ავტორის სტილი დაცულია

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

იურიდიული ფაკულტეტი

სამართლის სადოქტორო პროგრამა

იზა კასრაძე

საჯარო მოსამსახურეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობა

სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად წარმოდგენილი დისერტაცია

სამეცნიერო ხელმძღვანელი: პროფესორი, ირმა ხარშილაძე

თბილისი

2025

აბსტრაქტი

1997 წელს მიღებული ,,საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედების პერიოდში საჯარო სამსახური სხვადასხვა გამოწვევის წინაშე აღმოჩნდა. დისციპლინური წარმოების ბუნდოვანი პროცედურების პირობებში არათანაზომიერი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები ხშირად გამოიყენებოდა არასასურველი საჯარო მოსამსახურეების გათავისუფლების იარაღად ან დასასჯელად. დასჯა დისციპლინური პასუხისმგებლობის მთავარი მიზანი იყო. 2015 წელს ,,საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალი კანონით საფუძველი ჩაეყარა სტაბილურ, ერთიან, მერიტოკრატიასა და კარიერულ სისტემაზე დაფუძნებულ საჯარო სამსახურს. ახალმა კანონმა საჯარო მოსამსახურის უფლებების დაცვის გაცილებით მაღალი სტანდარტი დაადგინა. ცვლილებები შეეხო დისციპლინური პასუხისმგებლობის მომწესრიგებელ ნორმებს. ნორმატიულად განისაზღვრა დისციპლინური გადაცდომის ცნება, სახეები, დისციპლინური წარმოების დეტალური პროცედურა და პასუხისმგებლობის ზომები.

საჯარო მმართველობის განვითარების პარალელურად შეიცვალა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ინსტიტუტის დანიშნულება საჯარო სამსახურში და ფორმირდა მისი რეპრესიული, პრევენციული, საგანმანათლებლო და უფლებების დაცვის მიზნები. დისციპლინური პასუხისმგებლობის არსის ცვლილება შეეხო სამართლებრივ კატეგორიებსაც. სამეცნიერო სივრცეში გამოჩნდა მოსაზრებები დისციპლინური სამოხელეო სამართლის სპეციფიკური ბუნების თაობაზე.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის მომწესრიგებელი ახალი საკანონმდებლო ნორმებით შეიქმნა როგორც საჯარო მოსამსახურის უფლებების დაცვის გარანტიები, ასევე მმართველობითი წესრიგის უზრუნველყოფის მექანიზმი. შესაბამისად, გამოიკვეთა საჯარო სამსახურში დისციპლინური პასუხისმგებლობის დუალისტური ბუნება.

დისციპლინური სამოხელეო სამართლის ფორმირების პერსპექტივებმა, დისციპლინური პასუხისმგებლობის სამართლებრივმა ბუნებამ და საჯარო სამსახურის პრაქტიკაში არსებულმა გამოწვევებმა განაპირობა საჯარო მოსამსახურეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ინსტიტუტის სამეცნიერო ანალიზის საჭიროება. მისი არსისა და დანიშნულების გააზრების მიზნით ნაშრომში

განხილულია საჯარო სამსახურის არსი, ღირებულებითი ჩარჩო და საჯარო მოსამსახურის სამართლებრივი სტატუსი. კვლევის ფარგლებში გამოიკვეთა საჯარო მოსამსახურეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის თეორიული საფუძვლები და დისციპლინური უფლებამოსილების ბუნება.

ნაშრომში იდენტიფიცირებულია დისციპლინური პასუხისმგებლობის სამართლებრივი ბაზისის სამი ელემენტი - დისციპლინური გადაცდომა, დისციპლინური წარმოება და დისციპლინური პასუხისმგებლობის ნორმები. შესაბამისად, კვლევის ფარგლებში მიმოხილულია მათი მომწესრიგებელი საკანონმდებლო ჩარჩო, არსებული გამოწვევები და გადაჭრის გზები. საჯარო მოსამსახურეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხთან დაკავშირებული პრაქტიკული და სამართლებრივი პრობლემები გაანალიზებულია არაერთი რეალური შემთხვევის მაგალითზე.

ევროკავშირის ახალი წევრი სახელმწიფოების კანონმდებლობის შესწავლის საფუძველზე, შემუშავდა საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფის წინადადებები, მათ შორის, ბრალის ფორმების განსაზღვრის, ზეპირი მოსმენის ჩატარების შემთხვევების გაფართოების თუ პასუხისმგებლობის ზომების საკითხებზე. საჯარო მოსამსახურეთა უფლებების დაცვის მიზნებისათვის კვლევამ მოიცვა გასაჩივრების არსებული მექანიზმი და სტანდარტი დისციპლინურ დავებთან მიმართებით.

ახალი კანონის მიღებიდან თითქმის ერთი ათეული წლის გასვლის შემდეგ, დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხებზე სამეცნიერო კვლევა შემაჯამებელი და რეფორმის შემდგომი ეტაპის იმპულსის მიმცემია. იგი ასევე, ხელს შეუწყობს სწორი ადმინისტრაციული პრაქტიკის ჩამოყალიბებასა და დისციპლინური სამართლის მეცნიერების განვითარებას.

ნაშრომმა მოიცვა სამოხელეო დისციპლინური პასუხისმგებლობის სისტემის ყველა მნიშვნელოვანი კომპონენტი, მათ შორის, სამი ძირითადი პრინციპი - კანონიერება, ანგარიშვალდებულება, თანაზომიერება.

ABSTRACT

The public service found itself facing numerous challenges during the validity period of the 1997 Law of Georgia on Civil Service. Under vague disciplinary proceedings, disproportionate disciplinary liability measures were meted out as a tool for dismissing or punishing undesirable civil servants. With the 2015 Law of Georgia on Civil Service, a foundation was laid for stable, unified, merit- and career-based civil service institutions. The new Law set a far higher standard for protecting rights of civil servants. Amendments also concerned norms regulating disciplinary action. At the normative level, the definition and types of disciplinary malpractice, detailed procedures for disciplinary proceedings and liability measures were defined.

In parallel to developing public governance, the purpose of the institution of disciplinary liability in the civil service has been changed and its repressive (sanctioning), preventive, educational and rights-protective aims were established. Alteration of the essence of disciplinary liability also touched upon legal categories. Within scientific circles, ideas started floating about the specific nature of disciplinary civil service law.

New legal norms regulating disciplinary liability created guarantees for protecting the rights of civil servants, as well as mechanisms for ensuring administrative order. Therefore, the dualistic nature of disciplinary liability in civil service came to fore.

Perspectives on forming disciplinary civil service law, the legal nature of disciplinary liability and challenges present in civil service practice have led to the need for scientific analysis. In order to apprehend its essence and aims, the thesis discusses the nature of civil service, values framework and the legal status of civil servants. Within the scope of this survey, the theoretical foundations and the nature of disciplinary authority are underscored.

The work identifies three elements of the legal basis for disciplinary action – disciplinary malpractice, disciplinary proceedings and disciplinary liability norms. Similarly, the regulatory legal framework, existing challenges and solutions are discussed within the scope of current research. Practical and legal matters related to disciplinary liability of civil servants are analyzed on the basis of numerous real cases.

Predicated upon comparative analysis with the legislation of new EU Member states, proposals for refining the legislative basis have been drafted, including on issues such as

determination of types (forms) of culpability, expanding instances of oral hearings and liability measures. The thesis covers existing appeal mechanisms and standards for disciplinary disputes, which aim to protect the rights of public employees.

After almost a decade passing since the enactment of the new Law, a scientific survey on disciplinary liability issues will be an impetus to final (conclusive) and post-reform stages. It will, likewise, facilitate the establishment of correct administrative practice and development of disciplinary law as science.

The thesis encapsulates all important components of the system of disciplinary liability of public employees, including the three primary principles – legality, accountability and proportionality.

სარჩევი

აბსტრაქტი I

აბრევიატურა IX

შესავალი 1

თემის აქტუალობა 5

კვლევის საგანი და მიზანი 9

კვლევის მოდელი და მეთოდოლოგია 12

1. საჯარო სამსახურის არსი და საჯარო მოსამსახურის სამართლებრივი სტატუსი 15

1.1. საჯარო სამსახურის არსი, ცნება და მახასიათებლები 15

1.1.1. საჯარო სამსახურის არსის ფორმირება - რეფორმების ძირითადი კონცეფციები 15

1.1.2. საჯარო სამსახურის ცნება და ძირითადი მახასიათებლები 21

1.1.3. საჯარო სამსახურის სისტემები და საქართველოს არჩევანი 24

1.2. საჯარო მოსამსახურის სამართლებრივი სტატუსი 28

2. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ცნება და არსი 33

2.1. დისციპლინური უფლებამოსილების ბუნება 33

2.2. შრომითი დისციპლინის მოდელები 37

2.3. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ცნება 41

2.4. დისციპლინური პასუხისმგებლობის მიზნები 43

2.5. დისციპლინური პასუხისმგებლობა, როგორც ანგარიშვალდებულების პრინციპის რეალიზაციის საშუალება 47

2.6. საჯარო სამსახურში დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების სამართლებრივი საფუძვლები 50

3. დისციპლინური გადაცდომა 56

3.1. დისციპლინური გადაცდომის არსი 57

3.2. დისციპლინური გადაცდომის ცნება 58

3.2.1. ვალდებულებების შეუსრულებლობა 59

3.2.2. ზიანის მიყენება 62

3.2.3. ეთიკისა და ქცევის ნორმების დარღვევა 66

3.2.3.1. ეთიკისა და ქცევის წესები საჯარო სამსახურში 66

3.2.3.2. ეთიკისა და ქცევის წესების დარღვევა, როგორც დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძველი 70
3.3. დანაშაულისა და დისციპლინური გადაცდომის თვისობრივი ნიშანი და შედეგობრივი ზღვარი 75
4. დისციპლინური გადაცდომის სახეები 81
4.1. დისციპლინური გადაცდომის სახეების ფაქტობრივი და სამართლებრივი კრიტერიუმები....81
4.2. დისციპლინური გადაცდომების მოწესრიგების ევროპული სტანდარტი....85
5. დისციპლინური წარმოება 89
5.1. დისციპლინური წარმოების პრინციპები 91
5.2. დისციპლინური წარმოების პროცედურა 96
5.2.1. დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძვლები და ძირითადი ეტაპები 98
5.2.2. მონაწილე სუბიექტები და მათი უფლება-მოვალეობები 102
5.2.2.1. საჯარო დაწესებულება 103
5.2.2.2. დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული 108
5.2.2.3. საჯარო მოსამსახურე 114
5.2.3. დისციპლინური წარმოების ვადები 117
5.3. დისციპლინური წარმოებისა და მხილების განცხადებასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების გამიჯვნის პრობლემატიკა 120
6. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები 125
6.1. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების სამართლებრივი ბუნება და მათი ზოგადი კლასიფიკაცია 125
6.2. გაფრთხილება და საყვედური....129
6.3. ფინანსური სანქციები 132
6.4. მოხელის კარიერულ მდგომარეობაზე ზემოქმედების მქონე დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები....134
6.5. არარეპრესიული ღონისძიებები 137
6.6. სამსახურიდან განთავისუფლება, როგორც დისციპლინური პასუხისმგებლობის უმკაცრესი ზომა....139

7. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრის დისკრეცია და მისი თანაზომიერება 142
7.1. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრა, როგორც დისკრეციული უფლებამოსილება 142
7.2. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის თანაზომიერება და გონივრულობა 145
7.2.1. თანაზომიერი დისციპლინური პასუხისმგებლობა 145
7.2.2. გონივრულობის კონცეფცია 150
7.3. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრისას გასათვალისწინებელი გარემოებები და კანონმდებლობით განსაზღვრული კრიტერიუმები 152
7.3.1. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრისას გასათვალისწინებელი გარემოებები 153
7.3.2. სუბიექტური შემადგენელი 155
7.3.3. ფაქტობრივად დამდგარი ზიანის ოდენობა და მისი აცილების შესაძლებლობები 158
7.3.4. დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენის პირის სხვადასხვა მახასიათებლები 161
7.3.5. კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა გარემოებები 164
8. დისციპლინური წარმოების შეჩერება და შეწყვეტა 166
8.1. დისციპლინური წარმოების შეჩერების წინაპირობები და თანმდევი სამართლებრივი შედეგები 167
8.2. დისციპლინური წარმოების შეწყვეტის წესი და საფუძვლები 169
9. უფლებების დაცვა და გასაჩივრების წესი 174
9.1. უფლების დაცვის მექანიზმები 174
9.2. დავის საგანი 177
9.2.1. დისციპლინური წარმოების საფუძველზე გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი 177
9.2.2. დასკვნის სამართლებრივი ბუნება 179
9.3. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების ძირითადი კრიტერიუმები 183

9.4. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმება 186
დასკვნა 193
გამოყენებული ლიტერატურა 199

აბრევიატურა

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development (ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია);

სზაკი - საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი;

სასკი - საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი;

აშშ - ამერიკის შეერთებული შტატები;

ა.შ. - ასე შემდეგ;

გაერო - გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია;

გვ .- გვერდი;

იხ. - იხილე;

ECHR - ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია;

ECtHR – ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო (European Court of Human Rights);

შესავალი

კარგი მმართველობა, კანონის უზენაესობა და დემოკრატია წარმოადგენს თანამედროვე სახელმწიფოს ქვაკუთხედს. ისინი ქმნიან სახელმწიფოს სტრუქტურას და მის ინსტიტუტებს, განსაზღვრავენ სახელმწიფოსა და მოქალაქეების ადგილსა და ურთიერთობის ნორმებს.[1] კარგი მმართველობა კომპლექსურია და ხელისუფლების სამივე შტოში გენერირდება, რაც მოითხოვს ეფექტურ აღმასრულებელ, მოქმედ საკანონმდებლო და დამოუკიდებელ სასამართლო სისტემას.[2] კარგი მმართველობის იდეისა და პრინციპების პატივისცემას ემყარება ასოცირების შესახებ შეთანხმება,[3] რამაც საქართველოს ევროკავშირთან ინტეგრაციისა და მდგრადი დემოკრატიული განვითარების გზაზე საჯარო მმართველობის რეფორმირების აუცილებლობა წარმოშვა. საქართველოს ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში გაწევრიანების მისწრაფებამ მკაფიო გახადა ცვლილებების საჭიროება და შესაბამისად, 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ დაიწყო სისტემური რეფორმირების პროცესი. ,,საჯარო მმართველობის განხორციელების სტრატეგიული დოკუმენტების - „საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020-ისა“ და „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017-ის“ დამტკიცების თაობაზე” საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 19 აგვისტოს №427 დადგენილებით დამტკიცდა „საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020“, რომლითაც განისაზღვრა რეფორმის ძირითადი სფეროები. აღნიშნულ სფეროებში მოექცა საჯარო სამსახური, როგორც საჯარო მმართველობის განხორციელების მნიშვნელოვანი ინსტიტუციური და სამართლებრივი მექანიზმი. საჯარო სამსახურის რეფორმის მიმართულებით, გზამკვლევში აისახა სახელმწიფოს ის მიდგომები, რომელიც დამტკიცებული იყო 2014 წელს საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის[4] სახით და ეფუძნებოდა მეცნიერულ ხედვებსა და საერთაშორისო გამოცდილებას.

---

[1] Addink H., Good Governance Concept and Context, Oxford University Press, 2019, 3.

[2] Farazmand A. (Editor), Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance, Springer International Publishing AG, 2018, 2768.

[3] ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირსა და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმება, 27/06/2014, <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=4>, [02.02.2025].

[4] ,,საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბრის №627 დადგენილება.

ზემოაღნიშნული კონცეფციით და გზამკვლევით გათვალისწინებული საჯარო სამსახურის რეფორმის ძირითადი თეორიული და პრაქტიკული ასპექტები განისაზღვრა იმდროინდელი გამოწვევების საპასუხოდ. საჯარო სამსახური წლების განმავლობაში იდგა ისეთი სირთულეების წინაშე, როგორიცაა პოლიტიკისა და ადმინისტრაციის გამიჯვნა, ნეპოტიზმი, პროტექციონიზმი და პროფესიონალიზმი.[5] საჯარო მოსამსახურეთა უფლებების ბუნდოვანება, უფლების დაცვის სისტემის სისუსტე და ხარვეზიანი მმართველობითი პროცედურები საჯარო მოსამსახურეთა მიმართ უკანონო მოპყრობის მძიმე სურათს ქმნიდა, რაც სამართლებრივად, უმრავლეს შემთხვევაში, დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებაში გამოიხატებოდა. ამდენად, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა - სამსახურიდან გათავისუფლება საჯარო სამსახურში შრომითსამართლებრივი ურთიერთობის შეწყვეტის გახშირებულ საფუძვლად იქცა, რასაც ერთგვარი სადამსჯელო სახე ჰქონდა მიღებული საჯარო დაწესებულებათა პრაქტიკასა და მოხელეთა ყოველდღიურობაში.[6] სწორედ ამ და სხვა გამოწვევების საპასუხოდ, საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში, საქართველოს პარლამენტის მიერ 2015 წლის 27 ოქტომბერს მიღებულ იქნა ,,საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი (შემდგომ - კანონი), რამაც რადიკალურად შეცვალა საჯარო სამსახურის ორგანიზების და ფუნქციონირების სამართლებრივი საფუძვლები დაამკვიდრა რა პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის, ანგარიშვალდებულების, დამსახურებასა და პროფესიონალიზმზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის იდეა. კანონმა საჯარო სამსახურის ქვაკუთხედად აღიარა პროფესიული საჯარო მოხელე, დაადგინა მკაფიო უფლებრივი ჩარჩო და არსობრივად შეცვალა დისციპლინური პასუხისმგებლობის სამართლებრივი და პრაქტიკული დანიშნულება თანამედროვე საქართველოს საჯარო სამსახურის წიაღში.

ახალმა საკანონმდებლო ჩარჩომ განამტკიცა საჯარო სამსახურის კარიერული

---

[5] ,,საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბრის №627 დადგენილება.

[6] იხ. საჯარო მოსამსახურეთა მიერ სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე წარმოებული სასამართლო დავები სამინისტროებისა და თვითმმართველი ქალაქების წინააღმდეგ (2012-2017 წწ), საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, <https://gyla.ge/files/news/2006/untitled%20folder/%E1%83%99%E1%83%95%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%90.pdf> [02.02.2025]; ტყემალაძე ს., ჩაჩავა ს., საჯარო სამსახურში სამსახურებრივი/შრომითი დავების მართვა და ეფექტიანი გადაწყვეტა სიტუაციური ანალიზი და საჭიროებების კვლევა, 2018, <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ge/UNDP_GE_DG_PAR_NVU_Effective-Resolution-of-Labour-Disputes_geo.pdf>, [02.02.2025].

სისტემა და დაადგინა მერიტოკრატიის პრინციპი, რაც დამსახურების მიხედვით საჯარო სამსახურში შესვლას, კარიერის მართვასა და სამსახურიდან გათავისუფლებას გულისხმობს. კანონმა გაითვალისწინა კარგი მმართველობის პრინციპები და საჯარო სამსახურის ახალ სისტემასთან თავსებადი მექანიზმები.

კარგი მმართველობის პრინციპების განვითარებამ და იმპლემენტაციამ, საჯარო სამსახურის ახალმა სისტემამ და დოგმატიკის ცვლილებამ წარმოშვა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ინსტიტუტის სრულყოფილი გააზრების და სათანადო იმპლემენტაციის საჭიროება, რომელიც არ დაეყრდნობოდა მხოლოდ მის კლასიკურ, პრაქტიკაში დამკვიდრებულ სადამსჯელო მიზანს და „არასამართლიანი“ წესრიგის უზრუნველყოფის საკითხებს. შესაბამისად, დისციპლინური პასუხისმგებლობის მექანიზმი რეფორმის ფარგლებში მნიშვნელოვან ცვლილებებს დაექვემდებარა. აქტუალობა შეიძინა საჯარო მოსამსახურეთა ქცევის შეცვლისა და გამოსწორებისკენ მიმართულმა ღონისძიებებმა. შესაბამისად, დისციპლინური პასუხისმგებლობის კანონით გათვალისწინებული მექანიზმი აღარ არის მხოლოდ სადამსჯელო მიზნით დეტერმინირებული, თუმცა მისი რეპრესიული ნაწილი კვლავ მნიშვნელოვნად რჩება.

ნეგატიური დისციპლინა[7], რომელიც ნორმების ან/და წესების დარღვევის საპასუხოდ ამოქმედდება და ნეგატიური შედეგები მოაქვს საჯარო მოსამსახურეთათვის დღის წესრიგში აყენებს უფლების დაცვის საკითხებს, რაც კონტინენტურ სამართლებრივ აზროვნებაში ტრადიციულად წარმოადგენს სამართლებრივი სახელმწიფოს საფუძველს.[8] დისციპლინური პასუხისმგებლობის დროს პირის შრომითსამართლებრივი და წარმოებასამართლებრივი უფლებების რეალიზაცია საჭიროებს შესაბამისი სამართლებრივი გარანტიების არსებობას. მიუხედავად იმისა, რომ რეფორმამდე პერიოდში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ მიუთითა დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების მინიმალური პროცედურული გარანტიების არსებობაზე,[9] პრაქტიკამ გამოავლინა მოხელეთა წარმოებასამართლებრივი უფლებების უგულებელყოფის არაერთი

[7] იხ. Prasad S. N., A Handbook on Discipline & Disciplinary Procedure, Zorba Books, 2023.

[8] Meer F. M. V. D., Raadschelders J. C. N., Toonen T. A. J., Comparative Civil Service Systems in the 21st Century, 2nd edition, Palgrave Macmillan, 2015, 39.

[9] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მეორე კოლეგიის 2016 წლის 4 აგვისტოს №2/5/595 გადაწყვეტილება საქმეზე ,,საქართველოს მოქალაქე ნათია იმნაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

შემთხვევა, რასაც, ძირითადად, განაპირობებდა დისციპლინური წარმოების ნათელი და სპეციფიკური წესების არარსებობა. ამასთანავე, დისციპლინური პასუხისმგებლობის მომწესრიგებელი ნორმების სრულყოფისა და კონკრეტიზაციის მიზანშეწონილობა ნათელი გახადა კონცეფციაში[10] გაცხადებულმა პოზიციამ. აქედან გამომდინარე, კანონმა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ძირითადი საკითხები დეტალურად მოაწესრიგა.

ვინაიდან საჯარო მოსამსახურესთან მიმართებით რეალიზდება ორი კონსტიტუციური ღირებულება ინდივიდუალური უფლებების დაცვის გარანტიისა და სახელმწიფოს ფუნქციონირებისათვის მნიშვნელოვანი ინსტიტუციური მოწყობის ელემენტის სახით,[11] ახალი სამართლებრივი ჩარჩოთი შეიქმნა როგორც საჯარო მოსამსახურის უფლებების დაცვის გარანტიები, ასევე მმართველობითი წესრიგის უზრუნველყოფის მექანიზმი. შესაბამისად, გამოიკვეთა საჯარო სამსახურში დისციპლინური პასუხისმგებლობის მექანიზმის დუალისტური ბუნება, რაც გააზრებას საჭიროებს ინდივიდუალურ ანუ უფლებების დაცვისა და ინსტიტუციურ ანუ საჯარო ინტერესის (მათ შორის, საჯარო დაწესებულების ინტერესის) კონტექსტში.

საჯარო სამსახურის თანამედროვე დასავლურ ღირებულებებზე დაფუძნებამ კანონმდებლობაში შემოიტანა ანგარიშვალდებულების პრინციპი. ანგარიშვალდებულება, რომელიც კანონის მე-14 მუხლში ცალკე პრინციპად გამოიყო, საჯარო სამსახურის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვან ღირებულებად იქნა მიჩნეული. სწორედ ეს პრინციპი ასევე რეალიზდა დისციპლინური პასუხისმგებლობის მექანიზმში და არსებითად განაპირობა დისციპლინური პასუხისმგებლობის, როგორც სამართლებრივი ინსტიტუტის მრავალმხრივი დანიშნულება.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, ცხადი ხდება, რომ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ახლებური გააზრება საჭიროებს კომპლექსურ სამეცნიერო ანალიზს. შესაბამისად, წინამდებარე ნაშრომის მიზანია დისციპლინური პასუხისმგებლობის სამართლებრივი ინსტიტუტის მეცნიერული კვლევა, მისი

[10] ,,საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბრის №627 დადგენილება.

[11] გაწერელია 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, ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტი, თსუ, 2016, 195.

თეორიული საფუძვლების, ელემენტების, ფუნქციებისა და მიზნების თეორიული ასპექტების და პრაქტიკული გამოვლინებების წარმოჩენა. კვლევაში წარმოდგენილი ანალიზი ხელს შეუწყობს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ბუნების გააზრებას და სწორი ადმინისტრაციული პრაქტიკის განვითარებას. დისციპლინური პასუხისმგებლობის მექანიზმის საჯარო მმართველობის (მათ შორის, კარგი მმართველობის) კონტექსტში განხილვა გამოკვეთს მოცემული ინსტიტუტის მნიშვნელობას მიმდინარე რეფორმის ფარგლებში.

წინამდებარე ნაშრომი არის დისციპლინური პასუხისმგებლობის მომწესრიგებელი ნორმების საერთო და სპეციფიკური (commonality and distinctiveness) ხასიათის გამოვლენისაკენ მიმართული პირველი მცდელობა საქართველოს სამეცნიერო სივრცეში, რაც დისციპლინური სამოხელეო სამართლის[12] ფორმირებას შეუწყობს ხელს, წარმოაჩენს მისი პრინციპებსა და ძირითად სამართლებრივ ინსტიტუტებს.

თემის აქტუალობა

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში პარტიული მმართველობის ნანგრევებზე წარმოიშვა და განვითარდა თანამედროვე საჯარო მმართველობის სისტემა. საქართველოში 1997 წელს ,,საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის, ხოლო 1999 წელს, სზაკის მიღებით შეიქმნა საჯარო მმართველობის განხორციელების ძირითადი სამართლებრივი საფუძვლები. საჯარო მმართველობის, როგორც სახელმწიფოს მნიშვნელოვანი ფუნქციის განსახორციელებლად, ჩამოყალიბდა საჯარო დაწესებულებების სისტემა საჯარო სამსახურის სახით. მძიმე მემკვიდრეობიდან გამომდინარე, არაერთი წელი და ხანგრძლივი ცვლილებები დასჭირდა საბჭოთა ნარჩენებიდან თანამედროვე საჯარო სამსახურის ფორმირებას. დღემდე გრძელდება საჯარო მმართველობის რეფორმა, რომელიც არსებული გამოწვევების საპასუხოდ, მათ შორის, ითვალისწინებს საჯარო სამსახურის სისტემის ტრანსფორმაციას. აღნიშნული რეფორმა გასცდა შიდა მმართველობითი შედეგების გაუმჯობესების მიზნებს და

[12] სამეცნიერო ლიტერატურაში ძალიან იშვიათად და ფრაგმენტულად გამოიყენება ტერმინი ,,დისციპლინური სამოხელეო სამართალი“.

მოექცა ასოცირების შეთანხმების[13] ფარგლებში. ამდენად, საჯარო სამსახურის მიმართულებით განხორციელებულმა თუ განსახორციელებელმა ცვლილებებმა დიდი მნიშვნელობა შეიძინა საქართველოს ევროინტეგრაციის გზაზე.

2015 წელს მიღებულ იქნა კანონი, რომელიც საჯარო სამსახურის რეფორმის ძირითადი ნაწილია. საკანონმდებლო ცვლილებებით შეიქმნა კარიერულ წინსვლაზე, დამსახურებაზე, კეთილსინდისიერებაზე, პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტზე, მიუკერძოებლობასა და ანგარიშვალდებულებაზე დაფუძნებული, სტაბილური, საქართველოს ერთიანი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებისა და ფუნქციონირების სამართლებრივი საფუძვლები. ახალი სამართლებრივი ჩარჩო, ისევე როგორც საჯარო მმართველობის რეფორმა დაეფუძნა კარგი მმართველობის კონცეფციას, რომელიც გულისხმობს არამხოლოდ სახელმწიფო ინსტიტუტების გაუმართავი ფუნქციონირების პრევენციას, არამედ ითვალისწინებს ისეთი ხარისხის საჯარო მმართველობის განხორციელებას, რომელიც დააკმაყოფილებს თანამედროვე საზოგადოების მოთხოვნებს.[14]

1997 წლიდან გამოიკვეთა საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების არაერთი ხარვეზი, ასევე, გამოვლინდა საჯარო მოსამსახურეთა უფლებების დარღვევების სხვადასხვა შემთხვევა, რაც აფერხებდა კარგი მმართველობის სათანადო განხორციელებას. შესაბამისად, საჯარო სამსახურის მომწესრიგებელი ახალი კანონმდებლობა შემუშავდა არსებული მანკიერი ადმინისტრაციული პრაქტიკის საპასუხოდ, რომლის მიზნად იქცა საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების მძლავრი ინსტიტუციური საფუძვლების შექმნა და უფლებების დაცვის მაღალი სტანდარტის დადგენა. სწორედ ამის უზრუნველსაყოფად 2015 წელს მიღებულმა კანონმა განსაზღვრა საჯარო სამსახურის ფარგლები, მკვეთრად გამიჯნა საჯარო სამსახურში დასაქმებულ პირთა კატეგორიები და დაადგინა მათი უფლებრივი ჩარჩო, ასევე, საჯარო სამსახურის ორგანიზების და ფუნქციონირების სხვა საკითხები. ამასთანავე, ნორმატიულად მოაწესრიგა საჯარო მოხელეთა შეფასების, კარიერის მართვის და დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხები.

---

[13] ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირსა და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმება, 27/06/2014, <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=4>, [02.02.2025].

[14] იხ. 1. Addink H., Good Governance Concept and Context, Oxford University Press, 2019, 34-35.

გასული წლების ადმინისტრაციული და სასამართლო პრაქტიკის ანალიზმა აჩვენა, რომ დისციპლინური პასუხისმგებლობის მექანიზმი გამოიყენებოდა პირის სამსახურიდან გათავისუფლების ინსტრუმენტად, რაც შრომითსამართლებრივ ურთიერთობაში ძალიან უხეში ჩარევაა. არასრულყოფილად ჩატარებული ადმინისტრაციული წარმოებითა და არათანაზომიერი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრით არსებითად ირღვეოდა საჯარო მოსამსახურეთა უფლებები. ძირითად შემთხვევებში დისციპლინური პასუხისმგებლობის ერთადერთ დანიშნულებად პირის დასჯა მოიაზრებოდა.

ახალი კანონმდებლობა დაეფუძნა საჯარო სამსახურის მართვის თანამედროვე მიდგომებს. საჯარო სამსახურში გავრცელდა თავისუფალი ბაზრის პრინციპები და კარგი მმართველობის პირობებში იგი ორიენტირდა სამსახურებრივი ვალდებულებების შესრულების ხარისხზე. აღნიშნულმა გაზარდა საჯარო მოსამსახურეთა ქცევის კონტროლის ინტენსივობა და მნიშვნელობა. საჯარო სამსახური იქცა ხელისუფლების საქმიანობის ორგანიზების განსაკუთრებულ ფორმად, სადაც გარკვეული სახის დისციპლინა მმართველობის წესრიგსა და ეფექტურობას უზრუნველყოფს. თანამედროვე საჯარო სამსახურის სისტემაში აღიარებულ იქნა თითოეული საჯარო მოსამსახურის როლი, მათი ყოველდღიური საქმიანობის მნიშვნელობა წესრიგის უზრუნველყოფისა და საჯარო დაწესებულების ფუნქციონირების პროცესში. დამკვიდრდა საჯარო მოსამსახურის შრომითი და წარმოებასამართლებრივი უფლებების დაცვის მაღალი სტანდარტი. აქედან გამომდინარე, ახლებურად გაანალიზდა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ინსტიტუტი. ცალსახად გამოჩნდა მისი ორგვარი - ინსტიტუციური და პერსონალური (ინდივიდუალური) დანიშნულება. ინსტიტუციური თვალსაზრისით იგი წესრიგის დაცვისა და ეფექტურის მმართველობის განხორციელების, ხოლო პერსონალური (ინდივიდუალური) თვალსაზრისით, პირის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის უზრუნველყოფის მექანიზმად იქცა.

თანამედროვე მეცნიერული მიდგომებით დისციპლინურ პასუხისმგებლობის ინსტიტუტი აღარ არის მხოლოდ დასჯით დეტერმინირებული და რეპრესიულ მიზნებთან ერთად გააჩნია უფლებების დაცვის, საგანმანათლებლო და პრევენციული მიზნები. აღსანიშნავია, რომ დასჯაზე დაფუძნებულ მიდგომა დღემდე პოპულარული

რჩება[15] და მოქმედი კანონმდებლობით დადგენილი დისციპლინური პასუხისმგებლობის სისტემაც ითვალისწინებს წესრიგის დაცვისა და შენარჩუნების კლასიკურ, რეპრესიულ ღონისძიებებს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების გამოყენებით. ამასთანავე, დისციპლინური პასუხისმგებლობის დამდგენი სამართლებრივი რეგულაციები ორიენტირდა საჯარო მოსამსახურეთა უფლებების დაცვის გარანტიების შექმნაზე. შესაბამისად, კანონმა გაითვალისწინა დისციპლინური წარმოების პროცედურები და განსაზღვრა საჯარო მოსამსახურის უფლებები. რაც შეეხება დისციპლინური პასუხისმგებლობის პრევენციულ მიზანს, მან ერთგვარად იმპლიციტური ბუნება შეიძინა, ვინაიდან პასუხისმგებლობის მექანიზმი თავისთავად მოიაზრებს მის არსებობას. იგი, ერთი მხრივ, ეფუძნება საჯარო მოსამსახურეთა შიშს, რომ მათ მიმართ სახელმწიფოს შეუძლია პასუხისმგებლობის ზომების გამოყენება, ხოლო მეორე მხრივ, თვითშეგნებასა და იმის, გააზრებას თუ ქცევის რა სტანდარტს მოელიან საჯარო მოსამსახურისგან და რას ემსახურება იგი.

ტერმინში ,,პასუხისმგებლობა“ განხორციელდა ანგარიშვალდებულების კონცეპტუალიზაცია - საჯარო მოსამსახურეთა ქცევის შესაბამისობის უზრუნველყოფა მოქმედი სამართლისა და ეთიკის ნორმებთან.[16] ანგარიშვალდებულების პრინციპი დღეს არსებული შინაარსითა და დატვირთვით სიახლეა ქართული სამოხელეო სამართლისთვის. ამ პრინციპის საჯარო მოსამსახურეთა ყოველდღიურობაში დამკვიდრების მიზნით, აუცილებელია დისციპლინური წარმოების წესებთან მიმართებით დამოკიდებულების შეცვლა და მოხელეთა თვითშეგნების ამაღლება, რასაც ხელს შეუწყობს მისი მეცნიერული ანალიზი. შესაბამისად, აქტუალურია ანგარიშვალდებულების პრინციპის ღრმა შინაარსის გააზრება და მისი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ინსტიტუტთან კავშირის წარმოჩენა.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის ინსტიტუტის ბუნების ტრანსფორმაცია, მისი დანიშნულებისა და მიზნების ახლებურად ფორმირება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ კონტექსტში ქმნის მისი სამეცნიერო კვლევის საჭიროებას, განსაკუთრებით იმ პირობებში, როდესაც ასე მძლავრობს დისციპლინური

[15] იხ. Meyer-Sahling J.-H., Mikkelsen K. S., Codes of Ethics, Disciplinary Codes, and the Effectiveness of Anti-Corruption Frameworks: Evidence from a Survey of Civil Servants in Poland. Review of Public Personnel Administration, 42(1), 2022, 142-164.

[16] Bovens 1999, წიგნიდან: Shah A. (Editor), Performance Accountability and Combating Corruption, The World Bank, Washington, 2007, 16.

პასუხისმგებლობის რეპრესიული მიზანი და მისი არასწორი იმპლემენტაციის საფრთხეები.

დოქტრინა დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხებზე კვლევების მრავალფეროვნებითა და რიცხოვნობით არ გამოირჩევა.[17] შესაბამისად, სამართლის დამოუკიდებელი ქვედარგის - დისციპლინური სამოხელეო სამართლისა და სათანადო ადმინისტრაციული პრაქტიკის ჩამოყალიბების ხელშეწყობისათვის სამეცნიერო ბაზისი მწირია. დისციპლინური პასუხისმგებლობის მექანიზმის კვლევა და ამ კვლევის შედეგები მნიშვნელოვანი ხელშემწყობი ფაქტორია დისციპლინური სამოხელეო სამართლის ფორმირებისა და სწორი ადმინისტრაციული პრაქტიკის განვითარებისთვის, რაც თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს საჯარო მოსამსახურეთა უფლებების დაცვასა და საჯარო დაწესებულებების ეფექტიან ფუნქციონირებას.

ამასთანავე, წინამდებარე ნაშრომი, საკითხის მომწესრიგებელი ძირითადი საკანონმდებლო აქტის მიღებიდან თითქმის ერთი ათეული წლის გასვლის შემდეგ, შემაჯამებელი და შემდგომი იმპულსის მიმცემია საჯარო მმართველობის მიმდინარე რეფორმის პროცესში. იგი არ ეფუძნება მხოლოდ ახალი საკანონმდებლო ცვლილებების თეორიულ ანალიზს, არამედ ქმნის მისი იმპლემენტაციის პროცესში გამოვლენილი პრობლემებისა და გამოწვევების იდენტიფიცირების შესაძლებლობას, რამაც, წესით, უნდა განსაზღვროს რეფორმის შემდგომი მიმართულებები.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხები, სცდება შრომითსამართლებრივი ურთიერთობების ფარგლებს, გარდა იმისა, რომ იგი გავლენას ახდენს საჯარო დაწესებულებების ფუნქციონირების პროცესსა და საჯარო მოსამსახურის უფლებებზე, განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს აქ და ახლა, ანუ იმ გზაზე, რომელსაც დღეს სახელმწიფო გადის ევროპასთან ინტეგრაციის კუთხით.

კვლევის საგანი და მიზანი

კანონით გათვალისწინებული ახალი რეგულაციებით შემოთავაზებულ იქნა საჯარო სამსახურისა და საჯარო მოსამსახურის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ინსტიტუტის დოგმატიკის ახლებური გააზრების შედეგები. კანონის მე-10 თავით

[17] საჯარო სამსახურთან დაკავშირებული ძირითადი კვლევები არის პოლიტიკისა და სოციოლოგიის სფეროში.

მოწესრიგდა საჯარო მოსამსახურეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხები და გაიწერა შესაბამისი სამართლებრივი ინსტიტუტები, ინსტრუმენტები და მექანიზმები. ნაშრომში წარმოდგენილია საჯარო სამსახურში დისციპლინური პასუხისმგებლობის არსის განმსაზღვრელი ახალი სამართლებრივი ნორმების მიმოხილვა (quod sine scripto in sola prudentium interpretatione consistit[18]) და მათი სამეცნიერო ანალიზი, ვინაიდან ისინი, როგორც დვორკინი აღნიშნავს, არ არის თვითკმარი და საჭიროებს ინტერპრეტაციას[19] და რაც უფრო მნიშვნელოვანია, სწორ ინტერპრეტაციას. სამეცნიერო ლიტერატურის სიმწირის ფონზე, შესამჩნევია მოცემული საკითხით დაინტერესების ტენდენცია, დისციპლინური პასუხისმგებლობის, როგორც სამართლებრივი ინსტიტუტის სპეციფიკური სამართლებრივი ბუნების კონტურები.[20]

საჯარო მოსამსახურეთა ქმედებებს, მათ მიერ სამსახურებრივი უფლება-მოვალეობების სათანადო შესრულებას აქვს დიდი მნიშვნელობა სახელმწიფოსთვის. სწორედ ამიტომ შეიქმნა დისციპლინური პასუხისმგებლობის სისტემები და მიღებულ იქნა სამართლებრივი რეგულაციები, რომლებიც ქმნიან საჯარო სამსახურის ეფექტიანი ფუნქციონირების საფუძვლებს და ამავე დროს უზრუნველყოფდნენ საჯარო მოსამსახურეთა[21] ინტერესების სათანადო დაცვას. როგორც დუგუტი მიუთითებს ,,დისციპლინური რეპრესია“ ვითარდება მმართველობითი სახელმწიფოს ზრდასთან ერთად.[22] ამდენად, საჯარო მმართველობის განვითარების წიაღში ტრანსფორმირდა დისციპლინური პასუხისმგებლობის არსი, დანიშნულება და ფუნქციები, რომელთა შესწავლა წარმოადგენს კვლევის მთავარს მიზანს. დასჯაზე ორიენტირებული მიდგომა ნაწილობრივ ჩანაცვლდა ქცევის ცვლილებაზე/გამოსწორებაზე ორიენტირებული მიდგომით. განსაკუთრებული

[18] Günther S., Is Ius Equal to Lex? or: What is ius civile? A Greco-Roman approximation in the Institutes of Justinian, 2020, Acta Classica, 62, 70. ასევე, იხ.: მუდჰორტსი ო., სამართალმცოდნეობის საფუძვლები, მეთოდი - ცნება - სისტემა, დავით მაისურაძის თარგმანი, გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ), 2019, 13.

[19] Dworkin 1986, ch 2., წიგნიდან: Addink H., Good Governance Concept and Context, Oxford University Press, 2019, 55.

[20] იხ. Sommermann K.-P., Krzywoń A., Fraenkel-Haeberle C., (Editors), The Civil Service in Europe: A Research Companion, 1st edition, Routledge, 2025.

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

[22] Loughlin M., Foundations of Public Law, online edition, Oxford Academic, 2010, 458-459.

მნიშვნელობა შეიძინა საჯარო მოხელის უფლებრივმა ასპექტებმა და პროცედურული სამართლიანობის საკითხებმა. შესაბამისად, დისციპლინური პასუხისმგებლობის მიზნების ფორმირება დაუკავშირდა პრევენციას, რეპრესიას, საჯარო წესრიგის უზრუნველყოფასა და უფლებების დაცვას.

ბევრ სამართლებრივ სისტემაში საჯარო სამსახური ექვემდებარება სპეციფიკურ სამართლებრივ რეჟიმს, რომელიც ადმინისტრაციული სამართალშია ინტეგრირებული.[23] საჯარო მოსამსახურეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის მომწესრიგებელი ნორმები ადმინისტრაციული სამართლის ქვედარგს - დისციპლინურ სამოხელეო სამართალს წარმოადგენს. სამართლის მეცნიერებაში მას ნაკლები ყურადღება ეთმობოდა.[24] ნაშრომის მიზანს, ასევე, წარმოადგენს სამართლის მოცემული ქვედარგის სისტემის, პრინციპების, ღირებულებების და ძირითადი ინსტიტუტების კვლევა, რომელიც დაეფუძნება დისციპლინური პასუხისმგებლობის ახლებურ და მრავალმხრივ გააზრებას, რისი საჭიროებაც წარმოშვა საჯარო მოსამსახურეთა ქცევის მართვის ღირებულებაზე დაფუძნებული პარამეტრების ევოლუციამ კერძო სექტორის ღირებულებების ინტეგრაციის საფუძველზე.[25]

ამდენად, კვლევის ძირითადი მიმართულებები უკავშირდება დისციპლინური პასუხისმგებლობის სისტემის, დისციპლინური გადაცდომის ცნებისა და სახეების, დისციპლინური გადაცდომის შინაარსის განმსაზღვრელი ნორმატიული ელემენტების, დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების ზოგადი წესის (დისციპლინური წარმოება) და დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების მომწესრიგებელი სამართლებრივი ნორმების სამეცნიერო ანალიზს, რომელიც საფუძველს შექმნის დადგინდეს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ბუნება და ფუნქციები, ,,დისციპლინური რეპრესიის“ მასშტაბი და საჯარო მოსამსახურეთა უფლებების დაცვის სამართლებრივი საშუალებები, ასევე, ხსენებული სისტემის განვითარების შემდგომი პერსპექტივები.

სამართლებრივი ინსტიტუტის სათანადო ანალიზი წარმოუდგენელია

[23] იხ. Opdebeek I., Somer S. D., The legality of a combination of disciplinary and criminal penalties applied to civil servants in the European legal sphere, an impermissible case of double jeopardy or a legitimate conjunction for tackling reprehensible behaviour of public officials? European Human Rights Law Review, 2015, 1.
[24] იქვე, 2.
[25] Inwood G. J., Teaching Accountability and Ethics to Public Servants, Journal of Parliamentary and Political Law, 379, 2008, 1.

დარგთაშორისი კავშირების კვლევის გარეშე. შესაბამისად, ნაშრომის ფარგლებში განიხილება სისხლისსამართლებრივი და დისციპლინური პასუხისმგებლობის გამიჯვნის, ასევე, დისციპლინური წარმოებისა და მხილების განცხადებასთან დაკავშირებული წარმოების ურთიერთმიმართების საკითხები. დისციპლინური პასუხისმგებლობის მნიშვნელობა, მისი ადგილისა და როლის გამოკვეთის მიზნით, ასევე გაანალიზდა საჯარო მმართველობის მიმდინარე რეფორმის და კარგი მმართველობის კონტექსტში.

ამასთან, ზემოაღნიშნული საკითხების სამეცნიერო კვლევა შექმნის დისციპლინური პასუხისმგებლობის კომპლექსური გააზრების საშუალებას. ასევე, შესაძლებელს გახდის იდენტიფიცირდეს დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან მიმართებით პრაქტიკასა და თეორიაში არსებული პრობლემები/გამოწვევები/საჭიროებები და შემუშავდეს შესაბამისი რეკომენდაციები.

კვლევის მოდელი და მეთოდოლოგია

სადისერტაციო ნაშრომში გამოყენებული კვლევის მეთოდები შეირჩა კვლევის მიზნების, შესასწავლი საკითხების ბუნებისა და თავისებურებების გათვალისწინებით.

როგორც აღინიშნა, საჯარო სამსახურში დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკანონმდებლო საფუძვლებმა ცვლილება განიცადა და კანონმა ჩაანაცვლა 1997 წელს მიღებული კანონი ,,საჯარო სამსახურის შესახებ“. ნაშრომის ერთ-ერთ მიმართულებად განისაზღვრა ახალი საკანონმდებლო რეალობის შესწავლა და მათი სამეცნიერო ანალიზი. დისციპლინური პასუხისმგებლობის მომწესრიგებელი ნორმების მიზნებისა (goals) და ,,საკანონმდებლო მიზნობრიობის” დასადგენად ნაშრომის ფარგლებში გამოყენებულ იქნა საიდენტიფიკაციო და გავლენის კვლევის მოდელი.

საჯარო სამსახურისთვის ცვლილებები წარმოადგენს უფრო წესს, ვიდრე გამონაკლისს,[26] შესაბამისად, ახალი სამართლებრივი რეგულაციები დაეფუძნა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ინსტიტუტის განახლებულ კონცეფციას.

[26] Peters G., (1996: vii), წიგნიდან: Goldfinch S. F., Wallis J. L., (Editors), International handbook of public management reform, Research Papers in Economics, Edward Elgar, 2009, 1.

ნაშრომში დაყენებული ჰიპოთეზა, რომლის მიხედვითაც, დისციპლინური პასუხისმგებლობას გააჩნია პრევენციული, რეპრესიული, იდეოლოგიური, საჯარო წესრიგისა და უფლებების დაცვის უზრუნველმყოფი მიზნები ძირითადად დასაბუთდა ევოლუციური მოდელის საშუალებით.

შეფასებითი მოდელის ფარგლებში არსობრივად გაანალიზდა დისციპლინური პასუხისმგებლობის სამართლებრივი ელემენტები: დისციპლინური გადაცდომა, დისციპლინური წარმოება, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები. სწორედ მოცემული სამი ძირითადი ელემენტი აყალიბებს დისციპლინური სამოხელეო სამართალს და განსაზღვრავს მის სისტემას.

სადისერტაციო ნაშრომში განხორციელდა ადმინისტრაციული და სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი, რომლის შედეგები ინდუქციური მეთოდის გამოყენებით განზოგადდა, ვინაიდან კვლევა ასევე მიზნად ისახავს პრაქტიკული პრობლემების/გამოწვევების იდენტიფიცირებას, მათი გამომწვევი მიზეზების დადგენას და შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავებას.

ემპირიული მიდგომები რეალიზდა დისციპლინური პასუხისმგებლობის პრაქტიკული იმპლემენტაციის პროცესის დაკვირვებით, რამაც შექმნა ფაქტებზე დაფუძნებული მეცნიერული დასკვნების გაკეთების საფუძველი.[27] აღნიშნული განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საკვლევი თემის ბუნებიდან გამომდინარე.

ანალიტიკური, შედარებითი და ჰერმენევტიკული მეთოდის საშუალებით შესწავლილ იქნა საკვლევ თემასთან დაკავშირებით არსებული სამეცნიერო ლიტერატურა და ნორმატიული მასალა. სხვადასხვა სამეცნიერო მიდგომების ანალიზის შედეგად ჩამოყალიბდა ნაშრომის ძირითადი დასკვნები დისციპლინური პასუხისმგებლობის ფუნქციებთან, დისციპლინური გადაცდომის არსთან, დისციპლინური წარმოების მიზნებთან და პრინციპებთან დაკავშირებით. აღსანიშნავია, რომ ნაშრომის ფარგლებში შესწავლილ იქნა არა მხოლოდ საქართველოს ნორმატიული აქტები, არამედ ევროკავშირის შედარებით ახალი წევრი სახელმწიფოების (ლატვია, ხორვატია, ესტონეთი, რუმინეთი) შესაბამისი სამართლებრივი აქტები, ასევე, იტალიის კანონმდებლობა, რომელიც კარიერული სისტემიდან სახელშეკრულებო სისტემაზე გადასვლის პროცესში არაერთი

[27] ემპირიული კვლევა უკავშირდება სსიპ - საჯარო სამსახურის ბიუროში მუშაობის გამოცდილებას.

გამოწვევის წინაშე აღმოჩნდა. ანგლო-საქსური სამართლის სისტემის სახელმწიფოების კანონმდებლობა და გამოცდილება ძირითადად განხილულ იქნა დისციპლინის მართვის არარეპრესიული ღონისძიებების ნაწილში.

ნაშრომში დასმული საკითხების ანალიზი უმეტესწილად ემყარება თვისობრივ კვლევას, თუმცა ზოგიერთ შემთხვევაში გამოყენებულია რაოდენობრივი კვლევის შედეგები, მათ შორის დისციპლინური გადაცდომებისა და გამოყენებული პასუხისმგებლობის ზომების მიმართულებით.

ნაშრომის სტრუქტურა მოიცავს შესავალს, 9 თავს და დასკვნას.

1. საჯარო სამსახურის არსი და საჯარო მოსამსახურის სამართლებრივი სტატუსი

1.1. საჯარო სამსახურის არსი, ცნება და მახასიათებლები

1.1.1. საჯარო სამსახურის არსის ფორმირება - რეფორმების ძირითადი კონცეფციები

კაცობრიობის განვითარების პარალელურად იცვლებოდა საჯარო სამსახურის ადგილი და როლი სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების პროცესში. თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოში საჯარო სამსახური საჯარო მმართველობის განხორციელების ძირითად საშუალებად იქცა.

საჯარო სამსახურის ფორმირების პროცესში განსაკუთრებით გარდამტეხი აღმოჩნდა გასული ორი საუკუნე. მე-20 საუკუნეში ჩამოყალიბდა სოციალურ-დემოკრატიული სახელმწიფო და საჯარო სამსახურმა აიღო ახალი სოციალური და ეკონომიკური ვალდებულებები. სახელმწიფოს ახალი როლის პირობებში საჯარო დაწესებულებების ეფექტურობა სერიოზულ პრობლემად იქცა. ხარისხიანი და ხელმისაწვდომი საჯარო მომსახურების მიწოდება სულ უფრო აქტუალური ხდებოდა, რამაც გზა გაუხსნა საჯარო მმართველობის რეფორმების პროცესს.[28] ამ პერიოდში საჯარო სამსახურის განვითარება ხასიათდებოდა ცვლილებებით, უწყვეტობითა და მრავალფეროვნებით.[29] ევროპის სახელმწიფოების უმეტესობამ მიიღო საჯარო სამსახურის სისტემის ყოვლისმომცველი სამართლებრივი ჩარჩო.[30] საქართველოში 2012 წელს, საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ, დაიწყო საჯარო სამსახურის რეფორმის პროცესი[31], რომელიც საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში გაგრძელდა. ეს რეფორმა იყო კონტინენტური სამართლის სისტემის სახელმწიფოებში მიმდინარე პროცესების და ტენდენციების ლოგიკური გაგრძელება.

სამეცნიერო ლიტერატურაში გამოიყოფა საჯარო მმართველობის რეფორმის ორი ძირითადი ტალღა. პირველი არის რევოლუცია საჯარო მმართველობაში და მოიხსენიება, როგორც პროგრესული ერა („progressive-era“ public administration (PPA)

[28] Bresser-Pereira L. C., Democracy and Public Management Reform Building the Republican State, Oxford University Press 2004, 150.

[29] Van Der Meer F. M., Raadschelders J. C. N., Toonen Th A. J. (Editors), Comparative Civil Service Systems in the 21st Century, 2nd edition, Palgrave Macmillan, 2015, 3.

[30] იქვე, 39.

[31] ტურავა პ., ფირცხალაიშვილი ა., დვალიშვილი მ., წულაია ი., ქარდავა ე., სანიკიძე ზ., მაკალათია გ., საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ კომენტარები, თბილისი, 2018, 283.

(Hood 1994)), ვებერის ბიუროკრატიის (Weberian) ტრადიციული მოდელი[32] ან ძველი საჯარო ადმინისტრაცია (Old Public Administration)[33]. იგი გავრცელდა მე-19 საუკუნის ბოლოს მე-20 საუკუნის დასაწყისში.[34] ტრადიციული მიდგომა აქცენტს აკეთებდა იერარქიულ სტრუქტურებსა და ორგანიზაციულ ეფექტიანობაზე, რომელიც მაქს ვებერის იდეების გავლენით დაეფუძნა ორი პრინციპს: იერარქიას და მერიტოკრატიას.[35] ტრადიციული მოდელი ასევე ითვალისწინებდა აპოლიტიკური საჯარო სამსახურის იდეას.[36] შესაბამისად, ძველი საჯარო ადმინისტრაციის (Old Public Administration) პირობებში იმიჯნებოდა პოლიტიკის შემუშავება და მისი იმპლემენტაცია.[37] ძველი საჯარო ადმინისტრაციის პირობებში (Old Public Administration) საჯარო სამსახურის მთავარი მიზანი იყო ერთიანი მომსახურების მიწოდება. მას საფუძვლად ედო პრინციპი, რომ კანონის წინაშე ყველა თანასწორია.[38]

1980-90-იან წლებში მოწინავე ინდუსტრიულმა ქვეყნებმა შეიმუშავეს საჯარო სექტორის რეფორმის რამდენიმე ჩარჩო, რომელთა უმრავლესობა ფოკუსირებული იყო ძველი საჯარო ადმინისტრაციიდან (Old Public Administration) ახალ საჯარო მართვაზე (New Public Management) გადასვლაზე. 2000 წლიდან შესამჩნევი გახდა ტენდენცია ჩამოყალიბებულიყო ახალი მოდელი, რომელიც სხვადასხვა ტერმინით ,,ახალი საჯარო სამსახური“ (new public service), ახალი ,,საჯარო მმართველობა“ (the “new public governance”) ან ,,პოსტ-ახალი საჯარო მართვა“ (the “post-New Public Management”) არის ცნობილი.[39] შესაბამისად, მეორე მთავარი რეფორმის ტენდენცია

[32] Goldfinch S. F., Wallis J. L., (Editors), International handbook of public management reform, Research Papers in Economics, Edward Elgar, 2009, 1.

[33] იხ. Laurence E. Lynn, Jr, Public Management: Old and New, Routledge, 2006, 142-143.

[34] Goldfinch S. F., Wallis J. L., (Editors), International handbook of public management reform, Research Papers in Economics, Edward Elgar, 2009, 1.

[35] Sullivan H., Dickinson H., Henderson H., (Editors), The Palgrave Handbook of the Public Servant, Springer Nature Switzerland AG, 2021, 941. დამატებით იხ. Goldfinch S. F., Wallis J. L., International Handbook of Public Management Reform, Cheltenham, Northampton, 2009, 3-4.

[36] Goldfinch S. F., Wallis J. L., (Editors), International handbook of public management reform, Research Papers in Economics, Edward Elgar, 2009, 3-4.

[37] Osborne, 2006, პუბლიკაციიდან: Robinson M., From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries, UNDP Global Centre for Public Service Excellence, 2015, 5, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/PS-Reform_Paper.pdf>, [02.02.2025].

[38] Sullivan H., Dickinson H., Henderson H., (Editors), The Palgrave Handbook of the Public Servant, Springer Nature Switzerland AG, 2021, 941.

[39] Dunleavy and Hood, 1994; Denhardt and Denhardt, 2000; Osborne, 2006, პუბლიკაციიდან: Robinson M., From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries, UNDP Global Centre for Public Service Excellence, 2015, 4, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/PS-Reform_Paper.pdf>, [02.02.2025].

უკავშირდება New Public Management-ს.[40]

ახალმა საჯარო მართვამ (New Public Management) მნიშვნელოვნად შეცვალა საჯარო სექტორის ეთოსი და მიდგომები, შედეგების მართვა ჩანაცვლდა შესრულების მართვით და აქცენტი გაკეთდა ხარჯისა და შედეგების ურთიერთმიმართებაზე.[41] ახალი საჯარო მართვის (New Public Management) მთავარი მიზანი იყო გამოესწორებინა არაეფექტური მმართველობა და საჯარო სექტორის მენეჯერებისათვის მიეცა თავისუფლება (freedom to manage), რათა გამოეყენებინათ თავიანთი უნარები და აღარ ყოფილიყვნენ ორიენტირებული მხოლოდ წესების მკაცრად დაცვაზე.[42] ახალი საჯარო მართვის (New Public Management) პირობებში საჯარო სექტორის მომსახურების მიმღები აღიქმებოდა როგორც მომხმარებელი.[43] ამდენად, ახალი საჯარო მართვის პირობებში (New Public Management) საჯარო სექტორი არსობრივად შეიცვალა, ახლებურად ჩამოყალიბდა სახელმწიფო დაწესებულებები და მათი ფუნქციების ლოგიკა.[44] მომხმარებელსა და საჯარო მომსახურების მიწოდებაზე ორიენტაციამ საჯარო სექტორი დააახლოვა კერძო სექტორის მართვის მოდელთან, რაც ამ პერიოდის რეფორმების მთავარ მახასიათებლად იქცა.

საქართველოს საჯარო სამსახურმა გზა ძველი საჯარო ადმინისტრაციიდან ახალი საჯარო მართვის მოდელამდე ფრაგმენტული ცვლილებებით განვლო, იმგვარად რომ შეინარჩუნა ვებერის ბიუროკრატიის (Weberian) ტრადიციული მოდელის[45] არაერთი მახასიათებელი. ,,საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2015 წლამდე განხორციელებული ცვლილებები მოკლევადიან შედეგებზე

[40] Goldfinch S. F., Wallis J. L., (Editors), International handbook of public management reform, Research Papers in Economics, Edward Elgar, 2009, 1.

[41] Dunleavy and Hood, 1994, პუბლიკაციიდან: Robinson M., From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries, UNDP Global Centre for Public Service Excellence, 2015, 4, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/PS-Reform_Paper.pdf>, [02.02.2025].

[42] Goldfinch S. F., Wallis J. L., (Editors), International handbook of public management reform, Research Papers in Economics, Edward Elgar, 2009, 1.

[43] Sullivan H., Dickinson H., Henderson H., (Editors), The Palgrave Handbook of the Public Servant, Springer Nature Switzerland AG, 2021, 941.

[44] იხ. Bresser-Pereira L. C., Democracy and Public Management Reform Building the Republican State, Oxford University Press 2004, 187.

[45] შეად. Goldfinch S. F., Wallis J. L., (Editors), International handbook of public management reform, Research Papers in Economics, Edward Elgar, 2009, 1.

იყო ორიენტირებული.[46] შესაბამისად, ეს ცვლილებები ვერ უზრუნველყოფდა საზოგადოებისთვის მიწოდებული საჯარო მომსახურების ხარისხის ზრდას და საჭიროებდა კომპლექსურ რეფორმას. რეფორმა დაიწყო ანალიზისა და საკონსულტაციო პროცესით, რის შედეგადაც გამოიკვეთა არსებული კანონმდებლობის ნაკლოვანებები და განისაზღვრა განსახორციელებელი ცვლილებების შინაარსი, რის შედეგადაც, 2015 წელს მიღებულ იქნა სფეროს მომწესრიგებელი კანონი. კანონის ანალიზი ცხადს ხდის, რომ რეფორმის შემდგომაც შენარჩუნდა ვებერისეული მოდელის ელემენტები, როგორიცაა მოხელის ინსტიტუტი, ორიენტირი საჯარო სამსახურის სტაბილურობაზე, მენეჯერთა და საჯარო მოსამსახურის დისკრეციის შეზღუდული ფარგლები, მართვის მოქნილობის ინსტრუმენტების ნაკლებობა და სხვა. ამის პარალელურად დამკვიდრდა შედარებით ახალი კონცეფციებისათვის დამახასიათებელი პრინციპები და მექანიზმები, მათ შორის, ანგარიშვალდებულების პრინციპის ფართო შინაარსი, შრომითი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა კატეგორიები, ეთიკურ ღირებულებებზე დაფუძნებული ურთიერთობები და ა.შ.

მსოფლიოში მიმდინარე საჯარო სამსახურის რეფორმების დოგმატიკის მიმოხილვა აჩვენებს, რომ უკანასკნელ პერიოდში მიმდინარე ცვლილებები უკავშირდება არა მხოლოდ ფორმას, არამედ შინაარსსა და ღირებულებებს, რაც სისტემატიზდება და ახალი მოდელის სახეს იღებს. კონცეპტუალური და პრაქტიკული პრობლემების ფონზე თეორეტიკოსებმა შეიმუშავეს საჯარო მართვის (მენეჯმენტის) ახალი კონცეფციები, რაც ქმნის New Public Management ალტერნატივის საფუძველს.[47] მაგალითად, ოსბორნის (Osborne) (2006, 2010) მიერ შემოთავაზებული ახალი საჯარო მმართველობა (The New Public Governance) იღებს სრულიად განსხვავებულ საწყის წერტილს საჯარო მართვის ორი ადრინდელი ტრადიციიდან (Old Public Administration; New Public Management).[48] ახალი საჯარო მმართველობის (The New Public Governance) მიდგომები ხაზს უსვამს შიდა-ორგანიზაციულ ურთიერთობებს და მმართველობის პროცესს, სადაც ნდობა, ურთიერთობები და

[46] იხ. კანონის განმარტებითი ბარათი, <https://info.parliament.ge/#law-drafting/9814>, [02.02.2025].
[47] Robinson M., From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries, UNDP Global Centre for Public Service Excellence, 2015, 9, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/PS-Reform_Paper.pdf>, [02.02.2025].
[48] იქვე.

შეთანხმებები მმართველობის მექანიზმის ძირითად ღირებულებას წარმოადგენს.[49] 2000 წლებიდან გაჩნდა New Public Management-ის ახალი მოდელი ახალი საჯარო სამსახურის სახით (The New Public Service), რომელიც მოქალაქეზეა (და არა მომხმარებელზე) ორიენტირებული და საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების ახალ ღირებულებებს ამკვიდრებს.[50] ახალი საჯარო სამსახურის მიხედვით საჯარო მოსამსახურის მთავარი დანიშნულებად მოიაზრება მოქალაქეების დახმარება დაიკმაყოფილონ თავიანთი საერთო ინტერესები და არა მათი კონტროლი და მართვა.[51] ეს მკვეთრად განსხვავდება New Public Management-ის ფილოსოფიური წინამძღვრებისგან, რომლის მიხედვით მენეჯერებსა და მომხმარებლებს შორის ურთიერთობაზე აისახება პირადი ინტერესები და მოქმედებს საბაზრო ეკონომიკის პრინციპები. The New Public Service ასევე განსხვავდება the old public administration-ისგან, სადაც საჯარო მოსამსახურეები მოქალაქეებს ემსახურებიან, როგორც მომხმარებლებს და top-down პოლიტიკისა და მომსახურების მიწოდების მექანიზმის პასიურ მიმღებებს.[52] ახალი საჯარო სამსახურის მიდგომებით, მოქალაქეები მოქმედებენ არა მხოლოდ ვიწრო პირადი ინტერესებით, არამედ ფართო საერთო ინტერესებით, ხოლო საჯარო მოსამსახურეების როლია სოციალური პრობლემების მოგვარების პროცესში ჩართულობის შესაძლებლობების გაზრდაში დახმარება. შესაბამისად, ამ მიდგომის ფარგლებში მნიშვნელოვანია, რომ ანგარიშვალდებულების გაბატონებული ფორმები გაფართოვდეს.[53] აღნიშნული მოდელების სიჭარბე, ცხადს ხდის რომ ფართოა საქართველოს საჯარო სამსახურის შემდგომი განვითარების მიმართულებების ალტერნატივები. საქართველოს საჯარო სამსახურზე იგრძნობა

[49] Robinson M., From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries, UNDP Global Centre for Public Service Excellence, 2015, 9, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/PS-Reform_Paper.pdf>, [02.02.2025].

[50] Olejarski A. M., Neal S. M., (Editors), Empowering Public Administrators, 1st Edition, Ethics and Public Service Values, Routledge, 2024, 34.

[51] Denhardt and Denhardt, 2000, პუბლიკაციიდან: Robinson M., From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries, UNDP Global Centre for Public Service Excellence, 2015, 10, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/PS-Reform_Paper.pdf>, [02.02.2025].

[52] Bourgon, 2007, Robinson M., From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries, UNDP Global Centre for Public Service Excellence, 2015, 10, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/PS-Reform_Paper.pdf>, [02.02.2025].

[53] Robinson M., From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries, UNDP Global Centre for Public Service Excellence, 2015, 10, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/PS-Reform_Paper.pdf>, [02.02.2025].

ახალი საჯარო სამსახურის გავლენები, თუმცა რაზე უნდა ორიენტირდეს საჯარო სამსახური, რა უნდა იქცეს პრიორიტეტად, რა სახის ვალდებულებებით უნდა დაიტვირთოს საჯარო მოსამსახურე, რა არის საჯარო სამსახურის ძირითადი ღირებულება უნდა განისაზღვროს შემდგომი ცვლილებების მიზნებისათვის. 21-ე საუკუნეში საჯარო მმართველობის რეფორმები გრძელდება არა მხოლოდ საქართველოში, არამედ დემოკრატიული სახელმწიფოების მნიშვნელოვან ნაწილში. ეს არის პროცესი, რომლის გონივრულ დასრულებას წლები სჭირდება.[54] ამ ეტაპზე საჯარო სამსახურის შემდგომი განვითარების ზოგადი მიმართულებებია განსაზღვრული, დოკუმენტები, რომელიც საჯარო სამსახურის რეფორმირების პროცესს უკავშირდება არ შეიცავს მისი განვითარების კონკრეტულ პერსპექტივებს. საჯარო სამსახურის გამოწვევები გარკვეულწილად აისახა საჯარო მმართველობის რეფორმის 2023 – 2026 წლების სტრატეგიაში.[55] ერთ-ერთი ძირითადი საკითხი, რომელზეც მოცემული სტრატეგია აკეთებს აქცენტს, არის ღირებულებებზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის სისტემის ჩამოყალიბება. ღირებულებები, რომელსაც საჯარო სამსახურის უნდა დაეფუძნოს სტრატეგიაში არ არის ცალსახად იდენტიფიცირებული. ვინაიდან ეს ღირებულებები არ არის უნივერსალური, მნიშვნელოვანია თითოეული სახელმწიფოს მიერ მათი ცალსახა განსაზღვრა. ღირებულებების დროული და ნათელი იდენტიფიცირება ხელს შეუწყობს მათი გათავისებისა და საჯარო დაწესებულებებში ინტეგრაციის პროცესს.

Covid 19-ის პანდემიამ ბიძგი მისცა სახელმწიფოებს დაჰფიქრებოდნენ საჯარო სამსახურის მომავალზე. აღნიშნული ასევე გაანალიზდა საერთო ჭრილში, OECD საჯარო სამსახურის მომავლის კონტექსტში აქცენტს აკეთებს საჯარო სამსახურის მოქნილობის, მრავალფეროვნების, ახალი ღირებულებებისა და ინოვაციური (მათ შორის, ტექნოლოგიების) მიდგომების დანერგვის საჭიროებაზე.[56] ეს საკითხები გააზრებული უნდა იქნეს საქართველოს საჯარო სამსახურის კონტექსტში და შემდგომი განვითარების ერთ-ერთ მიმართულებად იქცეს.

[54] იხ. Bresser-Pereira L. C., Democracy and Public Management Reform Building the Republican State, Oxford University Press 2004, 154.

[55] ,,საჯარო მმართველობის რეფორმის 2023 – 2026 წლების სტრატეგიისა და საჯარო მმართველობის რეფორმის 2023-2024 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2023 წლის 16 თებერვლის №66 დადგენილება.

[56] იხ. Public Employment and Management 2021: The Future of the Public Service, OECD Publishing, Paris, 2021, <https://doi.org/10.1787/938f0d65-en>, [02.02.2025].

1.1.2. საჯარო სამსახურის ცნება და ძირითადი მახასიათებლები

საჯარო სამსახურის ფარგლების განსაზღვრა წარმოადგენდა საჯარო სამსახურის რეფორმის ერთ-ერთ გამოწვევას. კანონში მოცემულია საჯარო სამსახურის დეფინიცია,[57] რომლის მიხედვითაც საჯარო სამსახური არის სახელმწიფო სამსახურში,[58] მუნიციპალიტეტის ორგანოებსა (დაწესებულებებში) და საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში საქმიანობა. კანონმდებლობა ასევე ადგენს გარკვეულ გამონაკლისებს. ახალმა სამართლებრივმა ჩარჩომ ცალსახად დაადგინა, რომ საჯარო სამსახური მოიცავს ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებში საქმიანობას. იგი აერთიანებს ხელისუფლების სამივე შტოს, ასევე, სახელმწიფო ზედამხედველობისა და კონტროლის, სახელმწიფო თავდაცვის, სპეციალური კანონმდებლობის საფუძველზე შექმნილი დამოუკიდებელი ორგანოების საქმიანობას. საჯარო სამსახურის ცნებაში საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მოქცევა იყო რეფორმის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სიახლე. ამ მიდგომით საჯარო სამსახურმა გააერთიანა საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი საჯარო ორგანიზაციული მოწყობის მქონე ყველა სუბიექტი.

საჯარო სამსახურის საშუალებით სახელმწიფო ასრულებს ისეთ მნიშვნელოვან ფუნქციას, როგორიც არის საჯარო მმართველობა, შესაბამისად, საჯარო სამსახურით ხდება სახელმწიფოს ფუნქციის ინსტიტუციონალიზაცია.

საჯარო სფერო ღირებულების ძირითადი წყაროა და ამ იდეას ხანგრძლივი ინტელექტუალური ისტორია აქვს.[59] 21-ე საუკუნეში საჯარო სამსახურმა არსებითი ცვლილებები განიცადა, რაც განპირობებული იყო ახალი საჯარო მართვისა და მმართველობის მიდგომებით,[60] თუმცა იდეა ემსახურო საზოგადოებრივ/საჯარო ინტერესს დღემდე აქტუალური რჩება და საჯარო სამსახურის არსს განსაზღვრავს. საჯარო სამსახურის ინსტიტუციური ლოგიკა სწორედ მის საჯარო, საერთო ხასიათზე გადის, რომელიც საჯარო სამსახურის მთავარი ღირებულებაა.

