

საჯარო მმართველობის ტრანსფორმაცია
სამხრეთ კავკასიაში:
გამოცდილება და პერსპექტივები

**Ivane Javakhishvili Staatliche
Universität Tbilisi**

**Transformation der öffentlichen Verwaltung
im Südkaukasus:
Bilanz und Perspektiven**

Materialien der Konferenz
vom 16.-17.09. 2013 in Tbilisi

Wissenschaftliche Redaktion:

Prof. Dr. Dr. h.c. Karl-Peter Sommermann
Prof. Dr. Giorgi Khubua

Studien und Materialien des Instituts
für Verwaltungswissenschaften der TSU

BAND 2

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

**საჯარო მმართველობის ტრანსფორმაცია
სამხრეთ კავკასიაში:
გამოცდილება და პერსპექტივები**

კონფერენციის მასალები
2013 წლის 16-17 სექტემბერი, თბილისი

სამეცნიერო რედაქტორები:

პროფ. კარლ-პეტერ ზომერმანი
პროფ. გიორგი ხუბუა

თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის
გამოცემები

ტომი 2



**უნივერსიტეტის
გამომცემლობა**

წინამდებარე წიგნი წარმოადგენს 2013 წელს თბილისში ჩატარებული საერთაშორისო კონფერენციის „საჯარო მმართველობის ტრანსფორმაცია სამხრეთ კავკასიაში: გამოცდილება და პერსპექტივები“ მასალების კრებულს. კონფერენციაში მონაწილეობა მიიღეს ექსპერტებმა როგორც სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებიდან, ასევე გერმანიიდან.

კონფერენცია კონცეპტუალურად მომზადდა და ჩატარდა თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტისა და გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების (GIZ) ერთობლივი ძალისხმევით.

ავტორთა მოსაზრებები შეიძლება არ ემთხვეოდეს თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის ან გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების პოზიციას.



ადმინისტრაციულ
მეცნიერებათა ინსტიტუტი
Institute of
Administrative Sciences

© ივანე ჯავახიშვილის სახელობის
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2015

ISBN 978-9941-13-383-1 (ყველა ტომის)

ISBN 978-9941-13-446-3 (ტომი 2)

სარჩევნი

წინათქმა	9
პროფ. კარლ პეტერ ზომერმანი, პროფ. გიორგი ხუბუა	
მისასალმებელი სიტყვა	
გვიდო მიუნთელი	13
<i>გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის საელჩო საქართველოში</i>	
პროფ. გიორგი ხუბუა	20
<i>თსუ / მიუნხენის ტექნიკური უნივერსიტეტი</i>	
სახელმწიფო მართვის მოდერნიზაცია: გამოცდილება და პერსპექტივები	
პროფ. პაატა ტურავა	30
<i>თსუ / პოლიციის აკადემია, თბილისი</i>	
საჯარო სამსახურის რეფორმის ძირითადი ასპექტები	
ირაკლი კობახიძე	40
<i>UNDP / თსუ, თბილისი</i>	
საჯარო სამართლის გამჭვირვალობა და სახელმწიფო საქმიანობის კონტროლის მექანიზმები	
პროფ. ქრისტიან კოსი	51
<i>შპაიერის ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა უნივერსიტეტი, გერმანია</i>	
საჯარო სამსახურის სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი საფუძვლები	

პროფ. კარლ პეტერ ზომერმანი	200
<i>შპაიერის ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა უნივერსიტეტი, გერმანია</i>	
ნაციონალური ადმინისტრაციული კულტურების ევროპეიზაცია	
ინფორმაციები პრაქტიკოსებისგან	
პროფ. ტერეზა ხეჩოიანი	233
<i>სომხეთის რესპუბლიკის სახელმწიფო მართვის აკადემია, ერევანი</i>	
საჯარო მოსამსახურეების გადამზადება და კვალიფიკაციის ამაღლება სომხეთის რესპუბლიკაში	
სანდრა ბუდი	255
<i>ჰამბურგის განათლებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების ცენტრი, გერმანია</i>	
საჯარო სამსახურის პროფესიონალიზაცია და პრაქტიკული მოსაზრებები ჰამბურგიდან	
დანართი: მოკლე ინფორმაცია ავტორებზე	273

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	11
Prof. Dr. Dr. h.c. Sommermann, Prof. Dr. Khubua	
Grußwort	
Dr. Guido Müntel	17
<i>Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Tbilisi</i>	
Prof. Dr. Giorgi Khubua	20
<i>Staatliche Universität Tbilisi / Technische Universität München</i>	
Öffentliche Verwaltung zwischen Reform und Kontinuität	
Prof. Dr. Pataa Turava	30
<i>Staatliche Ivane Javakhishvili Universität Tbilisi / Polizeiakademie Georgiens</i>	
Grundaspekte der Reform des Öffentlichen Dienstes in Georgien	
Dr. Irakli Kobachidze	40
<i>UNDP / Staatliche Ivane Javakhishvili Universität Tbilisi</i>	
Transparenz der öffentlichen Verwaltung und Kontrollmechanismen des Staatshandelns	
Prof. Dr. Christian Koch	134
<i>Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer</i>	
Rechtsstaatliche Grundlagen des Öffentlichen Dienstes	

Prof. Dr. Dr. h.c. Karl-Peter Sommermann	218
<i>Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer</i>	
Die Europäisierung der nationalen Verwaltungskulturen	
Berichte aus der Praxis	
Prof. Tereza Khechoyan	233
<i>Akademie für Staatsverwaltung der Republik Armenien, Yerevan</i>	
Fort- und Weiterbildung im öffentlichen Dienst Armeniens	
Sandra Budy	265
<i>Zentrum für Aus- und Fortbildung der Freien und Hansestadt Hamburg</i>	
Professionalisierung des öffentlichen Dienstes – ein Praxisbericht aus Hamburg	
Anhang: Zu den Autoren	273

წინათქმა

წინამდებარე კრებულში გაერთიანებულია თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის ეგიდით 2013 წლის 16-17 სექტემბერს ჩატარებულ საერთაშორისო კონფერენციაზე წარმოდგენილი მოხსენებები. კონფერენციის მიზანი იყო სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში სახელმწიფო მართვის რეფორმირების პროცესში დაგროვილი გამოცდილების ანალიზი და შეფასება. კონფერენციის მთავარი საკითხი იყო საჯარო მმართველობის როლი დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს ეფექტური განვითარების პროცესში.

რეგიონული კონფერენცია ფოკუსირებული იყო როგორც სახელმწიფო მართვის რეფორმირების პროცესში დაგროვილ გამოცდილებაზე, ისე სამომავლო პერსპექტივებზე. სამეცნიერო დისკუსიის ცენტრში იდგა ისეთი საკითხები, როგორიცაა სახელმწიფო მართვის პარტიულ-პოლიტიკური ნეიტრალურობა, სახელმწიფო თვითნებობისაგან დაცვის გარანტიები, კადრების სტაბილურობა, მოსამსახურის დაცვის სამართლებრივი გარანტიები, კარიერის დაგეგმვის საკითხები, მოხელეთა მომზადება და გადამზადება.

კონფერენციამ გამოავლინა ის საერთო პრობლემები და გამოწვევები, რომლის წინაშეც დგას რეგიონის სამივე ქვეყანა. კავკასიის ქვეყნებში უკვე განხორციელებული და დაგეგმილი რეფორმების პროცესში განსაკუთრებული როლი ეკისრება იურიდიულ მეცნიერებას. მხოლოდ მეცნიერებასა და პრაქტიკას შორის დიალოგის გააქტიურება, საზოგადოებასა და სახელმწიფო სტრუქტურებს შორის ინტენსიური კომუნიკაცია შეიძლება იყოს ის ფუნდამენტი, რომელსაც შეიძლება დაეფუძნოს სახელმწიფო მართვის წარმატებული მოდელი.

დიდი მადლობა გვინდა გადავუხადოთ მონაწილეებს საინტერესო მოხსენებებისა და დისკუსიებში აქტიური მონაწილეობისთვის. კონფერენციის ჩატარება შესაძლებელი გახდა გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების (GIZ) ხელშეწყობით, რისთვისაც დიდ მადლობას ვუხდით ქალბატონ ეთერ ჩაჩანიძეს და ბატონ ფოლკერ შტამპეს. ასევე უღრმეს მადლობას ვუძღვნით ინსტიტუტის მეცნიერ თანამშრომლებს, ღია შატბერაშვილს და თამარ ბერიშვილს კონფერენციის ორგანიზაციული მხარდაჭერისა და წინამდებარე კრებულის რედაქტირებისათვის.

პროფ. კარლ-პეტერ ზომერმანი

*შპაიერის ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა უნივერსიტეტი
(გერმანია)*

პროფ. გია ხუბუა

*თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ადმინისტრაციულ
მეცნიერებათა ინსტიტუტი*

VORWORT

Der vorliegende Band fasst die Ergebnisse einer internationalen Konferenz zusammen, die am 16. und 17. September 2013 unter dem Dach des Georgischen Instituts für Verwaltungswissenschaften an der Staatlichen Ivane Javakhishvili Universität Tbilisi veranstaltet wurde. Ziel der regionalen Konferenz war es, die bisherigen Erfahrungen mit der Reform der öffentlichen Verwaltung in Georgien, Armenien und Adserbaidtschan zu analysieren und zu bewerten und Entwicklungstendenzen sichtbar zu machen. Im Mittelpunkt der Betrachtung stand die Frage, welche Rolle die öffentliche Verwaltung für die effektive Entwicklung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit spielt. Erörtert wurden Fragen der Rechtssicherheit und der parteipolitischen Neutralität der Staatsverwaltung ebenso wie Instrumente des Schutzes vor staatlicher Willkür, der Sicherung des Status der Staatsbediensteten, der nachhaltigen Personalentwicklung und der Karriereplanung, sowie der Aus- und Fortbildungen der öffentlichen Bediensteten.

Die Konferenz brachte übereinstimmende Problemlagen der drei kaukasischen Länder ans Licht. Es bestand Einigkeit, dass der Verwaltungswissenschaft bei der Umsetzung und weiteren Planung der Reformen für das Gelingen wesentliche Bedeutung zukommt, dass es sich bei den Reformen aber auch um ein gesamtgesellschaftliches Projekt handelt. Die Verstärkung des Dialogs zwischen Wissenschaft und Praxis, die Intensivierung der Kommunikation zwischen der Gesellschaft und staatlichen Einrichtungen können ein Fundament schaffen, auf dem ein erfolgreiches Modell der Staatsverwaltung aufbauen kann.

Die Herausgeber danken allen Teilnehmern für ihre anregenden Vorträge und Diskussionsbeiträge. Ermöglicht wurde die Veranstaltung durch die

finanzielle Unterstützung der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, deren Mitarbeitern, insbesondere Frau Eter Chachanidze und Herrn Dr. Volker Stampe, auch für inhaltliche Impulse gedankt sei. Schließlich sei den wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen am Institut, Frau Lia Shatberashvili und Frau Tamar Berishivili sehr herzlich für die engagierte logistische und fachliche Unterstützung, auch bei der Redaktion des vorliegenden Tagungsbandes gedankt.

Prof. Karl-Peter Sommermann

Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Prof. Giorgi Khubua

Institut für Verwaltungswissenschaften an der TSU

დოქტორი გვიდო მიუნთელი

*საქართველოში გერმანიის საელჩოს
ეკონომიკური ურთიერთობების ხელმძღვანელი*

მისასალმებელი სიტყვა კონფერენციისადმი „საჯარო მმართველობის ტრანსფორმაცია სამხრეთ კავკასიაში: გამოცდილება და პერსპექტივები“

– ძალაშია ნათქვამი სიტყვა! –

პატივცემულო ქალბატონებო და ბატონებო,
პატივცემულო ბატონო ხუბუა,

მადლობას მოგახსენებთ თქვენ და ღონისძიების ორგანიზატორებს ჩემი მონვევისთვის რამდენადაც იგი მასში მონაწილეობის საშუალებას მაძლევს, არა როგორც ამ თემის ექსპერტს, არამედ როგორც გერმანიის საელჩოს და საჯარო მმართველობის ნარმომადგენელს – უფრო სწორად კი ამ სფეროში გარკვეულწილად ჩართულ ადამიანს.

ამასთანავე ბუნებრივია, რომ საელჩოს შეხედულება ამ ღონისძიებაზე განსხვავებულია, რამდენადაც იგი ნაწილია სულ უფრო განვითარებადი გერმანულ-ქართული თანამშრომლობისა: ერთი მხრივ, უმაღლესი სწავლების სფეროში, რომლის ნათელი მაგალითი თბილისის უნივერსიტეტსა და შპაიერის მმართველობის უმაღლეს სკოლას შორის მრავალწლიანი კოოპერაცია, მეორე მხრივ კი სამართლებრივი თანამშრომლობის სფეროში, სადაც არცერთ განვითარების დახმარების საერთაშორისო ორგანიზაციას ისე არ მოუხვეჭია სახელი საქართველოში, როგორც გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოებას (IZ).

ორივე ეს მიმართულება: უმაღლესი სწავლება და სამართალი აგერ უკვე დაახლოებით 20 წელია რაც ქართულ-გერმანული ბილატერალური ურთიერთობების განუყოფელ ნაწილს და შეიძლება ითქვას, ამ ურთიერთობების საყრდენ სვეტებს წარმოადგენს.

იგივეს თქმა შეიძლება სომხეთისა და აზერბაიჯანის შემთხვევაშიც, სადაც უმაღლეს სკოლებს შორის კოოპერაცია და სამართლებრივი თანამშრომლობა ასევე გერმანიასთან ორმხრივი ურთიერთობების ცენტრალურ შემადგენელ ნაწილს შეადგენს.

ქალბატონებო და ბატონებო,

ცხადია, კონფერენციის დასახელება (საჯარო მმართველობის ტრანსფორმაცია) არც მაინცდამაინც ახალი თემაა ჩვენი ქვეყნების სამართლებრივი თანამშრომლობის ისტორიაში. უდავოა, რომ ამ სამმა ქვეყანამ გასულ წლებში არსებითი ნაბიჯები გადადგა მმართველობის რეფორმირების მიმართულებით, თუმცა შეიძლება ისიც ითქვას, რომ მას, სხვა თემებისგან განსხვავებით, მაინც შედარებით ნაკლები ყურადღება ეთმობოდა.

ის რომ საერთაშორისო თანამშრომლობამ დაგვიანებით მოიცვა მმართველობის საკითხები, ეს ისეთი ფენომენია, რომელსაც ჩვენ სხვა გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებშიც ვაკვირდებოდით.

მაგალითად, პოსტკომუნისტურ ევროპაში საერთაშორისო მხარდაჭერის ფოკუსში, უპირველეს ყოვლისა, ექცეოდა და ამჟამადაც მოქცეულია ქმედითი დემოკრატიისა და ეკონომიკის აღმოცენება, ანუ კონსტიტუციური რეფორმა, პოლიტიკური პარტიების განვითარება, სამოქალაქო საზოგადოებისა და თავისუფალი პრესის ჩამოყალიბება და ამასთანავე კერძო საკუთრების, ეკონომიური შეჯიბრებითობისა და ქმედითი ბაზრების შექმნა. და მხოლოდ გარკვეული დაგვიანებით ეთმობა ყურადღება საჯარო მმართველობის რეფორმებს. მიზეზებზე მე მხოლოდ შემიძლია ვიმარჩიელო, ხოლო თქვენ, როგორც ექსპერტებს შეგიძლიათ უკეთ იმსჯელოთ:

- იქნებ იმიტომ, რომ როდესაც ქვეყანა ყოვლისმომცველი ცვლილებების წინაშე დგას, პირველი პოლიტიკური და ეკონომიკური რეფორმები გარკვეულ მმართველობას საჭიროებს. ამდენად, არ შეიძლება მოისპოს არსებული, თუმცა ცუდად ფუნქციონირებადი მმართველობა. 1990-იან წლებში ჩატარებულ ტრანსფორმაციის კვლევებში ეს გამოწვევა, როგორც „*rebuilding the ship at sea*“ იქნა მოაზრებული.
- იქნებ იმიტომ რომ, მმართველობებმა თავად უნდა მოახდინონ საკუთარი თავის რეფორმირება, ჭიანჭურდება ეს გარდაქმნები, რამდენადაც არავის სურს ნებაყოფილობით შეცვლა გაკვალული სტრუქტურებისა და პროცესებისა, რომლებთანაც წლების თუ ათწლეულების განმავლობაში იყვნენ ადამიანები ნაზიარები.
- ანდა, იქნებ იმიტომ, რომ რეფორმების მიმღები მხარის ფოკუსი და გაგება, იმის შესახებ თუ რას საჭიროებს კარგი მმართველობა და როგორ გამოიყურება იგი, თუ რა მიზნით უნდა მოხდეს მმართველობის გარდაქმნა, ხშირად განსხვავდება რეფორმების შემომთავაზებელი მხარის თვალსაზრისისგან.

ქალბატონებო და ბატონებო,

მე არ მსურს დამაგვირგვინებელი განაჩენის გამოტანა, ისე როგორც ეს მაქვს ვებერმა 100 წლის წინ თავის სახელგანთქმულ ნაწარმოებში „პოლიტიკა როგორც მოწოდება და პროფესია“ გააკეთა. იქ იგი აღწერს „დილექტანტების მმართველობას“, რომელიც არჩევნების შედეგების მიხედვით პირველიდან ბოლო საფეხურამდე მთლიანად იცვლება.

ამას იგი უპირისპიერებს შრომის გამანაწილებელ სპეციალიზებული მოხელეობის იდეალს, რომელიც ევროპაში უკვე დაახლოებით 500 წლის განმავლობაში ვითარდება.

მე ხაზს ვუსვამ: „უკვე დაახლოებით 500 წლის განმავლობაში ვითარდება“, რამეთუ არც თანამედროვე ევროპული მმართველობა არის კრიტიკისგან თავისუფალი, იგი მუდმივად ვითარდება და მომავალშიც მოუწევს განვითარება.

ახლა კი მე, როგორც საჯარო მმართველობის წარმომადგენელი და მონაწილე, ვარიდებ თავს ამ დისკუსიებში მონაწილეობას, და მხოლოდ თქვენ, მმართველობის საკითხთა მკვლევარებს და ექსპერტებს გითმობთ ასპარეზს. მე გისურვებთ საინტერესო ღონისძიებას და, აგრეთვე, ჩვენ ყველას კვლავაც ნაყოფიერ თანამშრომლობას.

Dr. Guido Müntel

*Leiter der Wirtschaftsabteilung
der Deutschen Botschaft in Tbilisi*

**Grußwort zur Konferenz „Transformation der Öffentlichen
Verwaltung im Südkaukasus: Bilanz und Perspektiven“
16.-17.9.2013**

– Es gilt das gesprochene Wort! –

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Professor Khubua,

ich danke Ihnen und den Organisatoren dieser Veranstaltung für diese Einladung. Denn sie bietet mir die Gelegenheit zur Teilnahme.

Nicht, weil ich dem Thema als Experte beiwohnen darf, sondern – als Vertreter der Deutschen Botschaft und der öffentlichen Verwaltung – eher als eine Art Betroffener.

Nein, die Perspektive der Botschaft auf diese Veranstaltung ist natürlich eine andere: Denn diese Veranstaltung ist Teil einer sich immer weiter vertiefenden Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Georgien:

Zum einem im Hochschulbereich. – Hierin ist die Kooperation zwischen der Universität Tiflis und der Verwaltungshochschule Speyer seit Jahren ein leuchtendes Beispiel.

Und zum anderen im Bereich der Rechtszusammenarbeit. – Und dafür steht hier in Georgien der Name GIZ, wie wohl keine andere Entwicklungshilfeorganisation.

Beide diese Bereiche, Hochschulen und Recht, begleiten schon seit etwa 20 Jahren die bilateralen Beziehungen zwischen Deutschland und Georgien – und sind damit wohl ihre ältesten Säulen, und damit auch Stützen.

Ähnliches gilt sicher auch in Armenien und Aserbaidschan, wo Hochschulkooperation und Rechtszusammenarbeit ebenso zentrale Bestandteile der Beziehungen mit DEU sind.

Meine Damen und Herren,

sicher ist der Titel der Konferenz („Transformation der öffentlichen Verwaltung“) kein ganz neues Thema in der Rechtszusammenarbeit unserer Länder. Aber vielleicht ein bislang noch weniger berücksichtigtes Thema – auch wenn alle drei Länder natürlich in den vergangenen Jahren schon ganz wesentliche Schritte zur Reform ihrer Verwaltungen unternommen haben. Daran besteht kein Zweifel! Dass aber internationale Zusammenarbeit dennoch erst relativ spät auf den Bereich der Verwaltung blickt – das ist ein Phänomen, wie man es auch in anderen Transformationsländern gesehen hat: Der Fokus der internationalen Unterstützung, z.B. im post-kommunistischen Europa, lag und liegt oft zu allererst auf der Herstellung funktionierender Demokratien und Ökonomien: Also auf Verfassungsreform, Parteienentwicklung, Aufbau einer Zivilgesellschaft und einer freien Presse

Und auf die Schaffung von Privateigentum, von freiem Wettbewerb und funktionierenden Märkten. Erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung richtet sich das Augenmerk auf die Reformen der öffentlichen Verwaltung.

Über die Gründe kann ich nur mutmaßen, das können Sie als Experten sicher besser beurteilen:

- Vielleicht, weil es auch zur Umsetzung der ersten politischen und ökonomischen Reformen einer Verwaltung bedarf. Man sich also nicht einer bestehenden, wenn auch vielleicht schlecht funktionierenden Verwaltung berauben darf, wenn so umwälzende Veränderungen anstehen. In der Transformationsforschung der 1990er Jahre wurde diese Herausforderung als „*rebuilding the ship at sea*“ genannt.
- Vielleicht, weil es auch die Verwaltungen sind, die sich *selbst* reformieren müssten – und wer möchte schon freiwillig eingefahrene Strukturen und Prozesse ändern, mit denen er oder sie über Jahre und Jahrzehnte vertraut war.

- Und vielleicht, weil auch der Fokus und das Verständnis auf der Empfängerseite, was eine gute Verwaltung benötigt, wie sie auszusehen hat, mit welchem Ziel eine Verwaltung also reformiert werden soll, häufig anders war und ist als auf der Geberseite.

Meine Damen und Herren,

Ich möchte kein abschließendes Urteil abgeben wie Max Weber vor knapp 100 Jahren in seiner berühmten Schrift „Politik als Beruf“: Dort beschreibt er eine „Dilettantenverwaltung“, welche je nach Ausgang von Wahlen von der Spitze bis in die untersten Ebenen ausgetauscht wird. Dem stellt er gegenüber das Ideal des arbeitsteiligen Fachbeamtentums, wie es sich in Europa seit etwa 500 Jahren entwickelt. Und ich betone: „seit etwa 500 Jahren entwickelt“! Denn auch die Verwaltung der heutigen europäischen Moderne ist nicht ohne Kritik, entwickelt sich weiter, und muss sich weiter entwickeln! Stichworte in dieser Diskussion, auch in Deutschland, sind: starre Hierarchien, enge Dienstwege, kameralistische Haushaltsführung, und zu geringer Austausch an Personal und Ideen mit der Privatwirtschaft

Als Vertreter der öffentlichen Verwaltung, als Betroffener, ziehe mich aber nun aus dieser Diskussion zurück und überlasse das Feld ganz allein Ihnen, den Verwaltungswissenschaftlern und Experten!
Ich wünsche eine interessante Veranstaltung, und Ihnen aber auch uns allen weiterhin eine gute Zusammenarbeit!

პროფ. გიორგი ხუბუა

*ივანე ჯავახიშვილის სახელობის
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის და
მიუნხენის ტექნიკური უნივერსიტეტის პროფესორი*

სახელმწიფო მართვის მოდერნიზაცია: გამოცდილება და პერსპექტივები

ოსტკომუნისტური ქვეყნების ტრანსფორმაციის პროცესის 25-წლიანი ისტორია საკმარის მასალას იძლევა მეცნიერული რეფლექსიისა და პოლიტიკური პრაქტიკის ანალიზისათვის. სახელმწიფო მართვის სფეროში განხორციელებული ცვლილებების და წარსულის გამოცდილების გათვალისწინების გარეშე რთულია დღეს არსებული სიტუაციის სათანადო შეფასება. სამწუხაროდ, ბევრ საკითხზე ვერ ვისაუბრებთ როგორც უკვე გარდასულ პრობლემაზე. ტრანსფორმაციის საწყისი ეტაპისათვის დამახასიათებელი ცალკეული პრობლემები დღემდე ინარჩუნებს აქტუალობას ან არსებობას განაგრძობს რამდენადმე მოდიფიცირებული ფორმით.

1. ტრანსფორმაციის სირთულეები

აღმოსავლეთ ევროპაში განხორციელებულ სისტემურ ცვლილებებს, შეიძლება ითქვას, რომ ანალოგი არ ჰქონია. ტოტალიტარიზმიდან დემოკრატიულ მმართველობაზე ბევრი ქვეყანა გადავიდა, მაგრამ ამ ქვეყნებში განხორციელებული ცვლილება ერთდროულად არ შეხებია საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა მხარეს. განსხვავებული სიტუაცია შეიქმნა აღმოსავლეთ ევროპაში, სადაც გარდაქმნის პროცესმა ერთდროულად მოიცვა სოციალური რეალობის თითქმის ყველა სეგმენტი.

შემთხვევითი არ არის, რომ აღმოსავლეთ ევროპაში დემოკრატიული გარდაქმნების პერსპექტივები საკმაოდ სკეპტიკურად

იყო შეფასებული მეცნიერებაშიც. მეცნიერთა ნაწილი ასაბუთებდა, რომ შეუძლებელია ერთდროულად განხორციელდეს ყველა საზოგადოებრივი სექტორის სისტემური ცვლილება. „ერთდროულობის დილემის“ (ელსტერი) თეორია შეუძლებლად მიჩნევდა სამი სხვადასხვა პროცესის ერთდროულად განხორციელებას: პოლიტიკურ ტრანსფორმაციას (გადასვლა დიქტატურიდან დემოკრატიაზე), ეკონომიკურ ტრანსფორმაციას (გადასვლა საბაზრო სტრუქტურებზე) და სახელმწიფოს ტრანსფორმაციას (სახელმწიფოს ქმედითი, თანამედროვე სტრუქტურების ჩამოყალიბება). მით უფრო, რომ თითოეულ ამ მიმართულებას (ეროვნული სახელმწიფოს ჩამოყალიბება, დემოკრატიზაცია და ეკონომიკური მოდერნიზაცია) ახასიათებს მიდრეკილება ავტონომიისა და დამოუკიდებლობისაკენ.

ტრანსფორმაციის პროცესში მყოფ სახელმწიფოებს ნაკლებად ჰქონდათ მოდერნისტული კონცეფციებისა და რეფორმატორული მიდგომების განვითარების შესაძლებლობაც. შედარებით ახალგაზრდა იყო სახელმწიფო სტრუქტურები. ეკონომიკა, არსებითად, იყო სახელმწიფოს, ხოლო ეკონომიკის სფეროში დასაქმებული ხალხი – სახელმწიფო ბიუროკრატის გაგრძელება. არ არსებობდა სხვა საზოგადოებრივი სექტორებიდან წარმატებული მოდელების გადმოღების შესაძლებლობაც. ასეთი წარმატებული მოდელები ნაკლებად იყო ეკონომიკის, ფინანსურ და სხვა სექტორში. შესაბამისად, რთული იყო მათი მოძიება და იმპლემენტაცია სახელმწიფო სისტემაში.

სახელმწიფო ინსტიტუტების ეროზიის პროცესს მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი ეთნო-ნაციონალურმა და პოლიტიკურმა კონფლიქტებმა, სამოქალაქო ომმა და შინა-სახელმწიფო დაპირისპირებებმა. სახელისუფლებო ვაკუუმმა უარყოფითად იმოქმედა რეფორმების პროცესზე და, გარკვეულწილად, წაახალისა ცალკეულ ტერიტორიებზე „ნეო-ფეოდალური“ სტრუქტურების ჩამოყალიბებაც.

2. რას ვაშენებდით: სახელმწიფოს თუ პოლიტიკურ რეჟიმს?

განვლილი წლების გამოცდილებამ გვიჩვენა, რომ უმთავრესი ძალისხმევა მიმართული იყო პოლიტიკური რეჟიმის, და არა სახელმწიფოს თანამედროვე სტრუქტურების ჩამოყალიბებისაკენ. სახელმწიფო მართვის წმინდა ტექნოკრატიული ასპექტები რამდენადმე ჩრდილში იყო მოქცეული. ამ გარემოებით შეიძლება აიხსნას ბევრ პოსტკომუნისტურ ქვეყანაში არსებული ქრონიკული არასტაბილურობაც. საზოგადოებაში სტაბილური მდგომარეობის უმთავრესი წინაპირობა სწორედ ქმედითი სახელმწიფო სტრუქტურების არსებობაა. პოლიტიკური რეჟიმი გაცილებით უფრო ადვილად ექვემდებარება ცვლილებებს და ვერ უზრუნველყოფს მდგრად, პროგნოზირებად განვითარებას.

რეფორმის პროცესში წინა პლანზე იყო წამოწეული რეჟიმის ცვლილებასთან დაკავშირებული ისეთი თემები, როგორიცაა არჩევნები, პოლიტიკური პლურალიზმი, პარტიები და სხვ. პოლიტიკური დისკუსიებისათვის განმსაზღვრელი იყო დემოკრატიზაცია და დემოკრატიული გარდაქმნების თემა, მაგრამ აღნიშნული პრობლემატიკა განიხილებოდა სახელმწიფო მართვის საკითხებისაგან იზოლირებულად. პოლიტიკური ტრანსფორმაციის პროცესი დაყვანილი იქნა მხოლოდ დემოკრატიზაციის ასპექტამდე. ერთმანეთისაგან ხელოვნურად გაიმიჯნა დემოკრატიული რეჟიმისა და სახელმწიფოს პრობლემატიკა. სათანადოდ არ იქნა გათვალისწინებული ის გარემოება, რომ დემოკრატიული გარდაქმნების განხორციელება შეუძლებელია სახელმწიფო სტრუქტურების ეფექტური რეორგანიზაციის გარეშე.

აღსანიშნავია ის განსხვავებული დინამიკა, რომელიც დამახასიათებელია, ერთი მხრივ, პოლიტიკური რეფორმებისათვის და, მეორე მხრივ, სახელმწიფო სტრუქტურების რეორგანიზაციისათვის. გარდაქმნები გაცილებით დინამიკურად წარიმართა პოლიტიკის სფეროში, მათ შორის დემოკრატიზაციის რამდენიმე „ტალღის“ ფორმით. შედარებით უფრო ნაკლები დინამიზმით წარიმართა სახელმწიფო სტრუქტურების მოდერნიზაციის პროცესი. ძველმა ბი-

უროკრატიულმა სისტემამ მოახერხა დემოკრატიზაციის პროცესთან ადაპტაცია, რის შედეგადაც მივიღეთ ჰიბრიდული რეჟიმები.

არა მარტო ტრანსფორმაციის პრაქტიკა, არამედ სამეცნიერო კვლევებიც, ძირითადად, ფოკუსირებული იყო პოლიტიკურ თემებზე. ასეთი მიდგომა, გარკვეულწილად, აიხსნება იმ გარემოებით, რომ ტრანსფორმაციის როგორც პოლიტიკური პროექტის კონცეპტუალური დებულებები, ძირითადად, ჩამოყალიბებული და განვითარებული იყო პოლიტიკოსების მიერ. სისტემური ცვლილებების კონცეფცია არ იყო ინტელექტუალურად სათანადოდ „მომზადებული“ და დამუშავებული. მეცნიერების ერთგვარი დეზორიენტაცია შეიძლება აიხსნას სისტემური ცვლილებების მოულოდნელი ხასიათითაც – შედარებით მოკლე დროში რთული აღმოჩნდა სიღრმისეული სამეცნიერო ანალიზის გაკეთება.

გარკვეულწილად ნეგატიური გავლენა იქონია პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებში დამკვიდრებულმა ანტი-ეტატიტურმა განწყობამაც. ტოტალიტარული სახელმწიფოს წარსული უსიამოვნო მოგონებებს აღძრავდა საზოგადოების დიდ ნაწილში. სახელმწიფო ასოცირდებოდა მხოლოდ რეპრესიულ ინსტიტუტთან, რომლის „დაძლევა“ დემოკრატიის განვითარების ერთგვარ წინაპირობადაც კი იყო აღქმული. სახელმწიფო სექტორის „მოცულობაში“ შემცირება ავტომატურად იყო გაიგივებული მეტ თავისუფლებასა და ინდივიდუალურ ავტონომიასთან.

3. „პრივატიზებული სახელმწიფო“?

სახელმწიფო სტრუქტურების ფორმირების პროცესზე ნეგატიური გავლენა იქონია პრივატიზაციის არასწორმა პრაქტიკამ. მნიშვნელოვანი ეკონომიკური და ფინანსური ძალაუფლების კონცენტრაცია მოხდა ყოფილი პარტიული ნომენკლატურის ხელში. გარკვეული თვალსაზრისით, განხორციელდა სახელმწიფო ინსტიტუტების „პრივატიზაცია“. ფართოდ იყო გავრცელებული სახელმწიფო ინსტიტუტების პარტიკულარული, პარტიულ-პოლიტიკური ინტერესებისათვის გამოყენების პრაქტიკა.

გადაჭარბებულად იქნა შეფასებული თავისუფალი საბაზრო ურთიერთობების როლი მართვის თანამედროვე სტრუქტურების ჩამოყალიბების თვალსაზრისით. გავრცელებული შეხედულების მიხედვით, საბაზრო ურთიერთობები თითქოს ავტომატურად ჩამოაყალიბებდა სახელმწიფო მართვის დემოკრატიულ, ეფექტურ და თანამედროვე სტრუქტურებს. დემოკრატია და საბაზრო ურთიერთობებს შორის ასეთი ცალმხრივი კავშირი აუბრალოებს თანამედროვე სახელმწიფოს არსს. ასეთმა მიდგომამ უარყოფითად იმოქმედა სახელმწიფო სტრუქტურების რეფორმირების პროცესზე. სახელმწიფო ვერ იქნება „უკეთესი“ ბანკირი ან მენარმე. ამავე დროს, არის მთელი რიგი სფეროები, სადაც კერძო ინტერესი ავტომატურად ვერ უზრუნველყოფს მომსახურებას და სადაც სახელმწიფოს „ბუნებრივი“ მონოპოლია აქვს.

რამდენადმე გაფეტიშებული იყო სამართლებრივი წესების როლი დემოკრატიული გარდაქმნების პროცესში. ტრანსფორმაციის პრაქტიკამ გვიჩვენა, რომ მხოლოდ ნორმატიული მოთხოვნები და სამართლებრივი წესი ვერ ჩამოაყალიბებს დემოკრატიულ ინსტიტუტებს. არანაკლებ მნიშვნელოვანია, თუ როგორ ხდება ამ წესების დაცვა და რამდენად არის ის რეალიზებული პრაქტიკაში. ნორმატიულ სინამდვილესა და პოლიტიკურ პრაქტიკას შორის არსებული შეუსაბამობა, რომელსაც ემატება წესების დაცვის მიმართ ზედაპირული დამოკიდებულების ტრადიცია, ყოველთვის აღრმავებს სამართლებრივ ნიჰილიზმს და ხელს უშლის სამართლისადმი პატივისმცემლურ დამოკიდებულებას.

4. სახელმწიფოსაგან გაუცხოება და სოციალური სოლიდარობის დეფიციტი

სახელმწიფო ვერ გახდა თვითიდენტიფიკაციის ერთ-ერთი ფორმა საზოგადოების დიდი ნაწილისათვის. ჯერ კიდევ ძლიერია სახელმწიფო ინსტიტუტებისაგან გაუცხოების სინდრომი. ამ პროცესს ხელს უწყობს სოციალური სოლიდარობის დეფიციტიც. კოლექტივისტურ სანყისებზე ორგანიზებული სოციალისტური საზოგადოება ჩაანაცვლა „ატომიზირებულმა“ საზოგადოებამ,

სადაც დომინირებს ეგოცენტრისტული მისწრაფებები და სადაც სოციალური სოლიდარობის განცდა და სოციალური პასუხისმგებლობის კატეგორიები მეორე პლანზე გადადის.

რა აყალობებს საზოგადოების ერთიანობას? რა ტიპის ეროვნულ სახელმწიფოს ვაშენებთ? შეუძლია თუ არა დემოკრატიას ან სამართლებრივი სახელმწიფოს კონცეფციას შეასრულოს ეროვნული ერთიანობის იდეის ფუნქცია? ეს თემები დღემდე პასუხგაუცემელია და ამ საკითხებზე აქტიური საზოგადოებრივი დისკურსიც არ მიმდინარეობს.

5. სტრატეგიული მიზნის მნიშვნელობა

სახელმწიფო მართვის რეფორმის პროცესში მნიშვნელოვანია მკაფიოდ განისაზღვროს უმთავრესი სტრატეგიული მიზნები და არ „ჩაიკარგოს“ წვრილმან დეტალებში. წინააღმდეგ შემთხვევაში, განსაკუთრებით გაიზრდება მოდერნიზაციის პროცესის „დამბლის“ რისკი.

სახელმწიფო მართვა ორიენტირებული უნდა იყოს პრობლემათა გადაწყვეტის სტრატეგიულ ხედვებზე და არა ამ პრობლემების წმინდა ბიუროკრატიულ რეგულირებაზე. ცვლილებები არ უნდა იყოს ფოკუსირებული შედარებით ნაკლები ან ლოკალური მნიშვნელობის თემებზე. სტრატეგიული ხედვის დეფინიციის პირობებში პოლიტიკაც „ახლომხედველური“ გახდება და მოკლებული იქნება გრძელვადიანი პროგნოზის შესაძლებლობებს.

სტრატეგიული მიზნის ფორმირების პარალელურად უნდა წახალისდეს ფართო საზოგადოებრივი დისკურსი როგორც ამ მიზნების, ისე მათი განხორციელების ფორმების შესახებ. ასეთი დისკურსი იმთავითვე გამორიცხავს სახელმწიფო მართვის დოგმატიზაციას და უზრუნველყოფს ფართო საზოგადოებრივ კონსენსუსს. იგი, ასევე, მნიშვნელოვანია საზოგადოებაში სოციალური სოლიდარობის დონის ამაღლებისათვის. ეფექტურად მოქმედი სახელმწიფო სისტემა უზრუნველყოფს საზოგადოებრივ კონსენსუსს რეფორმებთან მიმართებაში და ფართო წრეების მობილიზაციას ამ პროცესში. მხოლოდ ასეთი სისტემა უზრუნველყოფს ცვლილე-

ბათა მხარდაჭერას და გამორიცხავს რეფორმების ბლოკირებას, მათ შორის, ბიუროკრატიის მხრიდანაც.

6. საჯარო და კერძო ინტერესების დიფერენციაცია

საჯარო და კერძო სფეროს გამიჯვნა მართვის თანამედროვე სტრუქტურების უმთავრესი წინაპირობაა. შეიძლება ეს დებულება საკმაოდ ბანალურად ჟღერდეს, მაგრამ მისი პრაქტიკული განხორციელების გარეშე შეუძლებელია გამოვრიცხოთ პოლიტიკასა და სახელმწიფო მართვაზე პერსონალური (პირადი) ურთიერთობების გავლენა.

დიფერენციაცია არ ნიშნავს ერთმანეთისაგან ხელოვნურად გამიჯვნას. ამავე დროს, ამ სფეროების ავტონომიურობის სთანადო ხარისხის უზრუნველყოფის გარეშე შეუძლებელია თანამედროვე ტიპის სახელმწიფო სტრუქტურების ფორმირება.

პოლიტიკის, ეკონომიკისა და მართვის სფეროების ერთმანეთისაგან გამიჯვნა აყალიბებს სისტემის მოდერნიზაციის ცენტრალურ ელემენტს. ამ სფეროების მკაფიო დიფერენციაციის გარეშე განხორციელებული ნებისმიერი ცვლილება მხოლოდ ფასადური ხასიათის იქნება, როდესაც შეიძლება შეიცვალოს მხოლოდ გარეგანი ანტიურაჟი, მაგრამ (ძველი) სისტემის არსი უცვლელი დარჩება.

7. სახელმწიფო, როგორც თვითნებობისაგან დაცვის გარანტია

სახელმწიფოს მართვაში უნდა გამოირიცხოს გადაწყვეტილება ბათა თვითნებურად მიღების პრაქტიკა, რომელიც ეფუძნება არა ნორმებს და წესებს, არამედ გადაწყვეტილების მიმღები პირის ინდივიდუალურ შეხედულებებს, პირად სიმპათიებსა თუ ანტიპათიებს. აუცილებლად უნდა გავითვალისწინოთ ჩვენი უახლოესი ნარსულის სამწუხარო გამოცდილება, როდესაც პოლიტიკური ლიდერის ფეტიშიზაციამ და კლიენტელიზმმა, საბოლოო ჯამში, ჩამოაყალიბა სახელმწიფოს თვითნებობის პატრიმონიული ხასიათი. როდესაც ფორმალურ და არაფორმალურ წესებს შორის ზღვარი პირობითია, ბიუროკრატიულ აპარატს ყოველთვის აქვს

ფორმალური წესებისათვის თავის არიდებისა და მანიპულაციის, ასევე სახელმწიფო ინსტიტუტის პირადი მიზნებისათვის გამოყენების შესაძლებლობა.

მხოლოდ მოდერნიზაციას შეუძლია დაძლიოს პატრიმონი-ალური სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელი მართვის პერსონი-ფიცირებული სტილი და კანონიერი მოლოდინების დეფიციტი – როდესაც არავინ არ არის დაზღვეული უცნაური სიურპრიზებისაგან. სახელმწიფო სისტემის რეფორმა ფოკუსირებული უნდა იყოს ინსტიტუტებზე და არა პოლიტიკური პროცესის მონაწილეებზე.

ეფექტური და ფუნქციონირებადი ადმინისტრაციული სტრუქტურების არსებობა, პირველ რიგში, გულისხმობს მათ ანგარიშვალდებულებას ხალხის წინაშე. მხოლოდ ასეთი ანგარიშვალდებულების პირობებში შეიძლება მოიხსნას ხელისუფლებისადმი მხარდაჭერის პრობლემა და მიღწეულ იქნეს მოდერნიზაციის სხვა მიზანი – ინსტიტუციონალური სტაბილურობა.

8. სახელმწიფო მართვის „ეკონომიურობა“

მხოლოდ ბრძანებებზე, კონტროლზე, მოვალეობათა რუტინულ შესრულებასა და შიშველ ადმინისტრირებაზე ორიენტირებული სისტემა სახელმწიფო მართვის გუშინდელი დღეა. თანამედროვე მართვა ფოკუსირებულია ისეთ მნიშვნელოვან მიზნებზე, როგორცაა განეული მომსახურების ხარისხი, პრობლემის გადაჭრა, მომხმარებელზე ორიენტაცია, რესურსების მომჭირნე ხარჯვა, განეული ხარჯის ეფექტურობა, შეჯიბრებითობა და კონკურენცია.

სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის ფუნქციების გამიჯვნა უნდა დაეფუძნოს სუბსიდიარობის პრინციპს. სახელმწიფომ უნდა გააკეთოს მხოლოდ ის, რაც არ შეუძლია კერძო პირს ან დანესებულებას. ამ პრინციპის საფუძველზე შესაძლებელია, რომ სახელმწიფო ფუნქციები განხორციელდეს ეკონომიურად, მაქსიმალურად ნაკლები დანახარჯებით.

თანამედროვე სახელმწიფო მმართველობა ორიენტირებულია მენეჯმენტსა და ორგანიზაციული სტრუქტურის სრულყოფაზე და

მისი შინაარსი უკვე არ ამოიწურება მხოლოდ წესების დაცვითა და მართვის პროგნოზირებადი ხასიათით. საჯარო მართვის წმინდა ფორმალურ-პროცედურული ასპექტები უკვე განიხილება როგორც ერთგვარი წინაღობაც კი სახელმწიფო ფუნქციათა ეფექტური განხორციელების პროცესში. საჯარო მართვის თანამედროვე მოდელი, ამავე დროს, არის ნაკლებად ცენტრალისტური. დეცენტრალიზებულმა მენეჯმენტმა თანდათან ჩაანაცვლა მართვის ზეცენტრალიზებული, იერარქიული სტრუქტურები.

მართვის სხვადასხვა სექტორებს შორის არსებულმა კონკურენციამ უნდა უზრუნველყოს ფინანსური და სხვა სახსრების მომჭირნე და ეფექტური ხარჯვა. სახელმწიფო აპარატის ეფექტურობა მის მიერ წარმოებული ბიუროკრატიული პროდუქციით კი არ განისაზღვრება, არამედ მომხმარებლისათვის განეული სერვისით.

სახელმწიფო მართვაში უნდა გამოირიცხოს პასუხისმგებლობის ანონიმურობა – ვინც იღებს გადაწყვეტილებას, მან ასევე უნდა აიღოს პასუხისმგებლობა ამ გადაწყვეტილების განხორციელებისათვის. მხოლოდ ასეთი მიდგომის შემთხვევაშია შესაძლებელი მივიღოთ ისეთი საჯარო სექტორი, რომელიც ორიენტირებული იქნება შედეგზე და, ამავდროულად, ინიციატივასაც წაახალისებს. მხოლოდ ერთი ცენტრიდან მომდინარე ბრძანებების მოლოდინის რეჟიმში მყოფი სისტემა ვერასოდეს გახდება ეფექტური.

მართვის თანამედროვე სტილი ვერ დაინერგება მხოლოდ სისტემებისა და მეთოდების ცოდნით. მთავარი პრობლემაა არა ცოდნის დეფიციტი, არამედ ამ ცოდნის ტრანსფერი.

9. პროფესიული ზრდის მოტივაცია

თანამედროვე, დინამიკურ საზოგადოებაში ცოდნაც მალე „ძველდება“. სახელმწიფო მოხელეს უნდა ჰქონდეს არა მარტო ცოდნის განახლების შესაძლებლობა, არამედ შემდგომი პროფესიული ზრდის მოტივაციაც.

პროფესიული ზრდის სურვილი ყოველთვის ნაკლებია იქ, სადაც უმთავრესი ღირებულებაა ვასალური ერთგულება, ნდობა,

თმენა და კონფლიქტებისაგან „გაქცევა“. პასუხისმგებლობა და ინიციატივა შეუძლებელია განვითარდეს ისეთ სისტემაში, სადაც გადაწყვეტილებათა მიღების უფლებამოსილება მთლიანად კონცენტრირებულია ხელმძღვანელის ხელში. ეფექტური ვერასოდეს იქნება მართვის ისეთი სისტემა, სადაც დომინირებს პასიური და „თავდაცვითი“ ქცევა.

კარიერის დაგეგმვა, ასევე, მნიშვნელოვანი მოტივაციაა შემდგომი პროფესიული ზრდის თვალსაზრისით. ქრონიკული დამბლისათვისაა განწირული სისტემა, სადაც კარიერული წინსვლის განმსაზღვრელი კრიტერიუმი იქნება ლოიალურობა და მორჩილება. ასეთი სისტემა ვერაფერს „შექმნის“ ის განწირულია სტაგნაციისათვის. ასეთმა სისტემამ შეიძლება გარკვეული პერიოდისათვის უზრუნველყოს წესრიგი, შეინარჩუნოს არსებული „სტატუს ქვო“, მაგრამ ის ვერ უზრუნველყოფს განვითარებას.

პროფ. პაატა ტურავა

თსუ იურიდიული ფაკულტეტის ასოცირებული პროფესორი

საჯარო სამსახურის რეფორმის ძირითადი ასპექტები

შესავალი

სამართლებრივი სახელმწიფოს ჩამოყალიბების გზაზე მნიშვნელოვანია საჯარო სამსახურის რეფორმის განხორციელება. პოლიტიკური ზეგავლენისგან დამოუკიდებელი საჯარო სამსახურის რეფორმა არის გამონკვევა, რომლის წინაშეც დგას ქართული სახელმწიფო. საჯარო მოხელეთა პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი ფორმალურად აღიარებულია დღეს მოქმედ კანონში საჯარო სამსახურის შესახებ. თუმცა მისი განხორციელება – საქართველოს სახელმწიფოს ერთგულების პრინციპის არასწორი გაგება გადაზრდილია მმართველი პოლიტიკური ძალისადმი ერთგულებაში.

საქართველოს სამთავრობო პროგრამით აღიარებულ იქნა საჯარო სამსახურის რეფორმის აუცილებლობა. გაცხადდა პოლიტიკური ნება, ჩამოყალიბდეს პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტზე დამყარებული სისტემა.

შეიქმნა სამუშაო ჯგუფი¹, რომელმაც უნდა შექმნას საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია. პროექტის ფარგლებში უნდა გაანალიზდეს საჯარო სამსახურის განსხვავებული მოდელები,

¹ USAID-ის პროექტის „დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში (G3)“ ფარგლებში შეიქმნა სამუშაო ჯგუფი გრიგოლ რობაქიძის უნივერსიტეტის საჯარო მმართველობის და პოლიტიკის სკოლის, არასამთავრობო ორგანიზაცია „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის“ და სმარტ-კონსალტინგის შემადგენლობით.

განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს „პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტს“, რამდენადაც დღეს მოქმედი კანონი, ფორმალურად, ემყარება აღნიშნულ მოდელს. უნდა გაანალიზდეს ტრადიციული ბიუროკრატიული მოდელის გვერდით, „მართვის ახალი მოდელის“ ძირითადი ასპექტების გათვალისწინებით, პოლიტიკური ზეგავლენისაგან დამოუკიდებელი მართვის განხორციელების მექანიზმების შექმნის შესაძლებლობები, პროფესიული საჯარო მოხელის სამართლებრივი სტატუსის და მისი სამართლებრივი დაცვის მექანიზმების საჯარო სამსახურის შესახებ კანონით რეალურად განსაზღვრის გზები.

საჯარო სამსახურის კონცეფციამ უნდა შექმნას მყარი საფუძვლები საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონის შესამუშავებლად. აღნიშნულმა კანონმა უნდა განსაზღვროს საჯარო სამსახურის სისტემა, საჯარო სამსახურის კლასიფიკაცია, საჯარო სამსახურის გავლის წესი კარიერული პრინციპის შესაბამისად, საჯარო მოსამსახურეთა სოციალური დაცვის გარანტიები, საჯარო მოსამსახურეთა განათლების, მომზადებისა და გადამზადების სისტემა. საჯარო სამსახურის სისტემის ფუნქციონირების უზრუნველყოფის მიზნით უნდა შეიქმნას შესაბამისი სამსახური, რომელიც აღჭურვილი იქნება რეალური უფლებამოსილებებით, რათა ხელი შეუწყოს მმართველობის ერთიანი სტანდარტების დანერგვას საჯარო სამსახურში.

საჯარო სამსახურის შესახებ მოქმედი კანონი ფორმალურად იცნობს საჯარო მოხელის ინსტიტუტს, რომელიც ინიშნება უვადოდ, თუმცა კანონი არ განსაზღვრავს იმ სამართლებრივ გარანტიებს, რომელიც შინაარს შესძენდა მას.

საკითხი აქტუალურია იმდენად, რამდენადაც წინა მოწვევის პარლამენტში შესული კანონპროექტი უარს ამბობს პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტზე და სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობა გადაჰყავს სახელშეკრულებო ურთიერთობაზე. როგორც კანონპროექტის დასაბუთებაში ვკითხულობთ, კონცეფცია ეფუძნება „ახალი მართვის“ მოდელის ელემენტებს,

რაც გულისხმობს კერძო სექტორის ელემენტების შემოტანას საჯარო სამსახურში.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი მიღებული იქნა 1997 წლის 31 ოქტომბერს და მასში დღემდე 74 ცვლილება და დამატება შევიდა. თითოეული ცვლილება ატარებდა ფრაგმენტულ ხასიათს, ემსახურებოდა პოლიტიკური მიზნების მიღწევას და, ამდენად, არ იყო საჯარო სამსახურის თანამედროვე კონცეფციის შესაბამისი კანონის ჩამოყალიბებისკენ გადადგმული ნაბიჯი.

საჯარო მოხელის სტატუსი ეყრდნობა მთელ რიგ პრინციპებს და ღირებულებებს, რომელიც (მაგ., კანონიერება, მიუკერძოებლობა, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი, საერო ხასიათი და ა.შ.) და დაკავშირებულია საჯარო-სამართლებრივ ვალდებულებებთან. აღნიშნული ასევე მოითხოვს მოხელის სტატუსის შესაბამისი უფლებების და სამართლებრივი და სოციალური გარანტიების განსაზღვრას.

1. საკითხის აქტუალობა

დღემდე ამ მიმართულებით ჩატარდა რამდენიმე კვლევა, შეიქმნა კონცეპტუალური ნაშრომები და კანონპროექტები საჯარო სამსახურის რეფორმების შესახებ, გაიმართა მრგვალი მაგიდა. ევროპულმა ჯგუფმა SIGMA-მ მოამზადა საყურადღებო შენიშვნები ზოგიერთ ამ ინიციატივაზე. საქართველოს განვითარების კვლევითი ინსტიტუტის ფარგლებში შეიქმნა საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია¹.

საქართველოში პოლიტიკური ხელისუფლების შეცვლის შემდეგ აშკარაა საჯარო სამსახურში სახელშეკრულებლო ურთიერთობის მიდგომიდან დაშორების ტენდენცია, რაც არ გულისხმობს „ახალი საჯარო მართვის“ ზოგიერთი ასპექტის არ გაზიარებას რეფორმის ფარგლებში.

¹ ლევან იზორია, პაატა ტურავა, საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია, თბილისი, 2012.

ხშირად ალტერნატივის სახით განიხილება, ერთი მხრივ, სახელმწიფო სექტორში საკონტრაქტო ურთიერთობა, როგორც თანამშრომლების სტიმულირების საშუალება და, მეორე მხრივ, პრემიების გაცემა და დანინაურების სისტემა, როგორც მისი საპირნონე.

როგორც საჯარო სამსახურის რეფორმის კვლევებში აღინიშნება, მოქალაქეებისთვის საჯარო მომსახურების განვების მიზნით ეფექტიანი სახელმწიფო დანესებულებების არსებობა სასიცოცხლო მნიშვნელობას იძენს. „პროფესიული საჯარო მოხელის“ ინსტიტუტის გარეშე საქართველოს ხელისუფლებას გაუჭირდება გაუმკლავდეს გარდამავალი ქვეყნის წინაშე მდგარ მთელ რიგ გამოწვევებს, რომელიც პოსტსაბჭოთა მემკვიდრეობას, თანამედროვე მსოფლიო ეკონომიკურ კრიზისს და ომის შედეგებსაც გულისხმობს¹.

საჯარო სამსახურში მუდმივად ვანყდებით ისეთ სერიოზულ ადმინისტრაციულ პრობლემებს, როგორც არის შეუსაბამო ანაზღაურება და სოციალური გარანტიები, დაბალი პროფესიონალიზმი. საქართველოში გატარებული რეფორმების ფონზე გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებული საჯარო სამსახურის ნაცვლად მივიღეთ სამთავრობო დასაქმების სისტემა.

საჯარო სამსახურის გაძლიერების მიზნით ჩატარებელი რეფორმები ფრაგმენტული სახისაა და განხორციელდა ცალკეულ სამინისტროში/სააგენტოში, რაც არ ატარებდა სისტემურ ხასიათს და არ იყო ფართოდ მხარდაჭერილი მმართველობის მთელ სისტემაში.

ფუნქციური საჯარო სამსახური პრობლემატური გახდა მას შემდეგ, რაც საქართველომ დაიწყო სახელმწიფოს და მისი სტრუქტურების განვითარება. როგორც უცხოელი ექსპერტები ასკვნიათ, სუსტი საჯარო სამსახური, რომელიც წარმოიშვა შევარდნაძის მმართველობის პერიოდში, შეესაბამებოდა სააკაშვილის მთავრობის ლიბერალურ ორიენტაციას ეკონომიკური პოლიტი-

¹ ევროპული ჯგუფი SIGMA.

კის მიმართ, რომელიც მიზნად ისახავდა სახელმწიფოს როლის შესუსტებას ეკონომიკაში, დერეგულირებას უმრავლეს სფეროში, სუბსიდირებული სოციალური მომსახურების, როგორცაა ჯანდაცვა, განათლება, სოციალური საცხოვრებელი და კეთილდღეობა – შემცირებას. თუმცა, როგორც ბევრი ანალიტიკოსი აღნიშნავს, ლიბერალური ეკონომიკური პოლიტიკის და სუსტი საჯარო სამსახურის ერთობლიობამ გამოიწვია ქართული სახელმწიფოს შესაძლებლობების „დაცარიელება“, რომელიც არეგულირებს ეკონომიკას, აკონტროლებს მომსახურების მიწოდებას, უწევს კოორდინაციას და მიმართავს რესურსებს სიღარიბის დაძლევისკენ მოსახლეობის ყველაზე დაუცველ სექტორში, უზრუნველყოფს ეფექტიან გარემოსდაცვით მენეჯმენტს და ხელს უწყობს დაბალანსებულ რეგიონულ და ურბანულ განვითარებას.¹

2. ძირითადი თეზისები

პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტზე დამყარებული მოდელის უპირატესობის წარმოსაჩენად უნდა აღინიშნოს შემდეგი²:

საქართველოს პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული სისტემა ჯერ კიდევ არ არის მყარი. განსაკუთრებით თვალშისაცემია სახელმწიფო ინსტიტუტების დამოუკიდებლობის დაბალი ხარისხი, სახელმწიფო საქმიანობაში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის შეზღუდულობა, დემოკრატიული კონტროლის სისტემის სისუსტე. სახელმწიფო მოხელეთა მუშაობის სტილი გამოირჩევა მკაცრი ცენტრალიზმით, ეფექტიანი დაგეგმარებისა და კონტროლის დეფიციტით. პერსონალის სფეროში ნათლად ჩანს თანამშრომელთა კვალიფიკაციის დაბალი დონე, კლიენტელიზმი და პარტიული პატრონაჟი.

¹ იხ. მოხსენება, რომელიც მომზადდა ოჰაიოს ჩრდილოეთ უნივერსიტეტის სამართლის სკოლის პროფესორ ჰავარდ ფენტონის მიერ.

² დაწვრილებით იხ. ლევან იზორია, პაატა ტურავა, საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია, აგრეთვე, ლევან იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო თანამედროვე ადმინისტრაცია, 2008.

აღნიშნული რეალობის გამო, მოწინავე ქვეყნების სახელმწიფო-სა და საჯარო ადმინისტრაციის თანამედროვე კონცეფციების უპირობო დანერგვა საქართველოში იქნება კონტრაპროდუქტიული.

აღნიშნული კონცეფციის განხორციელება, პირველ რიგში, შესაძლებელია კარგად ფუნქციონირებადი საბაზრო ეკონომიკის პირობებში, სადაც კერძო საკუთრების დაცვა და სახელშეკრულებო ავტონომია არის უზრუნველყოფილი, განსაკუთრებით კი დამოუკიდებელი სასამართლო ხელისუფლების პირობებში. ტრასფორმაციის პროცესში მყოფი ქვეყნისთვის, როგორც საქართველოა, ტიპურია ის ფაქტი, რომ ეკონომიკა ბოლომდე არ არის სახელმწიფო რეგულაციისგან თავისუფალი. ფორმალური ინსტიტუტების ნაცვლად ძლიერია არაფორმალური ურთიერთობები, პატრონაჟი. ასეთი რეალობა ნოყიერ ნიადაგს არ იძლევა ახალი საჯარო მენეჯმენტის კონცეფციის სრულყოფილი განხორციელებისათვის, რომლის ერთ-ერთ მთავარ პრინციპს წარმოადგენს კერძო სტრუქტურებისთვის საჯარო ამოცანების რაც შეიძლება მეტად დელეგირება.

ახალი საჯარო მენეჯმენტის კონცეფციის განხორციელებისთვის აუცილებელი ნინაპირობაა ძლიერი, განხორციელების უნარის მქონე სახელმწიფო, დამოუკიდებელი საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების სისტემითა და კომპეტენტური, პოლიტიკურად ნეიტრალური საჯარო ადმინისტრაციის არსებობით. განსაკუთრებით პარალამენტმა, როგორც დამოუკიდებელმა პოლიტიკურმა ინსტიტუტმა, უნდა უზრუნველყოს საჯარო ადმინისტრაციის ძალაუფლების ბალანსი. ამდენად, ახალი საჯარო ადმინისტრაციის კონცეფციის მთავარი ორიენტირი დ მოქნილი სახელმწიფო - არ ნიშნავს სახელმწიფოს დასუსტებას, არამედ, პირიქით, გულისხმობს ძლიერ ინსტიტუტებს, რომლებიც დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპს შეესაბამება.

ამასთან, ახალი საჯარო მენეჯმენტის კონცეფციის ზოგიერთი ელემენტის განხორციელება, რამდენადაც კარგად არ უნდა ყდერდნენ ისინი როტორიკის დონეზე, ჩამოყალიბების პროცესში მყოფი საქართველოს დღევანდელი პოლიტიკურ-ადმინისტრაცი-

ული სისტემისთვის საფრთხის შემცველი უფროა. ერთი შეხედვით, საჯარო ადმინისტრაციის ფარგლებში პასუხისმგებლობის დეცენტრალიზაცია, ქვემდგომი რგოლებისთვის მეტი ავტონომიის მინიჭება შესაბამისი ბიუჯეტის გამოყოფით შეიძლება პოზიტიურად შეფასდეს, მაგრამ სუსტი სახელმწიფო სტრუქტურების პირობებში იგი ხელს შეუწყობს, ერთი მხრივ, დეკორდინაციას და, მეორე მხრივ, კორუფციას. თავად განვითარებულ სახელმწიფო სტრუქტურებში დეცენტრალიზაციის პრაქტიკის დანერგვა ნათელყოფს, რომ სინამდვილეში ცალკეულ ორგანოებს შორის კოორდინაციის პრობლემამ და კორუფციამ იჩინა თავი.

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, საქართველოში სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმირებისთვის, პირველ რიგში, აუცილებელია, სტრატეგიული პრიორიტეტების განსაზღვრა და მათი განხორციელება. ეს პოლიტიკის პრეროგატივაა. საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმირებისთვის პრაგმატული და მიზანმიმართული პოლიტიკა, პირველ რიგში, ორიენტირებული უნდა იყოს დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს ინსტიტუციური ინფრასტრუქტურის შექმნაზე. განვითარებული ქვეყნების სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის მოდერნიზაციის თანამედროვე ტენდენციები უპირობოდ კი არ უნდა იყოს გადმოღებული საქართველოში, არამედ რეფორმის ცალკეული ელემენტის სარგებლიანობა კონკრეტული სიტუაციის ანალიზითა და საჭიროებით უნდა იყოს განპირობებული.

ვებერისეულ კლასიკურ-ბიუროკრატიული საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობაში თვალშისაცემია კანონის უზენაესობა და კომპეტენციების მკაცრი განსაზღვრა. თვითნებური მმართველობის ფორმებისგან გასხვავებით, სადაც ადმინისტრაციის მოხელე საჯარო რესურსებს საკუთარი შეხედულებისამებრ განკარგავს და სადაც გარკვეული თანამდებობის დაკავება ნეპოტიზმს, კლიენტელიზმს ან კორუფციას უკავშირდება და უკონტროლობა სუფევს, კლასიკურ-ბიუროკრატიული მოდელის ფარგლებში საჯარო ადმინისტრაციის მთელი საქმიანობა სამართლებრივი უფლებამოსილებებითაა დადგენილი, განაწილებული და გაკონტროლებული.

ვებერისეული ბიუროკრატიული ორგანიზაცია გამოხატულებას ჰპოვებს, ერთი მხრივ, პირამიდის მსგავს იერარქიულ მოწყობაში და, მეორე მხრივ, შიდაორგანიზაციული პროცედურების სტანდარტიზაციაში. იერარქიული მოწყობის თვალსაზრისით, ბიუროკრატიული ადმინისტრაცია ხასიათდება შრომის მკაცრი განაწილებითა და სპეციალიზაციით. სწორედ აქედან გამომდინარეობს გარკვეული სფეროების მიხედვით საჯარო მოხელეების დასაქმებისთვის სპეციალური კომპეტენციის (ცოდნისა და გამოცდილების) არსებობის აუცილებლობა. ამასთან, ბიუროკრატიულ ორგანიზაციაში თითოეული ორგანიზაციული ერთეული ზემდგომი ერთეულის დაქვემდებარებაშია.

ბიუროკრატიული ორგანიზაციის შიდა პროცედურების დახასიათებისას აღსანიშნავია ადმინისტრაციული საქმიანობის მკაცრი სტანდარტიზაცია და გარკვეულ შინაგანაწესებზე დამოკიდებულება. აღნიშნული საქმიანობა ხორციელდება მხოლოდ წერილობითი ფორმით, რაც ხელს უწყობს მის გამჭირვალობასა და გაკონტროლებას. იერარქიულობასთან და სპეციალიზაციასთან ერთად, ორგანიზაციის ასეთი შიდა პროცედურები კარგ საფუძველს იძლევა საჯარო ადმინისტრაციის დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს შესაბამისი მართვისა და კონტროლისათვის.

ბიუროკრატიული ადმინისტრაციის ერთ-ერთი მთავარი დამახასიათებელი ნიშანი მისი პერსონალის პროფესიონალიზმი და კომპეტენტურობაა. პროფესიული საქმიანობა „სიცოცხლის მანდილზე“, უვადოდ ხორციელდება. აღნიშნული პრინციპი საჯარო მოხელეების პირადი ინტერესების გათვალისწინებით კი არ არის ნაკარნახევი, არამედ მათი პროფესიული დამოუკიდებლობის გამყარებისთვისაა გამიზნული, რაც, საბოლოო ჯამში, საჯარო ადმინისტრაციის ინსტიტუციურ განმტკიცებას ისახავს მიზნად. საჯარო მოხელის პროფესიული წინსვლა კარიერის პრინციპს ეფუძნება, რომელიც მათი კვალიფიკაციის მუდმივად ამაღლებას ითვალისწინებს. ფულადი ანაზღაურება ხდება წინაწარ დადგენილი სახელფასო განაკვეთით. საჯარო მოხელე ვალდებულია, მიუკერძოებლად განახორციელოს თავისი პროფესიული საქმიანო-

ბა. ეს ვალდებულება ზემდგომი პირის მიმართ ერთგულებაში კი არ უნდა გამოიხატებოდეს, არამედ ინსტიტუტის მიმართ დამოკიდებულებაში, რამაც, საბოლოოდ, პოლიტიკისაგან ბიუროკრატიული ორგანიზაციის დამოუკიდებლობა უნდა უზრუნველყოს.

ბიუროკრატიული ორგანიზაციის საქმიანობა მოქალაქეებისათვის წინასწარ გათვალაძია, რადგან იგი მხოლოდ კანონის საფუძველზე ხორციელდება. ის, თუ რამდენად კანონისმიერია ცალკეული ადმინისტრაციული ქმედება, შეიძლება სასამართლოს გზით გაკონტროლდეს. ბიუროკრატიული ადმინისტრაციის წერილობითი ფორმით მუშაობა ამის კარგ საფუძველს იძლევა. სასამართლო კონტროლთან ერთად, იერარქიული ორგანიზაციისთვის მნიშვნელოვანია საპარლამენტო კონტროლის პრინციპის არსებობა. ცალკეულმა მინისტრმა უნდა უზრუნველყოს, რომ უწყების ფარგლებში მისი ბრძანებები კონსტიტუციისა და კანონის შესაბამისად შესრულდეს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მისი პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხი დადგება.

ბიუროკრატიული ორგანიზაციის ზემოთ მოყვანილი ელემენტების მიხედვით შესაძლებელია დაჯამდეს, თუ რა ნიშნებით განსხვავდება დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის საფუძველზე მომუშავე თანამედროვე ბიუროკრატია განუვითარებელი ადმინისტრაციის მოდელისაგან. განუვითარებელი ადმინისტრაცია პიროვნულ ძალაუფლებასთანაა გაიგივებული, მაშინ, როდესაც თანამედროვე ბიუროკრატიულ მოდელში ადმინისტრაცია სახელმწიფო ინსტიტუტის სახით არის წარმოდგენილი. განუვითარებელი ადმინისტრაციისთვის დამახასიათებელია მოხელეთა თვითნებობა, მათი საკუთარი ინტერესების წინ დაყენება, უკონტროლობა. განვითარებული ბიუროკრატისთვის კი – მუშაობის მკაცრი ფორმალიზმი, მოხელეთა პროფესიონალიზმი, ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა და საქმიანობის როგორც სასამართლო, ისე სისტემატური იერარქიული კონტროლი.

ამდენად, საჯარო ადმინისტრაციის ბიუროკრატიული მოდელი საუკეთესო პასუხი იყო მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ ევროპაში საზოგადოებრივ გამონწვევაზე, რომლის მთავარ მიზანს

დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს განხორციელება წარმოადგენდა. ამ მოდელს დღესაც არ დაუკარგავს თავისი მნიშვნელობა. მართალია, მისი რეფორმირება და ოპტიმირება ადმინისტრაციული პოლიტიკის დღის წესრიგში მრავალჯერ დამდგარა, მაგრამ ალტერნატიული მოდელით მისი სრული შეცვლა შეუძლებელია. ბიუროკრატიული მოდელის ასეთი წარმატება იმით აიხსნება, რომ იგი, უწინარესად, მაღალგანვითარებული სამართლებრივი და ინსტიტუციური კულტურის ნაყოფია და არა მხოლოდ ორგანიზაციული კატეგორია.

ირაკლი კობახიძე

*ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის
სახელმწიფო უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი*

საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობა და სახელმწიფოს მოქმედების კონტროლის მექანიზმები

საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობა, როგორც ხელისუფლების შეზღუდვის მექანიზმი და დემოკრატიული ლეგიტიმაციის მედიუმი

საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობა სამართლებრივი სახელმწიფოს და დემოკრატიის ფუნდამენტური კონსტიტუციური პრინციპების რეალიზების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი საფუძველია.¹ იგი მოწოდებულია უზრუნველყოს საჯარო მმართველობის სამართლით შეზღუდვა, ხელისუფლების თვითნებობის პრევენცია და ინდივიდუალური თავისუფლების ქმედითი დაცვა. გარდა ამისა, საჯარო ხელისუფლების გამჭვირვალობა განიხილება, როგორც დემოკრატიული ლეგიტიმაციის მედიუმი.² ხელისუფლების გამჭვირვალობა, მისი მოქმედების განჭვრეტადობა და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა უზრუნველყოფს ე.წ. კომუნიკაციურ ლეგიტიმაციას, რომელიც საჯარო მმართველობის დემოკრატიულობის ხარისხის თვისებრივ ამაღლებას უწყობს ხელს.

¹ იხ. Scherzberg, Arno, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 291 ff.; ჯორბენაძე, სერგი, ინფორმაციის თავისუფლება: გზამკვლევი, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, პირველი გამოცემა, 2012, გვ. 10-11.

² იხ. Scherzberg, Arno, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 295 ff.

საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობა, უპირველეს ყოვლისა, უზრუნველყოფს ინფორმირებულ მოქალაქეს. ინდივიდის ინფორმირება და გათვითცნობიერება სახელმწიფოს მოქმედების შესახებ შინაარსობრივად ამდიდრებს დემოკრატიულ ლეგიტიმაციას. ამასთან, საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობის მიზანი კიდევ უფრო ფართოა და იგი უზრუნველყოფს არა მხოლოდ ინფორმირებულ, არამედ აქტიურ მოქალაქესაც. მმართველობის გამჭვირვალობამ და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობამ უნდა წაახალისოს პოლიტიკური კომუნიკაცია, განამტკიცოს ინდივიდის *status activus* სახელმწიფოს მიმართ და აქციოს იგი დემოკრატიული ლეგიტიმაციის პროცესის მაქსიმალურად აქტიურ მონაწილედ მისი განხორციელების ყველა ეტაპზე.

საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან ერთად, საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის უმნიშვნელოვანეს მექანიზმად გადანყვეტილებათა მიღების „პროცედურიზაცია“¹ და გადანყვეტილებათა მიღების კოოპერაციული პროცესის ჩამოყალიბება უნდა განვიხილოთ. საქვეყნობა არის ე.წ. „კარგი მმართველობის“ უმნიშვნელოვანესი ელემენტი,² რომელიც ხელისუფლებისა და მოქალაქის ორმხრივ სიახლოვეს წაახალისებს. ამ თვალსაზრისით, საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობა დატვირთულია არა მხოლოდ პოლიტიკური, არამედ უმნიშვნელოვანესი სოციალური ფუნქციითაც. ხელისუფლების გამჭვირვალობა არის სოციალური პროცესის და, ზოგადად, ჯანსაღი სოციალური სისტემის უმნიშვნელოვანესი ასპექტი. აქედან გამომდინარე, მისი უზრუნველყოფა სოციალური სახელმწიფოს კონსტიტუციური პრინციპის მოთხოვნადაც შეგვიძლია განვიხილოთ.³

¹ იქვე, S. 126 ff.

² იხ. What is good governance? UN ESCAP 2009 (<http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>).

³ იხ. Scherzberg, Arno, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 332 ff.

საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობის კონსტიტუციური გარანტიები საქართველოში

გამომდინარე საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობის პრინციპის უშუალო კავშირიდან სამართლებრივი სახელმწიფოს, დემოკრატიისა და სოციალური სახელმწიფოს პრინციპებთან, მის კონსტიტუციურ საფუძვლად, უპირველეს ყოვლისა, კონსტიტუციის პრეამბულა („ჩვენ, საქართველოს მოქალაქენი, რომელთა ურყევი ნებაა, დავამკვიდროთ დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება, (...) სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფო, უზრუნველვყოთ ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებანი და თავისუფლებანი, (...) ვაცხადებთ ამ კონსტიტუციას) და მე-5 მუხლის პირველი პუნქტი („საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი. სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში“) უნდა განვიხილოთ.

გარდა ამისა, საქართველოში საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობის უშუალო გარანტიებს ადგენს კონსტიტუციის 24-ე და 41-ე მუხლები. საქართველოს კონსტიტუციის 24-ე მუხლი განამტკიცებს ინფორმაციის თავისუფლების ძირითად უფლებას, ხოლო 41-ე მუხლი ადგენს მოქალაქეთათვის საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გარანტიას. კონსტიტუციის 41-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „საქართველოს ყოველ მოქალაქეს უფლება აქვს კანონით დადგენილი წესით გაეცნოს სახელმწიფო დაწესებულებებში მასზე არსებულ ინფორმაციას, აგრეთვე იქ არსებულ ოფიციალურ დოკუმენტებს, თუ ისინი არ შეიცავენ სახელმწიფო, პროფესიულ ან კომერციულ საიდუმლოებას“. 41-ე მუხლის მე-2 პუნქტი შეიცავს დათქმას, რომლის თანახმად, „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“.

საქართველოს კონსტიტუციის 24-ე და 41-ე მუხლების დებულებები თვისებრივად შეესაბამება ადამიანის ძირითად უფლებათა დაცვის საერთაშორისო სტანდარტებს და „ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის“ შესაბამის ნორმებს.

საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკანონმდებლო გარანტიები საქართველოში

საქართველოში საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის ძირითად მექანიზმებს ადგენს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, რომლის დებულებები არსებითად შეესაბამება ადმინისტრაციული წარმოების თანამედროვე, დემოკრატიულ სტანდარტებს. კოდექსის მე-10 მუხლი განამტკიცებს საქვეყნოობის პრინციპს, რომლის თანახმად, „ყველას აქვს უფლება, გაეცნოს ადმინისტრაციულ ორგანოში არსებულ საჯარო ინფორმაციას, აგრეთვე მიიღოს მისი ასლები, თუ ისინი არ შეიცავენ სახელმწიფო, პროფესიულ ან კომერციულ საიდუმლოებას ან პერსონალურ მონაცემებს“. ამასთან, კოდექსი განმარტავს საჯარო ინფორმაციის ცნებას და ადგენს, რომ მას განეკუთვნება ნებისმიერი ოფიციალური დოკუმენტი, ანუ საჯარო დაწესებულებაში დაცული, აგრეთვე საჯარო დაწესებულების ან მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივ საქმიანობასთან დაკავშირებით მიღებული, დამუშავებული, შექმნილი ან გაგზავნილი ინფორმაცია.¹

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი დეტალურად აწესრიგებს მოქალაქეებზე საჯარო ინფორმაციის გაცემის პროცედურას. კოდექსის თანახმად, საჯარო ინფორმაცია, როგორც წესი, ღიაა.² კოდექსის 37-ე მუხლი საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის უფლებას ნებისმიერ ფიზიკურ და იურიდიულ პირს ანიჭებს.

¹ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „მ“ ქვეპუნქტი.

² საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 28-ე მუხლის პირველი ნაწილი.

ამასთან, ინდივიდს არ მოეთხოვება შესაბამის განცხადებაში საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის მოტივისა და მიზნის მითითება. კოდექსი საჯარო დაწესებულებას ავალდებულებს საჯარო ინფორმაცია გასცეს დაუყოვნებლივ, ხოლო თუ საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნაზე პასუხის გაცემა ინფორმაციის დამუშავებას, მოძიებას ან სხვა საჯარო დაწესებულებასთან კონსულტაციას საჭიროებს დ მოთხოვნის წარდგენიდან არა უგვიანეს ათი დღისა. ამასთან, ათდღიანი ვადის საჭიროების შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია მოთხოვნისთანავე აცნობოს ამის შესახებ განმცხადებელს.¹ საჯარო დაწესებულების უარი საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე განმცხადებელს დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს. უარის შემთხვევაში საჯარო დაწესებულება ვალდებულია გადანყვეტილების მიღებიდან სამი დღის ვადაში პირს წერილობით განუმარტოს მისი უფლებები და გასაჩივრების წესი, ასევე მიუთითოს ის სტრუქტურული ქვედანაყოფი ან საჯარო დაწესებულება, რომელთანაც წარმოებდა კონსულტაცია ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის გადანყვეტილების მიღებისას.² კოდექსი დაუშვებლად აცხადებს საჯარო ინფორმაციის გაცემისათვის რაიმე სახის საფასურის დაწესებას, გარდა ასლის გადაღებისათვის აუცილებელი თანხის ანაზღაურებისა.³

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ითვალისწინებს საჯარო დაწესებულების მიერ საჯარო ინფორმაციის რეესტრის წარმოების ვალდებულებას, რომელშიც მიღებიდან, შექმნიდან, დამუშავებიდან ან გამოცემიდან ორი დღის ვადაში შეტანილ უნდა იქნეს მითითება ყველა საჯარო ინფორმაციაზე. გარდა ამისა, კოდექსი ითვალისწინებს ყველა საჯარო დაწესებულების მიერ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფასა და ინფორმაციის პროაქტიულ გამოქვეყნებაზე პასუხისმგებელი სა-

¹ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-40 მუხლი.

² საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 41-ე მუხლი.

³ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 38-ე მუხლი.

ჯარო მოსამსახურის დადგენის ვალდებულებას.¹ ბოლოს, კოდექსი ავალდებულებს ყველა საჯარო დაწესებულებას, ყოველი წლის 10 დეკემბერს საქართველოს პრეზიდენტს და პარლამენტს გაუგზავნოს სპეციალური ანგარიში, რომელშიც დეტალურად უნდა იყოს წარმოდგენილი მონაცემები საჯარო ინფორმაციის გაცემის, საჯარო მონაცემთა ბაზებისა და საჯარო მოსამსახურეთა მიერ შესაბამის ვალდებულებათა დარღვევის ფაქტების შესახებ.²

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის დებულებებზე მსჯელობისას, შეიძლება აღინიშნოს, რომ საქართველოს კანონმდებლობა საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკმაოდ მაღალ სტანდარტს აწესებს. იგი მოქალაქეთათვის ადგენს საჯარო ინფორმაციის დროული და სრულყოფილი ხელმისაწვდომობის გარანტიას, რაც ქმნის კარგ საფუძველს საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად.

ადმინისტრაციული წარმოების სტანდარტები საქართველოში

ადმინისტრაციული წარმოების თანამედროვე სტანდარტების საკანონმდებლო უზრუნველყოფა საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობის უმნიშვნელოვანესი წინაპირობაა. ამ თვალსაზრისით, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი მთელ რიგ ქმედით გარანტიებს ადგენს.

კოდექსი ინდივიდს, საჭიროებისამებრ, ადმინისტრაციული წარმოებაში უშუალო მონაწილეობის შესაძლებლობით უზრუნველყოფს. კერძოდ, თუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით შეიძლება გაუარესდეს პირის სამართლებრივი მდგომარეობა, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ აცნობოს დაინტერესებულ მხარეს და უზრუნველყოს მისი მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში. ამასთან, თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ორგანო ვალდებულია წერილობითი თხოვნის

¹ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 36-ე მუხლი.

² საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 49-ე მუხლი.

საფუძველზე ადმინისტრაციულ წარმოებაში ჩააბას მასში მონაწილეობის უფლების მქონე პირი.¹ ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე დაინტერესებულ მხარეს უფლება აქვს გაეცნოს წარმოების მასალებს და მოითხოვოს მათი ასლების გადაცემა.²

აღსანიშნავია, რომ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ადგენს საჯარო დაწესებულების მიერ სამართლებრივი აქტის დასაბუთების ვალდებულებას. წერილობითი ფორმით გამოცემული ნებისმიერი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, გარდა კოდექსით მკაცრად განსაზღვრული გამონაკლისი შემთხვევებისა, უნდა შეიცავდეს წერილობით დასაბუთებას. ამასთან, თუ ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას მოქმედებდა დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, წერილობით დასაბუთებაში მიეთითება ყველა ის ფაქტობრივი გარემოება, რომელსაც არსებითი მნიშვნელობა ჰქონდა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას.³

კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღებისას, გარდა კანონით დადგენილი გამონაკლისი შემთხვევებისა, გამოიყენება საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებისათვის დადგენილი წესები. ამასთან, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი უზრუნველყოფს კოლეგიური ორგანოების სხდომების საჯაროობას. კერძოდ, კოდექსის 34-ე მუხლის თანახმად, ნებისმიერი კოლეგიური საჯარო დაწესებულება ვალდებულია ერთი კვირით ადრე საჯაროდ გამოაცხადოს მომავალი სხდომის, მისი ჩატარების ადგილის, დროისა და დღის წესრიგის თაობაზე, ხოლო შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებისას დ აგრეთვე მისი დახურვის შესახებ.⁴ გარდა ამისა, კოდ-

¹ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 95-ე მუხლი.

² საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 99-ე მუხლი.

³ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 53-ე მუხლი.

⁴ გადაუდებელი აუცილებლობისას კოლეგიური საჯარო დაწესებულება უფლებამოსილია ჩაატაროს სხდომა ამ წესების დაუცველად. ამ

ექსი ითვალისწინებს კოლექტიური ორგანოს ვალდებულებას, სათანადო წესით, წინასწარ გამოაქვეყნოს ან საჯაროდ გამოაცხადოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი.¹

შეიძლება აღინიშნოს, რომ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მსგავსად, ადმინისტრაციული წარმოების მონესრიგების შემთხვევაშიც, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი საჯარო დაწესებულების გამჭვირვალობისა და ღიაობის საკმაოდ მაღალ სტანდარტს ადგენს.

ინფორმაციის საჯაროობის მიმართ დადგენილი შეზღუდვები

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, დეტალურად აწესრიგებს ინფორმაციის საჯაროობის მიმართ დადგენილ შეზღუდვებს. კერძოდ, კოდექსი ადგენს პერსონალური მონაცემების, კომერციული საიდუმლოების, პროფესიული საიდუმლოებისა და სახელმწიფო საიდუმლოების ცნებებს.² პერსონალურ მონაცემებს განეკუთვნება ნებისმიერი ინფორმაცია, რომელიც უკავშირდება იდენტიფიცირებულ ან იდენტიფიცირებად ფიზიკურ პირს; კომერციულ საიდუმლოებად განიხილება ინფორმაცია კომერციული ფასეულობის მქონე გეგმის, ფორმულის, პროცესის, საშუალების თაობაზე ან ნებისმიერი სხვა ინფორმაცია, რომელიც გამოიყენება საქონლის საწარმოებლად, მოსამზადებლად, გადასამუშავებლად ან მომსახურების გასანევად, ან/და რომელიც წარმოადგენს სიახლეს ან ტექნიკური შემოქმედების მნიშვნელოვან შედეგს, აგრეთვე სხვა ინფორმა-

შემთხვევაში საჯარო დაწესებულება ვალდებულია დაუყოვნებლივ გამოაცხადოს სხდომის ჩატარების ადგილის, დროისა და დღის წესრიგის თაობაზე, ხოლო შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებისა და აგრეთვე მისი დახურვის შესახებ (34-ე მუხლის მე-2 ნაწილი).

¹ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 106² მუხლი.

² საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 27¹, 27², 27³ და 27⁴ მუხლები.

ცია, რომლის გამჟღავნებამ შესაძლოა ზიანი მიაყენოს პირის კონკურენტუნარიანობას; პროფესიულ საიდუმლოებას განეკუთვნება ინფორმაცია, რომელიც წარმოადგენს სხვის პერსონალურ მონაცემებს ან კომერციულ საიდუმლოებას და პირისათვის ცნობილი გახდა პროფესიული მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით; სახელმწიფო საიდუმლოებას მიკუთვნებული ინფორმაცია განისაზღვრება სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ სპეციალური კანონმდებლობით.

აღსანიშნავია, რომ კომერციული, პროფესიული და სახელმწიფო საიდუმლოების ცნებები კანონმდებლობით შედარებით ცხადად არის ჩამოყალიბებული და, შესაბამისად, მათი განმარტება პრაქტიკაში არსებითი სირთულეებით არ ხასიათდება. ამის საპირისპიროდ, ბუნდოვანია პერსონალური მონაცემების დეფინიცია, რაც საჯარო დაწესებულებებს მანიპულირებისა და საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე არამართლზომიერად უარის თქმის შესაძლებლობას აძლევს.

პრაქტიკაში გამოვლენილი პრობლემები, მმართველობის გამჭვირვალობის გაუმჯობესების ტენდენციები და პერსპექტივები

თანამედროვე სტანდარტებთან საქართველოს კანონმდებლობის არსებითი შესაბამისობის მიუხედავად, საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით, ქვეყანაში კვლავაც მრავალი პრობლემა რჩება. საჯარო დაწესებულებების საქმიანობის პრაქტიკაზე დაკვირვებისას, ვლინდება მთელი რიგი დარღვევები, რომლებიც ქვეყანაში სამართლებრივი სახელმწიფოს და დემოკრატიის პრინციპების სრულფასოვან რეალიზებას მნიშვნელოვან დაბრკოლებას უქმნის. უკანასკნელი წლების განმავლობაში, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და სხვა დაინტერესებული სუბიექტების მიერ მრავლად აღირიცხებოდა ისეთი ფაქტები, როგორცაა საჯარო დაწესებულებების მიერ საჯარო ინფორმაციის არგაცემა ყოველგვარი ახსნა-განმარტების გარეშე, საჯარო ინფორმაციის გაცემა ზოგადი ადმინისტრაცი-

ული კოდექსით დადგენილი ვადების დარღვევით, საჯარო დაწესებულების მიერ არასრულყოფილი ინფორმაციის მიწოდება, საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმა საჯარო ინფორმაციისა და პერსონალური მონაცემების ცნებების მცდარი განმარტების საფუძველზე, საჯარო ინფორმაციის არამართლზომიერი გასაიდუმლოება დოკუმენტების გრიფირების ბუნდოვანი კრიტერიუმების გამოყენებით და სხვ. გარდა ამისა, ადმინისტრაციული დაწესებულებები არცთუ იშვიათად უგულუბელყოფდნენ ადმინისტრაციული წარმოების კანონით დადგენილ პროცედურებს.¹

თუმცა, უკანასკნელ პერიოდში, საქართველოში აღინიშნება მნიშვნელოვანი პროგრესი საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით. 2013 წელს დაფიქსირდა საჯარო ინფორმაციის გაცემის პრაქტიკის გაუმჯობესება. ქვეყანაში ინერგება ინფორმაციის გასაჯაროების ელექტრონული სისტემები. განსაკუთრებული აღნიშვნის ღირსია სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობის სრულყოფა და შესყიდვების განხორციელების ელექტრონული სისტემის შექმნა, რამაც მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა საჯარო ფინანსების მართვის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფაში.

2012 წელს საქართველოში ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დაინერგა და 2013 წლიდან ამოქმედდა საჯარო ინფორმა-

¹ საქართველოში საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომის მდგომარეობის შესახებ დეტალური ინფორმაციისთვის იხ. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საქართველოში, საინფორმაციო ბიულეტენი 5 (2012-2013), IDFI; ინფორმაციის თავისუფლება: კანონმდებლობა და პრაქტიკა (საქართველო, ამერიკის შეერთებული შტატები, გაერთიანებული სამეფო/მოტლანდია, ესტონეთი - შედარებითი ანალიზი), IDFI, 2012; ინფორმაციის თავისუფლება საქართველოში: სასამართლო პრაქტიკის ძირითადი ტენდენციები (2008-2010), თბილისი, 2011.

ციის პროაქტიული გამოქვეყნების ინოვაციური პრაქტიკა, რაც გულისხმობს საჯარო დაწესებულების მიერ საზოგადოებრივი ინტერესის მატარებელი საჯარო ინფორმაციის წინასწარ განთავსებას ელექტრონულ რესურსებზე.¹

განსაკუთრებული აღნიშვნის ღირსია არასამთავრობო სექტორის როლი საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფაში. არასამთავრობო ორგანიზაციების მრავალწლიანმა ძალისხმევამ მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა სახელმწიფოს მოქმედების მიმართ საზოგადოების ინტერესის გაღვივებასა და საჯარო მმართველობის პრაქტიკის დახვეწაში. უნდა ვივარაუდოთ, რომ პოსტ-კომუნისტური ქართული საზოგადოების სამოქალაქო კულტურისა და თვითშეგნების თანდათანობითი განვითარება პრაქტიკის შემდგომ გაუმჯობესებას უზრუნველყოფს. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და საჯარო გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესის სათანადო საკანონმდებლო მონესრიგება არის საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობისა და სახელმწიფოს მოქმედების ქმედითი კონტროლის მხოლოდ ერთ-ერთი მექანიზმი. ქვეყანაში სამართლებრივი სახელმწიფოს და დემოკრატიის პრინციპების სრულფასოვანი რეალიზება საჭიროებს მმართველობის სისტემის კომპლექსურ რეფორმას, რაც, უწინარეს ყოვლისა, ხელისუფლების დანაწილების უზრუნველყოფაში, მმართველობის სისტემის სათანადო დეცენტრალიზაციასა და „კარგი მმართველობის“ პრინციპების სისტემურ დანერგვაში უნდა გამოიხატოს.

¹ იხ. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 28-ე მუხლის მე-2 ნაწილი. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნება არ ათავისუფლებს საჯარო დაწესებულებას იმავე ან სხვა საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის შემთხვევაში მისი დადგენილი წესით გაცემის ვალდებულებისგან (მე-40 მუხლის მე-3 ნაწილი).

ქრისტიან კოხი

*შპაიერის ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა
უნივერსიტეტის პროფესორი*

საჯარო სამსახურის სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი საფუძვლები

A. შესავალი

ამ სტატიაში¹ გაანალიზებულ და შეფასებულ უნდა იქნეს საქართველოში, ისევე როგორც სომხეთსა და აზერბაიჯანში, საჯარო ადმინისტრაციის სფეროში მიმდინარე რეფორმების აქამდე არსებული გამოცდილება და წარმოჩინდეს განვითარების პერსპექტივები, ყურადღების გამახვილებით იმ კითხვაზე, თუ რა როლს თამაშობს საჯარო ადმინისტრაცია დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს ეფექტურ განვითარებაში – საჯარო ადმინისტრაცია საქართველოში აქამდე მიმდინარე რეფორმის პროცესში ხომ დემოკრატიული სისტემისაგან საკმაოდ განცალკევებულ სფეროდ აღიქმება! რაციონალიზაციის, ეკონომიზაციის, ეფექტიანობის, რეზულტატიურობისა და ეფექტურობის, როგორც რეფორმის ჩვეულებრივი უმთავრესი მიზნების, საპირისპიროდ, ინტერესის წინა პლანზე უნდა გადმოვიდეს საჯარო მმართველობის ნორმატიულ-სამართლებრივი ბაზა, დემოკრატიული ლეგიტიმაცია და ამასთანავე, მმართველობის დემოკრატიასთან იდენტურობის საკითხი.

¹ მოხსენება, წაკითხული რეგიონულ კონფერენციაზე: საჯარო მმართველობის ტრანსფორმაცია სამხრეთ კავკასიაში: გამოცდილება და პერსპექტივები, 2013 წლის 16-17 სექტემბერი, თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი.

ნებისმიერ შედარებით მეთოდს გააჩნია თავისი დადებითი და უარყოფითი მხარეები, თავისი ფარგლები: რჩება ის კონტექსტზე ორიენტირებული შინაარსის ფარგლებში თუ შესაძლებელია საჯარო სამსახურთან დაკავშირებული მოსაზრებებისათვის უნივერსალურობის მინიჭება? რა როლს ასრულებს ამასობაში მრავალ სახელმწიფოში შესამჩნევი ტენდენცია „ბიუროკრატიზაციისა“? უბრუნებს ეს უკანასკნელი საჯარო სამსახურს ფუნქციასა და მნიშვნელობას – „არსს“, თუ კვლავინდებურად საქმე ეხება პოლიტიკურად შეპირობებულ/ინდუცირებულ და თვითინდუცირებულ დამბლასა და სასწრაფო მცდელობას თვითდისციპლინის განხორციელებისა აზროვნებასა და ქმედებებში? საჯარო სამსახურის იდეალს, ყოველი მართლწესრიგის თვალსაზრისიდან გამომდინარე, შეიძლება მხოლოდ დისტანციიდან მიეზღოს თავისი.

და ხელახლა მოპოვებული რესპუბლიკურობის კონტურის კონტექსტში, რომელიც შენარჩუნებულ და აღორძინებულ უნდა იქნეს, შემოდის „ჰეროიკულობის“ მომენტი (გიორგი ხუბუა), მზერით დამოუკიდებლობისაკენ და სამოსამართლეო კორპუსის ჩამოყალიბების ამოცანით, რაც, პირველ ყოვლისა, სწორედ რომ მოხელეებსა და, საერთოდ, მთელ საჯარო სამსახურს შეეხება. ამას ემატება მოდერნიზებული ადმინისტრაციის სხვა ასპექტებიც; აქაც დიდი მოლოდინებია საჯარო სამსახურისადმი, ორიენტირებული კლიენტურასა და მოთხოვნაზე, ბიუჯეტზე, დეცენტრალიზებულ პასუხისმგებლობაზე, პასუხისმგებლობის გადანაწილებაზე სახელმწიფოსა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის, ისევ და ისევ კორუფციის პრევენციაზე ორიენტაციით. გვინდა დავასახელოთ ზოგიერთი მაგალითი.

I. საჯარო სამსახური გერმანიაში (შედარებითი ანალიზი)

ქვემოთ ძალზე მოზომილი შედარებითი ანალიზის ქვეშ მოექცევა საჯარო სამსახური და კერძოდ (გერმანული წარმოდგენების შესაბამისად) მოხელეთა კორპუსი, როგორც იუსტიციის სისტემის პერსონალური უზრუნველყოფა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის გამომხატველი და განმახორციელებელი.

პროფესიული მოხელეები და პროფესიული მოსამართლეები ითვლებიან ადმინისტრაციისა და იუსტიციის ლეგალურობის, სტაბილურობისა და ნეიტრალობის გარანტიად, ასევე, სხვათა შორის, საპარლამენტო სისტემის ფუნქციონირების გარანტიად. მოხელის (და ასევე მოსამართლის) დამოკიდებულება კანონსა და სამართალზე ქმნის სამართლებრივი და კონსტიტუციური სახელმწიფოს მთავარ ელემენტს; კანონსა და სამართალზე დამოკიდებული მოხელე (და მოსამართლე) ავლენს სამართლებრივი სახელმწიფოს მთავარ მიზანს, ააშკარავებს მას და ხდის მას განხორციელებადად (აღსრულებადად). „სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივ ნომოკრატიას“¹ ესაჭიროება „ინსტიტუციონალური და ორგანიზაციული უზრუნველყოფა კონსტიტუციის ეფექტიანი რეალიზაციისა და ეფექტური სამართლებრივი დაცვისათვის“²; აქ საქმე იმას ეხება, რომ უზრუნველყოფილ იქნეს „კანონზომიერება გამოყენებაში“³.

II. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები

სამართლებრივი სახელმწიფოებრიობის შემდეგი ელემენტები⁴, პრინციპში, საერთო კონსტიტუციური სუბსტანციის სახით, შეიძლება გამოყენებულ იქნეს სამართლებრივი მართლწესრიგების შედარებაშიც: კანონმდებლობის დამოკიდებულება საპარლამენტო

¹ Detlef Merten, Berufsfreiheit des Beamten und Berufsbeamtentum, კრებულში: Detlef Merten./Hans-Jürgen Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa (HGR), ტომი V, ჰაიდელბერგი, 2013, § 114 ველი 49.

² Merten, როგორც მითითებულია

³ Merten, როგორც მითითებულია.

⁴ შდრ. აქ; Sebastian Müller-Franken, Verwaltung. კრებულში: FS P. Kirchhof 2013, § 73, ველი 13; ასევე Eberhard Schmidt-Aßmann, Der Rechtsstaat, კრებულში: Josef Isensee/Paul Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts (HStR), მე-3 გამოც., ჰაიდელბერგი, ტომი II, § 26.

ნყოფიერად; აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოკიდებულება კანონსა და სამართალზე, კერძოდ კანონის უპირატესობისა და კანონის პირობების დაცვის გზით (თავისუფლებისა და საკუთრების ხელყოფისას); ხელისუფლების გადანაწილების პრინციპი¹ – კერძოდ, ადმინისტრაციის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა; უფლების ეფექტიანი დაცვა დამოუკიდებელი სასამართლოების მეშვეობით – მაგრამ პროცედურულად და პროცესუალურად განონასწორებელი, და არა სასამართლო კონტროლის უბრალო „მაქსიმალიზაციის“ გზით.

სუბიექტურ-სამართლებრივი თვალსაზრისით, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი ვლინდება ძირითადი უფლებების განზომილებაში: ძირითადი უფლებების დაცვა ევალება ხელისუფლების ყველა შტოს (ძირითადი კანონის 1-ლი მუხლი აბზ. 3), ფუნდამენტური უფლებების შეზღუდვა ლეგიტიმურია მხოლოდ გამონაკლის სფეროებში, რომლებშიც ძირითად უფლებათა განხორციელება საჯარო-სამართლებრივად ინსტიტუციონალიზებულია და ადმინისტრირებულ უნდა იქნეს (მაგალითად, და უპირველეს ყოვლისა, უმაღლესი სკოლების სფეროში). საჯარო მოხელეები, რომლებსაც ძირითადი კანონის 33-ე მუხლიდან გამომდინარე, ძირითად უფლებათა/ფუნდამენტურ უფლებათა მსგავსი უფლებები გააჩნიათ, განიხილებიან აქ თავიანთ ინდივიდუალურ პროფესიულ ყოფიერებაში (სტატუსის თვალსაზრისით). შემდეგ დასახელებულ უნდა იქნეს ადამიანის ღირსების დაცვის ვალდებულება, როგორც უნივერსალური, უცვლელი პრინციპი,² თავისუფლებათა უფლებების დაცვა, თანასწორობის უფლების დაცვა, ამ უფლებებით სარგებლობის თანასწორობის გაგებითაც (სამართლებრივი

¹ Schmidt-Abmann, როგორც მითითებულია, § 26 ველი 47 და შემდეგი, 70 და შემდეგი.

² Schmidt-Abmann, როგორც მითითებულია, § 26 ველი 30 და შემდეგი; Josef Isensee, *Würde des Menschen*, კრებულში: HGR, ტომი IV, ჰაიდელბერგი 2011, § 87 ველი 22 და შემდეგი, 39 და შემდეგი, 96 და შემდეგი, 124, 195.

ნყოფის შესახებ კონცეფციები, გადანაწილების კრიტერიუმები); დაბოლოს, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი რეალიზდება სახელმწიფოს მხრიდან დაცვის ვალდებულებაში, ამოცანა, რომელიც ასევე მოიცავს ფუნდამენტური უფლებების ეფექტს.

მაგრამ კონსტიტუციაში სამართლებრივი სახელმწიფოს სასარგებლოდ მიღებული გადანყვეტილება არ ამოიწურება მისი ცალკეული გამონათქვამებით, არამედ ბევრად მეტია, ვიდრე მისი ცალკეული ნაწილების ჯამი¹; ყოველ შემთხვევაში ჩნდება სამართლებრივი სახელმწიფოს სხვა ინტეგრალური ელემენტები, რომლებიც ახასიათებს ადმინისტრაციულ სამართალს (და რომლებიც – თითოეული თავისებურად – ზეგავლენას ახდენს საჯარო სამსახურის სამართალზე, განსაკუთრებით კი სამოხელეო სამართალზე): სამართლებრივი უსაფრთხოების მოთხოვნა, განსაზღვრულობის მოთხოვნა, პროპორციულობის პრინციპი, ნდობის დაცვის პრინციპი, გადანყვეტილების მიღების თავისუფლება, მიუკერძოებლობა, ბოროტი განზრახვისთვის თავის არიდება. „სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი ადმინისტრაციის ელემენტარული მოთხოვნაა, სამართალი კატეგორიულად დადგინდეს მხოლოდ და მხოლოდ ურთიერთსაწინააღმდეგო აზრთა ჭიდილის შედეგად“².

B. სამართლებრივი სახელმწიფო, იუსტიციის დამოუკიდებლობა და საჯარო სამსახურის საფუძვლები საქართველოს, სომხეთისა და აზერბაიჯანის კონსტიტუციებში

მიმოხილვაში ვეხებით იმ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ საფუძვლებს, რომლებმაც სამართლებრივი სახელმწიფო და საჯარო სამსახურის (დამოუკიდებელი სასამართლოს ჩათვლით) საფუძვლები და ფუნქციონირებისათვის აუცილებელი პირობები საქართველოსა და მის მეზობელ სომხეთსა და აზერბაიჯანში

¹ Müller-Franken, როგორც მითითებულია, ველი 14.

² Müller-Franken, როგორც მითითებულია, ველი 14. FN 49, Paul Kirchhof-ის გათვალისწინებით და მასზე მითითებით.

უნდა დაამკვიდრონ მართლწესრიგში, ადმინისტრაციასა და სასამართლო პრაქტიკაში და რომლებიც აქ წარმოდგენილი უნდა იყოს შედარებითი პარამეტრების სახით. ამასთან, ცხადია, გასათვალისწინებელია, რომ აქ შედარების ობიექტია საპრეზიდენტო დემოკრატიები საჯარო სამსახურის ცენტრალურ-სახელმწიფოებრივ ადმინისტრაციულსა და პრეზიდენტზე ორიენტირებულ სტრუქტურაში¹.

I. სამართლებრივი სახელმწიფოებრიობა

1. საქართველო

ა) სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფო

სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი ურყევად არის ჩადებული საქართველოს კონსტიტუციაში, როცა საქართველოს მოქალაქეები კონსტიტუციის პრეამბულაში აცხადებენ „ურყევ ნებას“, „დაამკვიდრონ დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება და ეკონომიკური თავისუფლება, ააშენონ სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფო, უზრუნველყონ ადამიანის საყოველ-

¹ ამ შეფასებასთან დაკავშირებით შდრ. მაგალითად, Gerd Morgenthaler/Christian Heuser, *Die Verfassung der Republik Aserbaidzhan*, ZaöRV 69 (2009), გვ. 365 (378, 389 და შემდეგი). შდრ. ზოგადად შედარებით სამართალში სამართლებრივი სახელმწიფოს საკითხთან დაკავშირებით *Schmidt-Aßmann*, HGR I, § 26 ველი 101, აგრეთვე *Karl-Peter Sommermann*, *Funktionen und Methoden der Grundrechtsvergleichung*, ნინგში: HGR, ტომი I, 2004, § 16 ველი 47, 50 და შემდეგი, 75 და შემდეგი; აგრეთვე *Peter Häberle*, *Wechselwirkungen zwischen deutschen und ausländischen Verfassungen*, კრებულში: HGR I, § 7 ველი 21 -33 („Sonderstatus“), 37 (Rechtsschutzgarantien) და ხელისუფლების გადანაწილების ასპექტთან დაკავშირებით ველი 58 და შემდეგი; გარდა ამისა „საჯარო სამსახურის ტრანსფორმაციის საკითხთან დაკავშირებით შედარებით ასპექტში“ იხ. *Ulrich Battis*, *Öffentlicher Dienst* § 74 ველი 3 და შემდეგი, 8 (გვ. 799 [800 და შემდეგი]).

თაოდ აღიარებული უფლებანი და თავისუფლებანი, განამტკიცონ სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობა და სხვა ხალხებთან მშვიდობიანი ურთიერთობა, ეყრდნობიან რა ქართველი ერის მრავალსაუკუნოვანი სახელმწიფოებრიობის ტრადიციებსა და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ძირითად პრინციპებს“. ეს საკუთარი ისტორიული კავშირის გამაცნობიერებელი “rule-of-law based social State” გამყარებულია რეგიონალური თვითმმართველობის პრინციპით, რომელიც ფუნქციონირებს „სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეუღახავად“¹, ამასთან, რეგიონული თვითმმართველობის ორგანოთა ჩამოყალიბების წესი, მათი უფლებამოსილებები და სახელმწიფო ორგანოებთან კავშირი განისაზღვრება ორგანული კანონით².

ბ) კონსტიტუციის უზენაესობა

საზვასამულია სამართლებრივი სახელმწიფოებრიობის პრინციპი, როგორც უზენაესი პრინციპი³, ვინაიდან საქართველოს კონსტიტუცია სახელმწიფოს უზენაესი კანონია. ყველა სხვა სამართლებრივი აქტი უნდა შეესაბამებოდეს კონსტიტუციას და საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ ნორმებსა და პრინციპებს⁴; საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს აქვს უპირატესი იურიდიული ძალა შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტების მიმართ, თუ ისინი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, კონსტიტუციურ შეთანხმებას (30.03.2001 826).

¹ 2008 წლის 10 ოქტომბრის მდგომარეობით დარედაქტირებული საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის №4-ის 1-ლი წინადადების მიხედვით;

² საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის №4-ის მე-3 წინადად., ცვლილება შეტანილია 2004 წლის 6 თებერვალს კანონით 3272;

³ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 6 1.

⁴ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 6 2.

ასევე ხაზგასმულია სამართლებრივი თანასწორობა, ვინაიდან „ყველა ადამიანი დაბადებით თავისუფალია და კანონის წინაშე თანასწორი“¹. სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი აზროვნება ასევე ვლინდება უმცირესობათა დისკრიმინაციის ამკრძალავ ნორმებში², ვინაიდან „განურჩევლად რასისა, ენისა, ეროვნული და რელიგიური კუთვნილებისა საქართველოს მოქალაქეები თანასწორნი არიან თავიანთ სოციალურ, ეკონომიკურ, კულტურულ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში“.

2. სომხეთი

ა) ხელისუფლების დანაწილება და თანასწორობა

სომხეთის რესპუბლიკაც არის სუვერენული, დემოკრატიული და სოციალური სახელმწიფო³, რომელშიც ძალაუფლება ეკუთვნის ხალხს, რომელიც თავის ხელისუფლებას ახორციელებს თავისუფალი არჩევნების, რეფერენდუმისა და, აგრეთვე, კონსტიტუციით დადგენილი სახელმწიფო ორგანოების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა მეშვეობით⁴, რითაც კონსტიტუციურ-სამართლებრივად არის აღწერილი საჯარო მოხელეთა ფუნქცია და მათი სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობა. კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ორიენტაციას მოსდევს კანონის უზენაესობა და ხელისუფლების გადანაწილების პრინციპი, როგორც საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების დანაწილებისა და თანასწორობის გამოხატულება⁵. კანონის უზენაესობა კიდევ

¹ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 14.

² საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 38 1 წინადადება 1.

³ 1995 წლის 5 ივლისის სომხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 1-ლი მუხლი, ცვლილებებით ძალაშია 2005 წლის 6 დეკემბრის კანონის საფუძველზე.

⁴ სომხეთის კონსტიტუცია, მუხლი 2 მე-2 წინადადება.

⁵ სომხეთის კონსტიტუცია, მუხლი 5, 1-ლი წინადადება.

უფრო კონკრეტდება¹, როცა ვკითხულობთ: „სახელმწიფო ორგანოები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები და თანამდებობის პირები უფლებამოსილი არიან განახორციელონ ისეთი ქმედებები, რომელთა განხორციელების უფლებამოსილებაც გააჩნიათ მათ კონსტიტუციით ან კანონით“.

ინტენსიურად მუშავდება კონსტიტუციური და კანონისმიერი რეგულაციები², ვინაიდან სომხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციას უმაღლესი იურიდიული ძალა და მის ნორმებს კი უშუალო მოქმედების ძალა გააჩნია³; მისი კანონები კონსტიტუციას უნდა შეესაბამებოდეს. სხვა ნორმატიული აქტები უნდა შეესაბამებოდეს კონსტიტუციასა და კანონებს⁴. საერთაშორისო ხელშეკრულებებიც სომხეთის რესპუბლიკის სამართლებრივი სისტემის შემადგენელი ნაწილია⁵. აქედან გამომდინარე, არ შეიძლება რატიფიცირებულ იქნას ის საერთაშორისო ხელშეკრულებები, რომლებიც [...] კონსტიტუციას ეწინააღმდეგება⁶. გარდა ამისა ხდება კონსტიტუციური საფუძვლის გამყარებაც⁷: „ნორმატიული სამართლებრივი აქტები გამოდის კონსტიტუციისა და კანონების საფუძველზე მათი განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით“.

თითოეულის კონსტიტუციური ინსტრუმენტები ამკარად უკავშირდება თანამდებობის პირებისადმი წაყენებულ სამსახურებრივ-სამართლებრივ მოთხოვნებს, გააჩნია რა თითოეულ მათგანს უფლება, საკუთარი პიროვნული თუ საზოგადოებრი-

¹ სომხეთის კონსტიტუცია, მუხლი 5, მე-3 წინადადება.

² სომხეთის კონსტიტუცია, მუხლი 6.

³ სომხეთის კონსტიტუცია, მუხლი 6, 1-ლი აბზ., 1-ლი წინადადება.

⁴ სომხეთის კონსტიტუცია, მუხლი 6, 1-ლი აბზაცი, მე-2 და მე-3 წინადადებები.

⁵ სომხეთის კონსტიტუცია, მუხლი 6, აბზ. 3, მე-2 წინადადება.

⁶ სომხეთის კონსტიტუციის მე-6 მუხლის მე-3 აბზაცის მე-4 წინადადების შესაბამისად.

⁷ სომხეთის კონსტიტუცია, მუხლი 6, აბზ. 4.

ვი ინტერესების დაცვის მიზნით მიმართოს სათანადო სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, ასევე თანამდებობის პირებს წინადადებებით და მიიღოს მათგან სათანადო პასუხი გონივრულ ვადაში¹; ამით ფორმულირებულია დამატებითი მოთხოვნები სამთავრობო და ადმინისტრაციული პრაქტიკის სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი ხარისხისადმი.

ბ) საპრეზიდენტო ფუნქციების მნიშვნელობა

აღმასრულებელი ხელისუფლების საპრეზიდენტო ფუნქციების გამოკვეთით 85-ე მუხლში („მთავრობა“) ხაზგასმულია იმპლემენტაციასთან დაკავშირებით ადმინისტრაციისათვის მიცემული დავალებების ლეგიტიმაციის მაღალი ხარისხი და ამით კი საჯარო ადმინისტრაციის არსებითი, სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი ელემენტი. სამართლებრივი სახელმწიფოებრიობის უზენაესობა გამოიხატება, უპირველეს ყოვლისა, განცხადებაში, რომ მთავრობის უფლებამოსილებანი განისაზღვრება კონსტიტუციითა და კანონებით^{2/3}.

მთავრობის (ორგანიზაციული და ფუნქციური) სტრუქტურა ყალიბდება კანონის საფუძველზე მთავრობის წინადადებით⁴; თუმცა მთავრობისა და მისი ქვემდებარე სახელმწიფო მმართველობის სხვა ორგანოთა [...] საქმიანობის ორგანიზაციის პროცედურა განისაზღვრება რესპუბლიკის პრეზიდენტის ბრძანებულებით პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით⁵. ამდენად, საპრეზი-

¹ სომხეთის კონსტიტუცია, მუხლი 27 1-ლი აბზ.

² სომხეთის კონსტიტუცია, მუხლი 85, აბზაცი 4.

³ მთავრობა შედგება პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისაგან (სომხეთის კონსტიტუცია, მუხლი 85, აბზ. 3, 1-ლი წინადადება), რომლებიც სავალდებულოდ სომხეთის რესპუბლიკის მოქალაქეები უნდა იყვნენ (მუხლი 85 აბზაცი 3 წინადადება 3).

⁴ სომხეთის კონსტიტუცია, მუხლი 85, აბზ. 5, 1-ლი წინადადება.

⁵ სომხეთის კონსტიტუცია, მუხლი 85, აბზ. 5, მე-2 წინადადება.

დენტო ფუნქციები გარკვევით აისახება მთავრობის ფუნქციებში, ისე როგორც პოლიტიკის ფორმირება დიფერენცირებულად არის კონსტიტუციით ინტერპრეტირებული: „სომხეთის რესპუბლიკის საშინაო პოლიტიკა ყალიბდება და ხორციელდება რესპუბლიკის მთავრობის მიერ“¹, მაშინ როცა საგარეო პოლიტიკა ყალიბდება და ხორციელდება მთავრობისა და პრეზიდენტის მიერ ერთობლივად². სხვა მხრივ, მთავრობის კომპეტენციას განეკუთვნება სახელმწიფო მმართველობის ყველა საკითხი, რომლებიც კანონით არ შედის სხვა სახელმწიფო ორგანოების ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კომპეტენციაში³. სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი პასუხისმგებლობა პოლიტიკის განსაზღვრაში იმ მიმართულებით ღრმავდება, რომ „სამთავრობო გადაწყვეტილებები კონსტიტუციის, საერთაშორისო ხელშეკრულებების, სომხეთის რესპუბლიკის კანონების ან რესპუბლიკის პრეზიდენტის ნორმატიული აქტების საფუძველზე და მათი დანერგვის უზრუნველყოფის მიზნით უნდა იქნეს მიღებული და რესპუბლიკის მთელ ტერიტორიაზე აღსრულებული“⁴.

3. აზერბაიჯანი

ა) ტრადიცია და სახელმწიფოებრიობის თავისთავადობა

კონსტიტუციისა და სამართლებრივი სახელმწიფოებრიობის უზენაესობა ჩადებულია უკვე კონსტიტუციის პრეამბულაში, ადასტურებს რა აზერბაიჯანის „ხალხი თავისი სახელმწიფოებრიობის საუკუნოვან ტრადიციას, ააგოს სამართლებრივი სახელმწიფო, რომელიც უზრუნველყოფს კანონის უზენაესობას,

¹ სომხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 85-ე მუხლის, 1-ლი აბზაცის 1-ლი წინადადების თანახმად.

² სომხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 85-ე მუხლის, 1-ლი აბზაცის მე-2 წინადადების თანახმად.

³ სომხეთის კონსტიტუციის მუხლი 85, აბზ. 1 წინადადება 3.

⁴ სომხეთის კონსტიტუცია, მუხლი 85, აბზაცი 2.

როგორც ხალხის ნების გამოხატულებას. სახელმწიფოს საფუძვლებში ფუძემდებლური აკორდია დემოკრატიული, კონსტიტუციური, საერო და უნიტარული რესპუბლიკა¹. აზერბაიჯანის რესპუბლიკაში სახელმწიფო ხელისუფლება შიდა საკითხებში შეზღუდულია სამართლით და საგარეო საკითხებში მხოლოდ იმ დებულებებით, რომლებიც გამომდინარეობენ იმ საერთაშორისო ხელშეკრულებებიდან, რომლებშიც აზერბაიჯანის რესპუბლიკა მხარეს წარმოადგენს².

ბ) ხელისუფლების დაყოფაზე დაფუძნებული სახელმწიფო ორგანიზაცია და ფუნქციების შეზღუდვა

კონსტიტუციური სახელმწიფოებრიობისა და ხელისუფლების დაყოფის პრინციპის დასადასტურებლად სახელმწიფო ხელისუფლება აზერბაიჯანის რესპუბლიკაში ცალსახად ორგანიზებულია ხელისუფლების დაყოფის პრინციპის საფუძველზე³, რომელსაც შემდგომში კიდევ ერთხელ შევეხებით⁴. პირდაპირ პარადიგმატულად განისაზღვრება ფუნქციათა გადაჯვარედინება, ვინაიდან საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლება ერთად მოქმედებს და ამ კონსტიტუციის ნორმების შესაბამისად, დამოუკიდებელია თავიანთი უფლებამოსილებების ფარგლებში⁵.

¹ აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, მუხლი 7 აბზ.1, ძალაშია 1995 წლის 27 ნოემბრიდან

² აზერბაიჯანის კონსტიტუციის მე-7 მუხლის მე-2 აბზაცის შესაბამისად.

³ აზერბაიჯანის კონსტიტუციის მე-7 მუხლი, აბზ. 3

⁴ საკანონმდებლო ხელისუფლებას ახორციელებს აზერბაიჯანის რესპუბლიკის ეროვნული კრება (der Milli Medjlis); აზერბაიჯანის რესპუბლიკის აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის რესპუბლიკის პრეზიდენტს; სასამართლო ხელისუფლებას ახორციელებენ აზერბაიჯანის რესპუბლიკის სასამართლოები.

⁵ აზერბაიჯანის კონსტიტუცია, მუხლი 7, აბზ. 4.

II. საჯარო სამსახურის საფუძვლები

სამივე კონსტიტუციის მიხედვით ორგანიზაციული, ფუნქციური, სტატუსთან დაკავშირებული და ხელმისაწვდომობის მარეგულირებელი დებულებები თუ ინსტრუქციები საჯარო სამსახურს კონსტიტუციურ სიკეთედ წარმოაჩენენ ოღონდ ისე, რომ საქმე არ შეეხება მკაცრ სისტემურ კავშირებს. საჯარო სამსახური განიხილება ხშირად სხვა უპირველესად დასარეგულირებელი ობიექტების კონტექსტში.

1. საქართველო

ა) ძირითადი უფლებების დათქმები

ძირითადი უფლებით¹, საჯაროდ შეიკრიბონ ღია ცის ქვეშ ან შენობებში წინასწარი ნებართვისა და შეიარაღების გარეშე, გამონაკლისის სახით ვერ სარგებლობენ შეიარაღებული ძალებისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს წევრები. პარალელურად იზღუდება ყოველი ადამიანის უფლება, ორგანული კანონის შესაბამისად შექმნას პოლიტიკური პარტია ან სხვა სახის პოლიტიკური გაერთიანება და მონაწილეობა მიიღოს მის საქმიანობაში, იმ თვალსაზრისით², რომ შეიარაღებული ძალების რიგებში ან შინაგან საქმეთა ორგანოებში წევრობით, აგრეთვე მოსამართლედ ან პროკურორად [...] დანიშვნით მთავრდება³ პოლიტიკურ გაერთიანებაში წევრად ყოფნის შესაძლებლობა. გაფიცვის უფლება⁴ მოქცეულია კანონისმიერი⁵ დათქმის ქვეშ და შეზღუდვადია საჯარო ინტერესის

¹ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 25 1, ცვლილება 2005 წლის 23 დეკემბრის 2494-RS-ით.

² საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 26 2.

³ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 26 5, ცვლილება 2005 წლის 23 დეკემბრის 2494-RS-ით.

⁴ საქართველოს კონსტიტუციის 33-ე მუხლის 1-ლი წინადადება შესაბამისად.

⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 33 მე-2 წინადადება.

გათვალისწინებისას; კანონი ასევე განსაზღვრავს სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი სამსახურების საქმიანობის გარანტიებს¹.

ბ) განკარგულების გაცემის უფლებამოსილება

რათა შესაძლებელი იყოს გუბერნატორის ინსტიტუტის სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი პრინციპის შესაბამისად მოწყობა, საჭიროა არსებობდეს დაქვემდებარებული უწყების მიმართ განკარგულების გაცემის უფლებამოსილება: 79-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, პრემიერ-მინისტრი მთავრობის თავმჯდომარის რანგში განსაზღვრავს „მთავრობის საქმიანობის მიმართულებებს, ორგანიზაციას უწევს მთავრობის საქმიანობას, ახორციელებს კოორდინაციასა და კონტროლს მთავრობის წევრების საქმიანობაზე, მოახსენებს პრეზიდენტს მთავრობის საქმიანობის შესახებ და პასუხისმგებელია მთავრობის საქმიანობისათვის საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე“.

გ) შეიარაღებული ძალების სტრუქტურა და მათი მართვა

სახელმწიფოს უსაფრთხოებას – „ქვეყნის დამოუკიდებლობის, სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის დაცვის, აგრეთვე საერთაშორისო ვალდებულებათა შესრულების მიზნით“ - უზრუნველყოფენ სამხედრო შეიარაღებული ძალები², რომელთა სახეობა და შემადგენლობა განისაზღვრება კანონით³. ამტკიცებს რა შეიარაღებული ძალების სტრუქტურას საქართველოს პრეზიდენტი და შეიარაღებული ძალების სიმძლავრეს კი ეროვნული უშიშროების საბჭოს წარდგინებით პარლამენტი კანონით განსაზღვრული წევრების ხმათა უმრავლესობით, აშკარად იკვეთება, რომ პრეზიდენტის და საჯარო (უსაფრთხოების-) ძალაუფლების განმახორციელებელი – პერსონალის თვალსაზრისით ისედაც მრავ-

¹ საქართველოს კონსტიტუციის 33-ე მუხლის მე-3 წინადადების შესაბამისად.

² საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 98 №2.

³ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 98 №3.

ალრიცხოვანი – ორგანოს თანამშრომლობა სამართლებრივი სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელ ურთიერთობას წარმოადგენს.

დ) საჯარო სამსახურის წვლილი სახელმწიფოებრივი ქმედებების ლეგიტიმაციაში

საქართველოში საჯარო სამსახური ჩართულია კანონისმიერი რეგულირების რამდენიმე სფეროში, რომლებიც თავის დაღს ასვავენ ხელისუფლების გადანაწილების პრინციპზე აგებული სისტემის ცალკეულ კომპონენტებს, ამასთან, მრავალჯერადად და სხვადასხვა პერსპექტივით შეხებაში მოდიან საჯარო სამსახურთან და მის საქმიანობას კომპეტენციის, პერსონალის, ორგანიზაციული, შინაარსობრივი და კონსტიტუციაზე ორიენტირებული თვალსაზრისით დამატებით ლეგიტიმაციას სძენენ: საქართველოს კონსტიტუციისა და თვითონ საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონების გარდა ფართო სამართლებრივსა და ლეგიტიმაციის ჩარჩოს (და აქ ისინი დასახელებულ უნდა იქნენ) ქმნიან: საქართველოს ორგანული კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ, საქართველოს ორგანული კანონი სიტყვისა და გამოხატვის უფლების შესახებ, საქართველოს ორგანული კანონი საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ, საქართველოს ორგანული კანონი საერთო სასამართლოების შესახებ, საქართველოს კანონი სასამართლო საქმის სათანადო ინსტანციაში გადაგზავნის წესისა და საერთო სასამართლოს სხვა მოსამართლეზე უფლებამოსილებათა გადატანის შესახებ და საქართველოს კანონი ზოგადი სასამართლოების მოსამართლეებთან კომუნიკაციის წესის შესახებ, ამას გარდა საქართველოს კანონი სამართლებრივი დახმარების განევის შესახებ, საქართველოს შრომის კოდექსი, საქართველოს კანონი ნოტარიატის შესახებ, საქართველოს კანონი სამენარმეო კომპანიების შესახებ, საქართველოს კანონი სამენარმეო საქმიანობაზე კონტროლის განევის შესახებ, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი და ბო-

ლოს საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი და საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი.

2. სომხეთი

სომხეთის კონსტიტუციაშიც არის მიმოფანტული რამდენიმე შეხების წერტილი საჯარო სამსახურის სტრუქტურირებისათვის, როცა ვკითხულობთ, რომ „დასაქმებულებს საკუთარი ეკონომიკური, სოციალური და შრომითი ინტერესების დაცვის მიზნით გაფიცვის უფლება აქვთ¹, ხოლო ამ უფლებით სარგებლობისა და მისი შეზღუდვის [...] წესები განისაზღვრება კანონით“. ასევე „თანამდებობის პირები პასუხს აგებენ გარემოს შესახებ ინფორმაციის საიდუმლოდ შენახვისა და ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის გამო“². აშკარა და სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი პრინციპიდან გამომდინარე პასუხისმგებლობა შეეხება ადამიანის უფლებადამცველებს³, რომლებიც დამოუკიდებელი თანამდებობის პირების რანგში ახორციელებენ სახელმწიფო ორგანოების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და სახელმწიფო მოხელეთა მიერ ადამიანის დარღვეულ უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვას, ამასთან იმედს გამოვთქვავთ, რომ სახელმწიფო ორგანოები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები და მათი თანამდებობის პირები ერთმანეთთან ითანამშრომლებენ.

3. აზერბაიჯანი

ა) საჯარო სამსახურის ხელმისაწვდომობა

წინა პლანზე წამოწეულია საჯარო სამსახურისადმი ხელმისაწვდომობის საკითხი⁴, ვინაიდან, კონსტიტუციის თანახმად, აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მოქალაქეებს აქვთ უფლება, იმ-

¹ სომხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, მუხლი 32.

² სომხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 32. 2 მუხლის შესაბამისად.

³ სომხეთის კონსტიტუციის 83.1 მუხლის თვალსაზრისით.

⁴ აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 55-ე მუხლის მე-2 აბზაცი.

სახურონ სახელმწიფო ორგანოებში. სახელმწიფო ორგანოების თანამდებობის პირები თანამდებობაზე ინიშნებიან აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მოქალაქეთა წრიდან. უცხო ქვეყნის მოქალაქეები და მოქალაქეობის არმქონე პირები შეიძლება აყვანილ იქნენ სახელმწიფო სამსახურში კანონით დადგენილი წესის შესაბამისად¹.

ბ) სტატუსი და ძირითადი უფლებების დათქმა

აღნიშვნის ღირსია საჯარო მოსამსახურის სტატუსსა და აგრეთვე შრომის ხელშეკრულებასთან დაკავშირებული გაფიცვის უფლების შეზღუდვები, ვინაიდან ყოველი ადამიანის უფლება, დამოუკიდებლად ან სხვებთან ერთად გაიფიცოს, შეიძლება შეიზღუდოს შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმებული პირისთვისაც კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში²; გაფიცვის აკრძალვა შეეხება აგრეთვე სამხედრო მოსამსახურეებსა და იმ სამოქალაქო პირებს, რომლებიც მსახურობენ სამხედრო ძალებში და აზერბაიჯანის რესპუბლიკის სხვა შეიარაღებულ ერთეულებში, იგულისხმება ფუნქციური თვალსაზრისით შეზღუდვა. შეზღუდვები შეეხება აგრეთვე ზოგად აქტიურსა და პასიურ საარჩევნო უფლებას; ამ კონტექსტში არჩევნებში [...] მონაწილეობა კანონით შეიძლება შეეზღუდოთ სამხედრო მოსამსახურეებს, მოსამართლეებს, სახელმწიფო მოსამსახურეებს, სასულიერო პირებს, კანონიერ ძალაში შესული განაჩენის საფუძველზე პატიმრებს და სხვა იმ პირებს, რომლებიც განსაზღვრულია ამ კონსტიტუციით ან კანონით³. აზერბაიჯანის რესპუბლიკის ეროვნული კრების დეპუტატებად ასარჩევი კანდიდატებისადმი წაყენებულ მოთხოვნებთან დაკავშირებით⁴ ხაზგასმულია პასიური საარჩევნო

¹ აზერბაიჯანის კონსტიტუცია, მუხლი 55 აბზ. 2 1-ლი წინადადება.

² აზერბაიჯანის კონსტიტუცია, მუხლი 36 აბზ. 2.

³ აზერბაიჯანის კონსტიტუციის 56-ე მუხლის მე-4 აბზაცის შესაბამისად.

⁴ დადგენილი აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 85-ე მუხლში.

უფლების შეზღუდვები¹, ვინაიდან აზერბაიჯანის რესპუბლიკის ეროვნული კრების დეპუტატად არ შეიძლება არჩეულ იქნეს – სხვა, კრიტერიუმების საფუძველზე გამოყოფილი, ჯგუფების გარდა – პირი, რომელიც საქმიანობს აღმასრულებელი ან სასამართლო ხელისუფლების სისტემაში.

გ) კარგი მმართველობა და სახელმწიფო ორგანოს პასუხისმგებლობა

ყურადღება მახვილდება საჯარო სამსახურზე (კერძოდ, კარგი მმართველობის კუთხით) პეტიციის უფლებით სარგებლობის თვალსაზრისით, რამეთუ კონსტიტუცია ანიჭებს აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მოქალაქეებს უფლებას, პირადად ან ინდივიდუალურად და, შესაბამისად, კოლექტიურად წერილობით მიმართონ სახელმწიფო ორგანოებს; თან იქვე მითითებულია²: ყოველ პეტიციას გაეცეს პასუხი კანონით გათვალისწინებული წესითა და ვადაში, და დევნისაგან თავისუფალ (გარდა შეურაცყოფისა და ცილისწამებისა) უფლებას კრიტიკაზე³ იმ გაგებით⁴, რომ კრიტიკის საგნად იქცეს სახელმწიფო ორგანოთა და მათი თანამდებობის პირთა, პოლიტიკურ პარტიათა, პროფესიული კავშირებისა და სხვა საზოგადოებრივი გაერთიანებების, ასევე, ცალკეულ მოქალაქეთა საქმიანობა ან შრომა⁵.

და ამ ზოგადი ხარისხობრივი მოთხოვნების შედეგია უფრო ინტენსიურად გამოხატული უფლება ზიანის ანაზღაურებაზე⁶, უპირველეს ყოვლისა, როგორც მითითება კანონმდებლისადმი⁷

¹ აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 85-ე მუხლის მე-2 აბზაცში.
² აზერბაიჯანის კონსტიტუცია, მუხლი 57 აბზ. 1 წინადადება 2.
³ აზერბაიჯანის კონსტიტუცია, მუხლი 57 აბზ. 2 წინადადება 2.
⁴ აზერბაიჯანის კონსტიტუცია, მუხლი 57 აბზ. 2 წინადადება 3.
⁵ აზერბაიჯანის კონსტიტუცია, მუხლი 57 აბზ. 2 1-ლი წინადადება.
⁶ აზერბაიჯანის კონსტიტუცია, მუხლი 68.
⁷ აზერბაიჯანის კონსტიტუცია, მუხლი 68 აბზაცი 1.

(და როგორც კანონისმიერი დათქმა), ვინაიდან კანონი იცავს დანაშაულის ან სახელმწიფო ხელისუფლების ბოროტად გამოყენების შედეგად დაზარალებულის უფლებებს. დაზარალებულს აქვს უფლება, მიიღოს მონაწილეობა საქმის სამართლებრივ გადანიშნულებაში და მოითხოვოს მისთვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურება, ხოლო სახელმწიფო ორგანოს პასუხისმგებლობიდან გამომდინარე¹, ყოველ ადამიანს აქვს უფლება, რომ მას სახელმწიფომ აუნაზღაუროს ზიანი, რომელიც გამოწვეულ იქნა სახელმწიფო ორგანოთა მხრიდან უკანონო ქმედებების განხორციელების ან უმოქმედობის შედეგად.

დ) საჯარო სამსახურის დაქვემდებარება საპრეზიდენტო ფუნქციისადმი

სახელმწიფო-ორგანიზაციული თვალსაზრისით ხდება საჯარო სამსახურის რეფლექტირება, ექვემდებარება რა აღმასრულებელი ხელისუფლება აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტს², და შედის რა – ამის შესაბამისად – აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტის უფლებამოსილებებში, მრავალრიცხოვანი საგუბერნატორო და სადირექტივო ფუნქციების გვერდით, შექმნას აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალური და ადგილობრივი ორგანოები აზერბაიჯანის რესპუბლიკის ბიუჯეტში აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის გათვალისწინებული ფინანსური საშუალებების ფარგლებში³, გააუქმოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალური და ადგილობრივი ორგანოების აქტები⁴, წარუდგინოს ეროვნულ კრებას დასანიშნად საკონსტიტუციო სასამართლოს, უზენაესი სასამართლოს, სააპელაციო სასამართლოებისა და აზერბაიჯანის რესპუბლიკის სხვა სასამართლოე-

¹ აზერბაიჯანის კონსტიტუცია, მუხლი 68 აბზაცი 2.

² აზერბაიჯანის კონსტიტუცია, მუხლი 99.

³ აზერბაიჯანის კონსტიტუცია, მუხლი 109 7.

⁴ აზერბაიჯანის კონსტიტუცია, მუხლი 109 8.

ბის მოსამართლეები, დანიშნოს ან გაათავისუფლოს ეროვნული კრების თანხმობით გენერალური პროკურორი¹.

ე) კომუნალური დონე

კომუნალურ (ადგილობრივ) დონეზე აღმასრულებელი ხელისუფლება ხორციელდება ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელი პირების მიერ², რომლებსაც, თავის მხრივ, ნიშნავს და ათავისუფლებს აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტი და რომელთა უფლებამოსილებანი განისაზღვრება აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ³. ნახჩევანის ავტონომიური რესპუბლიკის ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელი პირები ინიშნებიან პრეზიდენტის მიერ ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი კრების თავმჯდომარის წარდგინებით.

III. მოსამართლეთა (კორპუსის) დამოუკიდებლობა

სასამართლოებისა და მოსამართლეთა დამოუკიდებლობა⁴ სამართლებრივ სახელმწიფოში ხელისუფლების გადანაწილების ასპექტის მთავარ მოთხოვნათა რიგს განეკუთვნება და კონსტიტუციურად მყარი ელემენტის სახით იგი ზეგავლენას ახდენს, აგრეთვე, სამოხელეო სამართალზეც⁵ სასამართლო პრაქტიკის

¹ აზერბაიჯანის კონსტიტუცია, მუხლი 109 9.

² აზერბაიჯანის კონსტიტუციის 124-ე მუხლის 1-ლი აბზაცის შესაბამისად.

³ აზერბაიჯანის კონსტიტუციის 124-ე მუხლის მე-3 აბზაცის შესაბამისად.

⁴ *Hans-Jürgen Papier*, Richterliche Unabhängigkeit, კრებულში: HGR V, § 130, კერძოდ ველი 13 და შემდეგი, 20, 25 და შემდეგი, 32 და შემდეგი.

⁵ შდრ. ახალი გერმანული სამართალწარმოებიდან სხვათა შორის გერმანიის ფედერალური უზენაესი სასამართლოს (BGH) (ფედერაციის სამსახურეობრივ საქმეთა განმხილველი სასამართლო), 2013 წლის

თვალსაზრისით. თუმცა სტატუსსა და პროცესთან დაკავშირე-

14 ოქტომბრის სასამართლო გადაწყვეტილება (RiZ [R] 2/13), იურის, ველი 14 და შემდეგი: ა) მოსამართლის შესახებ გერმანული კანონის (შემდგომში: DRiG) § 26-ის 1-ლი აბზაცის მიხედვით მოსამართლე ექვემდებარება სამსახურებრივ ზედამხედველობას მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ არ იქნება შელახული მისი დამოუკიდებლობა. DRiG-ს §26-ის მე-2 აბზაცის მიხედვით ზედამხედველობა 1-ლი აბზაცის გათვალისწინებით მოიცავს აგრეთვე უფლებამოსილებას, უსაყვედუროს მოსამართლეს საკუთარი სამსახურებრივი საქმის მართლსაწინააღმდეგო ფორმით შესრულება და შეახსენოს მას, რომ კანონის შესაბამისად და დაუყოვნებლივ/გაჭიანურების გარეშე დაასრულოს საქმე. ამის შესაბამისად საქსონიის მოსამართლეთა შესახებ კანონის (SächsRiG) §6, აბზაცები 2 და 3 ითვალისწინებენ უვადოდ დანიშნული მოსამართლეების კვალიფიკაციის, მათი ზოგადად ვარგისიანობის, პროფესიული შესაძლებლობისა და უნარიანობის თვალსაზრისით პერიოდულ შეფასებას იმ მითითების გათვალისწინებით, რომ სამოსამართლეო საქმიანობის შეფასებისას გათვალისწინებულ იქნება DRiG-ს §26-ის 1-ლი და მე-2 აბზაცებით გათვალისწინებული შეზღუდვები და რომ დაუშვებელია, შინაარსობრივი შეფასება მიეცეს სამოსამართლეო გადაწყვეტილებას საქმესთან დაკავშირებით. 15 ბ) მოსამართლის დამოუკიდებლობის შელახვა სამსახურებრივი შეფასების შინაარსით დაუშვებელია. მაგრამ ამას არ აქვს ადგილი, თუ შეფასებაში ხდება სამოსამართლეო საქმიანობისა და განსაკუთრებით სამოსამართლეო უნარიანობის შეფასება. ეს შეფასების პირდაპირი მიზანია. სამსახურებრივი შეფასება ხელყოფს მოსამართლის დამოუკიდებლობას მხოლოდ მაშინ, თუ იგი პირდაპირ ან არაპირდაპირ უთითებს მოსამართლეს, როგორ უნდა იმოქმედოს მოსამართლემ სამომავლოდ და როგორ მიიღოს გადაწყვეტილებები. მოსამართლის შესახებ შედგენილ სამოსამსახურეო დასკვნაში თავის შეკავებაა საჭირო ყოველგვარი ფსიქოლოგიური ზეწოლისაგან. ასეთი რამ დაუშვებელია, თუ სამსახურეობრივ დასკვნაში მოცემული კრიტიკა მოსამართლეს საბაბს მისცემდა, მომავალში მიეღო საქმესთან ან პროცესთან დაკავშირებით სხვა გადაწყვეტილებები, ვიდრე

ბული წესები მისდევენ აქ მხოლოდ და მხოლოდ მოსამართლეებისადმი წაყენებულ განსაკუთრებულ მოთხოვნებს, რაც სამმაგი თვალსაზრისით აისახება საჯარო სამსახურზე: ჯერ ერთი, კონსტიტუციისა და კანონის უზენაესობის თვალსაზრისით, რომელიც აქ მხოლოდ მოსამართლეებსა და მოსამართლეთა კორპუსს მოეთხოვება, მაგრამ რომელიც უშედეგოდ ჩაივლიდა, თუ ამაში ასახვას ვერ ვპოვებდა ხელისუფლების ყველა შტოს მომცველი სახელმწიფოებრივი არსის საერთო თვითშეგნება; მეორეც, საპროცესო პრინციპების თვალსაზრისით, რომელთაგან ზოგიერთმა

ამას გააკეთებდა კრიტიკის მოსმენამდე (st. Rspr.[...]. 16 გ) მოსამართლის დამოუკიდებლობის დაცვის სფეროს განეკუთვნება, პირველ რიგში, საკუთრივ გადაწყვეტილების მიღების პროცესი და უშუალოდ საქმეზე და პროცესთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილებები, ცალსახად არგანსაზღვრული, მაგრამ სამართლის მიქნელების ინტერესების შესატყვისი ქმედებების ჩათვლით, რომლებიც დაკავშირებულია კონკრეტული პროცესის ფარგლებში მოსამართლის ფუნქციასთან, ქმნას სამართალი და უზრუნველოს სამართლებრივი მშვიდობა (ე.წ. ძირითადი/მთავარი სფერო; st. Rspr.[...]). ისინი არ არის მოქცეული სამსახურეობრივი ზედამხედველობის ღონისძიებების ფარგლებში, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა სახეზეა აშკარა, ყოველგვარ ეჭვს მოკლებული მცდარი ღონისძიება [...]. 17 დ) და პირიქით, სამოსამართლეო საქმიანობის განხორციელება ექვემდებარება სამსახურეობრივ ზედამხედველობას, თუ საქმე ეხება საქმის წარმოების კანონის შესაბამისად განხორციელების უზრუნველყოფას, სამოსამსახურეო საქმიანობის განხორციელების გარეგნულ ფორმას ან ისეთ საკითხებს, რომლებიც სასამართლო საქმიანობის პრაქტიკის სფეროდან იმდენად არის მოწყვეტილი, რომ შესაძლებელია მათი მხოლოდ გარეგანი წესრიგის სფეროსათვის მიკუთვნება (st. Rspr.)[...], იხ. აგრეთვე BGH), 2011 წლის 6 ოქტომბრის გადაწყვეტილება (RiZ [R] 3/10, იურის, ველი, 15 და 20 – ორივე არის გადაწყვეტილება, რომლებიც აშუქებენ სამოსამართლეო დამოუკიდებლობისა და სამსახურეობრივ-ზედამხედველობრივი ინტერვენციის ურთიერთმიმდინარე სფეროებს.

უკვე მყარი ადგილი დაიმკვიდრა კარგი ადმინისტრაციის ფარგლებში; მესამეც, თვითონ სასამართლო პრაქტიკა, თუ რამდენადაც სამსახურეობრივ-სამართლებრივი დავებია გადასაწყვეტი ან თუ საჯარო მოხელეთა ქცევაა დავის საგანი, ემსახურება საჯარო სამოხელეო სამართლის სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივ და (კონსტიტუციურ-)სამართლებრივ ჩამოყალიბებას.

1. საქართველო

ა) დამოუკიდებლობის

სახელმწიფოებრივ-ფუნქციონალური ხედვა

კონსტიტუციაში ხაზგასმულია: „სასამართლო ხელისუფლება დამოუკიდებელია და მას ახორციელებენ მხოლოდ სასამართლოები“¹. სამოსამართლეო დამოუკიდებლობის პრინციპის არსებითი მხარეები ჯერ ფუნქციური თვალსაზრისით ცალ-ცალკე გარკვევით და სწორედ რომ პარადიგმატულად არის გამოკვეთილი, ვინაიდან „მოსამართლე თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და ემორჩილება მხოლოდ კონსტიტუციასა და კანონს“², აქედან გამომდინარე, დაუშვებელია და ისჯება კანონით [...] რაიმე ზემოქმედება მოსამართლეზე ან ჩარევა მის საქმიანობაში გადანწყვეტილების მიღებაზე ზეგავლენის მიზნით³. „მოსამართლის ჩამოცილება საქმის განხილვისაგან, თანამდებობიდან მისი ვადამდე განთავისუფლება ან სხვა თანამდებობაზე გადაყვანა დაიშვება მხოლოდ კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში“⁴. შემდეგ: „არავის აქვს უფლება, მოსთხოვოს მოსამართლეს ანგარიში კონკრეტულ საქმეზე“⁵ და ლოგიკურად, „ყველა აქტი, რომელიც ზღუდავს

¹ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 82 3.

² საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 84 1 1-ლი წინადადება.

³ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 84 1 მე-2 წინადადება.

⁴ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 84 2.

⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 84 3.

მოსამართლის დამოუკიდებლობას, [...] ბათილია“¹, და „სასამართლოს გადაწყვეტილების გაუქმება, შეცვლა ან შეჩერება შეუძლია [...] მხოლოდ სასამართლოს კანონით განსაზღვრული წესით“².

ბ) სტატუსით განპირობებული დამოუკიდებლობა

პიროვნული და სტატუსიდან გამომდინარე დამოუკიდებლობის მასშტაბები დაწვრილებით განსაზღვრულია, ვინაიდან საქართველოს ყოველ მოქალაქეს შეუძლია გახდეს მოსამართლე³, „თუ მას შეუსრულდა 28 წელი⁴, აქვს უმაღლესი იურიდიული განათლება და სპეციალობით მუშაობის სულ მცირე 5 წლის გამოცდილება“. ამის შემდეგ იგი – ესეც მისი დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად – გამწესდება „მოსამართლის თანამდებობაზე არანაკლებ 10 წლის ვადით“⁵, და „მოსამართლის შერჩევის, დანიშვნისა და თანამდებობიდან გათავისუფლების წესი განისაზღვრება კანონით“⁶. დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა არის მამოძრავებელი მოტივი, მიუხედავად იმისა, რომ მოსამართლის თანამდებობა „გარდა პედაგოგიური და სამეცნიერო საქმიანობისა, შეუთავსებელია ნებისმიერ სხვა თანამდებობასთან და ანაზღაურებად საქმიანობასთან“⁷ და „მოსამართლე არ შეიძლება იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრი და მონაწილეობდეს პოლიტიკურ საქმიანობაში“⁸. სტატუსთან დაკავშირებული ამოცანებისათ-

¹ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 84 4.

² საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 84 5.

³ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 86 1.

⁴ 23.12.2005 Nr. 2494-RS.

⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 86 №2 1-ლი წინადადება.

⁶ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 86 2 მე-2 წინადადება.

⁷ საქართველოს კონსტიტუციის 86-ე მუხლის 3-ის 1-ლი წინადადების მიხედვით.

⁸ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 86 3 მე-2 წინადადება, 2005 წლის 23 დეკემბრის 2494-RS ცვლილების გათვალისწინებით.

ვის, „მოსამართლეთა თანამდებობაზე დანიშვნის, მოსამართლეთა თანამდებობიდან გათავისუფლების, ასევე, სხვა ამოცანების შესრულების მიზნით იქმნება საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო“¹, რომლის წევრთა ნახევარზე მეტი „აირჩევა საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანოს მიერ“. საქართველოს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს თავმჯდომარეობს საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე². საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილებანი და შემადგენლობა განისაზღვრება ორგანული კანონით³.

გ) მოსამართლის იმუნიტეტი

გულმოდგინეობით არის გამოხატული მოსამართლის ხელშეუხებლობა მისი პირადი იმუნიტეტის თვალსაზრისით იმ გამონაკლისით, როცა მას დანაშაულზე (in flagrante delicto) წაუსწრებენ⁴, თუმცა „დაუშვებელია მოსამართლის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი გაჩხრეკა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის თანხმობის გარეშე“. გამონაკლის შემთხვევებში, როცა მოსამართლე უშუალოდ მხილებულ იქნება სისხლის სამართლის დანაშაულის ჩადენაში, „სასამართლოს თავმჯდომარე დაუყოვნებლივ ინფორმირებულ უნდა იქნეს და თუ იგი არ მისცემს თანხმობას, დაკავებული ან დაპატიმრებული მოსამართლე დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს“. სხვა მხრივ: „სახელმწიფო უზრუნველყოფს მოსამართლისა და მისი ოჯახის უსაფრთხოებას“⁵, არსებობის უზრუნველმყოფელი სოციალური

¹ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 86 1, 2006 წლის 27 დეკემბრის 4133-RS ცვლილების შესაბამისად.

² საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 83 2 წინადადება 3.

³ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 86 3.

⁴ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 87.2.

⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 87 2.

და ფინანსურად უზრუნველყოფის (კეთილდღეობის) პრინციპის თვალსაზრისითაც.

2. სომხეთი

ა) კონსტიტუციურად გამყარებული დამოუკიდებლობა

სომხეთიც აღიარებს „სასამართლოთა დამოუკიდებლობას“¹; იგი უზრუნველყოფილია კონსტიტუციითა და კანონებით ისევე, როგორც სასამართლოების უფლებამოსილებები, მათი შექმნის პროცედურა და საქმიანობა, რაც კიდევ ერთხელ სიღრმისეულად და სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი ნიშნების დაკონკრეტებით ასეა ჩამოყალიბებული: „საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებები და მისი შექმნის პროცედურა განისაზღვრება კონსტიტუციით, ხოლო მისი საქმიანობის წესი – კონსტიტუციითა და საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონით. ასევე, განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა² და ფართოდ სტრუქტურირდება მოსამართლეთა და საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა სხვა თანამდებობაზე გადაყვანა, ვინაიდან მოსამართლეები ახორციელებენ თავიანთ სამსახურეობრივ უფლებამოსილებას 65 წლის ასაკის დასრულებამდე³ და მისი უფლებამოსილებები იმ შემთხვევაში და იმ წესით შეუჩერდება [შეეზღუდება ან შეუწყდება], რომელიც განსაზღვრულია კონსტიტუციითა და კანონმდებლობით“⁴.

ბ) სტატუსით განპირობებული დამოუკიდებლობა

უზრუნველყოფილია ასევე მოსამართლეთა და საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა დამოუკიდებლობა⁵ და გამახვილებუ-

¹ სომხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 94-ე მუხლში.

² სომხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 96-ე მუხლის 1-ლ წინადადებაში.

³ სომხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 96-ე მუხლის მე-2 წინადადებაში.

⁴ სომხეთის კონსტიტუცია, მუხლი 96, წინადადება 3.

⁵ სომხეთის კონსტიტუცია, 97-ე მუხლის 1-ლი აბზაცის შესაბამისად.

ლია ყურადღება იმაზე, რომ ისინი ემორჩილებიან მხოლოდ კონსტიტუციასა და კანონს; აქაც კონკრეტდება კანონის უზენაესობის საკითხი, როცა ვკითხულობთ, საქმიანობის გარანტიები და მოსამართლეთა და საკონსტიტუციო სასამართლოს [...] ნევრთა პასუხისმგებლობის საფუძვლები და საქმის წარმოება განისაზღვრება კანონით¹, ასევე ხაზგასმულია მათი ხელშეუხებლობა², რადგან მათი დაპატიმრება, განსასჯელის სახით სისხლის სამართლის პასუხისმგებაში მიცემა ან ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის დაკისრება სასამართლო წესით იუსტიციის საბჭოს და, შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლოს თანხმობის გარეშე დაუშვებელია³, გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა ან თუ მათი დაკავება მოხდება უშუალოდ დანაშაულის ჩადენის მომენტში⁴, რაც, ასეთ შემთხვევებში, დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს რესპუბლიკის პრეზიდენტს, აგრეთვე საკასაციო სასამართლოსა და, შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარეებს⁵, ისე რომ არ იქნეს გათვალისწინებული სხვა ინტერვენციის შესაძლებლობები. სტატუსთან დაკავშირებით კონსტიტუცია მოსამართლეებსა და საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრებს უკრძალავს, განახორციელონ რაიმე სახის სამენარმეო საქმიანობა ან მათ მოვალეობებთან შეუთავსებელი თანამდებობა დაიკავონ სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში⁶ ან რომელიმე კომერციულ ორგანიზაციაში; მათ ასევე ეკრძალებათ, დაიკავონ სხვა ანაზღაურებადი თანამდებობა, გამონაკლისია პედაგოგიური, სამეცნიერო ან შემოქმედებითი

¹ სომხეთის კონსტიტუცია, 97-ე მუხლის მე-2 აბზაცის შესაბამისად.

