

სსიპ გორის სახელმწიფო სასწავლო უნივერსიტეტი

გიორგი ნაოჭაშვილი

ეთიკა და ქცევის ზოგადი წესები საჯარო სამსახურში: მისი დაცვის უახლესი ტენდენციები

სამაგისტრო ნაშრომი შესრულებულია სოციალურ მეცნიერებათა, ბიზნესისა
სამართალმცოდნეობის ფაკულტეტზე საჯარო მმართველობის მაგისტრის აკადემიური
ხარისხის მოსაპოვებლად

ხელმძღვანელი: სოფო ჩქოფოია

სოციალურ მეცნიერებათა აკადემიური დოქტორი

გორი

2019

ანოტაცია

აღნიშნული სამაგისტრო ნაშრომი „ეთიკა და ქვევის ზოგადი წესები საჯარო სამსახურში და მისი დაცვის უახლესი ტენდენციები“, ეხება საჯარო სამსახურის აქტუალურ და ქართულ რეალობაში მეტად ფართომასშტაბიან პრობლემატიკას-საჯარო მოხელეთა მიერ უფლებამოსილების გაბზორციელების პროცესში ეთიკური ნორმების დაცვის აუცილებლობას, აგრეთვე არსებული დაცვის მექანიზმების შემდგომ გაუმჯობესებას, აუცილებლობასა და შესაბამისი მიმართულებით იდენტიფიკაციას.

კვლევის მიზანი გახლავთ შეგვესწავლა ქართულ საჯარო სივრცეში საჯარო სამსახურის ეთიკასთან დაკავშირებული აქტუალური პრობლემები, არსებული პრაქტიკის საფუძვლიანი ანალიზის შედეგად მათი გადაჭრის გზების მოძიება, ჩვენი მიზანი გახლდათ აგვეღწერა საჯარო სექტორში არსებული მდგომარეობა გარდამავალ ეპოქაში, ჩაგვეტარებინა არსებული კანონმდებლობის ცვლილებების ანალიზი, რაც საკვლევ თემას აქტუალურ ხდის. ჩატარებული კვლევის ამოცანაა კონკრეტული წინადადებების, მოსაზრებების და რეკომენდაციების შემუშავება, რომელთა რეალიზება დაეხმარება საჯარო მოხელის ქვევის ეთიკური ასპექტების ცოდნის ამაღლებას, მოქმედი ადმინისტრაციული თუ საკანონმდებლო მექანიზმის ეფექტურობის გაზრდას, **კვლევის საგანი** ეთიკური ქვევის რეგულაციებთან ეთად აგრეთვე არის ადამიანის ქვევის განმსაზღვრელი ასპექტები.

კვლევის ობიექტი ქართული საკანონმდებლო სამსახურის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზის შესაბამისი საჯარო ინსტიტუტების საქმიანობის განმსაზღვრელი იურიდიული რეგულაციების ანალიზი, ძირითად შედეგად ვამტკიცებთ იმას, რომ მიუხედავად არაერთი კარდინალური რეფორმებისა საჯარო სექტორში კვლავ რჩება ხარვეზები და გამოწვევები, განსაკუთრებით საყურადღებოა საჯარო სამსახურში ეთიკური ხასიათის პრობლემები.

კვლევის სიახლე გახლავთ ის, რომ შესწავლილი იქნა საჯარო სამსახურში ამ კუთხით არსებული პრობლემები და მისი რეგულირების სამართლებრივი მექანიზმები. კვლევაში შემოთავაზებული რეკომენდაციები და მათი ცალკეული კომპონენტთა

ადაპტაცია ხელს შეუწყობს საჯარო სამსახურის ეფექტიანობის გაზრდასა და განვითარებას

კვლევის პროცესში გამოვიყენეთ ზოგადმეცნიერული მეთოდები, კერძოდ დაკვირვება, შედარება, ანალიზი, სინთეზი, ჰიპოთეზა, ინდუქცია, დედუქცია.

Annotation

"Ethics and General Rules of Behavior in Public Service and Latest Trends for its Protection"

Giorgi Naotchashvili

The mentioned Master's Thesis "**Ethics and General Rules of Behavior in Public Service and Latest Trends for its Protection**", concerns topical problem of public service and extremely large-scale in Georgian reality - the necessity of protection of ethical norms in the process of implementing authority by public officials, also further improvement, necessity and identification of the existing protection mechanisms.

The aim of the research was to study actual problems related to ethics of public service in Georgian public space, finding ways to solve them as a result of a thorough analysis of existing practice, our aim was to describe available condition in the public sector in transition epoch, analyze changes in existing legislation, which **makes the research more actual**. **The task of a conducted research** is to develop specific proposals, opinions and recommendations, which realization will help to increase the knowledge of the ethical aspects of public officer's behavior, to increase the effectiveness of the acting administrative or legislative mechanism. **The subject of the research** are defining aspects of human behavior with ethical behavior regulations, **The object of the research** is to analyze the legal regulations that define the activities of public institutions relevant to the legislative basis regulating Georgian legislative service. **As a main result** we prove that, despite the many cardinal reforms in the public sector, the shortcomings and challenges still remain, especially noteworthy is the ethical nature problems in public service. **The novelty of this research** is that, problems existing in public service in this regard and legal mechanisms of its regulation have been studied. The recommendations proposed in the research and adaptation of their individual components will help to increase and develop the effectiveness of the public service.

In the process of the research we **used** the general scientific **methods**, namely: observation, comparison, analysis, synthesis, hypothesis, induction, deduction.

შინაარსი

შესავალი.....	6
თავი 1.ეთიკა და ზოგადი ქცევის წესები საჯარო სამსახურში	9
1.1. საჯაროსამსახურისეთიკისცნებადაპრინციპები	9
1.2. ეთიკისადაქცევისწესებისაჯაროსამსახურში	12
1.3.პროფესიონალიზმიდაპროფესიულიეთიკა	15
1.4.მორალურიგანზომილებებიდაეთიკურიწრებისაჯაროსამსახურში	18
თავი 2. საქართველო და სამსახურეობრივი ეთიკის ნორმების დაცვის თანამედროვე ტენდენციები.....	29
2.1.ეთიკადამონიტორინგისაჯაროსამსახურში	29
2.2.საჩივრისყუთიდაჩივრისყუთი.....	34
2.3 არასამთავრობოორგანიზაციებიდამამხილებლისინსტიტუტი.....	36
დასკვნა.....	45
გამოყენებულილიტერატურა:.....	48

შესავალი

თემის აქტუალობა: თემის განსაკუთრებული აქტუალობა შესძინა საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობაში შეტანილმა ცვლილებებმა და არსებულმა ხარვეზებმა, რომელთა აღმოფხვრა და საკანონმდებლო ნორმების თანამედროვე შრომით ურთიერთობების შესაბამისობაში მოყვანა დღეს მეტად აქტუალურია, რამაც განაპირობა ამ საკითხით ჩვენი დაინტერესება, რადგანაც, სწორედ საჯარო სამსახური წარმოადგენს იმ ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ინსტიტუტს, რომლის ეფექტიანობაზეცაა დამოკიდებული სახელმწიფოს მიერ საშინაო და საგარეო ფუნქციების განხორციელება. საზოგადოებრივი ცხოვრების ერთ კონკრეტულ სფეროში მნიშვნელოვანი ცვლილებების გატარება თავისთავად აჩენს სხვა სფეროებშიც ახლებური მიდგომების და შესაბამისი მექანიზმის შექმნის აუცილებლობას, ხოლო ძირეული ცვლილებების შეტანა სახელმწიფოს ფუნქციონირების საფუძვლებში ისეთში, როგორცაა საჯარო სამსახურის და საჯარო მართვის ფუნდამენტური გარდაქმნები ამ მიმართულებით განსახორციელებელი ღონისძიებები მოიცავს მრავალასპექტიან და არაერთჯერადი ხასიათის სტრატეგიული რეფორმების გრძელვადიან პროცესს, რომლის ძირითად მიზანს მმართველობის ახალი სისტემის მაქსიმალური ეფექტურობა წარმოადგენს. მსგავსი პროცესი, როდესაც ქვეყანა გადავიდა პროფესიონალურ-კარიერულ საჯარო სამსახურის ფორმაციაზე პოზიციური საჯარო სამსახურის მოდელიდან ამ ცვლილებებთან ერთად ქვეყანა „ღია მმართველობის პლატფორმისა“ დაიმ აღებული ვალდებულებების და განსახორციელებელი რეფორმების შესრულების ფაზაში იმყოფება, რომელიც ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების გაფორმების შედეგად დაეკისრა, აქედან გამომდინარე გარდაქმნის პროცესში განსაკუთრებული მნიშვნელობა და აქტუალობა ენიჭება ეთიკის ახალი რეგულაციების, გამოწვევების და მათი გადაჭრის ინიციატივების შესწავლას.

კვლევის მიზნები და ამოცანები: ნაშრომის ძირითად მიზანს წარმოადგენს საფუძვლიანი ანალიზის შედეგად საჯარო სამსახურში ეთიკასთან დაკავშირებული აქტუალური პრობლემების გამოკვეთა და იმ გზების მოძებნა შესაბამისი პრაქტიკის გათვალისწინებით, რომელიც მათ გადაჭრაში მნიშვნელოვან როლს შეასრულებს.

ნაშრომის ამოცანაა შესაბამისი ანალიზის საფუძველზე, განსაზღვროს და გამოკვეთოს საჯარო სამსახურის ეთიკის ნორმების დაცვასთან დაკავშირებული აქტუალური პრობლემები და მათი გადაჭრის გზები შესაბამისი პრაქტიკის გათვალისწინებით.

ობიექტი და საგანი: ნაშრომის ობიექტს და საგანს წარმოადგენს იმ იურიდიულ რეგულაციათა ანალიზი, რომელიც განსაზღვრავს საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზის და შესაბამისი საჯარო ინსტიტუტების საქმიანობის, აგრეთვე საჯარო უწყებების მიერ საკუთარი ფუნქციების განხორციელების პროცესში გამოვლენილი პრობლემების გადაჭრისთვის საჭირო გზების მოძიებისა და საჯარო სამსახურის რაციონალურობის გაუმჯობესების სამომავლო პერსპექტივებს.

კვლევის საგანს გარდა ეთიკური ქცევის რეგულაციებისა წარმოადგენს ის თეორიული ასპექტები, რომელიც ადამიანთა ქცევას განსაზღვრავს, ეთიკური თეორიები, სადაც განხილული იქნება, როგორც საჯარო მოხელის, ასევე ზოგადად ინდივიდის ფსიქოლოგიური დამოკიდებულება საჯარო სივრცეში მის საქმიანობასთან და მიღებულ გადაწყვეტილებებთან.

პრაქტიკული კუთხით ნაშრომის შედეგები დაეხმარება ყველა დაინტერესებულ პირს, მიიღოს ინფორმაცია საჯარო სამსახურის ეთიკის საკითხებთან დაკავშირებით, ასევე მნიშვნელოვან დახმარებას გაუწევს საჯარო მოხელეებს, რათა ცოდნა და მეტი ინფორმაცია მიიღონ ეთიკის თეორიულ ასპექტებზე საქართველოში მიმდინარე რეფორმების ანალიზის დახმარებით. რაც შეეხება განხილვის ეტაპზე მყოფ საჯარო მართვის სისტემის გასატარებელ ცვლილებებთან და საკანონმდებლო ინიციატივებთან დაკავშირებულ შემოთავაზებულ რეკომენდაციებს, წარმოადგენს ახლებურ ხედვას და შესაძლებელია მისი გამოყენება საჯარო სამსახურის რეფორმირების გრძელვადიანი პრიორიტეტების განსაზღვრის პროცესში.

მეცნიერული სიახლე: 2003 წლიდან მას შემდეგ რაც საქართველო დემოკრატიული რეფორმების ახალ ეტაპზე გადავიდა მოქალაქეთა დამოკიდებულება მეტად კრიტიკული გახდა საჯარო სამსახურისა და საჯარო მოხელეთა საქმიანობის

მიმართ,იკლო ნდობის ხარისხმაც,რაც დიდად განაპირობა თვითონ საჯარო სამსახურში ეთიკის პრინციპების დაცვის აუცილებლობის შესახებ ინფორმაციის სიმწირემ,რეგულირების სისუსტემ.სახელმწიფო სექტორისათვის თვითრეგულირების პრეროგატივას სწორედ საჯარო მართვის ეთიკური ასპექტი წარმოადგენს. თითოეული მოხელის ქმედება მხოლოდ ამ ინდივიდის პირადი ღირსების საკითხად ითვლება და არ განიხილება, როგორც სისტემური მოვლენა.

სამაგისტრო ნაშრომის მეცნიერული სიახლე მდგომარეობს შემდეგში:

შემოთავაზებულია რჩევები და რეკომენდაციები, რეფორმირების კუთხით, რომელიც ხელს შეუწყობს საჯარო სამსახურის ფუქციონალურ გაძლიერებასა და დამოუკიდებლობის ხარისხის ამაღლებას ინსტიტუტის დაქვემდებარების და ანგარიშვალდებულების ქვეყნის აღმასრულებელი ხელისუფლებიდან საკანონმდებლოს სფეროში გადატანით,მამდენწლიანმა პრაქტიკამ ნათლად დაგვანახა კანონმდებლობაში არსებული ხარვეზები, რომელიც უკავშირდება, როგორც საჯარო სამსახურში არსებულ ეთიკასა და ქცევის ზოგად წესებს,ასევე იმ საყურადღებო საკითხებს, როგორიცაა სამსახურში მიღება გათავისუფლება,მოხელეთა დანიშვნის წესი, რომელიც ნეპოტიზმის გამოვლინების ადვილ ბერკეტსა და შესაძლებლობას წარმოადგენს.აგრეთვე წარმატებული მოდელების და მათი ცალკეული კომპონენტების დანერგვის პერსპექტივებზე ქართულ საჯარო სივრცეში,რომელთა განხორციელება კიდევ ერთი წინ გადადგმული ნაბიჯი იქნება საჯარო სამსახურის ეთიკის დაცვის გაუმჯობესების კუთხით.

თავი 1. ეთიკა და ზოგადი ქცევის წესები საჯარო სამსახურში

1.1. საჯარო სამსახურის ეთიკის ცნება და პრინციპები

ეთიკის საკითხები მეტად უნივერსალურია თანამედროვე, გლობალურ მსოფლიოში. თუნდაც იმ შემთხვევაში, როდესაც ხელისუფლებისა და საზოგადოების წარმომადგენლებს განსხვავებული მოსაზრებები და შეხედულებები აქვთ მრავალ საკითხთან დაკავშირებით და ეთიკური შემთხვევების მიმართ უპირობოდ ერთ აზრს იზიარებენ. პირობითი ჩარჩო, რომელსაც ეთიკური პრინციპები და ღირებულებები ქმნის განსაზღვრავს მოხელეთა მიერ სამსახურეობრივი მოვალეობის შესრულებისას თუ რა ქმედება შეიძლება ჩაითვალოს მართებულად.

