

საჯარო მოხელეთა სამართლებრივი დაცვის გარანტიები

ირმა ხარშილაძე

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი, იურიდიული ფაკულტეტის დეკანის მოადგილე

იზა კასრაძე

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის მონვეული ლექტორი, დოქტორანტი

I. შესავალი

2012 წლიდან საქართველოში საჯარო სამსახურის სისტემური რეფორმირების პროცესი დაიწყო, რის შედეგადაც 2015 წლის 27 ოქტომბერს მიღებულ იქნა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველო კანონი. აღნიშნულ პროცესში არჩევანი გაკეთდა საჯარო სამსახურის კარიერულ სისტემაზე, რომელიც მერიტოკრატიულ პრინციპს დაეფუძნა. მოცემულ სისტემაში მოხელის¹ ინსტიტუტს და მისი დაცვის² საკითხებს განსაკუთრებული მნიშვნელობა მიენიჭა.

საჯარო მმართველობის განხორციელების ერთ-ერთი ძირითადი გარანტი საჯარო მოხელეა, რომელიც უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურის სწრაფ, ეფექტიან, სტაბილურ და ხარისხიან ფუნქციონირებას. საჯარო მოხელის სტატუსი გაცილებით მეტ პასუხისმგებლობასთან არის დაკავშირებული, ვიდრე პრივილეგიასთან. ამ სტატუსის ფარგლებში საჯარო მოხელეებს

არაერთი ვალდებულება აქვთ, რომელთა საპირწონედ სახელმწიფო მათ მთელი რიგი დაცვის გარანტიებით აღჭურავს. ამ გარანტიების გარეშე წარმოუდგენელია მოხელეზე ორიენტირებული საჯარო სამსახურის ფორმირება, რომელიც, თავის მხრივ, კარგი მმართველობის განხორციელებას უზრუნველყოფს.

ხსენებული კანონის მე-18 მუხლის თანახმად, ხალხისა და სახელმწიფოს ერთგულების პრინციპის დაცვის ხელშესაწყობად საქართველოს კანონმდებლობით განისაზღვრება მოხელის სოციალური და სამართლებრივი დაცვის გარანტიები. მოცემული ნორმის შინაარსი ცალსახად მიუთითებს, რომ ხსენებული გარანტიები არის მოხელის ერთგულების პრინციპის სანაცვლო და მისი ხელშემწყობი.

საჯარო მოხელის უფლებრივი მდგომარეობის საკანონმდებლო და პრაქტიკული პრობლემები წლების განმავლობაში არსებობდა საქართველოს რეალობაში.³ „საჯარო სამსახურის შე-

¹ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 2015 წლის 27 ოქტომბრის საქართველოს კანონი იცნობს სხვადასხვა კატეგორიის დასაქმებულს, რომელთა კატეგორიზაცია ეფუძნება ფუნქციონირების შინაარსს და გამომდინარეობს პოლიტიკისა და ადმინისტრაციის გამიჯვნის იდეიდან. შესაბამისად, საჯარო სამსახურში არიან სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირები და თანამდებობის პირები (ე.წ. პოლიტიკური ნაწილი) და ასევე, საჯარო მოსამსახურეები (ადმინისტრაციული/მმართველობითი ნაწილი), რომელიც აერთიანებს სამი კატეგორიის დასაქმებულს - საჯარო მოხელეს, შრომითი ხელშეკ-

რულებით დასაქმებულ პირსა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს. თითოეული კატეგორიის საჯარო მოსამსახურეს განსხვავებული შინაარსის ფუნქციები აქვს.

² იხ. Sullivan H./Dickinson H./Henderson H., (Editors), The Palgrave Handbook of the Public Servant, 2021, 56.

³ იხ. Ongaro E./Thiel S. V., The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe, 2018, 871; საჯარო სამსახურში სამსახურებრივი/შრომითი დავების მართვა და ეფექტიანი გადაწყვეტა სიტუაციური ანალიზი და საჭიროებების კვლევა, 2018,

სახებ“ 2015 წლის 27 ოქტომბრის საქართველოს კანონი და მასში ინტეგრირებული მექანიზმები თუ ინსტიტუტები იყო პასუხი არსებულ გამოწვევებზე, რომლებსაც წარმოშობდა საჯარო მოხელეთა უფლებების ხელყოფის ადმინისტრაციული პრაქტიკა. საჯარო სამსახურის რეფორმის ერთ-ერთ მთავარ მიზნად იქცა საჯარო მოხელისათვის „დაცული დასაქმების პირობების“⁴ შექმნა, მათ შორის სამართლებრივი დაცვის გარანტიების დადგენის გზით. შესაბამისად, ახალმა კანონმა განამტკიცა საჯარო მოხელის სტატუსი, გააფართოვა საჯარო მოხელეთა უფლებების სპექტრი, დეტალურად მოაწესრიგა მათი სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძვლები, დისციპლინური წარმოებისა თუ რეორგანიზაციის წესი და სხვა. სტატიის მიზანს წარმოადგენს სწორედ იმ ნორმების სამეცნიერო ანალიზი და მიმოხილვა, რომლებიც ქმნიან საჯარო მოხელეთა სამართლებრივი დაცვის გარანტიებს⁵. წარმოდგენილი კვლევა წარმოაჩენს ამ მართლებით არსებულ ძირითად მიღწევებს, ასევე, საკანონმდებლო თუ იმპლემენტაციის პრობლემებსა და მათი გადაჭრის გზებს. საკითხის მრავალმხრივი სამეცნიერო ანალიზი, თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს სწორი პრაქტიკის ფორმირებასა და მოხელის უფლებრივი მდგომარეობის გაუმჯობესებას.

სტატიის მიზნების გათვალისწინებით ძირითადად გამოყენებულ იქნა ე.წ. სამაგიდე კვლევის მეთოდი, ასევე, საიდენტიფიკაციო და გავლენის, შეფასებითი, ინდუქციური და ანალიტიკური კვლევის მოდელი/მეთოდი.

II. საჯარო მოხელეთა სამართლებრივი დაცვის მნიშვნელობა და მისი ძირითადი საკითხები

მეოცე საუკუნის დასაწყისიდან ევროპული სახელმწიფოები ქმნიან საჯარო სამსახურის განსაკუთრებულ სისტემებს. მოგვიანებით ეს სისტემები განვითარდა და დაიხვეწა. საჯარო სამსახური უკიდურესად გართულებული ორგანიზაციული სტრუქტურული ერთეულების შემცველ სამსახურად ჩამოყალიბდა. მაქს ვებერის მიხედვით, საჯარო სამსახური დაკავშირებულია განსაკუთრებულ ვალდებულებასთან, კეთილსინდისიერად შესრულდეს „სამსახურებრივი ვალი“.⁶ „სამსახურებრივ ვალს“ უშუალოდ საჯარო მოსამსახურეები აღასრულებენ. სწორედ ისინი უზრუნველყოფენ საჯარო მმართველობის განხორციელების უწყვეტობას, სტაბილურობასა და ეფექტიანობას.

მოხელეები საჯარო შრომითსამართლებრივი ურთიერთობის ფარგლებში განსაკუთრებული სტატუსითა და უფლება-მოვალეობებით გამოდიან. დასავლური ბიუროკრატიული ტრადიციების კონტექსტში ცნება საჯარო მოხელე და საჯარო სამსახური უკავშირდება პლატონისა და არისტოტელეს თხზულებებს, სადაც ორივე მათგანი მიუთითებს მოსაზრებაზე, რომ საჯარო მოხელეებმა საკუთარი თავი უნდა მიუძღვნან საზოგადოების მსახურებას.⁷ საზოგადოებრივ ინტერესზე მუდმივი ორიენტირი, ერთგულების ვალდებულება, ინტერესთა კონფლიქტის აკრძალვა და სხვა ვალდებულებები მნიშვნელოვნად „ამძიმებს“ მოხელის, როგორც დასაქმებულის მდგომარეობას. აღნიშნული სახელმწიფოს უჩენს ვალდებულებას, საჯარო მოხელეს შეუქმნას იმგვარი სამართლებრივი დაცვის

https://www.newvision.ge/sites/default/files/sajaro_sams_axurshi_shromiti_davebis_epektiani_gadacqveta_kvleva.pdf; საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, თბილისი, 2015, <https://www.ombudsman.ge/geo/saparlamento-angarishebi> (უკანასკნელად ნანახია 01.12.2022)

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

⁵ სტატიის მიზნებისათვის სამართლებრივი დაცვის გარანტიებში მოიაზრება მხოლოდ მატერიალური კანონმდებლობით გათვალისწინებული უფლებები, მექანიზმები და ინსტიტუტები და არა პროცესუალური დაცვის საკითხები.

