

გვანცა ბასელია*

ეთიკის კოდექსი საქართველოს საჯარო სამსახურში: ფორმალური სამართლებრივი ინსტრუმენტი თუ ღირებულებითი სისტემის შექმნის საფუძველი?

I. შესავალი	37
II. სამართლებრივი კულტურა და ეთიკა საჯარო სამსახურში: კონცეპტუალური ჩარჩო	38
1. კანონისა და ეთიკის ურთიერთმიმართება	40
2. და მაინც, რა საჭიროა ეთიკის კოდექსი?	43
III. ეთიკის დანერგვა საქართველოს საჯარო სამსახურში: პირველი ქცევის კოდექსი	45
1. კოდექსის შემუშავება და სტატუსი	47
2. იურიდიული შინაარსი და „რბილი ლექსიკური მექანიზმი“	49
3. მარეგულირებელი ჩარჩო აღსრულების მექანიზმის გარეშე	51
4. საჯარო ინტერესის კონცეფცია და ხიდი ღირებულებით სისტემასთან	52
IV. დასკვნა	55

* სამართლის დოქტორი, ასოცირებული პროფესორი, საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი (GIPA).

I. შესავალი

კანონი, როგორც ქცევის მარეგულირებელი ფუნდამენტური ინსტრუმენტი, საჯარო სამსახურში მოხელეთა საქმიანობის გარეგან სტანდარტებს ადგენს. ის უზრუნველყოფს მოქმედების მკაფიო ჩარჩოს და განსაზღვრავს, რა უნდა გაკეთდეს კონკრეტულ გარემოებებში. თუმცა, მიუხედავად კანონის მარეგულირებელი ძალისა, ხშირად აუცილებელი ხდება დამატებით ეთიკური ნორმების შემოტანა, რათა სრულყოფილად დარეგულირდეს საჯარო მოხელეების ქცევა. კანონსა და ეთიკას შორის კავშირი გადამწყვეტ როლს თამაშობს საჯარო სამსახურში, რადგან ორივე მოქმედებს საჯარო მმართველობის სფეროში და არეგულირებს ერთსა და იმავე სუბიექტებს – საჯარო მოხელეებს. ისინი უზრუნველყოფენ ნორმების ერთობლიობას, რომელიც აყალიბებს და არეგულირებს საჯარო მოხელეების ქცევას, თითოეული დადგენილია შესაბამისი სახელმწიფო ინსტიტუტების მიერ განსაზღვრული პროცედურებით. ამ ორ სისტემას შორის ურთიერთობა ხშირად აღწერილია, როგორც „ძლიერი“ (კანონი) და „რბილი“ (ეთიკა) ძალის ურთიერთქმედება. ე.წ. „ეთიკის ათნლეულის“¹ დასაწყისიდან, საჯარო მმართველობაში ეთიკის როლის მოლოდინი ხშირად აღემატებოდა მის პრაქტიკულ გავლენას. მთავარი გამოწვევა მკაფიო საზღვრის დადგენა და ჯანსაღი ბალანსის შენარჩუნება იყო: ერთი მხრივ, ეთიკის ზედმეტი რეგულირებისა და მეორე მხრივ, კანონის გადაჭარბებული მორალიზაციის ან „ეთიკიზაციის“ თავიდან ასაცილებლად.

დღევანდელ კონტექსტში, მთავარი საკითხი აღარ არის ეთიკის საერთოდ შემოღების აუცილებლობა, არამედ ის, თუ რეგულირების რა ფორმა უნდა იქნეს გამოყენებული და როგორ უნდა გაველოს მკაფიო ზღვარი კანონსა და ეთიკას შორის. ამისათვის მნიშვნელოვანია შეიქმნას მკაფიო და ურთიერთშემავსებელი სივრცე ორივე ჩარჩოსთვის.² ერთი

¹ K. Kenneth, O. P. Dwivedi, *Ethics in the public service: comparative perspective*, Brussels, 1983, 1.

² P. Finn, *The Law and Officials, Ethics in Public Service*, Chapman (Ed.), Edinburgh, 1993, 138.

შეხედვით, მარტივი განსხვავება არის ის, რომ კანონი კარნახობს, თუ რა უნდა გააკეთონ ადამიანებმა გარეგანი წესების მეშვეობით, ხოლო ეთიკა ეხება შიდა ღირებულებებს, რომლებიც გავლენას ახდენენ გადაწყვეტილების მიღებასა და ქცევაზე. თუმცა, ეს ერთი შეხედვით მარტივი განსხვავება ხშირად ბუნდოვანი ხდება პრაქტიკაში, მას შემდეგ რაც ეთიკური ნორმები, რომლებიც, წესით, ზნეობრივ აქცენტებსა და პერსპექტივას ქმნიან, რეგულირდება სამართლებრივი სისტემის – რომელიმე სამართლებრივი აქტის – ფორმით. ამგვარად რთულდება მათი მკაფიოდ გამოიჯვნა და გაუგებარი ხდება, რა საჭიროა ცალკე ეთიკა, თუკი ის კვლავ სამართლის სისტემის პრაქტიკას გამოიყენებს. არსებობს თუ არა მკაფიო ზღვარი კანონსა და ეთიკას შორის, თუ ე.წ. „რბილი“ ნორმების მიუხედავად ეთიკაც სამართლის ნაწილი ხდება. არის თუ არა ეთიკა ისეთი ინიციატივების შემომტანი, რომლებიც უფრო ადამიანებზეა ორიენტირებული და ღირებულებებზე დაფუძნებული მიდგომისკენ უბიძგებს, ლეგალისტური მოდელის მიღმა.

სწორედ ამ შეკითხვების გაანალიზებაზე, საქართველოს გამოცდილებაზე აქცენტით, და კანონსა და ეთიკას შორის რთული ურთიერთკავშირის გამოკვლევაზე, ეთიკის კოდექსის ბუნებასა და სამართლისა და მორალურ-ღირებულებით სისტემებში მისი ადგილის გაანალიზებაზეა ორიენტირებული წინამდებარე სტატია, სადაც განხილული იქნება სამართლებრივი კულტურის მნიშვნელობა და ეთიკის როლი საჯარო სამსახურის ფორმირებაში, ადგილობრივი კონტექსტის გათვალისწინებით.

II. სამართლებრივი კულტურა და ეთიკა საჯარო სამსახურში: კონცეპტუალური ჩარჩო

სამართლებრივი კულტურა საჯარო სამსახურის თანაბრად მნიშვნელოვანი ასპექტია და ის მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ორგანიზაციული კულტურისა და სისტემაში არსებული პირადი და კოლექტიური ქცევებისა და შეფასებების ჩამოყალიბებაში. სამართლებრივი კულტურა მოიცავს საზოგადოების გაგებას, დამოკიდებულებებსა და ქცევებს სამართლებრივი სისტემის მიმართ და იმ

ღირებულებებს, იდეოლოგიებსა და პრინციპებს, რომლებსაც იცავენ ამ სისტემაში მოქმედი პროფესიონალები.³ ყველა ქვეყნისათვის დამახასიათებელ სამართლებრივ კულტურას, მათ შორის, ის ინდივიდებიც განსაზღვრავენ, რომლებიც ასრულებენ სპეციალიზებულ სამართლებრივ ამოცანებს.⁴ ეს ინდივიდები არ არიან მხოლოდ მოსამართლეები და იურისტები, არამედ მათი დიდი ნაწილი საჯარო მოხელეა, რომელთა მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს კონკრეტული სამართლებრივი შედეგები მოაქვთ მოქალაქეებისთვის. ამიტომ, საჯარო მოხელეების დამოკიდებულებებისა და ქცევების ეთიკური განზომილება გადამწყვეტ როლს თამაშობს საჯარო სამსახურში სამართლებრივი კულტურის ჩამოყალიბებაში.