„ეთიკა“, როგორც ტერმინი „მორალურობის“ სინონიმია, თუმცა ორივეს მნიშვნელობა ერთმანეთის ტოლფასია. სიტყვა „ეთიკა“ ბერძნული წარმოშობისაა, ხოლო „მორალურობა“ ლათინური. ტერმინში მოიაზრება ქცევის სტანდარტები და ის ფასეულობები, რომელიც ადამინის მიერ მიუკერძოებელი გადაწყვეტილების მიღებას განსაზღვრავს, ამიტომაც უნდა მიენიჭოთ მათ უპირატესობა სოციალური, პოლიტიკური თუ პირადული გადაწყვეტილებების მიღებისას. განსხვავება ამ ორ ტერმინს შორის თითქმის არაა, მაგრამ „ეთიკა“ პირის ქცევას უფრო მეტად ეხება, რომელიც გარკვეულ სოციალურ როლს ასრულებს. მაგალითად: დამსაქმებელი ან მშობელი. მორალურობის მნიშვნელობა კი უფრო ზოგადია რაც გულისხმობს, როგორც პირის ქცევის ასევე კანონებისა და ორგანიზაციების გარემოს შეფასებას.

საჯარო მოხელეთა ქცევის მყარ საფუძველს ეთიკა განსაზღვრავს. თუკი კონტროლის, დაშინების, იძულების, გარკვეული რეკომენდაციების შესრულების მეშვეობით მოხდება ეთიკის სტანდარტების დაცვა, მაშინ შედეგი მოკლევადიანი ეფექტის იქნება. ორგანიზაციები, რომლებიც ორიენტირებულნი არიან ეთიკური პრინციპების დაცვაზე აუცილებელია ეფუძნებოდეს თანამონაწილეობას, ეფექტურ კომუნიკაციასა და გამჭვირვალობას.

რას ნიშნავს პასუხისმგებლობა?რა არის სწორი?რა შედეგები შეიძლება მოჰყვეს მორალურად გამართლებულ თუ გაუმართლებელ ქცევას, როგორც საზოგადოების აგრეთვე ადამიანების მხრიდან?სწორედ აღნიშნულ კითხვებს ეხება ეთიკა,ის ეხმარება ადამიანებს განსაზღვრონ თუ რა შეიძლება ჩათვალოს სწორ ქმედებად,როგორც სახელმძღვანელო, რომელშიც თავმოყრილია სტანდარტები და პრინციპები.

ეთიკა თავისი პრინციპების, სტანდარტების და ფასეულობების ერთიანობით მიმართულებას აძლევს ადამიანებს განსაზღვრონ თუ როგორ მოიქცნენ, ის უზრუნველყოფს, რომ სამუშაო პროცესის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილებები გარკვეულ ღირებულებებს ეფუძნებოდეს.ეთიკა, როგორც ფილოსოფიის ნაწილი, რომელიც შეისწავლის მორალს, ასევე სწავლობს ფასეულობებს, წესებს და ნორმებს, რომლებიც ადამიანთა მიერაა ჩამოყალიბებული და სრულდება, როგორც ინდივიდუალურ, ისე კოლექტიურ ურთიერთობებზე დაყრდნობით.

საზოგადოების აზრით მეცნიერებაში,პოლიტიკაში,მედიასა და პრესაში,საჯარო მმართველობის სფეროში,განათლებასა და ბიზესში,სასამართლო პროცესების დროს, ძირითადი ეთიკური ღირებულებები დაკავშირებულია მოვალეობის შესრულებასთან, თუმცა ამ ვალდებულებების წინ დგას ზოგიერთი უნივერსალურად მიღებული ღირებულება და კანონი.

ეთიკური ქცევის ძირითად მიზანს კორუფციის აღმოფხვრა და უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების უგულებელყოფა წარმოადგენს,ისევე, როგორც კეთილსინდისიერების პრინციპის დაცვის უზრუნველყოფა.

ეთიკის ნაირსახეობა, რომელსაც პროფესიული ეთიკა წარმოადგენს საჯარო მმართველობით სფეროში იმ პრინციპების და სტანდარტების ერთობლიობას გულისხმობს, რომელიც სწორი მმართველობითი ქცევის დამკვიდრებისთვისაა აუცილებელი.

ეთიკის ღირებულებების და პრინციპების მიზნები საჯარო სამსახურში შესაძლებელია ჩამოვაყალიბოთ შემდეგნაირად:

- ხარისხის გაზრდა და ხარჯების შემცირება;

- სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს შექმნა და გაძლიერება;
- დასაქმებულთა ქცევის განსაზღვრა, რომელთაც წინააღმდეგობის წარმოშობის შემთხვევაშიც სწორი, უემოციო გადაწყვეტილების მიღება ევალებათ;
- ურთიერთობების განვითარება საზოგადოებასა და ხელისუფლებას შორის;
- ადმინისტრაციული ქცევის სტანდარტების გაზრდა სახელმწიფო სამსახურში;
- კანონიერების რწმენის განმტკიცება და ნდობის გაზრდა ხელისუფლებისა და საჯარო მომსახურეთა მიმართ;
- არასათანადო ქცევის თავიდან აცილება და სამაგალითო ქცევის უზრუნველყოფა საჯარო სამსახურში.

სამართლებრივი ნორმები ზოგჯერ უძლურია საჯარო უწყებებში არაეთიკური ქცევის დადგენისას, ამიტომაც სათანადო ყურადღება უნდა ექცეოდეს იმ ეთიკურ სტანდარტებსა და პრინციპებს, რომლებიც ეხმარებიან საჯარო მოხელეებს გადაჭრან ეკანონმდებლობის ხარვეზების გამოა გაჩენილი პრობლემები.

მხოლოდ ეთიკის კოდექსის შემუშავებაზე თუ გავაკეთებთ აქცენტს, შედეგი სრულყოფილი ვერ იქნება, ამიტომ მორალური ნორმებისა და კანონის კომბინაციის უზრუნველყოფა მეტად მნიშვნელოვანია. იმის მიუხედავად, ითვლება თუ არა ზოგიერთი მორალური საკითხი ლეგიტიმურად ან არალეგიტიმურად, საჯარო მომსახურებმა ეთიკური დილემების არსებობისას სამართლებრივი გადაწყვეტილებები უნდა მიიღონ კანონის საზღვრებში.

საზოგადოების ნდობას სახელმწიფო ინსტიტუტების მიმართ ამცირებს კორუფციისა და უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების შემთხვევები, რომელიც არ შეესაბამება საჯარო მმართველობას, რადგან სწორედ საჯარო მომსახურეთა მიმართ ნდობაზეა დამყარებული დემოკრატიული მმართველობა.

საზოგადოება საჯარო მოსამსახურეებისგან უფრო მგრძობიარე დამოკიდებულებას ითხოვს. ისეთი ქმედებები, როგორცაა მექრთამეობა, ნეპოტიზმი, ფავორიტიზმი, სახელმწიფო ქონების მითვისება და მსგავსი მოქმედებები არამც თუ არ უნდა დაუშვან საჯარო მოსამსახურეებმა არამედ ისეთი ფაქტების გაჩენაც კი უნდა აირიდონ თავიდან, რაც ხელს შეუწყობს საზოგადოებაში საჯარო სამსახურისადმი და საჯარო მოხელეებისადმი ნდობის შერყევას.

უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების და არაფექტური მმართველობის შემთხვევების აღსაკვეთად არსებული მეთოდები ზოგჯერ არასაკმარისია, შემთხვევების ამოცნობა შესაძლებელია მხოლოდ მსგავსი ფაქტების გამოვლენისას შესაბამისად, ხშირ შემთხვევაში შეუძლებელიც კია მომხდარის გამოსწორება. სწორედ ამიტომ, გაცილებით ეფექტურია, ქცევის წინააღმდეგ პრევენციული ღონისძიებების განხორციელება

საჯარო მოსამსახურე, როგორც მოვალეობის შესრულებისას, ასევე გადაწყვეტილების მიღებისას შესაძლებელია წინააღმდეგობას წააწყდეს, ან არჩევანის წინაშე აღმოჩნდეს, ამ დროს ჩნდება კითხვა: როგორ შეიძლება შესრულდეს სამსახურეობრივი მოვალეობები პატიოსნების, მიუკერძოებლობის და კეთილსინდისიერების პრინციპების დაცვით? პასუხი მარტივია: საჯარო მოხელესათვის სამსახურეობრივი მოვალეობის შესრულებისას ეთიკის ნორმის დაცვა წარმოადგენდეს მთავარ ვალდებულებას.

1.2 ეთიკისა და ქცევის წესები საჯარო სამსახურში

ეთიკური სტანდარტების მოდელები უფრო მეტად ორიენტირებულია შიდა ურთიერთობებსა და პერსონალურ ქცევაზე, უფრო მეტად კი ისეთი საკითხების გადაწყვეტაზე, როგორცაა პერსონალური ინტერესები, ნეპოტიზმი და კორუფცია. მიუხედავად ამისა, როდესაც სხვადასხვა ეთიკური დოკუმენტი ეხება კონკრეტულ საკითხს, არსებობს მხოლოდ უმნიშვნელო ან საერთოდ არ არსებობს განსხვავება იმასთან დაკავშირებით, თუ რა არის აღქმული როგორც კარგი ან ცუდი.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციამ (OECD) საჯარო სამსახურში ეთიკის მენეჯმენტის პრინციპები შეიმუშავა:

- საჯარო სამსახურის ეთიკური სტანდარტები მკაფიოდ და ნათლად უნდა იყოს ჩამოყალიბებული;
- საჯარო მოხელეებს უნდა მიეწოდებოდეთ ეთიკის სახელმძღვანელო;
- საჯარო მოხელეებმა უნდა იცოდნენ საკუთარი უფლებები და მოვალეობები, რაც დაგვეხმარება არასწორი ქმედების გამოაშკარავებაში;
- გადაწყვეტილების მიღების პროცესი გამჭვირვალე და უსაფრთხო უნდა იყოს;
- საჯარო და კერძო სექტორებს შორის ყურადღება უნდა მიექცეს მკაფიო და ზუსტი წესების შემუშავებას, თვითონ მენეჯერებმა უნდა შეუწყონ ხელი ეთიკური ქცევის დემონსტრირებას;
- ეთიკური ქცევის განხორციელებას აუცილებლად ხელს უნდა უწყობდეს მენეჯმენტის პოლიტიკა პრაქტიკა და პროცესები;
- საჯარო მომსახურების პირობები და ადამიანური რესურსების მენეჯმენტი ეთიკურ ქცევას უნდა უწყობდეს ხელს;
- საჯარო სამსახურში უნდა მოხდეს ადეკვატური ანგარიშვალდებულების მექანიზმების შემუშავება
- უნდა შემუშავდეს რეგულაციები და დაწესდეს სანქციები ეთიკური ქცევის დარღვევის შემთხვევებისათვის.¹

საქართველოს საჯარო სამსახურში ეთიკასა და ქცევის წესებს არეგულირებს საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის დადგენილება, „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“,² რომლის მიზანსაც წარმოადგენს ისეთი საჯარო სამსახურის შექმნა, რომელიც იქნება მიუკერძოებელი, კოლეგიალური და ობიექტური, სადაც არ იქნება კორუფციული და პატრიმონიალური ნიშნები, რადგან სწორედ პროფესიული სტანდარტების დამკვიდრებას ემსახურება ეთიკური საჯარო სამსახური.

საზოგადოების ნდობის ხარისხი სახელმწიფო ინსტიტუტების მიმართ მცირდება კორუფციის და უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების შემთხვევების შედეგად.

¹<http://csb.gov.ge/uploads/council-of-ethics-in-civil-service.pdf>

²<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3645402>

მსგავსი ქმედებები არ შეესაბამება საჯარო მმართველობას. რადგან, სწორედ საზოგადოების მხრიდან საჯარო მოსამსახურეთა მიმართ ნდობას ეფუძნება დემოკრატიული საჯარო სამსახური. საზოგადოება არსებული სტანდარტებისადმი უფრო მეტად მგრძობიარე დამოკიდებულებას ითხოვს.

საჯარო მოხელეორიენტირებული უნდა იყოს როგორც საზოგადოებასა და საჯარო დაწესებულების ინტერესების დაცვაზე ასევე დაკისრებული მოვალეობის მაქსიმალურად სრულფასოვნად შესრულებაზე ,გამონაკლის შემთხვევებში სწრაფი რეაგირება უნდა მოყვეს განსახორციელებელ საქმიანობაზე პასუხისმგებელი სამსახურის ან/და ინდივიდუალური მოხელის მიერ წარმოქმნილ სირთულეებს, შეფერხებებსა თუ შესაძლო გადაცდომებს. ამ დროს საჭიროა აზროვნება არა მხოლოდ დაკისრებული სამსახურებრივი მოვალეობების ფარგლებში, არამედ მოქმედება საჯარო ინტერესების სრულფასოვანი აღქმიდან გამომდინარე, რაც ერთგვარი წინაპირობაა საჯარო დაწესებულებისათვის ავტორიტეტის შენარჩუნების და საზოგადოების კონკრეტული კანონიერი მოთხოვნების დაკმაყოფილების, ამასთან როგორც ცენტრალურ ისე მუნიციპალურ დონეზე საქმიანობის განხორციელებისას მნიშვნელოვანია გამჭვირვალობის პრინციპის დაცვა, რაც ითვალისწინებს საზოგადოებისათვის საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას.

მიუხედავად იმისა,რომ ეთიკის ქცევის სტანდარტები საჯარო მოხელისათვის კანონმდებლობითა და ეთიკის სახელმძღვანელოებით რეგულირდება, ასევე დაწესებულების შინაგანაწესით, მაინც ბევრია დამოკიდებული, როგორც მოხელეთა პიროვნულობაზე, ასევე ზოგად გარემოზედა კონტროლის განმახორციელებელ ოგანოზე.