² სომხეთის კონსტიტუცია, 97-ე მუხლის მე-3 აბზაცის შესაბამისად.

³ სომხეთის კონსტიტუცია, 97-ე მუხლის მე-3 აბზაცის 1-ლი წინადადების შესაბამისად.

⁴ სომხეთის კონსტიტუცია, მუხლი 97, მე-3 აბზაცის მე-2 წინადადება.

⁵ სომხეთის კონსტიტუცია, მუხლი 97, მე-3 აბზაცის მე-3 წინადადება.

⁶ სომხეთის კონსტიტუციის 98-ე მუხლის შესაბამისად.

საქმიანობა. განსაკუთრებით აღსანიშნავია, და ძალზე ფართო გამოხატულებას პოულობს, მოსამართლეთა ნეიტრალიტეტი, როცა მოსამართლეებსა და საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეებს ეკრძალებათ, იყვნენ რომელიმე პარტიის წევრი ან განახორციელონ პოლიტიკური საქმიანობა.

3. აზერბაიჯანი

ა) მართლმსაჯულების განხორციელება მხოლოდ და მხოლოდ სასამართლოს გზით

ხაზგასმულია სასამართლო ხელისუფლების ექსკლუზიურობა, როცა ნათქვამია: „სასამართლო ხელისუფლებას აზერბაიჯანის რესპუბლიკაში სამართალწარმოების გზით ახორციელებენ მხოლოდ და მხოლოდ სასამართლოები“¹, და კიდევ, როცა შემდეგ² ცალსახად არის ჩამოთვლილი სასამართლო ხელისუფლების სუბიექტები, კერძოდ აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლო, აზერბაიჯანის რესპუბლიკის უზენაესი სასამართლო, აზერბაიჯანის რესპუბლიკის სააპელაციო სასამართლოები, აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საერთო და სპეციალური სასამართლოები, სხვა მხრივ ფუნქციურად და პროცესუალურად შებოჭილნი, ვინაიდან სასამართლო ხელისუფლება ხორციელდება საკონსტიტუციო, სამოქალაქო და სისხლის სამართლის სასამართლოების წარმოებებისა და კანონით გათვალისწინებული სხვა ფორმების მეშვეობით³.

ბ) სტატუსით განპირობებული დამოუკიდებლობა

მოსამართლის თანამდებობის დასაკავებლად კანდიდატებისადმი წაყენებულ პიროვნულ (სტატუსიდან გამომდინარე) მოთ-

¹ აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 125-ე მუხლის 1-ლ აბზაცში.

² აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 125-ე მუხლის მე-2 აბზაცში.

³ აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, მე-3 აბზაცი.

ხოვნებს, რომლებიც თვით კონსტიტუციაშია დასახელებული, განეკუთვნება, რომ ისინი აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მოქალაქეები და სულ მცირე 30 წლის ასაკის უნდა იყვნენ, გააჩნდეთ არჩევნებში მონაწილეობის უფლება და უმაღლესი იურიდიული განათლება და პროფესიული საქმიანობის სულ მცირე 5 წლის გამოცდილება¹. მოსამართლეებისადმი წაყენებული მოთხოვნებიდან გამომდინარე, შეუთავსებლობის საკითხთან დაკავშირებით დადგენილია, რომ მათ არ აქვთ იმავდროულად სხვა არჩევითი ან ანაზღაურებადი თანამდებობის დაკავების უფლება², მათ არც სამეწარმეო, სავაჭრო ან სხვა ანაზღაურებადი საქმიანობის განხორციელების უფლება აქვთ, გამონაკლისია მეცნიერების სფეროში, პედაგოგიური ან სახელოვნებო სფეროში შემოქმედებითი საქმიანობა, მათ აგრეთვე ეკრძალებათ პოლიტიკური საქმიანობა ან პოლიტიკური პარტიის წევრობა, სხვა შემოსავლების მიღება, გამონაკლისია თანამდებობრივი სარგო და ის ფინანსური სახსრები, რომლებიც მიიღება სამეცნიერო, პედაგოგიური ან შემოქმედებითი საქმიანობიდან³.

გ) იმუნიტეტი და დამოუკიდებლობის სამართალწარმოებასთან დაკავშირებული აქცენტები

მოსამართლეთა დამოუკიდებლობა გარანტირებულია, რამეთუ მოსამართლეები ემორჩილებიან მხოლოდ კონსტიტუციასა და აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კანონებს და მათი გათავისუფლება მათი უფლებამოსილების პერიოდში არ შეიძლება⁴, ასევე გარანტირებულია მართლმსაჯულების მთავარი პრინციპები და ძირითადი პირობები, რამეთუ, ერთი მხრივ, მოსამართლეები არიან ვალდებული, წარმართონ პროცესები მიუკერძოებლად და

¹ აზერბაიჯანის კონსტიტუცია, მუხლი 126, 1-ლი აბზაცი.

² აზერბაიჯანის კონსტიტუცია, მუხლი 126, მე-2 აბზაცი.

³ აზერბაიჯანის კონსტიტუცია, მუხლი 126, მე-3 აბზაცი.

⁴ აზერბაიჯანის კონსტიტუცია, მუხლი 127 1-ლი აბზაცი.

სამართლიანად, მხარეთა იურიდიული თანასწორობის გათვალისწინებით, ფაქტებზე დაყრდნობითა და კანონთან შესაბამისობაში¹ და, მეორე მხრივ, დაუშვებელია სასამართლო პროცესის უშუალო ან შუალობითი შეზღუდვა პროცესის რომელიმე მონაწილის მხრიდან და ნებისმიერი საფუძვლით, უკანონო ზემოქმედება, მუქარა და ჩარევა [...].

სასამართლოს ხელმისაწვდომობისა და პროცესის წარმართვის პრინციპებისათვის საჭირო კონსტიტუციური დებულებები ემყარება პროცესის წარმართვისას მოქალაქეთა თანასწორობის პრინციპს კანონისა და სასამართლოს წინაშე², სასამართლო პროცესების საჯაროობას ყველა სასამართლოში, თუმცა, გამონაკლის შემთხვევებში, დაშვებულია საქმის განხილვა დახურულ სხდომებზე, თუ სასამართლოს მიაჩნია, რომ ღია სასამართლო პროცესმა შეიძლება გამოიწვიოს სახელმწიფო, პროფესიული ან სამეწარმეო საქმიანობისათვის მნიშვნელოვანი საიდუმლოების გასაჯაროება ან თუ იგი დაადგენს, რომ საჭიროა დაცულ იქნეს პირადი ან ოჯახური ცხოვრების საიდუმლოება³. ამას ემატება აკრძალვა სისხლის სამართლის საქმეზე, რომ სასამართლო პროცესი გაიმართოს დაუსწრებლად, კანონით გათვალისწინებული შემთხვევების გამოკლებით⁴.

ზოგადად, სასამართლო პროცესი უნდა წარიმართოს კონტრადიქტორული წარმოების პრინციპის მიხედვით⁵, და საქმის განხილვის ნებისმიერ ეტაპზე ნებისმიერი მხარისათვის გარანტირებული უნდა იყოს დაცვის უფლება⁶; მართლმსაჯულებაში

¹ აზერბაიჯანის კონსტიტუცია, მუხლი 127 მე-2 აბზაცი.

² აზერბაიჯანის კონსტიტუცია, მუხლი 127 მე-4 აბზაცი.

³ აზერბაიჯანის კონსტიტუციის 127-ე მუხლის მე-5 აბზაცის მე-2 წინადადების შესაბამისად.

⁴ აზერბაიჯანის კონსტიტუცია, მუხლი 127, აბზაცი 6.

⁵ აზერბაიჯანის კონსტიტუცია, მუხლი 127, აბზაცი 7.

⁶ აზერბაიჯანის კონსტიტუცია, მუხლი 127, აბზაცი 8.

მოქმედებს უდანაშაულობის პრეზუმფცია¹; სხვა მადიფერენცი-რებელი წესები² შეეხება სამართალწარმოების ენას იმ უფლების ჩათვლით პროცესის მონაწილეთათვის, რომლებიც არ ფლობენ სამართალწარმოების ენას, რომ ისინი სრულად გაეცნონ საქ-მის მასალებს, სასამართლო პროცესში მიიღონ მონაწილეობა თარჯიმნის გამოყენებით და პროცესზე გამოვიდნენ მშობლიურ ენაზე.

მოსამართლის იმუნიტეტი შედარებით თავშეკავებულად არის გამოხატული³; შესატყვისი მარეგულირებელი ნორმის მიხედვით მოსამართლე შეიძლება მიეცეს სისხლის-სამართლებრივ პასუხის-გებაში მხოლოდ კანონით გათვალისწინებული წესის შესაბამისად.

C. სამოხელეო სამართალი გერმანიაში

ქვემოთ შევაჩერებთ ყურადღებას იმ ძირითად კანონისმიერ საფუძვლებზე, რომლებიც გერმანიის სამოხელეო სამართლის თავისებურებას წარმოაჩენს⁴.

¹ აზერბაიჯანის კონსტიტუცია, მუხლი 127, აბზაცი 9.

² აზერბაიჯანის კონსტიტუცია, მუხლი 127, აბზაცი 10.

³ აზერბაიჯანის კონსტიტუციის 128-ე მუხლის 1-ლი და მე-2 აბზაციების მიხედვით.

⁴ სტატისტიკა: საჯარო სამსახურის შესახებ აქ მოყვანილმა სტატისტიკურმა მონაცემებმა ნათელი უნდა მოჰფინოს გერმანიასთან დაკავშირებულ ზოგიერთ საკითხს. ზუსტად 4,5 მილ. ადამიანიდან, რომლებიც დასაქმებული არიან ფედერაციის, მიწებისა და მუნიციპალიტეტების საჯარო სექტორში, 1,6 მილ. მოხელეა, 2,6 მილ. მუშაობს შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე და 185.7000 კაცი ხელშეკრულებით ან პროფესიით ჯარისკაცია (სამხედრო მოსამსახურეები არიან). თუ ავიღებთ მხოლოდ ფედერალურ დონეს, აქ დასაქმებულია სულ 457.264 ადამიანი, აქედან 129.556 მოხელე და მოსამართლეა, 185.725 ხელშეკრულებით ან პროფესიით ჯარისკაცია. ხელშეკრულების საფუძველზე ფედერაციის დონეზე დასაქმ-

I. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი და კონსტიტუციის უზენაესობა საშტატო მოხელეებისათვის

გერმანული თვალთახედვიდან, სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი პრინციპი და საშტატო მოხელეები მჭიდრო და განუყოფელ კავშირს ქმნიან¹. სახელმწიფო მოხელის საქმეა, უზრუნველყოს სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი სტრუქტურის ფუნქციონირება და აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი პრინციპების უზენაესობა.

1. შინაგანი და გარეგანი დამოუკიდებლობა

პრინციპში არსებობს ურთიერთკავშირი სამართლებრივ სახელმწიფოს უზრუნველყოფასა და დამოუკიდებელ სახელმწიფო მოხელეთა ინსტიტუტის ჩამოყალიბებას შორის². აუცილებელია უზრუნველყოფილ იქნეს მათი შინაგანი და გარეგანი დამოუკიდებლობა³, ვინც, თავის მხრივ, სამართლებრივი სახელმწიფოს და მისი სტრუქტურების ფუნქციონირების უნარიანობის უზრუნველყოფაზე არის პასუხისმგებელი. პირადად მხოლოდ მოხელეს ეკისრება სრული პასუხისმგებლობა მისი ქმედებების არამართლზომიერების გამო და მას ევალება, დაუყოვნებლივ განაცხადოს

ბულია 141.983 ადამიანი. უშუალოდ ფედერალურ სამსახურში სულ 291.876 კაცი იმყოფება; მათგან 36.571 სახელმწიფო მოხელე და მოსამართლეა, 255.305 ადამიანი მუშაობს ხელშეკრულების საფუძველზე. ფედერაციის დონეზე დასაქმებული 271.500 ადამიანიდან (ჯარისკაცების ჩათვლელად) 96.500 ქალი და 175.000 კაცია. ნახევარ განაკვეთზე მუშაობს ზუსტად 51.500 ადამიანი და მთელ განაკვეთზე კი 220.000 ადამიანი [2].

(<http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/OeffentlDienstVerwaltung/OeffentlicherDienst/ZahlenUndFakten>)

- ¹ შდრ. Carl Hermann Ule, Die Bedeutung der Beamtenversorgung für die Erhaltung des Berufsbeamtentums, Köln და სხვა, 1973, გვ. 11 და შემდეგი.
- ² Ule, როგორც მითითებულია, გვ. 13.
- ³ Ule, როგორც მითითებულია, გვ. 11.

ადმინისტრაციული წესით (მის უშუალო ხელმძღვანელთან), თუ ეჭვი გაუჩნდა სამსახურეობრივი განკარგულებების მართლზომიერების მიმართ. მოხელეზე დაკისრებული ეს პირადი პასუხისმგებლობა მისი ქმედებების მართლზომიერების საკითხთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანი შემზღუდველი პირობაა მის მიერ ბრძანების შესრულების ვალდებულების ფარგლების გათვალისწინებისათვის; ამასთან, შეუთავსებელია მოხელის მხრიდან ბრძანების უპირობო შესრულების ვალდებულება¹, ვინაიდან მოხელე თავის ქმედებებზე მხოლოდ მაშინ შეიძლება იყოს სრულად პირადად პასუხისმგებელი, თუ მისი სტატუსი უზრუნველყოფს მის სრულ შინაგან და გარეგან დამოუკიდებლობას მისი უფროსისაგან და, კერძოდ, უწყების ხელმძღვანელის – პოლიტიკურად პასუხისმგებელი მინისტრისაგან. ასეთმა სტატუსმა საჯარო სამსახურის მოსამსახურე უნდა დაიცვას თავისი სამართლებრივი სტატუსის დაკარგვისა და სხვა სახის ზარალისაგან. ეს კი სავალდებულოდ ნიშნავს სამართლებრივი და ეკონომიკური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფას და ამასთანავე: სამართლებრივი რეალიზაციის უნარის უზრუნველყოფას სტაბილური და მოხელის არსებობისათვის აუცილებელი, დამსაქმებლისაგან დამოუკიდებელი ეკონომიკური ჩარჩოპირობების უზრუნველყოფას და ეკონომიკური სარსებო ჩარჩოს უზრუნველყოფას კანონის საფუძველზე – მიუკერძოებლობის (საპარლამენტო-საკანონმდებლო) უზრუნველყოფა.

2. სტაბილიზაციის ფუნქცია

მიზანი არის საჯარო მოსამსახურეთა (დასაქმების თვალსაზრისით და სამართლებრივად დაცული) სტაბილურობა წყვეტილობის საპირწონედ, საპარლამენტო სისტემის კონსტიტუციური პრინციპი: ცვალებადი საპარლამენტო უმრავლესობებისა და მთავრობების ცვლილების გამანონასნორებელი მოვლენა². ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს აზრით, სახელმწიფო მოხელეთა ამოცა-

¹ Ule, როგორც მითითებულია, გვ. 9.

² Merten, HGR V, § 114 ველი 51.

ნაა, უზრუნველყონ ცოდნაზე, სამსახურეობრივი მოვალეობების პროფესიულად და მოვალეობის ლოიალურად შესრულებაზე დაფუძნებული სტაბილური ადმინისტრაცია და ამით იქცნენ გამანონასნორებელ ფაქტორად იმ პოლიტიკური ძალების მიმართ, რომლებიც სახელმწიფო ცხოვრებას აყალიბებენ. სახელმწიფო ფუნქციების (სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივობის პრინციპიდან გამომდინარე) გამიჯვნას ხელისუფლებების დანაწილების სისტემაში მოსდევს გარკვეული შედეგები ორგანიზაციისა და პერსონალისათვის: მოსამართლეთა დამოუკიდებლობა და თანამდებობისა და მანდატის შეუთავსებლობა ამას აშრაკას ხდის.

სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივად რეგულირება და ცალკეულ საქმეზე გადაწყვეტილების მიღება ერთმანეთთან დაკავშირებულია, როგორც მითითება აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებებისადმი. სამართლებრივ სახელმწიფოში მოხელეები დაცული არიან (არსებითად) პარლამენტსა და (საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ დაკომპლექტებული) ხელისუფლების შეცვლის შემთხვევაში; პოლიტიკური უმრავლესობის შეცვლა არ შეიძლება ინვევდეს თანამდებობრივ ცვლილებებს ადმინისტრაციასა და მართლმსაჯულებაში.

ევალებათ რა ადმინისტრაციასა და სახელმწიფო მოხელეებს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის დაცვა (ძირითადი კანონი მუხლი 20), სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი იცავს, თავის მხრივ, ადმინისტრაციის, სულ მცირე, ძირითად შემადგენლობას. გერმანული გაგებით, ეს ძირითადი შემადგენლობა ცვლილებების მიმართ მყარია, მონაწილეობს რა თვითონ მის მიმართ ძირითადი კანონის უცვლელობის გარანტიის უზრუნველყოფაში (ძირითადი კანონი, მუხლი 79 მე-3 აბზაცი), ვინაიდან სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი (ძკ. მუხლი 20) უნდა შეიცავდეს ინსტიტუციონალურ მთავარ გარანტიას, რომელიც აუცილებელ ინსტიტუციონალურ და საპროცესო-სამართლებრივ უზრუნველყოფას, ფუნდამენტური კონსტიტუციური პრინციპების შენარჩუნების მიზნით, იცავს ცვლილებებისა

და გაუქმებისაგან¹. აქ მოიაზრება მოხელეების ელემენტარული ბირთვი იმდენად, რამდენადაც იგი აუცილებელია კანონიერებისა და ძალაუფლების დანაწილებისათვის. ამ ბირთვის განსაზღვრა, სხვადასხვა ნიუანსების გათვალისწინებით, არც ისე ადვილია.

II. ორმხრივი კავშირი მომსახურებასა და ერთგულებას შორის

1. კონსტიტუციური საფუძველი

ძირითადი კანონი, გერმანიის ფედერაციის კონსტიტუცია, 33-ე მუხლში² განსაკუთრებულ ყურადღებას მიაქცევს იმ მოლოდინებს, რომლებიც დაკავშირებულია საჯარო სამსახურთან. განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს კონსტიტუციის ამ მუხლის მე-2 აბზაცი, რომლის თანახმადაც ყოველ გერმანელს მისი ვარგისიანობის, კვალიფიკაციის, უნარებისა და პროფესიული შესაძლებლობების შესაბამისად თანაბრად უნდა მიუწვდებოდეს ხელი ნებისმიერ სახელმწიფო თანამდებობაზე.

კვალიფიკაცია, უნარები და პროფესიული შესაძლებლობები – ეს ტრიადა აღნიშნავს, ხელმისაწვდომობისა და კარიერული წინსვლის თვალსაზრისით, იმ კრიტერიუმებს, რომლებიც, შესაძლოა, საჯარო მოსამსახურეების, სახელმწიფო მოხელეებისა და ხელშეკრულებით დასაქმებული სახელმწიფო მოხელეებისათვის ერთადერთ განმსაზღვრელ ფაქტორს წარმოადგენდნენ.

სხვა ორიენტაციას იძლევა 33-ე მუხლის მე-4 აბზაცი: „სუვერენულ-სამართლებრივი უფლებამოსილებების, როგორც მუდმივი ფუნქციის, განხორციელება უნდა ეკისრებოდეს, როგორც წესი, საჯარო მოსამსახურეებს, რომლებიც საჯარო-სამართლებრივ სამსახურეობრივსა და ერთგულების ურთიერთობაში იმყოფებიან“. ამ პირობით ლეგიტიმირებულია განსაკუთრებული სუვერენული (სააღსრულებო) ფუნქცია და იმავდროულად

¹ Merten, როგორც მითითებულია, ველი 55.

² იხ. შინაარსობრივად მსგავსი, შესაბამისად, დამატებების შემცველი [ფედერალური] მინების კონსტიტუციები.

გამოხატულია ურთიერთნდობის¹ ურთიერთობა, რომელიც ერთ-მანეთთან აკავშირებს სახელმწიფო მოხელეებსა და მათ დამსაქმებლებს (ფედერაცია, მინები, მუნიციპალიტეტები და სახელმწიფო ადმინისტრაციის სხვა სუბიექტები).

ეს კონსტიტუციური ნორმა, მიჩნეული სახელმწიფო მოხელეობისათვის საფუძვლად, მტკიცდება და ფართოვდება მე-5 აბზაცის შინაარსით, რომ საჯარო სამსახურის სამართალი დარეგულირებულ და განვითარებულ უნდა იქნეს სახელმწიფო მოხელეების მიმართ დასახელებული პრინციპების გათვალისწინებით.

2. სტატუს-ჯგუფები

ამით გამოხატულია საერთოდ საჯარო სამსახურისადმი ფუნქციაზე ორიენტირებული პირობა, რომ პროფესიული მოხელეებისათვის სტატუსთან დაკავშირებულ და ცალ-ცალკე კონკრეტულ შემთხვევებში საჯარო მოხელეებსა და სახელმწიფოს შორის ურთიერთობის საფუძვლებს ქმნის საპარლამენტო კანონმდებლობა. ხელისუფლების დანაწილების სისტემის ფარგლებში საჯარო მოხელეები ექვემდებარებიან საპარლამენტო კონტროლს. ერთ მხარესაა, საჯარო მოხელეების კანონზე დაფუძნებული მართვა, მეორე მხარეს კი სატარიფო კოლექტიური ხელშეკრულებების საფუძველზე აგებული და კერძო-სამართლებრივად შრომითი ხელშეკრულებებით (სამუშაოზე აყვანის ხელშეკრულებები) საჯარო სამსახურთან დაკავშირებული თანამშრომლები („დასაქმებულთა“ სახით).

თვითშეგნების, სამსახურებრივი უფლებამოსილებების გაგებისა და სამსახურებრივი კონცეფციისათვის, საარსებო პირობებისა და ბოლოს, მათთან დაკავშირებული კორუფციის პრევენცი-

¹ შდრ. *Hellmuth Günther*, Das öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnis dირითადი კანონის (GG) 33-ე მუხლის მე-4 აბზაცის თვალსაზრისით, გერმანიის საჯარო სამსახური (DÖV) 2012, გვ. 678 და შემდეგი, იქ აგრეთვე გვ. 682 და შემდეგი. – „Konnex-თან დაკავშირებით – სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივ პრინციპთან დაკავშირებით.

ისათვის, ანაზღაურების საკითხი ცენტრალურ როლს ასრულებს: მოხელეთა ალიმენტაციას ესაჭიროება პარლამენტის მიერ მიღებული საკანონმდებლო საფუძველი; ამ საკითხების დაწვრილებით რეგულირებას – მაგალითად, ხელფასების მისადაგება ან ცვლილებები დანამატების სისტემაში – მიმდინარეობს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონმდებლობის საფუძველზე. ამით ცვლილებები – როგორცაა ხელფასების ზრდა – იმპერატიულად დაკავშირებულია საპარლამენტო დისკურსთან და მისდევენ ხანგრძლივ საკანონმდებლო პროცედურებს. ამის გათვალისწინებით ლოგიკურია მოხელეებისათვის გაფიცვის უფლების აკრძალვა, მაგრამ ამ შემთხვევაში ადგილი არ აქვს სატარიფო ხელშეკრულების მხარეებს შორის სატარიფო/კოლექტიური ხელშეკრულებების შესახებ მოლაპარაკებებს.

ფედერაციის, ფედერალური მინებისა და მუნიციპალიტეტების საჯარო სექტორში დასაქმებული არასაჯარო მოხელეებისათვის ტარდება კოლექტიურ ხელშეკრულებებთან დაკავშირებული დისკუსიები, რომლებიც ხშირად გადადის გამაფრთხილებელ გაფიცვებსა და ბოლოს გაფიცვებშიც კი; კოლექტიური ხელშეკრულების მხარე, ერთი მხრივ, არიან ფედერაციის ან ფედერალური მინების შინაგან საქმეთა მინისტრები, აგრეთვე მუნიციპალიტეტების დამსაქმებლები, მეორე მხრივ ის პროფკავშირები (უფრო მცირე ან ტრადიციული პროფესიული კავშირები, როგორცაა რკინიგზელთა, მატარებლების მემანქანეთა) და, უპირველეს ყოვლისა, პროფესიულ კავშირთა გაერთიანებები (კერძოდ „verdi“ როგორც მთელი რიგი პროფესიული კავშირების მეკავშირე), რომელთა მეშვეობითაც წარმოდგენილია საჯარო სამსახურის/სექტორის არასამოხელეო პერსონალი.

ქვემოთ მოყვანილი, საყოველთაოდ ცნობილი, სქემა¹ ნათელყოფს ორივე სტატუს-ჯგუფს შორის არსებით განსხვავებებს, თუმცა ძალზე გამარტივებული ფორმით.

¹ შდრ. მაგალითად, Fritjof Wagner, *Beamtenrecht*, Heidelberg 92006, S. 5 – წარმოდგენილი გადამუშავებული სახით.

სტატუსი	მოხელეები	მოსამსახურეები
1. სამართლებრივი ბუნება	სამსახურებრივი (ორმხრივი) ურთიერთობა (მოხელისა სახელმწიფოს მიმართ) და ზრუნვა (სახელმწიფოს მხრიდან მოხელის მიმართ)	სამსახურებრივი და შრომითი ურთიერთობა კერძო სამართლის ფარგლებში
2. ურთიერთობის წარმოშობა	თანამდებობაზე დანიშვნა ადმინისტრაციული აქტის საფუძველზე; განთავსება საშტატო ერთეულში	შრომითი ხელშეკრულების დადება
3. ურთიერთობის შეწყვეტა	ადმინისტრაციული აქტის საფუძველზე: დაკავებული თანამდებობიდან გათავისუფლება; მოხელის სტატუსის დაკარგვა; სამსახურიდან ჩამოშორება; პენსიაზე გასვლა	გათავისუფლება; დროებითი შრომითი ხელშეკრულების ვადის გასვლა; გათავისუფლება საკუთარი სურვილით
4. პირობები	საჯარო-სამართლებრივი პირობები სამოხელეო სამართლის შესაბამისად	ხელშეკრულება

5. სამართლებრივი საფუძვლები	კონსტიტუცია; საჯარო სამსახურის კანონები; სხვა ფორმალური კანონები; მუნიციპალური სამართალი; სამართლებრივი/ ნორმატიული აქტები; წესდებები	სამოქალაქო კოდექსი (BGB); შრომითი სამართალი; სატარიფო/ კოლექტიური ხელშეკრულებები
6. სამართლებრივი დაცვის მექანიზმები	ადმინისტრაციული სასამართლოები	შრომითი დავების განმხილველი სასამართლოები
7. შრომის ანაზღაურება	ალიმენტირების პრინციპი (ხელფასი, თანამდებობის ადეკვატური სარგო)	ანაზღაურების პრინციპი (შესრულებული სამუშაოს მიხედვით)

სტატუს-ჯგუფებს იცნობს აგრეთვე საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, ვინაიდან მე-5 მუხლში დასახელებული არიან პოლიტიკური უმაღლესი თანამდებობის პირები, მოხელეები, დამხმარე მოსამსახურეები და საშტატო განრიგში აღურიცხავი მოსამსახურეები. ამ კანონის მიხედვით მოხელეები არიან პირები, რომლებიც მე-6 მუხლის 1-ლი აბზაცის მიხედვით საშტატო ერთეულების გეგმით გათვალისწინებულ თანამდებობას იკავებენ დანიშვნის ან არჩევის გზით, მაშინ როცა დამხმარე მოსამსახურეები მე-7 მუხლის მიხედვით ტექნიკური მუშაკები არიან, რომლებიც შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე იკავებენ საშტატო გეგმით გათვალისწინებულ დამხმარე მოსამსახურის თანამდებობას.

II. ფუნქციური დათქმა

გერმანულ სამოხელეო სამართალში კონსტიტუციური საფუძველი ძირითადი ფუნქციური დათქმის გამოსახატად მოცემულია ძირითადი კანონის 33-ე მუხლის მე-4 აბზაცში: „სუვერენული უფლებებიდან გამომდინარე, უფლებამოსილებების, როგორც უცვლელი ფუნქციის, განხორციელება, უნდა ეკისრებოდეს საჯარო სამსახურის მოსამსახურეებს, რომლებიც იმყოფებიან სახელმწიფოსთან მსახურებისა და ერთგულების საჯარო-სამართლებრივ ურთიერთობაში“. ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს სასამართლო პრაქტიკაში ფუნქციურ დათქმას თავისი მყარი ადგილი უკავია, გარკვეულწილად პრივილეგიის მიმნიჭებელი, მაგრამ მაინც შეზღუდული ფუნქციით: სწორედ მოქალაქის ინტერესიდან გამომდინარე საჭიროა ფუნქციური დათქმის თვალსაზრისით განსაკუთრებული მოთხოვნები წაეყენოს საჯარო მოხელეს მის მიერ თავისი ფუნქციის ხარისრიანად შესრულების კუთხით; სწორედ ამიტომ ძირითადი კანონის 33-ე მუხლის მე-4 აბზაცით დადგენილი მოთხოვნების უზრუნველსაყოფად ის ფუნქციები განიხილება, რომელთა განხორციელებაც საჯარო მოხელეებისაგან ითხოვს განსაკუთრებული საიმედოობის, გამძლეობისა და კანონის უზენაესობის გარანტიებს¹.

შტატგარეშე, ანუ ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმებული სახელმწიფო მოხელეების შემთხვევაში, რომლებიც შრომითი ხელშეკრულებით არიან სახელმწიფო სამსახურთან დაკავშირებული, ფედერალური შრომითი სასამართლოს (BAG) სტილში ძირითადი კანონის 33-ე მუხლის მე-4 აბზაცის მიხედვით სუვერენული უფლებამოსილებების, როგორც მუდმივი ფუნქციის, განხორციელება ეკისრება, როგორც წესი და მხოლოდ როგორც

¹ ფედ.საკ.სას. 2007წლის 19 სექტემბერი (2 BvF 3/02), იურის, სადოკუმენტაციო სისტემა, იქ ველი 48.

ნესი, საჯარო სამსახურის წევრებს, რომლებიც სახელმწიფოს-თან მსახურებისა და ერთგულების საჯარო-სამართლებრივ ურთიერთობაში იმყოფებიან. ამით კონსტიტუციური გზით იქმნება შესაძლებლობა, რომ სახელმწიფომ სუვერენული უფლებამოსილებების განხორციელება დაავალოს არა მარტო საჯარო შტატის მოხელეებს, არამედ აგრეთვე მოსამსახურეებსაც. სავალდებულო არ არის, რომ მან მასთან დასაქმებული პირების სამართლებრივი სტატუსის ფორმირებისას თუნდაც მაშინაც, როცა სუვერენული უფლებების განხორციელება ხდება, გამოიყენოს მსახურებისა და ერთგულების საჯარო-სამართლებრივი ურთიერთობის მარეგულირებელი ფორმები, კერძოდ სამოხელეო სამსახურებრივი ურთიერთობები. ეს კონსტიტუციით გათვალისწინებული შესაძლებლობები გამორიცხავენ, რომ სამოხელეო სამართლის ეს წესები, რომლებიც გამომდინარეობს სწორედ სამოხელეო სამართლის სტრუქტურული პრინციპებიდან, გამოყენებულ იქნეს კონტროლის მასშტაბად საჯარო სამსახურში დასაქმებული მოსამსახურეების – თუნდაც ისინი ახორციელებდნენ სამოხელეო საქმიანობას – შრომითი პირობებისათვის¹.

ფუნქციური დათქმით ხდება განსაკუთრებული სუვერენული (სააღსრულებო) ამოცანის ლეგიტიმაცია და განსაკუთრებული ორმხრივი მსახურება-ერთგულების ურთიერთობის გამოხატვა, რაც ერთმანეთთან აკავშირებს საჯარო მოხელეებსა და უწყების ხელმძღვანელს². ყოველივე არ გამორიცხავს, რომ უფრო დაზუსტებით აღწერილ და განსაზღვრულ იქნეს ის ფუნქციები,

¹ ფედ. შრომის კოდექსი (BAG), 2012 წლის 11 დეკემბერი, (3 AZR 611/10), იურის, ველი 40.

² იხ. ამასთან დაკავშირებით Merten, როგორც მითითებულია, ველი 57 და შემდეგი; პერსპექტივებთან დაკავშირებით შდრ. Battis, Öffentlicher Dienst, ნიგნში: FS P. Kirchhof 2013, § 74, ველი 3 და შემდეგი.

რომელზედაც შესაძლებელია გავრცელდეს ფუნქციური დათქმა¹.

¹ ფუნქციური დათქმის შემდგომი განვითარებისათვის შეიძლება მნიშვნელოვანი იყოს ევროპული სასამართლოს (EuGH) სასამართლო პრაქტიკაც, იხ. 1986 წლის 3 ივლისის გადაწყვეტილება Rs. 66/85 (Deborah Lawrie-Blum ./ Land Baden-Württemberg), Slg. 1986, გვ. 2121 და შემდეგი. იქ საქმე ეხებოდა დასაქმებული პირის ცნების გარკვევის საკითხს ევროკავშირის ფარგლებში დასაქმებული პირების მიმოსვლის უფლების თვალსაზრისით ((ამჟამად: მუხლი 45 AEUV; წინათ მუხლი 48 EWGV/EGV); გერმანიაში მოღვაწე ერთ-ერთი ბრიტანელი რეფერენდარი, რომელიც ინსტრუქციის შესაბამისად და სასკოლო ადმინისტრაციის ზედამხედველობის ქვეშ მასწავლებლის კვალიფიკაციის მიღების მიზნით მოსამზადებელ პრაქტიკას გადიოდა და რომლის დროსაც იგი გაკვეთილებს ატარებდა და გასამრჯელოსაც იღებდა, დასაქმების სამართლებრივი ბუნების მიუხედავად განხილულ უნდა ყოფილიყო, როგორც დასაქმებული პირი/სამუშაოს ამღები თანახმად EWG-ხელშეკრულების 48-ე მუხლის 1-ლი აბზაციისა. მასზე არ გავრცელდა საგამონაკლისო ნორმა ევროკავშირის წევრ-სახელმწიფოთა სასარგებლოდ საჯარო სექტორში დასაქმების შემთხვევისათვის (მუხლი 48 აბზაცი 4 EWGV/EGV, ამჟამად მუხლი 45 აბზაცი 4 AEUV), ვინაიდან ეს გამონაკლისი თავისუფალი მიმოსვლის უფლების შესახებ ვრცელდება მხოლოდ იმ სამუშაო ადგილებზე, რომლებიც ითვალისწინებენ პირდაპირ ან არაპირდაპირ მონაწილეობას სუვერენული უფლებამოსილებების განხორციელებაში და ისეთი ამოცანების განხორციელებას იწვევენ, რომლებიც მიმართულია საზოგადო სახელმწიფო ინტერესების ან სხვა საჯარო კოლექტიურ ორგანოთა დაცვაზე და რომლებიც ამის გამო ითვალისწინებენ განსაკუთრებულ ურთიერთობას მოცემული მოსამსახურის მხრიდან სახელმწიფოს მიმართ და აგრეთვე უფლება-მოვალეობების ორმხრივობას, რაც საფუძვლად უდევს მოქალაქეობრიობასთან დაკავშირებულ კავშირს. გამონაკლისს წარმოადგენს მხოლოდ ის სამუშაო ადგილები, რომლებიც მათთან დაკავშირებული ამოცანებისა და პასუხისმგებლობებიდან გამომდინარე ადმინისტრაციის სპეციფიკური საქმიანობის ნიშნებს ავლენენ, რასაც არ აქვს ადგილი მასწავლებლად

III. მართვა პროფესიული მოხელეებისათვის დადგენილი პრინციპებით

გერმანული საჯარო სამსახურის შინაარსიანი და ხარისხიანი მართვისათვის მოხელეთა მართვის შესახებ ტრადიციული პრინციპები¹ სახელმძღვანელო მითითებებსა და ორიენტირებს იძლევა; ისინი შეიძლება საჯარო სამსახურის ნიმუშის ელემენტებიც კი იყოს, ყოველ შემთხვევაში მოხელეთათვის მაინც. ეს ვაიმარის კონსტიტუციიდან გამომდებელი პრინციპები დიფერენციაციისა და ზემოქმედების ინტენსივობის თვალსაზრისით სადავოა. ისინი ზოგადი სამართლებრივი პრინციპების სახით ხელშესახებია და არგუმენტების სახით ხშირად გამოიყენება სასამართლო პრაქტიკაში და გვხვდება ფედერაციისა და ლანდების საჯარო მოხელეთა შესახებ კანონებში.

თავისი აზრი ტრადიციული პრინციპების, როგორც საკონსტიტუციო ნორმების, მნიშვნელობის შესახებ, პირველმა გამოხატა საკონსტიტუციო სასამართლომ: ძირითადი კანონის 33-ე მუხლის მე-5 აბზაცი არის პირდაპირ მოქმედი სამართალი და შეიცავს მონესრიგების განკარგულებას კანონმდებლისადმი და მოხელეობის ინსტიტუციონალურ გარანტიას. ამას გარდა, ნორმა ამკვიდრებს მოხელეთა ძირითად უფლებათა თანასწორ უფლებას, თუ ტრადიციული პრინციპი მის პირად სამართლებრივ სტატუსს შეეხება. მოხელეთა შესახებ ტრადიციულ პრინციპებში ძირითადი კანონის 33-ე მუხლის მე-5 აბზაცის თვალსაზრისით, იგულისხმება სტრუქტურული პრინციპების ბირთვი, რომლებიც ზოგადად და საკმაოდ დიდი ხნის განმავლობაში, ყოველ შემთხვევაში ვაიმარის კონსტიტუციის პერიოდში, სავალდებულოდ იყო მიჩნეული და

მოსამზადებელი პრაქტიკის გავლის შემთხვევაში. აქ ხშირად ჩნდება გამიჯვნის პრობლემასთან დაკავშირებული რთული საკითხები, რომლებზედაც EuGH-საც მხოლოდ ზოგადი პასუხების მოცემა შეუძლია, მაგრამ რომლებიც საეჭვოს ხდიან ხოლმე ფუნქციურ დათქმას.

¹ ძირითადი კანონის 33-ე მუხლის მე-5 აბზაცი.

გაითვალისწინებოდა. მათ რიცხვს განეკუთვნება მატერიალური უზრუნველყოფის ვალდებულება და ალიმენტაციის პრინციპი¹.

ამ პრინციპების მიმოხილვაში ნათლად იკვეთება მათი მრავალფეროვნება, მათი განსხვავებული მნიშვნელობა და განსხვავებული დიაპაზონი:

- მოხელესა და სახელმწიფოს შორის საჯარო-სამართლებრივი და ერთგულების ურთიერთობა (ერგულება და მორჩილება);
- პროფესიისათვის სრულად თავის გადადება;
- პატივისცემისა და ნდობის ღირსი საქციელი (სამსახურსა და მის გარეთ);
- სამსახურებრივი საიდუმლოების დაცვა (აქტიური სამსახურის დასრულების შემდეგაც);
- ალიმენტაცია (მოხელეთათვის თანამდებობის ადეკვატური ხელფასი და მისი და მისი ოჯახის სოციალური უზრუნველყოფა);
- უვადობის (შრომითი ურთიერთობის უწყვეტობის) პრინციპი;
- კარიერული წინსვლის პრინციპი/კარიერის პრინციპი;
- მიღწევების პრინციპი (სამსახურის დაწყებისა და დაწინაურებისას);
- თანამდებობის მიუკერძოებლად განხორციელება (პარტიულ-პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი/მიუკერძოებლობა);
- მოხელის გაფიცვაში მონაწილეობის დაუშვებლობა;
- დამსაქმებლის მიერ მატერიალური უზრუნველყოფის ვალდებულება (ერთგულების მოვალეობისადმი პედანტური დამოკიდებულება);
- უფლება, იყოს მოხელეთა ინტერესების წარმომადგენელი (პროფკავშირებსა ან პროფესიულ გაერთიანებებში);
- პირადი საქმის გაცნობის უფლება (პირველ ყოვლისა, შესაძლებლობა მოსმენილ იქნეს);
- გასაჩივრებისა და სასამართლო გზით უფლების დაცვის შე-

¹ ფედ.საკ.სას. (BVerfG), 2002 წლის 7 ნოემბრის გადაწყვეტილება (AZ: 2 BvR 1053/98) –იურის ველი 27.

საძლებლობა (როგორც ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის გამოხატულება).

ერთად აღებული მართვის ეს პრინციპები აყალიბებენ მოხელეთა დამოკიდებულებას სამსახურისადმი და კერძოდ კი, მათ საქციელსა და ქცევას; ეს სტანდარტები, სტრუქტურული თვალსაზრისით, მთავარი პირობებია. უვადო სამსახურებრივი ურთიერთობა (ალიმენტირებული საპენსიო ფაზის ჩათვლით), მიუკერძოებლობა სამსახურისადმი დამოკიდებულებისა და ასევე მოხელის მიერ მიღებული ოფიციალური გადაწყვეტილებებისადმი ისევე განეკუთვნება ამ პრინციპებს, როგორც – vice versa – უწყების ხელმძღვანელის მხრიდან ზრუნვისა და ალიმენტაციის ვალდებულება.

IV. საჯარო სამსახურის პრინციპები საქართველოს რესპუბლიკაში

1. ერთგულების ვალდებულება

საქართველოს საჯარო სამსახურის დამახასიათებელი ნიშნები ვლინდება – კონსტიტუციური პრინციპების გათვალისწინებითა და უბრალო კანონის ფორმით ჩამოყალიბებული – ძირითადი პრინციპების კატალოგში, რომლებიც მოქცეულია სამსახურებრივი და ურთიერთერთგულების ურთიერთობის ფარგლებში, კერძოდ კი საქართველოს საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მე-13 მუხლში¹; ამ მუხლის თანახმად საჯარო სამსახურის პრინციპებს, პირველ ყოვლისა, ზოგადად, განეკუთვნება „საქართველოს სახელმწიფოსა და ხალხისადმი ერთგულება“, რაც შემდგომ კონკრეტდება ფორმულირებებით „საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონის უზენაესობის დაცვა მოსამსახურეთა მიერ თანამდებობრივი უფლება-მოვალეობების განხორციელებისას“ და „ადამიანის და

¹ აქ 1.11.2008-ის მდგომარეობით, კრებულში: Auswahl Georgischer Gesetze, გამომც. ქეთევან კიდურაძე/გვანცა მახათაძე, გტოს (GTZ), თბილისი, 2009.

მოქალაქის უფლებების, თავისუფლებებისა და ღირსების დაცვა“. შემდეგ ფორმულირებულია ხელმისაწვდომობის საკითხი, გერმანიასთან მიმართებაში გერმანიის ძირითადი კანონის 33-ე მუხლის მე-2 აბზაცის საფუძველზე, თუმცა აქ არა კონსტიტუციის, არამედ მხოლოდ კანონის დონეზე, რომ გარანტირებულია „საქართველოს მოქალაქეთათვის საჯარო სამსახურის თანაბარი ხელმისაწვდომობა მათი უნარისა და პროფესიული მომზადების შესაბამისად“¹.

მოითხოვება „მოსამსახურეთა პროფესიონალიზმი და კომპეტენტურობა“, „საქვეყნობა“, „საჯარო სამსახურის უპარტიოება და საერო ხასიათი“², აგრეთვე – სანაცვლოდ – „მოსამსახურეთა კადრების სტაბილურობა“ და „მოსამსახურის ეკონომიკური, სოციალური და სამართლებრივი დაცვა“³, როგორც ვალდებულება სახელმწიფოს მხრიდან.

2. მიუკერძოებლობა

განსაკუთრებული ყურადღებაა აქ გამახვილებული – მუხლი 13 ქვეპუნქტი „ზ“ – საჯარო სამსახურის მიუკერძოებლობაზე, ერთი მხრივ, და მოსამსახურეთა კადრების სტაბილურობაზე, მეორე მხრივ; ორივე მოთხოვნა შეიძლება გამოყენებულ იქნას, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს საჯარო სამსახურის – ფარდობითი – დამოუკიდებლობა, კონკრეტულად „ის შინაგანი და გარეგანი დამოუკიდებლობა პირადი უფროსისა და კერძოდ დაწესებულების ხელმძღვანელის, პოლიტიკურად პასუხისმგებელი მინისტრისათვის, ასევე საჯარო მოხელისათვის“⁴, რათა თითოეულმა მათგანმა პირადად აიღოს სრული პასუხისმგებლობა მისი ქმედების მართლ-

¹ მუხლი 13, ქვეპუნქტები ა)-დან დ)-მდე საქართველოს კანონში საჯარო სამსახურის შესახებ.

² მუხლი 13, ქვეპუნქტები ე)-დან ზ)-ს ჩათვლით.

³ მუხლი 13, თ-ი) ქვეპუნქტები.

⁴ საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მე-6 მუხლი.

ზომიერებისათვის¹. საბოლოო ჯამში, ეს დამოუკიდებლობა უზრუნველყოფს მხოლოდ „სტატუსს“, რომელიც ყველა სამსახურებრივ კონფლიქტში, რომელშიც კი მოხელე შეიძლება აღმოჩნდეს, უზრუნველყოფს მის დაცვას სამართლებრივი სტატუსის დაკარგვის და სხვა სახის დისკრიმინაციისაგან².

3. სტატუსიდან გამომდინარე ფარგლები

ა) საშტატო ერთეულების გეგმა და სამსახურის ვადა

სახელმწიფო მოხელის სტატუსის უზრუნველყოფის მიზნით ჯერ გათვალისწინებულ უნდა იქნეს კავშირი სახელმწიფო ბიუჯეტთან, საშტატო ადგილების გეგმასთან³ და შემდეგ ადმინისტრაციულ ერთეულთან, რომელსაც საბიუჯეტო სტრუქტურის სახით საერთო ბიუჯეტში გამოყოფილი აქვს საკუთარი საბიუჯეტო სახსრები⁴. უზრუნველყოფის სხვა მომენტი დაკავშირებულია სამსახურის ვადასთან⁵, რის მიხედვითაც: „მოხელე სამსახურში (ვაკანტურ) თანამდებობაზე მიიღება განუსაზღვრელი ვადით“⁶. 23-ე მუხლის მე-2 აბზაცში ზუსტად აღნიშნული პირები, რომლებიც „სამსახურში განსაზღვრული ვადით მიიღებიან“, შემდეგში ზუსტად არიან აღწერილი, რის დროსაც მათი საქმიანო-

¹ Ule, როგორც მითითებულია, გვ. 9.

² Ule, როგორც მითითებულია, გვ. 9.

³ ეს გერმანულ სამოხელეო სამართალში შეესატყვისება „საშტატო ერთეულს“ და გამოიხატება იქ ოფიციალური სახელწოდებაში „შტატგარეშე პროფესორი“.

⁴ აქ შესაძლებელია გერმანულ „დამსაქმებელთან“ პარალელის გავლენა.

⁵ საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 23 1-ლი აბზაცი.

⁶ გარდა 23-ე მუხლის მე-2 აბზაცით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

ბის ფარგლები უშუალოდ ფუნქციურად და სარწმუნოდ არის დასაბუთებული, მაგალითად, „თანამდებობაზე დროებით არმყოფი მოხელის შემცვლელი – მოხელის სამსახურში გამოსვლამდე ან თანამდებობიდან განთავისუფლებამდე“¹ ან ის, ვინც არის „საქართველოს პრეზიდენტის თანაშემწე და მრჩეველი (ექსპერტი), საქართველოს პრეზიდენტის საპარლამენტო მდივანი, საქართველოს პრეზიდენტის სამდივნოს მოხელე – არა უმეტეს საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადით“² – ეს ორი მაგალითი გამონაკლისებიდან.

ბ) სამსახურიდან განთავისუფლების საფუძვლები

სამართლებრივი დაცვის შესახებ გადწყვეტილებისათვის მნიშვნელოვანია განთავისუფლების საფუძვლები, რომლებიც თავმოყრილია საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის X თავში. ამის შესაბამისად მოქმედებს შემდეგი წესი: „მოხელე სამსახურიდან შეიძლება გაათავისუფლოს იმ პირმა ან დაწესებულებამ, რომელსაც მისი სამსახურში მიღების უფლება აქვს“³, თავდაპირველად შემდგომი შემზღუდავი ნორმების დამატების გარეშე, *actus contrarius*-ის თვალსაზრისით დანიშვნის აქტთან მიმართებაში⁴.

განთავისუფლების სხვა გარემოებების გათვალისწინებით გავდივართ ფუნქციური და პიროვნული წინაპირობების ფართო ფრონტზე: „სამსახურის ვადის გასვლასთან დაკავშირებითა“⁵ და „საკუთარი ინიციატივით სამსახურიდან გაათავისუფლების“⁶ – „თუ

¹ მუხლი 23 აბზაცი 2 ქვეპუნქტი ა).

² მუხლი 23 აბზაცი 2 ქვეპუნქტი გ) 28.4.2006, N2945-ის მდგომარეობით.

³ 93-ე მუხლის შესაბამისად.

⁴ შდრ. გერმანული სამოხელეო სამართლის პრინციპს საჯარო მოხელესა და სახელმწიფოს შორის ურთიერთობის განუსაზღვრელ ვადასთან დაკავშირებით.

⁵ მუხლი 94.

⁶ მუხლი 95.

მისი სამსახურში მიღების უფლების მქონე მოხელე ან დაწესებულება დააკმაყოფილებს მის წერილობით განცხადებას“ – გარდა ნახსენებია სამსახურიდან განთავისუფლება „დაწესებულების ლიკვიდაციის გამო“¹, რომლის შემთხვევაშიც ნათლად არის ნათქვამი, რომ „დაწესებულების არც უბრალო რეორგანიზაცია“² და „არც დაწესებულების დაქვემდებარების შეცვლა“³ არ წარმოადგენს მოხელის სამსახურიდან განთავისუფლების საფუძველს. „შტატების შემცირებისას მოხელის განთავისუფლება“ იძლევა საშუალებას, რომ „მოხელე გაათავისუფლონ სამსახურიდან დაწესებულების შტატებით გათვალისწინებულ თანამდებობათა შემცირებისას ან არაკანონიერად განთავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენისას“⁴. ყოველივე ეს, ერთად აღებული, საკმარის საყრდენს ქმნის ფუნქციურ-ორგანიზაციული დათქმისათვის განუსაზღვრელვადიანი პერსპექტივისათვის.

განთავისუფლების სხვა გარემოებები სამოხელეო-სამართლებრივი თვალსაზრისით ლოგიკურია და ჩვეულებრივი, როგორცაა, მაგალითად განთავისუფლება „მოხელის მიერ დაკავებულ თანამდებობასთან შეუთავსებლობის გამო“⁵, განთავისუფლება, როგორც დისციპლინური გადაცდომის შედეგი⁶, „განთავისუფლება ხანგრძლივი შრომისუუნარობის გამო“⁷, „განთავისუფლება ასაკის გამო“⁸, განთავისუფლება მოხელის სამხედრო ან ალტერნატიულ სამსახურში განწვევის გამო⁹, გამამტყუნებელი განაჩე-

¹ მუხლი 96 1-ლი აბზაცი.

² მუხლი 96, აბზაცი 2.

³ მუხლი 96, აბზაცი 4

⁴ მუხლი 97 1-ლი აბზაცი.

⁵ მუხლი 98.

⁶ მუხლი 99.

⁷ მუხლი 100.

⁸ მუხლი 101.

⁹ მუხლი 102.

ნის ძალაში შესვლის გამო¹, სამსახურში მიღებისას დადგენილი მოთხოვნების დარღვევისათვის², სხვა დაწესებულებაში გადაყვანის გამო³, მოქალაქეობის შეცვლის გამო⁴, გარდაცვალების გამო⁵.

პრინციპში ვადიან შრომით ურთიერთობაზეა გათვლილი დამატებითი წესის სახით ჩამოყალიბებული ვალდებულება, მოხელის მოსალოდნელი განთავისუფლების გაფრთხილების შესახებ: „მოხელეს სამსახურიდან განთავისუფლებამდე ერთი თვით ადრე უნდა ეცნობოს დაწესებულების ლიკვიდაციის, თანამდებობის შემცირების, ატესტაციის არადაამაკმაყოფილებელი შედეგების ან ასაკის გამო სამსახურიდან განთავისუფლების შესახებ“⁶. ეს მეტყველებს, პრინციპში, დროში განსაზღვრულ პერსპექტივაზე.

4. კარიერისა და სტიმულირების პრინციპი

კარიერის პრინციპი – პროფესიული თვალსაზრისით დამოუკიდებლობის ხელშემწყობი – საქართველოს კანონში საჯარო სამსახურის შესახებ უფრო მოუქნელი სისტემის სახით არის წარმოდგენილი და ნაკლებად კარიერული წინსვლის პერსპექტივაში, ვინაიდან კანონში მყარად არის გაწერილი „საჯარო სამსახურში თანამდებობათა რანგირება“ და კერძოდ, „კომპეტენციის განვრცობადობისა და უფლებამოსილების დონის მიხედვით“ გამოყოფილია თანამდებობები შემდეგი რანგების სახით: „მთავარი საჯარო თანამდებობა“, „წამყვანი“, „უფროსი“ და „უმცროსი საჯარო თანამდებობა“⁷; რანგების მიხედვით საჯარო

¹ მუხლი 103.

² მუხლი 104.

³ მუხლი 105.

⁴ მუხლი 106.

⁵ მუხლი 107.

⁶ მუხლი 108 1-ლი აბზაცი 1-ლი წინადადება.

⁷ მუხლი 69 1-ლი აბზაცი ა, ბ, გ, დ ქვეპუნქტები.

თანამდებობათა კონკრეტული ნუსხა განისაზღვრება საჯარო სამსახურის თანამდებობათა რეესტრით, რომელსაც ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტი. რამდენადმე ხისტი სისტემა მოხელეთა „საკლასო ჩინების“ შესახებ ინფორმაციას უნდა იძლეოდეს იმის შესახებ, თუ რამდენად შეესაბამება „მოხელის პროფესიული დონე განსაზღვრულ თანამდებობასა და წაყენებულ საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს“¹. მოხელისათვის საკლასო ჩინის მინიჭება ან ჩამორთმევა ხდება მოხელის მიერ გავლილი ატესტაციის შედეგების მიხედვით². მიუხედავად ამისა რანგირების პროცედურაც ეტყობა ძალზე სტატიკურია ფუნქციური სტრუქტურების თვალსაზრისით და თითქმის არ ტოვებს ადგილს დინამიკური პერსპექტივისათვის.

ამ ხისტ ბაზას დაეფუძნება მართვის დინამიკური, მოხელის უნარებსა და კარიერაზე ორიენტირებული, „წარმატებისათვის სტიმულის მიმცემი“ ელემენტები, რომლებიც შეიძლება ემსახუროს მოხელის აღიარებას „მის მიერ სამსახურებრივ მოვალეობათა სანიმუშო შესრულებისათვის, ხანგრძლივი და კეთილსინდისიერი სამსახურისათვის, განსაკუთრებულად რთული ან განსაკუთრებული მნიშვნელობის დავალების წარმატებით შესრულებისათვის“³; ასეთ შემთხვევებში გამოიყენება „მაღლობა“ ან „ერთდროული ფულადი დახმარება“; და ბოლოს გაითვალისწინება – ვითარების-და მიხედვით, წახალისების სხვა ფორმებთან ერთად – „თანამდებობრივი სარგოს თანრიგის ამაღლება“⁴ და, მაშასადამე,

¹ მუხლი 70 1-ლი აბზაცი: მაგალითად, მთავარ საჯარო თანამდებობასთან დაკავშირებით საჩინო კლასებია: „წამდვილი სახელმწიფო მრჩეველი, პირველი კლასის სახელმწიფო მრჩეველი“ (აბზ.2 ქვპ. ა), წამყვან საჯარო თანამდებობასთან დაკავშირებით: „პირველი, მეორე და მესამე კლასის სახელმწიფო მრჩეველი“ (აბზ. 2 ქვპ. ბ).

² მუხლი 71.

³ 74-ე მუხლის დ) ქვპ.-ის შესაბამისად.

⁴ ა)-დან დ) ქვპ.-მდე

კარიერული წინსვლის ელემენტი, თუნდაც არ იყოს იგი ჩართული ოფიციალურად დეკლარირებულ სისტემაში.

თავისებურებას წარმოადგენს წახალისების სისტემის ფარგლებში „წამხალისებელი“, როგორც დაწესებულების ხელმძღვანელის ერთ-ერთი ფუნქცია, როცა „თანამდებობის ნებისმიერ პირს ან დაწესებულებას“ შეუძლია „დასაბუთებული/მოტივირებული წინადადების წამოყენება წახალისების ამა თუ იმ ფორმის გამოყენების შესახებ“, იქნება ეს „ერთდროული ფულადი ჯილდო, ფასიანი საჩუქარი თუ თანამდებობრივი სარგოს თანრიგის ამაღლება“¹.

კარიერული წინსვლის/სამსახურებრივი დაწინაურების სისტემას უახლოვდება რეგულირების სამოხელეო სამართლებრივი წესი, რომელიც განსაზღვრავს „მოხელის სამსახურებრივი დაწინაურების უფლებას“², რომლის თანახმადაც „მოხელის უფრო მაღალ თანამდებობაზე წამოყენება შეუძლია იმ პირს ან დაწესებულებას, რომელსაც აქვს მისი თანამდებობაზე დაწინაურების უფლება“ და ამ პრინციპს მოსდევს „სამსახურებრივი დაწინაურების წესები“, რომელთა მიხედვითაც ის მოხელე შეიძლება დაწინაურდეს, „რომელიც დაკავებულ თანამდებობაზე მსახურობს სულ მცირე რაოდენობის თვე მანძილზე და საკონკურსო-საატესტაციო კომისიამ წარადგინა დასაწინაურებლად“³; მოხელის სამსახურებრივი დაწინაურებისათვის საჭიროა მისი წერილობითი თანხმობა⁴ და მოხელე არ შეიძლება სამსახურებრივად დაწინაურდეს, თუ მას შეეხო დისციპლინური პასუხისმგებლობა⁵.

¹ მუხლი 75 აბზ. 3.

² მუხლი 76.

³ 77-ე მუხლის 1-ლი აბზ.-ის მიხედვით.

⁴ მუხლი 77 აბზ. 2.

⁵ პასუხისმგებლობის პერიოდში მოქმედებს დაწინაურების აკრძალვა; მუხლი 77 აბზ. 4.

მომავალი კარიერისათვის მნიშვნელოვანია საკონკურსო-საატესტაციო წარმოება¹, რომელიც შეაფასებს, რამდენად შეესაბამება მოხელის „პროფესიული ჩვევები, კვალიფიკაცია, უნარები და პირადი თვისებები მის მიერ დაკავებული (ან დასაკავებელი) თანამდებობისადმი წაყენებულ მოთხოვნებს“. უშუალო შედეგი ატესტაციას მაშინ აქვს, როცა „ერთ თანამდებობაზე რამდენიმე დასაწინაურებელი მოხელეა წარდგენილი“ და მათგან ინიშნება ის მოხელე, რომელსაც ატესტაციის შედეგების მიხედვით უფრო მაღალი შეფასება აქვს².

V. სახელმწიფო მოხელის დამოუკიდებლობის საკითხი გერმანულ სახელმწიფო სამართალში

საშტატო მოხელეების მთავარი სიძლიერე მათ მრავალჯერადად უზრუნველყოფილ და აღიარებულ დამოუკიდებლობაშია, კანონებისა და სამართლისადმი მორჩილების ბაზაზე, სტატუსის (კონსტიტუციურ-) სამართლებრივი უზრუნველყოფის საფუძველზე, კარიერული წინსვლის, განათლებისა და კვალიფიკაციის ამალღების პრინციპის ბაზაზე, მთლიანობაში – პროფესიულ-ინტელექტუალური დამოუკიდებლობის ბაზაზე.

1. სამსახურებრივი დანინაურების რეფორმა

ა) სამსახურებრივი დანინაურების სტრუქტურების განახლება

სამსახურებრივი დანინაურების სტრუქტურების განახლება გერმანიაში ფედერაციის დონეზე და ფედერალურ ლანდებში სამოხელეო სამართლის განვითარების მთავარი მიზანია: რაინლანდ-პფალცში, მაგალითად, ფედერალიზმის ბოლო რეფორმის

¹ 81-ე მუხლის 1-ლი აბზაცის თვალსაზრისით; იხ. 2006 წლის 28 აპრილის ცვლილებების კანონი № 2945.

² მუხლი 77 აბზ. 3.

(თითქმის ერთი ათეულის მანძილზე დანერგვის პროცესში მყოფი) ფარგლებში მიღწეული უფლებამოსილებების გაზრდა იმისთვის უნდა იქნეს გამოყენებული, რომ სამსახურებრივი დაწინაურების სამართალი ჰორიზონტალურად სპეციალიზაციის მიხედვით დიფერენცირებული (სპეციალიზებული კარიერა) და ვერტიკალის დონეზე კი ეტაპებისა და ხელმისაწვდომობის გათვალისწინებით ახალი ერთიანი და ყოვლისმომცველი კარიერული წინსვლის სტრუქტურის დანერგვის გზით მისადაგებულ იქნეს მოსალოდნელ საზოგადოებრივ/სოციალურ და დემოგრაფიულ განვითარებებთან. ამ გზით უნდა გაფართოვდეს მოხელეთა კარიერულ წინსვლასთან დაკავშირებული შესაძლებლობების გამოყენება, შემცირდეს კარიერის ფორმალური ცვლა და იგი განხორციელდეს მხოლოდ საჭირო შემთხვევაში, ყოველივე ამასთან ერთად უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს ადმინისტრაციის ფუნქციონირების უნარიანობა¹. ამით სისტემა ჩართულია სამსახურებრივი დაწინაურების მიმზიდველი მოდელის შექმნისათვის ფედერალურ მინებს შორის არსებული კონკურენციის პროცესში. დაკვირვება აჩვენებს, რომ განსხვავებები ფედერალურ მინებს შორის ნაკლებად მნიშვნელოვანია, ვიდრე ეს ერთი შეხედვით სჩანს, მაგრამ საჯარო სამსახურის ზოგიერთ სფეროში კარიერული ცვლა გავრცელებული პრაქტიკაა.

ბ) მოდულების პრინციპი და „სწავლა მთელი სიცოცხლის მანძილზე“

აღნიშვნის ღირსია მართვისა და პროფესიულ კომპეტენციებთან დაკავშირებული კვალიფიკაციის ამაღლების ეტაპების მოდულირება, რომელიც ზეგავლენას ახდენს თავისუფალი ბავარიის სამსახურებრივი დაწინაურების სამართალზე და იქნებ ხანდახან აზრთა ჭიდილიც გამოიწვიოს კვალიფიკაციის ამაღლების კონცეფციების, სამსახურებრივ დაწინაურებასთან დაკავშირებით გაჩენილი და განუხორციელებელი მოლოდინების, ხელმძღვანე-

¹ შდრ. Landtag Rheinland-Pfalz, მისივე 15/4465.

ლის დისპოზიციური უფლებამოსილებების ფარგლების შესახებ და კერძოდ, ყოველი ცალკეული მოხელის კარიერასთან დაკავშირებით საჯარო მოხელის ზემდგომი უფროსის მიერ მოდულების წილების დადგენის, მათზე თანხმობის მიცემის და შეფასების დროს.

მოქნილად სტრუქტურირებული სამსახურებრივი დანინაურების სისტემა, მაგალითად, რაინლანდ-პფალცში, ჩვეულებრივზე უფრო მეტად ითვალისწინებს, რომ სასწავლო კურსები ძირითად პროფესიასთან დაკავშირებული ცოდნის გარდა მთავარ კომპეტენციებსაც შეასწავლიან, რომლებიც იმაზე არის გათვლილი, რომ მიღებული ახალი ცოდნა ეფექტურად იქნეს ათვისებული და გამოყენებული; სხვადასხვა პროფესიებთან მიმართებაში ეს ნიშნავს, რომ კვლავაც უცვლელ მოთხოვნად რჩება კომპეტენციათა მუდმივად დაუფლება-შეძენა მთელი პროფესიული ცხოვრების მანძილზე (პრინციპი: სწავლა მთელი სიცოცხლის მანძილზე/სწავლა სიბერემდე). ამდენად, სამოხელეო სამართლიდან გამომდინარე, კარიერული წინსვლის შემთხვევაში პროფესიული ვარგისიანობა განხილული უნდა იქნეს არა იზოლირებულად ცხოვრების საწყის ეტაპზე მიღებული პროფესიული განათლების საფუძველზე, არამედ დამატებით ახალი გამოცდილებებისა და ახალი კვალიფიკაციის გათვალისწინებით¹.

2. კომპეტენციები, უნარი, კვალიფიკაცია

კარიერის ფარგლებში – მაგალითად, რაინლანდ-პფალცის რეფორმირებული კანონმდებლობის მაგალითზე დაყრდნობით – პროფესიული განვითარება სამ კრიტერიუმს ითვალისწინებს, ესენია კომპეტენციები, უნარები და კვალიფიკაცია (იხ. პროფესიული საქმიანობა, გერმანიის ძირითადი კანონის 33-ე მუხლის მე-2 აბზაცი). აქედან გამომდინარე, მუდმივ და პროფესიულ განვითარებაზე ორიენტირებულ კვალიფიკაციის ამალვებას ბევრად უფრო დიდი მნიშვნელობა ენიჭება დღეს, ვიდრე ოდესმე. პრო-

¹ Landtag Rheinland-Pfalz, როგორც მითითებულია.

ფესიული განვითარება კარიერის ფარგლებში დაწინაურებების¹ გზით ხდება.

ზემოთქმულის შესაბამისად, კარიერის ფარგლებში პროფესიული განვითარება ითვალისწინებს შესაბამის კვალიფიკაციას, კერძოდ აუცილებელი კვალიფიკაციის ამაღლებას: იღებდნენ მონაწილეობას სამსახურებრივი კვალიფიკაციის ამაღლებაში და ამას გარდა თვითონაც იმაღლებდნენ კვალიფიკაციას, მოხელის სამსახურებრივი მოვალეობაა. უწყების ხელმძღვანელმა სათანადო ღონისძიებების გატარებით უნდა იზრუნოს მოსამსახურეთა და სახელმწიფო მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლებაზე და ხელი შეუწყოს მათი კომპეტენციის, უნარისა და პროფესიული დონის ამაღლებას კონცეპტუალურ საფუძველზე მართვასთან დაკავშირებული ღონისძიებების გატარებით².

3. ალიმენტაცია, როგორც საბაზისო ცნება

გერმანული სამოხელეო სამართლიდან გამომდინარე, მოხელეთა ფარდობითი დამოუკიდებლობის გათვალისწინებით, გავიხსენოთ ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს სასამართლო პრაქტიკა, რომლის მიხედვითაც გარანტირებული უნდა იქნეს სათანადო ალიმენტაცია, რაც კერძოდ ნიშნავს: ანაზღაურება, საპენსიო და მარჩენალის დაკარგვით გამოწვეული (საპენსიო) უზრუნველყოფა ისე უნდა იყოს განსაზღვრული, რომ სამსახურებრივი რანგის, მნიშვნელობისა და თანამდებობრივი პასუხისმგებლობიდან გამომდინარე და ზოგადი საზოგადოებრივი ურთიერთობების განვითარების გათვალისწინებით შეიძლებოდეს საჯარო მოხელეების არსებობის სათანადოდ უზრუნველყოფა და ყოველივე კი წინაპირობას წარმოადგენდეს იმისათვის, რომ მოხელემ თავი მიუძღვნას საჯარო სამსახურს და თავისი წვლილი შეიტანოს, იქნება რა იგი ეკონომიურად დამოუკიდებელი, მისთვის, როგორც მოხელისათვის, ქვეყნის ძირითადი კანონით

¹ Landtag Rheinland-Pfalz, როგორც მითითებულია.

² ლანდის სამოხელეო სამართალი (LBG) § 22, Rheinland-Pfalz.

განსაზღვრული ამოცანების შესრულების საქმეში, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს პოლიტიკურ ძალთა ჭიდილში სტაბილური და კანონმორჩილი ადმინისტრაციის ფუნქციონირება¹.

შემდეგ სასამართლო დასძენს: ალიმენტაცია შეძლებულ საზოგადოებაში მეტს ნიშნავს, ვიდრე სარჩოთი უზრუნველყოფა იმ დროში, რომელიც მოხელეების ფართო წრეებისათვის სიდუხჭირესა და დეფიციტს ნიშნავდა. ალიმენტაციის პრინციპი იძლევა საბაზისო ცნებას, რომელიც დროის შესაფერისად საჭიროებს დაკონკრეტებას. ამით ფინანსურ საკითხებში კანონმდებელს (როგორც ფედერაციის, ასევე ლანდების დონეზე) მინიჭებული აქვს შესაძლებლობა, თავისი შეხედულებისამებრ განსაზღვროს მოხელის (ოჯახის ჩათვლით) სარგო/ხელფასი, მატერიალური უზრუნველყოფა, შემწეობები, ასევე მარჩენალდაკარგულთა უზრუნველყოფის საკითხები, თუმცა პირობები ამ „საბაზისო ცნების“ სათანადოდ იმპლემენტაციისათვის გარკვეულწილად ერთმნიშვნელოვანია; საქმე ეხება ეკონომიკური დამოუკიდებლობის პირობებში ემსახურო არჩეულ პროფესიას ისე, რომ ანგარიშს უწევდებოდადი (როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი) ურთიერთობების განვითარებას.

VI. გამმიჯნავი ელემენტები

1. უწყების ხელმძღვანელის შეცვლა (სხვა თანამდებობაზე გადაყვანა, წარგზავნა)

მოხელის პროფესიული განვითარება და ადმინისტრაციის ფუნქციონირების უნარის უზრუნველყოფა კადრების თვალსაზრისით ხორციელდება საჯარო სამსახურის კანონის მოქმედების სფეროს ფარგლებში წარგზავნებისა და სხვა თანამდებობაზე გადაყვანის გზითაც. საკუთარი სურვილით ან სამსახურებრივი საფუძვლებიდან გამომდინარე, სხვა თანამდებობაზე გადასვლა,

¹ ფედერ. საკონსტიტ. სასამართლო, 1977 წლის 30 მარტის განჩინება (2 BvR 1039/75 u.a.), ფედერ. საკონსტიტ. სასამართლო 44, 249.

პრინციპში, შეეხება იმ თანამდებობას, რომელსაც მოცემული მოხელე თავისი უნარებით შეესაბამება. სამსახურებრივი საფუძვლებით შესაძლებელია გამართლებულ იქნეს გამონაკლისები ამ კანონთან მიმართებაში. ასე რომ, დასაშვებია მოხელის სხვა თანამდებობაზე გადაყვანა მისი თანხმობის გარეშეც იმ პირობით, რომ მას შეუნარჩუნდება სულ მცირე იგივე ხელფასი ამ ან სხვა სამსახურში სხვა ხელმძღვანელის ქვემდებარების სფეროშიც. ხელმძღვანელის შეცვლისას მოხელეს აუცილებლად უნდა მიეცეს შესაძლებლობა, რომ მოსმენილ იქნეს, რათა გამოხატოს თავისი აზრი.

კვლავაც განსაკუთრებულ შემთხვევას წარმოადგენს უწყების ხელმძღვანელის დონეებს შორისი შეცვლა მოხელის სურვილით. პრეტენზია გადაყვანაზე, ანუ მოხელის თანამდებობის შესატყვისი საქმიანობის დროებით გადატანაზე სხვა სამუშაო ადგილზე იმავე ან სხვა ხელმძღვანელის დეპარტამენტში ისე, რომ ქვემდებარების მიხედვით დარჩეს იგივე დეპარტამენტის სტრუქტურაში, პრინციპში არ არსებობს¹; გადაყვანის გადაწყვეტილებას იღებს უწყების ხელმძღვანელი, თუმცა, უმეტეს შემთხვევებში, გადაწყვეტილებას იღებს (სასწრაფო) გადაწყვეტილებების მიმღები ცენტრი².

უფრო ზუსტად, უწყების ხელმძღვანელის დისკრეცია გამწესების ბრძანების გაცემის ან მასზე უარის თქმასთან დაკავშირე-

¹ ფრანკფურტის ადმ.სას. (VG), 14.8.2013-ის (9 L 3043/13.F) განჩინება, იურის; საქსონიის უმაღლესი ადმინ. სასამართლო (OVG), 7.7.2010-ის (2 B 59/10) განჩინება, იურის; ფედ.ადმ.სას. (BVerwG), 13.11.1986 (2 C 33.84) სასამართლო გადაწყვეტილება, BVerwGE 75, 133, 135, იურის; გელზენკირხენის ადმ.სას. (VG Gelsenkirchen), 14.7.2010 (1 K 3939/08) სასამართლო გადაწყვეტილება, იურის; საქსონიის უმაღლესი ადმინ. სასამართლო (OVG), ფედერ. მინა ნორდრაინ-ვესტფალიისათვის, 17.2.2003-ის (1 B 2499/02) განჩინება, იურის ; ფედ.ადმ.სას. (BVerfGE) 39, 334 (354); ფედ.ადმ.სას., 28, 155 (160 f.); 68, 109 (110); ფედ.ადმ.სას. 75, 133.

² შდრ. მოხელეთა შესახებ კანონის (BBG) § 27 სტატუსის შესახებ კანონის (BSStG) § 14-ს.

ბით უფრო ფართოა, ვიდრე მოხელის სხვა თანამდებობაზე გადაყვანის შემთხვევაში. მეორე მხრივ, დროებით სხვა თანამდებობაზე გადაყვანასთან დაკავშირებული განაცხადის დაყენების უფლებასთან დაკავშირებით კანონისმიერი რეგულირების არარსებობა არც გამორიცხავს მოხელის ამასთან დაკავშირებულ განაცხადებს და ეს გარემოება არც ათავისუფლებს პირს ვალდებულებისაგან, გადანყვიტოს გამწესების საკითხთან დაკავშირებული ინდივიდუალური განაცხადის საკითხი თავისი დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში (კანონი ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ – VwVfG- § 40)¹. სასამართლოს უნდა შეეძლოს, გადაამოწმოს, განხორციელდა თუ არა დისკრეცია სამართლებრივი თვალსაზრისით არასწორად, ხომ არ დარჩა გაუთვალისწინებელი ან არასათანადოდ დადგენილი აქ გასათვალისწინებელი გარემოებები. სანამ მიღებული იქნება სათანადო გადანყვიტება, გათვალისწინებულ უნდა იქნეს ინფორმირებისა და მოსმენის/კონსულტირების ვალდებულებები; გადამოწმებულ უნდა იქნეს აგრეთვე, თუ რამდენად ჩართული იყო მონაწილეობის უფლების მქონე ისეთი სტრუქტურები, როგორცაა საკადრო/პერსონალის საბჭო ან იგივე რანგის რწმუნებული. ხშირად წინა პლანზე შეიძლება იდგეს მოხელის სამსახურებრივად გამოყენების შესაბამისობის საკითხი, ასევე ის, თუ რამდენად ამოუდგება უწყების ხელმძღვანელი მოხელეს გვერდში – ცხადია, პირველ რიგში, თავისი ადმინისტრაციის ფუნქციონირების უნარიანობის თვალსაზრისით (ეს ხომ საჯარო სამსახურის სამართლის ცენტრალური კრიტერიუმია), რომლის შემთხვევაშიც უწყების ხელმძღვანელმა შეიძლება იმითაც იხელმძღვანელოს, თუ რამდენად ექნება მის ამ კონკრეტული მოხელის მიმართ მიღებულ გადანყვიტებას პრეცედენტული ხასიათი.

