

დისციპლინური კასუსისმგებლობა საჯარო სამსახურში

კანონმდებლობა,
ადმინისტრაციული და
სასამართლო პრაქტიკა

2015 წლის ანგარიში

მომზადებულია
ნინო ცუხიშვილის მიერ

ანგარიში მომზადდა საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის მიერ SIGRID RAUSING TRUST ფინანსური მხარდაჭერით.

გამოცემაზე პასუხისმგებელია საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და მისი შინაარსი არ გამოხატავს დონორის ოფიციალურ პოზიციას.



SIGRID RAUSING TRUST

ავტორი: ნინო ცუხიშვილი

რედაქტორი: ხათუნა ყვირალაშვილი

ტექ. რედაქტორი: ირაკლი სვანიძე

**გამოცემაზე პასუხისმგებელი: თამარ გვარამაძე
სულხან სალაძე**

აიწყო დო დოკობადონდო
სოქოროველოს ახოლგოზრდო იუროსტოო ასოციოციოში.
ჯ. კახიძის ქ. 15 თბილისი 0102 საქოროველო
(+995 32) 295 23 53, 293 61 01
ვებ-გვერდი: www.gyla.ge
ელ-ფოსტო: gyla@gyla.ge

აკრძოლულიო აქ მოყვანილი მოსოლებიო გოდობეჭდვო, გომრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით,
ასოციაციის ნერილობითი ნებოროვის გორომე

ს ა რ ზ ე ვ ი

შესავალი	4
კვლევის მიზანი	4
კვლევის ძირითადი მიგნებები	5
1. დისციპლინური პასუხისმგებლობის სამართლებრივი რეგულირება	8
1.1. დისციპლინური გადაცდომის სახე	8
1.2. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები და გამოყენების წესი	11
1.3. დისციპლინური წარმოების პროცესი	14
2. დისციპლინური პასუხისმგებლობის გამოყენების ადმინისტრაციული პრაქტიკა	18
3. საერთო სასამართლოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების ანალიზი	27
რეკომენდაციები	33

შესავალი

დისციპლინური პასუხისმგებლობა არის საჯარო სამსახურში არსებული ზედამხედველობის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს საჯარო მოხელის მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის შეუსრულებლობის ან არაჯეროვნად შესრულების პრევენციას, ასევე, საჯარო მოხელისათვის შესაბამისი ზემოქმედების ღონისძიების დაკისრებას დისციპლინური გადაცდომის დადასტურების შემთხვევაში. დისციპლინური პასუხისმგებლობა მიმართულია საჯარო მოხელის სამსახურებრივი საქმიანობის გაუმჯობესებისა და საჯარო სამსახურის ეფექტური ფუნქციონირებისკენ.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის სამართლიანი, ობიექტური და ეფექტური მექანიზმის შექმნისთვის აუცილებელია დისციპლინურ საკითხებთან დაკავშირებით ნათელი და განჭვრეტადი საკანონმდებლო ნორმების არსებობა; საჯარო დაწესებულების მიერ დისციპლინური საქმის წარმოების პროცესის გამჭვირვალე და თანასწორ პირობებში წარმართვა და ეფექტური სასამართლო კონტროლის განხორციელება საჯარო დაწესებულების მიერ დისციპლინურ საკითხებთან დაკავშირებით მიღებულ გადაწყვეტილებებზე, განსაკუთრებით, საჯარო დაწესებულების ფართო დისკრეციული უფლებამოსილების არსებობის შემთხვევაში.

დისციპლინური პასუხისმგებლობა აისახება საჯარო მოხელის სტატუსსა და სამსახურებრივ მდგომარეობაზე და ის შეიძლება გახდეს საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველი. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ დისციპლინურ წარმოებასთან დაკავშირებული კანონმდებლობა, ადმინისტრაციული და სასამართლო პრაქტიკა დაეფუძნოს კანონიერების, სამართლიანობისა და პროპორციულობის პრინციპებს, რათა უზრუნველყოს გონივრული ბალანსის მიღწევა საჯარო დაწესებულების ინტერესებსა და საჯარო მოხელის უფლებების დაცვას შორის.

კვლევის მიზანი

კვლევის მიზანია საჯარო მოხელის დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებით საქართველოს კანონმდებლობის, ადმინისტრაციული და სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი. კვლევა ასევე შეისწავლის ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში არსებულ სამართლებრივ რეგულირებას საჯარო მოხელის დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებით და წარმოადგენს საქართველოს კანონმდებლობის ანალიზს ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში არსებული საუკეთესო პრაქტიკის გათვალისწინებით.

საჯარო სამსახურში დისციპლინური პასუხისმგებლობის ანალიზი მოიცავს შემდეგ საკითხებს: **დისციპლინური გადაცდომის სახე, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები და მათი განსაზღვრის წესი, დისციპლინური წარმოება და დისციპლინური წარმოების შედეგების ასახვა საჯარო მოხელის საქმიანობაზე, ასევე, გადაწყვეტილების გასაჩივრება და გასაჩივრების შედეგები.**

საჯარო მოხელის დისციპლინურ წარმოებასთან დაკავშირებით საქართველოსა და ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების კანონმდებლობისა და პრაქტიკის შესწავლის საფუძველზე, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია წარმოადგენს რეკომენდაციებს საჯარო მოხელის დისციპლინური პასუხისმგებლობის მექანიზმის გაუმჯობესების მიზნით.

კვლევის მეთოდოლოგია

წინამდებარე კვლევაზე მუშაობის დროს გამოყენებული იყო შემდეგი მეთოდოლოგია:

ა) კანონმდებლობის ანალიზი:

- შეფასდა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალი კანონით (ძალაში შედის 2017 წლის 1 იანვრიდან) წარმოდგენილი საჯარო მოხელის დისციპლინური პასუხისმგებლობის რეგულირება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს მოქმედ კანონთან მიმართებით;
- შესწავლილი იყო ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში საჯარო მოხელის დისციპლინური პასუხისმგებლობის მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტები (კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, კანონი დისციპლინური წარმოების შესახებ) და შეფასდა საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისობა ევროპულ სტანდარტებთან;
- შესწავლილი იყო OECD (SIGMA) მიერ მომზადებული კვლევები/ანგარიშები ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში არსებული საჯარო მოხელის დისციპლინური პასუხისმგებლობის წესის თაობაზე.

ბ) ადმინისტრაციული პრაქტიკა:

- დამუშავდა საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს სამინისტროებიდან (2015 წლის იანვრიდან 2015 წლის დეკემბრის მდგომარეობით) მიღებული სტატისტიკური ინფორმაცია **საჯარო დაწესებულებაში დისციპლინური საქმის წარმოების თაობაზე. კერძოდ:**

- რამდენი დისციპლინური წარმოება განხორციელდა 2015 წლის განმავლობაში?
- რამდენი დისციპლინური წარმოება განხორციელდა მმართველ პოზიციაზე მყოფი საჯარო მოხელის მიმართ 2015 წლის განმავლობაში? დაქვემდებარებულ პოზიციაზე მყოფი საჯარო მოხელის მიმართ 2015 წლის განმავლობაში?

- რა ქმედებები წარმოადგენდა საჯარო მოხელის მიმართ დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველს 2015 წლის განმავლობაში? გთხოვთ, მიგვითითოთ, ქმედების სახე და მისი დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველად გამოყენების რაოდენობა.
- რამდენ შემთხვევაში წარადგინა საჯარო მოხელემ თავისი პოზიცია და მტკიცებულებები დისციპლინური წარმოების პროცესში? რამდენ შემთხვევაში ჩატარდა ზეპირი მოსმენა საჯარო მოხელის მიმართ დისციპლინური წარმოების პროცესში? რამდენ შემთხვევაში იყო გადაწყვეტილება მიღებული ზეპირი მოსმენის გარეშე?
- რამდენ საჯარო მოხელეს დაეკისრა დისციპლინური პასუხისმგებლობა და რამდენი საჯარო მოხელის მიმართ დასრულდა დისციპლინური წარმოება დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის დაკისრების გარეშე?
- რომელი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები იყო გამოყენებული საჯარო მოხელის მიმართ? გთხოვთ, მიგვითითოთ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის სახე და მათი გამოყენების რაოდენობა.
- რომელი დისციპლინური გადაცდომის მიმართ რომელი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა იყო გამოყენებული? გთხოვთ, მიუთითოთ დისციპლინური გადაცდომის სახე და მის მიმართ გამოყენებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა.
- რამდენ შემთხვევაში იყო დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდოდ ჩამდენი საჯარო მოხელე ჩამოშორებული სამსახურებრივ საქმიანობას დისციპლინური წარმოების პროცესში?
- რამდენ შემთხვევაში მოეხსნა ვადაზე ადრე დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენ პირს დისციპლინური პასუხისმგებლობა?
- რამდენი გადაწყვეტილება გასაჩივრდა სასამართლო წესით დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის დაკისრების თაობაზე? რამდენი საჩივარი დაკმაყოფილდა სასამართლოს მიერ?

- დამუშავდა საქართველოს პარლამენტსა და საქართველოს სამინისტროებიდან (2015 წლის იანვრიდან 2015 წლის დეკემბრის მდგომარეობით) გამოთხოვნილი საჯარო ინფორმაცია საჯარო დაწესებულებიდან **გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთა რაოდენობისა და გათავისუფლების საფუძველების თაობაზე. კერძოდ:**

- რამდენი საჯარო მოხელე გათავისუფლდა 2015 წლის განმავლობაში?
- რა წარმოადგენდა საჯარო მოხელეთა გათავისუფლების საფუძველს? გთხოვთ, მიუთითოთ თითოეულ საფუძველთან მიმართებით გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთა რაოდენობა.

გ) სასამართლო პრაქტიკა:

- გაანალიზდა თბილისის საქალაქო სასამართლოს, თბილისის სააპელაციო სასამართლოსა და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მიერ 2015 წლის იანვრიდან 2015 წლის დეკემბრის ჩათვლით მიღებული გადაწყვეტილებები დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძველით საჯარო მოხელის გათავისუფლებასთან დაკავშირებით.

კვლევის ძირითადი მიგნებები

საჯარო მოხელის დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებით, საქართველოს კანონმდებლობის, ადმინისტრაციული და სასამართლო პრაქტიკის კვლევის საფუძველზე, შესაძლებელია შემდეგი ძირითადი მიგნებების გამოყოფა:

ა) საკანონმდებლო ანალიზი

- „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალი კანონით, დისციპლინური გადაცდომის განმარტება ზოგადი და ბუნდოვანია, ასევე, მსუბუქი და მძიმე დისციპლინური გადაცდომის კატეგორიები არ მოიცავს საჯარო მოხელის შესაძლო ქმედებების ჩამონათვალს საქართველოს კანონმდებლობით, ეთიკის კოდექსითა და შიდა განაწესით დადგენილი მოვალეობების გათვალისწინებით, რაც ადმინისტრაციულ ორგანოს ანიჭებს ფართო დისკრეციულ უფლებამოსილებას, საჯარო მოხელის ქმედება მიაკუთვნოს დისციპლინური გადაცდომის ერთ-ერთ სახეს.
- საჯარო მოხელეს დისციპლინური პასუხისმგებლობა შესაძლებელია დაეკისროს არასამსახურებრივი საქმიანობის დროს განხორციელებული ქმედებების გამო, თუ აღნიშნული არ შეესაბამება ზოგადზნეობრივ ნორმებს, ან ახდენს საჯარო დაწესებულების დისკრედიტაციას. ნებისმიერი საჯარო მოხელისათვის არასამსახურებრივი საქმიანობის დროს განხორციელებული ქმედებების გამო დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრება მნიშვნელოვნად აფართოებს დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების არეალს და საჯარო დაწესებულებას ანიჭებს ფართო ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას; კანონმდებლობით არ არის განსაზღვრული საჯარო მოხელეთა კატეგორია, რომელზეც, მათი საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარე, აღნიშნული დათქმა უნდა გავრცელდეს.
- „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით არ არის განსაზღვრული საჯარო

დაწესებულებისათვის ქონებრივი ზიანის მიყენების პირობები და გარემოებები, ასევე, ქონებრივი ზიანის მინიმალური ოდენობა.

- „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალი კანონით, გაუქმდა საჯარო მოხელის სტატუსზე ზემოქმედების მომხდენი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები და, მოქმედ კანონთან შედარებით, მნიშვნელოვნად გაიზარდა ფინანსური ხასიათის სანქციები (მოქმედი კანონი ითვალისწინებს ხელფასის დაკავებას არაუმეტეს 10 სამუშაო დღისა, ხოლო ახალი კანონით, დაკავებული თანხის ოდენობა შეიძლება იყოს თანამდებობრივი სარგოს 10-დან 50 პროცენტამდე, მისი გამოყენების შესაძლო ხანგრძლივობა კი - 1-დან 6 თვემდე).
- „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალი კანონი ადგენს დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებისას გასათვალისწინებელი გარემოებების ჩამონათვალს, თუმცა, არ განსაზღვრავს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შერჩევას მსუბუქი და მძიმე დისციპლინური გადაცდომის შემთხვევებში გამოსაყენებელ შესაძლო ზემოქმედების ღონისძიებებს.
- „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალი კანონი განსაზღვრავს დისციპლინური წარმოების წესს და საჯარო მოხელის უფლებებს დისციპლინური წარმოების პროცესში.
- „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალი კანონი დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძვლად არ მიიჩნევს: ა) საჯარო მოხელის უშუალო ხელმძღვანელის ან საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის დასაბუთებულ წერილობით მოთხოვნას და ბ) მოქალაქის მიერ წარდგენილ საჩივარს.
- „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალი კანონი დისციპლინური წარმოებისას ზეპირი მოსმენის ჩატარების ვალდებულებას უკავშირებს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შესაძლო დაკისრებას (სამსახურიდან გათავისუფლებას) და არა - დისციპლინური გადაცდომის ხასიათს (მძიმე დისციპლინური გადაცდომა).
- „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალი კანონით, დისციპლინური წარმოებისას ახსნა-განმარტებისა და მტკიცებულებების წარდგენის ვადა განისაზღვრება მინიმალური და არა - მაქსიმალური ზღვრის დადგენით.
- „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალი კანონი ითვალისწინებს საჯარო მოხელის სამსახურიდან ჩამოშორებას დისციპლინური წარმოების პროცესში, თუმცა, არ განსაზღვრავს სამსახურიდან ჩამოშორების საფუძველსა და ჩამოშორების შესაძლო ხანგრძლივობას, ასევე - სამსახურიდან ჩამოშორების განმავლობაში თანამდებობრივი ანაზღაურებისა და სოციალური გარანტიების მიღების წესს.

ბ) ადმინისტრაციული პრაქტიკა

- 2015 წლის განმავლობაში საქართველოს პარლამენტსა და საქართველოს სამინისტროებში ჩატარდა სულ 104 დისციპლინური წარმოება.
- 2015 წლის განმავლობაში, საქართველოს პარლამენტში ჩატარდა სულ 4 დისციპლინური წარმოება; საქართველოს სამინისტროებში, არსებული მონაცემებით, არცერთი დისციპლინური წარმოება არ ჩატარებულა ეკონომიკური და მდგრადი განვითარების, ენერგეტიკისა და სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტროში; ხოლო ყველაზე მეტი დისციპლინური წარმოება ჩატარდა განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროში (25), ოკუპირებული ტერიტორიიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროსა (18) და ფინანსთა სამინისტროში (16).
- 2015 წლის განმავლობაში, საქართველოს პარლამენტსა და სამინისტროებში დისციპლინური წარმოება დაქვემდებარებულ პოზიციაზე მყოფი საჯარო მოხელის მიმართ დაიწყო 52 შემთხვევაში, მმართველ პოზიციაზე მყოფი საჯარო მოხელის მიმართ - 39 შემთხვევაში, ხოლო მთლიანად დეპარტამენტის მიმართ - 13 შემთხვევაში.
- 2015 წლის განმავლობაში, დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძვლები იყო: ა) სამსახურებრივი მოვალეობის ბრალეული შეუსრულებლობა ან არაჯეროვნად შესრულება - 63 შემთხვევაში; ბ) დაწესებულებისთვის ქონებრივი ზიანის მიყენება ან ასეთი ზიანის წარმოშობის საშიშროების ბრალეული შექმნა - 5 შემთხვევაში; გ) ზოგადხეობრივი ნორმების წინააღმდეგ ან მოხელისა და დაწესებულების დისკრედიტაციისაკენ მიმართული უღირსი საქციელი - 14 შემთხვევაში.
- 2015 წლის განმავლობაში, საქართველოს პარლამენტსა და სამინისტროებში ჩატარებული 104 დისციპლინური წარმოებიდან: საჯარო მოხელის მიერ დისციპლინური გადაცდომის ჩადენა არ დადასტურდა - 36 შემთხვევაში, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა დაეკისრა - 65, ხოლო საქმის მასალები გადაიგზავნა სამართალდამცავ ორგანოებში - 3 შემთხვევაში.
- 2015 წლის განმავლობაში, საჯარო მოხელის მიერ დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის დადასტურებისას, დისციპლინური პასუხისმგებლობის შემდეგი ზომები იყო გამოყენებული: შენიშვნა - 31, გაფრთხილება - 23, ხელფასის დაკავება არაუმეტეს 10 დღისა - 4, ხოლო სამსახურიდან გათავისუფლება - 7.
- 2015 წლის განმავლობაში, საჯარო მოხელის მიერ კონკრეტულ დისციპლინურ გადაცდომასთან მიმართებით დისციპლინური პასუხისმგებლობის შემდეგი ზომები იყო გამოყენებული:

- ა) სამსახურებრივ მოვალეობათა ბრალეული შეუსრულებლობა ან არაჯეროვნად შესრულება - შენიშვნა (8); გაფრთხილება (5); ხელფასის დაკავება არაუმეტეს 10 დღისა (2) და სამსახურიდან გათავისუფლება (6).
 - ბ) დაწესებულებისთვის ქონებრივი ზიანის მიყენება, ან ასეთი ზიანის წარმოშობის საშიშროების ბრალეული შექმნა - ხელფასის დაკავება არაუმეტეს 10 დღისა (2).
 - გ) ზოგადხეობრივი ნორმების წინააღმდეგ ან მოხელისა და დაწესებულების დისკრედიტაციისკენ მიმართული უღირსი საქციელი - შენიშვნა (1), ხელფასის დაკავება არაუმეტეს 10 დღისა (1) და სამსახურიდან გათავისუფლება (2).
- 2015 წლის განმავლობაში, საჯარო მოხელის დისციპლინური გადაცდომის საფუძველით გათავისუფლების მაჩვენებელი (11) საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლების საერთო მაჩვენებელთან მიმართებით (7117) საკმაოდ მცირეა და მთლიანი რაოდენობის 0.15%-ს შეადგენს;
 - 2015 წლის განმავლობაში, საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების მაჩვენებელი დაკავებული თანამდებობისათვის შეუსაბამობის საფუძველით (501) 45-ჯერ აღემატება დისციპლინური გადაცდომის საფუძველით სამსახურიდან გათავისუფლებულთა რაოდენობას (11);
 - 2015 წლის განმავლობაში, პირადი განცხადების საფუძველზე გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთა მაჩვენებელი (1775) 160-ჯერ აღემატება დისციპლინური გადაცდომის საფუძველით სამსახურიდან გათავისუფლებულთა რაოდენობას (11);
 - 2015 წლის განმავლობაში, 104 დისციპლინური წარმოებიდან, საჯარო მოხელეებმა თავიანთი ახსნა-განმარტება წერილობით წარადგინეს 58 შემთხვევაში, ხოლო ზეპირი მოსმენა გაიმართა 46 შემთხვევაში;
 - 2015 წლის განმავლობაში, საჯარო მოხელე, დისციპლინური წარმოების პროცესის მიმდინარეობისას, სამსახურებრივ მოვალეობას ჩამოაშორეს 3 შემთხვევაში; ხოლო საჯარო მოხელეს ვადაზე ადრე მოეხსნა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა 22 შემთხვევაში, სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების გაუმჯობესებისა და საუკეთესო ქცევის საფუძველით;
 - 2015 წლის განმავლობაში, საქართველოს პარლამენტისა და სამინისტროების მიერ დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების თაობაზე მიღებული 7 გადაწყვეტილება გასაჩივრდა სასამართლო წესით და აღნიშნულ საქმეებზე მიმდინარეობს საქმის წარმოება.

გ) სასამართლო პრაქტიკა

- საქართველოს უზენაესი სასამართლო და თბილისის სააპელაციო სასამართლო არ აწარმოებს საჯარო მოხელის დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილებების სტატისტიკასა და სისტემატიზაციას;
- კვლევის მიზნებისთვის, გაანალიზდა საქართველოს საერთო სასამართლოების მიერ 2015 წლის განმავლობაში მიღებული 13 გადაწყვეტილება. თბილისის საქალაქო სასამართლომ მოგვაწოდა - 8, ქუთაისის სააპელაციო სასამართლომ - 1, ხოლო საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ელექტრონულ საძიებო პროგრამაში მოვიძიეთ - 4 გადაწყვეტილება;
- 2015 წლის განმავლობაში, საქართველოს სხვა საქალაქო და რაიონულ სასამართლოებში საჯარო მოხელის დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებით სარჩელები განხილვაში არ ჰქონიათ;
- 2015 წლის განმავლობაში, საქართველოს საერთო სასამართლოში საჯარო მოხელის დისციპლინურ გადაცდომასთან დაკავშირებული საქმეები შეტანილია შემდეგი ადმინისტრაციული ორგანოების წინააღმდეგ: ა) საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო - 1; ბ) საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო - 2; გ) საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო - 5; დ) საქართველოს მთავარი პროკურატურა - 1; ე) სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახური - 1; ვ) ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერია - 1; ზ) ხონის მუნიციპალიტეტის გამგეობა - 1; თ) საგარეჯოს მუნიციპალიტეტის გამგეობა - 1;
- 2015 წლის განმავლობაში, საქართველოს საერთო სასამართლოებმა საჯარო მოხელის მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის შეუსრულებლობის ან არაჯეროვნად შესრულების საფუძველით განიხილა 3, ხოლო ზოგადხეობრივი ნორმების წინააღმდეგ ან მოხელისა და დაწესებულების დისკრედიტაციისკენ მიმართული უღირსი საქციელის ჩადების საფუძველით - 5 დისციპლინური საქმე;
- 2015 წლის განმავლობაში, საქართველოს საერთო სასამართლოებმა საჯარო მოხელის დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებული საქმეებიდან, ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება ძალაში დატოვა 10 შემთხვევაში, ხოლო დაუსაბუთებლად მიიჩნია და გააუქმა 3 შემთხვევაში;
- სასამართლო გადაწყვეტილებების ანალიზის თანახმად, საჯარო მოხელის დისციპლინური პასუხისმგებლობის საქმეების განხილვისას, სასამართლო განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევს საჯარო დაწესებულებების მიერ დისციპლინური გადაცდომის არსის განსაზღვრას, დისკრედიტული უფლებამოსილებების გამოყენების ფარგლებსა და დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიების პროპორციულობის შეფასებას;

- სასამართლო გადაწყვეტილებებში აღნიშნულია, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერების ერთადერთ საფუძვლად არ უნდა მიუთითოს დისკრეციული უფლებამოსილება, რადგან სასამართლო მსჯელობს ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან არა მხოლოდ დისკრეციული უფლებამოსილების, არამედ მისი გამოყენების კანონიერების თაობაზე;
- სასამართლო გადაწყვეტილებებში მითითებულია, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიება უნდა გამოიყენოს მართლზომიერად და პროპორციულობის პრინციპის დაცვით, რაც გულისხმობს საჯარო მოხელის მიმართ გამოყენებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შესაბამისობას მის მიერ ჩადენილი დისციპლინური გადაცდომის სიმძიმესთან;
- სასამართლო გადაწყვეტილებებში აღნიშნულია, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიების შერჩევას უნდა გაითვალისწინოს შემდეგი გარემოებები: ა) საჯარო მოხელის მიერ ვალდებულების დარღვევის მიზეზი; ბ) დამდგარი შედეგის სიმძიმე და გ) დამდგარი შედეგის თავიდან აცილების შესაძლებლობა; ასევე, ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა დაასაბუთოს კონკრეტული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენება და მიუთითოს, ნაკლებად შემზღვეველი ღონისძიების გამოყენება რატომ ვერ უზრუნველყოფდა მიზნის მიღწევას;
- სასამართლო გადაწყვეტილებებში აღნიშნულია, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება შეუძლია გამოიყენოს, როგორც დისციპლინური პასუხისმგებლობის უკიდურესი ღონისძიება და მისი გამოყენება უნდა იყოს დარღვევის სიმძიმის პროპორციული;
- სასამართლო გადაწყვეტილებებში მითითებულია, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ჩატარებული დისციპლინური წარმოება არ უნდა ატარებდეს ფორმალურ ხასიათს. უფლებამოსილმა პირმა სათანადოდ უნდა შეისწავლოს საჯარო მოხელის მიერ წარმოდგენილი ახსნა-განმარტება და მტკიცებულებები და მიიღოს დასაბუთებული გადაწყვეტილება.

