



ივანე ჯავახიშვილის სახელობის
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
იურიდიული ფაკულტეტი

სამართლის ჟურნალი

№1, 2019



უნივერსიტეტის
გამომცემლობა

UDC (უაკ) 34(051.2)
ს-216

მთავარი რედაქტორი

ირაკლი ბურდული (პროფ., თსუ)

სარედაქციო კოლეგია:

ჭ ლევან ალექსიძე (პროფ., თსუ)
გიორგი დავითაშვილი (პროფ., თსუ)
ავთანდილ დემეტრაშვილი (პროფ., თსუ)
ბესარიონ ზოიძე (პროფ., თსუ)
თევდორე ნინიძე (პროფ., თსუ)
ნუგზარ სურგულაძე (პროფ., თსუ)
პაატა ტურავა (პროფ., თსუ)
ლადო ქანტურია (პროფ., თსუ)
ნათია ჩიტაშვილი (ასოც. პროფ., თსუ)
ლელა ჯანაშვილი (ასოც. პროფ., თსუ)
გიორგი ხუბუა (პროფ., თსუ)
ლაშა ბრეგვაძე (თ. წერეთლის სახ. სახელმწიფოსა და
სამართლის ინსტიტუტის დირექტორი)
გუნთერ ტოიბნერი (პროფ., ფრანკფურტის უნივერსიტეტი)
ბერნდ შუნემანი (პროფ., მიუნხენის უნივერსიტეტი)
იან ლიდერი (პროფ., ფრაიბურგის უნივერსიტეტი)
ხესე ანტონიო სეოანე (პროფ., ლა კორუნიის უნივერსიტეტი)
კარმენ გარსიმარტინი (პროფ., ლა კორუნიის უნივერსიტეტი)
არტაკ მკრტიჩიანი (პროფ., ლა კორუნიის უნივერსიტეტი)

*გამოცემულია ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
საუნივერსიტეტო საგამომცემლო საბჭოს გადაწყვეტილებით*

© ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
გამომცემლობა, 2020

ISSN 1987-7668

საქართველოს სამსახურში დისციპლინური გადაცდომის არსის განმსაზღვრელი სამართლებრივი ნორმების ზოგიერთი მნიშვნელოვანი ასპექტი

საქართველოს ევროკავშირთან ინტეგრაციის პროცესმა და ქვეყნის მდგრადმა დემოკრატიულმა განვითარებამ წარმოშვა საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი კანონმდებლობის რეფორმირების აუცილებლობა. საქართველოში 2017 წლის 1 ივლისამდე მოქმედებდა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 1997 წლის 31 ოქტომბრის საქართველოს კანონი, რომელიც მონესრიგების მიღმა ტოვებდა საჯარო სამსახურის შემადგენელ ბევრ მნიშვნელოვან ელემენტს. შედეგად კი იქმნებოდა კანონის გამოყენების ბუნდოვანი და ორაზროვანი პრაქტიკა იმ საკითხებთან მიმართებით, რომლებიც უნიფიცირებულ მიდგომას საჭიროებს.¹

აღნიშნულიდან გამომდინარე, საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში, საქართველოს პარლამენტის მიერ 2015 წლის 27 ოქტომბერს მიღებულ იქნა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, როგორც პროფესიულ საჯარო მოხელეზე ორიენტირებული და გაცილებით დახვეწილი საკანონმდებლო აქტი.

ახალმა კანონმა საქართველოსთვის უცხო და ინოვაციური არაერთი ინსტიტუტი დაამკვიდრა, ასევე, გაითვალისწინა ისეთი ნორმები, რომლებიც მიზნად ისახავდა არსებულის სრულყოფას. ერთ-ერთ ასეთ საკითხს წარმოადგენს საჯარო მოსამსახურის დისციპლინური პასუხისმგებლობა. ახალ კანონში გაჩნდა საჯარო მოსამსახურის დისციპლინური პასუხისმგებლობის მომწესრიგებელი ნორმების შემცველი მე-10 თავი, რომელიც ადგენს დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების შედარებით სრულყოფილ წესს, ითვალისწინებს დისციპლინურ წარმოებას. ამასთანავე, საკანონმდებლო დონეზე განისაზღვრა დისციპლინური გადაცდომის ცნება, რომელიც, გარკვეულწილად, განსხვავდება მანამდე არსებული დეფინიციისგან.

ამდენად, წინამდებარე სტატიის მიზანს წარმოადგენს საჯარო სამსახურში დისციპლინური გადაცდომის არსის განმსაზღვრელი ახალი სამართლებრივი ნორმების მიმოხილვა და ანალიზი, მათი მნიშვნელოვანი ასპექტების წარმოჩენა, ვინაიდან ისინი ქმნის საჯარო სამსახურის სისტემის გამართული ფუნქციონირების გარკვეულ საფუძვლებს.

საკვანძო სიტყვები: საჯარო სამსახური, საჯარო მოსამსახურე, დისციპლინური პასუხისმგებლობა, დისციპლინური გადაცდომა, მსუბუქი და მძიმე დისციპლინური გადაცდომები, ეთიკისა და ქცევის წესების დარღვევა

1. შესავალი

„მოხელის პიროვნებაში ერთდროულად გვხვდება ორი კონსტიტუციური ღირებულება: ინდივიდუალური უფლებების დაცვის გარანტია და სახელმწიფოს ფუნქციონირებისათვის მნიშვნელოვანი ინსტიტუციური მოწყობის ელემენტი“.² ამდენად, საჯარო სამსახურში დისციპლინური პასუხისმგებლობის მომწესრიგებელი ნორმები უნდა ქმნიდეს საჯარო სამსახურის ეფექტიანი ფუნქციონირების საფუძვლებს და, ამავე დროს, უზრუნველყოფდეს საჯარო მოსამსახურეთა³ ინტერესე-

* ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი.

¹ 2015 წლის 27 ოქტომბრის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის განმარტებითი ბარათი (რეგისტრაციის № 07-2/372/8), 1, <<http://bit.ly/2t7maWS>>, [26.03.2019].

² განერელია ა., გეგენავა დ., ზომერმანი კ. პ., კობახიძე ი., როგავა ზ., სვანიშვილი ს., ტურავა პ., ყალიჩავა კ., ხუბუა გ., საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები სახელმძღვანელო, ტომი 3, ხუბუა გ. (რედ.), თბ., 2016, 195.

³ კანონის მე-3 მუხლის „დ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, საჯარო მოსამსახურე არის პროფესიული საჯარო მოხელე/საჯარო მოხელე/მოხელე, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი.

ბის სათანადო დაცვას. დისციპლინური გადაცდომა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ერთადერთი საფუძველია, უპირველესად, დგინდება გადაცდომის არსებობის ფაქტი და ამის შემდეგ დგება დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების საკითხი.

დისციპლინური გადაცდომა თავისი არსით წარმოადგენს ვალდებულებების დარღვევას და უკავშირდება საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის უზრუნველყოფის მექანიზმებს. საჯარო დაწესებულებების ფუნქციონირების პროცესში ყოველთვის აქტუალური საკითხია საჯარო მოხელეთა ქცევის შეფასება და შესაბამისი სამართლებრივი და ფაქტობრივი წინაპირობების არსებობის შემთხვევაში, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენებაზე გადაწყვეტილების მიღება. ამიტომ, ქმედების დისციპლინურ გადაცდომად შეფასება უმნიშვნელოვანესი პროცესია, რომელიც, უპირველეს ყოვლისა, მოითხოვს ამ ინსტიტუტის არსის ერთმნიშვნელოვან გაგებასა და გააზრებას. მით უმეტეს იმ პირობებში, როდესაც „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 2015 წლის 27 ოქტომბრის საქართველოს კანონის (შემდგომში – კანონი) ამოქმედების შედეგად ჩამოყალიბდა ახალი საკანონმდებლო რეალობა, რომელიც ითვალისწინებს დისციპლინურ გადაცდომასთან დაკავშირებულ არაერთ საკითხს. კერძოდ, ადგენს დისციპლინური გადაცდომის დეფინიციას, განსაზღვრავს დისციპლინური წარმოების წესებს, რომელიც სამართალდარღვევის სათანადო შეფასებისა და ინტერესთა პროპორციული დაცვის შესაძლებლობას ქმნის.

ამდენად, წინამდებარე სტატიის ფარგლებში განიხილება დისციპლინური გადაცდომის არსი და ცნება, მისი თავისებურებები და დისციპლინური გადაცდომის შინაარსის განმსაზღვრელი ნორმატიული ელემენტები. კვლევის მიზნებისათვის ასევე საინტერესოა დისციპლინური გადაცდომის ლეგალური დეფინიციის ის პრაქტიკული და თეორიული ასპექტები, რომლებმაც შეიძლება გარკვეული მნიშვნელობა შეიძინოს საჯარო მოსამსახურეთა უფლებების დაცვისა და საჯარო ინტერესის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით.

სტატიაში წარმოდგენილი კვლევა დაფუძნებულია ისტორიული, შედარებითსამართლებრივი და ანალიტიკური კვლევის მეთოდებზე. განსახილველი საკითხების სპეციფიკიდან და ნაშრომის მიზნებიდან გამომდინარე, გარკვეულწილად, გაანალიზდა სასამართლო პრაქტიკა. შესწავლილ იქნა საკვლევ თემასთან დაკავშირებით არსებული ნორმატიული მასალა და სამეცნიერო ლიტერატურა.