საჯარო სამსახურის განმარტებისას ძირითად შემთხვევებში აქცენტი კეთდება

[57] კანონის მე-3 მუხლის ,,გ“ ქვეპუნქტი.
[58] კანონის მე-3 მუხლის ,,ა“ ქვეპუნქტი.
[59] Perry J. L., Hondeghem A., (Editors) Motivation in public management: the call of public service, Oxford University Press, 2008, 59.
[60] Robinson M., From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries, UNDP Global Centre for Public Service Excellence, 2015, 4, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/PS-Reform_Paper.pdf>, [02.02.2025].

საჯარო სამსახურის ორ ელემენტზე. პირველი ელემენტი ეს არის ინსტიტუციური მოწყობა (ინსტიტუციური ფორმა). საჯარო სამსახური, როგორც ინსტიტუტი არის ფორმალური და არაფორმალური წესების ერთობლიობა, ხოლო როგორც საჯარო დაწესებულება იგი არსებობს წესების ადმინისტრირებისა და აღსრულების მიზნით. რაც შეეხება საჯარო სამსახურის მეორე ელემენტს, იგი გულისხმობს ადამიანურ რესურს.[61] OECD-ის ბოლო ანგარიშებში საჯარო სამსახური განმარტებულია სამუშაო ძალის (workforce) კონტექსტში და მოიცავს ცენტრალური ხელისუფლების აღმასრულებელ შტოსთან დაკავშირებული დაწესებულებების შეზღუდული ჯგუფის სამუშაო ძალას. ამასთანავე, ანგარიშში მითითებულია, რომ საჯარო სამსახურის ცნება შესაძლებელია განსხვავდებოდეს, მოცემული განმარტებისგან, რაც დამოკიდებულია თითოეული სახელმწიფოს სამართლებრივ ჩარჩოზე.[62]

სამეცნიერო სივრცეში არაერთხელ აღუნიშნავთ, რომ საჯარო და კერძო სექტორი არის მსგავსი ყველა უმნიშვნელო ასპექტით.[63] აქედან გამომდინარე, შეიძლება გაკეთდეს უკუდასკვნა, რომ საჯარო და კერძო სექტორი ერთმანეთისგან განსხვავდება არსებითი მახასიათებლებით. განსხვავებულობასთან დაკავშირებით მოცემული მოსაზრება გაზიარებულია სამეცნიერო სივრცეში.[64] მარკეტიზაციისა და პრივატიზაციის გლობალური პროცესების შედეგად ცვლილება განიცადა საჯარო სამსახურის ფუნქციებმა, საქმიანობის ფარგლებმა[65], თუმცა ეს არ ნიშნავს, რომ ზღვარი კერძო სექტორთან სრულად წაიშალა. საჯარო სამსახურს აქვს მისთვის დამახასიათებელი ბუნება, მისი შინაარსის, არსის განმსაზღვრელი კომპონენტები, რაც ცვლილებას არ ან/და ნაკლებად ექვემდებარება. ეს არის ღირებულებითი ნაწილი და საჯარო ინტერესების პრიმატი, მისი მსახურება.

განსხვავებულია საჯარო და კერძო სექტორის მიზნები და ამ მიზნების ბუნება. კერძო სექტორის შემთხვევაში მოგება არის მიზნის მიღწევის საბოლოო საზომი, სადაც

---

[61] ამგვარი დაყოფა თავდაპირველად შემოთავაზებულ იქნა ნობელის პრემიის ლაურეატის დუგლას ნორტის (Douglas North) მიერ. იხ. Kotchegura A., Civil Service Reform in Post-Communist Countries the Case of the Russian Federation and the Czech Republic, Leiden University Press, 2008, 31.

[62] იხ. Public Employment and Management 2021: The Future of the Public Service, OECD Publishing, Paris, 2021, <https://doi.org/10.1787/938f0d65-en>, [02.02.2025].

[63] Allison 1986, წიგნიდან: Murphy P., Ferry L., Glennon R., Greenhalgh K., Public Service Accountability Rekindling a Debate, Palgrave Macmillan, 2019, 3.

[64] Allison 1983, წიგნიდან: Laurence E. Lynn, Jr, Public Management: Old and New, Routledge, 2006, 14.

[65] იხ. Otenyo E. E., Lind N. S., (Editors), Comparative Public Administration: The Essential Readings, Research in Public Policy Analysis and Management, Vol. 15, JAI Press, 2006, 716.

საბაზრო ეკონომიკის მექანიზმები მოქმედებს, ხოლო კონკურენცია ქმნის ხარისხს და არჩევანის შესაძლებლობას. რაც შეეხება საჯარო სამსახურს, მისი მიზნები ხშირად მრავალმხრივია და არ არის მარტივად განსაზღვრებადი,[66] თუმცა იგი ყოველთვის საზოგადოებრივ, საჯარო ინტერესებზე გადის. ამასთან, საჯარო სამსახურს კერძო სექტორისგან განსხვავებით აქვს პოლიტიკურად განსაზღვრული მიზნები,[67] თუმცა იგი იმართება პოლიტიკური ნეიტრალიტეტისა, ინტერესთა კონფლიქტის და ერთგულების პრინციპების მკაცრი დაცვით. საბოლოოდ კი, განსხვავდება (ძირითად შემთხვევებში) იმ სიკეთეების ბუნებაც, რასაც საჯარო და კერძო სექტორი ქმნის.

საჯარო სამსახური სახელმწიფოს მომსახურების მონოპოლიზაციას გულისხმობს, რაც ქმნის სპეციფიკურ ორგანიზაციულ-სამართლებრივ წესრიგს. კერძო სექტორისგან განსხვავებით, დემოკრატიული სახელმწიფოს საჯარო სამსახურისათვის აუცილებელია გადაწყვეტილებების მიღების იმგვარი წესის არსებობა, სადაც ჩართულია სხვადასხვა დაინტერესებული მხარე, უზრუნველყოფილია პროცესების გამჭვირვალობა და ღიაობა,[68] არსებობს კონტროლის მექანიზმები და ანგარიშვალდებულების პრინციპის რეალიზაციის წინაპირობები. საჯარო სამსახურში პროცედურებს განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს და წარმოებასამართლებრივი უფლებებიც დაცვის საფუძველს წარმოადგენს. ასევე, იგი მნიშვნელოვნად განაპირობებს კარგი მმართველობის განხორციელების ხარისხს. კერძო სექტორში პროცედურები არ არის ამგვარი დატვირთვის მატარებელი.

საჯარო სამსახური საჭიროებს ეთიკისა და ქცევის უმაღლესი სტანდარტების დაცვას, ვინაიდან საზოგადოების ნდობის ჩამოყალიბება და შენარჩუნება თანამედროვე საჯარო სამსახურის ერთ-ერთი გამოწვევაა. სწორედ ამიტომ თუ კერძო ორგანიზაციებისათვის ნდობა წარმატებულ ბიზნეს ნიშნავს, საჯარო სამსახურისათვის განსაზღვრავს სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის ურთიერთობის ფორმებსა და ფარგლებს. აღსანიშნავია, რომ ახალი საჯარო სამსახური (The New Public Service) აქცენტს აკეთებს ნდობის ჩამოყალიბების საკითხზე.

[66] იხ. Denhardt R. B., Denhardt J. V., Blanc T. A., Public Administration: An Action Orientation, Seventh Edition, Wadsworth, Cengage Learning, 2014, 6.

[67] Doherty T. L., Horne T., Managing Public Services – Implementing Change, A thoughtful approach to the practice of management, Routledge, 2002, 5.

[68] იხ. Denhardt R. B., Denhardt J. V., Blanc T. A., Public Administration: An Action Orientation, Seventh Edition, Wadsworth, Cengage Learning, 2014, 6-7.

შესაბამისად, ახალი საჯარო სამსახურის (The New Public Service) მიდგომებით საჯარო მოსამსახურეები რეაგირებენ არა მხოლოდ მომხმარებლის მოთხოვნებზე, არამედ ყურადღებას ამახვილებენ ნდობის განმტკიცებისა და მოქალაქეებთან ურთიერთობის საკითხებზე.[69]

ისტორიულმა გამოცდილებამ გამოკვეთა საჯარო სამსახურის კიდევ ერთი ნიშანი. მე-20 საუკუნის ბოლოს მნიშვნელოვნად შეიცვალა პოლიტიკური ლანდშაფტი (რეჟიმები), მაგრამ ადმინისტრაციული მხარდამჭერი სტრუქტურები ნაკლებად დაზიანდა.[70] ამდენად, სტაბილურობა საჯარო სამსახურის ერთ-ერთ მახასიათებლად იქცა.

საჯარო მოსამსახურესა და საჯარო სამსახურის ურთიერთობა ექცევა შრომითსამართლებრივი ურთიერთობების ფარგლებში. აღნიშნული ურთიერთობა განსხვავდება კერძო სექტორში არსებული შრომითსამართლებრივი ურთიერთობისგან და წესრიგდება საჯარო სამართლით.

ერთი-ერთი ძალიან ლაკონიური და სრულყოფილი განმარტებით განსხვავება საჯარო სამსახურსა და ბიზნესს შორის მდგომარეობს იმ მიზანში, რომლის მისაღწევადაც სრულდება სამუშაო, კონტექსტში, რომლის ფარგლებშიც სამუშაო უნდა შესრულდეს, დაინტერესებულ მხარეებსა და სამუშაო პროცესების გარშემო არსებულ შეზღუდვებში.[71] ზემოთ მოყვანილი მსჯელობები სწორედ ამ ოთხ მიმართულებას უკავშირდება, რომელიც გამოკვეთს საჯარო სამსახურის არსსა და ბუნებას.

1.1.3. საჯარო სამსახურის სისტემები და საქართველოს არჩევანი

საჯარო სამსახური ასახავს სახელმწიფოსა და საზოგადოების ისტორიას, კულტურას, ტრადიციებს, ღირებულებებს. საჯარო სამსახურმა ტრანსფორმირების მნიშვნელოვანი გზა განვლო მთელს მსოფლიოში. არაერთმა ეკონომიკურმა, ისტორიულმა თუ სოციალურმა პროცესმა გამოკვეთა საჯარო სამსახურის მნიშვნელობა და ბუნება. რთულად წარმოსადგენია მოიძებნოს ორი სახელმწიფოც კი, რომელთაც იდენტური საჯარო სამსახურის სისტემა აქვთ. მიუხედავად ამისა,

[69] Denhard J. V., Denhardt R. B., The new public service: serving, not steering, Fourth edition, Routledge, 2015.
[70] Sullivan H., Dickinson H., Henderson H., (Editors), The Palgrave Handbook of the Public Servant, Springer Nature Switzerland AG, 2021, 143.
[71] Guy M. E., Ely T. L., Essentials of Public Service an Introduction to Contemporary Public Administration, Second Edition, Melvin & Leigh, 2022, 12.

ძირითადი მახასიათებლების მიხედვით საჯარო სამსახურის სისტემის ორი ძირითადი ჯგუფი გამოიყოფა. პირველი არის პოზიციაზე დაფუძნებული სისტემა („position-based system"), რომელსაც ასევე მოიხსენიებენ, როგორც სახელშეკრულებო მოდელს. მეორე არის კარიერაზე დაფუძნებული სისტემა („career-based system"), ე.წ კარიერული სისტემა, რომელიც სახელშეკრულებო მოდელისგან განსხვავებით, ითვალისწინებს დახურული სისტემის არსებობას.[72]

პოზიციაზე დაფუძნებული სისტემის ძირითადი მახასიათებლებია საჯარო სამსახურში თავისუფალი შესვლის შესაძლებლობა და საჯარო და კერძო სექტორს შორის ადამიანური რესურსის მაღალი მიმოსვლა. ამ სისტემაში დაწინაურებისთვის საჭიროა ან საგანმანათლებლო ხარისხი ან მოვალეობების განსაკუთრებული შესრულება. ამასთან, დაწინაურებისთვის პოზიციები არის ყველასთვის ღია. ტრადიციული დემოკრატიები ცენტრალურ, აღმოსავლეთ და სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპაში იყენებენ პოზიციაზე დაფუძნებულ სისტემას.[73] პოზიციაზე დაფუძნებულ სისტემაში საჯარო დაწესებულებას და საჯარო მოსამსახურეს შორის არ არის მყარი კავშირი, რაც საჯარო დაწესებულების სტაბილურობას უქმნის საფრთხეს. ამის პარალელურად, სისტემას აქვს ისეთი უპირატესობები, როგორიც არის მოქნილობა, საჯარო სამსახურის განახლების შესაძლებლობა.

რაც შეეხება კარიერულ სისტემას, მისი ძირითადი მახასიათებლებია განუსაზღვრელი ვადით დასაქმება (principe of seniority), საჯარო და კერძოს სექტორის გამიჯვნა[74] და დასაქმების სპეციალური წესი, რაც გულისხმობს კონკურსებისა და გამოცდების ჩატარებას.[75] კარიერული სისტემა ეფუძნება ლოგიკას, რომ საჯარო მოსამსახურეების სამსახურებრივი კარიერა სრულად უკავშირდება საჯარო სექტორს. შესაბამისად, საჯარო სამსახურში შესვლა ხდება დაბალ კარიერულ საფეხურზე იმ მოლოდინით, რომ საჯარო სამსახურშივე გაგრძელდება და დასრულდება კარიერული განვითარება.[76] გერმანიამ და პორტუგალიამ კარიერულ სისტემას

[72] Nyadera I. N., Islam Md. N., Önder M., (Editors), The Palgrave Handbook of Comparative Public Administration Concepts and Cases, Springer Nature Singapore, 2022, 62.
[73] იქვე.
[74] იქვე.
[75] Sullivan H., Dickinson H., Henderson H., (Editors), The Palgrave Handbook of the Public Servant, Springer Nature Switzerland AG, 2021, 28.
[76] Kuhlmann S., Proeller I., Schimanke D., Ziekow J., Public Administration in Germany, Palgrave Macmillan, 2021, 207.

მიანიჭეს უპირატესობა, რადგან მიიჩნიეს, რომ იგი არის მიუკერძოებელი, ნეიტრალური და თანასწორი, რაც წარმოადგენს დემოკრატიის ძირითად მახასიათებელს.[77] ბუნებრივია, ზემოაღნიშნულ ორ სისტემას აქვს ბევრი საერთო ნიშანიც.

საქართველოში საჯარო სამსახურის სისტემის თაობაზე დებატები და მსჯელობა ჯერ კიდევ ვარდების რევოლუციის შემდგომ დაიწყო. განიხილებოდა ორივე მოდელის პერსპექტივები და ორივე მათგანს ჰყავდა მხარდამჭერები.[78] საბოლოოდ დაიწყო დეცენტრალიზებული რეფორმები, რომელიც ხასიათდებოდა ფრაგმენტული (ხშირად დარგობრივ ან უწყებრივ დონეზე) ცვლილებებით და არ ითვალისწინებდა საჯარო სამსახურის საფუძვლიან ინსტიტუციურ გარდაქმნებს. მოდელი, რომელიც ამ პერიოდში ჩამოყალიბდა იყო ერთგვარი ნაზავი კარიერული და პოზიციაზე დაფუძნებული სისტემების. საბოლოოდ საქართველომ არჩევანი 2015 წელს გააკეთა, როდესაც კანონის პირველივე მუხლში ჩაიწერა, რომ იქმნება კარიერულ წინსვლაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის სამართლებრივი საფუძვლები, ხოლო საჯარო სამსახურში კარიერული განვითარება საჯარო სამსახურის პრინციპების თავში მოექცა. ამასთან, კანონმდებლობაში აისახა არაერთი ნორმა, მექანიზმი თუ ინსტიტუტი, რაც ამ სისტემას ახასიათებს და მისი ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია, მათ შორის, შემოვიდა დახურული კონკურსები, შეიქმნა მოხელის უფლებების დაცვის გაცილებით მყარი გარანტიები და სხვა. ახალი საკანონმდებლო ცვლილებებმა გაითვალისწინა სახელშეკრულებო მოდელისათვის დამახასიათებელი საკითხები, უპირატესად, ეს ეხება ხელშეკრულებით დასაქმების ფორმას. ამგვარი მიდგომა არ წარმოადგენდა ნოვაციას, ვინაიდან, როგორც წესი, სახელმწიფოები იყენებენ ე.წ ჰიბრიდულ მოდელს, სადაც გამოიყენება ორივე სისტემის ელემენტები ერთად.[79] მიუხედავად იმისა, რომ განისაზღვრა ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა ორი კატეგორია (შრომითი და ადმინისტრაციული), საჯარო სამსახურში შრომითი ურთიერთობების ძირითადი ნაწილი დარჩა საჯარო სამართლის რეგულირების

[77] Nyadera I. N., Islam Md. N., Önder M., (Editors), The Palgrave Handbook of Comparative Public Administration Concepts and Cases, Springer Nature Singapore, 2022, 62.

[78] იხ. Delivering on the Hope of the Rose Revolution: Public Sector Reform in Georgia, 2004-2009, Trustees of Princeton University, 2011, <https://successfulsocieties.princeton.edu/publications/delivering-hope-rose-revolution-public-sector-reform-georgia-2004-2009>, [02.02.2025].

[79] Nyadera I. N., Islam Md. N., Önder M., (Editors), The Palgrave Handbook of Comparative Public Administration Concepts and Cases, Springer Nature Singapore, 2022, 62.

ფარგლებში. კანონით გათვალისწინებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის მომწესრიგებელი ნორმები გავრცელდა ყველა კატეგორიის საჯარო მოსამსახურეზე.

თუ საჯარო სამსახურის რეფორმის საწყის ეტაპზე ცალსახად ჩანდა კარიერული სისტემის უპირატესობები, უკანასკნელ პერიოდში გამოიკვეთა სახელშეკრულებო მოდელის დამკვიდრების ტენდენციები. ამ მოსაზრებას ამყარებს OECD-ის ბოლო ანგარიშიც, სადაც აღნიშნულია, რომ ტიპური საჯარო სექტორის კარიერას, სადაც საჯარო მოსამსახურეები ადიან სტაბილური (დაცული) სამსახურის იერარქიულ კიბეზე, უკვე უჩნდება ეროზიის ნიშნები. ჰორიზონტალური გადაადგილებები, სწავლისა და განვითარების პაუზები და სხვა იქცა ნორმად.[80] თითოეული სისტემა განხილულ უნდა იქნეს, როგორც სპექტრის ორი ბოლო - ერთ მხარეს საჯარო სამსახურში მუდმივი დასაქმება, ხოლო მეორე მხარეს მომსახურებაზე დაფუძნებული ხელშეკრულებები. მათ შუალედში არის გამოუყენებელი პოტენციალი, რაც გულისხმობს პროექტზე დაფუძნებულ დასაქმებას, მოკლევადიან დასაქმებას თუ სტიპენდიების გამოყენებას.[81] ამდენად, საჯარო სამსახურის სისტემის ჰიბრიდული, დაბალანსებული მოდელი, უნდა იქცეს საქართველოს ორიენტირად.

„„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს 2024 წლის 13 დეკემბრის N165-Iმს-XIმპ კანონით ცვლილება შევიდა კანონში და ყველაზე მაღალი რანგის მოხელეები - საჯარო დაწესებულების პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი და მისი მოადგილე გადაყვანილ იქნა ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებად. მოცემულმა ცვლილებამ ბუნდოვანი გახადა საჯარო სამსახურის მოქმედი სისტემის ძირითადი მახასიათებლები. იგი წინააღმდეგობაში მოვიდა კანონით დამკვიდრებულ მთელ რიგ პრინციპებთან - პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი და პოლიტიკისა და მმართველობის გამიჯვნა, მერიტოკრატია, კარიერული წინსვლა და სტაბილურობა. ასეთი მოწესრიგებით საჯარო მოსამსახურეებს ეკარგებათ საჯარო სამსახურში მუშაობის მოტივაცია, კვალიფიციური კადრებისათვის არამდგრადია არსებული სისტემა, ყალიბდება პოლიტიკურად მოტივირებული ადმინისტრაციული აპარატი. მაღალი რანგის მოხელეების პოლიტიკური ნიშნით დანიშვნა ე.წ. ნადავლის სისტემის

[80] იხ. Public Employment and Management 2021: The Future of the Public Service, OECD Publishing, Paris, 2021, <https://doi.org/10.1787/938f0d65-en> [02.02.2025].
[81] იქვე.

(ვინც იგებს არჩევნებს ,,ნადავლი“ - თანამდებობები საჯარო სამსახურში მას რჩება) მახასიათებელია, რაც წარმოადგენს მერიტოკრატიის ანტიპოდს. ასევე, ცვლილება არ არის შესაბამისობაში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიდგომებთან,[82] რაც კიდევ ერთხელ მიუთითებს, რომ საჯარო სამსახურის კარიერული მოდელის პირობებში ამგვარი ტრანსფორმაციები არ არის გამართლებული.

ბოლო ათწლეულში განსაკუთრებით გააქტიურებული დებატები საჯარო მოხელის სტატუსით დასაქმებული პირების რაოდენობის შემცირებასა და ახალი ტიპის (ვადიანი ხელშეკრულებები) შრომითი ურთიერთობების წარმოშობის შესახებ,[83] თუმცა ასეთი ურთიერთობები კარიერულის სისტემის პირობებში უნდა წარიმართოს მერიტოკრატიისა და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის მოთხოვნების დაცვით. იმ შემთხვევაში თუ სახელმწიფოს ზემოაღნიშნული გადაწყვეტილება განაპირობა საჯარო სამსახურის სახელშეკრულებო მოდელზე გადასვლის სურვილმა, ასეთი ფრაგმენტული ცვლილებებით ამის მიღწევა შეუძლებელია და უდიდეს რისკებს წარმოშობს საჯარო სამსახურის ფუნქციონირებისათვის. კარიერული სისტემიდან სახელშეკრულებო ურთიერთობებზე ტრანსფორმაციის გამოცდილება აქვს იტალიას, თუმცა სამეცნიერო სივრცეში ხშირად აღნიშნავენ მის უარყოფით ეფექტებს[84]. შესაბამისად, მსგავსი გადაწყვეტილების მიღებამდე სიღრმისეულად უნდა გაანალიზდეს მისი საჭიროება და თანმდევი შედეგები.

1.2. საჯარო მოსამსახურის სამართლებრივი სტატუსი

საჯარო სამსახური ხორციელდება საჯარო მოსამსახურის მიერ[85] და უფრო მეტიც, ასოცირდება იქ დასაქმებულ პირებთან.[86] როგორც Raadschelders (2020) მიუთითებს, საჯარო მოსამსახურის იდეა არსებობს დიდი ხანია, ფაქტობრივად მას

[82] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2017 წლის 17 ოქტომბრის №3/5/626 გადაწყვეტილება საქმეზე ,,საქართველოს მოქალაქე ოლეგ ლაცაბიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

[83] Bønsing S., Mäntylä N., Wenander H., Status and Criminal Liability of Civil Servants in Modern Public Administration: A Comparative Study of Denmark, Finland, and Sweden. European Public Law, 29(1), 2023, 120.

[84] იხ. Goldfinch S. F., (Editor), Handbook of Public Administration Reform, Edward Elgar Publishing, 2023, 237-239.

[85] გაწერელია 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, ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტი, თსუ, 2016, 192.

[86] იხ. Perry J. L., Hondeghem A., (Editors) Motivation in public management: the call of public service, Oxford University Press, 2008, 17.

შემდეგ რაც მმართველ ორგანოებს დასჭირდათ ადმინისტრაციული მხარდაჭერა.[87] თანამედროვე საჯარო სამსახურში ადმინისტრაცია და პოლიტიკა გაიმიჯნა ერთმანეთისგან და საჯარო მოსამსახურეები იქცნენ ფუნქცია მმართველობის ძირითად განმახორციელებლებად. მათი ყოველდღიური საქმიანობის შედეგად სახელმწიფო უზრუნველყოფს საზოგადოებისათვის საჯარო მომსახურების მიწოდებას და მათი საჭიროებების დაკმაყოფილებას.

საჯარო მოსამსახურის კონცეფცია განსხვავებულია დასავლურ და აღმოსავლურ ფილოსოფიაში. აღმოსავლური პოლიტიკური ფილოსოფია და საჯარო მმართველობა უპირატესად კონფუციანიზმის ღირებულებებზეა დაფუძნებული,[88] სადაც საჯარო მოსამსახურეებს აქვთ ,,მორალური ვალდებულება უზრუნველყონ მშვიდობა, კეთილდღეობა და სამართლიანობა, იმისთვის რომ ხალხი იყოს ბედნიერი და იცხოვროს ცხოვრების სიამოვნების შეგრძნებით (full lives).“[89]

დასავლური ბიუროკრატიული ტრადიციების კონტექსტში ცნება საჯარო მოსამსახურეები და საჯარო სამსახური უკავშირდება პლატონისა და არისტოტელეს თხზულებებს, სადაც საჯარო მოსამსახურეებმა საკუთარი თავი უნდა მიუძღვნან საზოგადოების მსახურებას.[90] შესაბამისად, კონტინენტურ სამართლებრივ აზროვნებაში, საჯარო მოსამსახურის როლი ასოცირდება სახელმწიფოს მსახურებასა და მისი ძალაუფლების ორგანიზებასთან.[91]

საჯარო მოსამსახურეები სახელმწიფო სუვერენული ძალაუფლების აღსრულების პროცესში მონაწილეობენ. საჯარო მოსამსახურეთა ყოველდღიური საქმიანობა საჯარო სამსახურის მიზნების მიღწევის, ფუნქციების და ამოცანების განხორციელების საფუძველს ქმნის. თითოეული საჯარო მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივი ფუნქცია-მოვალეობების შესრულება უწყვეტი და ეფექტური საჯარო მმართველობის ჯაჭვის ერთ-ერთ რგოლს წარმოადგენს. საჯარო მოსამსახურეთა

---

[87] Sullivan H., Dickinson H., Henderson H., (Editors), The Palgrave Handbook of the Public Servant, Springer Nature Switzerland AG, 2021, 128.

[88] Drechsler 2018, წიგნიდან: Sullivan H., Dickinson H., Henderson H., (Editors), The Palgrave Handbook of the Public Servant, Springer Nature Switzerland AG, 2021, 23.

[89] Frederickson 2002, p. 613, წიგნიდან: Sullivan H., Dickinson H., Henderson H., (Editors), The Palgrave Handbook of the Public Servant, Springer Nature Switzerland AG, 2021, 23.

[90] Horton 2008, წიგნიდან: Sullivan H., Dickinson H., Henderson H., (Editors), The Palgrave Handbook of the Public Servant, Springer Nature Switzerland AG, 2021, 23.

[91] Perry J. L., Hondeghem A., (Editors) Motivation in public management: the call of public service, Oxford University Press, 2008, 25.

პროფესიონალიზმი და კეთილსინდისიერება განაპირობებს საჯარო დაწესებულებების სათანადო ფუნქციონირებასა და მათ მიმართ საზოგადოების ნდობის ჩამოყალიბებას. აქედან გამომდინარე, საჯარო მოსამსახურეები არიან განსაკუთრებული სამართლებრივი სტატუსის მატარებლები და აღიჭურვებიან ისეთი უფლება-მოვალეობებით,[92] რაც შეიძლება კერძო სექტორში დასაქმებულ პირს არ გააჩნდეს. საჯარო სამსახურის ტრადიციული ღირებულებები - პატიოსნება, მიუკერძოებლობა და ერთიანობა, განაპირობებს საჯარო მოსამსახურის ისეთ ვალდებულებებს როგორიცაა, ინტერესთა შეუთავსებლობა, ქვეყნის ერთგულება, ანგარიშვალდებულება, საჯარო ინტერესის უპირატესობა და სხვა. ამის საპირწონედ საჯარო დაწესებულება საჯარო მოსამსახურეს ისეთ უპირატესობებს სთავაზობს, როგორიცაა სტაბილურობა, სამართლებრივი და სოციალური დაცვა, კარიერული განვითარების შესაძლებლობა და სხვა. აღნიშნული არ წარმოადგენს მხოლოდ საქართველოს რეალობას, OECD-ის ბევრ სახელმწიფოში საჯარო მოსამსახურეებს ტრადიციულად აქვთ სპეციფიკური სამართლებრივ სტატუსი, რაც ხაზს უსვამს მათ მუდმივ დასაქმებას, შრომითი უფლებების დაცვის მაღალ სტანდარტს, სტაბილურ ანაზღაურებას, ღირსეულ პენსიას.[93]

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით საჯარო სამსახურს საჯარო მოსამსახურე ახორციელებს, რომელიც აერთიანებს სამი კატეგორიის დასაქმებულს - პროფესიულ საჯარო მოხელეს[94], ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს[95] და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს[96]. საჯარო სამსახურში არსებული შრომითსამართლებრივი ურთიერთობის უნიკალურობა უკეთესად წარმოჩინდება საჯარო სამსახურის კარიერულ სისტემაში,[97] მოხელის სამართლებრივი მდგომარეობის მაგალითზე. პროფესიული საჯარო მოხელე საჯარო სამსახურის ბირთვის ქმნის. იგი განუსაზღვრელი ვადით ინიშნება საჯარო

[92] იხ. ხარშილაძე ი., კასრაძე ი., საჯარო მოხელეთა სამართლებრივი დაცვის გარანტიები, შედარებითი სამართლის ჟურნალი, 12/2022, 10-23.
[93] იხ. Public Employment and Management 2021: The Future of the Public Service, OECD Publishing, Paris, 2021, <https://doi.org/10.1787/938f0d65-en>, [02.02.2025].
[94] კანონის მესამე მუხლის ,,ე“ ქვეპუნქტი.
[95] კანონის მესამე მუხლის ,,ზ“ ქვეპუნქტი.
[96] კანონის მესამე მუხლის ,,ვ“ ქვეპუნქტი.
[97] იხ. Acker W. V., Civil Service Recruitment: Recruiting the Right Persons the Right Way, Governance Notes, No.20, 2019, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/572061574455651589/pdf/Civil-Service-Recruitment-Recruiting-the-Right-Persons-the-Right-Way.pdf>, [02.02.2025].

სამსახურში და ახორციელებს საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებებს, როგორც თავის ძირითად პროფესიულ საქმიანობას. ამდენად, პროფესიული საჯარო მოხელე არის თითოეული საჯარო დაწესებულების ძირითადი ფუნქციების შემსრულებელი.

საქართველოს უზენაესი სასამართლო განმარტავს, რომ ,,საჯარო მოხელის სტატუსის შეძენით პირი ექცევა სპეციფიკური მოწესრიგების ფარგლებში. საჯარო მოხელის უფლებამოსილებების თავისებურება, მისი საქმიანობის კომპეტენტურად და კეთილსინდისიერად წარმართვის მომეტებული საჭიროება, რიგ საკითხებთან დაკავშირებით მოხელესთან მიმართებით განსხვავებული ნორმატიული დანაწესების შემოღებას განაპირობებს. ამასთანავე, პირი საჯარო მოხელის სტატუსის შეძენით არ კარგავს კონსტიტუციითა და საერთაშორისო აქტებით გარანტირებულ უფლებებს, თუმცა საჯარო მოხელის სტატუსის თანამდევი მოვალეობები და პასუხისმგებლობები აღნიშნული უფლებების რეალიზაციის გარკვეულ თავისებურებებს, რიგ შემთხვევაში კი ერთგვარ ბოჭვას განაპირობებს.“[98]

რაც შეეხება ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებს, კანონმდებლობა განასხვავებს შრომითი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმების შემთხვევებს. შრომითი ხელშეკრულება ერთგვარი ტრადიციული დასაქმების ფორმაა და რეფორმამდელ პერიოდშიც აქტიურად გამოიყენებოდა. ახალი კანონის მიზანს კი დასაქმებულთა ფუნქციური გამიჯვნა წარმოადგენდა, რაც გარკვეულწილად მიღწეულია. შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმებული პირები ასრულებენ დამხარე და არამუდმივ ამოცანებს და უფლებამოსილებების დონეზეც განსხვავდებიან მოხელეებისგან.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, როგორც დასაქმების ფორმა სიახლეა საქართველოსთვის. დასაქმებულთა ეს კატეგორია პერსონალურად და ფუნქციურად დაკავშირებულია სახელმწიფო-პოლიტიკურ და პოლიტიკურ თანამდებობის პირებთან (მაგალითად, მინისტრის მრჩევლები). ერთ-ერთი ბოლო ცვლილებების საფუძველზე საჯარო დაწესებულების პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი და მისი მოადგილე ასევე მოექცნენ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების კატეგორიაში.

[98] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2024 წლის 24 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-695(კ-24).

ვინაიდან კანონის მე-10 თავით გათვალისწინებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის მომწესრიგებელი ნორმები, ვრცელდება როგორც მოხელეზე, ასევე, შრომითი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებზე, ნაშრომის ძირითადი ნაწილი მიემართება საჯარო მოსამსახურეს. ამასთანავე, კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე, გარკვეულ შემთხვევებში აქცენტი კეთდება საჯარო მოსამსახურის რომელიმე კონკრეტულ კატეგორიაზე და ამდენად, გამოიყენება შესაბამისი ტერმინი - მოხელე, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი ან შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი.

2. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ცნება და არსი

2.1. დისციპლინური უფლებამოსილების ბუნება

ორგანიზებული შრომის პირობებში შრომითი დისციპლინა შრომითსამართლებრივი ურთიერთობების განუყოფელი ნაწილია. მისი მიზანია შეინარჩუნოს პროდუქტიული და პოზიტიური სამუშაო გარემო და უზრუნველყოს ანგარიშვალდებულება, ხელი შეუწყოს კეთილსინდისიერებას და პროფესიონალიზმს.[99] შრომითი დისციპლინის და ზოგადად, დისციპლინის არაერთი განმარტება არსებობს.[100] გარკვეულ შემთხვევებში მასში მოიაზრებენ შრომითი ურთიერთობის მთელ ჯაჭვს, პრევენციული ღონისძიებებიდან პასუხისმგებლობამდე. იგი ითვალისწინებს ფორმალურ წესებსა და პროცედურებს, პიროვნულ დისციპლინას, ორგანიზაციულ კულტურას, მართვის სისტემას, შესაბამისი პასუხისმგებლობისა და წახალისების ზომებს და სხვა. საზოგადოების დიდ ნაწილში დისციპლინა დასჯასთან, კონტროლთან და მკაცრ სამუშაო გარემოსთან ასოცირდება.

დისციპლინა უპირატესად წესრიგის არსებობას გულისხმობს, რომელიც მიიღწევა წინასწარ განსაზღვრული ნორმების დაცვით და მოიცავს მისი უზრუნველყოფის მულტიფუნქციურ სისტემას (რომელიც მოიაზრებს როგორც პასუხისმგებლობის ზომებს, ისე პრევენციულ, მამოტივირებელ და მაკორექტირებელ ღონისძიებებს). ამასთან, არასათანადო შრომით დისციპლინას შეუძლია შეასრულოს დესტრუქციული ფუნქცია და მნიშვნელოვნად ნეგატიური შედეგები მოიტანოს.[101] ამდენად, თანამედროვე შრომითსამართლებრივ ურთიერთობებში შრომითმა დისციპლინამ მრავალმხრივი დანიშნულება შეიძინა.

შრომითი დისციპლინას აქვს როგორც ნორმატიული, ასევე რეპრესიული ბუნება. იგი მოიცავს შრომითსამართლებრივი ურთიერთობების მომწესრიგებელ ნორმებსა და ქცევის წესებს. ამასთანავე, განსაზღვრავს მათი დარღვევის სამართლებრივ შედეგებს სამართლებრივი (მათ შორის, დისციპლინური) პასუხისმგებლობის სახით.

შრომითი დისციპლინის სისტემა ხელს უწყობს დაწესებულებას მისი მიზნებისა და ფუნქციების რეალიზებაში. იგი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს საჯარო

[99] იხ. Mahajan A. P., Public Personnel Administration Functionality and Challenges, Taylor & Francis, 2023.
[100] შეად. Bugdol M., A Different Approach to Work Discipline Models, Manifestations and Methods of Behaviour Modification, Springer International Publishing, 2018, 11-15.
[101] იქვე, 29-32.

სამსახურში, ვინაიდან გავლენა აქვს საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესზე. საჯარო მოსამსახურე, რომელიც არღვევს წინასწარ განსაზღვრულ ნორმებს - არღვევს წესრიგს, რომლის ფარგლებში სახელმწიფო ასრულებს თავის ფუნქციებს. ამდენად, საჯარო მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივი ვალდებულებების შეუსრულებლობის ან არაჯეროვანი შესრულების, კანონმდებლობის ან/და ეთიკისა და ქცევის წესების დარღვევის დროს საფრთხე ექმნება ან/და ვერ რეალიზდება/ხორციელდება საჯარო სამსახურის მიზნები/ფუნქციები/ამოცანები და სახელმწიფო ვალდებული ხდება გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები. ზემოაღნიშნული დარღვევების ხასიათის, სამართლით დაცული სიკეთისა და დამდგარი შედეგის გათვალისწინებით დგება საჯარო მოსამსახურეთა პასუხისმგებლობის საკითხი, რომელიც იღებს დისციპლინური, ადმინისტრაციული, სამოქალაქო ან სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის სახეს. ამდენად, საჯარო დაწესებულებას აქვს უფლება განსაზღვროს შრომის ორგანიზებისათვის აუცილებელი, წესრიგისუზრუნველმყოფი ნორმები, ხოლო მათი დარღვევის შემთხვევაში გამოიყენოს სამართლებრივი პასუხისმგებლობის ზომები.

დისციპლინური პასუხისმგებლობით რეალიზდება სამართლის ფილოსოფიაში ცალსახად მიღებული მიდგომა, რომ სამართლებრივი ვალდებულების შეუსრულებლობა იწვევს სამართლებრივ შედეგებს პასუხისმგებლობის ფორმით.[102] ასეთი პასუხისმგებლობით სახელმწიფო ცდილობს უპასუხოს საჯარო მოსამსახურეთა კონკრეტულ ქმედებებს, რომელიც იღებს დისციპლინური გადაცდომის სახეს და ამით შეინარჩუნოს წესრიგი, რომელიც აუცილებელია მისი ამოცანების/ფუნქციების/მიზნების შესრულებისთვის. დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძველს წარმოადგენს დისციპლინური ძალაუფლება, რომლითაც შრომითსამართლებრივი უფლებამოსილების ფარგლებში აღჭურვილია საჯარო დაწესებულება.

სამეცნიერო ლიტერატურაში ძირითადად გამოიყოფა ორი თეორია, რომელიც დისციპლინური უფლებამოსილების (ძალაუფლების) საფუძვლებს უკავშირდება. პირველი ეს არის ინსტიტუციური თეორია, რომელიც კონტინენტურ ევროპაში გაავრცელა ფრანგმა პროფესორმა პოლ დიურანდმა (Paul Durand) და ასევე გვხვდება

[102] Woozley A. D., Legal Duties, Offences, and Sanctions, Mind, New Series, Vol. 77, No. 308, 1968, 461.

საერთო სამართლის სისტემის მქონე ქვეყნებსა და იაპონიაში მენეჯერული უფლებების თეორიის სახით. მეორე არის სახელშეკრულებო თეორია და უშუალოდ მომდინარეობს სამოქალაქო სამართლის პრინციპებიდან. ინსტიტუციური თეორიის მიხედვით დამსაქმებლის დისციპლინური ძალაუფლება (power) გამომდინარეობს იქიდან, რომ ის არის დაწესებულების და ინტერესთა იერარქიულად ორგანიზებული საზოგადოების ხელმძღვანელი შესაბამისი პასუხისმგებლობით. ამდენად, მას აქვს უფლებამოსილება დაადგინოს რეგულაციები, წარმართოს საქმიანობის პროცესი და განახორციელოს დისციპლინური კონტროლი.[103] სახელშეკრულებო თეორიის მიხედვით, დამსაქმებლის დისციპლინური ძალაუფლება (power) გამომდინარეობს მხოლოდ ხელშეკრულებიდან, რომლის საფუძველზე დასაქმებული არის დაქვემდებარებულ მდგომარეობაში და შესაბამისად, დამსაქმებელი აღჭურვილია აუცილებელი უფლებამოსილებით, რომ უზრუნველყოს მის მიერ განსაზღვრული სამუშაოს შესრულება.[104] განსხვავება ამ ორ თეორიას შორის არის ის, რომ სახელშეკრულებო თეორიის მიხედვით დამსაქმებელს უნდა ჰქონდეს სამართლებრივი საფუძველი ნებისმიერი დისციპლინური პასუხისმგებლობისთვის, ხოლო ინსტიტუციური თეორიის მიხედვით, მას შეუძლია გამოიყენოს ნებისმიერი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა, რაც არ არის აკრძალული.[105] თანამედროვე სამართლებრივი სახელმწიფოები (მათ შორის, კანონი) აღიარებენ დამსაქმებლის დისციპლინურ ძალაუფლებას, როგორც შრომითსამართლებრივი ურთიერთობის განუყოფელ ნაწილს, მის არსებით შემადგენელს. სახელმწიფოს აქვს ზოგადი სანქცირების უფლება (ius puniendi - Right to punish), თუმცა შრომითსამართლებრივი ურთიერთობის ფარგლებში ის მოქმედებს სპეციალური უფლებამოსილების ფარგლებში. საჯარო დაწესებულება, ამ შემთხვევაში ახორციელებს დისციპლინურ უფლებამოსილებას, რომელიც გამომდინარეობს სამოხელეო შრომითსამართლებრივი ურთიერთობის სპეციფიკური ბუნებიდან. შესაბამისად, დისციპლინური ძალაუფლება დისციპლინური პასუხისმგებლობის თეორიულ საფუძველს ქმნის.

[103] Banderet, M. E., Discipline at the Workplace: A Comparative Study of Law and Practice - 1. The Sources and Substance of Disciplinary Law, International labour review, Vol. 125(3), 1986, 261-262.
[104] იქვე.
[105] იქვე.

დისციპლინური ძალაუფლების შინაარსი განვითარდა და იგი თანამედროვე სახელმწიფოში აღარ მოიაზრებს მხოლოდ რეპრესიული ღონისძიებების განხორციელებას, კონტროლსა და დასჯას. თანამედროვე მმართველობა, საჯარო მოსამსახურის უფლებები, წესრიგის უზრუნველყოფა თუ მართვის ეფექტიანობა მოითხოვს სხვადასხვა შინაარსის ღონისძიების განხორციელებას, მათ შორის, წახალისების ზომებს, შინაგანაწესის დამტკიცებას, ინსპექტირების წესების დადგენას, დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებას და სხვა.

ტერმინმა - ,,disciplinary power" საზოგადოების ცნობიერებაში ფართო დანიშნულება შეიძინა, იგი სცდება შრომით-სამართლებრივი ურთიერთობის ფარგლებს და ხშირად ასოცირებულია ფუკოს (Foucault) სოციალური კონტროლის კონცეფციასთან[106]. შესაძლებელია გარკვეული კავშირებისა და საერთო მახასიათებლების დანახვა ფუკოს დისციპლინური ძალაუფლების კონცეფციასა და თანამედროვე დისციპლინური პასუხისმგებლობის მექანიზმს შორის. ფუკო განასხვავებს რეპრესიულ და დისციპლინურ ძალაუფლებას. დისციპლინური ძალაუფლება ყოვლისმომცველი, ბიუროკრატიული და პროდუქტიულია. იგი ხორციელდება ადამიანების ქცევის შეცვლის განზრახვით. რეპრესიული ძალაუფლება არის ეპიზოდური, ძალადობრივი და დესტრუქციული. ამდენად, დისციპლინური ძალაუფლება, რეპრესიულისგან განსხვავებით, არ ცდილობს ადამიანების საბოლოო განადგურებას, არამედ მათი შეცვლისკენაა მიმართული.[107] დისციპლინა, რომ საჯარო სამსახურში წესების დაცვას და მაკორექტირებელ ქმედებებს გულისხმობს ფართოდ მიღებული მოსაზრებაა.[108] შესაბამისად, სამეცნიერო ლიტერატურაში გაჩნდა არაერთი პარალელი ფუკოს დისციპლინურ ძალაუფლებასა და ადამიანური რესურსების მართვის თანამედროვე მიდგომებს შორის. ქცევის კორექცია, პრევენცია, საგანმანათლებლო მიზანი - კომპონენტებია, რომელთაც, ერთი მხრივ, გამოყოფს ფუკო და რომლებიც, ასევე, ახასიათებს დისციპლინური პასუხისმგებლობის არსებულ მექანიზმებს შრომითსამართლებრივ ურთიერთობებში.

---

[106] იხ. Foucault M., Discipline and Punish, The Birth of the Prison, Translated by Sheridan A., Vintage Books, 1977.

[107] Bell S., Hindmoor A., Rethinking Governance the Centrality of the State in Modern Society, Cambridge University Press, 2009, 97-98.

[108] იხ. Mahajan A. P., Public Personnel Administration Functionality and Challenges, Taylor & Francis, 2023.

2.2. შრომითი დისციპლინის მოდელები

უკანასკნელ პერიოდში შეიცვალა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ადგილი და როლი საჯარო სამსახურში. პასუხისმგებლობის ზომები ნაწილობრივ ჩანაცვლდა სხვა ღონისძიებებით. არაერთი მეცნიერი მიერ უკვე აღიწერა შრომითი დისციპლინის ორი ძირითადი მოდელი - პროგრესული დისციპლინა და პოზიტიური დისციპლინა. ორივე მოდელი პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენებას გულისხმობს, განსხვავება ზომის შერჩევის პრინციპშია. პროგრესული დისციპლინის პირობებში პასუხისმგებლობის ზომა ეტაპობრივად მძიმდება, პოზიტიური დისციპლინის შემთხვევაში, პასუხისმგებლობის ზომის შერჩევისას მნიშვნელოვანია მისი ეფექტურობა.[109]

პროგრესული დისციპლინა აშშ-ს ნორმატიულ დოკუმენტებში დიდი ხანია გაჩნდა. მისი მიზანი არა მხოლოდ პასუხისმგებლობის ზომების ეტაპობრივი დამძიმება, არამედ დასაქმებულის ქცევის კორექტირებაცაა. პროგრესული დისციპლინა თავიდანვე განიხილებოდა, როგორც მაკორექტირებელი, მარეაბილიტირებელი შინაარსის ღონისძიება,[110] რაც ქცევის გამოსწორების საშუალებას ქმნის. პროგრესული დისციპლინა კვლავ ფორმალურ პროცედურებში დარჩენას გულისხმობს და მოიცავს რამდენიმე (დაახლოებით 3-5) ეტაპს.[111] როდესაც თანამშრომელი არღვევს დისციპლინას, პირველ რიგში უტარდება გასაუბრება (disciplinary talk), შემდეგ ეგზავნება წერილობითი გაფრთხილება, სადაც აღწერილია მომხდარი დარღვევა. შემდეგი ეტაპი არის სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეჩერება, რასაც მოჰყვება საბოლოო ღონისძიება, ანუ გათავისუფლება. ძალიან მნიშვნელოვანია გასაუბრების პროცესი, რომელიც ატარებს როგორც საინფორმაციო, ასევე, საგანმანათლებლო ხასიათს.[112] მოცემულ მოდელს დადებით მხარეებთან ერთად, აქვს უარყოფითი მხარეები. ითვლება, რომ ეს მოდელი ნაკლებად ახალისებს

[109] Bugdol M., A Different Approach to Work Discipline Models, Manifestations and Methods of Behaviour Modification, Springer International Publishing, 2018, 55.
[110] Eden G., Progressive Discipline: An Oxymoron? Relations Industrielles/Industrial Relations, Vol. 47, No. 3, 1992, 513.
[111] Grote D., Discipline without Punishment the Proven Strategy That Turns Problem Employees into Superior Performers, Second edition, Amacom-American Management Association, 2006, 5-6.
[112] Bugdol M., A Different Approach to Work Discipline Models, Manifestations and Methods of Behaviour Modification, Springer International Publishing, 2018, 57-58.

დასაქმებულს გაზარდოს სამუშაოს შესრულების ხარისხი.[113] პროგრესული დისციპლინა მოითხოვს ძალიან ბევრ კოორდინირებულ ქმედებას, მათ შორის შესაბამისი დოკუმენტაციის წარმოებასა და ანალიზს.

პროგრესული დისციპლინა დაახლოებით 1930-იან წლებში ჩამოყალიბდა[114] და ტრადიციულ მოდელად მიიჩნევა.[115] 1980-იანი წლებიდან უკვე ჩნდება პოზიტიური დისციპლინის პირველი მოდელები. ისინი ეყრდნობოდნენ დაშვებას, რომ თანამშრომლები პასუხისმგებელნი უნდა იყვნენ თავიანთ ქმედებებზე.[116] პოზიტიური დისციპლინა ალტერნატიულ დისციპლინადაც მოიხსენიება და გაცილებით დიდი გამოწვევაა მენეჯერებისა და საჯარო დაწესებულებებისათვის.[117] [118] პოზიტიური დისციპლინა მოითხოვს კომპლექსურ, გააზრებულ მოქმედებებს და პროფესიონალების (მათ შორის, HR სპეციალისტების) ჩართულობას. მოცემული მოდელის პირობებში, როდესაც პრობლემა ჩნდება, თანამშრომლები უფროსებთან ერთად ეძებენ გზებს, რათა თავიდან აიცილონ მსგავსი პრობლემები მომავალში. დარღვევებზე რეაგირების პროცედურები კი იწყება არაფორმალური პროცედურების (მათ შორის, გასაუბრება) შემდეგ. მხარეთა შორის შეიძლება შედგეს მემორანდუმი/წერილობითი გაფრთხილება.[119] ამ პროცედურების შემდგომ კვლავ რაიმე გადაცდომის ჩადენა ნიშნავს, რომ დასაქმებული არღვევს დაპირებას, რაც ერთგვარ მორალურ პასუხისმგებლობას აკისრებს მას.[120] უპირატესად მოსამსახურის ქცევის კორექცია ხდება არატრადიციული მიდგომებით, მაგალითად, თუ საჯარო მოსამსახურე სამსახურში აგვიანებს, დასჯის ნაცვლად შესაძლებელია ეთხოვოს ესსეს

[113] იხ. Bugdol M., A Different Approach to Work Discipline Models, Manifestations and Methods of Behaviour Modification, Springer International Publishing, 2018, 59-62.
[114] იქვე, 56.
[115] Grote D., Discipline without Punishment the Proven Strategy That Turns Problem Employees into Superior Performers, Second edition, Amacom-American Management Association, 2006, 5-6.
[116] Bugdol M., A Different Approach to Work Discipline Models, Manifestations and Methods of Behaviour Modification, Springer International Publishing, 2018, 63.
[117] Alternative Discipline: Creative Solutions for Agencies to Effectively Address Employee Misconduct, A Report to the President and the Congress of the United States by the U.S. Merit Systems Protection Board, Washington, 2008, 1, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GOVPUB-MS-PURL-LPS108635/pdf/GOVPUB-MS-PURL-LPS108635.pdf>, [02.02.2025].
[118] Federal Employee Misconduct Actions Needed to Ensure Agencies Have Tools to Effectively Address Misconduct, Report to Congressional Requesters, United States Government Accountability Office, 2018, <https://www.gao.gov/assets/700/693133.pdf>, [02.02.2025].
[119] Bugdol M., A Different Approach to Work Discipline Models, Manifestations and Methods of Behaviour Modification, Springer International Publishing, 2018, 63-64.
[120] იქვე.

დაწერა სამსახურში დაგვიანების შედეგებთან დაკავშირებით.[121] ამგვარი მიდგომა მას საშუალებას აძლევს გაიაზროს თავის ქმედება და იგრძნოს პასუხისმგებლობა.

პოზიტიური დისციპლინის წარმომადგენელია Dick Grote, რომელმაც შეიმუშავა ე.წ დისციპლინა დასჯის გარეშე. მისი მიზანი არის კარგად დისციპლინირებული პიროვნებების განვითარება, რომლებიც ერთგულები არიან დაწესებულების, მისიის, მისი ღირებულებებისა და ხედვის. დასჯის გარეშე დისციპლინის პირველი ელემენტი არის პოზიტიური კონტაქტები, კარგი შესრულების აღიარება.[122] მან პირადი გამოცდილების საფუძველზე შემოიტანა დარღვევებზე რეაგირების ახალი მიდგომები, რომლებიც პირადი პასუხისმგებლობის გააზრებას ეფუძნება.[123] Dick Grote-ის ხედვა ასევე აერთიანებს ფორმალურ და არაფორმალურ ღონისძიებებს, მათ შორის, კარგად შესრულებული სამუშაოს აღიარებასა და საქმიანობის გაუმჯობესებისკენ მიმართულ სტრუქტურირებულ, დაგეგმილ დისკუსიებს.[124] მოცემულ მოდელში ტრადიციული გაფრთხილება იქნება ეს წერილობითი თუ ზეპირი ფორმით ნაცვლდება შეხსენებით, რაც გულისხმობს დამსაქმებლისთვის ორი რამის შეხსენებას, კერძოდ: 1. დამსაქმებლის მოლოდინები მასთან და მის მიერ შესრულებულ სამუშაოსთან დაკავშირებით; 2. პირადი პასუხისმგებლობის საკითხი.[125] Dick Grote-ის მოდელის ფორმალური წარმოების პროცედურები მოიცავს ორ შეხსენებას. ეს შეხსენებები გულისხმობს შეხვედრებს შესაბამისი საკითხების განხილვისა და ინფორმაციის მიწოდების მიზნით.[126] ამის შემდგომ შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს ერთდღიანი სამსახურებრივი უფლებამოსილებების შეჩერება ანაზღაურებით, რათა დაფიქრდეს დასაქმებული.[127] როგორც Grote აღნიშნავს, ტრადიციული პროგრესული დისციპლინის სისტემა პრობლემურ თანამშრომელს სჯის და ორგანიზაციას ტოვებს დასჯილ პრობლემურ თანამშრომელთან ერთად.

---

[121] იხ. Federal Employee Misconduct, Actions Needed to Ensure Agencies Have Tools to Effectively Address Misconduct, Report to Congressional Requesters, United States Government Accountability Office, 2018, <https://www.gao.gov/assets/700/693133.pdf>, [02.02.2025].

[122] Grote D., Discipline without Punishment the Proven Strategy That Turns Problem Employees into Superior Performers, Second edition, Amacom-American Management Association, 2006, 29.

[123] იხ. Grote D., Discipline without Punishment the Proven Strategy That Turns Problem Employees into Superior Performers, Second edition, Amacom-American Management Association, 2006.

[124] იქვე, 12-13.

[125] იქვე, 14-15.

[126] იქვე, 15.

[127] იქვე, 18-21.

დისციპლინა დასჯის გარეშე პრობლემურ თანამშრომელს ორ ალტერნატივას უქმნის: გახდეს კარგი თანამშრომელი ან გახდეს ყოფილი თანამშრომელი.[128]

პოზიტიური დისციპლინა მეტად თავისუფალი და მოქნილია, ადაპტირებადია კონკრეტულ სამუშაო გარემოსა და სივრცეზე. იგი უფრო მეტად მეთოდოლოგია და მიდგომებია, ვიდრე ნორმატიული აკრძალვები და წესები. პოზიტიური დისციპლინის შემთხვევაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა და პასუხისმგებლობა აქვს მენეჯერს, როგორც მასწავლებელს, კონსულტანტს, სწორი გეზის მიმცემს. პროგრესული დისციპლინის პირობებში დასჯის კომპონენტი მეტად აქცენტირებულია და მენეჯერის როლის შესაბამისი პასუხისმგებლობის ზომის შერჩევაში ვლინდება. პოზიტიური დისციპლინის დროს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება არაფორმალურ პროცედურებს. პოზიტიური დისციპლინის ძირითადი სამართლებრივი წყარო, როგორც წესი, შიდაორგანიზაციული დოკუმენტებია. პროგრესული დისციპლინა მეტად ფორმალიზებულია და შებოჭილია სამართლებრივი კატეგორიებით. პრინციპი, რომელიც მას საფუძვლად უდევს თანაზომიერების პრინციპთან მჭიდროდ არის დაკავშირებული და კონტინენტური სამართლის სისტემებშიც გამოიყენება. საჯარო დაწესებულება, როგორც დამსაქმებელი იყენებს უფრო მკაცრ პასუხისმგებლობის ზომას მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ნაკლებად მზღუდავ ღონისძიებას არ შეეძლო შესაბამისი შედეგის მიღწევა - ეს საჯარო სამსახურში მოქმედი დისციპლინური პასუხისმგებლობის სისტემების მნიშვნელოვანი მახასიათებელია. გარდა იმისა, რომ თანაზომიერების პრინციპის დაცვა კანონმდებლობის იმპერატიული მოთხოვნაა, საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ ასევე განმარტა რომ ,,ნორმაში ალტერნატიული სანქციის არსებობა მიუთითებს უფრო მკაცრი სახის სახდელის გამოყენების შესაძლებლობას იმ შემთხვევაში, თუ ნაკლებად მკაცრი სახის სანქცია ვერ უზრუნველყოფს სახდელის მიზნის მიღწევის შესაძლებლობას.“[129] საჯარო სამსახურში პოზიტიური დისციპლინის ელემენტების დანერგვა და ე.წ ჰიბრიდული სისტემის ფუნქციონირება

[128] Grote D., Discipline without Punishment, The Proven Strategy That Turns Problem Employees into Superior Performers, Secon edition, Amacom-American Management Association, 2006, 26.

[129] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2022 წლის 13 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-1249(კ-20).

მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იქნება საჯარო სამსახურის ეფექტურობის ხელშეწყობისათვის,

2.3. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ცნება

სახელმწიფოს ფუნქცია - საჯარო მმართველობა საჯარო სამსახურის მიერ ხორციელდება. საჯარო მოსამსახურესა და სახელმწიფოს შორის არსებობს განსაკუთრებული შრომითსამართლებრივი ურთიერთობა, რომელიც საჯარო სამსახურში დასაქმებულ პირების (განსაკუთრებით, მოხელის) შესაბამის სამართლებრივ სტატუსს განაპირობებს. აღნიშნული სტატუსი მოიაზრებს სპეციფიკური უფლებებსა და მოვალეობებს. შესაბამისად, საჯარო მოსამსახურეებს აქვთ როგორც საერთო-სამოქალაქო უფლება-მოვალეობები, ისე სამსახურებრივი უფლება-მოვალეობები.[130] საჯარო მოსამსახურის სამსახურებრივი უფლება-მოვალეობები მოიცავს სამართლებრივ და ეთიკურ ვალდებულებებს, პასუხისმგებლობის განსაკუთრებულ ხარისხს და გარკვეულ უფლებებსა და გარანტიებს. საჯარო მოსამსახურე საჯარო სამსახურში სამსახურებრივ უფლება-მოვალეობებს ახორციელებს ორგანიზაციული წესრიგის პირობებში, რაც, თავის მხრივ, სახელმწიფოს ფუნქციების შესრულებას და საჯარო ინტერესის დაცვას უზრუნველყოფს. როდესაც საჯარო მოსამსახურე არღვევს სამსახურებრივ ვალდებულებებს, ირღვევა ორგანიზაციული (საჯარო) წესრიგი,[131] რაც საფრთხეს უქმნის საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესს, არყევს საზოგადოების ნდობას საჯარო დაწესებულებებისა და სახელმწიფოს მიმართ. შესაბამისად, საჯარო მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივი ვალდებულებების დარღვევის შემთხვევაში საჯარო დაწესებულებას წარმოეშობა მისი სანქცირების უფლებამოსილება. საჯარო მოსამსახურისათვის (განსაკუთრებით კი, მოხელისათვის) ეს პროფესიული პასუხისმგებლობაა და დისციპლინური პასუხისმგებლობა ეწოდება. დისციპლინური პასუხისმგებლობა საჯარო მოსამსახურის სამსახურებრივი ფუნქცია-მოვალეობების დარღვევაზე რეაგირების მექანიზმია და სამართლებრივი პასუხისმგებლობის ერთ-ერთი სახეს წარმოადგენს.

---

[130] ლორია ვ., საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალი, მერიდიანი, 2005, 208.

[131] ტურავა პ., ფირცხალაიშვილი ა., ქარდავა ე., ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო სამსახურში, გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ), 2020, 41.

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,[132] დადგენილი ქცევის წესების დაცვა,[133] რაც სამომავლოდ სამსახურებრივი მოვალეობების დარღვევის შემთხვევების თავიდან აცილებას განაპირობებს.[134]

კანონი დეფინიციის დონეზე არ განმარტავს ცნებას ,,დისციპლინური პასუხისმგებლობა“, თუმცა ამ ტერმინს არაერთხელ ვხვდებით სხვადასხვა კონტექსტში, კერძოდ, კანონმდებლობით დადგენილი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები,[135] დისციპლინური პასუხისმგებლობისაგან განთავისუფლება,[136] დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოქმედების ვადა და სხვა.[137] დისციპლინური პასუხისმგებლობის მომწესრიგებელი ნორმებისა და მისი არსის გათვალისწინებით, დისციპლინური პასუხისმგებლობის სამი ელემენტი უნდა გამოიყოს, რომელთა ერთობლიობა ქმნის დისციპლინური პასუხისმგებლობის სამართლებრივ ბაზისს. პირველი ეს არის დისციპლინური წარმოების საფუძველი - დარღვევა, რომელსაც კანონი დისციპლინურ გადაცდომას უწოდებს. მეორე ელემენტი არის - პასუხისმგებლობის ზომა - სანქცია, ხოლო მესამე ელემენტი არის წესები და პროცედურები, რომელთა საფუძველზე დგინდება დისციპლინური გადაცდომის

[132] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2016 წლის 14 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-184-183(კ-16).
[133] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2020 წლის 28 მაისის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-623(კ-19).
[134] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2015 წლის 10 დეკემბრის გადაწყვეტილება №ბს-161-158 (k-15).
[135] კანონის 96-ე მუხლი;
[136] კანონის 101-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.
[137] კანონის 101-ე მუხლი.

ფაქტი და განისაზღვრება შესაბამისი პასუხისმგებლობა. მას კანონი დისციპლინურ წარმოებას უწოდებს. სწორედ მოცემული სამი ელემენტი ქმნის დისციპლინური სამართლის სისტემის ძირითად ნაწილს. ამდენად, დისციპლინური პასუხისმგებლობა არის დისციპლინური გადაცდომის თანმდევი სამართლებრივი პასუხისმგებლობა, რომელიც საჯარო მოსამსახურეს ეკისრება დისციპლინური წარმოების საფუძველზე მიღებული სამართლებრივი აქტით.

საჯარო დაწესებულება შრომით-სამართლებრივ ურთიერთობებში აღჭურვილია სამი ძირითადი უფლებამოსილებით (power) - საჯარო მოსამსახურის დანიშვნის, კონტროლისა და ზედამხედველობის, სანქცირების უფლებამოსილებით. უკანასკნელი ორი უფლებამოსილება მჭიდროდ არის დაკავშირებული ერთმანეთთან და საჯარო სამსახურში დისციპლინის უზრუნველყოფს. საჯარო მოსამსახურის ზედამხედველობა/კონტროლი ყოველთვის არ ნიშნავს საჯარო მოსამსახურის სანქცირებას. ამასთანავე, დისციპლინური პასუხისმგებლობა დგება მაშინ, როდესაც დადასტურდება დარღვევის ფაქტი. ამდენად, დისციპლინური პასუხისმგებლობა საჯარო სამსახურში არის უფრო მეტად დარღვევაზე რეაგირების მექანიზმი, ვიდრე ზედამხედველობის.[138]

2.4. დისციპლინური პასუხისმგებლობის მიზნები

სახელმწიფოების ფორმირების ადრეულ ეტაპზევე მოხდა იმის გააზრება, რომ დისციპლინისა და მისი უზრუნველყოფის ღონისძიებების გარეშე ვერ მიიღწეოდა მართვის დასახული მიზნები. თავიდან ეს იყო სამხედრო/საპოლიციო დისციპლინა, დისციპლინა სამეფო კარზე და სხვა. ისტორიას ახსოვს არაერთი მაგალითი, როგორ სჯიდნენ მათ ვინც დისონანსის შეტანას შეეცდებოდა საერთო წესრიგში. რაც უფრო მკაცრი იყო სასჯელი, მით უფრო ძლიერი ზეგავლენის მოხდენა შეეძლო შემდგომი დარღვევების პრევენციაზე. საზოგადოების განვითარებასთან ერთად დაიხვეწა მართვის სტილი და დისციპლინის უზრუნველყოფის ღონისძიებები, განმტკიცდა

[138] შეად. ცუხიშვილი ნ., საქართველოს იურისტთა ასოციაციის 2015 წლის ანგარიში, დისციპლინური პასუხისმგებლობა საჯარო სამსახურში - კანონმდებლობა, ადმინისტრაციული და სასამართლო პრაქტიკა, თბილისი, 2016, 4, <https://gyla.ge/files/news/2016%20%E1%83%AC%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%9D%E1%83%AA%E1%83%94%E1%83%9B%E1%83%90/disciplina_geo.pdf>, [02.02.2025].

დასაქმებულის უფლებრივი მდგომარეობა და გამოიკვეთა დამსაქმებლის პასუხისმგებლობები. განვითარების თანმდევი ცვლილებები სამართლებრივ კატეგორიებსაც შეეხო, მათ შორის, განისაზღვრა სამართლებრივი პასუხისმგებლობის სახეები სამართლით დაცული სიკეთის ბუნების გათვალისწინებული. შრომითი დისციპლინის დარღვევაზე რეაგირების ძირითად მექანიზმად დისციპლინური პასუხისმგებლობა იქცა და იგი გაიმიჯნა სხვა სახის პასუხისმგებლობისაგან.

საჯარო მოსამსახურის მიერ დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის შემთხვევაში ირღვევა შიდაორგანიზაციული წესრიგი, რაც გავლენას ახდენს საჯარო დაწესებულების ფუნქციონირებაზე. აღნიშნული, თავის მხრივ, აისახება საჯარო მმართველობის განხორციელების საერთო პროცესზე. დისციპლინის მართვის თანამედროვე მიდგომებმა (მათ შორის, პოზიტიურმა დისციპლინამ) ცხადი გახადა, რომ საჯარო სამსახურში ამ მექანიზმის უპირატესი დანიშნულება არის წესრიგის განმტკიცება და მართვის ეფექტიანობის უზრუნველყოფა, რაც სახელმწიფოს უმნიშვნელოვანეს მიზანს წარმოადგენს. შესაბამისად, საჯარო მოსამსახურის დისციპლინური პასუხისმგებლობა ემსახურება საჯარო (საზოგადოებრივი) ინტერესების დაცვას. სწორედ ეს არის ის ძირითადი კომპონენტი, რომლითაც საჯარო სამსახურში დისციპლინური პასუხისმგებლობა განსხვავდება კერძო სექტორისგან.

მეცნიერებაში დიდი ხანია ისმის დისციპლინური პასუხისმგებლობის, როგორც მხოლოდ დასჯისკენ მიმართული ღონისძიების კრიტიკა. ცალსახაა, რომ მხოლოდ რეპრესიული ღონისძიებები აღარ არის სათანადოდ ეფექტური. შესაბამისად, როდესაც პასუხისმგებლობის საფრთხე გაქრება საჯარო მოსამსახურის მიდრეკილება ამგვარი ქცევისაკენ კვლავ ჩნდება. ამასთანავე, დასჯაზე ორიენტირებულმა მიდგომებმა შეიძლება უბიძგოს საჯარო მოსამსახურეს პასუხისმგებლობის თავის არიდებისაკენ, გააჩინოს უარყოფითი განწყობები ხელმძღვანელის/ორგანიზაციის მიმართ, გაზარდოს დავები და გამოიწვიოს სხვა არასასურველი პროცესები.[139] აღნიშნული არ ნიშნავს იმას, რომ საჯარო სამსახურში დისციპლინის უზრუნველყოფა შესაძლებელი და მიზანშეწონილია პასუხისმგებლობის ზომების გარეშე. პასუხისმგებლობის ზომების გამოყენება კვლავ დისციპლინის მართვის სისტემის მნიშვნელოვანი ნაწილია. გარდა იმისა, რომ იგი რეპრესიული ბუნებისაა აქვს

[139] იხ. Eden G., Progressive Discipline: An Oxymoron? Relations Industrielles/Industrial Relations, Vol. 47, No. 3, 1992, 517-518.

პრევენციული მიზანი, რაც ემსახურება დისციპლინური გადაცდომების მომავალში შეკავებას. დისციპლინურ პასუხისმგებლობას მექანიზმი მოიცავს საგანმანათლებლო კომპონენტსაც, რამდენადაც წამოაჩენს საჯარო სამსახურში მისაღები და დასჯადი ქცევის სტანდარტებს. კანე (Cane) თავის ნაშრომში ,,სამართლებრივი და მორალური პასუხისმგებლობა“ (,,Responsibility in Law and Morality“) ავითარებს მოსაზრებას, რომ პასუხისმგებლობის სამართლებრივი სისტემის მთავარი მიზანია პასუხისმგებლობიანი ქცევის მაქსიმალური ზრდა და არა უპასუხისმგებლო ქცევისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრება.[140] დისციპლინური პასუხისმგებლობის მულტიფუნქციური ბუნების არსებობის სამეცნიერო დასაბუთებას, ასევე, განამტკიცებს გორსკის (Gorski) სწავლება დისციპლინურ მექანიზმებთან დაკავშირებით, რომელიც ნათლად წარმოაჩენს რომ ადმინისტრაციული და საპოლიციო ფუნქციების გარდა, სახელმწიფოს აქვს პედაგოგიური, მაკორექტირებელი და იდეოლოგიური ამოცანები[141]. საჯარო დაწესებულების აღნიშნული როლის გააზრება აქტუალურია დისციპლინური პასუხისმგებლობის ფარგლებშიც. პოზიტიური დისციპლინის მოდელში აღნიშნული მიზნები უფრო მეტად არის რეალიზებული.

საჯარო სამსახურებმა ნელ-ნელა შეიძინეს დაცული ბუნება.[142] სახელმწიფოს მძლავრი რესურსის პირისპირ მყოფი საჯარო მოსამსახურე შესაბამისმა კანონმდებლობამ აღჭურვა დაცვის გარანტიებით. დისციპლინური პასუხისმგებლობის შედეგად დამდგარმა უარყოფითმა შედეგებმა წარმოშვა საჯარო მოსამსახურის უფლებრივი ჩარჩოს მრავალმხრივი გააზრების საჭიროება. საერთაშორისოდ აღიარებულმა და კონსტიტუციით განმტკიცებულმა უფლებებმა, როგორიცაა თანასწორობა, სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოება და სხვა, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ერთ-ერთ მიზნად საჯარო მოსამსახურის უფლებების დაცვა აქცია.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის მომწესრიგებელი ნორმები მიზნად ისახავენ დარღვევებზე დროულ და სათანადო რეაგირებას, მათ შორის, თანაზომიერი

[140] Cane P., Responsibility in Law and Morality, Hart Publishing, 2002, 60.
[141] Loughlin M., Foundations of Public Law, online edition, Oxford Academic, 2010, 415.
[142] Raadschelders and Rutgers, 1996, წიგნიდან: Meer F. M. V. D., Raadschelders J. C. N., Toonen T. A. J., Comparative Civil Service Systems in the 21st Century, 2nd edition, London, 2015, 36.