სამართლებრივი სისტემის კონცეპტუალიზაციის ერთ-ერთი გზაა ურთიერთქმედების დანახვა სამართლებრივი ინსტიტუტების საქმიანობას, მათი ფუნქციების შესრულების მეთოდებსა და ამ ქმედებათა შედეგებს შორის.⁵ ეს სამი ელემენტი კი უშუალოდ უკავშირდება კულტურულ კომპონენტებს, როგორებიცაა ღირებულებები, დამოკიდებულებები, ჩვევები და კონტექსტები, რომლებშიც ინდივიდები სამართალს მიმართავენ.⁶ ეთიკის მიზანიც სწორედ სამართლებრივი კულტურის ამ ბოლო კომპონენტის ტრანსფორმაციაა, თუმცა, კონტინენტური სამართლის ტრადიციების მქონე საქართველოს საჯარო სამსახურის სისტემაში ეთიკური ღირებულებების სამართლებრივი მექანიზმებით რეგულირებამ (ეთიკის ლეგალიზაცია) სულ უფრო ბუნდოვანი გახადა დისკუსია, თუ რომელი სისტემის ნაწილია ეთიკა – სამართლის თუ მორალის.

ამ კონტექსტში, უმნიშვნელოვანესია იმის გააზრება, თუ რა როლი ენიჭება ეთიკის კოდექსებს და რა არის მათი განსხვავება კანონთან მიმართებით. სწორედ ამ საკითხებს განვიხილავთ მომდევნო ქვეთავებში.

³ L. M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York, 1975, 193.

⁴ L. M. Friedman (სქოლიო 3), 223.

⁵ L. M. Friedman, *Legal Culture and Social Development*, *Law & Society Review*, Vol. 4, Issue 1, August 1969, 33.

⁶ L. M. Friedman (სქოლიო 5), 34.

1. კანონისა და ეთიკის ურთიერთმიმართება

კანონი, ძირითადად, არეგულირებს ქმედების გარეგან მახასიათებლებს და განსაზღვრავს, რა უნდა გაკეთდეს, მაშინ, როცა ეთიკა ფოკუსირებულია შინაგან დამოკიდებულებებზე – როგორ უნდა გაკეთდეს და რა განზრახვით. კანონი გვთავაზობს მოქმედების მკაფიო, ხშირად ხისტ ჩარჩოს, რომელიც ადგენს მზა წესებს იმის შესახებ, რა არის სწორი ან არასწორი კონკრეტულ გარემოებებში. ამის საპირისპიროდ, ეთიკა აერთიანებს ინდივიდებს რეფლექსურ პროცესში, უბიძგებს მათ დილემების განხილვისაკენ, ღირებულებების შეწონვისა და განსჯისაკენ.

კანონი, როგორც წესი, მცირე ადგილს ტოვებს ინდივიდუალური ინტერპრეტაციისთვის; ის განსაზღვრავს კონკრეტულ მოცემულობას და კანონთან შესაბამისობის ან შეუსაბამობის შედეგებს. ნორმის ინტერპრეტაცია არის არა საჯარო მოხელეების კომპეტენცია, არამედ მკაცრად განეკუთვნება სასამართლოს შეზღუდული და ფორმალური საზღვრების ფარგლებში. თუმცა, ეთიკა მოქმედებს ნაცრისფერ ზონებში, სადაც კანონი მთავრდება ან ბუნდოვანებას ტოვებს. ის ეხება ქცევის სტანდარტებსა და შინაგან რწმენებს, დამოკიდებულებებსა და ღირებულებებს, რომლებიც უფრო ღრმად აყალიბებენ ქცევას. ეთიკა არ ეხება მხოლოდ სამართლებრივ შესაბამისობას, ის ეხება კეთილსინდისიერ ქმედებას.

მიუხედავად აღნიშნული განსხვავებებისა, კანონი და ეთიკა ურთიერთკავშირშია. ზოგიერთი ღირებულება, რომელიც ტრადიციულად ეთიკასთან ასოცირდება – ადამიანის ღირსება, სამართლიანობა, თანასწორობა – განმტკიცებულია და ხილული ხდება კანონის მეშვეობით, განსაკუთრებით კონსტიტუციებში. კონსტიტუციურმა სამართალმა გადამწყვეტი როლი შეასრულა ამ ღირებულებების საზოგადოებებში უნივერსალიზაციაში. კანონი ქმნის სისტემას, ეთიკა კი ადამიანებს აერთიანებს ამ სისტემაში მათი კეთილსინდისიერებით. კანონი მოქმედებს დამოუკიდებლად, სისტემატურად და უპიროვნოდ, ხოლო ეთიკას, ამის საპირისპიროდ, შემოაქვს განსჯის თავისუფლება. ის შედის იმ სივრცეებში, სადაც კანონი ვერ აღწევს, აძლიერებს ღირებულებებს იქ, სადაც კანონი შეიძლება გაჩუმდეს ან ზედმეტად პროცედურული გახდეს.

როგორც კანონი, ისე ეთიკა ცდილობს ადამიანის ქცევის ჩამოყალიბებას და გაზიარებული ღირებულებების ხელშეწყობას. თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუცია ფორმალურად აცხადებს სახელმწიფოს ფუნდამენტურ ღირებულებებს, საჯარო მოხელეები იშვიათად მიმართავენ მათ უშუალოდ ყოველდღიურ მუშაობაში. ეს კონსტიტუციური ღირებულებები პრინციპში ცნობილია, მაგრამ პრაქტიკას ხშირად დაშორებულია, ინტერპრეტირებულია ტრადიციის, კულტურის ან ფორმალური აუცილებლობის შესაბამისად. მრავალი საჯარო მოხელისთვის პრიორიტეტი ხდება შესაბამისი პროცედურებისა და წესების სწორად შესრულება. დროთა განმავლობაში ამ პროცედურულმა ფოკუსმა შეიძლება გამოიწვიოს რუტინული, ავტომატური ქცევა, მაგრამ დააშოროს იმ ფუნდამენტურ ღირებულებებს, რომლებიც სწორედ ამ ფორმალური წესების შთაგონება იყო. ეთიკური და ღირებულებითი განსჯის რეფლექსი სწორედ ამ ბიუროკრატიულ რუტინაში იკარგება.

ეს არ ნიშნავს, რომ საჯარო მოხელეები არ იცნობენ კონსტიტუციურ პრინციპებს. პირიქით, მათ ხშირად იცინან და პატივს სცემენ ამ ღირებულებებს, თუმცა ისინი აღიქმება, როგორც შორეული და აბსტრაქტული, ვიდრე ყოველდღიურ საქმიანობაში გამოსაყენებელი. მათი მუშაობა მაინც ირიბად უკავშირდება კონსტიტუციურ ღირებულებებს სამართლებრივი ჩარჩოს მეშვეობით, თუმცა ადმინისტრაციული დეტალების ფენები ხშირად ბუნდოვანს ხდის ამ კავშირს. სწორედ აქ შემოდის ეთიკა, არა როგორც კანონის შემცვლელი, არამედ როგორც ხიდი. ეთიკა ხელახლა აკავშირებს საჯარო მოხელეების ყოველდღიურ საქმიანობას საჯარო სამსახურის დამფუძნებელ პრინციპებთან; ხელს უწყობს მორალური წარმოსახვის აღდგენას, რომელიც აუცილებელია წესების ინტერპრეტაციისთვის ისე, რომ პატივი სცეს მათ თავდაპირველ განზრახვას. ის აცოცხლებს კავშირს კონსტიტუციურ ღირებულებებს, პირად კეთილსინდისიერებასა და ორგანიზაციულ კულტურას შორის.

ამ კონტექსტში, მნიშვნელოვანია ჯონ რორის „რეჟიმის ღირებულებების“⁷ კონცეფციის გააზრება, რომელიც საჯარო სამსახურის

⁷ J. A. Rohr, *Ethics for Bureaucrats: an essay on law and values*, second edition, revised and expanded, New York, 1989.