2. დისციპლინური გადაცდომა, როგორც დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძველი და მისი არსის განმსაზღვრელი მოცემულობა

საჯარო მოსამსახურეებს, როგორც ადმინისტრაციული სამართლის სუბიექტებს, აკისრიათ მნიშვნელოვანი როლი მმართველობითი ფუნქციების განხორციელებისას. მათი ცოდნა და საქმიანობა წარმოადგენს ძირითად საფუძველს სახელმწიფო ორგანოების წინაშე არსებული ამოცანების ეფექტიანად განხორციელებისათვის.⁴ ამდენად, საჯარო სამსახურის ბუნებისა და საჯარო მოსამსახურის განსაკუთრებული სამართლებრივი სტატუსიდან გამომდინარე, საჯარო მოსამსახურეს მთელი რიგი ვალდებულებები აკისრია, რომელთა დარღვევა იწვევს დისციპლინურ, ადმინისტრაციულ, სამოქალაქო ან სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას.⁵ აღნიშნულიდან თუ პასუხის-

⁴ ბაინდურაშვილი ნ., სამოხელეო დავის განხორციელების სპეციფიკა, სამართლებრივი პრობლემები და მათი გადაჭრის გზები, ჟურნ. „მართლმსაჯულება და კანონი“, № 3(38), 2013, 116.

⁵ Tofan M., Bercu A. M., Disciplinary Liabilities of the European Public Servants, CES Working Papers, I, (1), 2009, 27, <<http://bit.ly/2uzx2L8>>, [11.03.2019].

მგებლობის რომელი ფორმა იქნება გამოყენებული, დამოკიდებულია სამართლით დაცულ სიკეთესა და დამდგარ შედეგზე.

დისციპლინური პასუხისმგებლობა, როგორც პასუხისმგებლობის ერთ-ერთი ფორმა, არის საჯარო სამსახურში არსებული ზედამხედველობის მექანიზმი,⁶ რომელიც ჩნდება, როგორც პირდაპირი შედეგი სამსახურებრივი ვალდებულებისა და ქცევის წესების დარღვევისა.⁷ მას აქვს სამი ფუნქცია: საგანმანათლებლო (ასწავლის საჯარო მოსამსახურეებს, პატივი სცენ გარკვეულ წესებს), პრევენციული და რეპრესიული.⁸ აღნიშნული ფუნქციების რეალიზაცია მნიშვნელოვანია საჯარო მოსამსახურის სწორი ქცევის დასამკვიდრებლად. დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრება, ზოგადად, გულისხმობს, რომ საჯარო მოსამსახურემ ჩაიდინა გადაცდომა.⁹ საჯარო მოსამსახურეთა დისციპლინური გადაცდომა წარმოადგენს ადმინისტრაციული სამართლის, უფრო კონკრეტულად კი, მისი სპეციალური დარგის – სამოხელეო სამართლის ცნებას, რომელიც დისციპლინურ პასუხისმგებლობას უკავშირდება. შესაბამისად, „დისციპლინური გადაცდომა და დისციპლინური პასუხისმგებლობა წარმოადგენს სამოხელეო სამართლის – საჯარო სამსახურის ინსტიტუტებს.“¹⁰ კანონი არ იცნობს დისციპლინური პასუხისმგებლობის დეფინიციურ ნორმას, თუმცა ამ ტერმინს არაერთხელ ვხვდებით სხვადასხვა კონტექსტში, კერძოდ, კანონმდებლობით დადგენილი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები,¹¹ დისციპლინური პასუხისმგებლობისაგან განთავისუფლება,¹² დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოქმედების ვადა და სხვა.¹³

საქართველოს უზენაესი სასამართლო დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებით აღნიშნავს, რომ საჯარო მოსამსახურე საჯარო სამსახურში განხორციელებული საქმიანობის პროცესში ანგარიშვალდებულია სახელმწიფოსა და საზოგადოების წინაშე და, შესაბამისად, საჯარო მოსამსახურის მიერ კანონმდებლობით განსაზღვრული მოვალეობების შეუსრულებლობამ ან არაჯეროვანმა შესრულებამ შესაძლებელია გამოიწვიოს მისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრება, რომელიც არის საჯარო მოსამსახურისათვის პროფესიული საქმიანობის განხორციელების პროცესში გამოვლენილი დარღვევებისათვის დადგენილი პასუხისმგებლობის ფორმა და რომლის მიზანია საჯარო მოსამსახურის მიერ კანონმდებლობით დადგენილი ფუნქციების ჯეროვნად შესრულების უზრუნველყოფა და საქმიანობის პროცესის გაუმჯობესება,¹⁴ რაც სამომავლოდ სამსახურებრივი მოვალეობების დარღვევის შემთხვევების თავიდან აცილებას განაპირობებს.¹⁵

აღნიშნულიდან გამომდინარე, მოცემული საკითხის მარეგულირებელი ნორმების ანალიზის საფუძველზე, საჯარო მოსამსახურის დისციპლინური პასუხისმგებლობა შეიძლება ასევე გავიგოთ,

⁶ საქართველოს იურისტთა ასოციაციის 2015 წლის ანგარიში, დისციპლინური პასუხისმგებლობა საჯარო სამსახურში – კანონმდებლობა, ადმინისტრაციული და სასამართლო პრაქტიკა, თბ., 2016, 4, <<https://bit.ly/29DhwVu>>, [11.04.2019].

⁷ Tofan M., Bercu A. M., *Disciplinary Liabilities of the European Public Servants*, CES Working Papers, I, (1), 2009, 23, <<http://bit.ly/2uzx2L8>>, [11.03.2019].

⁸ იქვე, 27.

⁹ Barbu V., *Disciplinary Liability of European Officials*, *Perspectives of Business Law Journal*, Vol. 1, Issue 1, 2012, 73.

¹⁰ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2014 წლის 29 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-651-626(კ-13).

¹¹ 96-ე მუხლი, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 4346-ლს, 11/11/2015.

¹² 101-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, იქვე.

¹³ 101-ე მუხლი, იქვე.

¹⁴ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2016 წლის 14 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-184-183(კ-16).

¹⁵ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2015 წლის 10 დეკემბრის გადაწყვეტილება № ბს-161-158 (კ-15).

როგორც დისციპლინური გადაცდომის თანმდევი სამართლებრივი შედეგი, რომელიც განისაზღვრება დისციპლინური წარმოების საფუძველზე მიღებული სამართლებრივი აქტით. ამასთან, მისი, როგორც სამართლებრივი პასუხისმგებლობის, ერთ-ერთი ფორმის თვისებრივ მახასიათებელს წარმოადგენს სუბიექტი, რომელიც არის საჯარო მოხელე და არაკანონიერი ქცევა, რომელიც ექცევა (წარიმართება) დისციპლინური გადაცდომის ფარგლებში.¹⁶

მაგალითად, დოქტრინაში დისციპლინური პასუხისმგებლობის სამ სახეს გამოყოფენ, ესენია: პასუხისმგებლობა შრომის შინაგანანგის მიხედვით (ძირითადად ეხება დამხმარე და შტატაგარეშე მოსამსახურეებს), პასუხისმგებლობა მოსამსახურეთა ქვემდებარეობის მიხედვით (გათვალისწინებული კანონით) და პასუხისმგებლობა, რომელიც გათვალისწინებულია საგანგებო წესდებებით.¹⁷ ახალი კანონით გათვალისწინებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის მომწესრიგებელი მე-10 თავი ეხება მოხელეს და იგი, ასევე, ვრცელდება შრომითი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებზე.¹⁸ ამასთან, ამ უკანასკნელთა დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებული საკითხები დამატებით შეიძლება გათვალისწინებული იყოს შრომის კოდექსით, შესაბამისი ხელშეკრულებებითა და წესდებებით (შიდაორგანიზაციული მონესრიგების სხვადასხვა სამართლებრივი აქტით). აღნიშნულის გათვალისწინებით, დისციპლინური პასუხისმგებლობის სახეების შემოთავაზებული კლასიფიკაცია საქართველოს დღევანდელი რეალობისათვის არ არის რელევანტური, ვინაიდან მოხელეზეც, შრომითი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებზეც ვრცელდება კანონის მე-10 თავი, რომელიც ადგენს დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების წესსა და პირობებს.

მოცემულიდან გამომდინარე, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ინსტიტუტი საჯარო სამსახურის სათანადო ფუნქციონირებისათვის მნიშვნელოვან მექანიზმს წარმოადგენს. საჯარო ადმინისტრაციის უფლება – გარკვეული ღონისძიებები გაატაროს დისციპლინური სამართალდარღვევის ჩამდენის მიმართ (*ius puniendi*), შიდა დისციპლინას აძლიერებს, ზრდის ანგარიშვალდებულებას და უზრუნველყოფს ვალდებულებების შესრულებას.¹⁹

3. დისციპლინური გადაცდომის ცნება და არსი

პასუხისმგებლობა წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ფუნდამენტური ელემენტია, საჯარო მოსამსახურეები ორმაგად პასუხისმგებელნი არიან, ერთი მხრივ, მოქალაქეების წინაშე, ხოლო მეორე მხრივ, მთავრობის წინაშე საჯარო სამსახურის ადმინისტრირებისათვის.²⁰ ამდენად, საჯარო მოსამსახურე განსაკუთრებულ სამართლებრივ სიბრტყეში ექცევა და მის მიმართ შესაძლებელია, გამოყენებულ იქნეს პასუხისმგებლობის სხვადასხვა ფორმა, მათ შორის, დისციპლინური პასუხისმგებლობა. როგორც აღინიშნა, დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძველია დისციპლინური

¹⁶ Malinche D. M., The Liability of Public Servants, Perspectives of Law and Public Administration, Societatea de Stiinte Juridice si Administrative (Society of Juridical and Administrative Sciences), Vol. 7(1), 2018, 69.

¹⁷ მორგოშია ა., საჯარო მოსამსახურის დისციპლინური პასუხისმგებლობის თავისებურებანი, ყურნ. „სამართალი“, № 4-5, 2000, 39.