⁶ ზარდიაშვილი დ./სვანიშვილი ა./ჩიტაღაძე ი., საჯარო სამსახური, 2004, 22.

⁷ Horton, 2008, წიგნში: Sullivan H./Dickinson H./Henderson H., (Editors), The Palgrave Handbook of the Public Servant, 2021, 23.

გარანტიები, რომლებიც იქნება, ერთი მხრივ, მოხელის ამ ვალდებულებების საპირწონე და, მეორე მხრივ, დააკმაყოფილებს დემოკრატიული მმართველობის სახელმწიფოს მოთხოვნებს. საჯარო სამსახურის სისტემა მოიცავს გარანტიების არსებობის აუცილებელ პირობებს, მათ შორის, უვადოდ თანამდებობაზე დანიშვნას, მერიტოკრატიაზე დაფუძნებულ დახურულ კონკურსებს, გამოცდილებაზე დაფუძნებულ კარიერულ განვითარებასა და სხვა.⁸

მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს ისიც, რომ მოხელის სათანადო სამართლებრივი დაცვა გავლენას ახდენს საჯარო სამსახურის რეპუტაციაზე, ხელს უწყობს მიმზიდველი საჯარო სამსახურის ფორმირებას. ამასთან, იგი აისახება მოხელეთა მოტივაციაზე. საბოლოოდ, ის ზემოქმედებს მთლიანად საჯარო სამსახურის ეფექტიან ფუნქციონირებაზე.

საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადება უზრუნველყოფს საქართველოს მოქალაქეთა უფლებას, კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების დაკმაყოფილების შემთხვევაში დაიკავონ ნებისმიერი საჯარო თანამდებობა. აღნიშნული მუხლის მიზანი მოხელეთა შრომითი უფლებების დაცვაა, რაც თავისთავად გულისხმობს მათთვის შრომის სათანადო პირობების შექმნას, შესაბამისი ანაზღაურების მიღებას, სტაბილურობას, კარიერულ წინსვლასა და სხვა შრომით გარანტიებს.

მოხელის უფლებრივ მდგომარეობაში ჩარევა სხვადასხვა სახით და ინტენსივობით შეიძლება გამოვლინდეს, რომელთა შორისაა პასუხისმგებლობის დაკისრება, სამსახურიდან გათავისუფლება, კარიერული წინსვლის ხელშეშლა, სტატუსზე ზემოქმედება, ეკონომიკური უფლებე-

ბის დარღვევა და სხვა. როგორ წესი, მოხელის შრომითსამართლებრივი ურთიერთობის შეწყვეტა ამ ჩარევის ყველაზე უკიდურესი გამოხატულებაა.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ 2015 წლის 27 ოქტომბრის საქართველოს კანონის (შემდგომ „კანონი“) ამოქმედებამდე არსებული პრაქტიკისა და მისი კვლევის⁹ შედეგების ანალიზის საფუძველზე გამოიკვეთა, რომ საჯარო სამსახურში მოხელეთა უფლებების დარღვევის საფუძველს წარმოადგენდა რეორგანიზაციისა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის ინსტიტუტის არამიზნობრივი გამოყენება. ამასთან, გამოვლინდა, რომ გაუმჯობესებას საჭიროებდა მოხელის უფლებების რეგლამენტაცია, ხოლო მოხელის კარიერული განვითარების და მოტივაციის სისტემები სათანადოდ არ პასუხობდა გამჭვირვალობის, ობიექტურობისა და მერიტოკრატიის მოთხოვნებს. გარდა აღნიშნულისა, გამოიკვეთა მოხელის ნებაზე ზემოქმედების შემთხვევები, რაც დადასტურდა სასამართლო პრაქტიკითაც.¹⁰

შესაბამისად, ახალ კანონში გაჩენილი ნორმების მნიშვნელოვანი ნაწილი სწორედ ტენდენციად ქცეულ მანკიერ მიდგომებზე ერთგვარ პასუხად შეიძლება იქნას მიჩნეული.

1. მოხელის სტატუსი, უფლებები და უვადო დასაქმება

კანონით განმტკიცებული სამართლებრივი დაცვის გარანტიებიდან, უპირველესად, უნდა გამოიყოს მოხელის სამართლებრივი სტატუსის განმტკიცება, მისი სამსახურში უვადოდ (განუსაზღვრელი ვადით) მიღების რეგლამენტაცია

⁸ Ongaro E./Thiel S. V., The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe, 2018, 245.

⁹ იხ. საჯარო სამსახურში სამსახურებრივი/შრომითი დავების მართვა და ეფექტიანი გადაწყვეტა სიტუაციური ანალიზი და საჭიროებების კვლევა, თბილისი, 2018, https://www.newvision.ge/sites/default/files/sajaro_sams_axurshi_shromiti_davebis_epektiani_gadacqveta_kvleva.pdf; საჯარო დაწესებულებებში საბიუჯეტო სახსრების შემცირებისა და რეორგანიზაციის პროცესის შეფასება, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, თბილისი, 2017,

<https://gyla.ge/files/news/2006/%E1%83%9B%E1%83%9D%E1%83%9C%E1%83%98%E1%83%A2%E1%83%9D%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%9C%E1%83%92%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%A8%E1%83%94%E1%83%93%E1%83%94%E1%83%92%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98.pdf> (უკანასკნელად ნანახია 01.12.2022).

¹⁰ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2014 წლი 18 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-463-451 (კ-13).

და უფლებრივი ჩარჩოს სრულყოფილი მოწესრიგება.

2. სამსახურიდან გათავისუფლების კონკრეტული საფუძვლები და წესი

საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადება უზრუნველყოფს არა მხოლოდ საჯარო მოსამსახურეთა ნებისმიერ თანამდებობაზე გამწესებასა და შრომითი უფლებების დაცვას, არამედ ქმნის სამსახურიდან დაუსაბუთებელი გათავისუფლების დაცვის სამართლებრივ გარანტიას.

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის 106-ე მუხლით განისაზღვრა, რომ მოხელე სამსახურიდან თავისუფლდება მხოლოდ ამ კანონით გათვალისწინებული საფუძვლის არსებობისას. რაც შეეხება საფუძვლებს, ისინი ამომწურავადაა მოწესრიგებული კანონით და აერთიანებს მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძვლო (იმპერატიულ)¹¹ და დისკრეციულ (სხვა)¹² საფუძვლებს. რაც ძალიან მნიშვნელოვანია, გათავისუფლების შემთხვევაში, საფუძვლის მიუხედავად, საჯარო დაწესებულებისათვის დადგენილია ვალდებულება მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილება გამოსცეს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის (შემდგომ - სზაკი) 52-ე და 53-ე მუხლების მოთხოვნათა დაცვით, რაც რეკვიზიტების დაცვასა და დასაბუთებას გულისხმობს. მნიშვნელოვანია, განიმარტოს, რომ სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების მიღება ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარებას და ამ პროცესში მოხელის წარმოება-სამართლებრივი უფლებების რეალიზაციას მოიაზრებს, რაც გარკვეულ შემთხვევებში საჯარო დაწესებულების მიერ არ ხორციელდება. საჯარო მოხელის ინსტიტუტის არსებითი მახასიათებელია ის, რომ მოხელე სამსახურიდან თავისუფლებოდეს რთული პროცედურების გავლის შედეგად და უკიდურეს შემთხვევაში.¹³

3. დისციპლინური წარმოება და რეორგანიზაცია

პროცედურული საკითხების საკანონმდებლო მოწესრიგება სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლების რეალიზაციის გამოხატულებაა, რომელიც მოხელის წარმოება-სამართლებრივი უფლებების დაცვას უზრუნველყოფს. დისციპლინური წარმოების, როგორც დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაცვების წესის, განერა მოხელის სამართლებრივი დაცვის მნიშვნელოვანი გარანტიაა.