ხელშეწყობის ვალდებულება გამომდინარეობს ლანდის სამოხელეო სამართლიდან კარიერული წინსვლისათვის ხელშეწყობის სამართლის ჩათვლით და კანონიდან მოხელეთა სტატუსის შესახებ, რომელიც სახელმძღვანელო კანონია ფედერალურ სამსახურში

¹ ფრანკფურტის ადმ.სას., 14.8.2013-ის განჩინება (9 L 3043/13.F), იურის.

გადასვლისათვის, კერძოდ § 14 და 15, რომლებიც გარკვეულად ასახელებენ ფედერალური დონის ხელმძღვანელთან გადასვლას, საიდანაც შეიძლება დასკვნის გამოტანა, რომ კანონმდებელი ამ გადასვლას სავსებით ეთანხმება, რათა გამყარდეს კავშირი ფედერალურ დონეზე და ლანდების ადმინისტრაციის დონეზე დაგროვილი გამოცდილება გამოყენებულ იქნეს ფედერაციის ადმინისტრაციის დონეზე.

2. ადმინისტრაციული სტრუქტურის ცვლილებების შედეგები

ა) თანამდებობა და ორგანიზაცია

უწყების სტრუქტურის ან ფუნქციების ლიკვიდაციის ან არსებითი ცვლილებების ან უწყებათა შერწყმის შემთხვევაში უწყების ერთსა და იმავე ხელმძღვანელის სფეროში დასაშვებია ერთი და იგივე ან სხვა კარიერის ფარგლებში სხვა თანამდებობაზე გადაყვანა ნაკლები ხელფასის პირობით, თუ ორგანიზაციის გადანაწილება შეეხო მოცემული მოხელის ამჟამინდელ ფუნქციებს და აქამდე არსებული თანამდებობის შესატყვისი გამოყენება შეუძლებელია – მოხელის თანხმობაც საჭირო არ არის¹. „ultimo ratio“-სახით რჩება შტატის მოხელის დროებითი გადაყვანა პენსიაზე უწყების ლიკვიდაციის ან ლანდის კანონმდებლობაზე დაფუძნებული უწყების სხვა სახის რეორგანიზაციის შემთხვევაში²; გამოსაცდელი ვადით დანიშნული მოხელეების შემთხვევაში – და მხოლოდ და მხოლოდ მათ მიმართ – დასაშვებია ასეთ შემთხვევებში სამსახურიდან განთავისუფლება³.

¹ ლანდის კანონი მოხელეთა შესახებ (LBG), § 29 აბზ. 3

² ცენტრალური, სტატუსთან დაკავშირებული საკითხი მოხელის სტატუსის შესახებ კანონის (BStG) § 31-ის მიხედვით.

³ მოხელის სტატუსის შესახებ კანონის (BStG) § 23-ის მე-3 აბზაცის 1-ლი წინადადების შესაბამისად. შდრ. Landtag Rheinland-Pfalz, მისივე 15/4465.

ფედერალურ დონეზე თავდაცვის ფედერალური სამინისტრო-სათვის მისდამი დაქვემდებარებული სფეროების ჩათვლით ინიცი-რებულია და ფედერალური კანონმდებლის მიერ მხარდაჭერილი რესტრუქტურისა და პროექტი¹, რომელიც ჯერ არ არის დას-რულებული და რომლის შედეგებიც საჯარო სამსახურის შესახებ სამართლის შემდგომი განვითარებისათვის ზოგადად ჯერ კიდევ გაურკვეველია. მასში ერთ-ერთი ბერკეტის სახით გათვალისწინე-ბულია მოხელის შვებულებაში გაშვება მისი შემდგომი განთავისუ-ფლების მიზნით, რომელიც დაკავშირებულია ერთჯერად კომპენ-საციასთან, ასევე პენსიაზე გაშვება საპენსიო ასაკის მიღწევამდე იმ მოხელეებისა, რომელთა გამოყენების შესაძლებლობაც აღარ არსებობს, კვალიფიკაციის ამაღლების ღონისძიებები, სხვა სა-ჯარო ხელმძღვანელებთან დასაქმების პერსპექტივით – ვითა-რების-და მიხედვით დროში გადაწეული – გამომშრვის პერსპექ-ტივით². თუმცა ეს ინსტრუმენტები განხილულ უნდა იქნეს ადმინ-ისტრაციაში იმ ადმინისტრაციული ორგანოების კულტურული თავისებურებების ფონზე, სადაც მათი გამოყენება ხდება, მაგალი-თად, შეიარაღებული ძალების სფეროში ერთგულების გაზრდილი ცნობიერების სახით.

ბ) პრივატიზაციის შედეგი – გაბერილი შტატები

თუ დავაკვირდებით პრივატიზაციის შედეგებს, უპირველეს ყოვლისა ლანდებისა და კომუნალურ დონეზე, მაშინ ქარბი პერსო-ნალის საკითხი საჯარო სამსახურში ორგანიზაციის ცენტრალურ

¹ შდრ. 2012 წლის 21 ივლისის კანონი ბუნდესვერის რეფორმის თან-მხლები კანონი (BGBl. I, გვ. 3386).

² შდრ. 28.8.2013 წლის პენსიის კანონი (BGBl. I, გვ. 3386), რომელიც გაათანაბრებდა მოხელეს, მოსამართლესა და ჯარისკაცს, თუ ისინი საკუთარი სურვილით ვადამდე დაანებებდნენ სამსახურს თავს, მხოლოდ ყველა იმ მადიფერენცირებელი წესების გათვალისწინებით, რომლებიც დაკავშირებულია ანაზღაურებასთან. ამასთან დაკავშირ. იხ. Johannes Holzer, Altersgeld für Bundesbeamte, DÖV 2013, გვ. 890 და შემდეგი.

პრობლემად წარმოჩინდება. პერსონალის სიჭარბე ნიშნავს – სრულიად მოკრძალებულად და სპეციალურად შელამაზებულად რომ ვთქვათ – სიტუაციას, როცა სამსახურის უფროსს თავისი სახელმწიფო მოხელეებისა და უვალო ხელშეკრულებით დასაქმებული თანამშრომლების გამოყენება აღარ შეუძლია, როდესაც იგი მათ (სახელმწიფო მოხელეებს) დროებით ან, თუ მნიშვნელოვან სამართლებრივ შემთხვევებს გავითვალისწინებთ, ხანგრძლივი დროით „სამსახურეობრივი დანიშნულებისამებრ“ ვერ ასაქმებს. ამ, სახელმწიფო მოხელის შესახებ კანონში (მუხლი 33, აბზაცი 5 ძირითადი კანონი) ცალ-ცალკე გაწერილი მიშენელოვანი პრინციპების – კარიერული წინსვლის, სახელმწიფოსა და შტატის მოხელეს შორის უვადო ურთიერთობის, თანამდებობის ადეკვატური ალიმენტაციის, უწყების ხელმძღვანელის მხრიდან სოციალური უზრუნველყოფის და თანამდებობის შესატყვისი საქმიანობის განხორციელების – გამონვევისათვის, „ჭარბი პერსონალის მენეჯმენტის“ კონცეპცია არასრულად განვითარებული გადაწყვეტის გზებს გვთავაზობს. დაძაბულობის ველში, სადაც, ერთი მხრივ, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებით სტაბილურ სტრუქტურაზე მიბმული სახელმწიფო მოხელეობა დგას, რომელიც თავისი საქმიანობის ლეგიტიმაციის ერთ ნაწილს მაინც თავისი სამსახურეობრივ-სამართლებრივი და საპარლამენტო-სამართლებრივი კავშირის სანდოობიდან იღებს და, მეორე მხრივ, ყველანაირად ფუნქციონირებადი საჯარო ადმინისტრაციის შენარჩუნება, იქმნება დასაბუთებისა და მონყობის დეფიციტის პრობლემა, რომლის გადაჭრის ყველასათვის დამაკმაყოფილებელი ვარიანტის პოვნა შეუძლებელია.

3. არასრულგანაკვეთიანი სამუშაო

ა) მოქნილობა და მთავარი/წამყვანი პროფესია

პრინციპში, სრულ განაკვეთზე ორიენტირებული საჯარო მოხელის საქმიანობა როგორც მისი მთავარი/ძირითადი პროფესია¹

¹ ფედრ.ადმ.სას. (BVerwG), 2.3.2000 (2 C 1/99) სასამართლო გადაწყვეტილება: ძკ-ის 33-ე მუხლის მე-5 აბზაცის მიხედვით საჯარო

(რაც დაუშვებლად მიიჩნევს კიდეც ნახევარ განაკვეთზე მომუშავე მოხელის ცნებას¹), არასრულგანაკვეთიანი სამუშაოს შემთხვევაში ინვეეს არასრულ სამუშაო დღეზე დაფუძნებული საქმიანობის შეზღუდვით რეგულირებას. ასე, მაგლითად, შეიძლება დაკამაყოფილდეს თანამდებობრივი სარგოს მქონე მოხელის თხოვნა არასრულგანაკვეთიანი სამუშაო დღეზე გადასვლასთან დაკავშირებით მხოლოდ განაცხადში მითითებული პერიოდის განმავლობაში და არანაკლებ ნახევარი სამუშაო დღის ხანგრძლივობით, თუ ეს არ ეწინააღმდეგება უწყების ინტერესებს². ლოიალობასა და შესრულებასთან დაკავშირებული კონფლიქტების თავიდან

სამსახურის სამართალი უნდა რეგულირდებოდეს დასახელებული პრინციპების მიხედვით. სრულგანაკვეთიანი სამუშაო შტატის მოხელისათვის ტრადიციულად სახელმძღვანელო პრინციპია და სახელმწიფოსა და სახელმწიფო მოხელეს შორის დამკვიდრებული ურთიერთობის დამახასიატებელი ნიშანია. მოხელემ სახელმწიფო სამსახურში უნდა ჩააყენოს მთელი თავისი პიროვნება, შრომის უნარი და შესაძლებლობები. მომსახურების ამ სამსახურებრივი ვალდებულების პირისპირ კორელატის სახით დგას ალიმენტაციის პრინციპი. იგი წინაპირობაა პროფესიისათვის მთელი ძალით თავის გადადებისა და ამიტომ შეესაბამება იმ აზრს, რომელიც ჩადებულია ძკ-ის 33-ე მუხლის მე-5 აბზაცში.

¹ ფედრ.ადმ.სას. (BVerfG), 19. 9. 2007 (2 BvF 3/02) განჩინება: განაცხადის გარეშე არასრულგანაკვეთიანი სამუშაოზე გამწესება იმით ხასიატდება, რომ იგი არ ითვალისწინებს მოხელის ნებას ნახევარგანაკვეთიანი სამუშაოს შესრულებასთან დაკავშირებით. დამსაქმებელი არ სთავაზობს ნახევარ განაკვეთზე დასაქმებულ პირს იმ დატვირტვას და, აქედან გამომდინარე, არც ისეთ ანაზღაურებას, რომელსაც მისცემდა სრულგანაკვეთიანი მოხელეს. განსხვავებით სხვა არასრულგანაკვეთიანი ფორმებისა განაცხადის გარეშე ნახევარგანაკვეთიანი ფორმა არ უნდა განიხილებოდეს ურთიერთობად სახელმწიფოსა და მოხელეს შორის, მოხელის კარიერული ზრდის თვალსაზრისით.

² ლანდის სამოხელეო კანონი (LBG), § 75აბზ. 1; შდრ. კანონი მოხელის სტატუსის შესახებ, § 43.

აცილების მიზნით კანონმდებელი მზერას მიაპყრობს შესაძლო შეთავსებით საქმიანობას, რომელიც მისი აზრით მისთვის შესაძლებელია ან რომელზედაც იგი შეიძლება დამოკიდებულიც კი იყოს. ამიტომაც ამაზე თანხმობა ითვალისწინებს ვალდებულებას, ნახევარგანაკვეთური დატვირთვის შემთხვევაში შეთავსებით ანაზღაურებადი სამუშაოს იმ მოცულობით განხორციელების შესაძლებლობას, რომელიც მისაღებია/დასაშვებია სრულგანაკვეთიანი სამუშაოს შესრულებისას¹.

ბ) საჯარო სამსახურის რეაბილიტაცია და ფუნქციონირების უნარიანობა

ყოველთვის შესაძლებელი უნდა იყოს რეაბილიტაცია იმ მიზნით, რომ შენარჩუნებულ და გაძლიერებულ იქნეს საჯარო ადმინისტრაციის ქმედუნარიანობა/ფუნქციონირების უნარიანობა: თუ აუცილებელი სამსახურებრივი ინტერესები ამას ითხოვს, შეიძლება შემცირდეს ის პერიოდი, როცა სახელმწიფო მოხელე არასრულ სამუშაო განაკვეთზე იმყოფება ან გაიზარდოს სამუშაო დროის მოცულობა². მაგრამ უწყების ხელმძღვანელის მხრიდან მატერიალური უზრუნველყოფის ვალდებულებიდან გამომდინარე საჭირო იყოს, რომ ნახევარ განაკვეთზე მომუშავე მოხელე გადაყვანილ იქნეს სრულ განაკვეთზე, ვინაიდან თუ ნახევარგანაკვეთიანი რეჟიმი მისთვის უკვე მიუღებელია, უნდა გაიზარდოს სამუშაო დროის მოცულობა, თუ ეს არ ეწინააღმდეგება სამსახურებრივ ინტერესებს³.

4. შეთავსებითი სამუშაო

ა) შეთავსებითი საქმიანობის შესახებ სამართლის მკაცრი ფორმირება

არამხოლოდ არასრულგანაკვეთიან სამუშაოსთან მიმართებაში ექცევა შეთავსებითი საქმიანობის შესახებ სამართალს ყურადღე-

¹ § 75 აბზ. 2 LBG.

² § 75 აბზ. 3 ნინად. 1 LBG.

³ § 75 აბზ. 3 ნინადადება 2 LBG.

ბა. საჯარო სამსახურის შესახებ რაინლანდ-ჰოლანდიის კანონის (LBG) § 85-ის მე-2 აბზაცის 1-ლ წინადადებაში გათვალისწინებული წერილობითი თანხმობის შესახებ მოთხოვნით ნებართვის გაცემის ვალდებულების ყურადღების ცენტრში ექცევა წინასწარი გულმოდგინე კონტროლი იმისა, ხომ არ დაირღვა სამსახურებრივი ინტერესი შეთავსებითი საქმიანობის განხორციელების გამო. სავალდებულო მატერიალურ-სამართლებრივი კრიტერიუმები ქმნიან უარის თქმის საფუძვლებს ისეთი შეთავსებითი საქმიანობის შემთხვევაში, რომელსაც ნებართვა სავალდებულოდ ესაჭიროება. საფუძვლად გამოიყენება შემდეგი ფორმულირება: „ნებართვა არ გაიცემა, თუ არსებობს ეჭვი, რომ შეთავსებითი საქმიანობის განხორციელების შემთხვევაში შეილახება სამსახურებრივი ინტერესი“¹.

ბ) უარის საფუძვლები

უარის თქმის ცალკეული, ცხადია არაამომწურავი, საფუძვლების დასახელებისას გასარკვევია, პირველი, შეთავსებითი სამუშაოს სახეობისა და მოცულობის გათვალისწინებით ხომ არ ხდება სამუშაო ძალის იმდენად გამოყენება, რომ საფრთხე შეექმნას სამსახურებრივი მოვალეობების კანონით გათვალისწინებული წესით შესრულებას; მეორე, ხომ არ შედის ამის გამო მოხელე კონფლიქტში სამსახურებრივ მოვალეობებთან; მესამე, ხომ არ მოახდენს შეთავსებითი საქმიანობა მოხელის მიუკერძოებლობაზე გავლენას; მეოთხე, ხომ არ გამოიწვევს იგი შემდგომში მოხელის სახელმწიფო სამსახურში გამოყენების შესაძლებლობის შეზღუდვას; მეხუთე, ხომ არ დააზიანებს შეთავსებითი სამუშაო საჯარო ადმინისტრაციის რეპუტაციას. შეთავსებით საქმიანობასთან დაკავშირებული ნებართვის მოქმედების ვადა ერთი წლიდან გაიზარდა სამ წლამდე; ამით გამოიხატა, ერთი მხრივ, მისწრაფება, შემცირებული ყოფილიყო ადმინისტრაციის დატვირთვა, დაკავშირებული ასეთი ნებართვის გაცემის პროცედურასთან და, მეორე

¹ § 83-ში აბზ. 2 LBG.

მხრივ, თავიდან იქნეს აცილებული ნებართვის გაცემის პროცედურის უარყოფითი რუტინული განვითარება, რაც შეუსაბამობაში იქნებოდა შეთავსებითი საქმიანობის შესახებ სამართლის მიზანსა და მისი კონტროლის ფუნქციასთან¹.

გ) შეთავსებითი საქმიანობა, რომელსაც აუცილებლად ესაჭიროება ნებართვა, კერძოდ, „თვითდახმარების სტრუქტურების“ შემთხვევაში

ინფორმაციულად მდიდარი, აქტუალური დისკუსია მიმდინარეობს სავალდებულოდ დასარეგისტრირებელი შეთავსებითი საქმიანობის სამართლებრივი ფარგლების შესახებ გერმანელ საჯარო მოსამსახურეებში სამოქალაქო პასუხისმგებლობის დაზღვევის, უბედური შემთხვევის დაზღვევის, საპენსიო დაზღვევისა და სიცოცხლის დაზღვევის კოლექტიურად განხორციელებული შუამავლობისას, როგორც „თვითდახმარება“ იმ სფეროებში, რომლებშიც სამოხელეო სამართალი მხარს უჭერს ან დასაშვებად მიიჩნევს მოსამსახურეების სულ მცირე ერთ წვლილს რისკთან დაკავშირებული პრევენციის საკუთარ თავზე აღების სახით და დასაქმებულს კი შექმნილი აქვთ შესაბამისი ჩარჩოპირობები. რაინლანდ-პფალცის საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მიხედვით (LBG), მაგალითად, დასაშვებია² განსაზღვრული გამონაკლისები შეთავსებითი საქმიანობის შესახებ ნებართვების საკითხთან დაკავშირებით იმ საქმიანობებთან მიმართებაში, რომლებიც მოიაზრება თვითდახმარების სტრუქტურებად მოხელეთათვის იმ პირობით³, რომ ამ საქმიანობის განხორციელების დაწყებამდე უწყების ხელმძღვანელს ეცნობება მათ შესახებ, კერძოდ შეთავსებითი საქმიანობის სახეობისა და მოცულობის, ანაზღაურების ოდენო-

¹ Landtag Rheinland-Pfalz, მისივე 15/4465, შდრ. ლანდის სამოხელეო კანონის (LBG) § 85 აბზ. 1, 1-ლი წინადადება.

² § 84 ლანდის სამოხელეო კანონის (LBG) („Genehmigungsfreie Nebentätigkeiten, Anzeigepflicht“), იქ აბზ. 1 Nr. 5.

³ § 84 აბზ. 2 ლანდის სამოხელეო კანონი (LBG).

ბისა და ფულის ეკვივალენტური სარგებლის მითითებით; ასევე დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს მას ყოველი ცვლილების შესახებ¹.

თვითდახმარების სტრუქტურებად ზემოთ აღნიშნული თვალსაზრისით – ასე განმარტავს მათ ტრიირის ადმინისტრაციული სასამართლო² – ითვლება პროფესიულ ფენებზე ორიენტირებული კომპანიები, რომელთა სამენარმეო მიზანი იმისკენ არის მიმართული, რომ შესთავაზონ საჯარო სამსახურის მოხელეებსა და (კოლექტიური ხელშეკრულებით დასაქმებულ) მოსამსახურეებს მხოლოდ ამ პროფესიულ ჯგუფებზე შემოფარგვლით განსაკუთრებით ხელსაყრელი, მაგალითად, საკრედიტო, სადაზღვევო თუ სხვა სახის, პირობები. რა თქმა უნდა – და აქ იხსნება აქტუალური დისკუსია თვითდახმარების ამ იდეის გადაჭარბებული და საქმიანი განხორციელების თვალსაზრისით – „არა მისაღებად“ ითვლება – დამოუკიდებლად იმისაგან, რომ შიდასამსახურებრივი ინტერესიდან გამომდინარე სამოხელეო-სამართლებრივი ფორმით არის ჩამოყალიბებული შეთავსებითი საქმიანობის აკრძალვა, როცა საჯარო მოსამსახურეები სამსახურის დროს სრული მოცულობით არ უძღვნიან თავს სამსახურებრივ ინტერესებს, არამედ ცდილობენ სამსახურის დრო საკუთარი კერძო ინტერესებისათვის გამოიყენონ და სამსახურის ოფისებში განხორციელებული/გაშლილი საქმიანობით – სამსახურებრივი ინსტრუმენტების გამოყენებით თუ მათ გარეშე – კონკურენციაში შევიდნენ კერძო კონკურენტებთან³.

ფედერალური უზენაესი სასამართლოს აზრით (BGH), აქ არ მოქმედებს de minimis-გამონაკლისი, ვინაიდან სადაზღვევო

¹ ტექსტობრივად თითქმის უცვლელად აგრეთვე § 100 აზ. 1 Nr. 4 ფედერ. სამოხელეო კანონი (BBG).

² ფედერ. სამოხელეო კანონი (BBG). ადმონისტრ. სას., აქ. ტრიირი, 2011 წლის 11 ოქტომბრის გადაწყვეტილება (1 K 758/11.TR), იურის.

³ ფედერ. უზენაესი სასამართლო (BGH) (სამოქალაქო საქმეთა 1-ლი სენატი), 1994 წლის 10 თებერვლის გადაწყვეტილება (I ZR 16/92), NJW 1994, გვ. 2096 და შემდეგი.

ხელშეკრულებების დადებასთან დაკავშირებული საკონსულტაციო საქმიანობა სამსახურისათვის განკუთვნილ საათებში, განაცხადებისა და საგარანტიო წერილების/თანხმობების შევსება, ტელეფონის მეშვეობით მზღვეველის მითითებების ან პოზიციის შესახებ ინფორმაციის მოპოვება ან სხვა მსგავსი საქმიანობა საკუთარი კერძო ფუნქციების განხორციელების საბაზით გადადის ნებადართულობის ყველა ზღვარს. ერთი პრობლემა იმაშიც მდგომარეობს, რომ შეთავსებით საქმიანობაზე, სამოხელეო-სამართლებრივი თვალსაზრისით, მხოლოდ მაშინ შეიძლება ითქვას უარი, თუ მას შეუძლია სამსახურეობრივი ინტერესების შელახვა; მესამე პირთა, აქ კერძო კონკურენტთა და მათ წარმომადგენელთა, ინტერესები შეთავსებითი საქმიანობის რეგულირებისას გათვალისწინებული არ იქნა. აქედან გამომდინარე, უწყების ხელმძღვანელი ვერ იტყვის უარს, გასცეს თანხმობა შეთავსებითი საქმიანობის განხორციელებაზე მესამე პირების ინტერესებთან დაკავშირებული ან შრომის ბაზართან დაკავშირებული პოლიტიკური მოსაზრებებიდან გამომდინარე¹.

5. გაფიცვის აკრძალვა

ა) პარლამენტზე დამოკიდებულება

მოხელისათვის გაფიცვაში მონაწილეობის აკრძალვა ისევ დისკუსიის საგნად რჩება: სამსახურზე უარის თქმა ან სამუშაოს შეჩერება/გაფიცვა სამუშაო პირობების შენარჩუნების ან გაუმჯობესების მოთხოვნით შეუთავსებელია სახელმწიფოსა და მოხელეს შორის ურთიერთობისათვის², რომელიც მთლიანად დამოკიდებულია პარლამენტზე, როგორც კანონმდებელზე და ამი-

¹ ასეთია ჰამის ლანდის უმაღლესი სასამართლოს არგუმენტაცია, იხ. ჰამის უმაღლესი სასამართლო (OG Hamm) (სამოქალაქო საქმეთა მე-4 სენატი), 1991 წლის 24 იანვრის გადაწყვეტილება (4 U 289/90), NJW-RR 1991, გვ. 816 და შემდეგი.

² § 50 ლანდის სამოხელეო კანონი (LBG).

ტომ არ ექვემდებარება კოლექტიურ ხელშეკრულებასთან დაკავშირებული მოლაპარაკებების პროცესს. გარკვეულ კომპენსაციას წარმოადგენს ამ თვალსაზრისით კავშირებში გაერთიანებისა და მონაწილეობის უფლებები: პროფკავშირი და პროფესიული ასოციაცია მზად არიან განახორციელონ ნევრების ინტერესების წარმომადგენლის ფუნქცია¹. გაფიცვის აკრძალვის მარეგულირებელი ნესის შერბილების გარკვეული ტენდენციის, რომელიც იკვეთება ჯერ კიდევ არაუნიფიცირებულ პირველი ინსტანციის ადმინისტრაციულ სასამართლო პრაქტიკაში ევროპის ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს (EGMR) მიერ მიღებული ერთ-ერთი გადაწყვეტილების გათვალისწინებით², საპირისპიროა ლანდის საჯარო მოხელეთა შესახებ კანონის არაორაზროვანი ტექსტი; ამასობაში ლანდის უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლოს გადაწყვეტილებებმა აღადგინა ადრინდელი ერთიანი ხაზი.

ბ) გაუთვალისწინებელ ღონისძიებათა შეფასება

რთულია სამართლებრივი შეფასება გაუთვალისწინებელი ღონისძიებებისა და სცენარებისა, რომლებიც შეეხება საჯარო სამსახურში, პირველ რიგში, შრომის პირობების, ანაზღაურებისა და სოციალური უზრუნველყოფის ასპექტებთან დაკავშირებული უკმაყოფილების გამოხატვას. თუ გაფიცვის მსგავსი ქცევისა და დამსაქმებელთან კონფლიქტისას უკმაყოფილების ორგანიზებული გამოხატვისათვის, სამოხელეო-სამართლებრივი თვალსაზრისით, შეფასების ახალი შესაძლებლობა გაჩნდება – უნდა იყოს ეს გაფიცვის მკაცრი აკრძალვის უარყოფა?

მხოლოდ დიფერენცირებულად უნდა გაეცეს პასუხი კითხვას, რა სამსახურებრივ-სამართლებრივი მნიშვნელობა შეიძლება ჰქონდეს სამუშაო ან არასამუშაო საათებში უკმაყოფილების

¹ შდრ. § 97 ლანდის სამოხელეო კანონი (LBG), შდრ. აგრეთვე § 52 სა-
მოხელეო სტატუსის შესახებ კანონი (BeamtStG).

² 21.4.2009 (Nr. 68959/01).

გამოხატვის, შრომის შეფერხების, „ინსტრუქციის მიხედვით“ მსახურების, საჯარო მომსახურებასა და დარღვევებზე მითითებას შორის კავშირის მრავალრიცხოვან ნიმუშებსა და სტრატეგიებს დამსაქმებელთან მიმართებაში; ამ კონტექსტში აღნიშვნის ღირსია მოხელე თანამდებობის პირთა ანგაჟირებული პარტიული, პროფკავშირული და საზოგადოებრივი შრომა; მათი თემები მრავალფეროვანია; კერძოდ ისინი შეეხება ადმინისტრაციულ-ორგანიზაციული ხასიათის რეორგანიზაციის შედეგებს, ლიკვიდაციით ან პრივატიზაციით დასრულებული, ალიმენტაციის ადეკვატურობას და უზრუნველყოფას, მონაწილეობებს საპენსიო ვალდებულებებში, შრომის პირობებს, დამსაქმებლისა და საზოგადოებრივი ჯგუფებისადმი პატივისცემას. ყველა შემთხვევაში საქმე ეხება ერთგულებაზე დაფუძნებულ ურთიერთობას მოხელესა და ხელმძღვანელს შორის, ერთი მხრივ მოხელის, როგორც ძირითადი უფლების მატარებელსა და მეორე მხრივ, იმ პრინციპების პატივისცემის ფონზე, რომლებიც უზრუნველყოფენ საჯარო მოსამსახურის ოფიციალურ თავშეკავებულობასა და ნეიტრალობას.

ამ კონფლიქტს ხელს უწყობს ძირითადი კანონის 33-ე მუხლი და ფედერაციისა და ლანდების მოხელეთა შესახებ ჩვეულებრივი კანონები; იგი გამსჭვალულია ძირითად-სამართლებრივად ძირითადი კანონის მე-5 მუხლის 1-ლი აბზაცისა და მე-8 მუხლის 1-ლი აბზაცის სულისკვეთებით და, ამას გარდა, უნდა ითვალისწინებდეს EMRK-ის მე-11 მუხლიდან გამომდინარე მოლოდინებს. უკმაყოფილების ორგანიზებული გამოხატვა, განსაკუთრებით პროფკავშირების მიერ მხარდაჭერილი და ორგანიზებული, ასევე გაფიცვასთან მიახლოებული ქცევის ნიმუშები, კერძოდ მსვლელობები გაფიცვისას, მსახურება ინსტრუქციის მიხედვით, კოლექტიურად საავადმყოფო ფურცელზე გადასვლა და სხვა, სუროგატებია და ისინი მოქცეულია გაფიცვის ამკრძალავი ძირითადი უფლების ფარგლებს გარეთ, თუნდაც შესაძლებელი იყოს დასახელებული ნაცრისფერი ზონის, გამომდინარე გაფიცვის აკრძალვიდან, სისტემაში მოყვანა. საჯარო სამართლის ფორმირებასთან დაკავშირებული პარლამენტის პასუხისმგებლობის გათვალისწინებით

კვალიფიკაცია აქ იგივე რჩება და ეს არის პოლიტიკური გაფიცვა.

გაფიცვის მსგავსი ქმედებებისა და უკმაყოფილების ორგანიზებულად გამოხატვის ახალი შეფასება EMRK-ის მე-11 მუხლთან დაკავშირებით არც თუ დიდი ხნის წინ განხორციელებული ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს სასამართლო პრაქტიკის გათვალისწინებით ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ გაკეთებული „living-instrument“-ინტერპრეტაციის შესაბამისად (თურქეთის) მოხელეთა მრიდან გაფიცვის ფორმით ბრძოლის შეზღუდვის ტენდენციით ცოტა გასაქანს თუ იძლევა, ასევე არსებობს მისწრაფება, რომ ეს სასამართლო პრაქტიკა გამოყენებულ იქნას სხვაგვარად სტრუქტურირებული საჯარო სამსახურების მიმართ EMRK-ის ხელშეკრულებაში გაერთიანებული სახელმწიფოების ფარგლებში. ევროპული კავშირის ძირითადი უფლებების ქარტიასაც არ გააჩნია აქ დიფერენციაციის რაიმე შესაძლებლობების მოლოდინი.

გ) კომპენსაცია მონაწილეობის სისტემებისა და მოსამსახურეთათვის წარმომადგენლობითი ფუნქციის განხორციელების გზით

საბოლოო ჯამში, უნდა შეფასდეს, რამდენად შესაძლებელია, რომ გაფიცვის აკრძალვა კომპენსირებულ იქნეს მონაწილეობის შესაძლებლობების გაფართოებისა და ფორმალიზებული მოლაპარაკებების მოდელების გამოყენების შედეგად.

პარლამენტის მიერ შემუშავებული მონაწილეობის სისტემა, რომელიც შეეხება პერსონალის წარმომადგენლობის საკითხს¹, არის მოსამსახურეთა უფლება – როგორც სახელმწიფო მოხელეთათვის, ასევე უვადო ხელშეკრულებით დასაქმებული მოსამს-

¹ კანონი საწარმოს წესდების/მონაწილეობის შესახებ (Betriebsverfassungsgesetz) (მოქმედებს 1952წ-დან); დასაქმებულთა წარმომადგენლობის შესახებ ფედერ. კანონი (Bundespersönalvertretungsgesetz) (მოქმედებს 1955წ-დან), აგრეთვე დასაქმებულთა წარმომადგენლობის შესახებ ლანდების კანონები (Landespersönalvertretungsgesetze).

ახურეებისათვის – მიიღონ მონაწილეობა შიდა-სამსახურებრივი გადანყვეტილებების მიღებაში შესაბამისად დაკომპლექტებული პერსონალის საბჭოს მეშვეობით, რომელიც ამით დამაკავშირებელი რგოლის ფუნქციას ასრულებს დამსაქმებელსა და მოსამსახურეებს შორის. ამ ფარგლებში ზოგიერთი მოსამსახურის მიმართ განსახორციელებელი ღონისძიების გატარება შეიძლება დამოკიდებული გახდეს მოსამსახურეთა წარმომადგენლის თანხმობაზე. ამას ემატება – გადანყვეტილების მიღებაში პირდაპირი მონაწილეობის სახით – მონაწილეობა საწარმოს ან კომპანიის ხელმძღვანელის მიერ შიდაორგანიზაციულ და, შესაბამისად, ეკონომიკურ საკითხებთან დაკავშირებული გადანყვეტილებების მიღების პროცესში.

მართვასთან დაკავშირებულ პრინციპებს განეკუთვნება მოთხოვნა, რომ მოხელეებმა ნდობის საფუძველზე ითანამშრომლონ საჯარო-სამართლებრივი დაწესებულების ან საწარმოს ხელმძღვანელობასთან, ასევე მოხელეთა და ხელშეკრულებით მომუშავე მოსამსახურეთა ჯგუფურად წარმომადგენლობის პრინციპი, დაკავშირებული ერთი გარკვეული საჯარო-სამართლებრივი დაწესებულების ყველა მოსამსახურის სახელით წარმომადგენლობის პრინციპთან, ასევე პრინციპი, ერთმანეთისაგან გამიჯნულ იქნეს პერსონალის წარმომადგენლობა პროფკავშირებიდან, დისკრიმინაციის აკრძალვა, როგორც დაცვა პერსონალის საბჭოს წევრობის შემთხვევაში დამსაქმებლის მხრიდან განხორციელებული რეპრესიული ღონისძიებებისაგან. პერსონალის საბჭოს უფლებებს – ცალკეულ შემთხვევებში დიფერენცირების გარეშე – განეკუთვნება ინფორმაციის გაცნობის უფლება, მოსმენის უფლება, თანამონაწილეობის და საწარმოს მართვაში შესაბამისად გადანყვეტილების მიღებაში მონაწილეობის უფლებები, ასევე გარკვეული საინიციატივო უფლებები, რომლებიც შეეხება სამსახურებრივი შეთანხმებების დადებას.

6. კორუფციის დაძლევა და კორუფციის პრევენცია

საჯარო სამსახურის უმნიშვნელობისადმი რწმენა არის წინაპირობა ინტეგრაციის მიღწევისათვის, რისი მოლოდინიც არსებობს

კონსტიტუციური სახელმწიფოსა და მისი ადმინისტრაციისაგან. აქედან გამომდინარე, კოპუფციის პრევენცია მართვის იმ ინსტრუმენტებს განეკუთვნება, რომელთა განხორციელებაშიც ფუნქციონირებს შესაბამისად და ერთობლივად წვლილი უნდა შეიტანონ ადმინისტრაციამ, კანონმდებლობამ, მართლმსაჯულებამ და (სამოქალაქო) საზოგადოებამ. კონსტიტუცია აქ განსაკუთრებულ მოლოდინებს უკავშირებს საჯარო სამსახურს, ვინაიდან პროფესიული ვარგისიანობა, უნარიანობა და პროფესიული წარმატება საჯარო სამსახურის ის მთავარი კრიტერიუმებია, რომლებიც განსაზღვრავენ საჯარო სამსახურისადმი ხელმისაწვდომობასა და დანიშნულების შესაძლებლობას.

გერმანიაში ანტიკორუფციული სისტემის ბაზას ქმნიან რეგრესიულად ცალსახა და სასჯელის თვალსაზრისით სავსებით მნიშვნელოვანი დანაშაულებები. გერმანიის ფედერალურ ადმინისტრაციაში (ფედერაციისა და ლანდების დონეზე) დაინერგა კორუფციის პრევენციის სისტემა.

ა) კორუფციის პრევენციის სისტემა

სისტემა – ფორმალურად ძირითადი კანონის 86-ე მუხლის 1-ლი წინადადების ბაზაზე – შედგება ფედერალური მთავრობის 2004 წლის 20 ივლისის ფედერალურ ადმინისტრაციულ სტრუქტურებში კორუფციის პრევენციის შესახებ დირექტივისაგან¹, აქტუალიზებული და დაკონკრეტებული „რეკომენდაციებით კორუფციის დასაძლევად გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ადმინისტრაციაში (2012 წლის 9 თებერვლის მდგომარეობით)“, შევსებული „ანტიკორუფციული ქცევის კოდექსით“, ასევე „ინსტრუქციით ხელმძღვანელი პირებისა და უწყებათა ხელმძღვანელებისათვის“; ამას ემატება სხვა სპეციალური ფორმულარები, მაგალითად, ოფიციალური დავალებების მიღებისას საკუთარი პასუხისმგებლობის აღების მიზნით (რწმუნებულის ფორმალური წერილობითი ვალდებულება „ვალდებულებების შესახებ კანონის“ მიხედვით) ან „ქცე-

¹ ფედერალური მაცნე Nr. 148, გვ. 17745, დანართებით.

ვის სტანდარტები გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში კორუფციის დასაძლევად სუბვენციის მიმღებთათვის“ სუბვენციისა და ა. შ. მიღებისას.

„ხელმძღვანელი პირებისა და უწყებათა ხელმძღვანელები-სათვის ინსტრუქციაში“¹ „კორუფციის ნიშნები“ შესაბამისად „გამაფრთხილებელი სიგნალები“ შემდეგნაირად არის დიფერენცირებული: 1. „ნეიტრალური ინდიკატორები“, 2. „განგაშის ინდიკატორები“, პირველ შემთხვევაში „საჯარო-სამართლებრივი დანესებულების ინდიკატორების“ სახით და მეორე შემთხვევაში „ინდიკატორები საგარეო კონტროლის სფეროში“. ცხადია, აქ შემოთავაზებულ კატეგორიათა დიფერენციაცია არ არის ყველა თვალსაზრისით დამაჯერებელი, მაგრამ, საერთო ჯამში, ითვლება, რომ ამ – აქ მხოლოდ ხაზგასმულ – „კანონქვემდებარე“ და პრევენციის შიდაადმინისტრაციულ სისტემას ენიჭება ორიენტირისა და ნიმუშის მნიშვნელობა. ეს, მონახაზის სახით, მოყვანილი ინდიკატორები შეეხება – მიუხედავად ყველა სახის სისტემური ხასიათის ნაკლისა და ეჭვისა სისრულის თვალსაზრისით – ორგანიზაციისა და პროცესის სტრუქტურების შესაბამისად წარმოების პროცესების საფრთხეებსა და რისკის ფაქტორებს და ახდენენ უწყებისათვის ჩვეული და შიდაუწყებრივი კონტროლის სქემების და ქცევის ნიმუშებისათვის შესაძლო კრიტერიუმების ილუსტრირებას.

ბ) მავალითი შედარებისათვის: რუსი კანონმდებლის ანტიკორუფციული სისტემა

დიდი ხანია რაც სხვა სახელმწიფოებმაც შექმნეს მთელი ინსტრუმენტარიუმი, რომელიც თანამიმდევრული გამოყენებისას შეიძლება გამოდგეს საჯარო სამსახურში კორუფციის პრევენციისათვის. შედარებისათვის გადავავლოთ თვალი ანტიკორუფციულ სისტემას, რომელიც რუსეთში გამოყენებისათვის მზად არის. ამასობაში შემუშავებულ და მიღებულ იქნა კორუფციის დაძლევით

¹ დანართი 1, ფედერალური მთავრობის დირექტივისათვის კორუფციის პრევენციასთან დაკავშირებით.

სა და პრევენციის მიზნით თითქმის სრული ნორმათა კომპლექტი; კერძოდ დასახელებულ უნდა იქნეს 2004 წელს მიღებული და 2008 წელს დამატებებით შეცვლილი ფედერალური კანონი „რუსეთის ფედერაციაში სახელმწიფო სამსახურის“¹ შესახებ, ფედერალური კანონი „რუსეთის ფედერაციაში მოქალაქეთა საჩივრების განხილვის წესის შესახებ“², ფედერალური კანონი „კორუფციის დაძლევის შესახებ“³, აგრეთვე – სხვა სააღსრულებო დონეზე – რუსეთის ფედერაციის პრეზიდენტის ბრძანებულება „მოხელეთა სამსახურებრივი ქცევისადმი წაყენებული მოთხოვნების შესრულების მაკონტროლებელი კომისიის შესახებ“⁴, აგრეთვე „ბრძანებულება საჯარო სამსახურის მოხელეთა სამსახურებრივი ქცევის მთავარი პრინციპების შესახებ“⁵ და სხვა ბრძანებულება „კორუფციის დაძლევის ღონისძიებების შესახებ“⁶, რუსეთის ფედერაციის მთავრობის დადგენილება „საკანონმდებლო აქტების ანტიკორუფციული ექსპერტიზის შესახებ“⁷ და პრეზიდენტის სხვა ბრძანებულება

¹ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ [ред. от 25.12.2008] «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [принят ГД ФС РФ 07.07.2004].

² Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [принят ГД ФС РФ 21.04.2006].

³ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (принят ГД ФС РФ 19.12.2008).

⁴ Указ президента Российской Федерации № 821 от 01.07.2010 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

⁵ Указ Президента РФ от 20.04.2007 № 814 (ред. от 16.07.2009 г):—Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».

⁶ Указ Президента РФ от 19.05.2008 № 815 О мерах по противодействию коррупции» (ред. От 01.07.2010

⁷ Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 «Об анти-

„კორუფციის დასაძლევად ნაციონალური სტრატეგიისა და ნაციონალური გეგმის შესახებ“¹.

**გ) გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის შეთანხმება
კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის თვალსაზრისით**

ასეთ ძალისხმევებში თავისი წვლილი შეაქვს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და კონვენციებს: მაგალითად, გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კორუფციის წინააღმდეგ კონვენციის მე-13 მუხლში „საზოგადოების მონაწილეობასთან დაკავშირებით“ ვკითხულობთ: „ხელშეკრულების ყოველი მონაწილე სახელმწიფო თავისი შესაძლებლობების ფარგლებში და მისი შიდასახელმწიფოებრივი კანონმდებლობის დასავლეთის ფუნდამენტურ პრინციპებთან შესაბამისობაში ატარებს სათანადო ღონისძიებებს, რათა ხელი შეუწყოს იმ პირებისა და ჯგუფების, რომლებიც არ განეკუთვნებიან საჯარო სექტორს, მაგალითად, სამოქალაქო საზოგადოების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და თემთა ბაზაზე შექმნილ ორგანიზაციების, აქტიურ მონაწილეობას კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლასა და პრევენციაში და საზოგადოების შეგნების გაღრმავებას კორუფციის, მისი მიზეზებისა და მისგან მომდინარე საფრთხის არსებობის ფაქტისადმი“.

ამავე კონტექსტში მოიაზრება პასუხისმგებლობით აღსავსე, კორუფციის წინააღმდეგ მიმართული ქმედების შეძლებისდაგვარი დაცვა; პირები, რომლებიც ინფორმაციას იძლევიან, ხშირად „whistleblower“-ად² და ორგანიზაციის სტრუქტურულიდან გამომდინ-

коррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).

¹ Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. N 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы».[შეადგინა და თარგმნა ელენე მიხალატი, შორეული აღმოსავლეთის ადმინისტრაციის ინსტიტუტი, ხაბაროვსკი].

² ამასთან დაკავშირებით შდრ. Andrei Király, Whistleblower in der

არე „დამსმენებად/ჩამშვებებად“ წოდებულნი, ინფორმაციის მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენენ და გამოსავალსაც კი გთავაზობენ ხოლმე კორუფციასთან დაკავშირებული ჩახლართული სცენარებისა და „სპირალური“ ხასიათის სიტუაციებიდან. ერთ-ერთ ღონისძიებას გთავაზობს გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ, რომლის 33-ე მუხლში „ინფორმანტების დაცვის“ შესახებ ვკითხულობთ, რომ „ხელშეკრულების მონაწილე ყოველი სახელმწიფო ვალდებულია, გაითვალისწინოს თავის შიდასახელმწიფოებრივ მართლწესრიგში სათანადო ღონისძიებები, რათა დაიცვას უსამართლო ქმედებისაგან პირები, რომლებიც სათანადო ორგანოებს კეთილშობილი განზრახვითა და კეთილგონიერების საფუძვლიდან გამომდინარე აწვდიან ინფორმაციას ამ კონვენციის შესაბამისად აღწერილი სისხლისსამართლებრივი დანაშაულებების შესახებ“¹.

დ) კორუფციის ინსტიტუციონალიზებული პრევენცია და ბრძოლა მის წინააღმდეგ – ავსტრიის მაგალითი

ავსტრიის კორუფციის პრევენციისა და მასთან ბრძოლის ფედერალური დეპარტამენტი შეიძლება გამოდგეს კომპაქტურად სტრუქტურირებული და, ამოცანათა სპექტრიდან გამომდინარე, ფართოდ მოაზრებული უწყების მაგალითად კორუფციის პოლი-

öffentlichen Verwaltung. Ihre Rechtsstellung bei der Korruptionsbekämpfung, გერმანიის საჯარო ადმინისტრაციის კვლევითი ინსტიტუტი (FÖV), Discussion Papers Nr. 57, შპაიერი 2010, აგრეთვე მისივე: Der Beamte als Whistleblower – Die Zulässigkeit von Korruptionsanzeigen nach den jüngsten Gesetzesänderungen –, წიგნში: Die Öffentliche Verwaltung 2010, გვ. 894 და შემდეგი, ასევე: Arnd Koch, Korruptionsbekämpfung durch Geheimnisverrat? Strafrechtliche Aspekte des Whistleblowing, ZIS 2008, გვ. 500 და შემდეგი, და Jens Abraham, Whistleblowing – Neue Chance für eine Kurswende!?, წიგნში: Zeitschrift für Rechtspolitik 2012, გვ. 11 და შემდეგი.

¹ იმავე კონვენციის 33 მუხლი.

ტიკურად და სამართლებრივად დაძლევის მიზნით¹. ფედერალური დეპარტამენტი შეიქმნა როგორც მკვეთრი რეაქცია შესაბამის საერთაშორისო ვალდებულებებზე იმ დავალების ფარგლებში, რომელიც გამომდინარეობს გაეროს აღნიშნული კონვენციიდან. თავისებურების სახით და ფედერალური დეპარტამენტის სპეციალური ტექნიკური ხარისხის შენარჩუნებისათვის წარმოდგენილია (არასასამართლო) იურიდიული დახმარების კომისია, რომელმაც უნდა განიხილოს განცხადების სახით ფედერალური დეპარტამენტის საქმიანობის წინააღმდეგ შესული კრიტიკული შენიშვნები და განახორციელოს აუცილებელი კორექტივები. პრევენციული ღონისძიებების, განათლების, კვალიფიკაციის ამაღლების (“Edukation“), ამოცანის დაყენებისა და საერთაშორისო თანამშრომლობით მოცულია საკითხთა მთელი სპექტრი, მაგრამ ამავე დეპარტამენტს მძიმე ტვირთად აწვება ყოველივე ამასთან დაკავშირებული უდიდესი პასუხისმგებლობა. დაბოლოს, უნდა აღინიშნოს ავსტრიის კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისა და პრევენციის ფედერალური დეპარტამენტის ფუნქციურად ფართოდ გაშლილი სტრუქტურა, რომელშიც შედის I განყოფილება („სტრატეგია, ადმინისტრაცია, მოქმედება/აქტივობა და მართვის ხელშეწყობა“), II განყოფილება („პრევენცია, მართვა, საბაზისო და ფუნდამენტური სამუშაო“), III განყოფილება („ოპერატიული სამსახური“) და IV განყოფილება („საერთაშორისო თანამშრომლობა და სამართლებრივი დახმარება“).

ეს სტრუქტურა ვალდებულია იმოქმედოს შემდეგი დარღვევებისა და სისხლისსამართლებრივი დანაშაულებების არსე-

¹ შდრ. Mathias Vogl, Das neue Bundesamt für Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung, წიგნში: .SIAK-Journal 2012, გვ. 29 და შემდეგი, იქ გვ. 31 და შემდეგი ორგანიზაციასთან დაკავშ. და გვ. 33 და შემდეგი, ამოცანებთან დაკავშ., და გვ. 37 და შემდეგი. უფლებათა დაცვის კომისიასთან დაკავშ; ასევე შდრ. Robert Jerabek, Neuerungen im Korruptionsstrafrecht – KorrStrÄG 2012, წიგნში: .SIAK-Journal 3/2013, გვ. 36 და შემდეგი.

ბობისას: ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება, მექრთამეობა, სარგებლის მიღება, კორუფციის/მექრთამეობის შემზადება, მოსყიდვა, უპირატესობის მინიჭება, ქრთამის მიცემის მცდელობა და უპირატესობის მინიჭება, დაუშვებელი ინტერვენცია/ჩარევა (§ 308 öStGB), სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებით ან თანამდებობის პირთა მონაწილეობით ერთგულების პრინციპის დარღვევა, თანამდებობის პირთა მიერ საჩუქრების მიღება (§ 153a öStGB), ტენდერების პროცესში კონკურენციის შემზღუდავი შეთანხმებები და მოცყუების შემთხვევები განსაკუთრებით დიდ მასშტაბებში, შესაბამისად კომერციული თაღლითობა ასეთი შეთანხმებების საფუძველზე, თანამდებობის პირთა და რწმუნებულების მიერ საჩუქრების მიღება, ფულის გათეთრება (ზემოთ დასახელებული სისხლისსამართლებრივი დანაშაულებების შედეგის სახით).

7. Compliance (თანამშრომლობა)

დისკუსიის შემდეგი ამოსავალი წერტილი, რომელსაც სამოხელეო სამართლისთვის არსებითი მნიშვნელობა გააჩნია, არის **Public Compliance**¹: **Public Compliance** – აქ მოხსენებული, როგორც საჯარო სამოხელეო სამართლის განვითარების შესაძლო შემადგენელი ნაწილი – სამენარმეო სამართლის (კერძო სამართლის) ეთიკური

¹ **Compliance** იმიტომაც არის მნიშვნელოვანი, რომ სამართლის ეს ინსტიტუტი ვალდებულებების მატარებელი პირებისადმი და ორგანიზაციის სხვადასხვა ეშელონისა და სტადიისადმი სამართლიანობისა ვალიდურობისა და შესაბამისობის მოთხოვნებს აყენებს. შესაბამისად, მას შეუძლია მოიცვას სხვადასხვა დონისა და ინტენსივობის სამართლდარღვევა. განსაკუთრებით, ადმინისტრაციული სამართლის კუთხით **Compliance**-ის შემთხვევაში სახეზე გვაქვს წმინდა სამუშაო ტერმინი, რომელიც მორალურ-ეთიკურ ფასეულობებს შეიცავს და სულ მცირე სასამართლო პრაქტიკის თვალსაზრისით „სამსახურებრივი გადაცდომის“ შინაარსის გასაზღვრას ემსახურება.

გამონვევების კატეგორიაზე მიმაგრებულ, მატერიალური სა-
ჯარო სამართლის (საჯარო სამართლის იურიდიული პირების)
შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს.¹

საჯარო Compliance მჭიდროდაა დაკავშირებული საჯარო და-
ლაუფლების განხორციელების კანონიერებასთან და, შესაბამისად,
კონსტიტუციიდან და კანონებიდან გამომდინარე, სახელმწიფო
მმართველობის ძირითად შემადგენელ ნაწილთან და მისი არსებო-
ბის მნიშვნელოვან წინაპირობასთან, სამართლებრივ სახელმწი-
ფოსთან. აქედან შეიძლება გამომდინარეობდეს სამართლებრივი
სახელმწიფოს ახლებური გაგება, რომელიც მოიაზრებს სამართ-
ლებრივი სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელი ძირითადი პრინ-
ციპების ფასადურ ერთობლიობას. ერთად მოიაზრება საჯარო
მოხელეთა შესახებ კანონებში სრულად და დეტალურად მოწეს-
რიგებული, სატარიფო ხელშეკრულებაში ნაკლებად, მაგრამ/ასევე
ყველა სხვა შრომით ხელშეკრულებაში განსაზღვრული ვალდებ-
ულებები და ასევე, გარეუროთიერთობის კუთხით, ნდობის წარმო-
შობი კომპონენტები (მაგ., კორუფციის წინააღმდეგ მიმართული
მოქმედებების სერიოზულობა).

სამოხელეო სამართლის კუთხით, ამას კიდევ რამდენიმე აქ
მოყვანილი პრინციპი ემატება. ასევე, შესაძლებელია აქტუალ-

¹ შდრ. Susanne Meyer/Jan Friedrich, Compliance–ორგანიზაციის შექმნის
ვალდებულების სამართლებრივი საფუძვლები, IMB Institute of
Management Berlin, (Working) ფურცელი N. 67, თარიღი 05/2012; ასევე,
Stefan Fuhrmann, Compliance საჯარო მმართველობის და სამართ-
ლებრივი უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში. გამო-
ქვეყნებულია, Michael Demel/Stefan Heck/Thomas Schäfer, მყარ ფუნ-
დამენტზე; Christean Wagner, საიუბილეო კრებული, Berlin 2013, გვ.
109-დან; Hans-Joachim Schött, „Compliance – და სანარმოს გარეთ არ-
სებული საკონსულტაციო ბაზარი JZ 2013, გვ. 771; ასევე, პრივატიზა-
ციის ასპექტში, Martin Burgi, კრებულში, პრივატიზაცია; Hanno Kube,
სამართლის ფუძემდებლური მოსაზრებები; FS Paul Kirchhof, წიგნი. I,
Heidelberg 2013, § 108 RN 11, 14 (S. 1181 [1187 f.]).

ური საკითხის, Compliance – სისტემაში ლოიალურობის ვალდებულების შინაარსის დაკონკრეტება კორუფციის პრევენციის ან საჯარო დავალებების დანაწილების ფორმირების თვალსაზრისით. უპირველეს ყოვლისა, ბევრი გაკეთდა სამსახურებრივი, დისციპლინურ-სამართლებრივი ვალდებულებების დარღვევის დეფინირების კუთხით: სახელმწიფომ როგორც ფედერაციაში ზოგადად, ისე ცალკეულ მინებში კორუფციის დაძლევისა და მისი პრევენციის შესახებ მეტ-ნაკლებად ერთნაირი წესები დაადგინა.

ამის მიღმა, Compliance-ის პრინციპებმა შეიძლება განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინოს იმ საჯარო მოხელეებისათვის, რომლებიც კერძო სამართლის იურიდიულ პირებში – მცირე თუ დიდი ხნით – არიან დასაქმებულები და ლოიალურობის ორმაგი ვალდებულების გამო (ერთი მხრივ სახელმწიფოსადმი და, მეორე მხრივ, კონკურენციის ფარგლებში მოვაჭრე საწარმოსადმი) ახალი კონფლიქტებისა და დაძაბულობის ატანა უნევთ იმ კითხვაზე პასუხის გასაცემად, რა განვითარება შეიძლება ჰპოვოს ამ გარემოში სამოხელეო სამართლებრივმა ვალდებულებებმა (მაგ., სწორი ინფორმაციის გაცემის ვალდებულება) საწარმოს ინტერესების დაცვაზე ორიენტირებული საქმიანობისა და არსებული ურთიერთობიდან გამომდინარე სახელმწიფოს წინაშე ვალდებულებების ურთიერთმიმართების კუთხით. ყოველ შემთხვევაში, თანამედროვე საჯარო სამსახურში არსებობს ისეთი მოთხოვნები, რომლებისთვისაც აუცილებელია ახალი, საჯარო-სამართლებრივი პასუხების მოძიება და რომლებისთვისაც, როგორც სჩანს, Compliance მიმართულების მიმანიშნებელია. აღსანიშნავია, რომ გერმანიაში, გარკვეული დროა მიმდინარეობს ინტენსიური მუშაობა საჯარო დაკვეთის შესრულების როგორც საჯარო, ისე კერძო სამართლის იურიდიულ პირებთან მიმართებით (Public) Compliance Management-ის სისტემის დანერგვის მიზნით, რათა მიიღწეს განგრძობადი და გარე პროცესებზე ორიენტირებული წესების თავსებადობა, ინტეგრირებულობა და სერიოზულობა.

D. დასკვნა

მთლიანობაში, სამოხელეო სამართლის ყველა გამოცალკეებები მოსაზრების შედარებითი განხილვა ნიშნავს მხოლოდ ფარგლებში მოქცეული პერსპექტივების შეზღუდვას. საჯარო და, განსაკუთრებით, სამოხელეო სამართლის შინაარსის განსხვავებული ელემენტები ამ ნაშრომის ფარგლებში წინასწარ დასახულ მიზანს ემსახურება: რა დონეზე უახლოვდება ისინი დამოუკიდებელი სამოხელეო საქმის საპირისპიროდ, სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეით გამყარებულ და, შესაბამისად, განსაკუთრებით პოლიტიზირებულ მომსახურების განხილვის მზადყოფნას. დანარჩენ შემთხვევებში, სამართლებრივი სახელმწიფოს ვალდებულებას, სამოხელეო სამართლებრივი თვალზასრისით, ორი განსხვავებული პერსპექტივა გააჩნია: ის ემსახურება სახელმწიფო მოხელეთა დაცვას მათ მიერ მათზე კანონით ან კანონის კონკრეტული მითითებით მინიჭებული ამოცანებისა და უფლებების განხორციელების პროცესში. მაგრამ, სამართლებრივი სახელმწიფოს ვალდებულება ასევე არის საჯარო სამართლებრივი ვალდებულებების შემადგენელი ძირითადი ელემენტი; სამართლებრივი სახელმწიფოს განხორციელება, არის საჯარო მოსამართლეთა ვალდებულება. სამართლებრივ დამოუკიდებლობას – რომელიც არ წარმოადგენს ამ ნაშრომის ძირითად თემას, მაგრამ ყოველთვის გასათვალისწინებელ ფაქტორია – სტაბილური საფუძველი გამოკვეთილ ნორმატიულ ფორმულირებაში გააჩნია.

სამოხელეო სამართლის ზოგიერთი გამოწვევა – სრულყოფილებაზე პრეტენზიის გარეშე – უფრო დეტალურად იქნა განხილული: ერთგულების ვალდებულება, მიუკერძოებლობა, სტატუსის – ჩარჩოების მასტაბილიზირებელი პირობები, კარიერული წინსვლის პრინციპი და წარმატების მიღწევის სურვილი – მეტწილად ხელოვნურად კონსტრუირებული სამსახურებრივ ეთიკასა და ერთგულებაზე დაფუძნებული ურთიერთობები – როგორც კეთილდღეობის პრინციპის შემადგენელი ნაწილები. მოხდა სამსახურებრივი ურთიერთობების დამყოფი – სტაბილურობის

მიმნიჭებელი, პერსპექტივის გამხსნელი და მაკვალიფიცირებელი – აქტუალური ელემენტების გამოყოფა: სხვა თანამდებობაზე გადაყვანა (მათ შორის დელეგირება), ადმინისტრაციული ორგანოს რეორგანიზაციის სამოხელეო სამართლებრივი შედეგები, განსაკუთრებით, პრივატიზაციის შედეგები. ასევე, იქნა განხილული – გარკვეული თვალსაზრისით სისტემისათვის უცხო – ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის, დამატებითი სამუშაო ადგილის შეზღუდვის დაბოლოს, სახელმწიფო მოხელეებისათვის გაფიცვის აკრძალვის ასპექტები. კიდევ ერთ საკითხს წარმოადგენს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა: ამ შემთხვევაში, სამართლებრივი სახელმწიფო „მისივე“ ორგანოების მეშვეობით თავს იცავს მოხელეთა მიერ უპირატესობის მიღების ან ქრთამის აღების გამომწვევი როგორც სიტუაციური, ისე სტრუქტურული გამომწვევებისაგან. დაბოლოს, “Compliance” შესაძლებლობას გვაძლევს ერთიან სპექტრში დავინახოთ სამართლებრივი გამომწვევები და კავშირები, რომლებსაც გვერდს ვერ ავუქცევთ თუნდაც მივმართოთ სტრუქტურირების კერძო-სამართლებრივ და, შესაბამისად, საზოგადოებრივ-სამართლებრივ ფორმებსაც კი.

Christian Koch

*Professor der Deutschen Universität für
Verwaltungswissenschaften Speyer*

Rechtsstaatliche Grundlagen des Öffentlichen Dienstes

A. Einleitung

Es gilt auch in diesem Beitrag¹, „die bisherigen Erfahrungen mit der Reform der öffentlichen Verwaltung in Georgien, aber auch in Armenien und Aserbaidschan analysieren und bewerten und Entwicklungstendenzen sichtbar machen“ zu können, fokussiert auf die „Frage, welche Rolle die öffentliche Verwaltung für die effektive Entwicklung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit spielt“, werde doch die öffentliche Verwaltung Georgiens im Verlauf des bisherigen Reformprozesses „als ein gegenüber dem demokratischen System weitgehend abgegrenzter Bereich wahrgenommen“. Gegen „Rationalisierung, Ökonomisierung, Effizienz, Leistungsfähigkeit und ‚Effektivität‘“ als üblicherweise vorherrschenden Reformzielen sollen nun „die rechtlichen Rahmenbedingungen öffentlichen Verwaltens, die demokratische Legitimation und nicht zuletzt auch das demokratische Selbstverständnis der Verwaltung“ in den Vordergrund des Interesses gerückt werden.

Jede vergleichende Betrachtungsweise hat ihre Vor- und Nachteile, ihre Grenzen: Bleibt es bei einer kontextbezogenen Sicht oder lassen sich Betrachtungen zum öffentlichen Dienst universell anlegen? Welche Rolle spielt mittlerweile eine in vielen Staaten spürbare Tendenz zur

¹ Beitrag zur Regionalen Konferenz: Transformation der Öffentliche Verwaltung im Südkaukasus: Bilanz und Perspektiven, am 16. und 17. September 2013 an der Staatlichen Universität Tiflis.

„Rebürokratisierung“? Gibt etwa diese dem öffentlichen Dienst Funktion und Bedeutung, ja ‚Wesen‘ zurück oder handelt es sich doch nur wieder um den Ausdruck einer politisch verursachten und selbstverschuldeten Lähmung und vorweg eilender Selbstdisziplinierung im Denken und Handeln? Dem Ideal des Berufsbeamtentums wird man aus der Sicht jeder Vergleichs-Rechtsordnung eher in der Distanzmessung gerecht werden können.

Und im Kontext wiedergewonnener republikanischer Kontur, die es zu erhalten und auszubauen gilt, kommt ein „Tapferkeitsmoment“ (Giorgi Khobua) zum Tragen, insbesondere mit Blick auf Unabhängigkeit und Gestaltungsauftrag der Richterschaft, aber eben auch für die Beamtenschaft und den öffentlichen Dienst insgesamt. Weitere Aspekte einer modernisierten Verwaltung treten hinzu; auch hier ruhen erweiterte Erwartungen auf dem öffentlichen Dienst, mit Blick auf die Kunden-/Nachfrageorientierung, auf dezentralisierte Budgetverantwortung, auf die Ausgestaltung der Verantwortungsteilung von Staat und Zivilgesellschaft, auch mit Blick auf Korruptionsprävention, um nur einige Beispiele zu nennen.

I. Der öffentliche Dienst in Deutschland in einer Vergleichsperspektive

Im Folgenden soll der öffentliche Dienst und insbesondere (nach deutscher Vorstellung) das Beamtentum als personale Sicherung des Rechts und als Interpret des Rechtsstaatsprinzips in eine eher behutsame Vergleichsperspektive gebracht werden.

Die Berufsbeamten unter Einschluß der Berufsrichter gelten als Garanten für Legalität, Stabilität und Neutralität von Verwaltung und Justiz, übrigens aber auch für die Funktionsfähigkeit des Parlamentarischen Systems. Die Bindung des Beamten (und des Richters) an Gesetz und Recht bildet das Kernelement des Rechts- und Verfassungsstaats; der durch Recht und Gesetz gebundene Beamte (und Richter) macht die Grundanliegen des Rechtsstaats sichtbar, erfahrbar und durchsetzbar (vollstreckbar). Die „rechtsstaatliche Nomokratie“¹ bedürfe „institutioneller und organisato-

¹ Detlef Merten, Berufsfreiheit des Beamten und Berufsbeamtentum, in: ders./

rischer Sicherungen für eine effektive Verfassungsrealisierung und einen wirksamen Rechtsschutz“¹; hier geht es darum, die „Gesetzmäßigkeit in der Anwendungsrealität“ sicherzustellen².

II. Rechtsstaatliche Grundsätze

Die folgenden Elemente der Rechtsstaatlichkeit³ dürfen auch im Vergleich der Rechtsordnungen im Grunde als gemeinsame Verfassungssubstanz gelten: die Bindung der Gesetzgebung an die parlamentarische Ordnung; die Bindung der vollziehenden Gewalt an Gesetz und Recht, insbesondere durch den Vorrang und den Vorbehalt des Gesetzes (bei Eingriffen in Freiheit und Eigentum); der Grundsatz der Gewaltenteilung⁴ – insbesondere auch die Sicherung der Eigenständigkeit der Verwaltung; die Garantie wirksamen Rechtsschutzes durch unabhängige Gerichte – aber prozedural und prozessual ausgewogen, nicht in einer schlichten „Maximierung“ gerichtlicher Kontrolle.

Subjektiv-rechtlich entfaltet sich das Rechtsstaatsprinzip in der Grundrechtsdimension: Grundrechtsgebunden ist alle staatliche Gewalt (GG Art. 1 Abs. 3), grundrechtsberechtigt ist sie nur in engsten Ausnahmereichen, in denen die Grundrechtswahrnehmung öffentlich-rechtlich institutionalisiert ist und administriert werden muss (beispielsweise und vor allem Hochschulbereich). Beamte als Inhaber grundrechtsgleicher Rechte aus Art. 33 GG werden hier in ihrem individuellen beruflichen (statusbezo-

Hans-Jürgen Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa (HGR), Bd. V, Heidelberg 2013, § 114 RN 49.

¹ Merten, aaO.

² Merten, aaO.

³ Vgl. hier Sebastian Müller-Franken, Verwaltung, in: FS P. Kirchhof 2013, § 73 RN 13; ferner Eberhard Schmidt-Aßmann, Der Rechtsstaat, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts (HStR), 3 Aufl., Heidelberg, Bd. II, § 26.

⁴ Schmidt-Aßmann, aaO., § 26 RN 47 ff., 70 ff.

genen) Betroffensein gesehen. Weiter zu nennen ist die Verpflichtung auf die Würde des Menschen als durchgängiges unverrückbares Prinzip¹, die Wahrung der Freiheitsrechte, die Wahrung der Gleichheitsrechte, auch im Sinne einer Anwendungsgleichheit des Rechts (Ordnungskonzepte, Verteilungskriterien); ferner schließlich realisiert sich das Rechtsstaatsprinzip in den Schutzpflichten des Staates, ein Auftrag, zu dem auch die Drittwirkung der Grundrechte gehört.

„Die Entscheidung des Grundgesetzes für den Rechtsstaat erschöpft sich jedoch nicht in seinen einzelnen Ausprägungen, sondern ist mehr als die Summe seiner Teile“²; jedenfalls ergeben sich weitere integrale Rechtsstaatselemente, die das Verwaltungsrecht prägen (und die – jedes auf seine Weise – auch das öffentliche Dienstrecht, in Sonderheit das Beamtenrecht beeinflussen): das Gebot der Rechtssicherheit, das Bestimmtheitsgebot, der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, das Vertrauensschutzprinzip, Willkürfreiheit, Unbefangenheit, das Vermeiden des bösen Scheins. Und es „ist das elementare Anliegen einer rechtsstaatlichen Verwaltung, das Recht kategorisch aus jeglichem Gegenseitigkeitsdenken herauszuführen“³.

B. Rechtsstaatlichkeit, Unabhängigkeit der Justiz und die Grundlagen für den öffentlichen Dienst in den Verfassungen von Georgien, Armenien und Aserbeidschan

Im Überblick seien die verfassungsrechtlichen Grundlagen angesprochen, die den Rechtsstaat und die Grundlagen und Funktionsbedingungen des öffentlichen Dienstes (unter Einschluß einer unabhängigen Richterschaft) für Georgien und seine Nachbarn Aserbeidschan und Armenien in Rechtsordnung und Verwaltungs- und Gerichtspraxis verankern wollen und die hier als Vergleichsparameter zur Verfügung stehen sollten. Dabei ist sicher zu berücksichtigen, dass hier zum Vergleich Präsidialdemokratien in

¹ Schmidt-Aßmann, aaO., § 26 RN 30 ff.; Josef Isensee, Würde des Menschen, in: HGR, Bd. IV, Heidelberg 2011, § 87 RN 22 ff., 39 ff., 96 ff., 124, 195.

² Müller-Franken, aaO., RN 14.

³ So Müller-Franken, aaO., RN 14 m. FN 49, unter Berufung auf Paul Kirchhof.

zentralstaatlicher administrativer und auf den Präsidenten hin ausgerichteten Struktur der öffentlichen Dienstes stehen¹.

I. Rechtsstaatlichkeit

1. Georgien

a) Rechts- und Sozialstaat

Die Rechtsstaatlichkeit ist in der Verfassung Georgiens fest verankert, so, wenn in der Präambel ein „unerschütterlicher Wille“ der Bürger Georgiens hervorgehoben wird, „eine demokratische Gesellschaftsordnung zu begründen und wirtschaftliche Freiheit einzuführen, sowie einen Sozial- und Rechtsstaat aufzubauen, die allgemein anerkannten Menschenrechte und Freiheiten zu gewährleisten, die staatliche Unabhängigkeit und die friedlichen Beziehungen zu anderen Völkern zu stärken, indem sie sich auf die jahrhundertealten Traditionen der Staatlichkeit des georgischen Volkes und die Grundsätze der georgischen Verfassung von 1921 stützen“. Dieser sich seiner historischen Bezüge bewußte „rule-of-law based social State“ wird flankiert durch das regionale Selbstverwaltungsprinzip, das „ohne Beeinträchtigung der Souveränität des Staates“ arbeitet², wobei „die Schaffung der Organe der Regionalverwaltung sowie ihre Befugnisse und Beziehungen zu den sta-

¹ Zu dieser Einschätzung vgl. etwa Gerd Morgenthaler/Christian Heuser, Die Verfassung der Republik Aserbaidzhan, ZaöRV 69 (2009), S. 365 (378, 389 ff.). Vgl. allgemein zum „Rechtsstaat im Rechtsvergleich“ Schmidt-Aßmann, HGR I, § 26 RN 101, sowie Karl-Peter Sommermann, Funktionen und Methoden der Grundrechtsvergleichung, in: HGR, Bd. I, 2004, § 16 RN 47, 50 ff., 75 ff.; fernerhin Peter Häberle, Wechselwirkungen zwischen deutschen und ausländischen Verfassungen, in: HGR I, § 7 RN 21 ff., 33 („Sonderstatus“), 37 (Rechtsschutzgarantien) und zum Aspekt der Gewaltenteilung RN 58 ff.; ferner zur „Wandlung des öffentlichen Dienstes im Vergleich“ Ulrich Battis, Öffentlicher Dienst § 74 RN 3 ff., 8 (S. 799 [800 ff.]).

² Gemäß Art. 2 Nr. 4 Satz 1 der Verfassung Georgiens vom 10.10.2008.

atlichen Organen“ im Einzelnen durch ein eigenes Organgesetz bestimmt werden¹.

b) Vorrang der Verfassung

Betont wird die Rechtsstaatlichkeit als Vorrangprinzip², denn „die Verfassung Georgiens ist das oberste Gesetz des Staates. Alle anderen Rechtsakte müssen mit der Verfassung im Einklang stehen“, eingebunden auch in die „allgemein anerkannten Vorschriften und Prinzipien des internationalen Rechts“³ und unter dem Vorbehalt der Widerspruchsfreiheit erlangen internationale Verträge oder Abkommen Georgiens „vorrangige Rechtskraft gegenüber den innerstaatlichen Normativakten, wenn sie nicht gegen die georgische Verfassung, das Verfassungsabkommen (30.03.2001 N826) verstoßen“.

Ebenso wird die Rechtsgleichheit hervorgehoben, denn „alle Menschen sind von Geburt an frei und vor dem Gesetz gleich“⁴. Und auch in den minderheitenbezogenen Nichtdiskriminierungsvorschriften offenbart sich rechtsstaatliches Denken⁵, denn „ungeachtet ihrer nationalen, rassischen, sprachlichen und religiösen Zugehörigkeit sind die Bürger Georgiens in ihrem sozialen, ökonomischen, kulturellen und politischen Leben gleich“.

2. Armenien

a) Teilung und Gleichgewicht der Gewalten

Auch die „Republik Armenien ist ein souveräner, demokratischer und sozialer Rechtsstaat“⁶, in dem die Macht dem Volke gehört, das „seine Gewalt

¹ Gemäß Art. 2 Nr. 4 Satz 3 Verf. Georgien, eingefügt mit Novelle vom 6.2.2004, N3272.

² In Art. 6 Nr. 1 Verf. Georgien.

³ Art. 6 Nr. 2 Verf. Georgien.

⁴ Nach Art. 14 Verf. Georgien.

⁵ Wie in Art. 38 Nr. 1 Satz 1 Verf. Georgien.

⁶ Art. 1 der Verfassung der Republik Armenien vom 5.7.1995, mit Änderungen, in Kraft seit 6.12.2005.

durch freie Wahlen, Volksabstimmungen sowie durch die von der Verfassung vorgesehenen Staatsorgane, Organe der örtlichen Selbstverwaltung und Amtspersonen“ ausübt¹, womit auch die Funktion und rechtsstaatliche Einbindung öffentlich Bediensteter verfassungsrechtlich umschrieben ist. Der rechtsstaatlichen Ausrichtung folgt die Gesetzesbindung und das gewaltenteilige Prinzip als Ausdruck „der Teilung und des Gleichgewichts der gesetzgebenden, vollziehenden und rechtsprechenden Gewalten“². Die Gesetzesbindung wird weiter konkretisiert³, wenn es heißt: „Die staatlichen Organe, Organe der örtlichen Selbstverwaltung und Amtspersonen sind befugt, nur solche Handlungen vorzunehmen, wozu sie durch die Verfassung oder Gesetze ermächtigt sind“.

Nachdrücklich werden Verfassungs- und Gesetzesbindung ausgearbeitet⁴, denn „die Verfassung der Republik Armenien hat die höchste Rechtskraft und ihre Normen gelten unmittelbar“⁵; ihre Gesetze „müssen der Verfassung entsprechen. Andere Rechtsakte müssen der Verfassung und den Gesetzen entsprechen“⁶. Auch „die internationalen Verträge sind ein Bestandteil des Rechtssystems der Republik Armenien⁷. Und folglich dürfen „die internationalen Verträge, die der Verfassung widersprechen, [...] nicht ratifiziert werden“⁸. Weiters wird der Gestaltungsgrund bekräftigt⁹: „Die normativen Rechtsakte werden aufgrund der Verfassung und Gesetze und zum Zwecke der Gewährleistung ihrer Verwirklichung erlassen“.

