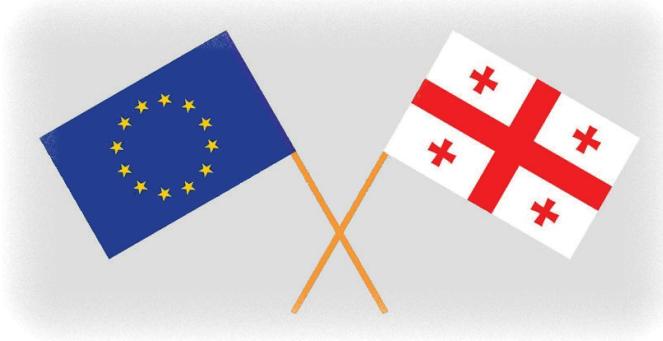


საჯარო გონიერება პრომოციი უფლებები საქართველოში გათავისუფლება

„ხალხისა და სახელმწიფოს ერთგულების
პრინციპის დაცვის ხელშესაწყობად
საქართველოს კანონმდებლობით
განისაზღვრება მოხელის სოციალური და
სამართლებრივი დაცვის გარანტიები.“





საჯარო მოხელეთა გროვითი უფლებები საქართველოში (გათავისუფლება)

Labour Rights of Public Officers in Georgia (Dismissal)

ეკატერინე ქარდავა
ეკატერინე გასიტაშვილი
დავითი ომისარაშვილი

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

 EUROPEAN
TIME

The logo features a stylized five-pointed star composed of blue and yellow diagonal stripes, with a small globe icon in the center.

 CSL
კავკასიის სამართლის სკოლა
CAUCASUS SCHOOL OF LAW

The logo consists of a stylized 'C' shape in yellow and blue, followed by the letters 'CSL'. Below it, the text 'კავკასიის სამართლის სკოლა' and 'CAUCASUS SCHOOL OF LAW' is written in a smaller font.

პროექტი განხორციელდა ასოციაციის „ევროპის დროით“ მიერ, კავკასიის უნივერსიტეტის პარტნიორობით, ფრიდრიხ ებერტის ფონდის მხარდაჭერით.

პუბლიკაციაში წარმოდგენილია ავტორთა პირადი მოსაზრებები. დაუშვებელია ფრიდრიხ ებერტის ფონდის მიერ გამოცემული მასალების კომერციული მიზნით გამოყენება ფონდის თანხმობის გარეშე.

- ასოციაცია „ევროპის დროით“, 593277514,
eka_kardava@yahoo.com, european.time.geo@gmail.com
- ფრიდრიხ ებერტის ფონდის წარმომადგენლობა საქართველოში: თბილისი 0179,
ნინო რამიშვილის ქუჩის 1 ჩიხი, ბინა 7, ტელ: +995 32 2250728, georgia@fes.de
- კავკასიის უნივერსიტეტი (CU): თბილისი, 0102, პაატა სააკაძის ქ. 1,
ტელ.: +995 32 2377777, info@cu.edu.ge

© ფრიდრიხ ებერტის ფონდი, 2022

© ასოციაცია „ევროპის დროით“, 2022

რედაქტორი: ეკატერინე ქარდავა

კავკასიის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2022

ISBN: 978-9941-9820-0-2

სარჩევი

შესავალი	5
1. მოხელეთა გათავისუფლების საკანონმდებლო საფუძვლები და არსებული ვითარება საქართველოში (ეკატერინე ქარდავა)	7
1.1. საჯარო სამსახურის რეფორმის ქრონოლოგია	7
1.2. საჯარო მოსამსახურის ცნება და ტერმინები	8
1.2.1. მოხელე	8
1.2.2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი	9
1.2.3. შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი	10
1.3. საჯარო მოხელის გათავისუფლების საკანონმდებლო საფუძვლები	10
1.4. საჯარო მოხელეთა გათავისუფლების მდგომარეობა 2017-2021 წლებში	11
1.5. გათავისუფლების მონაცემთა შეჯამება	14
1.6. შრომის ინსპექციის მანდატი მოხელეთა შრომითი უფლებების მიმართ	16
2. ზოგიერთი მაგალითი მოხელეთა გათავისუფლებასთან დაკავშირებული სასამართლო პრაქტიკიდან (ეკატერინე გასიტაშვილი)	17
2.1. შესავალი	17
2.2. სასამართლო პრაქტიკის მაგალითები	19
2.2.1. მოხელის გათავისუფლება პირადი განცხადების საფუძველზე	19
2.2.2. მოხელის გათავისუფლება რეორგანიზაციის გამო	21
2.2.3. დისკრიმინაციის ფაქტის გამოვლენა	25
2.2.4. მოხელის გათავისუფლების შესახებ ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების დასაბუთებულობის სტანდარტის შესახებ	29
2.3. შეჯამება	31
3. გათავისუფლებულ მოხელეთა სოციოლოგიური გამოკითხვის შედეგები (დავითი ომსარაშვილი)	35
3.1. შესავალი	35
3.2. რაოდენობრივი მონაცემები	36
3.2.1. სქესი	36
3.2.2. ასაკი	36
3.2.3. გეოგრაფია	37
3.2.4. სტაჟი	37
3.2.5. გათავისუფლების წელი	38
3.2.6. გათავისუფლების ოფიციალური საფუძველი	38
3.2.7. გათავისუფლების რეალური საფუძველი	39
3.2.8. დისკრიმინაცია	39
3.2.9. გათავისუფლების შემდეგ დასაქმების სფეროები	40
3.2.10. გათავისუფლების შემდეგ კვალიფიკირებით დასაქმება	40
3.3. შეჯამება	41