რეორგანიზაციის საფუძვლებისა და წესის ნორმატიული მოწესრიგება, რეორგანიზაციის პროცესში მობილობის ეტაპის ინტეგრირება, რომელსაც მოხელის დასაქმების უზრუნველყოფის ფუნქცია აქვს, ამცირებს ამ საფუძვლით მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესაძლებლობას და საჯარო დაწესებულებას მოხელეზე ზრუნვის ვალდებულებას უწესებს.

მოხელის აღნიშნული თუ კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა უფლებების ან/და ინტერესების დარღვევის/შელახვის შემთხვევაში უზრუნველყოფილია უფლების დაცვის მექანიზმი. კერძოდ, კანონის 118-ე მუხლის თანახმად, მოხელეს უფლება აქვს, სამსახურებრივ საკითხზე მიღებული ნებისმიერი გადაწყვეტილება, აგრეთვე ქმედება გაასაჩივროს საქართველოს ადმინისტრაციული კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

ამდენად, მოხელის სამართლებრივი დაცვის მნიშვნელოვან გარანტიებს ქმნის მოხელის განსაკუთრებული სამართლებრივი სტატუსი, კანონმდებლობით გათვალისწინებული უფლებები და უფადო დასაქმება, ასევე, სამსახურიდან გათავისუფლების, რეორგანიზაციისა და დისციპლინური წარმოების დეტალური მოწესრიგება.

¹¹ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 107-ე მუხლი.

¹² „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 108-ე მუხლი.

¹³ Pollitt C./Bouckaert G., Public Management Reform A Comparative Analysis—Into the Age of Austerity, 4th edition, 2017, 90.

II. საჯარო მოხელეთა სამართლებრივი სტატუსი და უფლება-მოვალეობები

1. სამართლებრივი სტატუსი

კონტინენტურ სამართლებრივ აზროვნებაში, *Rechtsstaat*-ის¹⁴ სისტემებში საჯარო მოხელის როლი ასოცირდება სახელმწიფოს მსახურებასა და მისი ძალაუფლების ორგანიზებასთან.¹⁵ მათი კეთილსინდისიერება, პროფესიონალიზმი, გულისხმიერება განსაზღვრავს ერის მსახურების კულტურის დამკვიდრებას, რაც განაპირობებს ეროვნული საჯარო მმართველობის მოდელის ჩამოყალიბებას.¹⁶

იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფოს ფუნქციონირების მთავარი ტვირთი საჯარო მმართველობაზე მოდის და მოქალაქეების კმაყოფილების ხარისხი ამ ფუნქციის განხორციელების ხარისხზე არის დამოკიდებული, აუცილებელი ხდება ამ ფუნქციის განმახორციელებელი პირების ცალკე გამოყოფა და მათი სტატუსის დამოუკიდებლად განსაზღვრა.¹⁷

როგორც უკვე აღინიშნა, საჯარო სამსახური ძირითადად მოხელის მიერ ხორციელდება. იგი არის პირი, რომელიც უვადოდ ინიშნება მოხელისათვის განკუთვნილ საჯარო სამსახურის სამტატო თანამდებობაზე სახელმწიფოს, ავტონომიური რესპუბლიკის, მუნიციპალიტეტის, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ, რომელიც ახორციელებს საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებებს, როგორც თავის ძირითად პროფესიულ საქმიანობას, რაც უზრუნველყოფს მის მიერ საჯარო ინტერესების დაცვას, და რომელიც ამის სანაცვლოდ იღებს შესაბამის ანაზღაურებას და სოციალური და სამართლებრივი დაცვის გარანტიებს.¹⁸ ამდენად, უვადო დასაქმება, სოციალური და სამართლებრივი

დაცვის გარანტიების არსებობა მოხელის სამართლებრივი სტატუსის განუყოფელი ნაწილია.

ზოგადად, საჯარო მოხელის სამართლებრივი სტატუსის განმსაზღვრელი ელემენტებია: მის მიმართ წაყენებული მოთხოვნები, უფლებები და თავისუფლებები, მოვალეობები, პასუხისმგებლობა, შეზღუდვები და აკრძალვები, საჯარო მოსამსახურეთა საქმიანობის სტიმულირება და ასე შემდეგ. საჯარო მოხელეთა სამართლებრივი სტატუსის განსაზღვრა განპირობებულია ქვეყნის პოლიტიკური და ეკონომიკური მდგომარეობით, სამართლებრივი სისტემის თავისებურებით, სახელმწიფოს მმართველობის ფორმით, სამართლებრივი რეფორმების განხორციელების თავისებურებით და ა.შ. ამასთან, გასათვალისწინებელია ისიც, რომ „მოსამსახურეთა უფლებებისა და მოვალეობების ინსტიტუტის განვითარების თანამედროვე ტენდენცია სახელმწიფო მოხელისა და ჩვეულებრივი მოქალაქის სტატუსის დაახლოებაა, რაც ვლინდება მოსამსახურეთა უფლებების გაფართოებაში, მოვალეობების რეგულირებასა და აკრძალვების დადგენის კატეგორიულობაზე უარის თქმით.“¹⁹

მოხელეთა უფლება-მოვალეობების დეტალური აღწერა სხვა მრავალ ღონისძიებასთან ერთად განაპირობებს ეფექტიანი საჯარო მმართველობის განხორციელების სამართლებრივ საფუძველს. საჯარო ფუნქციების განხორციელების ვალდებულება, თავის მხრივ, განსაზღვრავს მოსამსახურის უფლებების განხორციელების განსაკუთრებულ წესს. ეს ეხება იმ უფლებებსაც კი, რომელიც პირდაპირ არ უკავშირდება მოხელის თანამდებობრივ მოვალეობას და ზოგადსამოქალაქო, კონსტიტუციური შინაარსისაა.

კანონში ცალკე თავი ეთმობა მოხელის უფლებებს, გარანტიებსა და მოვალეობებს. მათი

¹⁴ „Rechtsstaat“ სიტყვასიტყვით ნიშნავს სახელმწიფოს რომელშიც „პოლიტიკური ძალაუფლება ემყარება კანონს, იმართება კანონით და იბოჭება კანონით“, იხ. *Perry J. L./Hondeghem A., Motivation in Public Management The Call of Public Service, 2008, 24.*

¹⁵ *Perry J. L./Hondeghem A., Motivation in Public Management The Call of Public Service, 2008, 25.*

¹⁶ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2018 წლის 11 იანვრის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-663-659 (კ-17).

¹⁷ ტურავა პ./ფირცხალაიშვილი ა./დვალაიშვილი მ./წულაია ი./ქარდავა ე./სანიკიძე ზ./შაკალათია გ., საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ კომენტარები, ე. ქარდავას რედაქტორობით, 2018, 9.

¹⁸ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტი.

¹⁹ ხარშილაძე ი./ოვსიანიკოვა ნ., (მთარგმნელები), საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი, თსუ-ის გამომცემლობა, 2014, 178.

ანალიზი აჩვენებს, რომ კანონმდებელი შეეცადა, ბალანსი დაეცვა უფლებრივ და მავალდებულებელ ნორმებს შორის. იგი მოხელის სამართლებრივი მდგომარეობის ძირითად ჩარჩოს ქმნის, რომელთან ერთადაც მოქმედებს სხვა საკანონმდებლო თუ კანონქვემდებარე აქტები. მათგან უნდა აღინიშნოს „საჯარო დანესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომელიც მოხელის ეკონომიკური უფლებების ძირითადი სამართლებრივი საფუძველია და „საჯარო დანესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომელიც თანამდებობისა და საქმიანობის შეზღუდვებს ადგენს.