¹ Im Sinne von Art. 2 Satz 2 Verf. Armenien.

² Mit Art. 5 Satz 1 Verf. Armenien.

³ In Art. 5 Satz 3 Verf. Armenien.

⁴ In Art. 6 Verf. Armenien.

⁵ Art. 6 Abs. 1 Satz 1 Verf. Armenien.

⁶ Art. 6 Abs. 1 Sätze 2 und 3 Verf. Armenien.

⁷ Art. 6 Abs. 3 Satz 2 Verf. Armenien.

⁸ Gemäß Art. 6 Abs. 3 Satz 4 Verf. Armenien.

⁹ Mit Art. 6 Abs. 4. Verf. Armenien

Deutlich verbinden sich rechtsstaatliche Instrumente des Einzelnen mit dienstrechtlichen Anforderungen an Amtspersonen, indem ein jeder das Recht hat, „zum Schutz seiner persönlichen oder gesellschaftlichen Interessen sich an die zuständigen staatlichen Organe und Organe der örtlichen Selbstverwaltung und an Amtspersonen mit Eingaben oder Vorschlägen zu wenden und eine angemessene Antwort in einer vernünftigen Frist zu bekommen“¹, womit weitere Ansprüche an die rechtsstaatliche Qualität der Regierungs- und Verwaltungspraxis formuliert sind.

b) Bedeutung der Präsidialfunktionen

In der gesonderten Hervorhebung der Präsidialfunktionen für Gubernative und Exekutive in Art. 85 („Die Regierung“²) spiegeln sich die Legitimationsstränge für die Umsetzungsaufträge an die Verwaltung und damit ein wesentliches rechtsstaatliches Element der öffentlichen Verwaltung. Die rechtsstaatliche Bindung kommt vor allem in der Bekräftigung „Die Befugnisse der Regierung werden durch die Verfassung und Gesetze festgelegt“² zum Ausdruck³.

Die (Organisations- und Aufgaben-)Struktur der Regierung wird auf Vorschlag der Regierung durch Gesetz ausgestaltet⁴; hingegen wird das „Verfahren der Organisation der Tätigkeit der Regierung und der ihr unterstellten sonstigen Organe der Staatsverwaltung [...] auf Vorstellung des Ministerpräsidenten durch den Erlass des Präsidenten der Republik festgelegt“⁵. Insoweit spielen nachdrücklich Präsidialfunktionen in die

¹ In Art. 27.1 Verf. Armenien.

² In Art. 85 Abs. 4 Verf. Armenien.

³ „Die Regierung setzt sich aus dem Ministerpräsidenten und den Ministern zusammen“ (Art. 85 Abs. 3 Satz 1 Verf. Armenien), zwingend Bürgern der Republik Armenien (Art. 85 Abs. 3 Satz 3).

⁴ Art. 85 Abs. 5 Satz 1 Verf. Armenien.

⁵ Art. 85 Abs. 5 Satz 2 Verf. Armenien.

Regierung hinein, so wie auch im Übrigen von Verfassungen wegen die Politikgestaltung differenziert ausgelegt ist: Denn die Innenpolitik der Republik Armenien wird durch die Regierung „gestaltet und durchgeführt“¹, während die Außenpolitik „von der Regierung zusammen mit dem Präsidenten der Republik gestaltet und durchgeführt“². Hierbei fallen in die Zuständigkeit der Regierung „alle Fragen der Staatsverwaltung, die nicht durch Gesetz anderen staatlichen Organen oder Organen der örtlichen Selbstverwaltung vorbehalten sind“³. Die rechtsstaatliche Bindung und Verantwortung in der Politikgestaltung wird weiter dahingehend vertieft, dass Beschlüsse der Regierung „aufgrund der Verfassung, der internationalen Verträge, der Gesetze der Republik Armenien oder der normativen Akte des Präsidenten der Republik und zwecks Sicherstellung ihrer Umsetzung“ zu fassen und „im ganzen Gebiet der Republik zu vollziehen sind“⁴.

3. Aserbeidschan

a) Tradition und Selbstverständnis der Staatlichkeit

Die Verfassungs- und Rechtsstaatlichkeit werden schon in der Präambel der Verfassung deutlich herausgearbeitet, wenn das Volk Aserbaidschans „in Fortsetzung der Jahrhunderte währenden Traditionen seiner Staatlichkeit“ unter anderem bekräftigt, „einen weltlichen Rechtsstaat aufzubauen, der die Herrschaft der Gesetze als Ausdruck des Volkswillens gewährleistet“. Zu den „Grundlagen des Staates“ zählt der grundlegende Akkord als „demokratische, rechtsstaatliche, weltliche und unitarische Republik“⁵. Und in der Aserbaidschanischen Republik ist „die Staatsgewalt in inneren Fragen

¹ Gemäß Art. 85 Abs. 1 Satz 1 Verf. Armenien.

² Art. 85 Abs. 1 Satz 2 Verf. Armenien.

³ Art. 85 Abs. 1 Satz 3 Verf. Armenien.

⁴ In Art. 85 Abs. 2 Verf. Armenien.

⁵ In Art. 7 Abs. 1 der Verfassung der Aserbaidschanischen Republik, in Kraft seit 27.11.1995.

nur durch das Recht und in den äußeren Fragen nur durch diejenigen Bestimmungen eingegrenzt, die sich aus internationalen Verträgen ergeben, deren Partei die Aserbaidsschanische Republik ist¹.

b) Gewaltenteilige Staatsorganisation und Funktionenbeschränkung

Zur Bekräftigung des rechtsstaatlich-gewaltenteiligen Prinzips wird die Staatsgewalt in der Aserbaidsschanischen Republik ausdrücklich „auf der Grundlage des Prinzips der Gewaltenteilung organisiert“², das im Folgenden dann noch einmal aufgefächert wird³. Und geradezu paradigmatisch wird die Funktionenverschränkung herausgearbeitet, denn die „gesetzgebende, die vollziehende und die rechtsprechende Gewalt wirken zusammen und sind im Rahmen ihrer Befugnisse unabhängig, in Übereinstimmung mit den Vorschriften dieser Verfassung“⁴.

II. Grundlagen des öffentlichen Dienstes

Organisationsbezogene, funktionale, statusbezogene und zugangsordnende Bestimmungen oder Hinweise lassen in den drei Staatsverfassungen den öffentlichen Dienst als Verfassungsgut erkennbar werden, ohne dass man von einer stringent systematischen Anknüpfung ausgehen könnte. Man sieht den öffentlichen Dienst zumeist im Zusammenhang mit anderen vordringlichen Regelungsgegenständen.

¹ Gemäß Art. 7 Abs. 2 Verf. Aserbaidsschan.

² Gemäß Art. 7 Abs. 3 Verf. Aserbaidsschan.

³ „Die gesetzgebende Gewalt übt die Nationalversammlung (der Milli Medjlis) der Aserbaidsschanischen Republik aus; die vollziehende Gewalt gehört dem Präsidenten der Aserbaidsschanischen Republik; die rechtsprechende Gewalt üben die Gerichte der Aserbaidsschanischen Republik aus“.

⁴ In Art. 7 Abs. 4 Verf. Aserbaidsschan.

1. Georgien

a) Grundrechtsvorbehalte

Als Grundrechtsausnahme¹ werden „die Angehörigen der Streitkräfte und des Innenministeriums“ außerhalb des Schutzbereichs des Rechts gestellt, „sich ohne vorherige Erlaubnis öffentlich und unbewaffnet unter freiem Himmel oder in Gebäuden zu versammeln“. Und parallel wird das Recht eines jeden, „gemäß einem Organgesetz politische Parteien oder andere politische Vereinigungen zu bilden und sich an deren Tätigkeit zu beteiligen“² dahin begrenzt, dass „mit der Mitgliedschaft in der Zusammensetzung der Streitkräfte oder der Organe für innere Angelegenheiten sowie mit der Ernennung als Richter oder Staatsanwalt [...] die Mitgliedschaft in einer politischen Vereinigung endet“³. Auch das Streikrecht⁴ steht unter Gesetzesvorbehalt⁵ und wird im öffentlichen Interesse einschränkbar gehalten; auch bestimmt ein Gesetz „die Gewährleistung der Tätigkeit der lebenswichtigen Institutionen“⁶.

b) Anordnungsbefugnisse

Um die Gubernative rechtsstaatlich zu organisieren, bedarf es der Anordnungsbefugnisse in den nachgeordneten Bereich: Gemäß Art. 79 Nr. 2 bestimmt der Premierminister als Vorsitzender der Regierung „die Richtlinien der Regierungstätigkeit, organisiert die Regierungstätigkeit, koordiniert und kontrolliert die Tätigkeit der Regierungsmitglieder, erstattet dem Präsidenten Bericht über die Tätigkeit der Regierung und ist für die Tätigkeit der Regierung gegenüber dem Präsidenten und dem Parlament verantwortlich“.

¹ In Art. 25 Nr. 1 Verf. Georgien, Novelle vom 23.12.2005 N2494-RS.

² In Art. 26 Nr. 2 Verf. Georgien.

³ Art. 26 Nr. 5, Novelle vom 23.12.2005 N2494-RS.

⁴ Gemäß Art. 33 Satz 1 Verf. Georgien.

⁵ Art. 33 Satz 2 Verf. Georgien.

⁶ Gemäß Art. 33 Satz 3 Verf. Georgien.

c) Aufbau und Führung der Streitkräfte

Die Sicherheit des Staates wird durch Streitkräfte – „zum Zwecke der Verteidigung der Unabhängigkeit, Souveränität und territorialen Integrität des Landes sowie der Wahrnehmung internationaler Verpflichtungen“ – gewahrt¹, deren Art und Zusammensetzung durch Gesetz bestimmt werden². Indem der Aufbau der Streitkräfte durch den Präsidenten Georgiens und die Stärke der Streitkräfte auf Vorschlag des Nationalen Sicherheitsrates durch das Parlament mit der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl bestätigt werden, ergibt sich für diesen – überdies personalintensiven – Bereich der öffentlichen (Sicherheits-)Verwaltung neben der präsidialen eine deutlich rechtsstaatliche Bindung.

d) Beitrag des öffentlichen Dienstes zur Legitimation staatlichen Handelns

In Georgien zeigt sich die Einbettung des öffentlichen Dienstes in mehrere gesetzliche Regelungskreise, die das gewaltenteilige System im Einzelnen ausprägen, hierbei aber auch mehrfach und aus verschiedener Perspektive den öffentlichen Dienst berühren und ihm kompetenziell sowie personell und organisatorisch, inhaltlich und verfahrensbezogen zusätzliche Legitimationsstränge in das Handeln des öffentlichen Dienstes einziehen: Neben der Verfassung Georgiens und des Gesetzes Georgiens über den öffentlichen Dienst selbst bilden diesen erweiterten Rechts- und Legitimationsrahmen (und sind hier zumindest zu nennen) das Organgesetz über die Normativakte Georgiens, das Georgisches Gesetz über die Rede- und Ausdrucksfreiheit, das Organgesetz Georgiens über das georgische Verfassungsgericht, das Organgesetz Georgiens über das Oberste Gericht Georgiens, das Georgisches Organgesetz über die allgemeinen Gerichte, das Georgisches Gesetz über die Regeln der Zuweisung der Gerichtssachen und der Übertragung der Befugnisse an einen anderen Richter bei den allgemeinen Gerichten und das georgische Gesetz über die Kommunikationsregel mit

¹ Art. 98 Nr. 2 Verf. Georgien.

² Art. 98 Nr. 3 Verf. Georgien.

Richtern der allgemeinen Gerichte, ferner das Georgisches Gesetz über die Rechtshilfe, darüber hinaus das Georgische Arbeitsgesetzbuch, das Georgisches Gesetz über das Notariat, das Georgisches Gesetz über die gewerblichen Unternehmer, das Gesetz Georgiens über die Kontrolle der gewerblichen Tätigkeit, das allgemeine Verwaltungsgesetzbuch Georgiens, die Verwaltungsprozessordnung Georgiens, sowie schließlich auch das Georgische Zivilgesetzbuch und die Zivilprozessordnung Georgiens.

2. Armenien

Auch die Verfassung Armeniens enthält einige verstreute Anknüpfungspunkte für die Ausgestaltung des öffentlichen Dienstes, wenn zwar die Arbeitnehmer „zum Schutz ihrer wirtschaftlichen, sozialen und Arbeitsinteressen das Recht auf Streik“ haben¹, aber „das Verfahren der Ausübung dieses Rechts und seine Einschränkungen [...] durch Gesetz festgelegt [werden]“. Und „die Amtspersonen haften für Geheimhaltung und Verweigerung der Gewährung von Informationen über die Umwelt“². Eine ausdrückliche und rechtsstaatsimmanente Verpflichtung bezieht sich auf den „Verteidiger der Menschenrechte“³, der als „unabhängige Amtsperson, die den Schutz der von den staatlichen Organen, Organen der örtlichen Selbstverwaltung und ihren Amtspersonen verletzten Rechte und Freiheiten des Menschen wahrnimmt“, darauf zählen darf, dass „die staatlichen Organe, Organe der örtlichen Selbstverwaltung und ihre Amtspersonen“ mit ihm zusammenarbeiten.

3. Aserbeidschan

a) Zugang zum öffentlichen Dienst

In den Vordergrund sei hier der Zugang zum öffentlichen Dienst gerückt⁴, denn der Verfassung zufolge haben die Bürger der Aserbaidsschanischen

¹ In Art. 32 der Verfassung der Republik Armenien.

² Gemäß Art. 33.2 Verf. Armenien.

³ Im Sinne von Art. 83.1 Verf. Armenien.

⁴ Mit Art. 55 Abs. 2 der Verfassung der Aserbaidsschanischen Republik.

Republik das Recht, „in den Staatsorganen zu dienen. Die Amtspersonen der Staatsorgane werden aus dem Kreise der Bürger der Aserbaidsschanischen Republik ernannt. Ausländer und Staatenlose können auf dem gesetzlich festgelegten Wege in den Staatsdienst aufgenommen werden“¹.

b) Status und Grundrechtsvorbehalte

An den Status des öffentlich Bediensteten, aber auch an den Arbeitsvertrag knüpfen sich bemerkenswerte Einschränkungen des Streikrechts, denn das Recht eines jeden, „selbständig oder gemeinsam mit anderen zu streiken“, kann für die „aufgrund eines Arbeitsvertrages Beschäftigten“ immerhin „in den gesetzlich vorgesehenen Fällen eingeschränkt werden“²; ein Streikverbot hingegen trifft „Militärbedienstete und Zivilpersonen, die bei den Streitkräften und anderen bewaffneten Einheiten der Aserbaidsschanischen Republik beschäftigt sind“, hier also in einem funktional eingegrenzten Sinne. Auch für das allgemeine aktive und passive Wahlrecht gelten Beschränkungen; hier kann das „Recht der Militärbediensteten, Richter, Staatsangestellten, Geistlichen, der aufgrund eines rechtskräftigen Gerichtsurteils Gefangenen und sonstiger Personen, die in dieser Verfassung oder in einem Gesetz bestimmt sind, auf Teilnahme an Wahlen [...] durch Gesetz eingeschränkt werden“³. Mit Blick auf die Anforderungen an die Kandidaten für die Abgeordnetenwahl zur Nationalversammlung der Aserbaidsschanischen Republik⁴ seien die Einschränkungen des passiven Wahlrechts hervorgehoben⁵, denn zum Abgeordneten der Nationalversammlung der Aserbaidsschanischen Republik kann – neben anderen tatbestandlich herausgestellten Gruppen – nicht gewählt werden, „wer im System der vollziehenden oder der rechtsprechenden Gewalt tätig ist“.

¹ Art. 55 Abs. 2 Satz 1 Verf. Aserbaidsschan.

² Gemäß Art. 36 Abs. 2 Verf. Aserbaidsschan.

³ Gemäß Art. 56) Abs. 4 Verf. Aserbaidsschan.

⁴ In Art. 85 Verf. Aserbaidsschan aufgestellt.

⁵ In Art. 85 Abs. 2 Verf. Aserbaidsschan.

c) Gute Verwaltung und Amtshaftung

In Bezug genommen wird der öffentliche Dienst (insbesondere im Sinne einer guten Verwaltung) im Eingabenrecht, wenn die Verfassung den Bürgern der Aserbaidischen Republik das Recht zuerkennt, „sich persönlich oder individuell beziehungsweise kollektiv schriftlich mit Eingaben an die Staatsorgane zu wenden“, mit dem weitergehenden Auftrag¹: „Jede Eingabe muss auf dem Wege und innerhalb der Frist, wie diese gesetzlich festgelegt sind, beantwortet werden“, und ein ausdrücklich außer Verfolgbarkeit gestelltes Recht auf Kritik² (mit Ausnahme von Beleidigung oder Verleumdung³), dahin, „die Tätigkeit oder Arbeit der Staatsorgane und ihrer Amtspersonen, der politischen Parteien, der Gewerkschaften und anderen gesellschaftlichen Vereinigungen wie auch die Tätigkeit oder Arbeit einzelner Bürger zu kritisieren“⁴.

Und in der Konsequenz dieser allgemeinen Qualitätsanforderungen liegt auch das vergleichsweise intensiv ausgestaltete Recht auf Forderung von Schadensersatz⁵, wenn auch zunächst⁶ als Auftrag an den Gesetzgeber (und als Vorbehalt des Gesetzes), denn die „Rechte der durch ein Verbrechen oder durch Missbrauch der Staatsgewalt Geschädigten werden durch das Gesetz geschützt. Der Geschädigte hat das Recht, an der Rechtsfindung mitzuwirken und Ersatz für den ihm zugefügten Schaden zu fordern“, und konkretisiert auf den öffentlichen Dienst im Sinne einer Amtshaftung⁷ besitzt jeder „das Recht, dass ihm der Staat den Schaden ersetzt, der durch ungesetzliche Handlungen oder Unterlassungen von Staatsorganen oder ihren Amtspersonen verursacht worden ist“.

¹ In Art. 57 Abs. 1 Satz 2 Verf. Aserbaidisch.

² Durch Art. 57 Abs. 2 Satz 2 Verf. Aserbaidisch.

³ Art. 57 Abs. 2 Satz 3 Verf. Aserbaidisch.

⁴ Art. 57 Abs. 2 Satz 1 Verf. Aserbaidisch.

⁵ Mit Art. 68 Verf. Aserbaidisch.

⁶ In Art. 68 Abs. 1 Verf. Aserbaidisch.

⁷ In Art. 68 Abs. 2 Verf. Aserbaidisch.

d) Zuordnung des öffentlichen Dienstes zur Präsidialfunktion

Im staatsorganisatorischen Sinne wird der öffentliche Dienst reflektiert, indem die vollziehende Gewalt dem Präsidenten der Aserbaidsschanischen Republik zugeordnet ist¹, und wenn es – dem entsprechend – neben einer Vielzahl gubernativer und direktiver Funktionen zu den Befugnissen des Präsidenten der Aserbaidsschanischen Republik gehört, „zentrale und örtliche Organe der vollziehenden Gewalt im Rahmen der im Staatshaushalt der Aserbaidsschanischen Republik für die vollziehende Gewalt vorgesehenen Mittel“ zu bilden², ferner „Akte der zentralen und örtlichen Organe der vollziehenden Gewalt“ aufzuheben³, sowie der Nationalversammlung die Ernennung der Richter des Verfassungsgerichts, des Obersten Gerichts und der Berufungsgerichte vorzuschlagen und die Richter der anderen Gerichte der Aserbaidsschanischen Republik vorzuschlagen sowie mit Zustimmung der Nationalversammlung den Generalstaatsanwalt zu ernennen oder zu entlassen⁴.

e) Kommunalebene

Auf örtlicher (kommunaler) Ebene wird die Exekutive durch die Leiter der örtlichen vollziehenden Gewalt ausgeübt⁵, die ihrerseits durch den Präsidenten der Aserbaidsschanischen Republik ernannt und entlassen und deren Befugnisse vom Präsidenten der Aserbaidsschanischen Republik bestimmt werden⁶. Für die örtliche vollziehende Gewalt der Autonomen Republik Nachitschewan werden die Leiter der örtlichen vollziehenden Gewalt vom Präsidenten auf Vorschlag des Vorsitzenden der Obersten Versammlung der Autonomen Republik ernannt.

¹ In Art. 99 Verf. Aserbaidsschan.

² In Art. 109 Nr. 7 Verf. Aserbaidsschan.

³ In Art. 109 Nr. 8 Verf. Aserbaidsschan.

⁴ In Art. 109 Nr. 9 Verf. Aserbaidsschan.

⁵ Gemäß Art. 124 Abs. 1 Verf. Aserbaidsschan.

⁶ Gemäß Art. 124 Abs. 3 Verf. Aserbaidsschan.

III. Unabhängigkeit der Richterschaft

Die Unabhängigkeit der Gerichte und der Richterschaft¹ gehört zu den zentralen Forderungen des gewaltenteiligen Aspekts der Rechtsstaatlichkeit, wirkt aber als verfassungsfestes Element auch auf das richterliche Dienstrecht ein². Im Übrigen folgen die status- und die verfahrensbezogenen Regelungen

¹ Hans-Jürgen Papier, Richterliche Unabhängigkeit, in: HGR V, § 130, insb. RN 13 ff., 20, 25 ff., 32 ff.

² Vgl. hierzu aus der neueren deutschen Rechtsprechung u.a. BGH (Dienstgericht des Bundes), Urt. vom 14.10.2013 (RiZ [R] 2/13), juris RN 14 ff.: „a) Nach § 26 Abs. 1 DRiG untersteht der Richter einer Dienstaufsicht nur, soweit nicht seine Unabhängigkeit beeinträchtigt wird. Nach § 26 Abs. 2 DRiG umfasst die Dienstaufsicht vorbehaltlich des Absatzes 1 auch die Befugnis, dem Richter die ordnungswidrige Art der Ausführung eines Amtsgeschäftes vorzuhalten und zu ordnungsgemäßer, unverzüglicher Erledigung der Amtsgeschäfte zu ermahnen. Demgemäß sieht § 6 Abs. 1 und 2 SächsRiG die periodische Beurteilung von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung von Richtern auf Lebenszeit vor, mit dem Hinweis, dass bei der Beurteilung richterlicher Amtsgeschäfte die sich aus § 26 Abs. 1 und 2 DRiG ergebenden Beschränkungen zu beachten sind und eine Stellungnahme zum Inhalt richterlicher Entscheidungen unzulässig ist. **15** b) Soweit die richterliche Unabhängigkeit durch den Inhalt einer dienstlichen Beurteilung beeinträchtigt wird, ist diese unzulässig. Das ist allerdings nicht schon dann der Fall, wenn darin die richterliche Amtsführung und spezifisch richterliche Fähigkeiten bewertet werden. Das entspricht vielmehr ihrem Zweck. Eine dienstliche Beurteilung verletzt die richterliche Unabhängigkeit nur dann, wenn sie auf eine direkte oder indirekte Weisung hinausläuft, wie der Richter künftig verfahren oder entscheiden soll. In dieser Richtung muss die dienstliche Beurteilung eines Richters sich auch jeder psychologischen Einflussnahme enthalten. Sie ist unzulässig, wenn die in ihr enthaltene Kritik den Richter veranlassen könnte, in Zukunft eine andere Verfahrens- oder Sachentscheidung als ohne diese Kritik zu treffen (st. Rspr. [...]). **16** c) Zum Schutzbereich der sachlichen richterlichen Unabhängigkeit gehören in erster Linie die eigentliche Rechtsfindung und die ihr mittelbar dienenden Sach- und Verfahrensentscheidungen, einschließlich nicht ausdrücklich vorgeschriebener,

hier ausschließlich den besonderen Anforderungen an die Richterschaft, wirken aber in dreifachem Sinne auf den öffentlichen Dienst zurück, zum einen mit Blick auf die Verfassungs- und Gesetzesbindung, die hier zwar nur der Richterschaft abgefordert wird, aber leerlaufen würde, wenn hierin nicht ein gewaltenerwältendes gemeinsames Selbstverständnis des Staatswesens zum Ausdruck kommen würde, zum zweiten hinsichtlich der Verfahrensgrundsätze, deren einige sich auch in einer guten Verwaltung einen festen Platz erobert haben. Zum dritten dient die Rechtsprechung selbst, soweit dienstrechtliche Streitigkeiten zur Entscheidung anstehen oder sonst das Verhalten von öffentlich Bediensteten streitgegenständlich ist, der rechtsstaatlichen und (verfassungs-)rechtlichen Durchbildung des öffentlichen Dienstrechts.

1. Georgien

a) Staatsfunktionale Sicht der Unabhängigkeit

In der Verfassung wird hervorgehoben: „Die rechtsprechende Gewalt ist unabhängig, und sie wird nur durch die Gerichte ausgeübt“¹. Wesentliche

dem Interesse der Rechtsuchenden dienender richterlicher Handlungen, die in einem konkreten Verfahren mit der Aufgabe des Richters, Recht zu finden und den Rechtsfrieden zu sichern, in Zusammenhang stehen (sog. Kernbereich; st. Rspr. [...]). Sie sind dienstaufsichtlichen Maßnahmen grundsätzlich entzogen, es sei denn, es liegt ein offensichtlicher, jedem Zweifel entrückter Fehlgriff vor [...]. 17 d) Hingegen unterliegt die richterliche Amtsführung insoweit der Dienstaufsicht, als es um die Sicherung eines ordnungsgemäßen Geschäftsablaufs, die äußere Form der Erledigung eines Dienstgeschäftes oder um solche Fragen geht, die dem Kernbereich der Rechtsprechungstätigkeit so weit entrückt sind, dass sie nur noch als zur äußeren Ordnung gehörig angesehen werden können (st. Rspr. [...]) ...“; ferner noch BGH (Dienstgericht des Bundes), Urt. vom 6.10.2011 (RiZ [R] 3/10), juris, RN 15 u. 20 – beides sind Urteile, die den Grenzbereich richterlicher Unabhängigkeit und dienstaufsichtlicher Intervention beleuchten.

¹ Durch Art. 82 Nr. 3 Verf. Georgien.

Facetten des Prinzips richterlicher Unabhängigkeit werden zunächst in funktionaler Hinsicht im Einzelnen nachdrücklich und geradezu paradigmatisch ausgeprägt, denn „ein Richter ist in seiner Tätigkeit unabhängig und nur an Verfassung und Gesetz gebunden¹; daher ist es „unzulässig und strafbar [...], irgendeine Form von Einfluss auf einen Richter auszuüben oder in seine Tätigkeit mit dem Ziel einzugreifen, auf seine Entscheidungen einzuwirken². „Einem Richter einen Fall zu entziehen, die vorzeitige Entlassung eines Richters oder seine Versetzung in ein anderes Amt ist nur in den vom Gesetz bestimmten Fällen zulässig“³. Ferner hat „niemand [...] das Recht, von einem Richter Rechenschaft über eine konkrete Rechtssache zu verlangen“⁴ und konsequenterweise sind „alle Akte, die die Unabhängigkeit der Richter einschränken, [...] nichtig“⁵, und es kann „die Aufhebung einer gerichtlichen Entscheidung, deren Änderung oder Aussetzung [...] nur ein Gericht in der vom Gesetz bestimmten Weise vornehmen“⁶.

b) Statusbezogene Maßgaben der Unabhängigkeit

Die Maßgaben der Unabhängigkeit im personalen und im Status-Bezug werden sodann eingehend vorgezeichnet, denn jeder Bürger Georgiens kann Richter sein⁷, wenn er „das 28. Lebensjahr⁸ vollendet, eine juristische Hochschulausbildung abgeschlossen und mindestens fünf Jahre Berufserfahrung“ nachweisen kann. Er wird dann – auch dies zur Sicherung seiner Unabhängigkeit – „für nicht weniger als zehn Jahre berufen“⁹, und

¹ In Art. 84 Nr. 1 Satz 1 Verf. Georgien.

² In Art. 84 Nr. 1 Satz 2 Verf. Georgien.

³ In Art. 84 Nr. 2 Verf. Georgien.

⁴ In Art. 84 Nr. 3 Verf. Georgien.

⁵ In Art. 84 Nr. 4 Verf. Georgien.

⁶ In Art. 84 Nr. 5 Verf. Georgien.

⁷ In Art. 86 Nr. 1 Verf. Georgien.

⁸ Vom 23.12.2005, N2494-RS.

⁹ Art. 86 Nr. 2 Satz 1 Verf. Georgien.

die „Regelung der Berufung, der Einsetzung und Entlassung von Richtern wird vom Gesetz bestimmt“¹. Sicherung der Unabhängigkeit ist auch das treibende Motiv, wenn das Richteramt „abgesehen von einer Lehr- und wissenschaftlichen Tätigkeit, mit keinem anderen Amt und keiner bezahlten Tätigkeit vereinbar“ ist² und ein Richter „nicht Mitglied einer politischen Partei und politisch tätig sein“ darf³.

Für statusbezogene Aufgaben, „zum Zwecke der Ernennung und Entlassung der Richter sowie zur Ausführung anderer Aufgaben“ wird der „Höchste Justizrat Georgiens gebildet“⁴, für den „mehr als die Hälfte“ seiner Mitglieder „von der Selbstverwaltungsbehörde der Allgemeinen Gerichte Georgiens gewählt“ werden. Den Vorsitz im Höchsten Justizrat führt der Präsident des Obersten Gerichts⁵. Befugnisse und Zusammensetzung bleiben einem Organgesetz vorbehalten⁶.

c) Richterlich Immunität

Die Unantastbarkeit der Richter im Sinne persönlicher Immunität mit der Ausnahme unmittelbaren Betroffenwerdens in flagrante delicto wird sorgfältig ausgeprägt⁷, ist es doch „unzulässig, einen Richter ohne Zustimmung des Präsidenten des Obersten Gerichts Georgiens strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen, ihn zu verhaften oder in Untersuchungshaft zu nehmen, seine Wohnung oder sein Auto, seinen Arbeitsplatz oder ihn selbst zu durchsuchen“. In den Ausnahmefällen, in denen der Richter unmittelbar „bei Begehung einer Straftat ergriffen wird“ muss der Gerichtspräsident „unver-

¹ Art. 86 Nr. 2 Satz 2 Verf. Georgien.

² Gemäß Art. 86 Nr. 3 Satz 1 Verf. Georgien.

³ Art. 86 Nr. 3 Satz 2 Verf. Georgien, unter Einbezug der Novellierung vom 23.12.2005, N2494-RS.

⁴ Gemäß Art 86 Nr. 1 Verf. Georgien in der Novellierung vom 27.12.2006, N4133-RS.

⁵ Art. 86 Nr. 3 Satz 3 Verf. Georgien.

⁶ Art. 86 Nr. 3 Verf. Georgien.

⁷ In Art. 87.2 Verf. Georgien.

zügig informiert werden“ und für den Fall, dass dieser der Festnahme nicht zustimmt, muss „der festgenommene oder in Untersuchungshaftgenommene Richter unverzüglich freigelassen werden“. Im Übrigen gilt: „Der Staat gewährleistet die Sicherheit der Richter und ihrer Familien“¹, im Sinne eines existenzsichernden Fürsorge- und (wohl auch) Alimentationsprinzips.

2. Armenien

a) Verfassungsfeste Unabhängigkeit

Auch Armenien bekennt sich zur „Unabhängigkeit der Gerichte“²; sie „wird durch die Verfassung und Gesetze gewährleistet“, ebenso „die Befugnisse, das Verfahren der Bildung und der Tätigkeit der Gerichte“, und noch einmal konkretisierend und insbesondere den rechtsstaatlichen Ansatz vertiefend: „Die Befugnisse und das Verfahren der Bildung des Verfassungsgerichts werden durch die Verfassung und das Verfahren seiner Tätigkeit durch die Verfassung und das Gesetz über das Verfassungsgericht festgelegt“. Auch die Unabsetzbarkeit der Richter und der Mitglieder des Verfassungsgerichts wird ausdrücklich hervorgehoben³ und weiter strukturiert, denn sie „haben ihr Amt bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres inne“⁴ und „ihre Befugnisse werden nur in den Fällen und in dem Verfahren eingestellt [eingeschränkt oder aufgehoben], die durch die Verfassung und Gesetze vorgesehen sind“⁵.

b) Statusbezogene Maßgaben der Unabhängigkeit

Ebenso wird die Unabhängigkeit der Richter und Mitglieder des Verfassungsgerichts gewährleistet⁶ und betont, dass sie „nur der Verfassung

¹ Gemäß Art. 87.2 Verf. Georgien.

² In Art. 94 der Verfassung der Republik Armenien.

³ In Art. 96 Satz 1 Verf. Armenien.

⁴ So in Art. 96 Satz 2 Verf. Armenien.

⁵ Art. 96 Satz 3 Verf. Armenien.

⁶ Gemäß Art. 97 Abs. 1 Verf. Armenien.

und dem Gesetz unterworfen“ sind; auch hier wird die Gesetzesbindung konkretisiert, indem „die Tätigkeitsgarantien und die Grundlagen und das Verfahren der Haftung der Richter und der Mitglieder des Verfassungsgerichts [...] durch Gesetz festgelegt [werden]“¹, und ebenfalls ihre Unantastbarkeit betont², indem sie „nicht ohne Zustimmung des Justizrates bzw. des Verfassungsgerichts verhaftet, als Angeklagter zum Verfahren herangezogen oder zur administrativen Verantwortung im gerichtlichen Verfahren herangezogen“³ und nicht festgenommen werden dürfen, „es sei denn, sie werden bei Begehung der Straftat oder unmittelbar danach gefasst“⁴, wobei allerdings „in solchen Fällen“ der Präsident der Republik sowie der Präsident des Kassationsgerichts bzw. der Präsident des Verfassungsgerichts „unverzüglich unterrichtet“ werden müssen⁵, ohne dass hier allerdings weitere Interventionsmöglichkeiten vorgesehen würden. Statusbezogen auferlegt die Verfassung den Richtern und den Mitgliedern des Verfassungsgerichts das Verbot, eine unternehmerische Tätigkeit auszuüben oder ein „mit ihren Pflichten nicht zusammenhängendes Amt in den staatlichen oder örtlichen Selbstverwaltungsorganen“ innezuhaben⁶ oder ein „Amt in kommerziellen Organisationen“; auch ist ihnen verboten, einer „anderen bezahlten Tätigkeit“ nachzugehen, „mit Ausnahme einer wissenschaftlichen, pädagogischen oder schöpferischen“ Arbeit. Eine besonders hervorhebenswerte und sehr weitgehende Ausprägung richterlicher Neutralität kommt zum Ausdruck, wenn den Richtern und den Mitgliedern des Verfassungsgerichts untersagt wird, dass sie „Mitglied irgendeiner Partei sein oder eine politische Tätigkeit ausüben“ dürfen.

¹ Art. 97 Abs. 2 Verf. Armenien.

² In Art. 97 Abs. 3 Verf. Armenien.

³ Art. 97 Abs. 3 Satz 1 Verf. Armenien.

⁴ Art. 97 Abs. 3 Satz 2 Verf. Armenien.

⁵ Art. 97 Abs. 3 Satz 3 Verf. Armenien.

⁶ Gemäß Art. 98 Verf. Armenien.

3. Aserbeidschan

a) Rechtsprechung ausschließlich durch Gerichte

Betont wird die Exklusivität rechtsprechender Gewalt, wenn es heißt: „Die rechtsprechende Gewalt in der Aserbaidschanischen Republik üben durch Rechtsprechung nur Gerichte aus“¹, und wenn im weiteren² als Träger für „die rechtsprechende Gewalt“ die einzelnen Gerichtszweige ausdrücklich aufgeführt werden, nämlich „das Verfassungsgericht der Aserbaidschanischen Republik, das Oberste Gericht der Aserbaidschanischen Republik, die Berufungsgerichte der Aserbaidschanischen Republik, die allgemeinen und die speziellen Gerichte der Aserbaidschanischen Republik“³ und im übrigen funktional und prozessual gebunden, denn „die rechtsprechende Gewalt wird durch Verfassungsgerichts-, Zivil- und Strafverfahren sowie in anderen gesetzlich vorgesehenen Formen ausgeübt“³.

b) Unabhängigkeit statusbezogen

Zu den persönlichen (und statusbezogenen) Anforderungen an die Kandidaten für das Richteramt, die in der Verfassung selbst benannt werden, gehört, dass sie Bürger der Aserbaidschanischen Republik und mindestens 30 Jahre alt sein müssen, das „Wahlrecht besitzen, eine juristische Hochschulbildung haben und eine juristische Berufspraxis von mindestens 5 Jahren aufweisen“⁴. Mit Blick auf Inkompatibilitätsanforderungen an die Richter wird festgelegt, dass sie kein anderes Amt innehaben dürfen, „in das sie gewählt oder eingesetzt worden sind“⁵, ferner „keiner unternehmerischen Tätigkeit, keiner Tätigkeit im Handel und keiner anderen bezahlten Tätigkeit“⁴ nachgehen dürfen, „ausgenommen die Tätigkeit im Bereich der

¹ In Art. 125 Abs. 1 der Verfassung der Aserbaidschanischen Republik.

² In Art. 125 Abs. 2 Verf. Aserbeidschan.

³ Gemäß Abs. 3 Verf. Aserbeidschan.

⁴ In Art. 126 Abs. 1 Verf. Aserbeidschan.

⁵ Art. 126 Abs. 2 Verf. Aserbeidschan.

Wissenschaft, der Pädagogik und des künstlerischen Schaffens“, weiterhin, dass sie „sich nicht politisch betätigen und Mitglied politischer Parteien sein“ und auch „keine anderen Einkünfte haben“ dürfen, „ausgenommen die Dienstbezüge und die Mittel aus wissenschaftlicher, pädagogischer oder schöpferischer Tätigkeiten“¹.

c) Immunität und prozessbezogene Akzente der Unabhängigkeit

Gewährleistet wird die richterliche Unabhängigkeit, indem die Richter „nur an die Verfassung und die Gesetze der Aserbaidschanischen Republik gebunden und für die Dauer ihres Amtes unabsetzbar“ sind² sowie die „Grundprinzipien und -bedingungen der Rechtsprechung“, indem einerseits die Richter selbst verpflichtet sind, „die Verfahren unvoreingenommen und gerecht“ zu führen, „unter Beachtung der juristischen Gleichberechtigung der Parteien, aufgrund der Faktenlage und in Übereinstimmung mit dem Gesetz“³, und andererseits ausdrücklich „die unmittelbare oder mittelbare Einschränkung des Gerichtsverfahrens von irgendeiner Seite und aus irgendeinem Grunde, die ungesetzliche Einwirkung, die Bedrohung und die Einmischung [...] unzulässig [sind]“.

Weitere Verfassungsvorgaben für Grundsätze des Gerichtszugangs und der Prozessführung richten sich auf die „Gleichberechtigung der Bürger vor dem Gesetz und dem Gericht“ in der Ausübung der Rechtsprechungstätigkeit⁴, auf die Öffentlichkeit des Gerichtsverfahrens „vor allen Gerichten“, wobei ausnahmsweise die „Verhandlung in geschlossener Sitzung“ erlaubt ist, „wenn das Gericht der Auffassung ist, dass ein öffentliches Verfahren die Aufdeckung von Staats-, Berufs- oder Geschäftsgeheimnissen verursachen könnte, oder wenn es feststellt, dass die Wahrung des Geheimnisses

¹ Art. 126 Abs. 3 Verf. Aserbeidschan.

² In Art. 127 Abs. 1 Verf. Aserbeidschan.

³ Art. 127 Abs. 2 Verf. Aserbeidschan.

⁴ Art. 127 Abs. 4 Verf. Aserbeidschan.

des Privat- und Familienlebens geboten sei“¹. Hinzu tritt in Strafsachen das Verbot, das Gerichtsverfahren in Abwesenheit zu führen, gesetzlich vorgesehene Fälle ausgenommen².

Generell hat das Gerichtsverfahren „dem Prinzip des kontradiktorischen Verfahrens“ zu folgen³, und „in jedem Stadium des Gerichtsverfahrens wird einem jeden das Recht auf Verteidigung garantiert“⁴; es gilt in der Rechtsprechung die Unschuldsvermutung⁵; weitere differenzierte Regelungen⁶ betreffen die Gerichtssprache unter Einschluss des Rechts für Verfahrensbeteiligten, die der Verfahrenssprache nicht mächtig sind, „sich mit den Unterlagen des Falles in vollem Maße vertraut zu machen, sich vor Gericht mit Hilfe eines Übersetzers zu beteiligen und vor Gericht in der Muttersprache aufzutreten“.

Die richterliche Immunität wird relativ zurückhaltend ausgeprägt⁷; demnach kann ein Richter „nur in der gesetzlich vorgesehenen Weise strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden“.

C. Dienstrecht in Deutschland

Im Folgenden bedarf es einer gewissen Verkürzung auf diejenigen gesetzlichen Grundlagen, die im eigentlichen Sinne das Dienstrecht in Deutschland⁸ ausprägen.

¹ Gemäß Art. 127 Abs. 5 Satz 2 Verf. Aserbeidschan.

² Art. 127 Abs. 6 Verf. Aserbeidschan.

³ Art. 127 Abs. 7 Verf. Aserbeidschan.

⁴ Art. 127 Abs. 8 Verf. Aserbeidschan.

⁵ Art. 127 Abs. 9 Verf. Aserbeidschan.

⁶ In Art. 127 Abs. 10 Verf. Aserbeidschan.

⁷ Nach Maßgabe von Art. 128 Abs. 1 und 2 Verf. Aserbeidschan.

⁸ Statistik: Ein Blick auf statistische Daten des öffentlichen Dienstes soll die durchaus begrenzte Größenordnung der Fragestellung für Deutschland illustrieren. Von den rund 4,5 Mio. Menschen, die im öffentlichen Dienst

I. Rechtsstaatsprinzip und Verfassungsbindung des Berufsbeamtentums

Aus deutscher Sicht besteht ein enges und unzertrennliches Bindegewebe aus Rechtsstaatsprinzip und Berufsbeamtentum¹. Die Sicherung der rechtsstaatlichen Struktur, die Sicherung der rechtsstaatlichen Bindungen der vollziehenden Gewalt obliegt dem Berufsbeamtentum.

1. Innere und äußere Unabhängigkeit

Grundsätzlich existieren wechselseitig begründete „Zusammenhänge zwischen der Sicherung des Rechtsstaats und der Einrichtung eines unabhängigen Berufsbeamtentums“². Es gilt, die „innere und äußere Unabhängigkeit“³ derjenigen zu sichern, die ihrerseits die Verantwortung für die Funktionsfähigkeit des Rechtsstaats und seiner Institutionen

von Bund, Ländern und Gemeinden beschäftigt sind, stehen rund 1,6 Mio. in einem Beamtenverhältnis, 2,6 Mio. arbeiten als Tarifbeschäftigte und 185.700 Personen sind Zeit- oder Berufssoldaten. Betrachtet man nur die Bundesebene, sind im unmittelbaren Bundesdienst 457.264 Personen beschäftigt, davon 129.556 als Beamte und Richter, 185.725 als Zeit- und Berufssoldaten. Tarifbeschäftigt sind beim Bund 141.983 Personen. Im mittelbaren Bundesdienst stehen insgesamt 291.876 Beschäftigte; davon sind 36.571 Personen Beamte und Richter, 255.305 Personen arbeiten als Tarifbeschäftigte. Von den 271.500 Beschäftigten (ohne Soldaten) beim Bund sind 96.500 Frauen und 175.000 Männer. In Teilzeit (unter Einschluß der Altersteilzeit) arbeiten rund 51.500 Beschäftigte und 220.000 in Vollzeit [2]. (http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/OeffentlDienstVerwaltung/OeffentlicherDienst/ZahlenUndFakten/Personalstatistik/personalstatistik_node.html).

¹ Vgl. Carl Hermann Ule, Die Bedeutung der Beamtenversorgung für die Erhaltung des Berufsbeamtentums, Köln u.a. 1973, S. 11 ff.

² Ule, aaO., S. 13.

³ Ule, aaO., S. 11.

gewährleisten. Und nur dem Beamten soll man die „volle persönliche Verantwortung für die Rechtmäßigkeit seiner Handlungen auferlegen und ihn verpflichten, Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit dienstlicher Anordnungen unverzüglich auf dem Dienstwege (bei seinem unmittelbaren Vorgesetzten) geltend zu machen. Diese dem Beamten auferlegte persönliche Verantwortung für die Rechtmäßigkeit seiner Handlungen stellt eine wesentliche Einschränkung seiner Gehorsampflicht dar; mit ihr ist ein unbedingter Gehorsam des Beamten unvereinbar“¹. Denn „die volle persönliche Verantwortung für die Rechtmäßigkeit seiner Handlungen kann der Beamte jedoch nur tragen, wenn ihm durch seinen Status die innere und äußere Unabhängigkeit gegenüber seinen Vorgesetzten, auch und insbesondere gegenüber seinem höchsten Vorgesetzten, dem politisch verantwortlichen Minister, gewährleistet ist. Ein solcher Status muss dem Angehörigen des öffentlichen Dienstes Sicherungen gegen den Verlust seiner Rechtsstellung und gegen sonstige Benachteiligungen geben“. Dies bedeutet notwendig eine Sicherung der rechtlichen und wirtschaftlichen Unabhängigkeit und auch wechselweise: Sicherung der rechtlichen Durchsetzungsfähigkeit durch stabile und aus der Unmittelbarkeit des Dienstgebers herausgelöste wirtschaftliche Rahmenbedingungen der Existenz des Beamten und eine Sicherung des wirtschaftlichen Existenz-Rahmens durch Gesetz – die (parlamentsgesetzliche) Sicherung seiner Unparteilichkeit.

2. Stabilisierungsfunktion

Ziel ist eine (rechtlich gesicherte) Kontinuität des Beamtentums als Gegengewicht gegen die Diskontinuität, dem Grundprinzip des parlamentarischen Systembausteins der Verfassung: „Gegengewicht gegen wechselnde Parlamentsmehrheiten und Regierungen, wie sie aus dem demokratischen Prinzip temporärer Herrschaft resultieren“². In den Worten des Bundesverfassungsgerichts liegt der Auftrag des Berufsbeamtentums darin,

¹ Ule, aaO., S. 9.

² Merten, HGR V, § 114 RN 51.

„gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften darstellen“ zu sollen. Die (rechtsstaatliche) Trennung der Staatsfunktionen im gewaltenteiligen System hat überdies Konsequenzen für Organisation und Personal: Unabhängigkeit der Richterschaft und Inkompatibilität (Unvereinbarkeit) von Amt und Mandat machen dies deutlich.

Rechtsstaatlich gebunden sind Regelung und Entscheidung des Einzelfalls als Auftrag an Exekutive und Rechtsprechung, ein zentraler Beitrag zur Gesetzesumsetzung. Rechtsstaatlich gesichert ist das Berufsbeamtentum (im Wesentlichen) gegen den Machtwechsel in Parlament und (parlamentsmehrheitlich getragener) Regierung; politischer Mehrheitswechsel darf nicht zu einem Amtswechsel in Verwaltung und Gerichtsbarkeit führen.

Indem die Wahrung des Rechtsstaatsprinzips als Auftrag an Verwaltung und Beamtenschaft ausgeprägt ist, schützt das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 GG) im Gegenzug zugleich zumindest den Kernbestand des Berufsbeamtentums. Dieser Kernbestand ist nach deutschem Verständnis veränderungsfest, indem er an der Unveränderlichkeitsgarantie des Grundgesetzes für sich selbst (Art. 79 Abs. 3 GG) teilhat, denn das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 GG) müsse – obschon begrifflich weit und ausfüllungsbedürftig gefasst – „als Korrelat zur freiheitlichen eine institutionelle Kerngarantie enthalten, die die unerlässlichen institutionellen und verfahrensrechtlichen Sicherungen zur Aufrechterhaltung fundamentaler Verfassungsprinzipien gegen Änderung und Abschaffung schirmt“¹. Hierzu gehört der elementare Kern des Berufsbeamtentums, „soweit er unerlässlich für Gesetzmäßigkeit und Gewaltentrennung ist“. Diesen Kern im Einzelnen zu bestimmen, ist angesichts seiner nuancenreichen Differenzierung nicht ganz einfach.

¹ Merten, aaO., RN 55.

II. Wechselseitiges Dienst- und Treueverhältnis

1. Verfassungsgrundlage

Das Grundgesetz, die deutsche Bundesverfassung, richtet in Artikel 33¹ besondere Erwartungen an den öffentlichen Dienst. Hervorzuheben ist Absatz 2 dieses Verfassungsartikels, wonach jeder Deutsche „nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte“ haben muss.

„Eignung, Befähigung und fachliche Leistung“ – dieser Dreiklang bezeichnet diejenigen Zugangs- und Beförderungskriterien, die für den öffentlichen Dienst, für Beamte und Tarifbeschäftigte gleichermaßen, allein maßgeblich sein dürfen.

Eine weitere verbindliche Orientierung gibt Absatz 4 von Art. 33: „Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen“. Mit diesem Funktionsvorbehalt ist der besondere hoheitliche (Vollzugs-)Auftrag legitimiert und zugleich das besondere wechselseitige Treueverhältnis² zum Ausdruck gebracht, das die Beamten und ihre Dienstherrn (Bund, Länder, Gemeinden und andere Träger mittelbarer Staatsverwaltung) verbindet.

Diese als Grundlage des Berufsbeamtentums angesehene Verfassungsnorm wird durch Absatz 5 unterstützt und erweitert, denn „das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln“.

2. Die Statusgruppen

Zum Ausdruck gebracht ist damit insgesamt für das Berufsbeamtentum ein funktionsbezogener Vorbehalt parlamentsgesetzlicher Gestaltung der

¹ Inhaltlich ähnlich bzw. ergänzend auch die Verfassungen der [Bundes-]Länder.

² Vgl. Hellmuth Günther, Das öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnis i.S.v. Art. 33 Abs. 4 GG, DÖV 2012, S. 678 ff., dort auch – S. 682 ff. – zum „Konnex“ mit dem Rechtsstaatsprinzip.

Status-Grundlagen ebenso wie der Dienstverhältnisse im Einzelnen. Die Beamtenschaft unterliegt im gewaltenteiligen System insbesondere der parlamentarischen Kontrolle. Dieser gesetzgebundenen Personalsteuerung der Beamtenschaft einerseits steht andererseits eine in ihren Dienstverhältnissen durch Tarifverträge gestaltete und durch privatrechtliche Arbeitsverträge (Anstellungsverträge) gebundene Mitarbeiterschaft im öffentlichen Dienst (als „Beschäftigte“) gegenüber.

Für das Selbstverständnis, für das Amtsverständnis und für die Dienstauffassung, für die Existenzbedingungen und damit schließlich auch für die Korruptionsprävention spielt naturgemäß die Bezahlung eine zentrale Rolle: Die Alimentation der Beamten bedarf parlamentsgesetzlicher Grundlage; auch die Detailsteuerung – etwa Gehaltsanpassungen oder Veränderungen im Zulagensystem – erfolgt für Beamte ausschließlich im Wege parlamentarischer Gesetzgebung. Damit sind Veränderungen – etwa Gehaltssteigerungen – zwingend an einen parlamentarischen Diskurs gebunden und folgen durchaus langwierigen Gesetzgebungsverfahren. Und nur konsequent ist vor diesem Hintergrund für Beamte ein Streikverbot, fehlt es doch an tarifvertragsbezogenen Aushandlungsprozessen von Tarifvertragsparteien.

Für die nichtbeamteten Beschäftigten im öffentlichen Dienst von Bund, Ländern und Gemeinden finden die Tarifaueinandersetzungen bis hin zu Warnstreiks und Streiks statt; Tarifpartner sind einerseits die Innenminister von Bund und Ländern sowie die kommunalen Arbeitgeber, andererseits diejenigen Gewerkschaften (kleinere, zum Teil traditionsreiche Fachgewerkschaften, z.B. der Eisenbahner, der Lokomotivführer) und vor allem Gewerkschaftsverbände (insbesondere „ver.di“ als Verbindung einer Reihe von Fachgewerkschaften), durch die das nichtbeamtete Personal des öffentlichen Dienstes vertreten wird.

Die folgende allgemein bekannte Übersicht¹ bringt die wesentlichen Unterschiede der beiden Statusgruppen akzentuiert, aber stark vereinfacht zur Geltung:

¹ Vgl. etwa Fritjof Wagner, Beamtenrecht, Heidelberg ⁹2006, S. 5 – hier überarbeitet.

Statusaspekt	Beamtenverhältnis	Beschäftigtenverhältnis
1. Rechtsnatur	Dienst-, (gegenseitiges) Treue-/ Fürsorgeverhältnis	(Dienst-/Arbeits-) Vertragsverhältnis nach Privatrecht
2. Zustandekommen	Ernennung durch Verwaltungsakt; Einweisung in eine Planstelle	Abschluss eines Arbeitsvertrages
3. Beendigung	Durch Verwaltungsakt: Entlassung; Verlust der Beamtenrechte; Entfernung aus dem Dienst; Eintritt in den Ruhestand	Kündigung; Fristablauf (befristetes Arbeitsverhältnis); Auflösungsvertrag
4. Anspruchs- beziehungen	Öffentlich-rechtliche Ansprüche gemäß Beamtenrecht	privatrechtliche Ansprüche aus Vertrag
5. Rechtsgrundlagen	Verfassung; Beamtengesetze; sonstige formelle Gesetze; Kommunalrecht; Rechtsverordnungen; Satzungen	Bürgerliches Gesetzbuch (BGB); sonstiges Arbeitsvertragsrecht; Tarifverträge
6. Rechtsweg	Verwaltungsgerichte	Arbeitsgerichte

7. Bezahlung	Alimentationsprinzip (Besoldung, amtsangemessener Unterhalt)	Vergütungsprinzip (Bezahlung der geleisteten Dienste)
---------------------	---	---

Statusgruppen kennt auch das Gesetz Georgiens über den öffentlichen Dienst, denn gemäß Art. 5 (in Verbindung mit den Präzisierungen in den Art. 6 bis 8) werden staatspolitische Amtsträger, Beamte, Hilfsbedienstete, sowie im Stellenplan nicht aufgeführte Bedienstete unterschieden. Beamte sind demnach Personen, die im Sinne von Art. 6 Nr. 1 „in ein durch den Stellenplan der Haushaltseinrichtung vorgesehenes Amt mittels Ernennung oder Wahl berufen“ werden, während als Hilfsbediensteter im Sinne von Art. 7 ein „technischer Mitarbeiter“ bezeichnet wird, „der aufgrund eines Arbeitsvertrages das im Stellenplan vorgesehene Amt des Hilfsbediensteten besetzt“.

II. Funktionsvorbehalt

Die Verfassungsgrundlage für die im deutschen Beamtenrecht maßgebliche Ausprägung des Funktionsvorbehalts in Art. 33 Abs. 4 GG lautet: „Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen“. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat der Funktionsvorbehalt seinen festen Platz, mit einer in gewissem Sinne privilegierenden, aber zugleich begrenzenden Funktion: Denn „gerade im Interesse des Bürgers sind im Bereich des Funktionsvorbehalts besondere Anforderungen an die Art und Qualität der beamteten Aufgabenerfüllung zu stellen“, weshalb dem „Gewährleistungsbereich des Art. 33 Abs. 4 GG“ eben nur jene Aufgaben zugerechnet werden sollen, „deren Wahrnehmung die besonderen Verlässlichkeits-, Stetigkeits- und Rechtsstaatlichkeitsgarantien des Beamtentum erfordert“¹.

¹ BVerfG vom 19.9.2007 (2 BvF 3/02), juris-Dokumentationssystem, dort RN 48.

Anders gewendet und relativiert aus der Sicht der arbeitsvertraglich gebundenen nichtbeamteten Beschäftigten im öffentlichen Dienst in der Diktion des Bundesarbeitsgerichts (BAG) „ist nach Art. 33 Abs. 4 GG die Ausübung hoheitlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel, aber auch nur in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Damit ist von Verfassungswegen die Möglichkeit eröffnet, dass der Staat die Ausübung hoheitlicher Befugnisse nicht nur Beamten, sondern auch Arbeitnehmern überträgt. Er muss sich bei der Gestaltung der Rechtsstellung der bei ihm Tätigen auch dann, wenn hoheitliche Tätigkeiten wahrgenommen werden, demnach nicht zwingend der Regelungsformen des öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses, insbesondere des Beamtenverhältnisses, bedienen. Diese von Verfassungswegen vorgesehenen Möglichkeiten schließen es aus, solche Regeln des Beamtenrechts, die sich aus den Strukturprinzipien gerade des Beamtenrechts ergeben, als Prüfungsmaßstab für die Arbeitsbedingungen der im öffentlichen Dienst tätigen Arbeitnehmer – selbst wenn sie Beamtentätigkeiten ausüben – heranzuziehen“¹.

Mit dem Funktionsvorbehalt ist der besondere hoheitliche (Vollzugs-) Auftrag legitimiert und zugleich das besondere wechselseitige Treueverhältnis zum Ausdruck gebracht, das die Beamten und ihre Dienstherrn aneinander bindet². Dies schließt nicht aus, diejenigen Funktionen genauer zu beschreiben und einzugrenzen, auf die sich der (Funktions-)Vorbehalt erstrecken dürfen³.

¹ BAG vom 11.12.2012 (3 AZR 611/10), juris RN 40.

² Dazu Merten, aaO., RN 57 ff.; zu den Perspektiven vgl. Battis, Öffentlicher Dienst, in: FS P. Kirchhof 2013, § 74 RN 3 ff.

³ Für die weitere Entwicklung des Funktionsvorbehalts kann daher auch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) Bedeutung erlangen, wie schon im Urteil vom 3.7.1986, Rs. 66/85 (Deborah Lawrie-Blum ./ Land Baden-Württemberg), Slg. 1986, S. 2121 ff. Dort ging es um den Arbeitnehmerbegriff im Sinne der EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit (jetzt:

III. Steuerung durch die „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“

Für die inhaltliche, qualitative Steuerung des deutschen öffentlichen Dienstes geben die „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“⁴¹ Leitlinien und Orientierung; sie können geradezu Elemente eines „Leitbildes“ des öffentlichen Dienstes sein, jedenfalls für Beamte. In ihrer Ausdifferenzierung ebenso wie in ihrer jeweiligen Wirkintensität sind diese aus der Verfassungstradition der Weimarer Reichsverfassung hergebrachten

Art. 45 AEUV; früher Art. 48 EWGV/EGV); eine in Deutschland tätige britische Studienreferendarin, die „nach Weisung und unter der Aufsicht der Schulbehörden einen Vorbereitungsdienst für ein Lehramt ableistet“, bei dem sie Leistungen erbringt, indem sie „Unterricht erteilt, und eine Vergütung erhält“, sei durchaus und „unabhängig von der Rechtsnatur des Beschäftigungsverhältnisses als Arbeitnehmer im Sinne von Artikel 48 Absatz 1 EWG-Vertrag anzusehen“. Und die Ausnahmevorschrift zu Gunsten mitgliedstaatlicher Vorbehalte für „die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung“ (in Art. 48 Abs. 4 EWGV/EGV, jetzt: Art. 45 Abs. 4 AEUV) gelte für sie nicht, denn diese Ausnahme von der Freizügigkeit erfasse nur „diejenigen Stellen, die eine unmittelbare oder mittelbare Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und an der Wahrnehmung solcher Aufgaben mit sich bringen, die auf die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften gerichtet sind und die deshalb ein Verhältnis besonderer Verbundenheit des jeweiligen Stelleninhabers zum Staat sowie die Gegenseitigkeit von Rechten und Pflichten voraussetzen, die dem Staatsangehörigkeitsband zugrunde liegen. Ausgenommen sind nur die Stellen, die in Anbetracht der mit ihnen verbundenen Aufgaben und Verantwortlichkeiten die Merkmale der spezifischen Tätigkeiten der Verwaltung auf den genannten Gebieten aufweisen können“, was auf den Vorbereitungsdienst für ein Lehramt gerade nicht zuträfe. Hier ergeben sich von Fall zu Fall schwierige Abgrenzungsfragen, in denen auch der EuGH nur fallgenaue Antworten geben kann, die aber den Funktionsvorbehalt in Frage stellen können.

¹ Art. 33 Abs. 5 GG

Grundsätze umstritten. Sie sind als allgemeine Rechtsgrundsätze greifbar und werden insofern als Argumente gerade in der Rechtsprechung häufig verwendet, finden sich aber auch in einzelgesetzlicher Ausprägung in den Beamtenengesetzen von Bund und Ländern.

Vor allem das Bundesverfassungsgericht hat sich zur Bedeutung der hergebrachten Grundsätze als Verfassungsnormen und zu ihrer Steuerungswirkung geäußert: „Art. 33 Abs. 5 GG ist unmittelbar geltendes Recht und enthält einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber sowie eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums. Darüber hinaus begründet die Norm ein grundrechtsgleiches Recht der Beamten, soweit ein hergebrachter Grundsatz ihre persönliche Rechtsstellung betrifft. Mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG ist der Kernbestand von Strukturprinzipien gemeint, die allgemein oder doch ganz überwiegend während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums, mindestens unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind. Hierzu gehören die Fürsorgepflicht und das Alimentationsprinzip“¹.

In einer Zusammenschau dieser Grundsätze werden ihre Vielfalt, ihr unterschiedliches Gewicht und ihre differenzierte Reichweite besonders deutlich:

- Öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis (Treue und Gehorsam),
- Volle Hingabe an den Beruf,
- Achtungs- und vertrauenswürdiges Verhalten (innerhalb und außerhalb des Dienstes),
- Amtsverschwiegenheit (auch nach Ende des aktiven Dienstes),
- Alimentation (amtsangemessene Besoldung und Versorgung der Beamten und ihrer Familien),
- Lebenszeitprinzip,
- Laufbahnprinzip („vertypete Karriereerwartung“),
- Leistungsprinzip (beim Eintritt und beim Aufstieg),

¹ BVerfG, Urt. vom 7.11.2002 (AZ: 2 BvR 1053/98) – juris RN 27.

- Unparteiische Amtsführung (parteipolitische Neutralität),
- Unzulässigkeit des Beamtenstreiks,
- Fürsorgepflicht des Dienstherrn (Pendant zur Treuepflicht),
- Recht auf Beamtenvertretungen (in Gewerkschaften oder Berufsverbänden),
- Personalakten-Einsichtnahmerecht (vor allem vorherige Gelegenheit zur Äußerung), sowie
- Rechtsbehelfe und gerichtlicher Rechtsschutz (als Ausdruck des gewaltenteiligen Prinzips).

Insgesamt prägen diese Steuerungsgrundsätze Dienstauffassung und Verhalten der Beamten im Besonderen; es sind Maßstäbe und Strukturvorgaben. Lebenszeitigkeit des Dienstverhältnisses (unter Einschluß einer alimentierten Ruhestandsphase), Unparteilichkeit in Dienstauffassung und dienstlichem Verhalten und amtlichen Entscheiden des Beamten gehören ebenso prominent zu diesen Grundsätzen wie – vice versa – Alimentations- und Fürsorgepflicht seitens des Dienstherrn.

IV. Grundsätze für die Beamtenschaft der Republik Georgien

1. Treuepflicht

Zu den Ausprägungen des öffentlichen Dienstrechts in Georgien gehört ebenfalls – mit Blick auf die rechtsstaatlichen Bindungen, wenn auch einfachgesetzlich formuliert – ein Katalog von Grundsätzen, die sich dem wechselseitigen Dienst- und Treueverhältnis zuordnen lassen, und zwar in hier insbesondere in Art. 13 des Gesetzes Georgiens über den öffentlichen Dienst¹; demnach zählt zu den „Grundprinzipien des öffentlichen Dienstes“ erstens allgemein die „Treue dem georgischen Staat und Volk gegenüber“, diese weiters konkretisiert auf die „Einhaltung der Verfassung und Gesetze Georgiens durch die öffentlichen Bediensteten bei der Erfüllung der amtlichen Dienstpflichten“, sowie auf „die Achtung der Rechte, Freiheiten und

¹ Hier mit Stand vom 1.11.2008, in: Auswahl Georgischer Gesetze, herausgegeben von Ketevan Kighuradze/Gvanca Machatadze, GTZ, Tiflis 2009.

Würde des Menschen und des Bürgers“. Weiterhin wird die Zugangsfrage ähnlich wie in Deutschland in Art. 33 Abs. 2 des Grundgesetzes, aber eben nicht auf Verfassungsebene formuliert, als „der gleiche Zugang zum öffentlichen Dienst für die Bürger Georgiens entsprechend ihren Fähigkeiten und fachlicher Vorbereitung“¹.

Gefordert wird „die Professionalität und Kompetenz der Bediensteten“, ferner die „Öffentlichkeit“, weiter „Unparteilichkeit und laizistischer Charakter des öffentlichen Dienstes“², sowie – im Gegenzug – die „Stabilität der Personalbesetzung“ und ein „wirtschaftlicher, sozialer und rechtlicher Schutz des Bediensteten“³ als Verpflichtung des Staates.

2. Unparteilichkeit

Hervorgehoben seien hier – in Art. 13 lit. g ausdrücklich eingefordert – das Kriterium der Unparteilichkeit einerseits und das der Stabilität in der Personalbesetzung andererseits; beide Anforderungen lassen sich einsetzen, um die – relative – Unabhängigkeit des öffentlichen Dienstes zu gewährleisten, eben jene „innere und äußere Unabhängigkeit gegenüber seinen Vorgesetzten, auch und insbesondere gegenüber seinem höchsten Vorgesetzten, dem politisch verantwortlichen Minister“, die jedenfalls den Beamten⁴ gewährleistet sein muss, damit ein jeder von ihnen jene „volle persönliche Verantwortung für die Rechtmäßigkeit seiner Handlungen“ tragen kann⁵. Gewährleisten kann diese Unabhängigkeit eben letztlich nur ein „Status“, der für alle dienstlichen Konflikte, auf die ein Beamter sich von Rechts wegen einlassen muss, hinreichende „Sicherungen gegen den Verlust seiner Rechtsstellung und gegen sonstige Benachteiligungen geben“ wird⁶.

¹ Art. 13 lit. a bis d des Gesetzes Georgiens über den öffentlichen Dienst.

² Art. 13 lit. e bis lit. g.

³ Art. 13 lit. i.

⁴ Im Sinne von Art. 6 des Georgischen Gesetzes über den öffentlichen Dienst.

⁵ Ule, aaO., S. 9.

⁶ Ule, aaO., S. 9.

3. Status-Rahmen

a) Stellenplan und Dienstfrist

Für die Absicherung des Status-Rahmens öffentlich Bediensteter wird zunächst der Bezug zum Staatshaushalt, zum Stellenplan hergestellt¹ und in der dienstrechtlichen und personalwirtschaftlichen Zuordnung zu einer „Haushaltseinrichtung“ zu einer mit einem eigenen Teilbudget des Staatshaushalts betrauten Verwaltungseinheit². Ein weiteres Absicherungsmoment liegt in der Gestaltung der „Dienstfrist“³, der zufolge grundsätzlich gilt: Der Beamte wird „für eine unbestimmte Frist in ein freies Amt berufen“⁴. Die durch den zweiten Absatz von Art. 23 genauer bezeichneten Personen, die „für eine bestimmte Frist in den Dienst berufen“ werden dürfen, sind dann im Folgenden genauer umschrieben, wobei die Begrenzung ihrer Tätigkeit unmittelbar funktional und plausibel begründet ist, beispielsweise für den „Stellvertreter eines vorübergehend abwesenden Beamten — bis zum Wiederantritt des Dienstes durch den Beamten oder dessen Entlassung“⁵ oder für denjenigen, der als „Assistent und Berater (Experte) des Präsidenten, Parlamentssekretär des Präsidenten Georgiens, Sekretariatsbeamter des Präsidenten Georgiens — für eine Frist, die die Amtszeit des georgischen Präsidenten nicht überschreitet“, tätig ist⁶ – um nur diese beiden Beispiele unter den im Übrigen genau aufgeführten Ausnahmen zu nennen.

¹ Dies entspricht im deutschen öffentlichen Dienstrecht der „Planstelle“ und kommt dort etwa beim „außerplanmäßigen Professor“ auch in der Amtsbezeichnung noch zum Ausdruck.

² Darin liegt eine gewisse Vergleichbarkeit mit den deutschen „Dienstherren“ der Beamtenschaft.

³ Art. 23 Abs. 1 des Gesetzes Georgiens über den öffentlichen Dienst.

⁴ Mit Ausnahme der durch Art. 23 Abs. 2 vorgesehenen Fälle.

⁵ Art. 23 Abs. 2 lit. a.

⁶ Art. 23 Abs. 2 lit. c in der Fassung durch die Novelle vom 28.4.2006, N2945.

b) Entlassungsgründe

Für ein Urteil über die dienstrechtliche Absicherung werden damit die Entlassungsgründe bedeutsam, versammelt unter Abschnitt X des Gesetzes über den öffentlichen Dienst. Danach gilt grundsätzlich: „Der Beamte kann durch die zu seiner Berufung in den Dienst berechnigte Person oder Einrichtung aus dem Dienst entlassen werden“¹, so zunächst ohne weiteren einschränkenden Zusatz, ganz im Sinne eines *actus contrarius* zur Ernennung².

Die weiteren Entlassungstatbestände führen diesen dienstzeitbegrenzenden Ansatz unter funktionalen und personenbezogenen Voraussetzungen auf breiter Front fort: Neben der „Entlassung wegen Fristablauf des Dienstes“³ und der „Entlassung auf eigene Initiative“⁴, „wenn die zu ihrer Berufung in den Dienst befugte Person oder Einrichtung ihrem schriftlichen Antrag zustimmt“, steht die „Entlassung aus dem Dienst wegen der Auflösung der Einrichtung“⁵, wobei klargestellt wird, dass weder die bloße „Reorganisation der Einrichtung“ ein Grund für die Entlassung des Beamten sein soll⁶ noch etwa ein „Wechsel des Unterordnungsverhältnisses der Einrichtung“⁷. Die „Entlassung aus dem Dienst bei Personalkürzung“ erlaubt, einen Beamten „bei Personalkürzung in der Einrichtung oder bei Wiederberufung eines gesetzeswidrig entlassenen Beamten“ aus dem Dienst zu entlassen⁸. Dies alles zusammengenommen ergibt hinreichende Anhaltspunkte für einen funktional-organisatorischen Vorbehalt gegenüber einer lebenszeitigen Perspektive.

¹ Gemäß Art. 93.

² Damit aber von vornherein ohne das dem deutschen Beamtenrecht eigene Prinzip der Lebenszeitigkeit des Dienstverhältnisses.

³ Art. 94.

⁴ Art. 95.

⁵ Art. 96 Abs. 1.

⁶ Art. 96 Abs. 2.

⁷ Art. 96 Abs. 4.

⁸ Art. 97 Abs. 1.

Die übrigen Entlassungstatbestände sind dienstrechtlich konsequent und eher unspektakulär, so die „Unvereinbarkeit mit dem bekleideten Amt“¹, die Entlassung als Folge eines disziplinarischen Vergehens², die „Entlassung bei dauerhafter Arbeitsunfähigkeit“³, die „Entlassung wegen des Alters“⁴, die Entlassung bei Einberufung in den Militärdienst oder alternativen Dienst⁵, bei Inkrafttreten eines belastenden Urteils⁶, wegen der Verletzung der bei der Berufung in den Dienst zu beachtenden Anforderungen⁷, wegen der Versetzung in eine andere Einrichtung⁸, beim Wechsel der Staatsangehörigkeit⁹, bei Tod¹⁰.

Eine aus der Sicht des grundsätzlich auf Befristung angelegten Dienstverhältnisses naheliegende Ergänzung liegt in der Verpflichtung, den Beamten über die bevorstehende Entlassung informieren zu müssen. „Der Beamte soll einen Monat vor der Entlassung aus dem Dienst infolge der Auflösung der Einrichtung, Personalkürzung, unbefriedigender Ergebnisse der Attestation oder des Alters darüber informiert werden“¹¹. Dies spricht für eine grundsätzlich zeitlich begrenzte Perspektive.

4. Laufbahnprinzip und Leistungsanreize

Das – ebenfalls in der beruflichen Grundperspektive der Unabhängigkeit förderliche – Laufbahnprinzip ist im georgischen Beamtengesetz eher im

¹ Art. 98.

² Art. 99.

³ Art. 100.

⁴ Art. 101.

⁵ Art. 102.

⁶ Art. 103.

⁷ Art. 104.

⁸ Art. 105.

⁹ Art. 106.

¹⁰ Art. 107.

¹¹ Art. 108 Abs. 1 Satz 1.

Sinne eines starren Systems und weniger als ‚vertypte Karriereerwartung‘ ausgeprägt, denn festgeschrieben ist die „Rangordnung der Ämter im öffentlichen Dienst“, und zwar „hinsichtlich des Umfangs der Kompetenzen und des Grades der erteilten Befugnisse“, gestuft als „hohes öffentliches Amt“, als „führendes“, als „oberes“, als „unteres öffentliches Amt“¹; die „konkrete rangbezogene Aufstellung der öffentlichen Ämter“ bleibt dann dem vom Präsidenten Georgiens zu bewilligenden „Register der öffentlichen Dienstämter“ vorbehalten. Ein etwas starres Titel-System in (Beamten-) „Klassen“ soll Aufschluss geben „über die professionelle Eignung des Beamten für das betreffende Amt und die an ihn gestellten Anforderungen“². Die Erteilung oder Aberkennung des Titels der Beamtenklasse „erfolgt auf Grundlage der Ergebnisse des Einstufungsverfahrens, dem der Beamte unterzogen wird“³. Aber auch das Einstufungsverfahren wirkt eher statisch, im Sinne einer funktionalen Einordnung und eröffnet jedenfalls kaum eine dynamische Perspektive.

Auf diese eher starre Basis werden als dynamische, leistungs- und laufbahnbezogene Steuerungselemente „Leistungsanreize“ gesetzt, die zur Anerkennung dienen können „für die ausgezeichnete Erfüllung der Dienstverpflichtungen durch den Bediensteten, für einen ehrlichen und langen Dienst, für die Erfüllung einer besonders schwierigen oder besonders wichtigen Aufgabe“⁴; hierbei handelt es sich um ein „Dankeschön“ oder um eine „einmalige finanzielle Belohnung“; in Betracht kommt letztlich auch – und unter Umständen in Kombination mit anderen Leistungsanreizen – eine „Erhöhung der Besoldungsstufe“⁵ und damit ein Laufbahnelement, wenn auch nicht eingebunden in ein ausgewiesenes System.

¹ Mit Art. 69 Abs. 1 lit. a, b, c, d.

² Art. 70 Abs. 1, so beispielsweise „für das hohe öffentliche Amt“ mit den Titeln „wahrer Staatsberater, Staatsberater der ersten Klasse, Staatsberater“ (Abs. 2 lit. a), „für das führende öffentliche Amt“ mit den Titeln „Staatsberater der ersten, zweiten und dritten Klasse“ (Abs. 2 lit. b).

³ Art. 71.

⁴ Gemäß Art. 74 Abs. 1.

⁵ Lit. a bis d.

Eine Besonderheit im Leistungsanreizsystem stellt der „Förderer“ dar, insbesondere als eine Funktionsbeschreibung des Behördenleiters, indem „jeder Leiter und jede Einrichtung“ einen „begründeten Vorschlag über die Verwendung jeder Form der Leistungsanreize machen“ kann, im Sinne einer „Gewährung der finanziellen Belohnung, des Geschenks in Form eines Wertgegenstandes oder der Erhöhung der Besoldungsstufe“¹.