1. დისციპლინური პასუხისმგებლობის სამართლებრივი რეგულირება

საქართველოში საჯარო მოხელის დისციპლინურ პასუხისმგებლობას არეგულირებს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს მოქმედი კანონი, რომელიც განსაზღვრავს დისციპლინური გადაცდომის სახესა და პასუხისმგებლობის ზომებს, დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებაზე უფლებამოსილ პირსა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოხსნის წესს. მოქმედი კანონმდებლობა არ არეგულირებს დისციპლინური წარმოების წესსა და საჯარო მოხელის უფლებებს დისციპლინური წარმოების პროცესში.

საჯარო სამსახურის მიმდინარე რეფორმის ფარგლებში, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალი კანონით (ძალაში შედის 2017 წლის 1 იანვრიდან), საჯარო მოხელის დისციპლინური პასუხისმგებლობის რეგულირება განისაზღვრა ცალკე თავით და დისციპლინური წარმოების წესი დეტალურად მოწესრიგდა. ახალი კანონით, დისციპლინური პასუხისმგებლობის სამართლებრივი რეგულირება გარკვეულწილად გაუმჯობესდა, თუმცა, არსებობს მთელი რიგი პრობლემური საკითხები, რომლებიც ნათელ და დეტალურ მოწესრიგებას საჭიროებს.

კვლევა წარმოადგენს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს მოქმედი და ახალი კანონის შედარებით-სამართლებრივ ანალიზს, განიხილავს ახალი კანონმდებლობით წარმოდგენილი ცვლილებების უპირატესობებსა და ნაკლოვანებებს, ასევე, აანალიზებს საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისობას ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში არსებულ დისციპლინური პასუხისმგებლობის სტანდარტებთან. კვლევა განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევს ევროკავშირის იმ წევრ სახელმწიფოებს, რომელთაც, საქართველოს მსგავსად, აქვთ პოსტ-საბჭოთა საჯარო მმართველობის მემკვიდრეობა (ლიტვა, ლატვია, ესტონეთი, ჩეხეთი, პოლონეთი, სლოვაკეთი).

1.1. დისციპლინური გადაცდომის სახე

დისციპლინური გადაცდომის ნათელი და დეტალური მოწესრიგება მნიშვნელოვანია საჯარო მოხელის მიერ დისციპლინური გადაცდომის წინასწარ განჭვრეტისა და საჯარო დაწესებულების მიერ შესაძლო დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიების განსაზღვრისთვის. დისციპლინური გადაცდომის ზოგადი და ბუნდოვანი დეფინიცია საჯარო დაწესებულებას აძლევს ფართო ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას. საჯარო მოხელეს არ აქვს შესაძლებლობა, განსაზღვროს, კონკრეტული ქმედება შეიძლება მოექცეს თუ არა რეგულირებით დადგენილ სფეროში.

დისციპლინური გადაცდომის შინაარსის დეტალური მოწესრიგების მიზნით, მნიშვნელოვანია შესაძლო დარღვევების მსუბუქ და მძიმე კატეგორიებში დაჯგუფება. მსუბუქ და მძიმე დისციპლინურ გადაცდომად კლასიფიკაცია შესაძლებელია დაეფუძნოს კანონმდებლობითა და ეთიკის კოდექსით საჯარო მოხელისათვის დადგენილი მოვალეობების ჩამონათვალს. დისციპლინური გადაცდომის მსგავსი მოწესრიგება საჯარო მოხელეს აძლევს დეტალურ ინფორმაციას ქმედების ხასიათისა და სიმძიმის თაობაზე.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს მოქმედი კანონით, დისციპლინურ გადაცდომას წარმოადგენს: ა) სამსახურებრივ მოვალეობათა ბრალეული შეუსრულებლობა ან არაჯეროვნად შესრულება; ბ) დაწესებულებისთვის ქონებრივი ზიანის მიყენება ან ასეთი ზიანის წარმოშობის საშიშროების ბრალეული შექმნა; გ) ზოგადზნეობრივი ნორმების წინააღმდეგ ან მოხელისა და დაწესებულების დისკრედიტაციისკენ მიმართული უღირსი საქციელი

(ბრალეული ქმედება), განურჩევლად იმისა, სამსახურშია ჩადენილი თუ მის გარეთ.¹

დისციპლინური გადაცდომის არსებული რეგულირება ზოგადია და ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს ფართო დისკრეციული უფლებამოსილება. დისციპლინური გადაცდომის თითოეული სახე შეიცავს შეფასებითი ხასიათის განსაზღვრებებს და არ ადგენს, თუ რა სტანდარტის საფუძველზე უნდა მიეკუთვნოს კონკრეტული ქმედება ამა თუ იმ კატეგორიას. კანონმდებლობით არ არის განსაზღვრული, საჯარო მოხელის რომელი ქმედებები შეიძლება შეფასდეს სამსახურებრივი მოვალეობის შეუსრულებლობად ან არაჯეროვნად შესრულებად; არ არის დადგენილი საჯარო დაწესებულებისათვის ქონებრივი ზიანის მიყენების პირობები და გარემოებები, ასევე, ქონებრივი ზიანის მინიმალური ოდენობა.

გარდა ამისა, პრობლემურია საჯარო მოხელისათვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების შესაძლებლობა ზოგადზნეობრივი ნორმების ან დაწესებულების დისკრედიტაციისაკენ მიმართული უღირსი საქციელის გამო, რადგან მოცემული ნორმები ფართო ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლევა და საჯარო მოხელეს არ შეუძლია წინასწარ განჭვრიტოს კონკრეტული ქმედების შინაარსი და შედეგები. გარდა ამისა, არსებული მოწესრიგების საფუძველზე, საჯარო მოხელის დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხი შესაძლებელია დადგეს სამსახურებრივი საქმიანობის მიღმა განხორციელებულ ქმედებებთან მიმართებით, თუ აღნიშნული ქმედებები არ შეესაბამება ზოგადზნეობრივი ხასიათის ნორმებს და იწვევს საჯარო დაწესებულების დისკრედიტაციას. მიგვაჩნია, რომ არასამსახურებრივი საქმიანობის დროს განხორციელებული ქმედებები არ უნდა გახდეს დისციპლინური პასუხისმგებლობის მსჯელობის საგანი ყველა საჯარო მოხელის შემთხვევაში, რადგან აღნიშნული დათქმა საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებას ანიჭებს საჯარო დაწესებულებას. მნიშვნელოვანია, კანონმდებლობით განისაზღვროს საჯარო მოხელეთა კატეგორიები, მათი საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარე, რომლებზეც მსგავსი მოთხოვნები შეიძლება გავრცელდეს. საჯარო მოხელეთა სპეციფიკური კატეგორიების შერჩევისას, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს საზოგადოებაში აღნიშნული საჯარო დაწესებულების რეპუტაციის მნიშვნელობას საჯარო წესრიგისა და საზოგადოების მხრიდან მაღალი ნდობის საჭიროების შემთხვევაში.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალი კანონით დისციპლინური გადაცდომის განმარტება არსებითად არ შეცვლილა.² შესაბამისად, დისციპლინური გადაცდომის დეფინიციასთან დაკავშირებით, ზემოთ აღნიშნული პრობლემები კვლავ არსებობს. კანონმა გაითვალისწინა დისციპლინური გადაცდომის დაყოფა მსუბუქ და მძიმე კატეგორიებად,³ თუმცა, საჯარო მოხელის ფუნქციებისა და ვალდებულებების დაჯგუფება თითოეული კატეგორიის მიხედვით არ მომხდარა. ახალი კანონი არ განსაზღვრავს, საჯარო მოხელის რომელი ქმედება/ უმოქმედობა შეიძლება იყოს მიჩნეული მსუბუქ დისციპლინურ გადაცდომად, ხოლო მძიმე დისციპლინური გადაცდომის განმარტებისას, ისეთივე პრობლემები იჩენს თავს, როგორც დისციპლინური გადაცდომის ზოგადი დეფინიციისას.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონით, დისციპლინური გადაცდომა შეიძლება ჩაითვალოს მძიმედ, თუ: ა) დისციპლინურმა გადაცდომამ გამოიწვია დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის რეპუტაციის შელახვა, რაც გამორიცხავს ამ პირის მიერ მომავალში სამსახურებრივ მოვალეობათა ჯეროვან შესრულებას; ბ) დისციპლინური გადაცდომის შედეგად ზიანი მიადგა საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას; გ) დისციპლინური გადაცდომის შედეგად მნიშვნელოვანი მატერიალური ზიანი მიადგა საჯარო დაწესებულებას; დ) დისციპლინური გადაცდომის შედეგად ზიანი მიადგა საჯარო დაწესებულებაში მომუშავე სხვა საჯარო მოსამსახურეს, მესამე პირს ან საჯარო ინტერესს; ე) მოხელემ უარი თქვა ამ კანონით გათვალისწინებულ შეფასებაზე; ვ) დისციპლინური პასუხისმგებლობის მქონე პირმა ჩაიდინა ახალი დისციპლინური გადაცდომა.⁴

აღნიშნული ჩამონათვალი შეიცავს დისციპლინური გადაცდომის მხოლოდ ორ კონკრეტულ საფუძველს, როგორცაა: ა) საჯარო მოხელის უარი კანონით გათვალისწინებულ შეფასებაზე და ბ) დისციპლინური პასუხისმგებლობის მქონე პირის მიერ დისციპლინური გადაცდომის განმეორებით ჩადენა. მძიმე დისციპლინური გადაცდომის სხვა საფუძველები ზოგადია და შეიცავს შეფასებითი ხასიათის მითითებებს, როგორცაა „დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის რეპუტაციის შელახვა“, „საჯარო დაწესებულების რეპუტაციის შელახვა“, „მნიშვნელოვანი მატერიალური ზიანი“, „ზიანი მიადგა სხვა საჯარო მოსამსახურეს, მესამე პირს ან საჯარო ინტერესს“, „გამორიცხავს ამ პირის მიერ მომავალში სამსახურებრივ მოვალეობათა ჯეროვან შესრულებას“ და ა.შ.

შესაბამისად, საჯარო დაწესებულების დისკრეციაში რჩება საჯარო მოხელის კონკრეტული ქმედებისათვის მსგავსი ხასიათის შეფასებების მიცემა, რაც საჯარო მოხელის უფლებების დაცვის კუთხით მნიშვნელოვან ხარვეზს წარმოადგენს. საჯარო დაწესებულებას აქვს შესაძლებლობა, საჯარო მოხელეს მარტივად დააკისროს პასუხისმგებლობა მძიმე დისციპლინური გადაცდომისათვის, რაც, თავის მხრივ, სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველია. გარდა ამისა, მძიმე დისციპლინური პასუხისმგებლობის სახეების არსებული ჩამონათვალი იწვევს სხვადასხვა ადმინისტრაციულ ორგანოში განსხვავებული ადმინისტრაციული პრაქტიკის შექმნას, რაც ხელს უშლის საჯარო სამსახურის სისტემაში დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებით ერთიანი მიდგომის ჩამოყალიბებას.

ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების კანონმდებლობის ანალიზის საფუძველზე, დისციპლინური გადაცდომის

¹ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს (მოქმედი) კანონი, მუხლი 78 (1).

² „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს (ახალი) კანონი, მუხლი 85 (1)

³ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს (ახალი) კანონი, მუხლი 85 (2)

⁴ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს (ახალი) კანონი, მუხლი 85 (3).

ზოგადი დეფინიცია გულისხმობს საჯარო მოხელის მიერ კანონმდებლობის, ეთიკის კოდექსისა და შინაგანაწესის მოთხოვნების შესაძლო დარღვევას. **ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების ნაწილი (ლატვია, ხორვატია, რუმინეთი, სლოვენია, სლოვაკეთი) ადგენს მსუბუქი და მძიმე დისციპლინური გადაცდომების დეტალურ ჩამონათვალს საჯარო მოხელის მოვალეობების საფუძველზე**, რაც საჯარო მოხელეს აძლევს შესაძლებლობას, წინასწარ განსაზღვროს კონკრეტული ქმედების ხასიათი და სიმძიმე, ასევე, შესაძლო სამართლებრივი შედეგები.

ხორვატიაში მსუბუქ დისციპლინურ გადაცდომად მიჩნეულია: ა) სამუშაო დროს სამსახურში დაგვიანება ან ადრე წასვლა სათანადო მიზეზის არარსებობის შემთხვევაში, ხელმძღვანელის გაფრთხილების გარეშე; ბ) არასაპატიო მიზეზით სამსახურში გამოუცხადებლობა; გ) სამსახურებრივი დოკუმენტების მოუწესრიგებლობა; დ) საჯარო დაწესებულების შინაგანაწესით დადგენილი მოთხოვნების შეუსრულებლობა.⁵ მძიმე დისციპლინურ გადაცდომას წარმოადგენს: ა) სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებაზე უარის თქმა, თუ არ არსებობს უარის თქმის კანონმდებლობით გათვალისწინებული საფუძველი; ბ) სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება ან უფლებამოსილების გადამეტება; გ) საიდუმლო ან კონფიდენციალური ინფორმაციის გამჟღავნება; დ) არაზუსტი ინფორმაციის ან მონაცემების მიწოდება გადაწყვეტილების მიღებაზე უფლებამოსილი პირისათვის; ე) სამსახურებრივი უფლებამოსილების შესრულებისათვის საჭირო ინფორმაციის არასამსახურებრივი ან პირადი მიზნით გამოყენება; ვ) მოქალაქის ან იურიდიული პირისათვის საჯარო დაწესებულებაში განცხადების, საჩივრის, სარჩელის ან პეტიციის წარდგენაში ხელის შეშლა, ან მათი უფლებების რეალიზაციის სხვაგვარი შეზღუდვა.⁶

რუმინეთში საჯარო მოხელის ქმედება მიჩნეულია მძიმე დისციპლინურ გადაცდომად შემდეგ შემთხვევებში: ა) სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას ამა თუ იმ პოლიტიკური შეხედულების მხარდაჭერა ან პოლიტიკურ აქტივობებში მონაწილეობა; ბ) საჯარო მოხელისათვის შეუთავსებელი საქმიანობის განხორციელება; გ) სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას არაკანონიერი შემოსავლისა და სარგებლის მიღება; დ) სახელმწიფოს ქონების პირადი ან მოგების მიღების მიზნით გამოყენება; ე) მოქალაქის არაკვალიფიციური, არასრულყოფილი და არაეთიკური მომსახურება.⁷

სლოვენიაში მძიმე დისციპლინურ გადაცდომად მიიჩნევა: ა) მიუკერძოებლობისა და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპების დარღვევა; ბ) საიდუმლო ინფორმაციის გამჟღავნება; გ) კანონმდებლობით აკრძალული საჩუქრის მიღება; დ) სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას მოქალაქესა და კოლეგასთან არასათანადოდ მოქცევა; ე) სამუშაო საათების განმავლობაში სამსახურში არაფიზიკურ მდგომარეობაში გამოცხადება.⁸

ამგვარად, ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების კანონმდებლობის ანალიზის საფუძველზე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალ კანონში დისციპლინური გადაცდომის მსუბუქი და მძიმე კატეგორიები, მნიშვნელოვანია, მოიცავდეს კონკრეტული ქმედებების ჩამონათვალს, რომელიც დაეყრდნობა საქართველოს კანონმდებლობისა და ეთიკის კოდექსის საფუძველზე საჯარო მოხელისათვის დადგენილ ვალდებულებებს.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ და „ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონებით დადგენილი საჯარო მოხელის ძირითადი ვალდებულებების ანალიზის საფუძველზე, მსუბუქი და მძიმე დისციპლინური გადაცდომის ჩამონათვალი შესაძლებელია ნათლად და დეტალურად ჩამოყალიბდეს, რაც შესაბამისობაში იქნება ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში არსებულ სტანდარტებთან. მსგავსი ჩამონათვალი შეიძლება არ იყოს ამომწურავი, თუმცა, გაითვალისწინებს საჯარო მოხელისათვის კანონმდებლობით დადგენილ ყველა ძირითად ვალდებულებას და საჯარო მოხელეს მისცემს ნათელ წარმოდგენას დისციპლინური გადაცდომის შინაარსისა და სიმძიმის თაობაზე.

შესაბამისად, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია წარმოადგენს საჯარო მოხელის ვალდებულებების შესაძლო კლასიფიკაციას მსუბუქი და მძიმე დისციპლინური გადაცდომების მიხედვით, რომელიც ეფუძნება საქართველოს კანონმდებლობის ანალიზსა და ევროკავშირის წევრი ქვეყნების გამოცდილებას.

მსუბუქ დისციპლინურ გადაცდომად შესაძლებელია განისაზღვროს:

- ა) სამუშაო დროს სამსახურში დაგვიანება ან ადრე წასვლა სათანადო მიზეზის არარსებობისა და ხელმძღვანელის გაფრთხილების გარეშე;
- ბ) არასაპატიო მიზეზით სამსახურში გამოუცხადებლობა;
- გ) სამსახურებრივი დოკუმენტების (მატერიალური და ელექტრონული) არასათანადო შენახვა და მოწესრიგება;
- დ) პირადი ჰიგიენისა და შინაგანაწესით დადგენილი ჩაცმულობის წესის დაუცველობა;
- ვ) კოლეგის მიმართ არაკორექტული და არათავაზიანი მოპყრობა;
- ზ) სამსახურებრივ საკითხებთან დაკავშირებული კომუნიკაციისას, პირადი ელექტრონული ფოსტისა და სოციალური ქსელის პირადი გვერდის გამოყენება;

⁵ ხორვატიის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 98 (1), ხელმისაწვდომია: http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation_Civil-Servants-Act.pdf;

⁶ ხორვატიის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 99 (1).

⁷ რუმინეთის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 70 (2), ხელმისაწვდომია: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN012616.pdf>;

⁸ სლოვენის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 123 (2), ხელმისაწვდომია: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN012613.pdf>;

თ) საჯარო დაწესებულების შინაგანაწესით დადგენილი სხვა მოთხოვნების შეუსრულებლობა.

მძიმე დისციპლინურ გადაცდომად შესაძლებელია განისაზღვროს:

- ა) სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებაზე უარის თქმა, თუ არ არსებობს უარის თქმის კანონმდებლობით გათვალისწინებული საფუძველი;
- ბ) სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება ან უფლებამოსილების გადამეტება;
- გ) სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას პოლიტიკური პარტიის ინტერესების გატარება ან/და ადმინისტრაციული რესურსის პოლიტიკური პარტიის მიზნებისათვის გამოყენება;
- დ) საჯარო მოხელის სტატუსისათვის შეუთავსებელი საქმიანობის განხორციელება;
- ე) თანამდებობრივი მდგომარეობისა და უფლებამოსილების სხვა პირის კერძო ინტერესების ან პირადი მიზნებისათვის გამოყენება;
- ვ) კანონმდებლობით აკრძალული საქმის, ჯილდოს ან სარგებლის მიღება;
- ზ) ადმინისტრაციული რესურსების ან/და სამსახურებრივი საქმიანობის განხორციელებისათვის მინდობილი ქონების პირადი მიზნებისათვის გამოყენება;
- თ) საჯარო ინფორმაციის გაცემის/გაცემაზე უარის თქმის კანონმდებლობით დადგენილი ვადებისა და წესის დარღვევა;
- ი) საიდუმლო, პერსონალური ან კონფიდენციალური ინფორმაციის გამჟღავნება;
- კ) არაზუსტი ინფორმაციის ან მონაცემების მიწოდება გადაწყვეტილების მიღებაზე უფლებამოსილი პირისათვის;
- ლ) იმ ინფორმაციის/მონაცემების არასამსახურებრივი ან პირადი მიზნით გამოყენება, რომელზეც საჯარო მოხელეს წვდომა აქვს სამსახურებრივი უფლებამოსილებიდან გამომდინარე;
- მ) სამსახურებრივი საქმიანობის განხორციელებისას არათანაწილო მოპყრობა ან/და დისკრიმინაციული ხასიათის საჯარო განცხადების გაკეთება, რომელმაც შეიძლება გავლენა მოახდინოს მისი სამსახურებრივი საქმიანობის განხორციელებაზე;
- ნ) მოქალაქის არაკვალიფიციური, არასრულყოფილი და არაეთიკური მომსახურება;
- პ) სამუშაო საათების განმავლობაში სამსახურში არაფხიზელ მდგომარეობაში გამოცხადება.
- ჟ) დისციპლინური პასუხისმგებლობის მქონე პირის მიერ დისციპლინური გადაცდომის განმეორებით ჩადენა.

ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, საჭიროდ მივიჩნევთ, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალ კანონში შევიდეს ცვლილებები, რომლებიც უზრუნველყოფს დისციპლინური გადაცდომის შინაარსის ნათელ და განჭვრეტად მოწესრიგებას და საჯარო მოხელის ვალდებულებებს დააჯგუფებს მცირე და მძიმე დისციპლინური გადაცდომის კატეგორიების მიხედვით. შემოთავაზებული ცვლილებები დაეხმარება საჯარო მოხელეს, წინასწარ განსაზღვროს დისციპლინური გადაცდომის შინაარსი და სიმძიმე, ასევე, საჯარო დაწესებულებას - დაიწყოს დისციპლინური წარმოება კონკრეტული და კანონმდებლობით ნათლად განსაზღვრული საფუძვლის მიხედვით.