2. სამსახურებრივი უფლებები

იურიდიულ ლიტერატურაში გამოთქმული მოსაზრების თანახმად, „სამსახურებრივი უფლებები, პირობითად, შეიძლება დავყოთ სამ ძირითად ჯგუფად: ადმინისტრაციული, პოლიტიკური და სოციალური“²⁰.

2.1. ადმინისტრაციული უფლებები

საჯარო ხელისუფლების განხორციელება მოხელის უფლებაა. სამსახურებრივი უფლებამოსილებების შესრულების დროს მოხელე მოქმედებს არა საკუთარი, არამედ, შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს ან სახელმწიფოს სახელით. იგი ახორციელებს რა საჯარო ხელისუფლების ფუნქციებს, მოქმედებს მკაცრად განსაზღვრული უფლებამოსილებების ფარგლებში, რომელთაც ზოგადად ადგენს შესაბამისი საკანონმდებლო აქტი, უფრო კონკრეტულად განსაზღვრავს თავად უფლებამოსილი ორგანო, რომელშიც მუშაობს ეს მოხელე და ამ ყველაფერს განაპირობებს ის თანამდებობრივი მდგო-

მარეობა, რომელიც უკავია საჯარო სამსახურის იერარქიულ სტრუქტურაში. თანამედროვე პოსტ-ბიუროკრატიული მიდგომები გულისხმობს საჯარო ხელისუფლების განხორციელების პროცესში მოხელის საქმიანობის ავტონომიურობასა და დისკრეციას. იგი საქართველოს რეალობაში გამოწვევას წარმოადგენს, რომლის მიღწევაც ორგანიზაციული კულტურის ცვლილების გზით არის შესაძლებელი.²¹

გარდა თანამდებობის დაკავებისა და საჯარო უფლებამოსილებების განხორციელებისა, საჯარო მოხელეებს აქვთ სამსახურის შენარჩუნების უფლება, რაც მათ და, ზოგადად, საჯარო სამსახურის სტაბილურობას უზრუნველყოფს. პროფესიულ საჯარო მოხელეზე ზეგავლენას არ უნდა ახდენდეს პოლიტიკური ცვლილებები. პოლიტიკისა და ადმინისტრაციის გამიჯვნის იდეას ემყარება მოქმედი კანონიც, რომლის პირველ მუხლში, კანონის მიზანშეწონიერება გაყდერებული ეს მისწრაფება. უნდა აღინიშნოს, რომ პოლიტიკისა და მმართველობის ერთმანეთისაგან გამიჯვნის იდეის ფუძემდებლები იყვნენ ამერიკელი პროფესორი ვ. ვილსონი (რომელიც მოგვიანებით ამერიკის შეერთებული შტატების პრეზიდენტი გახდა) და ფრანგი მეცნიერი ა. შარდონი. თანამედროვე სახელმწიფოების მნიშვნელოვანი ნაწილის საჯარო სამსახურის სისტემა სწორედ ამ პრინციპზე დგას. მაგალითად, შვედეთში იგი მოსამსახურეთა შეუცვლელობის პრინციპითაა ცნობილი²². საქართველოს კანონმდებლობაში ამ პრინციპის გამოვლინებაა მობილობის ინსტიტუტი, რომლის მიზანსაც წარმოადგენს პროფესიულ საჯარო მოხელეთა და საქმების უზრუნველყოფა, საჯარო სამსახურში პროფესიონალი კადრებისა და საჯარო სამსახურის სტაბილურობის შენარჩუნება.²³ მობილობის ინსტიტუტის შემოღება წინადადგმული ნაბიჯია საჯარო სამსახურის სტაბილურო-

²⁰ ხარშილაძე ი./ოვსიანიკოვა ნ., (მთარგმნელები), საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი, თსუ-ის გამომცემლობა, 2014, 183.

²¹ იხ. პოლიტიკური გავლენებისგან თავისუფალი საჯარო სამსახური, საჯარო სამსახურის რეფორმის ეფექტიანობის შეფასება (ანგარიში), ადამიანური რესურსის მენეჯმენტის ცენტრი, 2021, <http://www.csb.gov.ge/media/3301/45345345.pdf> (უკანასკნელად ნანახია 01.12.2022).

²² ხარშილაძე ი./ოვსიანიკოვა ნ., (მთარგმნელები), საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი, თსუ-ის გამომცემლობა, 2014, 184.

²³ „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ“ საქართველო მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის №199 დადგენილებით დამტკიცებულის წესის მე-2 მუხლი.

ბის მიღწევის გზაზე, თუმცა მისი პრაქტიკული იმპლემენტაციის პროცესში უკვე გამოვლინდა გარკვეული ხარვეზები. უპირველესად აღსანიშნავია, სხვა საჯარო დაწესებულებების ინდიფერენტული დამოკიდებულება მობილობის მიმართ, რაც გამოიხატება გასათავისუფლებელი მოხელის მობილობის წესით დასაქმებაზე უარის თქმაში. აღნიშნული ე.წ. გარე მობილობას ფაქტობრივად უფუნქციოს ხდის. სსიპ „საჯარო სამსახურის ბიუროს“ 2021 წლის ანგარიშის მიხედვით, 2021 წელს 41 საჯარო დაწესებულებაში განხორციელდა რეორგანიზაცია, გარე მობილობის პროცედურის განხორციელების მიზნით საჯარო სამსახურის ბიუროში შევიდა 15 განცხადება, საიდანაც ვერც ერთი პირი ვერ დასაქმდა საჯარო სამსახურის სისტემაში, ე.წ. გარე მობილობით.²⁴ მოცემული გარემოება, ცალსახად გამოკვეთს ამ მიმართულებით შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელების საჭიროებას. მათ შორის, მიზანშეწონილია დადგინდეს მობილობის საფუძველზე გასათავისუფლებელი მოხელის დასაქმებაზე უარის თქმის დასაბუთების ვალდებულება საჯარო დაწესებულებისთვის.

კეთილსინდისიერი საჯარო მოხელისათვის ასევე გარანტირებულია უფლება უწყვეტ სამსახურებრივ კარიერაზე - სამსახურში თანმიმდევრულ კარიერულ განვითარებაზე ხელფასის, მატერიალური შეღავათებისა და პრივილეგიების შესაბამისი ზრდით. ამდენად, თუ მოხელის კარიერული განვითარება წყდება, მისი სამსახურიდან გათავისუფლების ობიექტური საფუძვლების არსებობის შემთხვევაში, წარმოიშობა შესაბამისი კომპენსაციის გადახდის ვალდებუ-

ლება.²⁵ კანონის მე-16 მუხლი ითვალისწინებს მოხელის კარიერული განვითარების პრინციპს, რაც შიდა ან დახურული კონკურსის საფუძველზე რეალიზდება. აღნიშნულ კონკურსებზე კანდიდატთა წრის შეზღუდვა²⁶ ცალსახად მიუთითებს საჯარო მოხელის კარიერული განვითარების პრიორიტეტულობაზე. ასევე, საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შეწყვეტის გამო შტატების შემცირებასთან დაკავშირებით და ჯანმრთელობის მდგომარეობის ან/და ხანგრძლივი შრომისუუნარობის გამო სამსახურიდან გათავისუფლების შემთხვევაში კანონით გათვალისწინებულია კომპენსაციის გაცემის ვალდებულება.²⁷ კომპენსაციის გაცემის ვალდებულებას განსაზღვრავს კანონი უკანონოდ გათავისუფლებულის მოხელის სამსახურში აღდგენის შეუძლებლობის შემთხვევაშიც.²⁸ მოცემული ნორმები შესაძლებელია მოაზრებულ იქნას სამსახურებრივ კარიერაზე მოხელის უფლების ფარგლებში.