საჯარო სამსახურში იქმნება სახელმწიფო აუდიტი, რომელიც განიხილავს არსებულ საკითხებს და შესაბამის ზომებსაც იღებს.აგრეთვე სამოქალაქო საზოგადოება და დამოუკიდებელი მედია, საზოგადოების მხრიდან მაკონტროლებელ ორგანოს წარმოადგენს საჯარო სამსახურში, ეს კი ხელს უწყოს მაღალ ეთიკურ ღირებულებებზე დამყარებული სისტემის შექმნას, რომელიც საზოგადოების ნდობას აამაღლებს საჯარო მოსამსახურეების მიმართ,რაც საბოლოოდ საჯარო სამსახურის განვითარებასა და სახელმწიფოს წარმატებაზე დადებითად აისახება.

1.3. პროფესიონალიზმი და პროფესიული ეთიკა

საჯარო მოსამსახურეების მიერ მოვალეობების კეთილსინდისიერად და ღირსეულად შესრულებას განაპირობებს საზოგადოების ნდობის ამაღლება მათ მიმართ, რასაც ხელს უწყობს ყველა საჭირო დაწესებულებაში პროფესიონალიზმისა და მაღალი პროფესიული და ეთიკური სტანდარტების შექმნა. სწორედ არაკვალიფიციურობა და არაპროფესიონალიზმი განაპირობებს ხშირ შემთხვევაში იმ დარღვევებს, რაც დღეს საჯარო სექტორში გვხვდება.

კარგი კადრის შერჩევა და კონკრეტულ პოზიციაზე დასაქმება გაიგივებულია პროფესიონალიზმთან, თუმცა სამსახურეობრივი მოვალეობების ეფექტიანად და კეთილსინდისიერად განხორციელებისათვის მხოლოდ ეს არაა საკმარისი. მათი, როგორც ადამიანური რესურსის გაზრდა და განვითარებაზე აუცილებლად უნდა იზრუნოს დაწესებულებამ, აქედან გამომდინარე უწყების წარმატების უპირობო მაჩვენებელი ვერ იქნება მხოლოდ მკაცრი მექანიზმი შერჩევის პროცესში, ასევე მნიშვნელოვანია საჯარო მოსამსახურეთა ტრენინგებისა და განათლებით უზრუნველყოფა და მათი გადამზადება, შემდგომში პირები რომლებმაც შესაბამისი განათლება მიიღეს და გაათვითცნობიერეს საჯარო სამსახურის ტრადიციები და პრაქტიკა, შეძლებენ აჩვენონ მოქალაქეებს ეფექტური მუშაობის შედეგი, რასაც საზოგადოება ითხოვს მათგან.

დემოკრატიული სახელმწიფოს მყარ საფუძველს ეფექტიანი საჯარო მმართველობის განხორციელებისათვის წარმოადგენს პროცესი, მაშინ როდესაც საჯარო მოსამსახურე შესაბამისი სამართლებრივი რეგულაციების, უნარ-ჩვევების, პროფესიული ცოდნისა და გამოცდილების შესაბამისად მოქმედებს.

კორუფციის აღმოფხვრისათვის საჭირო ზომების მიღება და ეთიკური სტანდარტების ზრდა პროფესიონალიზმის ხელშეწყობასა და წახალისებას განაპირობებს. კეთილსინდისიერების მაღალი ხარისხით განსხვავდება პროფესიონალი საჯარო მოხელე, ამიტომაც საჯარო დაწესებულება უფრო მეტ ყურადღებას უთმობს

საჯარო სექტორზე ზრუნვას, რაც საკუთარ სისტემაში მომუშავე ადამიანების განვითარების ხელშეწყობაში გამოიხატება.

თავისუფალი სამუშაო გარემოს შექმნა საჯარო დაწესებულებაში დაკავშირებულია ასევე პროფესიონალიზმთან, პირადი ურთიერთობების ზეგავლენის გარეშე უნდა უზრუნველყოს საჯარო მოხელემ პროფესიული მოვალეობების შესრულება. სამუშაო გარემო უნდა აძლევდეს შესაძლებლობას საჯარო მოხელეს ღიად განახორციელოს მასზე დაკისრებული უფლება-მოვალეობები და ამასთან ერთად სხვა თანამშრომლებს გაუზიარონ საკუთარი გამოცდილება, სწორედ აღნიშნული უწყობს ხელს პოზიტიური ურთიერთობების ჩამოყალიბებას და პასუხისმგებლობის სწორად გადანაწილებას.

უთანასწორო მოპყრობის და დისკრიმინაციის შემთხვევების მაჩვენებლისა საჯარო მოხელის მიმართ შედარებით ნაკლებია თავისუფალ სამუშაო გარემოსა და თანაბარ პირობებში, ასევე მცირეა პოლიტიკური პატრონაჟის, ფავორიტიზმის და სუბიექტიზმის შემთხვევები, იმისთვის, რომ საჯარო მოსამსახურეები თანამედროვე ტექნოლოგიების მოთხოვნებს და არც საკანონმდებლო ცვლილებებს არ ჩამორჩეს, საჭიროა მუდმივად ხდებოდეს საჯარო სექტორში მათ განვითარებაზე ზრუნვა, ამიტომ მათ უნდა გამოიყენონ ის შესაძლებლობები და ცოდნა, რასაც მიიღებს ტრენინგის, სწავლების გზით თუ კონკრეტული სასწავლო კურსის საშუალებით. ეს დაეხმარება დაწესებულებას გამართულ ფუნქციონირებაში, საჯარო მოხელე კი აიმაღლებს პროფესიულ ცოდნასა და უნარ-ჩვევებს.

სამსახურეობრივი დისციპლინის დაცვა რაც უფროსებისადმი უმცროსების დაქვემდებარების სისტემას გულისხმობს, დაკავშირებულია პროფესიონალიზმთან. აუცილებელია საჯარო მოხელემ გაითვალისწინოს სამსახურეობრივი დისციპლინის წესები, სამსახურეობრივი მოვალეობების განხორციელებისას და პატივი სცეს მას. ეს კი პირდაპირ გულისხმობს საჯარო მოხელის ვალდებულებას საჭიროების შემთხვევაში სამსახურეობრივი საკითხების გადაწყვეტისას დაუკავშირდეს მის უშუალო უფროსს და არ დაიწყოს მისი გვერდის ავლით ზემდგომ თანამდებობის პირთან კავშირი.

ბევრად ადვილია მუშაობა ისეთ გარემოში, სადაც როგორც დამსაქმებელი ისე დასაქმებული კმაყოფილია. ამ დროს მარტივი ხდება მმართველისათვის დავალების გადანაწილება, გუნდური პრინციპით მუშაობა, პრობლემას არ წარმოადგენს სამუშაოს მოცულობის ზრდა, რადგან საჯარო მოხელეს პროფესიონალიზმი აძლევს მოტივაციას, ენთუზიაზმს, უმაღლებს რწმენას საკუთარ შესაძლებლობებში. ეს ქმნის იმის პირობას, რომ სისტემა იყოს მოქნილი, სწორედ აქედან გამომდინარეობს უვადოდ დანიშვნის იდეის გაჩენაც.

საჯარო სამსახურში საჯარო მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის ან კარიერული განვითარების გადაწყვეტილება პირდაპირ კავშირშია მის პროფესიონალიზმთან, რაც მოხელის მოტივაციის ზრდის და იმის პირობას იძლევა, რომ ის საჯარო სექტორში მუშაობას ეთიკური სტანდარტების დაცვით, კეთილსინდისიერად გააგრძელებს.

მიუხედავად ზემოთ აღნიშნულისა, საკმაოდ რთულია პასუხი კითხვაზე: რისთვისაა საჭირო პროფესიული ეთიკა და რატომ? მორალურ-ზნეობრივი იმპერატივებისაგან განსხვავებით პროფესიული ეთიკა იცავს მომხმარებლებს სპეციალისტების მიერ საკუთარი საქმიანობის არაკეთილსინდისიერად შესრულებისგან.

მაგალითად: დაგვინიშნოს ექიმმა ის წამლები და ის მკურნალობა, რაც არაფერში გვჭირდება, მაგრამ თვითონ არიან ფარმაკომპანიებთან და საავადმყოფოებთან ერთად თანამონაწილეები ამ გარიგებების. მომხდარა ისეც, რომ ადვოკატს შეგნებულად შეუქმნია დამაბულობა და შემდეგ საკითხი გაუმწვავებია, რათა კლიენტი აღმოჩენილიყო წნების ქვეშ, რომ შემდეგ მას მოეხდინა ხელოვნური ზრდა მომსახურების გადასახადის. ამ და კიდევ უამრავი ფაქტის არსებობის საშიშროებიდან გამომდინარე, პროფესიული ეთიკა აზღვევს ნებისმიერ მოქალაქეს მომსახურების მიღებისას და ზრდის ნდობას კონკრეტული სპეციალისტებისადმი, რომელიც თავის საქმეს კეთილსინდისიერად იცავს.

პროფესიული ასოციაციები და კავშირები ქმნიან პროფესიული ეთიკის კოდექსს, რათა დაიცვან როგორც სამუშაო პრესტიჟი, ასევე პირადი საქმიანი რეპუტაცია და რათქმუნდა მომხმარებლის ინტერესებიც. ხშირად კანონის ძალასაც კი იძენს აღნიშნული ეთიკის კოდექსები.

პროფესიული ეთიკა რომ არ არეზობდეს დამკვეთის და შემსრულებლის, ადვოკატისა და ბრალდებულის, ექიმისა და პაციენტის ურთიერთობის კანონიერი, მაგრამ პირადული გარემოებები გახდებოდა საჯაროდ ცნობილი, რაც ხელისშემშლელი ფაქტორი გახდება შემდგომში მათი ხანგრძლივი და სანდო ურთიერთობის ჩამოყალიბებისათვის.

1.4. მორალური განზომილებები და ეთიკური ნორმები საჯარო სამსახურში

ადამიანი შეიძლება „რთული არჩევანის“ წინაშე აღმოჩნდეს, როდესაც მის წინაშე დგას საკითხი თუ როგორ უნდა მოიქცეს რთულ სიტუაციებში, მიიღოს თუ არა განსხვავებული გადაწყვეტილებები განსხვავებულ ღირებულებებზე დაყრდნობით. ამის მიზეზს კი ის წარმოადგენს, რომ პრობლემებისაგან განსხვავებით ასეთი ეთიკური დილემები მარტივად ვერ გადაიჭრება და გადაწყვეტილების მიმღები შეიძლება ისეთი არჩევანის წინაშე აღმოჩნდეს, როდესაც ორი თანაბრად საპირისპირო ალტერნატივა დგება, ან უფრო მეტიც შესაძლებელია, ორივე თანაბრად სასურველი იყოს, მაგრამ ერთის დაკმაყოფილებისათვის მეორეს გაწირვა იყოს საჭირო. საჯარო მოხელესათვის მნიშვნელოვანია სახელმწიფოსთან ურთიერთობისას ერთგულად ასრულებდეს სამსახურეობრივ უფლებამოსილებებს, რათა უზრუნველყოს საჯარო სამსახურის ინტერესები. საჯარო მოხელესაკუთარ უფლებამოსილებას უნდა ახორციელებდეს პირადი, პოლიტიკური შეხედულებებისაგან დამოუკიდებლად და იყენებდეს მას საჯარო ინტერესების დაცვის მიზნით, მოქმედებდეს კანონმდებლობის საფუძველზე გაცემული დავალებების შესაბამისად.

ერთგულება - საჯარო სამსახური ეფუძნება კანონიერების ერთგულების, მიუკერძოებლობის, ანგარიშვალდებულების, კანონის წინაშე თანასწორობის, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის, გამჭვირვალობის, ღიაობის და სხვა პრინციპებს.

თითოეული ეს პრინციპი განაპირობებს მოხელის ქცევას საჯარო სამსახურში და ქმნის იმ ღირებულებებს, რომლის გარშემოც გაერთიანებულია მთლიანად საჯარო სამსახური.

აუცილებელია, რომ თითოეული საჯარო მოხელე:

- იაზრებდეს ამ პრინციპების მნიშვნელობას;
- მოქმედებდეს კანონმდებლობისა და საჯარო იტერესების დაცვის პრინციპების საფუძველზე;
- სახელმწიფოსა და მისთვის მინდობილ ადმინისტრაციულ რესურსს იყენებდეს ეკონომიურად და ეფექტიანად;
- ასრულებდეს საკუთარ უფლება-მოვალეობებს კეთილსინდისიერად, ერთგულად, მიუკერძოებლად და დისკრიმინაციის ნებისმიერი ფორმის დაუშვებლობით;
- ახორციელებდეს საკუთარ უფლებამოსილებას პარტიული, პოლიტიკური, ან ნებისმიერი სხვა კერძო ინტერესებისაგან დამოუკიდებლად.

მოხელე წარმოადგენს ქვეყნის სახეს, რადგან ის მოქმედებს სახელმწიფოს სახელით და მისი ყველა ნაბიჯი აისახება, როგორც საჯარო სამსახურის, ასევე ქვეყნის იმიჯზე, რაც საზოგადოების მხრიდან სახელმწიფოსა და საჯარო სამსახურისადმი ნდობას განაპირობებს.

საჯარო სამსახურის მიერ სახელმწიფოს ერთგულება გულისხმობს სახელმწიფოს ძირითადი პრინციპების დაცვას, როგორებიცაა:

- დემოკრატიული ღირებულებები;
- კანონიერების პრინციპი;
- საყოველთაოდ აღიარებული ადამიანის უფლებები;
- თავისუფლება.³

ერთგულების პრინციპი ყველა სხვა პრინციპებისა თუ ქვეყნის ზოგადი სტანდარტის მნიშვნელოვანი საწყისია, რომლებიც ეთიკისა და ქვეყნის ზოგადი წესებითაა დადგენილი. სახელმწიფოსადმი ერთგულება გარანტიაა არადისკრიმინაციული, გამჭვირვალე და ნეიტრალური გადაწყვეტილების მიღებისა.

³ „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქვეყნის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული „საჯარო სამსახურის ურთიერთობა სახელმწიფოსთან“ მე-4 მუხლის 3 პუნქტი

საჯარო მოხელის ერთგულებას მრავალი გამოვლინება შეიძლება ჰქონოდეს და ზოგჯერ საკუთარი შეცდომების და სისუსტეების აღიარებას და საკუთარი შესაძლებლობების გაუმჯობესებისაკენ სწრაფვას ითვალისწინებს, რასაც ხელმძღვანელობის მხრიდან უნდა მოყვესადეკვატური რეაგირება, ამასთან ერთად წახალისება და დაფასება. საჯარო სამსახურში განსახორიელებელი საქმიანობისა და დაკისრებული მოვალეობისადმი ერთგულება ტოლფასია ქვეყნის ერთგულებისა, რაც მმართველობის ნებისმიერ დონეზე პროფესიონალიზმის მუდმივი ამადლებისკენ სწრაფვას საჭიროებს.