ეთიკას განიხილავს პოლიტიკური სისტემის კონსტიტუციური ჩარჩოდან. რორის თანახმად, კონსტიტუცია არის არა მხოლოდ იურიდიული დოკუმენტი, არამედ წარმოადგენს უმთავრეს ეთიკურ წყაროს, რომელიც ქმნის ისეთ ძირეულ ღირებულებებს, როგორებიცაა სამართლიანი წარმოება, თანასწორობა, თავისუფლება და ხელისუფლების დანაწილება. შესაბამისად, ის მკაცრად უარყოფს საჯარო მოხელის „ღირებულებისგან ნეიტრალური“ როლის ცნებას, რადგან ბიუროკრატია არ შეიძლება და არც უნდა იყოს ღირებულებისგან ნეიტრალური. ამის ნაცვლად, რორი ამტკიცებს, რომ საჯარო მოხელეები არიან კონსტიტუციური წესრიგის დამცველები და, არსებითად, კონსტიტუციის ინტერპრეტატორები და გამომყენებლები თავიანთ ყოველდღიურ საქმიანობაში, მიუხედავად იმისა, რამდენად ალიკვამენ ამას ყოველდღიური რუტინის პერსპექტივიდან. მათ ევალებათ ამ ფუნდამენტური ღირებულებების დაცვა და ხელშეწყობა, განსაკუთრებით მაშინ, როცა დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში უნევთ გადაწყვეტილებების მიღება.

თუკი კანონი (კონსტიტუციის ჩათვლით) უკვე არის ღირებულებების ასეთი მძლავრი წყარო, მაშინ რა საჭიროება რჩება ეთიკის ცალკეული, ხშირად ლეგალიზებული ფორმით შემოტანისა, განსაკუთრებით ისეთ სისტემებში, როგორიც საქართველოა, სადაც ნორმატიული დებულებები მიდრეკილია ღირებულებითის ნაცვლად ფორმალური შინაარსისკენ? რორის ნაშრომი სწორედ აქ ანიჭებს ეთიკას უმნიშვნელოვანეს როლს: ის ხაზს უსვამს აუცილებლობას, რომ ეთიკური მოქმედება კანონთან უბრალო შესაბამისობაზე მაღლა დადგეს. ეთიკა კონსტიტუციურ ღირებულებებთან მჭიდრო ბმაშია და, მათი გააზრებით, საჯარო მოხელეს აკავშირებს მის მიერ დადებულ ფიცთან,⁸ რაც არა მხოლოდ ფორმალურ, არამედ ღრმა პიროვნულ და მორალურ ვალდებულებას გულისხმობს. ასეთი მიდგომა, განსაკუთრებით დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, გამოირიცხავს წესების ბრმად და ფორმალურად მორჩილებას. ის უბიძგებს მოხელეს გააზრებული განსჯისკენ, რითაც უზრუნველყოფს, რომ

⁸ J. A. Rohr, *Regime Values, Defining Public Administration: Selections from the International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Shafritz (Ed.), 2000, 421.

მიღებული გადაწყვეტილებები იყოს არა მხოლოდ კანონიერი, არამედ მორალურად გამართლებული და საზოგადოებრივი სიკეთისკენ მიმართული. ეთიკის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი გამოყენება სწორედ ეს არის.

2. და მაინც, რა საჭიროა ეთიკის კოდექსი?

ავსებს რა კანონის „ნაცრისფერ ზონებს“, კანონისა და ეთიკის ურთიერთქმედება რთულდება განსაკუთრებით ეთიკის კოდექსების შემოღებით. ამ მიზეზით, საჯარო სამსახურში ეთიკის ინსტიტუციონალიზაციის ნებისმიერი ინიციატივა სიფრთხილით უნდა იქნას განხილული. ეთიკის კოდექსები, რომლებიც, გაცხადებული ღირებულებების საფუძველზე, ქცევის წესების დეტალურ რეგულაციას გვთავაზობენ, იმეორებენ კანონმდებლობის ლეგალისტურ ლოგიკასა და სტილს. სინამდვილეში, ეთიკა უნდა აღიქმებოდეს, როგორც კანონის შემავსებელი, სადაც ხაზგასმულია ფორმალური წესებს უკან არსებული ღირებულებითი საფუძვლები.

საჯარო სამსახურში ეთიკის შემოღება, განსაკუთრებით ქცევის კოდექსების მეშვეობით, განიხილება, როგორც სახელმწიფოს მიერ გაცხადებული ღირებულებების გაძლიერების მცდელობა, რომელიც მეტ მოქნილობასა და განსჯას იძლევა, განსაკუთრებით დისკრეციული გადაწყვეტილების მიღებისას. ეს ქცევის კოდექსები, მიუხედავად მათი სამართლებრივი ფორმისა, განსხვავდება კანონებისგან და წარმართავს ქცევას ისეთ სიტუაციებში, სადაც კანონი შეიძლება არ გვაძლევდეს მკაფიო პასუხებს.

მიუხედავად კანონისა და ეთიკის შორის პარალელებისა, ჩნდება კითხვა, საჭიროა თუ არა ქცევის კოდექსების შემოღება, როცა სამართლებრივი სისტემები უკვე განსაზღვრავს ქცევის სახელმძღვანელო სტანდარტებს. თუ საჯარო ადმინისტრაციის მარეგულირებელი კანონები უკვე მიზნად ისახავს საჯარო მოხელეთა ქცევის ჩამოყალიბებასა და რეგულირებას, რატომ არის საჭირო პარალელური სისტემის – ეთიკის – შემოღება? რა არის ეთიკის ღირებულება ამ კონტექსტში? რა სისტემას გვთავაზობს ეთიკა და რატომ გახდა ის ასეთი მნიშვნელოვანი? ეთიკის გაგების გასაღები მის მკაფიო, მაგრამ ურთიერთშემავსებელ ფუნქციაშია.

ქცევის კოდექსები გვთავაზობს წერილობით ნორმათა სისტემას, რომელიც ხშირად სამართლებრივ ენასა და სტრუქტურას იმეორებს. ეს ფორმალური მსგავსება კანონთან ნაწილობრივ გამოწვეულია არსებული გამოცდილებით და, ნაწილობრივ, აქტის ავტორიტეტისა და ლეგიტიმურობის უზრუნველყოფის სურვილით. სამართლებრივი ფორმების მიზნით ეთიკის კოდექსები უფრო მისაღები ხდება საჯარო მოხელეებისთვის, რომლებიც უკვე შეჩვეულნი არიან წესებზე დაფუძნებულ სისტემებს. ამგვარად, ისინი წარმოადგენენ, ერთი მხრივ, ინოვაციას, რომელიც სისტემას აცნობს ახალ ინსტრუმენტებს საჯარო სამსახურის გასაუმჯობესებლად და, მეორე მხრივ, მისი ფორმალური მხარე საკმარისად ნაცნობია, რათა შეუფერხებლად ინტეგრირდეს არსებულ ორგანიზაციულ და სამართლებრივ კულტურაში.

თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ ეთიკის კოდექსები ხშირად ჰგავს სამართლებრივ აქტებს, ისინი განსხვავებულ მიზანს ემსახურებიან. ისინი არ ქმნიან სხვა სამართლებრივ სისტემას, არამედ აძლიერებენ საჯარო სამსახურს კორუფციასთან, არასათანადო მართვასთან და არაეთიკურ გადაცდომებთან ბრძოლაში. ისინი გვთავაზობენ უფრო ღირებულებებზე დაფუძნებულ, ადამიანზე ორიენტირებულ და, ზოგჯერ, უფრო მოქნილ მიდგომას ქცევის სტანდარტიზაციისთვის. შესაბამისად, ეთიკის კოდექსები შესაძლოა გაჩნდნენ არა მხოლოდ ნორმატიული იდეალებიდან, არამედ პრაქტიკული აუცილებლობიდანაც.

სხვადასხვა სამართლებრივ ტრადიციასა და კულტურაში ქცევის კოდექსების ფორმა და ფუნქცია განსხვავებულია. კონტინენტურ სამართლებრივ სისტემებში ეთიკის შემოღება ხშირად იმავი ლოგიკასა და ფორმატს იღებს, როგორსაც ტრადიციული სამართალი – ზოგჯერ თითქმის შეუძლებელს ხდის კოდექსების სამართლებრივი აქტებისგან გარჩევას, გარდა მათი სათაურისა. განსხვავება ამ შემთხვევაში შესაძლოა უკავშირდებოდეს იმას, რომ კანონი მოქმედებს ფორმალურობის ავტორიტეტით, აღსრულებადი სანქციებითა და სასამართლო მექანიზმებით, ხოლო ეთიკის კოდექსები, ძირითადად, კულტურულ ინსტრუმენტებად რჩება თვითრეგულირებისთვის, პროფესიული იდენტობისა და მორალური ცნობიერების გასაძლიერებლად.