საჯარო მოსამსახურეებს აგრეთვე ენიჭებათ ადმინისტრაციული ორგანოების საქმეების მართვის უფლება. მაგალითად, საფრანგეთში მოქმედებს სათათბირო ორმხრივი ორგანოები - პარიტეტული ადმინისტრაციული კომიტეტები, პარიტეტული ტექნიკური კომიტეტები და სახელმწიფო სამსახურის უმაღლესი საბჭო. ეს ორგანოები იქმნება პერსონალისა და ადმინისტრაციის წარმომადგენლებისაგან, მოქმედებს პარიტეტულ საფუძვლებზე, მონაწილეობს ინდივიდუალური ხასიათის (მათ შორის დისციპლინურისაც) და ზოგადი ზომების შემუშავებაში,

²⁴ სსიპ-საჯარო სამსახურის ბიუროს 2021 წლის საქმიანობის ანგარიში, 8, http://www.csb.gov.ge/media/3306/report_2021_geo-eng.pdf (უკანასკნელად ნანახია 01.12.2022).

²⁵ როდესაც გამოცხადდა ინდოეთის პოლიტიკური დამოუკიდებლობა, ინდოეთის ტერიტორიაზე მომუშავე დიდი ბრიტანეთის მოსამსახურეთა უმრავლესობა გადადგა და დატოვა ყოფილი კოლონია. ამასთან, ინგლისური კანონმდებლობის შესაბამისად, მათ მოითხოვეს ფულადი კომპენსაცია სამსახურიდან ვადაზე ადრე წასვლის გამო. ინდოეთის მთავრობამ დიდი ბრიტანეთის მოსამსახურეების მოთხოვნა კანონიერად ცნო და გადაუხადა მათ ჯამში 2,2 მილიონი ფუნტი სტერლინგი. იხ. *Флорин В.Г., Государственный административный аппарат независимой Индии, 1976, 59.*

²⁶ შიდა კონკურსში მონაწილეობის მიღება შეუძლიათ მხოლოდ საჯარო დაწესებულებაში ან მის სისტემაში დასაქმებულ მოხელეებს, ხოლო დახურულ კონკურსში მოხელეს, მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხულ პირს და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირს, თუ ის არანაკლებ 1 წელი მუშაობს საჯარო სამსახურის სისტემაში. იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 34-ე მუხლის მე-3 პუნქტი და „საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 აპრილის №204 დადგენილება.

²⁷ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 114-ე და 115-ე მუხლები.

²⁸ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 118-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

რომლებიც დაკავშირებულია სახელმწიფო სამსახურის ორგანიზებასთან.²⁹ მსგავსი სათათბირო ორგანოების ინტეგრირება საჯარო სამსახურის განხორციელების პროცესში მიზანშეწონილია საქართველოს რეალობაშიც.

ამდენად, ადმინისტრაციული უფლებები უკავშირდება მოხელის საჯარო სამსახურში დასაქმების სტაბილურობას, საჯარო სამსახურში კარიერულ განვითარებასა და საჯარო (მმართველობითი) საქმეების გაძღოლას.

2.2. პოლიტიკური უფლებები

ადამიანის ძირითად უფლებებს შორის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს პოლიტიკურ უფლებებს. კაცობრიობას არაერთი რეგულაცია ახსოვს, რომელთა მიზანი სწორედ პოლიტიკური უფლებების მოპოვება და განმტკიცება იყო. განსაკუთრებით საინტერესოა საჯარო მოხელეთა პოლიტიკური უფლებები, რასთან დაკავშირებითაც არსებობს დუალისტური მიდგომა: ზოგადად, აღიარებულია, რომ მოსამსახურის პირადი საქმე არ უნდა შეიცავდეს მონაცემებს მის პოლიტიკურ შეხედულებებზე, ხოლო მეორე მხრივ, აღიარებულია საჯარო მოხელეთა ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობის უფლება.

საჯარო მოხელისათვის პოლიტიკური უფლებების მინიჭება ადამიანისა და მოქალაქის თავისუფლების პრინციპის კონკრეტული განხორციელებაა. თუმცა იგი მთელი რიგი თავისებურებით გამოირჩევა, რადგან საჯარო მოხელეები საჯაროხელისუფლებრივი უფლებამოსილებით არიან აღჭურვილები და, შესაბამისად, ეკრძალებათ გარკვეული სახის პოლიტიკური მოღვაწეობა.

საზღვარგარეთის უმეტეს სახელმწიფოებში საჯარო მოხელეებისათვის ნებადართულია პოლიტიკურ პარტიებში განწევრიანება, მაგრამ მათ არ აქვთ თავიანთი პოლიტიკური შეხედულებების სახალხოდ გამოხატვის უფლება, რათა

არ დაირღვეს საჯარო სამსახურის ნეიტრალიტეტის პრინციპი.

პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის დაცვა საქართველოს საჯარო მოხელესაც მოეთხოვება. კანონის 68-ე მუხლი ეხება პოლიტიკურ უფლებას, რაც იმას გულისხმობს, რომ მოხელე თავის სამსახურებრივ მოვალეობას ასრულებს პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპის დაცვით. თუმცა აღნიშნული კანონი არაფერს ამბობს მოხელის პოლიტიკურ პარტიაში განწევრიანების შესახებ. „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლი ადგენს მოხელის თანამდებობრივი და საქმიანობის შეზღუდვებს, რომელთა შორის არ არის პოლიტიკური პარტიის წევრობის დაუშვებლობა. მნიშვნელოვანია, საკითხის დეტალური მოწესრიგება, რადგან მოხელის მიერ არ დაირღვეს პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპი და ამასთან, შეძლოს პოლიტიკური საქმიანობის განხორციელება. მაგალითად, ლიეტუვის კანონმდებლობაში ვხვდებით საჯარო მოხელის უფლებას, რომ იყოს პროფკავშირის, ორგანიზაციის ან კავშირის წევრი, აგრეთვე პოლიტიკური პარტიის ან ორგანიზაციის წევრი არასამუშაო საათების განმავლობაში.³⁰

პოლიტიკურ უფლებათაგან უნდა გამოიყოს პასიური საარჩევნო უფლება. მოხელეს უფლება აქვს, იყოს არჩეული პოლიტიკურ თანამდებობაზე, თუმცა მოქმედი კანონმდებლობა კვლავ საჯარო მოხელის თანამდებობაზე დაბრუნების, საჯარო მოხელის სტატუსის აღდგენის შესაძლებლობას არ ითვალისწინებს, როგორც ეს არის მაგალითად, ლიეტუვაში, სადაც უფლებამოსილების ამოწურვის შემთხვევაში მოხელეს აქვს უფლება დაუბრუნდეს თავის პირვანდელ თანამდებობას.³¹ მსგავსი გამოცდილების გაზიარება მისაღებია საქართველოს კანონმდებლობაშიც.

პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის საკითხი ასევე მოცემულია „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის

²⁹ ხარშილაძე ი./ოვსიანიკოვა ნ., (მთარგმნელები), საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი, თსუ-ის გამომცემლობა, 2014, 165.

³⁰ Republic of Lithuania, Law on the Civil Service, 06.25.2020, №VIII-1316, Article 17.1(5).

³¹ Republic of Lithuania Law on the Civil Service, 06.25.2020, №VIII-1316, Article 17.2.

შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის №200 დადგენილებაში, რომელიც გაცილებით დეტალურად აწესრიგებს მოხელის პოლიტიკური შინაარსის დასაშვებ და დაუშვებელ აქტივობებს.

2.3. სოციალური უფლებები

საჯარო სამსახურის ევოლუციისა და განვითარებისათვის მნიშვნელოვანი იყო XX საუკუნე, როდესაც საჯარო მოხელეთა სოციალური უფლებების რეგლამენტაციამ არსებითი ევოლუცია განიცადა. კერძოდ, სოციალურ სფეროში განხორციელდა გადასვლა აკრძალვების სისტემიდან უფლებების სფეროში.

სოციალური უფლებები უფლებათა ფართო სპექტრს აერთიანებს, რომელთა შორის უნდა გამოიყოს შვებულების უფლება, ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის უფლება, მოხელის პროფესიულ კავშირში გაწევრების უფლება, გაფიცვის უფლება და სხვა. სტატიის მიზნებისათვის მნიშვნელოვანია გაანალიზდეს რამდენიმე მათგანი.