1.2. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები და გამოყენების წესი

დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა არის დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიება, რომელიც გამოიყენება საჯარო მოხელის მიერ დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის შემთხვევაში. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა უნდა იყოს დისციპლინური გადაცდომის პროპორციული და მისი შერჩევას გათვალისწინებული უნდა იყოს დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის გარემოებები. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა და მისი გამოყენების წესი განსაზღვრული უნდა იყოს კანონმდებლობით.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენებას აქვს ორი ძირითადი მიზანი: ა) საჯარო მოხელის სტატუსზე ზემოქმედების მოხდენა; ბ) საჯარო მოხელისათვის ფინანსური სანქციის დაკისრება. საჯარო მოხელის სტატუსზე ზემოქმედების მოხდენა შესაძლებელია განხორციელდეს შემდეგი ღონისძიებებით: შენიშვნა, გაფრთხილება, დაწინაურების შესაძლებლობის შეზღუდვა გარკვეული პერიოდით, წახალისების შესაძლებლობის შეზღუდვა გარკვეული პერიოდით, სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისგან დროებით ჩამოშორება ხელფასის გაცემის შეჩერებით, უფრო დაბალი რანგის თანამდებობაზე გადაყვანა, ასევე, სავალდებულო პენსიაზე გასვლა, საპენსიო უფლების შეზღუდვა ან ჩამორთმევა და სამსახურიდან გათავისუფლება. ფინანსური ხასიათის სანქციები გულისხმობს, კანონით განსაზღვრული პერიოდით, საჯარო მოხელის ანაზღაურების გარკვეული პროცენტული ოდენობის დაკავებას.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ მოქმედი კანონი ადგენს დისციპლინური პასუხისმგებლობის შემდეგ ღონისძიებებს: ა) შენიშვნა; ბ) გაფრთხილება; გ) არაუმეტეს ათი სამუშაო დღის ხელფასის დაკავება; დ) სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისგან ჩამოშორება ხელფასის გაცემის შეჩერებით - არაუმეტეს ათი სამუშაო დღისა; ე)

უფრო დაბალი თანრიგის თანამდებობაზე გადაყვანა - არაუმეტეს ერთი წლისა; ვ) სამსახურიდან გათავისუფლება.⁹

მოქმედი კანონი არ განსაზღვრავს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის დაკისრების წესს და არ ადგენს იმ გარემოებების ჩამონათვალს, რომლებიც უფლებამოსილმა პირმა უნდა გაითვალისწინოს საჯარო მოხელისათვის კანონით დადგენილი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შერჩევას. შესაბამისად, საჯარო დაწესებულებას აქვს ფართო დისკრეცია, შეარჩიოს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ნებისმიერი ზომა კონკრეტული დისციპლინური გადაცდომისათვის.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალმა კანონმა დაადგინა დისციპლინური ზემოქმედების შემდეგი ღონისძიებები: ა) გაფრთხილება, ბ) საყვედური, გ) თანამდებობრივი სარგოს 10%-დან 50%-მდე დაკავება 1-დან 6 თვემდე ვადით; დ) სამსახურიდან გათავისუფლება.¹⁰ დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიებების განახლებული ჩამონათვალი მნიშვნელოვნად აუარესებს არსებულ საკანონმდებლო მოწესრიგებას, რადგან ახალმა კანონმა გააუქმა საჯარო მოხელის სტატუსზე ზემოქმედების მომხდენი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ღონისძიებები (როგორცაა: სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისგან ჩამოშორება, უფრო დაბალი თანრიგის თანამდებობაზე გადაყვანა) და გაზარდა ფინანსური ხასიათის სანქციები. მოქმედი კანონისგან განსხვავებით, რომელიც, ფინანსური ხასიათის ღონისძიების სახით, ითვალისწინებს ხელფასის დაკავებას არაუმეტეს 10 სამუშაო დღისა, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალმა კანონმა მნიშვნელოვნად გაზარდა ფინანსური სანქციის სახით დაკავებული თანხის შესაძლო ოდენობა (თანამდებობრივი სარგოს 10%-დან 50%-მდე) და მისი გამოყენების შესაძლო ხანგრძლივობა (1-დან 6 თვემდე). მნიშვნელოვანია, რომ ფინანსური ხასიათის ღონისძიება შესაძლებელია საკმაოდ ხშირად იყოს გამოყენებული, რადგან არსებული მოწესრიგებით წარმოადგენს საშუალო სიმძიმის ზემოქმედების ღონისძიებას შინაგან/გაფრთხილებას (მეტისმეტად მსუბუქი) და სამსახურიდან გათავისუფლებასთან (მეტისმეტად მძიმე) შედარებით. ამგვარად, ახალი კანონით, საჯარო დაწესებულებას აქვს ფართო დისკრეციული უფლებამოსილება ფინანსური ხასიათის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შერჩევასა და მისი გამოყენების ხანგრძლივობასთან დაკავშირებით.

ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების კანონმდებლობების ანალიზის საფუძველზე, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების განსაზღვრისას, უპირატესობა ენიჭება საჯარო მოხელის სტატუსზე ზემოქმედების მომხდენ ღონისძიებებს და ფინანსური ხასიათის სანქციების მინიმალური ოდენობითა და დროის მოკლე პერიოდით გამოყენებას. ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები აქტიურად მიმართავენ საჯარო მოხელის სტატუსზე ზეგავლენის მომხდენ დისციპლინურ ღონისძიებებს, როგორცაა: დაწინაურების ან წახალისების გარკვეული პერიოდით შეზღუდვა, დაბალი რანგის თანამდებობაზე ან დაბალ სახელფასო რანგში გადაყვანა, სამსახურიდან დროებით ჩამოშორება ხელფასის დაკავებით და ა.შ. საჯარო მოხელის მიმართ ფინანსური ხასიათის ღონისძიებების გამოყენება მკაცრად არის შეზღუდული ოდენობისა და ხანგრძლივობის თვალსაზრისით. კვლევაში განხილული ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების კანონმდებლობის მიხედვით, ფინანსური სანქციის ოდენობა, როგორც წესი, არ აღემატება თანამდებობრივი სარგოს 20%-ს და გამოიყენება, როგორც ერთჯერადად, ასევე, მაქსიმუმ 3 თვის ვადით.

ხორვატიაში დისციპლინური პასუხისმგებლობის შემდეგი ზომები გამოიყენება: ა) ზეპირი გაფრთხილება; ბ) წერილობითი გაფრთხილება; გ) დაწინაურების შესაძლებლობის შეზღუდვა 2-დან 4 წლამდე; დ) წახალისების შესაძლებლობის შეზღუდვა 2-დან 4 წლამდე; ე) თანამდებობის სარგოს 10%-დან 20%-მდე დაკავება დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის თვის განმავლობაში; ვ) სამსახურიდან გათავისუფლება.¹¹ გარდა ამისა, კანონმდებლობა დამატებით ადგენს, რომ საჯარო მოხელის მიერ რამდენიმე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის შემთხვევაში, მის მიმართ ერთი თვის განმავლობაში გამოიყენებული ფინანსური სანქციების ჯამური ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს თანამდებობრივი სარგოს 30%-ს.¹²

პოლონეთის კანონმდებლობით განსაზღვრულია დისციპლინური ზემოქმედების შემდეგი ღონისძიებები: ა) გაფრთხილება; ბ) დაწინაურების შესაძლებლობის შეზღუდვა არაუმეტეს 2 წლისა; გ) წახალისების შესაძლებლობის შეზღუდვა არაუმეტეს 2 წლისა; დ) უფრო დაბალი რანგის მინიჭება; ე) სამსახურიდან გათავისუფლება.¹³

ესტონეთში საჯარო მოხელეს, შესაძლებელია, დაეკისროს დისციპლინური პასუხისმგებლობის შემდეგი ზომები: ა) გაფრთხილება; ბ) თანამდებობიდან ჩამოშორება ხელფასის დაკავებით არაუმეტეს 10 დღისა; გ) დაბალ სახელფასო რანგში გადაყვანა არაუმეტეს 1 წლისა; დ) სამსახურიდან გათავისუფლება.¹⁴

რუმინეთში დისციპლინური პასუხისმგებლობის შემდეგი ზომები არსებობს: ა) გაფრთხილება; ბ) თანამდებობრივი სარგოს 5%-დან 10%-მდე დაკავება 1-დან 3 თვემდე ვადით; გ) დაწინაურების შესაძლებლობის შეზღუდვა არაუმეტეს 3 წლისა; დ) დაბალი რანგის თანამდებობაზე გადაყვანა 6-დან 12 თვემდე პერიოდით; ე) სამსახურიდან გათავისუფლება.¹⁵

⁹ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს (მოქმედი) კანონი, მუხლი 79 (1).

¹⁰ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს (ახალი) კანონი, მუხლი 96 (1).

¹¹ ხორვატიის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 110 (1,2).

¹² ხორვატიის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 110 (5).

¹³ პოლონეთის საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი, 1998 წელი, 18 დეკემბერი, მუხლი 107 (1); ხელმისაწვდომია: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN007218.pdf>;

¹⁴ ესტონეთის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, 1995 წელი, 25 იანვარი, მუხლი 85 (1); ხელმისაწვდომია: <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X0002K9&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=public+service>.

¹⁵ რუმინეთის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 70 (3).

სლოვაკეთში გამოიყენება დისციპლინური პასუხისმგებლობის შემდეგი ღონისძიებები: ა) გაფრთხილება; ბ) თანამდებობრივი სარგოს 15%-მდე დაკავება არაუმეტეს სამი თვისა; გ) სამსახურიდან გათავისუფლება.¹⁶

სლოვენიაში დისციპლინური პასუხისმგებლობის შემდეგი ზომები გამოიყენება: ა) გაფრთხილება; ბ) თანამდებობრივი სარგოს 15%-დან 20%-მდე დაკავება ერთჯერადად; გ) სამსახურიდან გათავისუფლება.¹⁷

ამგვარად, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალი კანონით საჯარო მოხელის სტატუსზე ზემოქმედების მომხდენი დისციპლინური ზომების გამორიცხვა არ არის შესაბამისობაში კარიერული საჯარო სამსახურის სისტემასთან და ეწინააღმდეგება დისციპლინური პასუხისმგებლობის არსს. ამასთან, ახალი კანონით შემოთავაზებული ფინანსური პასუხისმგებლობის ზომები საკმაოდ მძიმე ხასიათისაა, როგორც ოდენობის, ასევე ხანგრძლივობის მიხედვით და არ არის შესაბამისობაში ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში არსებულ სტანდარტებთან. აქედან გამომდინარე, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები საჭიროებს შესაბამის ცვლილებებს.

ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების კანონმდებლობის ანალიზის საფუძველზე, დისციპლინური სახდელის შერჩევას, გათვალისწინებული უნდა იყოს შემდეგი გარემოებები: ა) დისციპლინური გადაცდომის ხასიათი და სიმძიმე; ბ) საჯარო მოხელის მიერ დაკავებული თანამდებობა და პასუხისმგებლობის ხარისხი; გ) დისციპლინური გადაცდომის შედეგად გამოწვეული ზიანი და საჯარო მოხელის მოსამსახურის განზრახვა აღნიშნული ზიანის დადგენასთან დაკავშირებით; დ) საჯარო მოხელის მიერ წარსულში ჩადენილი დისციპლინური გადაცდომის ხასიათი; ე) საჯარო მოხელის მიერ წარსულში განხორციელებული საქმიანობა და ქცევა; ვ) დისციპლინური სახდელის შემაკავებელი ეფექტი და მისი შესაბამისობა ჩადენილ დისციპლინურ გადაცდომასთან.

მნიშვნელოვანია, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალმა კანონმა განსაზღვრა გარემოებები, რომლებიც უფლებამოსილმა პირმა უნდა გაითვალისწინოს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შერჩევისას. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალი კანონი ადგენს, რომ „დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა უნდა იყოს დისციპლინური გადაცდომის თანაზომიერი“ და საჯარო მოხელისათვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის შეფარდებისას გათვალისწინებული უნდა იყოს შემდეგი გარემოებები: ა) დისციპლინური გადაცდომა ჩადენილია განზრახ თუ გაუფრთხილებლობით; ბ) დისციპლინური გადაცდომის ჩადენით გამოწვეული შედეგის სიმძიმე; გ) მოქმედებს თუ არა დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობა; დ) დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის შეფასების შედეგები; ე) სამსახურებრივ მოვალეობათა შეუსრულებლობის მიზეზი; ვ) დისციპლინური გადაცდომის ჩადენით გამოწვეული შედეგის თავიდან აცილების შესაძლებლობა; ზ) დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის მცდელობა, თავიდან აეცილებინა ან შეემცირებინა დისციპლინური გადაცდომით გამოწვეული შედეგი; თ) სხვა გარემოება, რომელიც გავლენას ახდენს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრაზე.“ ამგვარად, ახალმა კანონმა გაითვალისწინა საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილება და თითქმის სრულყოფილად წარმოადგინა გარემოებების ჩამონათვალი, რომლებიც უფლებამოსილმა პირმა უნდა შეაფასოს დისციპლინური სახდელის სახის შერჩევისას. აღნიშნულ ჩამონათვალს შესაძლებელია დაემატოს: ა) საჯარო მოხელის მიერ დაკავებული თანამდებობა და პასუხისმგებლობის ხარისხი; ასევე ბ) დისციპლინური სახდელის სიმკაცრე და შემაკავებელი ეფექტი.

ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების კანონმდებლობა (სლოვაკეთი, სლოვენია, ლიტვა) ითვალისწინებს დამატებით მოწესრიგებას დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შერჩევის პროცესში, რაც გულისხმობს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ღონისძიებების განსაზღვრას მსუბუქი და მძიმე დისციპლინური გადაცდომის მიხედვით. მსგავსი რეგულირება უზრუნველყოფს დისციპლინური სახდელის შერჩევის გამჭვირვალობას და ამცირებს უფლებამოსილი პირის დისკრეციას დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიების შერჩევისას.

სლოვაკეთში მცირე დისციპლინური გადაცდომისას შეიძლება გამოყენებული იყოს: ა) გაფრთხილება ან ბ) თანამდებობრივი სარგოს 15%-ის ოდენობით დაკავება არაუმეტეს სამი თვისა, ხოლო მძიმე დისციპლინური გადაცდომის დადასტურების შემთხვევაში, შესაძლებელია, გამოყენებული იყოს: ა) თანამდებობრივი სარგოს 30%-ის ოდენობით დაკავება არაუმეტეს სამი თვისა; ბ) სამსახურიდან გათავისუფლება.¹⁸

სლოვენიაში მცირე დისციპლინური გადაცდომისას შესაძლებელია გამოყენებული იყოს: ა) გაფრთხილება ან ბ) თანამდებობრივი სარგოს დაკავება არაუმეტეს 15%-ის ოდენობით, ხოლო მძიმე დისციპლინური გადაცდომისას, შეიძლება, შერჩეული იყოს: ა) თანამდებობრივი სარგოს დაკავება არაუმეტეს 20%-30%-ისა; ბ) სამსახურიდან გათავისუფლება.¹⁹

ლიტვის კანონმდებლობა დეტალურად განსაზღვრავს დისციპლინურ გადაცდომებს, რომელთა ჩადენის შემთხვევაში, შესაძლებელია, გამოყენებული იყოს სამსახურიდან გათავისუფლება. აღნიშნულ დისციპლინურ გადაცდომებს მიეკუთვნება: ა) საჯარო მოხელის მიერ მისი სტატუსისათვის შეუსაბამო საქმიანობის განხორციელება; ბ) ინტერესთა კონფლიქტის არსებობა ან არაკანონიერი შემოსავლის ან პრივილეგიის მიღება; გ)

¹⁶ სლოვაკეთის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 61 (1). ხელმისაწვდომია: <http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/UNPAN012614.pdf>.

¹⁷ სლოვენის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 124 (1-2). ხელმისაწვდომია: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN012613.pdf>.

¹⁸ სლოვაკეთის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 61 (2).

¹⁹ სლოვენის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 127 (1-2).

ალკოჰოლის ან ნარკოტიკების ზემოქმედების ქვეშ სამუშაო საათებში სამსახურში გამოცხადება; დ) სამსახურში გამოუცხადებლობა სათანადო მიზეზის არარსებობის შემთხვევაში.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს მოქმედი და ახალი კანონი არ ადგენს მსგავს დეტალურ მოწესრიგებას სათანადო დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიების შერჩევის პროცესში. კანონმდებლობით არ არის განსაზღვრული, მსუბუქი ან მძიმე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის შემთხვევაში, რომელი საჩქციები შეიძლება იყოს შერჩეული. აღნიშნული საკითხი მთლიანად მიეკუთვნება შესაბამისი პირის დისკრეციულ უფლებამოსილებას.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალ კანონში ერთადერთი ჩანაწერი უკავშირდება სამსახურიდან გათავისუფლების, როგორც დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიების გამოყენებას. კანონის 98-ე მუხლის თანახმად, „სამსახურიდან გათავისუფლება შეიძლება მხოლოდ მძიმე დისციპლინური გადაცდომის განზრახ ჩადენის შემთხვევაში.“ თუმცა, აღნიშნული ჩანაწერი ვერ აკმაყოფილებს ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში არსებულ განჭვრეტადობის სტანდარტს, რადგან მძიმე დისციპლინური გადაცდომის სახეების დეტალური ჩამონათვალი საქართველოს კანონმდებლობით არ არის განსაზღვრული და დაინტერესებული პირისათვის არ არის ნათელი, თუ რა სახის დისციპლინური გადაცდომისათვის არის შესაძლებელი სამსახურიდან გათავისუფლება.

საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების, როგორც დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის, გამოყენება განსაკუთრებულ დასაბუთებას საჭიროებს და იგი გამოყენებული უნდა იყოს მხოლოდ, როგორც უკიდურესი ზომა, რადგან „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალი კანონის მიხედვით, საჯარო მოხელე სამსახურში არ მიიღება, თუ დისციპლინური გადაცდომის საფუძველით სამსახურიდან გათავისუფლებიდან არ არის გასული 1 წელი.²⁰

ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალი კანონით, დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიებების ჩამონათვალი, ძირითადად, ორიენტირებულია საჯარო მოხელისათვის ფინანსური ხასიათის საჩქციის დაკისრებაზე, რაც ეწინააღმდეგება დისციპლინური პასუხისმგებლობის არსს - საჯარო მოხელის სტატუსზე ზემოქმედების მოხდენას. კანონმდებლობის ანალიზის თანახმად, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების წესი გაუმჯობესდა, რადგან განისაზღვრა დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიების შერჩევისას გასათვალისწინებელი გარემოებები. თუმცა, ახალი კანონმდებლობა კვლავ არ ითვალისწინებს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების დაჯგუფებას დისციპლინური გადაცდომის ხასიათისა და სიმძიმის გათვალისწინებით და არ უზრუნველყოფს მათი გამოყენების დეტალურ მოწესრიგებას. შესაბამისად, არსებული კანონმდებლობა საჭიროებს გაუმჯობესებას დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შერჩევისას, რაც უზრუნველყოფს პროცესის გამჭვირვალობისა და უფლებამოსილი პირის დისკრეციული უფლებამოსილების შემცირებას.

1.3. დისციპლინური წარმოების პროცესი

დისციპლინური წარმოების პროცესის საკანონმდებლო მოწესრიგება გულისხმობს დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველის განსაზღვრას, დისციპლინური წარმოების პროცედურისა და დისციპლინური წარმოების ვადების დადგენას, ასევე, საჯარო მოხელის უფლებების განსაზღვრას დისციპლინური წარმოების პროცესში და გადაწყვეტილების მიმღები პირის/ორგანოს შერჩევასა და გადაწყვეტილების გასაჩივრების მექანიზმის დადგენას ადმინისტრაციული ან/და სასამართლო წესით.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს მოქმედი კანონი დისციპლინური წარმოების პროცესთან დაკავშირებით განსაზღვრავს მხოლოდ ორ საკითხს: ა) დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენება შეუძლია იმ თანამდებობის პირს ან დაწესებულებას, რომელსაც აქვს მისი თანამდებობაზე დანიშვნის უფლება; და ბ) დისციპლინური პასუხისმგებლობის ვადამდე ადრე მოხსნა. დისციპლინური წარმოების პროცესთან დაკავშირებით სხვა საკითხები მოქმედი კანონმდებლობით არ არის მოწესრიგებული.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალმა კანონმა დაარეგულირა დისციპლინური წარმოების პროცესი და დეტალურად განსაზღვრა როგორც პროცედურა, ასევე, საჯარო მოხელის უფლებები. თუმცა, აღნიშნული რეგულირება საჭიროებს გაუმჯობესებას ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში არსებულ სტანდარტებთან შესაბამისობის მიზნით.

ა) დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველი

ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების კანონმდებლობის ანალიზის თანახმად, დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველი შესაძლებელია გახდეს: ა) საჯარო მოხელის უშუალო ხელმძღვანელის ან საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის წერილობითი მოთხოვნა; ბ) საჯარო მოხელის ახსნა-განმარტება; გ) სხვა საჯარო მოხელის მიერ წარდგენილი საჩივარი; დ) მოქალაქის მიერ წარდგენილი საჩივარი.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს მოქმედი კანონი არ განსაზღვრავს დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველების ჩამონათვალს. ახალი კანონის თანახმად, დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველებია: ა) საჯარო მოხელის ან ყოფილი მოხელის განცხადება დისციპლინური წარმოების დაწყების თაობაზე, იმ შემთხვევაში, თუ განცხადების მიზანია მოხელის ან ყოფილი მოხელის შესახებ გავრცელებული

²⁰ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს (ახალი) კანონი, მუხლი 27 (1ბ).

პატივისა და ღირსების შემლახველი ცნობების გაბათილება; ბ) საჯაროდ დისციპლინური გადაცდომის თაობაზე დასაბუთებული ექვის არსებობა; გ) საჯარო დაწესებულებაში განხორციელებული საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული აუდიტის, ინსპექტირების ან/და მონიტორინგის შედეგები.²¹

დისციპლინური წარმოების დაწყების არსებული საფუძვლები არ არის სრულყოფილი და საჭიროებს გაუმჯობესებას. კერძოდ: ა) საჯარო მოხელის უშუალო ხელმძღვანელის ან საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის დასაბუთებული წერილობითი მოთხოვნა არ არის დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველი; ბ) საჯარო მოხელის უფლება, წარადგინოს საჩივარი სხვა მოხელის წინააღმდეგ, უკავშირდება მხოლოდ მისი პირადი ინტერესების დაცვას და არ გულისხმობს უფლებამოსილი პირისთვის/ორგანოსთვის ინფორმაციის მიწოდებას დისციპლინური გადაცდომის არსებობის თაობაზე; გ) მოქალაქის მიერ წარდგენილი საჩივარი არ არის დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველი. მოქალაქის მიერ წარდგენილი საჩივრის საფუძველზე, საჯარო მოხელის მიმართ დისციპლინური წარმოების დაწყება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საჯარო დაწესებულების მიერ მოქალაქის უფლებების დაცვის, მისთვის სათანადო მომსახურებისა და საჯარო სერვისების მიწოდების გაუმჯობესების თვალსაზრისით. ამასთან, მოქალაქის მიერ საჩივრის წარდგენის შემთხვევაში, მნიშვნელოვანია, რომ მოქალაქე იყოს დისციპლინური წარმოების პროცესის ერთ-ერთი მხარე და აღნიშნული საჩივრის საფუძველზე დისციპლინური წარმოების დაწყება არ მიეკუთვნებოდეს შიდა მონიტორინგისა და აუდიტის დეპარტამენტის დისკრეციას. გარდა ამისა, დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველი, როგორცაა „საჯაროდ დისციპლინური გადაცდომის თაობაზე დასაბუთებული ექვის არსებობა“, ბუნდოვანია და არ განსაზღვრავს დისციპლინური წარმოების დაწყების უფლებამოსილ სუბიექტს, ასევე, „დასაბუთებული ექვის“ საფუძველს ან სტანდარტს.