ამგვარად, ისევ ვუბრუნდებით მთავარ საკითხს: რატომ იყო საჭირო ქცევის ახალი ჩარჩოსა და ქცევის კოდექსების შემოღება სისტემაში,

რომელიც უკვე რეგულირდება კანონით? პასუხი კანონის საზღვრებშია. კანონი უზრუნველყოფს სტრუქტურას, მაგრამ მნიშვნელობას – ყოველთვის არა. მას შეუძლია განსაზღვროს ქმედება, მაგრამ ხშირად ვერ შთააგონებს მას. კომპლექსური პროცედურებით დახუნძლული, რუტინული პროცედურების მხოლოდ სამართლებრივი რეგულაციების ჩარჩოსთან დატოვება იწვევს ე.წ. „ეთიკურ მინიმალიზმს“, ⁹ სადაც მიზანი მხოლოდ სამართლებრივი დარღვევის თავიდან აცილებაა და არა სანდოობის ან საზოგადოებრივი სიკეთის შექმნისაკენ სწრაფვა. მოკლედ, ეთიკა არ იმეორებს კანონს – ის მას ადამიანურ სახეს აძლევს; უზრუნველყოფს, რომ საჯარო სამსახური იყოს სამართლებრივად შესაბამისი, მორალურად გამართული და სოციალურად სანდო. ეთიკა ქმნის ზნეობრივ კულტურას წესების სისტემაში.

III. ეთიკის დანერგვა საქართველოს საჯარო სამსახურში: პირველი ქცევის კოდექსი

საჯარო სამსახური, უმეტეს შემთხვევაში, მიზნად ისახავს ქცევის კოდექსების შემუშავებასა და დანერგვას ეთიკური ჩარჩოს პრაქტიკაზე გასავრცელებლად. არსებითად, ქცევის კოდექსები ინერგება ინსტრუმენტად, რომელიც ეთიკურ პრინციპებს ქმედით სტანდარტებად გარდაქმნის.¹⁰ ქცევის კოდექსი ასახავს საჯარო მოხელეების მოსალოდნელ ქცევასა და პროფესიულ სტანდარტებს,¹¹ ხელს უწყობს „მაღალ მორალურ კეთილსინდისიერებას“. ¹² როგორც

⁹ G. Jellinek, *Die Sozialethische Bedeutung Von Recht, Unrech und Strafe*, second revised edition, Berlin, 1908, 45.

¹⁰ C. Demmke, T. Moilanen, *Effectiveness of Public-Service Ethics and Good Governance in the Central Administration of the EU-27 (Evaluating Reform Outcomes in the Context of the Financial Crisis)*, Frankfurt am Main, 2012, 113-115.

¹¹ K. Kernaghan, *Three Promoting Public Service Ethics: The Codification Option*, *Ethics in Public Service*, Chapman (Ed.), Edinburgh, 1993, 18.

¹² M. W. Huddleston, J. C. Sands, *Enforcing Administrative Ethics*, *The Ethics Edge*, Berman, West, Bonczek (Eds.), 1998, 147.

ნესი, ის მოქმედებს, როგორც შიდა მარეგულირებელი დოკუმენტი, რომელიც გადაწყვეტილებების მიღების, მოხელის ყოველდღიური საქმიანობისა და მოქალაქესთან ურთიერთობის გზამკვლევაა, ეხმარება საჯარო დაწესებულებებს მოქალაქეების მოლოდინების დაკმაყოფილებაში.¹³

ამის საპირისპიროდ, ქცევის წესების გვერდით შესაძლოა არსებობდეს ასევე ეთიკის კოდექსებიც. ეთიკის კოდექსები გამოხატავს ძირითად ღირებულებებსა და სახელმძღვანელო პრინციპებს უფრო ზოგადი და აბსტრაქტული ფორმით, ხშირად შემოიფარგლება ერთი, ლაკონური დოკუმენტით. უფრო დეტალური და ოპერატიული ქცევის კოდექსებისგან განსხვავებით, ეთიკის კოდექსები, როგორც წესი, უფრო ადვილია წასაკითხად, გასაგებად და ორგანიზაციის მასშტაბით გასავრცელებლად. თითოეული მათგანი თამაშობს მკაფიო და ურთიერთშემავსებელ როლს საჯარო სექტორში ეთიკური ქცევის ჩამოყალიბებაში. ხშირად ეთიკის კოდექსებს კეთილსინდისიერებაზე დაფუძნებული მიდგომის (*Integrity-based approach*)¹⁴ საფუძვლადაც მიიჩნევენ, რომელიც ხაზს უსვამს შიდა მოტივაციასა და პირად ანგარიშვალდებულებას. ქცევის კოდექსები კი, როგორც წესი, დაკავშირებულია შესაბამისობაზე დაფუძნებულ მოდელთან (*Compliance-based approach*),¹⁵ რომელიც ეყრდნობა ფორმალურ წესებსა და გარე აღსრულების მექანიზმებს. ამ კონტექსტში, ეთიკასა და კანონს შორის დინამიკის შესწავლა არსებითი ხდება.

ეთიკა და ქცევის კოდექსები საჯარო სამსახურში საჯარო მოხელეების ქცევის ჩამოყალიბებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესების წარმართვის ძირითად ინსტრუმენტებს შორისაა. ეს ინსტრუმენტები მიზნად ისახავს საჯარო მოხელეებისთვის იმის გააზრებას, თუ რომელი ქმედებებია ეთიკურად მიზანშეწონილი და რომელი არა, ეხმარება მათ განასხვავონ სწორი და არასწორი პროფესიულ ქცევაში. ეთიკური ცნობიერების ხელშეწყობით, ეთიკის კო-

¹³ J. Palidauskaite, Codes of Conduct for Public servants in Eastern and Central European Countries, <<https://www.law.kuleuven.be/integriteit/egpa/previous-egpa-conferences/lisbon-2003/paulidauskaite.pdf>> [22.08.2025].

¹⁴ C. Demmke, T. Moilanen (სქოლიო 10), 113-115.

¹⁵ C. Demmke, T. Moilanen (სქოლიო 10), 113-115.

დექსები ზრდის ალბათობას, რომ საჯარო მოხელეები სწორ საქმეებს სწორი მიზეზების გამო გააკეთებენ¹⁶ და მიიღებენ გადაწყვეტილებებს კეთილსინდისიერებისა და საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვით.

ინდივიდუალური ქცევის მიღმა, ეს კოდექსები ასევე ასრულებენ უფრო ფართო საკომუნიკაციო მექანიზმის ფუნქციას: ისინი ასახავენ საჯარო სამსახურის დეკლარირებულ ღირებულებებსა და მიზნებს, უზრუნველყოფენ ჩარჩოს, რომელიც ინსტიტუციურ პრაქტიკებს აკავშირებს საზოგადოების მოლოდინებთან. ამ გზით, ისინი ხელს უწყობენ საზოგადოებასა და საჯარო ინსტიტუტებს შორის ნდობის გაღვივებას. ამ იდეებმა შექმნა საფუძველი საქართველოში „საჯარო დანესებულებებში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების“ შემუშავებისთვის (რომელსაც, ჩვეულებრივ, მოიხსენიებენ, როგორც საქართველოს ეთიკის კოდექსს), რომელიც ოფიციალურად მიღებულ იქნა მთავრობის დადგენილების ფორმით 2017 წლის 20 აპრილს.

საქართველოს ეთიკის კოდექსის ძირითადი მიზანია საჯარო სამსახურში ეთიკური კულტურის ხელშეწყობა საჯარო მოხელეებისთვის პროფესიული სტანდარტების განსაზღვრით. ის მიზნად ისახავს ძირითადი პრინციპებისა და ღირებულებების პრაქტიკაში დანერგვას, მიუყვებლობის, ობიექტურობისა და კოლეგიალობის ფუნდამენტის ჩამოყალიბებას და, საბოლოოდ, საჯარო სამსახურის მიმართ საზოგადოებრივი ნდობის გაძლიერებას. კოდექსი ცდილობს უზრუნველყოს საჯარო მოხელეების მიერ ეთიკური ღირებულებების დაცვა და ხელს უწყობს კეთილსინდისიერების კულტურის ჩამოყალიბებას მთელ საჯარო სამსახურში.