კანონის 56-ე მუხლი ითვალისწინებს საჯარო მოხელისათვის უსაფრთხო და აუცილებელი სამუშაო პირობების შექმნას. იგი ერთგვარი საბაზისო უფლებაა, რომელიც ცალსახად და უპირობოდ უნდა რეალიზდეს. მსგავსი შინაარსის დათქმა მოცემულია ლიეტუვას კანონმდებლობაშიც, თუმცა იგი საქართველოს კანონმდებლობისაგან განსხვავებით, ითვალისწინებს საჯარო მოხელისათვის კომპენსაციის გადახდას სამსახურებრივი მოვალეობის პროცესში პირადი ხელსაწყოებისა და აღჭურვილობის გამოყენებისათვის.³²

სოციალური უფლებებიდან, უპირველეს ყოვლისა, აღსანიშნავი ღირსია შვებულების უფლება. კანონი იცნობს სამი სახის შვებულებას, ესენია, ყოველწლიური, პროფესიული განვითარებისა და ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო და ახალშობილის შვილად აყვანის გამო³³. მათგან პრობლემურია ორსულობის,

მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო და ახალშობილის შვილად აყვანის გამო შვებულების რეგულირება, ვინაიდან არ იმიჯნება ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულებები, რაც ბავშვის მოვლის გამო შვებულებით სარგებლობის საკითხს ბუნდოვანს ხდის.

საჯარო მოხელის უმნიშვნელოვანესი უფლებებია, შექმნას და განეწესდეს პროფესიულ კავშირში. ზოგადად, პროფკავშირების შექმნა დასავლეთის ქვეყნებში აღიარებულ იქნა მხოლოდ XX საუკუნის მეორე ნახევარში: 1956 წელს საფრანგეთში (სახელმწიფო სამსახურის ზოგადი სტატუსით) და დიდ ბრიტანეთში, 1961 წელს - აშშ-ში (თანაც არა კანონით, არამედ ჯ. კენედის ბრძანებით) და ა.შ.³⁴ პროფკავშირში გაერთიანების თავისუფლების პრინციპი, რომელის მიზანია დასაქმებულთა შრომის პირობების გაუმჯობესება და მშვიდობის უზრუნველყოფა, საქართველოში გარანტირებულია 1999 წლიდან ძალაში შესული 87-ე კონვენციითა და 1994 წლიდან ძალაში შესული 98-ე კონვენციით „პროფკავშირებში გაერთიანებისა და კოლექტიური მოლაპარაკებების წარმოების უფლების პრინციპთა გამოყენების შესახებ“. კანონის 67-ე მუხლის თანახმად, მოხელეს აქვს უფლება, შექმნას პროფესიული კავშირი და იყოს მისი წევრი, არჩეულ იქნეს პროფესიული კავშირის მართვის ორგანოებში ან მონაწილეობა მიიღოს მის საქმიანობაში. ასეთ საქმიანობას იგი ახორციელებს ანაზღაურების გარეშე, სამსახურისგან თავისუფალ დროს. პროფესიული კავშირის შექმნის წესი და მასთან თანმდევი მთელი რიგი პროცედურული საკითხები რეგულირებულია „პროფესიული კავშირების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით. საკანონმდებლო მონესრიგების მიუხედავად, უნდა აღინიშნოს, რომ პროფესიული კავშირები არ არიან სათანადოდ წარმოდგენილი მოხელის უფლებების დაცვის პროცესში.

მოხელის სოციალური უფლებების ფარგლებში განხილულ უნდა იქნას მოხელის ეკონომი-

³² Republic of Lithuania Law on the Civil Service, 06.25.2020, №VIII-1316, Article 17.1(10).

³³ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 62-64 მუხლები.

³⁴ ხარშილაძე ი./ოვსიანიკოვა ნ., (მთარგმნელები), „საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი“, თსუ-ის გამომცემლობა, 188.

კური უფლებები, რომლებიც მოხელის მატერიალურ უზრუნველყოფას მოიაზრებს და, უპირველეს ყოვლისა, ხელფასის მიღების უფლებას გულისხმობს. საჯარო მოხელეთა მატერიალური უზრუნველყოფა ემყარება სახელმწიფო რჩენის კონცეფციას: „სახელმწიფო არა მხოლოდ ანაზღაურებს მოსამსახურეთა შრომას, არამედ არჩენს მათ, იძლევა ცხოვრების ღირსეული დონის გარანტიას.“³⁵

კანონის 57-ე მუხლში მოცემულია მოხელის შრომის ანაზღაურება, რომელიც ემყარება გამჭვირვალე და სამართლიან სისტემას, რაც გულისხმობს თანაბარი სამუშაოსთვის თანაბარი ანაზღაურების მიღებას. მოხელე უწყვეტად იღებს ანაზღაურებას დანიშნის დღიდან გათავისუფლებამდე. შრომის ანაზღაურება მოიცავს თანამდებობრივ სარგოს, საკლასო დანამატს, სახელფასო დანამატსა და ფულად ჯილდოს. ლიეტუვის კანონი ასევე იცნობს დანამატს ხანგრძლივი მუშაობისათვის.³⁶

2017 წელს საჯარო სამსახურში ჩატარებული კვლევის შედეგად გამოვლინდა, რომ რესპოდენტთა უმრავლესობის ანაზღაურება არ შეესაბამება მათ მიერ შესრულებულ მოვალეობებს³⁷ და საჯარო მოხელეთა ფინანსური გარანტიების გაუმჯობესებისათვის მნიშვნელოვანია, გადაიხედოს სახელფასო პოლიტიკა³⁸. 2017 წლის 22 დეკემბერს „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღებით შეიქმნა მოხელის ეკონომიკური უფლებებისა და საბიუჯეტო ფინანსების რაციონალური ხარჯვის საფუძველი. ტენდენცია, რომელიც, უკვე ორი წელია, ვლინდება, მოხელის ხელფასის ყოველწლიურ გაზრდას გულისხმობს. მსგავსი მიდგომა ცალსახად მისასაღმებელია მოხელის მოტივაციისა თუ სახელმწიფოს რჩენის კონცეფციის კონტექსტში.

ამდენად, მრავალმხრივია მოხელის სოციალურ უფლებათა ჩამონათვალი, რომელთა ნაწილი სრულყოფილად არის რეალიზებული საქარ-

თველოს კანონმდებლობასა თუ პრაქტიკაში, ნაწილი კი საჭიროებს ნორმატიულ სრულყოფას ან/და იმპლემენტაციის გაუმჯობესებას.

III. მანკიერი პრაქტიკის გამოსწორების მცდელობა

წლების განმავლობაში მოხელის უფლებრივ მდგომარეობაში ჩარევა ხორციელდებოდა სხვადასხვა ფორმით, რაც მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლებას იწვევდა. ყველაზე ხშირად იგი უკავშირდებოდა დისციპლინურ პასუხისმგებლობას, რეორგანიზაციის შედეგად შტატის შემცირებას და არანამდვილი ნების საფუძველზე სამსახურიდან გათავისუფლების მოთხოვნას.

როგორც აღინიშნა, კანონის ერთ-ერთ მიზანს მოხელის სამართლებრივი დაცვის უზრუნველყოფა წარმოადგენს, შესაბამისად, მნიშვნელოვანია გაანალიზდეს მისი ძალაში შესვლის შედეგები. უფრო კონკრეტულად კი, რამდენად გაიზარდა მოხელის უფლებების დაცვის გარანტიები და როგორ რეალიზდება ისინი პრაქტიკაში აღნიშნული პრობლემური საკითხების კონტექსტში.