ბ) დისციპლინური წარმოების დაწყების ხანდაზმულობის ვადები

დისციპლინურ წარმოებაში ხანდაზმულობის ვადების დადგენა მნიშვნელოვანია დისციპლინური წარმოების დაწყების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებისას, რადგან საჯარო მოხელეს არ შეიძლება დაეკისროს დისციპლინური პასუხისმგებლობა იმ შემთხვევაში, თუ დისციპლინური გადაცდომის ჩადენიდან ან მისი აღმოჩენიდან გასულია კანონმდებლობით განსაზღვრული ვადა. დისციპლინური წარმოების დაწყების ხანდაზმულობის ვადები განსხვავებულია ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში. აღნიშნული პერიოდი შესაძლებელია იყოს 3 თვიდან 2 წლამდე, დისციპლინური გადაცდომის ხასიათის გათვალისწინებით. ევროკავშირის წევრ ზოგიერთ სახელმწიფოში მსუბუქი და მძიმე დისციპლინური გადაცდომებისთვის არსებობს განსხვავებული ხანდაზმულობის ვადები.

ხორვატიაში მსუბუქი დისციპლინური გადაცდომისათვის ხანდაზმულობის ვადაა 3 თვე - დისციპლინური გადაცდომის აღმოჩენიდან და 6 თვე - დისციპლინური გადაცდომის ჩადენიდან,²² ხოლო მძიმე დისციპლინური გადაცდომისათვის 1 წელი - დისციპლინური გადაცდომის აღმოჩენიდან და 2 წელი - დისციპლინური გადაცდომის ჩადენიდან.²³

სლოვაკეთში, მსუბუქი დისციპლინური გადაცდომის შემთხვევაში, დისციპლინური წარმოება შეიძლება დაიწყოს, თუ დისციპლინური გადაცდომის აღმოჩენიდან არ არის გასული 1 თვე და დისციპლინური გადაცდომის ჩადენიდან - 3 თვე.²⁴ მძიმე დისციპლინური გადაცდომის შემთხვევაში, ხანდაზმულობის ვადა არის 3 თვე - დისციპლინური გადაცდომის აღმოჩენიდან, ხოლო 6 თვე - დისციპლინური გადაცდომის ჩადენიდან.²⁵

ლატვიაში დისციპლინური გადაცდომისათვის ხანდაზმულობის ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 2 წელს დისციპლინური გადაცდომის ჩადენიდან,²⁶ ხოლო **ლიტვასა და პოლონეთში** არსებობს 6 თვიანი ხანდაზმულობის ვადა, ასევე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენიდან.²⁷

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი არ ითვალისწინებს დისციპლინური წარმოების დაწყებისთვის ხანდაზმულობის ვადებს, ხოლო ახალი კანონით, დისციპლინური წარმოება იწყება დისციპლინური გადაცდომის გამოვლენიდან 1 თვის ვადაში, თუ დისციპლინური გადაცდომის ჩადენიდან 3 წელი არ არის გასული. საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი 1-თვიანი ხანდაზმულობის ვადა დისციპლინური გადაცდომის გამოვლენიდან შესაბამისობაშია ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში არსებულ სტანდარტთან, ხოლო დისციპლინური გადაცდომის ჩადენიდან 3 წლიანი ვადა ხანგრძლივ პერიოდს წარმოადგენს. შესაბამისად, სასურველია, რომ შემცირდეს დისციპლინური წარმოების დაწყებისათვის დადგენილი 3 წლიანი ვადა და არ აღემატებოდეს 2 წელს.

²¹ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი (ახალი) კანონი, მუხლი 88 (1).

²² ხორვატიის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 109 (1).

²³ ხორვატიის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 109 (2).

²⁴ სლოვაკეთის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 128 (1).

²⁵ სლოვაკეთის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 128 (2).

²⁶ ლატვიის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 19 (1b).

²⁷ ლიტვის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 30; ხელმისაწვდომია: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN012617.pdf>.

პოლონეთის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, 106 (2). ხელმისაწვდომია: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN007218.pdf>.

გ) ზეპირი მოსმენა

დისციპლინური წარმოების პროცესში ზეპირი მოსმენის საჭიროება წარმოიშობა იმ შემთხვევაში, როდესაც საჯარო მოხელის მიერ წერილობითი მოსაზრების წარდგენა ვერ უზრუნველყოფს უფლებამოსილი პირისთვის/ ორგანოსთვის გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო ინფორმაციის მიწოდებას და საჯარო მოხელის უფლებების სათანადო დაცვას. ზეპირი მოსმენა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მაშინ, როცა ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება, შესაძლოა, დაეფუძნოს არასწორ და შეცდომაში შემყვან ფაქტობრივ გარემოებებს ან სამართლის ნორმების ფაქტობრივ გარემოებებთან არასწორ შეფარდებას. ზეპირი მოსმენა საჯარო მოხელეს აძლევს შესაძლებლობას, განმხილველი ორგანოს წინაშე ზეპირად წარადგინოს თავისი არგუმენტები და მტკიცებულებები, აუხსნას თავისი ქმედების ხასიათი და გარემოებები, დაუპირისპირდეს და კითხვები დაუსვას მის წინააღმდეგ ჩვენების მიმცემ მოწმეს და დამატებით განმარტოს განმხილველი ორგანოსათვის ბუნდოვანი საკითხები. ზეპირი მოსმენა მნიშვნელოვნად ამცირებს ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან შეცდომის დაშვების ალბათობას დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებისას, განსაკუთრებით, სამსახურიდან გათავისუფლების შემთხვევაში.

ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების კანონმდებლობით, ზეპირი მოსმენის ჩატარების ვალდებულება არსებობს იმ შემთხვევაში, როდესაც საჯარო მოხელის მიერ ადგილი აქვს მძიმე დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩადენას. ზეპირი მოსმენა შესაძლებელია ჩატარდეს საჯარო მოხელის მონაწილეობის გარეშე, თუ იგი განგებ თავს არიდებს ზეპირ მოსმენაზე დასწრებას ან განზრახ აჭიანურებს დისციპლინური წარმოების პროცესს.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალი კანონით, დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული ვალდებულია, ჩატაროს ზეპირი მოსმენა დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირის მონაწილეობით, თუ დისციპლინური წარმოების მოსალოდნელი შედეგია დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად სამსახურიდან გათავისუფლების შეფარდება.

ზეპირი მოსმენის ჩატარების დაკავშირება დისციპლინური წარმოების მოსალოდნელ შედეგთან არ არის გამართლებული, რადგან დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელმა პირმა/ერთეულმა მსგავსი ხასიათის დასკვნა უნდა გამოიტანოს არსებული მასალების შესწავლისა და ზეპირი მოსმენის შედეგად. შესაბამისად, ზეპირი მოსმენის ჩატარება უნდა უკავშირდებოდეს დისციპლინური გადაცდომის სახეს და არა დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოსალოდნელ ზომას. შესაბამისად, საქართველოს კანონმდებლობით უნდა განისაზღვროს ზეპირი მოსმენის ჩატარების ვალდებულება საჯარო მოხელის მიერ მძიმე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის შემთხვევაში.

დ) დისციპლინური წარმოებისა და გადაწყვეტილების მიღების ვადები

დისციპლინური წარმოების პროცესის წარმართვისათვის მნიშვნელოვანია, რომ დისციპლინური წარმოებისა და გადაწყვეტილების მიღების ვადები დეტალურად იყოს განსაზღვრული, რათა საჯარო მოხელემ და პროცესის სხვა მონაწილეებმა წინასწარ იცოდნენ პროცესის სავარაუდო ხანგრძლივობა და საკუთარი მოსაზრებების ან/და მტკიცებულებების წარდგენის ვადები.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს მოქმედი კანონით არ არის განსაზღვრული დისციპლინური წარმოებისა და გადაწყვეტილების მიღების ვადები. მნიშვნელოვანია, რომ ახალმა კანონმა დეტალურად მოაწესრიგა დისციპლინური წარმოების პროცესის მიმდინარეობა და განსაზღვრა როგორც მოსაზრებების წარდგენის, ასევე, გადაწყვეტილების მიღების ვადა. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალი კანონით, დისციპლინური წარმოების ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 1 თვეს, რომელიც შესაძლებელია გაგრძელდეს არაუმეტეს 2 თვით, მნიშვნელოვანი გარემოების დადგენის აუცილებლობის შემთხვევაში.²⁸

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალი კანონით, დისციპლინური წარმოებისას მოსაზრებების წარდგენის ვადების განსაზღვრა ხდება მინიმალური ზღვრული ვადის დადგენით: ა) წერილობითი ახსნა-განმარტების ვადა არ უნდა იყოს 3 სამუშაო დღეზე ნაკლები; ბ) დამატებითი დოკუმენტაციის ვადა შეიძლება განისაზღვროს არანაკლებ 2 სამუშაო დღით.²⁹ მინიმალური ზღვრის დადგენა ქმნის საშიშროებას, რომ საჯარო მოხელეს, შესაძლებელია, წერილობითი ახსნა-განმარტებისა და მტკიცებულებების წარსადგენად მიეცეს არაგონივრულად მცირე დრო, რაც უარყოფითად აისახება მისი დაცვის უფლებაზე. ასევე, უფლებამოსილ ორგანოს მიენიჭება ფართო დისკრეცია, თავად განსაზღვროს მოსაზრებების წარდგენის ვადა, რაც ხელს შეუშლის ერთიანი სტანდარტის ჩამოყალიბებას და საჯარო მოხელეს არ ექნება შესაძლებლობა, წინასწარ განჭვრიტოს მისი მოსაზრების ან მტკიცებულების მოძიებისათვის ვადის ხანგრძლივობა.

მნიშვნელოვანია, დადგინდეს მაქსიმალური ვადები საჯარო მოხელისათვის მოსაზრების ან მტკიცებულების წარდგენისთვის (მაგალითად, ათი სამუშაო დღე ახსნა-განმარტებისა და მტკიცებულებების წარსადგენად, რაც მისცემს საჯარო მოსამსახურეს საშუალებას, მოიძიოს დოკუმენტები, რომლებიც საჯარო ინფორმაციის სახით უნდა გამოითხოვოს სხვა დაწესებულებიდან) და, საჭიროების შემთხვევაში, განისაზღვროს მისი გაგრძელების შესაძლებლობა.

²⁸ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს (ახალი) კანონი, მუხლი 95 (1,2).

²⁹ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს (ახალი) კანონი, მუხლი 91 (2,3).

ე) დისციპლინური წარმოებისას საჯარო მოხელის სამსახურიდან ჩამოშორება

დისციპლინური წარმოებისას შესაძლებელია საჯარო მოხელის სამსახურიდან ჩამოშორება, თუმცა, კანონმდებლობით განსაზღვრული უნდა იყოს საჯარო მოხელის სამსახურიდან ჩამოშორების საფუძველი და ხანგრძლივობა, ასევე, აღნიშნული პერიოდის განმავლობაში თანამდებობრივი ანაზღაურებისა და სოციალური გარანტიების მიღების წესი. ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების კანონმდებლობით (ლატვია, ხორვატია, პოლონეთი, ესტონეთი, სლოვენია), გათვალისწინებულია დისციპლინური წარმოებისას საჯარო მოხელის სამსახურიდან დროებით ჩამოშორების შესაძლებლობა, თუმცა, დეტალურად არის განსაზღვრული ჩამოშორების საფუძველები და წესი.

ხორვატიის კანონმდებლობის მიხედვით, საჯარო მოხელე დისციპლინური წარმოების მიმდინარეობისას შეიძლება ჩამოაშორონ სამსახურს, თუ: ა) მის მიმართ მიმდინარეობს დისციპლინური წარმოება მძიმე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენისათვის და ბ) საჯარო მოხელის მიერ აღნიშნულ პოზიციაზე ყოფნამ შეიძლება ზიანი მიაყენოს საჯარო სამსახურის ინტერესებს.³⁰ სამსახურიდან ჩამოშორების ხანგრძლივობა უკავშირდება დისციპლინური წარმოების პროცესის დასრულებას. საჯარო მოხელე, ჩამოშორების პერიოდის განმავლობაში, უფლებამოსილია, მიიღოს თანამდებობრივი სარგოს 60%, ხოლო დანარჩენ ნაწილს მიიღებს სამსახურში დაბრუნების შემდგომ იმ შემთხვევაში, თუ არ დადასტურდა მძიმე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენა.³¹

პოლონეთში საჯარო მოხელის ჩამოშორება სამსახურიდან დასაშვებია დისციპლინური წარმოების პროცესის განმავლობაში, თუმცა, არაუმეტეს 3 თვისა. საჯარო მოხელეს უნარჩუნდება თანამდებობრივი სარგოს სრული ოდენობა და სოციალური გარანტიები.³²

სლოვენიაში საჯარო მოხელის სამსახურიდან ჩამოშორება შეიძლება გამოიხატოს: ა) საჯარო მოხელისათვის მინიჭებული უფლებამოსილებების შეზღუდვას ან ჩამორთმევას; ბ) საჯარო მოხელის სხვა პოზიციაზე გადაყვანაში; გ) საჯარო მოხელისთვის დროებით მუშაობის აკრძალვაში.³³ საჯარო მოხელეს უფლება აქვს, მიიღოს თანამდებობრივი სარგოს 60% სამსახურიდან ჩამოშორების პერიოდში და დანარჩენი თანხა სამსახურში დაბრუნების შემდეგ.³⁴

ესტონეთში საჯარო მოხელე შეიძლება სამსახურიდან ჩამოაშორონ დისციპლინური წარმოების პერიოდის განმავლობაში, თუმცა, უნარჩუნდება თანამდებობრივი სარგოს სრული ოდენობა.³⁵

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი ითვალისწინებს დისციპლინური წარმოების პროცესში საჯარო მოხელის სამსახურიდან ჩამოშორების შესაძლებლობას და აღნიშნულ პერიოდში მას უნარჩუნდება თანამდებობრივი სარგო დანამატებთან ერთად.³⁶ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონით, შენარჩუნებულია დისციპლინური წარმოებისას საჯარო მოხელის სამსახურიდან ჩამოშორების შესაძლებლობა, თუმცა, თანამდებობრივი სარგოს მიღების მომწესრიგებელი ნორმა გაუქმდა, რაც თანამდებობრივი სარგოს მიღების საკითხს კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს.

შუალედური დასკვნა

მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს კანონმდებლობით დეტალურად გაიწეროს საჯარო მოხელის სამსახურიდან ჩამოშორების საფუძველები და ეს საკითხი არ იყოს ხელმძღვანელი პირის დისკრეციაში, ასევე, განისაზღვროს სამსახურიდან ჩამოშორების ხანგრძლივობა და მოწესრიგდეს აღნიშნულ პერიოდში თანამდებობრივი სარგოს მიღების საკითხი.

ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ, მართალია, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალმა კანონმა უზრუნველყო დისციპლინური წარმოების პროცესის მოწესრიგება, თუმცა, არსებული რეგულირება საჭიროებს გაუმჯობესებას, რათა შესაბამისობაში იყოს ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში მოქმედ სტანდარტებთან.

საქართველოს კანონმდებლობის ანალიზის თანახმად, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალმა კანონმა, გარკვეულწილად, გააუმჯობესა დისციპლინური პასუხისმგებლობის რეგულირება და მოაწესრიგა დისციპლინური წარმოების პროცესი, თუმცა, დისციპლინური პასუხისმგებლობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა საჭიროებს დამატებით ცვლილებებს, რათა შესაბამისობაში იყოს ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში არსებულ სტანდარტებთან. **აღნიშნული ცვლილებები გულისხმობს: დისციპლინური გადაცდომის ნათელ და განჭვრეტად დეფინიციას; მსუბუქი და მძიმე დისციპლინური გადაცდომის სახეების დეტალური ჩამონათვალის განსაზღვრას; დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების გადახედვასა და მათი გამოყენების წესის დახვეწას; ასევე, დისციპლინური პროცესის მომწესრიგებელი ნორმების გაუმჯობესებას. ამგვარად, დისციპლინური პასუხისმგებლობის მომწესრიგებელ ნორმებზე მუშაობა უნდა გაგრძელდეს.**

³⁰ ხორვატიის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 112 (1).

³¹ ხორვატიის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 114 (2).

³² პოლონეთის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 59 (3,4).

³³ სლოვენის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 131 (2).

³⁴ სლოვენის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 133 (1).

³⁵ ესტონეთის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 110 (1,2).

³⁶ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს (მოქმედი) კანონი, მუხლი 91.

2. დისციპლინური პასუხისმგებლობის გამოყენების ადმინისტრაციული პრაქტიკა

დისციპლინური პასუხისმგებლობის მექანიზმის პრაქტიკაში გამოყენების შესწავლის მიზნით, გაანალიზდა საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს სამინისტროებიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია დისციპლინური წარმოების პროცესის თაობაზე. კვლევის მიზნებისთვის შესწავლილი ინფორმაცია მოიცავს 2015 წლის 1 იანვრიდან 2015 წლის 31 დეკემბრამდე პერიოდს და, ძირითადად, სტატისტიკური ხასიათისაა.

კვლევის მიზნებისათვის ადმინისტრაციული პრაქტიკის შესწავლა მოიცავს შემდეგ საკითხებს: დისციპლინური წარმოების საერთო რაოდენობა; დისციპლინურ წარმოებათა რაოდენობა მმართველ და დაქვემდებარებულ პოზიციაზე მყოფი საჯარო მოხელის მიმართ; დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველი და დისციპლინური გადაცდომის ხასიათი; საჯარო მოხელის მიერ პოზიციის/მტკიცებულებების წარდგენა და ზეპირი მოსმენის ჩატარება; გამოყენებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების სახეები და რაოდენობა; დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის მიმართება დისციპლინური გადაცდომის სახესთან; სამსახურებრივი საქმიანობიდან ჩამოშორება; დისციპლინური პასუხისმგებლობის ვადაზე ადრე მოხსნა; გასაჩივრებული გადაწყვეტილების რაოდენობა და გასაჩივრების შედეგი.

ა) დისციპლინური წარმოების რაოდენობა

2015 წლის განმავლობაში საქართველოს პარლამენტსა და საქართველოს სამინისტროებში ჩატარდა სულ 104 დისციპლინური წარმოება. არსებული მონაცემების მიხედვით, 2015 წლის განმავლობაში საქართველოს პარლამენტში ჩატარდა სულ 4 დისციპლინური წარმოება,³⁷ ხოლო თითოეულ სამინისტროში ჩატარებული დისციპლინური წარმოებების რაოდენობა განსხვავებულია. 2015 წლის განმავლობაში არცერთი დისციპლინური წარმოება არ ჩატარებულა სამ სამინისტროში: ეკონომიკური და მდგრადი განვითარების,³⁸ ენერგეტიკისა³⁹ და სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტრო,⁴⁰ ხოლო ყველაზე მეტი დისციპლინური წარმოება ჩატარდა: განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროში (25),⁴¹ ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროსა⁴² (18) და ფინანსთა სამინისტროში⁴³ (16).

³⁷ საქართველოს პარლამენტის აპარატი, 2016 წლის 5 თებერვლის წერილი #903/2-4.

³⁸ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, 2016 წლის 15 თებერვლის წერილი #08/906.

³⁹ საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო, 201 წლის 4 თებერვლის წერილი #04/358.

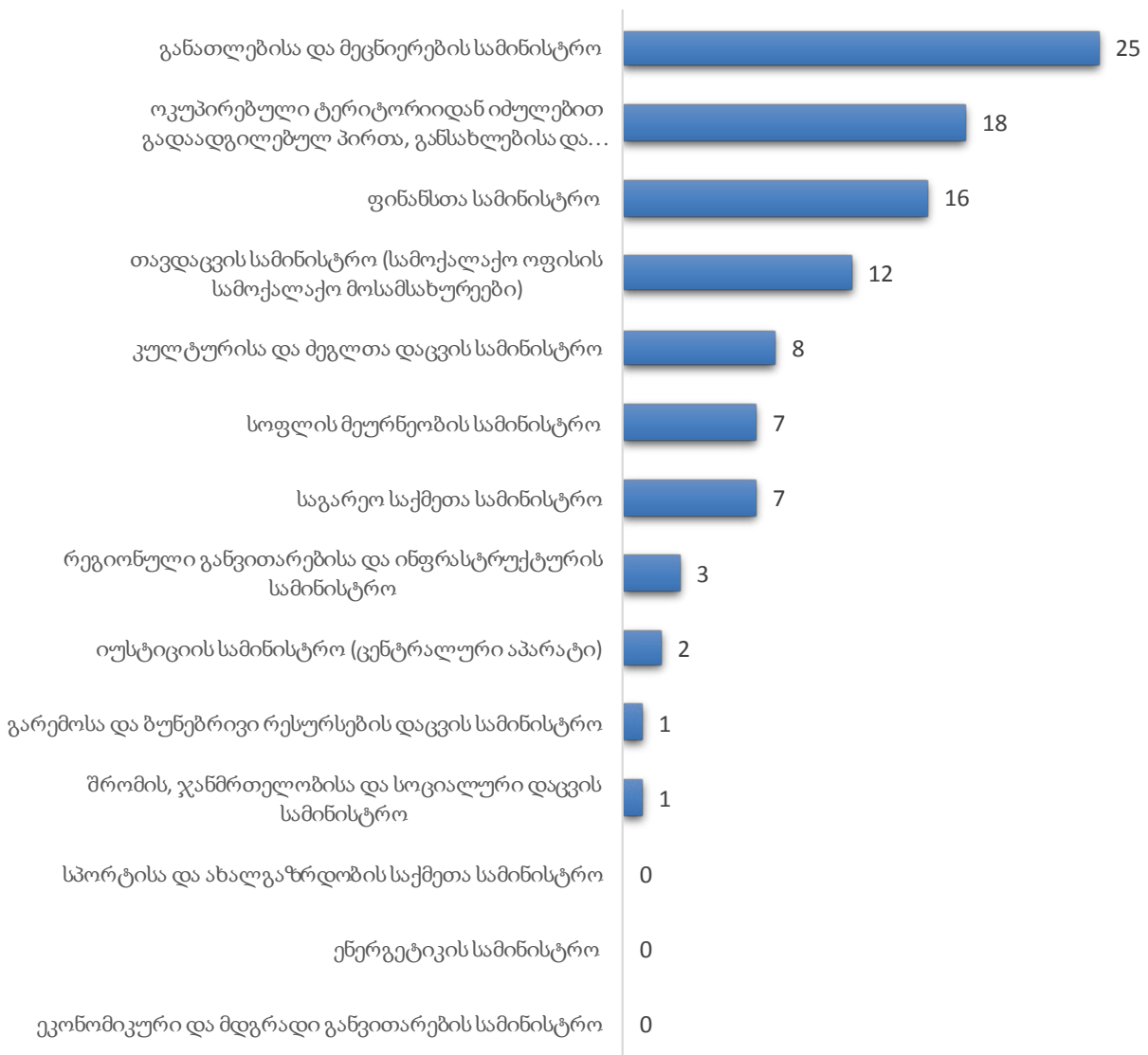
⁴⁰ საქართველოს სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტრო, 2016 წლის 11 თებერვლის წერილი #06/281.

⁴¹ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, 2016 წლის 15 თებერვლის წერილი #მ-04/60-16.

⁴² საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო, 2016 წლის 9 თებერვლის წერილი #04/07/4422.

⁴³ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, 2016 წლის 11 თებერვლის წერილი #14/9851.