პასუხისმგებლობის დადგენის გზით. აღნიშნული კი ხელს უწყობს საჯარო სამსახურში სამართლიანი ორგანიზაციული გარემოს ფორმირებას. საჯარო მოსამსახურეებს არაერთხელ აღუნიშნავთ, რომ ქმედებისთვის, რომლისთვისაც ის დასაჯეს (დისციპლინური პასუხისმგებლობა დააკისრეს), სხვა საჯარო მოსამსახურეს არ სჯიან. ასეთ შემთხვევებში, როგორც წესი, მათთვის მიუღებელია და პროტესტს იწვევს უსამართლობის განცდა, რაც არაერთგვაროვანი დამოკიდებულებისგან ჩნდება და არა ის ფაქტი, რომ თავად მოექცნენ შესაბამისი პასუხისმგებლობის ქვეშ.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის მიზნების კვლევა მნიშვნელოვანია, როგორც დისციპლინური სამოხელეო სამართლის ქვედარგის მნიშვნელოვანი საკითხების გააზრებისათვის, ასევე, მისი სათანადო იმპლემენტაციისთვის. ადმინისტრაციული და საერთო სასამართლოების პრაქტიკა აჩვენებს, რომ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ინსტიტუტი გამოიყენებოდა საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელობისათვის არასასურველი საჯარო მოსამსახურის გასათავისუფლებლად. აღნიშნულს ხელს უწყობდა საკანონმდებლო მოწესრიგების ხარვეზები და არასრულყოფილება. ჩატარებული კვლევების,[143] ასევე, სხვადასხვა უწყებიდან გამოთხოვილი საჯარო ინფორმაცია ადასტურებს, რომ დისციპლინური წარმოებების რაოდენობა საჯარო დაწესებულებებში ახალი კანონის ამოქმედების შემდგომ არის შემცირებული, უფრო მეტიც, არსებობს ისეთი საჯარო დაწესებულებები, სადაც უკანასკნელი 10 წლის განმავლობაში საერთოდ არ ჩატარებულა დისციპლინური წარმოება. შესაბამისად, დისციპლინური პასუხისმგებლობის მექანიზმის დასჯის იარაღად გამოყენების პრაქტიკა შემცირებულია. თუმცა დასაფიქრებელია, საჯარო მოსამსახურის დაცვის გარანტიების გაძლიერების პირობებში, ხომ არ შეიქმნა მეორე უკიდურესობა. რთულად წარმოსადგენია საჯარო დაწესებულებების იმგვარი ფუნქციონირება, რომ

[143] იხ. ტყემალაძე ს., ჩაჩავა ს., საჯარო სამსახურში სამსახურებრივი/შრომითი დავების მართვა და ეფექტიანი გადაწყვეტა სიტუაციური ანალიზი და საჭიროებების კვლევა, 2018, <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ge/UNDP_GE_DG_PAR_NVU_Effective-Resolution-of-Labour-Disputes_geo.pdf>, [02.02.2025]; ქარდავა ე., გასიტაშვილი ე., ომსარაშვილი დ., საჯარო მოხელეთა შრომითი უფლებები საქართველოში [გათავისუფლება], 2022, <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/20019.pdf>, [02.02.2025]; გურგენიძე რ., ცუხიშვილი ნ., ნაჭყებია ხ., ეფექტიანი, ქმედითი და პროფესიონალური საჯარო სამსახური და მოხელე, კვლევის ანგარიში, სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ინიციატივა, <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.asocireba.ge/files/Step_Kharagauli_Public_Service_Reform.pdf>, [02.02.2025];

ნულამდე იქნეს დაყვანილი ეთიკური თუ სამართლებრივი დარღვევები საჯარო მოსამსახურეთა მხრიდან ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში. საჯარო დაწესებულებების მიდგომა, რომელიც გამორიცხავს დარღვევებზე დისციპლინური პასუხისმგებლობის მექანიზმის გამოყენებას, ეწინააღმდეგება მის დუალისტურ ბუნებას, რომელიც გამომდინარეობს წესრიგის განმტკიცებისა და სათანადო მმართველობის განხორციელების მიზნებიდან.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის არსიდან და მიზნებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია განისაზღვროს დისციპლინური სამოხელეო სამართლის ძირითადი სოციალური ფუნქცია. საჯარო სამართლის პარადიგმა უკავშირდება საჯარო ფუნქციების შესრულებას.[144] აღნიშნული ფუნქციები ძირითადად საჯარო მოსამსახურეების მიერ ხორციელდება. მათი კონკრეტული ქმედებები თუ გადაწყვეტილებები პირდაპირ აისახება საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესზე. ამდენად, პასუხისმგებლობის კონცეფცია სამოხელეო სამართალში უკავშირდება წესრიგის უზრუნველყოფასა და მმართველობის ეფექტიანობას.

2.5. დისციპლინური პასუხისმგებლობა, როგორც ანგარიშვალდებულების პრინციპის რეალიზაციის საშუალება

საჯარო სამსახურის რეფორმის პირობებში განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო იმ პრინციპებს, რომელსაც საჯარო სამსახური დაეფუძნა. კანონით განისაზღვრა, არა მხოლოდ პრინციპების ჩამონათვალი, არამედ მათი შინაარსი. კანონის მე-14 მუხლით განმტკიცდა ანგარიშვალდებულების პრინციპი, რომლის თანახმად საჯარო მოსამსახურე თავისი სამსახურებრივი უფლებამოსილების ფარგლებში განხორციელებული საქმიანობისთვის პირადად აგებს პასუხს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. მოცემული დეფინიციის მიხედვით ანგარიშვალდებულების ძირითად კომპონენტს წარმოადგენს საჯარო მოსამსახურის პირადი პასუხისმგებლობა („პირადად აგებს პასუხს)“. ამასთანავე, კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს ვის წინაშე და რა სახის პასუხისმგებლობა მოიაზრება ანგარიშვალდებულების პრინციპის ფარგლებში. უკანასკნელ პერიოდში ანგარიშვალდებულებამ მრავალმხრივი შინაარსი შეიძინა, შესაბამისად,

[144] იხ. Cane P., Responsibility in Law and Morality, Hart Publishing, 2002, 251.

გასააზრებელია რამდენად ამოწურავს ნორმატიული განმარტება ანგარიშვალდებულების პრინციპის ზოგადად დამკვიდრებულ შინაარსს.

მეცნიერთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ ანგარიშვალდებულება (Accountability) არის პოლისემიური ე.წ. ,,ქამელეონის“ კონცეფცია[145] და იგი სხვადასხვა ფორმას იძენს.[146] ზოგადი და შეიძლება ითქვას, დამკვიდრებული განმარტებით საჯარო სამსახურის ანგარიშვალდებულის ჩარჩო მოიცავს პოლიტიკის, მართვისა და სამართლის სამ განსხვავებულ, მაგრამ დაკავშირებულ სფეროს. უახლეს კვლევებში ასევე გამოიყოფა სოციალური ანგარიშვალდებულება მეოთხე ელემენტის სახით, რომელიც ძირითადად მოიცავს დაინტერესებულ პირებთან პირდაპირ ურთიერთობას და აერთიანებს გამჭვირვალობის, დასაბუთებული გადაწყვეტილებებისა და თანამონაწილეობის ძირითად კომპონენტებს.[147] პოლიტიკური ანგარიშვალდებულება არსებობს ხალხის წინაშე და, პირველ რიგში, მიიღწევა არჩევნებით. ადმინისტრაციული ანგარიშვალდებულება (მოიხსენიებენ ასევე, როგორც ბიუროკრატიულ ანგარიშვალდებულებას[148]) უკავშირდება საჯარო სამსახურების მუშაობას და ორიენტირებულია მათ ეფექტურობასა და ეფექტიანობაზე. იგი მოიცავს როგორც შიდა, ასევე გარე (მაგალითად, სახელმწიფო აუდიტის) კონტროლის განხორციელებას. მესამე არის სამართლებრივი ანგარიშვალდებულება, რომელიც მოიცავს სამართლებრივ პასუხისმგებლობას იმ გადაწყვეტილებებსა და ქმედებებზე, რომლებიც გავლენას ახდენენ ადამიანის უფლებებსა და ინტერესებზე (ეს არის, როგორც წესი, სასამართლოს გადაწყვეტილებით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობა). ამდენად, ანგარიშვალდებულება ემსახურება პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას, მართვის ეფექტურობას/ეფექტიანობას და კანონიერებას, რაც შეიძლება მიღწეული იქნეს სხვადასხვა მექანიზმით.[149]

ანგარიშვალდებულების მრავალმხრივი ბუნების მიუხედავად, მის ორ ძირითად

---

[145] Bovens et al. 2014b; Dubnick 2014; Hood 2002, 2006, 2007; Mulgan 2000; Sinclair 1995, წიგნიდან: Murphy P., Ferry L., Glennon R., Greenhalgh K., Public Service Accountability Rekindling a Debate, Palgrave Macmillan, 2019, 5-6.

[146] Raffel J. A., Leisink P., Middlebrooks A. E., (Editors) Public Sector Leadership International Challenges and Perspectives, Edward Elgar Publishing, 2009, 44.

[147] Cane P., Hofmann H., C. Ip. E., Lindseth P. L., The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law, Oxford University Press, 2021, 447-449.

[148] Cane P., McDonald L., Rundle K., Principles of Administrative Law, Third Edition, Law, Oxford University Press, 2018, 3.

[149] Thomas R., Administrative Law in Action Immigration Administration, Hart Publishing, 2022, 12-13.

ელემენტს წარმოადგენს კონტროლი და პასუხისმგებლობა. ანგარიშვალდებულების პრინციპი შესაბამის სუბიექტებს ანიჭებს კონტროლის განხორციელების უფლებამოსილებას და ამავდროულად, საჯარო მოსამსახურეებს აკისრებს ვალდებულებას ხელი შეუწყონ მის ეფექტურ განხორციელებას. თავად კონტროლის განხორციელების გზები და ფორმები მრავალგვარი შეიძლება იყოს. რაც შეეხება პასუხისმგებლობას, იგი მედლის მეორე მხარე და კონტროლის მექანიზმის განუყოფელი, ლოგიკურად დაკავშირებული გაგრძელებაა. შესაბამისად, დისციპლინური პასუხისმგებლობა ანგარიშვალდებულების პრინციპის უზრუნველყოფის ერთ-ერთი საშუალებაა. საჯარო მოსამსახურეები, რომლებიც საჯარო სამსახურში, როგორც წესი, პროფესიული ნიშნით საქმდებიან, როგორც შიდა, ასევე, გარე კონტროლის ფარგლებში ექცევიან. მოხელეები თანამდებობაზე დანიშვნისთანავე იერარქიული სისტემის ნაწილი ხდებიან, ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულებით იბოჭებიან და შიდა კონტროლს ექვემდებარებიან. პარალელურად, საჯარო მოსამსახურეების მიმართ ვრცელდება გარე კონტროლის მექანიზმები, მათ შორის, ისინი ანგარიშვალდებულები არიან საზოგადოების წინაშე.

ამდენად, პირადი პასუხისმგებლობა, რომელიც საჯარო მოსამსახურეებს აკისრიათ ანგარიშვალდებულების პრინციპიდან გამომდინარე, არსებობს როგორც საზოგადოების, ასევე, ხელმძღვანელების თუ სხვა უფლებამოსილი პირების წინაშე. ანგარიშვალდებულება, როგორც სპეციფიკური სოციალური ურთიერთობა ან სოციალური მექანიზმი გულისხმობს ქცევის ახსნისა და დასაბუთების ვალდებულებას.[150] იგი არის პრინციპი, რომლის მიხედვით საჯარო მოსამსახურეები პასუხისმგებელნი არიან თავიანთ ქმედებებზე და მათ შეიძლება მოუწიოთ სხვებისთვის ამ ქმედებების ახსნა (obligation to answer for an action).[151] პასუხისმგებლობის შინაარსს რაც შეეხება, დებულება, რომ პასუხისმგებლობა წარმოშობს სანქციას და ეს არის მისი ძირითადი მახასიათებელი სამეცნიერო სივრცეში აზრთა სხვადასხვაობას იწვევს. მეცნიერთა ნაწილი თვლის, რომ პასუხისმგებლობა ითვალისწინებს პასუხის გაცემის ვალდებულებასაც, ანგარიშის

[150] Bovens 2010; Lerner and Tetlock 1999, წიგნიდან: Sullivan H., Dickinson H., Henderson H., (Editors), The Palgrave Handbook of the Public Servant, Springer Nature Switzerland AG, 2021, 636.

[151] Meer F. M. V. D., Raadschelders J. C. N., Toonen T. A. J., Comparative Civil Service Systems in the 21st Century, 2nd edition, London, 2015, 218-219.

ჩაბარებასაც და არა მხოლოდ სანქციას.[152] კონტროლი, რომელიც ანგარიშვალდებულების პირველი და უმნიშვნელოვანესი ელემენტია, მოიცავს ასეთი ახსნის, ანგარიშის წარდგენასა და დასაბუთების უფლებასა და მის საპირწონე ვალდებულებას. კონტროლის შედეგად განისაზღვრება ის შედეგები, რაც შეიძლება დადგეს საჯარო მოსამსახურისათვის. ეს შედეგი შეიძლება იყოს ნეგატიური ან პოზიტიური, სამართლებრივი ან არასამართლებრივი ბუნების. დისციპლინური პასუხისმგებლობა ერთ-ერთი შედეგთაგანი და ანგარიშვალდებულების პრინციპის უზრუნველყოფის ერთ-ერთი მექანიზმია. ანგარიშვალდებულება არის ქოლგა ტერმინი, რომელიც მოიცავს და აკავშირებს რამდენიმე სხვა კონცეფციას, მათ შორისაა, პასუხისმგებლობა, სანდოობა, დემოკრატია, ეფექტურობა და გამჭვირვალობა.[153]

ანგარიშვალდებულების პრინციპის რეალიზაციისათვის სამართლებრივ პასუხისმგებლობასთან ერთად მნიშვნელოვანია შინაგანი პასუხისმგებლობის გააზრება.

2.6. საჯარო სამსახურში დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების სამართლებრივი საფუძვლები

საჯარო სამსახურის სამართლებრივი მოწესრიგების საფუძველს ქმნის საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლი, რომელიც ადგენს, რომ საქართველოს ყოველ მოქალაქეს აქვს უფლება დაიკავოს ნებისმიერი საჯარო თანამდებობა,[154] თუ იგი აკმაყოფილებს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს. საჯარო სამსახურის პირობები განისაზღვრება კანონით. მოცემული ნორმა არა მხოლოდ განამტკიცებს საჯარო სამსახურის თანაბარი ხელმისაწვდომობის უფლებას, არამედ განსაზღვრავს საჯარო სამსახურის კანონის საფუძველზე მოწესრიგების ვალდებულებას. საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციაში ცალკე თავი ეთმობოდა სახელმწიფო მოხელეებს. კონსტიტუციის დონეზე იყო რეგულირებული

[152] იხ. Cane P., Responsibility in Law and Morality, Hart Publishing, 2002, 30; Hart H. L. A., Punishment and Responsibility: Essays in the Philosophy of Law, Second Edition, Oxford University Press, 2008.

[153] Considine 2002; Bovens 2007; Bovens et al. 2008; Koppell 2005, წიგნიდან: Sullivan H., Dickinson H., Henderson H., (Editors), The Palgrave Handbook of the Public Servant, Springer Nature Switzerland AG, 2021, 636.

[154] კანონი არ იცნობს საჯარო თანამდებობის ცნებას, ამ ტერმინს კონსტიტუცია ამკვიდრებს, თუმცა პრინციპის მიზნიდან გამომდინარე მასში მოაზრებულ უნდა იქნეს საჯარო სექტორში არსებული ნებისმიერი თანამდებობა/პოზიცია.

დისციპლინური ძალაუფლების საკითხი. დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოების მნიშვნელოვან ნაწილში კონსტიტუცია ქმნის საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების სამართლებრივ საფუძვლებს (მაგალითად, ლატვია[155], ესპანეთი[156]), თუმცა უშუალოდ საჯარო მოსამსახურეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის მომწესრიგებელ ნორმებს არ შეიცავს (გამონაკლისები არსებობს, მაგალითად, კვიპროსი,[157] ინდოეთი[158]).

შრომითსამართლებრივი ურთიერთობების ორი დიდის სფეროს - საჯარო და კერძო სექტორის მიხედვით, საქართველოში მოქმედებს ორი ძირითადი საკანონმდებლო აქტი. პირველი ეს არის საქართველოს ორგანული კანონი საქართველოს შრომის კოდექსი (შემდგომ - შრომის კოდექსი), ხოლო მეორე არის კანონი. შრომის კოდექსი აწესრიგებს საქართველოს ტერიტორიაზე შრომით და მის თანმდევ ურთიერთობებს, თუ ისინი განსხვავებულად არ რეგულირდება სხვა სპეციალური კანონით ან საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებით. ამგვარი საკანონმდებლო ჩანაწერის ფონზე კანონი საჯარო სექტორში შრომითი ურთიერთობის მომწესრიგებელ სპეციალურ სამართლებრივ აქტთან უნდა იქნეს მიჩნეული. ასევე, გასათვალისწინებელია, რომ კანონი არის საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი ძირითადი, თუმცა არა ერთადერთი საკანონმდებლო აქტი. შრომის კოდექსი ასევე აწესრიგებს საჯარო სამსახურში არსებული შრომითსამართლებრივი ურთიერთობების გარკვეულ ნაწილს.[159] ამგვარი ჰიბრიდული რეგულირების მიუხედავად, დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხები იმპერატიულად წესრიგდება მხოლოდ კანონის საფუძველზე და მისი მე-10 თავი სრულად ვრცელდება, როგორც მოხელეზე, ასევე, შრომითი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებზე. ამდენად, საჯარო მოსამსახურეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ძირითად სამართლებრივ წყაროს წარმოადგენს კანონი, რომელიც

[155] The Constitution of the Republic of Latvia, Chapter VIII, 101, <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/constitution>, [05.05.2025].
[156] The Constitution of Spain, Part IV, Section 103, <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html?lang=en#t4>, [05.05.2025].
[157] The Constitution of the Republic of Cyprus, 1960, Part 07, Article 125, <https://www.law.gov.cy/law/law.nsf/1D2CDD154DCF33C9C225878E0030BA5E/$file/The%20Constitution%20of%20the%20Republic%20of%20Cyprus.pdf>, [02.02.2025].
[158] The Constitution of India, <https://legislative.gov.in/constitution-of-india/>, [05.05.2025].
[159] იხ. კანონის მე-6 მუხლი;

აწესრიგებს, როგორც დისციპლინურ გადაცდომებს, ასევე, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომებსა და დისციპლინური წარმოების პროცედურებს. ესტონეთში ისევე როგორც საქართველოში საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი ადგენს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ძირითად სამართლებრივ ჩარჩოს.[160] ლატვიაში ცალკე კანონი მოქმედებს სახელმწიფო საჯარო მოსამსახურეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის შესახებ.[161] ამასთანავე, გასათვალისწინებელია, ისიც, რომ საჯარო სამსახურის სხვადასხვა მოდელის პირობებში, საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულ პირებს აქვთ განსხვავებული სამართლებრივი სტატუსები. შესაბამისად, სახელმწიფოთა ნაწილში საჯარო მოსამსახურეთა სხვადასხვა კატეგორიაზე სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტი ვრცელდება, ეს ძირითადად ეხება სპეციალური კატეგორიის საჯარო მოსამსახურეებს (მაგალითად, საპოლიციო ან სამხედრო ძალები).

nullum crimen, nulla poena, sine lege (არ არსებობის დანაშაული და სასჯელი კანონი გარეშე) არის დემოკრატიული სახელმწიფოების მიერ აღიარებული პრინციპი, რომელიც დანაშაულისა და სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობის კანონით განსაზღვრის ვალდებულებას ადგენს. აღნიშნული პრინციპი პირდაპირ არ ვრცელდება დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან მიმართებით. მიუხედავად აღნიშნულისა, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან გამომდინარე, საჯარო სამსახურში დისციპლინური პასუხისმგებლობის დამდგენი საკანონმდებლო ნორმები უნდა პასუხობდეს სამართლებრივი განსაზღვრულობის პრინციპს. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, განსაზღვრულობის ერთ-ერთი მთავარი დანიშნულებაა, რომ კანონის ადრესატმა შეძლოს მისი სწორი აღქმა და შესაბამისი სამართლებრივი შედეგების განჭვრეტა.[162] შესაბამისად, იმ პირობებში როდესაც საქართველოს კონსტიტუცია ადგენს საჯარო სამსახურის პირობების კანონით განსაზღვრის ვალდებულებას, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან გამომდინარე საჭიროა, რომ აღნიშნული საკანონმდებლო რეგულირება დისციპლინური პასუხისმგებლობის

[160] The Civil Service Act, 2012, <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013005?leiaKehtiv>, [05.05.2025].

[161] The Law On Disciplinary Liability of State Civil Servants, 2006, <https://likumi.lv/ta/en/en/id/136110>, [02.02.2025].

[162] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2017 წლის 29 დეკემბრის №3/7/679 გადაწყვეტილება საქმეზე „„შპს სამაუწყებლო კომპანია რუსთავი 2“ და „შპს ტელეკომპანია საქართველო“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-29.

საკითხზე იყოს განჭვრეტადი და აკმაყოფილებდეს სამართლებრივი განსაზღვრულობის მოთხოვნებს.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის მომწესრიგებელი ნორმები ხშირად ასახულია კანონქვემდებარე აქტების დონეზე (მოიხსენიება ასევე, როგორც ,,მეორეული კანონმდებლობა“). კანონი, როგორც წესი, ადგენს ჩარჩო დებულებებს, ხოლო კანონქვემდებარე აქტები დადგენილ ფარგლებში არეგულირებენ მთელ რიგ საკითხებს. აღნიშნულ მიდგომებს ხელს ისიც უწყობს, რომ საჯარო მოსამსახურის სამსახურებრივი ფუნქცია-მოვალეობები, ვალდებულები არ შემოიფარგლება მხოლოდ საკანონმდებლო დათქმებით. არაერთი კანონქვემდებარე სამართლებრივი აქტი არეგულირებს საჯარო მოსამსახურის საქმიანობას საქართველოშიც. შესაბამისად, ისინი ქმნიან დისციპლინური პასუხისმგებლობის მომწესრიგებელი ნორმების მნიშვნელოვან ნაწილს.

გარდა ნორმატიული საფუძვლებისა, დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხები ასევე ექცევა სახელშეკრულებო ურთიერთობის რეგულირების ფარგლებშიც, ვინაიდან შრომითი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებთან იდება შესაბამისი ხელშეკრულებები. იტალიის საჯარო სამსახურში გამოიყენება კოლექტიური ხელშეკრულებები, შესაბამისად, საჯარო მოსამსახურეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხი ძირითადად კანონქვემდებარე აქტებითა და ამგვარი ხელშეკრულებებით რეგულირდება.[163] [164] დისციპლინური პასუხისმგებლობის მიზნებისათვის ხელშეკრულებებს განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვთ სახელშეკრულებო მოდელის მქონე სახელმწიფოებში. შვედეთში, გარდა იმისა, რომ კანონით არის განსაზღვრული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ძირითადი ჩარჩო, კოლექტიური ხელშეკრულებებით რეგულირდება მთელი რიგი საკითხები.[165]

დისციპლინის მართვის თვალსაზრისით, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საჯარო დაწესებულებების შიდა მოწესრიგების დოკუმენტები. შინაგანაწესი,

[163] Sorace D., Ferrara L., Piazza I., (Editors), The Changing Administrative Law of an EU Member State the Italian Case, Springer International Publishing, 2020, 264.

[164] Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2001-03-30;165>, [05.02.2025].

[165] The Public Employment Act, 1994, Sections 14-15, <https://www.government.se/government-policy/labour-law-and-work-environment/1994260-the-public-employment-act-lag-om-offentlig-anstallning/>, [20.01.2025].

გაიდლაინი და სხვა მსგავსი ტიპის აქტები, როგორც წესი, დეტალურად და ნათლად გაწერენ საჯარო მოსამსახურის ყოველდღიურ ვალდებულებებს და საქმიანობის სხვადასხვა საკითხს.

საჯარო სამსახურის კონცეფციებისა და მოდელების განვითარების ფონზე სახელმწიფოთა უმრავლესობაში 21-ე საუკუნის დასაწყისიდან ძალიან აქტიურად მიმდინარეობს საჯარო სამსახურების რეფორმირების პროცესი. კარიერული (ან კარიერული მოდელისაკენ მიდრეკილი) მოდელის პირობებში, საჯარო სამსახური საჯარო კანონმდებლობით წესრიგდება, შესაბამისად, დისციპლინური სამოხელეო სამართალი კოდიფიცირებული და განვითარებულია. იმ სახელმწიფოებში, სადაც საჯარო სამსახურის სახელშეკრულებო (ან სახელშეკრულებო მოდელისაკენ მიდრეკილი) მოდელი ფუნქციონირებს დისციპლინური სამოხელეო სამართლის როლი მნიშვნელოვნად შესუსტებულია.

რაც შეეხება საჯარო მოსამსახურეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის საერთაშორისო სტანდარტებს, ისინი ძირითადად ეფუძნება გაეროს, ევროპის საბჭოს, ევროკავშირის, OECD-ის და საერთაშორისო შრომის ორგანიზაციის (ILO) რეკომენდაციებსა და კონვენციებს. ,,კორუფციის წინააღმდეგ“ გაეროს კონვენცია ითვალისწინებს ეთიკური ქცევის დამკვიდრების სტანდარტებს, მათ შორის, ადგენს არაეთიკური ქცევის წინააღმდეგ ბრძოლის საშუალებებს, რომელთა შორისაა დისციპლინური პასუხისმგებლობის მექანიზმები. მოცემული კონვენცია განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საჯარო მოსამსახურის ქცევის სტანდარტების განსაზღვრის თვალსაზრისით.[166] ქცევის წესებისა და ეთიკური ნორმების განსაზღვრისათვის მნიშვნელოვანია ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია საჯარო მოსამსახურეთა ქცევის კოდექსის შესახებ.[167] მოცემული რეკომენდაცია განსაზღვრავს საჯარო მოსამსახურეთა ვალდებულებებს, მათ შორის, ინტერესთა კონფლიქტის, ანგარიშვალდებულების, კეთილსინდისიერებისა და მიუკერძოებლობის დაცვის მიზნით. აღნიშნული ვალდებულებების დარღვევა იწვევს დისციპლინურ პასუხისმგებლობას ეროვნული კანონმდებლობის მიხედვით.

[166] The United Nations Convention against Corruption, New York, 2004, <https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf>, [02.02.2025].

[167] Recommendation No. R(2000)10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct for Public Officials, the Council of Europe, 2000, <https://rm.coe.int/16806cc1ec>, [02.02.2025].

ევროკავშირის დონეზე, სახელმწიფოების ეროვნული კანონმდებლობის გარდა, არსებობს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ინტერნაციონალური წყაროები, რომლებიც მნიშვნელოვანია საჯარო მოსამსახურეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის თვალსაზრისით, მათ შორის, ევროპული მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილებები, ევროკომისიის ინიციატივები (მაგალითად, ევროპის ადმინისტრაციული სივრცის გაძლიერება (Enhancing the European Administrative Space (ComPAct))) და სხვა. ევროკავშირის სტრუქტურებში დასაქმებული პირებისათვის ასევე მოქმედებს რეგლამენტები, რომელიც აწესრიგებენ დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხებს.

საჯარო სამსახურის ეფექტურის ფუნქციონირებისა და საჯარო მოსამსახურეთა უფლებების დაცვის მიზნით, ასევე, მნიშვნელოვანია OECD-ის და საერთაშორისო შრომის ორგანიზაციის (ILO) სტანდარტები/ანგარიშები.

3. დისციპლინური გადაცდომა

საჯარო მოსამსახურეს დისციპლინური პასუხისმგებლობა ეკისრება, თუ მან ჩაიდინა დისციპლინური გადაცდომა. ამდენად, დისციპლინური გადაცდომა დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძველია. საჯარო მოსამსახურეთა დისციპლინური გადაცდომა წარმოადგენს ადმინისტრაციული სამართლის, უფრო კონკრეტულად კი, დისციპლინური სამოხელეო სამართლის ცნებას. შესაბამისად, ,,დისციპლინური გადაცდომა და დისციპლინური პასუხისმგებლობა წარმოადგენს სამოხელეო სამართლის - საჯარო სამსახურის ინსტიტუტებს.“[168]

დისციპლინური გადაცდომის დეფინიცია მოცემულია საკანონმდებლო დონეზე, კერძოდ, კანონის 85-ე მუხლის პირველი პუნქტი ადგენს დისციპლინური გადაცდომის ზოგად ცნებას, ხოლო მე-2 პუნქტი ამომწურავად ჩამოთვლის კონკრეტული სახის დისციპლინურ გადაცდომებს.

ქმედების დისციპლინურ გადაცდომად კვალიფიკაცია უმნიშვნელოვანესი პროცესია, რომელიც, პირველ რიგში, მოითხოვს ამ ინსტიტუტის არსის ერთმნიშვნელოვან გაგებას და გააზრებას.

კანონის 85-ე მუხლის პირველი 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.[169]

დისციპლინურ გადაცდომის უნივერსალური დეფინიცია არ არსებობს. სხვადასხვა სახელმწიფოს კანონმდებლობა დისციპლინურ გადაცდომას სხვადასხვაგვარად განმარტავს. ზოგადი დეფინიციით მასში მოიაზრება საჯარო

[168] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2014 წლის 29 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-651-626(კ-13).
[169] კანონის 85-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივი ვალდებულებების დარღვევა/სრული ან ნაწილობრივი შეუსრულებლობა.

3.1. დისციპლინური გადაცდომის არსი

დისციპლინური პასუხისმგებლობის სამართლებრივი ინსტიტუტი სამი ურთიერთდაკავშირებული ელემენტისაგან შედგება, ესენია: დისციპლინური გადაცდომა, დისციპლინური წარმოება და დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა.

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

ცივილიზებულ სამყაროში თითქმის არ არსებობს სახელმწიფო, რომლის კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლებს. ევროკავშირის შედარებით ახალი წევრი სახელმწიფოს ხორვატიის კანონმდებლობით პირდაპირ არის განსაზღვრული, რომ საჯარო მოსამსახურეებს პასუხისმგებლობა ეკისრებათ სამსახურებრივი ვალდებულებების დარღვევის გამო, თუ ისინი მათზე დაკისრებულ მოვალეობებს არ შეასრულებენ კეთილსინდისიერად, პროფესიულ დონეზე და განსაზღვრულ ვადებში, ასევე, თუ ისინი არ დაიცვან კონსტიტუციის, კანონების, სხვა რეგულაციების, ქცევის კოდექსების მოთხოვნებს.[170] სამსახურებრივი ვალდებულების შეუსრულებლობას უკავშირდება დისციპლინური გადაცდომა ლატვიაში, ესტონეთსა და შვედეთში. საჯარო მოსამსახურის მიერ დაკავებული თანამდებობის შესაბამისი მოვალეობებისა და კანონმდებლობით გათვალისწინებული პროფესიული და სამოქალაქო ქცევის ნორმების ბრალეული დარღვევა წარმოადგენს დისციპლინურ გადაცდომას რუმინეთშიც.[171] იტალიის კანონმდებლობა მხოლოდ ზოგად ჩარჩოს ადგენს დისციპლინური გადაცდომის შინაარსთან დაკავშირებით, ხოლო საჯარო მოსამსახურეთა ვალდებულებები და დისციპლინური პასუხისმგებლობის სხვა საკითხები ასახულია კოლექტიურ ხელშეკრულებებში.

---

[170] The Law on Civil Servants, 2024, Article 108, <https://www.zakon.hr/z/108/Zakon-o-dr%C5%BEavnim-slu%C5%BEbenicima>, [02.02.2025];

[171] The Law on the Statute of civil servants, 1999, Chapter VIII, Article 77(2), <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/200811>, [05.09.2025].

მოცემული დეფინიციები ცალსახად მიუთითებს, რომ დისციპლინური გადაცდომა გულისხმობს სამსახურებრივი, კერძოდ, საჯარო დაწესებულებასა და საჯარო მოსამსახურეს შორის არსებული შრომითსამართლებრივი ურთიერთობის ფარგლებში წარმოშობილი ვალდებულების დარღვევას. მოცემული ვალდებულება მრავალგვარი შეიძლება იყოს და გამომდინარეობდეს, როგორც კანონმდებლობიდან, ასევე, კანონქვემდებარე, შიდა მოწესრიგების აქტებიდან თუ ხელშეკრულებებიდან. სამსახურებრივი ვალდებულებების ფარგლებში ექცევა ეთიკური ვალდებულებებიც, რომელიც, როგორც წესი, სამართლებრივი აქტებით მტკიცდება, განსაკუთრებით განვითარებად სახელმწიფოებში. საჯარო მოსამსახურის ქმედება, რომელიც არღვევს მმართველობით წესრიგს, ლახავს საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას ან საზოგადოების ნდობას და ნეგატიურად აისახება საჯარო დაწესებულების ფუნქციონირებაზე წარმოადგებს დისციპლინურ გადაცდომას. იგი შეიძლება გამოვლინდეს მოქმედებით ან უმოქმედობით. დისციპლინური გადაცდომები სხვადასხვა სახით ვლინდება. დისციპლინური გადაცდომაა საჯარო სამსახურში სიმღერა, როდესაც ხელი ეშლება სხვა თანამშრომლებს საქმიანობის განხორციელებაში, ასევე, დისციპლინური გადაცდომაა დოკუმენტაციის მომზადება ვადის დარღვევით და სხვა.

დისციპლინური გადაცდომა საკანონმდებლო დონეზე სხვადასხვაგვარად შეიძლება გადმოიცეს, მათ შორის, ზოგადი დეფინიციით ან აკრძალული ქმედებების ჩამოთვლით. ამგვარი ჩამონათვალი, როგორც წესი, მოიცავს ისეთ, გადაცდომებს, როგორიცაა: ვალდებულების შეუსრულებლობა ან არაჯეროვანი შესრულება, სამსახურში დაგვიანება/გამოუცხადებლობა, ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების დარღვევა, კონფიდენციალურობის პრინციპის დარღვევა, საჯარო დაწესებულებისათვის რეპუტაციული ზიანის მიყენება და სხვა.

3.2. დისციპლინური გადაცდომის ცნება

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა ადგენს დისციპლინური გადაცდომის ცნებას. ლეგალური დეფინიცია დისციპლინური გადაცდომის სამ ალტერნატიულ შემადგენლობას შეიცავს: პირველი მათგანი უკავშირდება საჯარო მოსამსახურის მიერ

მოვალეობების შეუსრულებლობას, მეორე - ეთიკისა და ქცევის წესების დარღვევას და მესამე - ზიანის მიყენებას.

3.2.1. ვალდებულებების შეუსრულებლობა

ყველაზე გავრცელებული განმარტებით დისციპლინური გადაცდომა არის სამსახურებრივი მოვალეობების განზრახ ან გაუფრთხილებლობით შეუსრულებლობა. ანალოგიური შინაარსის განმარტებას შეიცავს გერმანიის ფედერალური კანონმდებლობა, რომელიც დისციპლინურ გადაცდომად მიიჩნევს დაკისრებული ვალდებულებების ბრალეულ შეუსრულებლობას.[172] ქმედების დისციპლინურ გადაცდომად კვალიფიკაციისათვის, უპირველესად უნდა განისაზღვროს თუ რა წარმოადგენს სამსახურებრივ მოვალეობებს. საჯარო მოსამსახურეების სამსახურებრივი ვალდებულებები სამ ძირითად ჯგუფად შეიძლება დაიყოს, პირველი არის საჯარო მოსამსახურეების, განსაკუთრებით მოხელეების, კანონით გათვალისწინებული ვალდებულებები. სახელმწიფოთა უმრავლესობა საკანონმდებლო აქტით ადგენს ძირითად სამართლებრივ ვალდებულებების საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირებისათვის. ეს არის ძირითადი ნორმები, რომლებიც განსაზღვრავენ საჯარო მოსამსახურის სამართლებრივი სტატუსის არსს. ესტონეთის საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის ერთი თავი ეთმობა საჯარო მოსამსახურის ვალდებულებებს, რომელიც აერთიანებს როგორც მოთხოვნებს, ასევე, აკრძალვებს.

საჯარო მოსამსახურეების სამსახურებრივი ვალდებულებების მეორე ჯგუფი მოიაზრებს მეორეულ კანონმდებლობაში გაწერილ ვალდებულებებს, ეს უპირატესად გულისხმობს ეთიკისა და ქცევის ზოგად წესებს. ამასთან, ძირითადი ეთიკური პრინციპები ხშირად საკანონმდებლო დონეზეა გაწერილი, მეორეული კანონმდებლობა კი მათ კონკრეტიზაციას ახდენს. მეორეული კანონმდებლობით მტკიცდება ასევე საჯარო დაწესებულებებისა და მისი სტრუქტურული ერთეულების დებულებები. ისინი სამსახურებრივი ვალდებულებების მნიშვნელოვანი წყაროა. სასამართლომ ერთ-ერთ საქმეზე გაიზიარა საჯარო დაწესებულების პოზიცია, რომელმაც დისციპლინური წარმოების საფუძველზე თანამდებობიდან

[172] Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern, 2008, §47, <https://www.gesetze-im-internet.de/beamtstg/BJNR101000008.html#BJNR101000008BJNG000100000>, [09.02.2025].

გაათავისუფლა მოხელე (სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი), რომელიც ვერ ასრულებდა შესაბამისი დებულებით განსაზღვრულ მოვალეობებს.[173]

მესამე ჯგუფი არის საჯარო დაწესებულების შიდაორგანიზაციული აქტებით, სამუშაო აღწერილობებით და კოლექტიური თუ ინდივიდუალური ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული ვალდებულებები. კარიერული სისტემის პირობებში საჯარო მოხელის ძირითადი სამსახურებრივი ვალდებულებები სწორედ სამუშაო აღწერილობებით განისაზღვრება. იგი მტკიცდება უფლებამოსილი პირის სამართლებრივი აქტით და შეიცავს მოხელის ფუნქცია-მოვალეობების დეტალურ ჩამონათვალს. კანონის ამოქმედებამდე საჯარო დაწესებულებათა ძალიან დიდ ნაწილში სამუშაო აღწერილობები ფაქტობრივად არ არსებობდა და მოხელეების ფუნქციები არსებული სამუშაო პრაქტიკის საფუძველზე განისაზღვრებოდა. შესაბამისად, მოხელეთა ნაწილისათვის არ იყო ცხადი თუ რა წარმოადგენდა მათ სამსახურებრივ მოვალეობას. კანონის ამოქმედების შემდგომ სამუშაო აღწერილობების ინსტიტუტი საჯარო დაწესებულებების ძირითად ნაწილში დაინერგა. იგი არსებითია, როგორც საჯარო დაწესებულების სათანადო ფუნქციონირებისათვის, ისე მოხელეთა ინტერესების დაცვისათვის. შრომითი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების სამუშაო აღწერილობას შეიცავენ შესაბამისი ხელშეკრულებები.[174]

სამსახურებრივ მოვალეობათა დადგენის შემდგომ უნდა გადაწყდეს მათი განზრახ ან გაუფრთხილებლობით შეუსრულებლობის საკითხი. მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოში არსებული რეგულაციები დისციპლინური გადაცდომის ცნებაში პირდაპირ არ მოიაზრებს სამსახურებრივ მოვალეობათა არაჯეროვან შესრულებას, თუმცა მას ითვალისწინებდა მანამდე მოქმედი შესაბამისი კანონი. მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით, კანონის კომენტარებში აღნიშნულია, რომ არაჯეროვანი შესრულების შედეგადაც სახეზეა დაუსრულებელი, შეუსრულებელი მოვალეობა, ამიტომაც კანონმდებელმა გააერთიანა ორი შემთხვევა (არაჯეროვანი შესრულება და შეუსრულებლობა) და ლოგიკურად მიიჩნია, რომ არაჯეროვანი შესრულების შედეგიც

[173] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2023 წლის 7 ივნისის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-31(3კ-23).

[174] ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სტანდარტული ფორმა დამტკიცებულია ,,ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების სტანდარტული ფორმების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 25 აპრილის №205 დადგენილებით.

თავისთავად შეუსრულებელი მოვალეობაა.[175] მიუხედავად მოცემული ლოგიკისა, დისციპლინური გადაცდომის არსის გათვალისწინებით, დისციპლინური გადაცდომის ცნების განსაზღვრულობისათვის, კანონის 85-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,ა“ ქვეპუნქტით მოწესრიგებული დისციპლინური გადაცდომის ცნებაში როგორც სამსახურებრივ მოვალეობათა განზრახ და გაუფრთხილებლობით შეუსრულებლობაზე, ისე არაჯეროვან შესრულებაზე პირდაპირი მითითება მიზანშეწონილია (მაგალითისთვის ამგვარ მითითებას შეიცავს აზერბაიჯანის კანონმდებლობა).[176]

მოქმედი საკანონმდებლო რეგულაციები არ მიჯნავს რა ხარისხის, ინტენსივობის, ხანგრძლივობის სამსახურებრივი მოვალეობების შეუსრულებლობა კვალიფიცირდება დისციპლინურ გადაცდომად. მოცემული საკითხები მნიშვნელოვანია, თანაზომიერების 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 გაწერილი აქვს თუ არა მნიშვნელობა იმ ფაქტს, რომ ქმედება, რომელიც შესაძლოა დისციპლინურ გადაცდომად დაკვალიფიცირდეს ჩადენილია საპატიო მიზეზით. 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 პირველი პუნქტის ,,ა“ და ,,ბ“ ქვეპუნქტები დისციპლინური გადაცდომის შემადგენლობაში მოიაზრებენ განზრახ ან გაუფრთხილებელ ქმედებას, რაც იმას ნიშნავს, რომ მოქმედი კანონმდებლობა ამ ნაწილში ბრალეულ პასუხისმგებლობას ითვალისწინებს. ამავე მუხლის ,,გ“ ქვეპუნქტი, რომელიც ეთიკის ნორმების, ქცევის

[175] ტურავა პ., ფირცხალაიშვილი ა., დვალიშვილი მ., წულაია ი., ქარდავა ე., სანიკიძე ზ., მაკალათია გ., საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ კომენტარები, თბილისი, 2018, 283.

[176] The Law of the Republic of Azerbaijan On Civil Service, 2000, Article 25.1, <https://e-qanun.az/framework/4481>, <https://www.stat.gov.az/menu/3/Legislation/civil_service_en.pdf>, [02.02.2025].

ზოგადი წესების უგულებელყოფასა და დარღვევას ეხება, ბრალის რომელიმე ფორმას არ გამოყოფს. შესაბამისად, დისციპლინური პასუხისმგებლობა გულისხმობს ბრალეულ პასუხისმგებლობას და სამსახურებრივი ვალდებულების დარღვევა, რომ მიჩნეულ იქნეს დისციპლინურ გადაცდომად, იგი ჩადენილი უნდა იყოს განზრახვით ან გაუფრთხილებლობით. განზრახ და გაუფრთხილებლობით ჩადენილ დარღვევებზე მიუთითებს იტალიისა[177] და ლატვიის[178] კანონმდებლობა, ბრალეული პასუხისმგებლობაა დადგენილი ესტონეთსა[179] და რუმინეთში.[180] სპეციფიკური სამართლებრივი მოწესრიგებაა თურქეთში, სადაც ჩამოთვლილია კონკრეტული ქმედებები, რაც წარმოადგენს დისციპლინურ გადაცდომას. ბრალის ფორმასთან მიმართებით მითითებას შეიცავს მხოლოდ ჩამოთვლილი ქმედებების ნაწილი.[181]

საჯარო დაწესებულებებიდან მოწოდებული ინფორმაციის ანალიზი აჩვენებს, რომ უმრავლეს შემთხვევებში დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძველი სწორედ სამსახურებრივი ვალდებულებების შეუსრულებლობა ხდება.

3.2.2. ზიანის მიყენება

საჯარო მოსამსახურეები ვალდებულნი არიან გაუფრთხილდნენ საჯარო დაწესებულებების ქონებას, ეს არის როგორც ეთიკური, ასევე, ხშირ შემთხვევაში ნორმატიულად გაწერილი ვალდებულება. ამდენად, დისციპლინური გადაცდომების რეგულირების დროს ქონებრივი ზიანის მიყენება შესაძლებელია მოექცეს სამსახურებრივი ვალდებულებების შეუსრულებლობის ნაწილში. ევროკავშირის შედარებით ახალი წევრი სახელმწიფოების პრაქტიკა აჩვენებს, რომ ქონებრივი ზიანის მიყენების საკითხი დისციპლინური პასუხისმგებლობის მომწესრიგებელ ნორმებში გამოყოფილი და აქცენტირებულია. მოცემულ მიდგომას იზიარებს საქართველოს კანონმდებლობაც.

,,საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის

---

[177] Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, Articolo 55, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2001-03-30;165>, [05.02.2025].

[178] The Law On Disciplinary Liability of State Civil Servants, 2006, Section 3, <https://likumi.lv/ta/en/en/id/136110>, [02.02.2025].

[179] The Civil Service Act, 2012, §69, https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013005?leiaKehtiv, [05.05.2025].

[180] The Law on the Statute of civil servants, 1999, Chapter VIII, Article 75, http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/200811, [05.09.2025]

[181] The Law on Civil Servants, 1965, Article 125, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=657&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, [02.02.2025].

შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის №200 დადგენილებით დამტკიცებული ეთიკისა და ქცევის წესების მე-8 მუხლით გათვალისწინებულია საჯარო მოსამსახურის ვალდებულება გაუფრთხილდეს და კეთილსინდისიერად, მხოლოდ სამსახურებრივი მიზნებისათვის გამოიყენოს სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისათვის მინდობილი ქონება. მოცემული ნორმა მხოლოდ მინდობილი ქონების მოვლა-პატრონობისა და მიზნობრივი გამოყენების ვალდებულებას ადგენს. მისი შინაარსი გაცილებით ვიწროა, ვიდრე კანონის 85-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,ბ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული დისციპლინური გადაცდომის ცნება. აღნიშნული ნორმა შეიცავს დისციპლინური გადაცდომის ორ ალტერნატიულ შემადგენლობას, რომელიც უკავშირდება არამხოლოდ მინდობილ ქონებას, არამედ საჯარო დაწესებულების ნებისმიერ ქონებას.

აღნიშნულ შემთხვევაში დისციპლინური გადაცდომა გამოიხატება საჯარო დაწესებულებისათვის ქონებრივი ზიანის მიყენებაში (არ მოიცავს მესამე პირებისათვის ზიანის მიყენებას). ასეთი ზიანი საჯარო დაწესებულებას შესაძლებელია მიადგეს სხვადასხვა გზით, მათ შორის, ინვენტარის დაზიანების (მაგალითად, მანქანის, კომპიუტერის), თანხის შეცდომით გადარიცხვის შემთხვევებში. საკანონმდებლო ნორმა აპრიორი მიუთითებს, რომ საჯარო მოსამსახურის ბრალეული ქმედებები, რომელიც იწვევს საჯარო დაწესებულებისათვის ქონებრივი ზიანის მიყენებას ან ასეთი ზიანის წარმოშობის საშიშროებას წარმოადგენს დისციპლინურ გადაცდომას. ასეთ დროს ქონებრივი ზიანი არის დისციპლინური გადაცდომის შინაარსის განმსაზღვრელი ელემენტი. ასევე, შესაძლებელია, რომ ქონებრივი ზიანი იყოს სხვა სახის დისციპლინური გადაცდომის თანმდევი/შედეგი.

ქონებრივი ზიანი წარმოშობს მატერიალური პასუხისმგებლობის საკითხს. საჯარო მოსამსახურე ვალდებულია აანაზღაუროს მიყენებული ზიანი იმისდა მიუხედავად დისციპლინური პასუხისმგებლობა დაეკისრა თუ არა. საჯარო დაწესებულებების პრაქტიკაში არის მაგალითები, როდესაც საჯარო მოსამსახურე შემთხვევით აზიანებს ქონებას, მაგალითად, ფინჯნიდან გადმოღვრილი ყავით დაზიანდა კომპიუტერის კლავიატურა. ასეთ დროს, თუ საჯარო მოსამსახურე აანაზღაურებს ქონებრივ ზიანს და საჯარო დაწესებულებისთვის არ დადგება სხვა უარყოფითი შედეგები, თანაზომიერების პრინციპიდან გამომდინარე, შესაძლებელია,

რომ დისციპლინური პასუხისმგებლობისაგან საერთოდ გათავისუფლდეს.

მატერიალური პასუხისმგებლობა პასუხისმგებლობის დამოუკიდებელი ფორმაა და დამოკიდებულია დამდგარ შედეგზე. კანონის 97-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების მიუხედავად, მოხელე ვალდებულია აანაზღაუროს ის მატერიალური ზიანი, რომელიც დისციპლინური გადაცდომის შედეგად მიადგა საჯარო დაწესებულებას, თუ ეს გადაცდომა მან განზრახ ან უხეში გაუფრთხილებლობით ჩაიდინა. მოცემული ნორმით მატერიალური ზიანის მიყენების საკითხი მიბმულია დისციპლინურ გადაცდომაზე (და არა დისციპლინურ პასუხისმგებლობაზე), რომელიც ჩადენილია განზრახვით, ან უხეში გაუფრთხილებლობით. რუმინეთის კანონმდებლობით დისციპლინური პასუხისმგებლობისგან დამოუკიდებლად არის გაწერილი მატერიალური პასუხისმგებლობის საფუძვლები.[182] ანალოგიური მიდგომაა ხორვატიის კანონმდებლობაში, სადაც ასევე, განსაზღვრულია საჯარო დაწესებულების უფლებამოსილება დაადგინოს მიყენებული ზიანის ფაქტი და ოდენობა.[183]

კანონის 85-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,ბ“ ქვეპუნქტი ბრალთან მიმართებით არის იმავე ნორმატიული შინაარსის მატარებელი, რასაც ადგენს სამოქალაქო კოდექსის 1005-ე მუხლი სახელმწიფო და საჯარო მოსამსახურეთა მიერ მიყენებული ზიანისათვის სახელმწიფოს (მუნიციპალიტეტის) პასუხისმგებლობის საკითხზე. იგი გამოიყენება მესამე პირებისათვის ზიანის ანაზღაურების დროს. ამ შემთხვევაში, სახელმწიფო ვალდებულია აანაზღაუროს მიყენებული ზიანი სრულად, თუ საჯარო მოსამსახურე არღვევს თავის სამსახურებრივ მოვალეობას სხვა პირის მიმართ (ბრალის ფორმის მიუხედავად). უშუალოდ ზიანისმიმყენებელი საჯარო მოსამსახურის სოლიდარული პასუხისმგებლობა კი დგება მხოლოდ განზრახვისა ან უხეში გაუფრთხილებლობის დროს, რომელსაც სახელმწიფო ამოიღებს რეგრესის წესით.

ამდენად, ერთმანეთისაგან უნდა გაიმიჯნოს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა და ზიანის ანაზღაურება. საჯარო მოსამსახურის მიერ

---

[182] The Law on the Statute of civil servants, 1999, Chapter VIII, Article 84, http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/200811, [05.09.2025].

[183] The Law on Civil Servants, 2024, Article 129, <https://www.zakon.hr/z/108/Zakon-o-dr%C5%BEavnim-slu%C5%BEbenicima>, [02.02.2025].

ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების მიზანია გამოასწოროს რეალურად დამდგარი შედეგი და მას დისციპლინური პასუხისმგებლობისაგან დამოუკიდებელი სამართლებრივი საფუძვლები აქვს. როგორც სამეცნიერო ლიტერატურაში აღნიშნავენ, პასუხისმგებლობის პრინციპების ძირითადი ფუნქცია საჯარო სამართლის პარადიგმის მიხედვით არის საჯარო ფუნქციების კანონის შესაბამისად შესრულების უზრუნველყოფა და არა მისი შეუსრულებლობით მიყენებული ზიანის გამოსწორება (ანაზღაურება).[184]

გერმანიის კანონმდებლობით განსაზღვრულია, რომ საჯარო მოსამსახურეებმა, რომლებიც განზრახ ან უხეში გაუფრთხილებლობით არღვევენ თავიანთ მოვალეობებს უნდა აანაზღაურონ საჯარო დაწესებულებისათვის მიყენებული ზიანი. თუ რამდენიმე საჯარო მოსამსახურე ერთობლივად მიაყენებს ზიანს, ისინი პასუხისმგებელნი არიან სოლიდარულად.[185] გერმანიის ფედერალური კანონმდებლობა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ნაწილში ქონებრივი ზიანის მიყენების საკითხს ცალკე არ გამოყოფს. ლატვიაში ქონებრივი ზიანის მიყენების შემთხვევაში გამოსაყენებელი სანქციებია განსაზღვრული და მითითებულია, რომ ქონებრივი ზიანის მიყენების შემთხვევაში გამოყენებული იქნება საყვედური ან ხელფასის შემცირება.[186]

დისციპლინურ გადაცდომას წარმოადგენს ასევე, საჯარო დაწესებულებისათვის ზიანის მიყენების საფრთხის შემქმნელი ქმედება. ამ შემთხვევაში, მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო მოსამსახურის ქმედებას არ მოჰყვება საჯარო დაწესებულებისათვის უარყოფითი შედეგი, იგი მაინც შესაძლებელია დაექვემდებაროს დისციპლინურ პასუხისმგებლობას. ასეთ დროს, 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.

---

[184] Cane P., Responsibility in Law and Morality, Hart Publishing, 2002, 268.

[185] Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern, 2008, §48, <https://www.gesetze-im-internet.de/beamtstg/BJNR101000008.html#BJNR101000008BJNG000100000>, [09.02.2025].

[186] ლატვია - The Law On Disciplinary Liability of State Civil Servants, 2006, Section 39, <https://likumi.lv/ta/en/en/id/136110>, [02.02.2025].

ამ ნორმის საფუძველზე ქმედებს დისციპლინურ გადაცდომად მიჩნევისათვის პირის დამოკიდებულება, მის წინდაუხედაობა და უპასუხისმგებლობა უნდა შეფასდეს, რომელსაც რეალურად შეეძლო გამოეწვია საჯარო დაწესებულებისათვის ზიანი.

სასამართლო პრაქტიკა აჩვენებს, რომ ქონებრივი ზიანი/ასეთი ზიანის საფრთხე უმრავლეს შემთხვევაში არის სამსახურებრივი ან ეთიკური ვალდებულებების შეუსრულებლობის თანმდევი. შესაბამისად, მიზანშეწონილია კანონმდებლობით განისაზღვროს საჯარო მოსამსახურის ვალდებულება საჯარო დაწესებულების ქონებაზე ზრუნვის მიმართულებით, ხოლო დისციპლინური გადაცდომის დეფინიციის მოცემული ნაწილის კანონში არსებობის საჭიროება გადაიხედოს.

3.2.3. ეთიკისა და ქცევის ნორმების დარღვევა

პროფესიული ეთიკა აშშ-დან მომდინარეობს. ევროპაში პირველი სახელმწიფო იყო დიდი ბრიტანეთი, რომელმაც პროფესიული სტანდარტების დაწესება დაიწყო და 1996 წელს ნოლანის კომისიამ ეთიკის განსაზღვრის მიზნით 7 ძირითადი პრინციპი დაადგინა.[187] ეთიკური საჯარო სამსახური არის ეფექტური მმართველობისა და საზოგადოების ნდობის ფორმირების საფუძველი. იგი მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს კორუფციისა და სხვა დარღვევების პრევენციას.

3.2.3.1. ეთიკისა და ქცევის წესები საჯარო სამსახურში

საჯარო სამსახურში ეთიკური ნორმები სამართლით დაცულ პრინციპებად იქცა. ეთიკისა და ქცევის წესები მტკიცდება საკანონმდებლო თუ კანონქვემდებარე აქტის საფუძველზე. აღნიშნულის მიუხედავად, ეთიკის ნორმებს არ დაუკარგავთ თავისი ბუნება და ისინი განსხვავდებიან სამართლებრივი ნორმებისაგან. სამართლებრივი ნორმები ვერ ანაცვლებს ეთიკურ ნორმებს. ამასთან, საჯარო სამსახურში არის ურთიერთობები, რომლებიც მხოლოდ ეთიკური ნორმებით რეგულირდება, თუმცა ხშირ შემთხვევაში ეთიკა და სამართალი ერთობლივად წყვეტენ საჯარო მმართველობის მნიშვნელოვან საკითხებს.

საჯარო სამსახურის ეთიკა მომდინარეობს რამდენიმე სხვადასხვა წყაროდან. ეს წყაროები იწყება საჯარო მოსამსახურის ინდივიდუალური ხასიათიდან, გრძელდება

[187] Sommermann K.-P., Krzywoń A., Fraenkel-Haeberle C., (Editors), The Civil Service in Europe: A Research Companion, 1st edition, Routledge, 2025, 683.

დაწესებულების შიდა კულტურითა/რეგულაციებით/კანონმდებლობით და მთავრდება საერთაშორისო კონვენციებითა და სტანდარტებით. კონტინენტური სამართლის ქვეყნებში ცალსახად შეიმჩნევა ეთიკური ნორმების სამართლებრივი ფორმებში მოქცევის ტენდენცია. აღსანიშნავია, რომ მაღალი ეთიკური კულტურის არსებობა აპრიორი არ გულისხმობს ფორმალიზებული ეთიკური წესების არსებობას და ამის საუკეთესო მაგალითს სკანდინავიური ტრადიცია აჩვენებს.

საქართველოში ეთიკისა და ქცევის წესები დამტკიცდა ,,საჯარო დაწესებულებებში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის №200 დადგენილების (შემდგომ - დადგენილება) საფუძველზე და ამოქმედდა 2017 წლის 1 ივლისიდან. მანამდე ეთიკისა და ქცევის წესები ერთიანი დოკუმენტის სახით არ არსებობდა. 1997 წლის 31 ოქტომბრის ,,საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი ითვალისწინებდა ქცევის ზოგად წესებს საჯარო მოსამსახურეთათვის, ხოლო დისციპლინურ გადაცდომად თვლიდა ზოგადზნეობრივი ნორმების წინააღმდეგ მიმართულ უღირს საქციელს. ზოგადზნეობრივი ნორმების შინაარსი ნორმატიულად არ იყო განსაზღვრული და ფართო ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას ტოვებდა.

ეთიკის ან/და ქცევის კოდექსები ძირითადად ფართო კომპლექსურ პრინციპებს განსაზღვრავენ. ქცევის კოდექსები განმარტავენ მოსალოდნელი და აკრძალული ქმედებების სტანდარტებს, ხოლო ეთიკის კოდექსები განსაზღვრავენ ქმედებებისა და გადაწყვეტილების მიღების სახელმძღვანელო პრინციპებს.[188] ამგვარი დიფერენცირების მიუხედავად, როგორც წესი, ეთიკისა და ქცევის წესები კომბინირებულად წესრიგდება. დადგენილება ეთიკისა და ქცევის წესების საკმაოდ დეტალურ ჩამონათვალს შეიცავს და არ შემოიფარგლება მხოლოდ პრინციპების გაცხადებით. ძალიან მნიშვნელოვანია, რომ მოცემული დადგენილება ვრცელდება საჯარო სამსახურში დასაქმებულ პირთა ფართო წრეზე, მათ შორის, მოხელეზე, ადმინისტრაციული და შრომითი[189] ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებზე, ასევე, კონკრეტულ თანამდებობის პირებზე და ამით ეთიკური საჯარო სამსახურის

[188] OECD Public Integrity Handbook, OECD Publishing, Paris, 2020, https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en., <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>, [02.02.2025].

[189] შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ საჯარო მოსამსახურეზე არ ვრცელდება ინტერესთა შეუთავსებლობისა და საჩუქრის რეგულაციები.

ჩამოყალიბების მნიშვნელოვან საფუძველს ქმნის.

საჯარო სამსახურში ეთიკის კოდექსებსა და ქცევის წესების არსებობას აქვს შემდეგი დამახასიათებელი მიზნები, კერძოდ, შთააგონოს (სტიმულირება მოახდინოს), მეგზურობა გაუწიოს და მოაწესრიგოს სამართლებრივი ურთიერთობები. როგორც საუკეთესო დასავლური პრაქტიკა აჩვენებს, ეთიკისა და ქცევის წესების წარმატება დამოკიდებულია ამ მიზნების დაბალანსებაზე ერთი დოკუმენტის ფარგლებში.[190] სამეცნიერო ლიტერატურაში აღნიშნავენ იმასაც, რომ დარწმუნება და შთაგონება ყველა ეთიკისა და ქცევის კოდექსის მთავარი მახასიათებელია.[191] დოკუმენტის ენობრივი თავისებურება ხშირად წარმოაჩენს ამგვარი კოდექსის მიზნებს.[192] საქართველოში მოქმედი ეთიკისა და ქცევის წესები აწმყო დროშია გადმოცემული და იგი იმპლიციტურად ადგენს ნორმის სავალდებულოობას. მისგან განსხვავებით ესტონეთი, რუმინეთი მომავალ დროში გადმოსცემენ ზმნებს და ცდილობენ შთააგონონ საჯარო მოსამსახურეები მოიქცნენ ამ წესების შესაბამისად.[193]

საზოგადოების ინტერესისა და სხვა იდეალური მიზნების მსახურება საჯარო სამსახურს ღირებულებებზე დაფუძნებულ ბუნებას სძენს. ამ ღირებულებების იდენტიფიცირებას, გააზრებასა და ყოველდღიურობაში დანერგვას ეთიკისა და ქცევის წესები უწყობს ხელს. საჯარო სამსახურში ეთიკისა და ქცევის წესები საჯარო მოსამსახურისათვის ადგენენ პროფესიული ქცევის სტანდარტს. საქართველოს უზენაესი სასამართლო განმარტავს, რომ სპეციალური ეთიკის განსაზღვრა საჯარო მოსამსახურის მიერ დაკისრებული მოვალეობების კეთილსინდისიერ აღსრულებას ემსახურება.[194] ამგვარმა წესებმა მოიცვა ფაქტობრივად საჯარო მოსამსახურის

[190] Palidauskaite J., Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspective, 2003, 5, <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://qigov.org/media/papers/01_Lisbon_21_Palidauskaite.pdf>, [11.02.2025].

[191] Sommermann K.-P., Krzywoń A., Fraenkel-Haeberle C., (Editors), The Civil Service in Europe: A Research Companion, 1st edition, Routledge, 2025, 691.

[192] Palidauskaite J., Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspective, 2003, 5, <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://qigov.org/media/papers/01_Lisbon_21_Palidauskaite.pdf>, [11.02.2025].

[193] იქვე.

[194] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2010 წლის 9 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-1250-1194(კ-09);

საქმიანობის ყველა ასპექტი, როგორც შიდაორგანიზაციულ დონეზე, ასევე, მესამე პირებთან ურთიერთობაში. დადგენილებით საჯარო სამსახურის ფუნქციონირებისათვის მნიშვნელოვანი ყველა საკითხი მოწესრიგდა. გაიწერა ისეთი პრინციპები, როგორიცაა ერთგულება, კანონიერება, პოლიტიკური და რელიგიური ნეიტრალიტეტი, კეთილსინდისიერება, დეტალურად მოწესრიგდა ინტერესთა შეუთავსებლობასა და საჩუქართან დაკავშირებული საკითხები, ასევე, გამოხატვის თავისუფლების ფარგლები. აღნიშნული აქტით დადგინდა საჯარო მოსამსახურის პროფესიული საქმიანობის სტანდარტები, მათ შორის, პროფესიონალიზმი, დამოუკიდებლობა, თანასწორობა, სექსუალური შევიწროების დაუშვებლობა, ობიექტურობა და მიუკერძოებლობა, თანაზომიერება/პროპორციულობა, ეკონომიურობა, ეფექტიანობა და ეფექტურობა, ანგარიშვალდებულება, თავაზიანობა, კოლეგიალობა, კომუნიკაციის სტანდარტები, სამუშაოების დაგეგმა და ორგანიზება, დაქვემდებარებულ პირებთან და ხელმძღვანელთან ურთიერთობის საკითხები. ცალკე თავად ჩამოყალიბდა საზოგადოებასთან საჯარო მოსამსახურის ურთიერთობის მარეგულირებელი ნორმები, რომელმაც მოიცვა გამჭვირვალობისა და ღიაობის პრინციპი, საჯარო ინფორმაციის გაცემის სტანდარტები, მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფა და მომსახურების გაწევის წესი.

საერთაშორისო დონეზე ეთიკისა და ქცევის კოდექსები წარმოადგენენ მნიშვნელოვან მექანიზმს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში. პირველად მსგავსი ღირებულებების მატარებელი დოკუმენტი შეიქმნა აშშ-ი კორუფციის წინააღმდეგ ინტერამერიკული კონვენციის სახით (1996 წელი). შემდგომ გაეროს 2003 წლის კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ[195] მოიცავდა საჯარო სამსახურის კოდექსს, როგორც კორუფციის პრევენციის მნიშვნელოვან ელემენტს. გაეროს აღნიშნული რეზოლუცია საკმაოდ დეტალურად აწესრიგებს სხვადასხვა სახის ეთიკურ ვალდებულებს.[196]

[195] აღნიშნულ კონვენციას საქართველო შეუერთდა ,,,,კორუფციის წინააღმდეგ“ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენციასთან შეერთების თაობაზე“ საქართველოს პარლამენტის 2008 წლის 10 ოქტომბრის №337–IIს დადგენილებით;

[196] Action against corruption: resolution, UN General Assembly, A/RES/51/59, 28 January 1997, <https://www.refworld.org/legal/resolution/unga/1997/en/10513>, [02.02.2025].

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

დადგენილება მხოლოდ ეთიკურ ვალდებულებებსა და ქცევის წესებს განსაზღვრავს. მათი დარღვევის სამართლებრივი შედეგები განსაზღვრულია კანონის 85-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,გ“ ქვეპუნქტით, რომლის მიხედვითაც დისციპლინურ გადაცდომას წარმოადგენს ეთიკის ნორმების, ქცევის ზოგადი წესების უგულებელყოფა ან დარღვევა, რომელიც მიმართულია მოხელისა და საჯარო დაწესებულების დისკრედიტაციისაკენ, მიუხედავად იმისა, სამსახურშია იგი ჩადენილი თუ სამსახურის გარეთ. ძველი კანონის შესაბამისი ნორმა ითვალისწინებდა დისციპლინური გადაცდომის ალტერნატიულ შემადგენლობებს და ძალიან ზოგად შეფასებით ცნებებს.[197] 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. ამდენად, ეთიკური ნორმების დარღვევა ქმნის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის საფუძველს და იწვევს საჯარო მოსამსახურის დისციპლინურ პასუხისმგებლობას. ამასთან, ეთიკისა და ქცევის წესების დარღვევა მხოლოდ მაშინ წარმოადგენს დისციპლინური გადაცდომას, თუ იგი მიმართულია საჯარო მოსამსახურის დისკრედიტაციისაკენ.

აღნიშნული საკანონმდებლო ნორმა განასხვავებს ეთიკის წესების დარღვევას და უგულებელყოფას, თუმცა რთულია იმის განსაზღვრა რა იგულისხმება თითოეულ მათგანში. ვინაიდან ნორმის ამ ნაწილში საუბარი აღარ არის ბრალსა და მის ფორმებზე, შესაძლებელია, წესების უგულებელყოფა გულისხმობდეს გაუფრთხილებლობით ჩადენილ ქმედებას, დარღვევა კი განზრახვით, თუმცა ეს მაინც აჩენს გარკვეულ კითხვებს, ვინაიდან საჯარო მოსამსახურემ ეთიკური ნორმა შესაძლებელია არ გაითვალისწინოს და არ მიიღოს მხედველობაში, განზრახი ქმედებითაც, ამავე დროს, საჯარო მოსამსახურის მიერ წესის უარყოფა შესაძლებელია იწვევდეს მის დარღვევასაც. სულხან-საბა ორბელიანი ,,უგულებელყოფას“ განმარტავს, როგორც

[197] იხ. ,,საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს 1997 წლის 31 ოქტომბრის კანონი, 78-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,გ“ ქვეპუნქტი, პარლამენტის უწყებანი, 45, 21/11/1997.

,,გონებით გარდავარდნა“.[198] მასში შეიძლება მოიაზრებოდეს ყურადღების მიუქცევლობა, არაფრად ჩაგდება, ანგარიშის გაუწევლობა, უარყოფა, მაშინ როდესაც ,,დარღვევა“ ნიშნავს გადახვევას, წესის არ შესრულებას.[199] 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.

მოქმედი კანონმდებლობით, დისციპლინური გადაცდომად შეიძლება შეფასდეს პირის მიერ სამსახურის გარეთ ჩადენილი ქმედება, რომელმაც გამოიწვია 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 დაწესებულებას.“[200] პირადი და სამსახურებრივი ცხოვრების გამიჯვნის პრინციპის პატივისცემის მიუხედავად, სახელმწიფოთა უმრავლესობა მოცემულ მიდგომას არ იზიარებს, ვინაიდან შესაძლებელია, რომ მოსამსახურის მიერ სამსახურის გარეთ განხორციელებული ქმედება აისახოს სამუშაო პროცესზე. ჰოლანდიის სასამართლომ დისციპლინურ გადაცდომად მიიჩნია საჯარო მოსამსახურის მიერ კანაფის სახლში კულტივირება.[201] ავსტრალიის ფედერალური სასამართლოს გადაწყვეტილებით სექსუალურ შევიწროებად შეფასდა არასამუშაო საათებში, არასამუშაო პირობებში მდედრობითი სქესის წარმომადგენლისათვის საწინააღმდეგო სქესის თანამშრომლის მიერ განხორციელებული ზარები, ვინაიდან ამგვარ ქმედებას შეიძლება ჰქონდეს

---

[198] ორბელიანი ს. ს., სიტყვის კონა ქართული, რომელ არს ლექსიკონი, ს. იორდანიშვილის რედაქციითა და წინასიტყვაობით, საქართველოს სსრ სახელმწიფო გამომცემლობა, თბილისი, 1949, 342.

[199] განმარტებითი ლექსიკონის ელექტრონული ვერსია, არნოლდ ჩიქობავას სახელობის ენათმეცნიერების ინსტიტუტის და ენის მოდელირების ასოციაციის ერთობლივი პროექტი, <https://www.ena.ge/explanatory-online>, [02.02.2025].

[200] ცუხიშვილი ნ., საქართველოს იურისტთა ასოციაციის 2015 წლის ანგარიში, დისციპლინური პასუხისმგებლობა საჯარო სამსახურში - კანონმდებლობა, ადმინისტრაციული და სასამართლო პრაქტიკა, თბილისი, 2016, 9, <https://gyla.ge/files/news/2016%20%E1%83%AC%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%9D%E1%83%AA%E1%83%94%E1%83%9B%E1%83%90/disciplina_geo.pdf>, [02.02.2025].

[201] Dutch Tribunal of First Instance Dordrecht, judgment of 3 July 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:6327, წიგნიდან: Sommermann K.-P., Krzywoń A., Fraenkel-Haeberle C., (Editors), The Civil Service in Europe: A Research Companion, 1st edition, Routledge, 2025, 227.

გრძელვადიანი ეფექტი, რაც აისახება სამუშაო გარემოზეც.[202] ლატვიაში ასევე, სანქცირებას ექვემდებარება სამსახურის გარეთ ჩადენილი ქმედება, რომელმაც ზიანი მიაყენა საყოველთაო ნდობასა და პატივისცემას სახელმწიფო ადმინისტრაციის მიმართ.[203]

არა მხოლოდ სამუშაო ადგილის მიღმა, არამედ შრომითი ურთიერთობის შეჩერების პერიოდშიც მოხელე შებოჭილია მისი სტატუსის თანმდევი ვალდებულებებით, კერძოდ, დისციპლინური პასუხისმგებლობა დაეკისრა პირს, რომელმაც შვებულებაში ყოფნის დროს სოციალურ ქსელში განათავსა კომენტარი, რომელიც არღვევდა ეთიკისა და ქცევის ზოგად წესებს. სასამართლომ მოცემული გადაწყვეტილება მართლზომიერად მიიჩნია, ვინაიდან მოხელის სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეჩერება არ არის საჯარო მოხელის სტატუსის შეჩერების იდენტური. მიუხედავად იმისა, რომ მოხელეს შეჩერებული ჰქონდა სამსახურებრივი უფლებამოსილება, იგი სრულად ინარჩუნებდა საჯარო მოხელის სტატუსს თანამდევი უფლებებითა და ვალდებულებებით.[204] უნდა გაიმიჯნოს სამსახურის გარეთ განხორციელებული ქმედება, რომელიც არ არის დაკავშირებული სამსახურებრივ ვალდებულებებთან (როგორც მოცემულ მაგალითშია) და შემთხვევა, როდესაც საჯარო მოსამსახურე სამსახურის გარეთ ახორციელებს თავის სამსახურებრივ ფუნქციებს.

ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების დარღვევის შეფასება საჯარო დაწესებულების მიერ მოითხოვს განსაკუთრებულ კომპეტენციასა და დასაბუთებას, ვინაიდან ექცევა შეფასების თავისუფლების ფარგლებში ან/და ექვემდებარება მოწესრიგებას, რომელიც შეიცავს განუსაზღვრელ ცნებებს. ამასთან, არ არსებობს არაეთიკური ქცევების ცალსახა განსაზღვრებები. ინტერესთა კონფლიქტის, კეთილსინდისიერებისა და სხვა ეთიკური პრინციპების დარღვევები მოითხოვს ყველა გარემოების სიღრმისეულ ანალიზს. საქართველოს უახლოეს წარსულში იყო პერიოდი, როდესაც ძირითად ეთიკურ ვალდებულებად ე.წ dress code-ის დაცვას

---

[202] The Federal Court of Australia, McManus v Scott-Charlton [1996] FCA 904; 70 FCR 16, <https://jade.io/article/154295?at.p=index.>, [02.02.2025].

[203] The Law On Disciplinary Liability of State Civil Servants, 2006, Article 41(1), <https://likumi.lv/ta/en/en/id/136110>, [02.02.2025].

[204] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2024 წლის 24 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-695(კ-24).

მოიაზრებდნენ. ეთიკისა და ქცევის კოდექსის ახალმა მოწესრიგებამ მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი ეთიკისა და ქცევის წესების გააზრებასა და იმპლემენტაციას. საჯარო სამსახურში გამოვლენილი დარღვევების ანალიზი მიუთითებს ძირითად ეთიკურ პრობლემებზე, ესენია, კოლეგიალობა, მინდობილი ქონების პირადი მიზნებისათვის გამოყენება, ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევები. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ეთიკური წესებისა და გამოხატვის თავისუფლების ფარგლები. სოციალური ქსელების ეპოქაში ეთიკური ნორმები გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვის მნიშვნელოვან საფუძვლად შეიძლება იქცეს. დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძველზე სამსახურიდან გაათავისუფლეს მოხელე, რომელმაც დაწესებულების ხელმძღვანელი შეურაცხმყოფელი ტერმინებით მოიხსენია სოციალურ ქსელში. საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ მოცემულ საქმეზე განსაზღვრა მოხელის გამოხატვის თავისუფლების ფარგლები ეთიკური ვალდებულებების პირობებში. სასამართლომ განასხვავა მოხელის მიერ საკუთარი აზრის გამოხატვის სამი პირობითი ჯგუფი: 1. საზოგადოებრივად მნიშვნელოვან საკითხებზე (ყველა მოქალაქის საერთო სტანდარტი), 2. დამსაქმებელი ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობასთან თუ პოლიტიკასთან დაკავშირებით, 3. პირადი ინტერესის მქონე საკითხებზე. პირადი ინტერესის მქონე საკითხებზე აზრის გამოხატვა, ნაკლები საზოგადოებრივი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, უფრო მცირე დაცვით სარგებლობს, ვიდრე საზოგადოებრივად მნიშვნელოვან საკითხებზე, მმართველობის ხარვეზებზე, ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობასთან დაკავშირებით არსებულ პრობლემებზე გამოხატული აზრი.[205] საჯარო დაწესებულებების ვალდებულებაა მოქმედი კანონმდებლობის, ასევე, სასამართლოს მიერ დადგენილი სტანდარტის შესაბამისად, შეაფასონ საჯარო მოსამსახურეთა ქცევა და განახორციელონ შესაბამისი ღონისძიებები. დისციპლინური პასუხისმგებლობა შეიძლება იმ შემთხვევაში იქნეს გამოყენებული თუ მათი ქმედება გავლენას მოახდენს სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებაზე ან საჯარო დაწესებულების ფუნქციონირებაზე.[206]

[205] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2024 წლის 24 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-695(კ-24).

[206] Walsh D. J., Employment Law for Human Resource Practice, Seventh Edition, South-Western, 2023, 850.

საჯარო მოსამსახურეები დღემდე მიუთითებენ ეთიკური ნორმების დარღვევებზე, რომლებიც საჯარო დაწესებულებას რეაგირების მიღმა რჩება, ძირითად შემთხვევაში, ეს უკავშირდება კოლეგიალობის პრინციპის დარღვევას, მაგალითად, საერთო სივრცეში ხმაური, არასწორი ინფორმაციის მიწოდება, საქმიანობაში ხელშეშლა და სხვა.

სახელმწიფოთა გარკვეულ ნაწილში ეთიკის კოდექსების დარღვევაზე ზედამხედველობას, როგორც წესი, სპეციალური დამოუკიდებელი ორგანოები ახორციელებენ, სწორედ ისინი ადგენენ საჯარო მოსამსახურის ქმედებაში გადაცდომის ნიშნებს. კორუფციასთან ბრძოლის და საჯარო სამსახურში ეთიკის კულტურის დანერგვის მიზნით, 2004 წელს თურქეთის საჯარო სამსახურის ეთიკის საბჭო დაარსდა. მისი ერთ-ერთი ფუნქცია პერსონალის საჩივრებისა ან საკუთარი ინიციატივის საფუძველზე, საჯარო მოხელეთა მიერ ეთიკის კოდექსის დარღვევის ფაქტების გამოძიება და გამოკვლევაა.[207] მსგავსი დაწესებულებები ევროპის არაერთ ქვეყანაში ფუნქციონირებს. რაც შეეხება საქართველოს რეალობას, აქ არ არსებობს ანალოგიური ორგანო, შესაბამისი საჯარო დაწესებულება, დისციპლინური წარმოების ფარგლებში თავად აფასებ ქცევის ეთიკურობას და იღებს შესაბამის გადაწყვეტილებას. ძირითად შემთხვევაში პრობლემას ის ქმნის, რომ საჯარო დაწესებულებებს არ აქვთ შესაბამისი კომპეტენცია სათანადოდ შეაფასონ ეთიკური დარღვევები და განახორციელონ მათი მართვის ღონისძიებები. ვინაიდან ეთიკური ნორმები ზოგადი ხასიათია, სპეციალური ცოდნით აღჭურვილი ორგანოს არსებობა ხელს უწყობს ერთგვაროვანი და სწორი პრაქტიკის ჩამოყალიბებას. შეთავსებადი საქმიანობა, დასაშვები გარიგებები, მბრუნავი კარის აკრძალვები და მრავალი სხვა საკითხი სათანადოდ არ ფასდებოდა საჯარო დაწესებულებების მიერ სწორედ შესაბამისი ცოდნის არარსებობის გამო. საჯარო დაწესებულებები დღემდე სხვადასხვაგვარად წყვეტენ საკითხს თუ რამდენად თავსებადია მოხელისათვის ადვოკატის სტატუსი ან ადაპტაციის პროგრამის გავლა. სპეციალიზებული სტრუქტურის არებობა, თუნდაც გარკვეული ვადით, ამგვარ პრობლემებს ნამდვილად მოაწესრიგებდა.

[207] The Law Related to The Establishment Council of Ethics for Public Service and Making Modifications On Some Laws, 2004, <http://www.antalya.gov.tr/kurumlar/antalya.gov.tr/Dosya/etik/5176_en.pdf>, [02.02.2025].

3.3. დანაშაულისა და დისციპლინური გადაცდომის თვისობრივი ნიშანი და შედეგობრივი ზღვარი

საჯარო მოსამსახურეთა ქცევა ზოგჯერ აისახება არა მხოლოდ საჯარო დაწესებულებაზე, არამედ მთლიანად საზოგადოებაზე. ასეთ შემთხვევაში სახელმწიფოს ინტერვენცია სისხლის სამართლის საშუალებით ხორციელდება.[208] კორუფციასთან ბრძოლისა და საჯარო ინტერესის დაცვის მიზნით დისციპლინურ სანქციებს დაემატა სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობის ზომები. სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა სამართლებრივი პასუხისმგებლობის ყველაზე მძიმე ფორმაა. სამოხელეო დანაშაულების ფუნქციას წარმოადგენს საჯარო მოსამსახურეთა დასჯა და მათი პირად ინტერესზე ორიენტირებული ქცევის შეკავება.[209] გერმანიის, საფრანგეთისა და ევროპის სხვა სახელმწიფოები განსაზღვრავენ სამოხელეო დანაშაულების მომწესრიგებელ ნორმებს.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები ისტორიულად სწორედ სისხლის სამართლიდან წარმოიშვა.[210] საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის XXXIX თავი მოიცავს სამოხელეო დანაშაულებს, რომელთა შინაარსის გათვალისწინებით ზოგ შემთხვევაში ძალიან მნიშვნელოვანი და რთულია იმ თვისობრივი ნიშნისა და შედეგობრივი ზღვრის დადგენა, რომლითაც ისინი გაიმიჯნება დისციპლინური გადაცდომისაგან. სამოხელეო დანაშაულების ზემოაღნიშნული თავი პირდაპირ ორიენტირებულია საჯარო ინტერესის დაცვაზე, განსხვავებით სხვა ნორმებისგან, რომელიც არაპირდაპირ იცავენ საზოგადოებრივ ინტერესებს, მაგალითად, მკვლელობა, თავისი არსით ემსახურება ინდივიდუალური უსაფრთხოების დაცვას, თუმცა არაპირდაპირ იცავს საზოგადოებრივ წესრიგსა და უსაფრთხოებას.[211] ამდენად, სისხლისსამართლებრივი კანონმდებლობა სამოხელეო დანაშაულებთან მიმართებით

[208] Opdebeek I., Somer S. D., The legality of a combination of disciplinary and criminal penalties applied to civil servants in the European legal sphere, An impermissible case of double jeopardy or a legitimate conjunction for tackling reprehensible behaviour of public officials? European Human Rights Law Review, 2015, 1.
[209] Cane P., Responsibility in Law and Morality, Hart Publishing, 2002, 264.
[210] Lambrecht, Strafrecht und Disziplinarrecht, 1997, 24-25; Maurach and Zipf, Strafreht Allgemeiner Teil, Teilband 1, 8. წიგნიდან: Jansen O., (Editor), Administrative sanctions is the European Union, Intersentia, 2013, 242.
[211] Cane P., Responsibility in Law and Morality, Hart Publishing, 2002, 264

პირდაპირ თუ არაპირდაპირ იცავს საზოგადოებრივ ინტერესს, რაც გამოიხატება საჯარო ფუნქცია-მოვალეობების ეფექტური შესრულების უზრუნველყოფაში.[212]

OECD-ის თითქმის ყველა სახელმწიფოში დანაშაულს წარმოადგენს კორუფციის აქტიური და პასიური ფორმები, უფრო და უფრო მეტი ქვეყანა კი ახდეს მისი სხვა ფორმების კრიმინალიზაციას, როგორიცაა არაპირდაპირი კორუფცია და კორუფციის მცდელობა. ასევე, იზრდება იმ ქვეყნების რიცხვი, რომელიც სისხლის სამართლის წესით დასჯადად ხდის საჯარო სამსახურის ძირითადი ღირებულებების დარღვევას (მაგალითად, მიუკერძოებლობის პრინციპის).[213] შესაბამისად, თუ პირი ამგვარი ქმედებების გამო შესაძლებელია ადრე ადმინისტრაციულ ან დისციპლინურ პასუხისმგებლობას დაჰქვემდებარებოდა, ახლა უკვე ისჯება სისხლის სამართლის წესით. საქართველოში კორუფციული სამართალდარღვევისათვის, ანუ ქმედებისათვის რომელიც შეიცავს კორუფციის ნიშნებს, გათვალისწინებულია დისციპლინური, ადმინისტრაციული ან სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა.[214] თუმცა პასუხისმგებლობის რომელი ფორმა გამოიყენება ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, სამართლის დაცული სიკეთის, დარღვევის ბუნებისა და სხვა გარემოებების შეფასების საფუძველზე დგინდება.

საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსით გათვალისწინებულია არაერთი სამოხელეო დანაშაული (მათ შორის, კორუფციული), მათგან ზოგიერთის შემადგენლობა არის ცალსახა და არ ქმნის დისციპლინურ გადაცდომისგან მისი გამიჯვნის პრობლემას, ეს არის, მაგალითად, განმარტების, ჩვენების ან დასკვნის მიცემის იძულება,[215] თუმცა ზოგიერთ შემთხვევაში რთულდება პასუხისმგებლობის სახის დადგენა და ასეთი რამდენიმე შემთხვევა განიხილება წინამდებარე თავის ფარგლებში.

სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება და სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტება წარმოადგენს სისხლის სამართლის კოდექსით გათვალისწინებულ სამოხელეო დანაშაულებს[216] და მათზე, როგორც დისციპლინურ

[212] იხ. Cane P., Responsibility in Law and Morality, Hart Publishing, 2002, 265.

[213] Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries, OECD, 2000, 2, <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2000/10/trust-in-government_g1gh1475/9789264187986-en.pdf>, [02.02.2025].

[214] ,,კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი.

[215] სისხლის სამართლის კოდექსის 335-ე მუხლი.

[216] სისხლის სამართლის კოდექსის 332-ე და 333-ე მუხლები.

გადაცდომაზე კანონი მითითებას არ აკეთებს. არსებობენ სახელმწიფოები, სადაც უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება/სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტება დისციპლინური გადაცდომის დეფინიციაში ექცევა, მაგალითად, ხორვატიის კანონმდებლობით, მძიმე დისციპლინურ გადაცდომას წარმოადგენს ძალაუფლების/თანამდებობის ბოროტად გამოყენება/უფლებამოსილების გადამეტება,[217] ამასთან, დანაშაულის შემადგენლობას ქმნის აღნიშნული ქმედება თუ სხვას ზიანს მოუტანს ან მიმართული იქნება რაიმე უპირატესობის მისაღებად.[218] საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული დანაშაულის - სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების ობიექტურ შემადგენლობას ქმნის შემდეგი ელემენტები: ქმედება - უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება, მიზანი - თავისთვის ან სხვისთვის რაიმე გამორჩენის ან უპირატესობის მიღება და შედეგი - ფიზიკური ან იურიდიული პირის უფლების, საზოგადოების ან სახელმწიფოს კანონიერი ინტერესის არსებითი დარღვევა. ამასთან, სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტებისგან განსხვავდება ქმედებისა და მიზნის ელემენტებით, ხოლო შედეგი ორივე დანაშაულისათვის საერთო ინტერესის არსებით დარღვევაში ვლინდება. სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტებისას მოხელე სცილდება მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებს, ხოლო სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება მდგომარეობს მოხელის მიერ საჯარო ინტერესის საწინააღმდეგოდ მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში განხორციელებულ ქმედებასა თუ უმოქმედობაში. შესაბამისად, სწორი სამართლებრივი კვალიფიკაციის დასადგენად უნდა განისაზღვროს: მოხელე მოქმედებდა მისთვის კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში, თუ გასცდა აღნიშნული უფლებამოსილების ფარგლებს.[219] სწორედ მოცემულ სამი ელემენტის კუმულაციური არსებობა ქმნის დანაშაულის შემადგენლობას. მხოლოდ ქმედება, თუ მას არ აქვს შესაბამისი მიზანი და შედეგი შესაძლებელია მოექცეს დისციპლინური გადაცდომის ფარგლებში. აღსანიშნავია, რომ

[217] The Law on Civil Servants, 2024, Article 112, <https://www.zakon.hr/z/108/Zakon-o-dr%C5%BEavnim-slu%C5%BEbenicima>, [02.02.2025];

[218] The Criminal Code, Article 291, 2024, <https://www.zakon.hr/z/98/Kazneni-zakon>, [02.02.2025];

[219] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს სისხლის სამართლის საქმეთა პალატის 2022 წლის 31 ივლისის განაჩენი საქმეზე №2კ-366ა3.-22.

შედეგი, რაც გულისხმობს ფიზიკური ან იურიდიული პირის უფლების, საზოგადოების ან სახელმწიფოს კანონიერი ინტერესის დარღვევას არის შეფასებითი, რომელიც დადგენილი უნდა იყოს კონკრეტული საქმის ყველა გარემოების გათვალისწინებით. ასეთი შედეგი შეიძლება გამოიხატოს სახელმწიფოს ფუნქციონირების შეფერხებაში, ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის ზიანის მიყენებაში, მნიშვნელოვან მატერიალურ ზიანში და სხვა. შესაბამისად, თუ არაარსებითი ზიანია სახეზე, ნიშნავს რომ არ არის დანაშაული. ასეთ დროს პირი არ ექვემდებარება სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას და მის მიმართ შესაძლებელია პასუხისმგებლობის სხვა ფორმის გამოყენება, მათ შორის, დისციპლინური პასუხისმგებლობის. უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკის ანალიზი აჩვენებს, რომ სასამართლოს წინასწარგანსაზღვრული კრიტერიუმები არ აქვს ზიანის სიმძიმის (არსებითია თუ არა ის) შესაფასებლად და იგი ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, არსებული გარემოებებიდან გამომდინარე აფასებს მას.

სისხლის სამართლის კოდექსის 342-ე მუხლის შესაბამისად, დანაშაულს წარმოადგენს სამსახურებრივი გულგრილობა, რაც გულისხმობს მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ თავისი სამსახურებრივი მოვალეობის შეუსრულებლობას ან არაჯეროვნად შესრულებას მისდამი დაუდევარი დამოკიდებულების გამო, რამაც ფიზიკური ან იურიდიული პირის უფლების, საზოგადოების ან სახელმწიფოს კანონიერი ინტერესების არსებითი დარღვევა გამოიწვია.[220] ამასთან, დისციპლინურ გადაცდომას წარმოადგენს სამსახურებრივი მოვალეობების განზრახ ან გაუფრთხილებლობით შეუსრულებლობა. შესაბამისად, გასაანალიზებელია მათი გამიჯვნის საკითხი. ამ შემთხვევაში ქმედების კვალიფიკაციისათვის არსებითი ელემენტია შედეგი - ,,ინტერესების არსებითი დარღვევა“. ისევე როგორც სხვა ზემოაღნიშნულ შემთხვევებში შედეგის ბუნება ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში დგინდება, მაგალითად, ეს შეიძლება იყო გარემოებების სათანადოდ გამოკვლევის გარეშე, არასწორ ფაქტობრივ გარემოებებზე დაფუძნებული გადაწყვეტილება, რომლითაც სახელმწიფოს მიადგა ქონებრივი ზიანი, მოქალაქის საკუთრების უფლების დაირღვევა და სხვა. ამასთან, დისციპლინური გადაცდომა შეიძლება ჩადენილ იქნეს განზრახვით, მაშინ როდესაც სამსახურებრივი

[220] სისხლის სამართლის კოდექსის 342-ე მუხლი.

გულგრილობა მხოლოდ გაუფრთხილებლობაში გამოიხატება. აღსანიშნავია, რომ თუ მოხელე არ ასრულებს ან არაჯეროვნად ასრულებს თავის სამსახურებრივ უფლებამოსილებას გამოუცდელობის, უცოდინარობის ან არასათანადო კვალიფიკაციის მიზეზით და არა სამსახურებრივი საქმიანობისადმი გულგრილი დამოკიდებულების გამო, მისი ქმედება არ შეიძლება დაკვალიფიცირდეს სამსახურებრივ გულგრილობად. სათანადო პირობების არსებობისას მის მიმართ შეიძლება გამოყენებული იქნეს დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიება.[221] ამდენად, სამსახურებრივი მოვალეობების გაუფრთხილებლობით შეუსრულებლობის თანმდევი შედეგის სიმძიმე განსაზღვრავს პასუხისმგებლობის სახეს.

კორუფციულ ქმედებები, ქრთამის მიღება-გაცემა[222] და კანონით აკრძალული საჩუქრის მიღება[223], როგორც წესი, სისხლის სამართლის ფარგლებში ექცევა.

,,კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-20 მუხლის მე-5 პუნქტი ადგენს, რომ ,,იმ საჯარო მოსამსახურის მიერ, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად ექვემდებარება დისციპლინურ პასუხისმგებლობას, ამ კანონით გათვალისწინებული მოთხოვნის განზრახ ან გაუფრთხილებლობით დარღვევა, თუ ეს ქმედება დანაშაული ან ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა არ არის, იწვევს საჯარო მოსამსახურის დისციპლინურ პასუხისმგებლობას კანონით დადგენილი წესით. აღნიშნული ნორმა არის ძალიან მნიშვნელოვანი და გამორიცხავს პირის მიმართ პასუხისმგებლობის ზომის გამოუყენებლობას, თუ კი მან გარკვეული სახის სამართალდარღვევა ჩაიდინა.

კორუფციასთან დაკავშირებული დარღვევების პრევენციისა და გამოვლენის თვალსაზრისით საქართველოს მსგავს რეგულაციების ითვალისწინებს აზერბაიჯანის კანონმდებლობაც, კერძოდ, კორუფციასთან დაკავშირებული დარღვევებისას შესაძლებელია დადგინდეს დისციპლინური, სამოქალაქო ადმინისტრაციული ან სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა.[224] ,,საჯარო სამსახურის შესახებ“ აზერბაიჯანის კანონი კი ადგენს, რომ თუ კონკრეტული დარღვევებისას არ დადგინდა

[221] ლეკვეიშვილი მ., მამულაშვილი გ., გვენეტაძე ნ., თოდუა ნ., მუმლაძე დ., სისხლის სამართლის კერძო ნაწილი, წიგნი III, მე-4 გამოცემა, მერიდიანი, 2012, 240.
[222] სისხლის სამართლის კოდექსის 338-339 მუხლები.
[223] იქვე, 340-ე მუხლი.
[224] იხ. The Law of the Republic of Azerbaijan on Combating Corruption, 2004, Article 10.1, <https://mia.gov.az/en/legislation/1/view/8/>, [02.02.2025].

სისხლისსამართლებრივი ან ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა მოხელეს დაეკისრება დისციპლინური პასუხისმგებლობა.[225] საკითხის ამგვარი მოწესრიგების პირობებში მოხელის მიერ ჩადენილ სამართალდარღვევას, ყოველთვის მოჰყვება შესაბამისი პასუხისმგებლობა, კერძოდ, თუ პირი არ დაეკისრება სისხლისსამართლებრივი ან ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა, შესაბამისი, გარემოებების არსებობისას მისი ქმედება შეიძლება ჩაითვალოს დისციპლინურ გადაცდომად.

დისციპლინური გადაცდომისა და დანაშაულის გამიჯვნის მიზნებისათვის მნიშვნელოვანია, რომ სამოხელეო დანაშაულები, როგორც წესი, არიან ე.წ შედეგიანი დანაშაულები და ძირითადად დამდგარი შედეგის მიხედვით განისაზღვრება პასუხისმგებლობის კონკრეტული სახე. სისხლის სამართლის სამართალდარღვევას, გააჩნია საზოგადოებრივად საშიში ხასიათი (ხელყოფს საერთო საზოგადოებრივ კეთილდღეობას) და არსობრივად განსხვავდება დისციპლინური გადაცდომისაგან.[226] დისციპლინური გადაცდომისა და დანაშაულის გამიჯვნის კრიტერიუმად ასევე იყენებენ პასუხისმგელობის ზომებს, თუმცა აღნიშნული ვერ უზრუნველყოფის დარღვევის ბუნების დადგენას საწყის ეტაპზე. დისციპლინური გადაცდომა ასევე განსხვავდება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევებისაგან. ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა დგება საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების დარღვევისათვის[227] და მისი არსებობის საფუძველს არ წარმოადგენს სამოხელეო შრომითსამართლებრივი ურთიერთობა, ისეთი სამართალდარღვევების შემთხვევაშიც კი, როგორიცაა, მაგალითად, სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელების საშუალების არასწორად შერჩევა ან სახელმწიფო შესყიდვის ხელოვნურად დაყოფა.

საჯარო მოსამსახურეთა სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა, ისევე როგორც დისციპლინური პასუხისმგებლობა მათი ანგარიშვალდებულების გამოხატულებაა.

---

[225] The Law of the Republic of Azerbaijan on Civil Service, 2000, Article 25.11, <https://www.stat.gov.az/menu/3/Legislation/civil_service_en.pdf >, [02.02.2025].

[226] ხარშილაძე ი., ადმინისტრაციული გადაცდომისა და სისხლის სამართლის დანაშაულის გამიჯვნის სამართლებრივი პრობლემები, ადმინისტრაციული სამართალი, სამეცნიერო-პოპულარული ჟურნალი, 2/2016, 68.

[227] ჩახუნაშვილი ო., ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმის წარმოების თავისებურებები, სადისერტაციო ნაშრომი, თბილისი, 2020; 33-34.

4. დისციპლინური გადაცდომის სახეები

ყველაზე გავრცელებული კლასიფიკაციის მიხედვით განასხვავებენ მსუბუქ და მძიმე დისციპლინურ გადაცდომებს. დისციპლინური გადაცდომის სახეებად დაყოფის საფუძველს, როგორც წესი, წარმოადგენდეს თვისობრივი ნიშანი ან/და შედეგობრივი ზღვარი, რაც კონკრეტულ დარღვევას ახასიათებს ან/და ახლავს.

დანაშაულისაგან განსხვავებით დისციპლინური გადაცდომის კონკრეტული სახეების ამომწურავ ჩამონათვალს არცერთი საკანონმდებლო აქტი არ შეიცავს. ზოგიერთი სახელმწიფოს (მათ შორის, ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების) კანონმდებლობა საერთოდ არ იცნობს დისციპლინური გადაცდომების კლასიფიკაციას.[228]

4.1. დისციპლინური გადაცდომის სახეების ფაქტობრივი და სამართლებრივი კრიტერიუმები

1997 წლის 31 ოქტომბრის ,,საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი 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 გარეშეც, თუ იგი უხეშად დაარღვევს სამსახურებრივ მოვალეობებს. საკითხის ამგვარმა მოწესრიგებამ პრაქტიკაში დაამკვიდრა ,,უხეში დისციპლინური გადაცდომის“ ცნება, რომელიც წარმოადგენდა მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველს. თუმცა ფაქტობრივად რა იგულისხმებოდა ამ ტერმინის ქვეშ ყველა ინდივიდუალურ შემთხვევაში საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის შეფასების თავისუფლების სფეროს წარმოადგენდა.

კანონის 85-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი დისციპლინური გადაცდომის ზოგად დეფინიციას ადგენს და გამოყოფ სამი სახის გადაცდომას. თითოეული მათგანი განსხვავებული ბუნებისაა. შესაბამისად, გამოიყოფა სამსახურებრივ ვალდებულებებთან დაკავშირებული გადაცდომები, ზიანის მიყენების/შესაბამისი

[228] იხ. The Law on the Statute of civil servants, 1999, Chapter VIII, http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/200811, [05.09.2025].

საფრთხის შედეგად წარმოშობილი გადაცდომები და ეთიკისა და ქცევის ზოგად წესებთან დაკავშირებული გადაცდომები. კანონი ასევე, განასხვავებს მსუბუქ და მძიმე დისციპლინურ გადაცდომებს და numerus clausus პრინციპით - ამომწურავად განსაზღვრავს მძიმე დისციპლინურ გადაცდომებს, რადგან მათ გაცილებით მძიმე სამართლებრივი შედეგები შეიძლება დაუკავშირდეს საჯარო მოსამსახურისათვის (მათ შორის, სამსახურიდან გათავისუფლება).[229] რაც შეეხება მსუბუქ დისციპლინურ გადაცდომებს, საქართველოს კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს მათ ჩამონათვალს. ამ შემთხვევაში მოქმედებს პრინციპი - მსუბუქი დისციპლინური გადაცდომაა ის, რაც არ წარმოადგენს მძიმე დისციპლინურ გადაცდომას. დისციპლინური გადაცდომა ითვლება მძიმედ, როდესაც:

- დისციპლინურმა გადაცდომამ გამოიწვია დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის რეპუტაციის შელახვა, რაც გამორიცხავს ამ პირის მიერ მომავალში სამსახურებრივ მოვალეობათა ჯეროვან შესრულებას;
- დისციპლინური გადაცდომის შედეგად ზიანი მიადგა საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას;
- დისციპლინური გადაცდომის შედეგად მნიშვნელოვანი მატერიალური ზიანი მიადგა საჯარო დაწესებულებას;
- დისციპლინური გადაცდომის შედეგად ზიანი მიადგა საჯარო დაწესებულებაში მომუშავე სხვა საჯარო მოსამსახურეს, მესამე პირს ან საჯარო ინტერესს;
- მოხელემ უარი თქვა ამ კანონით გათვალისწინებულ შეფასებაზე;
- დისციპლინური პასუხისმგებლობის მქონე პირმა ჩაიდინა ახალი დისციპლინური გადაცდომა. [230]

აღნიშნული ჩამონათვალი შეიცავს მძიმე დისციპლინური გადაცდომის მხოლოდ ორ კონკრეტულ შემადგენლობას, როგორიცაა: 1. საჯარო მოხელის უარი კანონით გათვალისწინებულ შეფასებაზე და 2. დისციპლინური პასუხისმგებლობის მქონე პირის მიერ დისციპლინური გადაცდომის განმეორებით ჩადენა, სხვა

[229] კანონის 85-ე მუხლის მესამე პუნქტი;
[230] კანონის 85-ე მუხლის მესამე პუნქტი;

შემადგენლობები არის ზოგადი და მოიცავს შეფასებითი ხასიათის მითითებებს.[231] მაგალითისთვის, ზიანის მიყენების ფაქტი ან მისი წარმოშობის საშიშროება ცალსახად წარმოადგენს ქმედების დისციპლინურ გადაცდომად კვალიფიკაციის საფუძველს,[232] მნიშვნელოვანი ზიანის მიყენება კი მძიმე დისციპლინურ გადაცდომად მიჩნევის პირობას. მოცემულ შემთხვევაში არ არის განსაზღვრული თუ რა იგულისხმება მნიშვნელოვან ზიანში და იგი ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა გადაწყდეს. ამდენად, ქმედების მძიმე დისციპლინურ გადაცდომად მიჩნევის საკითხი კვლავ საჯარო დაწესებულების შეფასების ფარგლებში ექცევა. განჭვრეტადობისა პრინციპისა და საჯარო მოსამსახურეთა უფლებების დაცვის თვალსაზრისით, რა თქმა უნდა, მიზანშეწონილია ,,მნიშვნელოვანი მატერიალური ზიანის“ რაოდენობრივი გამოსახვა. ლატვიაში მნიშვნელოვან მატერიალურ ზიანად ითვლება დისციპლინური გადაცდომის შედეგად გამოწვეული მატერიალური ზიანი, რომლის ოდენობა დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის დღეს აღემატება 5 თვის მინიმალურ ხელფასს.[233]

შეფასებითი ცნებები წარმოშობს არაერთგვაროვანი პრაქტიკისა და საჯარო მოსამსახურის ინტერესების დარღვევის საფრთხეს, თუმცა ამავე დროს სამართლიანი და მოქნილი გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობასაც იძლევა.[234] დისციპლინური გადაცდომების ამომწურავი ჩამონათვალი, მისი დეტალური გაწერა უპირობოდ არ შეიძლება მიჩნეულ იქნეს საკითხის მოწესრიგების საუკეთესო გადაწყვეტად. ერთ-ერთი კვლევის ფარგლებში წარმოდგენილი იქნა მძიმე და მსუბუქი დისციპლინური გადაცდომების ამომწურავი ჩამონათვალი,[235] კერძოდ, მძიმე

---

[231] საქართველოს იურისტთა ასოციაციის 2015 წლის ანგარიში, დისციპლინური პასუხისმგებლობა საჯარო სამსახურში - კანონმდებლობა, ადმინისტრაციული და სასამართლო პრაქტიკა, თბილისი, 2016, 12, <https://gyla.ge/files/news/2016%20%E1%83%AC%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%9D%E1%83%AA%E1%83%94%E1%83%9B%E1%83%90/disciplina_geo.pdf>, [02.02.2025].

[232] კანონის 85-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,ბ“ ქვეპუნქტი.

[233] The Law On Disciplinary Liability of State Civil Servants, 2006, Article 15(1), https://likumi.lv/ta/en/en/id/136110, [02.02.2025].

[234] იხ. ციპელიური რ., იურიდიული მეთოდების მოძღვრება, მეათე გადამუშავებული გამოცემა, ბეკის გამომცემლობა, 2006, 137.

[235] იხ. ცუხიშვილი ნ., საქართველოს იურისტთა ასოციაციის 2015 წლის ანგარიში, დისციპლინური პასუხისმგებლობა საჯარო სამსახურში - კანონმდებლობა, ადმინისტრაციული და სასამართლო პრაქტიკა, თბილისი, 2016, 12, <https://gyla.ge/files/news/2016%20%E1%83%AC%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%92%

დისციპლინურ გადაცდომად მიჩნეულ იქნა არაზუსტი ინფორმაციის ან მონაცემების მიწოდება გადაწყვეტილების მიღებაზე უფლებამოსილი პირისათვის, ასევე, არაკვალიფიციური მომსახურების გაწევა და სხვ. ანალოგიური საკანონმდებლო რეალობის არსებობისას საჯარო დაწესებულება შეზღუდულია საკანონმდებლო დათქმებით. იმ შემთხვევაში თუ საჯარო მოსამსახურემ არაზუსტი ინფორმაცია მიაწოდა ხელმძღვანელს მნიშვნელოვანია დისციპლინური წარმოების ეტაპზე შეფასდეს დამდგარი შედეგი, გადაცდომის ჩამდენი საჯარო მოსამსახურის სუბიექტური დამოკიდებულება, სხვა გარემოებები და ისე იქნეს მიღებული გადაწყვეტილება გადაცდომის სახესთან დაკავშირებით. უფლებების დაცვის მიზნიდან გამომდინარე, დისციპლინური გადაცდომების ნორმატიული დეფინიცია საჯარო მოსამსახურეს უნდა აძლევდეს დასაშვები და აკრძალული ქმედებების პროგნოზირების საშუალებას. ამასთანავე, მოხელის უფლებების დაცვისათვის მნიშვნელოვანია წარმოებასამართლებრივი უფლებები და გარანტიები, რაც საჯარო დაწესებულებების თვითნებური გადაწყვეტილებების რისკებს შეამცირებს. ასეთი გარანტიების არსებობისას, შეფასებითი კატეგორიები და განუსაზღვრელი ცნებები, რომლებიც დისციპლინური გადაცდომის კონკრეტულ სახეებს განსაზღვრავს, წარმოშობს სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას.

ადმინისტრაციული და სასამართლო პრაქტიკა აჩვენებს, რომ დისციპლინური გადაცდომის კონკრეტული სახის დადგენა გარკვეულ სირთულეებს უკავშირდება, არის შემთხვევები, როდესაც დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი კომისიის წევრთა აზრებიც კი ვერ ჯერდება დარღვევის სიმძიმესა და ხარისხთან დაკავშირებით.[236] უკანასკნელი პერიოდის გამოცდილება აჩვენებს, რომ აზრის გამოხატვის თავისუფლებაში ჩარევის პროპორციულობის უზრუნველსაყოფად, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ეთიკისა და ქცევის წესების დარღვევების სიმძიმისა და ხარისხის სათანადოდ შეფასება არა მხოლოდ ფორმალური თვალსაზრისით, არამედ რეალურად დამდგარი შედეგის ან შექმნილი რისკის გათვალისწინებით.[237]

E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%9D%E1%83%AA%E1%83%94%E1%83%9B%E1%83%90/disciplina_geo.pdf>;

[236] იხ. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2024 წლის 20 ნოემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-1000(კ-22).

[237] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2024 წლის 24 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-695(კ-24).

რეპუტაციული ზიანი და საზოგადოების ნდობაზე ნეგატიური გავლენა დარღვევის მძიმე დისციპლინურ გადაცდომის მიჩნევის მნიშვნელოვან სტანდარტს ქმნის.

დისციპლინური გადაცდომები, მის ბუნებიდან გამომდინარე, მოითხოვს მრავალმხრივ ანალიზს, ცალსახა საკანონმდებლო მიდგომა ვერ უზრუნველყოფს სამართლიანი და თანაზომიერი გადაწყვეტილების მიღებას. სამსახურში 1 საათით დაგვიანებას შესაძლებელია მოჰყვეს აბსოლუტურად განსხვავებული სამართლებრივი შედეგები, მაგალითად, თუ ცხელი ხაზის თანამშრომელმა 1 საათი დააგვიანა სამსახურში და აღმოჩნდა, რომ ამ ერთი საათის განმავლობაში ზარი მის ტელეფონზე არ შესულა, ანუ მის ქმედებას ნეგატიური შედეგები, გარდა იმისა, რომ შიდა დისციპლინა დაირღვა, არ მოჰყოლია, ჩაითვლება მსუბუქ დისციპლინურ გადაცდომად. იგივე ქმედება, თუ მას ჩაიდენს პროტოკოლის თანამშრომელი, რომელიც ვერ დახვდა უცხო ქვეყნის წარმომადგენელს, აბსოლუტურად სხვა სიმძიმის მატარებელი იქნება. საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ მძიმე დისციპლინურ გადაცდომად მიიჩნია სამსახურში დაახლოებით 2 თვის განმავლობაში გამოუცხადებლობა და ხელმძღვანელისათვის შესაბამისი ინფორმაციის შეუტყობინებლობა, მიუხედავად იმისა, რომ გამოუცხადებლობა უკავშირდებოდა საჯარო მოხელის დის გარდაცვალებას. საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ აღნიშნა, რომ არ დგინდებოდა საჯარო მოხელის მიერ სამსახურებრივ მეილის შემოწმებისა და სამსახურში გამოცხადებაში ხელისშემშლელი, მისი ნებისგან დამოუკიდებელი გარემოებები. სამსახურში დროულად გამოცხადებით კი მას შეეძლო შეესრულებინა კანონით გათვალისწინებული ვალდებულება და მოხელის შესაფასებლად საჭირო დოკუმენტაციის დამსაქმებლისთვის წარდგენა.[238]

4.2. დისციპლინური გადაცდომების მოწესრიგების ევროპული სტანდარტი

ევროკავშირის შედარებით ახალი წევრი სახელმწიფოების კანონმდებლობის ანალიზი აჩვენებს, რომ დისციპლინური გადაცდომების დეტალური რეგლამენტაცია არ არის საკითხის მოწესრიგების უალტერნატივო გზა.

[238] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2024 წლის 24 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-749(კ-24).

ხორვატიის კანონმდებლობა განასხვავებს მსუბუქ და მძიმე დარღვევებს და კონკრეტული ქმედებების ჩამოთვლით მიჯნავს მათ. ხორვატიაში მსუბუქი დისციპლინური გადაცდომებია სამსახურში ხშირი დაგვიანება ან სამსახურის ადრე დატოვება, სამსახურში არასაპატიო მიზეზით (დაუსაბუთებლად) ერთ საათზე მეტი ხნით დაგვიანება, შესვენების დროის დამატებით გამოყენება არასაპატიო მიზეზით (დაუსაბუთებლად), სამუშაო ადგილის დატოვება ხელმძღვანელის ნებართვის გარეშე, დოკუმენტაციის არასათანადო შენახვა, სამსახურის დაუსაბუთებლად გაცდება 1 დღის განმავლობაში, ეთიკის ისეთი დარღვევები, რომლებიც არ აზიანებს სამსახურის რეპუტაციას, დაუსაბუთებლად სამსახურებრივი ვალდებულებების შეუსრულებლობა ან არადროული შესრულება და სხვა. კანონი განსაზღვრავს, რომ სხვა მსუბუქი გადაცდომები შეიძლება დადგინდეს კანონით, კანონქვემდებარე აქტით ან შიდაუწყებრივი დოკუმენტით საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ.[239] მძიმე დისციპლინურ გადაცდომად ითვლება სამსახურებრივი ვალდებულებების შეუსრულებლობა და არადროული შესრულება, არაკანონიერი საქმიანობა, არასწორი ინფორმაციის მიწოდება, რომელიც გავლენას ახდენს უფლებამოსილი ორგანოების გადაწყვეტილების მიღებაზე ან იწვევს სხვა ნეგატიურ შედეგებს, თანამდებობის ბოროტად გამოყენება ან უფლებამოსილების გადამეტება, დაუსაბუთებლად ბრძანების შესრულებაზე უარის თქმა, მინდობილი ქონების არამიზნობრივი გამოყენება, საიდუმლო მონაცემების უნებართვო გამჟღავნება, უკიდურესად უხეში ან შეუსაბამო ქცევა,[240] საჯარო მოსამსახურეთა ეთიკის კოდექსის საწინააღმდეგო ქმედება, რომელიც აზიანებს სამსახურის რეპუტაციას, სამსახურის დაუსაბუთებელი გაცდენა ზედიზედ ორიდან ოთხ დღემდე და სხვა. მძიმე დისციპლინური გადაცდომა, მსუბუქისგან განსხვავებით შეიძლება განისაზღვროს მხოლოდ კანონით.[241] მოცემული დეტალური საკანონმდებლო მოწესრიგების პირობებში არის დარღვევები, რომელთა სახის განსაზღვრა ავტომატურად არის შესაძლებელი, შეფასებითი კატეგორიების გარეშე, მაგალითად, თუ ფაილების, მონაცემების ან სხვა მინდობილი დოკუმენტაციის

[239] The Law on Civil Servants, 2024, Article 111, <https://www.zakon.hr/z/108/Zakon-o-dr%C5%BEavnim-slu%C5%BEbenicima>, [02.02.2025];

[240] კანონი თავადვე განმარტავს მოცემული ქმედების შინაარს, კერძოდ, უკიდურესად უხეშ და შეუსაბამო ქცევაში იგულისხმება მუქარა, ფიზიკური შეურაცხყოფა, სექსუალური შევიწროება, არასასურველი ფიზიკური კონტაქტი.

[241] The Law on Civil Servants, 2024, Article 112, <https://www.zakon.hr/z/108/Zakon-o-dr%C5%BEavnim-slu%C5%BEbenicima>, [02.02.2025];

არასწორად შენახვა მსუბუქი დისციპლინური გადაცდომაა, მძიმე დისციპლინური გადაცდომას წარმოადგენს არასწორი ინფორმაციის მიწოდება, რომელიც გავლენას ახდენს კომპეტენტური ორგანოების მიერ გადაწყვეტილების მიღებაზე ან იწვევს სხვა უარყოფით შედეგებს, სამსახურში ერთი დღით არასაპატიო გამოუცხადებლობა მსუბუქი გადაცდომად ითვლება, მაშინ როდესაც 2-დან 4 დღემდე სამსახურში გამოუცხადებლობა მძიმე გადაცდომაა. მძიმე გადაცდომას, ასევე, წარმოადგენს ეთიკის წესების დარღვევა, რომელმაც ზიანი მიაყენა საჯარო სამსახურის რეპუტაციას, ხოლო ქმედება თუ საჯარო სამსახურის რეპუტაციას ზიანს არ აყენებს მსუბუქ დისციპლინური გადაცდომას წარმოადგენს. ამგვარი მიდგომის პირობებში არის გადაცდომების მნიშვნელოვანი ნაწილი, რომლის ბუნების (მსუბუქია თუ მძიმე) დადგენა კვლავ შესაბამისი ორგანოს შესაფასებელი და გადასაწყვეტი ხდება, მაგალითად, სამსახურებრივი ვალდებულებების შეუსრულებლობა შეიძლება წარმოადგენდეს როგორც მძიმე, ისე მსუბუქ დისციპლინურ გადაცდომად. ხორვატია კარგია მაგალითია იმისა, რომ დეტალური მოწესრიგების მცდელობის მიუხედავად ფაქტობრივად შეუძლებელია შეფასებითი კატეგორიების გარეშე დადგინდეს დისციპლინური გადაცდომის სახეები.

განსხვავებულია გერმანული მოდელი, რომელიც კონკრეტულ ქმედებებს არ ჩამოთვლის და ზოგად პრინციპებს ადგენს დისციპლინური გადაცდომების კლასიფიკაციისათვის. ფედერალური დისციპლინური აქტის მე-13 მუხლით განსაზღვრულია, რომ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა განისაზღვრება გადაცდომის სიმძიმის მიხედვით. გადაწყვეტილების მიღებისას მხედველობაში მიიღება საჯარო მოსამსახურის პიროვნული მახასიათებლები და დისციპლინური გადაცდომის გავლენა საზოგადოების/დამსაქმებლის ნდობის ხარისხზე. მოცემული მუხლი განასხვავებს მცირე, ზომიერ და მძიმე დისციპლინურ გადაცდომებს, რაც იმიჯნება ნდობის ხარისხის დაკარგვის მიხედვით.[242] გერმანული მიდგომის მთავარი არსი ნორმის სტრუქტურიდანაც იკითხება. ამგვარი რეგულირებით კანონმდებლის მიზანია, განსაზღვროს კრიტერიუმები, რაც უზრუნველყოფს ერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბებასა და პროპორციული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრას. დისციპლინური გადაცდომის სახეებს დეტალურად არ ადგენს

[242] Bundesdisziplinargesetz, 2001, §13, <https://www.gesetze-im-internet.de/bdg/BJNR151010001.html>, [02.02.2025].

არც რუმინეთის, იტალიის, ლატვიის, ესტონეთის, სკანდინავიის ქვეყნების კანონმდებლობა. შესაბამისად, ევროპული სტანდარტი არ არის ერთგვაროვანი.

იტალიაში, სადაც კარიერული სისტემის შემდგომ ყალიბდება სახელშეკრულებო მოდელის საჯარო სამსახური, დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხები მოწესრიგებულია არა მხოლოდ საჯარო კანონმდებლობით, არამედ შრომისა და სამოქალაქო კანონმდებლობით და კოლექტიური ხელშეკრულებებით. ადმინისტრაციული კანონმდებლობა ადგენს გადაცდომის ზოგად განმარტებას და განსაზღვრავს შემთხვევებს, როდესაც შესაძლებელია დისციპლინური პასუხისმგებლობის სახით სამსახურიდან გათავისუფლება იქნეს გამოყენებული.[243]

მნიშვნელოვანია, რომ კანონმა, ისე როგორც ეს ხორვატიაშია, დაადგინოს საჯარო დაწესებულების უფლებამოსილება მსუბუქი დისციპლინური გადაცდომების შიდა მოწესრიგების დოკუმენტებით განსაზღვრასთან დაკავშირებით. ასეთ შემთხვევაში საჯარო მოსამსახურისათვის გაცილებით მარტივი იქნება მისი ქმედებების თანმდევი შედეგების პროგნოზირება. დღეს არსებული პრაქტიკით საჯარო სამსახურში იშვიათად გამოიყენება ამგვარი მიდგომა, ძირითადად, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების (რომლებზეც კანონი არ ვრცელდება) შინაგანაწესებშია გაწერილი კონკრეტული დისციპლინური გადაცდომები.

[243] Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, Articolo 55-quater, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2001-03-30;165>, [05.02.2025].

5. დისციპლინური წარმოება

საჯარო სამსახურში სავარაუდო დისციპლინურ გადაცდომებზე რეაგირების ფორმალური და არაფორმალური მექანიზმები არსებობს. არაფორმალური მექანიზმად შეიძლება მიჩნეულ იქნეს უშუალო უფროსის მიერ სავარაუდო დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის ინფორმირება, მოწოდება ან/და გაფრთხილება, პიროვნული კონფლიქტების მოგვარება. რაც შეეხება ფორმალურ მექანიზმს, მას წარმოადგენს დისციპლინური წარმოება. დისციპლინური წარმოება, ეს არის საჯარო დაწესებულების საქმიანობა, რომელიც მიმართულია დისციპლინური გადაცდომის არსებობის/არარსებობის დადგენისა და საჯარო მოსამსახურისათვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების ან მისგან [პასუხისმგებლობისაგან] გათავისუფლებისაკენ.

დისციპლინური წარმოება ადმინისტრაციული წარმოებას წარმოადგენს და არსობრივად ითვალისწინებს იმ პრინციპებსა და ღირებულებებს, რაც ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლით არის განმტკიცებული. ადმინისტრაციულ წარმოებას აქვს ინსტრუმენტული და არაინსტრუმენტული ფუნქცია. არაინსტრუმენტული ფუნქცია ვლინდება იმაში, რომ თავად ადმინისტრაციულ პროცედურებს ენიჭება მნიშვნელობა და არა მის შედეგად მიღებულ საბოლოო გადაწყვეტილებას. მოცემული ფუნქციის ფარგლებში შეიძლება გამოიყოს შემდეგი მნიშვნელოვანი საკითხები:

1. პირადი ღირსების დაცვა (ღირსების დაცვის მიდგომა მომდინარეობის კანტის იდეებიდან).[244]
2. მოქალაქეთა მონაწილეობის ხელშეწყობა (მაგალითად, ზოგჯერ ასოცირდება თანამონაწილეობითი დემოკრატიის თაობაზე ჰაბერმასის იდეებთან).[245]
3. გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდა.[246]

[244] P.P. Craig, Procedures and Administrative Decision-making: A Common Law Perspective, 5 Eur. Rev. Pub. L. 55 (1993), სტატიიდან: Ponce J., Good Administration and Administrative Procedures, Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 12, Iss. 2, 2005, 552;

[245] Rafael Rubio, Los Grupos de Presión 100 (2003), სტატიიდან: Ponce J., Good Administration and Administrative Procedures, Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 12, Iss. 2, 2005, 552.

[246] Denis Galligan, Principal Institutions and Mechanisms of Accountability, in Comprehensive Legal and Judicial Development 31 (Rudolf V. Van Puymbroeck ed., 2001); Carol Harlow, Accountability in the European Union 159 (2002), სტატიიდან: Ponce J., Good Administration and Administrative Procedures, Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 12, Iss. 2, 2005, 552.

4. ლეგიტიმურობის ზრდა.[247]

რაც შეეხება ინსტრუმენტულ ფუნქციას, ამ თვალსაზრისით, ადმინისტრაციული წარმოება უზრუნველყოფს არსებითი შედეგის (საბოლოო გადაწყვეტილების) სისწორეს. იგი სასარგებლოა პირის უფლებებისა და ინტერესების დასაცავად (პროცედურა წარმოადგენს კანონიერ ,,ფარს“), ასევე, ხელს უწყობს კარგი მმართველობის განხორციელებას, მიღებული გადაწყვეტილებების ხარისხს, განსაკუთრებით კი დისკრეციული უფლებამოსილების არსებობისას.[248]

დისციპლინური წარმოების ფარგლებში გათვალისწინებული პროცედურების დაცვის მნიშვნელობა არაერთხელ აღნიშნა ECtHR-ს მიერ სწორედ ადამიანის უფლებების დაცვის კონტექსტში.[249] გარდა იმისა, რომ კანონმდებლის მიერ დადგენილი წესები, სტანდარტები და პროცედურები ხელს უწყობს სამართლიანობას, ღიაობას და ანგარიშვალდებულებას,[250] ასევე, ქმნის საჯარო მოსამსახურის უფლებების დაცვის გარანტიებს. დისციპლინური პასუხისმგებლობის დუალისტური ბუნებიდან გამომდინარე დისციპლინური გადაცდომის გამოვლენასთან დაკავშირებული პროცედურის სრულყოფილად ჩატარების ვალდებულება, ერთი მხრივ, საჯარო წესრიგის, ხოლო, მეორე მხრივ, კერძო პირის უფლების დაცვის მიზანს უნდა ემსახურებოდეს.[251] [252]

1997 წლის 31 ოქტომბრის ,,საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი არ ითვალისწინებდა დისციპლინური წარმოების საკითხებს. საჯარო დაწესებულებები პასუხისმგებლობის ამ ფორმის გამოყენებისას გადაწყვეტილებას საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების გზით იღებდნენ. ხშირ შემთხვევაში კი ამას მხოლოდ

---

[247] Niklas Luhmann, Legitima Durch Verfahren (1969), სტატიიდან: Ponce J., Good Administration and Administrative Procedures, Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 12, Iss. 2, 2005, 553.

[248] Lord Millet, The Right to Good Administration in European Law, 47 Pub. L. 309, 310 (2002), სტატიიდან: Ponce J., Good Administration and Administrative Procedures, Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 12, Iss. 2, 2005, 553.

[249] იხ. Buckley v. the United Kingdom, 1996, ECtHR, §53, Reports of Judgments and Decisions 1996-IV; McMichael v. United Kingdom, 1995, ECtHR, 57; Chapman v. United Kingdom, 2001, ECtHR, 71–72.

[250] Cox R. W., Ethics and Integrity in Public Administration Concepts and Cases, 1st Edition, M.E. Sharpe, 2009, 13.

[251] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2023 წლის 22 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-723(კ-22).

[252] სახელმწიფოთა ნაწილი სისხლისსამართლებრივი დაცვის ანალოგიურ გარანტიებს ავრცელებს დისციპლინური წარმოების მიმართ (მაგალითად, საბერძნეთი). იხ. OECD Public Integrity Handbook, OECD Publishing, Paris, 2020, 176, https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en.>, [02.02.2025].

ფორმალური ხასიათი ჰქონდა, არ ითვალისწინებდა პროცედურულ თანმიმდევრულობას და არ ქმნიდა საჯარო მოხელის წარმოებასამართლებრივი უფლებების სათანადო რეალიზაციის მყარ საფუძვლებს. მიუხედავად აღნიშნულისა, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ მიუთითა, რომ არსებული რეგულაცია უზრუნველყოფდა საჯარო მოსამსახურის მინიმალური პროცედურული გარანტიების დაცვას, ასევე, ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში, კანონმდებლობა მოიცავდა გარანტიებს საჯარო მოხელის დაცვისათვის, რომ მის მიმართ გადაწყვეტილება არ მიეღო რაიმე კონკრეტული შედეგით დაინტერესებულ პირს.[253]

კანონმა განსაზღვრა დისციპლინური წარმოების დეტალური წესი, ასევე, დაადგინა პრინციპები, წარმოებაში მონაწილე სუბიექტები და მათი უფლება-მოვალეობები.

5.1. დისციპლინური წარმოების პრინციპები

დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებისათვის აუცილებელია პროცედურული პრინციპების დაცვა, რაც უპირატესად გამომდინარეობს სამართლებრივი სახელმწიფოსა და ადამიანის უფლებების დაცვის მიზნებიდან.

უპირველეს ყოვლისა, გასათვალისწინებელია დისციპლინური წარმოების საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლით განმტკიცებული პრინციპები, რაც უკავშირდება პირის უფლებას გონივრულ ვადაში სამართლიანად იქნეს განხილული მასთან დაკავშირებული საქმე. სამართლიანობა და გონივრული ვადები არის მოხელის უფლებების დაცვის კონსტიტუციური საზომი. აღნიშნული პრინციპები მოცემულია ევროკავშირის ფუნდამენტურ უფლებათა ქარტიის 41-ე მუხლში, მიუკერძოებლობის პრინციპთან ერთად.[254]

კონსტიტუციის ზემოაღნიშნული ნორმა პროცედურული სამართლიანობის უზრუნველყოფასაც გულისხმობს. პროცედურულ სამართლიანობაში მოიაზრება თუ როგორ მიიღება გადაწყვეტილებები და როგორ ექცევა გადაწყვეტილების მიმღები

[253] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მეორე კოლეგიის 2016 წლის 4 აგვისტოს №2/5/595 გადაწყვეტილება საქმეზე ,,საქართველოს მოქალაქე ნათია იმნაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

[254] The Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Union, C 326/391, Article 41.1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>, [02.02.2025].

ადამიანს.[255] იგი მოიცავს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობას, საკუთარი აზრის გამოხატვის გარანტიებს და გასაჩივრების უფლებას.[256]

მართალია, დისციპლინური წარმოების სპეციალური წესებია გათვალისწინებული კანონით, მაგრამ მის საფუძველს წარმოადგენს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული პრინციპები, როგორიცაა კანონიერება, დაინტერესებული მხარის მიერ საკუთარი მოსაზრების წარდგენის უფლება, მიუკერძოებლობა, გარემოებების გამოკვლევა და სხვა.

დისციპლინური წარმოების 5 ძირითადი პრინციპი ასევე მოცემულია კანონის 87-ე მუხლში. აღნიშნული ნორმა უთითებს კანონიერების პრინციპის დაცვაზე, რაც მოიცავს კანონის უზენაესობისა და კანონისმიერი დათქმის პრინციპებს. ,,დისციპლინური ზომის გამოყენება, როგორც ადმინისტრაციის ცალმხრივი ნების გამოვლენა, მართლზომიერად უნდა განხორციელდეს.“[257] ამასთან, აღნიშნული პრინციპი ითვალისწინებს დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაუშვებლობას კანონით დადგენილი საფუძვლისა და წესის დაცვის გარეშე, რათა Nulla poena sine lege-ს არსიდან გამომდინარე, დისციპლინური პასუხისმგებლობის გამოყენებისას „განსაზღვრულობის მოთხოვნა“ (Bestimmheitsanforderung) დაკმაყოფილდეს.[258]

მოხელის დაცვის მნიშვნელოვან გარანტს ქმნის ერთი და იმავე დისციპლინური გადაცდომისათვის ორჯერ დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების აკრძალვა.[259] იგი ქართული დისციპლინური სამოხელეო სამართლის ფუნდამენტურ პრინციპად იქცა.

მიუკერძოებლობის პრინციპის დაცვა წარმოების პროცესში არსებითია და გავლენა აქვს სამართლიან ადმინისტრაციულ წარმოებაზე. კანონის 87-ე მუხლის მე-3 ნაწილის თანახმად, მოხელე არ შეიძლება მონაწილეობდეს დისციპლინურ წარმოებაში, თუ მას აქვს პირადი ინტერესი ან/და თუ არსებობს სხვა გარემოება,

---

[255] Blader and Tyler 2003, წიგნიდან: Khan H. A., Globalization and the Challenges of Public Administration Governance, Human Resources Management, Leadership, Ethics, E-Governance and Sustainability in the 21st Century, Springer International Publishing, 2017, 51.

[256] Leventhal 1980, წიგნიდან: Khan H. A., Globalization and the Challenges of Public Administration Governance, Human Resources Management, Leadership, Ethics, E-Governance and Sustainability in the 21st Century, Springer International Publishing, 2017, 51.

[257] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2020 წლის 16 იანვრის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-83(კ-19).

[258] Schmidt T. I., Beamtenrecht, Mohr Siebeck, 2017, 144.

[259] კანონის 87-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

რომელმაც შესაძლოა გავლენა მოახდინოს საქმის გადაწყვეტაზე. აღნიშნული ნორმით დადგენილი შეზღუდვა ეხება მხოლოდ მოხელის სტატუსის მქონე პირს. ზოგადად, მიუკერძოებლობის პრინციპის სრულყოფილი რეალიზაცია მოითხოვს წარმოების პროცესში ჩართული ნებისმიერი პირის პირადი ინტერესის გამორიცხვას, განსაკუთრებით კი მათი, რომელთაც შეუძლიათ გარკვეული გავლენა იქონიონ წარმოების მიმდინარეობასა და მის შედეგებზე. შესაბამისად, დისციპლინური წარმოების პროცესში მიუკერძოებლობის პრინციპი რეალიზებულ უნდა იქნეს სზაკის მე-8, 92-ე და 93-ე მუხლთან ერთობლიობაში.

ღიაობისა და ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის პრინციპი შეიძლება დაექვემდებაროს შეზღუდვას საჯარო ან/და კერძო ინტერესებიდან გამომდინარე. მოხელისა და ზოგადად, საჯარო სამსახურის რეპუტაციის შელახვის პრევენციის მიზნით, კანონის 87-ე მუხლის მე-4 პუნქტი ადგენს კონფიდენციალურობის პრინციპს, რაც უპირატესად სახელმწიფოს მხრიდან მოხელის კონფიდენციალურობის ლეგიტიმური ინტერესის პატივისცემის გამოხატულებაა. აღნიშნული ევროკავშირის ფუნდამენტურ უფლებათა ქარტიის 41-ე მუხლის მიხედვით,[260] კარგი მმართველობის უფლების ფარგლებშია მოქცეული. კონფიდენციალურობის პრინციპი საზოგადოების კონტროლის ერთგვარი საზღვარია. ხშირია შემთხვევები, როდესაც მოხელის ქმედებით უკმაყოფილო მოქალაქის მიერ მიწოდებული ინფორმაციის საფუძველზე იწყება დისციპლინური წარმოება, შესაბამისად, მოქალაქე დაინტერესებულია წარმოების შედეგებით და გარკვეულ შემთხვევებში აქვს სურვილი მიიღოს ინფორმაცია თუ როგორ ,,დაისაჯა“ მოხელე, რომელმაც, მისი შეხედულებით, გადაცდომა ჩაიდინა. მოცემულ შემთხვევაში, ზუსტად კონფიდენციალურობის პრინციპი ართმევს მას შესაძლებლობას მიიღოს ინფორმაცია წარმოების მიმდინარეობასა და მის შედეგებზე. სასამართლომ კონფიდენციალურობის პრინციპის დარღვევად მიიჩნია ერთი ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარება რამდენიმე მოხელის მიმართ.[261]

კანონის 87-ე მუხლის მე-5 პუნქტის საფუძველზე ე.წ ,,უდანაშაულობის პრეზუმფცია“ მოხელის მიმართ დისციპლინური გადაცდომის კონტექსტშიც

[260] The Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Union, C 326/391, Article 41.2, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>, [02.02.2025].
[261] გორის რაიონული სასამართლოს 2019 წლის 4 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №3/194-19.

მოქმედებს და პირი არ ჩაითვლება დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენად მისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების შესახებ გადაწყვეტილების კანონიერ ძალაში შესვლამდე.

აღსანიშნავია, რომ დისციპლინური წარმოების პრინციპები არ შემოიფარგლება მხოლოდ კანონის 87-ე მუხლით და ისინი იდენტიფიცირდება მთლიანად კანონის მე-10 თავის ფარგლებში. მათგან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია:

1. **მოსმენის პრინციპი** - ჯერ კიდევ 1723 წელს მეფის სკამის სასამართლომ (Court of King's Bench) კემბრიჯის უნივერსიტეტის გადაწყვეტილება გააუქმა, რომლითაც დოქტორ ბენტლის შეუწყდა აკადემიური ხარისხი. სასამართლოს გადაწყვეტილება განპირობებული იყო იმ გარემოებით, რომ მხარეს არ მიეცა მოსმენის შესაძლებლობა.[262] უფრო ადრე იმავე სასამართლომ, ედვარდ კოკის თავმჯდომარეობით, საჯარო მოსამსახურის დისციპლინურ დავაზე აღნიშნა, რომ გათავისუფლება იყო გაუმართლებელი, რადგან არ იყო მოსმენილი მხარე დავის საგანთან დაკავშირებით. მოცემულ საქმეზე კოკი დაეყრდნო სენეკას მედეას, როდესაც დაადასტურა, რომ მოსმენის გარეშე პირის სამსახურიდან გათავისუფლება არის სამართლიანობისა და უფლებების საწინააღმდეგო.[263] მისგან განსხვავებით, მე-19 საუკუნის ბოლოს გერმანული ადმინისტრაციული სამართლით, უფლება იყო მოსმენილი ჯერ კიდევ მიიჩნეოდა სასამართლო პროცესის და არა ადმინისტრაციული წარმოების მახასიათებლად, თუმცა ოტო მაიერმა დაუშვა, რომ დისციპლინურ პროცედურებთან მიმართებით ყველაფერი განსხვავებულად იყო.[264]

ცივილიზებული სამყაროს ადმინისტრაციულ სამართალში დღეს უკვე მყარი ადგილი უკავია მხარის მოსმენის ვალდებულებას, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც მიღებულმა გადაწყვეტილებამ შეიძლება უარყოფილი გავლენა იქონიოს მასზე.

---

[262] Schwarze J., European Administrative law, 1st Edition, Office for Official Publications of the European Communities, 2006, 1179.

[263] ედუარდ კოკმა აღიქვა არსებული წესების არასრულყოფილება და მათი ინტეგრირება მოახდინა "ბუნებითი სამართლიანობის" დაუწერელ ნორმაში. ამით, მან მედეას მაქსიმა განმარტა თავისი ორიგინალი მნიშვნელობისგან განსხვავებით. სენეკას მედეას უფრო ახლოს გაცნობა ცხადყოფს, რომ მაქსიმა განსხვავებულად მუშაობდა სახელმწიფოს სასამართლო და ადმინისტრაციულ ფუნქციებთან დაკავშირებით. ეს განსხვავება აშკარად ჩანს მედეას სიტყვებში მეფე კრეონის მიმართ: ,,თუ თქვენ მოსამართლის მოვალეობას ასრულებთ - გამოიძიეთ, თუ მეფის - ბრძანეთ" ('If you are acting as judge, investigate the case; if as king, give orders'), იხ. Cananea G. D., Due Process of Law Beyond the State Requirements of Administrative Procedure, Oxford University Press, 2016, 36.

[264] Mayer O., Droit administratif allemand (1904; CPSA, 2011) 29, წიგნიდან: Cananea G. D., Due Process of Law Beyond the State Requirements of Administrative Procedure, Oxford University Press, 2016, 36.

2. გარემოებების გამოკვლევა - დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის უფლებამოსილება შეაგროვოს და შეისწავლოს დისციპლინური წარმოების დაწყების შესახებ ბრძანებაში აღნიშნული გარემოებებისა და მასთან დაკავშირებული ფაქტების შესახებ ინფორმაცია, მიიღოს და გააანალიზოს წერილობითი ან/და ზეპირი ახსნა-განმარტებები და მტკიცებულებებზე დაყრდნობით დაადასტუროს დისციპლინური გადაცდომის არსებობა ან არარსებობა, უკავშირდება გარემოებათა გამოკვლევის პრინციპს.

გარემოებების გამოკვლევის ვალდებულების დარღვევა განსაკუთრებულ სასამართლო კონტროლს ექვემდებარება, როგორც საქართველოში, ისე ცივილიზებული სამყაროს დიდ ნაწილში.

3. თანაზომიერების პრინციპი - იგი დაკავშირებულია, როგორც კანონშემოქმედებით პროცესთან, ასევე, მის გამოყენებასთან (აღსრულებასთან).[265] თანაზომიერების პრინციპი პირდაპირ დაკავშირებულია არა უშუალოდ წარმოების პროცესთან, არამედ მის შედეგებთან, რაც გულისხმობს დისციპლინური გადაცდომის თანაზომიერი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრას.[266]

4. შეჯიბრებითობის პრინციპი - იგი ძირითადად გულისხმობს საჯარო მოსამსახურის უფლებას და შესაძლებლობას წარმოადგინოს თავისი მტკიცებულებები და პოზიცია დისციპლინურ გადაცდომასთან დაკავშირებით.[267]

5. დოკუმენტების ხელმისაწვდომობა - შეჯიბრებითობის პრინციპი ვერ რეალიზდება სრულყოფილად ამ პრინციპის გარეშე. საჯარო მოსამსახურეს უნდა ჰქონდეს იმ დოკუმენტებთან წვდომის უფლება, რომელიც უკავშირდება მიერ მიერ დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის საკითხის გადაწყვეტას.[268]

6. ბრალეულობის პრინციპი - მიზეზობრივი კავშირი უნდა არსებობდეს ჩადენილ სამართალდარღვევასა და პირის დაუდევარ ან განზრახ ქმედებას შორის.[269]

---

[265] Schwarze J., European Administrative law, 1st Edition, Office for Official Publications of the European Communities, 2006, 689.

[266] კანონის 90-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,დ“ ქვეპუნქტი.

[267] კანონის 92-ე მუხლი.

[268] კანონის 92-ე მუხლის ,,ბ“ ქვეპუნქტი.

[269] 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, 2003, 6-7, <http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/37890790.pdf>, [02.02.2025].

7. **დასაბუთების ვალდებულება** - თანამედროვე საჯარო მმართველობა გულისხმობს სწორედ დასაბუთებულ მმართველობას. დისციპლინური წარმოების პროცესში მიღებული ნებისმიერი გადაწყვეტილება, მათ შორის, დისციპლინური გადაცდომის არსებობის/არარსებობის, პასუხისმგებლობის ფორმის შერჩევის თაობაზე, უნდა იქნეს დასაბუთებული. ამასთან, დასაბუთებული გადაწყვეტილებები, ერთი მხრივ, ემსახურება საჯარო დაწესებულებების თვითკონტროლს, ხოლო, მეორე მხრივ, საჯარო მოსამსახურეს აძლევს გააზრებული დავის შესაძლებლობას.

8. **სასამართლოში გასაჩივრების უფლება** - ნებისმიერ გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით უნდა არსებობდეს გასაჩივრების შესაძლებლობას.[270] ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო მოსამსახურეს განემარტოს გასაჩივრების ზუსტი პროცედურა. ზოგიერთ სახელმწიფოში სპეციალიზებული ადმინისტრაციული სასამართლოები განიხილავენ სადისციპლინო დავებს, ზოგან კი ეს უფლებამოსილება საერთო სასამართლოების კომპეტენციაა.[271]

ევროპის სახელმწიფოების მნიშვნელოვან ნაწილში აღნიშნული პრინციპები სხვადასხვა ფორმით არის განმტკიცებული. ევროპის საბჭოს 1977 წლის 28 სექტემბრის რეზოლუცია ადმინისტრაციული ორგანოების აქტებთან მიმართებით პირთა დაცვის შესახებ ხელს უწყობს ზემოაღნიშნული პრინციპების ეროვნულ დონეზე დანერგვას.[272]

საქართველოს კანონმდებლობა პრინციპების რეგლამენტაციის თვალსაზრისით შეესაბამება საერთაშორისოდ აღიარებულ მიდგომებს, რომელიც გამომდინარეობს კარგი მმართველობის განხორციელების, საჯარო მოსამსახურის უფლებებისა და საჯარო ინტერესის დაცვის მიზნებიდან.

5.2. დისციპლინური წარმოების პროცედურა

დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებისას მნიშვნელოვანია პროცედურული თანმიმდევრულობის დაცვა. კანონის ანალიზის საფუძველზე

[270] იხ. კანონის 92-ე მუხლის ,,ვ“ ქვეპუნქტი.

[271] 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, 2003, 8, <http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/37890790.pdf>, [02.02.2025].

[272] Council of Europe, On the Protection of the Individuals in Relation to the Acts of Administrative Authorities, Res. 77(31) (Sept. 28, 1977), <https://rm.coe.int/16804dec56>, [02.02.2025].

დისციპლინური პასუხისმგებლობის შემდეგი ეტაპები გამოიყოფა: დისციპლინური წარმოების დაწყება, გარემოებების შესწავლა და ანალიზი, გადაწყვეტილების მიღება.

არ შეიძლება ადმინისტრაციულმა ორგანომ გადაწყვეტილება მიიღოს ,,ერთი გასროლით".[273] დისციპლინური წარმოების პროცედურებს ძალიან დიდი მნიშვნელობა აქვს. იგი ემსახურება სხვადასხვა ინტერესის დაცვას და დაბალანსებას. დისციპლინური პასუხისმგებლობის თაობაზე მიღებულ გადაწყვეტილებასთან მიმართებით, საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ ცალსახად მიუთითა, რომ ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების გარეშე გამოცემული ბრძანება არ შეიძლება საფუძვლად დაედოს პირის კონსტიტუციით გარანტირებულ შრომის უფლებაში ჩარევას და მის გათავისუფლებას.[274]

სხვადასხვა სახელმწიფოს კანონმდებლობის შესწავლის საფუძველზე, დისციპლინური წარმოების სამი ძირითადი მოდელი გამოიყოფა. პირველი მოდელი გულისხმობს საერთო წესების არსებობას. აღნიშნული მოდელი საქართველოში მოქმედებს და კანონის საფუძველზე დადგენილია დისციპლინური წარმოების ერთიანი ზოგადი წესი ნებისმიერი სახის გადაცდომასა და ნებისმიერი სახის სანქციასთან მიმართებით. მეორე მოდელი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების მიხედვით, დისციპლინური წარმოების განსხვავებულ წესებს ითვალისწინებს. მოცემული მოდელი არსებობს რუმინეთში, სადაც წერილობითი საყვედური საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელმა შეიძლება გამოუცხადოს საჯარო მოსამსახურეს, ხოლო სხვა შემთხვევაში წარმოების პროცესში ფაქტების დადგენისა და ინდივიდუალიზებული სანქციის განსაზღვრაში მონაწილეობს კოლეგიური ორგანო დისციპლინური კომისიის სახით.[275] რაც შეეხება მესამე მოდელს, დისციპლინური წარმოების განსხვავებული წესები გამომდინარეობს დისციპლინური გადაცდომის ხასიათიდან, ამის მაგალითია ხორვატია, სადაც მსუბუქ დარღვევებს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი განიხილავს, თუ სპეციალური

[273] Cassese S., Le basi del diritto amministrativo (3rd edn, Einaudi, 2005) 307, წიგნიდან: Cananea G. D., Due Process of Law Beyond the State Requirements of Administrative Procedure, Oxford University Press, 2016, 22.