შემოკლებანი

ასოცირების შეთანხმება – ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის.

ევროკავშირი – ევროპული კავშირი/European Union.

კანონი – „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

მოხელე – პროფესიული საჯარო მოხელე/საჯარო მოხელე.

ახდპ – ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი.

შხდს – შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი.

შსს ან შს სამინისტრო – შინაგან საქმეთა სამინისტრო.

სსიპ – საჯარო სამართლის იურიდიული პირი.

სუსგ – საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება.

სზაკ – საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი.

შესავალი

ეკატერინე ქარდავა

პროფესიული საჯარო მოხელე (შემდგომში „მოხელე“) საჯარო მმართველობის განხორციელების ერთ-ერთი ძირითადი გარანტი და საყრდენია. ევროპული ასოცირებისა და საჯარო სამსახურის რეფორმის პროცესში, მოხელის უფლებების, მოვალეობებისა და გარანტიების სამართლებრივი მოწესრიგების ჯანსაღი ჩარჩოს ჩამოყალიბებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა მიენიჭა.

დამოუკიდებელი საქართველოს უახლოეს ისტორიაში საჯარო სამსახურმა ბევრი ცვლილება განიცადა. მიუხედავად ამისა, მოხელის სამართლებრივი სტატუსი და პრაქტიკული მდგომარეობა ხშირად ურთიერთჰარმონიული არ იყო. სრულყოფილად ვერ ხორციელდებოდა გამჭვირვალობის, ბუნებრივი კარიერის, ნეიტრალიტეტის, პროფესიონალიზმის, მიუკერძოებლობის პრინციპების რეალიზება.¹ დღეს არსებითა მოხელეების შრომითი უფლებების დაცვა, მათი დასაქმების უვადობისა და სტაბილურობის გარემოს შექმნა, დამსახურებაზე დაფუძნებული კარიერული წინსვლის მექანიზმების განსაზღვრა, კარგი საჯარო მმართველობის პრინციპის რეალიზება.

ევროპასთან ასოცირების პროცესში, განსაკუთრებული ინტერესის საგანია მოხელეთა კლასის დაცვა და გაძლიერება. დემოკრატიული ინსტიტუტების სტაბილურობა, კანონის უზენაესობა და კორუფციისგან თავისუფალი საჯარო მმართველობა ევროპული კავშირის კოპენჰაგენის პოლიტიკური კრიტერიუმების ნაწილია. მათთან შესაბამისობა და თავსებადობა, შეუძლებელია პროფესიონალი, პოლიტიკურად ნეიტრალური, ეთიკური და კეთილსინდისიერი საჯარო სამსახურის გარეშე. მოხელეების წვრთნა და ზრდა სახელმწიფოს მნიშვნელოვანი ფუნქციაა, რომლის უზრუნველყოფა შესაძლებელია სხვადასხვა მექანიზმებით, მათ შორის, სამართლებრივი რეგულირებითა და ნორმათა გამოყენების ჯანსაღი პრაქტიკით.

სისტემურად გამართულ და ფუნქციონირებად სახელმწიფოში ინსტიტუციური მეხსიერებაც შენარჩუნებულია და საჯარომმართველობითი საქმიანობის შედეგების სამიზნე ნიშნულებიც მაღალია.