1. კოდექსის შემუშავება და სტატუსი

საქართველოში საჯარო სამსახურისთვის ერთიანი ეთიკური ჩარჩოს შემოღების შესახებ დისკუსიები დაიწყო საჯარო სამსახურის რეფორმის პროცესში 2013-2014 წლებში. ანტიკორუფციული კანონმდებლობის, განსაკუთრებით „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შემუშავების პარალელ-

¹⁶ S. C. Gilman, *Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons*, Washington, DC, 2005, 8.

ლურად, მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება ეთიკური სტანდარტების დამდგენი ერთიანი დოკუმენტის – ეთიკისა და ქცევის წესების მიღების შესახებ. მიუხედავად იმისა, რომ ეთიკური პრინციპები საქართველოს საჯარო სექტორისთვის სრულიად ახალი არ იყო (იმის გათვალისწინებით, რომ სხვადასხვა პროფესიულ ჯგუფს, როგორცაა მოსამართლეები, პროკურორები, პოლიციელები, ადვოკატები და სხვ., უკვე მიღებული ჰქონდა საკუთარი ეთიკის კოდექსები), არ არსებობდა ყოვლისმომცველი ჩარჩო, რომელიც ვრცელდებოდა ყველა საჯარო მოხელეზე.

საქართველოს ეთიკის კოდექსი საჯარო სამსახურის რეფორმის პროდუქტად იქცა, თუმცა მისი შემუშავება არ ეყრდნობოდა საფუძვლიან ემპირიულ შეფასებას. შეზღუდული მონაცემები არსებობდა იმის შესახებ, თუ რა ღირებულებები უნდა ყოფილიყო ხაზგასმული, რა სახის ორგანიზაციული კულტურა უნდა ყოფილიყო განვითარებული, ან იყვნენ თუ არა საჯარო მოხელეები მზად ეთიკური ჩარჩოებისა და სტანდარტების მისაღებად. გარდა ამისა, კითხვები რჩებოდა იმის შესახებ, არსებობდა თუ არა ეფექტური განხორციელებისა და აღსრულების მექანიზმები. OECD-ის¹⁷ მონიტორინგის პირველმა რაუნდმა ხაზგასმით აღნიშნა, რომ საქართველოს ეთიკური სტანდარტები ფრაგმენტული და გაბნეული იყო მრავალ სამართლებრივ აქტში, მათ შორის „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონში, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში და შიდა ინსტიტუციურ რეგულაციებში. თუმცა, არ იყო დადგენილი ერთიანი ქცევის კოდექსი, რის გამოც საქართველო შეფასდა, როგორც ნაწილობრივ შესაბამისი OECD-ის რეკომენდაცია №14-თან.¹⁸ ეს მიუთითებდა იმაზე, რომ ზოგადი ეთიკის კოდექსის შექმნის ძირითადი მამოძრავებელი ძალა იყო საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციები და ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულების აუცილებლობა.

¹⁷ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (Organisation for Economic Co-operation and Development).

¹⁸ OECD (2006), *Anti-Corruption Reforms in Georgia: 1st Round of Monitoring Under the Istanbul Anti-Corruption Action Plan*, OECD Publishing, Paris, <<https://doi.org/10.1787/2f0c38ce-en>> [22.08.2025].

პროექტის შემუშავების პროცესში განიხილებოდა სამი ძირითადი საკითხი: კოდექსის სტატუსი, მისი შინაარსი და კონტენტის, და მისი აღსრულება. სტატუსთან დაკავშირებით ძირითადი დისკუსია ეხებოდა მისი სამართლის ნაწილად ქცევის, თუ დოკუმენტის არასავალდებულო ღირებულებების დეკლარირების ფორმით მიღების საკითხს. სისტემატიზაციის საკითხი მოიცავდა არა მხოლოდ შინაარსის ორგანიზებას, არამედ მის ფორმალურ ინტეგრაციას საქართველოს სამართლებრივ სისტემაში. ამრიგად, მიუხედავად იმისა, რომ ეთიკური ნორმების კოდიფიკაციის მრავალი გზა არსებობდა, საბოლოოდ გადაწყდა, რომ კოდექსის ფორმალურ კანონმდებლობაში ჩართვა გააძლიერებდა მის სანდოობას, უზრუნველყოფდა უფრო მარტივ განხორციელებას და ხელს შეუწყობდა საჯარო მოხელეების მხრიდან მის აღსრულებას. შესაბამისად, საქართველოს ეთიკის კოდექსის მთავრობის დადგენილებით მიღება მიჩნეულ იქნა ყველაზე ეფექტურ მიდგომად, რითაც ეთიკური სტანდარტები გახდა უფრო სამართლებრივი კულტურის ნაწილი.

2. იურიდიული შინაარსი და „რბილი ლექსიკური მექანიზმი“

მას შემდეგ, რაც ეთიკის კოდექსის იურიდიული სტატუსი განისაზღვრა, ყურადღება მის შინაარსზე გადავიდა. დისკუსიები ფოკუსირებული იყო იმაზე, თუ რამდენად კონკრეტული უნდა ყოფილიყო კოდექსი. ის შეიცავს სამ ძირითად თავსა და ოცდაათ მუხლს. ტრადიციული საკანონმდებლო დოკუმენტებისგან ერთადერთი მნიშვნელოვანი გადახვევა არის უფრო რბილი, ადვილად გასაგები ენა. საქართველოს ეთიკის კოდექსი ინარჩუნებს ბალანსს და აერთიანებს ფართო ეთიკურ პრინციპებს, რომლებიც ინტერპრეტაციისთვის ღიაა, და უფრო კონკრეტულ წესებს, განსაკუთრებით ინტერესთა კონფლიქტის, საჯარო რესურსების გამოყენებისა და საჩუქრების პოლიტიკის კუთხით.

საქართველოს ეთიკის კოდექსის შედარებით რბილი და ნაკლებად ლეგალისტური ფორმულირება და სტილი განზრახ იქნა არჩეული რამდენიმე ძირითადი მიზეზის გამო. პირველ რიგში, ეს გამოწვეული იყო იმით, რომ თავიდან აცილებულიყო საჯარო მოხელეებზე სტრესი ან ზეწოლა ქცევის დამატებითი რეგულაციების

შემოღებით. მეორე, მნიშვნელოვანი იყო მინიმუმამდე დაყვანილიყო წინააღმდეგობა და წახალისებინათ საჯარო მოსამსახურეები, ეგრძნოთ თავი იმ საზოგადოების ნაწილად, რომელსაც ახასიათებს ერთგულება, პატივისცემა, ანგარიშვალდებულება, მიუკერძოებლობა და ნეიტრალიტეტი. მესამე, შემოთავაზებულ რბილ ტონს უნდა უზრუნველყო საჯარო მოხელეების ქცევის უფრო რბილი და მათთვის მისაღები გზით წარმართვა.

საქართველოს ეთიკის კოდექსი თავის პრინციპებს სამ ძირითად მიმართულებად ყოფს. პირველი ფოკუსირებულია საჯარო სამსახურის ფუნდამენტურ ღირებულებებზე, მიზნად ისახავს სამსახურის რეპუტაციის ჩამოყალიბებას და საზოგადოების მხრიდან ე.წ. „უნდობლობის აჩრდილის“¹⁹ შემცირებას. ეს ნაწილი ეხმარება მოქალაქეებს და სხვა გარე დაინტერესებულ მხარეებს, როგორცაა სამოქალაქო საზოგადოება და კერძო სექტორი, ირწმუნონ საჯარო სამსახურის ეთიკური სტანდარტები. მეორე მიმართულება კონცენტრირებულია პროფესიულ სტანდარტებზე და სამუშაო გარემოს გაუმჯობესებაზე. ის მიზნად ისახავს საჯარო მოხელეების ქცევისა და დამოკიდებულებების შეცვლას, ხელს უწყობს მათ დაინახონ თავიანთი, როგორც სახელმწიფოს წარმომადგენელთა, როლები. ეს ნაწილი ასევე ცდილობს შეცვალოს მრავალწლიანი ტრადიციები და სტერეოტიპები, რომლებიც გავლენას ახდენენ საჯარო მოხელეების გადაწყვეტილებებზე, ცდილობს შეცვალოს როგორც სამუშაო კულტურა, ასევე კლიმატი. მესამე მიმართულება ფოკუსირებულია საჯარო მოხელეების დისკრეციული გადაწყვეტილებების მიღების სტანდარტზე მოქალაქეებთან და საზოგადოებასთან ურთიერთობისას და ხაზს უსვამს საჯარო ინტერესს. ამით ეთიკის კოდექსი ცდილობს გასცდეს ბრძანებების ბრმა მორჩილებასა და რეგულაციებზე დაყრდნობილი ავტომატური გადაწყვეტილებების მიღებას. ამ რბილად ფორმულირებული ჩარჩოს მეშვეობით, საქართველოს ეთიკის კოდექსი მიზნად ისახავს საჯარო სამსახურის კულტურის თანდათანობით შეცვლას.