[274] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2020 წლის 6 აგვისტოს გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-345(2კ-19).

[275] The Law on the Statute of civil servants, 1999, Chapter VIII, Article 78(1-2), http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/200811, [05.09.2025], იხ. Stoicu M.N., Berlingher R.D., Cret D.C., Application of disciplinary penalties, Studia Universitatis "Vasile Goldis" Arad. Economics Series, Vol. 25, Issue 3/2015, 3.

კანონმდებლობით სხვა რამ არის არის გათვალისწინებული, ხოლო მძიმე დარღვევებს ტრიბუნალები.[276]

ამასთანავე, უნდა გაიმიჯნოს დისციპლინური წარმოების ცენტრალიზებული და უწყებრივი მოდელები. ცენტრალიზებული მოდელი გულისხმობს ცენტრალური ორგანოს მონაწილეობის დისციპლინური წარმოების პროცესში, ხოლო უწყებრივი მოდელი გულისხმობის დისციპლინური წარმოების საკითხის გადაწყვეტას შიდაორგანიზაციულ დონეზე.

5.2.1. დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძვლები და ძირითადი ეტაპები

ადმინისტრაციული წარმოების კანონმდებლობით განსაზღვრული პროცედურები წარმოადგენს საჯარო მოსამსახურის პროცედურული დაცვის საშუალებას. შესაბამისად, დისციპლინური წარმოების თითოეულ ეტაპი კანონის მოთხოვნათა განუხრელი დაცვით უნდა წარიმართოს. როგორც აღინიშნა, დისციპლინური წარმოების პირველ ეტაპს წარმოადგენს მისი დაწყება.

საჯარო სამსახურში დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძვლებია:

ა) მოხელის ან ყოფილი მოხელის განცხადება დისციპლინური წარმოების დაწყების თაობაზე, რომლის მიზანია მოხელის ან ყოფილი მოხელის შესახებ გავრცელებული, პატივისა და ღირსების შემლახველი ცნობების გაბათილება. მოცემული საფუძვლით დისციპლინური წარმოების დაწყება შეზღუდულია მიზნით, რაც გამოიხატება პატივისა და ღირსების შემლახველი ცნობების გაბათილებაში. აღნიშნული საფუძვლით დისციპლინური წარმოება შესაძლებელია დაიწყოს სავარაუდო სექსუალური შევიწროების ფაქტთან დაკავშირებით, ვინაიდან ამგვარ ქმედებაზე ეჭვის არსებობა მნიშვნელოვნად აზიანებს საჯარო მოსამსახურის რეპუტაციას. შესაბამისად, იგი მიმართავს დაწესებულებას წარმოების საფუძველზე დაადგინოს კონკრეტული ქმედებების/ფაქტების არსებობა. აღნიშნული საფუძველი საჯარო მოსამსახურეს საშუალებას აძლევს დაიცვას თავისი ინტერესები დისციპლინური წარმოების საშუალებით. შესაბამისად, დისციპლინური პასუხისმგებლობის კანონმდებლობით განმტკიცებული ინსტიტუტი ამ ფორმითაც ქმნის საჯარო მოსამსახურის უფლებების დაცვის საშუალებას.

[276] The Law on Civil Servants, 2024, Article 100, <https://www.zakon.hr/z/108/Zakon-o-dr%C5%BEavnim-slu%C5%BEbenicima>, [02.02.2025].

ბ) სავარაუდო დისციპლინური გადაცდომის თაობაზე დასაბუთებული ეჭვის არსებობა - აღნიშნული წარმოადგენს დისციპლინური წარმოების დაწყების ზოგად საფუძველს, რაც უკავშირდება დასაბუთებული ეჭვის სტანდარტს. აღნიშნული სტანდარტი შეიძლება შექმნას მოქალაქის წერილმა, იმავე დაწესებულებაში დასაქმებული პირის განცხადებამ ან სხვა ნებისმიერმა გარემოებამ. ერთ-ერთ საჯარო დაწესებულებაში დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველი გახდა მოხელის ახსნა-განმარტებითი ბარათი, რომლითაც იგი ითხოვდა 2018 წლის 22 და 24 ოქტომბერს სამსახურში დაგვიანებისა და 2018 წლის 25 ოქტომბერს გამოუცხადებლობის საპატიოდ ჩათვლას.[277]

გ) საჯარო დაწესებულებაში განხორციელებული საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული აუდიტის, ინსპექტირების ან/და მონიტორინგის შედეგები[278] - როგორც წესი, საჯარო დაწესებულების აუდიტის, ინსპექტირების ან/და მონიტორინგის მიზანია საქმიანობის კანონიერების, ეთიკისა და ქცევის წესების დაცვის ზედამხედველობა და კონტროლი, რაც შეიძლება გახდეს დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველი. აუდიტის, ინსპექტირების ან/და მონიტორინგის შედეგად დღემდე არაერთი სამართალდარღვევა იქნა გამოვლენილი. ერთ-ერთ მუნიციპალიტეტში შიდა აუდიტისა და ინსპექტირების სამსახურის დასკვნის საფუძველზე გამოიკვეთა მოხელის მიერ სამსახურებრივი ვალდებულებების შეუსრულებლობისა და ეთიკისა და და ქცევის წესების დარღვევის ფაქტი (გამოიხატებოდა სისტემატურ კონფლიქტში თანამშრომლებთან), რაც გახდა დისციპლინური წარმოების დაწყებისა და შესაბამისი პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძველი.

ამდენად, დისციპლინური წარმოების დაწყების სამი საკანონმდებლო საფუძველი არსებობს, რომელთა შორის ორი არის კონკრეტული, ხოლო ერთი არის ზოგადი და უკავშირდება დასაბუთებული ეჭვის სტანდარტს. საკანონმდებლო მოწესრიგების პირობებში არ არის ცალსახა თუ კონკრეტულად რა სტანდარტს მოიაზრებს დასაბუთებული ეჭვის არსებობა. მოცემული საკანონმდებლო ჩანაწერის გრამატიკული და ტელეოლოგიური განმარტების საფუძველზე, დისციპლინური

[277] იხ. თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2019 წლის 18 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე №3/8004-18.
[278] კანონის 88-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

წარმოება უნდა დაიწყოს თუ გარკვეული ფაქტებიდან და გარემოებებიდან გამომდინარე ჩნდება დისციპლინური გადაცდომის არსებობის თაობაზე ლოგიკური ვარაუდი.

საჯარო სამსახური არის საზოგადოებაზე ორიენტირებული. შესაბამისად, სწორედ ამ საზოგადოების წევრები არიან საჯარო მოსამსახურეების პირველი შემფასებლები. მიუხედავად ამისა, კანონი მოქალაქის მიმართვას უპირობოდ არ მიიჩნევს საჯარო მოსამსახურის მიმართ დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძვლად. მოქალაქის განცხადება დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველი შეიძლება გახდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ დააკმაყოფილებს დასაბუთებული ეჭვის სტანდარტს. აღნიშნული, ირიბად მოქალაქეს უჩენს ვალდებულებას მოხელის მიმართ მისი პრეტენზია იყოს იმგვარად დასაბუთებული, რომ გაჩნდეს დისციპლინური გადაცდომის არსებობის თაობაზე ლოგიკური ვარაუდი.

სავარაუდო დისციპლინური გადაცდომის თაობაზე დასაბუთებული ეჭვის სტანდარტი მოქმედებს გერმანიაში[279] და ქართული კანონმდებლობა იზიარებს გერმანულ მიდგომას.

დისციპლინური წარმოება იწყება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის საფუძველზე. კანონის 88-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი გამოსცემს დისციპლინური წარმოების დაწყების შესახებ ბრძანებას, რომელშიც აღინიშნება დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირის ვინაობა (მისი არსებობის შემთხვევაში), დისციპლინური წარმოების ვადა და გარემოებები, რომლებიც საფუძვლად დაედო დისციპლინური წარმოების დაწყებას. ნიშანდობლივია, რომ დისციპლინური წარმოება იწყება არა კონკრეტული პირის მიმართ, არამედ დისციპლინური გადაცდომის ფაქტზე. მოცემული მიდგომით იკვეთება, რომ დისციპლინური პასუხისმგებლობის მიზანი არ არის მხოლოდ საჯარო მოსამსახურის დასჯა, არამედ იგი ემსახურება მმართველობისა და საჯარო დაწესებულების შიდაორგანიზაციული წესრიგის განმტკიცებას.

[279] Bundesdisziplinargesetz, 2001, §17, <https://www.gesetze-im-internet.de/bdg/BJNR151010001.html>, [02.02.2025].

არაერთი სახელმწიფოს კანონმდებლობა (მაგალითად, გერმანია) პირდაპირ ადგენს დისციპლინური წარმოების დაწყების ვალდებულებას, რაც არის დისციპლინური წარმოების კანონიერების პრინციპის გამოხატულება. სხვაგვარი მიდგომა არსებობს საფრანგეთში, სადაც ჭარბობს შესაძლებლობების პრინციპი და დისციპლინური წარმოების დაწყება შერჩევით ხასიათს ატარებს.[280] კანონის 88-ე მუხლის მე-3 პუნქტით განსაზღვრულია, რომ რომელიმე საფუძვლის არსებობისას შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი გამოსცემს დისციპლინური წარმოების დაწყების შესახებ ბრძანებას. ამდენად, საქართველოც იზიარებს გერმანულ მიდგომას და დისციპლინური წარმოების დაწყების სავალდებულო ხასიათს არაპირდაპირ განსაზღვრავს.

დისციპლინური წარმოების ინიციირების შემდგომი პროცედურები მიმართულია დისციპლინური გადაცდომის დადგენისათვის საჭირო გარემოებების გამოკვლევისაკენ. კანონი განსაზღვრავს შესაბამის პროცედურებს, მათ შორის, ადგენს ამ პროცესში საჯარო მოსამსახურის დაცვის გარანტიებს. გარემოებების გამოკვლევის არსებითი ნაწილია ზეპირი მოსმენის ჩატარება. როგორც აღინიშნა, იგი ტარდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ დისციპლინური წარმოების მოსალოდნელი შედეგია დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად სამსახურიდან გათავისუფლების შეფარდება. ზეპირ მოსმენასთან დაკავშირებით განსხვავებულ მიდგომები გამოიყენება. ხორვატიაში ზეპირის მოსმენის ჩატარება მძიმე დისციპლინურ გადაცდომებზეა სავალდებულო.[281] გერმანიაში დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის ნების შესაბამისად წყდება ზეპირი მოსმენის ჩატარების საკითხი.[282] ზეპირი მოსმენის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია გაფართოვდეს მისი ჩატარების კანონით გათვალისწინებული საფუძველი, ვინაიდან იგი ხელს უწყობს, როგორც ობიექტური გარემოებების დადგენას, ასევე, მოხელის უფლებების დაცვას.

გარემოებების გამოკვლევის შედეგად დგინდება დისციპლინური გადაცდომის არსებობის საკითხი, დგება დასკვნა და მიიღება შესაბამისი გადაწყვეტილება. დასკვნა

[280] Sommermann K.-P., Krzywoń A., Fraenkel-Haeberle C., (Editors), The Civil Service in Europe: A Research Companion, 1st edition, Routledge, 2025, 690.

[281] The Law on Civil Servants, 2024, Article 120, <https://www.zakon.hr/z/108/Zakon-o-dr%C5%BEavnim-slu%C5%BEbenicima>, [02.02.2025];

[282] Bundesdisziplinargesetz, 2001, §20, <https://www.gesetze-im-internet.de/bdg/BJNR151010001.html>, [02.02.2025].

დიდწილად განსაზღვრავს საბოლოო შედეგის შინაარს, თუმცა იგი არ წარმოშობს საბოლოო სამართლებრივ შედეგებს. დასკვნიდან გამომდინარე, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი იღებს გადაწყვეტილებას დისციპლინური წარმოების საბოლოო შედეგების თაობაზე.

კანონი არ ითვალისწინებს დისციპლინური გადაცდომის ერთიანობის პრინციპს[283], შესაბამისად, საჯარო დაწესებულებებისათვის ბუნდოვანია რა ხდება იმ შემთხვევაში, თუ დისციპლინური წარმოების მიმდინარეობის პარალელურად, გამოვლინდა საჯარო მოსამსახურის მიერ ახალი დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის ფაქტი. ასევე, არ არის მოწესრიგებული ორი ან მეტი დისციპლინური გადაცდომის შემთხვევაში დისციპლინური პასუხისმგებლობის განსაზღვრის საკითხი. არაერთგვაროვანი მიდგომების პრევენციის მიზნით, მიზანშეწონილია კანონმდებლობაში აისახოს ზემოაღნიშნული შემთხვევების მარეგულირებელი ნორმები.

5.2.2. მონაწილე სუბიექტები და მათი უფლება-მოვალეობები

დისციპლინურ წარმოებაში მონაწილეობს ორი მხარე - საჯარო მოსამსახურე, რომელმაც ჩაიდინა სავარაუდო დისციპლინური გადაცდომა და საჯარო დაწესებულება, რომელმაც უნდა ჩაატაროს წარმოება და გამოიყენოს პასუხისმგებლობის ზომა (გადაცდომის დადასტურების შემთხვევაში). თითოეულ მხარეს თავისი უფლებები და ვალდებულებები აქვთ, რომელთა სრულყოფილი რეალიზაცია მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს დისციპლინური წარმოების შედეგების კანონიერებაზე, საჯარო თუ კერძო ინტერესების თანაზომიერ დაცვაზე.

რაც შეეხება წარმოების პროცესში მონაწილე სუბიექტებს, მათმა რაოდენობამ რამდენიმე ათეულსაც კი შეიძლება მიაღწიოს. წარმოებაში ჩართულ თითოეულ სუბიექტს თავისი სამართლებრივი სტატუსი აქვს, სამართლებრივი სტატუსიდან კი მათი სპეციფიკური უფლებამოსილებები გამომდინარეობს.

[283] შეად. Bundesdisziplinargesetz, 2001, §19, <https://www.gesetze-im-internet.de/bdg/BJNR151010001.html>, [02.02.2025].

5.2.2.1. საჯარო დაწესებულება

საჯარო დაწესებულებას[284] აქვს საჯარო მოსამსახურეთა დისციპლინურ გადაცდომაზე რეაგირების ვალდებულება. დისციპლინური წარმოების პროცესში უმნიშვნელოვანესი როლი აკისრია საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს.[285] სწორედ ის იწყებს და ასრულებს დისციპლინურ წარმოების პროცესს.

როგორც წესი, ადმინისტრაციული წარმოების დაწყება არ საჭიროებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემას,[286] თუმცა კანონი სპეციალურ ნორმას შეიცავს და ადგენს, რომ რომელიმე ნორმატიული საფუძვლის არსებობისას შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი (ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი) გამოსცემს დისციპლინური წარმოების დაწყების შესახებ ბრძანებას. ბრძანებაში აღინიშნება დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირის ვინაობა (მისი არსებობის შემთხვევაში), დისციპლინური წარმოების ვადა და გარემოებები, რომლებიც საფუძვლად დაედო დისციპლინური წარმოების დაწყებას. შესაბამისად, დისციპლინური წარმოების დაწყება საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ვალდებულებაა. იგი თავადვე აფასებს და წყვეტს სავარაუდო დისციპლინური გადაცდომის თაობაზე დასაბუთებული ეჭვის არსებობის საკითხსაც.

საჯარო დაწესებულებაში დისციპლინურ წარმოებას ახორციელებს საჯარო დაწესებულების სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი

---

[284] კანონის მე-3 მუხლის ,,კ“ ქვეპუნქტის მიხედვით საჯარო დაწესებულებას წარმოადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის ან მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის სახსრებით შექმნილი და შესაბამისი ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი დაწესებულება, აგრეთვე მის წინაშე ანგარიშვალდებული/მისი კონტროლისადმი დაქვემდებარებული ორგანიზაცია, ასევე სხვა საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, თუ იგი არის შესაბამისი დონის ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში ასიგნებების განკარგვის უფლებამოსილების მქონე ორგანიზაცია და მასში მუშაობენ საჯარო მოსამსახურეები. ამდენად, საჯარო დაწესებულების აღნიშნული ცნება ორ კუმულაციურს ელემენტზე - დაფინანსების წყაროსა და იქ დასაქმებული პირის სტატუსზე აკეთებს მითითებას.

[285] სხვა უფლებამოსილ პირში მოიაზრება ნებისმიერი პირი, რომელსაც კანონმდებლობით მინიჭებული აქვს ზოგადად ხელმძღვანელობის ან კონკრეტულად დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებული უფლებამოსილება. მაგალითად, საქართველოს ორგანული კანონის ,,ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ 56-ე მუხლის მე-5 ნაწილის მიხედვით მერის უფლებამოსილების შეჩერების ან შეწყვეტის შემთხვევაში მის მოვალეობას მერის უფლებამოსილების აღდგენამდე ან ახალი მერის არჩევამდე ასრულებს მერის პირველი მოადგილე, თუ მერის პირველი მოადგილე თანამდებობაზე დანიშნული არ არის – მერის მოადგილე, ხოლო თუ მერს ორი ან ორზე მეტი მოადგილე ჰყავს – მერის უხუცესი მოადგილე. ამდენად, მერის უფლებამოსილების შეჩერების შემთხვევაში დისციპლინურ პასუხისმგებლობის საკითხთან მიმართებით უფლებამოსილ პირს წარმოადგენს მერის მოადგილე.

[286] იხ. სზაკის 76-ე მუხლი.

სტრუქტურული ერთეული ან დისციპლინური წარმოების დამოუკიდებელი კომისია. მოქმედი კანონმდებლობა დამოუკიდებელი კომისიის შექმნის სავალდებულო და დისკრეციულ საფუძველს ითვალისწინებს. დამოუკიდებელი კომისიის შექმნის სავალდებულო საფუძველს წარმოადგენს კანონის 89-ე მუხლის მე-3 პუნქტის ,,ა“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული შემთხვევა, როდესაც საჯარო დაწესებულებაში არ არსებობს სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეული და ამავე საჯარო დაწესებულებას არ ჰყავს ზემდგომი ორგანო. მოცემულ შემთხვევაში ფაქტობრივად არ არსებობს დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული, რაც დისციპლინური წარმოების ჩასატარებლად დამოუკიდებელი კომისიის შექმნის აუცილებლობას განაპირობებს.[287]

რაც შეეხება დამოუკიდებელი კომისიის შექმნის დისკრეციულ საფუძველს, იგი განსაზღვრულია კანონის 89-ე მუხლის მე-3 პუნქტის ,,ა“ ქვეპუნქტით, კერძოდ, დადგენილია, რომ დამოუკიდებელი კომისიის შექმნას სჭირდება საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის დასაბუთებული გადაწყვეტილება. ამ შემთხვევაში საჯარო დაწესებულებაში ან/და მის ზემდგომ ორგანოში არსებობს სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეული, თუმცა დამოუკიდებელი კომისიის შექმნის ლოგიკური საჭიროება არსებობს, რაც გამომდინარეობს საჯარო მოსამსახურის უფლებების დაცვის ან/და დისციპლინური წარმოების ინტერესებიდან. მოცემული საფუძვლით დამოუკიდებელი კომისია შეიძლება შეიქმნას, როდესაც დისციპლინური გადაცდომის დადგენა მოითხოვს სპეციალურ ცოდნას, რაც შეიძლება არ ჰქონდეს სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეულის თანამშრომლებს. შესაბამისად, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი აფასებს დამოუკიდებელი კომისიის შექმნის საჭიროებას და იღებს გადაწყვეტილებას მისი შექმნისა და შემადგენლობის განსაზღვრის თაობაზე. აღსანიშნავია, რომ კანონმდებლობა არ შეიცავს რაიმე სახის

[287] კანონის 89-ე მუხლის მე-3 პუნქტში მითითებული სიტყვა ,,უფლებამოსილია“ არ ნიშნავს იმას, რომ კომისიის შექმნა საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირის თავისუფალ ნებაზეა დამოკიდებული, მოცემული ნორმის სისტემური და ტელეოლოგიური განმარტება, ნათლად წარმოაჩენს უფლებამოსილების საზღვრებსა და მისი განხორციელების იმპერატიულ საფუძველს.

იმპერატიულ დათქმებს წევრთა რაოდენობის ან/და შემადგენლობის შესახებ.[288] შესაძლებელია, კომისიის წევრები შეირჩნენ დაწესებულების ფარგლებში ან/და მოწვეულ იქნენ სხვა დაწესებულებებიდან/ორგანიზაციებიდან. მიზანშეწონილია, კომისიის შექმნისას გათვალისწინებულ იქნეს კომპეტენციის საკითხი. კომპეტენტურ პირთა მონაწილეობა კომისიის საქმიანობაში არსებითი მნიშვნელობისაა გადაცდომის იდენტიფიცირების, მისი სიმძიმისა და თანაზომიერი სანქციის განსაზღვრის მიზნებისათვის.

კანონით დისციპლინური წარმოების შედეგებთან მიმართებით დადგენილია საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი პირის უფლებამოსილების ფარგლები, რაც გულისხმობს პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრას და დისციპლინური პასუხისმგებლობის დადგენას. დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული არა მხოლოდ ადასტურებს დისციპლინური გადაცდომის არსებობას ან არარსებობას, არამედ ასევე განსაზღვრავს დისციპლინური გადაცდომის თანაზომიერი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომას, თუმცა მისი დასკვნა არ არის საჯარო მოსამსახურისთვის უშუალოდ პასუხისმგებლობის დამდგენი აქტი. დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის დასკვნა ეგზავნება საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს, რომელიც მისი მიღებიდან 7 სამუშაო დღის ვადაში იღებს ერთ-ერთ შემდეგ გადაწყვეტილებას:

ა) საჯარო მოსამსახურისათვის დასკვნით გათვალისწინებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის ან უფრო მსუბუქი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების თაობაზე;

ბ) მსუბუქი დისციპლინური გადაცდომის შემთხვევაში – საჯარო მოსამსახურის დისციპლინური პასუხისმგებლობისაგან გათავისუფლების თაობაზე;

ამდენად, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს ერთპიროვნულად შეუძლია მხოლოდ შეამსუბუქოს პასუხისმგებლობა, გააუმჯობესოს საჯარო მოსამსახურის მდგომარეობა. მას არ აქვს უფლებამოსილება დასკვნაში მითითებული პასუხისმგებლობის ზომაზე უფრო მძიმე სანქცია დაადგინოს. საჯარო

[288] სზაკის 105-ე მუხლის მე-2 ნაწილის მოთხოვნიდან გამომდინარე, კომისიის, როგორც კოლეგიური ორგანოს გადაწყვეტილებაუნარიანობისათვის აუცილებელია, რომ კომისიის წევრთა მინიმალური ოდენობა განისაზღვროს 3 წევრით.

დაწესებულების ხელმძღვანელის უფლებამოსილების ამგვარი შეზღუდვა საჯარო მოსამსახურის უფლებების დაცვას ემსახურება.

იმ შემთხვევაში თუ საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი არ ეთანხმება დასკვნას, თვლის რომ ის დაუსაბუთებელია ან არსებობს სხვა ობიექტური გარემოება, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს უფლება აქვს დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელ ერთეულს დაუბრუნოს დასკვნა დასაბუთებული შენიშვნებით. დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის მიერ დასკვნის განმეორებით წარდგენის შემთხვევაში საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ვალდებულია მიიღოს გადაწყვეტილება ზემოაღნიშნული წესით პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების ან მისგან გათავისუფლების თაობაზე.[289]

საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება საჯარო მოსამსახურის მიმართ პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების ან მისგან გათავისუფლების თაობაზე წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტს და იგი უნდა აკმაყოფილებდეს სზაკის 52-ე და 53-ე მუხლებით დადგენილ მოთხოვნებს. განსაკუთრებით უნდა აღინიშნოს აქტის დასაბუთების ვალდებულება, რომელიც ევროკავშირის ფუნდამენტურ უფლებათა ქარტიის 41-ე მუხლის მიხედვით[290] კარგი მმართველობის უფლების მნიშვნელოვანი კომპონენტია. საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებაში საჯარო მოსამსახურის მიმართ პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების ან მისგან გათავისუფლების შესახებ უნდა მიეთითოს მისი ფაქტობრივი და სამართლებრივი წინაპირობები (საფუძვლები). დასაბუთების ვალდებულება უნდა განვიხილოთ სამართლიანი წარმოების, როგორც კონსტიტუციური უფლების კონტექსტში, ასევე მას აქვს დაწესებულების თვითკონტროლისა და გასაჩივრების ეფექტურობის უზრუნველყოფის ფუნქცია. ამდენად, ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართ მოქმედებს ე.წ. ratio decidendi[291] პრინციპი.

დისციპლინური წარმოების პროცესში საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის როლი განსხვავდება დისციპლინური წარმოების სისტემებიდან გამომდინარე.

[289] კანონის 94-ე მუხლის 1-3 პუნქტები.
[290] The Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Union, C 326/391, Article 41.2, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>;
[291] https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803100405351

ხორვატიაში დისციპლინური წარმოების პროცედურა და ამ პროცესში საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის უფლებამოსილება დაკავშირებულია გადაცდომის სახესთან. საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი წყვეტს მსუბუქი დისციპლინური გადაცდომისათვის პასუხისმგებლობის საკითხს, თუ ცალკეული სახელმწიფო ორგანოების თანამშრომლებისათვის სპეციალური კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ხოლო მძიმე დისციპლინურ გადაცდომებზე ერთვება ტრიბუნალები (საჯარო სამსახურის ტრიბუნალი და საჯარო სამსახურის უმაღლესი ტრიბუნალი), რომელსაც ქმნის მთავრობა.[292] იმ ქვეყნებში, სადაც არ არსებობს დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ცენტრალიზებული უწყება, როგორც წესი, საჯარო დაწესებულება ან მისი ზემდგომი დაწესებულება ფლობენ და ახორციელებენ სრულად დისციპლინურ უფლებამოსილებებს. გავრცელებული დოქტრინით დისციპლინურ უფლებამოსილებას ფლობს თანამდებობაზე დანიშვნის უფლების მქონე პირი[293], თუმცა ზემდგომი თანამდებობის პირის/დაწესებულებების დისციპლინური უფლებამოსილებას ასევე განამტკიცებს არაერთი სახელმწიფოს კანონმდებლობა (მათ შორის, ლატვია).

საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი უშუალოდ არ ახორციელებს დისციპლინურ წარმოებას, თუმცა იგი წყვეტს დისციპლინური წარმოების მიმდინარეობისას ისეთ მნიშვნელოვან საკითხს, როგორიცაა დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირის სამსახურიდან ჩამოშორება.[294] საჯარო მოსამსახურის სამსახურიდან ჩამოშორება ნიშნავს მის დროებით გათავისუფლებას სამსახურებრივი ფუნქციების შესრულებისაგან. მოხელეს ამ პერიოდში უნარჩუნდება თანამდებობრივი სარგო და საკლასო დანამატი.[295] კანონი არ ითვალისწინებს ჩამოშორების კონკრეტულ საფუძვლებსა და პერიოდს. საკითხი ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა გადაწყდეს არსებული გარემოებების შეფასების შედეგად. ჩამოშორება შესაძლებელია გაგრძელდეს წარმოების დასრულებამდე ან კონკრეტული პერიოდით. დისციპლინური წარმოებისას საჯარო მოსამსახურის სამსახურიდან

[292] The Law on Civil Servants, 2024, Article 113, <https://www.zakon.hr/z/108/Zakon-o-dr%C5%BEavnim-slu%C5%BEbenicima>, [02.02.2025];
[293] ეს პრინციპი იყო ასახული საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის 139-ე მუხლში.
[294] კანონის 99-ე მუხლი.
[295] კანონის 55-ე მუხლი.

ჩამოშორების შემთხვევაში უნდა გამოიცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის როლი უმნიშვნელოვანესია დისციპლინური წარმოების ნებისმიერ ეტაპზე. მის უფლებამოსილებას წარმოადგენს დისციპლინური წარმოების დაწყება საჯარო მოსამსახურის სამსახურისათვის ჩამოშორება და პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენების თაობაზე ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა.

5.2.2.2. დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული

საჯარო მოსამსახურის დისციპლინური წარმოება შესაძლებელია განხორციელდეს ცენტრალურ ან უწყებრივ დონეზე. ვინაიდან მნიშვნელოვანია, რომ არსებობდეს დისციპლინურ წარმოებაზე პასუხისმგებელი ორგანოს დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის პროცედურული გარანტიები,[296] სახელმწიფოთა გარკვეულ ნაწილში დისციპლინურ წარმოებაზე პასუხისმგებელი ცენტრალური უწყება ფუნქციონირებს. კვიპროსში კონსტიტუციის დონეზეა განსაზღვრული დისციპლინური კონტროლის განმახორციელებელი დამოუკიდებელ ორგანო - საჯარო სამსახურის კომისიის სახით.[297]

მიუხედავად ამისა, დამკვიდრებულ პრაქტიკას წარმოადგენს საჯარო დაწესებულების ფარგლებში, კერძოდ, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის, უფლებამოსილი პირის, კომისიის ან სტრუქტურული ერთეულის მიერ დისციპლინური წარმოების ჩატარება.

დისციპლინური წარმოების პროცესში კოლეგიური ორგანოს ჩართულობა, იქნება ეს სტრუქტურული ერთეული თუ დროებით შექმნილი კომისია, ამცირებს მიკერძოებული და არაობიექტური გადაწყვეტილების მიღების რისკებს, ზრდის გარემოებების სათანადოდ გამოკვლევისა და ზოგადად, სამართლიანი

---

[296] OECD Public Integrity Handbook, 2020, კვლევიდან: თუშურაშვილი გ., ჩხიტუნიძე თ., კეთილსინდისიერება საჯარო სამსახურში, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), 2022, 9, https://idfi.ge/public/upload/Analysis/Civil%20Service%20Integrity%20Study%20-%20Best%20Practices%20and%20Challenges%20in%20Georgia.pdf, [02.02.2025].

[297] The Constitution of the Republic of Cyprus, 1960, Part 07, Article 125, <https://www.law.gov.cy/law/law.nsf/1D2CDD154DCF33C9C225878E0030BA5E/$file/The%20Constitution%20of%20the%20Republic%20of%20Cyprus.pdf>, [02.02.2025].

ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების შესაძლებლობას. ამასთან, დისციპლინური წარმოების პროცესში კოლეგიური ორგანოს მონაწილეობა არ არის უპირობო აუცილებლობა, შესაბამისად, სახელმწიფოთა ნაწილში ამგვარი ორგანოების ჩართვა გათვალისწინებულია მხოლოდ მძიმე დისციპლინური გადაცდომის/პასუხისმგებლობის ზომის შემთხვევაში (მაგალითად, ხორვატია[298]). ლატვიაში დისციპლინურ წარმოებას ახორციელებს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ განსაზღვრული პირი ან კომისია, რომელიც შედგება სამი ადამიანისაგან.[299] იტალიაში დისციპლინური წარმოებას შესაბამისი საჯარო დაწესებულება ატარებს, სადაც ფუნქციონირებს დისციპლინური საკითხების განმხილველი შესაბამისი სამსახური.[300] საინტერესოა, საფრანგეთის შემთხვევა, სადაც საკონსულტაციო ორგანოს სახით ფუნქციონირებს სპეციალური კომისია (commission administrative paritaire).[301]

ძველ კანონთან მიმართებით დღეს მოქმედი ნორმების მთავარი უპირატესობა საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ ერთპიროვნული გადაწყვეტილების მიღების წესის ცვლილებაა. კანონის ამოქმედებამდე დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე ხორციელდებოდა. შესაბამისად, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ფართო დისკრეციის სფეროს მიეკუთვნებოდა წარმოების პროცესში გადასაწყვეტი საკითხები. მიუხედავად ამისა, უწყებათა ნაწილში დებულებით იყო დადგენილი სტრუქტურული ერთეულების ჩართულობა საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე. მაგალითად, საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროში შიდა აუდიტის დეპარტამენტის მონიტორინგის სამმართველოს კომპეტენციას განეკუთვნებოდა სამინისტროს სისტემაში თანამშრომელთა მიერ სამსახურებრივი გადაცდომის ფაქტებზე სამსახურებრივი შემოწმების ჩატარება, შემოწმების შესახებ დასკვნის

[298] The Law on Civil Servants, 2024, Article 104, <https://www.zakon.hr/z/108/Zakon-o-dr%C5%BEavnim-slu%C5%BEbenicima>, [02.02.2025].

[299] The Law On Disciplinary Liability of State Civil Servants, 2006, Article 28, https://likumi.lv/ta/en/en/id/136110, [02.02.2025].

[300] Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, Articolo 55, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2001-03-30;165>, [05.02.2025].

[301] Code général de la fonction publique, 2021, Articles L261-1 à L264-4, <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000044416551/LEGISCTA000044421384/#LEGISCTA000044427206>, [05.02.2025].

შედგენა და ხელმძღვანელობისთვის წარდგენა.[302] ბუნებრივია, აღნიშნულ მიდგომას არ ჰქონდა სისტემური სახე.

დღეს მოქმედი კანონმდებლობით საჯარო დაწესებულებაში დისციპლინურ წარმოებას უშუალოდ ახორციელებს დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული, რომელსაც შეიძლება წარმოადგენდეს:

1. საჯარო დაწესებულების სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეული;
2. საჯარო დაწესებულების სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი დაწესებულების (ზემდგომი ორგანოს) სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეული.
3. დამოუკიდებელი კომისია.[303]

როგორც წესი, დისციპლინური წარმოების ჩატარების უფლებამოსილება აქვს საჯარო დაწესებულების სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელ სტრუქტურულ ერთეულს, მხოლოდ მისი არარსებობის შემთხვევაში წარმოების განხორციელების კომპეტენციით აღიჭურვება ზემდგომი ორგანოს სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეული. რაც შეეხება დამოუკიდებელ კომისიას, როგორ აღინიშნა, მისი შექმნის სავალდებულო და დისკრეციულ საფუძვლებს იცნობს კანონი. თუ საჯარო დაწესებულებაში არ არსებობს სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეული და ამ საჯარო დაწესებულებას არ ჰყავს ზემდგომი ორგანო, მაშინ წარმოების ჩატარების უზრუნველყოფისათვის იქმნება დამოუკიდებელი კომისია, ხოლო სხვა ნებისმიერ შემთხვევაში მისი შექმნა საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის დისკრეციაა (დისკრეცია უფლებამოსილებაში) და საჭიროებს დასაბუთებული გადაწყვეტილების მიღებას.

დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული თავისი უფლებამოსილების განხორციელებისას დამოუკიდებელია და ხელმძღვანელობს მხოლოდ საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით.[304] მისი საქმიანობა გარემოებების

[302] ,,საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს შიდა აუდიტის დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს სოფლის მეურნეობის მინისტრის 2012 წლის 27 მარტის №2- 52 ბრძანება.

[303] კანონის 89-ე მუხლის პირველი, მე-2 და მე-3 პუნქტები.

[304] კანონის 90-ე მუხლი.

გამოკვლევისა და ფაქტების დადგენისკენაა მიმართული. ამ მიზნით, იგი უფლებამოსილია მიიღოს და გააანალიზოს წერილობითი ან/და ზეპირი ახსნა-განმარტებები, ჩაატაროს ზეპირი მოსმენა[305] და სხვა.

საჯარო მოსამსახურის წარმოებასამართლებრივი უფლებების დაცვის და რეალიზაციის უზრუნველყოფის ვალდებულება დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელ ერთეულს აქვს. მას აკისრია სამართლებრივი დახმარების ვალდებულება, რაც მოიაზრებს დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირისათვის მისი უფლებების და მოვალეობების განმარტების საკითხს და დისციპლინური წარმოების წესისა და საქმის მასალების გაცნობას.[306] დისციპლინური წარმოების დაწყების თაობაზე აქტის გამოცემისთანავე დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელმა ერთეულმა სავარაუდო დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენ პირს უნდა გააცნოს საქმის მასალები და წერილობით განუმარტოს მისი უფლებები და დისციპლინური წარმოების წესი. საჭიროების შემთხვევაში დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელმა ერთეულმა ზეპირი კომუნიკაციის ფორმითაც უნდა უზრუნველყოს აღნიშნული ინფორმაციის მიწოდება საჯარო მოსამსახურისათვის. ასევე, დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული უზრუნველყოს დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირის მონაწილეობას წარმოების პროცესში, რაც გულისხმობს წერილობითი ახსნა-განმარტების წარდგენასა და ზეპირს სხდომაში მონაწილეობას. ამ მიზნით დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენ პირს განუსაზღვრავს წერილობითი ახსნა-განმარტების წარდგენის ვადას, რომელიც არ უნდა იყოს 3 სამუშაო დღეზე ნაკლები, ხოლო თუ წარდგენილი წერილობითი ახსნა-განმარტება არასრულია ან დამატებითი დოკუმენტაციის წარდგენაა აუცილებელი, ასევე, დაუყოვნებლივ აცნობებს ამის თაობაზე და განუსაზღვრავს დამატებითი დოკუმენტაციის წარდგენის ვადას, რომელიც არ უნდა იყოს 2 სამუშაო დღეზე ნაკლები.[307]

ზეპირი სხდომის ჩატარება, რომელიც მოსმენის პრინციპის რეალიზაციას ემსახურება, ყოველთვის არ არის სავალდებულო. კანონი დისციპლინური წარმოების

[305] კანონის 90-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,ა“ და ,,ბ“ ქვეპუნქტები, 91-ე მუხლის მე-6 პუნქტი.
[306] კანონის 91-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.
[307] კანონის 91-ე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები.

დროს ზეპირი მოსმენის უპირობო ჩატარების ვალდებულებას არ ადგენს და მას დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომას უკავშირებს. თუ დისციპლინური წარმოების მოსალოდნელი შედეგია სამსახურიდან გათავისუფლება, დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული ვალდებულია ჩაატაროს ზეპირი მოსმენა დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირის მონაწილეობით, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირი უარს აცხადებს ზეპირ მოსმენაში მონაწილეობაზე.[308]

კანონით გარკვეულ შემთხვევებში ზეპირი მოსმენის ჩატარების ვალდებულების დადგენა ემსახურება საჯარო მოსამსახურის უფლებების დაცვასა და წარმოების სამართლიანობას. თუმცა მისი დაკავშირება პასუხისმგებლობის რომელიმე ზომის გამოყენების ვარაუდზე, ორ პრობლემურ საკითხს წარმოშობს:

ა) დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრის სირთულეს - დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრა დისციპლინური წარმოების საწყის ეტაპზე ძალიან რთულია, ვინაიდან სწორედ ზეპირის მოსმენის დროს იკვეთება ყველაზე მეტად პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრისას გასათვალისწინებელი გარემოებები, რომელთა შეფასების საფუძველზე ჯერ დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული ამზადებს დასკვნას, ხოლო შემდგომ ამისათვის უფლებამოსილი პირი იღებს გადაწყვეტილებას. სირთულეს წარმოშობს ისიც, რომ საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს აქვს ნებისმიერი პასუხისმგებლობის ზომის შემსუბუქების შესაძლებლობა. არსებული რეგულაციის პირობებში, დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელმა ერთეულმა უნდა იმოქმედოს საჯარო მოსამსახურის ინტერესის დაცვის მიზნებიდან, წარმოების პრინციპებიდან გამომდინარე და ჩაატაროს ზეპირი მოსმენა ნებისმიერ შემთხვევაში, თუ არსებობს მცირედი შესაძლებლობაც კი იმისა, რომ მის მიერ წარდგენილ დასკვნაში პასუხისმგებლობის ზომად შეთავაზებულ იქნება სამსახურიდან გათავისუფლება. საჯარო მოსამსახურის მოცემული უფლება აღიარებული და დაცულია ასევე სზაკით, როგორც პრინციპი (სზაკის მე-13 მუხლი) და როგორც წარმოების წესი (სზაკის 95-ე მუხლის მე-3 ნაწილი).

[308] კანონის 91-ე მუხლის მე-6 პუნქტი.

ბ) დაბალ სტანდარტს - წარმოების დადგენილი სპეციალური ნორმები ზეპირ მოსმენასთან მიმართებით ითვალისწინებს უფრო დაბალ სტანდარტს, ვიდრე სზაკით დადგენილი ფორმალური ან საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესები.

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ზოგადად ადმინისტრაციულ წარმოებაში დასაშვებია მხარის წერილობითი მონაწილეობა, თუმცა ზეპირი მოსმენა მხარის პოზიციის წარმოჩენის და ჭეშმარიტების დადგენის მეტ შესაძლებლობას იძლევა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, რომ გაფართოვდეს დისციპლინური წარმოების დროს ზეპირი მოსმენის ჩატარების საფუძვლები, მაგალითად, დაუკავშირდეს დისციპლინური გადაცდომის სახეს (თუ იარსებებს ეჭვი მძიმე დისციპლინური გადაცდომის არსებობის თაობაზე) ან ყველა შემთხვევაში დადგინდეს მისი ჩატარების აუცილებლობა.

ზეპირი მოსმენა ტარდება სზაკის 110-ე–112-ე მუხლების მოთხოვნათა გათვალისწინებით. შესაბამისად, დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის მოვალეობას წარმოადგენს ზეპირი მოსმენის გამართვამდე 7 დღით ადრე საჯარო მოსამსახურის ინფორმირება და მოწვევა, სხდომის დახურვა კონფიდენციალურობის პრინციპის დაცვის მიზნებისათვის, გარემოებათა გამოკვლევა ზეპირ მოსმენაზე და აზრის გამოთქმის უფლების რეალიზება, ოქმის შედგენა და გაცნობა, ხოლო ოქმთან დაკავშირებული შენიშვნების შემთხვევაში მათი დადასტურება ან უარყოფა.

გარემოებების გამოკვლევის მიზნებისათვის წარმოების პროცესში მოწმეს იწვევს დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული. დისციპლინურ წარმოებაში ჩართულ უნდა იქნეს ის პირი, რომელსაც აქვს ინფორმაცია დისციპლინური გადაცდომის ფაქტის შესახებ და შეუძლია წერილობით ან ზეპირად წარადგინოს ახსნა-განმარტება (მოწმე), გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ახსნა-განმარტების წარდგენა ეწინააღმდეგება ამ პირის (მოწმის) ან მისი ოჯახის წევრის ინტერესებს. [309]

მხარეთა/მოწმეთა მოსმენის, გარემოებების გამოკვლევისა და ანალიზის შედეგად, დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული ადასტურებს დისციპლინური გადაცდომის არსებობას ან არარსებობას და განსაზღვრავს

[309] კანონის 91-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

დისციპლინური გადაცდომის თანაზომიერ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომას, რაც აისახება დასკვნაში, რომელიც ეგზავნება საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს.

თანაზომიერი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შერჩევა განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს. პირველ რიგში, დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული ადასტურებს დისციპლინური გადაცდომის არსებობას/არარსებობას და ადგენს გადაცდომის სახეს (მძიმე ან მსუბუქი). ამის შემდგომ, თანაზომიერი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შერჩევა, მოითხოვს მთელი რიგი გარემოებების ანალიზს. კანონმდებელმა ეს გარემოებები ნორმატიულად გაწერა და მათი გათვალისწინების კანონისმიერი ვალდებულება დაადგინა. შესაბამისად, დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულმა ყურადღება უნდა მიაქციოს და გამოიკვლიოს თითოეული მათგანი.

დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის დასკვნა არ იწვევს პირდაპირ სამართლებრივ შედეგებს და საჯარო დაწესებულებს ხელმძღვანელს შეუძლია გაიზიაროს სრულად მისი შინაარსი ან შეამსუბუქოს გათვალისწინებული პასუხისმგებლობის ზომა (მათ შორის, მსუბუქი გადაცდომის შემთხვევაში გაათავისუფლოს პასუხისმგებლობისაგან) ან დაუბრუნოს უკან დასაბუთებული შენიშვნებით, რომლის ხელმეორედ წარდგენის შემთხვევაში აღარ ექვემდებარება დაბრუნებას. [310]

საქართველოში დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულს არსებითი როლი აკისრია დისციპლინური წარმოების პროცესში, როგორც მოხელეთა უფლებების, ასევე, საჯარო დაწესებულების ინტერესის დაცვის კუთხით.

5.2.2.3. საჯარო მოსამსახურე

კონტინენტურ სამართლებრივ აზროვნებაში საჯარო მოხელის უფლებებისა და მოვალეობების პატივისცემა ტრადიციულად განიხილება როგორც სამართლებრივი სახელმწიფოს (Rechtsstaat) ქვაკუთხედი.[311] კანონმა საჯარო მოსამსახურის სამართლებრივი მდგომარეობა მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა. განხორციელდა

[310] კანონის 97-ე მუხლი.

[311] Van Der Meer F. M., Raadschelders J. C. N., Toonen Th A. J. (Editors), Comparative Civil Service Systems in the 21st Century, 2nd edition, Palgrave Macmillan, 2015, 39.

სავარაუდო დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის არაერთი მნიშვნელოვანი უფლებისა და შესაძლებლობის რეგლამენტირება.

დისციპლინური წარმოების შედეგად შესაძლებელია საჯარო მოსამსახურის უფლება/კანონიერი ინტერესი შეიზღუდოს. შესაბამისად, კანონით განმტკიცებული პრინციპების დონეზე შეიქმნა გარანტიები, რომელიც მისი უფლებების დაცვას ემსახურება, ერთ-ერთი ასეთი პრინციპია წარმოების კონფიდენციალურობა. საჯარო ინტერესის სასარგებლოდ წყდება საკითხი ხორვატიაში, სადაც სამსახურებრივი ვალდებულების დარღვევის ზეპირი მოსმენა საჯაროა, თუ შესაბამისი კანონიდან სხვა რამ არ გამომდინარებს.[312]

საჯარო მოსამსახურის დისციპლინური წარმოების პროცესში მონაწილეობა უზრუნველყოფილია კანონმდებლობით. იგი უფლებამოსილია წარადგინოს წერილობითი ან/და ზეპირი ახსნა-განმარტება, მტკიცებულება და წერილობითი მოსაზრება დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის დასკვნასთან დაკავშირებით.[313] მას აქვს ზეპირ სხდომაში მონაწილეობისა და საკუთარი მოსაზრების წარდგენის უფლება. დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენ პირს აქვს ადვოკატის დახმარებით სარგებლობის უფლება, რაც მისი ინტერესების სათანადო, პროფესიულ დონეზე დაცვას უზრუნველყოფს წარმოების პროცესში.[314] დისციპლინური წარმოების საქმის მასალების გაცნობის უფლება, რომელიც განსაზღვრულია კანონით,[315] ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და თვითგამორკვევის კონსტიტუციით აღიარებული უფლების ერთგვარი გაგრძელებაა.[316]

უფლების დაცვის მნიშვნელოვანი კომპონენტია გასაჩივრების უფლება და შესაძლებლობა, შესაბამისად, კანონით დადგენილია, რომ დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენ პირს უფლება აქვს გაასაჩივროს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების შესახებ გადაწყვეტილება კანონით დადგენილი წესით.[317]

---

[312] The Law on Civil Servants, 2024, Article 116, <https://www.zakon.hr/z/108/Zakon-o-dr%C5%BEavnim-slu%C5%BEbenicima>, [02.02.2025];
[313] კანონის 92-ე მუხლი.
[314] კანონის 92-ე მუხლის ,,ა“ ქვეპუნქტი.
[315] კანონის 92-ე მუხლის ,,ბ“ ქვეპუნქტი.
[316] საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლი.
[317] კანონის 92-ე მუხლის ,,ვ“ ქვეპუნქტი.

ამდენად, კანონის დონეზე სრულადაა აღიარებული დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენის პირის ის უფლებები, რომელიც წარმოების პროცესში მისი ინტერესის დაცვას უზრუნველყოფს. მოცემული უფლებების საკანონმდებლო რეგლამენტაცია ევროპული სახელმწიფოების საერთო სტანდარტია. მასალებზე წვდომა, წარმოებაში მონაწილეობა, ადვოკატით სარგებლობისა და გასაჩივრების უფლება - ეს არის უფლებათა ის ჯგუფი, რომლის გარეშეც ვერ იქნება უზრუნველყოფილი საჯარო მოსამსახურის სათანადო სამართლებრივი დაცვა.

კანონით პირდაპირ არ არის განსაზღვრული დისციპლინური წარმოების პროცესში მონაწილეობის ან/და სხვა სახის ვალდებულებები, რომლებიც წარმოეშობა საჯარო მოსამსახურეს. ლატვიის კანონმდებლობა განსაზღვრავს საჯარო მოსამსახურის ვალდებულებას მონაწილეობა მიიღოს დისციპლინურ წარმოებაში.[318] ამგვარი მიდგომა რეკომენდებულია გაზიარებულ იქნეს საქართველოს მიერაც, ვინაიდან დისციპლინური წარმოება საჯარო მოსამსახურის ინტერესების დაცვის გარდა ემსახურება საჯარო ინტერესების დაცვასაც.

კანონით მკვეთრადგამოხატულ ვალდებულებას, რომელიც დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენ საჯარო მოსამსახურეს ეკისრება, წარმოადგენს მატერიალური ზიანის ანაზღაურება (ასეთის არსებობის შემთხვევაში).[319] დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების მიუხედავად, საჯარო მოსამსახურე ვალდებულია აანაზღაუროს ის მატერიალური ზიანი, რომელიც დისციპლინური გადაცდომის შედეგად მიადგა საჯარო დაწესებულებას, თუ ეს გადაცდომა მან განზრახ ან უხეში გაუფრთხილებლობით ჩაიდინა. ზიანის ანაზღაურების სამართლებრივი ბუნებიდან გამომდინარე, მატერიალური ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება საჯარო მოსამსახურეს წარმოიშობა შემდეგი ელემენტების არსებობის შემთხვევაში: დისციპლინური გადაცდომა, ზიანი (შედეგი), განზრახვა ან უხეში გაუფრთხილებლობა და დისციპლინურ გადაცდომასა და დამდგარ ზიანს შორის მიზეზობრივი კავშირი.

---

[318] The Law On Disciplinary Liability of State Civil Servants, 2006, Article 27, <https://likumi.lv/ta/en/en/id/136110>, [02.02.2025].

[319] კანონის 97-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

5.2.3. დისციპლინური წარმოების ვადები

ვადები ადმინისტრაციულ სამართალში ემსახურება პირის უფლებების დაცვას და საჯარო მმართველობის ინტერესებს. ვადები შეიძლება იყოს სავალდებულო ან სახელმძღვანელო, რაც დამოკიდებულია სამართლებრივ და ფაქტობრივ გარემოებებზე. დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან მიმართებით ვადების 4 კატეგორია გამოიყოფა, ესენია, წარმოებისა და წარმოებასამართლებრივი ღონისძიების ვადა, ხანდაზმულობის ვადა, დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოქმედების ვადა და გასაჩივრების ვადა.

წარმოებისა და წარმოებასამართლებრივი ღონისძიების ვადებში მოიაზრება წარმოების საერთო ვადა და წარმოების პროცედურების/ეტაპების კონკრეტული ვადები. კანონის 95-ე მუხლის შესაბამისად, დისციპლინური წარმოების ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 1 თვეს, ამასთან, თუ დისციპლინური გადაცდომისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებათა დადგენისათვის აუცილებელია 1 თვეზე მეტი ვადა, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი 1-თვიანი ვადის გასვლამდე 10 სამუშაო დღით ადრე იღებს გადაწყვეტილებას დისციპლინური წარმოების ვადის დამატებით არაუმეტეს 2 თვით გაგრძელების თაობაზე.

ამდენად, დისციპლინური წარმოების საერთო ვადა არ უნდა აღმატებოდეს 3 თვეს. რაც შეეხება დისციპლინური წარმოების კონკრეტული ღონისძიებების ვადას, კანონით გათვალისწინებულია შემდეგი ვადები:

	ღონისძიება	ვადა
.	დისციპლინური წარმოების დაწყების შესახებ ინფორმაციის გაგზავნა	5 სამუშაო დღე, გარდა კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისისა[320]
.	წერილობითი ახსნა-განმარტების წარდგენის ვადა	არანაკლები 3 სამუშაო დღეზე[321]

[320] კანონის 91-ე მუხლის პირველი პუნქტი.
[321] კანონის 91-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

.	დამატებითი დოკუმენტაციის წარდგენის ვადა	არანაკლები 2 სამუშაო დღეზე[322]
.	ზეპირი მოსმენის შესახებ შეტყობინება	გამართვამდე 7 დღით ადრე[323]
.	ოქმთან დაკავშირებით შენიშვნების წარდგენის ვადა	გაცნობიდან 3 დღე[324]
.	საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირის მიერ გადაწყვეტილების მიღების ვადა	დასკვნის მიღებიდან 7 სამუშაო დღე[325]

დისციპლინური წარმოების დაწყების ხანდაზმულობის ვადები კანონმდებლობით არის დადგენილი, რომელთა დაცვა მნიშვნელოვანია წარმოების მიმდინარეობისა და მისი შედეგების კანონიერებისათვის. კანონის 88-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, დისციპლინური წარმოება იწყება დისციპლინური გადაცდომის გამოვლენიდან 1 თვის ვადაში, თუ დისციპლინური გადაცდომის ჩადენიდან 3 წელი არ არის გასული. მოცემული საკანონმდებლო დებულება ორ კუმულაციურ შემადგენლობას ითვალისწინებს წარმოების დაწყების ხანდაზმულობის საკითხის მოსაწესრიგებლად. ორივე ვადის დაცვა წარმოების დასაწყებად კანონის იმპერატიული მოთხოვნაა, შესაბამისად, თუ დისციპლინური გადაცდომის ჩადენიდან გასულია 3 წელზე მეტი ან/და მისი გამოვლენიდან გავიდა 1 თვეზე მეტი წარმოების დაწყების უფლება ხანდაზმულია. ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში დისციპლინური წარმოების დაწყების ხანდაზმულობის ვადა შესაძლებელია იყოს 3 თვიდან 2 წლამდე, დისციპლინური გადაცდომის ხასიათის გათვალისწინებით. ევროკავშირის წევრ ზოგიერთ სახელმწიფოში მსუბუქი და მძიმე დისციპლინური გადაცდომებისთვის არსებობს განსხვავებული ხანდაზმულობის ვადები. კანონით ასეთი ვადების დაწესებით დისციპლინურ წარმოებას უჩნდება გარკვეული მიზანშეწონილობის ხარისხი. ამგვარი ვადების დადგენის მიზეზი შეიძლება იყოს

[322] კანონის 91-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.
[323] კანონის 91-ე მუხლის მე-7 პუნქტი, სზაკის 110-ე მუხლის პირველი ნაწილი.
[324] კანონის 91-ე მუხლის მე-7 პუნქტი, სზაკის 112-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.
[325] კანონის 94-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის მიზნების მიღწევა, რაც ახასიათებს იურიდიული პასუხისმგებლობის ნებისმიერ ფორმას და მოიაზრებს მის რეპრესიულ, საგანმანათლებლო და პრევენციულ მიზნებს.[326] ქმედებაზე დროული რეაგირება დადგენილი ვადების ლიმიტების ფარგლებში ემსახურება როგორც მმართველობის პროცესის სტაბილურობას, ასევე პირის უფლებებიც დაცვას. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ დროის გასვლა მნიშვნელოვნად ართულებს საკითხის სათანადო გამოკვლევის შესაძლებლობას. კანონი საერთო ვადას ადგენს და არ ახდენს მის დიფერენცირებას გადაცდომის სახისა თუ პასუხისმგებლობის ზომის მიხედვით. ვინაიდან მძიმე დისციპლინურ გადაცდომას მნიშვნელოვანი ნეგატიური შედეგები მოაქვს საჯარო დაწესებულებისათვის და ის ასევე აზიანებს საჯარო ინტერესს, მიზანშეწონილია მოცემული ვადის ცვლილება (გაზრდა) ამ სახის დარღვევებთან მიმართებით. საჯარო მოსამსახურეები ხშირად აღნიშნავენ, რომ ფავორიტიზმის გამო, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი არ იწყებს დისციპლინურ წარმოების კონკრეტული საჯარო მოსამსახურის მიმართ, რომელმაც ფაქტობრივად ჩაიდინა გადაცდომა. ვინაიდან დისციპლინური პასუხისმგებლობის მიზანი ასევე არის წესრიგის განმტკიცება და სათანადო საჯარო მმართველობის უზრუნველყოფა (მათ შორის, საზოგადოების ნდობაზე დაფუძნებული მმართველობის განხორციელება), გადაცდომებზე რეაგირება საჭირო და აუცილებელია. შესაბამისად, ხანდაზმულობის ვადის გაზრდის შემთხვევაში, გაიზრდება დარღვევაზე რეაგირების შესაძლებლობა. იგი საშუალებას შექმნის თუნდაც ხელმძღვანელის ცვლილების შემდეგ დაიწყოს დისციპლინური წარმოება. გერმანიაში გარკვეულ შემთხვევებში დისციპლინური წარმოების ვადა დისციპლინური გადაცდომის ჩადენიდან 7 წელსაც კი შეადგენს.[327] ამდენად, ხანდაზმულობის ვადის გაზრდა არ მოვა წინააღმდეგობაში ევროპულ სტანდარტებთან.

დისციპლინური ზომის გამოყენების შემდგომ მოქმედებას იწყებს დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოქმედებისა და გასაჩივრების ვადები.

---

[326] Vedinaş V., Statute of Civil Servants, Comments, doctrine, legislation, case law, Universul Juridic Publishing House, Bucharest, 2009, 294, სტატიიდან: Bezeriță T. L., Disciplinary liability of civil servants. Aspects of the administrative and judicial practice, Internal Auditing & Risk Management, Athenaeum University of Bucharest, vol. 50(2), 2018, 24.

[327] Bundesdisziplinargesetz, 2001, §15, <https://www.gesetze-im-internet.de/bdg/BJNR151010001.html>, [02.02.2025].

კანონის 101-ე მუხლის მიხედვით, პირი დისციპლინური პასუხისმგებლობის მქონედ ითვლება მისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდებიდან 1 წლის განმავლობაში. შესაბამისად, მოცემული ვადის გასვლის შემდგომ დისციპლინური პასუხისმგებლობა ქარწყლდება. ერთი წელი არ არის კანონის უპირობო მოთხოვნა მსუბუქი დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის შემთხვევაში, ვინაიდან საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს ან საამისოდ უფლებამოსილ სხვა პირს უფლება აქვს, მსუბუქი დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენ პირს ვადაზე ადრე მოუხსნას დისციპლინური პასუხისმგებლობა, თუ მას არ ჩაუდენია ახალი დისციპლინური გადაცდომა და თავი გამოიჩინა, როგორც კეთილსინდისიერმა საჯარო მოსამსახურემ.

გასაჩივრების ვადებთან მიმართებით დისციპლინური სამოხელეო სამართალი არ შეიცავს სპეციალურ ნორმებს და გამოიყენება ადმინისტრაციული სამართლით დადგენილი ნორმები. შესაბამისად, საჩივრისა და სარჩელის წარდგენის შემთხვევაში მოქმედებს გასაჩივრების ერთთვიანი ვადა. სასამართლო პრაქტიკიდან გამომდინარე, თუ საჯარო მოსამსახურეს არ განემარტა გასაჩივრების შესაძლებლობა, გასაჩივრების ვადა და წესი, ან არასწორად განემარტა იგი, მაშინ გასაჩივრება შეიძლება აქტის გამოტანიდან ერთი წლის განმავლობაში.[328]

5.3. დისციპლინური წარმოებისა და მხილების განცხადებასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების გამიჯვნის პრობლემატიკა

,,კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონის 20^1 მუხლის ,,ა“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, მხილება არის პირის (მამხილებლის) მიერ განცხადების განმხილველი ორგანოს, გამომძიებლის, პროკურორის ან/და საქართველოს სახალხო დამცველის ინფორმირება საჯარო მოსამსახურის (მხილებულის) მიერ საქართველოს კანონმდებლობის ან ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შემცველი ნორმების დარღვევის შესახებ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში, რომელმაც ზიანი მიაყენა ან შეიძლება მიაყენოს საჯარო ინტერესს ან შესაბამისი საჯარო დაწესებულების

[328] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2009 წლის 28 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-168-162(კს-09).

რეპუტაციას. მხილებად ჩაითვლება აგრეთვე მამხილებლის მიერ ზემოაღნიშნული დარღვევის შესახებ სამოქალაქო საზოგადოების ან მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების ინფორმირება განცხადების განმხილველი ორგანოს, გამომძიებლის, პროკურორის ან საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ. მოცემული დეფინიცია ითვალისწინებს შიდა მხილებას, გარე მხილებას[329] და საჯარო მხილებას.[330] აღნიშნულიდან გამომდინარე, მხილების საგანს წარმოადგენს მხილებულის მიერ კანონმდებლობის ან ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების დარღვევა, რომელმაც ზიანი მიაყენა ან შეიძლება მიაყენოს საჯარო ინტერესს ან საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას. საჯარო ინტერესიც და რეპუტაციაც განუსაზღვრელი ცნებების კატეგორიას მიეკუთვნება, მათი შინაარსის ფარგლებთან დაკავშირებით ნორმატიული დათქმები არ არსებობს. შესაბამისად, განცხადების განმხილველმა ორგანომ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა შეაფასოს ილახება თუ არა საჯარო ინტერესი/საჯარო დაწესებულების რეპუტაცია და დააიდენტიფიციროს მხილება.

,,კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონის 20[6] მუხლი ადგენს მხილების განცხადების განხილვის წესს და განსაზღვრავს, რომ განცხადების განმხილველი ორგანო მხილების განცხადებას განიხილავს საქართველოს კანონმდებლობითა და საკუთარი დებულებით დადგენილი წესით, ხოლო შესაბამისი წესების არარსებობის შემთხვევაში – სზაკით დადგენილი ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების წესით. ვინაიდან საჯარო დაწესებულებათა უმრავლესობას არ აქვს მხილების მომწესრიგებელი შიდა რეგულაციები, მხილების განცხადებების განხილვის ერთადერთ სწორ გზას ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება წარმოადგენს. საჯარო დაწესებულებების პრაქტიკა აჩვენებს, რომ მოცემული დებულების აღსრულება არაერთგვაროვნად მიმდინარეობს. გარკვეულ შემთხვევებში საჯარო დაწესებულებისთვის რთულია განსაზღვროს წარმოების სათანადო სახე და შესაბამისად, მხილების განცხადებებზე იწყებს არა ფორმალურ ადმინისტრაციულ წარმოებას, არამედ კანონით გათვალისწინებულ დისციპლინურ წარმოებას.

[329] Kenny K., Whistleblowing Toward a New Theory, Harvard University Press, 2019, 19.
[330] იქვე, 149.

მხილების წარმოება მთელი რიგი თავისებურებებით გამოირჩევა. უპირველეს ყოვლისა კი აღსანიშნავია მამხილებლის განსაკუთრებული სამართლებრივი მდგომარეობა და დაცვის გარანტიები. იგი არსობრივად მნიშვნელოვნად განსხვავდება დისციპლინური წარმოებისგან. ამასთან, არის პროცედურული განსხვავებები, მათ შორის, აღსანიშნავია, რომ ზეპირი მოსმენა ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების დროს აუცილებელია, დისციპლინური წარმოების დროს კი დამოკიდებულია სანქციის სახეზე.

სამსახურებრივი ვალდებულების შეუსრულებლობა, ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების დარღვევა შეიძლება გახდეს მხილების საგანი. ამგვარ შემთხვევებში ერთდროულად წარმოიშობა, როგორც დისციპლინური წარმოების, ასევე, მხილების განცხადებასთან დაკავშირებული ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძვლები. ვინაიდან დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველია სავარაუდო დისციპლინური გადაცდომის თაობაზე დასაბუთებული ეჭვის არსებობა, დისციპლინური წარმოების დაწყება შესაძლებელია მაშინ, როდესაც მოქალაქის განცხადება ქმნის დისციპლინური გადაცდომის ლოგიკურ ვარაუდს. ამასთან, დარღვევის თაობაზე შესაბამისი დაწესებულების ინფორმირება, როგორც მხილება, წარმოშობს ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძველს. აქედან გამომდინარე, საჯარო დაწესებულებას უწევს ერთგვარი არჩევანის გაკეთება ზემოაღნიშნულ წარმოების სახეებს შორის. ვინაიდან მხილების დეფინიცია არის საკმაოდ ფართო შინაარსის, ნებისმიერი დისციპლინური გადაცდომა შეიძლება მხილების საგნად იქნეს მიჩნეული. მხილების განცხადებასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოებისა და დისციპლინური წარმოების გამიჯვნის პრობლემა არსებითად ჩნდება მაშინ, როდესაც საჯარო დაწესებულება ვერ განსაზღვრავს შეტყობინების ბუნებას. ამ შემთხვევაში წარმოიშობა რისკი, რომ მხილების განცხადება განხილულ იქნეს დისციპლინური წარმოების საფუძველზე და მამხილებელი დარჩეს კანონმდებლობით განსაზღვრული დაცვის გარანტიების მიღმა. შესაბამისად, აუცილებელია, რომ კანონმა შექმნას მხილების იდენტიფიკაციის მყარი სამართლებრივი საფუძვლები, განსაკუთრებით კი მისი მატერიალური შინაარსის განსაზღვრის თვალსაზრისით. მხილების არსებული დეფინიცია ზოგადი შინაარსის დებულებებისგან შედგება და საჯარო დაწესებულებისთვის მყარ ორიენტირს არ ქმნის, მათ შორის, არ ადგენს საჯარო ინტერესის ძირითად სფეროებსა და

მიმართულებებს. საჯარო დაწესებულებათა ნაწილი აიდენტიფიცირებს მხილების განცხადებებს, მაგრამ მათ განიხილავს არა ფორმალური ადმინისტრაციულ წარმოების წესით, არამედ დისციპლინური წარმოების საფუძველზე. როდესაც მხილების საგანია სავარაუდო დისციპლინური გადაცდომა, დაწესებულებათა ნაწილი საჭიროდ აღარ მიჩნევს ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარებას და იწყებს პირდაპირ დისციპლინურ წარმოებას.[331] კანონის ანალიზი აჩვენებს, რომ მხილების განცხადების განხილვის მიზნებისთვის დისციპლინური წარმოება ვერ ჩაანაცვლებს ფორმალურ ადმინისტრაციულ წარმოებას. კანონმდებლის ნების დასადგენად, არსებითია კანონის 20[6] მუხლის მე-2 პუნქტის ჩანაწერი, რომლის თანახმად, თუ მხილების განცხადების განხილვის დასრულების შემდეგ გაირკვა, რომ ჩადენილი დარღვევა შესაძლებელია გახდეს მხილებულისთვის ადმინისტრაციული, სამოქალაქო ან სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძველი, განცხადების განმხილველი ორგანო ვალდებულია მიმართოს შესაბამის უფლებამოსილ ორგანოებს. მოცემული ნორმა ცალსახად მიუთითებს, რომ მხილების წარმოება, არის განცხადებაზე რეაგირების საწყისი მექანიზმი, რომლის ფარგლებში უნდა დადგინდეს დარღვევის არსებობა, შეფასდეს მისი ბუნება (სისხლისსამართლებრივი, სამოქალაქო, ადმინისტრაციული, დისციპლინური) და განისაზღვროს მასზე რეაგირების შემდგომი პროცედურები. შესაბამისად, თუ ქმედება დანაშაულის ნიშნებს შეიცავს მხილების განცხადების ფარგლებში საკითხის შესწავლამ უნდა უზრუნველყოს დასაბუთებული ვარაუდის მტკიცებულებითი სტანდარტის დაკმაყოფილება, რომ შემდგომ საქმე გადაეცეს საგამოძიებო ორგანოებს. ანალოგიურად, თუ მხილების განცხადებაში დაფიქსირებული დარღვევა, უკავშირდება დისციპლინური გადაცდომას, მხილების წარმოების ფარგლებში უნდა იქნეს საკითხი შესწავლილი იმგვარად, რომ გაჩნდეს დასაბუთებული ეჭვი დისციპლინური გადაცდომის საკითხზე. ამის შემდგომ კი დაიწყოს დისციპლინური წარმოება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მხილების განცხადებაზე პირდაპირ დისციპლინური წარმოების დაწყებით ირღვევა კანონის ლოგიკა.

დისციპლინური წარმოება ვერ იქნება მხილების განცხადებასთან დაკავშირებული ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების ალტერნატივა და

[331] მოცემული საკითხი გამოიკვეთა სამუშაო შეხვედრის ფარგლებში.

საჭიროა განისაზღვროს მხილების განცხადებაზე რეაგირების ზუსტი მექანიზმი. კანონმდებლობა მიუთითებს დისციპლინურ გადაცდომასთან დაკავშირებული მხილების განცხადების განხილვის ე.წ ორსაფეხურიანი მოდელის არსებობაზე. საკითხისადმი ამგვარი მიდგომა სრულად ვერ აღმოფხვრის მხილებისა და სხვა სახის საჩივრების/განცხადებების გამიჯვნის პრობლემას, უფრო მეტიც, მათ შორის არის ბუნებრივი კავშირი, რომლის გადაწყვეტის ძირითადი წინაპირობა მხილების მატერიალური შინაარსისა და მასზე რეაგირების პროცედურების დეტალური მოწესრიგებაა.

6. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები

საჯარო მოსამსახურეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის სამართლებრივი შედეგები დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომებს უკავშირდება. თავად ამ ზომების ბუნება მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს დისციპლინური პასუხისმგებლობის, როგორც სამართლებრივი პასუხისმგებლობის ერთ-ერთი ფორმის, სამართლებრივ ბუნებას.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის არაერთი ზომა არსებობს, მათი მრავალსახოვნება ზრდის თანაზომიერი პასუხისმგებლობის დაკისრების შესაძლებლობას.

6.1. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების სამართლებრივი ბუნება და მათი ზოგადი კლასიფიკაცია

დისციპლინურ პასუხისმგებლობა არის დისციპლინური გადაცდომის თანმდევი სამართლებრივი პასუხისმგებლობა. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები განსაზღვრულია კანონით. დისციპლინური პასუხისმგებლობა განსხვავდება სხვა სახის ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობისაგან, როგორც სამართლებრივი საფუძვლებით, ასევე, ბუნებით.