მაგალითი 1

სამინისტროს ერთ-ერთი საშუალო რგოლის მენეჯერი საზღვარგარეთ მოკლევადიანი საერთაშორისო სასწავლო კურსის გასავლელად შეარჩიეს. მოხელე გამოცხადდა დანიშნულების ადგილას და გახსნით საორიენტაციო ნაწილს დაესწრო. მან შეამჩნია, რომ მონაწილეთა დიდი რაოდენობა იყო და ჩათვალა, რომ ვერავინ შეამჩნევდა თუ ის კურსის ზოგიერთ ნაწილს გააცდენდა და ამ დროს საკუთარი მიზნებისთვის გამოყენებას შეძლებდა. მოინახულებდა მეგობარს, ივლიდა საყიდლებზე და ა.შ. ხოლო კურსზე გამოცხადდა დასკვნით ეტაპზე, თუმცა შეუმჩნეველი არ დარჩენილა მისი არ ყოფნა, რის გამოც ორგანიზატორებისგან საყვედური მიიღო, ოფიციალური შეტყობინება გაეგზავნა მის წარმგზავნ უწყებასაც, თუმცა ხელმძღვანელობამ მოხელის მიმართ სათანადო დისციპლინარული ზომები არ მიიღო და მხოლოდ სიტყვიერი შენიშვნით შემოიფარგლა.

ჩართული მხარეები, დაინტერესებული პირები:

- სასწავლო დაწესებულება;
- მოხელე;
- წარმგზავნი უწყება.

ანალიზი:

მოხელის მიერ ჩადენილმა ქმედებამ, როგორც უწყების, ასევე ქვეყნის ავტორიტეტს და იმიჯს მიაყენა ჩრდილი და გამოხატა უპატივცემულობა მიმწვევი მხარის მიმართ, რომელმაც ფინანსურად უზრუნველყო მისი მონაწილეობა.

ხელმძღვანელობის უუნარობამ აღნიშნულ ფაქტზე რეაგირება მოეხდინა, წახალისა სხვა მოხელეები და უბიძგა მათ მსგავსი ქმედების ჩადენისაკენ, რაც საბოლოო ჯამში ორგანიზაციაში ერთგულების და პროფესიონალიზმის პრობლემას უსვამს ხაზს.

დასკვნა:

ერთგულების პრინციპი, სწორედ საჯარო მოხელის მიერ სამსახურეობრივი უფლებამოსილების კეთილსინდისიერად შესრულებას გულისხმობს, რაც კანონის შესაბამისად მიღებული ნების დავალების შესრულებას მოიცავს შესაბამისი პასუხისმგებლობითა და ხარისხით.

საჯარო მოხელის ასეთი დამოკიდებულება კი ისეთ მნიშვნელოვან პრინციპს არღვევს როგორცაა: პროფესიონალიზმი, კეთილსინდისიერება, საჯარო ფიანსები და მასთან ერთად ადმინისტრაციული რესურსის ეკონომიურად და ეფექტურად გამოყენება და ა.შ. რაც უარყოფითად იმოქმედებს, როგორც საჯარო სამსახურის, ასევე აღნიშნული დაწესებულების იმიჯზეც. საჯარო მოხელის მიერ ერთგულების პრინციპის დარღვევა გულისხმობს იმას, რომ მას არ აქვს გათვითცნობიერებული საჯარო სამსახურში საკუთარი როლი, პასუხისმგებლობა და ანგარიშვალდებულების ხარისხი.

კანონიერება:

კანონიერების პრინციპი იმ ფუნდამენტურ პრინციპთაგან ერთ-ერთია, რომელთაც ეფუძნება საჯარო სამსახური. ნებისმიერი მიღებული გადაწყვეტილება ან განხორციელებული ქმედება, რომელიც საჯარო სამსახურის სახელით ხორციელდება უნდა იყოს მხოლოდ და მხოლოდ საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის და კონსტიტუციის საფუძველზე მიღებული. იმისთვის, რომ საფრთხე არ შეექმნას სამართლებრივ სახელმწიფოს, აუცილებელია საჯარო სამსახურის საქმიანობა კანონიერების დაცვის საფუძველზე ხორციელდებოდეს. საჯარო მოხელის მიერ საკუთარი საქმიანობის კანონიერების და სამართლიანობის განცდა ხელს უწყობს მიღებული გადაწყვეტილების სისწორეს, რომელიც არ არღვევს საჯარო დაწესებულების საქმიანობას, საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ პრინციპებს.

მაგალითად: როდესაც ერთ-ერთი დაწესებულების ხელმძღვანელი შესყიდვების განხორციელებაზე პასუხისმგებელ პირს ავალებს, კონკრეტულ კომპანიას

მოარგოს სატენდერო კრიტერიუმები, რომელმაც ტენდერში უნდა გაიმარჯვოს, ეს არის უკანონო დავალება, რადგან ეწინააღმდეგება სახელმწიფო შესყიდვების მიზნებს - უზრუნველყოფილ იქნეს სახელმწიფო შესყიდვების მონაწილეთა მიმართ პროპორციული, არადისკრიმინაციული და თანასწორი მიდგომა⁴ ამ მაგალითიდან გამომდინარე პირი, რომელიც პასუხისმგებელია სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებაზე, არ ასრულებს ხელმძღვანელის დავალებას კონკრეტულ კომპანია მორგებული სატენდერო კრიტერიუმების დადგენის თაობაზე, რითაც ის გამოხატავს ერთგულებას სახელმწიფო შესყიდვების მიზნების მიმართ, რათა უზრუნველყოს თანაბრად ხელმისაწვდომი და კონკურენტული გარემო სახელმწიფო შესყიდვებისას. მაგალითად თუ ის შეასრულებდა აღნიშნულ ბრძანებას, რომელიც სრულიად უკანონო იყო, იქნებოდა რისკი იმისა, რომ სხვა მსგავსი უკანონო დავლებებიც უპირობოდ შესრულდებოდა, რაც გამოიწვევდა ხელმძღვანელისადმი ბრმა მორჩილებას. აღნიშნული პრინციპის დაცვა ხელს შეუწყობს მმართველობითი პროცესის ეფექტიანობას და შეიქმნება ჯანსაღი და ეთიკური გარემო.

ინტერესთა შეუთავსებლობა:

„საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონით ინტერესთა შეუთავსებლობა განმარტებულია, როგორც საჯარო მოსამსახურის ქონებრივი ან სხვა პირადი ინტერესების დაპირსპირება საჯარო დაწესებულების ინტერესებთან.⁵

ყოველთვის შეიძლება წარმოიშვას ინტერესთა კონფლიქტი, რადგან საჯარო მოსამსახურეებიც ადამიანები არიან, მათაც აქვთ პირადი ინტერესი და შესაძლოა მათი საქმიანობის ნებისმიერ ეტაპზე არჩევანის წინაშე დადგნენ საჯარო და კერძო ინტერესებს შორის, მაგრამ ეთიკური პათოლოგია არაა პირადი ინტერესის ქონა, თუ რათქმაუნდა ის ზეგავლენას არ მოახდენს საჯარო მოსამსახურის საქმიანობაზე კერძო ინტერესების სასარგებლოდ.

⁴ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტი

⁵ „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტი

საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის საკითხებს არეგულირებს ორი ძირითადი აქტი, რომელსაც ქართული კანონი იცნობს:

1. საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ“;
2. საქართველოს 2017 წლის 20 აპრილს N200 დადგენილება „საჯაროდაწესებულებაშიეთიკისადაქცევისზოგადიწესებისგანსაზღვრისშესახებ“.

უპირველეს ყოვლისა, შესაძლოა სწორედ ინტერესთა შეუთავსებლობა გახდეს მიზეზი, რომ საჯარო ინტერესი სათანადოდ არ შესრულდეს, რადგან საჯარო მოსამსახურე კერძო/პირად ინტერესებს ანიჭებს უპირატესობას და ამიტომაც მოქალაქეს საჭირო ხარისხით აღარ მიეწოდება საჯარო სერვისი, რასაც ემატება ისიც, რომ იკლებს ავტორიტეტი და ნდობა საჯარო სამსახურის მიმართ.

ნეპოტიზმი:

რა არის ნეპოტიზმი? ესაა პრაქტიკა, რომლის დროსაც, პირი საკუთარი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებით საკუთარ მეგობრებსა და ნათესავებს ანიჭებს უპირატესობას, განსაკუთრებით სამსახურში მიღებისას. საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირი კონკრეტული პიროვნების დასაქმების მიზნით, უპირატესობის მინიჭებით განზრახ არღვევს კანონით გათვალისწინებულ წესებს სამსახურში მიღების შესახებ, ან აღნიშნულ პიროვნებაზე კრიტერიუმების მორგებით, აგრეთვე კონკურსის ჩატარებაში ხელის შეშლით, ცდილობს საკუთარ ნათესავს ან მეგობარს მიაწიოს უპირატესობა.

ნეპოტიზმის მიზანს შესაძლოა წარმოადგენდეს სამომავლოდ ერთგულების მოლოდინი და კორუფციული გადაწყვეტილების განხორციელებაში მხარდაჭერა. ის მნიშვნელოვნად უშლის ხელს დასაქმებული მოხელეების მოტივაციის ზრდას და დაწესებულების გამართულ ფუნქციონირებას.

ნეპოტიზმი არის არაეთიკური საქციელი, როგორც დამსაქმებლის, აგრეთვე დასაქმებული მხრიდან. მისი არსებობის შემთხვევაში ირღვევა ისეთი მნიშვნელოვანი

პრინციპები, როგორცაა: მოქალაქეთათვის საჯარო სამსახურის თანაბარი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა, კანონის წინაშე თანასწორობა და მიუკერძოებლობა.

მაგალითი:

ღია კონკურსში, რომელიც ერთ-ერთმა უწყებამ გამოაცხადა მონაწილეობა მიიღო მოქალაქემ, რომელიც სავსებით აკმაყოფილებდა ვაკანტური თანამდებობის მოთხოვნებს. კონკურსი სამ ეტაპს მოიცავდა, პირმა წარმატებით გაიარა პირველი ეტაპი. მეორე ეტაპი ანალიტიკური ბარათის მომზადება, ანუ წრილობით დავალებას გულისხმობდა. კანდიდატს შედეგები გვიან აცნობეს და უთხრეს, რომ ვერ გაიარა წერიტი ეტაპი. ის იმდენად დარწმუნებული იყო საკუთარ გამოცდილებაში, რომ მოითხოვა საკუთარი დავალების ნახვამ რადგან მისთვის ანალიტიკური ბარათის დაწერა სირთულეს არ წარმოადგენდა და უკმაყოფილო დარჩა კომისიის უარყოფითი შეფასებით. მან მესამე ეტაპის გასაუბრების წინა დღეს მიღო პასუხი საკონკურსო კომისიისგან. პასუხი, სადაც ეწერა, რომ მისი ნაშრომი შეცდომით შეფასდა და დაიბარეს გასაუბრებაზე, მიუხედავად არსებული პროცედურული დარღვევებისა მაინც გამოცხადდა კანდიდატი დათქმულ დროსა და ადგილას, მაგრამ გასაუბრებაზე კომისიის წევრებს მისთვის არცერთი კითხვა არ დასვამთ ისეთი, რომელიც საშუალებას მისცემდა ესაუბრა საკუთარ ინიციატივებზე, მოტივაციაზე, სამომავლო ხედვებსა და ინტერესებზე, ის დრო რაც გასაუბრება მიმდინარეობდა კომისიის წევრები მხოლოდ აკრიტიკებდნენ კონკურსანტის შესრულებულ წერილობით დავალებას, რაც უკვე აღარ იყო რელევანტური.

კონკურსის შედეგად დასაქმდა სხვა პირი, რომელიც კომისიის თავჯდომარის ახლო ნათესავი არმოჩნდა.

დაინტერესებული ჩართული მხარეები:

- უწყება, სადაც გამოცხადდა კონკურსი;
- საკონკურსო კომისია;
- საკონკურსო კომისიის თავჯდომარის ახლო ნათესავი;
- საზოგადოება;

- საჯარო სექტორი.

დარღვევის ანალიზი

კონკურსის პრინციპების დარღვევით, რომელიც საკონკურსო კომისიის თავჯდომარის მიერ მოხდა, მართალია კონკრეტულ შემთხვევაში დაინტერესებული პირის ინტერესებს ხელყოფს, მაგრამ სამომავლოდ უფრო მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოშობს, რაც პირდაპირ მოქმედებს, როგორც დაწესებულების, ასევე მთელი საჯარო სექტორის უარყოფით რეპუტაციაზე. კონკურსის ყველა ეტაპს თავისი მიზანი აქვს, რათა გამოავლინოს კანდიდატის ცოდნა და კვალიფიკაცია, თუმცა იქ, სადაც ნეპოტიზმია კონკურსის ყველა ეტაპი აზრს კარავს და ფორმალობა იჩენს ხოლმე თავს.

დასკვნა:

საჯარო სექტორის ფუნქციონირებასა და განვითარებას მნიშვნელოვნად აფერხებს ნეპოტიზმი, რომელიც საჯარო სამსახურისათვის დიდ პრობლემას წარმოადგენს. უწყება ვერ შეძლებს თავისი სამომავლო მისია მიზნების რეალიზებას თუ ადამიანურ რესურსს მოიძიებს დადგენილი პრინციპების დარღვევით, თითოეული საჯარო დაწესებულებისთვის მთავარი უნდა იყო დაწესებულების შიგნით ჯანსაღი და ეთიკური გარემოს შექმნა, რადგან კომპეტენტური კადრის პოვნა და მათი დაინტერესება, ისევ დაწესებულების ინტერესებს მოხმარდეს, რადგან უწყების გამართული ფუნქციონირების მნიშვნელოვანი ინდიკატორი სწორად შერჩეული კადრია.

აქედან გამომდინარე, აუცილებელია საჯარო ინტენსივობის პირად ინტერესებზე მაღლა დაყენება და ამასთან ერთად ისეთი გარემოებების თავიდან არიდება, რომელიც პირდაპირ მიიჩნევა კანონმდებლობის დარღვევად.