¹⁸ მე-80 მუხლის მე-3 პუნქტი, 84-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 4346-ლს, 11/11/2015.

¹⁹ Cardona F., Liabilities and Discipline of Civil Servants, Support for Improvement in Governance and Management, A Joint Initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU, 2003, 2, <<http://bit.ly/2t76Nhi>>, [11.04.2019].

²⁰ Boroska P. A., Suwaj R., Staszic S., Ethical Responsibility of Officials of the European Union and Type Sanctions Imposed for Unethical Conduct, School of Public Administration, Poland, 2, <<http://bit.ly/2pL1ymL>>, [22.04.2019].

გადაცდომა. ამ უკანასკნელის დეფინიცია მოცემულია საკანონმდებლო დონეზე. კერძოდ, კანონის 85-ე მუხლის 1-ელი პუნქტი ადგენს დისციპლინური გადაცდომის ზოგად ცნებას, ხოლო მე-2 პუნქტი ამომწურავად ჩამოთვლის ერთი კონკრეტული სახის დისციპლინურ გადაცდომებს. კანონის 85-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის შესაბამისად, დისციპლინურ გადაცდომას წარმოადგენს:

ა) სამსახურებრივ მოვალეობათა განზრახ ან გაუფრთხილებლობით შეუსრულებლობა;

ბ) საჯარო დაწესებულებისათვის ქონებრივი ზიანის მიყენება ან ასეთი ზიანის წარმოშობის საშიშროების განზრახ ან გაუფრთხილებლობით შექმნა;

გ) ეთიკის ნორმების, ქცევის ზოგადი წესების უგულებელყოფა ან დარღვევა, რომელიც მიმართულია მოხელისა და საჯარო დაწესებულების დისკრედიტაციისაკენ, მიუხედავად იმისა, სამსახურშია ჩადენილი თუ სამსახურის გარეთ.²¹

დისციპლინური გადაცდომის ცნება სხვადასხვა შინაარსითა და მოცულობით არის გადმოცემული სხვა სახელმწიფოების კანონმდებლობაში. მაგალითად, სომხეთის კანონში „საჯარო სამსახურის შესახებ“ მითითებულია, თუ როდის გამოიყენება დისციპლინური სახდელები, ასეთი შემთხვევებია: სამსახურებრივი მოვალეობების შეუსრულებლობა ან არასათანადოდ შესრულება სათანადო საფუძვლების გარეშე, სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტება,²² შრომითი დისციპლინის შიდა დარღვევები.²³ მოცემული მაგალითი, ისევე, როგორც დისციპლინური გადაცდომის საქართველოში არსებული დეფინიცია, არის ზოგადი (არ შეიცავს აკრძალული ქმედებების კონკრეტულ ჩამონათვალს) და, ამდენად, საინტერესო ხდება მისი შინაარსისა და ამ შინაარსის ფარგლების დადგენის საკითხი.

3.1. სამსახურებრივ მოვალეობათა განზრახ ან გაუფრთხილებლობით შეუსრულებლობა

სამსახურებრივი მოვალეობების განზრახ ან გაუფრთხილებლობით შეუსრულებლობა ყველაზე გავრცელებული დისციპლინური გადაცდომაა, რომელსაც ვხვდებით სხვა სახელმწიფოების უმრავლესობაშიც. მაგალითად, გერმანიის კანონმდებლობა დისციპლინურ გადაცდომად მიიჩნევს განზრახ ან გაუფრთხილებლობით მოვალეობების დარღვევას.²⁴ რაც შეეხება სამსახურებრივ მოვალეობებს, ისინი დგინდება კანონმდებლობის, ასევე, შიდა მონესრიგების დოკუმენტებისა და სამუშაო აღწერილობების საფუძველზე. მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოში არსებული რეგულაციები დისციპლინური გადაცდომის ცნებაში პირდაპირ არ მოიაზრებს სამსახურებრივ მოვალეობათა არაჯეროვან შესრულებას, თუმცა მას ითვალისწინებდა მანამდე მოქმედი შესაბამისი კანონის 78-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი. ამდენად, ისმის კითხვა: თუ პირი სისტემატურად და განზრახ არაჯეროვნად ასრულებს მასზე დაკისრებულ მოვალეობებს, გამოიწვევს კი მისი ქმედება დისციპლინურ პასუხისმგებლობას? მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის კომენტარებში ვკითხულობთ: იმდენად, რამდენადაც არაჯეროვა-

²¹ 85-ე მუხლის პირველი პუნქტი, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 4346-ლს, 11/11/2015.

²² საქართველოში უფლებამოსილების გადამეტება სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას იწვევს, თუ მან საზოგადოების ან სახელმწიფოს კანონიერი ინტერესის არსებითი დარღვევა გამოიწვია, იხ. 333-ე მუხლი, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, სსმ 41(48), 13/08/1999.

²³ Article 32, The Law of the Republic of Armenia on Civil Service, 04/12/2001, <<http://bit.ly/2ufDbg6>>, [18.04.2019].

²⁴ *Maizière T. D.*, The Federal Public Service an Attractive and Modern Employer, Berlin, 2014, 48, <<http://bit.ly/2sD1F0Q>>, [18.04.2019].

ნი შესრულების შედეგადაც სახეზეა დაუსრულებელი, შეუსრულებელი მოვალეობა, ამიტომაც კანონმდებელმა გააერთიანა ორი შემთხვევა (არაჯეროვანი შესრულება და შეუსრულებლობა), მაშასადამე, ლოგიკურად მიიჩნია, რომ არაჯეროვანი შესრულების შედეგაც თავისთავად შეუსრულებელი მოვალეობაა.²⁵ მიუხედავად აღნიშნულისა, დისციპლინური გადაცდომის არსის გათვალისწინებით, დისციპლინური გადაცდომის ცნების განსაზღვრულობისათვის კანონის 85-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტით მონესრიგებული დისციპლინური გადაცდომის ცნება პირდაპირ უნდა მიუთითებდეს როგორც სამსახურებრივ მოვალეობათა განზრახ და გაუფრთხილებლობით შეუსრულებლობაზე, ისევე არაჯეროვან შესრულებაზე. აღსანიშნავია, რომ, აზერბაიჯანის კანონმდებლობით, დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძველია სამსახურებრივი მოვალეობების შეუსრულებლობაც და არასათანადო (არაჯეროვანი) შესრულებაც.²⁶

მნიშვნელოვანია ისიც, რომ მოქმედი საკანონმდებლო რეგულაციები არ მიჯნავს, რა ხარისხის, ინტენსივობის, ხანგრძლივობის სამსახურებრივი მოვალეობების შეუსრულებლობა კვალიფიცირდება დისციპლინურ გადაცდომად. მოცემული საკითხები მნიშვნელოვანია პროპორციულობის პრინციპისა და საჯარო მოსამსახურეთა უფლებების დაცვის თვალსაზრისით, ამიტომ ისინი დისციპლინური წარმოების პროცესში სათანადოდ უნდა შეფასდეს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში.

საქართველოში დისციპლინური გადაცდომის ცნებასთან მიმართებით საკანონმდებლო დონეზე არ არის განერილი, აქვს თუ არა მნიშვნელობა იმ ფაქტს, რომ ქმედება, რომელიც შესაძლოა დისციპლინურ გადაცდომად დაკვალიფიცირდეს, ჩადენილია საპატიო მიზეზით. თუმცა მოქმედი კანონის 97-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი ითვალისწინებს სამსახურებრივი მოვალეობების შეუსრულებლობის მიზეზების დადგენას, მაგრამ მას მნიშვნელობა აქვს დისციპლინური ზომის შეფარდების პროცესში თანაზომიერი სანქციის შერჩევის თვალსაზრისით და არა ქმედების დისციპლინურ გადაცდომად მიჩნევისათვის.

რაც შეეხება დისციპლინური გადაცდომის სუბიექტურ მხარეს, კანონის 85-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტები დისციპლინური გადაცდომის შემადგენლობაში მოიზრებენ განზრახ ან გაუფრთხილებელ ქმედებას, რაც იმას ნიშნავს, რომ მოქმედი კანონმდებლობა ამ ნაწილში ბრალეულ პასუხისმგებლობას ითვალისწინებს. თუმცა ამავე მუხლის „გ“ ქვეპუნქტი, რომელიც ეთიკის ნორმების, ქცევის ზოგადი წესების უგულებელყოფასა და დარღვევას ეხება, ბრალის რომელიმე ფორმას არ გამოყოფს. მაგალითად, რუმინეთის კანონმდებლობა ადგენს, რომ საჯარო მოსამსახურეთა მიერ სამსახურებრივი მოვალეობების ბრალეული დარღვევა იწვევს დისციპლინურ შედეგებს.²⁷ სლოვენის კანონმდებლობით, დისციპლინურ გადაცდომას წარმოადგენს სამსახურებრივი მოვალეობების დარღვევა განზრახვით ან გაუფრთხილებლობით.²⁸ ამდენად, ქმედების დისციპლინურ გადაცდომად კვალიფიკაციისათვის, როდესაც საქმე ეხება სამსახურებრივი ვალდებულებების შეუსრულებლობას, მნიშვნელოვანია სუბიექტური დამოკიდებულების დადგენაც. თუმცა განზრახვისა და გაუფრთხილებლობის დეფინიცია, მისი შინაარსი დისციპლინურ გადაცდომასთან მიმართებით სამოხელეო სამართლის ფარგლებში ნორმატიულად მონესრიგებული არ არის.

²⁵ ტურავა პ., ფირცხალაიშვილი ა., დვალიშვილი მ., წულაია ი., ქარდავა ე., სანიკიძე ზ., მაკალათია გ., საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ კომენტარები, ქარდავა ე. (რედ.), თბ., 2018, 283.