დისციპლინური წარმოების რაოდენობა



არსებულ მონაცემებში არ შედის **საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს** სტატისტიკა, რადგან აღნიშნულმა სამინისტროებმა მოწოდებულ მონაცემებში არ გამოიჩინეს საჯარო მოხელის მიმართ ჩატარებული დისციპლინური წარმოების რაოდენობა სამინისტროს დაქვემდებარებაში დასაქმებული სხვა საჯარო მოსამსახურეების მიმართ არსებული დისციპლინური წარმოების საერთო რაოდენობისგან. შესაბამისად, კვლევის მიზნებისათვის, არ იყო შესაძლებელი ამ მონაცემების გამოყოფა და ერთიან სურათში ასახვა. ამგვარად, აღნიშნული სამინისტროების მიერ მოწოდებული მონაცემები წარმოადგენს ამ სამინისტროებში დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეების მიმართ განხორციელებული დისციპლინური წარმოებების რაოდენობას:

#	სამინისტრო	რაოდენობა
1	სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო ⁴⁴	156
2	შინაგან საქმეთა სამინისტრო ⁴⁵	2234

წარმოდგენილი მონაცემების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ საქართველოს პარლამენტსა და სამინისტროებში 2015 წლის მანძილზე ჩატარებული დისციპლინური წარმოებების რაოდენობა მინიმალურია. აღნიშნული სტატისტიკური მონაცემები მოწმობს, რომ დისციპლინური წარმოების მექანიზმის პრაქტიკაში გამოყენება იშვიათად ხდება. შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ საჯარო დაწესებულებებში შესაძლებელია არსებობდეს დისციპლინურ გადაცდომაზე რეაგირების არაფორმალური ან ალტერნატიული მექანიზმები.

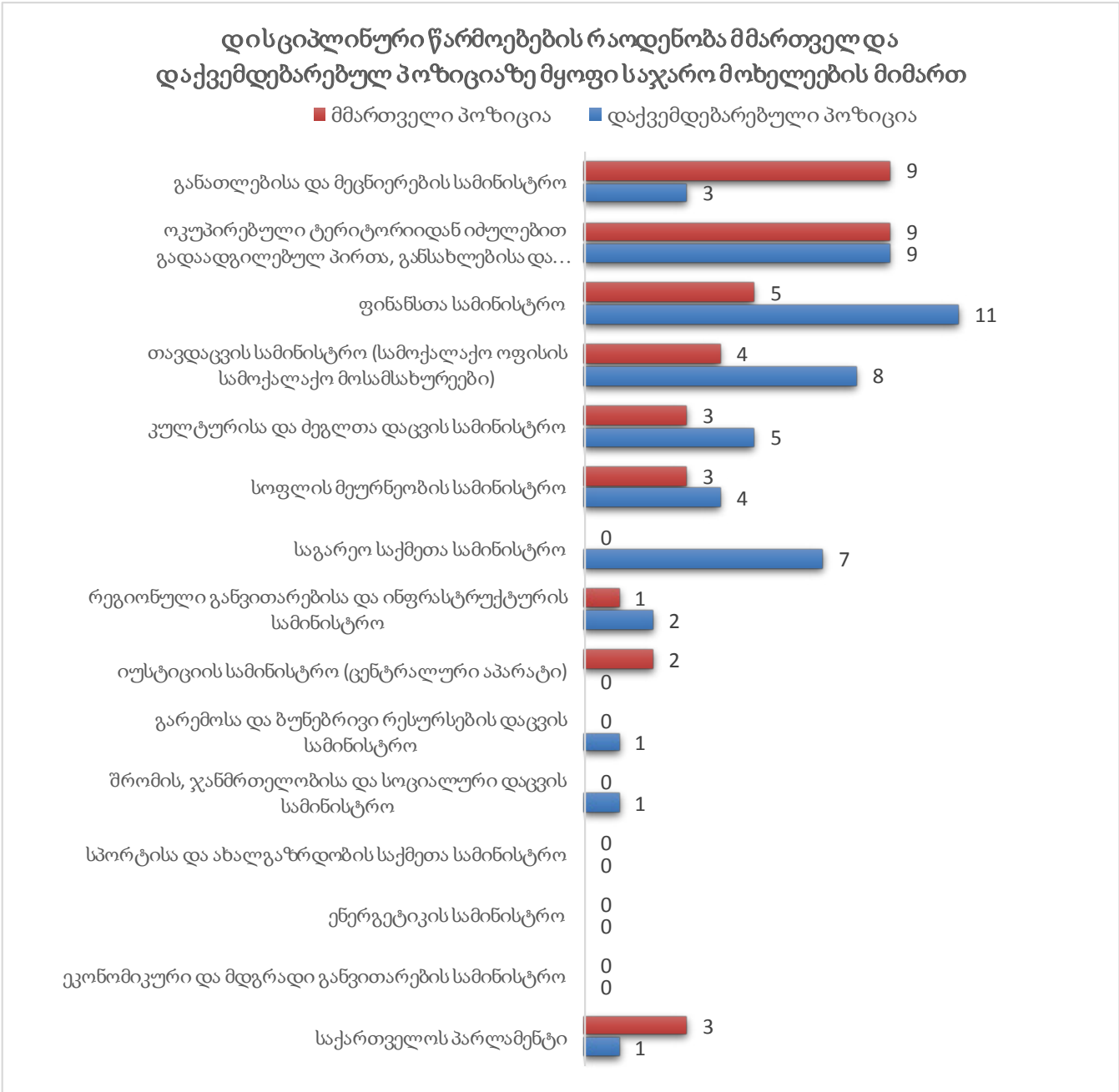
⁴⁴ საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო, 2016 წლის 11 მარტის წერილი #შ-04/124-16.

⁴⁵ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, 2016 წლის 4 მარტის წერილი #554963.

ბ) დისციპლინურ წარმოებათა რაოდენობა მმართველ და დაქვემდებარებულ პოზიციაზე მყოფი საჯარო მოხელის მიმართ

დისციპლინური პასუხისმგებლობის პრაქტიკაში ფუნქციონირების შესწავლის მიზნით, მნიშვნელოვანია, გამოვარკვოთ, რამდენად განსხვავდება დისციპლინური წარმოებების რაოდენობა მმართველ და დაქვემდებარებულ პოზიციაზე მყოფი საჯარო მოხელეების მიმართ, რათა აღნიშნული მექანიზმი ხელმძღვანელი პირების მიერ არასათანადოდ არ იყოს გამოყენებული. კვლევის მიზნებისათვის მმართველ პოზიციაზე მყოფ საჯარო მოხელეებს მიეკუთვნებიან საჯარო დაწესებულების სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელები.

საქართველოს პარლამენტისა და სამინისტროების მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, დაქვემდებარებულ პოზიციაზე მყოფი საჯარო მოხელის მიმართ 2015 წლის განმავლობაში დისციპლინური წარმოება დაიწყო სულ 52 შემთხვევაში, ხოლო მმართველ პოზიციაზე მყოფი საჯარო მოხელის მიმართ სულ 39 შემთხვევაში. განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროში დამატებით 13 შემთხვევაში დისციპლინური წარმოება დაიწყო დეპარტამენტის მიმართ, რადგან განიხილებოდა მთელი დეპარტამენტის პასუხისმგებლობის საკითხი.



იმ სამინისტროებში, რომლებმაც საჯარო მოსამსახურეების მიმართ განხორციელებული დისციპლინური წარმოებების შესახებ მოგვაწოდეს ინფორმაცია, მმართველ და დაქვემდებარებულ პოზიციაზე მყოფი პირების მიმართ დისციპლინური წარმოების სტატისტიკა შემდეგნაირად გამოიყურება:

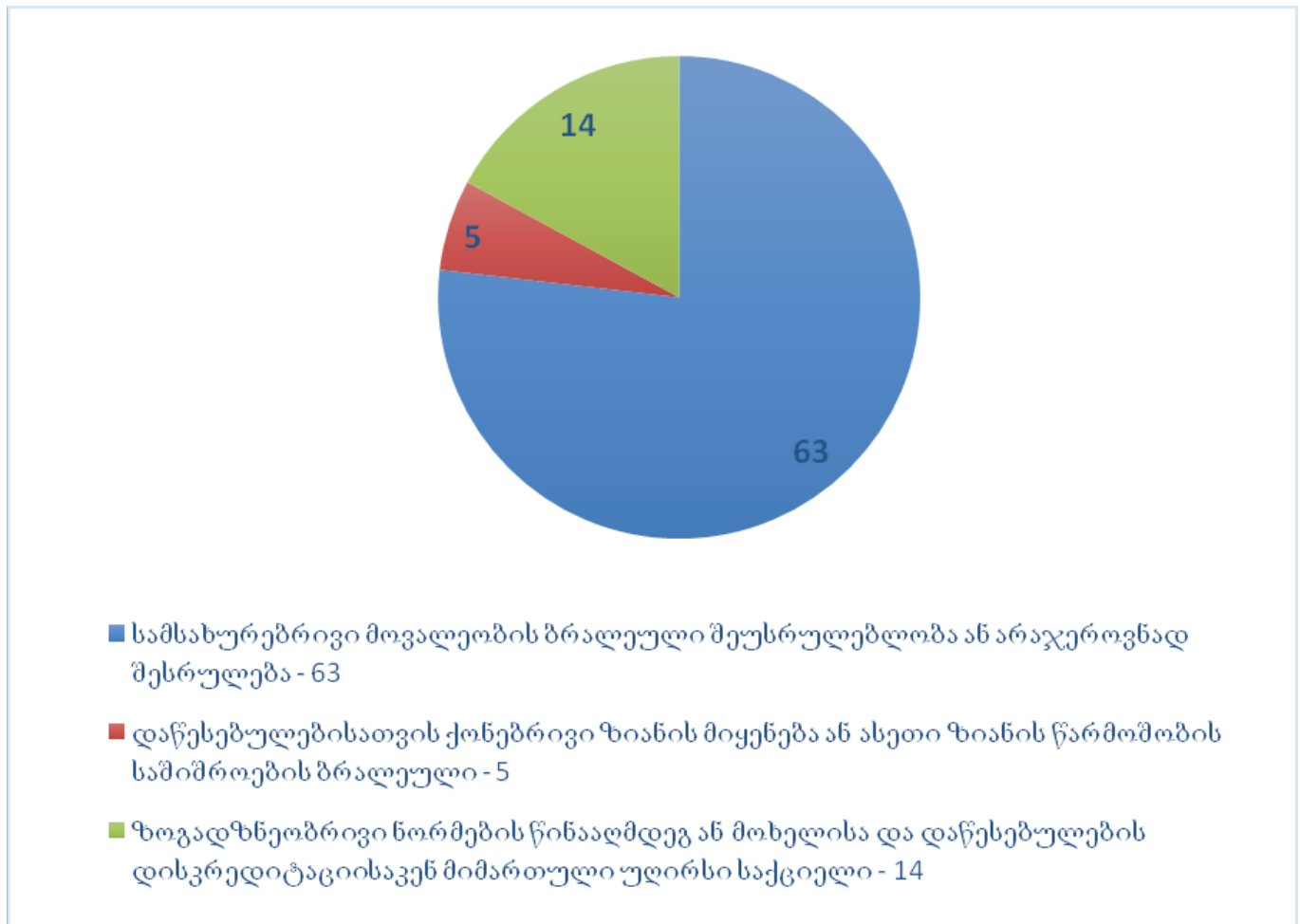
#	სამინისტრო	დაქვემდებარებული პოზიცია	მმართველი პოზიცია
1	სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო ⁴⁶	137	19
2	შინაგან საქმეთა სამინისტრო ⁴⁷	1976	258
	სულ	2113	277

წარმოდგენილი მონაცემების ანალიზის თანახმად, საქართველოს საჯარო სამსახურში მმართველ და დაქვემდებარებულ პოზიციაზე მყოფი საჯარო მოხელეების მიმართ წარმოებული დისციპლინური საქმეების რაოდენობას შორის არ არის არსებითად დიდი განსხვავება. სტატისტიკის მიხედვით, მმართველ პოზიციაზე მყოფი პირების მიერ დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის შემთხვევაში, ასევე იწყება დისციპლინური წარმოება და ისინი არ სარგებლობენ პრივილეგირებული მდგომარეობით თავიანთი სტატუსიდან გამომდინარე. შედარებით დიდი განსხვავება არსებობს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს სისტემაში, თუმცა, განსხვავება შეიძლება განპირობებული იყოს სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფი საჯარო მოსამსახურეების საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარე.

გ) დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველი და გადაცდომის ხასიათი

კვლევის მიზნებისთვის, საქართველოს პარლამენტისა და სამინისტროებისგან გამოვითხოვეთ ინფორმაცია 2015 წლის განმავლობაში საჯარო დაწესებულებაში დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველებისა და საჯარო მოხელის მიერ ჩადენილი ქმედების თაობაზე. სამინისტროების უმეტესობა დაეყრდნო „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 78-ე მუხლით განსაზღვრული დისციპლინური გადაცდომის სახეების ჩამონათვალს და 2015 წლის სტატისტიკური მონაცემები აღნიშნული ჩამონათვალის მიხედვით მოგვაწოდა.

წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, საქართველოს პარლამენტსა და სამინისტროებში 2015 წლის განმავლობაში დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველები იყო:



მსგავსი სტატისტიკა არ გვამღვეს შესაძლებლობას, დეტალური ინფორმაცია მივიღოთ საჯარო მოხელეთა კონკრეტული ქმედებების თაობაზე, რომლებიც საფუძველად დაედო დისციპლინური წარმოების დაწყებას,

⁴⁶ საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო, 2016 წლის 11 მარტის წერილი #შ-04/124-16.
⁴⁷ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, 2016 წლის 4 მარტის წერილი #554963.

რადგან, კანონმდებლობის მიხედვით, დისციპლინური გადაცდომის ჩამონათვალი ზოგადი, ფართო და ბუნდოვანია.

მნიშვნელოვანია, რომ მხოლოდ ორმა სამინისტრომ - საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრომ და ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრომ - მოგვაწოდა საჯარო მოხელის კონკრეტული ქმედებების ჩამონათვალი, რომლებიც საფუძვლად დაედო მათ მიმართ დისციპლინური წარმოების დაწყებას.

ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად,⁴⁸ 2015 წლის განმავლობაში საჯარო მოხელეთა შემდეგ ქმედებებზე დაიწყო დისციპლინური წარმოება:

- სამსახურებრივი კომპეტენციის გადამეტება;
- აუდიტის რეკომენდაციების შეუსრულებლობა;
- პასუხგაუცემელი ზარების რაოდენობა და მოქალაქეთა კითხვებზე თანამშრომელთა არაკვალიფიციური პასუხები;
- სამინისტროს შენობაში დევნილ მოქალაქესთან კონფლიქტში შესვლა და უცენზურო სიტყვებით საუბარი;
- სამსახურში გამოცხადებისა და სამუშაოს შესრულების საათების დარღვევა;
- ზემდგომი ხელმძღვანელობისათვის სათანადო ინფორმაციის მიუწოდებლობა;
- კომისიის შექმნის შესახებ სათანადო ბრძანების მოუმზადებლობა;
- სავალდებულო ინვენტარიზაციის ჩატარებლობა;
- სასაწყობე საქმიანობაში არსებული დარღვევები;
- სასაწყობე მეურნეობის ბუღალტრული საქმიანობის დარღვევით მართვა;
- წარმომადგენლობითი ხარჯის არასრული სახით წარმოდგენა;
- არასათანადო ადგილზე თამბაქოს მოხმარება;
- სამინისტროს შიდა და გარე ტერიტორიაზე არსებული ჰიგიენური მდგომარეობის დარღვევები.

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით,⁴⁹ საჯარო მოხელეთა შემდეგი ქმედებები გახდა მათ მიმართ დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველი:

- კონფიდენციალური ინფორმაციის გაცემა;
- კონფლიქტი თანამშრომლებს შორის;
- კონფლიქტი მოქალაქესთან;
- საიდუმლოების შესახებ მოთხოვნათა უხეში დარღვევა;
- სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულება ნასვამ მდგომარეობაში;
- სამსახურებრივი მოვალეობისადმი დაუდევარი და გულგრილი დამოკიდებულება;
- სამსახურში გამოუცხადებლობა;
- თანამდებობასთან შეუთავსებელი საქმიანობა;
- საზღვარგარეთ უნებართვოდ გამგზავრება;
- საჯარო მოხელისათვის შეუფერებელი საქციელი;
- შსს მოწმობის ან ქეტონის დაკარგვა;
- შსს ქონების დაკარგვა ან დაზიანება;
- ხელქვეითების სუსტი კონტროლი;
- შინაგანაწესის დარღვევა;
- გენერალური ინსპექციის შეცდომაში შეყვანის მცდელობა.

ორი სამინისტროს მიერ მოწოდებული კონკრეტული ქმედებების ჩამონათვალი გვიჩვენებს, რომ დისციპლინური წარმოების დაწყებას, შესაძლებელია, საფუძვლად დაედოს როგორც კანონმდებლობით, ასევე შინაგანაწესით საჯარო მოხელისათვის დადგენილი ვალდებულებების დარღვევა. აღნიშნული ჩამონათვალი ადასტურებს, რომ საჭიროა დისციპლინური გადაცდომის შინაარსის უფრო კონკრეტული და დეტალური მოწესრიგება, რომელიც მსუბუქი და მძიმე დისციპლინური გადაცდომის მიხედვით განსაზღვრავს და დააჯგუფებს საჯარო მოხელეთა ვალდებულებებს.

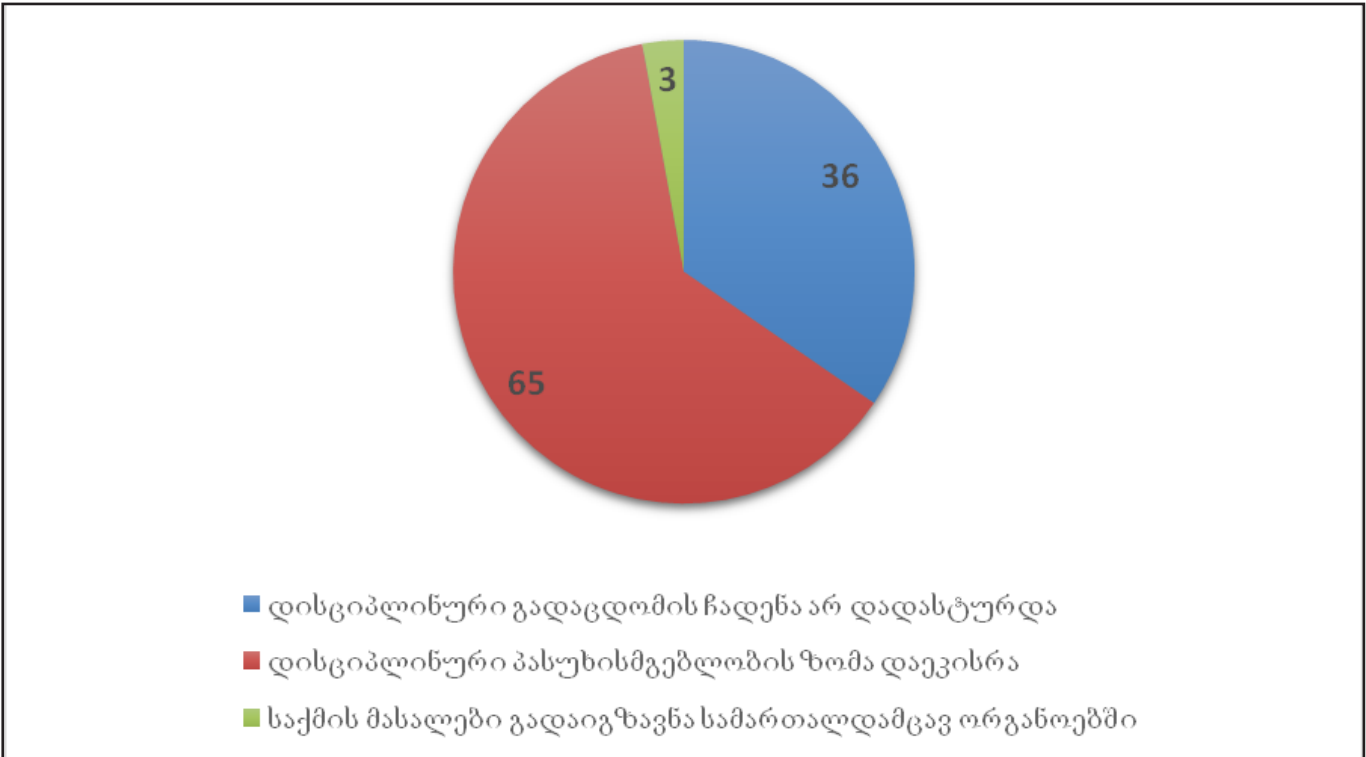
დ) დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები და გამოყენების წესი

კვლევის მიზნებისთვის, საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს სამინისტროებიდან გამოვითხოვეთ ინფორმაცია 2015 წლის განმავლობაში გამოყენებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის სახეებისა

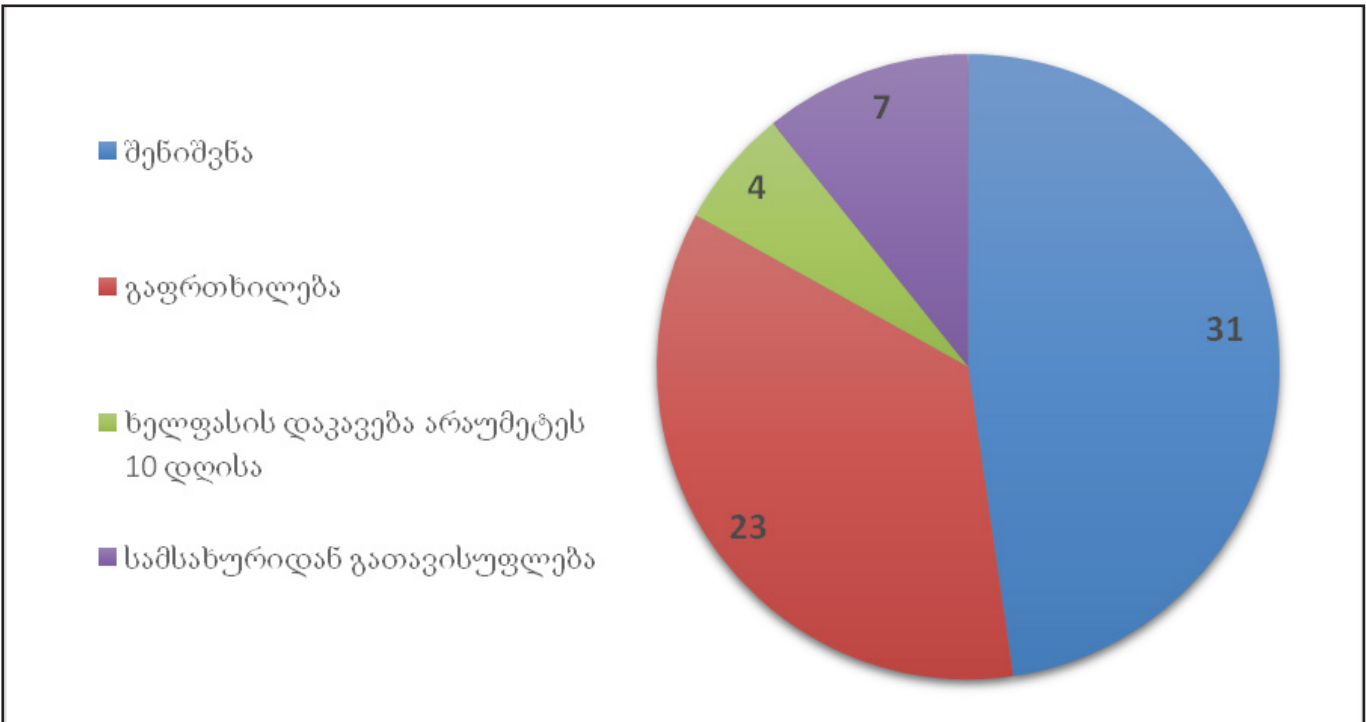
⁴⁸ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო, 2016 წლის 9 თებერვლის წერილი #04/07/4422.
⁴⁹ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, 2016 წლის 4 მარტის წერილი #554963.