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებთან მიმართებით გამოიყენება ტერმინი ,,სახდელი“, რომელიც აღნიშნავს ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის ზომას. მოცემული ტერმინის გამოყენება დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან მიმართებით არ არის მიზანშეწონილი, ვინაიდან ამ ტერმინს არ იყენებს კანონი და ამგვარად მიჯნავს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომებს ადმინისტრაციული სახდელებისაგან[332]. პასუხისმგებლობის ზომებთან მიმართებით ქართულ სამართლებრივ სივრცეში ასევე დამკვიდრებულია სიტყვა ,,სანქცია“. სანქცია (ინგლისურად ,,Sanction“) ნიშნავს იძულებით ღონისძიებას და ასევე, ხელისუფლების მიერ რაღაცის მიღებას/დამტკიცებას. ინგლისურში (როგორც არსებითი სახელი) შემოვიდა მე-15 საუკუნეში და თავდაპირველად ეხებოდა ოფიციალურ დეკრეტს,

[332] სასამართლოები იყენებენ ტერმინს ,,სახდელი“ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომებთან მიმართებით.

განსაკუთრებით საეკლესიო დეკრეტს (ლათინურად ,,sancire“).[333] კელზენი თავის ცნობილ ნაშრომში ,,სამართლის წმინდა თეორია“ (The Pure Theory of Law) სანქციას წესრიგის (სოციალური) დარღვევას უკავშირებს.[334] საქართველოს რეალობაში და საკანონმდებლო სივრცეში ტერმინი ,,სანქცია“ უფრო მეტად დამკვიდრდა როგორც გარკვეული პასუხისმგებლობის ზომა. მართალია, მას არ იყენებს კანონი, როგორც სამართლებრივ ტერმინს, თუმცა ის მაინც აქტიურად გამოიყენება სამართლებრივ სივრცეში, მათ შორის, სასამართლო პრაქტიკაში.[335] ამდენად, ნაშრომში ერთ კონტექსტშია გამოყენებული ტერმინები ,,დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა“, ,,დისციპლინური სანქცია“, ,,სანქცია“, ციტირების შემთხვევაში ასევე ,,სახდელი“.

სამართლის თეორიაში განასხვავებენ ქცევისა და სანქციის ნორმებს. ქცევის ნორმები (პირველადი ნორმები) ადრესატებს უწესებენ გარეგნულ ქცევას. ქცევა (ქმედება) შეიძლება გამოიხატოს მოქმედებაში ან უმოქმედობაში. თუ პირი ისე არ იქცევა, როგორც ქცევის ნორმა ადგენს, იგი არღვევს ქცევის ნორმას და ამიტომაც მართლსაწინააღმდეგოდ იქცევა. სანქციის ნორმები (მეორეული ნორმები) მართლსაწინააღმდეგო ქცევას სანქციებთან აკავშირებენ. ECtHR-ის განმარტებითაც, დისციპლინური სანქციები, როგორც წესი, შექმნილია იმისათვის, რომ უზრუნველყოს კონკრეტული ჯგუფის წევრების მიერ მათი ქცევის მარეგულირებელი ნორმების დაცვა.[336]

დისციპლინური პასუხისმგებლობის მომწესრიგებელი ნორმები ერთგვარი სანქციის ნორმებია, რომელთაც გააჩნიათ საგანმანათლებლო, პრევენციული და რეპრესიული მიზნები. შესაბამისად, მათი მიზანია საჯარო მოსამსახურეთა გადაცდომების მინიმალიზება, მასზე რეაგირების მექანიზმებითა და საჯარო მოსამსახურის ქცევის გამოსწორებით. ამასთან, საჯარო ადმინისტრაციის უფლება, გარკვეული ღონისძიებები გაატაროს დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირი მიმართ (ius puniendi), შიდა დისციპლინას აძლიერებს, ზრდის

[333] https://www.merriam-webster.com/dictionary/sanction.

[334] Kelsen, Reine Rechtslehre, 2nd ed., 1960, 114. ნანახია: Jansen O., (Editor), Administrative sanctions is the European Union, Intersentia, 2013, 35.

[335] იხ. ქუთაისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2020 წლის 5 მარტის გადაწყვეტილება საქმეზე №3/629-19.

[336] Weber v. Switzerland, 1990, ECtHR.

ანგარიშვალდებულებას და უზრუნველყოფს ვალდებულებების შესრულებას.[337] შესაბამისად, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები წარმოადგენს დისციპლინური გადაცდომებზე რეაგირების საშუალებას, რომლის ფუნქციაა როგორც საერთო მმართველობითი, ასევე, შიდაორგანიზაციული წესრიგის უზრუნველყოფა და საჯარო მოსამსახურის სათანადო ქცევის ჩამოყალიბება.

დისციპლინის მართვის მიზნებისათვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის მექანიზმის გამოყენება უმნიშვნელოვანესია საჯარო სამსახურის სტაბილური და ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის. დისციპლინური სანქციის არსებობის პირობებში საჯარო მოსამსახურეები ცდილობენ მათი ქცევა მაქსიმალურად შეესაბამებოდეს არსებულ ნორმებს. უმჯობესდება საჯარო სამსახურში საქმიანობის განხორციელების პროცესი, რაც ეხმარება საჯარო დაწესებულებას მიზნების მიღწევაში.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომებს პასუხისმგებლობის სხვა ზომებისაგან განსხვავებული ბუნება აქვს. ამას მიუთითებს საერთაშორისო მიდგომებიც, კერძოდ, ადმინისტრაციული სანქციების შესახებ ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის №R(91)1 რეკომენდაციის მოქმედების ფარგლებიდან გამოყოფილია დისციპლინური სანქციები.[338] საჯარო სამართლის სანქციების სამი კატეგორია განასხვავა ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლომ და გამოყო დანაშაულები, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონიდან გამომდინარე სანქციები და დისციპლინური სანქციები.[339]

დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომებს აქვთ შემდეგი მახასიათებლები: გამოიყენება საჯარო მოსამსახურის მიერ ნორმის (მათ შორის)/წესის დარღვევის შემთხვევაში, დგინდება საჯარო დაწესებულების მიერ, არის ცალმხრივმავალდებულებელი და ინდივიდუალური ხასიათის ღონისძიება, საფუძვლად უდევს სპეციალური შრომით-სამართლებრივი ურთიერთობა.[340]

კანონმდებლობით გათვალისწინებული დისციპლინური სანქციები ფორმალური პასუხისმგებლობის ზომებია. დისციპლინის მართვის მიზნით

---

[337] 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, 2003, 2, <http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/37890790.pdf>, [02.02.2025].

[338] Recommendation №R(91)1 of the Committee of Ministres to Member States on Administrative Sanction, Council of Europe, 1991, <https://rm.coe.int/16804fc94c>, [02.02.2025].

[339] Jansen O., (Editor), Administrative sanctions is the European Union, Intersentia, 2013, 14.

[340] შეად. Jansen O., (Editor), Administrative sanctions is the European Union, Intersentia, 2013, 122.

შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს ასევე არაფორმალური სანქციები, რაც გულისხმობს ისეთ ქმედებებს, რომელსაც პირდაპირი სამართლებრივი შედეგები არ უკავშირდება, მაგალითად, საჯარო მოსამსახურეზე მკაცრი ზედამხედველობის განხორციელება, საჯარო მოსამსახურის პოზიციების, შეხედულებების გაუთვალისწინებლობა და სხვა. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, ისიც, რომ შრომითსამართლებრივ ურთიერთობებში სულ უფრო დიდი ადგილს იკავებს ისეთი არაფორმალური ღონისძიებები, როგორიცაა ზეპირი გაფრთხილება, კონსულტირება, ქოუჩინგი და სხვა.

საქართველოში დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები კანონის კანონის 96-ე მუხლის საფუძველზე ამომწურავად არის განსაზღვრული, ესენია:

ა) გაფრთხილება;

ბ) საყვედური;

გ) თანამდებობრივი სარგოს 10 პროცენტიდან 50 პროცენტამდე დაკავება 1-დან 6 თვემდე ვადით;

დ) სამსახურიდან გათავისუფლება.

საერთაშორისო და ეროვნულ მიდგომების, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების შესწავლის შედეგად, შესაძლებელია, მათი კლასიფიკაცია შემდეგი სახით:

1. ბუნების მიხედვით:

ა) მორალური სანქციები;

ბ) ფულადი სანქციები;

გ) სტატუსსა და კარიერაზე ზემოქმედების ღონისძიებები;

დ) კომპლექსური სანქციები, რომელიც ზემოაღნიშნულ სანქციებს აერთიანებს;

2. ფუნქციიდან გამომდინარე:

ა) ძირითადი სანქცია;

ბ) დამხმარე/დამატებითი სანქცია;

3. თანმდევი შედეგებიდან გამომდინარე:

ა) სანქცია, რომელიც არ იწვევს სტატუსის შეწყვეტას;

ბ) სანქცია, რომელიც იწვევს სტატუსის შეწყვეტას;

4. დროში მოქმედების მიხედვით:

ა) სანქცია, რომელიც მუდმივ შედეგებს წარმოშობს;

ბ) სანქცია, რომელიც დროებით შედეგებს წარმოშობს;

გასათვალისწინებელია, რომ კანონი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომებს არ უკავშირებს დისციპლინური გადაცდომის სახეებს, გარდა სამსახურიდან გათავისუფლებისა, რომელიც შეიძლება გამოყენებულ იქნეს მხოლოდ მძიმე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის შემთხვევაში.

სამეცნიერო ლიტერატურაში გამოყოფენ ადმინისტრაციული სანქციების სამ ელემენტს, ესენია ტელეოლოგიური ელემენტი, რომელიც მოიცავს სანქციის შინაარსს, მატერიალური ელემენტი, რაშიც მოიაზრება ინტერესი, რომელსაც ის იცავს და ინსტიტუციური ელემენტი, რაც გულისხმობს ორგანოს, რომელსაც აქვს სანქციის გამოყენების უფლებამოსილებები.[341] მოცემული ელემენტები რელევანტურია დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების კონტექსტში. მათი სამეცნიერო ანალიზი წარმოუდგენელია პასუხისმგებლობის თითოეული ზომის შინაარსის და დასაცავი ინტერესის გააზრების გარეშე.

6.2. გაფრთხილება და საყვედური

კანონის 96-ე მუხლი განსაზღვრავს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომებს. მოცემული მუხლის ,,ა“ და ,,ბ“ ქვეპუნქტის მიხედვით დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომებია გაფრთხილება და საყვედური. კანონი, რაიმე მითითებას არ აკეთებს დადგენილი დისციპლინური სანქციების ბუნებასთან, მათ სიმძიმესთან დაკავშირებით, ასევე, არ ადგენს არსებით განსხვავებას გაფრთხილებასა და საყვედურს შორის. ნორმის სტრუქტურიდან და დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების ზოგადი ანალიზიდანაც ცხადია, რომ კანონის 96-ე მუხლში განსაზღვრული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები სიმძიმის მიხედვით, მსუბუქიდან მძიმისკენ, არის დალაგებული. შესაბამისად, გაფრთხილება ყველაზე მსუბუქი დისციპლინური სანქციაა.

გაფრთხილება და საყვედური მორალურ სანქციათა ჯგუფს მიეკუთვნებიან, ვინაიდან ისინი პირს არ უწესებენ რაიმე სახის ფულად ან სხვა სახის სამართლებრივ ვალდებულებას, გავლენას არ ახდენენ მოხელის სტატუსზე. მათი თანმდევი ერთადერთი უარყოფითი შედეგი გაფრთხილება ან გაკიცხვაა. ხელშესახები ზღვარი

[341] Jansen O., (Editor), Administrative sanctions is the European Union, Intersentia, 2013, 467.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოცემულ ზომებს შორის მარტივი გასავლები არ არის. მათი არსი შეიძლება თავად სიტყვების ,,გაფრთხილება“ და ,,საყვედური“ შინაარსიდან დადგინდეს. გაფრთხილება ერთგვარი სიგნალია, მანიშნებელია საჯარო მოსამსახურის არასათანადო ქმედების იმ ზღვრის თაობაზე, რომლის იქით ქმედება არ არის საჯარო სამსახურში მისაღები და მომავალში გამოიწვევს შესაბამის, უფრო მკაცრ პასუხისმგებლობას. რაც შეეხება საყვედურს, მასში მოაზრებულ უნდა იქცეს საჯარო მოსამსახურის გაკიცხვა ჩადენილი ქმედების გამო. გერმანიის ფედერაციული დისციპლინური კანონის მე-6 მუხლის მე-2 წინადადების მიხედვით, საყვედური არის მოხელის კონკრეტული ქმედების წერილობითი გაკიცხვა. ამასთან, მოცემული გასაკიცხი ქმედება ზუსტად უნდა იყოს აღწერილი და სიტყვა „საყვედური“ ცალსახად გამოყენებული. მოხელის მიმართ დისციპლინური ღონისძიების გამოსაყენებლად საკმარისი არ არის საყვედურის მსგავსი სიტყვების გამოყენება წერილობით დოკუმენტში, მაგალითად, გაფრთხილება, პრეტენზია ან გაკიცხვა.[342] რუმინეთის დოქტრინაში საყვედური განმარტებულია როგორც საჯარო მოსამსახურის წერილობითი გაფრთხილება მის მიერ ჩადენილი დარღვევის შედეგების თაობაზე, რომელსაც მომავალში უფრო მკაცრი პასუხისმგებლობის ზომა მოჰყვება.[343] სანქციათა მოცემული ჯგუფი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ყველაზე მსუბუქი ზომაა. მათი ძირითადი დანიშნულება არის პირადი პასუხისმგებლობის გააზრება და მომავალი, უფრო მძიმე დარღვევების პრევენცია. სწორედ ამიტომ დიდი მნიშვნელობა აქვს საყვედურის გამოცხადების თაობაზე გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შინაარს. იგი განხორციელებული ქმედების მიუღებელი ხასიათის აღქმისა და გაგების შესაძლებლობას უნდა ქმნიდეს. დღეს არსებული დოკუმენტები ფარატინა ქაღალდს წარმოადგენს, სადაც, გარკვეულ შემთხვევებში, არც კი არის მოცემული ჩადენილი გადაცდომის სრულყოფილი აღწერა. საჯარო დაწესებულებებმა აუცილებლად უნდა შეცვალონ საყვედურის გამოცხადების ფორმალური მიდგომები.

---

342 Bundesdisziplinargesetz, 2001, §6, <https://www.gesetze-im-internet.de/bdg/BJNR151010001.html>, [02.02.2025].

343 I. Santai, Drept administrativ i tiinta administratiei, Risoprint Publishing House, Cluj-Napoca, 2008, 137, სტატიიდან: Puran A. N., Olah L., Disciplinary Sanctions Applicable to Romanian Civil Servants, AGORA International Journal of Juridical Sciences, Issue 4, 2013, 185.

ვინაიდან გაფრთხილებას და საყვედურს ფაქტობრივად ერთნაირი შედეგი უკავშირდება საჯარო მოსამსახურისათვის, მიზანშეწონილია მათი გამიჯვნა. მოქმედი კანონმდებლობა არ იცნობს უმნიშვნელო ხასიათის დარღვევის ცნებასა და კონცეფციას. უმნიშვნელო დარღვევა არის ისეთი დარღვევა, რომელსაც იმდენად უმნიშვნელო ხასიათი აქვს, რომ არ არის მიზანშეწონილი სამართლებრივი პასუხისმგებლობის გამოყენება. ასეთ შემთხვევაში შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს გაფრთხილება და იგი ამოირიცხოს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომებიდან. ამგვარი მიდგომა, გარდა იმისა, რომ გამიჯნავდა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ორ ზომას, ასევე, შექმნიდა დისციპლინის მართვის ახალ, დამატებით მექანიზმს.

საინტერესო ტენდენციაა, რომ საჯარო დაწესებულებებიდან გამოთხოვილი ინფორმაციის[344] შედეგების მიხედვით, გაფრთხილება და საყვედური საქართველოს საჯარო დაწესებულებების პრაქტიკაში ყველაზე ხშირად გამოყენებული პასუხისმგებლობის ზომებია. საქართველოსთან შედარებით გერმანიაში მორალ სანქციებზე მეტად ფინანსური ხასიათის პასუხისმგებლობის ზომები გამოიყენება.[345] აღნიშნული პრაქტიკა არაერთი ფაქტორით შეიძლება აიხსნას, ერთი-ერთი შეიძლება იყოს ის გარემოება, რომ საქართველოში დისციპლინური პასუხისმგებლობის სათანადო გამოყენების ორგანიზაციული კულტურა ფაქტობრივად ახლა ყალიბდება. შესაბამისად, დისციპლინური პასუხისმგელობის დაკისრების თაობაზე მიღებულ გადაწყვეტილება, თუნდაც მორალური სანქცია იქნეს გამოყენებული, უზრუნველყოფს დისციპლინური პასუხისმგებლობის მიზნების მიღწევას. საქართველოში არსებული სოციალური ფონი ქმნის საჯარო მოსამსახურეთა მიმართ ფინანსური სანქციების აქტიურად გამოყენების წინაპირობას. საჯარო მოსამსახურეთა მნიშვნელოვანი ნაწილისათვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია ყოველთვიური შემოსავლების უზრუნველყოფა. შესაბამისად, ფინანსური სანქციები მნიშვნელოვანწილად უზრუნველყოფენ დისციპლინური პასუხისმგელობის მიზნების მიღწევას. ამდენად, ძალიან რთულია გერმანიაში ფინანსური სანქციების,

[344] ანალიზი ეყრდნობა საჯარო დაწესებულებების დაახლოების 50%-ის მიერ მიწოდებულ ინფორმაციას.

[345] 2023 წლის სტატისტიკა - https://www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/beamtinnen-und-beamte/disziplinarrecht/disziplinarrecht-node.html.

ხოლო საქართველოში მორალური სანქციების გამოყენების ზემოაღნიშნული პრაქტიკის ლოგიკის პოვნა.

6.3. ფინანსური სანქციები

დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების კიდევ ერთ კატეგორიას წარმოადგენს ფინანსური სანქციები. პასუხისმგებლობის მოცემული ზომები საჯარო მოსამსახურეებისათვის აწესებენ გარკვეულ ფინანსურ ვალდებულებებს ან/და უფლებრივ შეზღუდვებს ფულად შემოსულობებთან მიმართებით (ხელფასი და პენსია). კანონის მიხედვით ერთადერთ ფინანსური სანქციას წარმოადგენს თანამდებობრივი სარგოს დაკავება მისი 10 პროცენტიდან 50 პროცენტამდე 1-დან 6 თვემდე ვადით.[346] მოცემული სანქციის ფარგლებში საჯარო მოსამსახურეს ეზღუდება კანონის 57-ე მუხლის მე-2 პუნქტით რეგლამენტირებული შრომის ანაზღაურების მიღების უფლება. შეზღუდვის ფარგლები ანუ დასაკავებელი თანხის ოდენობა და პერიოდი დამოკიდებულია უფლებამოსილი პირის გადაწყვეტილებაზე.

,,საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს 1997 წლის 31 ოქტომბრის კანონის 79-ე მუხლი ითვალისწინებდა არა უმეტეს ათი სამუშაო დღის ხელფასის დაკავებას და ასევე, უფრო დაბალი თანრიგის თანამდებობრივ სარგოზე გადაყვანას – არა უმეტეს ერთი წლისა. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ეს უკანასკნელი ზომა მოქმედი კანონმდებლობით აღარ არსებობს, ვინაიდან ,,საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს 2017 წლის 22 დეკემბრის კანონმა თანამდებობრივი სარგოს განსაზღვრის კონკრეტული წესი და პრინციპები დაადგინა. მოცემული სამართლებრივი აქტის მოთხოვნათა შესაბამისად, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირისათვის, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირისათვის და მოხელისათვის შრომის ანაზღაურების დაანგარიშების განსხვავებული წესი მოქმედებს, თუმცა არსებითია პრინციპი, რომ შრომის ანაზღაურება დგინდება თანამდებობის/პოზიციის ფუნქციური დატვირთვის გათვალისწინებით. შესაბამისად, თანამდებობრივი სარგოს კოეფიციენტის შემცირება, როგორც დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის არსებობა, წინააღმდეგობაში მოვა ,,საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს

[346] კანონის 96-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,გ“ქვეპუნქტი.

კანონის პრინციპებთან. ამასთან, ამ სახის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა ვერ იქნება გამოყენებული შრომითი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებთან, ვინაიდან მათი თანამდებობრივი სარგოს გამოანგარიშების დროს არ გამოიყენება თანამდებობრივი სარგოს კოეფიციენტები.

შვედეთში საკანონმდებლო დონეზე სულ ორი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა არის განსაზღვრული, ესენია, გაფრთხილება და ხელფასის დაქვითვა, ამასთან, ხელფასის დაქვითვა შესაძლებელია მაქსიმუმ 30 დღის განმავლობაში. დღიური ანაზღაურების დაქვითვის შემთხვევაში კი, ის არ უნდა აღემატებოდეს 20%-ს.[347] გერმანიაშიც გამოიყენება ფინანსური ხასიათის სანქციები, მათ შორის, შესაძლებელია ხელფასის შემცირება 1/5-ით სამი წლის განმავლობაში.[348] ძირითადი ხელფასის 30 პროცენტამდე შემცირებას ექვს თვემდე ვადით ითვალისწინებს ესტონეთის კანონმდებლობაც.[349]

როგორც აღინიშნა, ფინანსური სანქციების ფარგლებში შესაძლებელია უფლებრივ შეზღუდვები დადგინდეს ისეთ ფულად შემოსულობასთან მიმართებით, როგორიც არის პენსია. კანონი დისციპლინური პასუხისმგებლობის მსგავს ზომას არ ითვალისწინებს. გერმანიაში დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები იყოფა ორ კატეგორიად: ზომები, რომლებიც გამოიყენება მოქმედი საჯარო მოხელის მიმართ და ზომები, რომლებიც გამოიყენება პენსიაზე გასული საჯარო მოხელის მიმართ. ფედერაციული სადისციპლინო კანონის მე-11 და მე-12 მუხლის მიხედვით, პენსიაზე გასული საჯარო მოხელის მიმართ შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს მხოლოდ ორი დისციპლინური ღონისძიება, რომელსაც წარმოადგენს პენსიის შემცირება ან ჩამორთმევა.[350]

არის სახელმწიფოები, რომლებიც საკანონმდებლო დონეზე არ ითვალისწინებს ფინანსური სახის სანქციებს, მაგალითად, ფინეთი.[351]

---

[347] The Public Employment Act, 1994, Section 15, <https://www.government.se/government-policy/labour-law-and-work-environment/1994260-the-public-employment-act-lag-om-offentlig-anstallning/>, [20.01.2025].

[348] Bundesdisziplinargesetz, 2001, §8, <https://www.gesetze-im-internet.de/bdg/BJNR151010001.html>, [02.02.2025].

[349] The Civil Service Act, 2012, §70, <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013005?leiaKehtiv>, [05.05.2025].

[350] Schmidt T. I., Beamtenrecht, Mohr Siebeck, 2017, 147. ასევე, იხ. Bundesdisziplinargesetz, 2001, §11-12, <https://www.gesetze-im-internet.de/bdg/BJNR151010001.html>, [02.02.2025].

[351] იხ. Ths State Civil Servants Act, 1994,

პრაქტიკაში ხშირად განიხილება დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოქმედების პერიოდში წახალისების, კერძოდ, ფულადი ჯილდოს გაცემის საკითხი. მოქმედი კანონმდებლობა განსაზღვრავს წახალისების ზომების გამოყენების კონკრეტულ შემთხვევებს, მათ შორის, მოხელის წახალისება ხდება მხოლოდ შეფასების შედეგების საფუძველზე. თუ მოხელის მიერ ჩადენილმა დისციპლინურმა გადაცდომამ გავლენა არ იქონია მისი შეფასების შედეგებზე და მიიღო კარგი ან საუკეთესო შეფასება, წახალისების ზომა შეიძლება იქნეს გამოყენებული, მას კანონმდებლობა არ კრძალავს. ამგვარი გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობა კი ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა შეაფასოს უფლებამოსილმა პირმა. აღსანიშნავია, რომ დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოქმედების პერიოდში წახალისების ზომების გამოყენების აკრძალვა ხშირად ატარებს დამატებითი შეზღუდვის (სანქციის) სახეს და ამის გამოცდილება ზოგიერთ სახელმწიფოს აქვს. ამდენად, ფინანსური ხასიათის ღონისძიებების ინტეგრირება დისციპლინის მართვის სისტემაში არაერთი ფორმით არის შესაძლებელი.

6.4. მოხელის კარიერულ მდგომარეობაზე ზემოქმედების მქონე დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები

კანონის მე-10 თავით გათვალისწინებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები ვრცელდება საჯარო მოსამსახურის სტატუსის მქონე პირებზე, რომლებშიც მოიაზრება პროფესიული საჯარო მოხელე, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი. დასაქმებულ პირთა აღნიშნული კატეგორიები განსხვავებულ სამართლებრივ სტატუსს გულისხმობს.

საქართველოში არსებული საჯარო სამსახურის კარიერული სისტემა იერარქიულობის პრინციპს ემყარება და მოიცავს თანამდებობათა იერარქიულ სტრუქტურას - თანამდებობრივ რანგებსა და კატეგორიებს. მოცემული სისტემის ფარგლებში, კანონმდებლობით დადგენილი წესით ხორციელდება მოხელის კარიერული განვითარება.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940750#:~:text=Virkamies%2C%20jonka%20nimitt%C3%A4%C3%A4%20tasavallan%20presidentti,edellytyksin%20jatkaa%20enint%C3%A4%C3%A4n%20kahdella%20vuodella.>, [20.01.2025].

კარიერულ მდგომარეობაზე ზემოქმედების მქონე დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები, როგორც წესი, გულისხმობს კარიერული განვითარების შეფერხებას ან/და დაქვეითებას - დაბალი რანგის/კატეგორიის თანამდებობაზე გადაყვანას. კარიერული განვითარების შეფერხებაში იგულისხმება ისეთი სანქცია, როგორიცაა კარიერული განვითარების უფლების შეჩერება გარკვეული ვადით.[352] რაც შეეხება დაქვეითებას, იგი წარმოადგენს დაწინაურების საპირისპირო ქმედებას. მისი სამართლებრივ შედეგები გამოიხატება იმაში, რომ მოხელე კარგავს ყველა უფლებას, რომელიც მას წინა თანამდებობრივი მდგომარეობიდან გამომდინარე თავისი სტატუსის გათვალისწინებით ჰქონდა და იძენს მხოლოდ ახალი და საფეხურებრივად დაბალი თანამდებობრივი სტატუსიდან გამომდინარე უფლებებს. მას ისე უნდა მოეპყრონ, თითქოს მას წინა თანამდებობა არასდროს ჰქონია დაკავებული.[353] მოცემული სანქციის ბუნებიდან გამომდინარე, იგი, როგორც წესი, არ მიემართება შრომითი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებს, ვინაიდან სახელშეკრულებო ურთიერთობა არ გულისხმობს კარიერული სისტემის არსებობას. შესაბამისად, კარიერულ მდგომარეობაზე ზემოქმედების მქონე დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები ძირითადად გამოიყენება მოხელესთან მიმართებით, კარიერული სისტემის მქონე ქვეყნებში.

საქართველოში კანონმდებელმა უარი თქვა კარიერულ მდგომარეობაზე ზემოქმედების მქონე დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების გამოყენებაზე, ვინაიდან დისციპლინური გადაცდომის საპასუხოდ მიზანშეწონილად არ მიიჩნია კარიერული მდგომარეობის გაუარესება. კანონის მიხედვით, ერთადერთი შემთხვევა, როდესაც შესაძლებელია მოხელის უფრო დაბალი რანგის ან/და კატეგორიის თანამდებობაზე გადაყვანა უკავშირდება ჯანმრთელობის მდგომარეობას და ხორციელდება სამედიცინო დასკვნის საფუძველზე.[354] რაც შეეხება კარიერული განვითარების შეფერხებას, მაგალითად, გარკვეული პერიოდის განმავლობაში მაღალი რანგის ან/და კატეგორიის თანამდებობაზე გადაყვანის შეზღუდვას, მსგავს შესაძლებლობას კანონი საერთოდ არ ითვალისწინებს.

---

[352] აღნიშნული დისციპლინური სახდელი გამოიყენება მოლდოვაში. იხ. Puran A. N., Olah L., Disciplinary Sanctions Applicable to Romanian Civil Servants, AGORA International Journal of Juridical Sciences, Issue 4, 2013, 305.

[353] Schmidt T. I., Beamtenrecht, Mohr Siebeck, 2017, 146.

[354] კანონის 65-ე მუხლი;

რუმინეთში, სადაც საჯარო სამსახურის ჰიბრიდული მოდელია,[355] დაქვეითება ერთ წლამდე ვადით გამოიყენება, როგორც დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა[356]. მოცემულ შემთხვევაში, დროში მოქმედების მიხედვით, სანქცია განეკუთვნება იმ კატეგორიას, რომელიც დროებით შედეგებს წარმოშობს. თუმცა, დაქვეითება, როგორც დისციპლინურ პასუხისმგებლობის ზომა შესაძლებელია იყოს მუდმივიც. გერმანიის ფედერალური დისციპლინური აქტიც, ქართული კანონმდებლობისგან განსხვავებით იცნობს დაქვეითებას, როგორც დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომას, რაც, პირველ რიგში, ხელფასის შემცირებაში გამოიხატება.[357]

კარიერულ მდგომარეობაზე ზემოქმედების მქონე დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების გამოყენება არ მოდის წინააღმდეგობაში საჯარო სამსახურის კარიერული სისტემის არსთან. მოხელის კარიერული განვითარება მერიტოკრატიული პრინციპის საფუძველზე გულისხმობს საჯარო სამსახურში მისი საქმიანობის შეფასებასაც, რაც შეიძლება იყოს საზომი, იმისა თუ რამდენად იმსახურებს პირი წინსვლას თანამდებობათა იერარქიულ სისტემაში. ამდენად, დისციპლინური გადაცდომის საპასუხოდ, შესაძლებელია მისი კარიერული განვითარების შეფერხება დისციპლინური სანქციის სახით. ამასთან, კარიერულ მდგომარეობაზე ზემოქმედების მქონე დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების გამოყენება მნიშვნელოვნად უზრუნველყოფს მისი რეპრესიული და პრევენციული მიზნების მიღწევას, ვინაიდან მოხელე თავისი პროფესიული საქმიანობის გამავლობაში, როგორც წესი, მაქსიმალურად არის ორიენტირებული სამსახურებრივ წინსვლაზე და ესწრაფვის უმაღლეს კარიერულ საფეხურს.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, კარიერულ მდგომარეობაზე ზემოქმედების მქონე დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების საკანონმდებლო რეგლამენტირება კანონმდებლის არჩევანს წარმოადგენს. კანონმდებლის მოცემული გადაწყვეტილება გამართლებული შესაძლებელია იყო არა კარიერულ სისტემასთან მისი

[355] Stamule T., Public administration characteristics and performance in EU28: Romania, European Commission, Brussels, 2018, 862, <http://publications.europa.eu/resource/genpub/PUB_KE0218969ENN.1.1>, [02.02.2025].

[356] The Law on the Statute of civil servants, 1999, Chapter VIII, Article 77(3), http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/200811, [05.09.2025].

[357] Bundesdisziplinargesetz, 2001, §8, <https://www.gesetze-im-internet.de/bdg/BJNR151010001.html>, [02.02.2025].

შეუთავსებლობის მოტივით, არამედ მანკიერი ადმინისტრაციული პრაქტიკის პრევენციის მიზნით.

6.5. არარეპრესიული ღონისძიებები

გარდა იმისა, რომ შეიცვალა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ბუნება, ასევე, შეიცვალა დისციპლინის მართვის სისტემები და ღონისძიებები. რეპრესია აღარ არის დისციპლინის მართვის ერთადერთი ღერძი. საგანმანათლებლო, მხარდაჭერისა და განვითარების ღონისძიებები ნაწილობრივ ანაცვლებს მას. თანამედროვე საჯარო მმართველობა ორიენტირებულია საჯარო მოსამსახურის პროფესიულ ზრდაზე, შესაბამისად, დასჯა არის ბოლო ალტერნატივა. ამგვარი მიდგომა უკვე არაერთმა სახელმწიფომ აირჩია, მაგალითად, შვეიცარია ერთ-ერთი სახელმწიფოა, სადაც დისციპლინური პასუხისმგებლობის კლასიკური ზომების გვერდით განსაზღვრულია, რომ ამოცანების სათანადოდ შესრულებისათვის დამსაქმებელი ახორციელებს დასაქმებულის მხარდაჭერისა და განვითარების ღონისძიებებს.[358]

არარეპრესიული ხასიათის ღონისძიებები მნიშვნელოვანია, ვინაიდან გულისხმობს პრობლემების რეალურ ანალიზს და საჯარო მოსამსახურეების კომპეტენციების გაუმჯობესებისაკენ არის მიმართული. შესაბამისად, იგი გრძელვადიან პერსპექტივაში აუმჯობესებს საჯარო მმართველობის ხარისხს.

საკანონმდებლო აქტებში ძალზედ იშვიათად არის სტრუქტურულად და შინაარსობრივად დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან პირდაპირ დაკავშირებული საგანმანათლებლო, მხარდაჭერისა და განვითარების ღონისძიებები. კანონი განსაზღვრავს დისციპლინური პასუხისმგებლობის კლასიკურ ზომებს, ასევე, დამოუკიდებლად აწესრიგებს პროფესიული განვითარების საკითხებს. გასათვალისწინებელია, ისიც, რომ საკანონმდებლო მოწესრიგების სიმწირის მიუხედავად, ადმინისტრაციული პრაქტიკა გაცილებით მრავალფეროვანია, მენტორინგი, ქოუჩინგი, ფსიქოლოგიური დახმარების სერვისები და სხვა ღონისძიებები განისაზღვრება და იგეგმება კონკრეტული უწყებების ორგანიზაციულ დონეზე.

[358] The Federal Personnel Act, Article 25, 2000, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2001/123/de>, [01.10.2025].

საჯარო დაწესებულებების პრაქტიკის შესწავლის მიზნით გამოთხოვილ იქნა ინფორმაცია საჯარო დაწესებულებებიდან დისციპლინის მართვის არატრადიციული მექანიზმების დანერგვისა და გამოყენების თაობაზე. განათლების სამინისტროს მიერ მოწოდებულ იქნა ინფორმაცია დისციპლინის მართვის დამატებითი მექანიზმის თაობაზე, რომელიც გულისხმობას სექსუალური შევიწროების პრევენციას და მასზე რეაგირებას.[359] სხვა საჯარო დაწესებულებების შემთხვევებში გამოიკვეთა, რომ ისინი ძირითადად იყენებენ კანონით გათვალისწინებულ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომებს და სხვა რაიმე დამატებითი მექანიზმი შიდაორგანიზაციულ დონეზე არ აქვთ დადგენილი. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ კანონმდებლობით გათვალისწინებულ მხარდაჭერისა და განვითარების ღონისძიებებს, რომელსაც იყენებენ არ განიხილავენ დისციპლინის მართვის კონტექსტში.

არარეპრესიული ღონისძიებები მნიშვნელოვანია ანგარიშვალდებულების პრინციპის თანამედროვე შინაარსის კონტექსტში. მოცემული პრინციპი არ გულისხმობს მხოლოდ დასჯას, არამედ იგი ითვალისწინებს საჯარო მოსამსახურის მიერ პირადი პასუხისმგებლობის გააზრებას. ამას ემსახურება ზუსტად ალტერნატიული დისციპლინის მიდგომები, რომელიც აშში-ში განვითარდა. თუ თანამშრომელი არღვევს ეთიკისა და ქცევის წესებს, პრაქტიკაში ხშირად საუბრობენ არაკოლეგიურ დამოკიდებულებაზე, რაც გამოიხატება სამუშაო სივრცეში ხმაურით ან კომუნიკაციის შეურაცხმყოფელი ფორმით, შესაძლებელია დაეკისროს დისციპლინური პასუხისმგებლობის რომელიმე ზომა. ამის ალტერნატივას წარმოადგენს ნებისმიერი ღონისძიება, რომელიც მას დაეხმარება მისი ქმედების მიუღებელი ხასიათის გააზრებაში. ასეთი ღონისძიება შეიძლება კომუნიკაციის წესების შემუშავებაში მონაწილეობის შეთავაზება, სპეციალისტის ჩართულობა და სხვა.

არარეპრესიული ღონისძიებები ეტაპობრივად შემოდის საჯარო სამსახურის რეალობაში და მნიშვნელოვან ადგილს იმკვიდრებს დისციპლინის მართვის

[359] ,,საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროსა და სამინისტროს ტერიტორიულ ორგანოებში - საგანმანათლებლო რესურსცენტრებში სექსუალური შევიწროების პრევენციისა და რეაგირების მექანიზმის დამტკიცების შესახებ" საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2022 წლის 21 ნოემბრის №1487086 ბრძანებით.

თვალსაზრისით. აღნიშნულს ხელს უწყობს განსაკუთრებით ადამიანური რესურსების მართვის სპეციალისტების კომპეტენცია და მიდგომები.

6.6. სამსახურიდან განთავისუფლება, როგორც დისციპლინური პასუხისმგებლობის უმკაცრესი ზომა

დისციპლინური პასუხისმგებლობის მექანიზმი დაწესებულებების პრაქტიკაში გამოიყენებოდა არასასურველი თანამშრომლების გასათავისუფლებლად. შესაბამისად, კანონის ამოქმედებამდე არსებული პრაქტიკა აჩვენებს, რომ საჯარო დაწესებულებების მიერ ხშირად გამოიყენებოდა სამსახურიდან გათავისუფლება, როგორც დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა. სხვადასხვა საჯარო დაწესებულებიდან გამოთხოვილ იქნა ინფორმაცია გამოყენებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების თაობაზე უკანასკნელი 10 წლის განმავლობაში. მოწოდებული ინფორმაციის ანალიზმა წარმოაჩინა, რომ საჯარო მოსამსახურეთა მიმართ ძირითადად გამოყენებული არის გაფრთხილება, საყვედური და შედარებით იშვიათად, ფინანსური სანქცია. ეს პრაქტიკა მიუთითებს, რომ დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების დროს დაწესებულებას არ ამოძრავებს პირის სამსახურიდან გათავისუფლების მიზანი და ამგვარი პრაქტიკა მნიშვნელოვნად შემცირებულია.

თითქმის ყველა სახელმწიფოში ერთ-ერთ დისციპლინურ სანქციას თანამდებობიდან გათავისუფლება წარმოადგენს. იგი გულისხმობს შრომითსამართლებრივი ურთიერთობისა და მისგან გამომდინარე და უფლება-მოვალეობების შეწყვეტას. თანამდებობიდან გათავისუფლება დისციპლინური პასუხისმგებლობის ყველაზე მძიმე ზომაა, რაც გამომდინარეობს მისი ბუნებიდან და დადგენილია სასამართლოს პრაქტიკით. საქართველოს უზენაესი სასამართლო პირდაპირ უთითებს, რომ სამსახურიდან გათავისუფლება არის უკიდურესი ღონისძიება,[360] და მისი გამოყენების აუცილებლობა უტყუარი მტკიცებულებებით უნდა დასაბუთდეს.[361] OECD-ის ყველა წევრი სახელმწიფო გათავისუფლებას მიიჩნევს,

[360] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2020 წლის 28 მაისის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-623(კ-19).

[361] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2019 წლის 20 ივნისის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-857-853(კ-17).

როგორც დისციპლინური პასუხისმგებლობის ყველაზე მძიმე ფორმას.[362] მოცემულმა სანქციამ შესაძლებელია შეიძინოს კიდევ უფრო მძიმე ხასიათი იმ შემთხვევაში, როდესაც პირი თავისუფლდება სამსახურიდან და ამავე დროს გარკვეული ვადით ეკრძალება საჯარო სამსახურში შესვლა. ამგვარი სანქციის პირობებში, პირს ერთდროულად და კუმულაციურად უწყდება შრომითსამართლებრივი ურთიერთობა და ეკრძალება საჯარო სამსახურში შესვლა გარკვეული ვადით. სამსახურიდან გათავისუფლება, თავისი მკაცრი ბუნებიდან გამომდინარე, როგორც წესი, გამოყენებულ უნდა იქნეს მძიმე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის დროს.

ნებისმიერ დისციპლინური სანქციის გამოყენების თაობაზე გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა იქნეს დასაბუთებული, თუმცა დისციპლინური სანქციის სახით სამსახურიდან გათავისუფლების გამოყენებას მოცემული ვალდებულება განსაკუთრებულად მაღალ ხარისხში აჰყავს. ევროკავშირის ფუნდამენტურ უფლებათა ქარტიის 30-ე მუხლი ითვალისწინებს ყველა დასაქმებულის დაცვის უფლებას გაუმართლებელი (დაუსაბუთებელი) გათავისუფლებისაგან.[363] საჯარო მოსამსახურის თვითნებური გათავისუფლება პრობლემურ საკითხს წარმოადგენს და სამეცნიერო წრეების ყურადღებას იპყრობდა ჯერ კიდევ თანამედროვე საჯარო სამსახურის ფორმირების ადრეულ ეტაპზე.[364] მოცემულ საკითხი აქტუალობას არ კარგავს დღესაც, საქართველოს უზენაესი სასამართლო ერთ-ერთ საქმეზე აღნიშნავს, რომ ნორმატიულად სხვადასხვა სახის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების განსაზღვრა მიზნად ისახავს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში გადაცდომის შინაარსის, ინტენსივობის, ხასიათისა და დამდგარი შედეგის გათვალისწინებით, თანაზომიერი სახდელის შერჩევას. სამსახურიდან გათავისუფლება, როგორც ყველაზე მძიმე და რადიკალური ღონისძიება, უნდა პასუხობდეს დასაბუთებულობის მაღალ სტანდარტს.[365]

---

[362] Trust in Government Ethics Measures in OECD Countries, OECD, Paris, 2000, 58, <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/trust-in-government_9789264187986-en#page4>, [02.02.2025].

[363] The Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Union, C 326/391, Article 30, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>, [02.02.2025].

[364] იხ. Joelson M. R., Legal Problems in the Dismissal of Civil Servants in the United States, Britain, and France, The American Journal of Comparative Law, Vol. 12, No. 2, 1963.

[365] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2020 წლის 29 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-296(კ-20).

ამდენად, საჯარო დაწესებულებამ უნდა დაასაბუთოს არა მხოლოდ ის თუ რატომ გამოიყენა დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოცემული ზომა, არამედ ისიც თუ რატომ არ იქნება განსაზღვრული უფრო მსუბუქი დისციპლინური სანქცია. აღნიშნული გარკვეულწილად უკავშირდება პროგრესულ პასუხისმგებლობასაც[366] (progressive punishment), რაც გულისხმობს სანქციების სიმძიმის მიხედვით გამოყენებას. შრომითსამართლებრივი ურთიერთობის შეწყვეტა დისციპლინური სანქციების არაადეკვატური პროგრესირების შედეგად შესაძლებელია პირის გათავისუფლების არაკანონიერების საფუძვლად იქცეს.[367]

სამსახურიდან გათავისუფლება არ არის სანქციის უბრალო ალტერნატივა, იგი არის უკანასკნელი ზომა, რაც გამომდინარეობის, როგორც თანაზომიერების პრინციპიდან, ასევე, დისციპლინური პასუხისმგებლობის მიზნებიდან. იგი, ყველაზე მკაცრი ღონისძიებაა და იწვევს საჯარო სამსახურის უფლებრივ მდგომარეობაში უხეშ ჩარევას. მოხელის დაცვის გარანტიებიდან გამომდინარე, არაერთ სახელმწიფოში სამსახურიდან გათავისუფლების, როგორც დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენებაზე სასამართლო კონტროლი იყო/არის გათვალისწინებული.[368]

[366] Berman E. M., Bowman J. S., West J. P., Van Wart M. R. Human Resource Management in Public Service Paradoxes, Processes, and Problems, 5th Edition, SAGE Publications, 2015, 658.

[367] Chelliah J., Progressive Discipline in Australian Employment Relations, 2005, 3, <https://opus.lib.uts.edu.au/bitstream/10453/7600/1/2005002734.pdf>, [02.02.2025].

[368] Sommermann K.-P., Krzywoń A., Fraenkel-Haeberle C., (Editors), The Civil Service in Europe: A Research Companion, 1st edition, Routledge, 2025, 471.

7. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრის დისკრეცია და მისი თანაზომიერება

დისკრეციული უფლებამოსილებები ხელისუფლების სამივე შტოში გვხვდება. იგი ასრულებს გაცილებით მნიშვნელოვან როლს სამოხელეო სამართალში, ვიდრე სამართლის სხვა სფეროებში.[369] საჯარო დაწესებულება არის უფლებამოსილი შეაფასოს საჯარო მოსამსახურის ქმედება, დააკვალიფიციროს იგი დისციპლინურ გადაცდომად და განსაზღვროს პასუხისმგებლობის ზომა.

7.1. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრა, როგორც დისკრეციული უფლებამოსილება

დისკრეციული უფლებამოსილება არის უფლებამოსილება, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს ან თანამდებობის პირს ანიჭებს თავისუფლებას საჯარო და კერძო ინტერესების დაცვის საფუძველზე კანონმდებლობის შესაბამისი რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან შეარჩიოს ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება.[370] ადმინისტრაციულ სამართალში დისკრეციის სხვადასხვაგვარი განმარტება არსებობს. მის არსს ყველაზე უკეთესად ორი სიტყვა ,,არჩევანი“ და ,,თავისუფლება“ გამოხატავს.

დისკრეცია დაკავშირებულია კანონის სულისკვეთებასთან.[371] ინგლისსა[372] და გერმანიაში, სამართლებრივი სისტემის თვალსაზრისით ორ სრულად განსხვავებულ სახელმწიფოში დისკრეციული უფლებამოსილება ადმინისტრაციული ორგანოს მნიშვნელოვანი მახასიათებელია.[373] იგი კონსტიტუციური სახელმწიფოს ადრეულ ეტაპზე სასამართლოსა და კანონის მიღმა ყოფნას გულისხმობდა. დისკრეცია წარმოადგენდა მოქმედების თავისუფლებას, რომლითაც სარგებლობდნენ მეფის ოფიცრები, რაც მათ საშუალებას აძლევდა მიეღწიათ თავიანთი მიზნებისათვის.[374]

---

[369] Schwarze J., European Administrative law, 1st Edition, Office for Official Publications of the European Communities, 2006, 303.

[370] სზაკის მე-2 მუხლი პირველი ნაწილის ,,ლ“ ქვეპუნქტი.

[371] Cane P., Administrative Law, Fifth Edition, Oxford, New York, 2011, 140.

[372] ამასთან, ჯოელს სამაჰა აღნიშნავს, რომ დისკრეცია ყოველთვის იყო ომში კანონთან ანგლო-ამერიკულ ისტორიაში. იხ. Samaha, “Some Reflections on the Anglo-Saxon Heritage,” 4, წიგნიდან: Warren K. F., Administrative Law in the Political System, 5th edition, Westview Press, 2011, 318.

[373] Kiinnecke M., Tradition and Change in Administrative Law an Anglo-German Comparison, Springer Science & Business Media, 2007, 73.

[374] Schwarze J., European Administrative law, 1st Edition, Office for Official Publications of the European Communities, 2006, 273.

საინტერესოა, რომ დაახლოებით 1000 წლის წინ დისკრეციის გამოყენება დაუკავშირდა სწორედ სანქციებს, რომელთაც სასულიერო პირები იყენებდნენ.[375]

დღეს მოქმედი კანონმდებლობით სამოხელეო სამართალში დაშვებულია დისციპლინური სანქციის არჩევანის თავისუფლება. დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელ ერთეულს და შემდგომ უკვე საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს უფლება აქვს განსაზღვროს დისციპლინური გადაცდომის თანაზომიერი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა კანონის 96-ე მუხლის პირველი პუნქტით დადგენილი ოთხი სახის სანქციიდან. აღნიშნული გულისხმობ სამართლებრივ შედეგების განსაზღვრაში დისკრეციული უფლებამოსილების არსებობას.

დისკრეცია ადმინისტრაციულ ორგანოს შესაძლებელია ჰქონდეს გადაწყვეტილების პროცედურულ ან მატერიალურ საკითხებთან დაკავშირებით. დიდი ბრიტანეთში ადმინისტრაციულ ორგანოებს აქვთ ფართო დისკრეცია პროცედურებთან მიმართებით, რომელსაც ისინი იყენებენ რათა მაქსიმალურად ეფექტურად და ეფექტიანად განახორციელონ თავიანთი ვალდებულებები.[376] დისციპლინური სანქციის განსაზღვრაში დისკრეცია მატერიალური შინაარსის უფლებამოსილების განხორციელებას გულისხმობს.

სამეცნიერო ლიტერატურაში დისკრეციის სხვადასხვაგვარი კლასიფიკაცია ხდება, მათ შორის, განასხვავებენ დისკრეციის შემდეგ სახეებს:

1. გამოხატული (Express) დისკრეცია - კანონმდებლობაში, პირდაპირ არის მითითებული, რომ გადაწყვეტილების მიმღებს აქვს დისკრეცია.
2. ნაგულისხმევი (იმპლიციტური) დისკრეცია - კანონმდებელი პირდაპირ არ უთითებს დისკრეციაზე, თუმცა ადგენს გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებას და არა მისი განხორციელების ცალსახა გზებს.
3. უფლებამოსილება სუბიექტური პირობებით - უფლებამოსილების განსახორციელებლად გადამწყვეტია გადაწყვეტილების მიმღების ნება.

[375] Samaha, "Some Reflections on the Anglo-Saxon Heritage," 11, წიგნიდან: Warren K. F., Administrative Law in the Political System, 5th edition, Westview Press, 2011, 318.

[376] Pünder H., German administrative procedure in a comparative perspective: Observations on the path to a transnational ius commune proceduralis in administrative law, Oxford University Press and New York University School of Law, Vol. 11 No. 4, 2013, 954.

4. თანდაყოლილი დისკრეცია - უფლებამოსილება, რომელიც არსებითია საჯარო დაწესებულების მისიის შესასრულებლად.
5. დისკრეცია შედეგებში - სამართლებრივი ნორმა ტოვებს სამართლებრივ შედეგებში არჩევანის შესაძლებლობას.[377]

მოცემული კლასიფიკაციის ჭრილში, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრა წარმოადგენს იმპლიციტურ დისკრეციას, ვინაიდან კანონმდებელი პირდაპირ არ მიუთითებს დისკრეციული უფლებამოსილების არსებობაზე, არ იყენებს სიტყვას ,,დისკრეცია", თუმცა ნორმის ანალიზიდან ცხადი ხდება, რომ დისციპლინური სახდელის განსაზღვრის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება აქვს უფლებამოსილ პირს. ამასთან, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს არ აქვს სრული თავისუფლება, ვინაიდან შეზღუდულია დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის დასკვნით. მიუხედავად ამისა, დისკრეციული უფლებამოსილების არსებობისათვის საჭიროა არჩევანის შესაძლებლობა მინიმუმ ორი სამართლებრივი შედეგიდან, რაც მოცემულ შემთხვევაში მას გააჩნია.

დისკრეცია არსობრივად გულისხმობს არჩევანის თავისუფლებას, მაგრამ ეს თავისუფლება არ არის უპირობო. ამასთან, იგი ზრდის დასაბუთების ვალდებულებას, როგორც კარგი მმართველობის ერთ-ერთი განმსაზღვრელის და მოითხოვს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესისა და თანაზომიერების პრინციპის დაცვას. სზაკის მე-6 მუხლით განსაზღვრული წესი მოითხოვს დისკრეციული უფლებამოსილების კანონით დადგენილ ფარგლებში და კონკრეტული მიზნით განხორციელებას, ხოლო მე-7 მუხლით მოწესრიგებულია საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობის საკითხი. აღნიშნული ნორმების დაცვა სავალდებულოა კანონიერი გადაწყვეტილების მისაღებად.

[377] Endicott T., Administrative Law, Second Edition, OUP Oxford, 2011, 235-238.

7.2. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის თანაზომიერება და გონივრულობა

7.2.1. თანაზომიერი დისციპლინური პასუხისმგებლობა

,,The just is the proportional, the unjust is what violates the proportion" – Aristotle[378]

კანონი ადგენს დისციპლინური პასუხისმგებლობის თანაზომიერების მოთხოვნას და განსაზღვრავს, რომ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა დისციპლინური გადაცდომის თანაზომიერი უნდა იყოს. აღსანიშნავია, რომ თავად კანონი თანაზომიერების პრინციპის შინაარსს არ განმარტავს. იმ პირობებში, როდესაც ტერმინს ,,თანაზომიერება" არ იცნობს სზაკი, დისციპლინური სამოხელეო სამართლის ფარგლებში, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომასთან მიმართებით განსასაზღვრი ხდება მოცემული პრინციპის შინაარსი. უპირველეს ყოვლისა, აღსანიშნავია, რომ თანაზომიერების ინგლისურენოვან შესატყვისს წარმოადგენს სიტყვა ,,proportionality". მისი ქართული თარგმანი არის, როგორც თანაზომიერება, ასევე, პროპორციულობა. შესაძლებელია, აღნიშნული განაპირობებს იმას, რომ ხშირად ხდება პროპორციულობისა და თანაზომიერების პრინციპების გაიგივება და ერთ კონტექსტში მოხსენიება, თუმცა, მიზანშეწონილია მათი გამიჯვნა ტერმინოლოგიური და შინაარსობრივი თვალსაზრისით.

სზაკის მე-7 მუხლი ადგენს, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას არ შეიძლება გამოიცეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, თუ პირის კანონით დაცული უფლებებისა და ინტერესებისათვის მიყენებული ზიანი არსებითად აღემატება იმ სიკეთეს, რომლის მისაღებადაც იგი გამოიცა. მოცემული ნორმა განსაზღვრავს პროპორციულობის პრინციპის არსს ადმინისტრაციულ სამართალში, კერძოდ, მიზანი და მის მისაღწევად წარმოშობილი ზიანის ბალანსი, მათ პროპორციულობის შეფასება მოცემული ნორმის მთავარი მოთხოვნაა. შედარებით ახალ საკანონმდებლო აქტებში გამოყენებულია ორივე ტერმინი - თანაზომიერება და პროპორციულობა, ასევე განსაზღვრულია მათი შინაარსი. რუპრეხტ ფონ კრაუსმა (Rupprecht von Krauss) გაანალიზა თანაზომიერების პრინციპის როლი

[378] Aristotle, Nicomachean Ethics, Book 5, 1131b (15) in J Barnes (ed), The Complete Works of Aristotle. The Revised Oxford Translation, vol 2 (Princeton University Press 1995) 1786, წიგნიდან: Ranchordás R., Waard B. D., The Judge and the Proportionate Use of Discretion a Comparative Administrative Law Study, Taylor & Francis, 2015, 1.

ადმინისტრაციულ სამართალში და ჩამოყალიბდა თანაზომიერება ვიწრო გაგებით (proportionality stricto sensu, Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn). ასევე, განსაზღვრა თანაზომიერების პრინციპის სამგანზომილებიანი ტესტის საჭიროება, რომელიც მოიცავდა შესაფერისობას, აუცილებლობას და თანაზომიერებას ვიწრო გაგებით (proportionality stricto sensu, Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn) (იგივე პროპორციულობა).[379] აღნიშნული ცხადს ხდის, რომ თანაზომიერება არის ძირითადი (ფართო) პრინციპი, რომლის ერთ-ერთ კომპონენტს წარმოადგენს პროპორციულობა. რაც შეეხება ინგლისურენოვან შესატყვისებს, მოცემული ტერმინები ინგლისურენოვან სამეცნიერო ლიტერატურაშიც გარკვეულწილად იმიჯნება, კერძოდ, ხშირ შემთხვევაში[380] თანაზომიერების პრინციპი მოხსენიებულია, როგორც ,,proportionality", ხოლო პროპორციულობა აღნიშნულია იმავე ტერმინის ვიწრო გაგებით[381] - ,,proportionality - stricto sensu".[382]

თანაზომიერების პრინციპი აღმოცენდა და განვითარდა გერმანიაში.[383] იგი პრუსიის სახელმწიფოში გამოიყენებოდა, როგორც საპოლიციო კონტროლის საშუალება.[384] როგორც ადმინისტრაციული სამართლის გერმანელმა მეცნიერმა ფრიც ფლეინერმა (Fritz Fleiner) მრავალი ათწლეულის წინ დაწერა, "პოლიციამ არ უნდა ესროლოს ბეღურებს ზარბაზნებით" (Fleiner 1928, 404)[385]. თანაზომიერების პრინციპის ამერიკული გაგებითაც არ შეიძლება ბეღურებისთვის ქვემეხების, ხოლო კონდორებისთვის სათამაშო თოფის სროლა.[386] გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ თანაზომიერების პრინციპთან მიმართებით აღნიშნა, რომ იგი არის ისეთი ზოგადი პრინციპი, რომლითაც უნდა ხელმძღვანელობდეს სახელმწიფო

[379] R. v Krauss, Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit in seiner Bedeutung für die Notwendigkeit des Mittels im Verwaltungsrecht (Hamburg: Kommissionsverlag Ludwig Appel, 1955), 15 ff, წიგნიდან: Pirker B., Proportionality Analysis and Models of Judicial Review a Theoretical and Comparative Study, Europa Law Publishing, 2013, 104.

[380] აღნიშნული არ ნიშნავს იმას, რომ ამგვარი ტერმინოლოგიური მიდგომები გამოიყენება ყოველთვის.

[381] იხ. Neto J. A., Borrowing Justification for Proportionality On the Influence of the Principles Theory in Brazil, Springer International Publishing, 2018, 33.

[382] Mathews J., Proportionality Review in Administrative Law, Comparative Administrative Law, Second Edition, Edward Elgar Publishing, 2017, 3-5.

[383] Ranchordás R., Waard B. D., The Judge and the Proportionate Use of Discretion a Comparative Administrative Law Study, Taylor & Francis, 2015, 1.

[384] იქვე,6.

[385] Mathews J., Proportionality Review in Administrative Law, Comparative Administrative Law, Second Edition, Edward Elgar Publishing, 2017, 1.

[386] Ranchordás R., Waard B. D., The Judge and the Proportionate Use of Discretion a Comparative Administrative Law Study, Taylor & Francis, 2015, 10.

ნებისმიერი ქმედების დროს.[387] ისტორიული ფესვები და თანაზომიერების ტესტის ელემენტები, ისევე როგორც მისი მნიშვნელობა და პრაქტიკული იმპლემენტაცია განსხვავდება სხვადასხვა იურისდიქციის სახელმწიფოებში. იგი ფაქტობრივად, ბევრმა სასამართლომ თავად გამოძერწა სამართლებრივი კულტურის გათვალისწინებით.[388]

ევროპის სახელმწიფოებში (გერმანია, საფრანგეთი) საჯარო დაწესებულებების მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებულმა გადაწყვეტილებამ ან განხორციელებულმა ქმედებამ იმაზე მეტად არ უნდა შელახოს ადამიანის უფლებები და ინტერესები, ვიდრე ეს საჭიროა ლეგიტიმური მიზნების მისაღწევად.[389] აღნიშნული წყდება ე.წ თანაზომიერების ტესტის გამოყენებით, რომელიც მოიცავს სამ ან ოთხ[390] საფეხურს. აქედან პირველი საფეხური, ბევრ იურისდიქციაში განიხილება როგორც წინაპირობის გამოკვლევა და არა როგორც ანალიზის ნაწილი.[391] [392] ამდენად, თანაზომიერება დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების საზომია. უზენაესი სასამართლოს მიერ არაერთ საქმეშია[393] აღნიშნული დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების დროს თანაზომიერების/პროპორციულობის პრინციპის დაცვის მნიშვნელობა. უზენაესი სასამართლო განმარტავს, რომ ,,დარღვევის ჩამდენი მოხელისათვის კონკრეტული სახდელის შერჩევა უფლებამოსილი ორგანოს დისკრეციაა, თუმცა ადმინისტრაციის მხრიდან ნებისმიერ დარღვევაზე რეაგირება უნდა განხორციელდეს პროპორციულობის მოთხოვნის დაცვით, საჯარო მოსამსახურისათვის დაკისრებული დისციპლინური სახდელი

---

[387] Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 23, 12, para 19, ,,übergreifende Leitregel allen staatlichen handelns", წიგნიდან: Ranchordás R., Waard B. D., The Judge and the Proportionate Use of Discretion a Comparative Administrative Law Study, Taylor & Francis, 2015, 13.

[388] Ranchordás R., Waard B. D., The Judge and the Proportionate Use of Discretion a Comparative Administrative Law Study, Taylor & Francis, 2015, 5.

[389] Carroll A., Constitutional and Administrative Law, Sixth Edition, Harlow Essex, 2011, 347.

[390] ლეგიტიმურობა, შესაფერისობა, აუცილებლობა და პროპორციულობა stricto sensu.

[391] Mathews J., Proportionality Review in Administrative Law, Comparative Administrative Law, Second Edition, Edward Elgar Publishing, 2017, 3-4.

[392] თანამედროვე, მრავალსაფეხურიანი თანაზომიერების ტესტი გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს ინოვაციას წარმოადგენს, რომელმაც ეს კონცეფცია აიღო გერმანული ადმინისტრაციული სამართლისაგან, სადაც მე-19 საუკუნის ბოლოდან თანაზომიერება ადმინისტრაციულ ორგანოთა საქმიანობის ფორმებზე სასამართლო კონტროლისას გარკვეულ როლს თამაშობდა. იხ. Mathews J., Proportionality Review in Administrative Law, Comparative Administrative Law, Second Edition, Edward Elgar Publishing, 2017, 5-7.

[393] იხ. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2023 წლის 22 ივნისის განჩინება საქმეზე №ბს-633(2კ-22).

შესაბამისობაში უნდა იყოს მის მიერ ჩადენილი დისციპლინური გადაცდომის სიმძიმესთან და ითვალისწინებდეს დისციპლინური გადაცდომის ჩადენისას არსებულ გარემოებებს.“[394]

ამდენად, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის დადგენისას არსებითია, რომ განსაზღვრული პასუხისმგებლობის ზომა იყოს შესაფერისი, აუცილებელი და რაც მთავარია, პროპორციული, ამასთანავე, შეესაბამებოდეს დისციპლინური პასუხისმგებლობის მომწესრიგებელი ნორმების ლეგიტიმურ მიზნებს (წესრიგის (როგორც საერთო მმართველობითი, ასევე, შიდაორგანიზაციული) უზრუნველყოფას, მოხელის უფლებების დაცვას, შემდგომი დარღვევების პრევენციას და სხვა.). [395]

საქალაქო სასამართლომ განმარტა, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გადაწყვეტილების მიღება ავალდებულებს მას გაითვალისწინოს დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების წესები. სახდელის დაკისრებისას მხედველობაში უნდა მიღოს მისი პროპორციულობა და თანაზომიერება, პასუხისმგებლობის შემამსუბუქებელი გარემოებანი, სახდელის შეფარდებამდე დარღვევის არარსებობა, სამართალდარღვევის სიმძიმე, სამართალდარღვევის ჩამდენის პიროვნება, სამართალდარღვევის ჩადენის პერიოდი, რაც, საბოლოო ჯამში, განაპირობებს გამოყენებული სანქციის ადეკვატურობას. დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გადაწყვეტილების მიღება ავალდებულებს ადმინისტრაციულ ორგანოს საჯარო და კერძო ინტერესების დაცვის საფუძველზე კანონმდებლობის შესაბამისი რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან შეარჩიოს ყველაზე მისაღები. ალტერნატიული სანქციის არსებობა მიუთითებს უფრო მკაცრი სახის სახდელის გამოყენების შესაძლებლობას იმ შემთხვევაში, თუ ნაკლებად მკაცრი სახის სანქცია ვერ უზრუნველყოფს სახდელის მიზნის მიღწევის შესაძლებლობას.[396] დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების მრავალფეროვნება ხელს უწყობს უფრო მეტად პროპორციული ზომის გამოყენებას, თუმცა კანონით დისციპლინური

[394] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2023 წლის 7 ივნისის განჩინება საქმეზე №ბს-511(კ-22).

[395] Cane P., Hofmann H., C. Ip. E., Lindseth P. L., The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law, Oxford University Press, 2021, 925.

[396] ქუთაისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2020 წლის 5 მარტის გადაწყვეტილება საქმეზე №3/629-19.

პასუხისმგებლობის ზომები მანამდე მოქმედ კანონმდებლობასთან შედარებით 6-დან 4-მდე შემცირდა, აღნიშნული ვერ ჩაითვლება დადებით მოვლენად მოცემული პრინციპის რეალიზაციის ხელშეწყობის კუთხით.

ბელგიაში პროპორციულობის პრინციპს, ისევე როგორც საფრანგეთსა და ნიდერლანდებში, დიდი ხნის განმავლობაში სახელმწიფო საბჭო (Conseil d'État) იყენებდა მხოლოდ მცირე რაოდენობის დისციპლინურ შემთხვევებში. სახელმწიფო საბჭომ, 1975 წლის 26 ივნისის გადაწყვეტილებაში, აღმოაჩინა, რომ სასამართლო რომელსაც უნდა შეემოწმებინა ძალაუფლების გადამეტების (excès de pouvoir) საკითხი, ასევე, უნდა შეეფასებინა დისციპლინური სანქცია იყო თუ არა პროპორციული ჩადენილ გადაცდომასთან მიმართებით, თუმცა ეს შეფასება იყო მიახლოებითი და ზოგადი. პროპორციულობის პრინციპის გაცილებით ნათელი მაგალითი აღმოჩნდა 1980 წლის გადაწყვეტილება, რომელიც ეხებოდა სამსახურიდან გათავისუფლების ბრძანების გაუქმებას. მოცემულ გადაწყვეტილებაში მითითებული იყო დისციპლინური ორგანოების ვალდებულება გაეთვალისწინებინათ სანქციის გონივრული პროპორციულობა ,,დასჯად“ ქმედებასთან მიმართებით, რაც უნდა ყოფილიყო გამართლებული და არ უნდა შეექმნა თვითნებური გადაწყვეტილების შთაბეჭდილება.[397]

მიუხედავად იმისა, რომ დისკრეციულ უფლებამოსილების განხორციელებაზე სასამართლოს კონტროლის ფარგლები შეზღუდულია, თანაზომიერების პრინციპის დაცვა მოწმდება სასამართლოს მიერ. გარდა ზოგადი, თანაზომიერები პრინციპის კლასიკური, 4 საფეხურის შემოწმებისა, კანონი ადგენს კონკრეტულ კრიტერიუმებს, რაც მხედველობაში უნდა მიიღოს საჯარო დაწესებულებამ გადაწყვეტილების მიღების დროს. მარტივი ტესტი, რომელიც თანაზომიერების პრინციპის დაცვის ერთგვარი წინაპირობაა, გულისხმობს შემდეგი საკითხის გადაწყვეტას, უფრო ნაკლებად შემზღუდველი პასუხისმგებლობის ზომა რატომ ვერ მიაღწევდა იმავე მიზნებს. მიზანშეწონილია, ამ კითხვაზე პასუხი იკითხებოდეს საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილებაში, რათა დაინტერესებული მხარისათვისაც და სასამართლოსათვისაც ნათელი გახდეს პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრის სტანდარტი.

[397] Schwarze J., European Administrative law, 1st Edition, Office for Official Publications of the European Communities, 2006, 697-698.

7.2.2. გონივრულობის კონცეფცია

ინგლისურ სამართალში დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების კანონიერების ერთგვარ საზომს წარმოადგენს ე.წ Wednesbury-ის პრინციპი (შეიძლება ეწოდოს გონივრულობის პრინციპი), რომლის მიხედვითაც, საჯარო დაწესებულების დისკრეციული გადაწყვეტილება უკანონოა, თუ ის იმდენად არაგონივრულია (unreasonable), რომ მას არასდროს მიიღება გონიერი ადმინისტრაციული ორგანო.[398] გალიგანი (Galligan) აღნიშნავს, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას უფლებამოსილმა პირებმა უნდა დაიცვან რაციონალურობის/გონივრულობის (standards of rationality) სტანდარტები. გადაწყვეტილებები უნდა იქნას მიღებული იმ მიზეზების გამო, რომლებიც რაციონალურია/გონივრულია, სწორედ ეს არის მისი და მისი კონტროლის მნიშვნელოვანი ელემენტი. აქედან გამომდინარეობს ისიც, რომ არჩევანი უნდა იყოს დასაბუთებული.[399] Wednesbury-ის პრინციპი და თანაზომიერების პრინციპი არ წარმადგენს ერთმანეთის ანალოგს, თუმცა ბევრ შემთხვევაში მათ ერთი და იგივე შედეგები მოაქვთ.[400]

Wednesbury-ის პრინციპის ანალოგიური მიდგომა განავითარა გაერთიანებული სამეფოს დასაქმების სააპელაციო ტრიბუნალმა ერთ-ერთი შრომის დავის ფარგლებში,[401] რათა შეეფასებინა დამსაქმებლის გონივრული რეაგირების ფარგლები (band of reasonable responses).[402]

გონივრულობის პრინციპის შინაარსი, ფარგლები და სტრუქტურა არ არის ცალსახად ჩამოყალიბებული, ის ადაპტირებადი კონცეფცია და ეტაპობრივად იცვლება, ვითარდება.[403]

---

[398] Kiinnecke M., Tradition and Change in Administrative Law an Anglo-German Comparison, Springer Science & Business Media, 2007, 95.

[399] Galligan, Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion, 1986, წიგნიდან: Longley D., James R., Administrative Justice: Central Issues in UK and European Administrative Law, 1st Edition, Cavendish, 1999, 167.

[400] Bradley A. W., Ewing K. D., Knight C. J. S., Constitutional and administrative law, Sixteenth Edition, Pearson, 2015, 645.

[401] Iceland Frozen Foods v. Jones, United Kingdom Employment Appeal Tribunal, Jul 29, 1982;

[402] Davies A. C. L., Perspectives on Labour Law, Cambridge University Press, 2009, 71.

[403] იხ. Cane P., Hofmann H., C. Ip. E., Lindseth P. L., The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law, Oxford University Press, 2021.

რაც შეეხება დიდ ბრიტანეთში დამკვიდრებულ თანაზომიერების ტესტის შინაარსს, ინგლისში ლორდთა პალატამ თანაზომიერების დასადგენად სამი საფეხური განსაზღვრა, რომელიც მოიცავს შემდეგ საკითხებს:

1. საკმარისად მნიშვნელოვანია თუ არა მიზანი, რომ გაამართლოს ფუნდამენტურ უფლებაში ჩარევა;
2. მიღებული ზომა თუ არის მიმართული მიზნისკენ და გონივრულად უკავშირდება მას;
3. არის თუ არა გამოყენებული საშუალებები იმაზე მეტი, ვიდრე საჭიროა მიზნის მიღწევად;
4. ზოგიერთ საქმეში ლორდთა პალატამ გამოყო მეოთხე საფეხური - ხდება თუ არა სამართლიანი ბალანსი ინდივიდუალურ და საზოგადოებრივ ინტერესებს შორის. [404]

თანაზომიერების ტესტის გერმანიასა და დიდ ბრიტანეთში დამკვიდრებული მიდგომების ანალიზის შედეგად, ცხადი ხდება რომ განსხვავებული სამართლებრივი სისტემის სახელმწიფოების მიუხედავად, თანაზომიერების ტესტის ძირითადი ასპექტები იდენტურია, მათ შორისაა, საჯარო და კერძო ინტერესების ბალანსი, აუცილებლობა, შესაფერისობა.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების დროს თანაზომიერების პრინციპი უნდა იქნეს დაცული და იმგვარად უნდა შეირჩეს სანქცია, რომ არ ჰგავდეს ბეღურებისთვის ქვემეხის სროლას ან კონდორებისთვის სათამაშო თოფის.

[404] Grace J., Constitutional & Administrative Law Key Facts Key Cases, Routledge, 2016, 228-229.