2022 წლის 3 მარტს საქართველოს მხრიდან გაკეთდა ევროკავშირში გაწევრების თაობაზე განცხადება. ამ ეპოქაში, საჯარო სამსახურის როლი განსაკუთრებულია. **საჯარო სამსახურს უნდა ჰქონდეს უნარი – უპასუხოს გამოწვევებს და ჩაეგას პროგრესის, დემოკრატიზაციისა და ევროპეიზაციის პროცესებში.**

ზოგადად, დასაქმებულის შრომითი უფლებების პატივისცემა – პროფესიონალიზმისა და პიროვნების განვითარებისათვის, ღირსების დაცვისა და სოციალური მართლმსაჯულებისათვის – მნიშვნელოვანი და განსაკუთრებული საფუძვლებია საჯარო თუ კერძო სექტორში. შრომითი უფლებები ცენტრალურ ადგილს იკავებს ადამიანის უფლებათა შორის. ღირსეული შრომა და პროდუქტიული დასაქმება გარანტორია ადამიანის პირადი თავისუფლებისა, სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაცვისა, უსაფრთხოებისა, საოჯახო კეთილდღეობისა, პროფესიული გაძლიერებისა, კულტურული განვითარებისა. შრომითი უფლებები ზემოქმედებს სხვა უფლებების რეალიზებაზე. თანამედროვე ეპოქაში, შრომითი უფლე-

¹ ქარდავა ე., მოხელის უფლებები, გარანტიები და მოვალეობები, ავტ. კოლექტივი, რედ. ქარდავა ე., საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ – კომენტარები, 2018, გვ. 196, <<http://www.csb.gov.ge/media/3016/%E1%83%99%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%9D%E1%83%9C%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%99%E1%83%9D%E1%83%9B%E1%83%94%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98.pdf>>

ბების დაცვის დონე და ხარისხი სახელმწიფოს განვითარების ინდიკატორია: **ლირსეული დასაქმების გარეშე არ არსებობს კეთილდღება, ვერ ვითარდება დემოკრატია, დაკინიბულია თავისუფლება.**

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, საქართველოში 2013 წლიდან (იმ პერიოდიდან, როცა საქართველომ დაიწყო ვიზის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის (VLAP) შესრულება), ინტენსიურად მიმდინარეობს საჯარო სამსახურის რეფორმა. ევროკომისიის მხრიდან, საქართველოში განხორციელებული საკანონმდებლო თუ საიმპლემენტაციო პოლიტიკა, დადებითად იქნა შეფასებული. თუმცა დემოკრატიის გაძლიერებისათვის, რეფორმის შედეგებსა და პროცესებზე მუდმივი მონიტორინგი აუცილებელია. ქვემოთ წარმოდგენილი კვლევაც ამით არის ნაკარნახევი.

შრომისა და დასაქმების სახელმწიფო პოლიტიკის მნიშვნელოვანი ნაწილია საჯარო მოხელეთა შრომითი უფლებების დაცვა. თავის მხრივ, საჯარო მოხელეთა შრომითი უფლებების დაცვის განსაკუთრებული ნაწილია გათავისუფლების რეგულირება.

კვლევის მიზანია შეფასდეს მოხელეთა შრომითი უფლებების დაცვის დინამიკა და საჯარო მმართველობის რეფორმის შედეგები საჯარო მოხელეთა გათავისუფლების მდგომარეობის შესწავლის საფუძველზე.

კვლევა ოთხი ძირითადი ნაწილისგან შედგება:

- ა) შესწავლილია საჯარო მოხელეთა გათავისუფლების მდგომარეობა 2017-2021 წლების პერიოდში;
- ბ) განხილულია სასამართლო გადაწყვეტილებები (ზოგიერთი მნიშვნელოვანი პრაქტიკა);
- გ) ჩატარებულია სოციოლოგიური გამოკითხვა გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეებთან;
- დ) შეჯამებულია კვლევის შედეგები და შემუშავებულია რეკომენდაციები.

კვლევის პროცესში გამოყენებულია შემდეგი **მეთოდები:** აღწერილობითი, შედარებითი, ანალიზი, განმარტებითი, სოციოლოგიური (რაოდენობრივი მეთოდი – გამოკითხვა).

კვლევის ფარგლებში გამოყენებულია **წყაროები:** სამეცნიერო, ნორმატიული აქტები, სასამართლო გადაწყვეტილებები, გამოკითხვის შედეგები, ოფიციალური კორესპონდენცია, ანგარიშები, სახელმძღვანელოები.

1. მოხალისა გათავისუფლების საკანონმდებლო საჯურო და არსებული ვითარება საქართველოში

ეკატერინე ქარდავა

1.1. საჯარო სამსახურის რეფორმის ქრონოლოგია

2014 წელს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის დაიდო ასოცირების შეთანხმება², რომლის მე-4 მუხლში აღნიშნულია:

„...მხარეებმა „განაგრძონ საჯარო მმართველობის რეფორმა და შექმნან ანგარიშ-ვალდებული, ეფექტური, ქმედითი, გამჭვირვალე და პროფესიონალური საჯარო სამსახური; გაგრძელონ ეფექტური ბრძოლა კორუფციის წინააღმდეგ...“.