რელიგიური ნეიტრალიტეტი:

რელიგიური ნეიტრალიტეტი გულისხმობს სახელმწიფოსა და რელიგიური ინსტიტუტების ფუნქციურად ერთმანეთისგან გამიჯვნას და ერთმანეთის საქმიანობაში ჩაურევლობას. საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად: სახელმწიფო აცხადებს რწმენისა და აღმსარებლობის სრულ თავისუფლებას და მის დამოუკიდებლობას სახელმწიფოსგან.⁶ ეთიკისა და ზოგადი წესების თანახმად კი „სეკულარული მმართველობისას სახელმწიფოს პოლიტიკა თავისუფალია რელიგიური განსაკუთრებით კონფესური გავლენებისგან, პირადი რელიგიური ცხოვრება და რელიგიური ჯგუფების (გაერთიანებების) საქმიანობა კი დაცულია სახელმწიფოს მხრიდან გაუმართლებელი ჩარევისგან“.⁷

ამრიგად სეკულარული მმართველობის პირობებში სახელმწიფო არ ერევა რელიგიური ინსტიტუტების საქმიანობის სფეროში და ამასთან ეთად სახელმწიფოც თავისუფლდება არათვისობრივი რელიგიური გავლენებისაგან, რაც განსაზღვრავს სეკულარიზმის ორმხრივ სიკეთეს, რომლითაც სახელმწიფოც და რელიგიაც თანაბრად სარგებლობენ⁸.

საჯარო მოხელემ თანამდებობრივი უფლებამოსილების შესრულებისას მოქალაქესთან (მოქალაქეთა ჯგუფთან) ურთიერთობისას საჭიროების შემთხვევაში თავი უნდა შეიკავოს რელიგიური შინაარსის საჯარო განცხადებებისგან, რადგან ის როგორც საჯარო მოსამსახურე ნეიტრალურია უფლებამოსილების განხორციელების და გადაწყვეტილების მიღებისას, მოქმედებს სახელმწიფო ინტერესების გათვალისწინებით, ამიტომაც ემიჯნება, როგორც პირად რელიგიურ გრძნობებს, ასევე იმ რელიგიური გაერთიანებების ინტერესებს, რომელსაც საკუთარ თავს მიაკუთვნებს. აქედან გამომდინარე საჯარო მოსამსახურე საქმიანობის განხორციელებისას წარმოადგენს, როგორც სახელმწიფოს, ასევე მის თითოეულ მოქალაქეს და მთლიან მოსახლეობას თავიანთი რელიგიური იდენტობით, სწორედ ამიტომ მისი ყველა მოქმედება და

⁶ საქართველოს კონსტიტუციის მე-9 მუხლის 1-ლი პუნქტი

⁷ „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების“ მე-3 მუხლის „ჟ“ ქვეპუნქტი.

⁸ სსიპ – რელიგიის საკითხთა სახელმწიფოს ააგენტო, პრაქტიკული სახელმძღვანელო საჯარო მოხელეებისათვის: „სეკულარიზმი და რელიგიური ნეიტრალიტეტი საჯარო სამსახურში“, 2016, 10

გადაწყვეტილება უნდა ეფუძნებოდეს თანასწორობის პრინციპს და უნდა იყოს რელიგიურად მიუკერძოებელი.

საკითხები, რომლებიც რელიგიური შინაარსისაა და მასში მოქალაქეთა რელიგიური საჭიროებები იკვეთება საჯარო მოხელემ აუცილებლად მეტი ყურადღებით უნდა განიხილოს. მსგავს სიტუაციაში თვითონ მოქალაქე უნდა ანიჭებდეს საკითხს რელიგიურ დატვირთვას და მხოლოდ ამის შემდეგ შეუძლია საჯარო მოხელეს განიხილოს ამ მნიშვნელობით.⁹ მსგავსი საკითხების მიზანი შეიძლება იყოს რელიგიური გაერთიანების წევრთა უფლებების რეალიზების და ამასთან ერთად სათანადო გარემოსა და გარანტიების შექმნა მათი რელიგიური საქმიანობისათვის.

რელიგიური მრწამსის ან შეხედულების შესახებ ინფორმაცია წარმოადგენს პირადი ხასიათის ინფორმაციას, რომელსაც იცავს „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

ხელმძღვანელ თანამდებობაზე მყოფი საჯარო მოსამსახურე დაქვემდებარებულ თანამდებობაზე მყოფი საჯარო მოსამსახურისგან არ ითხოვს პირადი რელიგიური მრწამსის, ან შეხედულების შესახებ ინფორმაციის სავალდებულო გასაჯაროებას, როგორც საჯარო სამსახურში მიღებისას, ასევე სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას.¹⁰ კანონი აღნიშნავს, რომ მსგავსი ხასიათის ინფორმაციის შეგროვებას ხელმძღვანელ თანამდებობაზე მყოფი პირის მიერ არ გააჩნია ლეგიტიმური მიზანი, რადგან ის არ შეიძლება ეხებოდეს საჯარო მოსამსახურის თანამდებობრივ ვალდებულებებსა და საჯარო სამსახურის სამართლებრივ ან პოლიტიკურ მიზნებს.¹⁰

იმისთვის რომ საჯარო სამსახურის თანამშრომლებს შორის აღმოიფხვრას არათანასწორი მოპყრობისა და რელიგიური დისკრიმინაციის საკითხები აუცილებელია გატარებულ იქნას პრევენციული ხასიათის ღონისძიებები ხელმძღვანელ თანამდებობაზე მყოფი პირის მიერ.

⁹სსიპ – რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტო, პრაქტიკული სახელმძღვანელო საჯარო მოხელეებისათვის: „სეკულარიზმი და რელიგიური ნეიტრალიტეტი საჯარო სამსახურში“, 2016, 14

¹⁰სსიპ – რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტო, პრაქტიკული სახელმძღვანელო საჯარო მოხელეებისათვის: „სეკულარიზმი და რელიგიური ნეიტრალიტეტი საჯარო სამსახურში“, 2016, 14

ადმინისტრაციული რესურსი, რომელშიც მოიაზრება, როგორც მატერიალური ისე არამატერიალური რესურსი არ უნდა იქნას გამოყენებული საჯარო მოსამსახურის მიერ ამა თუ იმ რელიგიური გაერთიანებების მიზნებისათვის. მეტად მნიშვნელოვანია ის ფაქტი, რომ საჯარო მოსამსახურემ სამსახურეობრივი უფლება-მოვალეობის განხორციელების პერიოდში ადამიანური რესურსიარ მიმართოს, როგორც პირდაპირი, ისე არაპირდაპირი გზით რომელიმე რელიგიური გაერთიანების ინტერესების სასარგებლოდ.

თავი 2. საქართველო და სამსახურეობრივი ეთიკის ნორმების დაცვის თანამედროვე ტენდენციები

2.1 ეთიკა და მონიტორინგი საჯარო სამსახურში

საჯარო სამსახურისთვის განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანი მოქალაქეებთან ურთიერთობაა, მათთან აქტიური კომუნიკაცია და ჩართულობის მაღალი მაჩვენებელი განაპირობებს გამჭვირვალობასა და ღიაობას საჯარო სამსახურში. საზოგადოებასთან ურთიერთობასორი მნიშვნელოვანი მიმართულება აქვს: პირველი ესაა მზადყოფნა საჯარო სამსახურის და საჯარო მოსამსახურისაგან იყოს ღია საზოგადოებასთან და უზრუნველყოს მათი ჩართულობა, ხოლო მეორე არის ის, რომ თვითონ საზოგადოებამ მოახდინოს აქტიური მონიტორინგი საჯარო სამსახურის ფუნქციის განხორციელებისას.

მონიტორინგი მენეჯმენტის განხორციელების ერთ-ერთი ფორმაა, რომელიც საჯარო სამსახურის ეფექტური მუშაობის მნიშვნელოვან წინაპირობას ქმნის. ის იძლევა საშუალებას მოხდეს არა მარტო არსებული პრობლემების სრულყოფილად შესწავლა, არამედ მათი გადაჭრის გზების ნახვაც. შეიძლება ითქვას, რომ მონიტორინგი საჯარო მოსამსახურეების საქმიანობის ეთიკური მხარის კონტროლთან და ასევე მის გამოსწორებასთან მჭიდრო კავშირშია.

მონიტორინგი, როგორც ეფექტური მექანიზმის არსებობა გამორიცხავს იმ სირთულეებს, რომლებიც ჩნდება ნებისმიერი სამსახურისთვის თანამშრომელთა საქმიანობის პროდუქტიულობის უზრუნველყოფის დროს. იმის გამო, რომ არ ხდება ეთიკის ნორმების იმპერატიულად და მკაცრად გაწერა ნორმატიულ აქტებში, ის მიიჩნევა, როგორც სამართლის ე.წ რბილი ნორმები (Soft Law), მაგრამ ეთიკის ნორმები ისეთივე სავალდებულო ხდება, როგორც ნებისმიერი სხვა ნორმა თუ მათ შესრულებაზე სათანადო კონტროლი და დარღვევებისათვის პასუხისმგებლობის შესაბამისი ზომები იარსებებს. ამ კონტროლის უზრუნველსაყოფად კი მონიტორინგი ყველაზე ეფექტური მექანიზმია, რომელიც რეპრესიული ფუნქციის შესრულებისგან განსხვავებით უზრუნველყოფს ხარვეზების აღმოჩენას, მათ აღკვეთას და იმ ღონისძიებების განხორციელებას, რომელიც სამსახურის საქმიანობის გაუმჯობესებისკენ იქნება

მიმართული.მონიტორინგის მექანიზმის გარეშე შეუძლებელია საუბარი საჯარო სამსახურში ეთიკური ნორმების დანერგვასა და მათ სრულყოფაზე.

მონიტორინგის ფორმები:

მონიტორინგის სხვადასხვა ფორმა და მიმართულება არსებობს, რაც მნიშვნელოვანია ნებისმიერი სამსახურის გამართულად ფუნქციონირებისათვის. მონიტორინგის სხვადასხვა ფორმებიდან (გარე მონიტორინგი,ტრენინგ მონიტორინგი, ფინანსური მონიტორინგი, დისციპლინური მონიტორინგი და ა.შ) ჩვენთვის უფრო მეტად მნიშვნელოვანი დისციპლინური მონიტორინგია,რომელიც განსაკუთრებულად საკითხთან უფრო ახლოსაა, მაგრამ სხვა ფორმების ეფექტურად გამოყენებამაც შესაძლებელია აღკვეთოს არაეთიკური მოქმედებები. მაგალითად:გარე მონიტორინგის საშუალებით, შეიძლება აღმოაჩინოს ისეთი დარღვევები, რომელიც შეუმჩნეველი რჩება შიდა მონიტორინგის ორგანოებისათვის,მიღებული პრაქტიკიდან გამომდინარე.ასევე ფინანსური მონიტორინგის დროს შესაძლებელია ისეთი ფინანსური დარღვევების აღმოჩენა,რომელიც კორუფციულ დანაშაულებს გამოავლენს,რაც სერიოზული ზიანის მომტანი იქნება საჯარო სამსახურისთვის.

თუმცა აღნიშნული ფორმებიდან ყველაზე მნიშვნელოვანი საჯარო მოსამსახურის საქმიანობის ეთიკურობის შესამოწმებლად დისციპლინური მონიტორინგია.ის გულისხმობს არა მარტო დაკისრებული ვალდებულებების დროულად შესრულების კონტროლს ან სამსახურში მოსვლა წასვლას,არამედ ჩაცმის წესის (Dress Code)დაცვას, სამსახურეობრივი საიდუმლოების დაცვის და გაუხმაურებლობის შემოწმებას, საჯარო მოსამსახურეთა ურთიერთობას მოქალაქეებთან და კოლეგებთან ეთიკური ნორმების დაცვით.

საყურადღებოა ის ფაქტიც, რომ თუ არ იარსებებს ანალიზის მექანიზმიც, მხოლოდ მონიტორინგი ვერ იქნება ეფექტიანი,რადგან პრაქტიკაში არსებული პრობლემების და მომავალში არაეთიკური ქცევის თავიდან აცილება ანალიზის საფუძველზეა შესაძლებელი.

მონიტორინგს ბევრი დადებითი ეფექტი აქვს, ამიტომ იგი საჯარო სამსახურში პათოლოგიების და არაეთიკური ქცევის წინააღმდეგ ბრძოლის მნიშვნელოვან საშუალებას წარმოადგენს.

ეთიკის ნორმების გამოყენება აქტუალური ხდება და გარკვეული რეგულაციების ფარგლებში ექცევა, რაც სწორედ მონიტორინგის მექანიზმის მეშვეობითაა შესაძლებელი. ასევე მონიტორინგის დახმარებით ხდება ეთიკური ნორმების გაუმჯობესება და დახვეწა, ისეთი ნორმების გაუქმება, რომელთა ამოქმედება ან კონტროლი თითქმის შეუძლებელია და ისეთი ნორმების შემოღება, რომელიც დაურეგულირებლად დარჩენილი ეთიკის საკითხების სავალდებულო ხასიათის მინიჭებას უზრუნველყოფს. საჯარო სამსახურისა და საზოგადოებისგან პარალელურად იცვლება ეთიკის ნორმები და შეხედულებები. რაცეთიკური იყო 5-10 წლის წინ დღეს არაეთიკურია და პირიქით, რაც არაეთიკური იყო მაშინ, დღეს ეთიკურია, სწორედ ამიტომ, მონიტორინგის დადებითი მხარეები არსებული პრაქტიკის შეფასებასა და ეთიკის ნორმების განვითარებაში გამოიხატება.

საჯარო მოსამსახურეთათვის ტრენინგების დაგეგმვის საჭიროების დასაბუთება არსებული სირთულეების გამოსწორების მიზნით, მონიტორინგის მეორე დადებით ეფექტს წარმოადგენს. თუმცა მონიტორინგის მექანიზმის რეპრესიულ იარაღად გამოყენება შეიძლება უკუშედეგის მომცემი იყოს და მონიტორინგის თანამშრომლების არაეფექტური საქმიანობის საფუძველი გახდეს, რაც თანამშრომლების მოტივაციის დაქვეითებას და საქმისადმი უარყოფით დამოკიდებულებას გამოიწვევს. ამიტომ აუცილებელია თავად მონიტორინგის თანამშრომლები არ იყვნენ არაეთიკური კოლეგების მიმართ, ამასთან ერთად მნიშვნელოვანია გარე მონიტორინგის მექანიზმის არსებობა ან კონტროლის განხორციელება უშუალოდ ხელმძღვანელის მხრიდან.