7.3. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრისას გასათვალისწინებელი გარემოებები და კანონმდებლობით განსაზღვრული კრიტერიუმები

ადამიანური რესურსების მართვის პროცესში განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს სამართლიანობის პრინციპის დაცვას, რაც აღიარებულია არაერთი კვლევის[405] ფარგლებში, მათ შორის, ამ პოზიციას იზიარებდა შელდონი (O. Sheldon).[406]

დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრა კანონით დადგენილი სუბიექტების დისკრეციული უფლებამოსილებაა, რომელიც მკაცრად შეზღუდულია დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესითა და თანაზომიერების პრინციპით. დისკრეცია არჩევანის თავისუფლებაა, თუმცა ეს თავისუფლება არ არის აბსოლუტური ხასიათის. დისციპლინური სანქციის გამოყენების თაობაზე გადაწყვეტილება, როგორც შემზღუდველი ხასიათის ღონისძიება, დასაბუთებას საჭიროებს. დასაბუთება სზაკის ფორმალური მოთხოვნაა, რომელიც მოიცავს როგორც გადაწყვეტილების მიღების სამართლებრივ საფუძვლებს, ასევე, ფაქტობრივ გარემოებებს. სწორედ ფაქტობრივ-სამართლებრივი გარემოებების ანალიზის შედეგად დგინდება დისციპლინური გადაცდომის არსებობა და განისაზღვრება თანაზომიერი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა, რაც შემდგომ დასაბუთებაში იყრის თავს. დისციპლინური სანქციის ფაქტობრივი წინამძღვრები მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს საჯარო დაწესებულების მიერ მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერებაზე. შესაბამისად, თანაზომიერი დისციპლინური პასუხისმგებლობის განსაზღვრის მიზნით ყველა სათანადო გარემოება საჭიროებს შეფასებას.

[405] ბედნიერების კვლევა საჯარო სამსახურში კვლევის ანგარიში, 2021, <http://www.csb.gov.ge/media/3252/5656.pdf>, [02.02.2025]

[406] Bugdol M., A Different Approach to Work Discipline Models, Manifestations and Methods of Behaviour Modification, Springer International Publishing, 2018, 5.

7.3.1. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრისას გასათვალისწინებელი გარემოებები

საქართველოს უზენაესი სასამართლო არაერთ გადაწყვეტილებაში[407] აღნიშნავს, რომ სანქციის შემფარდებელმა ორგანომ უნდა გაითვალისწინოს პასუხისმგებლობის შემამსუბუქებელი გარემოებანი, მის შეფარდებამდე დარღვევის არარსებობა, გადაცდომის სიმძიმე, პიროვნება, რაც საბოლოო ჯამში განაპირობებს პროფესიული პასუხისმგებლობის გამოყენებული სახის ადეკვატურობას.[408] დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა შესაბამისობაში უნდა იყოს ჩადენილი დისციპლინური გადაცდომის სიმძიმესთან. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდება ხდება დამდგარი შედეგის სიმძიმის, ვალდებულების დარღვევის მიზეზის, დამდგარი შედეგის თავიდან აცილების შესაძლებლობისა და სხვა ფაქტორების გათვალისწინებით.[409]

საჯარო მოსამსახურის ინტერესების დაცვისა და კარგი მმართველობის უზრუნველსაყოფად, კანონით განისაზღვრა გარემოებები, რომლებიც გათვალისწინებულ უნდა იქნეს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდებისას. ესენია:

- დისციპლინური გადაცდომა ჩადენილია განზრახ თუ გაუფრთხილებლობით;
- დისციპლინური გადაცდომის ჩადენით დამდგარი შედეგის სიმძიმე;
- მოქმედებს თუ არა დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობა;
- დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის შეფასების შედეგები;
- სამსახურებრივ მოვალეობათა შეუსრულებლობის მიზეზი;

---

[407] „ადმინისტრაციის მხრიდან ნებისმიერ დარღვევაზე რეაგირება უნდა განხორციელდეს პროპორციულობის მოთხოვნის დაცვით, საჯარო მოსამსახურისათვის დაკისრებული დისციპლინური სახდელი შესაბამისობაში უნდა იყოს მის მიერ ჩადენილი დისციპლინური გადაცდომის სიმძიმესთან და ითვალისწინებდეს დისციპლინური გადაცდომის ჩადენისას არსებულ გარემოებებს. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდება ხდება დამდგარი შედეგის სიმძიმის, ვალდებულების დარღვევის მიზეზის, დამდგარი შედეგის თავიდან აცილების შესაძლებლობის და სხვა ფაქტორების გათვალისწინებით.“ იხ. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2015 წლის 10 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-161-158(კ-15).

[408] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2014 წლის 11 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-229-226(კ-14);

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

- დისციპლინური გადაცდომის ჩადენით დამდგარი შედეგის თავიდან აცილების შესაძლებლობა;
- დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის მცდელობა, თავიდან აეცილებინა ან შეემცირებინა დისციპლინური გადაცდომის ჩადენით დამდგარი შედეგი;
- სხვა გარემოება, რომელიც გავლენას ახდენს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრაზე.[410]

აღნიშნული გარემოებები არ არის ამომწურავი სახით მოცემული. ამასთან, ისინი უკავშირდება თანაზომიერი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდებას და არა ქმედების დისციპლინურ გადაცდომად კვალიფიკაციას. ,,საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს 1997 წლის კანონი გასათვალისწინებელ გარემოებებზე მსგავსი შინაარსის მითითებას არ აკეთებდა. საჯარო დაწესებულება თავად ადგენდა დასაბუთების სტანდარტს და განსაზღვრავდა იმ ფაქტობრივ მოცემულობებს, რომელზეც აფუძნებდა გადაწყვეტილებას. აღნიშნული შემდგომ სასამართლო კონტროლს ექვემდებარებოდა და ფაქტობრივად, სასამართლო პრაქტიკით დადგინდა დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებისას გასათვალისწინებელი გარემოებების საერთო მიდგომები და მისაღები სტანდარტი, განსაკუთრებით უმკაცრესი სანქციის - სამსახურიდან გათავისუფლების შემთხვევაში. საქართველოს უზენაესი სასამართლო იმპერატიულად უთითებს, რომ დისციპლინური სახდელი შესაბამისობაში უნდა იყოს მის მიერ ჩადენილი დისციპლინური გადაცდომის სიმძიმესთან და ითვალისწინებდეს დისციპლინური გადაცდომის ჩადენისას არსებულ გარემოებებს.[411]

თითოეულ გარემოებას, მისი შინაარსის გათვალისწინებით, შეიძლება ჰქონდეს შემამსუბუქებელი ან დამამძიმებელი ეფექტი. კანონი მართალია არ ახდენს მსგავსი სახის კლასიფიკაციას, თუმცა ცხადია, რომ გასათვალისწინებელი გარემოებების ორი ჯგუფი გამოიყოფა - შემამსუბუქებელი ეფექტის მქონე და დამამძიმებელი ეფექტის მქონე გარემოებები. შესაბამისად, მათი იდენტიფიცირება და სათანადო შეფასება პირდაპირ უკავშირდება თანაზომიერი პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენების

[410] კანონის 97-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

[411] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2020 წლის 28 მაისის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-623(კ-19).

საკითხს. შემამსუბუქებელი და დამამძიმებელი გარემოებები ლატვიის კანონმდებლობით ცალ-ცალკეა ნორმატიულად გაწერილი,[412] რაც საკითხის მოწესრიგების კარგი პრაქტიკაა და მიზანშეწონილია გაზიარებულ იქნეს.

გარდა აღნიშნულისა, ამგვარი გარემოებების იდენტიფიცირებისა და გათვალისწინების პირობებში შესაძლებელი ხდება დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების ინდივიდუალიზაცია. რუმინეთის კანონში საჯარო მოსამსახურეების სტატუსის შესახებ პირდაპირ არის მითითებული, რომ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ინდივიდუალიზაციის მიზნით ყურადღება ექცევა მოვალეობების დარღვევის მიზეზებსა და სიმძიმეს, ასევე, იმ გარემოებებს, სადაც მოხდა დისციპლინური გადაცდომა, ბრალეულობის ხარისხს, თანმდევ შედეგებს, საჯარო მოსამსახურის ზოგად ქცევას და ვალდებულებების შესრულების ისტორიას.[413]

ამდენად, დისციპლინური პასუხისმგებლობის დროს ფაქტების, გარემოებების სათანადო გამოკვლევას, შეფასებას განსაკუთრებული სამართლებრივი და ფაქტობრივი მნიშვნელობა აქვს. იგი ასევე ემსახურება სზაკის 96-ე მუხლით განმტკიცებულ გარემოებების გამოკვლევის პრინციპს, რომელსაც უდიდესი მნიშვნელობა აქვს მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერების შეფასებისთვის.

7.3.2. სუბიექტური შემადგენელი

დისციპლინურ გადაცდომად ჩაითვლება სუბიექტის მიერ ჩადენილი მართლსაწინააღმდეგო, ბრალეული (განზრახი ან გაუფრთხილებელი) მოქმედება ან უმოქმედობა, რომლის შედეგია სამართალდარღვევის ფაქტი, სამართალდარღვევის კვალიფიკაციისათვის სუბიექტის მოქმედების ან უმოქმედობის წინმსწრები და თანმდევია პირის განზრახვა ან გაუფრთხილებლობა, რომლის დადგენაც უპირველესია სამართალდამრღვევად ცნობისა და კანონით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის შეფარდებისათვის.[414] სასამართლოს

[412] The Law On Disciplinary Liability of State Civil Servants, 2006, Article 13, Article 14, <https://likumi.lv/ta/en/en/id/136110>, [02.02.2025].

[413] The Law on the Statute of civil servants, 1999, Chapter VIII, Article 77(4), http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/200811, [05.09.2025].

[414] ქუთაისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2020 წლის 5 მარტის გადაწყვეტილება საქმეზე №3/629-19.

მოცემულ განმარტებაში ნათლად ჩანს დისციპლინური გადაცდომის სუბიექტური მხარე, რომელიც პირის განზრახვასა ან გაუფრთხილებლობაში გამოიხატება და დისციპლინური გადაცდომის სუბიექტურ შემადგენლობას ქმნის. კანონი დისციპლინური გადაცდომის განმარტებისას აქცენტს აკეთებს სუბიექტურ (ნებელობით) კომპონენტებზე. ამდენად, ბრალი არის დისციპლინური პასუხისმგებლობის აუცილებელი ელემენტი და სუბიექტური პირობა.

კანონი არ განმარტავს ბრალსა და მისი ფორმების შინაარსს. შესაბამისად, ბუნდოვანია საკითხი როგორ უნდა დასაბუთდეს განზრახვის ან გაუფრთხილებლობის არსებობა, როდესაც არ არსებობს მათი ნორმატიული ცნება. სასამართლო პრაქტიკაში არის მცდელობები მათ განმარტების, კერძოდ, ერთ-ერთ საქმეში სასამართლო მიუთითებს, რომ პირის მიერ ქმედების (უმოქმედობის) განხორციელება საკუთარ პასუხისმგებლობას გულისხმობს, რაც გამოიხატება იმაში, რომ პირი საკუთარი ნებით და გაცნობიერებულად ბატონობს ქმედებაზე (უმოქმედობაზე). შესაბამისად, პიროვნება არ შეიძლება მოქმედებდეს საკუთარი პასუხისმგებლობით, როცა არა მას, არამედ სხვა პირს აქვს ქმედებაზე რეალური ბატონობა. განზრახვა არის - პირის მიერ იმის ცოდნა, რასაც იგი აკეთებს, ნებელობა იმისა, რომ განახორციელოს ქმედება (საკუთარი პასუხისმგებლობა ქმედებაზე) და მართლწინააღმდეგობის შეგნება. ანუ, ქმედების ჩამდენმა პირმა უნდა იცოდეს (წინდახედულობის პრინციპით გაითვალისწინოს) ყველა ის გარემოება, რომელიც ქმედების ობიექტურ შემადგენლობას ეკუთვნის.[415] სასამართლოს, როგორც წესი, უწევს მსჯელობა და შეფასება დისციპლინური გადაცდომის სუბიექტური მდგენელის, იგი არა მხოლოდ ბრალის შინაარსს განმარტავს, არამედ ბრალის სხვადასხვა ფორმებსაც გამოკვეთს.[416] სასამართლო და ადმინისტრაციული პრაქტიკის ანალიზი აჩვენებს, რომ ბრალს მნიშვნელოვანი ადგილი აქვს დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების დროს, კანონმდებლობა კი ღიად ტოვებს ბრალის სახეებსა და მათ განმარტებებს, რაც არაერთგვაროვანი მიდგომების საფრთხეს ქმნის.

[415] ქუთაისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2020 წლის 5 მარტის გადაწყვეტილება საქმეზე №3/629-19.

[416] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიამ 2024 წლის 24 ოქტომბრის გადაწყვეტილებაში, საქმეზე №ბს-749(კ-24), შეაფასა თვითიმედოვნებით ჩადენილი ქმედება.

კანონში ბრალის ფორმების ასახვასთან ერთად მათი განმარტებების შემოტანა რეკომენდებულია.

ბრალის ფორმებს აღწერს და მათ შინაარს განსაზღვრავს არაერთი ქვეყნის კანონმდებლობა, მათ შორის, ლატვიისა[417] და ესტონეთის კანონმდებლობა.[418] ლატვიას კანონმდებლობა განასხვავებს განზრახვასა და გაუფრთხილებლობას, ხოლო ესტონეთის - დაუდევრობას, უხეშ დაუდევრობასა და განზრახვას.[419]

კეთილსინდისიერი ადმინისტრირება მოითხოვს საჯარო მოსამსახურის სამსახურებრივი მოვალეობების მიმართ სუბიექტური განწყობის შეფასებას.[420] აღნიშნული მნიშვნელოვანია, ქმედების დისციპლინურ გადაცდომად კვალიფიკაციისათვის, ვინაიდან, როგორც აღინიშნა, იგი გადაცდომის სუბიექტურ შემადგენლობას ქმნის. გარდა ამისა, სუბიექტური დამოკიდებულება დაკავშირებულია დისციპლინური სანქციის თანაზომიერების საკითხთან. რამდენადაც ბრალის ფორმები განსხვავდებიან ერთმანეთისგან, განსხვავებული სანქციების წინაპირობებს ქმნიან. ცალსახა, რომ გაუფრთხილებლობით ჩადენილი დარღვევა უფრო მსუბუქ პასუხისმგებლობას უნდა დაექვემდებაროს, ვიდრე განზრახი. შვეიცარიის კანონმდებლობით ბრალის სახესა და ფორმას უკავშირდება დისციპლინური სანქციების კონკრეტული სახეები.[421]

სუბიექტური განწყობები არ შემოიფარგლება მხოლოდ ბრალითა და მისი ფორმებით. მან სხვადასხვაგვარი გამოვლინება შეიძლება პოვოს კონკრეტულ შემთხვევებთან მიმართებით. სუბიექტური განწყობის კატეგორიაში შეიძლება შეფასდეს საჯარო მოსამსახურის სურვილის ხარისხი და მისგან ნაკარნახევი ქმედებები, რომელიც მიმართულია დისციპლინური გადაცდომის თანმდევი უარყოფითი შედეგების აცილებისაკენ.

შეიძლება ცალსახად ითქვას, რომ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ფარგლებში, სუბიექტური შემდგენელი, ერთი მხრივ, მოიცავს ბრალის ფორმებს და

---

[417] The Law On Disciplinary Liability of State Civil Servants, 2006, Article 5, <https://likumi.lv/ta/en/en/id/136110>, [02.02.2025].

[418] The Civil Service Act, 2012, https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013005?leiaKehtiv, [05.05.2025].

[419] იქვე, §74.

[420] ქუთაისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2020 წლის 5 მარტის გადაწყვეტილება საქმეზე №3/629-19.

[421] იხ. Sommermann K.-P., Krzywoń A., Fraenkel-Haeberle C., (Editors), The Civil Service in Europe: A Research Companion, 1st edition, Routledge, 2025.

ქმნის დისციპლინური გადაცდომის სუბიექტურ შემდგენლობას, ხოლო, მეორე მხრივ, პირდაპირ უკავშირდება თანაზომიერი სანქციის განსაზღვრის საკითხს.

7.3.3. ფაქტობრივად დამდგარი ზიანის ოდენობა და მისი აცილების შესაძლებლობები

დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდებისას გათვალისწინებული უნდა იყოს დისციპლინური გადაცდომის ჩადენით დამდგარი შედეგის სიმძიმე.[422] ამ შემთხვევაში არსებითია ფაქტობრივად დამდგარი შედეგი და არა ჰიპოთეზური ზიანი, რომელიც შეიძლება მისი მიყენების საფრთხეში იქნეს გამოხატული. აღნიშნული საკითხი მნიშვნელოვანია შეფასდეს ნებისმიერ შემთხვევაში არა მხოლოდ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრის მიზნებისათვის, არამედ დისციპლინური გადაცდომის სახის სწორად იდენტიფიცირებისათვის.

დისციპლინური გადაცდომის თანმდევი შედეგები შეიძლება იყოს მატერიალური ან/და არამატერიალური. ამ უკანასკნელში დისციპლინური პასუხისმგებლობის მიზნებისათვის მოიაზრება ძირითადად რეპუტაციული ზიანი. კანონი განასხვავეს მსუბუქ და მძიმე დისციპლინურ გადაცდომებს. ამასთან, მძიმე დისციპლინური გადაცდომისას სახეზეა პირის რეპუტაციის შელახვა, საჯარო დაწესებულების რეპუტაციისათვის ზიანის მიყენება, მნიშვნელოვანი მატერიალური ზიანის მიყენება და სხვა.[423] ამდენად, კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში დისციპლინური გადაცდომის თანმდევი შედეგების საფუძველზე დგინდება დისციპლინური გადაცდომა არის მძიმე თუ მსუბუქი. თანაზომიერების პრინციპი ასევე მოითხოვს, რომ სანქციის განსაზღვრის მიზნებისათვის შეფასდეს როგორც დამდგარი შედეგები, ასევე, მისი აცილების შესაძლებლობა და ქმედებები, რაც პირმა ამისათვის გააკეთა. ამ შემთხვევაში, დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელ ერთეულს და საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს აქვთ ვალდებულება და პასუხისმგებლობა სათანადოდ შეაფასონ მოცემული საკითხები, ვინაიდან კანონი არ ადგენს მონეტარულ ზღვარს ან სხვა სახის მითითებებს დამდგარი შედეგის სიმძიმის შესაფასებლად.

[422] კანონის 97-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.
[423] იხ. კანონის 85-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

რეპუტაციული ზიანი მატერიალურ ზიანთან შედარებით უფრო ფართო და არაერთმნიშვნელოვანია. სხვადასხვა მეცნიერის მიერ რეპუტაციის განმარტების არაერთი მცდელობა არსებობს. Walker-მა (2010) აღმოაჩინა, რომ ყველაზე მეტად ციტირებულ იქნა Fombrun-ის მიერ 1996 წელს შემუშავებული რეპუტაციის დეფინიცია, რომლის მიხედვით, რეპუტაცია არის დაწესებულების წარსული ქმედებებისა და შედეგების კოლექტიური გამოხატულება, რაც აღწერს მის უნარს მიაწოდოს ღირებული შედეგი მრავალ დაინტერესებულ მხარეს (collective representation of a firm's past actions and results that describe the firm's ability to deliver valuable outcome to multiple stakeholders).[424] Fombrun-მა 1996 წლის დეფინიცია ახლებურად ჩამოაყალიბა 2012 წელს და ხაზი გაუსვა რეპუტაციის შედარებით და კონკურენტულ ბუნებას.[425] უშუალოდ საჯარო დაწესებულებებთან მიმართებით Carpenter აღნიშნავს, რომ რეპუტაციას საჯარო დაწესებულებებისათვის მოაქვს გადამწყვეტი სარგებელი. იგი არის ღირებული პოლიტიკური აქტივი, რაც შეიძლება გამოყენებულ იქნეს საზოგადოებრივი მხარდაჭერის მოსაპოვებლად, პოლიტიკოსებისაგან დელეგირებული ავტონომიის და დისკრეციის მისაღწევად, პოლიტიკური თავდასხმებისაგან დასაცავად და ღირებული თანამშრომლების შესაძენად და შესანარჩუნებლად.[426] Carpenter ხაზს უსვამს დაწესებულების რეპუტაციის ოთხ კრიტიკულ ასპექტს, რაც განსაზღვრავს მისი აუდიტორიის რეაქციებს და მასთან დაკავშირებული პირებისა და საჯარო მოსამსახურეების ქცევას. მარტივად და პირდაპირ უნდა ითქვას, რომ რეპუტაციის ფორმები პასუხს სცემს ძალიან მარტივ კითხვებს:

1. პერფორაციული რეპუტაცია - შეუძლია თუ არა დაწესებულებას სამუშაოს შესრულება? შეუძლია თუ არა შეასრულოს საკუთარი პასუხისმგებლობით და იმგვარად, რომ იგი შეფასდეს კომპეტენტურად და ეფექტურად?
2. მორალური რეპუტაცია - არის დაწესებულება თანაგრძნობით განწყობილი, მოქნილი და პატიოსანი? იცავს თუ არა იგი მისი მომხმარებლების, წევრებისა და ამომრჩევლების ინტერესებს?

[424] Wæraas A., Maor M., Understanding Organizational Reputation in a Public Sector Context, Routledge, 1st Edition, 2014, 2-3.
[425] იქვე.
[426] იქვე, 4.

3. პროცედურული რეპუტაცია - დაწესებულება მიყვება თუ არა ზოგადად მიღებულ წესებსა და ნორმებს? რამდენად კარგია ან ცუდია მისი გადაწყვეტილებები?
4. ტექნიკური რეპუტაცია - აქვს თუ არა დაწესებულებას შესაძლებლობები და უნარები საჭირო რთულ გარემოში ურთიერთობისთვის, დამოუკიდებლად და მისი ფაქტობრივი საქმიანობისაგან განსხვავებით. [427]

საინტერესოა, რომ ეს ასპექტები არ იცვლებიან ჰარმონიულად, შეიძლება ერთის ოპტიმიზაციამ მეორესთან მიმართებით იგივე შედეგი არ მოიტანოს. საჯარო დაწესებულებამ მისი სპეციფიკიდან გამომდინარე უნდა დაადგინოს მისთვის რომელი ასპექტია მნიშვნელოვანი, მაგალითად, აერონავტიკის და კოსმოსური სივრცის კვლევის ეროვნული სამმართველოსთვის (NASA - National Aeronautics and Space Administration) თუ ტექნიკურ რეპუტაციას აქვს მნიშვნელობა, ბავშვთა საკითხებზე მომუშავე დაწესებულებისათვის მნიშვნელოვანი იქნება მორალური რეპუტაცია.[428] მეცნიერებაში დამკვიდრებული მოცემული მიდგომა ნათლად წარმოაჩენს რამდენად ინდივიდუალური შეიძლება აღმოჩნდეს რეპუტაციული ზიანი და მისი სიმძიმის შეფასება. დისციპლინური პასუხისმგებლობის მიზნებისათვის საჭიროა აღინიშნოს, რომ თუ საჯარო დაწესებულება ზრუნავს მის მორალურ რეპუტაციაზე, ეს მისი საქმიანობისათვის არსებითია და ამ დროს საჯარო მოსამსახურის დისციპლინური გადაცდომის შედეგად სწორედ მორალური რეპუტაცია დაზიანდა, ცხადია, ეს მანიშნებელი იქნება მძიმე რეპუტაციული ზიანის.

კანონის 97-ე მუხლის მე-2 ნაწილის ,,ვ“ ქვეპუნქტი უთითებს, რომ საჯარო მოსამსახურისათვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდებისას გათვალისწინებული უნდა იყოს დისციპლინური გადაცდომის ჩადენით დამდგარი შედეგის თავიდან აცილების შესაძლებლობა. მოცემული დებულების შინაარსი არ არის ნათელი. რთულია მისი ანალიზი დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენ სუბიექტთან მიმართებაში. შეფასებას დაექვემდებარება საკითხი, ობიექტურად თუ არსებობდა შესაძლებლობა აცილებულიყო ის შედეგები, რაც გადაცდომას ახლდა თან. ამ დებულების წარმოდგენილი სახით არსებობა აზრს მოკლებულია, ვინაიდან არ

[427] Carpenter D. P., Krause G. A., Reputation and Public Administration, Public Administration Review, Vol. 72, No. 1 2012, 27.
[428] იქვე.

იკვეთება მისი შემამსუბუქებელი ან დამამძიმებელი ეფექტი დისციპლინური პასუხისმგებლობაზე. ასეთი ეფექტი ექნება მაშინ თუ შეფასდება საჯარო მოსამსახურის ძალისხმევა, რომელიც მანდ გასწია დამდგარი შედეგის თავიდან აცილების მიზნით.

7.3.4. დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენის პირის სხვადასხვა მახასიათებლები

დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის გარკვეულ მახასიათებლებს არსებითი მნიშვნელობა აქვს დისციპლინური გადაცდომის იდენტიფიცირებისა და თანაზომიერი დისციპლინური პასუხისმგებლობის განსაზღვრისათვის, მათ შორის, კანონის იმპერატიული მოთხოვნაა შეფასდეს:

ა) მოქმედებს თუ არა დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობა.

ბ) დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის შეფასების შედეგები.

გ) დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის მცდელობა, თავიდან აეცილებინა ან შეემცირებინა დისციპლინური გადაცდომის ჩადენით დამდგარი შედეგი;

დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოქმედების პერიოდში დისციპლინური გადაცდომის ჩადენა დისციპლინური გადაცდომის რეციდივს (ლათინურად recidivus)[429] ქმნის და შესაბამის პასუხისმგებლობას იწვევს. კანონით ცალსახად დადგინდა, რომ თუ დისციპლინური პასუხისმგებლობის მქონე პირმა ჩაიდინა ახალი დისციპლინური გადაცდომა იგი მძიმე დისციპლინურ გადაცდომად ჩაითვლება და შესაძლებელი იქნება მის მიმართ ყველაზე მკაცრი სანქციის - სამსახურიდან გათავისუფლების გამოყენებაც კი. მოცემული დებულების მიზნებისათვის აუცილებელია დადგინდეს, როდიდან ითვლება პირი დისციპლინური პასუხისმგებლობის მქონედ. საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ საჯარო მოსამსახურისთვის დასკვნით გათვალისწინებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის ან უფრო მსუბუქი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების თაობაზე გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-

[429] https://www.merriam-webster.com/dictionary/recidivous#:~:text=%3A%20tending%20to%20relapse%20or%20having%20relapsed.

სამართლებრივი აქტის[430] ძალაში შესვლის მომენტიდან[431] დგება ამ აქტით განსაზღვრული სამართლებრივი შედეგები და საჯარო მოსამსახურეს ეკისრება დისციპლინური პასუხისმგებლობა. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ოფიციალური წესით გაცნობის დღიდან ერთი თვის ვადაში შეიძლება გახდეს სადავო და გასაჩივრდეს საჩივრის[432] ან სარჩელის[433] წარდგენის გზით. გასაჩივრების ერთთვიანი ვადის გასვლის შემდგომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი კანონიერ ძალაში შესულად ითვლება და მისი გაუქმების ერთადერთი მექანიზმი აქტის გამომცემი ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებაა. იმ შემთხვევაში თუ აქტის კანონიერებაზე მიმდინარეობის დავა, მიზანშეწონილია გამოყენებულ იქნეს პრევენციული დაცვის მექანიზმი და შეჩერდეს აქტის მოქმედება. ასეთ შემთხვევაში დავის მიმდინარეობის პერიოდში ჩადენილი გადაცდომის შეფასებისას არ იქნება გათვალისწინებული ის გადაცდომა, რომელზეც დავა მიმდინარეობს. იმ შემთხვევაში, თუ სასამართლოში საქმის განხილვამდე დასრულდება დისციპლინური წარმოება ახალ შემთხვევაზე და სარჩელი არ დაკმაყოფილდება, ფაქტობრივად აღმოჩნდება, რომ დისციპლინური წარმოების ფარგლებში არ იქნება გათვალისწინებული დისციპლინური გადაცდომის რეციდივის საკითხი. ამ შემთხვევაში მოხელისათვის უფრო მეტად ხელსაყრელი მდგომარეობა შეიქმნება, ვიდრე იმ შემთხვევაში, თუ არ იქნება გამოყენებული პრევენციული დაცვის მექანიზმი. მოცემული საკითხების გადაწყვეტისას უპირატესობა უნდა მიენიჭოს საჯარო მოსამსახურის ინტერესს.

ასევე, გასათვალისწინებელია კანონის 101-ე მუხლის პირველი პუნქტის დათქმა, რომლის მიხედვით, პირი დისციპლინური პასუხისმგებლობის მქონედ ითვლება მისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდებიდან 1 წლის განმავლობაში. მოცემული ვადის გასვლის შემდგომ დისციპლინური პასუხისმგებლობა სამართლებრივ მნიშვნელობას კარგავს დისციპლინური პასუხისმგებლობის მიზნებისათვის. ერთი წლის განმავლობაში დისციპლინური გადაცდომის რეციდივი წარმოაჩენს დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი საჯარო

[430] კანონის 94-ე მუხლის მე-2 და მე-4 პუნქტები.
[431] ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის ძალაში შესვლის საკითხი წესრიგდება სზაკის 54-ე-58-ე მუხლებით.
[432] სზაკის180-ე მუხლი.
[433] სასკის 22-ე მუხლი.

მოსამსახურის პიროვნებას, წარმოდგენას ქმნის მისი ქცევისა და დამოკიდებულების სტანდარტებზე. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად გათავისუფლების გამოყენების საკითხთან დაკავშირებით ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში სასამართლო პირდაპირ უთითებს, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს უნდა გამოეკვლია პირის წარსული საქმიანობა იძლეოდა თუ არა დისციპლინური სასჯელის უკიდურესი ზომის გამოყენების აუცილებლობას.[434]

დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის ქცევა აისახება მისი შეფასების შედეგებზე, ამიტომ მათი გაანალიზება დისციპლინურ წარმოების პროცესში კანონის კიდევ ერთი იმპერატიული მოთხოვნაა. ერთ-ერთ დისციპლინურ დავაში, სასამართლო წარმოების პრობლემებზე საუბრისას პირდაპირ მიუთითებს საჯარო მოსამსახურის შეფასების შედეგებსა და უშუალო უფროსის, როგორც შეფასების განმახორციელებელი პირის გამოკითხვის საჭიროებაზე.[435] შეფასების განმახორციელებელი პირის გამოკითხვას მნიშვნელობა აქვს საქმის გარემოებების სათანადოდ გამოკვლევისათვის.

დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენ პირთან მიმართებით შეფასებას საჭიროებს მისი მცდელობა, თავიდან აეცილებინა ან შეემცირებინა დისციპლინური გადაცდომის ჩადენით დამდგარი შედეგი.[436] ბუნებრივია, აქ საუბარია უარყოფით შედეგებზე, რომელიც შეიძლება არაერთი ფორმით გამოიხატოს, მათ შორის, მატერიალური ზიანის, რეპუტაციული ზიანის მიყენებით თუ სხვა. მაგალითად, პირმა დაკარგა სამსახურებრივი მოწმობა ან/და საშვი, რომელთა საშუალებითაც იგი სამუშაო ადგილზე ცხადდებოდა, თუმცა ამის თაობაზე არ შეატყობინა უფლებამოსილ პირს, რის გამოც სამუშაო ადგილზე უკანონოდ შევიდა მპოვნელი. ცხადია, მოხელის ამგვარი ქცევა - უმოქმედობა, რაც გამოიხატება შეუტყობინებლობაში, მნიშვნელოვნად ამძიმებს მის ქცევას.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, დისციპლინური პასუხისმგებლობის მიზნების რეალიზაციისათვის დისციპლინური წარმოების პროცესში სათანადო ყურადღება

[434] სენაკის რაიონული სასამართლოს 2018 წლის 15 ნოემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №3/17-2017.
[435] თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგის 2019 წლის 18 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე №3/8004-18.
[436] კანონის 97-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

უნდა მიექცეს დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის მთელ რიგ მახასიათებლებს.

7.3.5. კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა გარემოებები

დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდებისას გათვალისწინებულ უნდა იქნეს სამსახურებრივ მოვალეობათა შეუსრულებლობის მიზეზი. ყურადსაღებია ის გარემოება, რომ სამსახურებრივი მოვალეობების შეუსრულებლობის მიზეზს, მოქმედი კანონმდებლობით, მნიშვნელობა ენიჭება დისციპლინური პასუხისმგებლობის შეფასების პროცესში და არა, ქმედების დისციპლინურ გადაცდომად კვალიფიკაციის დროს. სამსახურებრივი ვალდებულების შეუსრულებლობის საპატიო მიზეზის არსებობა არ გამორიცხავს დისციპლინური წარმოების დაწყებას. შესაბამისად, სამსახურებრივი მოვალეობების შეუსრულებლობის მიზეზს გავლენა აქვს არა ქმედების დისციპლინურ გადაცდომად კვალიფიკაციაზე (ანუ არის თუ არა გადაცდომა სახეზე), არამედ თანაზომიერი სანქციის შერჩევაზე. თუ ადგილი აქვს იმწუთიერ ქმედებას, რომელიც საჯარო მოსამსახურის პირადი განსაკუთრებული სიტუაციიდან გამომდინარეობს, უფრო მსუბუქად უნდა შეფასდეს, ვიდრე ის ქმედება, რომელსაც საჯარო მოსამსახურე სისტემატურად, დაგეგმილად ახორციელებდა.[437]

სამსახურებრივი მოვალეობების შეუსრულებლობის მიზეზები განსაზღვრავს დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის ქცევის ბუნებას და მისი ბრალის ფორმას. მაგალითად, საჯარო მოსამსახურე არ ამზადებს სამსახურებრივ დოკუმენტაციას დროულად და სოციალურ ქსელებში პირად გვერდზე აქტიურობას ამჯობინებს. მოცემულ შემთხვევაში, მოვალეობათა შეუსრულებლობის მიზეზი დისციპლინური გადაცდომის არაერთ ასპექტს წარმოაჩენს, მათ შორის, შესაძლებელს ხდის ბრალის ფორმის დადგენას.

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობისათვის ორ უცხო ინსტიტუტს იცნობს ლატვიის კანონმდებლობა, რომელიც დისციპლინურ გადაცდომად არ თვლის ქმედებას, რომელიც გადაუდებელი აუცილებლობისა[438] და დასაბუთებული

[437] Schmidt T. I., Beamtenrecht, Mohr Siebeck, 2017, 148.

[438] The Law On Disciplinary Liability of State Civil Servants, 2006, Article 6, <https://likumi.lv/ta/en/en/id/136110>, [02.02.2025].

პროფესიული რისკის[439] პირობებშია განხორციელებული. გადაუდებელი აუცილებლობა ქმედების გადაუდებლად განხორციელების აუცილებლობას გულისხმობს სიკეთეთა პროპორციულობიდან გამომდინარე. რაც შეეხება დასაბუთებულ პროფესიულ რისკს, საჯარო მოსამსახურე, რომელიც მოქმედებდა საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვანი მიზნის მისაღწევად, პასუხს არ აგებს დისციპლინური წესით, თუ ამის მიღწევა სხვა გზით არ შეიძლებოდა. პროფესიული რისკი გამართლებულია, თუ საჯარო მოსამსახურემ ყველაფერი გააკეთა იმისთვის, რომ არ დაზიანებულიყო კანონით დაცული ინტერესები.

სამსახურებრივი უფლება-მოვალეობების მრავალსახოვნება, ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების ფართო შინაარსი, სამსახურებრივი საქმიანობების მრავალფეროვნება შეუძლებელს ხდის როგორც დისციპლინური გადაცდომების, ასევე, დისციპლინური პასუხისმგებლობის დროს გასათვალისწინებელი გარემოებების ამომწურავ ნორმატიულ მოწესრიგებას. ამიტომ კანონი ამომწურავად არ განსაზღვრავს გასათვალისწინებელი გარემოებების ჩამონათვალს და მიუთითებს, რომ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის დადგენისას გათვალისწინებულ უნდა იქნეს ნებისმიერი გარემოება, რომელიც გავლენას ახდენს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრაზე.[440]

[439] იქვე, Article 7.
[440] კანონის 97-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

8. დისციპლინური წარმოების შეჩერება და შეწყვეტა

ადმინისტრაციული წარმოების შეჩერებისა და შეწყვეტის საკითხებს სზაკი, როგორც საჯარო მმართველობის განხორციელების მომწესრიგებელი ძირითადი აქტი, სრულყოფილად არ აწესრიგებს. შესაბამისად, სპეციალური საკანონმდებლო ან/და კანონქვემდებარე აქტები ადგენენ კონკრეტული წარმოების შეჩერებისა და შეწყვეტის საფუძვლებსა და პირობებს.

შეჩერების დროს დროებით ჩერდება ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა, რომელიც მიმართულია გადაწყვეტილების მისაღებად. რაც შეეხება წარმოების შეწყვეტას, იგი წარმოების დასრულებას/შეწყვეტას გულისხმობს მისი გაგრძელების პერსპექტივის არარსებობის გამო. დისციპლინურ წარმოებასთან მიმართებით კანონის მე-100 მუხლი განსაზღვრავს შეჩერებისა და შეწყვეტის საკითხებს. მოცემული ნორმით დადგენილია, რომ დისციპლინური წარმოება ჩერდება, თუ დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირის მიმართ იმავე ქმედების გამო დაწყებულია სისხლის სამართლის საქმის ან/და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის წარმოება. ამასთან, სასამართლოს მიერ შესაბამის სისხლის სამართლის საქმეზე ან/და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმეზე გამამართლებელი გადაწყვეტილების გამოტანა არ გამორიცხავს დისციპლინური გადაცდომის ფაქტის არსებობის გამო დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების შესაძლებლობას.[441] სისხლის სამართლის საქმის წარმოების პროცესში დისციპლინურ წარმოების შეჩერება OECD-ის სახელმწიფოების უმრავლესობის მიდგომაა. სასამართლოს მიერ შესაბამისი გამამტყუნებელი გადაწყვეტილების გამოტანა გამორიცხავს დისციპლინური გადაცდომის ფაქტის არსებობის გამო დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების შესაძლებლობას.

დისციპლინური წარმოება წყდება, თუ აღარ არსებობს დისციპლინური წარმოების ობიექტური საფუძველი, რის შესახებაც გამოიცემა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

[441] აღნიშნული მიდგომა პასუხობს ევროპულ სტანდარტს. იხ., Urat v. Turkey, 2018, ECtHR.

8.1. დისციპლინური წარმოების შეჩერების წინაპირობები და თანმდევი სამართლებრივი შედეგები

დისციპლინური, სისხლისსამართლებრივი და სამოქალაქო პასუხისმგებლობა არის ერთმანეთთან თავსებადი და მათგან ერთის არსებობა არ გამორიცხავს მეორე სახის პასუხისმგებლობას, ვინაიდან თითოეულს აქვს განსხვავებული მიზნები და სამართლებრივი საფუძვლები.[442] მიუხედავად ამისა, კანონმა აირჩია, მიდგომა, რომელიც ემსახურება დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან ერთად ადმინისტრაციული ან/და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის გამორიცხვას. შესაბამისად, დისციპლინური წარმოება ჩერდება, თუ დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირის მიმართ იმავე ქმედების გამო დაწყებულია სისხლის სამართლის საქმის ან/და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის წარმოება. აღნიშნული არის დისციპლინური წარმოების შეჩერების ერთადერთი გარემოება, რომელიც საკანონმდებლო დონეზეა განმტკიცებული. გერმანიაში ამგვარი მიდგომა, პირველ რიგში, აიხსნება იმით, რომ სისხლის სამართლის პროცესის მიმდინარეობისას საკითხის უკეთ შესწავლის შესაძლებლობები არსებობს, ასევე დროის ფუჭი ხარჯვაა დისციპლინური წარმოების ჩატარება, როდესაც სისხლის სამართლის პროცესის დასრულების შედეგად ისედაც შესაძლებელია მოხელემ დაკარგოს შესაბამისი სტატუსი. დისციპლინური წარმოების ფარგლებში სისხლის სამართლის საქმეზე დადგენილი ფაქტობრივი გარემოებები სავალდებულოა დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულისთვის.[443]

სასამართლოს მიერ შესაბამის სისხლის სამართლის საქმეზე ან/და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმეზე გამამართლებელი გადაწყვეტილების გამოტანა არ გამორიცხავს დისციპლინური გადაცდომის ფაქტის არსებობის გამო დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების შესაძლებლობას. საჯარო დაწესებულებას შეუძლია სისხლის სამართლის საქმის ან/და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის წარმოების დაწყების გამო შეჩერებული დისციპლინური წარმოება განაახლოს.

---

[442] Sommermann K.-P., Krzywoń A., Fraenkel-Haeberle C., (Editors), The Civil Service in Europe: A Research Companion, 1st edition, Routledge, 2025, 499.

[443] Schmidt T. I., Beamtenrecht, Mohr Siebeck, 2017, 149.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, უნდა განისაზღვროს დისციპლინური წარმოების შეჩერების პერიოდი, კერძოდ, რას ნიშნავს სისხლის სამართლის საქმის წარმოების დაწყება და როდის უნდა განაახლოს დისციპლინური წარმოება საჯარო დაწესებულებამ. სისხლის სამართლის საქმის წარმოება გამოძიებით იწყება.[444] თუმცა გამოძიება ფაქტზე მიმდინარეობს და ბრალის წარდგენამდე არ განისაზღვრება პირი, ვის მიმართაც მიმდინარეობს სისხლის სამართლის საქმის წარმოება (სისხლისსამართლებრივი დევნა). აღნიშნული საჯარო დაწესებულებებს უქმნით გარკვეულ პრობლემას. ერთ-ერთი საჯარო დაწესებულების თანამშრომელმა ნაგვის ურნა ჩამოამხო თავზე მოქალაქეს. მოცემულ ფაქტთან დაკავშირებით დაიწყო როგორც გამოძიება, ასევე, დისციპლინური წარმოება. ვინაიდან საჯარო დაწესებულებისათვის ცნობილი გახდა გამოძიების დაწყების თაობაზე, მან მიმართა შესაბამის ორგანოს და მოითხოვა დადასტურება, რომ კონკრეტული პირის მიმართ მიმდინარეობდა სისხლისსამართლებრივი დევნა. საგამოძიებო ორგანომ აღნიშნული ვერ დაადასტურა გამოძიების ეტაპზე. გამოძიება კი შესაძლებელია თვეების და წლების განმავლობაში მიმდინარეობდეს და შემდგომ გამოიკვეთოს პირი, რომლის მიმართაც დაიწყება სისხლისსამართლებრივი დევნა. ამ შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულება დილემის წინაშე აღმოჩნდა შეეჩერებინა თუ არა დისციპლინური წარმოება. სისხლის სამართლის წარმოების პროცესში კონკრეტული პირის იდენტიფიცირების გარეშე, რომლის მიმართაც დაიწყება სისხლისსამართლებრივი დევნა, დისციპლინური წარმოების შეჩერება არ არის მიზანშეწონილი. რაც შეეხება სისხლის სამართლის საქმის წარმოების დასრულებას, იგი სრულდება საქმეზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებისას ან გამოძიების შეწყვეტისას,[445] შესაბამისად, დისციპლინური წარმოება ამის შემდგომ განახლდება.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის წარმოების დაწყება არ არის ცალსახად გაწერილი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა კოდექსით, თუმცა მისი დებულებების ანალიზიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის წარმოება იწყება საქმის

[444] საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის მე-100 მუხლი.
[445] საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 105-ე მუხლი.

განმხილველ ორგანოს (თანამდებობის პირის) გადაწყვეტილებით,[446] ხოლო სრულდება შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს ან სასამართლოს მიერ ადმინისტრაციული სახდელის დადების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებით ან საქმისწარმოების შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებით.[447]

8.2. დისციპლინური წარმოების შეწყვეტის წესი და საფუძვლები

სასამართლოს მიერ შესაბამის სისხლის სამართლის საქმეზე ან/და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმეზე გამამართლებელი გადაწყვეტილების გამოტანა არ გამორიცხავს დისციპლინური გადაცდომის ფაქტის არსებობის გამო დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების შესაძლებლობას, ხოლო **სასამართლოს მიერ** გამამტყუნებელი გადაწყვეტილების გამოტანა გამორიცხავს დისციპლინური გადაცდომის ფაქტის არსებობის გამო დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების შესაძლებლობას.[448] აღნიშნული გულისხმობს, რომ არ შეიძლება პირი ერთი ქმედების გამო ორგვარ პასუხისმგებლობას დაექვემდებაროს და შესაბამისად, უფრო მძიმე პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენება (სასჯელის დაკისრება) ან ადმინისტრაციული სახდელის დაკისრება (ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმეზე) გამორიცხავს მეორე პასუხისმგებლობის ზომის (დისციპლინური სანქცია) გამოყენებას. საკითხის ამგვარ გადაწყვეტას შეიძლება ეწოდოს საჯარო მოსამსახურის **ორმაგი პასუხისმგებლობის გამორიცხვა.** თუმცა მოცემულ შემთხვევაში ბუნდოვანებას იწვევს კანონის მე-100 მუხლის მე-3 პუნქტში არსებული ჩანაწერი ,,სასამართლოს მიერ“, ამ შემთხვევაში დასადგენია მოცემული მუხლის შინაარსიდან გამოირიცხება თუ არა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა კოდექსით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველზე სამართალდარღვევად ცნობის შემთხვევა. საჯარო მოსამსახურე, რომელიც სამსახურებრივი მანქანით გადაადგილებისას მოძრაობის წესების დარღვევის შეეჯახა სხვა მანქანას და დაჯარიმდა ამავე ქმედების გამო

[446] იხ. ჩახუნაშვილი ო., ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმის წარმოების თავისებურებები, სადისერტაციო ნაშრომი, თბილისი, 2020, 141-143.
[447] საქართველოს სსრ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 323-ე მუხლი.
[448] კანონის მე-100 მუხლის მესამე პუნქტი.

შეიძლება თუ არა დაექვემდებაროს დისციპლინურ პასუხისმგებლობას. კანონის 100-ე მუხლის მე-3 პუნქტი უთითებს მხოლოდ სასამართლოს მიერ გამამტყუნებელი გადაწყვეტილების გამოტანას, როგორც დისციპლინური გადაცდომის ფაქტის არსებობის გამო დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების შესაძლებლობის გამომრიცხველ გარემოებას. ნებისმიერ სხვა შემთხვევა, თუ ადმინისტრაციული ორგანო მიიღებს გადაწყვეტილებას, არ მოექცევა მოცემული ნორმის ფარგლებში. განხილული მაგალითი ნათლად წარმოაჩენს იმ სიკეთეების ბუნებას, რასაც ემსახურება, ერთი მხრივ, ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა, ხოლო, მეორე მხრივ, დისციპლინური პასუხისმგებლობა.

ასევე, კანონში პირდაპირ არ არის განსაზღვრული სასამართლოს მიერ შესაბამისი გამამტყუნებელი გადაწყვეტილების გამოტანის შემთხვევაში როგორ უნდა მოიქცეს ის საჯარო დაწესებულება, რომელმაც შეაჩერა დისციპლინური წარმოება. პროცესის დასრულების ერთადერთ გზას ამ შემთხვევაში დისციპლინური წარმოების შეწყვეტა წარმოადგენს.

ანალიზს საჭიროებს საკითხის მოცემული გადაწყვეტის თეორიული საფუძვლები, კერძოდ, დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან ერთად ადმინისტრაციული ან/და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის გამორიცხვას აქვს კონსტიტუციური საფუძვლები თუ საკითხის ამგვარი მიდგომა წარმოადგენს კანონმდებლის არჩევანს. საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-8 პუნქტის შესაბამისად, არავის დაედება განმეორებით მსჯავრი ერთი და იმავე დანაშაულისათვის. მოცემულ ნორმით გამტკიცებულია ორმაგი დასჯის აკრძალვის პრინციპი (ne bis in idem)[449]. იგი არა მხოლოდ ეროვნული კანონმდებლობის, არამედ საერთაშორისო აქტების იმპერატიული მოთხოვნაა.[450] კონსტიტუციაში არსებული დათქმა ,,მსჯავრი“ და ,,დანაშაულისათვის“ მიუთითებს მის სისხლისსამართლებრივ კონტექსტზე. გერმანიის კონსტიტუციის 103-ე მუხლის მე-3 ნაწილიდან გამომდინარე (ne bis in idem), საჯარო მოხელის მიმართ როგორც სისხლისსამართლებრივი და ასევე დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების გამოყენება არ არღვევს დამნაშავის

[449] https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803100226645.

[450] ECHR-ის მე-7 ოქმის მე-4 მუხლი, ითვალისწინებს ხელმეორედ გასამართლებისა და დასჯის აკრძალვას. იხ.: Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Article 4, <https://rm.coe.int/168007a082>, [02.02.2025].

ერთსა და იმავე დანაშაულზე ორჯერ დასჯის (Doppelbestrafung) აკრძალვის დათქმას, რადგან აღნიშნული დათქმა ცალსახად, მხოლოდ სისხლის სამართალს ეფუძნება.[451] ანალოგიური პრინციპი მოქმედებს არაერთ ევროპულ სახელმწიფოში, ვინაიდან დისციპლინურ პასუხისმგებლობა განსხვავდება სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობისგან და ორმაგი დასჯის პრინციპი (double jeopardy) არ ზღუდავს მათ ერთდროულად გამოყენებას.[452]

ECtHR-მ სისტემურად ჩამოაყალიბა სამი კრიტერიუმი იმის განსასაზღვრად თუ რა შემთხვევაში არსებობს ECHR-ის მე-6 მუხლის მიზნებისათვის ,,სისხლისსამართლებრივი ბრალდება''. აღნიშნული კრიტერიუმებია დარღვევის სამართლებრივი კლასიფიკაცია ეროვნულის კანონმდებლობის მიხედვით, დარღვევის სამართლებრივი ბუნება და სასჯელის სიმძიმის ხარისხი. ზოგიერთ შემთხვევაში მეორე და მესამე კრიტერიუმებთან მიმართებით კუმულაციური მიდგომაა შემუშავებული. განხილული კრიტერიუმები დადგინდა ენგელის საქმეზე, ამიტომ მას მოიხსენიებენ ენგელის კრიტერიუმებად.[453] სხვა საქმეებზე ECtHR-ს გადაწყვეტილებები აჩვენებს, რომ სასამართლო დისციპლინურ პასუხისმგებლობის დაკისრებას არ მოიაზრებს ,,სისხლისსამართლებრივი ბრალდების'' ფარგლებში.[454] მიუხედავად ამისა, ვინაიდან სასამართლო იყენებს არა ფორმალურ, არამედ კრიტერიუმებზე დამყარებულ მიდგომებს, ცალსახად და ყველა შემთხვევაში შესაძლებელია არ იყოს მიზანშეწონილი ne bis in idem-ის პრინციპის გამორიცხვა დისციპლინურ და სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობის ღონისძიებებზე. აქედან გამომდინარე, მოცემულ საკითხზე სახელმწიფოებს განსხვავებული მიდგომები აქვთ.[455] აღსანიშნავია, რომ ECtHR-ს სისხლისსამართლებრივი ბუნების დისციპლინურ გადაცდომად არ მიუჩნევია ისეთი გადაცდომები, როგორიცაა

[451] Schmidt T. I., Beamtenrecht, Mohr Siebeck, 2017, 144.

[452] შეად. Bønsing S., Mäntylä N., Wenander H., Status and Criminal Liability of Civil Servants in Modern Public Administration: A Comparative Study of Denmark, Finland, and Sweden. European Public Law, 29(1), 2023, 122-123.

[453] Engel and Others v. The Netherlands, 1976, ECtHR.

[454] იხ. Demel v. Austria, 1998, ECtHR.

[455] Cumulation of administrative and criminal sanctions and the ne bis in idem principle, Research Note, 2017, 2, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-12/ndr-2017-003_synthese_en_neutralisee_finale.pdf>, [02.02.2025].

სამსახურიდან გათავისუფლება, მათ შორის, საჯარო სამსახურში შესვლით აკრძალვით, თერთმეტდღიანი დაკავება სამხედრო შენობებში და სხვა.[456]

დისციპლინური წარმოების შეწყვეტის კიდევ ერთ საფუძველს წარმოადგენს ობიექტური საფუძვლის არარსებობა.[457] აღნიშნულის ფარგლებში შეიძლება მოექცეს ახლადაღმოჩენილი/გამოვლენილი გარემოება, საჯარო მოსამსახურის გარდაცვალება და სხვა. საქართველოს საჯარო სამსახურის პრაქტიკაში გამოვლინდა ერთგვარი ტენდენცია, რომ საჯარო მოსამსახურეები, რომელთა მიმართ იწყება დისციპლინური წარმოება საკუთარი განცხადებით ტოვებენ სამსახურს დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების თავიდან აცილების მიზნით. ამ შემთხვევაში საჯარო დაწესებულება იძულებული ხდება შეწყვიტოს წარმოება, რადგან კანონმდებლობა საკითხის სხვაგვარ გადაწყვეტას არ ითვალისწინებს. იყო შემთხვევები, როდესაც საჯარო დაწესებულება წარმოება შეწყვიტა მხოლოდ დასკვნის შედგენის შემდგომ, რათა დაფიქსირებულიყო და აღრიცხულიყო კონკრეტული გადაცდომის ფაქტი. ვინაიდან საჯარო სამსახურში დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხები ექცევა როგორც კერძო, ასევე საჯარო ინტერესის სფეროში, ამ თვალსაზრისით გასაზიარებელია ხორვატიის მიდგომა, სადაც კანონმდებლობის დონეზეა გადაწყვეტილი საჯარო სამსახურიდან პირის წასვლის შემთხვევაში მის მიმართ მიმდინარე დისციპლინური წარმოების საკითხი. ხორვატიაში დადგენილია, რომ თუ საჯარო მოსამსახურე გათავისუფლდა საჯარო სამსახურიდან მას შემდეგ რაც მძიმე დისციპლინური გადაცდომის გამო დაიწყო დისციპლინური წარმოება, უფლებამოსილ ორგანოს შეუძლია გააგრძელოს იგი ფაქტებისა და პასუხისმგებლობის დადგენის მიზნით. იმ შემთხვევაში, თუ მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების თაობაზე, საქმის გარემოებების გათვალისწინებით, შესაძლებელია, საჯარო მოსამსახურეს სანქციის სახით აეკრძალოს საჯარო სამსახურში შესვლა 1-დან 4 წლამდე ვადით.[458] ამ შემთხვევაში საჯარო მოსამსახურე სამსახურიდან წასვლით ვერ აირიდებს პასუხისმგებლობას.

[456] Sommermann K.-P., Krzywoń A., Fraenkel-Haeberle C., (Editors), The Civil Service in Europe: A Research Companion, 1st edition, Routledge, 2025, 50.

[457] კანონის მე-100 მუხლის მე-4 პუნქტი.

[458] The Law on Civil Servants, 2024, Article 121, <https://www.zakon.hr/z/108/Zakon-o-dr%C5%BEavnim-slu%C5%BEbenicima>, [02.02.2025];

გასათვალისწინებელია, რომ დისციპლინური წარმოების შეწყვეტის შესახებ უნდა გამოიცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც დააკმაყოფილებს სზაკის მოთხოვნებს, მათ შორის, დასაბუთების თვალსაზრისით. დისციპლინური წარმოების შეჩერებისა და შეწყვეტის შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოიცემა საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ, ვინაიდან მის მიერვე მიღებული გადაწყვეტილებით ხდება დისციპლინური წარმოების დაწყება.

9. უფლებების დაცვა და გასაჩივრების წესი

დისციპლინური პასუხისმგებლობის თაობაზე გადაწყვეტილება მიიღება დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის გზით. საჯარო მოსამსახურის სამართლებრივი დაცვის მნიშვნელოვანი კომპონენტია გასაჩივრების უფლება. გამომდინარე იქიდან, რომ დისციპლინური პასუხისმგებლობის მომწესრიგებელი ძირითადი ნორმები ადმინისტრაციული კანონმდებლობითაა დადგენილი, მოხელე, შრომითი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების მიერ დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხზე მიღებული გადაწყვეტილება საჩივრდება ადმინისტრაციული კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

"სადაც კანონი მთავრდება, დისკრეცია იწყება და დისკრეციის გამოყენება შეიძლება ნიშნავდეს ან სარგებელს ან ტირანიას, ან სამართლიანობას ან უსამართლობას, ან გონივრულობას ან თვითნებობას".[459] ამდენად, დისკრეციული უფლებამოსილების არსებობა საჯარო მოსამსახურეთა უფლებების დაცვის საკითხის აქტუალობას ზრდის. აქედან გამომდინარე მნიშვნელოვანია არსებობდეს დისციპლინური პასუხისმგებლობის თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილებების კონტროლის საშუალებები, რომელიც საჯარო მოსამსახურეთა უფლებების დაცვას უზრუნველყოფს.

9.1. უფლების დაცვის მექანიზმები

ადმინისტრაციული სამართალში უფლების დაცვის ორი გზა არსებობს - ერთი ადმინისტრაციულ ორგანოთა სისტემაში, ხოლო მეორე - სასამართლო სისტემაში. ადმინისტრაციულ ორგანოთა სისტემაში უფლების დაცვის საშუალებას ადმინისტრაციული საჩივარი წარმოადგენს, რომელიც ზემდგომ თანამდებობის პირთან ან ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში შედის და აღმასრულებელი ორგანოების ფარგლებში სადავო საკითხის გადაწყვეტას გულისხმობს.[460] საჩივრის საფუძველზე მიმდინარე ადმინისტრაციული წარმოება მოიცავს გასაჩივრებული

[459] Davis, K.C, Discretionary Justice ,1971, 34, წიგნიდან: Kiinnecke M., Tradition and Change in Administrative Law an Anglo-German Comparison, Springer Science & Business Media, 2007, 74.
[460] სზაკის 178-ე მუხლი.

გადაწყვეტილების როგორც კანონიერების, ასევე, მიზანშეწონილობის კონტროლს.[461] რაც შეეხება სასარჩელო გზას, იგი სასამართლოში საქმის განხილვას მოიაზრებს საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კანონმდებლობით დადგენილი წესით. ამასთან, სასამართლო, კანონით გათვალისწინებული შემთხვევების გარდა, არ მიიღებს სარჩელს ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართ, თუ მოსარჩელემ სზაკით დადგენილი წესით არ გამოიყენა ადმინისტრაციული საჩივრის ერთჯერადად წარდგენის შესაძლებლობა.[462]

OECD-ის წევრ სახელმწიფოებში გადაწყვეტილება დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის თაობაზე შეიძლება გასაჩივრდეს ჩვეულებრივ სასამართლოში (მაგალითად, სკანდინავიის ქვეყნები), ადმინისტრაციულ/სპეციალიზებულ სასამართლოში ან სპეციალურ სააპელაციო ორგანოში. საქართველოში საჩივრის განმხილველი სპეციალიზებული ორგანო არ არსებობს და იგი ზოგადი წესით, ზემდგომ ორგანოში ან ზემდგომ თანამდებობის პირთან საჩივრდება. საქართველოში ასევე არ არსებობს სპეციალიზებული სასამართლოები, შესაბამისად, დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხზე საქმეები განიხილება ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსით დადგენილი წესით საერთო სასამართლოების მიერ. ამდენად, საჯარო მოსამსახურის უფლებების დაცვის პროცედურები მოიცავს ადმინისტრაციულ წარმოებასა და სამართალწარმოებას.

ECtHR-მ სასამართლომ საქმეზე ვილჰო ესკელინენი (Vilho Eskelinen) და სხვები ფინეთის წინააღმდეგ დაამკვიდრა ახალი მიდგომა საჯარო მოსამსახურეების დავებთან დაკავშირებით. ამ გადაწყვეტილებით სასამართლომ გამორიცხა გარკვეული გაურკვევლობები, რომელიც უკავშირდებოდა 1999 წლის გადაწყვეტილებას საქმეზე პელეგრინი (Pellegrin) საფრანგეთის წინააღმდეგ. პელეგრინის საქმეში სასამართლომ დაამკვიდრა ფუნქციონალური კრიტერიუმი, რომელიც ემყარება მოსამსახურის მოვალეობათა და პასუხისმგებლობათა ბუნებას. სასამართლომ განსაზღვრა, რომ 6.1 მუხლის მოქმედების სფეროდან იმიჯნება დავები იმ საჯარო მოსამსახურეთა მიმართ, რომელთა მოვალეობებიც ხასიათდება საჯარო სამსახურის სპეციფიკური საქმიანობით, იმის გათვალისწინებით, რომ ეს

[461] სზაკის 201-ე მუხლის მე-3 ნაწილი.

[462] ხარშილაძე ი., ადმინისტრაციული საჩივარი, როგორც სარჩელის დასაშვებობის წინაპირობა, სამართლის ჟურნალი, №1, 2011, 182-190.

უკანასკნელნი არიან საჯარო უფლებამოსილების დეპოზიტარები, რომლის თანახმადაც ევალებათ სახელმწიფოს ან სხვა სახელმწიფო ორგანოების ზოგადი ინტერესების დაცვა. ასეთი საქმიანობის აშკარა მაგალითებია სამხედრო ძალებში და პოლიციაში საქმიანობა. ვისკო ესკელინენის საქმეზე სასამართლომ მიდგომა შეცვალა, სასამართლოს განმარტებით, იმისათვის, რომ მოპასუხე სახელმწიფომ საჯარო მოსამსახურეების მიმართ მე-6 მუხლის მოქმედების გამორიცხვა მოითხოვოს, ორი პირობა უნდა დაკმაყოფილდეს. პირველი - განსახილველ მოსამსახურეთა კატეგორიას ეროვნული კანონმდებლობით პირდაპირ უნდა ჰქონდეს შეზღუდული სასამართლოსთვის მიმართვა. მეორე - აღნიშნული შეზღუდვა სახელმწიფოს ინტერესიდან გამომდინარე ობიექტური საფუძვლებით უნდა იყოს დასაბუთებული. ამდენად, სასამართლომ გამართლებულად არ მიიჩნია საჯარო მოსამსახურესა და სახელმწიფოს შორის ურთიერთობის განსაკუთრებულ ბუნებაზე დაყრდნობით მე-6 მუხლის მოქმედების სფეროდან ჩვეულებრივი შრომითი დავების გამორიცხვა, რომლებიც დაკავშირებულია ხელფასთან, დანამატებთან ან მსგავს უფლებებთან. ასეთ შემთხვევაში არსებობს პრეზუმფცია, რომ მე-6 მუხლი (Civil Limb) მოქმედებს.[463] შესაბამისად, საპროცესო გარანტიები, რომელსაც ECHR-ის 6.1 მუხლი, ადგენს ვრცელდება საჯარო მოსამსახურეთა დისციპლინურ დავებზე.

მიუხედავად იმისა, რომ დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხზე მიღებული გადაწყვეტილება ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს წარმოადგენს, მისი გასაჩივრების სამართლებრივი საფუძვლები არ არის ერთგვაროვანი, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, თუ დისციპლინური პასუხისმგებლობის სახედ გამოყენებულ იქნა შრომითსამართლებრივი ურთიერთობის შეწყვეტა. საჯარო მოსამსახურეებზე კანონი და შრომის კანონმდებლობა ვრცელდება კანონის მე-6 მუხლის შესაბამისად. მოხელესთან მიმართებაში მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების საკითხებს განსაზღვრავს კანონის 118-ე მუხლი, რომელიც, მათ შორის, ადგენს გასაჩივრებული აქტის მოქმედების შეჩერებისა და მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების გაუქმების სამართლებრივ შედეგებს. მოცემული მუხლის მოქმედება არ ვრცელდება ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებზე.

[463] Vilho Eskelinen and Others v. Finland, 2007, ECtHR.

შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის მიმართებით მოქმედებს კანონი და შრომის კანონმდებლობა. მის მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხზე მიღებული გადაწყვეტილება, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გასაჩივრდება ადმინისტრაციული საპროცესო კანონმდებლობით დადგენილი წესით, თუმცა შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტის შემთხვევაში, გავრცელდება საქართველოს შრომის კოდექსის 48-ე მუხლის მე-8 და მე-9 ნაწილების მოქმედება. სწორედ აღნიშნული ნორმების შინაარსი განსაზღვრავს, როგორც სასარჩელო მოთხოვნის, ასევე, სასამართლო გადაწყვეტილების შინაარს. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთან მიმართებაშიც გადაწყვეტილება გასაჩივრდება საპროცესო კანონმდებლობით დადგენილი წესით, მაგრამ მოცემულ შემთხვევაში, შრომითსამართლებრივი ურთიერთობის შეწყვეტის თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილების გაუქმების შედეგები არის ბუნდოვანი, ვინაიდან მასზე კანონის 118-ე მუხლი და შრომის კოდექსის 48-ე მუხლი არ ვრცელდება.

9.2. დავის საგანი

9.2.1. დისციპლინური წარმოების საფუძველზე გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი

საჯარო დაწესებულებების ქმედებები და გადაწყვეტილებები, რომელიც აზიანებს საჯარო მოსამსახურის დაცვის ღირს ინტერესს შესაძლებელია გახდეს დავის საგანი. გასაჩივრების მექანიზმი საჯარო მოსამსახურის უფლების დაცვის მნიშვნელოვანი ნაწილია. გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ არ არსებობს კარიერული საჯარო სამსახურის სისტემის ტრადიციული პრინციპი, რომელიც საჯარო მოსამსახურის სამსახურიდან გათავისუფლებას ითვალისწინებს მხოლოდ სასამართლო გადაწყვეტილების საფუძველზე ან დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომებიდან გამორიცხავს სამსახურიდან გათავისუფლებას. მოხელის სამართლებრივი დაცვა არ გულისხმობს აპრიორი სასამართლოს მიერ დისციპლინური პასუხისმგებლობის თაობაზე პირველადი გადაწყვეტილების მიღებას. შემდგომი სასამართლო კონტროლი უზრუნველყოფს ამ მიზნის მიღწევას.[464]

[464] Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 14. Januar 2020 - 2 BvR 2055/16 -, Rn. 1-101,

მოცემული პოზიცია ცალსახად შეესაბამება დისციპლინური ძალაუფლების ნაშრომში წარმოდგენილ კონცეფციას, რომელიც მას მოიაზრებს საჯარო დაწესებულების, როგორც დამსაქმებლის განსაკუთრებულ უფლებად/პრეროგატივად.

დისციპლინური წარმოების შედეგად შესაძლებელია მიღებულ იქნეს შემდეგი გადაწყვეტილებები:

1. საჯარო მოსამსახურის დისციპლინური პასუხისმგებლობისაგან გათავისუფლების თაობაზე;
2. საჯარო მოსამსახურისათვის დასკვნით გათვალისწინებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის ან უფრო მსუბუქი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების თაობაზე;

ზემოაღნიშნული გადაწყვეტილება მიიღება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის გზით და ის უნდა აკმაყოფილებდეს სზაკის 52-ე მუხლით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს, შეიცადეს შესაბამის რეკვიზიტებს და დასაბუთებას. საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელმა უნდა დაასაბუთოს კონკრეტული სანქციის გამოყენებისა თუ მისგან გათავისუფლების მიზანშეწონილობა.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხზე დავის საგანს შესაძლებელია წარმოადგენდეს ნებისმიერი ქმედებისა თუ გადაწყვეტილების კანონიერება, საჩივრის შემთხვევაში ასევე, მიზანშეწონილობა. საჯარო მოსამსახურისათვის ნეგატიური სამართლებრივი შედეგების მომტანია დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილება. შესაბამისად, საჯარო მოსამსახურის მიერ გასაჩივრებას ექვემდებარება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი დისციპლინური პასუხისმგებლობის კონკრეტული ზომის გამოყენების თაობაზე. შესაბამისად, დისციპლინურ დავებში გამოიყენება სასკის 22-ე მუხლით გათვალისწინებული სარჩელი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის თაობაზე, რომელიც აღადგენს პასუხისმგებლობის დაკისრებამდე არსებულ მდგომარეობას. მოცემული სარჩელის დასაშვებობის წინაპირობებს წარმოადგენს პირდაპირი და უშუალო (ინდივიდუალურ) ზიანი, ხანდაზმულობის ვადა და სარჩელის სახის შესაბამისი

<https://www.bverfg.de/e/rs20200114_2bvr205516>, [02.02.2025].

საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა - ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომლის ბათილობასაც ითხოვს მოსარჩელე.[465]

9.2.2. დასკვნის სამართლებრივი ბუნება

დავის საგანს, როგორც წესი, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტი, რომელიც საბოლოო შედეგებს განსაზღვრავს. საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას შებოჭილია დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის დასკვნით. აქედან გამომდინარე, შეიქმნა დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული დასკვნის გასაჩივრების სასამართლო პრეცედენტი.[466] შესაბამისად, სასამართლოში საბოლოო ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტთან ერთად საჩივრდება მისი საფუძველი. ქუთაისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიამ დასკვნასთან მიმართებით მიუთითა, რომ იგი არ წარმოადგენს ინდივიდუალურ-ადმინისტრაციულ სამართლებრივ აქტს, იგი არის სარეკომენდაციო ხასიათის (შინაარსის) წერილი, შესაბამისად, მისი გასაჩივრება სარჩელის დაუშვებლად ცნობას იწვევს ამ ნაწილში.[467]

აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია გაანალიზდეს დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი დასკვნის სამართლებრივი ბუნება. დასკვნა არ წარმოშობს უშუალო სამართლებრივ შედეგებს, იგი გავლენას არ ახდენს პირის სამართლებრივ მდგომარეობაზე, ის არ აწესებს უფლებებს, ვალდებულებებს, არ ცვლის საჯარო მოსამსახურის სამართლებრივ მდგომარეობას, ამიტომ გასაზიარებელია სასამართლოს მიდგომა, რომლის მიხედვითაც დასკვნა არ წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს. თუმცა დასკვნის მახასიათებელია მისი მბოჭავი ხასიათი, სწორედ მისი შინაარსი განსაზღვრავს საბოლოო გადაწყვეტილებას. ამდენად, მას შეიძლება ეწოდოს

[465] სასკის 22-ე მუხლი;
[466] იხ. ქუთაისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2019 წლის 29 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე №3/144-19.
[467] იქვე.

შუალედური აქტი.[468] საჯარო სამსახურში შუალედური აქტის ინსტიტუტი სხვა შემთხვევაშიც გამოიყენება, მაგალითად, მოხელის კონკურსის დროს. კონკურსის შედეგები აისახება საკონკურსო კომისიის სხდომის ოქმში და საკონკურსო კომისია მოხელის ვაკანტურ თანამდებობაზე დასანიშნად წარადგენს საუკეთესო კანდიდატს.[469] საკონკურსო კომისიის მიერ წარდგენილ კანდიდატს მოხელის თანამდებობაზე ნიშნავს შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი.[470] კონკურსში გამარჯვებული პირი, რომელიც თანამდებობაზე უნდა დაინიშნოს განისაზღვრება საკონკურსო კომისიის სხდომის ოქმის საფუძველზე, თუმცა სამართლებრივი შედეგის დადგომისათვის - პირის თანამდებობაზე დასანიშნად, აუცილებელია საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ გამოიცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

აღნიშნული შემთხვევების ანალიზის შედეგად, შესაძლებელია დადგინდეს შუალედური აქტის ბუნება. შუალედური აქტი არის ადმინისტრაციული ორგანოს იმგვარი გადაწყვეტილება, რომელიც უშუალოდ არ წარმოშობს სამართლებრივ შედეგებს, თუმცა ნაწილობრივ ან/და სრულად განაპირობებს საბოლოო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის (გადაწყვეტილების) შინაარსს. შუალედურ აქტს არ აქვს მოწესრიგების ელემენტი, შესაბამისად, არსებითია გაიმიჯნოს იგი რეალაქტისაგან. რეალაქტი არის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის საჯარო-სამართლებრივი ფორმა, რომელიც ფაქტობრივი შედეგებს წარმოშობს. ის არის ადმინისტრაციული ორგანოს დამოუკიდებელი და საბოლოო ღონისძიება. რაც შეეხება შუალედურ აქტს, იგი ერთიანი პროცესის ნაწილია, რომელიც საბოლოო მოწესრიგებისკენ არის მიმართული. შუალედური აქტის მნიშვნელობა არ ამოიწურება მისი შედგენით/განხორციელებით, იგი მნიშვნელოვანია იმ სამართლებრივი შედეგის დასადგომად, რისთვისაც დაიწყო ადმინისტრაციული წარმოება.