2014 წელს საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცდა საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია³. აქ აღნიშნულია:

საქართველოში, ისევე როგორც სხვა პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში, საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება ძირითადი პრინციპების შესაბამისად უზრუნველყოფს უფრო მიმზიდველი და დაცული დასაქმების პირობების შექმნას საჯარო მოხელეებისთვის. აღსანიშნავია, რომ ამგვარი შედეგი მიიღწევა საჯარო სამსახურის მთლიანობის, პროფესიული ხარისხისა და უწყვეტობის უზრუნველყოფის შედეგად, ხოლო საჯარო სამსახურში დასაქმების გაუმჯობესებული პირობები თვითმიზანს არ წარმოადგენს.

პროფესიული საჯარო მოხელეა პირი, რომელიც უვადოდ ინიშნება ან ირჩევა საჯარო მმართველობის განმახორციელებელ დაწესებულებაში შტატით გათვალისწინებულ საჯარო მოხელის თანამდებობაზე. აღნიშნული კატეგორიის მოხელე თავის პროფესიულ კარიერას იწყებს საჯარო სამსახურში ქვედა პოზიციიდან და მიიჩვევს ზევით თავისი პროფესიული ცოდნის, გამოცდილებისა და შეფასების სისტემის შედეგების გათვალისწინებით. პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტი დაფუძნებულია კარიერის პრინციპით და აღნიშნული სტატუსის მქონე მოხელეები დაცულნი არიან სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირების პოლიტიკური გადაწყვეტილებებისგან. პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტი არის საჯარო სამსახურის სტაბილურობის გარანტი...

2015 წელს, საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა სსიპ – საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის იმპლემენტაციის ხელშეწყობის მიზნით 2015 წელს განსახორციელებელ ღონისძიებათა სამოქმედო გეგმა.⁴

2015 წლის 27 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო ახალი კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“⁵ (შემდგომში – კანონი). 2017 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“.⁶

2 ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის, <<https://matsne.gov.ge/document/view/2496959?publication=0>>

3 საქართველოს მთავრობის დადგენილება №627, 2014 წლის 19 ნოემბერი, საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ, <<https://matsne.gov.ge/document/view/2582658?publication=0>>

4 <https://matsne.gov.ge/document/view/2742217?publication=0>

5 <https://matsne.gov.ge/document/view/3031098?publication=37>

6 <https://matsne.gov.ge/document/view/3971683?publication=17>

რეფორმის პერიოდში, მიღებულ იქნა, საქართველოს მთავრობის ათეულობით დადგენილება, რაც ემსახურება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესრულებას, მათ შორის, საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ⁷, საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ⁸, პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ⁹, პროფესიული საჯარო მოხელის წახალისების წესის დამტკიცების შესახებ¹⁰, პროფესიული საჯარო მოხელისათვის მოხელის კლასების მინიჭების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ¹¹, პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ¹², საჯარო სამსახურში ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის, ღამის საათებში, დასვენებისა და უქმე დღეებში, ჯანმრთელობისთვის რისკის შემცველ სამუშაო პირობებში საქმიანობის, აგრეთვე საჯარო სამსახურის უფლებამოსილებების 24-საათიან უწყვეტ რეზიმში განხორციელების წესის დამტკიცების თაობაზე¹³ და სხვა.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალ კანონში, 2016-2022 წლების პერიოდში, შევიდა 38 ცვლილება.

1.2. საჯარო მოსამსახურის ცნება და ტერმინები

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, საჯარო დაწესებულებაში საქმიანობით, საჯარო სამსახურის განხორციელებაში მონაწილეობს სამი ტიპის საჯარო მოსამსახურე:

	პროფესიული საჯარო მოხელე (მოხელე)	
ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი (ახდგ.)		შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი (შხდგ.)

1.2.1. მოხელე

მოხელე ინიშნება უვადოდ მოხელისათვის განკუთვნილ საჯარო სამსახურის **საშტატო თანამდებობაზე** სახელმწიფოს, ავტონომიური რესპუბლიკის, მუნიციპალიტეტის, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ, რომელიც ახორციელებს საჯაროსამართლებრივ 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 (3. “ე“.).