მნიშვნელოვანია მონიტორინგის არსებობა ყველა დაწესებულებაში, როგორც არსებული დარღვევების კონტროლის ეფექტიანი მექანიზმის, მომსახურეთა ეთიკურ ქცევას სწორედ დარღვევების აღმოჩენა და მისი აღმოფხვრა უზრუნველყოფს. მონიტორინგის კონტროლის ფარგლებში უამრავი პრევენციული ღონისძიებების გატარებაა შესაძლებელი. რათქმუნდა პროაქტიული მოქმედებები ბევრად ჯობია

რეაქტიული მოქმედებების განხორციელებას. მაგალითად: აუცილებელია მონიტორინგის ფარგლებში საჯარო მოსამსახურეებთან კავშირი იმ საკითხების შესახებ, რაც შეიძლება ხელის შემშლელი გახდეს მათთვის საქმიანობის ეთიკური ნორმების დაცვით განხორციელებაში. ეს შეიძლება იყოს ფსიქოლოგიური გადაღლილობა გადატვირთული სამუშაო გრაფიკის გამო, ჩაცმის სტილი, რამაც შეიძლება მოქალაქეების აგრესიული განწყობა შექმნასან ქილიკის საფუძველი გახდეს, რაც შემდგომში საჯარო მოსამსახურეს არაეთიკურად მოქცევისკენ უბიძგებს. ამიტომ სწორი მონიტორინგის განხორციელება პირდაპირ კავშირშია საჯარო სამსახურში ეთიკის სტანდარტების ზრდასთან.

მონიტორინგის განხორციელება რამდენიმე ეტაპს მოიცავს, თუმცა მათგან ყველაზე თვალსაჩინო ოთხი ეტაპია, რომლებიც ციკლად შგვიძლია წარმოვიდგინოთ, ესენია:

- დაკვირვება;
- მოქმედების დაგეგმვა;
- შეფასება;
- გამოსწორება.

თითოეული ეტაპის მიზანს წარმოადგენს არსებული და სამომავლო პათოლოგიების თავიდან აცილება. მოცემული ციკლის საშუალებით მონიტორინგის სამსახური არ გახდება დამსჯელობითი მექანიზმი და შეძლებს თანამშრომელთა ნდობის შენარჩუნებას, რაც რეალური ინფორმაციის გარანტი იქნება თანამშრომლებისგან, პრაქტიკაში არსებულ პრობლემებთან დაკავშირებით.

საჯარო მოსამსახურეთა კვალიფიკაციის ამაღლების და პრაქტიკაში არსებული ხარვეზების გამოსწორების მიზნით შესაძლებელი გახდება ღონისძიებების დაგეგმვა ორგანიზაციაში.

მონიტორინგის თემაზე საუბრისას მნიშვნელოვანია დარღვევებთან დაკავშირებული რეაგირების საკითხების განხილვაც. თუკი დარღვევის ჩამდენი პირი სათანადო პასუხისმგებლობის გარეშე დარჩება და არც მის ჩადენილ ქმედებას მოყვება შესაბამისი რეაგირება, რათქმაუნდა ხარვეზების გამოსწორება შეუძლებელი გახდება და

გაჩნდება იმის საფრთხე, რომ სამომავლოდ კიდევ უფრო სერიოზული სახე მიიღოს დარღვევამ და წესადაც კი ჩამოყალიბდეს. რაც უკვე შეუძლებელს გახდის მის წინააღმდეგ ბრძოლას, ამიტომ თითოეული საჯარო მოსამსახურე სათანადო რეაგირების გარდაუვალობას უნდა გრძნობდეს სულ მცირე ეთიკური ნორმის დარღვევის დროს კი სხვადასხვაგვარად რეგულირდება პასუხისმგებლობის ფორმის საკითხი.

დაუშვებელია რომ პასუხისმგებლობის ფორმა დამრღვევისადმი მიზნად ისახავდეს დასჯას, არამედ მის მიზანს უნდა წარმოადგენდეს დარღვევის გამომწვევი ფაქტორის აღმოჩენა და გამოსწორება, ასევე სათანადო მითითებებისა და დარიგებების მიცემა თანამშრომლებისათვის, მაგრამ თუ ამ დარღვევის მიზეზი თავად თანამშრომელია, მაშინ სამართლიანად უნდა დადგეს მისი პასუხისმგებლობის საკითხი ყველა თვალსაზრისის გათვალისწინებით, იქნება ეს დარღვევის ხელშემწყობი გარე ფაქტორები, დარღვევის სირთულე, მოსამსახურის როლი დარღვევაში, რადგან არ მოხდეს მონიტორინგის, როგორც დამსჯელი მექანიზმის აღქმა, რაც გამოიწვევს ურთიერთობის გაწყვეტას მოსამსახურეებსა და მონიტორინგს შორის, რაც უფრო მეტად გაართულებს პრევენციული ღონისძიებების გატარების შესაძლებლობას.

მონიტორინგიეს არის ბრძოლის ეფექტიანი მექანიზმი საჯარო სამსახურში არსებული არაეთიკური ქცევის წინააღმდეგ, თუმცა აუცილებელია ოქროს შუალედის დაჭერა, გამოსწორებასა და დასჯას შორის. მოსამსახურეთა ნდობის ხარისხი განსაზღვრავს მონიტორინგის სამსახურის გამართულ და შედეგიან მუშაობას.

მონიტორინგი სამ მნიშვნელოვან ელემენტს უნდა ეფუძნებოდეს:

- ნათლად უნდა იყოს ჩამოყალიბებული მონიტორინგის მიზანი;
- ორგანიზაციას უნდა ჰყავდეს მონიტორინგის განხორციელების უფლებამოსილი პირი ასევე უნდა ჰქონდეს ეფექტური სტრუქტურა;
- მონიტორინგის პროცედურის აღსრულება, რომლის მიზანს წარმოადგენს კონტროლის განხორციელება იმ რისკებზე, რომლის ორგანიზაციის მიზნებს ემუქრება;
- მონიტორინგის შედეგად მიღებული შედეგების შეფასება და ანგარიშის სახით წარდგენა, რომელიც მოიცავს აღმოჩენილი ხარვეზების მნიშვნელობის

განსაზღვრას და მათი ხელმძღვანელობისათვის წარდგენას, რათა დროული რეაგირება მოახდინონ აღნიშნულ ხარვეზებზე;

არსებობს სხვადასხვა მიდგომა და პროცედურები მოიტორინგის განხორციელებისას;

- მონიტორინგის სამსახურის მიერ პერიოდული შეფასება და საკონტროლო შემოწმება;
- მონიტორინგის შესრულების ანგარიში;
- ხარისხის უზრუნველყოფის შემოწმება შიდა და გარე აუდიტის მიერ;
- ორგანიზაციის მართვის სტილთან დაკავშირებული ზედამხედველობითი ფუნქციის ეფექტურობის შემოწმება.

ეფექტურმა მონიტორინგმა, როგორც პრობლემის ამოცნობის და მისი მოგვარების მექანიზმმა გარკვეული დროის განმავლობაში შესაძლებელია მნიშვნელოვანად გაზარდოს ორგანიზაციის ეფექტიანობა და შეამციროს ორგანიზაციის ხარჯები.

2.2. საჩივრის ყუთი და რჩევის ყუთი

ორგანიზაციის უკეთ მუშაობისათვის მამოძრავებელი ძალა შეიძლება აღმოჩნდეს თანამშრომელთა რჩევები. ლიდერთა გამოწვევას სწორედ იმის უზრუნველყოფა წარმოადგენს, რომ თანამშრომლებს გაუჩნდეთ უსაფრთხოების განცდა საკუთარი იდეების გაზიარებისას.

რჩევის ყუთით თანამშრომლების იდეების შეგროვება სასარგებლო იქნება განსაკუთრებით იმ გარემოში, სადაც უფრო მეტადაა ჯგუფური აზროვნება და იმ კორპორაციის კულტურის შიგნით, რომელთა აზროვნება გამოიხატება მსგავსი წინადადებით - „ესროლე ამბის მომტანს“ (shoot the messenger), მაგრამ არახელმოწერილი დოკუმენტის დაშვებამ ანონიმური რჩევების ფორმის გამოყენებით

შესაძლებელია უარყოფითი შედეგი მოიტანოს და გააქროს პასუხისმგებლობის განცდა, რაც ხელს შეუწყობს მსგავსი შეფასების სისტემის ბოროტად გამოყენებას.

თანამშრომლები უკეთ აცნობიერებენ საკუთარ მოვალეობას და ამასთან გრძნობენ ძალაუფლებას, როდესაც რჩევის ყუთის საშუალებით მონაწილეობას იღებენ გადაწყვეტილების მიღებაში.

რამდენიმე დადებითი მხარე გააჩნია აღნიშნულ მიდგომას. პირველი ის, რომ რჩევის ყუთი მისი ანონიმურობიდან გამომდინარე უზრუნველყოფს უფრო გულწრფელ და ღია შეფასებას კოლეგებისგან, ასევე გააუმჯობესებს მომხმარებელთან ურთიერთობას.

ადამიანებს, რომელთაც არ აქვთ პირდაპირი ურთიერთობა მომხმარებლებთან, კომენტარების გაცნობა მისცემთ შესაძლებლობას, რეალურად შეაფასონ ის ხარისხი, რომელსაც მომხმარებელი მათგან მოელის. ასევე სასარგებლო იქნება მომხმარებლების რჩევებზე გაგზავნილი პასუხები მათივე ცნობიერების ამაღლებისთვის.

„რჩევის ყუთი“ წარმოადგენს დამატებით საშუალებას თხოვნების, კომენტარებისა და კითხვების მისაღებად. ტრადიციული ფორმით ის არის გასახსნელი ყუთი, რომელიც არც ხმის მიცემისთვის და არც შეთავაზებისათვის განკუთვნილ ყუთს არ ჰგავს. ის იმ ფურცლებისთვისაა განკუთვნილი, რომლებზეც შეტყობინებებია დატანილი. ყუთი შესაძლოა იყოს თანამშრომელთა მოსაზრებების შესაგროვებლად კომპანიის შიგნით.

ამ მეთოდის სახეცვლილებები შეიძლება იყოს კითხვარის შევსება მომხმარებელთა კმაყოფილების შესახებ, ან ორგანიზაციის ვებ გვერზე შეფასების ფორმების განთავსება, ასევე რესტორანში შეფასების ბარათები, ქაღალდზე დაბეჭდილი შეფასების ფორმები, რომლის გაგზავნაც საფოსტო გზავნილითაა შესაძლებელი.

2.3 არასამთავრობო ორგანიზაციები და მამხილებლის ინსტიტუტი

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში მთავარ როლს არასამთავრობო ორგანიზაციები თამაშობენ.მათ აქვთ შესაძლებლობა გაზარდონ განათლება და აამაღლონ ცნობიერება ანტიკორუფციულ საკითხებზე,საჯარო სამსახურზე განახორციელონ მონიტორინგი, გამოავლინონ ეთიკური პრობლემები, რომლებიც არსებობს საჯარო სექტორში. აგრეთვე წვლილი შეაქვთ ანტიკორუფციული ინიციატივებისა და გეგმების შესრულების პროცესში.

სწორედ არასამთავრობო ორგანიზაციების უშუალო მონაწილეობის შედეგია ის, რომ ეთიკასთან დაკავშირებულ პრობლემებს მეტი ყურადღება ექცევა დაინტერესებული პირების მხრიდან,ისინი ქმნიან ცვლილებებისთვის სტიმულს და ზეგავლენას ახდენენ პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიმღებთა მიერ შესასრულებელ რეფორმებზე. ისინი საუბრობენ საზოგადოების გასაჭირზე, რომელიც საჯარო სექტორის და კორუფციის ეთიკასთან დაკავშირებით არსებობს,რადგან სწორედაც, რომ ისინი წარმოადგენენ საზოგადოებას. ხელს უწყობენ მოქალაქეთა ცნობიერების ამაღლებას ანტიკორუფციულ ინიციატივებზე და უზრუნველყოფენ იმ რეფორმების დღის წესრიგის შემუშავებას, რომელიც ეთიკის სფეროშია შესასრულებელი, ეს კი ასევე მნიშვნელოვანია საჯარო პოლიტიკის მდგრადობისათვის. ისინი მონიტორინგის ფუნქციასაც ასრულებენ რადგან, როგორც ინსტიტუტური აქტივობების შდეგებზე აწვდიან ინფორმაციას საზოგადოებას,ასევე მოუწოდებენ რეაგირებისკენ მოქალაქეებს საჭიროების შემთხვევაში.

ეთიკის რეფორმირებაში მჭიდრო პარტნიორობა აკავშირებთ საჯარო ინსტიტუტებსა და არასამთავრობო ორგანიზაციებს, რაც არა მარტო მოქალაქეთა საჩივრების წამოწევაში გამოიხატება, არამედ ეთიკასთან დაკავშირებული ინიციატივებისა და პოლიტიკის განხორციელების პროცესშიც. მოქალაქეთა თანამონაწილების წახალისება და პოლიტიკური დებატების ინიცირებაში, რაც რეფორმის განვითარებაზე სასიკეთოთ მოქმედებს მნიშვნელოვან როლს სწორედ არასამთავრობო ორგანიზაციები ასრულებენ.

ტრენინგ კურსების და სემინარების უზრუნველყოფა იმ ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ფუნქციებში შედის, რომელსაც არასამთავრობო ორგანიზაციები ახორციელებენ.ისინი ამით აძლიერებენ საზოგადოების წინააღმდეგობას კორუფციისადმი და ხელს უწყობენ

ეთიკური ღირებულებების დანერგვას.მათ აქვთ შესაძლებლობა საექსპორტო და საკონსულტაციო მომსახურება გაწიონ, რითაც უზრუნველყოფენ საჯარო დაწესებულებისთვის კვლევით საქმიანობას,რომელიც თავის მხრივ კორუფციულ საკითხებზე იქნება პასუხისმგებელი.

მოქალაქეთა ნებაყოფლობით გაერთიანებას,რომელთაც გარკვეული მიზნის მისაღწევად საერთო ინტერესი აქვთ წარმოადგენს არასამთავრობო ორგანიზაცია, რომელიც ორიენტირებულია განახორციელოს ცვლილებები კონკრეტულ სფეროში მოგების მიღების გარეშე.ისინი საკუთარი ანალიზისა და ექსპერტიზის მიწოდებით მოქმედებენ ხელი შეუწყონ ხელისუფლების მიერ კანონის ნორმების კეთილსინდისიერად და არადისკრიმინაციულად დაცვას მოქალაქეთა სასარგებლოდ.

ყველაზე თვალსაჩინო მაგალითი კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლი არასამთავრობო ორგანიზაციაა „Transparency International“(TI), რომელიც ასზე მეტ ქვეყანაშია წარმოდგენილი. იგი მთელი მსოფლიოს მამტაბით მუშაობს კორუფციის წინააღმდეგ,ის აკვირდება და აქვეყნებს ყოველწლიურ ანგარიშს კორუფციის შესახებ, სადაც ასევე ნაჩვენებია ქრთამის გადამხდელთა, გლობალური კორუფციის ბარომეტრისა და კორუფციის აღქმის ინდექსები.