²⁶ Article 25.1, The Law of the Republic of Azerbaijan on Civil Service, 21/07/2000, <<https://bit.ly/2Dqmwfv>>, [18.04.2019].

²⁷ Article 70.1, Regarding the Regulations of Civil Servants, Law № 188/1999, 28/06/2000, <<https://bit.ly/2VXOZks>>, [18.04.2019].

²⁸ Article 122.3, The Civil Servant Act of the Republic of Slovenia, № 020-05/98-20/8, 11/06/2002, <<https://bit.ly/2UO400E>>, [18.04.2019].

3.2. საჯარო დაწესებულებისათვის ქონებრივი ზიანის მიყენება ან ასეთი ზიანის წარმოშობის საშიშროების განზრახ ან გაუფრთხილებლობით შექმნა

კანონის 85-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი შეიცავს დისციპლინური გადაცდომის ორ ალტერნატიულ შემადგენლობას, კერძოდ, საჯარო დაწესებულებისათვის ქონებრივი ზიანის მიყენებას ან ასეთი ზიანის წარმოშობის საშიშროების განზრახ ან გაუფრთხილებლობით შექმნას. საყურადღებოა საჯარო დაწესებულებისათვის ზიანის მიყენების საფრთხის შემქმნელი ქმედების დისციპლინურ გადაცდომად კვალიფიკაციის საკითხი. მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო მოსამსახურის ქმედებას არ მოჰყვება საჯარო დაწესებულებისათვის უარყოფითი შედეგი, იგი მაინც შესაძლებელია დაექვემდებაროს დისციპლინურ პასუხისმგებლობას. ამ შემთხვევაში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი და რთულია ქმედების შესაძლო შედეგების, საფრთხის რეალურობის შეფასება, რათა უსაფუძვლოდ არ მოხდეს საჯარო მოსამსახურის ინტერესების შელახვა. კანონმდებლის ამგვარი მიდგომა მიუთითებს საჯარო მოსამსახურის ვალდებულებას, რომ განსაკუთრებული გულისხმიერებით დაიცვას საჯარო დაწესებულების ქონება. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 1997 წლის 31 ოქტომბრის საქართველოს კანონის საფუძველზე, დისციპლინის უხემ დარღვევად ჩათვალა საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ პირის ქმედება, ვინაიდან მიიჩნია, რომ იგი შეგნებულად უშვებდა, ურიგდებოდა მძიმე შედეგის დადგომის შესაძლებლობას, რაც ადასტურებს მისი ქცევის არაადეკვატურობას, წინდაუხედაობასა და სამსახურებრივი ვალდებულებისადმი უპასუხისმგებლო დამოკიდებულებას.²⁹

არსებობს შეხედულება, რომ მატერიალური ზიანი შესაძლოა იყოს დისციპლინური გადაცდომის თანმდევიცა და შედეგიც და არა მისი შინაარსის განმსაზღვრელი ელემენტი. ამ შემთხვევაში, მატერიალური ზიანის მიყენებისას, პირველ რიგში, დგება პასუხისმგებლობის ცალკე სახე, როგორცაა მატერიალური პასუხისმგებლობა და, კონკრეტული შემთხვევის გათვალისწინებით, ასევე, არ არის გამორიცხული, დადგეს დისციპლინური პასუხისმგებლობა.³⁰ თუმცა, საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით, ქონებრივი ზიანი სწორედ დისციპლინური გადაცდომის შინაარსის განმსაზღვრელი ელემენტია, ვინაიდან ზიანის მიყენება (მისი არსებობა) წარმოადგენს ქმედების დისციპლინურ გადაცდომად მიჩნევის საფუძველს, მისი შემადგენლობის აუცილებელ ელემენტს.³¹

აღსანიშნავია, რომ საჯარო მოხელის ქმედებით ქონებრივი ზიანი შესაძლებელია მიადგეს თავად საჯარო დაწესებულებას ან მესამე პირს. თუმცა კანონი არ საუბრობს საჯარო მოხელის მიერ ამგვარი ზიანის ანაზღაურების საკითხზე. ამ შემთხვევაში, მიყენებული ქონებრივი ზიანის ანაზღაურების უზუნველსაყოფად მნიშვნელოვანია „საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით“ გათვალისწინებული რეგულაციების არსებობა. მაგალითად, ამერიკის შეერთებულ შტატებში, ფედერალური რეგულაციების შესაბამისად, როდესაც დაწესებულების ხელმძღვანელი ან მის მიერ უფლებამოსილი პირი დაადგენს, რომ მოსამსახურეს ჩადენილი გადაცდომის გამო აქვს დაწესებულების მიმართ ქონებრივი ვალდებულება, იგი დაექვემდებარება ყოველთვიურად ხელფასიდან.³²

²⁹ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2009 წლის 25 მარტის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-1108-1070(კ-08), <<https://bit.ly/2lw3V6m>>, [20.04.2019].

³⁰ *მორგოშია ა.*, საჯარო მოსამსახურის დისციპლინური პასუხისმგებლობის თავისებურებანი, ჟურნ. „სამართალი“, № 4-5, 2000, 38.

³¹ 85-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 4346-ლს, 11/11/2015.

³² *Cardona F.*, Liabilities and Discipline of Civil Servants, Support for Improvement in Governance and Management, A Joint Initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU, 2003, 4, <<http://bit.ly/2t76Nhi>>, [11.04.2019].

ამასთან, მნიშვნელოვანია, ერთმანეთისაგან გაიმიჯნოს ჯარიმა ან სხვა ფულადი დისციპლინური სახდელი, როგორც პასუხისმგებლობის ზომა და ზიანის ანაზღაურება.³³ საჯარო მოსამსახურის მიერ ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების მიზანია, გამოასწოროს რეალურად დამდგარი შედეგი – ამას დისციპლინური პასუხისმგებლობისაგან დამოუკიდებელი სამართლებრივი საფუძვლები აქვს.

3.3. ეთიკის ნორმების, ქცევის ზოგადი წესების უგულებელყოფა ან დარღვევა, რომელიც მიმართულია მოხელისა და საჯარო დაწესებულების დისკრედიტაციისაკენ

3.3.1. ეთიკისა და ქცევის წესები საჯარო სამსახურში

ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესები ის მნიშვნელოვანი ღირებულებებია, რომლებიც მუდამ ფონად უნდა გასდევდეს ნებისმიერი დემოკრატიული და განვითარებული ქვეყნის საჯარო სამსახურს მის ყოველდღიურ საქმიანობაში.³⁴ აღნიშნული წესები პრინციპებისა და სტანდარტების ნუსხას წარმოადგენს,³⁵ რომელიც საჯარო მოსამსახურეთა სათანადო ქცევას შეეხება³⁶ და მაღალი მორალური სტანდარტების დაცვას უწყობს ხელს.³⁷

საჯარო სამსახურის ეთიკა მომდინარეობს რამდენიმე სხვადასხვა წყაროდან. ეს წყაროები იწყება საჯარო მოსამსახურის ინდივიდუალური ეთიკური ხასიათიდან, გრძელდება დაწესებულების შიდა კულტურით, რეგულაციებით, კანონმდებლობით და მთავრდება საერთაშორისო კონვენციებითა და ქცევის დაწერილი სტანდარტებით.³⁸

სახელმწიფოების უმრავლესობაში ეთიკისა და ქცევის წესებს, ძირითადად, განსაზღვრავს საჯარო მოსამსახურეთა ეთიკისა და ქცევის კოდექსები. მათში, როგორც წესი, ასახულია სამი განსხვავებული ღირებულება: პირადი მორალური პრინციპები (პატიოსნება, ერთგულება და სხვა), პროფესიული საჯარო სამსახურის ღირებულებები (ნეიტრალიტეტი, თანაბარი მოპყრობა და სხვა) და სამართლებრივი რეგულაციები (ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილება და სხვა).³⁹ დღესდღეობით ეთიკისა და ქცევის წესები სახელმწიფოთა უმრავლესობაში სხვადასხვა ფორმით მოქმედ

³³ Cardona F., Liabilities and Discipline of Civil Servants, Support for Improvement in Governance and Management, A Joint Initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU, 2003, 4, <<http://bit.ly/2t76Nhi>>, [11.04.2019].

³⁴ ალაპიშვილი ი., ბესელია გ., ცუხიშვილი ნ., „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება – კომენტარები, *ქარდავა ე.* (რედ.), თბ., 2018, 6.

³⁵ ბესელია გ., რა როლს ასრულებს ეთიკის მენეჯმენტი საჯარო სექტორის საქმიანობის გაუმჯობესებაში? რა ურთიერთობაა სამართალსა და ეთიკას შორის ეთიკის მენეჯმენტის კუთხით? „სამართლის ჟურნალი“, № 1, 2012, 253.

³⁶ Kernaghan K., Promoting Public Service Ethics: The Codification Option, Ethics in Public Service, Chapman R. A. (ed.), Edinburgh, 1993, 18, ნაშრომიდან: ბესელია გ., რა როლს ასრულებს ეთიკის მენეჯმენტი საჯარო სექტორის საქმიანობის გაუმჯობესებაში? რა ურთიერთობაა სამართალსა და ეთიკას შორის ეთიკის მენეჯმენტის კუთხით?, „სამართლის ჟურნალი“, № 1, 2012, 253.

³⁷ Huddleston M. W., Sands J. C., Enforcing Administrative Ethics, The Ethics Edge, Berman E. M., West J. P., Bonezek S. J. (eds.), 1998, 147, ნაშრომიდან: ბესელია გ., რა როლს ასრულებს ეთიკის მენეჯმენტი საჯარო სექტორის საქმიანობის გაუმჯობესებაში? რა ურთიერთობაა სამართალსა და ეთიკას შორის ეთიკის მენეჯმენტის კუთხით? „სამართლის ჟურნალი“, № 1, 2012, 253.