მოხელე თანამდებობაზე მიიღება კონკურსის საფუძველზე¹⁴ გარდა ორი საგამონაკლისო

7 <https://matsne.gov.ge/document/view/3645402?publication=0>

8 <https://matsne.gov.ge/document/view/3646700?publication=0>

9 <https://matsne.gov.ge/document/view/3645389?publication=0>

10 <https://matsne.gov.ge/document/view/3646690?publication=0>

11 <https://matsne.gov.ge/document/view/3652584?publication=0>

12 <https://matsne.gov.ge/document/view/3652594?publication=0>

13 <https://matsne.gov.ge/document/view/3646097?publication=0>

14 საჯარო სამსახურის ბიუროს 2021 წლის საქმიანობის ანგარიშში აღნიშნულია, რომ ბიუროს მიერ ადმინისტრირებულ ვებგვერდზე – www.hr.gov.ge – გამოცხადდა 4441 ვაკანსია, აქედან 2794 ღია კონკურსი, 256 – დახურული, 386 – შიდა, 585 – გამარტივებული, 397 – სტაურება და 23 – სხვა.

შემთხვევისა (34.1.), როცა ა) ხდება უკვე კონკურსის წესით დანიშნული მოხელის ჰორიზონტური გადაყვანა ან ბ) უკვე კონკურსის წესით დანიშნული მოხელის მობილობა საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატის შემცირებისას.

საჯარო დაწესებულების მიზნებიდან გამომდინარე, **საჯარო დაწესებულება უზრუნველყოფს მოხელის პროფესიული განვითარების სავალდებულო პროგრამებში მონაწილეობას**. საჯარო დაწესებულება მოხელის პროფესიული განვითარების საჭიროებას განსაზღვრავს ყოველი წლის დასაწყისში, დაწესებულების საჭიროების ანალიზისა და მოხელეთა შეფასების შედეგების შესაბამისად. მოხელეს უფლება აქვს, დამატებით თავადაც განსაზღვროს მისი პროფესიული განვითარებისათვის აუცილებელი სასწავლო პროგრამის საჭიროება და საჯარო დაწესებულებასთან შეთანხმებით მოითხოვოს შესაბამისი შვებულება. (54 (3,4,5)).

1.2.2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი

ახდპ ხელს უწყობს სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირს მისი უფლებამოსილებების განხორციელებაში დარგობრივი/სექტორული რჩევების მიცემით, ინტელექტუალურ-ტექნიკური დახმარების განევით ან/და ორგანიზაციულ-მენეჯერული ფუნქციების შესრულებით. მას არ უკავია მოხელისა და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირისთვის გათვალისწინებული თანამდებობები (3., „ზ“.) ახდპ, როგორც წესი, საჯარო სამსახურში მიიღება უკონკურსოდ (78). **ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მოქმედების ვადა არ უნდა აღემატებოდეს სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ვადას (ან შესაბამისი მუნიციპალიტეტის მერის უფლებამოსილების ვადას).**

ახდპ-ებია:

- ა) **სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის თანაშემწე (კერძოდ, საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტის წევრის, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის, საქართველოს მთავრობის წევრის (მინისტრის) და მისი მოადგილის, აფხაზეთისა და აჭარის ა/რ-ების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრების, აფხაზეთისა და აჭარის ა/რ-ების მთავრობების წევრების და მათი მოადგილეების თანაშემწეები);**
- ბ) **სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის მრჩეველი (კერძოდ, საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტის წევრის, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის, საქართველოს მთავრობის წევრის (მინისტრის) და მისი მოადგილის, აფხაზეთისა და აჭარის ა/რ-ების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრების, აფხაზეთისა და აჭარის ა/რ-ების მთავრობების წევრების და მათი მოადგილეების მრჩევლები);**
- გ) **სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის უშუალო აპარატის/ სამდივნოს/ბიუროს თანამშრომელი (კერძოდ, საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტის წევრის, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის, საქართველოს მთავრობის წევრის (მინისტრის) და მისი მოადგილის, აფხაზეთისა და აჭარის ა/რ-ების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრების, აფხაზეთისა და აჭარის ა/რ-ების მთავრობების წევრების და მათი მოადგილეების უშუალო აპარატის/ სამდივნოს/ბიუროს თანამშრომელები);**
- დ) **მუნიციპალიტეტის მერის წარმომადგენელი და მუნიციპალიტეტები (გარდა ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტისა) შემავალ ადმინისტრაციულ ერთეულში დასაქმებული სხვა პირი.**

1.2.3. შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი

შედგ-ს მინიჭებული აქვს, საჯარო სამსახურის განხორციელების უზრუნველსაყოფად, შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე, საჯარო დაწესებულების დამხმარე ან არამუდმივი ამო-ცანების შესრულების უფლებამოსილება (3., „გ“). პირის შრომითი ხელშეკრულებით საჯარო სამსახურში მიღებისათვის, როგორც წესი, ცხადდება გამარტივებული საჯარო კონკურსი (83).