1. დისციპლინური წარმოება

1997 წლის 31 ოქტომბრის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი არ ითვალისწინებდა დისციპლინური წარმოების საკითხებს. საჯარო დაწესებულებები პასუხისმგებლობის ამ ფორმის გამოყენებისას გადაწყვეტილებას სზაკით დადგენილი მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების გზით იღებდნენ. ხშირ შემთხვევაში კი ამას მხოლოდ ფორმალური ხასიათი ჰქონდა, არ ითვალისწინებდა პროცედურულ თანმიმდევრულობას და არ ქმნიდა საჯარო მოხელის წარმოება-სამართლებრივი უფლებების სათანადო რეალიზაციის მყარ

³⁵ ხარშილაძე ი./ოგსიანიკოვა ნ., (მთარგმნელები), „საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი“, თსუ-ის გამომცემლობა, 188-189.

³⁶ Republic of Lithuania Law on the Civil Service, 06.25.2020, №VIII-1316, Article 30.

³⁷ ცარციძე დ./ზესელია გ./ცუხიშვილი ნ./ყალიჩავა კ., საჯარო მმართველობის კულტურა საქართველოში, სოციალური კვლევა, 2017, 57.

³⁸ ცარციძე დ./ზესელია გ./ცუხიშვილი ნ./ყალიჩავა კ., საჯარო მმართველობის კულტურა საქართველოში, სოციალური კვლევა, 2017, 58.

საფუძვლებს. მიუხედავად აღნიშნულისა, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ მიუთითა, რომ არსებული რეგულაცია უზრუნველყოფდა საჯარო მოსამსახურის მინიმალური პროცედურული გარანტიების დაცვას, ასევე, ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში, კანონმდებლობა მოიცავდა გარანტიებს საჯარო მოხელის დაცვისათვის, რომ მის მიმართ გადაწყვეტილება არ მიეღო რაიმე კონკრეტული შედეგით დაინტერესებულ პირს, ეს კი მიუკერძოებლობის გარანტირების მნიშვნელოვან საფუძველს წარმოადგენს.³⁹

კანონმდებლის მიერ დადგენილი წესები, სტანდარტები და პროცედურები ხელს უწყობს სამართლიანობას, ღიაობასა და ანგარიშვალდებულებას.⁴⁰ ამდენად, დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებისას პროცედურული თანმიმდევრულობა წარმოადგენს საჯარო მოსამსახურის უფლებების დაცვის გარანტიას. სწორედ ამიტომ ახალმა კანონმა, გაითვალისწინა დისციპლინური წარმოების კონკრეტული წესი, ასევე, განსაზღვრა პრინციპები, წარმოებაში მონაწილე სუბიექტები და მათი უფლება-მოვალეობები.

კანონის მე-10 თავი ითვალისწინებს პასუხისმგებლობის დაკისრების იმგვარ წესს, რომელიც ამცირებს ერთპიროვნული და მიკერძოებული გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას, ქმნის მოხელის წარმოება-სამართლებრივი უფლებების რეალიზაციის საფუძველს და ზრდის დასაბუთების ვალდებულებას.

ცალსახაა, რომ იგი მნიშვნელოვან გარანტიას წარმოადგენს მოხელისათვის. უახლესი კვლევაც⁴¹ ადასტურებს, რომ დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძველზე მოხელის სამსა-

ხურიდან გათავისუფლების შემთხვევები მნიშვნელოვნად არის შემცირებული.

სასამართლო გადაწყვეტილებების⁴² ანალიზი აჩვენებს, რომ დისციპლინური წარმოების პროცედურული მიმდინარეობა ძირითადად დაცულია, უმთავრეს პრობლემას ქმნის გარემოების გამოკვლევის პრინციპის დარღვევა და სამართლებრივი და ფაქტობრივი გარემოებების შეფასება.⁴³

ამდენად, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ახლებური მოწესრიგება იძლევა მოხელის უფლებების დაცვის მნიშვნელოვან გარანტს.

2. რეორგანიზაციის წესი და პროცედურები

სასამართლოს არაერთხელ დაუდგენია ე.წ. ფორმალური რეორგანიზაცია, რომელიც მხოლოდ მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების მიზნით იყო დეტერმინირებული.

ახალმა კანონმა და მის საფუძველზე მიღებულმა მთავრობის დადგენილებამ მოაწესრიგა რეორგანიზაციის პროცედურები და გაითვალისწინა მობილობა, რომელიც გულისხმობს შტატების შემცირების შედეგად გასათავისუფლებელი მოხელის დასაქმებას ტოლფას ან უფრო დაბალ თანამდებობაზე იმავე დაწესებულებაში ან საჯარო სამსახურის სისტემაში. მიუხედავად ამისა, კვლევა აჩვენებს, რომ 2017-2021 წლებში რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან შერწყმის საფუძველზე გათავისუფლდა 860 მოხელე.⁴⁴ ეს ციფრი საკმაოდ დიდია საქართველოს საჯარო სამსახურისათვის, მითუმეტეს იმ პირობებში, როდესაც კანონმდებლობა ითვალისწინებს მობილობის მექანიზმს. ამასთან, სასამართლო

³⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 4 აგვისტოს №2/5/595 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ნათია იმნაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

⁴⁰ Cox R. W., *Ethics and Integrity in Public Administration Concepts and Cases*, 1st Edition, 2019, 13.

⁴¹ ქარდავა ე./გასიტაშვილი ე./ომსარაშვილი დ., „საჯარო მოხელეთა შრომითი უფლებები საქართველოში (გათავისუფლება)“, 2022.

⁴² თეთრინყაროს რაიონული სასამართლოს 2020 წლის 24 იანვრის გადაწყვეტილება საქმეზე #3/74-19); გორის რაიონული სასამართლოს 2019 წლის 4 დეკემბრის გა-

დაწყვეტილება საქმეზე №3/194-19; ქუთაისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2019 წლის 29 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე №3/144-19; გურჯაანის რაიონული სასამართლოს 219 წლის 19 სექტემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №3/115-19 და სხვა.

⁴³ გორის რაიონული სასამართლოს 2019 წლის 4 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №3/194-19.

⁴⁴ იხ. ქარდავა ე./გასიტაშვილი ე./ომსარაშვილი დ., „საჯარო მოხელეთა შრომითი უფლებები საქართველოში (გათავისუფლება)“, 2022.

პრაქტიკის ანალიზმა აჩვენა, რომ შტატის გაუქმებას გარკვეულ შემთხვევებში, ფაქტობრივად, ადგილი არ აქვს და ამ პროცესს საჯარო დაწესებულება ფორმალურად ნიღბავს.⁴⁵

ამდენად, რეორგანიზაციის პროცესთან დაკავშირებულ გამოწვევას, პირველ რიგში, წარმოადგენს პროცესის მიზნობრიობისა და საჭიროების დადგენა. მიუხედავად იმისა, რომ „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ“ საქართველო მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის №199 დადგენილებით დამტკიცებული წესის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტი ითვალისწინებს საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის დაწყების შესახებ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასაბუთების ვალდებულებას, პრაქტიკაში იგი სათანადოდ არ ხორციელდება. მნიშვნელოვანია, რეორგანიზაციის დაწყება დაუკავშირდეს ობიექტურ გარემოებას, როგორცაა, მაგალითად, საჯარო დაწესებულების ფუნქციური ანალიზის შედეგები, რაც ფაქტობრივი შედეგებით გაამყარებს რეორგანიზაციის დაწყების საჭიროებას.

ამასთან, რეორგანიზაციის გზით მოხელეთა გათავისუფლების შემთხვევების შემცირებას მნიშვნელოვნად დაეხმარება ე.წ. გარე მობილობაზე საჯარო დაწესებულების პასუხისმგებლობის ზრდა, რაც შეიძლება გამოიხატოს უარის დასაბუთების ვალდებულებაში.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, რეორგანიზაციის საკითხის ახლებური რეგულირების მიუხედავად, იგი არ ქმნის მოხელეთა უფლებების დაცვის სრულფასოვან მექანიზმს.