³⁸ Amundsen I., Pinto de Andrade V. (eds.), Public Sector Ethics, Luanda, Bergen, 2009, 13, <<http://bit.ly/2tBHIBO>>, [18.04.2019].

³⁹ Palidauskaite J., Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspective, 7, <<http://bit.ly/2sgG1JC>>, [18.04.2019].

დებს. ისინი შეიძლება რეგლამენტირებული იყოს საკანონმდებლო ან კანონქვემდებარე აქტებით, ასევე, შიდა მონესრიგების დოკუმენტებით.⁴⁰ მაგალითად, ესტონეთი პირველი ქვეყანა იყო ბალტი-ისპირეთში, რომელმაც 1999 წელს მიიღო საჯარო სამსახურის ეთიკის კოდექსი. იგი ინტეგრირებული იყო „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონში.⁴¹ ასევე, აზერბაიჯანში საჯარო მოსამსახურეთა ეთიკისა და ქცევის კოდექსი საკანონმდებლო დონეზეა მონესრიგებული.⁴² ევროპული თანამეგობრობის წევრ ქვეყნებში კი საჯარო მოსამსახურის ქცევისა და ეთიკის წესების არსებობა შეიძლება დასავლურ მიდგომად იქნეს მიჩნეული.⁴³

საქართველოში 2017 წლის 20 აპრილამდე ერთიანი დოკუმენტის სახით არ არსებობდა ეთიკისა და ქცევის წესები. 1997 წლის 31 ოქტომბრის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი ითვალისწინებდა ქცევის ზოგად წესებს საჯარო მოსამსახურეთათვის, ხოლო დისციპლინურ გადაცდომად მიიჩნეოდა ზოგადზეობრივი ნორმების წინააღმდეგ მიმართულ უღირს საქციელს. დღეს მოქმედი ახალი სამართლებრივი რეგულაციების პირობებში ეთიკური ვალდებულებები განერილია „საჯარო დაწესებულებებში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის № 200 დადგენილებით. ეს დადგენილება ეთიკისა და ქცევის წესების საკმაოდ დეტალურ ჩამონათვალს გთავაზობს, ხსნის კონკრეტული პრინციპის შინაარსს და არ შემოიფარგლება მხოლოდ მათი გაცხადებით. იგი ვრცელდება საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებულ საჯარო მოსამსახურეებზე და წარმოადგენს საერთო ზოგად წესებს მათთვის. მოქმედი კანონმდებლობა ასევე ითვალისწინებს სპეციალური ეთიკისა და ქცევის სპეციალური წესების არსებობასაც.⁴⁴

3.3.2. ეთიკისა და ქცევის წესების დარღვევა, როგორც დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძველი

ეთიკა და კორუფცია შეიძლება იყოს მიჩნეული მონეტის ორ მხარედ. ეთიკური ნორმების დაცვა აუცილებელია საჯარო სამსახურების გამართული ფუნქციონირებისათვის. აღნიშნულის გათვალისწინებით, სახელმწიფოების უმრავლესობაში ნორმატიულადაა განერილი ეთიკური ნორ-

⁴⁰ დღემდე გადაუჭრელი დებატებია საკითხზე – მთავრობის აქტით დამტკიცებული ეთიკის კოდექსი უფრო ეფექტიანია თუ კონკრეტული დაწესებულების მიერ მიღებული შიდა რეგულაცია. მთავრობის აქტის აშკარა უპირატესობა ისაა, რომ იგი არის უფრო მეტად თანმიმდევრული და გასაგები. თუმცა 1992 წლამდე ამერიკის შეერთებულ შტატებში მოქმედებდა მოდელური კოდექსი, რომელიც საშუალებას აძლევდა ადმინისტრაციულ ორგანოებს განეხორციელებინათ მისი მოდიფიკაცია მათი საჭიროებების გათვალისწინებით. შედეგად გამოვლინდა ის, რომ დაწესებულებებში არსებობდა განსხვავებული მიდგომები. მაგალითად, ზოგიერთ შემთხვევაში, შეიძლება ყავის დალევასაც კი გამოეწვია პასუხისმგებლობა, მაშინ, როდესაც ზოგიერთ ადმინისტრაციულ ორგანოში დაშვებული იყო საჩუქარი 220 დოლარამდე. 1992 წლის შემდგომ ეთიკის სამართლის რეფორმის საპრეზიდენტო კომისიის რეკომენდაციით შემუშავდა ერთიანი სტანდარტი და საჯარო მოსამსახურისათვის უკვე ცნობილი იყო, თუ რა ქმედებაა დაშვებული იმ ადმინისტრაციულ ორგანოში, სადაც გადადიოდა პირი ძველი სამსახურიდან. ამ საკითხთან დაკავშირებით იხ.: *Gilman S. C., Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools For Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons, Washington, 2005, 49-50.*

⁴¹ *Palidauskaite J., Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspective, 2, <<http://bit.ly/2sgG1jC>>, [18.04.2019].*

⁴² *The Law of the Republic of Azerbaijan on Rules of Ethics Conduct of Civil Servants, № 352-IIQD, 31/05/2007, <<http://bit.ly/2tC6oUq>>, [18.04.2019].*

⁴³ *იხ. Recommendation № R(2000)10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct for Public Officials, the Council of Europe, 11/05/2000.*

⁴⁴ მე-2 მუხლი, „საჯარო დაწესებულებებში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის № 200 დადგენილება, 21/04/2017.

მების დაცვის ვალდებულება, თუმცა ეთიკის კოდექსების მოცულობა და რეგულირების ფარგლები სხვადასხვაა. ზოგიერთ სახელმწიფოში იგი მხოლოდ ზოგადი პრინციპებისა და ღირებულებებისაგან შედგება და არ მოიცავს მისი იმპლემენტაციის პროცედურებს (მაგალითად, ესტონეთი), თუმცა ბევრი სახელმწიფოს კოდექსში მოცემულია როგორც პასუხისმგებლობები, ასევე, მათი დარღვევის თანმხლები სანქციები, მაგალითად, ლატვია.⁴⁵ რაც შეეხება ბულგარეთს, აქ სახელმწიფო ადმინისტრაციის მოსამსახურეთა ქცევის კოდექსში მითითებაა, რომ ამ აქტით დადგენილი ვალდებულებების დარღვევისას საჯარო მოსამსახურეებს ეკისრებათ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონითა და შრომის კოდექსით გათვალისწინებული დისციპლინური პასუხისმგებლობა.⁴⁶ საჯარო მოსამსახურეთა ქცევის კოდექსის დარღვევა ასევე იწვევს დისციპლინურ პასუხისმგებლობას რუმინეთსა⁴⁷ და ხორვატიაში.⁴⁸

„საჯარო დაწესებულებებში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის № 200 დადგენილებაში მხოლოდ ეთიკური ვალდებულებები და ქცევის წესებია განსაზღვრული. ის არ შეიცავს მათი განხორციელების მექანიზმებს და არ მიუთითებს მათი დარღვევის სამართლებრივ შედეგებზე.

თუმცა კანონის 85-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, დისციპლინურ გადაცდომას წარმოადგენს ეთიკის ნორმების, ქცევის ზოგადი წესების უგულებელყოფა ან დარღვევა, რომელიც მიმართულია მოხელისა და საჯარო დაწესებულების დისკრედიტაციისაკენ, მიუხედავად იმისა, სამსახურშია ეს ქმედება ჩადენილირთუ სამსახურისრგარეთ. ძველი კანონის შესაბამისი ნორმა ითვალისწინებდა დისციპლინური გადაცდომის ალტერნატიულ შემადგენლობებს და ძალიან ზოგად შეფასებით ცნებებს.⁴⁹ ახალმა კანონმა კი შედარებით დააკონკრეტა ადრე არსებული დანაწესი და დისციპლინურ გადაცდომად ჩათვალა დაწესებულების ან მოხელის დისკრედიტაციისაკენ მიმართული ეთიკისა და ქცევის წესების უგულებელყოფა ან დარღვევა როგორც სამსახურში, ისე მის გარეთ.

ეთიკისა და ქცევის დღეს არსებული წესები, კონკრეტულ დებულებებთან ერთად, ფართო კომპლექსურ პრინციპებსაც შეიცავს, რომელთა საფუძველზე ქმედების ეთიკურობის შეფასება გარკვეულ სირთულეებს უკავშირდება. ამასთან, არ არსებობს არაეთიკური ქცევების ცალსახა განსაზღვრებები. კონკრეტული ქმედება შესაძლებელია ეთიკური იყოს ადამიანთა გარკვეული ჯგუფისათვის მაშინ, როდესაც იგივე ქმედება შეიძლება მიუღებელი აღმოჩნდეს სხვებისთვის. ყოველივე ეს კი ქმნის ეთიკის ან ქცევის ნორმების დარღვევის გამო ქმედების დისციპლინურ გადაცდომად კვალიფიკაციის პრობლემას. ამ საკითხის გადასაწყვეტად, შესაძლებელია, აქცენტი გაკეთდეს შედეგზე, რომელიც ქმედებას მოჰყვა. ამასთან, ისიც შესაძლებელია, არაეთიკურმა ქცევამ პირდაპირი უარყოფითი შედეგი მყისიერად არ გამოიღოს, მაგრამ დროთა განმავლობაში ნეგატიუ-

⁴⁵ Palidaukaite J., Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspective, 7-8, <<http://bit.ly/2sgG1jC>>, [18.04.2019].

⁴⁶ Article 22, Code of Conduct of State Administration Employees, Adopted with CoM Decree № 126, promulgated, SG № 53, 22/06/2004, <<https://bit.ly/2vbw5W5>>, [18.04.2019].