---

[468] ,,შუალედი აქტი“ არ არის კანონით დადგენილი ტერმინი, თუმცა დამკვიდრებულია სასამართლო პრაქტიკით. იხ. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2018 წლის 1 აგვისტოს გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-377-374(გ-17). შუალედური აქტი ნაცვლად ასევე შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს ტერმინი ,,შუალედური გადაწყვეტილება“.

[469] კანონის 41-ე და 42-ე მუხლები.

[470] კანონის 43-ე მუხლი.

შუალედურ აქტთან მიმართებით გასაჩივრების მექანიზმი სრულყოფილად არ მოქმედებს. ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით სზაკის 177-ე მუხლის მე-4 ნაწილი ადგენს, რომ ცალკე გასაჩივრებას არ ექვემდებარება ადმინისტრაციული წარმოების საკითხთან დაკავშირებით მიღებული ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ ეს პირდაპირ არის გათვალისწინებული კანონით ან შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისაგან დამოუკიდებლად არღვევს პირის უფლებას ან კანონიერ ინტერესს. მოცემული რეგულაციის ფარგლებში უნდა გადაწყდეს შუალედური აქტის ადმინისტრაციული საჩივრით გასაჩივრების საკითხი.

რაც შეეხება სამართალწარმოებას, ადმინისტრაციული საპროცესო კანონმდებლობა მსგავსი შინაარსის დებულებას არ შეიცავს. საკასაციო პალატა აღნიშნავს, რომ სასამართლოში ცალკე დავის საგანს არ წარმოადგენს ადმინისტრაციული წარმოების საკითხთან დაკავშირებით მიღებული ადმინისტრაციული ორგანოს შუალედური გადაწყვეტილება ან მოქმედება. მმართველობითი აპარატის ოპერატიულობის უზრუნველყოფის მოსაზრებებიდან გამომდინარე, ამგვარი აქტის/ქმედების გასაჩივრება შესაძლებელია მხოლოდ ადმინისტრაციული წარმოების შედეგად გამოცემულ, მხარისათვის უშუალო შედეგის წარმომშობ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტთან ერთად. ვითარება არ იცვლება ისეთ შემთხვევაშიც, როდესაც აღნიშნული შუალედური ქმედება/აქტი შესაძლოა დაინტერესებული პირის მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის მიზეზი გახდეს, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც ეს პირდაპირ არის გათვალისწინებული კანონით ან შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისგან დამოუკიდებლად არღვევს პირის უფლებას ან კანონიერ ინტერესს.[471] მოცემულ შემთხვევაში სასამართლო ფაქტობრივად იმეორებს სზაკის 177-ე მუხლის მე-4 ნაწილის შინაარსს. ამ შემთხვევაში სასამართლოს ეს პოზიცია, სავარაუდოდ, ემყარება სასკის, მათ შორის, მისი მე-2 მუხლის მე-3 ნაწილის ლოგიკურ და სისტემურ განმარტებას და იმ იდეას, რომ სამართლებრივ და დემოკრატიულ სახელმწიფოში არავინ შეიძლება დარჩეს სამართლებრივი დაცვის გარეშე, თუ მისი ინტერესები ილახება ან/და უფლებები ირღვევა.

[471] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2018 წლის 1 აგვისტოს გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-377-374 (გ-17).

შუალედური გადაწყვეტილება მნიშვნელოვან როლს ასრულებს შესაძლო სამართლებრივი შედეგის განსაზღვრაში. შესაბამისად, საბოლოო აქტთან ერთად შუალედური აქტის გასაჩივრების შემთხვევაში, განსაკუთრებით, ისეთი შუალედური აქტის, რომელიც სრულად განსაზღვრავს საბოლოო აქტის შინაარსს, ისინი ერთობლიობაში უნდა იქნენ განხილულნი და შეფასებულნი სასამართლოს მიერ. ამდენად, ქუთაისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის პოზიცია დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის დასკვნის ნაწილში სარჩელის დაუშვებლად ცნობასთან დაკავშირებით ვერ იქნება გაზიარებული.

მსგავსი მიდგომა მიღებულია ანგლო-ამერიკული სამართლის მქონე სისტემისთვისაც. აშშ-ში სასამართლო განხილვას ექვემდებარება ადმინისტრაციული ორგანოს საბოლოო ქმედება (Final Agency Action). უზენაესმა სასამართლომ გამოყო ორი საკითხი სასამართლო კონტროლის მიზნებისათვის ადმინისტრაციული ორგანოს საბოლოო ქმედების არსებობის დასადგენად, პირველი - ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება საბოლოოა, როდესაც ის წარმოადგენს საკითხის განხილვის საბოლოო ნაბიჯს. მეორე საკითხი სხვადასხვაგვარად განისაზღვრა - ერთი მხრივ, ფასდება ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედების ზემოქმედება არის თუ არა პირდაპირი და უშუალო და მოსდევს თუ არა მას პირდაპირი შედეგები[472], ხოლო მეორე მხრივ, დგინდება არის თუ არა ერთი ქმედება, რომელიც განსაზღვრავს პირის უფლებებსა და მოვალეობებს ან მოსდევს სამართლებრივი შედეგები.[473] [474] ეს კრიტერიუმები გარკვეულწილად რელევანტურია საქართველოს რეალობისათვისაც, ვინაიდან ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ერთი-ერთი ელემენტი არის მოწესრიგება, რომელიც თავის თავში მოიაზრებს პირის ან პირთა შეზღუდული წრის უფლებების დაწესებას, შეცვლას, შეწყვეტას ან დადასტურებას, რაც არ ახასიათებს შუალედურ აქტს, ვინაიდან არ წარმოშობს უშუალო სამართლებრივ შედეგებს.

---

[472] Abbott Laboratories v. Gardner, 387 U.S. 136 (1967), Franklin v. Massachusetts, 505 U.S. 788, 796-797 (1992), წიგნიდან: Funk W. F., Seamon R. H., Administrative Law, Fifth Edition, Wolters Kluwer Law & Business, 2016, 253.

[473] Bennett v. Spear, 520 U.S. 154, 178 (1997), წიგნიდან: Funk W. F., Seamon R. H., Administrative Law, Fifth Edition, Wolters Kluwer Law & Business, 2016, 253.

[474] Funk W. F., Seamon R. H., Administrative Law, Fifth Edition, Wolters Kluwer Law & Business, 2016, 252-253.

დასკვნის სახით უნდა ითქვას, რომ დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის დასკვნა წარმოადგენს შუალედურ აქტს.

9.3. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების ძირითადი კრიტერიუმები

დისციპლინური დავებში დავის საგანს წარმოადგენს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების საკითხი. დავის განმხილველ ორგანოს უწევს შეაფასოს სადავო აქტი არის შესაბამისობაში თუ არა მოქმედ კანონმდებლობასთან. ინდივიდუალური ადმინისტრაციული-სამართლებრივი აქტის კანონიერება განისაზღვრება მისი ფორმალური (პროცედურული) და მატერიალური კანონიერების კრიტერიუმების საფუძველზე. ფორმალური კანონიერება მოიცავს კომპეტენციას (უფლებამოსილებას), ფორმას და პროცედურებს (წარმოებას), რაც შეეხება მატერიალურ კანონიერებას იგი ძირითადად მოიაზრებს სამართლის პრინციპებსა და სპეციალურ კანონმდებლობასთან შესაბამისობას.[475]

როგორც სასამართლო განმარტავს, სზაკის უმნიშვნელოვანესი პრინციპი - კანონიერების პრინციპი მოიცავს ორ ასპექტს - გადაწყვეტილების მიღებას უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მიერ და გადაწყვეტილების მიღებას კანონის საფუძველზე და კანონის შესაბამისად.[476] დისციპლინური წარმოების პროცედურების დაცვა წლების განმავლობაში მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენდა საჯარო დაწესებულებების პრაქტიკაში. იყო არაერთი შემთხვევა, როდესაც წარმოების გარეშე მიიღებოდა შესაბამისი გადაწყვეტილებები.

ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ პირველი მიდგომები მე-19 საუკუნის ბოლოს ჩამოყალიბდა, როგორც სახელმწიფოსაგან დაცვის მექანიზმი. საფრანგეთის სახელმწიფო საბჭო (Conseil d'État) კონტინენტურ ევროპაში იყო პირველი სასამართლო, რომელმაც განავითარა ბათილობის დოქტრინა ფორმის (vices de forme) საფუძველზე, იგი ორ ასპექტში გამოიხატებოდა და განსხვავდებოდა მატერიალური საფუძვლებისაგან. პირველი, პროცედურების განმსაზღვრელი

[475] Seerden R. J. G. H., (Editor), Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis, Third Edition, Intersentia, 2012, 73.

[476] სენაკის რაიონული სასამართლოს 2018 წლის 15 ნოემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №3/17-2017.

კონკრეტული წესები ზოგჯერ ითვალისწინებს, რომ პირები, რომლებზეც შეიძლება უარყოფითი გავლენა მოახდინოს საბოლოო გადაწყვეტილებამ, უნდა იყვნენ მოსმენილნი და მეორე, საჯარო დაწესებულებამ უნდა დაასაბუთოს თავისი გადაწყვეტილება. ეს მიდგომა გაიზიარა სხვა იურისდიქციის სასამართლოებმა და კანონმდებლებმა, რომლებიც შეეცადნენ დისკრეციული უფლებამოსილების ლიმიტი და სტრუქტურა დაედგინათ.[477] დაინტერესებული მხარის მიერ საკუთარი მოსაზრების წარდგენის უფლება სზაკით განმტკიცებული პრინციპია, რაც ასევე ასახულია კანონში. არის შემთხვევები, როდესაც საჯარო მოსამსახურე წერილობით წარადგენს მოსაზრებას და ასევე ითხოვს ზეპირი ფორმით პოზიციის წარდგენას, მიუხედავად იმისა ტარდება თუ არა ზეპირი მოსმენა. წარმოების ფარგლებში საჯარო მოსამსახურეს ყოველთვის არ აქვს ადვოკატის ან წარმომადგენლის ყოლის შესაძლებლობა, შესაბამისად, თუ ის, გარკვეული ობიექტური გარემოებების გამო ვერ ახერხებს სრულყოფილად წერილობით ფორმით საკუთარი პოზიციის წარდგენას, მას უნდა მიეცეს ზეპირი ახსნა-განმარტების მიცემის შესაძლებლობა, რასთან დაკავშირებითაც უნდა შედგეს შესაბამისი ოქმი. სხვა შემთხვევაში, გარდა იმისა, რომ საფრთხე შეექმნება პირის წარმოებასამართლებრივი უფლებების რეალიზაციას, ასევე, დაირღვევა გარემოებების გამოკვლევის პრინციპი.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების თაობაზე გამოცემულ აქტთან მიმართებით დასაბუთების ვალდებულება უპირობოდ ვრცელდება, რაც წარმოადგენს როგორც ეროვნული კანონმდებლობის მოთხოვნას,[478] ასევე, კარგი მმართველობის პრინციპის შემადგენელ კომპონენტს.[479] სამართლებრივი აქტი, რომელიც საჯარო მოსამსახურეს დისციპლინურ სანქციას აკისრებს უნდა შეიცავდეს მისი გამოცემის ფაქტობრივ და სამართლებრივ წინამძღვრებს.

ვინაიდან დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების თაობაზე გადაწყვეტილების მიიღება დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში ხდება, მისი კანონიერების მნიშვნელოვან კომპონენტს წარმოადგენს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესის დაცვა. სზაკის მე-6 მუხლი განსაზღვრავს,

[477] Cananea G. D., Due Process of Law Beyond the State Requirements of Administrative Procedure, Oxford University Press, 2016,19.

[478] სზაკის 53-ე მუხლი.

[479] The Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Union, C 326/391, Article 41.2, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>, [02.02.2025].

რომ თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს რომელიმე საკითხის გადასაწყვეტად მინიჭებული აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება, იგი ვალდებულია ეს უფლებამოსილება განახორციელოს კანონით დადგენილ ფარგლებში. ამასთან, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია განახორციელოს დისკრეციული უფლებამოსილება მხოლოდ იმ მიზნით, რომლის მისაღწევადაც მინიჭებული აქვს ეს უფლებამოსილება. აქედან გამომდინარე, დისკრეციული უფლებამოსილების შემთხვევაში აუცილებელია ის განხორციელდეს მიზნისა და ფარგლების დაცვით. აღნიშნულის დაუცველობის შემთხვევაში კი სახეზე იქნება შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში.[480] დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების დროს უფლებამოსილი პირის მოქმედების ფარგლები, მათ შორის, გამოსაყენებელი საქციები, კანონით ცალსახად არის დადგენილი. რაც შეეხება დისკრეციული უფლებამოსილების მიზანს, ის ნორმის ტელეოლოგიური განმარტების შედეგად უნდა დადგინდეს. ამასთან, უნდა გამოირიცხოს პირადი ინტერესებით მოქმედება, რაც უპირობო გავლენას ახდენს აქტის კანონიერებაზე. ასევე, შესაძლებელია საჯარო დაწესებულება მოქმედებდეს სახელმწიფოებრივი მიზნებით (და არა პირადი მიზნებით), მაგრამ შეუსაბამო იყოს იმ კონკრეტულ მიზანთან, რომელსაც დისკრეციის მიმნიჭებელი ნორმები ემსახურება.[481] აქტიურად განიხილება ასევე დისკრეციული უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების შემთხვევების გამორიცხვის საკითხი. იგი მოიაზრება ადმინისტრაციული კეთილსინდისიერების კატეგორიაში და მის ფარგლებში გამოირიცხება არაკეთილსინდისიერება, პირადი მტრობა და პირადი მოტივები.[482] დისკრეციული უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებასა და დისკრეციაში შეცდომებს შორის ზღვარი არ არის მკვეთრი, რაც დამატებითი მსჯელობის საგანია არაერთი მეცნიერი მიერ. ამ დროისათვის დისკრეციული უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების აკრძალვის ძირითადი აზრი კეთილსინდიერი და მიუკერძოებელი გადაწყვეტილების

[480] ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, მერიდიანი, 2024, 107-112.

[481] გერმანული ადმინისტრაციული სამართალი ასევე იცნობს დისკრეციული უფლებამოსილების შემცირებას (რედუცირებას) ნულამდე (Ermessensreduzierung auf Null). ეს გულისხმობს რომ დისკრეციის ფარგლებში არის თეორიული არჩევანის საშუალება, თუმცა კონკრეტულ შემთხვევაში კანონიერია მხოლოდ ერთი გადაწყვეტილება და საჯარო დაწესებულება ვალდებულია მიიღოს ის. იხ. Sing M. P., German Administrative Law in Common Law Perspective, Springer Berlin Heidelberg, 1985, 87.

[482] Parchomiuk J., Abuse of Discretionary Powers in Administrative Law. Evolution of the Judicial Review Models: from "Administrative Morality" to the Principle of Proportionality, Časopis pro právní vědu a praxi, XXVI, 3/2018, 463-464.

მიღებას გულისხმობს. ეს ის პრინციპებია, რომლებიც ხშირად ირღვეოდა საჯარო დაწესებულებების პრაქტიკაში, შესაბამისად, მათი შეფასება და ანალიზი კონტროლის მექანიზმს უფრო ეფექტურს გახდის.

დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერების ერთ-ერთ ძირითად საზომს თანაზომიერების პრინციპის დაცვა წარმოადგენს. დისციპლინური პასუხისმგებლობის დუალისტური ბუნებიდან გამომდინარე, დისციპლინური პასუხისმგელობის ზომის თანაზომიერების შეფასება კიდევ უფრო მნიშვნელოვანი ხდება. თანაზომიერება თანამედროვე ადმინისტრაციული სამართლის ძირითადი ინსტრუმენტია საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილების მიზნობრივი რაციონალურობის უზრუნველსაყოფად.[483] კანონის 86-ე მუხლის თანახმად, დისციპლინური წარმოების მიზანს წარმოადგენს თანაზომიერი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრა. საჯარო დაწესებულებამ უნდა შეარჩიოს ნაკლებად შემზღუდველი, თუმცა ეფექტური სანქცია დისციპლინური პასუხისმგებლობის მიზნების მისაღწევად. თანაზომიერების პრინციპის დარღვევა მიღებული გადაწყვეტილების უკანონობას განაპირობებს და დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაზე შეზღუდული სასამართლო კონტროლის პირობებშიც კი სასამართლოს აქტის ბათილად ცნობის საფუძველს უქმნის.

9.4. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმება

საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო სამართალი არ შეიცავს კონკრეტულ და პირდაპირ ნორმატიულ დათქმებს დისკრეციული უფლებამოსილებების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებების კონტროლის ფარგლებთან დაკავშირებით. ECtHR-ს მიდგომით, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომაზე უნდა განხორციელდეს სათანადო კონტროლი.[484]

[483] Thomas R., Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law, Bloomsbury Academic, 2000, 77.

[484] The European Court of Human Rights, Thierry c. France (n. 40), para. 34; The European Court of Human Rights, Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal (n. 40), წიგნიდან: Sommermann K.-P., Krzywoń A., Fraenkel-Haeberle C., (Editors), The Civil Service in Europe: A Research Companion, 1st edition, Routledge, 2025, 513.

დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან მიმართებით, საჯარო მოსამსახურის უფლების დაცვის ძირითად საპროცესო-სამართლებრივ საშუალებას წარმოადგენს სასკის 22-ე მუხლი, კერძოდ, სარჩელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის თაობაზე. მოცემული სარჩელის სახე ემსახურება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემამდე არსებული მდგომარეობის აღდგენას, რათა განხორციელდეს მოსარჩელის მატერიალურ-სამართლებრივი უფლების რეალიზაცია.[485] სასამართლოს ან ზემდგომი ორგანოს მიერ აქტის ბათილად ცნობის შემთხვევაში მოქმედებს პრინციპი Quod Nullum Est Nullum Producit Effectum[486], რაც იმას ნიშნავს, რომ ბათილი აქტი შედეგებს არ წარმოშობს და პირვანდელი მდგომარეობა აღდგება. მოსარჩელის საბოლოო მიზანი მიიღწევა იმ შემთხვევაში, თუ დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების თაობაზე გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გაუქმდება. აღნიშნული სამართლებრივი შედეგის დადგომისათვის აუცილებელია, რომ სასარჩელო მოთხოვნა იქნეს დასაბუთებული, რაც მოწმდება სასკის 32-ე მუხლის საფუძველზე. მოცემული მუხლის პირველი ნაწილი ადგენს, რომ თუ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან მისი ნაწილი კანონს ეწინააღმდეგება და ის პირდაპირ და უშუალო (ინდივიდუალურ) ზიანს აყენებს მოსარჩელის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს, ან უკანონოდ ზღუდავს მის უფლებას, სასამართლო გამოიტანს გადაწყვეტილებას ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის შესახებ. აქედან გამომდინარე, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენების თაობაზე გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის თაობაზე სარჩელი დასაბუთებულია თუ სადავო აქტი:

1. ეწინააღმდეგება კანონს (უკანონოა);
2. პირდაპირ და უშუალო (ინდივიდუალურ) ზიანს აყენებს მოსარჩელის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს, ან უკანონოდ ზღუდავს მის უფლებას.

[485] კოპალეიშვილი მ., ტურავა პ., ხარშილაძე ი., ლორია ხ., გვარამაძე თ., ღვამიჩავა თ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, იურისტების სამყარო, 2018, 228.

[486] Ballentine J., A., A Law Dictionary of Words, Terms, Abbreviations, and Phrases which are Peculiar to the Law and of Those Which Have a Peculiar Meaning in the Law, Containing Latin Phrases and Maxims, with Their Translations and a Table of the Names of the Reports and Their Abbreviations, San Francisco: Bancroft-Whitney Co, 1916, 417.

დასაბუთებულობის პირველი კომპონენტი - უკანონობა უნდა განისაზღვროს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმალური და მატერიალური კომპონენტების ანალიზის შედეგად. რაც შეეხება მეორე კომპონენტს, პირდაპირ და უშუალო ზიანს და უფლების შეზღუდვას, იგი დისციპლინური პასუხისმგელობის ბუნების თანმდევია.

სასკი სხვა დათქმებს არ შეიცავს გასაჩივრებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმების კონკრეტულ წინაპირობებთან დაკავშირებით. ამიტომ ხშირად სასამართლოები სასკის 32-ე მუხლთან ერთად გადაწყვეტილების მიღებისას ხელმძღვანელობენ სზაკის 60^1 მუხლის პირველი და მეორე ნაწილით.[487] ეს მიდგმა სამეცნიერო ლიტერატურაში არ არის გაზიარებული, ვინაიდან მიიჩნევა, რომ სზაკის 60^1 მუხლი აწესრიგებს ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმების საკითხს და იგი არ ვრცელდება იმ შემთხვევებზე, როდესაც აქტის გაუქმება ხდება საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში ან სარჩელის წარდგენის საფუძველზე სამართალწარმოების გზით.[488]

საკითხი თუ რა ტიპის დარღვევები განაპირობებენ გასაჩივრებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის გაუქმებას განხილულ უნდა იქნეს ორ ნაწილად. აქტის მატერიალური უკანონობა ქმნის აქტის გაუქმების წინაპირობას, ვინაიდან ამ შემთხვევაში სახეზეა სამართლებრივ ნორმებთან, სამართლის ზოგად, დარგის ან/და ქვედარგის პრინციპებთან შეუსაბამობა. მაგალითად, სასამართლოს პრაქტიკა აჩვენებს, რომ თანაზომიერება/პროპორციულობა არაერთხელ გამხდარა დისციპლინური პასუხისმგებლობის გამოყენების თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილების უკანონოდ მიჩნევისა და გაუქმების საფუძველი.[489]

რაც შეეხება ფორმალური კანონიერების კრიტერიუმების დარღვევას, ამ საკითხთან დაკავშირებით არ არის ცალსახა მიდგომა. ფორმალური კანონიერების ფარგლებში არსებითი მნიშვნელობისაა ადმინისტრაციული წარმოების

[487] იხ. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2018 წლის 30 ნოემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №3ბ/601-18.
[488] იხ. ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, მერიდიანი, 2024.
[489] იხ. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2020 წლის 29 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-296(კ-20).

პროცედურების დაცვა. მისმა არსებითმა დარღვევამ შესაძლებელია გავლენა იქონიოს მისი საბოლოო შედეგის - გადაწყვეტილების კანონიერებაზე. რთულია განისაზღვროს დარღვევა არის თუ არა არსებითი ხასიათის. მეცნიერული მიდგომით, არსებითი დარღვევა სახეზეა, როდესაც იგი გავლენას ახდენს ადმინისტრაციული წარმოების შედეგზე ან ამგვარი დარღვევით ადამიანის უფლებების დაცვა დგება კითხვის ნიშნის ქვეშ.[490]

მეცნიერებასა და პრაქტიკაში პროცედურული დარღვევების თანმხლებ შედეგებთან დაკავშირებით არაერთი მოსაზრება და მიდგომა არსებობს. დემოკრატიის, კანონის უზენაესობისა და ეფექტურობის ბალანსის თვალსაზრისით, გერმანული კანონმდებლობა პროცედურებს ნაკლებ ყურადღებას აქცევს ვიდრე ამერიკული, თუმცა დღეს არსებული მიდგომები ამ საკითხთან დაკავშირებით კონტინენტურ და ანგლო-საქსურ სამართლის სისტემებში მეტწილად ერთნაირია.[491] აშშ-ში არსებობს ე.წ. "harmless error doctrine" (არაარსებითი შეცდომის დოქტრინა), რომელიც ემყარება "rule of prejudicial error" (საზიანო შეცდომის) წესს. ამერიკული სასამართლოები იკვლევენ შეცდომას ჰქონდა თუ არა გავლენა ფაქტებზე, რომელზეც გადაწყვეტილება იყო დაფუძნებული ("record-based standard"), ან გერმანიის მსგავსად, შეცდომას ჰქონდა თუ არა გავლენა საბოლოო გადაწყვეტილებაზე ("outcome-based standard"). მოსარჩელემ, ამერიკული კანონმდებლობის მიხედვით, ისევე როგორც გერმანული, უნდა დაასაბუთოს, რომ პროცედურულ დარღვევას ჰქონდა გავლენა საბოლოო გადაწყვეტილებაზე იმისთვის, რომ მოთხოვნა დააფუძნოს ფორმალურ (პროცედურულ) შეცდომებზე ("plausibility test").[492] [493]

---

[490] Schwarze, supra note 35, at 158., სტატიიდან: Ponce J., Good Administration and Administrative Procedures, Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 12, Iss. 2, 2005, 553.

[491] Pünder H., German administrative procedure in a comparative perspective: Observations on the path to a transnational ius commune proceduralis in administrative law, Oxford University Press and New York University School of Law, Vol. 11 No. 4, 2013, 954

[492] ასევე, სასამართლოებმა გამოიყენონ ალბათობის ტესტი ("probability test"), როლის მიხედვით, მოსარჩელემ უნდა აჩვენოს, რომ შეცდომის გავლენა საბოლოო შედეგებზე არსებითად სავარაუდოა. იხ. Pünder H., German administrative procedure in a comparative perspective: Observations on the path to a transnational ius commune proceduralis in administrative law, Oxford University Press and New York University School of Law, Vol. 11 No. 4, 2013, 954.

[493] Pünder H., German administrative procedure in a comparative perspective: Observations on the path to a transnational ius commune proceduralis in administrative law, Oxford University Press and New York University School of Law, Vol. 11 No. 4, 2013, 954.

დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან მიმართებით დაგროვილი სასამართლო პრაქტიკა არ იძლევა ერთიანი მიდგომების იდენტიფიცირების საშუალებას დისციპლინური პასუხისმგებლობის თაობაზე გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის საკითხზე. ერთ-ერთ საქმეზე სასამართლო უთითებს, რომ დისციპლინურ წარმოების წესებისა და პირის წარმოება-სამართლებრივი უფლებების დარღვევა აქტის უკანონობას განაპირობებს და მისი ბათილობის წინაპირობას ქმნის.[494] სასამართლო არ ახდენს დარღვევების დიფერენცირებას და ზოგად დათქმას აკეთებს.

გასათვალისწინებელია, რომ არის წარმოებასამართლებრივი უფლებები, რომელთა დაცვას აქტის კანონიერებაზე ძალიან დიდი გავლენა აქვს, მაგალითად, ესაა მოსმენის უფლება. იტალიის ადმინისტრაციული სასამართლოს ერთ-ერთი პირველი საქმე (1895 წელი) უკავშირდებოდა საჯარო მოსამსახურის დავას, რომელიც მუნიციპალიტეტში მდივნად მუშაობდა და გაათავისუფლეს ისე, რომ არ ეცნობა მის მიმართ არსებული პრეტენზიის თაობაზე და არ იქნა მოსმენილი. ამ საქმეზე სასამართლომ უარყო მოსმენის უფლების პოზიტივისტური კონცეფცია და აღიარა იგი სამართლიანობის მარადიულ პრინციპად, რომლის მიხედვით არანაირი პასუხისმგებლობა დაინტერესებული მხარისთვის შესაძლებლობის მიცემის გარეშე იქნეს მოსმენილი და დაიცვას თავი.[495] ევროპის არაერთ სახელმწიფოშიც, მოსმენის უფლების უგულებელყოფას, როგორც წესი, პირდაპირი გავლენა აქვს მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერებაზე.[496]

სასამართლომ იმსჯელა კანონით დადგენილი ახალი პრინციპის - კონფიდენციალურობის დაცვის საკითხსა და მისი დარღვევის შედეგებზე.[497] მოცემული გადაწყვეტილებით კონფიდენციალურობის პრინციპის დარღვევის უპირობო შედეგი დააყენა მიღებული გადაწყვეტილების ბათილობის სახით.

ECtHR-ის განმარტებით სასამართლოს უნდა შეაფასოს საქმესთან დაკავშირებული ყველა გარემოება, იგი არ უნდა შემოიფარგლოს მხოლოდ

[494] თეთრიწყაროს რაიონული სასამართლოს 2020 წლის 24 იანვრის გადაწყვეტილება საქმეზე №3/74-19.
[495] Cananea G. D., Due Process of Law Beyond the State Requirements of Administrative Procedure, Oxford University Press, 2016, 37.
[496] იხ. Cananea G.D., Bussani M., Tort Liability of Public Authorities in European Laws, Oxford University Press, 2020, 95-126.
[497] გორის რაიონული სასამართლოს 2019 წლის 4 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №3/194-19.

დისციპლინური გადაცდომის სიმძიმის შეფასებით და მხედველობაში უნდა მიიღოს საქმესთან დაკავშირებული ყველა რელევანტური ფაქტორი, მათ შორის, პირადი საქმე, მისი პასუხისმგებლობები, რომლებიც გამომდინარეობს მისი თანამდებობიდან და სხვა.[498]

დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების თაობაზე მიღებული აქტის გაუქმების თანმდევი შედეგები დამოკიდებულია სხვადასხვა ფაქტორზე, მათ შორის, რა ტიპის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომას ითვალისწინებდა გაუქმებული გადაწყვეტილება. აქტის ბათილად ცნობის თანმდევი შედეგები, როგორც წესი, ემყარება თავდაპირველ მდგომარეობაში აღდგენის პრინციპს (გარდა სასკის 32-ე მუხლის მე-4 ნაწილით გათვალისწინებული შემთხვევისა). თუ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად გამოყენებული იყო სამსახურიდან გათავისუფლება მოხელესთან მიმართებით მოქმედებს კანონის 118-ე მუხლი, რაც ითვალისწინებს სამსახურში აღდგენას, თუ აღდგენა ვერ ხერხდება კომპენსაციას და განაცდურის ანაზღაურებას. შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა მიმართებით მისი სამსახურში აღდგენის შემთხვევაში დადგება საქართველოს შრომის კოდექსის 48-ე მუხლით გათვალისწინებული ერთ-ერთი შედეგი. ბუნდოვანია რა შედეგი შეიძლება დადგეს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთან მიმართებით, თუ მას დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად განესაზღვრა სამსახურიდან გათავისუფლება, ხოლო სასამართლო ეს გადაწყვეტილება გააუქმა. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირზე არ ვრცელდება არც კანონის 118-ე მუხლი და არც საქართველოს შრომის კოდექსის 48-ე მუხლის მოქმედება, კანონის მე-6 მუხლი ორივე მათგანს გამორიცხავს. ამგვარი რეგულირება ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებს დაუცველს ხდის.

სხვა ქვეყნების გამოცდილება აჩვენებს, რომ განაცდურის ანაზღაურების დროს სასამართლო ითვალისწინებს სხვადასხვა ფაქტორს, როგორიცაა დარღვევის ხასიათი, რეგულარული სარგებლის შანსები, ფაქტობრივად მიყენებულ ზიანი და სხვა.[499]

[498] The European Court of Human Rights, Dahan v. France (n. 40), para. 65, წიგნიდან: Sommermann K.-P., Krzywoń A., Fraenkel-Haeberle C., (Editors), The Civil Service in Europe: A Research Companion, 1st edition, Routledge, 2025, 513.

[499] Cananea G.D., Bussani M., Tort Liability of Public Authorities in European Laws, Oxford University Press, 2020, 100-102.

ამგვარი მიდგომა სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას იძლევა და გასაზიარებელია საქართველოს მიერაც.

იმ შემთხვევაში თუ დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების თაობაზე ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოიცა არაუფლებამოსილი ორგანოს მიერ გამოიყენება არარა აქტის გასაჩივრებისათვის კანონმდებლობით დადგენილი წესები.

დასკვნა

დისციპლინური პასუხისმგებლობის სამართლებრივი ბუნებასა და დისციპლინური სამართლის, როგორც სამართლის დამოუკიდებელი ქვედარგის თაობაზე სამართლებრივი დებატები უკანასკნელ პერიოდში მნიშვნელოვნად გააქტიურებულია. სასამართლოების მიერ მიიღება გადაწყვეტილებები (პოლონეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება[500]), რომლებიც ხელს უწყობს დისციპლინური სამართლის, როგორც სამართლის sui generis ქვედარგის ფორმირებას. მიუხედავად ამისა, დისციპლინურ სამოხელეო სამართალთან დაკავშირებული კვლევები ფრაგმენტულია და იშვიათად ქმნის აღნიშნული სამართლებრივი ინსტიტუტის სისტემურად გააზრების შესაძლებლობას.

საჯარო მოსამსახურის სამართლებრივი სტატუსი, საჯარო სამსახურის არსი და შრომითსამართლებრივი ურთიერთობის სპეციფიკური ბუნება განაპირობებს დისციპლინური პასუხისმგებლობის მექანიზმის ძირითად მახასიათებლებს. 2015 წელს განხორციელებულმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა საქართველო დისციპლინური პასუხისმგებლობის რეგულირების თვალსაზრისით მნიშვნელოვნად დააახლოვა ევროპულ სტანდარტებთან. საკანონმდებლო სიახლეებმა შექმნა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ინსტიტუტის ახლებურად გააზრების წინაპირობა და გამოკვეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის მრავალმხრივი მნიშვნელობა საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესში.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის სამართლებრივი ანალიზის შედეგად ჩამოყალიბდა დისციპლინური სამოხელეო სამართლის ძირითადი პრინციპები და მიზნები. დისციპლინური პასუხისმგებლობის გააზრებამ ანგარიშვალდებულების პრინციპის კონტექსტში, ნათლად წარმოაჩინა მის მრავალმხრივი მიზნები. დისციპლინური პასუხისმგებლობის არსებული მექანიზმი აღარ არის მხოლოდ დასჯით დეტერმინირებული და ემსახურება პრევენციული, უფლებების დაცვისა და საგანმანათლებლო მიზნების განხორციელებას. მიუხედავად იმისა, რომ მოცემული მიზნების რეალიზაციას საჯარო დაწესებულებები სხვადასხვა ფორმით ცდილობენ, საკანონმდებლო მოწესრიგების ორიენტირი მაინც რეპრესიულ ღონისძიებებზეა.

[500] იხ. Sommermann K.-P., Krzywoń A., Fraenkel-Haeberle C., (Editors), The Civil Service in Europe: A Research Companion, 1st edition, Routledge, 2025, 502, სქოლიო 19.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის ფუნქცია გასცდა შიდაორგანიზაციული წესრიგის უზრუნველყოფის ფარგლებს. მან საერთო მმართველობითი წესრიგისა და საზოგადოების ნდობის ფორმირების დანიშნულებაც შეიძინა.

საჯარო სამსახურის კარიერული სისტემა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის მომწესრიგებელი დეტალური საკანონმდებლო ჩარჩო კონტინენტური სამართლის სისტემის სახელმწიფოების მთავარ მახასიათებლად რჩება, განსაკუთრებით ევროკავშირის ახალი წევრი სახელმწიფოების პრაქტიკაში. ამასთანავე, შეინიშნება სახელშეკრულებო მოდელის ელემენტების გააქტიურების ტენდენცია, რაც დისციპლინური პასუხისმგებლობის სახელშეკრულებო რეგულირების მიდგომებს ამკვიდრებს. საქართველოს კანონმდებლობა ასახავს ძირითად ევროპულ გამოცდილებას, რაც უზრუნველყოფს პროცედურების ლეგიტიმურობასა და საჯარო მოსამსახურეთა უფლებების დაცვას. შესაბამისად, დისციპლინური პასუხისმგებლობა, როგორც სამართლებრივი მექანიზმი ქმნის საჯარო მოსამსახურის სამართლებრივი დაცვის მნიშვნელოვან გარანტიას. საკანონმდებლო დაცვის მექანიზმებმა არსებითად შეამცირა დისციპლინური პასუხისმგებლობის, როგორც არასასურველი საჯარო მოსამსახურის გათავისუფლების ინსტრუმენტის გამოყენების ადმინისტრაციული პრაქტიკა.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის ინსტიტუტის სამართლებრივი ანალიზი მისი ბუნების გააზრების საფუძველზე განხორციელდა. დისციპლინურ გადაცდომის არსისა და თანმდევი ნეგატიური შედეგების განხილვის შედეგად დასაბუთდა მისი დუალისტური ბუნება. დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან მიმართებით დადგინდა საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში და თანაზომიერების პრინციპის მოთხოვნები. ქმედების სწორის კვალიფიკაცია, დისციპლინური წარმოების სათანადო პროცედურები და თანაზომიერი პასუხისმგებლობის ზომის შერჩევა დისციპლინური პასუხისმგებლობის სამართლებრივი მექანიზმის გამართულ ფუნქციონირებას განაპირობებს.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის მომწესრიგებელი ნორმების სამეცნიერო კვლევამ, ადმინისტრაციულმა და სასამართლო პრაქტიკამ გამოკვეთა არსებული გამოწვევები და შესაძლებელი გახადა მათი გადაჭრის გზების პოვნა. ნაშრომის ფარგლებში წარმოდგენილი ძირითადი მიგნებები მოიცავს შემდეგ საკითხებს:

- დისციპლინური პასუხისმგებლობის თეორიული საფუძველი უკავშირდება დისციპლინური ძალაუფლების კონცეფციას.
- დისციპლინური პასუხისმგებლობას აქვს სპეციფიკური ბუნება, იგი განსხვავდება პასუხისმგებლობის სხვა სახეებისაგან, მათ შორის, განსხვავებულია მისი სოციალური დანიშნულება.
- დისციპლინური პასუხისმგებლობის ბუნებას განაპირობებს სამოხელეო შრომითსამართლებრივი ურთიერთობა, სადაც საჯარო მოსამსახურეს აქვს განსაკუთრებული სამართლებრივი სტატუსი, ხოლო საჯარო დაწესებულება, როგორც დამსაქმებელი უზრუნველყოფს საჯარო მმართველობის განხორციელებას.
- დისციპლინური პასუხისმგებლობას აქვს დუალისტური ბუნება, რაც გამოიხატება საჯარო მოსამსახურის უფლებების დაცვის გარანტიების შექმნასა და მმართველობითი წესრიგის უზრუნველყოფაში.
- დისციპლინური პასუხისმგებლობის მექანიზმში კონცეპტუალიზებილია ანგარიშვალდებულების პრინციპი.
- თანამედროვე მმართველ დემოკრატიულ სახელმწიფოში შეცვლილია დისციპლინური პასუხისმგებლობის ადგილი და როლი, გაზრდილია მისი მნიშვნელობა. მიზნები, რომელსაც იგი ემსახურება არ მოიცავს მხოლოდ საჯარო მოსამსახურის დასჯას, არამედ ორიენტირებული პრევენციაზე, საგანმანათლებლო მიზანსა და უფლებების დაცვაზე.
- დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოქმედმა ნორმებმა მნიშვნელოვნად გამოასწორა მანკიერი ადმინისტრაციული პრაქტიკა, რასაც განსაკუთრებით შეუწყო ხელის დისციპლინური წარმოების პროცედურების ნორმატიულმა განსაზღვრამ და დისციპლინური გადაცდომების კლასიფიკაციამ.
- მიზანშეწონილია გადაიხედოს დისციპლინური გადაცდომის დეფინიცია ქონებრივი ზიანის მიყენების ნაწილში, ვინაიდან მისი არსებობის საჭიროება არ იკვეთება.
- დისციპლინური პასუხისმგებლობის არსებული მექანიზმი პასუხობს ძირითად ევროპულ სტანდარტებს.

- ადმინისტრაციულ პრაქტიკაში აღრეულია დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და მხილების განცხადებასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძვლები.
- მოქმედი კანონმდებლობა დისციპლინურ გადაცდომასთან დაკავშირებული მხილების განცხადების განხილვის ორსაფეხურიან მოდელს ითვალისწინებს, რაც გულისხმობს ჯერ მხილების განცხადებასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარებას, ხოლო შემდგომ დისციპლინური წარმოების დაწყებას.
- დისციპლინური გადაცდომების კანონით გათვალისწინებული კლასიფიკაცია შეესაბამება ევროპულ სახელმწიფოებში არსებულ მიდგომებსა და პრინციპებს, ამდენად არ არის მისი კონკრეტიზაციის საჭიროება, რასთან დაკავშირებითაც იყო კრიტიკა.
- ეთიკური დისციპლინური გადაცდომების იდენტიფიცირება მოითხოვს სპეციალიზებულ ცოდნას, რაც საჯარო დაწესებულებების პრაქტიკაში გამოწვევას წარმოადგენს.
- დისციპლინური გადაცდომის სიმძიმის შეფასება და შესაბამისი სახის განსაზღვრა საჯარო დაწესებულების მნიშვნელოვანი პასუხისმგებლობაა, რაც სათანადო დასაბუთებას საჭიროებს.
- კანონიერების პრინციპი წარმოშობს დისციპლინური წარმოების დაწყების ვალდებულებას შესაბამისი საფუძვლების არსებობის შემთხვევაში, რაც საჯარო დაწესებულებების პრაქტიკაში სათანადოდ არ ხორციელდება.
- დისციპლინური წარმოების შემთხვევაში ზეპირ მოსმენასთან მიმართებით კანონი ითვალისწინებს უფრო დაბალ სტანდარტს, ვიდრე სზაკით დადგენილი ფორმალური ან საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესები ადგენენ.
- მიზანშეწონილია გაფართოვდეს დისციპლინური წარმოების პროცესში ზეპირი მოსმენის ჩატარების შემთხვევები და ნათლად განისაზღვროს შესაბამისი საფუძვლები.
- მოქმედი კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს დისციპლინური გადაცდომის ერთიანობის პრინციპს. შესაბამისად, ბუნდოვანია პასუხისმგებლობის

მექანიზმი იმ შემთხვევაში, როდესაც საჯარო მოსამსახურის მიერ რამდენიმე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის ფაქტი იკვეთება.

- დისციპლინური წარმოების შეჩერების მომწესრიგებელი ნორმები გამოძიების დაწყების შემთხვევაში იწვევს სხვადასხვაგვარი ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას და პრაქტიკული იმპლემენტაციის პრობლემებს.
- ბუნდოვანია განსხვავება გაფრთხილებასა და საყვედურს, როგორც დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომას შორის. მიზანშეწონილია, გაფრთხილება დაუკავშირდეს უმნიშვნელო დისციპლინურ დარღვევებს და იგი მოექცეს დარღვევაზე რეაგირების ალტერნატიული სისტემის ფარგლებში.
- მორალური სანქციების გამოყენების შემთხვევაში ფორმალური და შაბლონურია შესაბამისი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების ტექსტები. მოცემული პასუხისმგებლობის ზომის მიზნების მისაღწევად, საჭიროა აქტის შინაარსი საჯარო მოსამსახურეს ეხმარებოდეს ჩადენილი გადაცდომის გააზრებაში, იყოს დასაბუთებული და სათანადოდ აღწერდეს მიუღებელ ქცევას.
- მიზანშეწონილია დისციპლინური პასუხისმგებლობის ტრადიციული მიდგომებისა და პოზიტიური დისციპლინის სისტემის ელემენტების კომბინირებული დანერგვა, მათ შორის, არარეპრესიული ღონისძიებების გამოყენება დისციპლინის მართვის მიზნებისათვის.
- თანაზომიერების პრინციპის დარღვევა დისციპლინური პასუხისმგებლობის კანონიერების მნიშვნელოვანი საზომი და ერთ-ერთი გამოწვევაა.
- საქართველოში დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილებების გასაჩივრების საერთო წესი ვრცელდება, რაც, ძირითად შემთხვევაში, იძლევა საჯარო მოსამსახურის უფლებების სათანადო დაცვის შესაძლებლობას, მათ შორის, საპროცესო კანონმდებლობით გათვალისწინებული პრევენციული დაცვის მექანიზმების გამოყენების შემთხვევაში.
- ბუნდოვანია ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებთან მიმართებით დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის სახით

სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლოს მიერ გაუქმების სამართლებრივი შედეგები.

- ადმინისტრაციული საჩივარი, როგორც უფლების დაცვის საშუალება, ფაქტობრივად არ მოქმედებს დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხებთან დაკავშირებით.
- დისციპლინური პასუხისმგებლობის ახლებური გააზრება, რომელიც ნაშრომშია წარმოდგენილი ხელს შეუწყობს ინსტიტუტის სათანადო იმპლემენტაციას, რაც უზრუნველყოფს, როგორც საჯარო მოსამსახურის, ისე საჯარო ინტერესის თანაზომიერ დაცვას.
- საჯარო მოსამსახურეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ელემენტებისა და მექანიზმების სამეცნიერო კვლევამ აჩვენა, რომ სამოხელეო დისციპლინური სამართალი, როგორც სამართლის დამოუკიდებელი ქვედარგი ფორმირების მნიშვნელოვან ეტაპზეა. მისი ძირითადი პრინციპებია კანონიერება, თანაზომიერება, ანგარიშვალდებულება, ხოლო ელემენტებია - დისციპლინური გადაცდომა, დისციპლინური წარმოება და დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები.
- აღნიშნული მიგნებები დაეხმარება საჯარო მმართველობის რეფორმის შემდგომი მიმართულებების განსაზღვრას. კვლევაში წარმოდგენილი ანალიზი, მისი პრაქტიკული დანიშნულებიდან გამომდინარე, ხელს შეუწყობს საჯარო დაწესებულებებს სწორი ადმინისტრაციული პრაქტიკის ფორმირებაში.

გამოყენებული ლიტერატურა

ქართულენოვანი ნორმატიული მასალა:

1. საქართველოს კონსტიტუცია, 24/08/1995;
2. ,,საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 27/10/2015.
3. საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი, 09/10/2009.
4. ,,კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 17/10/1997.
5. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, 22/07/1999.
6. საქართველოს კონსტიტუცია, 21/02/1921;
7. ,,საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 31/10/1997.
8. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, 15/12/1984.
9. ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირსა და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმება, 27/06/2014.
10. ,,საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის №627 დადგენილება, 19/11/2014.
11. ,,საჯარო მმართველობის რეფორმის 2023 – 2026 წლების სტრატეგიისა და საჯარო მმართველობის რეფორმის 2023-2024 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის №66 დადგენილება, 16/02/2023.
12. ,,ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების სტანდარტული ფორმების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის №205 დადგენილება, 25/04/2017.
13. ,,,,კორუფციის წინააღმდეგ“ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენციასთან შეერთების თაობაზე“ საქართველოს პარლამენტის №337–IIს დადგენილება, 10/10/2008.
14. ,,საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს შიდა აუდიტის დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს სოფლის მეურნეობის მინისტრის №2-52 ბრძანება, 27/03/2012.
15. ,,საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროსა და სამინისტროს ტერიტორიულ ორგანოებში - საგანმანათლებლო რესურსცენტრებში სექსუალური შევიწროების პრევენციისა და რეაგირების მექანიზმის დამტკიცების შესახებ" საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის №1487086 ბრძანება, 21/11/2022.

ქართულენოვანი სამეცნიერო ლიტერატურა:

1. გაწერელია 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, ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტი, თსუ, 2016.
2. კოპალეიშვილი მ., ტურავა პ., ხარშილაძე ი., ლორია ხ., გვარამაძე თ., ღვამიჩავა თ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, იურისტების სამყარო, 2018.
3. ლეკვეიშვილი მ., მამულაშვილი გ., გვენეტაძე ნ., თოდუა ნ., მუმლაძე დ., სისხლის სამართლის კერძო ნაწილი, წიგნი III, მე-4 გამოცემა, მერიდიანი, 2012.
4. ლორია ვ., საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალი, მერიდიანი, 2005.
5. მუდჰორტსი ო., სამართალმცოდნეობის საფუძვლები, მეთოდი - ცნება - სისტემა, დავით მაისურაძის თარგმანი, გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ), 2019.
6. ორბელიანი ს. ს., სიტყვის კონა ქართული, რომელ არს ლექსიკონი, ს. იორდანიშვილის რედაქციითა და წინასიტყვაობით, საქართველოს სსრ სახელმწიფო გამომცემლობა, თბილისი, 1949.
7. ტურავა პ., ფირცხალაიშვილი ა., დვალიშვილი მ., წულაია ი., ქარდავა ე., სანიკიძე ზ., მაკალათია გ., საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ კომენტარები, თბილისი, 2018.
8. ტურავა პ., ფირცხალაიშვილი ა., ქარდავა ე., ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო სამსახურში, გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ), 2020.
9. ჩახუნაშვილი ო., ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმის წარმოების თავისებურებები, სადისერტაციო ნაშრომი, თბილისი, 2020.
10. ციპელიური რ., იურიდიული მეთოდების მოძღვრება, მეათე გადამუშავებული გამოცემა, ბეკის გამომცემლობა, 2006.
11. ხარშილაძე ი., ადმინისტრაციული საჩივარი, როგორც სარჩელის დასაშვებობის წინაპირობა, სამართლის ჟურნალი, №1, 2011.
12. ხარშილაძე ი., კასრაძე ი., საჯარო მოხელეთა სამართლებრივი დაცვის გარანტიები, შედარებითი სამართლის ჟურნალი, 12/2022.
13. ხარშილაძე ი., ადმინისტრაციული გადაცდომისა და სისხლის სამართლის დანაშაულის გამიჯვნის სამართლებრივი პრობლემები, ადმინისტრაციული სამართალი, სამეცნიერო-პოპულარული ჟურნალი, 2/2016.

ქართულენოვანი სასამართლო გადაწყვეტილებები:
საერთო სასამართლოების გადაწყვეტილებები

1. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2024 წლის 20 ნოემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-1000(კ-22).
2. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2024 წლის 24 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-695(კ-24).
3. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2024 წლის 24 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-749(კ-24).
4. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2023 წლის 22 ივლისის განჩინება საქმეზე №ბს-633(2კ-22).
5. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2023 წლის 7 ივნისის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-31(3კ-23).
6. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2023 წლის 7 ივნისის განჩინება საქმეზე №ბს-511(კ-22).
7. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2023 წლის 22 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-723(კ-22).
8. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2022 წლის 13 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-1249(კ-20).
9. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს სასამართლოს 2022 წლის 31 ივლისის განაჩენი საქმეზე №2კ-366ა3.-22.
10. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2020 წლის 6 აგვისტოს გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-345(2კ-19).
11. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2020 წლის 29 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-296(კ-20).
12. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2020 წლის 28 მაისის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-623(კ-19).
13. ქუთაისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2020 წლის 5 მარტის გადაწყვეტილება საქმეზე №3/629-19.
14. თეთრიწყაროს რაიონული სასამართლოს 2020 წლის 24 იანვრის გადაწყვეტილება საქმეზე №3/74-19.
15. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2020 წლის 16 იანვრის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-83(კ-19).
16. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2019 წლის 4 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №3/194-19.
17. ქუთაისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2019 წლის 29 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე №3/144-19.
18. თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2019 წლის 18 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე №3/8004-18.

19. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2019 წლის 20 ივნისის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-857-853(კ-17).
20. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2018 წლის 30 ნოემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №3ბ/601-18.
21. სენაკის რაიონული სასამართლოს 2018 წლის 15 ნოემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №3/17-2017.
22. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2018 წლის 1 აგვისტოს გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-377-374(გ-17).
23. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2016 წლის 14 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-184-183(კ-16).
24. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმიანობაში 2015 წლის 10 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-161-158(კ-15).
25. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეში 2014 წლის 11 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-229-226(კ-14).
26. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმიანობაში 2014 წლის 29 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-651-626(კ-13).
27. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმიანობაში 2010 წლის 9 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-1250-1194(კ-09).
28. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმიანობაში 2009 წლის 28 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-168-162(კს-09).

საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები

1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2017 წლის 17 ოქტომბრის №3/5/626 გადაწყვეტილება საქმეზე ,,საქართველოს მოქალაქე ოლეგ ლაცაბიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.
2. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2017 წლის 29 დეკემბრის №3/7/679 გადაწყვეტილება საქმეზე „„შპს სამაუწყებლო კომპანია რუსთავი 2“ და „შპს ტელეკომპანია საქართველო“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.
3. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მეორე კოლეგიის 2016 წლის 4 აგვისტოს №2/5/595 გადაწყვეტილება საქმეზე ,,საქართველოს მოქალაქე ნათია იმნაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

ქართულენოვანი ელექტრონული პუბლიკაციები, ბმულები და სხვა წყაროები

1. ბედნიერების კვლევა საჯარო სამსახურში კვლევის ანგარიში, 2021, http://www.csb.gov.ge/media/3252/5656.pdf.
2. განმარტებითი ლექსიკონის ელექტრონული ვერსია, არნოლდ ჩიქობავას სახელობის ენათმეცნიერების ინსტიტუტის და ენის მოდელირების ასოციაციის ერთობლივი პროექტი, https://www.ena.ge/explanatory-online.

3. გურგენიძე რ., ცუხიშვილი ნ., ნაჭყებია ხ., ეფექტიანი, ქმედითი და პროფესიონალური საჯარო სამსახური და მოხელე, კვლევის ანგარიში, სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ინიციატივა, https://www.asocireba.ge/files/Step_Kharagauli_Public_Service_Reform.pdf.
4. ქარდავა ე., გასიტაშვილი ე., ომსარაშვილი დ., საჯარო მოხელეთა შრომითი უფლებები საქართველოში [გათავისუფლება], 2022, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/20019.pdf.
5. თუშურაშვილი გ., ჩხიტუნიძე თ., კეთილსინდისიერება საჯარო სამსახურში, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), 2022, https://idfi.ge/public/upload/Analysis/Civil%20Service%20Integrity%20Study%20-%20Best%20Practices%20and%20Challenges%20in%20Georgia.pdf.
6. საჯარო მოსამსახურეთა მიერ სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე წარმოებული სასამართლო დავები სამინისტროებისა და თვითმმართველი ქალაქების წინააღმდეგ (2012-2017 წწ), საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, https://gyla.ge/files/news/2006/untitled%20folder/%E1%83%99%E1%83%95%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%90.pdf.
7. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის განმარტებითი ბარათი, https://info.parliament.ge/#law-drafting/9814.
8. ტყემალაძე ს., ჩაჩავა ს., საჯარო სამსახურში სამსახურებრივი/შრომითი დავების მართვა და ეფექტიანი გადაწყვეტა სიტუაციური ანალიზი და საჭიროებების კვლევა, 2018, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ge/UNDP_GE_DG_PAR_NVU_Effective-Resolution-of-Labour-Disputes_geo.pdf.
9. ცუხიშვილი ნ., საქართველოს იურისტთა ასოციაციის 2015 წლის ანგარიში, დისციპლინური პასუხისმგებლობა საჯარო სამსახურში - კანონმდებლობა, ადმინისტრაციული და სასამართლო პრაქტიკა, თბილისი, 2016, https://gyla.ge/files/news/2016%E1%83%AC%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%9D%E1%83%AA%E1%83%94%E1%83%9B%E1%83%90/disciplina_geo.pdf.

უცხოენოვანი ნორმატიული მასალა

1. The Constitution of the Republic of Latvia, 1922.
2. The Constitution of Spain, 1978.
3. The Constitution of the Republic of Cyprus, 1960.
4. The Constitution of India, 1949.
5. The Law of Latvia On Disciplinary Liability of State Civil Servants, 2006.

6. The Swedish Public Employment Act, 1994.
7. The Estonian Civil Service Act, 2012.
8. The Croatian Law on Civil Servants, 2024.
9. The Romanian Law on the Statute of civil servants, 1999.
10. The Law of the Republic of Azerbaijan On Civil Service, 2000.
11. The Turkish Law on Civil Servants, 1965.
12. The Turkish Law Related to The Establishment Council of Ethics for Public Service and Making Modifications On Some Laws, 2004.
13. The Croatian Criminal Code, 2024.
14. The Law of the Republic of Azerbaijan on Combating Corruption, 2004.
15. The Finnish State Civil Servants Act, 1994.
16. The Finnish Federal Personnel Act, 2000.
17. Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 1984.
18. The Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Union, C 326/391, 2000.
19. The United Nations Convention against Corruption, 2004.
20. Action against corruption: resolution, UN General Assembly, 1997.
21. Bundesdisziplinargesetz, 2001.
22. Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern, 2008.
23. Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165.
24. Code général de la fonction publique, 2021.

უცხოენოვანი სამეცნიერო წყაროები

1. Addink H., Good Governance Concept and Context, Oxford University Press, 2019.
2. Banderet, M. E., Discipline at the Workplace: A Comparative Study of Law and Practice - 1. The Sources and Substance of Disciplinary Law, International labour review, Vol. 125(3), 1986.
3. Bell S., Hindmoor A., Rethinking Governance the Centrality of the State in Modern Society, Cambridge University Press, 2009.
4. Bezeriță T. L., Disciplinary liability of civil servants. Aspects of the administrative and judicial practice, Internal Auditing & Risk Management, Athenaeum University of Bucharest, vol. 50(2), 2018.
5. Bresser-Pereira L. C., Democracy and Public Management Reform Building the Republican State, Oxford University Press 2004.

6. Bønsing S., Mäntylä N., Wenander H., Status and Criminal Liability of Civil Servants in Modern Public Administration: A Comparative Study of Denmark, Finland, and Sweden. European Public Law, 29(1), 2023.
7. Bugdol M., A Different Approach to Work Discipline Models, Manifestations and Methods of Behaviour Modification, Springer International Publishing, 2018.
8. Berman E. M., Bowman J. S., West J. P., Van Wart M. R. Human Resource Management in Public Service Paradoxes, Processes, and Problems, 5th Edition, SAGE Publications, 2015.
9. Bradley A. W., Ewing K. D., Knight C. J. S., Constitutional and administrative law, Sixteenth Edition, Pearson, 2015.
10. Cananea G.D., Bussani M., Tort Liability of Public Authorities in European Laws, Oxford University Press, 2020.
11. Cane P., Hofmann H., C. Ip. E., Lindseth P. L., The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law, Oxford University Press, 2021.
12. Cane P., Responsibility in Law and Morality, Hart Publishing, 2002.
13. Cox R. W., Ethics and Integrity in Public Administration Concepts and Cases, 1st Edition, M.E. Sharpe, 2009.
14. Cananea G. D., Due Process of Law Beyond the State Requirements of Administrative Procedure, Oxford University Press, 2016.
15. Carroll A., Constitutional and Administrative Law, Sixth Edition, Harlow Essex, 2011.
16. Carpenter D. P., Krause G. A., Reputation and Public Administration, Public Administration Review, Vol. 72, No. 1 2012.
17. Denhard J. V., Denhardt R. B., The new public service: serving, not steering, Fourth edition, Routledge, 2015.
18. Denhardt R. B., Denhardt J. V., Blanc T. A., Public Administration: An Action Orientation, Seventh Edition, Wadsworth, Cengage Learning, 2014.
19. Davies A. C. L., Perspectives on Labour Law, Cambridge University Press, 2009.
20. Eden G., Progressive Discipline: An Oxymoron?, Relations Industrielles/Industrial Relations, Vol. 47, No. 3, 1992.
21. Endicott T., Administrative Law, Second Edition, OUP Oxford, 2011.
22. Farazmand A. (Editor), Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance, Springer International Publishing AG, 2018.
23. Foucault M., Discipline and Punish, The Birth of the Prison, Translated by Sheridan A., Vintage Books, 1977.
24. Funk W. F., Seamon R. H., Administrative Law, Fifth Edition, Wolters Kluwer Law & Business, 2016.
25. Goldfinch S. F., (Editor), Handbook of Public Administration Reform, Edward Elgar Publishing, 2023.
26. Goldfinch S. F., Wallis J. L., (Editors) International Handbook of Public Management Reform, Research Papers in Economics, Edward Elgar, 2009.

27. Grote D., Discipline without Punishment, The Proven Strategy That Turns Problem Employees into Superior Performers, Second edition, Amacom-American Management Association, 2006.
28. Günther S., Is Ius Equal to Lex? or: What is ius civile? A Greco-Roman approximation in the Institutes of Justinian, 2020, Acta Classica, 62.
29. Grace J., Constitutional & Administrative Law Key Facts Key Cases, Routledge, 2016.
30. Guy M. E., Ely T. L., Essentials of Public Service An Introduction to Contemporary Public Administration, Second Edition, Melvin & Leigh, 2022.
31. Hart H. L. A., Punishment and Responsibility: Essays in the Philosophy of Law, Second Edition, Oxford University Press, 2008.
32. Inwood G. J., Teaching Accountability and Ethics to Public Servants, Journal of Parliamentary and Political Law, 2008.
33. Jansen O., (Editor), Administrative sanctions in the European Union, Intersentia, 2013.
34. Joelson M. R., Legal Problems in the Dismissal of Civil Servants in the United States, Britain, and France, The American Journal of Comparative Law, Vol. 12, No. 2, 1963.
35. Kotchegura A., Civil Service Reform in Post-Communist Countries the Case of the Russian Federation and the Czech Republic, Leiden University Press, 2008.
36. Kenny K., Whistleblowing Toward a New Theory, Harvard University Press, 2019.
37. Khan H. A., Globalization and the Challenges of Public Administration Governance, Human Resources Management, Leadership, Ethics, E-Governance and Sustainability in the 21st Century, Springer International Publishing, 2017.
38. Kiinnecke M., Tradition and Change in Administrative Law an Anglo-German Comparison, Springer Science & Business Media, 2007.
39. Kuhlmann S., Proeller I., Schimanke D., Ziekow J., Public Administration in Germany, Palgrave Macmillan, 2021.
40. Loughlin M., Foundations of Public Law, online edition, Oxford Academic, 2010.
41. Laurence E. Lynn, Jr, Public Management: Old and New, Routledge, 2006.
42. Longley D., James R., Administrative Justice: Central Issues in UK and European Administrative Law, 1st Edition, Cavendish, 1999.
43. Meer F. M. V. D., Raadschelders J. C. N., Toonen T. A. J., Comparative Civil Service Systems in the 21st Century, 2nd edition, Palgrave Macmillan, 2015.
44. Meyer-Sahling J.-H., Mikkelsen K. S., Codes of Ethics, Disciplinary Codes, and the Effectiveness of Anti-Corruption Frameworks: Evidence from a Survey of Civil Servants in Poland. Review of Public Personnel Administration, 42(1), 2022.
45. Murphy P., Ferry L., Glennon R., Greenhalgh K., Public Service Accountability Rekindling a Debate, Palgrave Macmillan, 2019.
46. Mahajan A. P., Public Personnel Administration Functionality and Challenges, Taylor & Francis, 2023.

47. Mathews J., Proportionality Review in Administrative Law, Comparative Administrative Law, Second Edition, Edward Elgar Publishing, 2017.
48. Neto J. A., Borrowing Justification for Proportionality On the Influence of the Principles Theory in Brazil, Springer International Publishing, 2018.
49. Nyadera I. N., Islam Md. N., Önder M., (editors), The Palgrave Handbook of Comparative Public Administration Concepts and Cases, Springer Nature Singapore, 2022.
50. Olejarski A. M., Neal S. M., (Editors), Empowering Public Administrators, 1st Edition, Ethics and Public Service Values, Routledge, 2024.
51. Ongaro E., Thiel S. V., (Editors), The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe, Palgrave Macmillan UK, 2018.
52. Opdebeek I., Somer S. D., The legality of a combination of disciplinary and criminal penalties applied to civil servants in the European legal sphere, An impermissible case of double jeopardy or a legitimate conjunction for tackling reprehensible behaviour of public officials? European Human Rights Law Review, 2015.
53. Otenyo E. E., Lind N. S., (editors), Comparative Public Administration: The Essential Readings, Research in Public Policy Analysis and Management, Vol. 15, JAI Press, 2006.
54. Prasad S. N., A Handbook on Discipline & Disciplinary Procedure, Zorba Books, 2023.
55. Palidauskaite J., Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspective, 2003, https://qigov.org/media/papers/01_Lisbon_21_Palidauskaite.pdf.
56. Perry J. L., Hondeghem A., (editors) Motivation in public management: the call of public service, Oxford University Press, 2008.
57. Ponce J., Good Administration and Administrative Procedures, Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 12, Iss. 2, 2005.
58. Puran A. N., Olah L., Disciplinary Sanctions Applicable to Romanian Civil Servants, AGORA International Journal of Juridical Sciences, Issue 4, 2013.
59. Parchomiuk J., Abuse of Discretionary Powers in Administrative Law. Evolution of the Judicial Review Models: from "Administrative Morality" to the Principle of Proportionality, Časopis pro právní vědu a praxi, XXVI, 3/2018.
60. Pünder H., German administrative procedure in a comparative perspective: Observations on the path to a transnational ius commune proceduralis in administrative law, Oxford University Press and New York University School of Law, Vol. 11 No. 4, 2013.
61. Pirker B., Proportionality Analysis and Models of Judicial Review a Theoretical and Comparative Study, Europa Law Publishing, 2013.
62. Raffel J. A., Leisink P., Middlebrooks A. E., (editors) Public Sector Leadership International Challenges and Perspectives, Edward Elgar Publishing, 2009.

63. Ranchordás R., Waard B. D., The Judge and the Proportionate Use of Discretion a Comparative Administrative Law Study, Taylor & Francis, 2015.
64. Seerden R. J. G. H., (Editor), Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis, Third Edition, Intersentia, 2012.
65. Shah A. (Editor), Performance Accountability and Combating Corruption, The World Bank, Washington, 2007.
66. Sing M. P., German Administrative Law in Common Law Perspective, Springer Berlin Heidelberg, 1985.
67. Sommermann K.-P., Krzywoń A., Fraenkel-Haeberle C., (Editors), The Civil Service in Europe: A Research Companion, 1st edition, Routledge, 2025.
68. Sorace D., Ferrara L., Piazza I., (Editors), The Changing Administrative Law of an EU Member State The Italian Case, Springer International Publishing, 2020.
69. Stoicu M.N., Berlingher R.D., Cret D.C., Application of disciplinary penalties, Studia Universitatis "Vasile Goldis" Arad. Economics Series, Vol. 25, Issue 3/2015.
70. Sullivan H., Dickinson H., Henderson H., (Editors), The Palgrave Handbook of the Public Servant, Springer Nature Switzerland AG, 2021.
71. Schmidt T. I., Beamtenrecht, Mohr Siebeck, 2017.
72. Schwarze J., European Administrative law, 1st Edition, Office for Official Publications of the European Communities, 2006.
73. Thomas R., Administrative Law in Action Immigration Administration, Hart Publishing, 2022.
74. Thomas R., Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law, Bloomsbury Academic, 2000.
75. Van Der Meer F. M., Raadschelders J. C. N., Toonen Th A. J. (Editors), Comparative Civil Service Systems in the 21st Century, 2nd edition, Palgrave Macmillan, 2015.
76. Walsh D. J., Employment Law for Human Resource Practice, Seventh Edition, South-Western, 2023.
77. Warren K. F., Administrative Law in the Political System, 5th edition, Westview Press, 2011.
78. Woozley A. D., Legal Duties, Offences, and Sanctions, Mind, New Series, Vol. 77, No. 308, 1968.
79. Wæraas A., Maor M., Understanding Organizational Reputation in a Public Sector Context, Routledge, 1st Edition, 2014.

უცხოური ელექტრონული პუბლიკაციები, ბმულები და სხვა წყაროები

1. Acker W. V., Civil Service Recruitment: Recruiting the Right Persons the Right Way, Governance Notes, No.20, 2019, https://documents1.worldbank.org/curated/en/572061574455651589/pdf/Civil-Service-Recruitment-Recruiting-the-Right-Persons-the-Right-Way.pdf.
2. Alternative Discipline: Creative Solutions for Agencies to Effectively Address Employee Misconduct, A Report to the President and the Congress of the United States by the U.S. Merit Systems Protection Board, Washington, 2008, https://www.govinfo.gov/assets/700/693133.pdf, [02.02.2025]. Recommendation No. R(2000)10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct for Public Officials, the Council of Europe, 2000, https://rm.coe.int/16806cc1ec.
3. Ballentine J., A., A Law Dictionary of Words, Terms, Abbreviations, and Phrases which are Peculiar to the Law and of Those Which Have a Peculiar Meaning in the Law, Containing Latin Phrases and Maxims, with Their Translations and a Table of the Names of the Reports and Their Abbreviations, San Francisco: Bancroft-Whitney Co, 1916.
4. Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries, OECD, 2000, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2000/10/trust-in-government_g1gh1475/9789264187986-en.pdf.
5. Chelliah J., Progressive Discipline in Australian Employment Relations, 2005, https://opus.lib.uts.edu.au/bitstream/10453/7600/1/2005002734.pdf'
6. 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, 2003, http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/37890790.pdf.
7. Council of Europe, On the Protection of the Individuals in Relation to the Acts of Administrative Authorities, Res. 77(31) (Sept. 28, 1977), https://rm.coe.int/16804dec56.
8. Cumulation of administrative and criminal sanctions and the ne bis in idem principle, Research Note, 2017, https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-12/ndr-2017-003_synthese_en_neutralisee_finale.pdf.
9. Delivering on the Hope of the Rose Revolution: Public Sector Reform in Georgia, 2004-2009, Trustees of Princeton University, 2011, https://successfulsocieties.princeton.edu/publications/delivering-hope-rose-revolution-public-sector-reform-georgia-2004-2009.
10. Federal Employee Misconduct Actions Needed to Ensure Agencies Have Tools to Effectively Address Misconduct, Report to Congressional Requesters, United States Government Accountability Office, 2018, https://www.gao.gov/assets/700/693133.pdf.
11. OECD Public Integrity Handbook, OECD Publishing, Paris, 2020, https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en., https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en.

12. Public Employment and Management 2021: The Future of the Public Service, OECD Publishing, Paris, 2021, https://doi.org/10.1787/938f0d65-en.
13. Recommendation №R(91)1 of the Committee of Ministres to Member States on Administrative Sanction, Council of Europe, 1991, https://rm.coe.int/16804fc94c.
14. Recommendation No. R(2000)10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct for Public Officials, the Council of Europe, 2000, https://rm.coe.int/16806cc1ec.
15. Robinson M., From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries, UNDP Global Centre for Public Service Excellence, 2015, https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/PS-Reform_Paper.pdf.
16. Stamule T., Public administration characteristics and performance in EU28: Romania, European Commission, Brussels, 2018, http://publications.europa.eu/resource/genpub/PUB_KE0218969ENN.1.1.
17. Trust in Government Ethics Measures in OECD Countries, OECD, Paris, 2000, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/trust-in-government_9789264187986-en#page4.
18. https://www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/beamtinnen-und-beamte/disziplinarrecht/disziplinarrecht-node.html.
19. https://www.merriam-webster.com/dictionary/recidivous#:~:text=%3A%20tending%20to%20relapse%20or%20having%20relapsed.
20. https://www.merriam-webster.com/dictionary/sanction.
21. https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803100226645.
22. https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803100405351.

უცხოური სასამართლო გადაწყვეტილებები:

1. Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 14. Januar 2020 - 2 BvR 2055/16 -, Rn. 1-101.
2. Urat v. Turkey, 2018, The European Court of Human Rights.
3. Vilho Eskelinen and Others v. Finland, 2007, The European Court of Human Rights.
4. Chapman v. United Kingdom, 2001, The European Court of Human Rights.
5. Demel v. Austria, 1998, The European Court of Human Rights.
6. McManus v Scott-Charlton, 1996, The Federal Court of Australia.
7. Buckley v. the United Kingdom, 1996, The European Court of Human Rights.
8. McMichael v. United Kingdom, 1995, The European Court of Human Rights.
9. Weber v. Switzerland, 1990, The European Court of Human Rights.
10. Iceland Frozen Foods v. Jones, 1982, United Kingdom Employment Appeal Tribunal.
11. Engel and Others v. The Netherlands, 1976, The European Court of Human Rights.