¹⁹ M. Kaptein, J. Wempe, Working on Integrity: Differences and Similarities between Public and Private Sector organizations, Integrity at the Public-Private Interface, Huberts, Heuvel, (eds.), Maastricht, 1999, 114.

3. მარეგულირებელი ჩარჩო აღსრულების მექანიზმის გარეშე

აღსრულება იყო მესამე ძირითადი საკითხი, რომელიც განიხილებოდა პროექტის შემუშავების პროცესში. ეთიკის კოდექსის თავდაპირველი ვერსია გვთავაზობდა შედარებით რბილ აღსრულების მექანიზმს, ეთიკის კომისარს, რომელსაც ექნებოდა პრევენციული რეკომენდატორის როლი. ეს იდეა საბოლოოდ უარყოფილ იქნა ორი ძირითადი მიზეზის გამო. პირველი, ეთიკური სტანდარტების შემოღების სიახლე მთელ საჯარო სამსახურში კულტურულ გამოწვევას წარმოადგენდა. ბევრსაჯარო მოხელეს მიაჩნდა, რომ მათ უკვე ესმოდათ, თუ რას ნიშნავდა ეთიკურად მოქმედება და შესაძლოა წინააღმდეგობა გაენიათ დამატებითი და არასაჭირო „მორალური“ ზედამხედველობის მექანიზმისთვის – რადგან „კარგმა ადამიანებმა“ უკვე იციან, როგორ მოიქცნენ ეთიკურად ყოველგვარი მითითების გარეშე.²⁰ მეორე, პრაქტიკული შეზღუდვები, როგორიცაა პოლიტიკური ნება, შესაბამისი კომპეტენციების კადრები და არასაკმარისი ფინანსური რესურსები, აფერხებდა ეთიკის კომისიებისა თუ კომისიების სახით დამატებით ახალი სუბიექტების შემოყვანას სისტემაში.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ეთიკის კოდექსის, როგორც ღირებულებითი განზომილების მექანიზმის, მიზანი არასოდეს ყოფილა სადამსჯელო ბერკეტების გამრავალფეროვნება, რაც ისედაც იყო შემოთავაზებული სამართლებრივი სისტემის (კანონმდებლობის) მიერ. ეთიკის, როგორც ღირებულებითი სისტემის საკვანძო კომპონენტის მიზანი, ყოველთვის არის ეთიკურ დილემებთან დაკავშირებით რეკომენდაციებისა და მითითებების მიცემა, ასევე, დეკლარირებული და გაზიარებული ღირებულებების გავრცელებასა და დანერგვაში მხარდაჭერა.

შესაბამისად, საქართველოს ეთიკის კოდექსის მოქმედი ვერსია არ შეიცავს რეპრესიულ აღსრულების მექანიზმს. ეთიკის კოდექსს, ტრადიციული სამართლებრივი აქტისგან განსხვავებით, არ გააჩნია აღსრულების მექანიზმის „ბასრი კბილები“,²¹ რაც მას ნაკლებად

²⁰ S. C. Gilman (სქოლიო 16), 7.

²¹ G. Beselia, The Coordination of Ethics and Law – Developing a Culture of the Rule of Law in Georgian Public Administration, Speyer, 2023, 90.

„საშიშს“ ხდის დისციპლინარული პროცედურის თვალსაზრისით. თუმცა, საჯარო მოხელეებს, რომლებიც არღვევენ ეთიკურ ნორმებს, შეიძლება მაინც დაეკისროთ პასუხისმგებლობა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, რომელიც არაეთიკურ ქცევას დისციპლინურ გადაცდომად განიხილავს.²² მიუხედავად ზემოაღნიშნულისა, საქართველოს საჯარო სამსახურის სისტემაში მაინც არსებობს დისკუსიის სივრცე ეთიკის კოდექსის ჭეშმარიტი ბუნების შესახებ, უნდა განიხილებოდეს თუ არა ის, როგორც სამართლებრივი ინსტრუმენტი, მორალური სახელმძღვანელო პრინციპების ერთობლიობა, თუ უბრალოდ სიმბოლური აქტი ინსტიტუციური ღირებულებების კომუნიკაციისთვის.

4. საჯარო ინტერესის კონცეფცია და ხიდი ღირებულებით სისტემასთან

საქართველოს ეთიკის კოდექსის ერთი გადამწყვეტი ასპექტი არის მისი აქცენტი „საჯარო ინტერესთან“ შესაბამისობაში მყოფ გადანყვეტილებებსა და ქმედებებზე. მიუხედავად იმისა, რომ თითოეული საჯარო მოხელე ვალდებულია იმოქმედოს საჯარო ინტერესის შესაბამისად, არც საქართველოს ეთიკის კოდექსი და არც საჯარო სამსახურის ან ანტიკორუფციული კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს მკაფიოდ საჯარო ინტერესს. არც საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში გადააზრებული საჯარო სამსახურის სისტემა თუ, ერთი შეხედვით, სახეცვლილი ორგანიზაციული კულტურა და ახლადშექმნილი ეთიკური ინფრასტრუქტურა აღმოჩნდა საკმარისად მხარდამჭერი საჯარო მოხელეებისათვის, რომ ყოველდღიური რუტინიდან მიღებული, „ავტოპილოტზე“ ჩართული გადანყვეტილებების გააზრება მომხდარიყო „საჯარო ინტერესთან“ მიმართებით. შესაბამისად, საჯარო ინტერესის კონცეფცია, საქართველოს კანონმდებლობაშიც და პრაქტიკაშიც, აბსტრაქტული რჩება.

ეთიკა და ეთიკური დილემები უფრო რთული ხდება საჯარო სამსახურის რეალობაში, რაც ართულებს იმის განსაზღვრას, თუ რა

²² საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 85-ე მუხლის 1-ელი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი, ვებგვერდი, 27.10.2015.

არის ეთიკურად „სწორი“ ან „არასწორი“ სხვადასხვა სიტუაციაში. ეთიკის შესახებ სხვადასხვა შეხედულება არსებობს და ეთიკური ქმედებების განსაზღვრა ხშირად დამოკიდებულია პერსპექტივასა და კონტექსტზე. სტივენ კ. ბეილი თავის გავლენიან ნაშრომში „ეთიკა და საჯარო სამსახური“ განიხილავს საჯარო მოხელეების წინაშე მდგარ სამ მნიშვნელოვან მორალურ გამოწვევას. პირველია მორალური ბუნდოვანება, რაც ნიშნავს, რომ ხშირად არ არსებობს ერთი აშკარა „სწორი“ პასუხი რთულ სიტუაციებში, როდესაც ღირებულებები ერთმანეთს ეჯახება. მეორეა პროცედურების პარადოქსი, ანუ წინააღმდეგობა საჯარო სამსახურის მიერ დადგენილი წესებისა და პროცედურების მკაცრად დაცვასა და რეალურად სამართლიანი ან ეთიკური შედეგის მიღწევას შორის, რადგან ხანდახან ფორმალობამ შეიძლება ხელი შეუშალოს საჯარო სიკეთის დაცვას. მესამე – არანაკლებ მნიშვნელოვანია კონტექსტის გავლენა, რაც გულისხმობს, რომ ეთიკური გადაწყვეტილებები დიდწილად არის განპირობებული პოლიტიკური გარემოთი, ორგანიზაციული კულტურითა და ინდივიდუალური წნეხით, რაც კიდევ უფრო ართულებს მორალურ არჩევანს.²³

აღნიშნულის გათვალისწინებით, ეთიკის კოდექსის მთავარი მიზანი და დანიშნულება სწორედ ის უნდა ყოფილიყო, რომ შეექმნა საფუძველი, რომელიც საჯარო მოხელეებს მკაცრი სამართლებრივი რეგულაციების მიღმა ღირებულებით განზომილებაში გადაწყვეტილებების მიღებისკენ უბიძგებდა, როგორიცაა, მაგალითად, „მართებული vs. მართებული“ (right vs right dilemma²⁴) დილემები და არ გამხდარიყო კიდევ ერთი აქტი სამართლებრივი სისტემის თაროზე, რომლის აღსრულებაც ფორმალური პროცედურის ნაწილია.