⁴⁷ Puran A. N., Olah L., Disciplinary Sanctions Applicable to Romanian Civil Servants, AGORA International Journal of Juridical Sciences, № 4, 2013, 185.

⁴⁸ Part 10, Section 1, Article 96, The Civil Servant Act of the Republic of Croatia, 15/07/2005, <<http://bit.ly/2tg3Xom>>, [18.04.2019].

⁴⁹ იხ. 78-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი 45, 21/11/1997.

რად აისახოს საჯარო სამსახურისადმი საზოგადოების ნდობაზე. ამიტომ, მხოლოდ ქმედების იმნუთიერი შედეგი ვერ იქნება დისციპლინური გადაცდომის არსებობის განმსაზღვრელი ფაქტორი.

საინტერესოა, რომ აღნიშნული საკანონმდებლო ნორმა განასხვავებს ეთიკის წესების დარღვევას და უგულვებლყოფას, თუმცა რთულია იმის განსაზღვრა, რა იგულისხმება თითოეულ მათგანში. ვინაიდან ნორმის ამ ნაწილში საუბარი აღარ არის ბრალსა და მის ფორმებზე, შესაძლებელია, წესების უგულვებლყოფა გულისხმობდეს გაუფრთხილებლობით ჩადენილ ქმედებას, დარღვევა კი — განზრახვით, თუმცა ეს მაინც აჩენს გარკვეულ კითხვებს, ვინაიდან საჯარო მოხელემ ეთიკური ნორმა შესაძლებელია უგულვებლყოს და არ მიიღოს მხედველობაში; განზრახი ქმედებითაც, ამავე დროს, საჯარო მოსამსახურის მიერ წესის უგულვებლყოფა შესაძლებელია იწვევდეს მის დარღვევასაც. *სულხან-საბა ორბელიანი* „უგულვებელს ყოფას“ განმარტავს, როგორც „გონებით გარდავარდნას“. ⁵⁰ მასში შეიძლება მოიაზრებოდეს ყურადღების მიუქცევლობა, არაფრად ჩაგდება, ანგარიშის გაუნეველობა, უარყოფა მაშინ, როდესაც „დარღვევა“ ნიშნავს გადახვევას, წესის არშესრულებას. ⁵¹ მიუხედავად აღნიშნულისა, მაინც რთულია ზუსტი შინაარსის ამოცნობა, თუ კანონმდებელმა რა იგულისხმა ამ ორი ცნების ქვეშ და რა პრაქტიკული დანიშნულება შეიძლება ჰქონდეს მათ დამოუკიდებელ არსებობას კანონში.

კიდევ ერთი საკითხი, რომელიც დისციპლინური გადაცდომის დღეს არსებულ ნორმატიულ მოცემულობას უკავშირდება, არის ის, თუ რამდენად მიზანშეწონილია პირის მიერ სამსახურის გარეთ ჩადენილი ქმედება შეფასდეს დისციპლინურ გადაცდომად ან ამ ქმედებას რამდენად შეუძლია გამოიწვიოს სამსახურის ან მოხელის დისკრედიტაცია. არსებობს შეხედულება, რომ „არასამსახურებრივი საქმიანობის დროს განხორციელებული ქმედებები არ უნდა გახდეს დისციპლინური პასუხისმგებლობის მსჯელობის საგანი ყველა საჯარო მოსამსახურის შემთხვევაში, რადგან აღნიშნული დათქმა საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებას ანიჭებს საჯარო დანესებულებას. ⁵² თუმცა შესაძლებელია, რომ ნებისმიერი მოსამსახურის მიერ სამსახურის გარეთ განხორციელებული ქმედება აისახოს სამუშაო პროცესზე. ავსტრალიის ფედერალური სასამართლოს გადაწყვეტილებით, სექსუალურ შევიწროებად შეფასდა არასამუშაო საათებში, არასამუშაო პირობებში მდებარეობითი სქესის წარმომადგენლისათვის სანინაალმდეგო სქესის თანამშრომლის მიერ განხორციელებული ზარები, ამგვარ ქმედებას შეიძლება ჰქონდეს გრძელვადიანი ეფექტი, რაც აისახება სამუშაო გარემოზეც. ⁵³

ამდენად, საჯარო მოსამსახურეს მისი სამართლებრივი სტატუსი ავალდებულებს, არასამუშაო საათებში და არასამუშაო ადგილას იმოქმედოს არსებული ეთიკისა და ქცევის წესების დაცვით, რათა მისმა საქციელმა არ შელახოს საჯარო დანესებულების რეპუტაცია და უარყოფითი გავლენა არ იქონიოს სამუშაო პროცესზე.

⁵⁰ ორბელიანი ს. ს., სიტყვის კონა ქართული, რომელ არს ლექსიკონი, *იორდანიშვილი ს.* (რედ.), თბ., 1949, 342.

⁵¹ განმარტებითი ლექსიკონის ელექტრონული ვერსია, *არნოლდ ჩიქობავას* სახელობის ენათმეცნიერების ინსტიტუტის და ენის მოდელირების ასოციაციის ერთობლივი პროექტი, <<https://bit.ly/2Qo1hUv>>, [18.04.2019].

⁵² საქართველოს იურისტთა ასოციაციის 2015 წლის ანგარიში, დისციპლინური პასუხისმგებლობა საჯარო სამსახურში – კანონმდებლობა, ადმინისტრაციული და სასამართლო პრაქტიკა, თბ., 2016, 9, <<https://bit.ly/29DhwVu>>, [11.04.2019].

⁵³ *McManus v Scott-Charlton*, (1996) Federal Court of Australia, 70 FCR 16, (1996).

4. დისციპლინური გადაცდომის სახეები და მათი კლასიფიკაციის განმსაზღვრელი გარემოებები

ზოგიერთი სახელმწიფოს კანონმდებლობა საერთოდ არ იცნობს დისციპლინური გადაცდომების სახეებად დაყოფას (მაგალითად, რუმინეთი),⁵⁴ თუმცა ქვეყნების უმრავლესობაში მაინც ვხვდებით დისციპლინური გადაცდომის კლასიფიკაციას. 1997 წლის 31 ოქტომბრის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონიც არ განასხვავებდა დისციპლინური გადაცდომის სახეებს. ამ კანონის 78-ე მუხლში მოცემული იყო დისციპლინური გადაცდომის ზოგადი ცნება, ხოლო 99-ე მუხლი შეიცავდა დანაწესს, რომ მოხელე შეიძლება გაათავისუფლონ სამსახურიდან დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოქმედების გარეშე, თუ იგი უხეშად დაარღვევს სამსახურებრივ მოვალეობებს. საკითხის ამგვარმა მოწესრიგებამ პრაქტიკაში დაამკვიდრა „უხეში დისციპლინური გადაცდომის“ ცნება, რომელიც წარმოადგენდა მოხელის სამსახურიდან გაათავისუფლების საფუძველს. თუმცა ფაქტობრივად რა იგულისხმებოდა ამ ტერმინის ქვეშ, ყველა ინდივიდუალურ შემთხვევაში, საჯარო დანესებულების ხელმძღვანელის შეფასების თავისუფლების სფეროს წარმოადგენდა.

ყველაზე გავრცელებული კლასიფიკაციის მიხედვით, განასხვავებენ მსუბუქ და მძიმე დისციპლინურ გადაცდომებს. საქართველოში დღეს მოქმედმა კანონმდებლობამაც სწორედ აღნიშნული სახის დისციპლინური გადაცდომები შემოგვთავაზა. კანონში *numerus clausus* პრინციპით ამომწურავად გაიწერა მძიმე დისციპლინური გადაცდომები, რადგან მათ გაცილებით მძიმე სამართლებრივი შედეგები შეიძლება დაუკავშირდეს საჯარო მოსამსახურისათვის (მათ შორის, სამსახურიდან გაათავისუფლება)⁵⁵. რაც შეეხება მსუბუქ დისციპლინურ გადაცდომებს, კანონმდებლობა არ ადგენს მათ განსაზღვრებებს. ამ შემთხვევაში მოქმედებს პრინციპი – მსუბუქი დისციპლინური გადაცდომაა ის, რაც არ წარმოადგენს მძიმე დისციპლინურ გადაცდომას. ამდენად, დანაშაულისაგან განსხვავებით, დისციპლინური გადაცდომის კონკრეტული სახეების ამომწურავ ჩამონათვალს მოქმედი კანონმდებლობა არ შეიცავს. აკრძალული ქმედების საშიშროებისა და თანმდევი სასჯელის მკაცრი ბუნების გათვალისწინებით, ამგვარი მიდგომა სისხლის სამართალში მიუღებელია, თუმცა ადმინისტრაციული სამართლისათვის ე. წ. გამორიცხვის მეთოდი არ არის უცხო. ჯერ კიდევ საჯარო მმართველობის განმარტების ეტაპზე, მისი დეფინიცია, რომელიც ჩამოაყალიბა ოტო მაიერმა, ეყრდნობოდა სუბსტრატციის აღნიშნულ მეთოდს.⁵⁶

დემოკრატიულ სახელმწიფოში დისციპლინური პასუხისმგებლობის მომწესრიგებელი ნორმები ეფუძნება ადმინისტრაციული სამართლის ფარგლებში მოქმედ პრინციპებს. ამასთან, მოცემულ შემთხვევაში, მნიშვნელოვანია დასჯადი ქმედებისა და შესაბამისი სანქციის წინასწარ განსაზღვრულობის პრინციპის რეალიზაციის საფუძვლების შექმნა, რომლის დაცვა საჭიროა საჯარო სამსახურში დისციპლინის მართვის კუთხით. თუმცა ეს არ ნიშნავს, რომ ყველა შესაძლო ქმედება და მისი თანმხლები შედეგი ყოველთვის დეტალურადაა განწერილი. ამ შემთხვევაში, *lex certa* პრინციპის შესაბამისად, საჯარო მოხელეებმა უნდა შეძლონ პროგნოზირება, თუ რა შედეგი მოჰყვება მათ

⁵⁴ იხ. Article 70.1, Regarding the Regulations of Civil Servants, Law № 188/1999, 28/06/2000, <<https://bit.ly/2VXOZks>>, [18.04.2019].