In die Nähe eines Laufbahnsystems gelangt das dienstrechtliche Regelwerk, wenn es das „Recht auf die dienstliche Beförderung des Beamten“ fest schreibt², indem ein „Vorschlag über dienstliche Beförderung des Beamten [...] von der zu seiner Ernennung ins Amt befugten Person oder Einrichtung gemacht werden [kann]“ und an diesen Grundsatz „Regeln der dienstlichen Beförderung“ geknüpft werden, denen zufolge ein Beamter befördert werden darf, „wenn er sein Amt seit mindestens sechs Monaten bekleidet und von der Kommission für Ausschreibung und Attestation für die Beförderung vorgeschlagen wurde“³ und seine schriftliche Zustimmung vorliegt⁴ und er nicht Betroffener eines Disziplinarverfahrens ist⁵.

Für die weitere Laufbahn entscheidend wird damit das Attestationsverfahren⁶, als die Bewertung, ob die „professionellen Fertigkeiten, Qualifikation, Fähigkeiten und persönlichen Eigenschaften des Beamten“ mit den „für das bekleidete (oder zu bekleidende Amt) existierenden Anforderungen“ übereinstimmen. Unmittelbare Auswirkungen hat die Attestation, wenn „im Rahmen des Verfahrens der dienstlichen Beförderung mehrere Beamten für ein und dasselbe Amt vorgeschlagen wurden“ und der Beamte, der gemäß den Attestationsergebnissen die höchste Bewertung erhalten hat, in das Amt ernannt wird⁷.

¹ Art. 75 Abs. 3.

² In Art. 76.

³ Gemäß Art. 77 Nr. 1.

⁴ Art. 77 Nr. 2.

⁵ Für dessen Dauer gilt ein Beförderungsverbot – Art. 77 Nr. 4.

⁶ Im Sinne von Art. 81 Nr. 1, novelliert am 28.4.2006, N2945.

⁷ Gemäß Art. 77 Nr. 3.

V. Von der Unabhängigkeit des Beamten im deutschen Staatsrecht

Die zentrale Stärke des Berufsbeamtentums liegt in seiner mehrfach begründeten und gesicherten Unabhängigkeit, auf der Basis seiner Rechts- und Gesetzesunterworfenheit, auf der Basis der (verfassungs-)rechtlichen Sicherung des Status, auf der Basis des Laufbahnprinzips, der Bildungs-, Ausbildungs- und Fortbildungsvoraussetzungen und -erfordernisse, insgesamt die Basis fachlich-intellektueller Unabhängigkeit.

1.Laufbahnreformen

a) Erneuerung der Laufbahnstrukturen

Die Erneuerung der Laufbahnstrukturen gilt gemeinhin als Hauptziel der Fortentwicklung des Beamtenrechts in Deutschland auf Bundesebene und in den Ländern: In Rheinland-Pfalz beispielsweise soll der im Rahmen der letzten (seit nahezu einem Jahrzehnt in der Umsetzung begriffenen) Föderalismusreform gewonnene Kompetenzzuwachs dazu genutzt werden, das Laufbahnrecht horizontal in der fachlichen Differenzierung (Fachlaufbahnen) und vertikal in der Abfolge der Stufen und Zugangsebenen durch die Einführung einer neuen einheitlichen und durchgängigen Laufbahnstruktur an die zu erwartenden gesellschaftlichen und demografischen Entwicklungen anzupassen. Dadurch sollen die Einsatzmöglichkeiten der Beamtenschaft laufbahnrechtlich erweitert, formale Laufbahnwechsel auf das unbedingt erforderliche Maß reduziert und zugleich die Leistungsfähigkeit der Verwaltung gesichert werden¹.

Das System tritt damit in die föderale Länder-Konkurrenz um das attraktivste Modell der Laufbahngestaltung. Bei genauerem Hinsehen sind die Unterschiede von Land zu Land allerdings weniger gravierend als es zunächst scheinen mag, ist doch die Durchlässigkeit über die Laufbahngruppen-Grenzen hinweg in einigen Bereichen des öffentlichen Dienstes schon immer Praxis gewesen.

¹ Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drs. 15/4465.

b) Modularisierung und ‚lebenslanges Lernen‘

Bemerkenswert ist allerdings die Modularisierung der fachlichen und der führungskompetenzbezogenen Fortbildungsschritte, die fortan das Laufbahnrecht des Freistaats Bayern mit prägen wird und noch manchen Streit um Fortbildungskonzepte, um geweckte und enttäuschte Laufbahnerwartungen, um die Grenzen der Dispositionsbefugnis der Dienstherren und insbesondere der Dienstvorgesetzten bei der Gewährung oder Zusage und Bewertung von Modulanteilen für jede einzelne Beamtenkarriere mit sich bringen wird.

Die flexibilisierte und durchlässig gestaltete Laufbahnsystematik beispielsweise in Rheinland-Pfalz will stärker als bisher berücksichtigen, dass Ausbildungsgänge neben der fachlichen Grundqualifikation auch Kernkompetenzen vermitteln, die darauf angelegt sind, neues Wissen effektiv zu erschließen und anzuwenden und letztlich auf Berufsbilder gerichtet sind, für die eine Kompetenzentwicklung und der Kompetenzerhalt während des gesamten Berufslebens erforderlich bleibt und geleistet werden muss (Grundsatz lebenslangen Lernens). Deshalb soll auch im Beamtenrecht für das Laufbahn(zugangs)recht die fachliche Befähigung nicht isoliert aufgrund der zu Beginn des Berufslebens absolvierten Ausbildung bewertet werden, sondern jeweils im Kontext mit den zusätzlichen Erfahrungen und Qualifikationen neu eingeschätzt werden müssen¹.

2. Leistung, Befähigung und Qualifizierung

Innerhalb der Laufbahn folgt – beispielsweise in der Reformgesetzgebung für Rheinland-Pfalz – die berufliche Entwicklung den Kriterien Leistung, Befähigung und Qualifizierung (fachliche Leistung in Art. 33 Abs. 2 GG). Einer ständigen und der beruflichen Entwicklung angepassten Fortbildung kommt daher stärker als bisher eine herausragende Bedeutung zu. Die berufliche Entwicklung innerhalb der Laufbahn wird entscheidend durch Beförderungen geprägt².

¹ Landtag Rheinland-Pfalz, aaO.

² Landtag Rheinland-Pfalz, aaO.

Demgemäß setzt die berufliche Entwicklung in der Laufbahn eine entsprechende Qualifizierung, insbesondere die erforderliche Fortbildung, voraus: An der dienstlichen Fortbildung teilzunehmen und sich darüber hinaus selbst fortzubilden, ist daher **Dienstpflicht** der Beamten. Spiegelbildlich hat der Dienstherr durch geeignete Maßnahmen für die Fortbildung der Beamtinnen und Beamten zu sorgen sowie deren Eignung, Befähigung und fachliche Leistungsfähigkeit auf konzeptioneller Grundlage durch geeignete Personalentwicklungs- und –führungsmaßnahmen zu fördern¹.

3. Alimentation als Maßstabsbegriff

Aus dem deutschen Beamtenrecht sei mit Blick auf die relative Unabhängigkeit der Beamtenschaft auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Erinnerung gerufen, der zufolge eine amtsangemessene Alimentierung zu gewähren ist, was insbesondere bedeutet: „Die Dienstbezüge sowie die Alters- und Hinterbliebenenversorgung sind so zu bemessen, daß sie einen je nach Dienstrang, Bedeutung und Verantwortung des Amtes und entsprechender Entwicklung der allgemeinen Verhältnisse angemessenen Lebensunterhalt gewähren und als Voraussetzung dafür genügen, daß sich der Beamte ganz dem öffentlichen Dienst als Lebensberuf widmen und in wirtschaftlicher Unabhängigkeit zur Erfüllung der dem Berufsbeamtentum vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgabe, im politischen Kräftespiel eine stabile, gesetzestreue Verwaltung zu sichern, beitragen kann“².

Und das Gericht fährt fort: „Alimentation in der Wohlstandsgesellschaft bedeutet mehr als Unterhaltsgewährung in Zeiten, die für weite Kreise der Bürgerschaft durch Entbehrung und Knappheit gekennzeichnet waren. Das Alimentationsprinzip liefert einen Maßstabsbegriff, der jeweils den Zeitverhältnissen gemäß zu konkretisieren ist“. Damit ist zwar dem Besoldungsgesetzgeber (auf Bundesebene, aber ebensolches gilt für die Länder) ein weites Gestaltungsermessen hinsichtlich Besoldung, Versorgung,

¹ § 22 LBG Rheinland-Pfalz.

² BVerfG, Beschluss vom 30.3.1977 (2 BvR 1039/75 u.a.), BVerfGE 44, 249.

Beihilfe, Einbezug der Familie, Absicherung von Hinterbliebenen eingeräumt, aber die Maßgaben, um diesen „Maßstabsbegriff“ angemessen umzusetzen, sind einigermaßen eindeutig, gilt es doch, „in wirtschaftlicher Unabhängigkeit“ einen „Lebensberuf“ wahrzunehmen, wobei der „Entwicklung der allgemeinen Verhältnisse“ (im Positiven wie im Negativen) Rechnung zu tragen ist.

VI. Flankierende Elemente

1. Veränderung der Zuordnung zum Dienstherrn (Versetzung, Abordnung)

Die berufliche Entwicklung der Beamtenschaft ebenso wie die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung wird in personeller Hinsicht vielfach durch Abordnungen und Versetzungen innerhalb des Geltungsbereichs des Beamtengesetzes realisiert. Die Versetzung auf eigenen Antrag oder aus dienstlichen Gründen zielt grundsätzlich auf ein Amt einer Laufbahn, für die der zu versetzende Beamte die Befähigung besitzt. Dienstliche Gründe rechtfertigen mögliche Ausnahmen von diesem Grundsatz, so dass Beamte auch ohne ihre Zustimmung versetzt werden dürfen, und zwar in ein Amt mit mindestens demselben Grundgehalt der bisherigen oder einer anderen Laufbahn, auch im Bereich eines anderen Dienstherrn. Bei einem Dienstherrnwechsel soll (das heißt: „muss in der Regel“) rechtliches Gehör gewährt werden.

Eine besondere Herausforderung stellt nach wie vor insbesondere der ebenenübergreifende Wechsel des Dienstherrn auf Wunsch des Beamten dar. Schon ein Anspruch auf Abordnung, das heißt auf die zunächst nur vorübergehende Übertragung einer dem Amt des Beamten entsprechenden Tätigkeit bei einer anderen Dienststelle desselben oder eines anderen Dienstherrn unter Beibehaltung der Zugehörigkeit zur bisherigen Dienststelle, besteht grundsätzlich nicht¹; unisono wird die Abordnung in das Ermessen des

¹ VG Frankfurt, Beschluss vom 14.8.2013 (9 L 3043/13.F), juris; Sächsisches Obergerverwaltungsgericht (OVG), Beschluss vom 7.7.2010 (2 B 59/10), juris;

Dienstherrn gestellt, wenn auch in den meisten Fallgestaltungen die Abwehr der dienstherrlichen Abordnungsverfügung im Zentrum der (Eil-) Entscheidungen steht¹.

Zwar „steht dem Dienstherrn für den Erlass oder die Ablehnung einer Abordnungsverfügung ein weitergehender Ermessensspielraum zu als im Bereich einer Versetzungsverfügung. Andererseits schließt das Fehlen eines einfachgesetzlich normierten Antragsrechts, bezogen auf eine Abordnung, diesbezügliche Anträge eines Beamten weder aus, noch entbindet dieser Umstand von der Pflicht, einen auf Abordnung gerichteten Individualantrag in pflichtgemäßer Ermessensausübung entsprechend dem Zweck der Ermächtigung (§ 40 VwVfG) zu bescheiden“². Das Gericht muss in der Lage sein zu „prüfen, ob die Ermessensausübung in rechtlicher Hinsicht fehlerhaft erfolgt ist, hier also zu berücksichtigende Umstände unbeachtet gelassen oder nicht mit ihrem nötigen Gewicht eingestellt wurden“. Ehe eine entsprechende Entscheidung getroffen wird, besteht eine Unterrichts- und Anhörungspflicht; zu prüfen wären auch Beteiligungsrechte (Personalrat; Gleichstellungsbeauftragte).

Oft wird nun im Vordergrund die angemessene weitere dienstliche Verwendung als Beamter stehen und die Frage, in wie weit der Dienstherr sich hier dem Beamten förderlich zur Seite zu stellen hat – natürlich unter im wesentlichen vorrangiger Rücksichtnahme auf die Funktionsfähigkeit der eigenen Verwaltung (Organisationsermessen) als einem zentralen beamtenrechtlichen Kriterium, bei dem der Dienstherr sich auch davon leiten lassen kann, inwieweit eine bestimmte Personalentscheidung präzedenziellen Charakter annehmen könnte.

BVerwG, Urteil vom 13.11.1986 (2 C 33.84), BVerwGE 75, 133, 135, juris; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 14.7.2010 (1 K 3939/08), juris; OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 17.2.2003 (1 B 2499/02), juris ; BVerfGE 39, 334 (354); BVerwGE 28, 155 (160 f.); 68, 109 (110); BVerwGE 75, 133.

¹ Vgl. etwa § 27 BBG bzw. nach Maßgabe von § 14 Beamtenstatusgesetz.

² VG Frankfurt, Beschluss vom 14.8.2013 (9 L 3043/13.F), juris.

Die Förderungspflicht ergibt sich aus Landesbeamtenrecht unter Einschluss des Laufbahnrechts ebenso wie aus dem Beamtenstatusgesetz, das für den Übergang in den Bundesdienst leitend ist, dort allerdings nur aus den §§ 14 und 15 selbst, die den Übergang zu einem Dienstherrn des Bundes ausdrücklich nennen, woraus man schließen darf, dass der Gesetzgeber diesen Übergang durchaus gewollt hat, nicht zuletzt, um die föderale Bindung zu stärken bzw. die Erfahrungen aus der Landesverwaltung auf Bundesebene nutzbar machen zu können.

2. Konsequenzen aus der Änderung der Verwaltungsstruktur

a) Amt und Organisation

Bei der Auflösung oder einer wesentlichen Änderung des Aufbaus oder der Aufgaben einer Behörde oder der Verschmelzung von Behörden im Bereich desselben Dienstherrn ist aber auch eine Versetzung in ein anderes Amt derselben oder einer anderen Laufbahn mit geringerem Grundgehalt zulässig, wenn das jeweilige Aufgabengebiet der Betroffenen von der Organisationsentscheidung berührt und eine dem bisherigen Amt entsprechende Verwendung nicht möglich ist – auch ohne Zustimmung¹. Als „ultima ratio“ bleibt die Versetzung von Lebenszeitbeamten in den einstweiligen Ruhestand bei der Auflösung oder der auf landesrechtlichen Vorschriften beruhenden sonstigen Behördenumbildung²; für Beamte auf Probe – und nur für diesen – ist in diesen Fällen eine Entlassung möglich³.

Auf Bundesebene ist für das Bundesministerium der Verteidigung samt dessen nachgeordneten Bereich ein entsprechendes Restrukturierungsprojekt angestoßen und durch den Bundesgesetzgeber auf den Weg gebracht wor-

¹ § 29 Abs. 3 LBG.

² Als eine zentrale Statusfrage nach Maßgabe von § 31 Beamtenstatusgesetz.

³ Gemäß § 23 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BeamtStG. Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drs. 15/4465.

den¹, das noch keineswegs abgeschlossen ist und dessen Konsequenzen für die Fortentwicklung des öffentlichen Dienstrechts im Allgemeinen noch nicht absehbar sind. Zu den dort angesetzten Stellschrauben gehört für die Beamtenschaft die Beurlaubung mit dem Ziel der Entlassung, verbunden mit einmaliger, nicht ruhegehaltfähiger Abfindung, ferner die Versetzung in den Ruhestand vor Erreichen der Altersgrenze von solchen Beamten, die nicht weiterverwendet werden können, ferner Qualifizierungsmaßnahmen, verbunden mit der Option einer Weiterbeschäftigung bei anderen öffentlichen Arbeitgebern oder Dienstherrn mit der – unter Umständen nur hinausgezögerten – Alternative der Ausgliederung². Diese Instrumente müssen aber immer vor dem Hintergrund verwaltungskultureller Besonderheiten der Verwaltungszweige gesehen werden, in denen sie eingesetzt werden, also beispielsweise eines gesteigerten Loyalitätsbewusstseins im Streitkräftebereich.

b) Privatisierungskonsequenz Personalüberhang

Betrachtet man die allenthalben greifbaren Privatisierungskonsequenzen – vor allem auf Landes- oder Kommunalebene –, wird der dienstrechtliche Umgang mit dem sogenannten Personalüberhang zu einem zentralen Gestaltungsproblem. Personalüberhang bezeichnet – ganz verschämt und gewollt euphemistisch – die Lage, dass der Dienstherr für seinen Beamten oder für einen unbefristet tarifvertraglich Beschäftigten keine Verwendung mehr hat, diese – bei Beamten – jedenfalls vorübergehend oder eben doch

¹ Vgl. das Gesetz zur Begleitung der Reform der Bundeswehr vom 21.7.2012 (BGBl. I, S. 3386).

² Vgl. hierzu flankierend nun auch das „Altersgeldgesetz“ vom 28.8.2013 (BGBl. I, S. 3386), das Beamte und Richter des Bundes und Soldaten dann, wenn sie freiwillig vorzeitig aus dem Dienst ausscheiden, den regulären Pensionsempfängern im Wesentlichen gleichstellen würde, allerdings verbunden mit allzu ausdifferenzierten Regelungen des anrechnungspflichtigen Zusammentreffens mit anderen Besoldungs- bzw. Versorgungsleistungen; dazu Johannes Holzer, Altersgeld für Bundesbeamte, DÖV 2013, S. 890 ff.

(betrachtet man die wesentlichen Rechtstatsachen) dauerhaft nicht (mehr) ‚amtsangemessen‘ eingesetzt werden können. Für diese Herausforderung insbesondere der beamtengesetzlich im Einzelnen verbürgten, aber auch unter den ‚hergebrachten Grundsätzen‘ des Beamtenrechts (Art. 33 Abs. 5 GG) prominenten Prinzipien der Laufbahn (‚vertypete Karriere-Erwartung‘), der Lebenszeitigkeit des Beamtenverhältnisses, der Angemessenheit der Alimentation, der Fürsorgeverpflichtung des Dienstherrn und eben der Amtsangemessenheit der tatsächlich (konkret-funktional) ausgeübten Tätigkeit bietet das ‚Personalüberhang-Management‘ bislang eher unvollkommen entwickelte Lösungen an. Im Spannungsfeld zwischen den im Sinne der Rechtsstaatlichkeit an stabile Strukturen gebundenen Beamtenschaft, die zumindest einen Teil der Legitimation ihres Handelns auch aus der Verlässlichkeit ihrer dienstrechtlich parlamentsgesetzlichen Anbindung schöpft, einerseits und dem Erhalt einer in jeder Hinsicht funktionsfähigen öffentlichen Verwaltung andererseits tut sich hier eine Begründungs- und Gestaltungslücke auf, für die sich letztlich eine allseits befriedigende Lösung nicht wird finden lassen.

3. Teilzeitbeschäftigung

a) Flexibilisierung und Hauptberuflichkeit

Die grundsätzlich auf Vollzeit angelegte Beamtentätigkeit als Hauptberuf¹ (die etwa einen als solchen ernannten „Teilzeitbeamten“ grundsät-

¹ BVerwG, Urt. vom 2.3.2000 (2 C 1/99): „Nach Artikel 33 Abs. 5 GG ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln. Die Vollzeitbeschäftigung auf Lebenszeit bildet seit jeher das Leitbild und den kennzeichnenden wesentlichen Strukturinhalt des Beamtenverhältnisses. Der Beamte hat dem Dienstherrn seine gesamte Persönlichkeit, Arbeitskraft und Lebensleistung zur Verfügung zu stellen. Dieser umfassenden Dienstleistungspflicht steht als Korrelat das Alimentationsprinzip gegenüber. Es gehört ebenso wie der korrespondierende Einsatz der vollen Arbeitskraft für den Beruf als prägender Strukturinhalt des

zlich nicht erlaubt¹⁾) lässt eine insgesamt eher restriktive Regelung einer auf Teilzeit basierenden flexibilisierten Beschäftigung erwarten. So kann Beamten mit Dienstbezügen auf Antrag Teilzeitbeschäftigung mit mindestens der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit und bis zur jeweils beantragten Dauer bewilligt werden, wenn dienstliche Belange nicht entgegenstehen²⁾. Um Loyalitäts- und Leistungskonflikte zu vermeiden, richtet der Gesetzgeber den Blick auf mögliche Nebentätigkeiten, zu denen sich der Teilzeitbeschäftigte nun in der Lage sehen könnte oder auf die er sogar angewiesen ist: Deshalb setzt die Bewilligung im Gegenzug nach wie vor eine Verpflichtung voraus, grundsätzlich „während der Teilzeitbeschäftigung entgeltliche Nebentätigkeiten nur in dem Umfang auszuüben, der bei Vollzeitbeschäftigung statthaft ist“³⁾.

b) Nachsteuerung und Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes

Eine Nachsteuerung mit dem Ziel, die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung zu erhalten oder zu stärken, muss jederzeit möglich bleiben: „Soweit zwingende dienstliche Belange es nachträglich erfordern, kann die Dauer der Teilzeitbeschäftigung beschränkt oder der Umfang der Arbeitszeit

Berufsbeamtentums zu dessen hergebrachten Grundsätzen im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG“.

¹⁾ BVerfG, Beschluss vom 19. 9. 2007 (2 BvF 3/02): „Die antragslose Einstellungsteilzeit ist dadurch charakterisiert, dass sie den auf eine Teilzeitbeschäftigung gerichteten Willen des Beamten nicht voraussetzt. Der Dienstherr bietet dem Teilzeitbeamten nicht das Maß an beruflicher Auslastung und, damit korrespondierend, an Einkünften, das er einem Vollzeitbeamten gewähren und schulden würde. Im Gegensatz zu anderen Teilzeitformen ist die antragslose Einstellungsteilzeit auch nicht als strukturwahrende Fortentwicklung des Beamtenverhältnisses anzusehen“.

²⁾ § 75 Abs. 1 LBG; vgl. § 43 BeamtenstatusG.

³⁾ So § 75 Abs. 2 LBG.

erhöht werden⁴¹. Aber es kann auch aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn heraus erforderlich sein, den teilzeitarbeitenden Beamten in die Vollzeit zurückzuleiten: Denn kann ihm „die Teilzeitbeschäftigung im bisherigen Umfang nicht mehr zugemutet werden, soll der Umfang der Arbeitszeit erhöht werden, wenn dienstliche Belange nicht entgegenstehen“⁴².

4. Nebentätigkeiten

a) Strikte Durchbildung des Nebentätigkeitsrechts

Nicht nur mit Blick auf die Teilzeitbeschäftigung wird das Nebentätigkeitsrecht besonders gefordert. Das nach § 85 Abs. 2 Satz 1 des Landesbeamtengesetzes von Rheinland-Pfalz (LBG) bestehende Erfordernis der schriftlichen Genehmigung stellt die sorgfältige vorherige Prüfung einer möglichen Verletzung dienstlicher Interessen durch die Nebentätigkeit in den Mittelpunkt ihrer Genehmigungspflicht. Zwingende materiellrechtliche Kriterien bilden die Versagungsgründe bei den genehmigungspflichtigen Nebentätigkeiten. Als Grundlage dient die Aussage: „Die Genehmigung ist zu versagen, wenn zu besorgen ist, dass durch die Nebentätigkeit dienstliche Interessen beeinträchtigt werden“⁴³.

b) Versagungsgründe

Einzelne durchaus nicht abschließend gemeinte Versagungsgründe werden ausgeführt, und zwar dahin, ob die Nebentätigkeit erstens „nach Art und Umfang die Arbeitskraft so stark in Anspruch nimmt, dass die ordnungsgemäße Erfüllung der dienstlichen Pflichten behindert werden kann“, zweitens „die Beamtin oder den Beamten in einen Widerstreit mit den dienstlichen Pflichten bringen kann“, drittens „die Unparteilichkeit oder Unbefangenheit der Beamtin oder des Beamten beeinflussen kann“, viertens „zu einer wesentlichen Einschränkung der künftigen dienstlichen

¹ § 75 Abs. 3 Satz 1 LBG.

² § 75 Abs. 3 Satz 2 LBG.

³ In § 83 Abs. 2 LBG.

Verwendbarkeit der Beamtin oder des Beamten führen kann“ bzw. fünftens „dem Ansehen der öffentlichen Verwaltung abträglich sein kann“. Indem die maximale Gültigkeitsdauer einer Nebentätigkeitsgenehmigung von einem Jahr auf drei Jahre verlängert worden ist, will man einerseits den Verwaltungsaufwand verringern, andererseits aber auch „einer dem Zweck des Nebentätigkeitsrechts und seiner Kontrollfunktionen abträglichen routinemäßigen Abwicklung des Genehmigungsverfahrens“ vorbeugen¹.

c) Anmeldepflichtige Nebentätigkeiten, insbesondere für „Selbsthilfeeinrichtungen“

Eine aufschlußreiche aktuelle Diskussion entfaltet sich zu den rechtlichen Grenzen lediglich anmeldepflichtiger Nebentätigkeit in der deutschen Beamenschaft bei der ‚kollegialiter‘ unternommenen Vermittlung von Haftpflicht-, Unfall-, Renten- und Lebensversicherungen, als „Selbsthilfe“ in solchen Bereichen, in denen das Dienstrecht zumindest einen Beitrag zu eigenverantwortlicher Risikovorsorge der Beamenschaft fordert oder zulässt und die Dienstherrn entsprechende Rahmenbedingungen geschaffen haben. Das Landesbeamtengesetz (LBG) von Rheinland-Pfalz zum Beispiel lässt² ausdrückliche Ausnahmen von der grundsätzlich umfassenden Genehmigungspflicht der Nebentätigkeiten von Beamten zu, und zwar für „Tätigkeiten in Selbsthilfeeinrichtungen von Beamtinnen und Beamten“, verbunden mit der Maßgabe³, dass diese Tätigkeiten dem Dienstherrn vor ihrer Aufnahme anzuzeigen sind, wobei „insbesondere Art und Umfang der Nebentätigkeit sowie die voraussichtliche Höhe der Entgelte und geldwerten Vorteile anzugeben“ sind und jede Änderung „unverzüglich mitzuteilen“ ist⁴.

¹ Landtag Rheinland-Pfalz, Drs. 15/4465, vgl. § 85 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 LBG.

² § 84 LBG („Genehmigungsfreie Nebentätigkeiten, Anzeigepflicht“), dort in Abs. 1 Nr. 5.

³ In § 84 Abs. 2 LBG.

⁴ Im Wesentlichen gleichlautend auch § 100 Abs. 1 Nr. 4 Bundesbeamtengesetz (BBG).

Als Selbsthilfeeinrichtungen im vorbenannten Sinne gelten – so das Verwaltungsgericht Trier¹ – berufsständisch getragene und orientierte Unternehmen, deren Unternehmenszweck darauf gerichtet ist, Beamten und (tarifvertragsbeschäftigten) Angehörigen des öffentlichen Dienstes durch eine Beschränkung auf diese Berufsgruppe besonders vorteilhafte Bedingungen, beispielsweise für Kredite, Einkäufe oder auch Versicherungen anzubieten. Allerdings – und hieran entzündet sich die aktuelle Diskussion angesichts der sich andeutenden eher exzessiven und geschäfts(modell)mäßigen Wahrnehmung dieser Selbsthilfe-Idee wird es – unabhängig von der im innerdienstlichen Interesse getroffenen dienstrechtlichen Ausgestaltung des Verbots von Nebentätigkeiten – wettbewerbsrechtlich für grundsätzlich „nicht hinnehmbar“ gehalten, wenn „Angehörige des öffentlichen Dienstes ihre Dienstzeit nicht in vollem Umfang dienstlichen Interessen widmen, sondern dazu übergehen, die Dienstzeit (auch) für private Zwecke zu nutzen und mit der insoweit entfalteten Tätigkeit in den Diensträumen – sei es mit, sei es ohne Benutzung dienstlicher Geräte usw. – in Konkurrenz zu privaten Mitbewerbern zu treten“².

Nach Ansicht des Bundesgerichtshofs (BGH) greife hier auch keine de minimis-Ausnahme, denn „Beratungstätigkeiten über den Abschluß von Versicherungsverträgen während der Dienstzeit, die Ausfüllung von Anträgen und Deckungszusagen, die fernmündliche Einholung von Weisungen oder Stellungnahmen des Versicherers oder ähnliche Betätigungen im Dienst aus Anlaß der Wahrnehmung privater Aufgaben überschreiten die Grenze des wettbewerbsrechtlich Zulässigen“. Ein Problem liegt allerdings auch darin, dass die Nebentätigkeit beamtenrechtlich nur versagt werden darf, wenn sie dienstliche Interessen beeinträchtigen kann; „Individualinteressen Dritter“, hier privater Wettbewerber und deren Vertreter, sind bei der Regelung der Nebentätigkeit nicht berücksichtigt worden. Dementsprechend dürfe der Dienstherr die Nebentätigkeit

¹ VG Trier, Urt. vom 11.10.2011 (1 K 758/11.TR), juris.

² BGH (1. Zivilsenat), Urt. vom 10.2.1994 (I ZR 16/92), NJW 1994, S. 2096 f.

nicht aus drittbezogenen wettbewerbsrechtlichen, standesrechtlichen oder arbeitsmarktpolitischen Erwägungen versagen¹.

5. Streikverbot

a) *Parlamentsbindung*

Das Streikverbot für Beamte bleibt mit Sicherheit weiter in der Diskussion: Dienstverweigerung oder Arbeitsniederlegung zur Wahrung oder Förderung der Arbeitsbedingungen sind mit dem Beamtenverhältnis nicht zu vereinbaren², das ganz maßgeblich durch den parlamentarischen Gesetzgeber geprägt und gebunden ist und deshalb tarifvertraglichen Aushandlungsverfahren nicht zugänglich. Einen Ausgleich hierfür gewähren vor allem Vereinigungsfreiheit und Beteiligungsrechte: Gewerkschaft oder Berufsverband stehen zur mitgliedschaftlichen Interessenvertretung bereit³. Gewissen Aufweichungstendenzen zum Streikverbot in der noch uneinheitlichen verwaltungsgerichtlichen erstinstanzlichen Rechtsprechung unter dem Eindruck eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR)⁴ steht der eindeutige Wortlaut des Landesbeamtengesetzes entgegen; mittlerweile haben auch oberverwaltungsgerichtliche Urteile die einheitliche Linie wieder hergestellt.

b) *Bewertung ‚unterschwelliger‘ Maßnahmen*

Eine komplizierte Frage ist die rechtliche Bewertung ‚unterschwelliger‘ Maßnahmen und Szenarien von vor allem auf die Arbeitsbedingungen, aber auch Bezahlungs- und Versorgungsaspekte bezogenen Unmutskundgaben im öffentlichen Dienst. Ergibt sich für streikähnliche Verhaltensmuster

¹ So die Argumentation des OLG Hamm (4. Zivilsenat), Urt. vom 24.1.1991 (4 U 289/90), NJW-RR 1991, S. 816 f.

² § 50 LBG.

³ Vgl. § 97 LBG, vgl. auch § 52 BeamtStG.

⁴ Vom 21.4.2009 (Nr. 68959/01).

und ‚organisierte Unmutsäußerungen‘ in der Auseinandersetzung mit dem Dienstherrn beamtenrechtlich möglicherweise eine neue Bewertung – weg von einem strikten Streikverbot?

Nur differenziert zu beantworten ist die Frage, welchen dienstrechtlichen Stellenwert die vielfältigen Muster und Strategien der Unmutsäußerung innerhalb und außerhalb der Dienstzeit, der Arbeitsverzögerung, des Dienstes „nach Vorschrift“, der Verbindung von öffentlicher Dienstleistung mit Hinweisen auf Mißstände im Verhältnis zum Dienstherrn haben können; auch engagierte Verbands-, Gewerkschafts- und Parteiarbeit beamteter Funktionsträger ließe sich in diesem Zusammenhang würdigen; ihre Themen sind vielfältig; sie betreffen insbesondere die Konsequenzen verwaltungsorganisatorischen Umbaus bis hin zur Auflösung bzw. Privatisierung, die Angemessenheit von Alimentation und Versorgung, die Beteiligung an den Pensionslasten, die Arbeitsbedingungen, den Respekt von Dienstherrn und gesellschaftlichen Gruppen. In allen Fällen geht es um das wechselseitige Treueverhältnis der Beamtenschaft zu ihren Dienstherrn, unter Respektierung des Beamten als Grundrechtsträger einerseits, aber auch derjenigen hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, die sich die Neutralität und öffentliche Zurückhaltung des Beamten angelegen sein lassen.

Dieses Spannungsfeld ist verfassungsrechtlich durch Art. 33 GG ebenso wie durch das einfachgesetzliche Beamtenrecht in Bund und Ländern geprägt; es wird grundrechtlich vor allem durch Art. 5 Abs. 1 GG und Art. 8 Abs. 1 GG aufgeladen und hat überdies die Erwartungen aus Art. 11 EMRK zu berücksichtigen. Als ‚Streiks surrogate‘ bewegen sich ‚organisierte Unmutsäußerungen‘, insbesondere gewerkschaftlich geprägt, gerechtfertigt und organisiert sowie „streikähnliche Verhaltensmuster“, also insbesondere „Bummelstreik“, Dienst nach Vorschrift“ sowie „kollektives Krankmelden“ unterhalb der mit dem „Beamtenstreik“ bezeichneten Grundrechtsschranke, wenn sich auch die bezeichnete Grauzone der hier gegenständlichen Verhaltensmuster am ehesten vom Streikverbot her systematisieren lässt. Mit Blick auf die Gestaltungsgesamtverantwortung des Parlaments für das gesamte Beamtenrecht bleibt es bei der Qualifizierung als „politischem“ Streik.

Eine neue Bewertung streikähnlicher Verhaltensmuster und organisierter Unmutsäußerungen im Lichte der jüngeren EGMR-Rechtsprechung zu Art. 11 EMRK nach Maßgabe der „living instrument“-Interpretation durch den EGMR im Zuge seiner funktional-hoheitlichen Eingrenzung des arbeitskampfabstinenten Teils der (türkischen) Beamtenschaft gibt nur wenig Spielraum, will man diese Rechtsprechung auf anders strukturierte öffentliche Dienste anderer EMRK-Vertragsstaaten anwenden. Auch die Grundrechtecharta der Europäischen Union erweitert hier die Differenzierungsmöglichkeiten nicht.

c) Kompensation durch Beteiligungssysteme und Personalvertretung

Letztlich bleiben gewisse Kompensationsmöglichkeiten für das beamtenrechtliche Streikverbot durch den Ausbau der Beteiligungsmöglichkeiten bis hin zu formalisierten Verhandlungsmodellen zu erwägen, diesseits des beamtenrechtlichen Parlamentsvorbehalts.

Das bestehende parlamentsgesetzlich ausgestaltete Beteiligungssystem der Personalvertretung¹ bedeutet das Recht der Beschäftigten – gleichermaßen für Beamte und tarifvertraglich Beschäftigte – sich über den entsprechend zusammengesetzten Personalrat an innerdienstlichen Entscheidungen zu beteiligen, so dass sich der Personalrat als Bindeglied zwischen Arbeitgeber und Beschäftigten. Im Bereich der personellen Mitbestimmung wird die Durchführung von einzelnen personenbezogenen Arbeitgebermaßnahmen von der Zustimmung der Beschäftigtenvertretung abhängig gemacht. Hinzu tritt – als direktive Mitbestimmung – die Beteiligung an binnenorganisatorischen bzw. betrieblichen Entscheidungen der Behörden- bzw. Betriebsleitung.

Zu den Steuerungsprinzipien zählen insbesondere das Gebot vertrauensvoller Zusammenarbeit der Beschäftigten mit der Dienststellen- oder Betriebsleitung, das Prinzip gruppenweiser Vertretung der Beamten und

¹ Betriebsverfassungsgesetz (seit 1952); Bundespersonalvertretungsgesetz (seit 1955), sowie Landespersonalvertretungsgesetze.

Tarifbeschäftigten, verbunden mit dem Grundsatz der Repräsentation aller Beschäftigten einer Dienststelle, ferner der Grundsatz einer Trennung von Personalvertretung und Gewerkschaft, sowie das Benachteiligungsverbot als Schutz der Personalratsmitgliedschaft vor repressiven Maßnahmen des Arbeitgebers. Zu den Rechten eines Personalrates zählen – hier ohne Differenzierung im Einzelnen – umfassende und rechtzeitige mandatsbezogene Informationsrechte, ferner Anhörungsrechte, Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte, sowie bestimmte Initiativrechte, insbesondere bezogen auf den Abschluss von Dienstvereinbarungen (und insoweit über den Einzelfall hinaus).

6. Korruptionsbekämpfung und Korruptionsprävention

Vertrauen in die Integrität des öffentlichen Dienstes ist eine Voraussetzung für die Integrationsleistung, die vom rechtsgeleiteten Verfassungsstaat und seiner Verwaltung erwartet wird. Korruptionsprävention gehört daher zu den Steuerungsinstrumenten, in deren Verwirklichung sich Verwaltung, Gesetzgebung, Gerichtsbarkeit und („Zivil“-)Gesellschaft aufgabenteilig und gesamtheitlich einbringen sollten. Die Verfassung richtet hier besondere Erwartungen an den öffentlichen Dienst, denn „Eignung, Befähigung und fachliche Leistung“ bilden die für den öffentlichen Dienst allein maßgeblichen Zugangs- und Beförderungskriterien.

Die Basis des Antikorruptionssystems in Deutschland bilden repressiv eindeutige und auch in der Strafandrohung durchaus erhebliche Straftatbestände. Ergänzend ist in der deutschen Bundesverwaltung (wie auch mehr oder weniger entsprechend in den [Bundes-]Ländern) inzwischen auch ein System der Korruptionsprävention etabliert worden.

a) System der Korruptionsprävention

Das System – formal auf der Basis von Art. 86 Satz 1 GG – besteht aus einer „Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 30. Juli 2004“¹, aktualisiert und konkretisiert durch

¹ Bundesanzeiger Nr. 148, S. 17745, mit Anlagen.

„Empfehlungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung (Stand: 9. Februar 2012)“, ergänzt um einen „Verhaltenskodex gegen Korruption“ sowie um einen „Leitfaden für Vorgesetzte und Behördenleitungen“; weitere spezifische Formulare treten hinzu, etwa zur Selbstverpflichtung bei der Annahme öffentlicher Aufträge (förmliche schriftliche „Verpflichtung der Auftragnehmerseite nach dem Verpflichtungsgesetz“) oder als „Verhaltensstandards zur Korruptionsprävention für Zuwendungsempfänger der Bundesrepublik Deutschland“ bei der Entgegennahme von Zuwendungen (Subventionen, etc.).

Im „Leitfaden für Vorgesetzte und Behördenleitungen“¹ werden die „Anzeichen für Korruption“ bzw. „Warnsignale“ wie folgt differenziert, erstens als „Neutrale Indikatoren“, zweitens als „Alarmindikatoren“, zum einen als „Dienststelleninterne Indikatoren“, zum anderen als „Indikatoren im Bereich der Außenkontakte“². Die in dieser Orientierung vorgeschlagene Kategorien-Differenzierung ist sicherlich nicht in jeder Hinsicht überzeugend.

Aber insgesamt gilt, dass diesem – hier nur angedeuteten – „untergesetzlichen“ und verwaltungsinternen System der Prävention Leitbild- und Orientierungswirkung zukommt. Die skizzierten Indikatoren sprechen – bei allen systematischen Mängeln oder Bedenken hinsichtlich Abdeckungsgrad und Vollständigkeit – Gefährdungen und Risikofaktoren von Organisation und Verfahrensstrukturen bzw. Geschäftsprozessen an und illustrieren so mögliche Kriterien für behördeneigene und -interne Prüfschemata, Verhaltensmuster und Leitbilder.

¹ Anlage 1 zur Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention.

² Инструкция для руководящего состава (Приложение 1 к Директиве федерального правительства о предотвращении коррупции): 1. признаки коррупции, индикаторы опасности; 1.1 нейтральные индикаторы; 1.2 индикаторы опасности: - внутрислужебные индикаторы; - индикаторы в области внешних связей.

b) Ein Vergleichsbeispiel: Das Antikorruptionssystem des russischen Gesetzgebers

Auch andere Staaten haben längst ein Instrumentarium geschaffen, das bei konsequenter Anwendung geeignet sein könnte, der Korruption des öffentlichen Dienstes repressiv und präventiv zu begegnen. Ein kurzer vergleichender Blick sei auf das Antikorruptions-System geworfen, das in Russland zur Anwendung bereit steht (– selbst dann, wenn es auch nur der Distanzmessung vom Ideal zur Rechts- und Verwaltungsrealität dienen sollte). Denn mittlerweile ist zur Korruptionsbekämpfung und –prävention ein nahezu komplettes Normengebilde zusammengestellt und erlassen worden; genannt seien insbesondere das Bundesgesetz „über den Staatsdienst in der Russischen Föderation“¹, im Jahr 2004 verabschiedet und 2008 erweitert, das Bundesgesetz „Über die Ordnung der Eingaben der Bürgerschaft“², das Bundesgesetz „über Korruptionsbekämpfung“³, ferner – in der nächsten Vollzugsebene – der Erlass des Präsidenten der Russischen Föderation „Zu Kommissionen über die Anforderungen an das dienstliche Verhalten der Beamten“⁴, sowie ein Erlass „Über Hauptprinzipien des dienstlichen Verhalten der Beamten“⁵, und weiters ein Erlass „Über Maßnahmen zur

-
- ¹ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ [ред. от 25.12.2008] «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [принят ГД ФС РФ 07.07.2004].
 - ² Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [принят ГД ФС РФ 21.04.2006].
 - ³ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (принят ГД ФС РФ 19.12.2008).
 - ⁴ Указ президента Российской Федерации № 821 от 01.07.2010 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов».
 - ⁵ Указ Президента РФ от 20.04.2007 № 814 (ред. от 16.07.2009 г.): «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».

Korruptionsbekämpfung“¹, eine Verordnung der Regierung der Russischen Föderation „Zur Antikorruptionsprüfung der Gesetzgebungsakte“², und ein weiterer Erlass des Präsidenten „Über die Nationalstrategie und den nationalen Plan zur Korruptionsbekämpfung“.

c) Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption

Eingerahmt werden solche Bemühungen durch internationale Vertragssysteme: So heißt es im Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption in Art. 13 zur „Beteiligung der Gesellschaft“ unter anderem (in Ziffer 1): „Jeder Vertragsstaat trifft im Rahmen seiner Möglichkeiten und in Übereinstimmung mit den wesentlichen Grundsätzen seines innerstaatlichen Rechts geeignete Maßnahmen, um die aktive Beteiligung von Personen und Gruppen, die nicht dem öffentlichen Sektor angehören, wie zum Beispiel der Zivilgesellschaft, nichtstaatlicher Organisationen und Basisorganisationen, an der Verhütung und Bekämpfung von Korruption zu fördern und die Öffentlichkeit für das Vorhandensein, die Ursachen und die Schwere der Korruption sowie für die Gefahr, die sie darstellt, zu sensibilisieren“.

In diesen Kontext gehört auch, verantwortungsbewusstes gegen Korruption gerichtetes Handeln nach Möglichkeit zu schützen; „Personen, die Angaben machen“ (wollen), vielfach als sogenannte „whistleblower“ bezeichnet³, aber je nach Organisationskultur auch als Denunzianten be-

¹ Указ Президента РФ от 19.05.2008 № 815 О мерах по противодействию коррупции» (ред. От 01.07.2010).

² Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»)

³ Vgl. zu diesem Themenfeld eingehend Andrei Király, Whistleblower in der öffentlichen Verwaltung. Ihre Rechtsstellung bei der Korruptionsbekämpfung, FÖV Discussion Papers Nr. 57, Speyer 2010, sowie dens., Der Beamte als Whistleblower – Die Zulässigkeit von Korruptionsanzeigen nach den jüngsten Gesetzesänderungen –, in: Die Öffentliche Verwaltung 2010, S. 894 ff., sowie ferner Arnd Koch, Korruptionsbekämpfung durch Geheimnisverrat?

schimpft, bilden eine notwendige Informationsquelle und weisen zugleich mögliche Auswege aus Verstrickungen in Korruptions-Szenarien und -„Spiralen“. Einen Ansatz bietet hier das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption in seinem Artikel 33 zum „Schutz von Personen, die Angaben machen“, indem jedem Vertragsstaat aufgegeben ist, zu erwägen, „in seiner innerstaatlichen Rechtsordnung geeignete Maßnahmen vorzusehen, um Personen, die den zuständigen Behörden in redlicher Absicht und aus hinreichendem Grund Sachverhalte betreffend in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen umschriebene Straftaten mitteilen, vor ungerechtfertigter Behandlung zu schützen“¹.

d) Institutionalisierte Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung – das Beispiel Österreich

Das österreichische Bundesamt für Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung mag als Beispiel für eine kompakt gestaltete und vom Aufgabenspektrum her umfassend angelegte Institution zur politischen und juristischen Korruptionsbekämpfung stehen², dort als eine verwaltungs- und behördenbezogene Ergänzung zu der seit Anfang September 2011 eingesetzten Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft. Das Bundesamt ist in ausdrücklicher Reaktion auf die entsprechenden internationalen Verpflichtungen konzipiert worden, in Einlösung nicht zuletzt auch des Auftrags aus dem erwähnten UN-Übereinkommen. Als Besonderheit und auch zur Wahrung der spezifischen fachlichen Qualität des Bundesamtes ist die (nichtgerichtliche)

Strafrechtliche Aspekte des Whistleblowing, ZIS 2008, S. 500 ff., und Jens Abraham, Whistleblowing – Neue Chance für eine Kurswende!?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2012, S. 11 ff.

¹ Art. 33 der selben Konvention

² Vgl. Mathias Vogl, Das neue Bundesamt für Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung, in: .SIAK-Journal 2012, S. 29 ff., dort S. 31 ff. zur Organisation und S. 33 ff. zu den Aufgaben, und S. 37 ff. zur Rechtsschutzkommission; vgl. ferner Robert Jerabek, Neuerungen im Korruptionsstrafrecht – KorrStrÄG 2012, in: .SIAK-Journal 3/2013, S. 36 ff.

Rechtsschutzkommission, die Vorwürfen gegen die Tätigkeit des Bundesamtes im Einzelfall auf Antrag nachzugehen hat, ein notwendiges Korrektiv. In der Verbindung von Prävention, Aufklärung und Fortbildung („Eduktion“), repressiver Aufgabenstellung und internationaler Kooperation wird das gesamte Spektrum abgedeckt, aber auch eine enorme Verantwortungs- und Ermittlungslast auf das Amt konzentriert. Hingewiesen sei daher abschließend auf die funktional breit angelegte Abteilungsgliederung des österreichischen Bundesamtes für Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung, mit Abteilung I („Strategie, Administration, Einsatz und Führungsunterstützung“), Abteilung II („Prävention, Edukation, Basis- und Grundlagenarbeit“), Abteilung III („Operativer Dienst“) und Abteilung IV („Internationale Kooperation und Rechtshilfe“).

Dieser Aufgabenstruktur obliegt ein Tätigwerden bei folgenden Verstößen und Straftaten: Mißbrauch der Amtsgewalt, Bestechlichkeit, Vorteilsannahme, Vorbereitung der Bestechlichkeit, Bestechung, Vorteilszuwendung, Vorbereitung der Bestechung oder der Vorteilsannahme, Verbotene Intervention (§ 308 öStGB), Untreue unter Ausnutzung einer Amtsstellung oder unter Beteiligung eines Amtsträgers, Geschenkkannahme durch Machthaber (§ 153a öStGB), wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Vergabeverfahren und schwerer Betrug bzw. gewerbsmäßiger Betrug aufgrund einer solchen Absprache, Geschenkkannahme durch Bedienstete oder Beauftragte, Geldwäscherei (als Folge bestimmter der genannten Straftaten).

7. Compliance

Ein weiterer Diskussionspunkt mit Auswirkungen auf das Selbstverständnis des Beamtentums sei mit dem Begriff der Public Compliance¹

¹ Compliance erscheint zunächst schon deshalb attraktiv, weil dieses (Rechts-)Institut als Anspruch gegen die Träger und an einer Organisation beteiligten Personen verschiedene Ebenen und Stadien der Rechtsgeltung und Rechtskonformität einfordert und sich dem entsprechend auch auf verschiedene Ebenen und Intensitätsstufen möglicher Rechtsverletzungen beziehen kann. Insbesondere für den Bereich der öffentlichen Verwaltung handelt es sich bei Compliance (mit

genannt: Public Compliance gehört – hier als möglicher Bestandteil der Fortentwicklung des öffentlichen Dienstrechts – zu den an die ethischen Herausforderungen des (privaten) Gesellschaftsrechts anknüpfenden Bauelementen des materiellen öffentlichen (Gesellschafts) Rechts¹.

Public Compliance knüpft umfassend an die Rechtmäßigkeit des öffentlichen Handels an und damit an einen Grundtatbestand und wesentliche Existenzvoraussetzung verfassungs- und gesetzeseleiteter öffentlicher Verwaltung, die Rechtsstaatlichkeit. Hier kann es also vor allem auf eine möglicherweise neue Sicht auf das Rechtsstaatsprinzips hinauslaufen, auf eine Bündelung von Einzelfacetten aus den Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns, im Sinne einer Zusammenschau der in den Beamtenengesetzen ausführlich und detailliert geregelten, in den Tarifverträgen aber eher marginal angesprochenen und auch nicht in allen Arbeitsverträgen eingehend gestalteten Pflichten, aber ebenso – in der Sicht von außen – auf vertrauensbildende Komponenten (etwa im Zusammenhang mit der Ernsthaftigkeit von Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung).

dem Zusatz „Public“) um einen reinen Arbeitsbegriff, der insbesondere auch moralisch-ethische Wertungen umfasst (oder anklingen lässt) und damit über die durch die Anwendungsgrundsätze mindestens der Rechtsprechung enggeführte Perspektive des disziplinarrechtlichen ‚Dienstvergehens‘ hinausweist und auch vergleichende Ansätze etwa zu den Civil Service-Handlungsmaximen des angloamerikanischen Rechtskreises nahelegt.

¹ Vgl. Susanne Meyer/Jan Friedrich, Rechtsgrundlagen einer Pflicht zur Einrichtung einer Compliance-Organisation, IMB Institute of Management Berlin, (Working) Paper No. 67, Date: 05/2012; weiterhin Stefan Fuhrmann, Compliance in der öffentlichen Verwaltung und die Aufgaben eines Rechtsamtes, in: Michael Demel/Stefan Heck/Thomas Schäfer (Hg.), Auf festem Fundament. Festschrift für Christean Wagner, Berlin 2013, S. 109 ff.; ferner noch Hans-Joachim Schött, „Compliance“ und der unternehmensexterne Beratungsmarkt, JZ 2013, S. 771 ff., sowie unter dem Aspekt der Privatisierung Martin Burgi, Privatisierung, in: Hanno Kube u.a. (Hg.), Leitgedanken des Rechts. FS Paul Kirchhof, Bd. I, Heidelberg 2013, § 108 RN 11, 14 (S. 1181 [1187 f.]).

Beamtenrechtlich treten einige der hergebrachten Grundsätze ergänzend hinzu. Auch könnten aktuelle Akzentuierungen der Treuepflicht im Compliance-System konkretisiert werden, etwa im Auftrag zur Korruptionsprävention oder bei der Gestaltung der Vergabe öffentlicher Aufträge. Hier hat sich vor allem zur Konkretisierung der disziplinarrechtlichen Dienstpflichtverletzung im Binnenrecht der Verwaltung Einiges getan: Die Dienstherrn in Bund und Ländern haben mittlerweile zumindest ähnliche binnenadministrative Regeln zur Korruptionsbekämpfung und Korruptionsprävention aufgestellt.

Aber auch darüber hinaus könnten Compliance-Grundsätze für solche Beamte besonderes Gewicht gewinnen, die in privatwirtschaftlichen Unternehmen – vorübergehend oder dauerhaft – tätig sind und die in der doppelten Loyalitätsbindung an den Dienstherrn einerseits und das wettbewerbsbezogen handelnde Unternehmen andererseits auch neue Konflikte und Spannungslagen aushalten müssen, in der Beantwortung der Frage, welche Fortwirkungen beamtenrechtliche Pflichten (beispielsweise die Wahrheitspflicht) in dem neuen Tätigkeitszusammenhang haben können, in der Verbindung unternehmensbezogener neuer und dem Dienstherrn geschuldeter überkommener Pflichten aus dem fortgeführten (und etwa bei Kündigung unmittelbar wieder auflebenden) Statusverhältnis. Jedenfalls sind Anforderungen im modernen öffentlichen Dienst ohne Weiteres vorstellbar, für die nach neuen dienstrechtlichen Antworten gesucht werden muss und bei denen Compliance einen Weg zu weisen scheint. Jedenfalls gibt es in Deutschland seit einiger Zeit intensive Bemühungen, auch in öffentlichen Unternehmen und in Privatunternehmen im Kontext der Vergabe öffentlicher Aufträge Systeme eines (Public) Compliance Management zu implementieren, mit den Zielen dauerhafter interner und nach außen gelebter Regelkonformität, Integrität und Seriosität.

D. Zusammenfassung und Ausblick

Insgesamt bedeutet jede ausschnitthaft vergleichende Betrachtung dienstrechtlicher Fragestellungen eine nur begrenzt zulässige Verkürzung der Perspektiven. Die verschiedenen Elemente dienst- und insbesondere beam-

tenrechtlicher Gestaltung sollten hier einem durchaus vorgefassten Ziel dienstbar gemacht werden: inwieweit sie dem Bild einer im Rechtsstaat gebundenen und von daher in besonderem Maße politischen Willfähigkeiten gegenüber unabhängig gestellten Beamtenschaft nahe kommen. Im Übrigen hat die rechtsstaatliche Verpflichtung dienstrechtlich gesehen zwei gegenläufige Perspektiven: Sie dient dem Schutze des Beamten in der Wahrnehmung der ihm durch Gesetz oder aufgrund gesetzlicher Vorgaben übertragenen Aufgaben und Befugnisse, aber die rechtsstaatliche Verpflichtung ist auch tragendes Element im beamtenrechtlichen Pflichtengebäude; der Verwirklichung des Rechtsstaats zu dienen, ist Beamtenpflicht. Die richterliche Unabhängigkeit – sie stand in dieser Darstellung nicht im Mittelpunkt, war aber immer mit zu berücksichtigen – findet in ihrer betonten normativen Ausprägung eine stabile Basis.

Einige Herausforderungen für das öffentliche Dienstrecht sind näher beleuchtet worden – all dies ohne Anspruch auf Vollständigkeit –: Treuepflicht, Unparteilichkeit, stabilisierende Bedingungen des Status-Rahmens, Laufbahnprinzip und Leistungsanreize und – im wechselseitig konstruierten Dienst- und Treueverhältnis – die Bestandteile des Alimentationskonzepts. Und insbesondere einige aktuell das Dienstverhältnis flankierenden – sichernden wie auch öffnenden oder gar relativierenden – Elemente sind herangezogen worden: Versetzung (unter Einschluß der Abordnung), dienstrechtliche Konsequenzen aus Umstrukturierungen in der Verwaltungsorganisation, insbesondere Privatisierungskonsequenzen; ferner Aspekte der – in gewissem Sinne systemfremden – Teilzeitbeschäftigung, des entsprechend beschränkenden Nebentätigkeitsrechts und schließlich des Streikverbots für Beamte. Einen weiteren Akzent bildet die Korruptionsbekämpfung: Hier verteidigt sich der Rechtsstaat mit Hilfe ‚seines‘ öffentlichen Dienstes gegen situative wie auch strukturelle Herausforderungen aus Vorteilsnahme und Bestechlichkeit unter ‚seiner‘ Beamtenschaft. ‚Compliance‘ schließlich erlaubt einen eher ganzheitlichen Blick auf die rechtlichen Herausforderungen und Bindungen, denen auch durch eine ‚Flucht‘ in privatrechtliche bzw. gesellschaftsrechtliche Gestaltungsformen letztlich nicht zu entkommen ist.

პროფ., საპატ. დოქტ. კარლ-პეტერ ზომერმანი

*გერმანიის ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა
უნივერსიტეტის საჯარო სამართლის, პოლიტოლოგიისა
და შედარებითი სამართლის კათედრის ხელმძღვანელი*

ნაციონალური ადმინისტრაციული კულტურების ევროპეიზაცია

სტრუქტურა

- I. „Rethinking Europe’s ‚Rule of Law‘”
- II. ევროპული კავშირის სამართლის იმპლემენტაციის მართვა სამართლის გზით
- III. იმპლემენტაციის განხორციელება ადმინისტრაციული კულტურის შეცვლის გზით
- IV. რა დასკვნების გამოტანა შეიძლება გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებისათვის?

I. „Rethinking Europe’s, Rule of Law”

ევროპული კავშირის განვითარების პროცესზე დაკვირვების გზით ბევრის სწავლა შეიძლება ეროვნული მართლწესრიგისა და ადმინისტრაციული სისტემების ტრანსფორმაციის შესახებ. მაგრამ ევროპული ინტეგრაციის თავისებურებას ის კი არ წარმოადგენს, რომ პირველი ევროპული თანამეგობრობები, და მოგვიანებით კი ევროპული კავშირი, საერთაშორისო ხელშეკრულებების გზით, ანუ სახელშეკრულებო სამართლის საფუძველზე შეიქმნა; ეს საერთო აქვთ მათ კლასიკურ საერთაშორისო-სამართლებრივ ორგანიზაციებთან. თავისებურებას ის წარმოადგენს, რომ ინტე-

გრაციის ხელშეკრულებებისათვის იმანენტურია, ასე ვთქვათ, გენეტიკური პროგრამის სახით, თანამეგობრობის განვითარება თვითდადგენილი სამართლის გზით და რომ ეს სამართალი ღრმად იჭრება ნევრი-სახელმწიფოების სამართლებრივ „სივრცეებში“, მართავს ეროვნულ კანონმდებელს დირექტივების საშუალებით და ეროვნული ადმინისტრაციული ორგანოებისა თუ უწყებების ქცევას კი უშუალოდ წარმართავს მთავრობის დადგენილებების მეშვეობით. ამ თვალსაზრისით შექმნეს უკვე 80-იან წლებში იოსებ ვაილერმა და მაურო კაბსიპელეტიმ, როცა ეწეოდნენ მეცნიერულ კვლევებს ფლორენციის ევროპულ ინსტიტუტში, ცნება „integration through law“ (ინტეგრაცია კანონის გზით/ მეშვეობით), რომელიც ეფუძნებოდა თანამეგობრობის დინამიკურ განვითარებას თანამეგობრობის საკანონმდებლო ინსტიტუტების სამართალშემოქმედებისა და ასევე ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მართლმსაჯულების გზით¹. დღემდე არსებობს, აგრეთვე, ნაყოფიერი, დაძაბულობა, ერთი მხრივ, იმის გამო, რომ ევროპულ კავშირს სამართალშემოქმედებაზე გააჩნია პრეტენზია, ნევრი-სახელმწიფოები კი ცდილობენ შეინარჩუნონ ნაციონალური თვითმყოფადობა, აგრეთვე ორგანიზაციული და საქმის წარმოების ავტონომია, მეორე მხრივ.

სამართლებრივი ერთობა იქმნება არა მხოლოდ ხელშეკრულების საფუძველზე გენერირებული პირველადი სამართლის გზით, არამედ აგრეთვე, და კერძოდ, მის საფუძველზე გამოცემული და ნევრ-სახელმწიფოებში დიდწილად უშუალოდ მოქმედი

¹ *Joseph H.H. Weiler*, *The Community System: The Dual Character of Supranationalism*, კრებულში: *Year-book of European Law* ტ. 1 (1982).გვ. 267-306; *M. Cappelletti/m Secombe/J.H.H. Weiler (Hrsg.)*, *Integration Through Law – Europe and the American Federal Experience*, vol. 1, Den Haag 1986; “integration through law” - შეფასებასთან დაკავშირებით იხ. *Antoine Vauchez*, ‘Integration through Law’. *Contribution to a Socio-history of EU political Commonsense (EUI Working Papers RSCAS 2008/10)*, San Domenico de Fiesole 2008.

სეკუნდარული სამართლისა და დინამიკური სამართალწარმოებისა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის გზით. „integration through law“-ს („ინტეგრაცია კანონის მეშვეობით“) პერსპექტივა დღემდე განსაზღვრავს ინტეგრაციის პროგრესს: ინტეგრაციის ხელშეკრულებებში ინსტიტუციონალური სტრუქტურების ხილულ განვითარებას თან სდევს თანამეგობრობის კომპეტენციათა გაფართოება, ამასთან ეს გაფართოება აშკარად ვდება ახალი სეკუნდარული სამართლის შემუშავებაში. ევროპული კავშირის სამართლის იმპლემენტაცია განისაზღვრება, პირველ რიგში, ნევრ-სახელმწიფოებში შესაბამისი სამართლებრივი რეგულაციების შემუშავებით. კომისიის მიერ ინიცირებული, ხელშეკრულების დარღვევასთან დაკავშირებული წარმოებები კონცენტრირებულია, ძირითადად, რეალიზაციაზე ნაციონალური სამართლის მეშვეობით. თუ როგორ ხდება ევროპული კავშირის სამართლის ან ნაციონალური სამართლის გარდაქმნის იმპლემენტაცია, სისტემატურად არ მოწმდება; მიზანშეწონილობა, ალბათ, სადავოა, ყოველ შემთხვევაში სანამ არ არსებობს ზედამხედველობის შესატყვისი სტრუქტურები, რომლებიც, ყველაფერთან ერთად, მნიშვნელოვან ადმინისტრაციულ ხარჯებთანაც არის დაკავშირებული.

მიუხედავად სამართლებრივ მდგომარეობაზე, *law in the books* („კანონი წიგნებში“-ზე კონცენტრაციისა, ევროპული ინსტიტუციების და, მათ შორის კომისიის, ინტეგრაციის პოლიტიკის ახალი ორიენტაცია იმაზე მიუთითებს, რომ თანდათანობით ყურადღების ცენტრში ექცევა *law in actions* („კანონი მოქმედებებში“)¹ ადმინისტრაციული, სოციალური და კულტურული წინაპირობების ჩათვლით ეფექტიანი იმპლემენტაციისათვის. მნიშვნელოვანია ეს-ლახანს გამოქვეყნებული მოხსენება თემაზე „Rethinking Europe’s ‚Rule of Law‘ and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma“, რო-

¹ „law in the books“ და „law in action“-ს შორის განსხვავება დაკავშირებულია *Roscoe Pound*-ის სახელთან. შდრ. მისივე: *Law in the Books and Law in Action*, *American Law Review* 44 (1910), 12; მისივე: *The Spirit of the Common Law*, 1921, New Brunswick 1999, გვ. 56.

მელიც ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციისა (OECD) და ევროპული კომისიის დავალებით შეიქმნა ექსპერტთა იმ ჯგუფთან კონსულტაციის შედეგად, რომელშიც, სხვათა შორის, ევროპის ომბუდსმენიც შედიოდა¹. ითვალისწინებს რა ევროპულ კავშირში სახელმწიფოს მიღების წინაპირობებს (ე. წ. კოპენჰაგენის კრიტერიუმები)², კერძოდ მოთხოვნას, შეიქმნას უნარიანი დემოკრატიული და სამართლებრივი წესწყობილება, ანგარიში ხაზს უსვავს იმას, რომ განვევრიანების პროცესში უფრო დიდი ყურადღება უნდა მიექცეს სამართლებრივი სახელმწიფოს სტრუქტურის, „culture of the „Rule of Law““, მდგრად განვითარებას და რომ ზოგადად შეფასებისას სოციო-კულტურული რეალობის ანალიზმა უფრო დიდი როლი უნდა ითამაშოს³. აქამდე მართლაც იქმნებოდა შთაბეჭდილება, რომ ევროპული კანდიდატ-სახელმწიფოების კავშირში განვევრიანებისათვის მზადყოფნის საკითხი იხილებოდა იმის მიხედვით, თუ რამდენად იყო შემუშავებული ტრანსფორმაციის შესახებ შესაბამისი ნაციონალური კანონმდებლობა. სამართლებრივი სახელმწიფოებრიობა, კონსტიტუციური გარანტიების

¹ *Kalypso Nicolaidis/Rachel Kleinfeld, Rethinking Europe's „Rule of Law“ and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma (SIGMA-Paper No. 49), Paris (OECD) 2012.*

² შდრ. კოპენჰაგენში (1993 წლის 21-22 ივნისი) ევროპის საბჭოს მიერ დადგენილი წინაპირობები ახალ წევრ-სახელმწიფოდ მიღებისათვის თავმჯდომარეობის დასკვნებში 7 A III (ევროკავშირის 1993 წლის №6 ბიულეტენი, გვ. 13): „წევრობისათვის წინაპირობის სახით დადგენილია, რომ კანდიდატქვეყანას უზრუნველყოფილი უნდა ჰქონდეს ინსტიტუციონალური სტაბილურობა, როგორც დემოკრატიული და სამართლებრივი წყობილების, ადამიანის უფლებების დაცვისა და აგრეთვე უმცირესობის ინტერესების პატივისცემისა და დაცვის გარანტია [...]“. სხვა კრიტერიუმებია: „უნარი, გაუმკლავდეს კავშირის ფარგლებში არსებულ კონკურენციას და ბაზარზე მოქმედ ძალებს“ და იკისროს „წევრობის საფუძველზე წარმოშობილი ვალდებულებები“.

³ იქვე, გვ. 19 და შემდეგი.

გარდა, იზომებოდა მაგალითად, ადმინისტრაციული წარმოებისა და ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ დაცვასთან დაკავშირებული კანონისმიერი რეგულაციების მიხედვით. არსებული გამოცდილებიდან, რომ სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი სტანდარტების შესატყვისი ადმინისტრაციული სამართალწარმოების შესახებ კანონის შემუშავება ჯერ კიდევ არ არის გარანტია ეფექტური, კანონის უზენაესობაზე დაფუძნებული საქმის წარმოებისათვის, ეტყობა ვერ გაკეთდა სათანადო დასკვნები, ალბათ ნდობის გამო იმისადმი, რომ ეტაპობრივად მოხდება სამართლებრივი წინაპირობების, იურიდიული მოთხოვნების კონვერგენცია.

მიუხედავად იმისა, რომ ანგარიში, პირველ რიგში, სამომავლო განვერიანებასთან დაკავშირებულ პროცედურას ითვალისწინებს, ნარმატიული ევროპული ინტეგრაციის განხორციელებისათვის ზოგადი მნიშვნელობა აქვს მნიშვნელოვანი არაიურიდიული წინაპირობების ხაზგასმას. თუ ევროკავშირის პოლიტიკური მიმართულებები მთელს კავშირზე უნდა ვრცელდებოდეს, მაშინ ევროპული კავშირის სამართლის ეკვივალენტური იმპლემენტაცია აუცილებელია. კავშირი გაძლიერებულად უნდა იქნეს გაგებული, აგრეთვე, როგორც თანამეგობრობის რეალიზაცია. ამ განზომილებაზეა საუბარი ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების (AEUV) 197-ე მუხლში, რომლის 1-ლ აბზაცში ნათქვამია, რომ ევროკავშირის სწორი ფუნქციონირებისათვის გადამწყვეტი მნიშვნელობის მქონეა ის, რომ წევრი-სახელმწიფოების მიერ კავშირის სამართლის იმპლემენტაციის ეფექტური განხორციელება განხილულ იქნეს როგორც ერთობლივი ინტერესი. ამ თვალსაზრისით არსებობს დაძაბული დამოკიდებულება ე.წ. წევრ-სახელმწიფოთა ორგანიზაციული და პროცედურული ავტონომიის პრინციპისადმი¹. ეს კი ისედაც ყოველთვის

¹ ამასთან დაკავშირებით იხ. *Thomas von Danwitz*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Heidelberg 2008, გვ. 302 და შემდეგი; *Diana-Urania Galetta*, *Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost?*, Berlin/ Heidelberg 2010.

შეკვეცილია ევროპული სამართლით განსაზღვრული პირობების გამო. თანამეგობრობის რეალიზაციის კონცეფციამ არ უნდა უკუაგდოს ჯერ კიდევ არსებული თვითმყოფადი ეროვნული ადმინისტრაციის განხორციელება, არამედ პირიქით, მას შეუძლია ხელი შეუწყოს ნევრი-სახელმწიფოების მიერ მიგნებული გადაწყვეტის საკუთარი გზების დანერგვას, თუ იმპლემენტაციის ეფექტიანობა ამით ბევრად უკეთ შეიძლება იქნეს მიღწეული. ევროპულმა ერთობამ და, შესაბამისად, ევროპულმა კავშირმა აქამდე უკვე განავითარა სხვადასხვა სამართლებრივი ინსტრუმენტები ევროპული სამართლის იმპლემენტაციის გაუმჯობესების მიზნით (II.). მაგრამ სულ უფრო და უფრო თვალსაჩინო ხდება არასამართლებრივი ღონისძიებები ნაციონალური ადმინისტრაციული კულტურების ტრანსფორმაციის მიზნით (III.). ამით ფართოვდება ევროპული კავშირის მართვის არსენალი. ევროპულ კავშირში განხორციელებული ღონისძიებები საჯარო ადმინისტრაციაში კულტურული გარდაქმნის განხორციელების მიზნით შეიძლება საინტერესო აღმოჩნდეს ტრანსფორმაციის პროცესში მყოფი ისეთი სახელმწიფოებისათვის, როგორც, სხვათა შორის, საქართველოცაა (IV.).

II. ევროპული კავშირის სამართლის იმპლემენტაციის პროცესის მართვა სამართლით

ფაქტიდან გამომდინარე, რომ მატერიალურ-სამართლებრივი სტანდარტების დადგენას არ მივყავართ ავტომატურად მათ ეფექტურ გამოყენებასა და იმპლემენტაციამდე, ევროპული კავშირის კანონმდებელმა 1980-იანი წლებიდან მოყოლებული კიდევ უფრო ინტენსიური გახადა ზემოქმედებები ადმინისტრაციულ წარმოებაზე¹. მართალია, ადრე არსებობდა, მაგალითად, პროდუქტის დასაშვებობისას სელექციური/შერჩევითი საპროცესო პირობები;

¹ დაწვრილებით იხ. *Karl-Peter Sommermann*, *Veränderungen des nationalen Verwaltungsrechts unter europäischem Einfluss – Analyse aus deutscher Sicht*, კრებულში: *J. Schwarze* (Hrsg.), *Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts. Rechtsvergleichende Analysen*, Baden-Baden 2008, გვ. 181, 184 და შემდეგი.

მაგრამ ეხლა ადმინისტრაციული ქმედების უფრო ფართო სივრცეებისათვის შედარებით ფართომოცულობითი რეგულაციების მიღება ხდება. შესაბამისი სამართლებრივი აქტებისათვის მაგალითებად გამოდგება გარემოზე ზემოქმედების შემოწმების შესახებ დირექტივა განსაზღვრული ტიპის საჯარო და კერძო პროექტების შემთხვევაში¹, დირექტივები, რომლებიც შეეხება სახელმწიფო ტენდერების გაცემის პროცედურის რეგულირებას და, შესაბამისად, კოორდინირებას² და თანამეგობრობის საბაჟო კოდექსის შექმნის მიზნით 1992 წლის რეგულაცია³, რომელიც შეიცავს აგრეთვე რეგულაციებს ადმინისტრაციული აქტის გაუქმებისა და რეეკაცის შესახებ. აქტუალური კონსულტაციები ევროპული კავშირის ადმინისტრაციული სამართალწარმოების შესახებ შეეხება, პირველ ყოვლისა, მხოლოდ ევროპული კავშირის ორგანოებს ამ კავშირის ფართომოცულობითი კომპეტენციის არარსებობის გამო⁴.

¹ ევროკავშირის დირექტივა 85/337/EWG გარემოზე ზემოქმედების შემოწმების შესახებ გარკვეული სახის საჯარო და კერძო პროექტების შემთხვევაში, იხ. ABl. 1985 Nr. L 175, 1985 წლის 5 ივლისი, გვ. 40.

² შდრ. მხოლოდ საბჭოს 1989 წლის 21 დეკემბრის დირექტივა (89/665/EWG) სამართლებრივი და ადმინისტრაციული ნორმების კოორდინირების მიზნით, რომლებიც შეეხება სახელმწიფო ტენდერების მიკუთვნებას მიწოდებისა და სამშენებლო კონტრაქტების სფეროებში, იხ. 1989 წლის 30 დეკემბრის ABl., 1989 Nr. L 395, გვ. 33.

³ ევროსაბჭოს 1992 წლის 12 ოქტომბრის Nr. 2913/92 (EWG) დადგენილება, ABl. 1992 Nr. L 302, 19.10.1992, გვ. 1, ბოლოს შეცვლილი 2006 წლის 20 ნოემბრის საბჭოს დადგენილებით: (EG), ABl. 2006 Nr. L 363, 2006 წელი, 20.12, გვ. 1.

⁴ შდრ. den Report with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INI), Doc. EP A7-0369/2012; დანვრილებით პროექტთან დაკავშირებით იხ. *Annette Guckelberger/Frederic Geber*, *Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht vor seiner unionsrechtlichen Kodifizierung?*, Baden-Baden 2013.

მაგრამ რეგულაციები გამოავლენენ, აგრეთვე, მოდელს ნაციონალური ადმინისტრაციული სისტემებისთვისაც.

90-იანი წლებიდან მოყოლებული, ადმინისტრაციული მოწყობის შესახებ სამართალიც მეორედი კანონმდებლობის განსაკუთრებულ საგანს წარმოადგენს¹. ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ თავის გადაწყვეტილებაში „ცხვრის ხორცი-თან“ დაკავშირებულ საქმეზე 1990 წელს (პრემიების გადახდა მხოლოდ გარკვეულ, ორგანიზაციული თვალსაზრისით დაზღვეული წინაპირობების შემთხვევაში) თქვა, რომ წევრი-სახელმწიფოები ვალდებული არიან, თანამეგობრობის სამართლის კანონისმიერად განხორციელების მიზნით, ჩამოაყალიბონ აუცილებელი ადმინისტრაციული ორგანიზაცია². ევროპული კავშირის მეორადი სამართლის კანონმდებელმა მარეგულირებელი სამართლის შემუშავების კონტექსტში, იქნება ეს ტელეკომუნიკაციის თუ ენერგეტიკის სფერო, პირველ რიგში სახელმძღვანელო პრინციპები, შესაბამისად დირექტივები შეიმუშავა, რომლებიც, საბოლოო ჯამში, დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოების მიერ³ უნდა განხორციელდეს.

ბოლოს დასახელებული მაგალითი უკვე იმაზე უთითებს, რომ საპროცესო და ორგანიზაციული დირექტივები თავის გავლენას ყოველთვის ვერ აღწევენ პირდაპირი გზით, არამედ არაპირდაპირ უდებენ სათავეს ევროპეიზაციას. ევროპეიზაციის აღწერილ პირდაპირ ფორმებთან დაკავშირებული, ნაციონალური სამართლებრივი წესრიგის ტრანსფორმაციის ეს ფენომენები განსა-

1 შდრ. *Sommermann*, *Veränderungen des nationalen Verwaltungsrechts* (Anm. 8), გვ. 188 და შემდეგი.