და რაოდენობის თაობაზე, ასევე, მათი გამოყენებისა და შერჩევის წესის შესახებ დისციპლინური გადაცდომის სახესთან მიმართებით.

საქართველოს პარლამენტსა და სამინისტროებში 2015 წლის განმავლობაში ჩატარებული 104 დისციპლინური წარმოებიდან, საჯარო მოხელის მიმართ დადგა შემდეგი შედეგები:



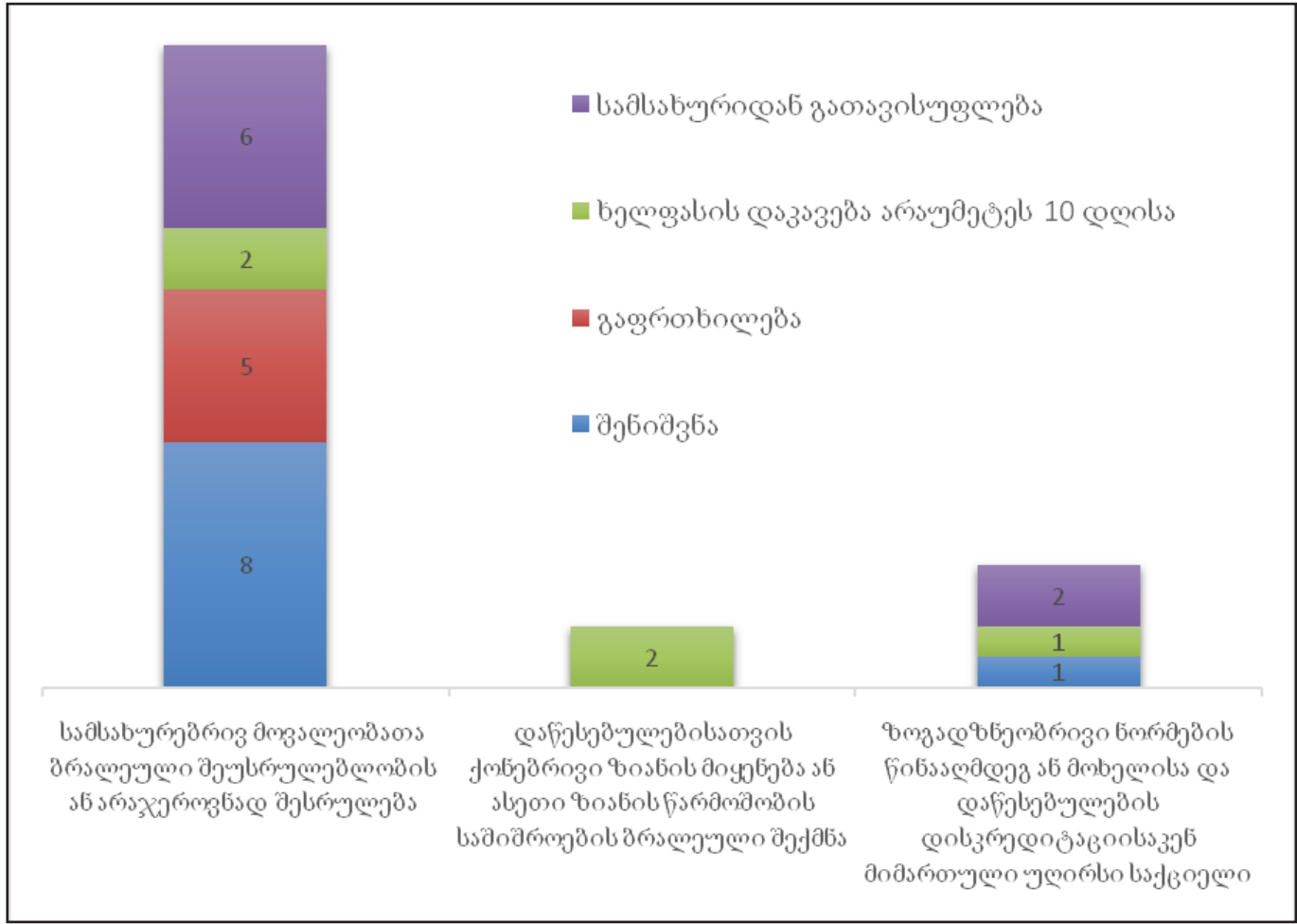
საჯარო მოხელის მიმართ, დისციპლინური გადაცდომის დადასტურებისას, 2015 წლის განმავლობაში, დისციპლინური პასუხისმგებლობის შემდეგი ზომები იყო გამოყენებული:



მხოლოდ 7-მა სამინისტრომ (ფინანსთა; თავდაცვის; განათლებისა და მეცნიერების; საგარეო საქმეთა; შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის; კულტურისა და ძეგლთა დაცვის; ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო) მოგვაწოდა ინფორმაცია, თუ რა სახის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები შეარჩიეს და გამოიყენეს კონკრეტული დისციპლინური

გადაცდომის შემთხვევაში. დისციპლინური გადაცდომის სახეებზე მითითებისას გამოყენებულია საჯარო სამსახურის შესახებ 78-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი.

მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, საჯარო მოხელის მიმართ კონკრეტული დისციპლინური გადაცდომის ჩადენისას გამოყენებულია დისციპლინური პასუხისმგებლობის შემდეგი ზომები:



დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების გამოყენებისა და შერჩევის წესის ანალიზის თანახმად, საქართველოს პარლამენტმა და სამინისტროებმა, 2015 წლის განმავლობაში, უმეტესად მსუბუქი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები - შენიშვნა და გაფრთხილება - გამოიყენეს, ხოლო ფინანსური ხასიათის ღონისძიებები და სამსახურიდან გათავისუფლება იშვიათად იყო შერჩეული. მსუბუქი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების გამოყენება დადებითად უნდა შეფასდეს, რადგან დისციპლინური პასუხისმგებლობის მექანიზმს არ აქვს სადამსჯელო ხასიათი და მიმართულია საჯარო მოხელის მიერ შესრულებული სამუშაოს გაუმჯობესებისკენ.

მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე, როტულია, შევავსოთ, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენების შესაბამისობა და პროპორციულობა საჯარო მოხელის მიერ ჩადენილ დისციპლინურ გადაცდომასთან, რადგან სამინისტროების მიერ სამივე სახის დისციპლინური გადაცდომის შემთხვევაში ყველა ტიპის პასუხისმგებლობის ზომა არის გამოყენებული. შესაბამისად, სამინისტროებში არსებული პრაქტიკის მიხედვით, არ არსებობს რაიმე სახის ერთიანი მიდგომა ან რეკომენდაცია კონკრეტული დისციპლინური გადაცდომის მიმართ შესაბამისი სახდელის გამოყენების თაობაზე.

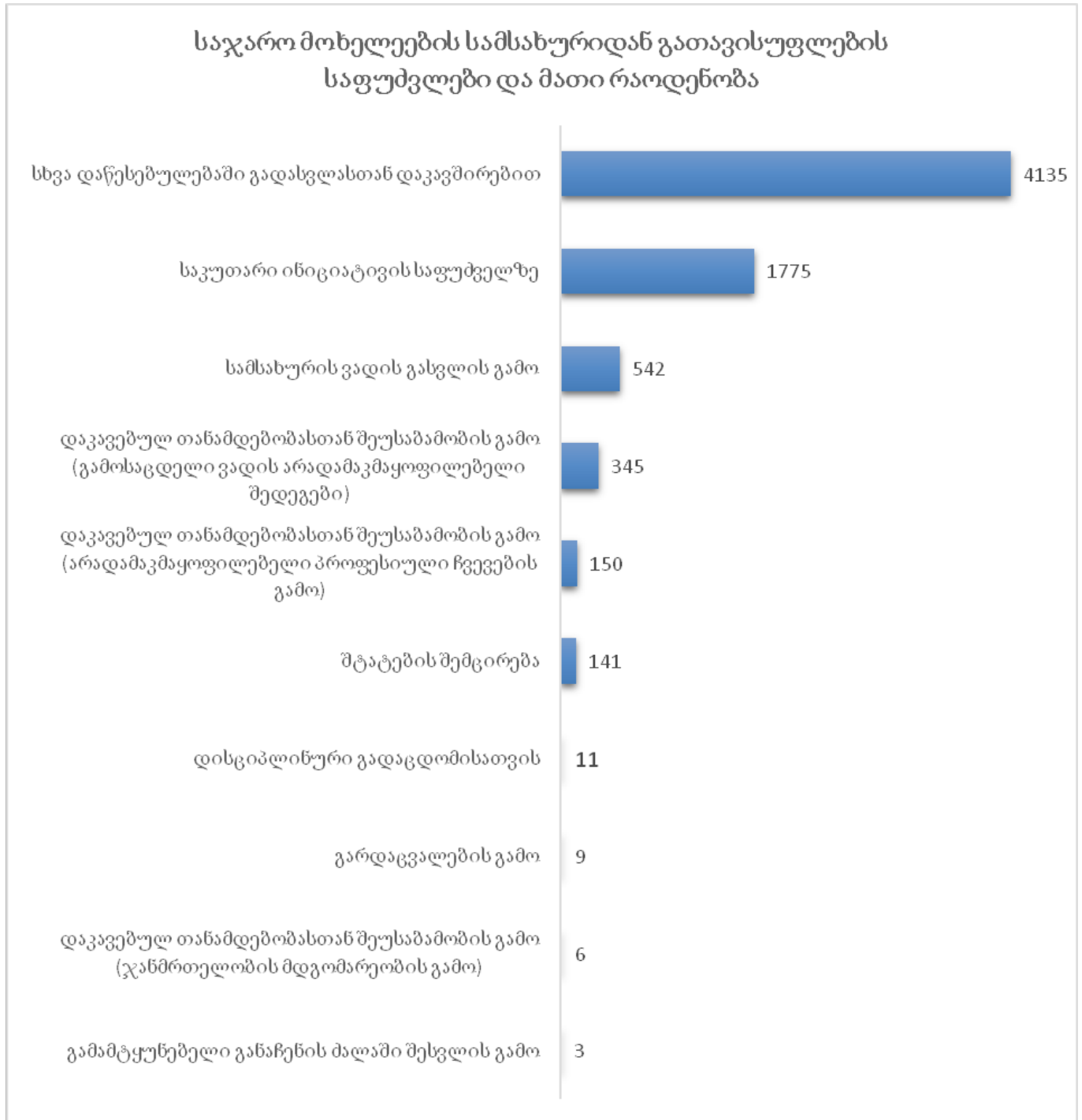
მიგვაჩნია, რომ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენების არაერთგვაროვანი პრაქტიკა განპირობებულია დისციპლინური გადაცდომის ფართო და ბუნდოვანი დეფინიციით, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების შერჩევის წესის არასათანადო მოწესრიგებითა და ხელმძღვანელი პირისათვის მინიჭებული ფართო დისკრეციული უფლებამოსილებით. ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საჯარო მოხელისათვის არ არის ნათელი და განჭვრეტადი, თუ რა ტიპის პასუხისმგებლობის ზომა შეიძლება დაეკისროს ამა თუ იმ დისციპლინური გადაცდომის ჩადენისათვის.

ე) დისციპლინური პასუხისმგებლობა, როგორც სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველი

კვლევის მიზნებისთვის, მნიშვნელოვანია განვსაზღვროთ, სამსახურიდან გათავისუფლების სხვა საფუძველებთან მიმართებით, რა ნაწილს წარმოადგენს დისციპლინური გადაცდომისათვის სამსახურიდან გათავისუფლება.

ამ მიზნით, საქართველოს პარლამენტისა და სამინისტროებიდან გამოვითხოვეთ ინფორმაცია 2015 წლის განმავლობაში სამსახურიდან გათავისუფლებული საჯარო მოხელეების რაოდენობისა და გათავისუფლების საფუძვლების თაობაზე.

მიღებული ინფორმაციის ირკვევა, რომ 2015 წლის განმავლობაში, საქართველოს პარლამენტიდან და სამინისტროებიდან გათავისუფლდა სულ 7117 საჯარო მოხელე. სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძვლები და მათი გამოყენების რაოდენობა შემდეგია:



წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, 2015 წლის განმავლობაში, საჯარო მოხელის დისციპლინური გადაცდომის საფუძველით გათავისუფლების ხვედრითი წილი გათავისუფლების საერთო რაოდენობასთან მიმართებით საკმაოდ მცირეა და მთლიანი რაოდენობის 0.15%-ს წარმოადგენს. დისციპლინური გადაცდომის საფუძველით გათავისუფლების მცირე რაოდენობა შესაძლებელია განპირობებული იყოს იმით, რომ მოცემულ შემთხვევაში საჯარო დაწესებულების მხრიდან დისციპლინური წარმოების ჩატარებისა და დასაბუთების მაღალი ვალდებულება არსებობს.

მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს, რომ საჯარო მოხელის უფლებამოსილება ავტომატურად წყდება ან მისი გათავისუფლება არ საჭიროებს დასაბუთებას შემდეგ შემთხვევებში: სამსახურის ვადის გასვლა, შტატების შემცირება, გამამტყუნებელი განაჩენის ძალაში შესვლა, სხვა დაწესებულებაში გადასვლა და გარდაცვალება.

კვლევის მიზნებისათვის, მნიშვნელოვანია, დისციპლინური გადაცდომის საფუძვლით გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთა რაოდენობა შევადაროთ დაკავებულ თანამდებობასთან შეუსაბამობისა და პირადი განცხადების საფუძველზე გათავისუფლებულ პირთა რაოდენობას, რადგან ასეთ დროს სამსახურიდან გათავისუფლება ხდება სათანადო წარმოებისა და შესაბამისი დასაბუთების წარმოდგენის გარეშე. საჯარო მოხელის დაკავებულ თანამდებობასთან შეუსაბამობის საფუძვლით გათავისუფლების შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს შეუძლია, ერთპიროვნულად მიიღოს გადაწყვეტილება, თუ მიიჩნევს, რომ საჯარო მოხელემ გამოსაცდელი ვადის განმავლობაში აჩვენა არაადამაკმაყოფილებელი შედეგები ან დაკავებული თანამდებობისათვის საკმარისი პროფესიული ჩვევები არ გააჩნია. ასევე, საჯარო მოხელეს შეუძლია, პირადი განცხადების საფუძველზე მიიღოს გადაწყვეტილება საჯარო დაწესებულებაში მუშაობის შეწყვეტის თაობაზე, თუმცა, აღნიშნულ შემთხვევაში, მნიშვნელოვანია მისი ნების ნამდვილობის დადგენა. წარმოდგენილი შედარება გვიჩვენებს, რამდენად ხშირად ხდება საჯარო დაწესებულებების მიერ ზემოხსენებული საფუძველებით სამსახურიდან გათავისუფლება.

საქართველოს პარლამენტსა და სამინისტროებში, 2015 წლის განმავლობაში, საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება დაკავებული თანამდებობისათვის შეუსაბამობის საფუძვლით განხორციელდა 501 შემთხვევაში, რაც გათავისუფლების საერთო რაოდენობის 7%-ს წარმოადგენს. საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების რაოდენობა დაკავებული თანამდებობისათვის შეუსაბამობის საფუძვლით (501) 45-ჯერ აღემატება დისციპლინური გადაცდომის საფუძვლით სამსახურიდან გათავისუფლებულთა რაოდენობას (11).

საქართველოს პარლამენტსა და სამინისტროებში, 2015 წლის განმავლობაში, საჯარო მოხელის მიერ პირადი განცხადების საფუძველზე სამსახურიდან გათავისუფლება განხორციელდა 1775 შემთხვევაში, რაც გათავისუფლების საერთო რაოდენობის 25%-ია. პირადი განცხადების საფუძველზე გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთა რაოდენობა (1775) 160-ჯერ აღემატება დისციპლინური გადაცდომის საფუძვლით სამსახურიდან გათავისუფლებულთა რაოდენობას (11).

წარმოდგენილი მონაცემების ანალიზის მიხედვით, დაკავებულ თანამდებობასთან შეუსაბამობისა და პირადი განცხადების საფუძველზე გათავისუფლებულ მოხელეთა რაოდენობა მნიშვნელოვნად აღემატება დისციპლინური გადაცდომის საფუძვლით გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთა რაოდენობას. საჯარო დაწესებულებებში არსებული მსგავსი სტატისტიკა შესაძლოა განპირობებული იყოს რამდენიმე მიზეზით. პირველ რიგში, საჯარო დაწესებულებები უფრო ხშირად მიმართავენ საჯარო მოხელეთა გათავისუფლებას დაკავებულ თანამდებობასთან შეუსაბამობის გამო, რადგან აღნიშნული საფუძვლით გათავისუფლებისას, დასაბუთების ნაკლები ვალდებულება არსებობს, ვიდრე დისციპლინური გადაცდომის დადასტურების შემთხვევაში. გარდა ამისა, პირადი განცხადების საფუძველზე გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთა დიდი რაოდენობა აჩენს კითხვებს საჯარო მოხელეთა მიერ გამოხატული ნების ნამდვილობისა და საჯარო დაწესებულების მიერ აღნიშნული საფუძვლის არასათანადოდ ან ბოროტად გამოყენების თაობაზე. არსებული სტატისტიკა ბადაებს საფუძვლიან ეჭვს იმასთან დაკავშირებით, რომ საჯარო დაწესებულებები შესაძლოა დისციპლინური წარმოების გვერდის ავლით, ზემოთ აღნიშნული საფუძველების გამოყენებით ახდენენ საჯარო მოხელეთა გათავისუფლებას.

პირადი განცხადების საფუძველზე საჯარო მოხელეთა გათავისუფლების პრობლემაზე უკანასკნელი წლების განმავლობაში აქტიურად საუბრობენ აღნიშნულ სფეროში მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციები და საქართველოს სახალხო დამცველი. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა (IDFI) გამოაქვეყნა 2014 წლის განმავლობაში საჯარო დაწესებულებებიდან გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთა სტატისტიკური ანალიზი, რომლის მიხედვითაც, პირადი განცხადების საფუძველზე გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთა ხვედრითი წილი საკმაოდ მაღალია.⁵⁰ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში აღნიშნული პრობლემის თაობაზე რამდენიმე ანგარიშში საუბრობს სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED).⁵¹ პრობლემაზე ასევე მიუთითებს საქართველოს სახალხო დამცველი 2015 წლის ანგარიშში, სადაც აღნიშნულია, რომ საჯარო დაწესებულებებში არსებობს საჯარო მოხელეებზე ზეწოლის ტენდენცია, პირადი განცხადების საფუძველზე დატოვონ დაკავებული თანამდებობა, ხოლო მოცემული მოთხოვნის შეუსრულებლობის შემთხვევაში, ემუქრებიან დისციპლინური წარმოების დაწყებითა და, გენერალური ინსპექციის დასკვნის საფუძველზე, სამსახურიდან გათავისუფლებით.⁵²

პირადი განცხადების საფუძველზე საჯარო მოხელეთა გათავისუფლების გაზრდილ ტენდენციასა და მანკიერ პრაქტიკასთან დაკავშირებით, საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ 2014 წლის 18 თებერვლის გადაწყვეტილებაში საკმაოდ მნიშვნელოვანი მსჯელობები განავითარა.⁵³ მოცემულ საქმეში სარჩელი მომზადდა საქართველოს სახალხო დამცველის თხოვნის საფუძველზე. სასამართლომ მიუთითა, რომ „განსაკუთრებული აღნიშვნის ღირსია საჯარო მოსამსახურეთა პირადი სურვილით სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე განცხადებათა დაწერის მასშტაბური ტენდენცია. საჯარო დაწესებულების ადმინისტრაციის ცვლილებას საქართველოს პირობებში თან სდევს დაწესებულების საჯარო მოსამსახურეთა მხრიდან მასიურად გამოვლენილი

⁵⁰ ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, საბა ბუაძე: „2014 წელს საქართველოს საჯარო დაწესებულებებში თანამშრომელთა გათავისუფლების სტატისტიკური ანალიზი“, ნოემბერი, 2015. ხელმისაწვდომია: <https://idfi.ge/ge/statistical-analysis-of-dismissal-of-employees-from-various-public-institutions-in-2014>;

⁵¹ იხ: <http://www.isfed.ge/main/237/geo/>; <http://www.isfed.ge/main/758/geo/>;

⁵² საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2015 წელი, შემოკლებული ვერსია, გვ.116, ხელმისაწვდომია: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3651.pdf>.

⁵³ საქართველოს უზენაესი სასამართლო, საქმე #ბს-463-451 (კ-13), 2014 წლის 18 თებერვლის გადაწყვეტილება, ხელმისაწვდომია: [http://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/bs-463-451\(k-13\).pdf](http://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/bs-463-451(k-13).pdf);

ნება გათავისუფლების შესახებ, ასევე, უიშვიათესია შემთხვევა, როცა დაწესებულების რეორგანიზაციის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას, თუნდაც რამდენიმე საჯარო მოხელემ, უარი თქვა ნებაყოფლობით სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ განცხადებით მიმართვაზე. სასამართლოებში დავების განხილვისას საჯარო მოხელეები აცხადებდნენ, რომ განცხადებები მოტყუებით, იძულებით, მუქარით, სამსახურში ხელახლა დანიშვნის დაპირებით დაწერეს.⁵⁴ შესაბამისად, სასამართლომ ისაუბრა პირადი განცხადების შემთხვევაში ნების გამოვლენის ნამდვილობის დადგენისა და შესაბამისი ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების აუცილებლობაზე.

ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ შემდეგი: დისციპლინური გადაცდომის საფუძველით საჯარო მოხელეთა გათავისუფლების მინიმალური ოდენობა ადასტურებს, რომ საჯარო დაწესებულებები აქტიურად იყენებენ საჯარო მოხელეთა გათავისუფლების სხვა საფუძველებს, რომლებიც ნაკლებ დასაბუთებას საჭიროებს, ან საჯარო მოხელეები თავად წერენ განცხადებას გათავისუფლების თაობაზე, თუ საჯარო დაწესებულებაში მათ მიმართ არსებობს ამკარად უარყოფითი დამოკიდებულება. აღნიშნული გარემოებები ზეგავლენას ახდენს დისციპლინური პასუხისმგებლობის მექანიზმის გამოყენების სიხშირესა და რაოდენობაზე.

ვ) დისციპლინური წარმოების პროცესი

მიუხედავად იმისა, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით არ არის განსაზღვრული დისციპლინური წარმოების წესი, საჯარო დაწესებულებები პრაქტიკაში იყენებენ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესს.

საქართველოს პარლამენტისა და სამინისტროების მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, დისციპლინური წარმოების პროცესში საჯარო მოხელეებს აქვთ შესაძლებლობა, წერილობით წარმოადგინონ ახსნა-განმარტება. საჭიროების შემთხვევაში, იმართება ასევე ზეპირი მოსმენა. მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, 104 დისციპლინური წარმოებიდან, საჯარო მოხელეებმა თავიანთი ახსნა-განმარტება წერილობით წარადგინეს 58 შემთხვევაში, ხოლო ზეპირი მოსმენა გაიმართა 46 შემთხვევაში.

საჯარო მოხელე, დისციპლინური წარმოების პროცესის მიმდინარეობისას, სამსახურებრივ მოვალეობას ჩამოაშორეს 3 შემთხვევაში, თუმცა, სამინისტროების მიერ მოწოდებულ ინფორმაციაში არ არის მითითებული აღნიშნული გადაწყვეტილების მიღების მიზეზი და საფუძველი. საჯარო მოხელეს ვადაზე ადრე მოეხსნა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა 22 შემთხვევაში მის მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების გაუმჯობესებისა და საუკეთესო ქცევის გამო. მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, 2015 წლის განმავლობაში, საქართველოს პარლამენტისა და სამინისტროების მიერ დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების თაობაზე მიღებული 7 გადაწყვეტილება გასაჩივრდა და აღნიშნულ საქმეებზე წარმოება მიმდინარეობს სასამართლოში.

ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ დისციპლინური წარმოების პროცესის სამართლებრივი რეგულირების არარსებობის პირობებში, საჯარო დაწესებულებები იყენებენ ფართო დისკრეციულ უფლებამოსილებას ახსნა-განმარტების წარდგენისა და ზეპირი მოსმენის ჩატარების, ასევე, დისციპლინური წარმოების პროცესის ხანგრძლივობისა და გადაწყვეტილების მიღების ვადების განსაზღვრის თაობაზე. მნიშვნელოვანია, აღნიშნოს, რომ საჯარო მოხელეები იშვიათად იყენებენ გადაწყვეტილების გასაჩივრების მექანიზმს, რაც კიდევ ერთხელ მიუთითებს დისციპლინური წარმოების პროცესის დახვეწისა და საჯარო მოხელეებისათვის მათი უფლებების შესახებ ინფორმაციის მიწოდების საჭიროებაზე.

3. საერთო სასამართლოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების ანალიზი

საერთო სასამართლოების გადაწყვეტილებების ანალიზის მიზანია 2015 წლის განმავლობაში საჯარო მოხელის დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებით სასამართლოს მიერ დადგენილი ზოგადი ტენდენციებისა და არსებული პრაქტიკის შესწავლა, განსაკუთრებით, საჯარო მოხელის დისციპლინური გადაცდომის საფუძველით სამსახურიდან გათავისუფლების შემთხვევაში.

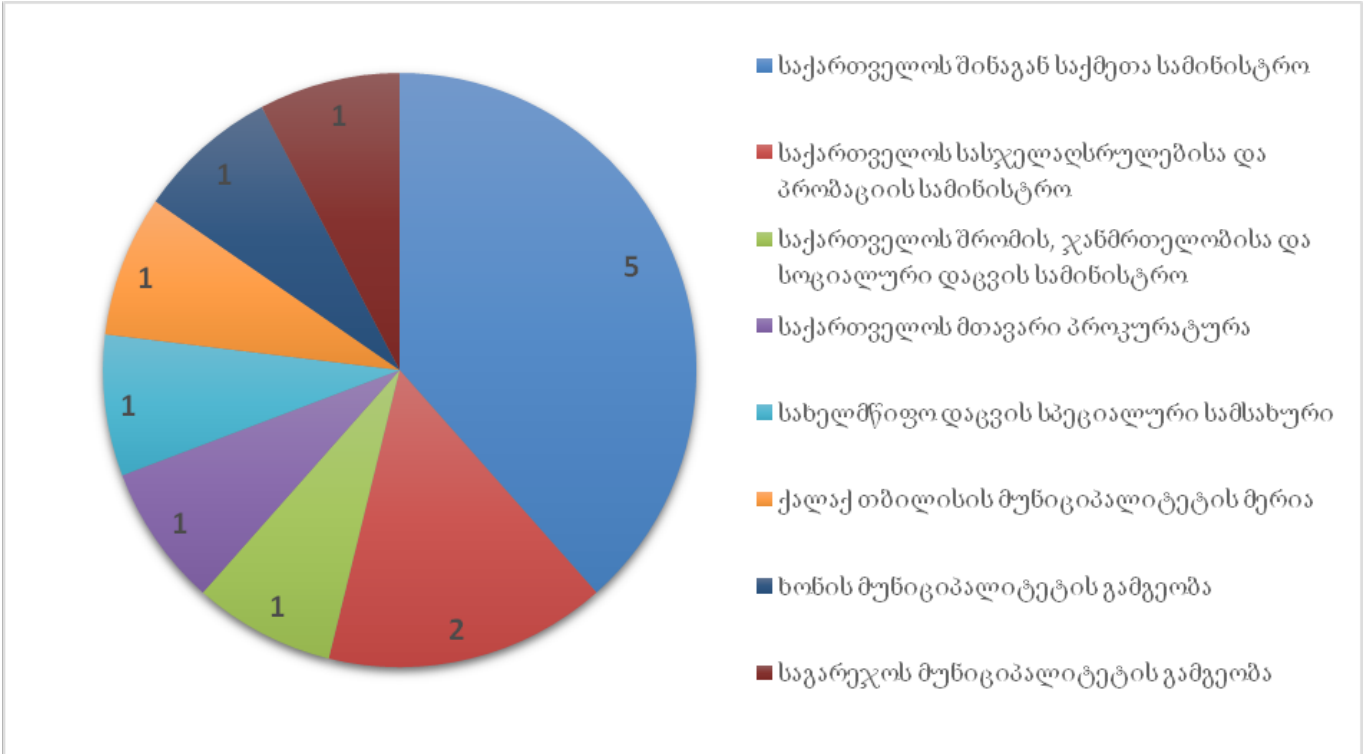
სასამართლო გადაწყვეტილებების ანალიზი მოიცავს სასამართლოს როლისა და ზედამხედველობის სფეროს განსაზღვრას დისციპლინური დავების განხილვისას, სასამართლოს მიერ დადგენილი სტანდარტების წარმოჩენას დისციპლინური წარმოების ჩატარების თავისებურებებისა და საჯარო დაწესებულების დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებით. ამასთან, კვლევა წარმოადგენს სასამართლო გადაწყვეტილებების ანალიზს დისციპლინური გადაცდომის შემდეგი საფუძველების მიხედვით: ა) სამსახურებრივი მოვალეობის შეუსრულებლობა ან არაჯეროვნად შესრულება; ბ) ზოგადხეობრივი ნორმების წინააღმდეგ ან მოხელისა და დაწესებულების დისკრედიტაციისაკენ მიმართული უღირსი საქციელი.

სასამართლო პრაქტიკის შესწავლის მიზნით, საქართველოს საერთო სასამართლოებიდან გამოვითხოვეთ 2015 წლის განმავლობაში მიღებული გადაწყვეტილებები დისციპლინური გადაცდომის საფუძველით საჯარო მოხელის გათავისუფლებასთან დაკავშირებით. საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ და თბილისის სააპელაციო სასამართლომ არ მოგვაწოდა მოთხოვნილი ინფორმაცია იმ მიზეზით, რომ სასამართლო არ აწარმოებს დისციპლინური პასუხისმგებლობის გასაჩივრების თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილებების ცალკე

⁵⁴ საქართველოს უზენაესი სასამართლო, საქმე #ბს-463-451 (ვ-13), 2014 წლის 18 თებერვლის გადაწყვეტილება.

აღრიცხვას. თუმცა, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების მოძიება შესაძლებელი გახდა უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებათა ელექტრონულ სამიერო პროგრამაში - სულ ჯამში 4 გადაწყვეტილება. თბილისის საქალაქო სასამართლომ მოგვაწოდა საჯარო მოხელის გათავისუფლებასთან დაკავშირებით მიღებული 30 გადაწყვეტილება, რომელთაგან 8 ეხებოდა დისციპლინური გადაცდომის საფუძველით გათავისუფლებას. ქუთაისის სააპელაციო სასამართლომ ასევე მოგვაწოდა 1 გადაწყვეტილება დისციპლინური გადაცდომის საფუძველით საჯარო მოხელის გათავისუფლებასთან დაკავშირებით. საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე არსებული სხვა საქალაქო და რაიონული სასამართლოების მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, 2015 წლის განმავლობაში, მსგავსი სახის სარჩელები განხილვაში არ ჰქონიათ. ამგვარად, კვლევის მიზნებისათვის გაანალიზდა საერთო სასამართლოების მიერ მიღებული 13 გადაწყვეტილება. მნიშვნელოვანია, აღნიშნოს, რომ კვლევის პროცესში ვერ მოვიპოვეთ ინფორმაცია იმის შესახებ, გასაჩივრდა თუ არა ზემდგომ ინსტანციაში თბილისის საქალაქო სასამართლოს კვლევაში განხილული გადაწყვეტილებები, ან შევიდა თუ არა ისინი კანონიერ ძალაში. თუმცა, აღნიშნული ინფორმაცია, სასამართლოს მიერ დადგენილი ზოგადი სტანდარტებისა და მსჯელობის თვალსაზრისით, არსებით ცვლილებებს არ გამოიწვევს.

სასამართლოში წარდგენილი სარჩელები მიმართული იყო შემდეგი ადმინისტრაციული ორგანოების წინააღმდეგ:



ა) ზოგადი ტენდენციები

საჯარო მოხელე უფლებამოსილია, წარადგინოს სარჩელი მის მიმართ დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიების გამოყენების თაობაზე. სასამართლო უზრუნველყოფს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების კანონიერების, მიზანშეწონილობისა და პროპორციულობის შეფასებას. ამასთან, დისციპლინური პასუხისმგებლობის გამოყენების შეფასებისას, სასამართლო ზედამხედველობას უწევს დისციპლინური წარმოების პროცესში ობიექტურობის კრიტერიუმების დაცვას⁵⁵ და ამოწმებს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების კანონიერებას.⁵⁶

სასამართლო აღიარებს დისციპლინური პასუხისმგებლობის როგორც საზედამხედველო, ასევე პრევენციულ ფუნქციას. მისი განმარტებით, „დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიება არის საჯარო მოსამსახურისთვის პროფესიული საქმიანობის განხორციელების პროცესში გამოვლენილი დარღვევებისათვის დადგენილი პასუხისმგებლობის ფორმა.“ სასამართლო ასევე აღნიშნავს, რომ დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიების მიზანია „საჯარო მოსამსახურის მიერ კანონმდებლობით დადგენილი ფუნქციების ჯეროვნად შესრულების უზრუნველყოფა და საქმიანობის პროცესის გაუმჯობესება, რაც სამომავლოდ სამსახურებრივი მოვალეობების დარღვევის შემთხვევების თავიდან აცილებას უზრუნველყოფს.“⁵⁷

სასამართლო დისციპლინური გადაცდომის საფუძველით საჯარო მოხელის გათავისუფლებას მიჯნავს არადამაკმაყოფილებელი პროფესიული ჩვევების გამო საჯარო მოხელის თანამდებობრივი შეუსაბამობისაგან

⁵⁵ ქუთაისის სააპელაციო სასამართლო, საქმე #2/ზ-1042-15, 2015 წლის 10 ნოემბრის განჩინება.

⁵⁶ თბილისის საქალაქო სასამართლო, საქმე № 3/3847-14, 2015 წლის 17 მარტის გადაწყვეტილება.

⁵⁷ საქართველოს უზენაესი სასამართლო, საქმე #ბს-161-158 (k-15), 2015 წლის 10 დეკემბრის გადაწყვეტილება.

და აღნიშნავს, რომ „დისციპლინური გადაცდომის შემთხვევაში, საჯარო მოხელე არღვევს მასზე დაკისრებულ მოვალეობებს, ხოლო თანამდებობრივი შეუსაბამობისას - საჯარო მოხელეს არ ძალუძს სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულება არასათანადო ცოდნის და არასაკმარისი ჩვევების გამო.“⁵⁸ სასამართლო უთითებს, რომ „არასაკმარისი პროფესიული ჩვევები არ იწვევს უცილობლად საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლებას, რადგან საჯარო მოხელეს შესაძლებელია ჩაუტარდეს კვალიფიკაციის ამაღლებისა და პროფესიული გადამზადების ტრენინგები, მოხდეს მისი დაქვეითება ან შესთავაზონ ალტერნატიული სამსახური.“⁵⁹

სასამართლო გადაწყვეტილებების მიხედვით, ადმინისტრაციულმა ორგანომ დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიება უნდა გამოიყენოს მართლზომიერად და პროპორციულობის პრინციპის დაცვით. სასამართლოს განმარტებით, პროპორციულობის პრინციპი მოითხოვს, რომ „საჯარო მოხელისათვის დაკისრებული დისციპლინური სახდელი შესაბამისობაში იყოს მის მიერ ჩადენილი დისციპლინური გადაცდომის სიმძიმესთან და ითვალისწინებდეს დისციპლინური გადაცდომის ჩადენისას არსებულ გარემოებებს.“⁶⁰ სასამართლო აღნიშნავს, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიების შერჩევასა და მხედველობაში უნდა მიიღოს შემდეგი გარემოებები: ა) ვალდებულების დარღვევის მიზეზი; ბ) გამოწვეული შედეგის სიმძიმე და გ) შედეგის თავიდან აცილების შესაძლებლობა. სასამართლომ განსაკუთრებით გამოყო სამსახურიდან გათავისუფლება, როგორც დისციპლინური პასუხისმგებლობის ფორმა და აღნიშნავს, რომ იგი შეიძლება გამოყენებული იყოს, როგორც უკიდურესი ღონისძიება, უნდა იყოს ადეკვატური და დარღვევის სიმძიმის პროპორციული.⁶¹

სასამართლო გადაწყვეტილებების მიხედვით, დისციპლინური პასუხისმგებლობის კანონიერების შეფასებისას ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია დისციპლინური წარმოების პროცესის სათანადოდ და ობიექტურად წარმართვა. სასამართლო აღნიშნავს, რომ „დისციპლინური წარმოების სრულყოფილად ჩატარება დიდწილად განაპირობებს მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერებას, დასაბუთებულობასა და მიზანშეწონილობას.“⁶² სასამართლო განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევს საჯარო მოხელის მიერ ახსნა-განმარტების წარდგენის აუცილებლობას, როგორც წერილობით, ასევე, საჭიროების შემთხვევაში, ზეპირი ფორმით. სასამართლო აღნიშნავს, რომ უფლებამოსილი პირის მიერ ახსნა-განმარტების ჩამორთმევა არ უნდა ატარებდეს ფორმალურ ხასიათს და მასში მითითებული გარემოებები დეტალურად უნდა იყოს გამოკვლეული.⁶³

სასამართლო აღნიშნავს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილება სათანადოდ უნდა იყოს დასაბუთებული. ამასთან, მიიჩნევა, რომ „ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა გამოიყენოს თვითნებური, მიკერძოებული და არაკვალიფიციური გადაწყვეტილება; ასევე, უნდა დაასაბუთოს მიღებული გადაწყვეტილების კანონთან შესაბამისობა და კონკრეტული გადაწყვეტილების მიღების აუცილებლობა.“⁶⁴ სასამართლოს განმარტებით, დასაბუთებაში უნდა აღინიშნოს „შეხედულებები, მოსაზრებები და გარემოებები, რომლებსაც ადმინისტრაციული ორგანო დაეყრდნო გადაწყვეტილების მიღებისას.“⁶⁵ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის დაკისრებისას, ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა დაასაბუთოს კონკრეტული დისციპლინური ღონისძიების გამოყენების აუცილებლობა და მიუთითოს, თუ რატომ ვერ უზრუნველყოფდა ნაკლებად შემზღვეველი ღონისძიების გამოყენება მიზნის მიღწევას.⁶⁶ ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან დასაბუთების ვალდებულების იგნორირება წარმოადგენს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში შეცდომის დადგენისა და აქტის გაუქმების საფუძველს.⁶⁷

სასამართლომ ასევე იმსჯელა დისციპლინური წარმოების პროცესში ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებისა და სტანდარტების თაობაზე და აღნიშნავს, რომ „ადმინისტრაციულმა ორგანომ მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერების ერთადერთ საფუძველად არ უნდა მიუთითოს დისკრეციული უფლებამოსილება. დაუშვებელია ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების კანონიერების მტკიცება მხოლოდ დისკრეციული უფლებამოსილების არსებობაზე მითითებით. გადაწყვეტილების კანონიერების შეფასებისას, გამოსარკვევია არა მარტო ის, ჰქონდა თუ არა ადმინისტრაციულ ორგანოს კონკრეტული საკითხის გადასაწყვეტად მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილება, არამედ ის, თუ როგორ განხორციელა მან აღნიშნული უფლებამოსილება.“⁶⁸

სასამართლო აღნიშნავს, რომ „დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შერჩევის პროცესში, ყურადღება უნდა მიექცეს საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობის პრინციპს.“⁶⁹ სასამართლო უთითებს, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენებისას

⁵⁸ საქართველოს უზენაესი სასამართლო, საქმე #ბს-628-615(კ-14), 2015 წლის 2 ივლისის გადაწყვეტილება.

⁵⁹ საქართველოს უზენაესი სასამართლო, საქმე #ბს-628-615(კ-14), 2015 წლის 2 ივლისის გადაწყვეტილება.

⁶⁰ საქართველოს უზენაესი სასამართლო, საქმე #ბს-161-158 (k-15), 2015 წლის 10 დეკემბრის გადაწყვეტილება.

⁶¹ საქართველოს უზენაესი სასამართლო, საქმე #ბს-161-158 (k-15), 2015 წლის 10 დეკემბრის გადაწყვეტილება.

⁶² თბილისის საქალაქო სასამართლოს გადაწყვეტილება, საქმე #3/4940-14, 2015 წლის 17 აპრილის გადაწყვეტილება.

⁶³ ქუთაისის სააპელაციო სასამართლო, საქმე ##2/ბ-1042-15, 2015 წლის 10 ნოემბრის განჩინება.

⁶⁴ თბილისის საქალაქო სასამართლო, საქმე № 3/3847-14, 2015 წლის 17 მარტის გადაწყვეტილება.

⁶⁵ საქართველოს უზენაესი სასამართლო, საქმე #ბს-161-158 (k-15), 2015 წლის 10 დეკემბრის გადაწყვეტილება.

⁶⁶ თბილისის საქალაქო სასამართლო, საქმე № 3/3847-14, 2015 წლის 17 მარტის გადაწყვეტილება.

⁶⁷ საქართველოს უზენაესი სასამართლო, საქმე #ბს-161-158 (k-15), 2015 წლის 10 დეკემბრის გადაწყვეტილება.

⁶⁸ თბილისის საქალაქო სასამართლო, საქმე № 3/3847-14, 2015 წლის 17 მარტის გადაწყვეტილება.

⁶⁹ თბილისის საქალაქო სასამართლო, საქმე № 3/3847-14, 2015 წლის 17 მარტის გადაწყვეტილება.

უნდა შეფასდეს საჯარო მოხელის ქმედების შედეგად სახელმწიფოსა და საჯარო წესრიგისათვის მიყენებული ზიანი და გამოყენებული სახდელის შესაბამისობა დისციპლინურ გადაცდომასთან.⁷⁰

ბ) სამსახურებრივი მოვალეობის შეუსრულებლობა ან არაჯეროვნად შესრულება

სასამართლომ, 2015 წლის განმავლობაში, სამსახურებრივი მოვალეობის შეუსრულებლობის ან არაჯეროვნად შესრულების საფუძველით განიხილა 3 დისციპლინური საქმე, რომელთაგან ძალაში დატოვა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული 1 გადაწყვეტილება, ხოლო დაუსაბუთებლად მიიჩნია და გააუქმა საჯარო დაწესებულების 2 გადაწყვეტილება. აღნიშნული საფუძველით **1 სარჩელი წარდგენილი იყო შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს წინააღმდეგ**, რომელიც სასამართლომ არ დააკმაყოფილა; ხოლო 2 სარჩელი წარდგენილი იყო ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიისა და საქართველოს მთავარი პროკურატურის წინააღმდეგ, სადაც სასამართლომ გაიზიარა მოსარჩელის პოზიცია და გააუქმა ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებები.

განხილული დისციპლინური საქმეები ეხება შემდეგ საკითხებს: ა) სახელმწიფო პროგრამების შესრულების მონიტორინგის განუხორციელებლობა; ბ) სახელმწიფოს მიერ მიღებული მომსახურების არასაკმარისი კონტროლი და მიღება-ჩაბარების აქტის არასათანადო ინსპექტირება; გ) ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენის ფაქტის შეუტყობინებლობა.

სახელმწიფო პროგრამების შესრულების მონიტორინგის განუხორციელებლობის საფუძველით, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ, შიდა აუდიტის დასკვნებზე დაყრდნობით, სოციალური დაცვის დეპარტამენტის თავმჯდომარის მიმართ დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიების სახით თავდაპირველად გამოიყენა გაფრთხილება, ხოლო შემდგომ სამსახურიდან გათავისუფლება.⁷¹ საქმის ფაქტობრივი გარემოებების მიხედვით, სოციალური დაცვის დეპარტამენტის მიერ არ განხორციელდა სახელმწიფო პროგრამის შესრულების კონტროლი, რომელიც უკავშირდებოდა კრიზისულ მდგომარეობაში მყოფი ზავშიანი ოჯახების გადაუდებელ დახმარებას. პროგრამის ბიუჯეტი განისაზღვრებოდა 1.164.500 ლარით, ერთ ოჯახზე მისაწოდებელი საქონლის/მომსახურების ღირებულება არ უნდა ყოფილიყო 1000 ლარზე მეტი და სამიზნე ჯგუფების მოსალოდნელ ოდენობად თავიდანვე აღებული იყო მინიმუმ 1164 ოჯახი. აუდიტის დასკვნის მიხედვით, პროგრამის შესრულების ფაქტობრივი სურათი იყო 109 ოჯახის დაკმაყოფილება. სოციალური დაცვის დეპარტამენტის (უფროსის) მიერ პროგრამის შესრულების მონიტორინგის განუხორციელებლობა შეფასდა, როგორც სამსახურებრივი მოვალეობის შეუსრულებლობა და გამოიწვია სამსახურიდან გათავისუფლება. სასამართლომ წარდგენილი სარჩელის მიხედვით, მოსარჩელემ განმარტა, რომ პროგრამის შესრულების მონიტორინგი არ ჩაატარა, ვინაიდან შესყიდვები არ იყო განხორციელებული, შესაბამისად, პროგრამის შეფასებას ვერ მოახდენდა.

სასამართლომ მიიჩნია, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული აქტი საჯარო მოხელის გათავისუფლების თაობაზე იყო დასაბუთებული. უფლებამოსილი პირი (მოცემულ შემთხვევაში მინისტრი) სამსახურებრივი მოვალეობის დარღვევის შეფასებისას სარგებლობს დისკრეციული უფლებამოსილებით და განსაზღვრავს დარღვევის ხასიათს, ხარისხს და იყენებს შესაბამის დისციპლინურ სახდელს.⁷² სასამართლომ აღნიშნა, რომ მოსარჩელემ არ შეასრულა სამსახურებრივი მოვალეობა, როდესაც არ განხორციელდა პროგრამის შესრულების შეფასების მონიტორინგი და განმარტა, რომ შესყიდვები ასევე იყო პროგრამის შემადგენელი ნაწილი და მისი დადგენილი წესით განუხორციელებლობა უნდა ასახულიყო მონიტორინგის შედეგებში.⁷³ სასამართლომ ასევე შეაფასა გამოყენებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის სიმძიმე და აღნიშნა, რომ საჯარო მოხელის მიმართ თავდაპირველად გაფრთხილების გამოყენება, ხოლო შემდგომ უფრო მძიმე დისციპლინური სახდელის დაკისრება შესაბამისობაში იყო პროპორციულობის პრინციპთან.⁷⁴

საჯარო დაწესებულების მიერ მიღებული მომსახურების კონტროლისა და მიღება-ჩაბარების აქტის არასათანადო ინსპექტირების საფუძველით, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიამ, დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების შედეგად, სამსახურიდან გაათავისუფლა სოციალური მომსახურებისა და კულტურის საქალაქო სამსახურის ახალგაზრდობის საქმეთა მონიტორინგის განყოფილების უფროსი. გათავისუფლების საფუძველს წარმოადგენდა სამსახურებრივი მოვალეობის არაჯეროვნად შესრულება, რაც გამოიხატა აღნიშნული პირის მიერ შპს-ს მიერ გაწეული ტრანსპორტის მომსახურების ოდენობის (კილომეტრაჟის) დადასტურებაში ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პერიოდული ინსპექტირებისა და კონტროლის ღონისძიების გარეშე. აღნიშნულ პირს განსახილველ შემთხვევამდე დისციპლინური სახდელი არ ჰქონდა დაკისრებული.