ფართო გაგებით მამხილებლის ინსტიტუტი ეფექტურ,მიუკერძოებელ და ხარისხიან საჯარო სამსახურს უკავშირდება, რომელიც ობიექტურობის და კეთილსინდისიერების პრინციპებს ეფუძნება, აგრეთვე იმ კონკრეტულ მოვალეობებსა და პასუხისმგებლობებს, რომელიც საჯარო მოხელეებს აკისრიათ. მოკლე დეფინიციით კი: მხილება ეს არის საჯარო სამსახურის (მოქმედი ან უკვე ყოფილი) წევრის მიერ ხელისუფლების, დამსაქმებლის ან ადმინისტრაციული ორგანოს კონტროლის ქვეშ მყოფი არალეგიტიმური,არაკანონიერი, ან ამორალური ქმედების, ან პოლიტიკის გამოააშკარაება, რომელიც ორგანიზაციების ან პროცესებისადმია მიმართული. სამართალდარღვევა არ უნდა სცდებოდეს იმ პირის კერძო თუ პირად ინტერესებს, რომელმაც გაამჟღავნა ეს ინფორმაცია და ამასთან ერთად საზოგაოების ინტერესის საგანს უნდა წარმოადგენდეს. ამიტომაც ისინი, როგორც პოტენციური მამხილებლები რჩევასა და დახმარებას საჭიროებენ,სწორედ ამიტომ,მეტად მნიშვნელოვანია სამი

მიმართულებით მუშაობა: სწორი სტრატეგიის შესახებ რჩევის მიცემა და რაც უფრო მეტად აუცილებელია მათი დაცვა და მამხილებელთა მოტივაციის გაზრდა.

მხილება არის ქმედება, რომლის მიზანს წარმოადგენს გაამჟღავნოს და ცნობილი გახადოს საზოგადოებისათვის ნებისმიერი სახის სამართალდარღვევა და საზოგადოების წინააღმდეგ მიმართული ქმედება, ასევე აუცილებელია წახალისება იმ მოქალაქეების, რომელთაც გამბედაობა არ ჰყოფნით ამხილონ დანაშაულებრივი ქმედება.

საჯარო სამსახურში სამართლიანობის და ანგარიშვალდებულების კულტურის შექმნის ხელსეწყობისთვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი დანაშაულებრივი ქმედების წახალისებაა, რაც თავის მხრივ უზრუნველყოფს საჯარო ინტერესების დაცვას. საჯარო მოხელეები სამსახურში მიმდინარე მოვლენების შესახებ ინფორმაციას ყოველდღიურად ეცნობიან. სწორედ ისინი იგებენ პირველები სამართალდარღვევის ფაქტების არსებობის შესახებ. მიუხედავად იმისა, რომ მოხელეებს გააჩნიათ ვალდებულება (რომელსაც მათ კანონი აკისრებთ), ნებისმიერი სამართალდარღვევის ფაქტი შესაბამის უწყებას აცნობოს, ისინი ამის გამო შეიძლება სამსახურიდან გათავისუფლების დაშინების და ძალადობის ობიექტები გახდნენ.

მაგალითი: აკაკი მუშაობდა გადამზიდ კომპანიაში, სადაც საქონლის აღრიცხვას აწარმოებდა, საკუთარი სამუშაო გამოცდილებიდან გამომდინარე ეჭვი გაუჩნდა, რომ ადგილი ქონდა კორუფციას და მალევე აღმოაჩინა, რომ მისი ეჭვი უსაფუძვლო არ იყო. გამოავლინა სქემა, რომლის მიხედვითაც ქრთამის აღების სანაცვლოდ ხდებოდა ძვირადღირებული საქონლის აღრიცხვის გარეშე გადაზიდვა. მან მედია საშუალებებით განაცხადა გამოვლენილი სამართალდარღვევის შესახებ, თუმცა გადამზიდი კომპანიის თანამშრომლები აღნიშნულ ფაქტს უარყოფდნენ და რადგან აკაკის არ გააჩნდა მყარი და დამაჯერებელი არგუმენტები შეუძლებელი გახდა კონკრეტული თანამშრომლებისათვის ბრალის დამტკიცება. აღნიშნული განცხადების გაკეთების შემდეგ აკაკი გაათავისუფლეს სამსახურიდან და ძველმა კოლეგებმა მასთან ყოველგვარი ურთიერთობა გაწყვიტეს.

გათავისუფლების შემდეგ მან მუშაობა საბაჟო სამსახურში დაიწყო. ახალ პოზიციაზე მუშაობისას მან შეამჩნია, რომ სხვა ქვეყნიდან შემოტანილი გარკვეული ტიპის საქონელი ერთსა და იმავე სამუშაო ცვლაში ხვდებოდა. კორუფციის აღმოჩენაში უკვე გაწაფულმა მოახერხა აღნიშნულ ცვლაში გადასვლა, სადაც აღმოაჩინა დიდი რაოდენობით ნარკოტიკული საშუალებები. ამჯერად მან შეაგროვა დეტალური ინფორმაცია, ფოტო მასალა და დოკუმენტების ასლები, მაგრამ მიუხედავად აღნიშნული მტკიცებულებებისა ის გაათავისუფლეს სამსახურიდან. სავარაუდოდ მაღალი რგოლის სამართალდარღვევაში მონაწილეობის მხილების გამო. აკაკიმ სამსახურიდან უსამართლოდ გაათავისუფლებასთან დაკავშირებით სარჩელით მიმართა სასამართლოს და მოიგო პროცესი.

დაინტერესებული პირები:

- საბაჟოს თანამშრომელი აკაკი;
- კერძო კომპანიის მაღალი რგოლის თანამშრომლები;
- მედია;
- საზოგადოება;
- საბაჟოს სხვა თანამშრომლები;
- სასამართლო.

დარღვევის ანალიზი:

ქვეყანაში არსებული ორგანიზაციული კულტურის შეცვლა, როგორც კერძო ისე საჯარო სექტორში მამხილებელი ინსტიტუტის არსებობის მთავარ მიზანს წარმოადგენს, რაც ხშირ შემთხვევაში წინააღმდეგობრივ დამოკიდებულებას წარმოშობს. საზოგადოებას ისეთი გაბედული და პრინციპული საჯარო მოსამსახურეები სჭირდება, რომლებიც შეძლებენ პრობლემურ საკითხების და სიტუაციების გამოაშკარავებას, აგრეთვე მათი გადაჭრის გზების აღმოჩენასაც.

მხილების წახალისება პირდაპირ კავშირშია მამხილებლის დაცვასთან. საჯარო მოსამსახურეებს უნდა ქონდეთ ინფორმაცია სამართალდარღვევის ფაქტის აღმოჩენის შემთხვევაში საკუთარი უფლებებისა და მოვალეობების შესახებ. ეს ყველაფერი კი კონკრეტული პროცედურებისა და წესების სახით უნდა იყოს ჩაწერილი. ამას გარდა

მეტად მნიშვნელოვანია საჯარო მოხელეებმა იცოდნენ იმ მექანიზმის შესახებ, რომელიც უზრუნველყოფს მამხილებლის დაცვას.

მამხილებელთა დაცვის შესახებ კანონის მიღება ერთის მხრივ დაიცავს მხილებელს რეპრესიებისაგან და ამასთან ერთად ეფექტური და გამჭვირვალე საჯარო სამსახურის შექმნას შეუწყობს ხელს, რაც სათანადოდ შესრულების შემთხვევაში მთავარი იარაღი გახდება კორუფციასთან ბრძოლაში, ხოლო მისმა არ არსებობამ კი პირიქით შეიძლება შეუშალოს ხელი კორუფციასთან ბრძოლის პროცესებს და გამოიწვიოს მამხილებელთა შვიწროების რისკის ზრდა.

2009 წელს „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონში შესული ცვლილებები მიზნად ისახავდა საქართველოში მამხილებელთა ინსტიტუტის დანერგვას, თუმცა ამ ცვლილებებით შეზღუდული იყო მამხილებელთა დაცვა და საერთაშორისო სტანდარტებს არ შეესაბამებოდა, ამიტომ საქართველოს იუსტიციის სამინისტრომ ახალი ცვლილებათა პაკეტი მოამზადა, რომელიც ძალაში 2014 წლის აპრილში შევიდა, სადაც განსაზღვრულია, რომ საჯარო მოსამსახურეს უფლება აქვს საჯარო სამსახურში არსებული სამართალდარღვევის შესახებ მიაწოდოს ინფორმაცია საჩივრის განმხილველ ორგანოს.¹¹ აღნიშნულ ორგანოდ კი მიიჩნევა საჯარო დაწესებულების შიდა კონტროლი ან სამსახურეობრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ქვედანაყოფი.¹² თუმცა იმის გამო, რომ აღნიშნული კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს გარე მხილების არხებს და მამხილებლის მიერ მათი გამოყენების პირობებსა და წესებს, ეს უარყოფითად აისახება მამხილებლის ინსტიტუტის ეფექტურობაზე.

„მხილებად ჩაითვლება ასევე მამხილებლის მიერ სამოქალაქო საზოგადოების ან მედიის ინფორმირება განცხადების განმხილველი ორგანოს, გამომძიებლის, პროკურორის, ან სახალხო დამცველის მიერ გადაწყვეტილების გამოტანიდან 3

¹¹ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ თავი V¹, მუხლი 20¹(ა)

¹² საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ თავი V¹, მუხლი 20¹(გ)

თვის შემდეგ¹³. თავისივე „პრაქტიკულობისა“ და რაციონალურობის თვალსაზრისით არსებული რეგულაცია პრობლემას ქმნის, როგორც გამოყენების პრეცედენტებთან, ასევე ვადებთან მიმართებაში.

საგულისხმოა ის ფაქტიც, რომ უფლების პრევენციული დაცვის მნიშვნელოვან წინაღობას სწორედ ადმინისტრაციული წარმოების მსგავსად „შიდა გადახედვის“ პროცედურული ბარიერი ქმნის, რაც ძირითად პოსტულატს წარმოადგენს არსებული ცვლილებების განხორციელებისთვის. ამასთან, აღსანიშნავია ისიც, რომ გარემხილების ინსტიტუტს მისი დროში რელევანტურობისა და ეფექტურობის კრიტერიუმიდან გამომდინარე ფაქტობრივად უუნარო სხდის შემოთავაზებული 3 თვიანი პერიოდი. პირველადი მხილების განმხილველი ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების მიღებიდან 3 თვის შემდეგ, განხორციელებული მსგავსი ტიპის „შეტყობინება“ შესაძლოა საჯარო ინტერესის დაბალანსების საკითხში განხილულ იქნეს, როგორც დაუსაბუთებელი შეზღუდვა.

„იძულებითი ზომები – „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 79-ე მუხლით გათვალისწინებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები, ან მამხილებლის თანხმობის გარეშე მისთვის სამუშაო ადგილის შეცვლა, ხელშეკრულების პირობების გაუარესება, 46 სამსახურში მიღებაზე, აღდგენაზე ან დაწინაურებაზე უარისთქმა, ან/ დასხვა ქმედება, რომელმაც გამოიწვია ან შეიძლება გამოიწვიოს მამხილებლის სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეზღუდვა ან მდგომარეობის ან/და სამუშაო პირობების გაუარესება¹⁴“. კანონი განსაზღვრავს მამხილებელთა დაცვის რეგულაციებს, მამხილებელი დაცულია სამსახურიდან გათავისუფლებისგან, დაბალ თანამდებობაზე გადაყვანისგან, უფლებამოსილების დროებით შეჩერებისგან, დისციპლინური ან ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებისგან და ა.შ

თუმცა, ბუნდოვანია მაგალითისთვის ცრუ საჩივრებზე საგამონაკლისო ნორმები, კერძოდ შემდეგი ჩანაწერი:

¹³ „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 20-ე მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი

¹⁴ საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ თავი V¹, მუხლი 20¹(დ)

იმისთვის, რომ მამხილებელთა დაცვის ინსტიტუტმა ეფექტურად და მაღალი სტანდარტების დაცვით იფუნქციონიროს სწორედ აღნიშნული რეგულაცია წარმოადგენს მის წინაპირობას, მაგრამ ცრუ საჩივრებზე საგამონაკლისო ნორმები ზედმეტად ბუნდოვანია, კონკრეტულად კი შემდეგი:

„მამხილებელი დაცვის გარანტიებით სარგებლობს განურჩევლად იმისა, მხილების შედეგად გამჟღავნებული ინფორმაცია სწორი აღმოჩნდება, თუმცდარი.“^{15/16} გარდა ამ შემთხვევებისა:

ა) მხილების შედეგად გამჟღავნებული ინფორმაცია მცდარია, რაც მამხილებლისთვის წინასწარ იყო ცნობილი ან უნდა ყოფილიყო ცნობილი, ვინაიდან მას შეეძლო გადაემოწმებინა მხილებისათვის საჭირო ინფორმაციის სისწორე, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა მის მიერ განხორციელდა ინფორმაციის გადასამოწმებლად აუცილებელი ყველა შესაძლო ზომა და ინფორმაციის სიმცდარე მაინც ვერ დაადგინა;

ბ) მამხილებელი მოქმედებს თავისთვის ან სხვისთვის გამორჩენის მისაღებად, საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული წესით დაწესებული სპეციალური ჯილდოს გარდა;

გ) მამხილებელი ინფორმირებულია იმის „შესახებ, რომ მხილების ფაქტობრივი გარემოებები ცნობილია საჯარო და განცხადების განმხილველი ორგანოსათვის“.¹⁷

¹⁵საჯაროსამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 20⁵ მუხლი

¹⁶„კეთილსინდისიერი მამხილებლის პრეზუმფცია და მამხილებლის დაცვის საფუძვლები მოქმედი რედაქციის თანახმად, დაცვით სარგებლობს ის მხილება, რომელიც შეესაბამება სინამდვილეს და დასტურდება მტკიცებულებებით. გამონაკლისს წარმოადგენს მცდარი მხილება, რომელიც წინასწარი შეცნობით გაკეთდა.“²³ წინამდებარე კანონპროექტის თანახმად კი ფართოდება მამხილებლის დაცვის საფუძვლები, ვინაიდან ახალი რედაქცია მოიაზრებს მამხილებელზე სამართლებრივი დაცვის გავრცელებას მცდარი მხილების შემთხვევაშიც კი, თუ ის განხორციელდა კეთილსინდისიერად. შესაბამისად, დაცვით ისარგებლებს კეთილსინდისიერი მამხილებელი, მიუხედავად იმისა, მცდარი აღმოჩნდება თუ არა მხილება. რაც შეეხება კეთილსინდისიერი მამხილებლის განმარტებას, ცვლილებების 20⁴ მუხლი ითვალისწინებს კეთილსინდისიერი მამხილებლის პრეზუმფციას, რომლის თანახმადაც მხილება ითვლება კეთილსინდისიერად, ვიდრე საწინააღმდეგო არ დამტკიცდება“- საკანონმდებლო ცვლილებების პროექტის განმარტებითი ბარათიდან;

ნათელია ისიც, რომ როგორცთეორიულად ისე პრაქტიკულითვალსაზრისით, ცრუმხილებისმოცემულისაგამონაკლისოშემთხვევისდაკვალიფიცირება„ადმინისტრაციულწარმოებაშიცრუჩვენებისმიცემა“ პრობლემურ საკითხს წარმოადგენს.