2 ევრ. ადამ. უფლებ. სას. (EuGH), Rs. C-8/88 (Deutschland/Kommission), Slg. 1990, გვ. I-2355, 2360 და შემდეგი. (ველი. 20).

3 შდრ. *Gabriele Britz*, *Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund?*, კრებულში: EuR Bd. 2006, გვ. 46 და შემდეგი, აგრეთვე სტატიები კრებულში: *Michael Fehling/Matthias Ruffert* (Hrsg.), *Regulierungsrecht*, Tübingen 2010.

კუთრებით საინტერესოა, ვინაიდან ისინი ვერც ყოველთვის და ვერც მყისიერად ვერ აღიქმება, როგორც ევროპული კავშირის გზით ინდუცირებული ცვლილებები.

როგორც უკვე სხვაგან მივუთითეთ¹ და აქ აღარ ჩავუღრმავდებით, განასხვავებენ არაპირდაპირი ევროპეიზაციის ოთხ მიმართულებას: პირველი, ფუნქციური ადაპტაცია, მეორე, ე. წ. განვრცობითი ეფექტი (Spill-over-Effekte), მესამე, კონკურენციით შეპირობებული ადაპტაცია და მეოთხე, ტრანსნაციონალიზაციის მოვლენები/ფენომენები.

III. იმპლემენტაცია მართვის კულტურის შეცვლის გზით

მიუხედავად იმისა, რომ სამართლის მეშვეობით პირდაპირ ან არაპირდაპირ შესაბამისობაში მოიყვანება პროცედურული სტანდარტები და ორგანიზაციული სტრუქტურების მსგავსებები, განსახიერებული ნაციონალურ-სამართლებრივ ნორმებში, ევროპული კავშირის სამართლის იმპლემენტაციის პროცესი, როგორც უკვე დასაწყისში აღინიშნა, მაინც ავლენს მიშვნელოვან განსხვავებებს. ყოველივე ეს ეფუძნება, ერთი მხრივ, თანამეგობრობის სამართლებრივი რეგულაციების ინტეგრაციას ნაციონალური ადმინისტრაციული სამართლის არსებულ სტრუქტურებსა თუ ნაციონალურ ადმინისტრაციულ ორგანიზაციაში, და მეორე მხრივ, ნევრი-სახელმწიფოების განსხვავებულ ადმინისტრაციულ კულტურებს. კვლავინდებურად არსებობს კონტექსტზე დამოკიდებული ინსტიტუციონალური იდენტობები და განსხვავებული კორპორაციული და ინდივიდუალური შეფასებები. 1988 წელს ჰაინრიჰ ზიდენტოპფისა და ცილერის მიერ გამოცემულმა კვლევამ „Making European Policies Work – L’Europe des Administrations?“² დაადასტურა

¹ შდრ. *Sommermann*, Veränderungen des nationalen Verwaltungsrechts (Anm. 8), გვ. 193 და შემდეგი.

² *Heinrich Siedentopf/Jacques Ziller* (Hrsg.), Making European Policies Work – The Implementation of Community Legislation in the Member States/L’Europe des Administrations?, ტ. 1: Comparative Syntheses/Synthèses comparatives,

ვარაუდი, რომ გაერთიანების სამართალი ან მისი დანერგვის პროცესში მიღებული ნაციონალური კანონი პრინციპში ისევე გამოიყენება, როგორც ორიგინალური ნაციონალური სამართალი. კვლევა დაეფუძნა ევროპული კავშირის მაშინ ათ წევრ-სახელმწიფოში გარემოს დაცვის შესახებ 17 შერჩეული დირექტივის იმპლემენტაციის შესწავლას.

აქედან გამომდინარე, ცხადია, რომ კავშირის ორგანოები დაკავებული იყვნენ არა მხოლოდ ნაციონალური ადმინისტრაციების ფარგლების დარღვევის საკითხით, არამედ იმ სუბსტრუქტურებითაც, რომლებიც სამართლებრივი და ადმინისტრაციული რეალობების საფუძველს წარმოადგენენ, კერძოდ ადმინისტრაციულ-კულტურული საფუძვლებით. „ადმინისტრაციულ კულტურას“ ვიწრო გაგებით, მიათვლიან ხოლმე „საორიენტაციო ნიმუშებს“ (თვალსაზრისებს, პოზიციებსა და შეფასებებს), რომლებიც განსაზღვრავენ საჯარო ადმინისტრაციის სფეროში დასაქმებული ადამიანების ქცევას¹, ფართო გაგებით, აგრეთვე, ფორმალური და არაფორმალური კომუნიკაციის, წარმოებისა და ორგანიზაციის ფორმებს, რომლებიც დამახასიათებელია ქვეყნის ადმინისტრაციისათვის როგორც შიდა სფეროებში, ასევე მოქალაქეებთან მათი ურთიერთობებისას.

ევროპული კავშირის წევრი-სახელმწიფოების ადმინისტრაციის კულტურათა განხილვისას, პირველ რიგში, განხილულ

ტ. 2: National Reports/Rapports nationaux, Bruxelles 1988.

¹ შდრ. *Werner Jann*, Staatliche Programme und „Verwaltungskultur“. Bekämpfung des Drogenmissbrauchs und der Jugendarbeitslosigkeit in Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, Opladen 1983, გვ. 28 და შემდეგი. O. P. Dwivedi –ის აზრით აქ საქმე ეხება ფართო გაგებას, შდრ. მისივე : *Administrative Culture and Values: Approaches*, კრებულში: Joseph G. Jabbra/O.P. Dwivedi (eds.), *Administrative Culture in a Global Context*, Wgitby (ON): de Sitter Publications, 2005, გვ. 19, 20 (“... administrative culture, understood here in its broadest sense as the modal pattern of values, beliefs, attitudes and predispositions that characterize and identify any given administrative system”).

უნდა იქნეს ცვლილებები, რომლებიც დადგა მეორადი სამართლებრივი აქტების თანმდევნი ეფექტის სახით და იმაზე მოწმობენ, რომ ზედაპირული სამართლებრივი სტრუქტურის ცვლილებამ შეიძლება გამოიწვიოს საკმაოდ ღრმად მიმავალი შედეგი. მაგალითად გამოდგება 90-იანი წლების განსაკუთრებით დინამიკური განვითარებები გამჭვირვალობის გაუმჯობესების სფეროში და, აგრეთვე, ინფორმაციისადმი ხელმისაწვდომობა, მათი ერთ-ერთი მთავარი ელემენტის სახით. სახელმწიფოებმა, რომლებმაც ინდივიდუალური ინტერესებისაგან დამოუკიდებლად უკვე ადრეულ პერიოდში გახსნეს ინფორმაციისადმი ხელმისაწვდომობა, კერძოდ სკანდინავიის ქვეყნებმა და – 70-იანი წლებიდან – მაგალითად საფრანგეთმა¹, გააფართოვეს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლებები². სხვა სახელმწიფოებმა, რომელთა რიცხვს გაერთიანებული სამეფოს³ გარდა გერმანიაც⁴ მიეკუთვნება, გახსნილობის ერთიანი/საყოველთაო ტალღის ფარგლებში უარი თქვეს ინფორმაციის მხოლოდ ნაწილობრივ გახსნილობაზე და დაამკვიდრეს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლება ზოგადად. იმ სახელმწიფოებში კი, სადაც ჯერ კიდევ არ არსებობს კანონი ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ, დიდია ამ სიტუაციის გამართლების მცდელობა მთავრობათა და, შესაბამისად, პარლამენტ-

¹ უკვე კანონი Nr. 78-753, 1978 წლის 17.7. (J.O. v. 18.7.1978) დარეგულირებული 1979 წლის 11.7.- ის Nr. 79-5877 კანონის რედაქციით (J.O. v. 12.7.1979), დაწვრილ. იხ. die „liberté d'accès aux documents administratifs“.

² შდრ. საფრანგეთისათვის: die Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (J.O. v. 13.4.2000), კერძოდ ნაწილი I : « Dispositions relatives à l'accès aux règles de droit et à la transparence »).

³ შდრ. Freedom of Information Act 2000 (2000 chapter 36).

⁴ შდრ. ფედერალურ დონეზე ფედერაციის კანონი, რომელიც არეგულირებს ინფორმაციისადმი ხელმისაწვდომობის საკითხს (ინფორმაციის თავისუფლების კანონი – IFG) 2005 წლის 5 სექტემბერი. (ფედ. საკ.მაცნე/BGBl. I, გვ. 2722) ასევე შესაბამისი ლანდების კანონები.

თა მხრიდან. რეფორმებთან დაკავშირებულ დებატებსა და ახალ კანონებში სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი და მენეჯმენტთან დაკავშირებული თვალსაზრისების გვერდით დიდ ადგილს იკავებს დემოკრატიულ-ფუნქციონალური მოსაზრებები, როგორც ამას ესპანეთის მაგალითი გვიჩვენებს¹. კერძოდ სახელმწიფო ქმედების გამჭვირვალობა ავლენს პასუხისმგებლობებს².

ნაციონალური ადმინისტრაციის კულტურის ცვლილებაში თავისი წვლილი არაპირდაპირ შეაქვს აგრეთვე იმას, რომ იზრდება ევროპული ადმინისტრაციების თანამშრომლობა³. როგორც ვერტიკალურ ქრილში, რომელიც მოიცავს თანამშრომლობას ევროკავშირსა და ნევრ-სახელმწიფოებს შორის, ასევე ჰორიზონტალურ ქრილში, რომელიც მოიცავს ნევრ-სახელმწიფოთა შორის ურთიერთობას, თანამშრომლობის დარგობრივი პროცედურული რეგულაციები გვხვდება პროდუქტის დასამუშავობასთან დაკავშირებულ მთელ რიგ დირექტივებში⁴, სხვა რეგულაციები კი – პოლიციური

¹ შდრ. ესპანეთის გამჭვირვალობის შესახებ 2013 წლის კანონის პრეამბულა (Exposición de motivos), sub I, (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. შდრ. აგრეთვე ჰამბურგის (გერმანიის) 2012 წლის 19 ივნისის გამჭვირვალობის შესახებ კანონის § 1, GVBl. 2012, 271.

² შდრ. *Karl-Peter Sommermann*, La exigencia de una Administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del Estado de Derecho, კრებულში: R. García Macho (ed.), Derecho administrativo de la información y administración transparente, მადრიდი 2010, გვ. 11, 19, 21.

³ ადმინისტრაციების ევროპული თანამშრომლობის ფორმებისა და გადაწყვეტილების მიღების ევროპული წარმოების პროცესში ნაციონალური ადმინისტრაციების ჩართვის შესახებ დანვრ. იხ. *Gernot Sydow*, *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*, Tübingen 2004, und *Thorsten Siegel*, *Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund*, ტიუბინგენი 2009.

⁴ იხ. მაგალითად ეკ-ის დადგენილება (EG) Nr. 258/97 „ახალი ტიპის სურსათი და ახალი ტიპის სანელებლები“, ABl. 1997 Nr. L 43, გვ. 1.

თანამშრომლობის მარეგულირებელ ევროპულ და საერთაშორისო სამართალში¹. გამოყენების ფართო სპექტრის გათვალისწინებით დანერგვით არეგულირებს მომსახურეობების განვითარების შესახებ ევროპული დირექტივა ნევრი-სახელმწიფოების ვალდებულებებს კოოპერაციის თვალსაზრისით², რომლებიც თავისი სტრუქტურითა და დეტალურობით დღემდე ერთად-ერთია³. მის განხორციელებას ემსახურება კომისიაში განთავსებული შიდაბაზრის საინფორმაციო სისტემა, რომელიც ადვილად ვერ აუდის მთელი რიგი პრაქტიკული და, განსაკუთრებით, ენების პრობლემასთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტას⁴. სახელმწიფოთა უმრავლესობამ განხორციელების ზოგად რეგულაციებში მომსახურების დირექტივებისათვის გაითვალისწინა საკავშირო პროცე-

¹ შდრ., მაგალითად, 2009 წლის 6 აპრილის ევროპის პოლიციის სამსახურის ჩამოყალიბებასთან დაკავშირებულ დადგენილებაში (Europol), ABl. 2009 Nr. L 121, გვ. 37, დარეგულირებული თანამშრომლობა.

² დირექტივა 2006/123/EG ევროპის პარლამენტისა და საბჭოში შიდა ბაზარზე მომსახურების განვითარების შესახებ, ABl. Nr. L 376, გვ. 36.

³ მომსახურების შესახებ დირექტივის ევროკავშირის ნევრ-სახელმწიფოებში განხორციელებასთან დაკავშირებით შდრ. *Ulrich Stelkens/Wolfgang Weiss/Michael Mirschberger* (Hrsg.), *The Implementation of the EU Services Directive*, Den Haag 2012; გერმანიასთან დაკავშ. იხ. *Karl-Peter Sommermann*, *La transposición de la Directiva de servicios en Alemania: Cambios en el régimen de intervención de actividades*, კრებულში: L. Sasado Casado/J. R. Fuentes i Gasó/J. Gifreu Font (Hrsg.), *Prestación de servicios, administraciones públicas y Dereche Administrativo*, Valencia 2013, გვ. 71 და შემდეგი.

⁴ შდრ. *Franziska Kruse*, *Das Verwaltungsverfahrensgesetz und die Jahreszeiten – Die raison d'être der Europäischen Zusammenarbeit*, კრებულში: H. Hill (Hrsg.), *Verwaltungsmodernisierung 2010*, Baden-Baden 2010, გვ. 169, 187 და შემდეგი.; *Lorenz Prell*, *Verwaltungszusammenarbeit im Binnenmarkt*, კრებულში: *M. Burgi/K. Schönenbroicher* (Hrsg.), *Die Zukunft des Verwaltungsverfahrensrechts*, Baden-Baden 2010, გვ. 48, 55 და შემდეგი.

დურულ-სამართლებრივი წინაპირობები, გათვალისწინებული ევროპული თანამშრომლობისათვის. გერმანიაში ადმინისტრაციული თანამშრომლობის ევროპული სამართალი ინტეგრირებულ იქნა ზოგად ადმინისტრაციულ საპროცესო კანონში (VwVfG)¹ (შდრ. კანონის §§ 8ა-8ე). მიუხედავად იმისა, რომ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სფეროში ევროპული თანამშრომლობის სამართალი მხოლოდ ჩანასახის სახით შევიდა ზოგადი ადმინისტრაციული პროცესის კოდიფიკაციაში, ადვილად შეიძლება წინასწარ თქმა იმისა, რომ აქ საქმე ეხება ამჟამად ფარულ, მაგრამ პოტენციურად განვითარების მაღალ დინამიკას, რომელიც ხელშეუხებელს არ დატოვებს ნაციონალურ ადმინისტრაციულ კულტურებს. ამასთან, და ეს არის აქ განსაკუთრებით საინტერესო, ნაციონალური ადმინისტრაციული კულტურების ცვლილება აღქმული იქნება არა მარტო სასურველი თანმდევი ეფექტის სახით, არამედ კავშირის ორგანოები გაატარებენ ღონისძიებებს, რომლებიც გამოიწვევენ ნაციონალური ადმინისტრაციული კულტურების ტრანსფორმაციას ისე, რომ ამას არ ექნება ექსპლიციტური სახე. ადამიანის უფლებათა ევროპული ქარტიის 41-ე მუხლში განსაზღვრული უფლება კარგი ადმინისტრაციის² მიღებაზე და ამ უფლების სამართლებრივი და მეტა-სამართლებრივი ფორმულირებები მიზნად ისახავენ განსხვავებული ადმინისტრაციული კულტურების დაახლოებას სხვადასხვა სფეროებში. მიუხედავად იმისა, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული ქარტიის 41-ე მუხლში ჩადებული ძირითადი უფლება კარგ ადმინისტრაციაზე³

¹ კანონი ადმინისტრაციული სამართალწარმოების შესახებ (ფედერაციის) 1976 წლის 25 ივნისი. (ფედ.საკ.მაცნე/BGBl. 1976 I, გვ. 1253), ბოლოს შეცვლილი 2009 წლის 14 აგვისტოს კანონით (BGBl. 2009 I 2827).

² ეროვნულ დონეზე ცალსახად ჩადებული თავდაპირველად ფინეთის კონსტიტუციის 21-ე მუხლში.

³ 2001 წლის 6 ივნისს ევროპული პარლამენტის მიერ მიღებული კოდექსისა და სხვა კოდიფიკაციებთან დაკავშირებით შდრ. *José Martínez*

და მისი დაკონკრეტების მიზნით ევროპის სახალხო დამცველის მიერ შემუშავებული ევროპული კოდექსი კარგი ადმინისტრაციული პრაქტიკისათვის ძალაშია ჯერ მხოლოდ კავშირის ორგანოებისათვის, მათში განვითარებული სტანდარტები არის იმ საერთო დებატების ნაწილი, რომელიც მიმდინარეობს ევროსაბჭოში და იქ განსახიერდა მინისტრთა კომიტეტის მიერ წევრი-სახელმწიფოებისთვის 2007¹ წელს კარგ მართვასთან დაკავშირებით მიღებულ რეკომენდაციებში.

როგორც კოდექსში, ასევე რეკომენდაციაში სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი და მოქალაქეებზე ორიენტირებული პროცედურები წინა პლანზე დგას, კოდექსში დამატებით ჩადებულია ქცევის პირადი სტანდარტები. აშშ-ში უკვე დიდი ხნის განმავლობაში მიმდინარე დებატებმა საჯარო სამსახურის ეთიკის შესახებ² ევროპის ყველა სახელმწიფო მოიცვა. თვალში საცემია, რომ *Ethic Codes* ან *Codes of Conduct*, რომლებიც ნაწილობრივ ქცევის არაოფიციალური დირექტივების სახით პერსონალის მართვის კონცეფციის საგანს წარმოადგენენ, სულ უფრო და უფრო უკავშირდება სამართალს, რასაც უკვე დიდი ხანია საფრანგეთში აქვს ადგილი პროფესიონალური დეონტოლოგიის სახით³. ბოლოდრო-

Soria, Die Kodizes für gute Verwaltungspraxis – ein Beitrag zur Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts der EG, კრებულში: EuR ტ. 36 (2001), გვ. 682 და შემდეგი.

- ¹ Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration (მითითება ადმინისტრაციის მხრიდან ქცევასთან დაკავშირებულ ადრინდელ სტანდარტებზე).
- ² ამასთან დაკავშირებით *Karl-Peter Sommermann*, Brauchen wir eine Ethik des öffentlichen Dienstes?, კრებულში: Verwaltungsarchiv ტ. 89 (1998), გვ. 290, 292 და შემდეგი.; *Nathalie Behnke*, Ethik in Politik und Verwaltung. Entstehung und Funktionen ethischer Normen in Deutschland und den USA, Baden-Baden 2004, გვ. 137 და შემდეგი.
- ³ შდრ. *Nicole Decoopman*, Droit et déontologie : contribution à l'étude des modes de régulation, კრებულში : Centre universitaire de recherches admin-

ინდელი მაგალითია ესპანეთის 2007 წლის საბაზისო დებულება საჯარო სამსახურის შესახებ, რომელიც ცალკე თავში ახდენს ქცევის კოდექსის დეტალურად ნორმირებას (*Código de conducta*)¹. იქ ჩადებული ვალდებულებები ძალზე სცილდება გერმანიის სამოხელეო სამართალში დადგენილ მოხელის მთავარ ვალდებულებებს. აღსანიშნავია, აგრეთვე, ბრიტანეთის 2010 წლის Constitutional Reform and Governance Act², რომელიც ადგენს, რომ მიღებულ უნდა იქნეს ქცევის კოდექსი საჯარო სამსახურისათვის. საბოლოოდ შეიძლება გაკეთდეს დასკვნა, რომ ეთიკის ირგვლივ მიმდინარე აქტუალური დისკუსია, რომელიც აკავშირებს სამართლებრივსა და არასამართლებრივ ქცევის სტანდარტებს, მნიშვნელოვან წვლილს შეიტანს მნიშვნელოვანი ცვლილებების განხორციელებაში ადმინისტრაციული პროცედურების მართვისა და ადმინისტრაციული კულტურების დაახლოების საქმეში.

IV. რა დასკვნების გამოტანა შეიძლება გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებისათვის?

პირველი და მთავარი დასკვნა ის უნდა იყოს, რომ ეფექტური და სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი პრინციპების საფუძველზე მოქმედი საჯარო ადმინისტრაციის შექმნა არ არის შესაძლებელი მხოლოდ სამართლებრივი რეფორმის გატარების შედეგად. ამისათვის აუცილებელია სამართლებრივი ჩარჩოს არსებობა, რომელიც მოახდენს სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი პრინციპებისა და მოქმედების მასშტაბების, კერძოდ კი საპროცესო სტანდარტების, დაკონკრეტებას.

სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი ადმინისტრაციის კულტურის შექმნა გათვალისწინებული უნდა იყოს საჯარო სექტორში

istratives et politiques de Picardie, Les usages sociaux du droit, Paris 1989, გვ. 88 და შემდეგი.

¹ იხ. კანონის 52-ე მუხლი, 7/2007 (Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público), B.O.E. núm. 89 2007 წლის 13 აპრილი.

² 2010 Chapter 25.

დასაქმებული პასუხისმგებელი პირების მომზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების პროცესში. ქცევის კოდექსი და ევროპის ზემოხსენებული კოდექსი მართვის კარგი პრაქტიკისათვის და ევროსაბჭოს რეკომენდაცია კარგი ადმინისტრირებისათვის¹ საორიენტაციოდ გამოდგება და მომზადების პროცესში საფუძველია დისკუსიისათვის სანიმუშო ქცევის შესახებ ან სხვადასხვა კაზუსების კრიტიკულად განხილვისათვის. მაგრამ საქმე ეხება, პირველ ყოვლისა, იმ ღირებულებათა სისტემის ცვლილებას, რომლებიც სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივ ქცევას უპირისპირდებიან. ამასთან საქმე ეხება, რა თქმა უნდა, არა მარტო სამართლისა და მართვის კულტურას, არამედ ზოგადად პოლიტიკურსა და საერთოსაზოგადოებრივ კულტურას.

რესპუბლიკის ეთიკა განმანათლებლობის ფილოსოფიის საგანი გახდა. ჩვენი დისკუსიისათვის სასარგებლოა ის, რაც 1748 წელს მონტესკიემ დაწერა თავის ნაწარმოებში „კანონთა სულისკვეთება“ პიროვნების ჩამოყალიბებასა და სახელმწიფოს და მთავრობის ფორმას შორის კავშირის კონტექსტში. თავისი შედარებითი კვლევის შედეგის სახით მან დაადგინა, რომ დესპოტური მთავრობები შიშზე, მონარქიები პატივისცემაზე, რესპუბლიკა კი, როგორც ყველაზე დიდი პრეტენზიების მქონე სახელმწიფო ფორმა, ღირსებასა და სიკეთეზე იგებოდა². მოქალაქეთა ღირსება, რომელიც უნდა გამოიხატებოდეს კანონებისადმი მორჩილებასა და სამშობლოსადმი სიყვარულში, აუცილებელია კერძოდ დემოკრატიის ფუნქციონირებისათვის, რომელშიც მმართველობა, საბოლოო ჯამში, თითოეულ მოქალაქეს ეკისრება³. მთლად მონტესკიეს სულისკვეთებაში ადგენდა საფრანგეთის 1791 წლის კონსტიტუცია, რომ ყოველი მოქალაქისათვის უზრუნველყოფილი

¹ იხ. ზემოთ შენიშვნები 32 და 33.

² *Montesquieu, De l'esprit des lois, 1748, Livre IV, Chap. 1* და შემდეგი ; გამოყენებულ იქნა შემდეგი გამოცემა : *Montesquieu, Œuvres complètes* (ed. R. Caillols), ტომი 2, პარიზი 1951, გვ. 225, 261 და შემდეგი.

³ *Livre IV, Chap. 5* (იქვე, გვ. 266 და შემდეგი).

უნდა ყოფილიყო უფასო სასკოლო განათლება, საფრანგეთის ეროვნული საზეიმო დღეების აღნიშვნით ყოველ მოქალაქეს უნდა ახსოვდეს საფრანგეთის რევოლუცია, ხელშეწყობილ უნდა იქნეს მოქალაქეთა შორის ძმობის გრძნობის გაღვიძება, წახალისებულ უნდა იქნეს მოქალაქეთა შინაგანი ვალდებულების გრძნობა კონსტიტუციის, სამშობლოსა და კანონების წინაშე. დღევანდებლობაზე გადმოტანით ეს ნიშნავს, რომ ფუნქციონირებადი დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფო იმაზეა დამოკიდებული, რომ კონსტიტუციაში განსაზღვრული ღირებულებები საზოგადოებაშიც უნდა ცოცხლობდნენ და რომ ეს დასაბამს მისცემს მოქალაქეთა ერთგულებას სამართლისადმი.

თუმცა ღონისძიებები ადმინისტრაციული კულტურის შესაცვლელად არ ითმენენ დაყოვნებას მანამ, სანამ თვითონ საზოგადოება შეიცვლება მთლიანად ამ თვალსაზრისით. მთავრობას და, შესაბამისად, საჯარო სექტორს აკისრია განსაკუთრებული პასუხისმგებლობა, სხვათა შორის, დემოკრატიულად მიღებული კონსტიტუციისადმი ერთგულების გამო და თავისი ქცევით ზეგავლენას ახდენს საზოგადოებაზე. მათი მეშვეობით უნდა ჩასწვდნენ მოქალაქეები სამართლებრივი სახელმწიფოს არსს.

Prof. Dr. Dr. h.c. Karl-Peter Sommermann

*Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Staatslehre
und Rechtsvergleichung an der Deutschen Universität für
Verwaltungswissenschaften Speyer*

Die Europäisierung der nationalen Verwaltungskulturen

Gliederung:

- I „Rethinking Europe’s ‚Rule of Law‘”
- II. Steuerung der Implementierung des Unionsrechts durch Recht
- III. Effektivierung der Implementierung durch Veränderung der Verwaltungskultur
- IV. Welche Erkenntnisse lassen sich für die Transformationsländer gewinnen?

I. „Rethinking Europe’s ‚Rule of Law‘”

Aus einer Betrachtung der Entwicklung der Europäischen Union lässt sich viel über die Transformation nationaler Rechtsordnungen und Verwaltungssysteme lernen. Das Besondere der europäischen Integration ist allerdings nicht, dass die ursprünglichen europäischen Gemeinschaften und später die Europäische Union durch völkerrechtliche Verträge, d.h. durch Vertragsrecht geschaffen wurden; dies haben sie mit klassischen völkerrechtlichen Organisationen gemein. Das Besondere ist, dass den Integrationsverträgen gleichsam als genetisches Programm die Fortentwicklung der Gemeinschaft durch selbst gesetztes Recht immanent ist und dass dieses Recht tief in die Rechtsräume der Mitgliedstaaten hineinwirkt, die nationalen Gesetzgeber durch Richtlinien dirigiert und das

Verhalten der nationalen Verwaltungsbehörden durch Verordnungen unmittelbar steuert. In diesem Sinne haben bereits in den 80er Jahren *Joseph Weiler* und *Mauro Cappelletti* im Rahmen ihrer Forschung am Europäischen Hochschulinstitut Florenz den Begriff der „integration through law“ geprägt, der auf die dynamische Weiterentwicklung der Gemeinschaft sowohl durch die Rechtssetzung der Gemeinschaftsorgane als auch durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs bezogen war¹. Bis heute gibt es eine auch fruchtbare Spannung zwischen dem Rechtssetzungsanspruch der Union einerseits und der Aufrechterhaltung nationaler Eigenständigkeit, nicht zuletzt auch der Organisations- und Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten andererseits.

Die Rechtsgemeinschaft wird nicht nur durch das im Wege des Vertragsschlusses generierte Primärrecht hergestellt, sondern auch und in besonderem Maße durch das auf seiner Grundlage erlassene und in den Mitgliedstaaten zu einem großen Teil unmittelbar wirksame Sekundärrecht sowie durch eine dynamische Rechtsprechung und Rechtsfortbildung durch einen europäischen Gerichtshof. Die Perspektive der „integration through law“ prägt bis heute die Wahrnehmung der Integrationsfortschritte: In den Integrationsverträgen wird der sichtbare Ausbau der institutionellen Strukturen von einer Erweiterung der Kompetenzen der Gemeinschaft begleitet, wobei diese Erweiterung hernach in dem Erlass neuen Sekundärrechts sichtbar wird. Die Umsetzung des Unionsrechts wird in allererster Linie an dem Erlass entsprechender Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten gemessen. Von der Kommission angestregte Vertragsverletzungsverfahren

¹ *Joseph H.H. Weiler*, *The Community System: The Dual Character of Supranationalism*, in: *Yearbook of European Law* Bd. 1 (1982), S. 267-306; *M. Cappelletti/m Secombe/J.H.H. Weiler* (Hrsg.), *Integration Through Law – Europe and the American Federal Experience*, vol. 1, Den Haag 1986; wegen einer Bewertung des „integration through law“-Ansatzes siehe *Antoine Vauchez*, ‘Integration-through-Law’. Contribution to a Socio-history of EU political Commonsense (EUI Working Papers RSCAS 2008/10), San Domenico de Fiesole 2008.

konzentrieren sich vornehmlich auf die Umsetzung durch nationales Recht. Wie das Unionsrecht oder nationale Umsetzungsrecht implementiert wird, wird nicht systematisch überprüft; die Praktikabilität wäre fraglich, jedenfalls solange es nicht geeignete Aufsichtsstrukturen gibt, die zudem mit erheblichen Bürokratiekosten verbunden wären.

Ungeachtet der fortbestehenden Konzentration auf die Rechtslage, das *law in the books*, deutet sich jedoch eine Neuorientierung der Integrationspolitik der europäischen Institutionen, insbesondere der Kommission, dahingehend an, dass zunehmend das *law in action*¹, einschließlich der administrativen, sozialen und kulturellen Voraussetzungen einer wirksamen Implementierung, in den Blick genommen wird. Aussagekräftig ist der kürzlich erschienene Bericht zum Thema „Rethinking Europe’s ‚Rule of Law‘ and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma“, der im Auftrag der OECD und der Europäischen Kommission nach Konsultation einer Expertengruppe, der unter anderem der Europäische Ombudsman angehörte, verfasst wurde². Mit Blick auf die Voraussetzungen für die Aufnahme eines Staates in die Europäische Union (sog. Kopenhagener Kriterien)³, ins-

¹ Die Unterscheidung von „law in the books“ und „law in action“ geht auf *Roscoe Pound* zurück; vgl. *ders*, *Law in the Books and Law in Action*, *American Law Review* 44 (1910), 12 ff; *ders*, *The Spirit of the Common Law*, 1921, Neuausgabe New Brunswick 1999, S. 56.

² Kalypso Nicolaidis/Rachel Kleinfeld, *Rethinking Europe’s ‚Rule of Law‘ and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma* (SIGMA-Paper No. 49), Paris (OECD) 2012.

³ Vgl. die vom Europäischen Rat von Kopenhagen (21./22.6.1993) festgelegten Voraussetzungen für die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes unter 7 A III (Bulletin der EG 6-1993, S. 13): „Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muß der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben [...]“. Weitere Kriterien sind die „Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union

besondere die Forderung der Herstellung einer tragfähigen demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung, betont der Bericht, dass in Beitrittsverfahren stärker auf die nachhaltige Entwicklung einer Rechtsstaatskultur, einer „culture of the ‚Rule of Law‘“ geachtet und generell bei der Evaluierung die Analyse der sozio-kulturelle Wirklichkeit eine größere Rolle spielen müsse¹. Bislang musste in der Tat der Eindruck entstehen, dass die Beitrittsreife europäischer Staaten im Wesentlichen nach dem Vorliegen entsprechenden nationalen Umsetzungsrechts beurteilt wurde. Die Rechtsstaatlichkeit etwa wurde neben Verfassungsgarantien an gesetzlichen Regelungen zum Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtsschutz gemessen. Aus der gewiss vorhandenen Erkenntnis, dass der Erlass eines rechtsstaatlichen Standards entsprechenden Verwaltungsverfahrensgesetzes noch nicht ein effektiv rechtsstaatliches Verfahren garantiert, schien man bislang kaum Konsequenzen gezogen zu haben, wohl im Vertrauen auf eine sich schrittweise entfaltende Konvergenzwirkung rechtlicher Vorgaben.

Obwohl der Bericht in erster Linie das Vorgehen bei künftigen Beitritten im Blick hat, ist die Betonung der für ein Gelingen der europäischen Integration maßgeblichen außerrechtlichen Voraussetzungen von genereller Bedeutung. Sollen die Unionspolitiken in der gesamten Union greifen, ist eine im Wesentlichen gleichwertige Implementierung des EU-Rechts unerlässlich. Die Union muss stärker auch als Implementationsgemeinschaft begriffen werden. Diese Dimension wird in Artikel 197 AEUV angesprochen, wenn er in Abs. 1 statuiert, dass die für das ordnungsgemäße Funktionieren der Union entscheidende effektive Durchführung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten als Frage von gemeinsamem Interesse anzusehen ist. Insoweit besteht freilich ein Spannungsverhältnis zu dem Prinzip der sog. Organisations- und Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten². Diese ist

standzuhalten“ und die Übernahme der „aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen“.

¹ Ebd., S. 19 ff.

² Dazu *Thomas von Danwitz*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Heidelberg 2008, S. 302 ff.; *Diana-Urania Galetta*, *Procedural Autonomy of EU Member States*:

durch die immer dichteren Vorgaben des Unionsrechts ohnehin geschrumpft. Das Konzept der Implementationsgemeinschaft muss den verbleibenden selbstbestimmten Vollzug der nationalen Verwaltung jedoch nicht beseitigen, sondern kann im Gegenteil eigenständige Lösungen der Mitgliedstaaten unterstützen, wenn die Effektivität der Implementierung gerade dadurch besser erreicht werden kann.

Bereits bisher hat die Europäische Gemeinschaft bzw. Europäische Union zur Verbesserung der Implementation des Unionsrechts differenzierte rechtliche Instrumente entwickelt (II.). Zunehmend werden aber auch außerrechtliche Maßnahmen zur Transformation der nationalen Verwaltungskulturen sichtbar (III.). Dadurch wird das Steuerungsarsenal der Europäischen Union erweitert. Die in der Europäischen Union verfolgten Ansätze zu einem Kulturwandel in der Öffentlichen Verwaltung können auch für Transformationsländer wie Georgien von Interesse sein (IV.).

II. Steuerung der Implementierung des Unionsrechts durch Recht

Aus der Erkenntnis heraus, dass die Festlegung materiell-rechtlicher Standards nicht automatisch zu ihrer gleich effektiven Anwendung und Implementierung führt, verstärkte der Gemeinschaftsgesetzgeber seit den 1980er Jahren die Intensität der Einwirkungen auf das Verwaltungsverfahren¹. Zwar hatte es früh auch punktuelle Verfahrensvorgaben etwa bei Produktzulassungen gegeben; nunmehr werden jedoch relativ umfassende Regelungen für größere Felder des Verwaltungshandelns getroffen. Beispiele für entsprechende Rechtsakte bilden die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten

Paradise Lost?, Berlin/ Heidelberg 2010.

¹ Näher *Karl-Peter Sommermann*, Veränderungen des nationalen Verwaltungsrechts unter europäischem Einfluss – Analyse aus deutscher Sicht, in: J. Schwarze (Hrsg.), Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts. Rechtsvergleichende Analysen, Baden-Baden 2008, S. 181, 184 ff.

Projekten¹, die Richtlinien zur Regelung bzw. Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge² und die Verordnung zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften aus dem 1992³, der auch Regelungen zur Rücknahme und zum Widerruf von Verwaltungsakten enthält. Die aktuellen Beratungen über ein Verwaltungsverfahrenrecht der Europäischen Union⁴ beziehen sich zunächst, auch mangels einer umfassenden Kompetenz der Union, zwar nur auf die Unionsorgane. Die Regelungen werden aber auch Vorbildwirkung für die nationalen Verwaltungssysteme entfalten.

Seit den 90er Jahren ist verstärkt auch das Verwaltungsorganisationsrecht Gegenstand der Sekundärrechtsetzung⁵. Der Europäische Gerichtshof hatte bereits in seinem „Schaffleischurteil“ aus dem Jahr 1990 (Prämienzahlung nur unter bestimmten, auch organisatorisch abzusichernden Voraussetzungen) zum Ausdruck gebracht, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die zur ordnungsgemäßen Durchführung des Gemeinschaftsrechts notwendige

¹ Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 1985 Nr. L 175 v. 5.7.1985, S. 40.

² Vgl. nur die Richtlinie 89/665/EWG des Rates vom 21.12.1989 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Nachprüfungsverfahren im Rahmen der Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge, ABl. 1989 Nr. L 395 vom 30.12.1989, S. 33.

³ Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. 1992 Nr. L 302 vom 19.10.1992, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1791/2006 des Rates vom 20. November 2006, ABl. 2006 Nr. L 363 vom 20.12.2006, S. 1.

⁴ Vgl. den Report with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INI), Doc. EP A7-0369/2012; näher zu dem Vorhaben *Annette Guckelberger/Frederic Geber*, Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht vor seiner unionsrechtlichen Kodifizierung?, Baden-Baden 2013.

⁵ Vgl. *Sommermann*, Veränderungen des nationalen Verwaltungsrechts (Anm. 8), S. 188 ff.

Verwaltungsorganisation bereitzustellen¹. Der Sekundärgesetzgeber der Europäischen Union hat vor allem im Zusammenhang mit der Ausgestaltung des Regulierungsrechts, sei es im Bereich Telekommunikation, sei es im Bereich Energie, Vorgaben getroffen, die letztlich nur im Rahmen unabhängiger Regulierungsbehörden zu implementieren sind².

Das letztgenannte Beispiel deutet bereits darauf hin, dass die Verfahrens- und Organisationsvorgaben ihre Wirkung nicht immer nur auf direktem Wege entfalten, sondern teilweise auch indirekt eine Europäisierung bewirken. Diese zu den dargestellten direkten Formen der Europäisierung hinzutretenden Phänomene einer Transformation der nationalen Rechtsordnungen ist von besonderem Interesse, da sie nicht immer gleich als durch das Unionsrecht induzierte Veränderungen zu erkennen sind.

Wie an anderer Stelle gezeigt³ und hier nicht weiter zu vertiefen, lassen sich vier Fallgruppen der indirekten Europäisierung unterscheiden: Erstens die funktionelle Anpassung, zweitens sogenannte Spill-over-Effekte, drittens wettbewerbsbedingte Anpassungen und viertens Transnationalisierungsphänomene.

III. Effektivierung der Implementierung durch Veränderung der Verwaltungskultur

Trotz der durch Recht direkt oder indirekt bewirkten Angleichungen der prozeduralen Standards und organisationalen Strukturähnlichkeiten, die sich in entsprechenden nationalen Rechtsnormen niederschlagen, weist die Implementierung des Unionsrechts wie eingangs erwähnt, erhe-

¹ EuGH, Rs. C-8/88 (Deutschland/Kommission), Slg. 1990, S. I-2355, 2360 f. (Rdnr. 20).

² Vgl. *Gabriele Britz*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund?, in: EuR Bd. 2006, S. 46 ff., sowie die Beiträge in Michael Fehling/Matthias Ruffert (Hrsg.), *Regulierungsrecht*, Tübingen 2010.

³ Vgl. *Sommermann*, Veränderungen des nationalen Verwaltungsrechts (Anm. 8), S. 193 ff

bliche Unterschiede auf. Diese beruhen zum einen auf der fortbestehenden Einordnung der gemeinschaftsrechtlich determinierten Regelungen in die jeweiligen Strukturen des nationalen Verwaltungsrechts und in die nationale Verwaltungsorganisation, zum anderen auf den Unterschieden der Verwaltungskulturen der Mitgliedstaaten. Es gibt nach wie vor stark kontextabhängige institutionelle Identitäten und unterschiedliche korporative und individuelle Werthaltungen. Eine im Jahr 1988 erschienene, von *Heinrich Siedentopf* und *Jacques Ziller* herausgegebene Studie „Making European Policies Work – L’Europe des Administrations?“¹, hat die naheliegende Annahme bestätigt dass das Unionsrecht oder das in seiner Umsetzung ergangene nationale Recht im Wesentlichen in gleicher Weise angewendet wird wie das originäre nationale Recht. Die Studie stützte sich auf eine Untersuchung der Implementierung von 17 ausgewählten Richtlinien zum Umweltschutz in den damals zehn Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft.

Es ist daher naheliegend, dass sich die Unionsorgane nicht nur mit dem rechtlichen Überbau der nationalen Verwaltungen befassen, sondern zunehmend auch mit den die Rechts- und Verwaltungswirklichkeit tragenden Substrukturen, namentlich mit den verwaltungskulturellen Grundlagen. Zur „Verwaltungskultur“ rechnet man im engeren Sinne die „Orientierungsmuster“ (Meinungen, Einstellungen und Werthaltungen), die das Verhalten der in der Öffentlichen Verwaltung tätigen Personen bestimmen², in einem weiteren Sinne auch die formalen und informalen

¹ Heinrich Siedentopf/Jacques Ziller (Hrsg.), *Making European Policies Work – The Implementation of Community Legislation in the Member States/L’Europe des Administrations?*, Bd. 1: *Comparative Syntheses/Synthèses comparatives*, Bd. 2: *National Reports/Rapports nationaux*, Bruxelles 1988.

² Vgl. *Werner Jann*, *Staatliche Programme und „Verwaltungskultur“*. Bekämpfung des Drogenmissbrauchs und der Jugendarbeitslosigkeit in Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, Opladen 1983, S. 28 ff. Für *O. P. Dwivedi* handelt es hierbei bereits um eine weites Verständnis, vgl. *ders.*, *Administrative Culture and Values: Approaches*, in:

Kommunikations-, Verfahrens- und Organisationsformen, die die Verwaltung eines Landes sowohl im Binnenbereich als auch in ihrer Wechselbeziehung mit den Bürgern prägen.

Bei einer Betrachtung der Verwaltungskulturen der EU-Mitgliedstaaten sind zunächst Veränderungen in den Blick zu nehmen, die gleichsam als Nebeneffekt von Sekundärrechtsakten eingetreten sind und davon zeugen, dass die Veränderung der rechtlichen Oberflächenstrukturen durchaus Tiefenwirkungen entfalten können. Als Beispiel mögen die seit den 90er Jahren besonders dynamischen Entwicklungen im Bereich der Verbesserung der Transparenz sowie, als eines ihrer Kernelemente, des Informationszugangs dienen. Staaten, die bereits früher den Informationszugang unabhängig von individueller Betroffenheit eröffnet hatten, wie insbesondere die skandinavischen Staaten oder auch – seit den 70er Jahren – beispielsweise Frankreich¹, haben die Zugangsrechte erweitert². Andere Staaten, zu denen neben dem Vereinigten Königreich³ auch Deutschland gehört⁴, haben sich vom Prinzip der begrenzten Aktenöffentlichkeit im Zuge der allge-

Joseph G. Jabbara/O.P. Dwivedi (eds.), *Administrative Culture in a Global Context*, Wgitby (ON): de Sitter Publications, 2005, p. 19, 20 (“... administrative culture, understood here in its broadest sense as the modal pattern of values, beliefs, attitudes and predispositions that characterize and identify any given administrative system”).

- ¹ Bereits das Gesetz Nr. 78-753 vom 17.7.1978 (J.O. v. 18.7.1978) in der Fassung des Gesetzes Nr. 79-5877 vom 11.7.1979 (J.O. v. 12.7.1979) regelte ausführlich die „liberté d'accès aux documents administratifs“.
- ² Vgl. für Frankreich insbesondere die Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (J.O. v. 13.4.2000), insbesondere Titel I : « Dispositions relatives à l'accès aux règles de droit et à la transparence »).
- ³ Vgl. den Freedom of Information Act 2000 (2000 chapter 36).
- ⁴ Vgl. auf Bundesebene das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) vom 5.9.2005 (BGBl. I, S. 2722) sowie die entsprechenden Landesgesetze.

meinen Öffnungswelle abgewandt und einen allgemeinen Anspruch auf Informationszugang eingeräumt. Der Rechtfertigungsdruck der Regierungen bzw. der Parlamente in den Staaten, die noch kein Informationsfreiheitsgesetz besitzen, ist erheblich. In den Reformdebatten und neuen Gesetzen treten neben rechtsstaatliche und managerialistische Überlegungen zunehmend demokratisch-funktionale Erwägungen, wie etwa das Beispiel Spaniens zeigt¹. Insbesondere legt Transparenz des Staatshandelns die Verantwortlichkeiten offen².

Zu einer Veränderung der nationalen Verwaltungskulturen trägt indirekt auch die Zunahme europäischer Verwaltungszusammenarbeit³ bei. Fachspezifische Verfahrensregelungen zur Zusammenarbeit sowohl im vertikalen Verhältnis zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten als auch im horizontalen Verhältnis letzterer untereinander finden sich in einer Reihe von Richtlinien, etwa im Produktzulassungsrecht⁴, andere Regelungen beispielsweise im europäischen Unions- und Völkerrecht der polizeilichen Zusammenarbeit⁵. Mit einem weiten Anwendungsbereich regelt die eu-

¹ Vgl. die Präambel (Exposición de motivos), sub I, des spanischen Transparenzgesetzes von 2013 (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Vgl. auch § 1 des (deutschen) Hamburgischen Transparenzgesetzes v. 19.6.2012, GVBl. 2012, 271.

² Vgl. *Karl-Peter Sommermann*, La exigencia de una Administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del Estado de Derecho, in: R. García Macho (ed.), *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Madrid 2010, S. 11, 19, 21.

³ Zu den Formen europäischer Verwaltungszusammenarbeit und der Einbindung nationaler Behörden in europäische Verfahren der Entscheidungsfindung näher Gernot Sydow, *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*, Tübingen 2004, und Thorsten Siegel, *Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund*, Tübingen 2009.

⁴ Siehe beispielsweise die Verordnung (EG) Nr. 258/97 über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten, ABl. 1997 Nr. L 43, S. 1.

⁵ Vgl. z.B. die im Beschluss des Rates vom 6.4.2009 zur Errichtung des

ropäische Dienstleistungsrichtlinie¹ im Einzelnen Kooperationspflichten der Mitgliedstaaten, die in ihrer Struktur und Detailliertheit bislang beispiellos sind². Ihrer Effektivierung dient das bei der Kommission angesiedelte Binnenmarkt-Informationssystem, das freilich eine Reihe praktischer, insbesondere sprachenbezogener Fragen nicht ohne weiteres lösen kann³. Die meisten Staaten haben den unionsrechtlichen prozeduralen Vorgaben zur europäischen Zusammenarbeit in den allgemeinen Umsetzungsregelungen zur Dienstleistungsrichtlinie Rechnung getragen. In Deutschland wurde das geschärfte europäische Verwaltungskooperationsrecht in das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)⁴ integriert (vgl. §§ 8a-8e des Gesetzes). Wenngleich das europäische Kooperationsverwaltungsrecht erst in Ansätzen Eingang in die Kodifikationen des allgemeinen

Europäischen Polizeiamts (Europol), ABl. 2009 Nr. L 121, S. 37, geregelte Zusammenarbeit.

- ¹ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. Nr. L 376, S. 36.
- ² Zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in den EU-Mitgliedstaaten vgl. Ulrich Stelkens/Wolfgang Weiss/Michael Mirschberger (Hrsg.), *The Implementation of the EU Services Directive*, Den Haag 2012; zu Deutschland näher *Karl-Peter Sommermann*, *La transposición de la Directiva de servicios en Alemania: Cambios en el régimen de intervención de actividades*, in: L. Sasado Casado/J. R. Fuentes i Gasó/J. Gifreu Font (Hrsg.), *Prestación de servicios, administraciones públicas y Dereche Administrativo*, Valencia 2013, S. 71 ff.
- ³ Vgl. *Franziska Kruse*, *Das Verwaltungsverfahrensgesetz und die Jahreszeiten – Die raison d'être der Europäischen Zusammenarbeit*, in: H. Hill (Hrsg.), *Verwaltungsmodernisierung 2010*, Baden-Baden 2010, S. 169, 187 f.; *Lorenz Prell*, *Verwaltungszusammenarbeit im Binnenmarkt*, in: M. Burgi/K. Schönenbroicher (Hrsg.), *Die Zukunft des Verwaltungsverfahrensrechts*, Baden-Baden 2010, S. 48, 55 f.
- ⁴ Verwaltungsverfahrensgesetz (des Bundes) vom 25.6.1976 (BGBl. 1976 I, S. 1253), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.8.2009 (BGBl. 2009 I 2827).

Verwaltungsverfahren gefunden hat, lässt sich doch unschwer voraussagen, dass es sich hier um einen Bereich im Moment zwar noch verhalten-er, aber potentiell hoher Entwicklungsdynamik handelt, der die nationalen Verwaltungskulturen nicht unberührt lassen wird.

Mittlerweile, und dies ist hier von besonderem Interesse, wird die Veränderung der nationalen Verwaltungskulturen nicht nur als erwünschter Nebeneffekt begrüßt, sondern ergreifen die Unionsorgane auch Maßnahmen, die, ohne dass dies expliziert würde, eine Transformation der nationalen Verwaltungskulturen herbeiführen sollen. Deutlich zielen das in Art. 41 der Europäischen Grundrechtecharta verankerte Recht auf gute Verwaltung¹ und seine rechtlichen und metarechtlichen Ausformungen auf eine Annäherung der verschiedenen Verwaltungskulturen in bestimmten Kernbereichen. Zwar gelten das in Art. 41 der Grundrechtecharta niedergelegte Grundrecht auf gute Verwaltung und der zu seiner Konkretisierung vom Europäischen Bürgerbeauftragten entwickelte Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis² zunächst nur für die Unionsorgane; die in ihnen entfalteten Standards sind indes Teil einer gesamteuropäischen Debatte, die auch im Europarat geführt wird und dort beispielsweise in der an die Mitgliedstaaten gerichteten Empfehlung des Ministerkomitees zur guten Verwaltung aus dem Jahre 2007³ Gestalt gewonnen hat.

Sowohl im Kodex als auch in der Empfehlung stehen rechtsstaatliche und bürgerfreundliche Verfahrensweisen im Vordergrund, im Kodex werden zusätzlich persönliche Verhaltensstandards niedergelegt. Die in

¹ Auf nationaler Ebene ausdrücklich zuerst in Art. 21 der finnischen Verfassung verankert.

² Vgl. zu diesem am 6.9.2001 vom Europäischen Parlament angenommenen Kodex und weiteren Kodizes *José Martínez Soria*, Die Kodizes für gute Verwaltungspraxis—ein Beitrag zur Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts der EG, in: EuR Bd. 36 (2001), S. 682 ff.

³ Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration (im Vorspann Hinweis auf die früheren Empfehlungen zu Standards des Verwaltungshandelns).

den USA bereits vor längerer Zeit geführte Debatte über die Ethik des öffentlichen Dienstes¹ hat alle europäischen Staaten erfasst. Auffällig ist, dass *Ethic Codes* oder *Codes of Conduct*, die teilweise als außerrechtliche Verhaltensdirektiven Gegenstand der Personalführung sind, zunehmend mit dem Recht verknüpft werden, wie es in Frankreich schon länger hinsichtlich der professionellen Deontologie der Fall war². Ein jüngeres Beispiel bildet das spanische Basisstatut über den öffentlichen Dienst aus dem Jahre 2007, das in einem eigenen Kapitel einen detaillierten Verhaltenskodex (*Código de conducta*) normiert³. Die dort niedergelegten Pflichten gehen weit über die im deutschen Beamtenrecht niedergelegten Grundpflichten der Beamten hinaus. Bemerkenswert ist auch der britische Constitutional Reform and Governance Act 2010⁴, der den Erlass eines Verhaltenskodex für den öffentlichen Dienst vorschreibt. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die aktuelle Ethikdiskussion, die rechtliche und außerrechtliche Verhaltensstandards verknüpft, zu deutlichen Veränderungen bei der Gestaltung von Verwaltungsverfahren und einer Annäherung der Verwaltungskulturen beitragen wird.

IV. Welche Erkenntnisse lassen sich für die Transformationsländer gewinnen?

Die erste und Haupteckstein muss lauten, dass die Herstellung einer effektiv und effizient sowie nach rechtsstaatlichen Grundsätzen arbeitenden

¹ Dazu *Karl-Peter Sommermann*, Brauchen wir eine Ethik des öffentlichen Dienstes?, in: *Verwaltungsarchiv* Bd. 89 (1998), S. 290, 292 ff.; *Nathalie Behnke*, Ethik in Politik und Verwaltung. Entstehung und Funktionen ethischer Normen in Deutschland und den USA, Baden-Baden 2004, S. 137 ff.

² Vgl. *Nicole Decoopman*, Droit et déontologie : contribution à l'étude des modes de régulation, in : *Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie*, Les usages sociaux du droit, Paris 1989, S. 88 ff.

³ Siehe Art. 52 ff. des Gesetzes 7/2007 (*Ley 7/2007*, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público), B.O.E. núm. 89 v. 13.4.2007.

⁴ 2010 Chapter 25.

Öffentlichen Verwaltung nicht allein durch Rechtsreformen erreicht werden kann. Allerdings ist ein Rechtsrahmen, der die rechtsstaatlichen Grundsätze und Handlungsmaßstäbe, insbesondere auch die Verfahrensstandards konkretisiert, dafür unverzichtbar.

Die Schaffung einer rechtsstaatlichen Verwaltungskultur muss bei der Aus- und Weiterbildung der Verantwortlichen im öffentlichen Sektor ansetzen. Verhaltenskodizes wie der erwähnte Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis und die Empfehlung des Europarats zur guten Verwaltung¹ können eine Orientierung bieten und in der Ausbildung insbesondere eine Basis für die Diskussion über Verhaltensmuster oder auch die kritische Reflexion von Fallbeispielen. Vor allem aber geht es um die Veränderung von Werthaltungen, die rechtsstaatliches Verhalten konterkarieren. Dabei handelt es sich freilich nicht allein um eine Frage der Rechts- und Verwaltungskultur, sondern auch um eine solche der politischen und gesamtgesellschaftlichen Kultur.

Über die Ethik der Republik hat insbesondere die politische Aufklärungsphilosophie nachgedacht. Für unsere Diskussion ist hilfreich, was *Montesquieu* in seinem im Jahr 1748 erschienenen Werk über den „Geist der Gesetze“ den Zusammenhang zwischen Persönlichkeitsbildung und Staats- bzw. Regierungsform geschrieben hat. Als ein Ergebnis seiner vergleichenden Untersuchungen stellte er fest, dass despotische Regierungen auf Einschüchterung und Angst, die Monarchie auf Ehre, die Republik aber, als die anspruchsvollste Staatsform, auf die Tugend aufbauten.² Die Tugend der Bürger, die in der Liebe zu den Gesetzen und zum Vaterland Ausdruck finden müsse, sei insbesondere für das Funktionieren der Demokratie unerlässlich, in der die Regierung letztlich jedem einzelnen Bürger anvertraut sei³. Ganz im Sinne Montesquieus bestimmte die französische Verfassung von 1791,

¹ Siehe oben Anm. 32 u. 33.

² *Montesquieu*, *De l'esprit des lois*, 1748, Livre IV, Chap. 1 ff. ; benutzte Ausgabe : *Montesquieu*, *Œuvres complètes* (ed. R. Caillois), Bd. 2, Paris 1951, 225, 261 ff.

³ Livre IV, Chap. 5 (ebd., 266 f.).

dass allen Bürgern ein kostenloser Schulunterricht zur Verfügung gestellt werden solle, durch Nationalfeiertage die Erinnerung an die Französische Revolution bewahrt, die Brüderlichkeit zwischen den Bürgern gepflegt und die innere Bindung der Bürger an Verfassung, Vaterland sowie die Gesetze befördert werden solle. Übertragen in die heutige Zeit bedeutet dies, dass ein funktionierender demokratischer Verfassungsstaat darauf angewiesen ist, dass die in der Verfassung niedergelegten Werte auch in der Gesellschaft gelebt werden und daraus eine Rechtstreue der Bürger erwächst.

Allerdings sollte mit Maßnahmen zur Veränderung der Verwaltungskultur nicht gewartet werden, bis sich die Gesellschaft insgesamt geändert hat. Die Öffentliche Verwaltung steht in besonderer Verantwortung, nicht zuletzt durch ihre Verpflichtung auf die demokratisch verabschiedete Verfassung, und wirkt durch ihr Verhalten gesellschaftlich prägend. Durch sie muss der Rechtsstaat für die Bürger konkret erfahrbar werden.

ხეჩოიანი ტ. ბ.

სომხეთის რესპუბლიკის სახელმწიფო მმართველობის აკადემია
პრორექტორი საერთაშორისო ურთიერთობების დარგში
„საჯარო მმართველობა და საჯარო ფინანსები“-ს
კათედრის დოცენტი

საჯარო მოსამსახურეების გადამზადება და კვალიფიკაციის ამაღლება სომხეთის რესპუბლიკაში

წინამდებარე კვლევის მიზანია, მოახდინოს იმ ვარიანტების ანალიზი, რომლებიც შეეხება სომხეთის რესპუბლიკაში საჯარო მოსამსახურეების გადამზადების პროგრამების გაუმჯობესების პოლიტიკას.

იმ საჭიროებების შესწავლის მიზნით, რომლებიც დაკავშირებულია საჯარო მოსამსახურეების გადამზადების პროცესთან, განსხვავებული მოსაზრებებისა და მიდგომების გარკვევის, ასევე ამ საფუძველზე ანალიზის განხორციელებისა და რეკომენდაციების შემუშავების მიზნით, ჩატარდა გამოკითხვა საჯარო სამსახურის თითქმის ყველა იმ სუბიექტს შორის, რომლებიც მონაწილეობდნენ გადამზადების პირველსა და მეორე პროგრამებში. საექსპერტო გამოკითხვები ჩატარდა მაღალი თანამდებობის პირთა, შესაბამისი უწყებების აპარატის ხელმძღვანელ პირთა, აგრეთვე იმ პირთა შორის, რომლებიც პასუხისმგებელი იყვნენ ტრენინგების ორგანიზაციასა და ტრენერთა შერჩევაზე. შერჩევითი პრინციპით ჩატარებულ გამოკითხვაში მონაწილეობდა 325 საჯარო მოსამსახურე, რის შედეგადაც გამოვლინდა გადამზადების პროგრამების სუსტი და ძლიერი მხარეები.

ზოგიერთი საკითხისა და გამოწვევების გათვალისწინებით, რომლებიც დაკავშირებულია საჯარო მოსამსახურეების გადამზადების სისტემასთან, ავტორი რეკომენდაციებსაც იძლევა, რომელთა რეალიზებაც სასურველია აღნიშნულ სფეროში გადამზადების სისტემის გაუმჯობესების უზრუნველყოფის მიზნით.

სომხეთის რესპუბლიკაში (შემდგომში: სრ) სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში გადამზადება აუცილებელი პროცესის სახით დაინერგა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ სრ-ის კანონის მიღებისა და საჯარო სამსახურის სისტემის დანერგვის გზით (2002წ.).

გადამზადება ნიშნავს საჯარო მოსამსახურეების პროფესიული ცოდნისა და უნარ-ჩვევების თანამიმდევრულ გაუმჯობესებას.

საჯარო მოსამსახურეთა გადამზადების პროცესს ორგანიზებასა და კოორდინაციას უწევს საჯარო სამსახურის საბჭო შესაბამის ორგანოებთან თანამშრომლობის გზით.

ყოველი საჯარო მოსამსახურე სამ წელიწადში ერთხელ გადის გადამზადების სავალდებულო კურსს.

საჯარო მოსამსახურის გადამზადება ხორციელდება იმ განაცხადის საფუძველზე, რომელსაც წარადგენს შესაბამისი უწყების აპარატის უფროსი.

გადამზადების ტრენერთა კანდიდატებსა და გადამზადების პროგრამებს ამტკიცებს საბჭო. ამასთან, ხარჯებს, რომლებიც დაკავშირებულია გადამზადების პროცესთან, გაიღებს სახელმწიფო ბიუჯეტი და დაფინანსების ის სხვა წყაროები, რომლებიც არ იკრძალება სრ-ის კანონმდებლობით.

საჯარო მოსამსახურეთა პირველი გადამზადება განხორციელდა იმ პროგრამების შესაბამისად, რომლებიც შეიმუშავა სრ-ის მმართველობის სკოლამ (რომელიც შემდგომში რეორგანიზებულ იქნა სრ-ის სახელმწიფო მმართველობის აკადემიად) და რომლებიც დაამტკიცა საჯარო სამსახურის საბჭომ.

მოსამსახურეთა პირველ გადამზადებას წინ უსწრებდა საჯარო მოსამსახურეთა ატესტაცია.

თავდაპირველად გადამზადება გაიარა 5703 მუშაკმა, რომლებიც საჯარო მოსამსახურეებად ითვლებიან გადამზადების პირველი პროგრამების შესაბამისად.

კვლევები გვიჩვენებენ, რომ გადამზადების პირველ პროგრამებს საფუძვლად დაედო შემდეგი ძირითადი პრინციპები და მიდგომები:

- სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში სრ-ის კონსტიტუციის დებულებების, კერძოდ, სახელმწიფო მმართველობის კონსტიტუციური საფუძვლების, პრეზენტაციისა და ინტერპრეტაციის პრაქტიკის დანერგვა;
- საჯარო სამსახურის სისტემის დანერგვის მთელი ფილოსოფიის, მოცემული სისტემის უწყებების როლისა და მათი რეგულირების მექანიზმების დანვრის მთლიანი პრეზენტაცია;
- მმართველობითი უნარ-ჩვევების სწავლების პრაქტიკის განმტკიცება, მისი მნიშვნელობის ამაღლება სახელმწიფო მმართველობის სისტემის ეფექტური ფუნქციონირების უზრუნველყოფის საქმეში.

2002 წელს საჯარო სამსახურის საბჭოს გადამწყვეტილებით დამტკიცდა გადამზადების პირველი ეტაპის ოთხი პროგრამა საჯარო სამსახურის უმაღლესი, მთავარი, წამყვანი და უმცროსი თანამდებობრივი კატეგორიებისათვის. პროგრამები ოთხი ნაწილისგან შედგება:

- სახელმწიფო მმართველობის კონსტიტუციური საფუძვლები;
- კანონმდებლობა სამოქალაქო სამსახურის შესახებ;
- მმართველობის პროცესთან დაკავშირებული უნარ-ჩვევები, როგორცაა აზროვნება და სხვადასხვა სიტუაციებში ორიენტაცია;
- ჩათვლა.

ოთხივე თანამდებობრივი კატეგორიისთვის გათვლილი გადამზადების პირველი ნაკადის პროგრამებისათვის განკუთვნილია 75 საათი, ამასთან გადამზადების პროგრამა დასრულებულ უნდა იქნეს ორი კვირის განმავლობაში. თუმცა პროგრამების გასავლელად გამოყოფილი საათების რაოდენობა განსხვავებულია ნაწილების მიხედვით. გამონაკლისს წარმოადგენს ნაწილი ჩათვლა, რომლისთვისაც გათვალისწინებულია საათების ერთნაირი რაოდენობა (6 საათი) ყველა თანამდებობრივი კატეგორიისათვის.

ქვემოთ მოცემულია საათების საერთო რაოდენობის ცხრილი, რომელიც გათვალისწინებულია გადამზადების პირველი პრო-

გრამის ფარგლებში საჯარო სამსახურის თანამდებობრივი კატეგორიებისათვის:

ცხრილი 1

დროის მონაკვეთის გადანაწილება საჯარო სამსახურის თანამდებობრივი კატეგორიების მიხედვით

საჯარო სამსახურის თანამდებობრივი ჯგუფები	გადამზადების პროგრამის შემადგენელი ნაწილები		
	საჯარო სამსახურის კონსტიტუციური საფუძვლები	საჯარო სამსახურის კანონმდებლობა	მმართველობითი უნარ-ჩვევები
უმალესი	12	22	32
მთავარი	14	24	28
წამყვანი	16	22	28
უმცროსი თანამდებობის პირი	20	24	22

არსებობს უმნიშვნელო განსხვავება საათების რაოდენობას შორის, რომლებიც გამოყოფილია თანამდებობრივი კატეგორიების მიხედვით სეგმენტებისათვის „სახელმწიფო მმართველობის კონსტიტუციური საფუძვლები“ და „საჯარო სამსახურის კანონმდებლობა“.

საათების რაოდენობის მესამე ნაწილი, გამოყოფილი ყველა თანამდებობრივი კატეგორიისათვის, გათვალისწინებულია სეგმენტისათვის „საჯარო სამსახურის კანონმდებლობა“, რაც განპირობებულია საჯარო სამსახურის სისტემის დანერგვის აუცილებლობით და გამყარებით.

არსებობს მნიშვნელოვანი განსხვავება საათების რაოდენობის თვალსაზრისით, რომლებიც გამოყოფილია სეგმენტისათვის

„მმართველობითი უნარ-ჩვევები.“ ასე, მაგალითად, თუ გადამზადების პროგრამაში უმაღლესი თანამდებობრივი თანრიგისათვის მმართველობითი უნარ-ჩვევებისათვის გათვალისწინებული იყო 32 საათი, მთავარი და წამყვანი თანამდებობრივი კლასებისათვის გათვალისწინებულია 28 და უმცროსი თანამდებობის კლასისათვის კი – 22 საათი. ასეთი მიდგომის არჩევის საფუძველი ალბათ ის მოთხოვნებია, რომლებიც გამომდინარეობს თითოეული თანამდებობრივი კატეგორიისათვის განსაზღვრული სამსახურებრივი მოვალეობების საერთო იმ ჩამონათვალიდან, რომელიც განსაზღვრავს ცალკეული თანამდებობრივი კატეგორიისათვის დამახასიათებელ ნიშნებს. და ვინაიდან იმ შემთხვევებში, რომლებიც განსაზღვრულია თანამდებობრივი კლასების რეგლამენტით, საჯარო მოსამსახურეს შეუძლია შეითავსოს სხვა საჯარო მოსამსახურის თანამდებობა, მაშინ ამ მიდგომის ლოგიკა გასაგებია.

ცხრილში წარმოდგენილ მონაცემთა ანალიზი გვიჩვენებს, რომ შეფარდებას „ცოდნა-უნარჩვევები“ საპირისპირო სურათი გააჩნია ცალკეული თანამდებობრივი კატეგორიების მიხედვით, ანუ საათების რაოდენობა, რომელიც გამოყოფილია უნარ-ჩვევებისათვის დაწყებული უმაღლესი კატეგორიიდან და დამთავრებული უმცროსი კატეგორიით, თანდათანობით იკლებს და ცოდნის გადაცემისათვის განკუთვნილი საათების რაოდენობა კი მატულობს.

2003 წლიდან მოყოლებული, საჯარო მოსამსახურეთა გადამზადებას ახორციელებდნენ სასწავლო დაწესებულებები საჯარო მოსამსახურეთა გადამზადების პირველი პროგრამების საფუძველზე.

2003 წელს გადამზადების პროგრამების განხორციელებისათვის საჭირო სასწავლო დაწესებულებების შერჩევა განხორციელდა იმ კრიტერიუმების მიხედვით, რომლებიც განსაზღვრა საბჭომ (მასწავლებელთა შემადგენლობა, აუდიტორიები, ტექნიკური პირობები და ა. შ.). ამ კრიტერიუმების შესატყვისი სასწავლო დაწესებულებები ჩართული იყვნენ საბჭოს მიერ დამტკიცებულ შესაბამისი სასწავლო დაწესებულებების ნუსხაში.

სასწავლო დაწესებულებების 2003 წლის ჩამონათვალი მოიცავდა 15 სასწავლო დაწესებულებას. 2004-2005 წლებში მათი რიცხვი 7-მდე შემცირდა.

საჯარო მოსამსახურეთა მნიშვნელოვანმა ნაწილმა (29.6%) გადამზადების კურსები სრ-ის სახელმწიფო მმართველობის აკადემიაში გაიარა, რაც განპირობებულია აკადემიის მიერ გადამზადების პროცესში გადამზადების აგრეთვე გასვლითი ფორმების გამოყენებით. სრ-ის სახელმწიფო მმართველობის აკადემიამ გადამზადების გასვლითი ფორმებისათვის გამოიყენა სრ-ში ტაფუშისა და სიუნიკის რაიონები. 2003-2005 წლებში გადამზადების პირველი პროგრამის შემდეგ იმ პირთა რაოდენობა, რომლებმაც გადამზადების პროგრამის გავლის შემდეგ ჩათვლა ვერ მიიღეს, არ არის დიდი – სულ რაღაც 3.4%. ამასთან უნდა აღინიშნოს, რომ იმ პირებს, რომლებმაც ჩათვლება ვერ მიიღეს, განეკუთვნებიან ისეთები, რომლებმაც საპატიო მიზეზით (ავადმყოფობა, მივლინებაში გამგზავრება და სხვა) გააცდინეს მეცადინეობები და გარკვეული დროის გასვლის შემდეგ საბჭომ მისცა მათ შესაძლებლობა, დასწრებოდნენ მომდევნო მეცადინეობებს პირველი პროგრამის ფარგლებში.

პირველი ატესტაციის შემდეგ ატესტაცია ვერ გაიარა საჯარო სამსახურის 132 მუშაკმა, რაც მონაწილეთა მთელი რაოდენობის 2.3% შეადგენს.

თემები, რომლებიც ჩართული იყო გადამზადების პირველ პროგრამაში, ძირითადად, სალექციო ფორმატში განიხილებოდა. ლექციებისა და პრაქტიკული მეცადინეობისათვის გამოყოფილი საათების თანაფარდობა თითოეული თანამდებობრივი კატეგორიისათვის მოცემულია მეორე ცხრილში.

ცხრილი 2

ლექციებისა და სემინარების საათები, გათვალისწინებული საჯარო სამსახურის თანამდებობრივი კატეგორიების მიხედვით

სწავლების მეთოდები	სახელმწიფო სამსახურის თანამდებობრივი ჯგუფები			
	უმაღლესი თანამდებობის პირი	მთავარი მუშაკი	წამყვანი მუშაკი	უმცროსი თანამშრომელი
ლექციები	46	48	46	50
სემინარები	20	18	20	16

როგორც წესი, ინტერაქტიური მეთოდები გამოიყენებოდა მმართველობითი უნარ-ჩვევების სწავლების პროცესში. თუმცა ეს არ ნიშნავს, რომ პროგრამაში ჩართული თემების სწავლებისას სულ არ იყო გამოყენებული სხვა მეთოდები, ისეთები, როგორცაა კითხვა-პასუხი, თავისუფალი მსჯელობები და სხვა.

როგორც სრ-ის სახელმწიფო მმართველობის აკადემიაში, ასევე გადამზადების კურსების განმახორციელებელ სხვა სასწავლო დაწესებულებებში სალექციო ფორმატის გარდა გამოიყენებოდა საქმიანი თამაშების, მრგვალი მაგიდის, ასევე მცირე ჯგუფების ფორმატი და სხვა.

სრ-ში საჯარო მოსამსახურეთა გადამზადების შემდგომი პროგრამების შემუშავებამ და სწავლებამ არსებითი ცვლილებები განიცადა. კერძოდ, სავალდებულო გადამზადების პროგრამებში შეტანილ იქნა სპეციალიზებული, ფუნქციური სფეროები.

გადასინჯულ იქნა სავალდებულო გადამზადების პროგრამების შემუშავებელთა წრე, ანუ საჯარო სამსახურისათვის სავალდებულო გადამზადების პროგრამების შემუშავების, მმართველობითი ჩვევებისა და საერთო პროგრამების (მოდულების) სფეროში პასუხისმგებელ ორგანოდ განისაზღვრა საჯარო სამსახურის საბჭოს აპარატი ან იმავე საბჭოს დავალებით სრ-ის სახელმწიფო მმართველობის აკადემია, მაშინ როცა პასუხისმგებლობა

სპეციალიზებულ პროგრამებზე (მოდულებზე) დაეკისრა სათანადო ორგანოებს. ამდენად, სათანადო ორგანო გადამზადების პროგრამების შემუშავების უშუალო მონაწილედ იქცა. მეტიც, მოცემული ორგანო პასუხისმგებელია ტრენერთა კანდიდატების წარდგენაზე იმ პროგრამებისათვის, რომლებიც მანვე შეიმუშავა. გადამზადების პროგრამა აღარ ითვალისწინებს ჩათვლებს გადამზადების პროგრამის გავლის შემდეგ. ასევე შეიცვალა იმ სუბიექტების წრე, რომლებიც გადამზადებას ახორციელებდნენ. ამჟამად ამ წრეს არ განეკუთვნება მხოლოდ სასწავლო დაწესებულებები და არ არის გამორიცხული საერთაშორისო ორგანიზაციების მონაწილეობის შესაძლებლობაც, ასევე დამოუკიდებელი ინდივიდუალური პედაგოგის მონაწილეობა გადამზადების პროცესის განხორციელებაში.

2006 წლის 15 დეკემბრის მდგომარეობით საჯარო სამსახურის საბჭოს მიერ დამტკიცებულია გადამზადების 25 პროგრამა და ტრენერობის 12 კანდიდატი. მათ რიცხვში შედის აგრეთვე ზოგიერთი სასწავლო დაწესებულება და სამეცნიერო-კვლევითი დაწესებულება, რომლებიც შესაბამისი ორგანოების კონტროლს ექვემდებარება.

სამოქალაქო სამსახურის მოსამსახურეთა გადამზადებასთან დაკავშირებული საჭიროებების შესწავლის, მათი თვალსაზრისებისა და მიდგომების გამოვლენისა და ამის საფუძველზე ანალიზისა და წინადადებათა პაკეტის შემუშავების მიზნით ჩატარდა გამოკითხვა შესაბამისი ორგანოების საჯარო მოხელეთა შორის, რომლებიც მონაწილეობდნენ გადამზადების როგორც პირველ, ასევე შემდგომ პროგრამებში. ჩატარდა საექსპერტო გამოკითხვები შესაბამისი ორგანოების ხელმძღვანელებს, აპარატის ხელმძღვანელებს, გადამზადების ორგანიზატორებსა და მასწავლებელ-ტრენერებს შორის.

შერჩევითი ანკეტირების პროცესში მონაწილეობდა 325 საჯარო მოსამსახურე; ნიშანდობლივია, რომ მათი უმრავლესობა – 254 ადამიანი (78,2%) – მონაწილეობდა გადამზადების როგორც პირველ, ასევე მეორე პროგრამებში. გადამზადების პირველი პროგრამა გაიარა 262 საჯარო მოსამსახურემ (80.6%), მეორე – 317

(97.5%). ქვემოთ მოყვანილ ორ ცხრილში წარმოდგენილია საჯარო მოსამსახურეთა თვალსაზრისები გადამზადებების უარყოფითსა და დადებითი მხარეების შესახებ.