⁵⁵ 85-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 4346-ის, 11/11/2015.

⁵⁶ *Bogdandy A. V., Mhuber P., Cassese S., The Max Planck Handbooks in European Public Law: The Administrative State, Vol. 1, 2017, 153.*

მიერ ჩადენილ საქციელს.⁵⁷ საქართველოს რეალობაშიც, საკანონმდებლო მოწესრიგების თავისებურების მიუხედავად, საჯარო მოხელემ უნდა შეძლოს მისი ქმედების სამართლებრივი შედეგების განსაზღვრა, რომელიც უკავშირდება დისციპლინური გადაცდომის კონკრეტულ სახეს.

მძიმე დისციპლინურ გადაცდომასთან მიმართებით კანონმდებლობა ცალსახად ადგენს, რომ დისციპლინური გადაცდომარმიიჩნევარმძიმედ, როდესაც:

- დისციპლინურმა გადაცდომამ გამოიწვია დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის რეპუტაციის შელახვა, რაც გამორიცხავს ამ პირის მიერ მომავალში სამსახურებრივ მოვალეობათა ჯეროვან შესრულებას;

- დისციპლინური გადაცდომის შედეგად ზიანი მიაღწა საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას;
- დისციპლინური გადაცდომის შედეგად მნიშვნელოვანი მატერიალური ზიანი მიაღწა საჯარო დაწესებულებას;

- დისციპლინური გადაცდომის შედეგად ზიანი მიაღწა საჯარო დაწესებულებაში მომუშავე სხვა საჯარო მოსამსახურეს, რმესამერპირსრანრსაჯარო რინტერესს;

- მოხელემ რუარირთქვარამრკანონიტრგათვალისწინებულრშეფასებაზე;

- დისციპლინური პასუხისმგებლობის მქონე პირმა ჩაიდინა ახალი დისციპლინური გადაცდო-
მა.⁵⁸

აღნიშნული ჩამონათვალი შეიცავს მძიმე დისციპლინური გადაცდომის მხოლოდ ორ კონკრეტულ შემადგენლობას, როგორცაა: 1. საჯარო მოხელის უარი კანონით გათვალისწინებულ შეფასებაზე და 2. დისციპლინური პასუხისმგებლობის მქონე პირის მიერ დისციპლინური გადაცდომის განმეორებით ჩადენა, სხვა შემადგენლობები არის ზოგადი და მოიცავს შეფასებითი ხასიათის მითითებებს.⁵⁹ მაგალითად, ზიანის მიყენების ფაქტი ან მისი წარმოშობის საშიშროება ცალსახად წარმოადგენს ქმედების დისციპლინურ გადაცდომად კვალიფიკაციის საფუძველს,⁶⁰ მნიშვნელოვანი ზიანის მიყენება კი – მძიმე დისციპლინურ გადაცდომად მიჩნევის პირობას. მოცემულ შემთხვევაში არ არის განსაზღვრული, თუ რა იგულისხმება მნიშვნელოვან ზიანში და ეს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა გადაწყდეს. ამდენად, გამოდის, რომ ქმედების მძიმე დისციპლინურ გადაცდომად მიჩნევის საკითხი კვლავ საჯარო დაწესებულების შეფასების ფარგლებში ექცევა.

დისციპლინური გადაცდომისა და მისი თანმდევი შედეგების მრავალსახოვნების გათვალისწინებით, საკანონმდებლო აქტებში ზოგადი მითითებებისა და შეფასებითი ცნებების არსებობა გამართლებულად შეიძლება იქნეს მიჩნეული. თუმცა სახელმწიფოთა ნაწილი, „დასჯადი“ ქმედებისა და შესაბამისი სანქციის წინასწარ განსაზღვრულობის პრინციპის რეალიზების მიზნით, დისციპლინური გადაცდომების დეტალურ რეგლამენტაციას ახორციელებს. საკითხის თითოეულ გადაწყვეტას თავისი დადებითი და უარყოფითი მხარეები აქვს, ზოგადი ცნებები თუ საჯარო დაწესებულებას ფართო დისკრეციას აძლევს, კონკრეტული ქმედებების ჩამონათვალი შეიძლება არ აღმოჩ-

⁵⁷ Cardona F., Liabilities and Discipline of Civil Servants, Support for Improvement in Governance and Management, A Joint Initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU, 2003, 6, <<http://bit.ly/2t76Nhi>>, [11.04.2019].

⁵⁸ 85-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 4346-ლს, 11/11/2015.

⁵⁹ საქართველოს იურისტთა ასოციაციის 2015 წლის ანგარიში, დისციპლინური პასუხისმგებლობა საჯარო სამსახურში – კანონმდებლობა, ადმინისტრაციული და სასამართლო პრაქტიკა, თბ., 2016, 12, <<https://bit.ly/29DhwVu>>, [11.04.2019].

⁶⁰ 85-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 4346-ლს, 11/11/2015.

ნდეს სრულყოფილი, საჯარო სამსახურის მასშტაბისა და საჯარო მოსამსახურეთა მრავალმხრივი ფუნქცია-მოვალეობების პირობებში.

მაგალითად, სლოვენის კანონმდებლობა იცნობს მსუბუქი და სერიოზული დისციპლინური დარღვევების შედარებით კონკრეტულ ჩამონათვალს, თუმცა აქაც ვხვდებით შეფასებით ცნებებს. მსუბუქ დარღვევებს მიეკუთვნება: რეგულაციებში, კოლექტიურ შრომით შეთანხმებებში, შრომით ხელშეკრულებებში, ორგანოს ინდივიდუალურ და ნორმატიულ აქტებში განერილი ვალდებულებების დარღვევა, სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულებისას კოლეგებთან და მოქალაქეებთან არასათანადო ქცევა, საჯარო მოსამსახურეთა ეთიკის კოდექსის საწინააღმდეგო ქცევა.⁶¹

რაც შეეხება სერიოზულ დისციპლინურ დარღვევებს სლოვენიაში, ასეთად მიიჩნევა: არაკანონიერი ქცევა სამსახურში, საჯარო სახსრების არამიზნობრივი გამოყენება, უფლებამოსილების გადამეტება, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტისა და მიუკერძოებლობის პრინციპის დარღვევა, საჯარო მოსამსახურეთა უფლებების დარღვევა, საიდუმლო ინფორმაციის დაცვის ვალდებულების დარღვევა, საჩუქრის მიღებასთან დაკავშირებული შეზღუდვების დარღვევა, არასათანადო, ძალადობრივი ან შეურაცხმყოფელი ქცევა თანამშრომლებთან და ჩვეულებრივ მოქალაქეებთან, მსუბუქი დისციპლინური გადაცდომის განმეორებით ჩადენა, რეგულაციებში, კოლექტიურ შრომით შეთანხმებებში, შრომით ხელშეკრულებებში, ადმინისტრაციული ორგანოს ინდივიდუალურ და ნორმატიულ აქტებში განერილი ვალდებულებების დარღვევა, რომელმაც გამოიწვია მძიმე შედეგები მოქალაქეებისათვის ან მომსახურების გამწვევი ორგანოსათვის, ინტერესთა კონფლიქტის რეგულირების წესის დარღვევა.⁶²

რაც შეეხება ხორვატიის კანონმდებლობას, ისიც განასხვავებს მსუბუქ (*minor*) და მძიმე (*severe*) დარღვევებს და კიდევ უფრო კონკრეტული ნორმების საფუძველზე მიჯნავს მათ.⁶³ თუ სამსახურში დაგვიანება ან სამსახურიდან ადრე წასვლა არის მსუბუქი გადაცდომა, სამსახურებრივი მოვალეობების შეუსრულებლობა ან სამსახურებრივი მოვალეობების არაკეთილსინდისიერი, არადროული და დაუდევარი შესრულება მძიმე დისციპლინურ გადაცდომას წარმოადგენს. სამსახურში ერთი დღით არასაპატიო გამოუცხადებლობა მსუბუქი გადაცდომად მიიჩნევა მაშინ, როდესაც 2-დან 4 დღემდე სამსახურში გამოუცხადებლობა მძიმე გადაცდომაა. მძიმე გადაცდომას, ასევე, წარმოადგენს სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება ან სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტება, უსაფუძვლოდ დავალების შესრულებაზე უარის თქმა, სამსახურებრივი საიდუმლო ინფორმაციის გამჟღავნება, საჯარო სამსახურის რეპუტაციის საზიანო ქმედება, სამჯერ მსუბუქი დარღვევის ჩადენა და კანონმდებლობით გათვალისწინებული სამსახურებრივი მოვალეობების სხვა მძიმე დარღვევები.⁶⁴

განხილული მაგალითებიდან ცხადი გახდა, რომ დისციპლინური გადაცდომის სახეობად დაყოფის საფუძველს შესაძლებელია წარმოადგენდეს თვისობრივი ნიშანი ან/და შედეგობრივი ზღვარი, რომელიც ამ კონკრეტული სახის დარღვევას ახასიათებს ან/და ახლავს. ასევე, მნიშვნელოვანია დარღვევის ხასიათი, რაც, ხშირად, კონკრეტული ვალდებულების შეუსრულებლობას უკავშირდება.