საქართველოში არსებული ლეგალისტური კულტურის პირობებში, კიდევ უფრო რთული ხდება ღირებულებითი არჩევანის გაკეთება. ასეთი სიტუაციები წარმოადგენს ეთიკურ დილემებს, რომლებიც საჭიროებს ფრთხილ განსჯას პირადი კეთილსინდისიერებისა და საზო-

²³ S. K. Bailey, Ethics and the Public Service, Public Administration Review, Vol. 24, № 4, December, 1964, 234-243.

²⁴ P. L. Brousseau, Ethical Dilemmas: Right vs. Right, The Ethics Edge, Ber-man, West, Bonczek (eds.), Washington D.C., 1998, 39.

გადოებრივი ნდობის შესანარჩუნებლად. საჯარო მოხელეებს ხშირად ექმნებათ სირთულე სწორედ „მართებული vs. მართებული“ დილემებისას, სადაც მათ უნდა დააბალანსონ კონკურირებადი ინტერესები/ღირებულებები, როგორებიცაა კანონიერება ან ადამიანის ღირსება და ადამიანის უფლებები/თავისუფლებები, ინფორმაციის კონფიდენციალურობის დაცვა ან საზოგადოებრივი სიკეთე, პირადი ურთიერთობებისა და პროფესიული ვალდებულებების არჩევანი და სხვ. ეთიკის კოდექსი უნდა გამხდარიყო იმ საფუძვლის შემქმნელი, რომელზეც დაშენდებოდა ეთიკური ინფრასტრუქტურა, სადაც საჯარო მოხელეებს რთული ღირებულებით არჩევანისას არ მოუწევდათ კომფორტის ზონიდან ავტომატური და გამზადებული გადაწყვეტილებების მიღება.

მიუხედავად იმისა, რომ ეთიკური სტანდარტების კოდიფიკაციამ სამართლებრივი მექანიზმის მეშვეობით, როგორიცაა საქართველოს მთავრობის დადგენილება, საფუძველი ჩაუყარა ინსტიტუციურ კეთილსინდისიერებას (*Institutional Integrity*), ის მაინც რჩება უფრო ღრმა კულტურული ტრანსფორმაციის ჩანასახოვან ეტაპზე. ეთიკური წესებისა და კოდექსების არსებობა უზრუნველყოფს ფორმალურ სიცხადეს, თუმცა ეთიკური ღირებულებებისა და მასზე დაფუძნებული ქცევის შესანარჩუნებლად მხოლოდ სამართლებრივი ვალდებულებები არ არის საკმარისი. მხოლოდ სამართლებრივი წესები ვერ უზრუნველყოფს სამართლის უზენაესობის დაცვას.²⁵

ქართული სამართლებრივი კულტურის გაბატონებული ტრადიციების გათვალისწინებით, საჯარო სამსახურის ეთიკის კოდექსი, ცხადია, ინტეგრირებულია ძირითადად სამართლებრივ ჩარჩოში, ხშირად ინტერპრეტირებული და გამოყენებულია, როგორც ფორმალური წესების ერთობლიობა და არა როგორც უფრო ფართო მორალური სისტემის კომპონენტი. შედეგად, საჯარო სექტორში ეთიკური ქცევა ხშირად დაიყვანება პროცედურულ შესაბამისობამდე, რომლებიც ავტომატურად სრულდება, რადგან ის სამართლებრივი სისტემის ნაწილია და შესასრულებლად სავალდებულოა. საჯარო სამსახურში

²⁵ M. Claes, Safeguarding a Rule of Law Culture in the Member States: Engaging National Actors, *Columbia Journal of European Law*, Vol. 29, Issue 2, 2023, 220.

ეთიკისა და ეთიკური სტანდარტების შემოღების მიზანი კი იყო მომხდარიყო გარდატეხა ფორმალური წესების ავტომატური დაცვიდან ღირებულებებზე დაფუძნებულ განსჯამდე. ეს გულისხმობდა საჯარო სამსახურში ე.წ. „ეთიკური მენტალიტეტის“²⁶ განვითარებას, სადაც ადამიანის ღირსების დაცვა, კეთილსინდისიერება, სამართლიანობა და ანგარიშვალდებულება არის არა მხოლოდ ფორმალური ვალდებულება, არამედ საჯარო მოხელეების პროფესიული იდენტობის განუყოფელი კომპონენტი.

ეთიკური იდენტობის მისაღწევად კი ეთიკის რეგულირება საკმარისი არ არის. საჭიროა მუდმივი ინვესტიცია ეთიკის სწავლებაში, ღირებულებებზე დაფუძნებული ლიდერობის განვითარებაში და, ეთიკურ რისკებსა და დილემებზე დიალოგისათვის, ინსტიტუციური სივრცეების შექმნაში. აღნიშნული პროცესის კულტივაცია კი „უფრო რბილი“ მექანიზმების მეშვეობით ხდება, როგორებიცაა: ცნობიერების ამაღლების კამპანიები, თვითრეფლექსიური ტრენინგები, ლიდერობის როლური მოდელირება, საჯარო დიალოგი და სივრცეები, სადაც ეთიკური საკითხების ღიად განხილვაა შესაძლებელი. ამგვარი მიდგომები კი გრძელვადიან პერსპექტივაში შექმნის კონტექსტს, რომელშიც სამართლის უზენაესობა უზრუნველყოფილია არა მხოლოდ სანქციების შიშის ან კონკრეტული პირების გამო, არამედ გააზრებულია როგორც მთავარი ღირებულება, რომელიც თანდათან ხდება „ცოცხალი კულტურა, ჩვევა, მენტალიტეტი/აზროვნება“.²⁷

IV. დასკვნა

საჯარო სამსახურში ქცევის რეგულირების ორივე ეს სისტემა – კანონი და ეთიკა – მიზნად ისახავს მოხელეთა საქმიანობის წარმართვას, თუმცა განსხვავებული მექანიზმებითა და აქცენტებით. კანონი ძირითადად გარეგან ქმედებას არეგულირებს ხისტი ჩარჩოებითა

²⁶ M. Claes (სქოლიო 25), 219.

²⁷ Venice Commission, Rule of Law Checklist, CDL-AD (2016)007, 2016, 10, <[https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e)> [22.08.2025].

და აღსრულებადი სანქციებით, ხოლო ეთიკა მიმართულია შინაგან განზრახვებზე, ღირებულებებსა და მორალურ განსჯაზე. ამ დიქტომიის ფონზე, უმნიშვნელოვანესი გახდა იმის გამოკვეთა, თუ რა ადგილს იკავებს ეთიკის კოდექსი, განსაკუთრებით საქართველოს კონტექსტში – არის ის სამართლის, თუ მორალური და ღირებულებითი სისტემების ნაწილი.

ეთიკის კოდექსი: სამართლის თუ მორალურ-ღირებულებითი სისტემის ნაწილი?