2014 წლის აპრილში საქართველოს კანონში „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ შეტანილმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა მამხილებლის დაცვის მექანიზმები,რადგან მანამდე არსებული ნორმებისგან განსხვავებით მოიცავს ისეთ საკითხებს, როგორცაა მხილების განმხილველი ორგანოს რიცხვის გაზრდა,მხილების დეფინიციის გაფართოება და ანონიმურობის დაცვა.

დადებითი ცვლილებები მამხილებელთა დაცვის მექანიზმების გასაუმჯობესებლად:

- გაუმჯობესებული დეფინიცია - ცვლილებები ითვალისწინებს მხილების გაფართოებულ განმარტებას, რომლის მიხედვითაც მხილებად ითვლება განაცხადი არა მხოლოდ ჩადენილი, არამედ მოსალოდნელი დარღვევის შესახებ. ასევე, მამხილებელი შესაძლოა იყოს, როგორც მოქმედი, ასევე ყოფილი თანამშრომელი;
- ანონიმურობის დაცვა - კანონი ითვალისწინებს ანონიმურობის გარანტიას, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც მამხილებელს თავად სურს თავისი ვინაობის გამჟღავნება;
- განმხილველი ორგანოები - კანონის წინავერსით გათვალისწინებულ განმხილველ ორგანოებს დაემატა სახალხო დამცველის აპარატი, პროკურატურა და საგამომიებო;
- გაფართოებული დაცვა - კანონი უკვე იცავს არა მხოლოდ მამხილებელს, არამედ მის ახლო ნათესავებსაც;
- კეთილსინდისიერების პრეზუმფცია - ცვლილებების თანახმად მხილება ითვლება კეთილსინდისიერად, ვიდრე საპირისპირო არ დამტკიცდება.

¹⁷საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 20-ე მუხლი

კანონში შეტანილმა ცვლილებებმა გააუმჯობესა ქვეყანაში მამხილებელთა დაცვის მექანიზმები, თუმცა დამატებითი ცვლილების გზით შეიძლება ისეთი პროგრესის მიღება, რომლის უფრო მეტად ამომწურავს და ნათელს გზის ზოგიერთ საკითხს, მაგალითად: **დაცვის გავრცელების სფერო:** რადგანაც არ არსებობს ცალკე კანონი მამხილებელთა დაცვის შესახებ და ეს საკითხი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ“ კანონით რეგულირდება, მხოლოდ საჯარო მოხელეებზე ვრცელდება დაცვის მექანიზმების მოქმედება, რის გამოც კანონი არ იცავს კონტრაქტორებს, მოხალისეებს, დროებით თანამშრომლებს და რიგ სხვა პირებს. საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, დაცვის სფერო რაც შეიძლება ფართო უნდა იყოს. **ვის მიეწოდება ინფორმაცია:** ცვლილებების თანახმად, მამხილებელს შეუძლია მიმართოს მედიასა და სამოქალაქო საზოგადოებას სახალხო დამცველის, პროკურორის, გამომძიებლის, ან შიდა განმხილველი ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების მიღებიდან 2 თვისშემდეგ. ამგვარმა შეზღუდვამ შესაძლოა პრობლემური სახე მიიღოს იმ შემთხვევაში, როდესაც მხილების შინაარსი ინფორმაციის დაუყოვნებლივ გახმაურებას მოითხოვს, ან თუ თვითონ განმხილველი ორგანო აგვიანებს მხილებაზე რეაგირებას. **კომპენსაცია:** საერთაშორისო პრაქტიკა ყველაზე რთულ სიტუაციებში დაზარალებული მამხილებლისთვის კომპენსაციის გაცემას გულისხმობს (თუ მან სამსახური და კარგა ან სხვა სახის ზარალი განიცადა). ასეთი შესაძლებლობის გათვალისწინება საჯარო სამსახურში კორუფციის გამოვლენის ალბათობას გაზრდის.

დასკვნა

ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების დაცვა იმ მნიშვნელოვან ღირებულებებს წარმოადგენს, რომლებიც ნებისმიერი დემოკრატიული და განვითარებული ქვეყნის საჯარო სამსახურს ფონად უნდა გასდევდეს. ნებისმიერი საჯარო დაწესებულების და მასში დასაქმებული პირების მიერ ყოველდღიურ საქმიანობაში უნდა ხდებოდეს მათი დაცვა. ამ ღირებულებების ჩვევაში გადატანა და შესისხლხორცება უზრუნველყოფს საჯარო მოხელეების კულტურის შეცვლას და საჯარო სამსახურის მიმართ ნდობის ამაღლებას.

2012 წლიდან საქართველოშიც დაიწყო საჯარო მმართველობის რეფორმა, რომელიც აერთიანებს საჯარო სამსახურის რეფორმასაც და დღემდე წარმატებით ხორციელდება. ამ რეფორმის ფარგლებში მკვიდრდება კანონით განმტკიცებული ერთიანი საჯარო სამსახურის იდეა და მისი სისტემური გამოხატულება ერთიანი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის სახით. ამასთან ერთად, მნიშვნელოვანი ცვლილებები შედის „საჯარო დაწესებულებებში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში და იქმნება სამართლებრივი საფუძველი იმ ერთიანი საჯარო სამსახურის სახელმძღვანელო პრინციპებისა და ღირებულებების განსამტკიცებელი აქტის მისაღებად, როგორცაა საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის დადგენილებით დამტკიცებული წესი „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესებისგან საზღვრის შესახებ“.

2016 წელს სამსახურეობრივი კეთილსინდისიერების გასაზრდელად სახელმწიფო მართვის სისტემაში მნიშვნელოვანი ტრენინგები ჩატარდა საჯარო მოხელეთათვის, აღნიშნული პროგრამის მაშტაბები გვადლევს იმის საფუძველს, რომ ვივარაუდოთ პროგრამის დამთავრების შემდეგ რამდენად გაიზრდება საჯარო მოხელეებს შორის რეგულაციების შესახებ ცოდნა.

თუმცა ისევ რჩება ნაკლოვანებები საქართველოს საკანონმდებლო ბაზაში და არ არსებობს ჯერაც კი მოქმედი მექანიზმი, რომელიც მოქმედი წესებისა და რეგულაციების აღსრულებას შეძლებს.

ვეცდადეთ გამოგვეყო ის მთავარი ღონისძიებები, რომლებიც არსებული ნაკლოვანებების აღმოფხვრას შეუწყობენ ხელს და საჯარო მოხელეთა საქმიანობას უფრო ეფექტურს გახდიან.

- დასაქმებასთან დაკავშირებული ნორმების შეტანა ეთიკის კოდექსში საჯარო სამსახურიდან წასვლის შემდეგ;
- სახელმწიფომ გარკვეული ვალდებულებები უნდა აიღოს საჯარო მოსამსახურის მიმართ, მას უნდა ჰქონდეს წამყვანი როლი მოხელის კვალიფიკაციის ამაღლების და გადამზადების საკითხში;
- ტრენინგების ჩატარება ეთიკის საკითხების, როგორც დამოუკიდებელი ორგანოების, ასევე სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოების წარმომადგენლებისათვის;
- კანონმდებლობით განისაზღვროს მამხილებელთა დაცვის განმხილველი უწყება (მაგ:საჯარო ბიურო);
- საჯარო სამსახურის ეთიკის დაცვის რეგიონალური ინსტიტუტების შექმნის აუცილებლობა;
- სახელმწიფომ გარკვეული ვალდებულებები უნდა აიღოს საჯარო მოსამსახურის მიმართ, მას უნდა ჰქონდეს წამყვანი როლი მოხელის კვალიფიკაციის ამაღლების და გადამზადების საკითხში;
- კორუფციის რისკების კვლევის ჩატარება და მათთვის შესაბამისი პროგრამების შემუშავება;
- საჯარო სამსახურში ნეპოტიზმის და პოლიტიკური ნიშნით თანამდებობაზე დანიშვნის გამოვლინების თავიდან აცილების მიზნით საშუალო და მაღალი რანგის საჯარო მოხელეების დანიშვნის წესის შემდგომი დახვეწის აუცილებლობა;
- ქმედითი ღონისძიებების გატარება, რომელიც აღმოფხვრის პოლიტიკურ ზემოქმედებას საჯარო სამსახურში;
- რეგულაციების აღსრულების უზრუნველყოფა, რომელიც დაკავშირებულია სამსახურეობრივ კეთილსინდისიერებასთან;

- პასუხისმგებლობის დაკისრება სპეციალურ უწყებებზე, დარღვევების საკითხებზე სამუშაოდ, რომელიც მიმაგრებული იქნება პოლიტიკური თანამდებობის პირების მიერ ჩადენილი დანაშაულების სამხილებლად
- საჯარო მოხელის არაეთიკური საქციელის გამოძიების ან დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველი;
- დამოუკიდებელი და ობიექტური ანტიკორუფციული უწყების შექმნა.

არასამთავრობო სექტორისა და საჯარო მოხელეთა განწყობა მიუხედავად კრიტიკული შეფასებისა, ოპტიმისტურ და განსხვავებულ სურათს ქმნის, რომლიდან გამომდინარეც შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საჯარო სამსახურის რეფორმის კურსი, რომელიც ქვეყანას სწორად აქვს არჩეული და ის ნაბიჯები, რომელიც გამოწვევების შესაბამისადაა გადასადგმელი უზრუნველყოფს საშუალოვადიან პერიოდში ისეთი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებასა და განვითარებას, რომელიც დაფუძნებული იქნება საჯარო მმართველობის ევროპულ პრინციპებსა და ღირებულებებზე.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. აბაშიძე ა. საჯარო სამსახურის რეფორმა საქართველოში: ძირითადი მიმართულებები და გამოწვევები თბ.2016
2. აღაპიშვილი ი. ბესელია გ. ცუხიშვილი ნ. „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება თბ.,2018
3. აღაპიშვილი ი., ცოცხალაშვილი თ. (რედ), ეთიკა და ქცევის ზოგადი წესები საჯარო სამსახურში თბ.,2015
4. ვაშაყმაძე ზ. მეტრეველი ა.აბაშიძე ლ. დავითაშვილი, დ. ფირალიშვილი ზ. გორხელაშვილი ა. კვარაცხელია გ. სსიპ – რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტო, პრაქტიკული სახელმძღვანელო საჯარო მოხელეებისათვის: „სეკულარიზმი და რელიგიური ნეიტრალიტეტი საჯარო სამსახურში“, თბ.,2016,
5. ნადიბაიძე თ. მაისურაძე დ. ანტი-კორუფციული სტრატეგიები ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, 2016 წ
6. საჯარო სამსახურის ეთიკის საბჭო: ევროპის ქვეყნების გამოცდილების მიმოხილვა (ბრიტანეთი, ლიტვა, ლატვია, რუმინეთი, სლოვენის რესპუბლიკა, თურქეთი) საჯარო სამსახურის ბიურო, ეფექტური და გამჭირვალე საჯარო მმართველობა
7. საჯარო სამსახურის ბიურო. საჯარო დაწესებულებებში ადამიანური რესურსების მართვის სახელმძღვანელო - მეორე ნაწილი, თბ., 2014.
8. ტყემალაძე ს. ჩაჩავა ს. საჯარო სამსახურში სამსახურებრივი/შრომითი დავების მართვადა ეფექტიანი გადაწყვეტა სიტუაციური ანლიზი და საჭიროებების კვლევა, 2018 წ
9. უმბახი დ. ქარდავა ე. ტურავა პ. სახელმძღვანელო მამხილებელთა დაცვის შესახებ, საერთაშორისო პრაქტიკისა და საქართველოს კანონმდებლობის მიმოხილვა 2015 წ

10. ყაჩილავა კ., ცუხიშვილი ნ., ბესელია გ., ცარციძე დ. საჯარო მმართველობის კულტურა საქართველოში - სოციოლოგიური კვლევა, ადმინის ტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტი, თბ., 2017,
11. ცუხიშვილი ნ. „მამხილებლის ინსტიტუტი“ საჯარო სამსახურში: საერთაშორისო პრაქტიკა და საქართველო (შედარებით სამართლებრივი ანალიზი) 2013 წ
12. ცუხიშვილი ნ. საჯარო სამსახურის რეფორმის მონიტორინგი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში
13. <http://csb.gov.ge/uploads/889897.pdf>
ინტერესთა შეუთავსებლობა საჯარო სამსახურში გზამკვლევი (გადამოწმებულია 27.03.2019)
14. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3645402?publication=0>,
საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ' გადამოწმებულია 28.03.2019)
15. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3031098?publication=21>
საქართველოს კანონისაჯარო სამსახურის შესახებ (გადამოწმებულია 10.04.2019)
16. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/92716?publication=2>
„სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონი (გადამოწმებულია 20.04.2019)
17. <http://csb.gov.ge/uploads/964872018.pdf>
საჯარო სამსახურის ბიუროს 2018 წლის ანგარიში (გადამოწმებულია 22.04.2019)
18. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33550?publication=71>
საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ (გადამოწმებულია 26.04.2019)
19. https://www.osgf.ge/files/2016/Publications/EU%20publication/Angarishi_A4_Corruption_GEO_Cor.pdf,

ურუმაზე ე. საქართველოს საჯარო სექტორში ეთიკური ქცევის უზრუნველყოფა: წესები, ტრენინგი და აღსრულება, ფონდი „ღია საზოგადოება - საქართველო“ (გადამოწმებულია 15.05.2019)

20. [http://gov.ge/files/423_49307_626772_PAR_Geo_Draft\(1\).pdf](http://gov.ge/files/423_49307_626772_PAR_Geo_Draft(1).pdf)

საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020 (გადამოწმებულია 19.05.2019)

21. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=35>

საქართველოს კონსტიტუცია (გადამოწმებულია 24.05.2019)