საჯარო მოსამსახურებს შორის მხოლოდ მოხელე ინიშნება უვადოდ, მიიღება სამსახურში კონკურსის წესით, ექვემდებარება შეფასებას და კარიერულ წინსვლას, ჩართულია პროფესიული განვითარების სავალდებულო პროგრამებში, დამსახურებისა და ნლების მიხედვით ენიჭება კლასი და წარმოადგენს საჯარო მმართველობის ცენტრალურ სუბიექტს.

1.3. საჯარო მოხელის გათავისუფლების საკანონმდებლო საფუძვლები

კანონი ადგენს კონკრეტულ და ზუსტ საფუძვლებს საჯარო მოხელის გათავისულებისათვის.

კანონი არ ტოვებს შესაძლებლობას, კანონიერად მიიჩნეოდეს მოხელის გათავისუფლება სხვა საფუძვლებით, ვიდრე ეს კანონითაა განსაზღვრული.

კანონი, გათავისუფლების საფუძვლებს ყოფს ორ ნაწილად: ა) სავალდებულო საფუძვლებად და ბ) სხვა საფუძვლებად.

მოხლის გათავისუფლების სავალდებულო საფუძვლები	მოხელის გათავისუფლების სხვა საფუძვლები
<p>ა) საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტა;</p> <p>ბ) საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით დადგენილი წესით შეზღუდულქმედუნარიანად აღიარება;</p> <p>გ) სასამართლოს მიერ უგზო-უკვლოდ დაკარგულად აღიარება, გარდაცვლილად გამოცხადება ან მხარდაჭერის მიმღებად ცნობა, თუ სასამართლოს გადაწყვეტილებით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული;</p> <p>დ) მოხელის მიმართ სასამართლოს საბოლოო გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლა;</p> <p>ე) მძიმე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენა, თუ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად სამსახურიდან გათავისუფლება განისაზღვრა;</p> <p>ვ) ზედიზედ ორჯერ უარყოფითი (არადამაკმაყოფილებელი) შეფასება;</p> <p>ზ) მოხელის გამოსაცდელი ვადის განმავლობაში ორჯერ უარყოფითი (არადამაკმაყოფილებელი) შეფასება;</p> <p>თ) სახელმწიფო სამსახურში ან საჯარო სამსახურში სხვა თანამდებობაზე დანიშვნა;</p> <p>ი) ნარკოტიკული საშუალების მოხმარების ფაქტის დადასტურება, გარდა მოხელის მიერ მისი სამკურნალო მიზნით მოხმარების შემთხვევისა, აგრეთვე პერიოდული, შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით შემოწმებისთვის თავის არიდება;</p> <p>კ) გარდაცვალება.</p>	<p>ა) პირადი განცხადების საფუძველზე, გარდა კანონის 54-ე მუხლის მე-6 პუნქტით გათვალისწინებული შემთხვევისა;</p> <p>ბ) საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატების შემცირებასთან დაკავშირებით;</p> <p>გ) ჯანმრთელობის მდგომარეობის ან/და ხანგრძლივი შრომისუუნარობის გამო;</p> <p>დ) კანონის 112-ე მუხლით გათვალისწინებულ შემთხვევაში, თუ არსებობს მოხელის კანონიერი ნდობის გამომრიცხველი გარემოება;</p> <p>ე) „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნების დარღვევის შემთხვევაში.</p>

კანონის 85(3) მუხლით დადგენილია **მძიმე დისციპლინური გადაცდომის სახეები**, რაც მოხელის გათავისუფლების საფუძველია, კერძოდ:

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

1.4. საჯარო მოხელეთა გათავისუფლების მდგომარეობა 2017-2021 წლებში

წლების მანძილზე, საქართველოში, მოხელეთა გათავისუფლების მაჩვენებლებში ჭარბობდა რეორგანიზაციის ან პირადი განცხადების საფუძველზე გათავისუფლება, რაც ქვეყანაში მიმდინარე პოლიტიკური პროცესების გათვალისწინებით, მუდმივად ბადებდა გონივრულ ეჭვს გათავისუფლებების კანონიერების თაობაზე. 2018 წლის კვლევის შედეგების თანახმად (საკვლევი პერიოდი 2013-1017) “დავები, უმეტესწილად, წარმოიმვება რეორგანიზაციისა და დისციპლინური წარმოების ფარგლებში პირის გათავისუფლების შემთხვევაში. ასევე, ხშირია კონკურსის კანონიერებასთან დაკავშირებული დავები”.¹⁵ 2022 წლის კვლევაში აღნიშნულია, რომ „სახალხო დამცველის აპარატში დაფიქსირებული შემთხვევების უმეტესობა ეხება პოლიტიკური ნიშნით დისკრიმინაციას და დაკავშირებულია განსხვავებული მოსაზრების გამო სამსახურიდან გათავისუფლებასთან“.¹⁶