სასამართლომ განმარტა, რომ „საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილება დასაბუთებულობის მაღალ სტანდარტს უნდა პასუხობდეს, განსაკუთრებით, როდესაც თანამდებობის პირი აღნიშნულ გადაწყვეტილებას დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში იღებს.“⁷⁵ სასამართლომ აღნიშნა, რომ „სამსახურებრივი მოვალეობების უხეში დარღვევა ცალსახად შეფასებითი კატეგორიაა და თანამდებობის პირი ვალდებულია, იმსჯელოს და დაასაბუთოს, თუ რაში მდგომარეობს უხეში

⁷⁰ თბილისის საქალაქო სასამართლო, საქმე № 3/3847-14, 2015 წლის 17 მარტის გადაწყვეტილება.

⁷¹ თბილისის საქალაქო სასამართლო, საქმე №3/4254-14წ, 2015 წლის 24 თებერვლის გადაწყვეტილება.

⁷² თბილისის საქალაქო სასამართლო, საქმე №3/4254-14წ, 2015 წლის 24 თებერვლის გადაწყვეტილება.

⁷³ თბილისის საქალაქო სასამართლო, საქმე №3/4254-14წ, 2015 წლის 24 თებერვლის გადაწყვეტილება.

⁷⁴ თბილისის საქალაქო სასამართლო, საქმე №3/4254-14წ, 2015 წლის 24 თებერვლის გადაწყვეტილება.

⁷⁵ თბილისის საქალაქო სასამართლო, საქმე № 3/3847-14, 2015 წლის 17 მარტის გადაწყვეტილება.

დარღვევა, რა მტკიცებულებებზე დაყრდნობით იღებს ასეთ გადაწყვეტილებას და რატომ არის გამორიცხული სხვა სახის დისციპლინური სახდელის გამოყენება, განსაკუთრებით იმ მოხელის მიმართ, რომელსაც არც ერთი მოქმედი დისციპლინური სახდელი არ აქვს.⁷⁶

სასამართლომ მიიჩნია, რომ განსახილველ შემთხვევაში საჯარო მოხელის გათავისუფლების შესახებ ბრძანება გამოცემულია საქმის გარემოებათა გამოკვლევის გარეშე, არ არის შეფასებული მისი გამოცემის საფუძვლად მითითებული მტკიცებულებები და არ არის დასაბუთებული ყველაზე მკაცრი დისციპლინური სახდელის გამოყენება.⁷⁷ სასამართლომ აღნიშნა, რომ სადავო ბრძანება არ შეიცავს დასაბუთებას იმის თაობაზე, თუ რატომ იყო შეუძლებელი მის მიმართ უფრო მსუბუქი სახდელის გამოყენება.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენის ფაქტის შეუტყობინებლობის საფუძველით, საქართველოს მთავარმა პროკურატურამ, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის სახით, სამსახურიდან გაათავისუფლა რაიონული პროკურატურის პროკურორი. სასამართლომ მიიჩნია, რომ განსახილველ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ყველაზე მკაცრი დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიების გამოყენება არ შეესაბამებოდა პროპორციულობისა და თანაზომიერების პრინციპს.⁷⁸ სასამართლომ აღნიშნა, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ ვერ წარმოადგინა სათანადო დასაბუთება, თუ რატომ ვერ უზრუნველყოფდა უფრო მსუბუქი სახდელის გამოყენება დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიებისათვის გათვალისწინებული მიზნის მიღწევას.⁷⁹

სასამართლომ აღნიშნა, რომ უფლებამოსილ პირს, დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებისას უნდა გაეთვალისწინებინა შემდეგი გარემოებები: ა) ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა ჩადენილია გაუფრთხილებლობით; ბ) საგზაო-სატრანსპორტო შემთხვევის დროს მოსარჩელე არ იმყოფებოდა ალკოჰოლური, ნარკოტიკული ან ფსიქოტროპული სიმთვრალის მდგომარეობაში; გ) საგზაო-სატრანსპორტო შემთხვევას არ მოჰყოლია ჯანმრთელობის დაზიანება და დ) მოსარჩელის მიმართ პროკურატურაში დანიშვნიდან გათავისუფლებამდე დისციპლინური პასუხისმგებლობის არცერთი ღონისძიება არ ყოფილა გამოყენებული.⁸⁰ გამომდინარე იქიდან, რომ პროკურატურას დისციპლინური წარმოების პროცესში არ გაუთვალისწინებია შემდეგი გარემოებები, საჯარო მოხელის გათავისუფლების შესახებ ბრძანება გამოცხადდა ბათილად და პროკურატურას დაევალა ახალი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა.

გ) ზოგადზნეობრივი ნორმების წინააღმდეგ ან მოხელისა და დაწესებულების დისკრედიტაციისაკენ მიმართული უღირსი საქციელი

სასამართლომ, 2015 წლის განმავლობაში, ზოგადზნეობრივი ნორმების წინააღმდეგ ან მოხელისა და დაწესებულების დისკრედიტაციისაკენ მიმართული უღირსი საქციელის საფუძველით განიხილა 5 დისციპლინური საქმე, რომელთაგან ძალაში დატოვა ადმინისტრაციული ორგანოს 4 გადაწყვეტილება, ხოლო გააუქმა - 1 გადაწყვეტილება. **აღნიშნული საფუძველით 4 სარჩელი წარდგენილი იყო შინაგან საქმეთა სამინისტროს წინააღმდეგ, ხოლო 1 სარჩელი - სასჯელაღსრულებისა და პროზაგის სამინისტროს წინააღმდეგ.** სასამართლომ გააუქმა შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ მიღებული ერთი გადაწყვეტილება.

იმის გათვალისწინებით, რომ დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების აღნიშნული საფუძველი საკმაოდ ფართო და ბუნდოვანია, შესაბამისად, არაერთგვაროვანი და მრავალფეროვანია სასამართლოში განსახილველი საქმეების შინაარსი. მიღებული ინფორმაციის მიხედვით, აღნიშნული საფუძველით სასამართლოს მიერ განხილული დისციპლინური საქმეები მოიცავს შემდეგ საკითხებს: ა) საჯარო მოხელის ბრალდებულად ცნობა; ბ) საჯარო მოხელის მიერ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენა (ნარკოტიკული საშუალების მცირე ოდენობით უკანონოდ შექმნა ან შენახვა გასაღების მიზნის გარეშე, ანდა ნარკოტიკული საშუალების მოხმარება ექიმის დანიშნულების გარეშე); გ) საჯარო დაწესებულების შიდა საინფორმაციო სისტემაში მონაცემების მოპოვება, გამოყენება ან გავრცელება არასამსახურებრივი მიზნით; დ) სიტყვიერი და ფიზიკური დაპირისპირება საჯარო დაწესებულების შენობაში; ე) შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომლის მიერ სამორინესა და სათამაშო აპარატების სალონში შესვლა, გარდა ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებებთან დაკავშირებული სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისა.

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრომ მიიჩნია, რომ პროკურატურის მიერ **საჯარო მოხელის ბრალდებულად ცნობა ზიანს აყენებდა საჯარო დაწესებულების ავტორიტეტს** და დისციპლინური გადაცდომის აღნიშნული საფუძველით სამსახურიდან გაათავისუფლა პოლიციის განყოფილების უფროსი.⁸¹ **სასამართლომ გააუქმა ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება** საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე, რადგან „ადმინისტრაციული ორგანო შემოიფარგლა მხოლოდ ბრალდების შესახებ დადგენილებით და ადმინისტრაციული წარმოება ფაქტობრივად არ ჩაუტარებია.“⁸² სასამართლომ განმარტა, რომ „საჯარო მოხელის

⁷⁶ თბილისის საქალაქო სასამართლო, საქმე № 3/3847-14, 2015 წლის 17 მარტის გადაწყვეტილება.

⁷⁷ თბილისის საქალაქო სასამართლო, საქმე № 3/3847-14, 2015 წლის 17 მარტის გადაწყვეტილება.

⁷⁸ საქართველოს უზენაესი სასამართლო, №ბს-525-512(კ-14), 2015 წლის 19 თებერვლის გადაწყვეტილება.

⁷⁹ საქართველოს უზენაესი სასამართლო, №ბს-525-512(კ-14), 2015 წლის 19 თებერვლის გადაწყვეტილება.

⁸⁰ საქართველოს უზენაესი სასამართლო, №ბს-525-512(კ-14), 2015 წლის 19 თებერვლის გადაწყვეტილება.

⁸¹ თბილისის საქალაქო სასამართლო, საქმე #3/4940-14, 2015 წლის 17 აპრილის გადაწყვეტილება.

⁸² თბილისის საქალაქო სასამართლო, საქმე #3/4940-14, 2015 წლის 17 აპრილის გადაწყვეტილება.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხის გადაწყვეტა დაუშვებელია ბრალდების შესახებ დადგენილებაში არსებულ მტკიცებულებებზე დაყრდნობით, რადგან აღნიშნული მტკიცებულებები სასამართლოს მიერ არ არის შეფასებული და არ არსებობს კანონიერ ძალაში შესული განაჩენი.⁸³ შესაბამისად, სასამართლომ აღნიშნა, რომ „გაუგებარია, თუ რა მიიჩნია ადმინისტრაციულმა ორგანომ დისციპლინურ გადაცდომად და რომელ მტკიცებულებებზე დაყრდნობით მიიღო გადაწყვეტილება სახდელის შეფარდების თაობაზე.“⁸⁴

სასჯელადსრულებისა და პრობაციის სამინისტრომ დისციპლინური გადაცდომის აღნიშნული საფუძველით სამსახურიდან გაათავისუფლა საჯარო მოხელე, რომელიც ცნობილ იქნა სამართალდამრღვევად ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 45-ე მუხლის (ნარკოტიკული საშუალების მცირე ოდენობით უკანონოდ შექმნა ან შენახვა გასაღების მიზნის გარეშე, ანდა ნარკოტიკული საშუალების მოხმარება ექიმის დანიშნულების გარეშე) საფუძველზე. სასამართლომ ძალაში დატოვა ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება, რადგან სასამართლომ დადგენილება ადმინისტრაციული სახდელის დადების შესახებ შესული იყო კანონიერ ძალაში.⁸⁵ სასამართლომ აღნიშნა, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ საჯარო მოხელის მიერ ჩადენილი დისციპლინური გადაცდომისთვის ადეკვატური პასუხისმგებლობის ზომა გამოიყენა,⁸⁶ თუმცა, სასამართლომ არ განმარტა, რატომ მიიჩნია აღნიშნული ზემოქმედების ღონისძიება ადეკვატურად და რატომ არ იყო მიზნის მიღწევა შესაძლებელი უფრო მსუბუქი პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენებით.⁸⁷

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრომ მიიჩნია, რომ არასამსახურებრივი მიზნით შიდა საინფორმაციო სისტემაში მონაცემების მოპოვება, გამოყენება ან გავრცელება წარმოადგენდა საჯარო მოხელისათვის შეუფერებელ ქმედებას და ლახავდა სამინისტროს ავტორიტეტს, რამაც გამოიწვია საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება. სასამართლომ ძალაში დატოვა ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება და განმარტა, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტროს შიდა საინფორმაციო სისტემაში დაცულია პერსონალური მონაცემები, რომელთა არასამსახურებრივი მიზნით მოპოვება და გავრცელება აკრძალულია.⁸⁸ სასამართლომ აღნიშნა, რომ უფლებამოსილი პირი მოქმედებდა დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში და გამოიყენა დისციპლინური გადაცდომის სიმძიმის შესაბამისი პასუხისმგებლობის ზომა.⁸⁹

საჯარო დაწესებულებაში სიტყვიერი და ფიზიკური შეურაცხყოფის შემთხვევა, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრომ შეაფასა, როგორც საჯარო მოხელისათვის შეუფერებელი საქციელი და აღნიშნული პირი გაათავისუფლა სამსახურიდან.⁹⁰ სასამართლომ ძალაში დატოვა ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება და აღნიშნა, რომ საჯარო დაწესებულებამ იმოქმედა დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში და გამოიყენა შესაბამისი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა,⁹¹ თუმცა, დეტალურად არ უმსჯელია დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებისა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის პროპორციულობის თაობაზე.

სასამართლომ ასევე განიხილა შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე **სამორინესა და სათანაშო აპარატების სალონში შესვლის გამო, როდესაც აღნიშნული პირი არ ასრულებდა სამსახურებრივ მოვალეობას.⁹² სასამართლომ არ დააკმაყოფილა სარჩელი, ძალაში დატოვა ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება და აღნიშნა, რომ საჯარო დაწესებულებას არ შეეძლო, გამოეყენებინა უფრო მსუბუქი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა, რადგან შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანება მსგავსი ქმედებისათვის ითვალისწინებდა სამსახურიდან გათავისუფლებას.⁹³**

სასამართლო გადაწყვეტილებების ანალიზის საფუძველზე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საჯარო მოხელის დისციპლინური პასუხისმგებლობის საქმეების განხილვისას, სასამართლო განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევს საჯარო დაწესებულებების მიერ დისციპლინური გადაცდომის არსის განსაზღვრას, დისკრეციული უფლებამოსილებების გამოყენების ფარგლებსა და დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიების პროპორციულობას. სასამართლო უთითებს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ჩატარებული დისციპლინური წარმოება არ უნდა ატარებდეს ფორმალურ ხასიათს, სათანადოდ უნდა იყოს შესწავლილი საჯარო მოხელის მიერ წარმოდგენილი ახსნა-განმარტება და მტკიცებულებები და საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილება უნდა იყოს დასაბუთებული.

მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო მოხელის მიმართ დისციპლინური წარმოების კუთხით სასამართლო პრაქტიკის გაცნობისა და შესწავლის მიზნით, სასამართლოებმა უზრუნველყონ დისციპლინურ წარმოებასთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილებების სისტემატიზაცია და გადაწყვეტილებათა საძიებო სისტემაში მათი დამოუკიდებლად მოძიების შესაძლებლობა.

⁸³ თბილისის საქალაქო სასამართლო, საქმე #3/4940-14, 2015 წლის 17 აპრილის გადაწყვეტილება.

⁸⁴ თბილისის საქალაქო სასამართლო, საქმე #3/4940-14, 2015 წლის 17 აპრილის გადაწყვეტილება.

⁸⁵ თბილისის საქალაქო სასამართლო, საქმე #3/4853-14, 2015 წლის 30 მარტის გადაწყვეტილება.

⁸⁶ თბილისის საქალაქო სასამართლო, საქმე №3/4853-14, 2015 წლის 30 მარტის გადაწყვეტილება.

⁸⁷ თბილისის საქალაქო სასამართლო, საქმე №3/4853-14, 2015 წლის 30 მარტის გადაწყვეტილება.

⁸⁸ თბილისის საქალაქო სასამართლო, საქმე №3/3072-14, 2015 წლის 17 თებერვლის გადაწყვეტილება.

⁸⁹ თბილისის საქალაქო სასამართლო, საქმე №3/3072-14, 2015 წლის 17 თებერვლის გადაწყვეტილება.

⁹⁰ თბილისის საქალაქო სასამართლო, საქმე №3/6146-15, 2015 წლის 24 ნოემბრის გადაწყვეტილება.

⁹¹ თბილისის საქალაქო სასამართლო, საქმე №3/3072-14, 2015 წლის 17 თებერვლის გადაწყვეტილება.

⁹² თბილისის საქალაქო სასამართლო, საქმე №3/5235-15, 2015 წლის 4 აგვისტოს გადაწყვეტილება.

⁹³ თბილისის საქალაქო სასამართლო, საქმე №3/5235-15, 2015 წლის 4 აგვისტოს გადაწყვეტილება.

რეკომენდაციები

საჯარო მოხელის დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებით საქართველოს კანონმდებლობის გაუმჯობესების, ასევე, ადმინისტრაციული და სასამართლო პრაქტიკის დახვეწის მიზნით, ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების საუკეთესო პრაქტიკის საფუძველზე, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია წარმოგიდგენთ შემდეგ რეკომენდაციებს:

- **განისაზღვროს დისციპლინური გადაცდომის ნათელი და დეტალური დეფინიცია;**
- **კანონმდებლობით განისაზღვროს საჯარო მოხელეთა კატეგორია, მათი საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარე, რომელთა მიერ არასამსახურებრივი საქმიანობისას განხორციელებული ქმედებები შეიძლება მიჩნეული იყოს დისციპლინურ გადაცდომად, თუ აღნიშნული ქმედებები არ შეესაბამება ზოგადზნობრივ ნორმებს, ან ახდენს საჯარო დაწესებულების დისკრედიტაციას;**
- **განისაზღვროს მსუბუქი და მძიმე დისციპლინური გადაცდომის ფარგლებში ქმედებათა ნათელი და არაორაზროვანი ჩამონათვალი** საჯარო მოხელისათვის საქართველოს კანონმდებლობით, ეთიკის კოდექსითა და შიდა განაწესით დადგენილი მოვალეობების საფუძველზე;
- **მსუბუქ დისციპლინურ გადაცდომად შესაძლებელია განისაზღვროს:** ა) სამუშაო დროის განმავლობაში სამსახურში დაგვიანება ან ადრე წასვლა სათანადო მიზეზის არარსებობისა და ხელმძღვანელის გაფრთხილების გარეშე; ბ) არასაპატიო მიზეზით სამსახურში გამოუცხადებლობა; გ) სამსახურებრივი დოკუმენტების (მატერიალური და ელექტრონული) არასათანადო შენახვა და მოწესრიგება; დ) პირადი ჰიგიენისა და შინაგანაწესით დადგენილი ჩაცმულობის წესის დაუცველობა; ე) კოლეგის მიმართ არაკორექტული და არათავაზიანი მოპყრობა; ზ) სამსახურებრივ საკითხებთან დაკავშირებული კომუნიკაციისას პირადი ელექტრონული ფოსტისა და სოციალური ქსელის პირადი გვერდის გამოყენება; თ) საჯარო დაწესებულების შინაგანაწესით დადგენილი სხვა მოთხოვნების შეუსრულებლობა.
- **მძიმე დისციპლინურ გადაცდომად შესაძლებელია განისაზღვროს:** ა) სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებაზე უარის თქმა, თუ არ არსებობს უარის თქმის კანონმდებლობით გათვალისწინებული საფუძველი; ბ) სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება ან უფლებამოსილების გადამეტება; გ) სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას პოლიტიკური პარტიის ინტერესების გატარება ან/და ადმინისტრაციული რესურსის პოლიტიკური პარტიის მიზნებისათვის გამოყენება; დ) საჯარო მოხელის სტატუსისათვის შეუთავსებელი საქმიანობის განხორციელება; ე) თანამდებობრივი მდგომარეობისა და უფლებამოსილების სხვა პირის კერძო ინტერესების ან პირადი მიზნებისათვის გამოყენება; ვ) კანონმდებლობით აკრძალული საჩუქრის, ჯილდოს ან სარგებლის მიღება; ზ) ადმინისტრაციული რესურსების ან/და სამსახურებრივი საქმიანობის განხორციელებისათვის მინდობილი ქონების პირადი მიზნებისათვის გამოყენება; თ) საჯარო ინფორმაციის გაცემის/გაცემაზე უარის თქმის კანონმდებლობით დადგენილი ვადებისა და წესის დარღვევა; ი) საიდუმლო, პერსონალური ან კონფიდენციალური ინფორმაციის გამჟღავნება; კ) არაზუსტი ინფორმაციის ან მონაცემების მიწოდება გადაწყვეტილების მიღებაზე უფლებამოსილი პირისათვის; ლ) სამსახურებრივი უფლებამოსილების შესრულებისათვის გადაცემული ინფორმაციის/მონაცემების არასამსახურებრივი ან პირადი მიზნით გამოყენება; მ) სამსახურებრივი საქმიანობის განხორციელებისას არათანასწორი მოპყრობა ან/და დისკრიმინაციული ხასიათის საჯარო განცხადების გაკეთება, რომელმაც შეიძლება გავლენა მოახდინოს მისი სამსახურებრივი საქმიანობის განხორციელებაზე; ნ) მოქალაქის არაკვალიფიციური, არასრულყოფილი და არაეთიკური მომსახურება; პ) სამუშაო საათების განმავლობაში სამსახურში არაფხიზელ მდგომარეობაში გამოცხადება; ჟ) დისციპლინური პასუხისმგებლობის მქონე პირის მიერ დისციპლინური გადაცდომის განმეორებით ჩადენა.
- **დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების სახით განისაზღვროს** საჯარო მოხელის სტატუსზე ზემოქმედების მომხდენი ღონისძიებები (როგორცაა: შენიშვნა, გაფრთხილება, დაწინაურების შესაძლებლობის შეზღუდვა გარკვეული პერიოდით, წახალისების შესაძლებლობის შეზღუდვა გარკვეული პერიოდით, სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისგან დროებით ჩამოშორება ხელფასის გაცემის შეჩერებით, უფრო დაბალი რანგის თანამდებობაზე გადაყვანა, ასევე, სავალდებულო პენსიაზე გასვლა და სამსახურიდან გათავისუფლება) და შეიზღუდოს ფინანსური ხასიათის სანქციები, მათი ოდენობისა და გამოყენების ხანგრძლივობის გათვალისწინებით;
- **დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შესარჩევად განისაზღვროს** მსუბუქი და მძიმე დისციპლინური გადაცდომისათვის გამოსაყენებელი შესაძლო ზემოქმედების ღონისძიებები;
- **დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველად განისაზღვროს:** ა) საჯარო მოხელის უშუალო ხელმძღვანელის ან საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის დასაბუთებული წერილობითი მოთხოვნა და ბ) მოქალაქის მიერ წარდგენილი საჩივარი;
- დისციპლინური წარმოებისას, **ზეპირი მოსმენის ჩატარების ვალდებულება** განისაზღვროს საჯარო მოხელის მიერ მძიმე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის შემთხვევაში;
- დისციპლინური წარმოებისას **ახსნა-განმარტებისა და მტკიცებულებების წარდგენის ვადა** განისაზღვროს მაქსიმალური ზღვრის დადგენით;

- განისაზღვროს დისციპლინური წარმოებისას **საჯარო მოხელის სამსახურიდან ჩამოშორების** საფუძველი და ჩამოშორების შესაძლო ხანგრძლივობა, ასევე, სამსახურიდან ჩამოშორების პერიოდში თანამდებობრივი ანაზღაურებისა და სოციალური გარანტიების მიღების წესი;
- ადმინისტრაციულმა ორგანომ, **დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენებისას**, იმოქმედოს კანონიერებისა და პროპორციულობის პრინციპების დაცვით, განსაზღვროს დისციპლინური გადაცდომის ხასიათი და უზრუნველყოს გამოყენებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შესაბამისობა დისციპლინური გადაცდომის სიმძიმესთან;
- ადმინისტრაციულმა ორგანომ დისციპლინური გადაცდომის საფუძველით **საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება** გამოიყენოს, როგორც უკიდურესი ღონისძიება და თავი შეიკავოს მისი გამოყენებისგან საჯარო მოხელის მიერ მოქმედი დისციპლინური პასუხისმგებლობის არქონის შემთხვევაში;
- საერთო სასამართლოებმა უზრუნველყონ დისციპლინურ წარმოებასთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილებების სისტემატიზაცია და გადაწყვეტილებათა საძიებო სისტემაში მათი დამოუკიდებლად მოძიების შესაძლებლობა.