⁶¹ Article 123.1, The Civil Servant Act of the Republic of Slovenia, № 020-05/98-20/8, 11/06/2002, <<https://bit.ly/2UO400E>>, [18.04.2019].

⁶² იქვე, Article 123.2.

⁶³ Part 10, Section 1, Article 97, The Civil Servant Act of the Republic of Croatia, 15/07/2005, <<http://bit.ly/2tg3Xom>>, [18.04.2019].

⁶⁴ იქვე, Part 10, Section 1, Article 98-99..

5. დასკვნა

საჯარო სამსახურის სისტემა და საჯარო სამსახურის ინსტიტუტები დიდწილად განაპირობებენ სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს არსებობას. მათ შორის უმნიშვნელოვანესი დისციპლინური პასუხისმგებლობის გამოყენებაა, რომელიც უნდა ემყარებოდეს გარკვეულ დემოკრატიულ მოთხოვნებს.⁶⁵

როგორც აღინიშნა, დისციპლინური გადაცდომა არის დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძველი და მისი არსის განმსაზღვრელი საწყისი. მისი მომწესრიგებელი ნორმების ანალიზის შედეგად გამოიკვეთა, რომ კანონის დღეს არსებული რედაქციის პირობებში გაინერა დისციპლინური გადაცდომის შედარებით სრულყოფილი ცნება. წინამდებარე სტატია დაეთმო სწორედ მის სამართლებრივ ასპექტებს, რომლებიც უკავშირდება სამსახურებრივი მოვალეობების შეუსრულებლობის შინაარსს, ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების დარღვევას, როგორც დისციპლინური გადაცდომის საფუძველს და მისი ჩადენის ადგილის თავისებურებას.

გარდა ამისა, დისციპლინური გადაცდომის დეფინიციის გათვალისწინებით, სათანადო შეფასებას საჭიროებს ქონებრივი ზიანის მიყენების ან ასეთი ზიანის წარმოშობის საფრთხე, რა დროსაც უნდა გაანალიზდეს, ერთი მხრივ, მიყენებული ზიანის მნიშვნელობა და, მეორე მხრივ, საფრთხის რეალურობა.

დადებითად უნდა იქნეს მიჩნეული დისციპლინური გადაცდომის სახეების დღეს არსებული კლასიფიკაცია. მართალია, ის არ შეიცავს კონკრეტული ქმედებების ჩამონათვალს, თუმცა ადგენს მნიშვნელოვან ჩარჩოს ქმედების ერთ-ერთი სახის (მძიმე ან მსუბუქი) დისციპლინურ გადაცდომად მიჩნევისათვის.

რაც შეეხება მთავარ გამოწვევას აღნიშნული ნორმების იმპლემენტაციის თვალსაზრისით, მას წარმოადგენს შეფასებითი კატეგორიების/ცნებების არსებობა, რომლებიც უკავშირდება დისციპლინური გადაცდომისა და მისი სახეების საკანონმდებლო მოწესრიგების შინაარსს.

ამდენად, საჯარო მმართველობის ფარგლებში განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების საფუძველზე ჩამოყალიბდა დისციპლინური გადაცდომის მომწესრიგებელი ნორმები, რომლებიც პასუხობს თანამედროვე საჯარო სამსახურის მოთხოვნებს და იძლევა საჯარო მოსამსახურეთა ქცევის სათანადო შეფასების შესაძლებლობას, რა დროსაც გათვალისწინებულ უნდა იქნეს არსებული რეგულაციების მნიშვნელოვანი სამართლებრივი ასპექტები.

ბიბლიოგრაფია:

1. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 4346-ლს, 27/10/2015.
2. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, 45, 31/10/1997.
3. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, სსმ, 41(48), 22/07/1999.
4. „საჯარო დაწესებულებებში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის № 200 დადგენილება, 20/04/2017.
5. ალაპიშვილი ი., ბესელია გ., ცუხიშვილი ნ., „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება-კომენტარები, ქარდავა ე. (რედ.), თბ., 2018, 6.

⁶⁵ ლორია ვ., საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალი, თბ., 2005, 244-245.

6. ბაინდურაშვილი ნ., სამოხელეო დავის განხორციელების სპეციფიკა, სამართლებრივი პრობლემები და მათი გადაჭრის გზები, ჟურნ. „მართლმსაჯულება და კანონი“, № 3(38), 2013, 116.
7. ბესელია გ., რა როლს ასრულებს ეთიკის მენეჯმენტი საჯარო სექტორის საქმიანობის გაუმჯობესებაში? რა ურთიერთობაა სამართალსა და ეთიკას შორის ეთიკის მენეჯმენტის კუთხით? „სამართლის ჟურნალი“, №1, 2012, 253.
8. განერელია ა., გეგენავა დ., ზომერმანი კ. პ., კობახიძე ი., როგავა ზ., სვანიშვილი ს., ტურავა პ., ყალიჩავა კ., ხუბუა გ., საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, სახელმძღვანელო, ხუბუა გ. (რედ.), ტომი 3, თბ., 2016, 195.
9. ლორია ვ., საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალი, თბ., 2005, 244-245.
10. მორგოშია ა., საჯარო მოსამსახურის დისციპლინური პასუხისმგებლობის თავისებურებანი, ჟურნ. „სამართალი“, № 4-5, 2000, 38-39.
11. ორბელიანი ს. ს., სიტყვის კონა ქართული, რომელ არს ლექსიკონი, იორდანიშვილი ს. (რედ.), თბ., 1949, 342.
12. საქართველოს იურისტთა ასოციაციის 2015 წლის ანგარიში, დისციპლინური პასუხისმგებლობა საჯარო სამსახურში – კანონმდებლობა, ადმინისტრაციული და სასამართლო პრაქტიკა, თბ., 2016, 4, 9, 12, <<https://bit.ly/29DhwVu>>.
13. ტურავა პ., ფირცხალაიშვილი ა., დვალიშვილი მ., წულაია ი., ქარდავა ე., სანიკიძე ზ., მაკალათია გ., საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ – კომენტარები, ქარდავა ე. (რედ.), თბ., 2018, 283.
14. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2016 წლის 14 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-184-183(კ-16).
15. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2015 წლის 10 დეკემბრის გადაწყვეტილება № ბს-161-158 (კ-15).
16. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2014 წლის 29 აპრილის გადაწყვეტილება № ბს-651-626(კ-13).
17. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2009 წლის 25 მარტის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-1108-1070(კ-08).
18. განმარტებითი ლექსიკონის ელექტრონული ვერსია, არნოლდ ჩიქობავას სახელობის ენათმეცნიერების ინსტიტუტის და ენის მოდელირების ასოციაციის ერთობლივი პროექტი, <<https://bit.ly/2Qo1hUv>>.
19. 2015 წლის 27 ოქტომბრის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის განმარტებითი ბარათი (რეგისტრაციის № 07-2/372/8), 1, <<http://bit.ly/2t7maWS>>.
20. Code of Conduct of State Administration Employees, Adopted with CoM Decree № 126/11.06.2004, promulgated, SG № 53, 22/06/2004, <<https://bit.ly/2vbqW5W>>.
21. Recommendation № R(2000)10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct for Public Officials, the Council of Europe, 11/05/2000.
22. Regarding the Regulations of Civil Servants, Law №188/1999, 28/06/2000
23. The Civil Servant Act of the Republic of Croatia, 15/07/2005.
24. The Civil Servant Act of the Republic of Slovenia, № 020-05/98-20/8, 11/06/2002.
25. The Law of the Republic of Armenia on Civil Service, 04/12/2001.
26. The Law of the Republic of Azerbaijan on Civil Service, 21/07/2000.
27. The Law of the Republic of Azerbaijan on Rules of Ethics Conduct of Civil Servants, № 352-IIQD, 31/05/2007.
28. Amundsen I., Pinto de Andrade V. (eds.), Public Sector Ethics, Luanda, Bergen, 2009, 13, <<http://bit.ly/2tBHIB0>>.
29. Barbu V., Disciplinary Liability of European Officials, Perspectives of Business Law Journal, Vol. 1, Issue 1, 2012, 73.

30. *Bogdandy A. V., Mhuber P., Cassese S.*, The Max Planck Handbooks in European Public Law: The Administrative State, Vol. 1, 2017, 153.
31. *Boroska P. A., Suwaj R., Staszic S.*, Ethical Responsibility of Officials of the European Union and Type Sanctions Imposed for Unethical Conduct, School of Public Administration, Poland, 2, <<http://bit.ly/2pL1ymL>>.
32. *Cardona F.*, Liabilities and Discipline of Civil Servants, Support for Improvement in Governance and Management, A Joint Initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU, 2003, 2, 4, 6, <<http://bit.ly/2t76Nhi>>.
33. *Gilman S. C.*, Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons, Washington, 2005, 49-50.
34. *Maizière T. D.*, The Federal Public Service an Attractive and Modern Employer, Berlin, 2014, 48.
35. *Malinche D. M.*, The Liability of Public Servants, Perspectives of Law and Public Administration, Societatea de Stiinte Juridice si Administrative (Society of Juridical and Administrative Sciences), Vol. 7(1), 2018, 69.
36. *Palidauskaite J.*, Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspective, 2, 7-8, <<http://bit.ly/2sgG1jC>>.
37. *Puran A. N., Olah L.*, Disciplinary Sanctions Applicable to Romanian Civil Servants, AGORA International Journal of Juridical Sciences, № . 4, 2013, 185.
38. *Tofan M., Bercu A. M.*, Disciplinariate Liabilities of the European Public Servants, CES Working Papers I, (1), 2009, 23, 27, <<http://bit.ly/2uzx2L8>>.
39. *McManus v Scott-Charlton*, Federal Court of Australia, 70 FCR 16, (1996).