დისკუსია იმის თაობაზე, ეთიკის კოდექსი უფრო მეტად სამართლებრივი ინსტრუმენტია თუ ღირებულებითი სისტემის შემქმნელი, ფუნდამენტურია მისი ფუნქციის გააზრებისთვის. სტატიაში აღინიშნა, რომ კანონი განსაზღვრავს „რა უნდა გაკეთდეს“, ეთიკა კი – „როგორ უნდა გაკეთდეს და რა განზრახვით“. კანონი ოპერირებს მკაფიო, ხშირად ხისტი წესებით, რომლებიც მცირე ადგილს ტოვებენ ინდივიდუალური ინტერპრეტაციისთვის და დილემებს პასუხობს კანონთან შესაბამისობის ან შეუსაბამობის ჭრილში. ინტერპრეტაცია სასამართლოს მკაცრ კომპეტენციას წარმოადგენს. ამისგან განსხვავებით, ეთიკა მოქმედებს „ნაცრისფერ ზონებში“, სადაც კანონი მთავრდება ან ბუნდოვანებას ტოვებს. ის ეხება ქცევის სტანდარტებს, შინაგან რწმენებს, დამოკიდებულებებსა და ღირებულებებს, რომლებიც უფრო ღრმად აყალიბებენ ქცევას, ვიდრე უბრალო სამართლებრივი შესაბამისობა. ეთიკის მიზანი კეთილსინდისიერი ქმედების ხელშეწყობაა.

მიუხედავად ამ განსხვავებებისა, კანონი და ეთიკა ურთიერთკავშირშია. კანონი, განსაკუთრებით კონსტიტუციური სამართლის მეშვეობით, აძლიერებს ისეთ ეთიკურ ღირებულებებს, როგორიცაა ადამიანის ღირსება, სამართლიანობა და თანასწორობა, რითაც მათ საყოველთაო ხასიათს აძლევს. თუმცა, კანონი ქმნის სისტემას, ეთიკა კი ამ სისტემაში ადამიანებს აერთიანებს მათი კეთილსინდისიერებითა და განსჯის თავისუფლებით. ეთიკა ავსებს იმ სიცარიელეებს, სადაც კანონი ვერ აღწევს, ან სადაც ის ზედმეტად პროცედურული ხდება. ის ხიდის როლს ასრულებს კონსტიტუციურ, აბსტრაქტულ

ღირებულებებსა და საჯარო მოხელეების ყოველდღიურ, რუტინულ საქმიანობას შორის. შესაბამისად, ეთიკა არა კანონის შემცველი, არამედ მისი შემავსებელია, რომელიც ფორმალურ წესებს მიღმა არსებულ ღირებულებით საფუძვლებს უსვამს ხაზს.

თუმცა, საქართველოს კონტექსტში, კონტინენტური სამართლის ტრადიციებიდან გამომდინარე, საჯარო სამსახურში ეთიკური ღირებულებების სამართლებრივი მექანიზმებით რეგულირებამ, ანუ ეთიკის ლეგალიზაციამ, დისკუსია სულ უფრო ბუნდოვანი გახდა. რომელი სისტემის ნაწილია ეთიკა – სამართლის თუ მორალის. მიუხედავად იმისა, რომ, დისკრეციული გადაწყვეტილებების მიღებისას, ეთიკის კოდექსები თეორიულად მოქნილობასა და განსჯას უნდა ახალისებდნენ, მათმა სამართლებრივ აქტებთან მსგავსებამ, მათი ავტორიტეტისა და ლეგიტიმურობის უზრუნველყოფის მიზნით, გამოიწვია ის, რომ ისინი აღიქმება, როგორც კანონის ნაწილი, და არა როგორც დამოუკიდებელი ღირებულებითი ინსტრუმენტი.

საქართველოს გამოცდილება და ეთიკის კოდექსის ფორმალური სახე

საქართველოს საჯარო სამსახურში ეთიკის ინსტიტუციონალიზაციის მცდელობები, განსაკუთრებით ეთიკის კოდექსის შემოღება, მიზნად ისახავდა ღირებულებებზე დაფუძნებული, ადამიანზე ორიენტირებული მიდგომის ხელშეწყობას. თუმცა, ლეგალისტურ კულტურაში, სადაც «აბა, ეს სად წერია?» არის ხშირად ქმედების საფუძველი, ეთიკური ქცევების რეგულაციამ იძულებითი, სამართლებრივი მექანიზმის ფორმა მიიღო. ეს გამოიხატა იმაში, რომ ეთიკის კოდექსმა, მიუხედავად იმისა, რომ თეორიულად რბილ მექანიზმად უნდა აღქმულიყო, პრაქტიკაში ფორმალურად შესასრულებელი სამართლებრივი სისტემის ნაწილის სახე მიიღო.

პრაქტიკაში, საქართველოს ეთიკის კოდექსის დებულებები ხშირად ფორმალური და ცალმხრივი სახით აღიქმება. ეს მიუთითებს იმაზე, რომ საჯარო მოხელეები უფრო მეტად ორიენტირებულნი არიან წესების სიტყვასიტყვით შესრულებაზე და ფორმალური დარღვევის თავიდან აცილებაზე („ეთიკური მინიმალიზმი“), ვიდრე იმ ღირებულებითი

პრინციპების გააზრებაზე, რომლებიც ამ რეგულაციების საფუძველს წარმოადგენს. ამგვარი მიდგომა ბიუროკრატიულ რუტინაში ეთიკური და ღირებულებითი განსჯის რეფლექსის დაკარგვას იწვევს.

სამომავლო პერსპექტივა: რბილი მექანიზმები და ღია დისკუსია

დასკვნის სახით, ეთიკა არ იმეორებს კანონს, არამედ მას ადამიანურ სახეს აძლევს, უზრუნველყოფს რა საჯარო სამსახურის სამართლებრივ შესაბამისობას, მორალურ გამართულობასა და სოციალურ სანდოობას. ის ქმნის ზნეობრივ კულტურას წესების სისტემაში, რაც სცილდება უბრალო „ეთიკურ მინიმალიზმს“. საქართველოს საჯარო სამსახურის გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ ეთიკის ინსტიტუციონალიზაციისადმი მიდგომა, რომელიც ძლიერად ეყრდნობა სამართლებრივ ფორმებსა და აღსრულების ნაკლებად პრევენციულ მექანიზმებს, შეიძლება ნაკლებად ეფექტიანი აღმოჩნდეს ღირებულებითი ცვლილებების მისაღწევად. იმის ნაცვლად, რომ ეთიკის კოდექსი გახდეს მხოლოდ კიდევ ერთი ფორმალური დოკუმენტი, აუცილებელია მისი ფუნქციის გადაზრება. საჭიროა უფრო რბილი მექანიზმების დანერგვა, რაც მოიცავს:

- სწავლასა და განათლებაზე ორიენტირებას: ეთიკის სწავლება უნდა გასცდეს ქცევის წესებისა და ღირებულებების ჩამონათვალის გაცნობას და მოიცავდეს დილემების ანალიზს, შემთხვევების განხილვასა და ღირებულებებზე დაფუძნებული გადაწყვეტილების მიღების უნარების განვითარებას.
- დისკუსიისა და გაზიარების სივრცეების შექმნას: საჯარო მოხელეებს უნდა მიეცეთ საშუალება, ღიად განიხილონ ეთიკური გამოწვევები, გაიზიარონ გამოცდილება და ერთობლივად მოძებნონ გამოსავალი, განკითხვის და დასჯის შიშის გარეშე. ეს ხელს შეუწყობს ნდობის გარემოს შექმნას.
- ორგანიზაციული კულტურის ტრანსფორმაციას: ეთიკის კოდექსი ეფექტური მხოლოდ მაშინ იქნება, როცა ის ინტეგრირდება ორგანიზაციის ყოველდღიურ საქმიანობაში, მაგალითის მიმცემი ხელმძღვანელებითა და ღირებულებების თანმიმდევრული დაცვით.

საბოლოო ჯამში, საქართველოს საჯარო სამსახურში ეთიკის რეალური ინტეგრაცია მოითხოვს არა მხოლოდ ახალ რეგულაციებს, არამედ აზროვნების ცვლილებას, სადაც ეთიკა აღიქმება არა როგორც კიდევ ერთი ფორმალური წესი, რომელსაც უნდა დაემორჩილო, არამედ როგორც მორალური კომპასი, რომელიც მოხელეებს ეხმარება საზოგადოებრივი სიკეთისკენ სწრაფვაში და ნდობის განმტკიცებაში. ეს არის გზა, რომლითაც ეთიკა შეძლებს თავისი ქვეყნის ღირებულებითი დანიშნულების შესრულებას.