3. მოხელის ნამდვილი ნების გამოვლენა, როგორც სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველი

საჯარო სამსახურში მოხელის შესვლა, ისე, როგორც საჯარო სამსახურიდან მოხელის წასვლა, უკავშირდება მოხელის ნამდვილ ნებას. პირს უფლება აქვს, თავისი თავისუფალი და ნა-

მდვილი ნების საფუძველზე გააგრძელოს ან დატოვოს კონკრეტული თანამდებობა. ადმინისტრაციული ორგანო და შესაბამისი თანამდებობის პირი ვალდებულია, პატივი სცეს საჯარო მოსამსახურის ამ უფლებას. კონსტიტუციური დათქმა - შრომა თავისუფალია - მოიცავს პირის უფლებას, თავად გადაწყვიტოს, იყოს თუ არა დასაქმებული. არავის აქვს უფლება მისი ნების საწინააღმდეგოდ აიძულოს პირი იშრომოს ან, პირიქით, უარი თქვას შრომაზე. შესაბამისად, პირის მიერ გამოხატული სურვილი, გათავისუფლდეს დაკავებული თანამდებობიდან, უნდა ეფუძნებოდეს მის ნამდვილ ნებას, რომელიც თავისუფალია რაიმე სახის გარე ზემოქმედებისაგან.⁴⁶ არავის აქვს უფლება, მისი ნების საწინააღმდეგოდ აიძულოს პირი, იშრომოს. პირის ეს უფლება, ეს სტანდარტი აღიარებულია საერთაშორისო აქტებით.⁴⁷

ადმინისტრაციულმა და სასამართლო პრაქტიკამ გამოავლინა, რომ ხშირად მოხელის ნება არაკანონიერი და არაკეთილსინდისიერი ზეგავლენების ქვეშ ექცეოდა, რაც მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლებით სრულდებოდა. აღნიშნულის საპასუხოდ კანონის 109-ე მუხლმა დაადგინა პირადი განცხადების საფუძველზე მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების წესი. მითითებული ნორმის მე-2 პუნქტიდან გამომდინარე პირადი განცხადების საფუძველზე სამსახურიდან გათავისუფლების შემთხვევაში მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოიცემა სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე განცხადების რეგისტრაციიდან 14 სამუშაო დღის გასვლის შემდეგ, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც მოხელე სამსახურიდან დაუყოვნებლივ გათავისუფლებას ითხოვს და მისი გათავისუფლება საფრთხეს არ უქმნის საჯარო დაწესებულების ნორმალურ ფუნქციონირებას.

14 დღის ვადის დადგენით „კანონი განმცხადებელს გარემოებათა ობიექტური თუ სუბიექ-

⁴⁵ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2022 წლის 13 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-56 (კ-22).

⁴⁶ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2022 წლის 13 იანვრის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-941 (2კ-20).

⁴⁷ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2018 წლის 11 იანვრის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-663-659 (კ-17).

ტური ცვლილების გათვალისწინებით თავისივე ნების უარყოფის და ჩვეულ რეჟიმში დაბრუნების შესაძლებლობას სთავაზობს.⁴⁸ როგორც საკასაციო სასამართლო უთითებს, მოხელის პირადი განცხადებით მისი სამსახურიდან გათავისუფლებასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებას კანონმა შესაბამისი განცხადების სავალდებულო რეგისტრაცია და რეგისტრაციიდან გათავისუფლებამდე გარკვეული პერიოდი (14 დღე) დაუკავშირა, რათა მოხელეს ჰქონდეს შესაძლებლობა, სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ აქტის გამოცემამდე გადასინჯოს მიღებული გადაწყვეტილება და მოითხოვოს განცხადების განუხილველად დატოვება.⁴⁹

ამდენად, პირადი განცხადების არსებობის შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულებას აქვს ვალდებულება, დაიწყოს ადმინისტრაციული წარმოება და დადგინოს ნების ნამდვილობა. ნების გამოხატვის ნამდვილობის დადგენა ემსახურება ნების გამოხატვის თავისუფლების პრინციპის რეალიზაციას, რაც გულისხმობს, რომ კონკრეტული ქმედება, არჩევანი, გადაწყვეტილება უნდა წარმოადგენდეს პირის ნამდვილ ნებას, იგი არ უნდა იყოს პროვოცირებული ძალადობის, იძულების, მუქარის, შანტაჟის, დაპირების და სხვა პირის არაკეთილსინდისიერი ზემოქმედებით ჩამოყალიბებული ან განპირობებული.⁵⁰ ამასთან, 14 დღიანი ვადა არის მოხელის დამატებითი შესაძლებლობა, მოახდინოს მისი ნამდვილი ნების რეალიზაცია.

მიუხედავად ამ საკანონმდებლო მოცემულობისა, კვლევამ აჩვენა, რომ 2017-20121 წლებში პირადი განცხადებით სამსახურიდან გათავისუფლდა 5340 მოხელე.⁵¹ ამდენად, საკუთარი სურვილით გათავისუფლებულ პირთა რაოდენობა საკმაოდ მაღალია და საჭიროა დამატებითი მექანიზმების ამოქმედება მოხელის ნებაზე ზეგავლენის მოხდენის შესაძლებლობის მნიშვნელოვნად შესამცირებლად, მათ შორის შესაძლებე-

ლია განისაზღვროს ან/და დამძიმდეს ზემოქმედების მომხდენი სუბიექტის პასუხისმგებლობა. სხვა შემთხვევაში განხილული მიდგომა დარჩება არსებული სამართლებრივი გარანტიებისაგან გვერდის ავლის საშუალებად.

IV. დასკვნა

ქართული საჯარო სამსახურის სისტემის სამართლებრივი საფუძვლების ძირითადი მახასიათებლებია კარიერულ განვითარებაზე (კარიერული წინსვლა დამსახურების შესაბამისად) დაფუძნებული საჯარო სამსახური, სადაც საჯარო მმართველობა გამიჯნულია ქვეყნის პოლიტიკური მართვისგან (პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი) და ხორციელდება კეთილსინდისიერებაზე, მიუკერძოებლობასა და ანგარიშვალდებულებაზე დაფუძნებით, რაც არის საჯარო მმართველობის უწყვეტობის (სტაბილურობის) გარანტი.

საჯარო სამსახურის ბუნება განაპირობებს საჯარო მოხელის სპეციფიურ სამართლებრივ მდგომარეობას, სადაც მოხელეს მთელი რიგი მკვეთრად გამოხატული ვალდებულებები აქვს, რომელთა საპირწონედ უზრუნველყოფილია მისი სოციალური და სამართლებრივი დაცულობა - უფლებები და გარანტიები, რომლებიც მისი სტატუსის განუყოფელ ნაწილად იქცა.

კანონის მიღების შემდგომ გაუმჯობესდა მოხელის უფლებრივი მდგომარეობა და მისი სამართლებრივი დაცვის გარანტიები. განხორციელდა მოხელეთა უფლებების რეგლამენტაცია სხვადასხვა საკანონმდებლო თუ კანონქვემდებარე აქტით, მათ საფუძვლად კი ახალი კანონი დაედო. რეფორმის შედეგად დაიძლია მოხელეთა უფლებებში ჩარევის არაერთი უხეში გამოვლინება (მაგალითად, დისციპლინური პასუხისმგებლობის არამიზნობრივი გამოყენება), რაც საჯარო სამსახურის პრაქტიკის ნაწილი იყო.

⁴⁸ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2021 წლის 22 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-1259 (კ-20).

⁴⁹ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2019 წლის 17 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-924 (კ-18).

⁵⁰ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2018 წლის 11 იანვრის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-663-659 (კ-17).

⁵¹ ქარდავა ე./გასიტაშვილი ე./ომსარაშვილი დ., „საჯარო მოხელეთა შრომითი უფლებები საქართველოში (გათავისუფლება)“, 2022.

ამასთან, ახალი ნორმების იმპლემენტაციის პროცესმა გამოავლინა გარკვეული ხარვეზები თუ გამოწვევები ისეთ პრობლემურ საკითხებთან მიმართებით, როგორებიცაა რეორგანიზა-

ციის პროცესის დაწყების დაუსაბუთებლობა, გარე მობილობის უფუნქციობა თუ მოხელის ნამდვილ ნებაზე ზეგავლენის გამომრიცხველი/შესამცირებელი ბერკეტების არასაკმარისობა.