ცხრილი 3

პირველი და მეორე სასწავლო კურსების ნაკლოვანი მხარეები

სასწავლო კურსის ნაკლოვანი მხარეები	საჯარო მოსამსახურეები, რომლებიც უთითებენ პირველი სასწავლო კურსის ნაკლოვან მხარეებზე (%-ში)	საჯარო მოსამსახურეები, რომლებიც უთითებენ მეორე სასწავლო კურსის ნაკლოვან მხარეებზე (%-ში)
ნაკლზე არ მიუთითა	20.61	16.1
მასალის და თემის შეუსაბამობა შრომით, პროფესიულსა და თანამდებობრივი კატეგორიის მოთხოვნებთან	37.02	24.92
სხვა პრობლემები, დაკავშირებული მასალასთან/თემასთან	12.6	25.55
ორგანიზაციული პრობლემები	9.92	21.77
სწავლების ვადებთან დაკავშირებული პრობლემები	9.16	11.99

ლექტორებთან დაკავშირებული პრობლემები	7.25	16.09
სწავლების მეთოდებთან დაკავშ. გამოთქმული ნაკლოვანებები	5.73	7.57
საატესტაციო თემისათვის გამოყოფილი არასაკმარისი დრო	5.34	12.3
ჯგუფების არასათანადოდ დაკომპლექტებასთან დაკავ. პრობლემები	1.91	11.36
სხვადასხვა	1.15	2.52
გაუჭირდათ კითხვაზე პასუხის გაცემა	12.21	3.15

უნდა აღინიშნოს, რომ როგორც პირველი, ასევე მეორე გამზადების ფარგლებში უარყოფით მხარედ ხშირად აღინიშნებოდა შრომით/პროფესიულ და თანამდებობრივი კატეგორიის მოთხოვნებთან შეუსაბამობა, თუმცა პირველ გამამზადებასთან შედარებით ხვედრითი წონა იმ პირებისა, რომლებიც ასეთ შეუსაბამობაზე საუბრობდნენ, თითქმის ერთი მესამედით შემცირდა. აღნიშნული გარემოება, აგრეთვე იმ პირთა წრის ზრდა, რომლებიც ნაკლის სახით საატესტაციო თემებისათვის განკუთვნილი დროის სიმცირეზე მიუთითებდნენ, გამპირობებულია გამამზადებების განსხვავებული მიმართულებებით. მეორე გამამზადების მიმართულების თვალსაზრისით განსაკუთრებით მწვავედ დგება ჯგუფების არასწორედ ფორმირების საკითხი. მნიშ-

ვენელოვნად გაიზარდა ორგანიზაციული ხასიათის პრობლემებზე მითითებების რიცხვი, რომლებიც დაკავშირებულია მასწავლებლებთან, მასალასა და თემებთან, საატესტაციო თემებისათვის განკუთვნილ არასაკმარის დროსთან და სხვა.

ცხრილი 4

გადამზადების პირველი და მეორე კურსების დადებითი მხარეები

სასწავლო კურსის უპირატესობა	საჯარო მოსამსახურეები, რომლებიც 1-ლი სასწავლო კურსის უპირატესობაზე უთითებენ (%-ში)	საჯარო მოსამსახურეები, რომლებიც მე-2 სასწავლო კურსის უპირატესობაზე უთითებენ (%-ში)
საერთო საკანონმდებლო ბაზის შესახებ შესაბამისი ცოდნის მიღება	55.73	12.93
ზოგადი ცოდნის/უნარების შექმნა	26.72	20.19
მაღალკვალიფიციური ლექტორები	20.23	17.67
ატესტაციისათვის მომზადება	12.21	0.63
პროფესიონალებთან ურთიერთობა/ საურთიერთო წრის გაფართოება, გამოცდილების გაზიარება	8.40	18.61

ორგანიზაციის მაღალი დონე	4.58	9.78
სწავლების მეთოდები	4.20	5.99
პროფესიული უნარ-ჩვევების შეძენა/გაღრმავება	4.20	50.47
ბოლოდროინდელი მოვლენების საჭმის კურსში ყოფნა	1.91	4.73
არ იყო მითითებული არანაირი უპირატესობა	1.91	6.63
სხვადასხვა	1.53	1.89
გაუჭირდათ პასუხის გაცემა	3.82	3.79

გადამზადების ორი პროგრამის შედარებითმა ანალიზმა გვიჩვენა, რომ არსებობს ურთიერთკავშირი გადამზადების პროცესის საერთო შეფასებასა და იმ ნაკლოვანებებსა თუ დადებით მხარეებს შორის, რომლებზედაც რესპონდენტები უთითებენ.

გადამზადების მეორე პროგრამის განსაკუთრებული/გამორჩეული მიმართულების გამო შეიმჩნევა, რომ პრობლემებმა მზარდი უარყოფითი გავლენა იქონია გადამზადების მეორე პროგრამის საერთო შეფასებაზე ჯგუფების არასწორედ დაკომპლექტების თვალსაზრისით, ასევე შეფასებაზე მასალის შესატყვისობის კუთხით შრომით, პროფესიულსა და თანამდებობისადმი წაყენებული მოთხოვნებისადმი, ეფექტურობის ხარისხის, აქტუალობის, სწავლების პროცესის საერთო მნიშვნელობისა და სასარგებლოობის, ლექციის ეფექტურობის კუთხით.

საერთო ჯამში, ყველაზე ხშირად ნახსენები მესამე ნაკლოვანებაა (22% გამოკითხული რესპონდენტებისა) ორგანიზაცი-

ული პრობლემები. ამ პრობლემას ყველაზე ხშირად ასახელებენ პირები, რომლებიც სრ-ის რაიონებიდან ჩამოდიან (32%), რაც დაკავშირებულია იმ პრობლემებთან, რომლებსაც ეს ადამიანები აწყდებიან ერევანში მივლინების დროს. კერძოდ, რესპონდენტები აღნიშნავენ, რომ მათ არ უნაზღაურდებათ (არც სრულად და არც ნაწილობრივ) მივლინების ხარჯები.

პედაგოგების კვალიფიკაცია ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი კრიტერიუმია, თუმცა მაღალი შეფასება ეძლევა ასევე ისეთ კრიტერიუმებსაც, როგორცაა სასწავლო პროცესის ორგანიზების ხარისხი, სასწავლო მასალის შინაარსი და აქტუალობა, გადამზადების ფარგლებში ორგანიზებული მეცადინეობების საერთო მნიშვნელობა და სარგებლიანობა და ლექციების ეფექტურობა.

მეორე გადამზადების დროს აშკარაა სპეციალური, პროფესიული ცოდნის მიღების – როგორც დადებითი მომენტის – ზეგავლენა მთელი რიგი კრიტერიუმების შეფასებაზე. ასე, მაგალითად, შესასწავლი მასალის მოცულობისა და სიღრმის შეფასება, მისი შინაარსისა და აქტუალობის, ლექციების ეფექტურობის, სასწავლო პროცესის საერთო მნიშვნელობისა და სასარგებლოობის, განსახილველ თემათა თანამდებობრივ მოთხოვნებთან შესაბამისობის შეფასება პირდაპირ პროპორციულია იმისა, თუ რამდენად ხშირად ხდებოდა მითითება სპეციალური, პროფესიული უნარ-ჩვევების მიღებაზე გადამზადების პოზიტიური რეზულტატის თვალსაზრისით.

ამდენად, გადამზადების პროცესის შეფასებასა და აღქმაზე ყველაზე დიდი ზეგავლენა აქვს პედაგოგების შემადგენლობის კვალიფიკაციასა და მასალის/თემათა შესაბამისობას სამსახურებრივ, პროფესიულსა და თანამდებობრივ მოთხოვნებთან.

ყველაზე ხშირად უარყოფითი შეფასება ეძლეოდა (28%) აუდიტორიების არაადეკვატურობას და სასწავლო პროცესისათვის შეუფერებლობას, სამივლინებო და სხვა სახის ხარჯების (სრულად ან ნაწილობრივად) აუნაზღაურებლობას და პროფესორ-მასწავლებელთა შემადგენლობის არაადეკვატურ კვალიფიკაციას (თითოეული კრიტერიუმის შემთხვევაში 14%).

რაც შეეხება მასწავლებლებს, საჯარო მოსამსახურეები დიდ ყურადღებას უთმობენ მასწავლებლების კომპეტენტურობას, გამოცდილებასა და პროფესიონალიზმს. ამდენად, რესპონდენტების 85.2% აღნიშნავს, რომ მასწავლებლის მიერ დაკავებულ თანამდებობრივ ხარისხს არ უნდა მიენიჭოს მთავარი როლი. საჯარო მოსამსახურეთაგან 7.4.% თვლის, რომ მასწავლებელი თანამდებობით პროფესორი და 5.8% კი – სულ მცირე, დოცენტი უნდა იყოს.

მსგავსი სურათია მასწავლებელთა სამეცნიერო ხარისხთან მიმართებაშიც, მაგრამ რესპონდენტების 79.7% თვლის, რომ ეს არ არის მნიშვნელოვანი ფაქტორი.

საინტერესოა საჯარო მოსამსახურეთა მხრიდან იმ სფეროს შეფასება, სადაც თვითონ გადამზადების პროგრამის მასწავლებელი მუშაობს. აღმოჩნდა, რომ ამ ფაქტს რესპონდენტების მხოლოდ 24.6% არ აქცევს ყურადღებას. რესპონდენტების გამოკითხვისას შესაძლებელი იყო ერთი პასუხის შერჩევა ორი ვარიანტიდან. შედეგად 61 გამოკითხულიდან 2% მასწავლებლის გამოყენებით/პრაქტიკულ ჩვევებს აფასებს სათანადოდ, 25.8% – მის თეორიულ ცოდნას, და 6.8% კი იმ ფაქტს, რომ პედაგოგი თვითონ არის საჯარო მოსამსახურე.

საჯარო მოსამსახურეთა გამოკითხვით, მეცადინეობის ფორმას გადამზადების მეორე პროგრამის ფარგლებში ლექცია წარმოადგენდა (თუმცა ზოგიერთმა რესპონდენტმა აღნიშნა, რომ ჩატარდა სემინარებიც, პრაქტიკული სამუშაოები და გამოყენებულ იქნა ზოგიერთი ინტერაქციის მეთოდიც). რესპონდენტებს ერჩიათ დისკუსიები მრგვალ მაგიდასთან, ლექციებსა და პრაქტიკულ საქმეს ნაკლებ მნიშვნელობას ანიჭებდნენ.

აღნიშნულის გარდა, გამოკითხვა საჯარო მოსამსახურეთა აზრი გადამზადების სიხშირისა და ხანგრძლივობის თვალსაზრისით. ქვემოთ მოცემული ცხრილები ასახავენ ამ კითხვებზე პასუხებს.

ცხრილი 5

საჯარო მოსამსახურეთა აზრი სასწავლო პროგრამების
ოპტიმალური სიხშირის შესახებ

სასწავლო პროგრამების ოპტიმალური სიხშირე	%
წელიწადში ერთხელ	40.0
ორ წელიწადში ერთხელ	14.5
სამ წელიწადში ერთხელ	28.9
უფრო იშვიათად ვიდრე სამ წელიწადში ერთხელ	11.4
წელიწადში 2-ჯერ	2.8
საჭიროების მიხედვით	1.8
ვერ გასცეს კითხვას პასუხი	0.6

გამოკითხვის ფარგლებში შევეცადეთ გაგვერკვია, თუ როგორ უყურებენ თვითონ საჯარო მოსამსახურეები სავალდებულო გადამზადების იდეას. რესპონდენტების საერთო რიცხვიდან 78.5% დადებითად არის განწყობილი სავალდებულო გადამზადების იდეისადმი, 20.3% – უარყოფითად და 1.2%-მა ვერ შეძლო ამ კითხვაზე პასუხის გაცემა.

ნიშანდობლივია, რომ საჯარო მოსამსახურეთა დამოკიდებულება გადამზადების მეორე ეტაპისადმი რალაცა დოზით დამოკიდებულია პირველი გადამზადების დონის მიმართ მათი კმაყოფილება-უკმაყოფილების ხარისხზე.

ცხრილი 6

საჯარო მოსამსახურეთა გადამზადების პირველი პროგრამით
კმაყოფილების ხარისხი

სასწავლო პროგრამით საერთო კმაყოფილების ხარისხი	დამოკიდებულება სწავლების სავალდებულო ხასიათისადმი		
	დადებითი	უარყოფითი	მიჭირს პასუხის გაცემა
სავსებით კმაყოფილი	89.7%	10.3%	
საერთო ჯამში კმაყოფილი	78.5%	19.9%	1.6%
საერთო ჯამში უკმაყოფილო	73.6%	24.5%	1.9%
საერთოდ უკმაყოფილო	40.0%	60.0%	
სულ	78.5%	20.3%	1.2%

ცხრილიდან ჩანს, რომ რაც უფრო მაღალია პირველი გადამზადებით კმაყოფილების ხარისხი, მით მეტია პროცენტებში გამოხატული იმ პირთა რიცხვი, რომლებიც დადებითად აფასებენ სავალდებულო გადამზადებას.

ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან ფაქტორს, რომლებიც განაპირობებენ გადამზადების ეფექტიანობას, თემატიკის სწორი შერჩევა წარმოადგენს. ამიტომ შევეცადეთ გამოგვეყო თემები, რომლებიც, საჯარო მოსამსახურეთა აზრით, მნიშვნელოვანია მათთვის; ასევე დავადგინეთ, თუ რა თემების ჩართვას ისურვებდნენ ისინი გადამზადების პროგრამაში. ჩვენ ასევე შევეცადეთ დაგვედგინა, როგორ ფასდება იმ თემების დროში გადანაწილება, რომლებიც უკვე ჩართულია გადამზადების პროგრამაში. ანალიზის განხორციელების მიზნით ყველა აღნიშნული თემა დაჯგუფდა შემდეგი კრიტერიუმების მიხედვით:

- კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ და შესწორებები მასში;
- ამ სფეროს მიკუთვნებული საკანონმდებლო ველი და საკანონმდებლო შესწორებები/ცვლილებები;
- ვინრო-სპეციალური ცოდნა;
- სხვადასხვა.

ცხრილი 7

საჯარო მოსამსახურეთა აზრი პერიოდზე,
რომელიც განკუთვნილია თემების განხილვისათვის

დროის მონაკვეთი, გამოყოფილი თემის განსახილველად, არ არის საკმარისი და უნდა გაიზარდოს	პროცენტები
გათვალისწინებული დრო საკმარისია, არ არის აუცილებელი მისი გაზრდა	20%
კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ და შესწორებები მასში	33%
სპეციალური ცოდნა	27%
მმართველობითი უნარები/ჩვევები	19%
ზოგადი/საერთო ცოდნა	18%
საერთო საკანონმდებლო ბაზა და შესაბამისი შესწორებები	17%
შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზა და შესაბამისი შესწორებები	6%
ფართო პროფესიული ცოდნა	4%
შესაბამისი საერთაშორისო გამოცდილება და თანამედროვე ტექნოლოგიები	2%
სხვადასხვა	5%
გაუჭირდათ პასუხის გაცემა	2%

აშკარაა, რომ საჯარო მოსამსახურეთა მნიშვნელოვან ნაწილს სურს, რომ მეტი დრო ეთმობოდეს საჯარო სამსახურის შესახებ კანონისა და მასში ცვლილებების განხილვას (33%), მეორე რიგში კი ვინრო-სპეციალურ ცოდნას (27%), შემდეგ კი უპირატესობები ასე ნაწილდება: მმართველობითი უნარები (19%), ცოდნა ზოგადი განვითარებისათვის (18%) და ინფორმაცია საკანონმდებლო ბაზისა და მასში ცვლილებების შესახებ (17%).

კითხვაზე, თუ რა სახის ცოდნის გაღრმავებას ისურვებდნენ მოსამსახურეები, 36 მათგანმა (6%) მიუთითა ენებზე, 33-მა (2%) – ტექნიკური საშუალებებით სარგებლობის შესაძლებლობათა გაუმჯობესებაზე, 32-მა (9%) – ზოგადი კანონმდებლობის ცოდნის გაღრმავებაზე, 27-მა (7%) გარკვეული სფეროს შესახებ ზოგადი ცოდნის მიღებაზე, 27-მა (1%) – კონკრეტული საკანონმდებლო აქტების ცოდნაზე.

ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ფაქტორს, რომელიც ხელს უშლის სრ-ში მთელი რიგი სახელმწიფო ორგანოების ეფექტურ საქმიანობას, წარმოადგენს პროფესიონალი კადრების ნაკლებობა. ბოლო პერიოდში შეინიშნება მუშაკების მნიშვნელოვანი გადინება კერძო სექტორში, რაც ამ სექტორში მაღალი ხელფასებით აიხსნება. ამდენად, სახელმწიფო სექტორის, კერძოდ საჯარო სამსახურის, განვითარების ტემპის ზრდას ხელს უშლის დაბალი ხელფასები სპეციალისტებისათვის.

გადამზადების დადებით შედეგად შეიძლება ჩაითვალოს ის, რომ მოსამსახურეთა გარკვეული ნაწილი იწყებს თავისი შრომითი საქმიანობის პროცესში ინიციატივების გამოჩენას, საქმეს შემოქმედებითად უდგება, იჩენს წიგნიერობას საჯარო სამსახურის სფეროში, ასევე ისწრაფვის თვითგანათლებისაკენ. თუმცა მოსამსახურეთა საკმაოდ მნიშვნელოვანი ნაწილი ჯერ კიდევ გაურბის პასუხისმგებლობას მის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე ან კონფლიქტების გადაწყვეტისას, ვინაიდან არ ფლობენ შესაბამის უნარ-ჩვევებს. კვლევის შედეგების მიხედვით, ჯერ კიდევ იგრძნობა აუცილებლობა გამყარდეს ზოგიერთი უნარ-ჩვევები, კერძოდ:

- გადაწყვეტილების მიღება;

- ლიდერობისა და გუნდის ფორმირების უნარი;
- მოლაპარაკებების წარმოების უნარები;
- დროის ფაქტორის მართვა;
- კონფლიქტების გადაწყვეტა;
- პიროვნებათაშორისი ურთიერთობები;
- მოტივაცია;
- დელეგირება.

ჯგუფების არასწორ ფორმირებაზე მეტყველებს ის გარემოება, რომ მასწავლებელთა აზრით აუდიტორია ხშირად არაერთგვაროვანია; შემოთავაზებული თემა ხშირად უინტერესოა აუდიტორიის ერთი ნაწილისათვის, ვინაიდან იგი არ ემსახურება მათი ფუნქციის ეფექტიანობის ამაღლებას.

უნწყების აპარატის ზოგიერთი ხელმძღვანელი ვერ არის თანამიმდევრული თავისი თანამშრომლების ინფორმირებაში შემოსულ პროგრამებთან დაკავშირებით. ამიტომ, პრობლემის გაჩენის მიზეზად ჯგუფების არასწორედ ფორმირებისას სახელდება პროგრამების/მოდულების დაგვიანებით გადაგზავნა ადრესატისათვის ან აპარატის ხელმძღვანელის არათანამიმდევრულობა ამ პროცესების მართვისას. შედეგი ის არის, რომ ბევრ შემთხვევაში ყალიბდება არასათანადო ჯგუფები, რაც გადამზადების ეფექტიანობას ამცირებს.

ამ პრობლემის გადაჭრის მიზნით რეკომენდებულია, დაერთოს გადამზადების პროგრამას ინსტრუქციები, რომლებიც გადაეგზავნება სათანადო უწყებას, რაც მოცემულ პირებს დაავალდებულებს, რომ ინფორმაცია მიაწოდონ თითოეულ საჯარო მოსამსახურეს პროგრამის/თემების დეტალების შესახებ, რაც, თავის მხრივ, გაუადვილებს საჯარო მოსამსახურეს თემის შერჩევას მისი საჭიროებების გათვალისწინებით.

ამ თვალსაზრისით ექსპერტები ასეთ რეკომენდაციებს იძლევიან:

- მოხდეს ჯგუფების ფორმირება იმ ფუნქციების მიხედვით, რომლებიც გათვალისწინებულია სახელმწიფო მოსამსახურეთა ფუნქციების თანამდებობრივ პაკეტში;

- საიდუმლო სამსახურების წარმომადგენელთა მომზადება ერთობლივად უნდა ხდებოდეს;
- სპეციალისტების სათანადო ჯგუფებში გადანაწილებამდე აუცილებლად უნდა შეფასდეს საჭიროებები; ამისათვის აუცილებელია, რომ სახელმწიფო სამსახურის საბჭომ გადასცეს შესაბამის ორგანოს შემდეგი ინფორმაცია:
 - პროგრამები/მოდულები;
 - თემა (შეძლებისდაგვარად დეტალიზებული);
 - ადგილი;
 - დრო;
 - პოტენციურ ტრენერთა სია.

ზემოთქმულის დაჯამებისას მივიღვართ დასკვნამდე, რომ ინფორმაცია ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ყოველი საჯარო მოსამსახურისათვის, რის საფუძველზეც ისინი შეძლებენ აირჩიონ მათთვის საინტერესო და მათი საჭიროებების შესატყვისი თემა. ყოველივეს ეფექტურობა კიდევ უფრო გაიზრდება, თუ გამოყენებული იქნება ელექტრონული კომუნიკაციის საშუალებები.

შემოთავაზებული წინადადებების რეალიზაციისათვის აუცილებელია დამყარდეს მჭიდრო სამმხრივი თანამშრომლობა სამოქალაქო სამსახურის საბჭოს, იმ კონკრეტულ უწყებასა და სუბიექტს შორის, რომლებიც ახორციელებენ გადამზადებას (სასწავლო დანესებულება ან კონკრეტული ორგანო). სასურველი შედეგების მისაღწევად აუცილებელია პერიოდულად მოეწიოს მონაწილე მხარეთა შეხვედრები ან განხილვები მრგვალ მაგიდასთან. გადამზადების ყოველი ეტაპის შემდეგ მხარეებს შეუძლიათ წამოაყენონ კონკრეტული წინადადებები თემების განმარტებებისა და სხვა რიგ საკითხებთან დაკავშირებით.

გადამზადების დროს ფინანსების უკმარისობასთან დაკავშირებული სხვა ორგანიზაციული პრობლემებიც იჩენენ ხოლმე თავს, რაზედაც მითითებული იყო აგრეთვე ექსპერტთა გამოკითხვებისას. პრიორიტეტული ამოცანის სახით სახელდება აუდიტორიების აღჭურვილობა. საქმე იმაშია, რომ სტრუქტურული აუდიტორიები თავისი აღჭურვილობითა და მონყობილობით ვერ პა-

სუხოზენ საჯარო მოსამსახურეთა მოთხოვნებს, როცა საქმე ეხება მრგვალ მაგიდასა და მოხერხებულ სკამებს. ძალზე საგრძნობი იყო ტექნიკური საშუალებების არარსებობა (პროექტორები, ზოგ შემთხვევაში ტელევიზორი, მაგნიტოფონი). ტექნიკური პრობლემების რიცხვში ყველაზე ხშირად აღინიშნებოდა აუდიტორიებში დამონტაჟებულ კომპიუტერებში გარკვეული სახის პროგრამების არარსებობა. ორგანიზატორებისა და პედაგოგების მიერ დასახელებული პრობლემა ლიტერატურაზე ხელმისაწვდომობის შესახებ ასევე დაკავშირებულია მატერიალურ ხარჯებთან. აღმოჩნდა, რომ დამატებითი ლიტერატურა ან მასალები ეძლეოდათ მსმენელებს მასწავლებელთა ინიციატივით და ბევრ შემთხვევაში საჯარო მოსამსახურეთა ხარჯზე. პრობლემას წარმოადგენს აგრეთვე მოკლე შესვენებების ორგანიზების შესაძლებლობის არარსებობა. ისეთ შემთხვევებში, როცა გადამზადების პროგრამა ხორციელდება უმაღლეს სასწავლებელში, ხდება მეცადინეობის საათების შეთანხმება უმაღლესი სასწავლებლის მეცადინეობის ცხრილთან (ერთი სასწავლო კურსის ხანგრძლივობა შეადგენს 80 საათს, შესვენება 10-15 წუთი), რაც ზღუდავს საჯარო მოსამსახურეებისათვის მეცადინეობებს შორის მოკლე შესვენებების ეფექტური ორგანიზაციის შესაძლებლობას. მრავალი რესპონდენტის აზრით, ფინანსურ ხარჯებში აუცილებელია გათვალისწინებულ იქნეს სულ მცირე ყავის შესვენებების ორგანიზება. უფრო სერიოზულ პრობლემას წარმოადგენს სომხეთის რაიონებიდან ჩამოსული საჯარო მოსამსახურეებისათვის სათანადო პირობების არარსებობა. კვლევის შედეგები აჩვენებს, რომ საჯარო მოსამსახურეებისათვის, რომლებიც რაიონულ სტრუქტურებში მუშაობენ, ღამის გასათევის საკითხის გადაჭრა ურთულეს პრობლემას ქმნის, ამასთან, ეს ხარჯები არ არის გათვალისწინებული სამივლინებო ხარჯებში. მეტიც, თუ რაიონული ადმინისტრაციის თანამშრომლებს ეძლევათ მინიმალური ოდენობის სამივლინებო თანხები, რაიონული სტრუქტურების თანამშრომლებს საერთოდ არავითარი სამივლინებო ფული არ ეძლევათ, რაც შედეგად იმას იწვევს, რომ საჯარო მოსამსახურეებს ეკარგებათ მოტივაცია, გა-

იარონ გადამზადების კურსები.

ექსპერტების აზრით, მონვეულ უნდა იქნენ პედაგოგები როგორც სახელმწიფო მმართველობის სფეროდან, ასევე სამეცნიერო-საგანმანათლებლო დაწესებულებებიდან. ამასთან, სხვადასხვა დონის პედაგოგები უნდა იქნენ გათვალისწინებული სხვადასხვა თანამდებობრივი კატეგორიებისათვის. მთავარი და უმაღლესი ჩინოვნიკების პედაგოგები უნდა იყვნენ მაღალი თანამდებობის ჩინოვნიკები – მინისტრები, მათი მოადგილეები და/ან მოცემული სფეროს ძალზე კომპეტენტური პირები, რომელთაც შესწევთ უნარი, გადამწყვიტონ კონკრეტული ამოცანები და განიხილონ სამუშაო პრობლემები და მტკივნეული საკითხები. ზოგადად, მასწავლებელში ფასდება ხარისხობრივი მახასიათებლები, ცოდნა, პრაქტიკული გამოცდილება და სახელმწიფოებრივი აზროვნება.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. სომხეთის რესპუბლიკის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, 2001.
2. მოხსენება თემაზე „საჯარო სამსახურის მართვის სისტემის განმტკიცების საკითხისათვის“, სრ-ის საჯარო სამსახურის საბჭო, 2007.
3. ხეჩოიანი ტ.ბ. სრ-ში სახელმწიფო მოსამსახურეთა მომზადების საკითხები, ეკონომიკის, სტატისტიკისა და ინფორმატიკის მოსკოვის სახელმწიფო უნივერსიტეტისა (МЭСИ, ასტრახანის ფილიალი) და მსოფლიო ეკონომიკისა და ფინანსების ინსტიტუტის (ИМЭФ) საერთაშორისო უნივერსიტეტაშორისი სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენციის მასალები, „ახალგაზრდობა და განათლება 2010: კარიერული ინსვლის ფაქტორები და სტრატეგიები“, ასტრახანი, 2011.
4. „რა არის საჯარო სამსახური?“ გზამკვლევი (კითხვები და პასუხები), ერევანი, გამოცემლობა „გოსუდარსტვენაია სლუჟბა“, 2004.

სანდრა ბუდი

*ქალაქ ჰამბურგის სწავლებისა
და კვალიფიკაციის ამალღების ცენტრი*

პროფესიონალიზაცია – პრაქტიკული მოსაზრებები ჰამბურგიდან

სახელმწიფო, სუვერენული სამართლის თანახმად, გარკვეული ფუნქციების შესრულებაზე პასუხისმგებელი, მაგალითად ისეთი დოკუმენტების გაცემაზე, როგორცაა, პასპორტი, დაბადებისა და რეგისტრაციის დამადასტურებელი მოწმობები. ამას გარდა, მხოლოდ იგი ანხორციელებს სუვერენულ ფუნქციებს ისეთ სფეროში, როგორცაა შიდა უსაფრთხოება. ამ მხრივ მოქალაქეებს სხვა არჩევანი არ გააჩნიათ, მათ უნდა მიმართონ კვაზი მონოპოლისტ სახელმწიფოს.

მაშინ რატომ არის საერთოდ საჭირო საჯარო სამსახურის პროფესიონალიზაცია? თავისუფალ ჰანზის ქალაქ ჰამბურგში საჯარო სამსახურს იმის ამბიცია გააჩნია, რომ იყოს თავისი მოქალაქეებისათვის თანამედროვე ტიპის მომსახურების განმაცხორციელებელი. ეს კი გულისხმობს კარგად მომზადებულ და კლიენტებზე ორიენტირებულ მომსახურებას. სამუშაო ხშირად რთულია და IT-ტექნოლოგიების გამოყენებას საჭიროებს. ამ პროცესებს მუშაკები უნდა ფლობდნენ, რათა შეძლონ მათი წარმატებით გამოყენება. „უნყვეტად სწავლის“ პრინციპი, მაშინ, როცა სამუშაო პროცესები მუდმივად იცვლება, მნიშვნელოვან როლს ასრულებს, ვინაიდან დაკმაყოფილებულ უნდა იქნეს თანამედროვე მოთხოვნები.

მაღალპროფესიული და კლიენტებზე ორიენტირებული საჯარო სამსახური ხელს უწყობს ქალაქის მიმზიდველობის ზრდას. ეს კი ძალზე მნიშვნელოვანია იმის გათვალისწინებისას, როცა ქალაქებს შორის კონკურენცია იზრდება. იმისათვის, რომ მომავალ-

ში უზრუნველყოფილ იქნეს საჯარო სამსახურის მაღალი ხარისხი, მუდმივად უნდა ხდებოდეს კარგი მუშაკების მოზიდვა. დემოგრაფიული თვალსაზრისით, გერმანიაში კონკურსი კარგი პერსონალის მოსაზიდად იზრდება. ამჟამად მუშაკთა საშუალო ასაკი ქალაქ ჰამბურგში საშუალოდ 50 წელია. ეს კი ნიშნავს, რომ 15-20 წლის შემდეგ ამჟამად არსებულ მოსამსახურეთა დიდი ნაწილი პენსიაზე გავა.

2005 წელს ჰამბურგში, განათლებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების ცენტრთან (შემდგომში: ZAF) ერთად, დაარსდა ცენტალური სტრუქტურა, რომელიც დარწმუნებულია, რომ უფრო მაღალი პროფესიონალიზაცია შეიძლება მიღწეულ იქნეს განათლებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების სფეროების ცენტრალიზაციის გზით.

ZAF-ს ორი მიმართულება გააჩნია, როგორც ეს მისი სახელწოდებიდანაც ჩანს: განათლება და კვალიფიკაციის ამაღლება. 2008 წლიდან მოყოლებული ეს ორივე სფერო ერთ შენობაშია განთავსებული. გამოყოფილ იქნა ერთი თანამედროვე შენობა, რომელშიც არის ოთახები კვალიფიკაციის ამაღლების ღონისძიებებისა და ადმინისტრაციის სკოლისათვის, ასევე ოფისები განათლებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების სფეროების მუშაკებისათვის.

განათლება

განათლების სფერო ხელმძღვანელობს ახალგაზრდა კადრების ჰამბურგის ადმინისტრაციისათვის მომზადების პროცესებს. ამაში შედის საჭიროების დაგეგმვა, სასწავლო კურსებისა და ვარგისიანობის ტესტირების მარკეტინგი. ვარგისიანობის „დიაგნოსტიკა“ ხორციელდება სამსაფეხურიანი შერჩევის პროცედურის (განაცხადი, წერილობითი ტესტი უნარების დასადგენად და ინტერვიუ) სახით. ზოგადი ადმინისტრაციის სფეროში ყოველწლიურად საქმდება დაახლოებით 100 ახალგაზრდა კადრი. მათგან ნახევარზე მეტი იღებს ორმაგ განათლებას, რომლის თეორიული ნაწილი ადმინისტრაციულ სკოლაში, ცენტრალურ ოფისში, ტარდება. აქ ხდება ორი სასწავლო კურსის შეთავაზება: ორნახევარწლიანი კურსი ადმინისტრაციის პერსონალისა და ორწლიანი კურსი მთავრობის

მდივნების მოსამზადებლად. განათლებისამ ორივე კურსის წინაპირობაა საშუალო სიმნიფის ატესტატი. განათლების ეს ორივე კურსი ამზადებს კადრებს საშუალო საფეხურის ადმინისტრაციული სამსახურისათვის.

მეორე ნახევარი გამწესდება სამწლიანი საბაკალავრო პროგრამისათვის საჯარო მართვის/მენეჯმენტის სფეროში, გამოყენებითი მეცნიერებების უმაღლესი სკოლის ბაზაზე. ამ უმაღლეს სპეციალურ სასწავლო დაწესებულებაში სწავლისათვის წინაპირობას აბიტური, ანუ გიმნაზიის დამთავრების დამადასტურებელი ატესტატი წარმოადგენს. სწავლის წარმატებით დამთავრების შემდეგ ახალგაზრდა კადრები დასაქმდებიან მთავრობის მდივნის თანამდებობაზე და განეკუთვნებიან სამსახურის უფრო მაღალ კატეგორიას.

განათლების ამ ორივე კურსისათვის ახალგაზრდა კადრების მოზიდვისას განსაკუთრებით დიდი მნიშვნელობა ეძლევა E-Recruiting-ს, ვინაიდან მიზნობრივი ჯგუფი ქსელზე ძალზე დამოკიდებულია¹. კერძოდ ამ კონტექსტში დასახელებულ უნდა იქნას Oneline-Self-Assesement Center „C!You“². აქ ახალგაზრდებს შეუძლიათ გაეცნონ ადმინისტრაციის ტიპურ სფეროებს და ტესტური დავალებების მეშვეობით, რომლებიც იქაურ ყოველდღიურობას ასახავენ, გადაწყვიტონ, არის თუ არა ეს ის საქმიანობა, რომელსაც ისინი მომავალში სიამოვნებით განახორციელებდნენ. ეს ტესტი დაჯილდოვდა European Public Sector Award-ისა და გერმანიის სახელმწიფო მოხელეთა კავშირის ნომინაციით ინოვაციის გამო. ახალგაზრდა კადრების მოზიდვის საქმეში დიდი წვლილი შეაქვთ აგრეთვე მოსამზადებელი კურსების მსმენელთა მოხსენებებს საკუთარი გამოცდილების შესახებ, რომლებსაც ისინი ინტერნეტ-ქსელში ათავსებენ³. ამას გარდა, განათლებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების ცენტრი საგანმანათლებლო გამოფენებისა და სკოლებში საინფორმაციო ღონისძიებების ფარგლებში აცნობს

¹ იხ. <http://www.hamburg.de/ausbildung-verwaltung>

² იხ. <http://www.cyou-startlearning.hamburg.de/zaf/index.php>

³ <http://www.hamburg.de/bist-du-dabei/1910030/kurzportraits-im-ueberblick.html>

ხოლმე დაინტერესებულ პირებს ამ კუთხით განათლების მიღების შესაძლებლობებს.

ჰამბურგი ინტერნაციონალური ქალაქია. მოსახლეობის დაახლოებით 30% მიგრანტები და მათი შვილებია¹. იმისათვის, რომ ამ მრავალსახეობამ საჯარო სამსახურშიც ჰპოვოს ასახვა, ჰამბურგის სენატმა 2006 წელს წამოიწყო კამპანია „ჩვენ ჰამბურგელები ვართ. შენც ჩვენთან ხარ?“² ეს ძირითადად, გამიზნულად, მიგრანტ ახალგაზრდებს ეხება. დასაქმების სტრუქტურას, რომელიც მოსახლეობის შემადგენლობას ასახავს, ბევრად უკეთესად შეუძლია კლიენტებზე ორიენტირება და ზოგიერთი გაუგებრობის თავიდანვე თავიდან აცილება. მიგრანტი ახალგაზრდები თვლიან, რომ შეუძლებელია მათი სახელმწიფო სამსახურში დასაქმება. ეს, პირველ რიგში, ის ადამიანები არიან, რომელთაც არ გააჩნიათ გერმანიის მოქალაქეობა და ამიტომ არც ფიქრობენ, რომ შეიძლება რაღაც შანსი გააჩნდეთ ამ კუთხით.

სწორედ მიგრანტებში ოჯახი ხშირად უფრო ძლიერად არის ჩაბმული მათი შვილების მიერ პროფესიის არჩევის პროცესში. მაშასადამე, საჭიროა მშობლების დარწმუნებაც, რომ საჯარო სამსახურში მუშაობაც მიმზიდველი არჩევანია პროფესიული თვალსაზრისით. სახელმწიფო ხშირად, მათ თვალში, მთლად პოზიტიური ცნება ვერ არის, თუმცა ეს ყველა წარმომავლობის ქვეყანას არ ეხება. ხშირად მათი გამოცდილება, სახელმწიფოსთან მიმართებაში, გერმანიის მაგალითზე, იმ გამოცდილებას უკავშირდება,

¹ დეფინიცია მიგრანტებთან დაკავშირებით: იმ ადამიანების რიცხვს, რომლებიც მიგრანტებად იწოდებიან (ფართო გაგებით) განეკუთვნება: „ყველა ის პირი, რომელიც 1949 წლის შემდეგ გადმოსახლდა დღევანდელი გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ტერიტორიაზე, ასევე ყველა გერმანიაში დაბადებული უცხოელი და გერმანიაში გერმანულად დაბადებული ადამიანი, რომლის ერთი მშობელი მიგრანტი ან გერმანიაში დაბადებული უცხოელი.“ http://www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/_function/glossar.html?lv2=1364186&lv3=3198544

² <http://www.hamburg.de/bist-du-dabei/>

რომელიც მათ უცხოურ განყოფილებასთან კონტაქტის შედეგად გააჩნიათ. ამიტომ მშობლების ინფორმირება ხდება სხვადასხვა ენებზე გამოცემული¹ ფლაიერების გამოყენებით იმ გამოფენებზე, რომლებიც პროფესიის არჩევისადმი არის ხოლმე მიძღვნილი.

2006 წელს კამპანიის დაწყებიდან 2013 წლამდე მიგრანტი ახალგაზრდების მომზადების მაჩვენებელი 5,3%-იდან 16,8%-მდე გაიზარდა.

ახალგაზრდა ხელმძღვანელი კადრების მოზიდვის საკითხი კადრების დეპარტამენტის შესაბამისი რეფერატის პრეროგატივაა. ინიშნებიან უნივერსიტეტის კურსდამთავრებულები, უმეტეს შემთხვევაში დასრულებული იურიდიული განათლებით, და ეკონომისტი². მსმენელები წელიწადნახევრის განმავლობაში პრაქტიკას გადიან ადმინისტრაციის სხვადასხვა სექტორებში, რათა შეექმნათ კარგი ზოგადი წარმოდგენა. ამის პარალელურად ისინი ერთიანდებიან სხვადასხვა სამუშაო ჯგუფებში თემების მიხედვით, რაც ხელს უწყობს მათ შორის კავშირების გამყარებას. მსგავს პროგრამას ახორციელებს ფინანსთა სამინისტრო IT-Trainees-თათვის, რათა ქალაქი კარგად იქნეს აღჭურვილი მზარდი დიგიტალიზაციით საჯარო სამსახურში³. ახალგაზრდა კადრებისათვის ZAF-ში არსებობს კვალიფიკაციის ამაღლების კურსები, რომლის მეშვეობითაც ახალბედები ეცნობიან ადმინისტრაციული საქმიანობის წარმოების კულტურას, იღებენ საჭირო პროფესიულ ცოდნას

¹ ამჟამად ფლაიერები ხელმისაწვდომია გერმანულ, რუსულ და თურქულ ენებზე. იხ. <http://www.hamburg.de/bist-du-dabei/2385626/elttern-flyer.html>

² 2010-2011 წლებში შეიქმნა სტაჟირების პროგრამა „ჰუმანიტარული, სოციალური და საბუნებისმეტყველო მეცნიერებების“ სფეროებისთვის, რათა ამ გზით უფრო მრავალფეროვანი გამხდარიყო დასაქმებულ პირთა შემადგენლობა. ეს პროგრამა დღემდე მხოლოდ ერთხელ განხორციელდა.

³ ამჟამად ყოველწლიურად ინიშნება 12 იურისტი პერსონალის დეპარტამენტში და 5 IT-Trainees ფინანსთა სამინისტროს მიერ. შდრ. <http://www.hamburg.de/ausbildungsplaetze-hamburg/>

მათთვის ახალი საქმიანობის სფეროში ზოგადი ადმინისტრაციის კუთხით, ემზადებიან მათ მიერ მომავალში განსახორციელებელი ხელმძღვანელი თანამდებობისათვის და ქსელების აგებისათვის¹.

კვალიფიკაციის ამაღლება

კვალიფიკაციის ამაღლების სფეროში ZAF-ს ევალება, ხელი შეუწყოს დასაქმებულ პირთა პროფესიული და პიროვნული კომპეტენციების განვითარებას. კვალიფიკაციის ამაღლება სამი მიმართულებით არის შესაძლებელი: კვალიფიკაციის ამაღლება ცენტრალიზებული სისტემის მიხედვით, კვალიფიკაციის ამაღლება დეცენტრალიზებულად და კვალიფიკაციის ამაღლება პროექტების ფარგლებში. კვალიფიკაციის ამაღლების ცენტრალური სტრუქტურა იმიტომ დაარსდა, რომ აქ თავი იჩინა სინერგიის ეფექტმა ქალაქისათვის. ამასთან დაკავშირებით ბაზარზე არსებული თემებისა და დოცენტების შესახებ ინფორმაციის მიღება შესაძლებელია მხოლოდ ერთ ადგილზე ფოკუსირებით. ZAF-ი გარანტირებულად უზრუნველყოფს სტანდარტებს, რომლებიც მოქმედებენ მთელი ქალაქის მასშტაბით. მაგალითად, დოცენტებისა და ჰონორართან დაკავშირებული მოლაპარაკებები ხორციელდება ცენტრალიზებულად. სტრუქტურამ/უნყებამ შექმნა ღონისძიებების დაგეგმვისა და ორგანიზების პროფესიონალური სისტემა, ასევე სისტემა კურსების მონაწილეთა კურირების თვალსაზრისით. მუშაკთა მომზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების ამსახველი ინფორმაცია დაცულია მონაცემთა ბაზაში.

ცენტრალიზებული კვალიფიკაციის ამაღლების სისტემის მთავარი ელემენტია კატალოგი, რომელიც ყოველწლიურად გამოიცემა². იგი მოიცავს იმ ღონისძიებათა ჩამონათვალს, რომ-

¹ 2014 წლის სრული კატალოგი ახალბედა ხელმძღვანელი პირებისათვის შეგიძლიათ იხ. აქ მოცემულ მისამართზე: <http://www.hamburg.de/contentblob/2644672/data/nachwuchskraeftefortbildung.pdf>

² აღნიშნული კატალოგის ნახვა შესაძლებელია შემდეგ მისამართზე: http://static.hamburg.de/fhh/epaper/fortbildung_2014/

ლებიც გათვალისწინებულია ხელმძღვანელი პირების კვალიფიკაციის ამაღლებისათვის, პიროვნული და პროფესიული კომპეტენციების განვითარებისათვის, ასევე კვალიფიკაციის ამაღლებისათვის IT-ტექნოლოგიებთან დაკავშირებით. ხელმძღვანელი პირების კვალიფიკაციის ამაღლებისათვის გათვალისწინებულია ღონისძიებები, რომლებიც ზოგად ინფორმაციას შეიცავენ და ღონისძიებები, რომელთა ფარგლებშიც გადაიცემა ცოდნა ხელმძღვანელი პირების კომპეტენციების, პერსონალის მართვისა და მენეჯმენტის კომპეტენციების შესახებ. სხვა თემები კატალოგში ღიაა ქალაქის ყველა დასაქმებული პირებისათვის. პიროვნული კომპეტენციები მოიცავენ სამუშაო ტექნიკებს, კომუნიკაციას, ჯანდაცვას, ინტერკულტურულ კომპეტენციებსა და პროფესიულ ორიენტაციას. პროფესიული კომპეტენციები – პერსონალს, ბიუჯეტსა და ბიზნესის მართვას, ორგანიზაციას, სამართალს, მშენებლობას, ევროპასა და ენებს. IT-კვალიფიკაციის ამაღლება მოიცავს ძირითად/საბაზისო, უფრო მაღალი დონისა და სპეციალურ სემინარებს. კატალოგი ყოველწლიურად თავიდან დგება. ამ დროს მასში შედის ახალი თემატიკა და განვითარების ახალი მიმართულებები. სხვა თემები, რომლებიც აღარ არის თანამედროვე და შესაბამისად აქტუალური ან მათდამი ინტერესი აღარ არის დიდი, მცირდება.

ცენტრალიზებული კვალიფიკაციის ამაღლების სფეროში კატალოგის გარდა არსებობს კიდევ განსაკუთრებული ფორმატები. მათ მიეკუთვნება კომპეტენციებზე ორიენტირებული მოდულები იმ დასაქმებული პირებისათვის, რომლებმაც ახლად გადაიბარეს ხელმძღვანელის პოსტი ან ხელმძღვანელი პოსტის ფარგლებში შეიცვალეს ფუნქცია. ერთი წლის განმავლობაში მყარად შედგენილი ჯგუფისათვის ტარდება ხუთი მოდული კომპეტენციების სფეროებთან დაკავშირებით. ესენია: „მიზანზე და შედეგზე ორიენტაცია“, „კომუნიკაცია და საუბრის/ინტერვიუს წარმართვა“, „თანამშრომლობისა და კონფლიქტების მენეჯმენტი“, „ჯგუფური პროცესების მართვა“ და „Change მენეჯმენტი“. მოდულები დიდი მონონებით სარგებლობს. ისინი დამაჯერებელია, პირველ ყოვლისა, მართვის კომპეტენციებზე კონცენტრაციის, ფიქსირებული

სასწავლო ჯგუფის შიგნით ფამილიარული დამოკიდებულების და, აგრეთვე, მოდულებს შორის დროის ინტერვალების არსებობის გამო, რომლის დროსაც არსებობს შესაძლებლობა, შეგროვილ იქნეს პრაქტიკული გამოცდილება სხვადასხვა ასპექტებთან დაკავშირებით და მოხდეს აზრთა გაცვლა-გამოცვლა მოდულის ფარგლებში.

ხელმძღვანელი კადრებისათვის კვარტალში ერთხელ ტარდება After-Work-Club-ი. მისი მიზანია იმ ტოპ მენეჯერების ჩართვაც პროცესში, რომლებიც დროის თვალსაზრისით ძალზე შეზღუდულები არიან. მონვეული რეფერენტი კომპაქტური პრეზენტაციის ფარგლებში ახდენს დისკუსიის პროვოცირებას მართვისა და მენეჯერობის აქტუალურ და მნიშვნელოვან თემებთან დაკავშირებით, რომლის ირგვლივაც იმართება შემდგომ დისკუსია Get-Together-ის ფორმატში.

ამას გარდა, წელიწადში ერთხელ იმართება ვორკშოპები/სამუშაო შეხვედრები. სამი დღის განმავლობაში ტარდება ზუსტად 40 ნახევარდღიანი ვორკშოპები/ სამუშაო შეხვედრები. ისინი აძლევენ მუშაკებს შესაძლებლობას, შემჭიდროებულ ფორმატში გამოთქვან საკუთარი მოსაზრებები ამ თემებთან დაკავრებით და შევიდნენ დისკუსიებში დოცენტებთან. მონაწილეთა Feedback-ი და შთაბეჭდილებები, რომლებიც მიიღება ZAF-ის თანამშრომლების მონაწილეობით, გაითვალისწინება მომდევნო წლის პროგრამების გეგმებში.

გარდა ამისა, ZAF-ი ხელს უწყობს ქალაქის დასაქმებული მოსახლეობის პროფესიულ და პიროვნულ განვითარებას იმ ღონისძიებების მეშვეობით, რომლებიც იმართება საღამოობით, სამუშაო საათების დამთავრების შემდეგ. სიახლეა საღამოს მოხსენებების ფორმატი თემებზე, რომლებიც თავისუფალ ჰანზის ქალაქ ჰამბურგის (შემდგომში: FHH-ს) ხელმძღვანელობას სტრატეგიული თვალსაზრისით აინტერესებს, ან რომლებიც წარმოაჩინენ FHH-ს აქტუალურ ფუნქციებს. მაგალითად, ამ ფარგლებში იქნა წარმოდგენილი FHH-ს ინტეგრაციის ახალი კონცეფცია¹.

¹ 2013 წლის 26 თებერვალს დამტკიცებული ჰამბურგის ინტეგრაციის

2013 წელს ცენტრალიზებული კვალიფიკაციის ამალლების სფეროში 731 ღონისძიება ჩატარდა, რომლებშიც 9 266 ადამიანმა მიიღო მონაწილეობა.

გარდა ამისა, ZAF-ი დეცენტრალიზებული კვალიფიკაციის ამალლების ფარგლებში ახდენს უწყებებიდან და დეპარტამენტებიდან თუ სამინისტროებიდან მიღებული დავალებების განხორციელებას. ამ დროს საქმე ეხება ცალკეულ საჯარო-სამართლებრივ დაწესებულებებში კვალიფიკაციის ამალლებაზე მოთხოვნასთან დაკავშირებით მიღებულ გადაწყვეტილებებს. ესენი მოიცავენ, სხათა შორის, კონსულტაციებს ცვლილებების განხორციელების პროცესებისას, ასევე დახმარებას მძიმე სიტუაციებში, მაგალითად, გუნდის განვითარებისა ან Coaching-ის გზით. გარდა ამისა, დეცენტრალიზებული კვალიფიკაციის ამალლება მოიცავს ღონისძიებებს ძალზე სპეციფიკურ დარგობრივ საკითხებზე, რომლებიც სცილდება ცენტრალიზებული კვალიფიკაციის ამალლების ფარგლებში შემოთავაზებულ თემატიკას. ამასთან დაკავშირებით 2013 წელს ჩატარდა 1.117 ღონისძიება, რომლებშიც 12.149 მუშაკმა მიიღო მონაწილეობა.

ამას გარდა, ZAF-ი აწვითარებს კვალიფიკაციის ამალლების ფორმატებს პროექტებისათვის. მათ რიცხვს განეკუთვნება კვალიფიკაციის ამალლება ისეთ თემაზე, როგორცაა ბიუჯეტის გადაყვანა ორმაგი საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემაზე და ჰამბურგის კანონი ტრანსპარენტულობის შესახებ¹. ბოლო წელს პროექტების ფარგლებში ჩატარდა 397 ღონისძიება, რომლებსაც 3.946 მსმენელი დაესწრო.

2011 წლიდან ZAF-ში E-Learning-ზე ხდება ფოკუსირება. ეს ფორმატი შეესატყვისება სწავლის ახალსა და ინდივიდუალურ

ახალი კონცეფცია იხ. შემდეგ მისამართზე: <http://www.hamburg.de/integration/service/115238/integrationskonzept.html>

¹ ინფორმაციას ჰამბურგის ტრანსპარენტულობის შესახებ კანონზე, რომელიც 2012 წლის 6 ოქტომბერს შევიდა ძალაში და რომელიც პირველია ამ სახით ფედერალურ რესპუბლიკაში, იხილავთ მისამართზე: <http://www.hamburg.de/transparenzgesetz/>

ფორმებს. ამასთან ყოველივე იმას უნყოფს ხელს, რომ განხილულ იქნეს სწავლის განსხვავებული ტიპები. E-Learning-ის მეშვეობით შესაძლებელი ხდება თეორიული მომზადების ხელშეწყობა და სწავლის მდგრადი ეფექტების მიღწევა. გარდა ამისა, შესაძლებელი ხდება ინდივიდუალური სწავლება. დროისა და სავარჯიშოების გათვალისწინებით მონაწილეებს შეუძლიათ ზუსტად განსაზღვრონ, როდის და რისი შესწავლა სურთ. E-Learning-ის დანერგვისას მთავარი გამოწვევაა განვითარების ხარჯები და ვადები. 2012 წელს პირველი E-Learning Nugget-ი¹ შეფასების ახალ შესაძლებლობად იქცა. ამჟამად ელექტრონული სწავლების დახმარებით ხდება პროექტების კვალიფიკაციის ამაღლების ხელშეწყობა.

დასკვნა

ZAF-ის საშუალებით ჰამბურგის სენატმა განათლებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების ცენტრალური უწყება შექმნა. ეს საშუალებას იძლევა, რომ ცენტრალიზებულად იქნეს მართული განათლებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების ერთიანი სისტემა. იმავდროულად ხდება იმ განსაკუთრებული მოთხოვნილებების გათვალისწინება, რომლებიც არსებობს სხვადასხვა დანესებულებებსა და სამინისტროებში. ეს ეხება მომზადების კურსებს ზოგადი ადმინისტრაციის ფარგლებს გარეთ, აგრეთვე მოთხოვნებს კვალიფიკაციის ამაღლებაზე, რომლებსაც ზუსტად ფარავს დეცენტრალიზებული განათლება.

საჯარო სამსახურის პროფესიონალიზაცია უზრუნველყოფილია ცენტრალური უწყების მეშვეობით, რომელიც მთლიანად მოიცავს განათლებასა და კვალიფიკაციის ამაღლებას ქალაქის მასშტაბით, ადგენს სტანდარტებს და დასაშვებს ხდის მოქნილობას გარკვეული სამუშაო სფეროებისა და უწყებების თავისებურებების გათვალისწინებით.

¹ <http://www.hamburg.de/personalamt/beurteilungswesen/>

Sandra Budy

*Zentrum für Aus- und Fortbildung
der Freien und Hansestadt Hamburg*

Professionalisierung des öffentlichen Dienstes – ein Praxisbericht aus Hamburg

Der Staat ist hoheitsrechtlich für bestimmte Aufgaben zuständig, beispielsweise für das Ausstellen von Dokumenten, wie Pässen, Geburtsurkunden und Meldebestätigungen. Weiterhin nimmt er konkurrenzlos hoheitliche Aufgaben wahr, wie im Bereich der inneren Sicherheit. Hier haben die Bürgerinnen und Bürger keine Wahl, sie müssen sich quasi an den Monopolisten Staat wenden.

Warum ist dann überhaupt eine Professionalisierung des öffentlichen Dienstes notwendig?

In der Freien und Hansestadt Hamburg ist der Anspruch des öffentlichen Dienstes, ein moderner Dienstleister für die Bürgerinnen und Bürger zu sein. Dies impliziert gut ausgebildete und kundenfreundlich agierende Beschäftigte. Die Arbeit ist oft von komplexen, IT-gestützten Verfahren geprägt. Diese müssen von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern beherrscht werden, um gut angewandt werden zu können. Das lebenslange Lernen spielt angesichts dieser stetigen Veränderung der Arbeitsprozesse eine wichtige Rolle, um den Anforderungen gewachsen zu sein.

Ein professioneller und kundenfreundlicher öffentlicher Dienst steigert die Attraktivität der Stadt. Dies ist unter dem Aspekt des zunehmenden Wettbewerbs unter den Städten wichtig.

Um die künftige Qualität des öffentlichen Dienstes zu sichern, müssen dauerhaft gute Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gewonnen werden. Der Wettbewerb um gutes Personal nimmt in Deutschland angesichts des

demografischen Wandels zu. Der Altersdurchschnitt der Beschäftigten der Stadt Hamburg liegt im Durchschnitt derzeit bei rund 50 Jahren. D.h. in den nächsten fünfzehn bis zwanzig Jahren wird ein großer Teil der jetzigen Beschäftigten in Rente bzw. Pension gehen.

In Hamburg wurde 2005 mit dem Zentrum für Aus- und Fortbildung (ZAF) eine zentrale Einrichtung gegründet, geprägt von der Überzeugung, dass eine höhere Professionalisierung durch die Zentralisierung des Aus- und Fortbildungsbereichs erreicht wird.

Das ZAF besitzt, wie aus dem Namen bereits ersichtlich ist, zwei Schwerpunkte: den Bereich Ausbildung und den Bereich Fortbildung. Die beiden Bereiche sitzen seit 2008 auch räumlich unter einen Dach. Es wurde ein modernes Gebäude bezogen, das die Veranstaltungsräume für Fortbildungen, die Verwaltungsschule sowie die Büros der Beschäftigten der Bereiche Aus- und Fortbildung beherbergt.

Ausbildung

Der Bereich Ausbildung steuert die Ausbildung junger Nachwuchskräfte für die Hamburgische Verwaltung. Hierzu zählt die Bedarfsplanung, das Marketing für die Ausbildungsgänge sowie die Eignungsdiagnostik, die die dreistufigen Auswahlverfahren (Bewerbung, schriftlicher Test und Gespräch) durchführt. In der allgemeinen Verwaltung werden derzeit jährlich 100 Nachwuchskräfte eingestellt. Gut die Hälfte von ihnen durchläuft eine duale Ausbildung, deren Theorieteil in der Verwaltungsschule im Haus stattfindet. Hier werden zwei Ausbildungsgänge angeboten. Die zweieinhalbjährige Ausbildung zum Verwaltungsangestellten und die zweijährige Ausbildung zum Regierungssekretär. Voraussetzung für diese beiden Ausbildungen ist der mittlere Schulabschluss (Realschulabschluss). Diese beiden Ausbildungsgänge qualifizieren für eine Tätigkeit im mittleren Dienst.

Die andere Hälfte wird für das dreijährige Bachelor-Studium Public Management an der Hochschule für Angewandte Wissenschaften eingestellt. Voraussetzung für dieses Fachhochschulstudium ist das Abitur. Nach erfolgreichem Studium sind die Nachwuchskräfte als Regierungssekretär/innen im gehobenen Dienst tätig.

Bei der Gewinnung der Nachwuchskräfte für diese Ausbildungsgänge wird stark auf E-Recruiting gesetzt, da die Zielgruppe sehr netzaffin ist.¹ Besonders ist in diesem Zusammenhang das Oneline-Self-Assesement Center „C!You“² zu nennen. Hier können die Jugendlichen in einem Selbsttext typische Bereiche der Verwaltung kennen lernen und durch Testaufgaben, die den Berufsalltag dort prägen, abwägen, ob dies Tätigkeiten sind, die sich gerne wahrnehmen möchten. Dieser Test hat mit dem European Public Sector Award sowie dem Innovationspreis des Deutschen Beamtenbundes ausgezeichnet. Erfahrungsberichte von Auszubildenden im Netz tragen ebenfalls zur Rekrutierung von Nachwuchskräften bei.³ Weiterhin präsentiert der Bereich die Ausbildungsmöglichkeiten bei Informationsveranstaltungen an Schulen und auf Ausbildungsmessen.

Hamburg ist eine internationale Stadt. Ca. 30% der Einwohner haben einen sogenannten Migrationshintergrund.⁴ Damit sich diese Vielfalt auch im öffentlichen Dienst widerfindet, hat der Hamburger Senat 2006 die Kampagne „Wir sind Hamburg. Bist du dabei?“⁵ ins Leben gerufen. Mit ihr werden gezielt junge Menschen mit Migrationshintergrund angesprochen. Eine Beschäftigtenstruktur, die die Zusammensetzung der Bevölkerung spiegelt, kann wesentlich besser auf die Kundinnen und Kunden eingehen und manche Missverständnisse von vorneherein vermeiden. Von viel-

¹ <http://www.hamburg.de/ausbildung-verwaltung>

² <http://www.cyou-startlearning.hamburg.de/zaf/index.php>

³ <http://www.hamburg.de/bist-du-dabei/1910030/kurzportraits-im-ueberblick.html>

⁴ Definition Migrationshintergrund: Zu den Menschen mit Migrationshintergrund (im weiteren Sinn) zählen „alle nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten, sowie alle in Deutschland geborenen Ausländer und alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil.“ http://www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/_function/glossar.html?lv2=1364186&lv3=3198544

⁵ <http://www.hamburg.de/bist-du-dabei/>

en Jugendlichen mit Migrationshintergrund wird die Arbeit beim Staat nicht als Möglichkeit gesehen. Vor allem diejenigen, die keine deutsche Staatsbürgerschaft besitzen, denken gar nicht daran, dass sie überhaupt eine Chance haben. Dabei ist eine Einstellung möglich.

Gerade bei jungen Menschen mit Migrationshintergrund ist die Familie oft stärker in die Berufswahl eingebunden. Es gilt also auch die Eltern zu überzeugen, dass die Arbeit im öffentlichen Dienst eine attraktive Berufswahl ist. Deren Staatsverständnis ist, je nach Herkunftsland, nicht immer positiv besetzt. In Deutschland ist der Staat häufig mit den Erfahrungen bei der Ausländerabteilung verbunden. Daher werden vor allem auf Berufsmessen die Eltern mit einem Flyer informiert, der in verschiedenen Sprachen herausgegeben wird.¹

Seit dem Start der Kampagne 2006 bis zum Jahr 2013 hat sich der Anteil der Auszubildenden mit Migrationshintergrund von 5,3% auf 16,8% erhöht.

Die Gewinnung von Nachwuchsführungskräften des höheren Dienstes liegt bei dem Referat Führungskräftegewinnung und –entwicklung im Personalamt. Es werden Universitätsabsolventen eingestellt, überwiegend mit einem abgeschlossenen Jurastudium sowie Wirtschaftswissenschaftler.² Diese durchlaufen in eineinhalb Jahren drei Stationen in unterschiedlichen Bereichen der Verwaltung, um einen guten Überblick zu erhalten. Parallel haben sie Arbeitsgruppen zu bestimmten Themen, die auch die Vernetzung untereinander fördern. Ein ähnliches Programm führt die Finanzbehörde für IT-Trainees durch, damit die Stadt personell gut für die weiter voranschreitende Digitalisierung des öffentlichen Dienstes aufgestellt ist.³ Für diese

¹ Derzeit ist der Flyer auf Deutsch, Russisch und Türkisch verfügbar. <http://www.hamburg.de/bist-du-dabei/2385626/eltern-flyer.html>

² Im Jahr 2010/2011 wurde ein Traineeprogramm für „Geistes-, Sozial- und Naturwissenschaftler“ aufgesetzt, um die Vielfalt der Beschäftigten auf diese Weise zu erhöhen. Es wurde bisher nur einmal durchgeführt.

³ Derzeit werden jährlich 12 Juristinnen und Juristen durch das Personalamt und 5 IT-Trainees durch die Finanzbehörde eingestellt. Vgl. <http://www.hamburg.de/ausbildungsplaeetze-hamburg/>

Nachwuchskräfte gibt es im ZAF eine Fortbildungsreihe, durch die die Verwaltungsneulinge mit der Unternehmenskultur der Verwaltung vertraut werden, die notwendigen Fachkenntnisse für ihr neues Tätigkeitsfeld der allgemeinen Verwaltung erhalten, auf ihre künftigen Führungsaufgabe vorbereitet werden und Netzwerke aufbauen.¹

Fortbildung

Im Bereich Fortbildung hat das ZAF den Auftrag die fachlichen und persönlichen Kompetenzen der Beschäftigten zu fördern. Die Fortbildung lässt sich in drei Gruppen unterteilen: das zentrale Fortbildungsangebot, das dezentrale Fortbildungsangebot und Fortbildungen im Rahmen von Projekten. Die Gründung einer zentralen Fortbildungseinrichtung erfolgte, da sich hier Synergieeffekte für die Stadt ergeben. Die Marktübersicht über Themen und Dozenten kann nur durch Bündelung an einem Ort erfolgen. Das ZAF garantiert Standards, die für die gesamte Stadt gelten. Beispielsweise werden die Auswahl der Dozenten sowie die Honorarverhandlungen zentral durchgeführt. Die Einrichtung hat eine professionelle Veranstaltungsplanung und -organisation sowie eine ebensolche Teilnehmerbetreuung aufgebaut. Die Lernhistorie der Beschäftigten wird in einer zentralen Datenbank erfasst.

Kernstück der zentralen Fortbildung ist der jährlich erscheinende Katalog.² Er beinhaltet Veranstaltungen zur Führungsfortbildung, Persönlichen Kompetenzen, Fachkompetenzen und IT-Fortbildungen. Die Führungsfortbildung beinhaltet Veranstaltungen, die einen allgemeinen Überblick geben sowie Veranstaltungen, in denen Persönliche Führungskompetenzen, Personalführung und Managementkompetenzen vermittelt werden. Die anderen Themen im Katalog stehen allen

¹ Der Katalog 2014 für die Nachwuchsführungskräfte findet sich hier: <http://www.hamburg.de/contentblob/2644672/data/nachwuchskraeftefortbildung.pdf>

² Der Katalog 2014 findet sich hier: http://static.hamburg.de/fhh/epaper/fortbildung_2014/

Beschäftigten der Stadt offen. Die Persönlichen Kompetenzen umfassen Arbeitstechniken, Kommunikation, Gesundheit, Interkulturelle Kompetenz und Berufliche Orientierung. Die Fachkompetenzen Personal, Haushalt und Betriebswirtschaft, Organisation, Recht, Bau, Europa und Sprachen. Die IT-Fortbildung besteht aus Basis-, Aufbau- und Spezialseminaren. Der Katalog wird jährlich neu aufgesetzt. Dabei werden neue Themen und Entwicklungen mit in das Fortbildungsangebot aufgenommen. Andere Themen, die nicht mehr zeitgemäß sind oder schwach nachgefragt werden, reduziert.

Neben dem Katalog gibt es in dem Bereich der zentralen Fortbildung noch besondere Formate. Zu diesen zählt die kompetenzorientierte Modulreihe Führung für Beschäftigte, die neu eine Führungsaufgabe übernommen oder einen relevanten Wechsel in ihrer Führungsaufgabe haben. In einer festen Lerngruppe finden innerhalb eines Jahres fünf Module zu den Kompetenzfeldern „Ziel- und Ergebnisorientierung“, „Kommunikation und Gesprächsführung“, Kooperations- und Konfliktmanagement“, „Steuerung von Gruppenprozessen“ und „Change Management“ statt. Die Modulreihe wird sehr gut angenommen. Sie überzeugt vor allem durch die Konzentration auf die wesentlichen Führungskompetenzen, die Vertraulichkeit innerhalb einer festen Lerngruppe sowie den zeitlichen Abständen zwischen den Modulen, in denen die Möglichkeit besteht zu verschiedenen Aspekten Praxiserfahrung zu sammeln und sich im Rahmen der Modulreihe darüber auszutauschen.

Ebenfalls für Führungskräfte wird quartalsweise der After-Work-Club durchgeführt. Ziel ist es Top Führungskräften, die zeitlich stark eingebunden sind, zu erreichen. Ein externer Referent gibt jeweils in einem kompakten Vortrag Denk- und Diskussionsanstöße zu einem aktuellen und wichtigen Führungs- und Managementthema, das im Anschluss fachbezogenen mit dem Referenten und danach informell in einem Get-Together weiter diskutiert wird.

Weiterhin finden einmal jährlich die Workshoptage statt. An drei Tagen werden rund 40 halbtägige Workshops zu aktuellen Themen angeboten. Sie bieten den Beschäftigten die Möglichkeit, sich in kompakter Form mit Themen auseinanderzusetzen. Gleichzeitig sind die Workshoptage ein

Testballon für neue Themen und Dozenten. Das Feedback der Teilnehmenden und die Eindrücke, die durch Hospitation von ZAF-Mitarbeitern gewonnen werden, fließen in die Programmplanung des nächsten Jahres ein.

Außerdem unterstützt das ZAF die berufliche und persönliche Weiterentwicklung der Beschäftigten der Stadt durch Veranstaltungen die am Abend, außerhalb der Dienstzeit stattfinden. Neu ist hier das Format der Abendvorträge zu Themen die die FHH aus strategischer Sicht interessieren oder aktuelle Aufgabengebiete der FHH selbst präsentieren. Beispielsweise wurde in diesem Rahmen das Neue Integrationskonzept¹ der FHH vorgestellt.

2013 wurden im Bereich der zentralen Fortbildung 731 Veranstaltungen aufgesetzt, die von 9.266 Teilnehmern besucht wurden.

Darüber hinaus setzt das ZAF in der dezentralen Fortbildung Aufträge aus den Behörden und Ämtern um. Dabei handelt es sich um passgenaue Lösungen für die Fortbildungsbedarfe in den einzelnen Dienststellen. Diese umfassen u.a. Beratungen bei Veränderungsprozessen sowie Unterstützung in schwierigen Situationen, beispielsweise durch Teamentwicklungen oder Coaching. Darüber hinaus beinhaltet die dezentrale Fortbildung Veranstaltungen zu teilweise sehr spezifischen Fachthemen, die über das zentrale Fortbildungsangebot hinaus gehen. Hier fanden im Jahr 2013 1.117 Veranstaltungen statt, an denen 12.149 Beschäftigte teilgenommen haben.

Weiterhin entwickelt das ZAF Fortbildungsformate für Projekte. Hierzu zählen aktuell die Fortbildungen zur Umstellung des Haushaltswesens auf die doppische Buchführung und zum Hamburgischen Transparenzgesetz.² Im letzten Jahr fanden im Rahmen der Projekte 397 Veranstaltungen statt, die von 3.946 Teilnehmenden besucht wurden.

¹ Das am 26. Februar 2013 beschlossene Hamburger Integrationskonzept findet sich hier: <http://www.hamburg.de/integration/service/115238/integrationskonzept.html>

² Informationen zum Hamburgischen Transparenzgesetz, dem ersten dieser Art in der Bundesrepublik Deutschland, das am 06.10.2012 in Kraft getreten ist, finden sich hier: <http://www.hamburg.de/transparenzgesetz/>

Seit 2011 wird im ZAF E-Learning fokussiert. Dieses Format entspricht neuen und individuellen Lernformen. Auch trägt es dazu bei, unterschiedliche Lerntypen anzusprechen. Durch E-Learning können Präsenzs Schulungen unterstützt und nachhaltigere Lerneffekte zu erzielen. Weiterhin ermöglicht es individuelles Lernen. Sowohl zeitlich, als auch auf die Übungsaufgaben bezogen, können die Teilnehmenden passgenau wählen, was sie wann lernen möchten. Eine Herausforderung beim der Etablierung von E-Learning sind die Entwicklungskosten und die Vorlaufzeiten. 2012 wurde das erste E-Learning Nugget zum Neuen Beurteilungswesen umgesetzt.¹ Momentan wird durch E-Learning überwiegend Fortbildungen der Projekte unterstützt.

Fazit

Mit dem ZAF hat der Senat der Stadt Hamburg eine zentrale Einrichtung der Aus- und Fortbildung geschaffen. Diese ermöglicht es die gesamtstrategische Entwicklung der Aus- und Fortbildung zentral zu steuern und Impulse zu setzen. Gleichzeitig werden die besonderen Bedarfe, die in den unterschiedlichen Behörden und Ämtern bestehen, weiterhin berücksichtigt. Das gilt für die Ausbildungsgänge außerhalb der allgemeinen Verwaltung, sowie für Fortbildungsbedarfe, die passgenau durch den Bereich der dezentralen Fortbildung abgedeckt werden.

Die Professionalisierung des Öffentlichen Dienstes wird somit durch eine zentrale Einrichtung, die die in den Bereichen Aus- und Fortbildung die gesamte Stadt im Blick hat und Standards setzt sowie gleichzeitig eine Flexibilität in Bezug auf Besonderheiten in bestimmten Arbeitsfeldern und Behörden ermöglicht, gewährleistet.

¹ <http://www.hamburg.de/personalamt/beurteilungswesen/>

მოკლე ინფორმაცია ავტორებზე

Zu den Autoren

პროფესორი გიორგი ხუბუა, მიუნხენის ტექნიკური უნივერსიტეტის ენერჯისა და გეოპოლოტიკის განყოფილების სამეცნიერო ხელმძღვანელი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის აკადემიური დირექტორი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი, ამავე უნივერსიტეტის ყოფილი რექტორი

Prof. Dr. Giorgi Khubua, *Wissenschaftlicher Leiter des Bereichs Energie und Geopolitik an der Technischen Universität München, Akademischer Direktor des Instituts für Verwaltungswissenschaften an der Iv. Javakhishvili Universität Tbilisi, Professor an der Staatlichen Iv. Javakhishvili Universität Tbilisi, ehemaliger Rektor dieser Universität*

პროფესორი, დოქტორი, საპატიო დოქტორი კარლ პეტერ ზომერმანი, შპაიერის ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა უნივერსიტეტის საჯარო, სახელმწიფო და შედარებითი სამართლის კათედრის ხელმძღვანელი, იმავე უნივერსიტეტის ყოფილი რექტორი

Universitätsprofessor Dr. Dr. h.c. Karl-Peter Sommermann, *Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Staatslehre und Rechtsvergleichung an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, ehemaliger Rektor dieser Universität*

დოქტორი გვიდო მიუნთელი, საქართველოში გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის საელჩოს ეკონომიკის, სამართლისა და საკონსულტაციო საკითხების განყოფილების ხელმძღვანელი

Dr. Guido Müntel, *Leiter der Referate für Wirtschaft und Rechts- und Konsularwesen der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Georgien*

პროფესორი პაატა ტურავა, ადმინისტრაციული და შედარებითი სამართლის ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის პროფესორი, საქართველოს საპოლიციო აკადემიის იურიდიული ფაკულტეტის დეკანი

Prof. Dr. Paata Turava, *Professor für Verwaltungsrecht und Rechtsvergleichung an der juristischen Fakultät der Staatlichen Iv. Javakhishvili Universität Tbilisi, Dekan der juristischen Fakultät der Polizeiakademie Georgiens*

პროფესორი ირაკლი კობახიძე, LL.M (დიუსელდორფის უნივერსიტეტი), ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის სახელმწიფო სამართლის პროფესორი, საქართველოს სამთავრობო პარტია „ქართული ოცნების“ აღმასრულებელი დირექტორი

Prof. Dr. Irakli Kobakhidze, LL.M (Universität Düsseldorf), *Professor für Staatsrecht an der juristischen Fakultät der Staatlichen Iv. Javakhishvili Universität Tbilisi, Exekutivsekretär der georgischen Regierungspartei „Georgischer Traum“.*

პროფესორი დოქტორი ქრისტინა ქობი, გერმანიისა და ევროპული ადმინისტრაციული სამართლის, სოციალური სამართლის, ძველი ხანის კონსტიტუციების ისტორიის პროფესორი, გერმანიის საჯარო მმართველობის შპაიერის კვლევითი ინსტიტუტის მკვლევარი პროექტში: „ძირითადი უფლებები გერმანიასა და ევროპაში“

Professor Dr. iur. Christian Koch, *Professor für Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, Sozialrecht, Verfassungsgeschichte des Altertums, Forschungsreferent am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, Projekt: “Grundrechte in Deutschland und Europa”*

პროფესორი ტერეზა ხეჩოიანი, სომხეთის რესპუბლიკის სახელმწიფო მმართველობის აკადემიის საჯარო მმართველობის და საჯარო ფინანსების განყოფილების ასოცირებული პროფესორი, იმავე აკადემიის ვიცე რექტორი საერთაშორისო ურთიერთობების დარგში

Prof. Tereza Khechoyan, *assoziierte Professorin der Abteilung für öffentliche Verwaltung und öffentliche Finanzen; Vize-Rektorin für internationale Beziehungen der Akademie für Staatsverwaltung der Republik Armenien*

სანდრა ბუდი, პოლიტოლოგი, M.A., *თავისუფალი და სავაჭრო ქალაქი ჰამბურგის განათლების და კვალიფიკაციის ამალღების ცენტრი, კვალიფიკაციის ამალღების დაგეგმარების და კონცეფციის შემუშავების განყოფილების სპეციალისტი*

Sandra Budy, *Sandra Budy, Politologin, Freie und Hansestadt Hamburg, Landesbetrieb ZAF/AMD, Zentrum für Aus- und Fortbildung, Bereich Fortbildungsplanung und Konzeption*

გამომცემლობის რედაქტორი მია ეჯიბია
გარეკანის დიზაინი ნინო ებრალიძე
კომპიუტერული უზრუნველყოფა ნინო ვაჩეიშვილი

0179, თბილისი, ი. ჭავჭავაძის გამზირი 14

14, Ilia Tchavtchavadze Ave., Tbilisi 0179

Tel 995(32) 2 25 14 32

www.press.tsu.ge