მოხელეთა გათავისუფლების მიმართ, საზოგადოებაში, ძირითადად, დომინირებს აზრი, რომ გათავისუფლების მიზეზია:

- ა) პოლიტიკური განწყობით (პარტიული სიმპათიით) საჯარო სამსახურის დაკომპლექტება;
- ბ) საჯარო სამსახურის მოწყობა სუბიექტური ნდობის ნიშნით (პირადი ურთიერთოებების (ნაცნობების) ადგილად გადაქცევა).

რეფორმების პარალელურად, არსებითად მნიშვნელოვანია, საჯარო სამსახურიდან მოხელეთა გათავისუფლებისა და სამოხელეო თანამდებობებზე პირთა დანიშნის პროცესების მიმართ საზოგადოებაში ამაღლდეს ნდობა და პოლიტიკა რეალურად დაეფუძნოს კანონის უზენაესობას.

მიმდინარე კვლევის ფარგლებში, ა.წ. 30 მარტს, საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსთან გაიგზავნა ასოციაციის „ევროპის დროით“ №1330. გამოთხოვილ იქნა 2017-2021

¹⁵ ტყემალაძე ს., ჩაჩავა ს., საჯარო სამსახურში სამსახურებრივი/შრომითი დავების მართვა და ეფექტური გადაწყვეტა სიტუაციური ანლიზი და საჭიროებების კვლევა, ივნისი, 2018. გვ.9

¹⁶ შრომითი უფლებები საჯარო სამსახურში – სამინისტროები და თვითმმართველი ქალაქები, საია, OSGF, თბილისი, 2022.

წლებში მოხელეთა გათავისუფლების საფუძვლებსა და რაოდენობებზე კლასიფირებული ინფორმაცია, აგრეთვე, – შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების შრომის გამყენების შემთხვევები. ა.ნ. 8 აპრილის, საჯარო სამსახურის ბიუროს პასუხის (№ გ3327) საფუძველზე ირკვევა შემდეგი:

1. 2017-2021 წლებში (4 წლის მანძილზე), სულ გათავისუფლდა 6434 მოხელე.¹⁷

2. მოხელეთა გათავისუფლების რაოდენობა გათავისუფლების საფუძვლების მიხედვით:

საფუძველი	რაოდენობა
რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია ან შერწყმა	860
დისციპლინური გადაცდომა	34
შეფასების შედეგები	10
„საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კო-რუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნების დარღვევა	4
პირადი განცხადება	5340
გამამტყუნებელი განაჩენის ძალაში შესვლა	6
გარდაცვალება	47
სხვა დაწესებულებაში გადასვლა	67
სხვა საფუძვლები ¹⁸	54

3. მოხელეთა გათავისუფლება საჯარო დაწესებულებების სტატუსის მიხედვით:

საჯარო დაწესებულება	საჯარო დაწესე-ბულების ინიციატივით გათავისუფლება	პირადი ინიციატივით გათავისუფლება
მთავრობისა და პრეზიდენტის ადმინისტრაციები	74	62
საქართველოს პარლამენტი	27	94
აჭარისა და აფხაზეთის ა/რ	38	127
სახელმწიფო რწმუნებულების ადმინისტრაციები	3	143
სამინისტროები და სახ. მინისტრის აპარატები	234	1284
ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები	362	2494
სასამართლოები	16	426
სხვა საჯარო დაწესებულებები	148	897
	902	5527

17 საჯარო სამსახურის ბიუროს წერილში მითითებულია, რომ გათავისუფლებულ მოხელეთა საერთო რაოდენობასა და გათავისუფლების საფუძვლების საერთო რაოდენობებს შორის ცდომილება განპირობებულია ორგანიზაციების მიერ წარმოდგენილი არასრული მონაცემებითა და წლების მიხედვით მონაცემთა გამოთხოვის მეთოდოლოგიის ცვლილებით.

18 იგულისხმება სხვა საკანონმდებლო საფუძვლები.

4. მოხელეთა გათავისუფლება აფხაზეთის ა/რ-ის სტრუქტურებში:

	მამრ.	მდედ.	საერთო
აფხაზეთის იუსტიციის დეპარტამენტი	1	1	2
აფხაზეთის ა/რ სოფლის მეურნეობის, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების დეპარტამენტი	11	5	16
აფხაზეთის ა/რ ფინანსთა და დარგობრივი ეკონომიკის სამინისტრო	1	2	3
აფხაზეთის ა/რ. უმაღლესი საბჭო	9	10	19
აფხაზეთის ა/რ-დან იძულებით გადაადგილებულ პირთა-დევნილთა სამინისტრო	11	12	23
აფხაზეთის ა/რ-ის განათლებისა და კულტურის სამინისტრო	1		1
იუსტიციისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის საკითხებში აფხაზეთის ა/რ-ის მინისტრის აპარატი	2		2
საერთო	36	30	66

5. მოხელეთა გათავისუფლების მაჩვენებლები სქესის ნიშნით:

სქესი	რაოდენობა
ქალი	2523
კაცი	3911

6. სასამართლო დავები მოხელეთა მხრიდან:

სარჩელების რაოდენობა ¹⁹	დაკმაყოფილებული სარჩელები
279	58

7. მოხელეთა უკანონო გათავისუფლების გამო გადახდილი ფულადი კომპენსაციის ოდენობა:

დაკმაყოფილებული სარჩელების რაოდენობა ნლების მიხედვით	დაკმაყოფილებული სარჩელების საფუძვლით გაცემული კომპენსაციები ლარში
9 სარჩელი, 2019 წ.	118 662
7 სარჩელი, 2020 წ.	212 597
9 სარჩელი, 2021 წ.	88 819
სულ 25 სარჩელი (3 ნლის განმავლობაში)	420 078 ლარი

8. 2021 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით საჯარო სამსახურში მუშაობს 4927 შედე.

2021 წლის მონაცემებით საქართველოს სამინისტროებსა და თვითმმართველ ქალაქებში დასაქმებული იყო 2741 მოხელე, ხოლო შედე – 1186.²⁰

¹⁹ გასათვალისწინებელია, რომ სასამართლო დავების გარკვეული რაოდენობა არ არის დასრულებული და ამიტომაც ამ ეტაპზე უცნობია დაკმაყოფილდება თუ არა მოხელეთა სარჩელები/მოთხოვნები.

²⁰ შრომითი უფლებები საჯარო სამსახურში – სამინისტროები და თვითმმართველი ქალაქები, საია, OSGF, თბილისი, 2022.

9. არ არის კლასიფიცირებული მონაცემები:

1. საჯარო მოხელეთა გათავისუფლების რეგიონული მაჩვენებლები.
2. გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთა ასაკის მაჩვენებლები.
3. რამდენ შემთხვევაში განმეორდა ერთიდაიგივე პირთან/მოსამსახურესთან შრომითი ხელშეკრულებების დადება/გაგრძელება?
4. რამდენია მინიმალური და მაქსიმალური ვადა მოსამსახურის შრომითი ხელშეკრულებებისა საჯარო სამსახურში?

1.5. გათავისუფლების მონაცემთა შეჯამება

- 2017-2021 წლებში, საჯარო სამსახურიდან მოხელეთა პირადი განცხადების საფუძვლით ნასვლის/გადინების დიდი მაჩვენებელია: სულ 6434 გათავისუფლებული მოხელიდან 5340 მოხელემ დატოვა საჯარო სამსახური პირადი განცხადებით. საჯარო სამსახურის რეფორმის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ამოცანა იყო და არის სტაბილურობა, მოხელის დასაქმების უვადობა, მოხელის პროფესიული გაძლიერება, დამსახურებაზე დაფუძნებული კარიერული განვითარება, პარტიული ზეგავლენისაგან საჯარო სამსახურის გათავისუფლება, ინსტიტუციური მესიერების შენარჩუნება. ხაზგასასმელია ის ფაქტი, რომ სავალდებულო და არასავალდებულო პროფესიული განვითარების პროგრამებში მოხელეთა ჩართვის პროცესები მოითხოვს დროს, ფინანსებს, სხვა რესურსებს. მოხელის პროფესიული განვითარება ემსახურება საჯარო დაწესებულების ინსტიტუციურ, ფუნქციურ და სისტემურ გაძლიერებას. გადამზადებული, დატრენინგებული საჯარო მოხელეების შენარჩუნება ფუნდამენტურად არსებითა კარგი საჯარო მმართველობის პრინციპის რეალიზებისათვის. მიუხედავად ამისა, დღემდე, საჯარო სამსახურის რეფორმის შემდეგაც, მანკიერ პრაქტიკად რჩება იმ მოხელის პირადი განცხადების საფუძვლით გათავისუფლება, რომელიც საჯარო თანამდებობაზე დაინიშნა როული და კომპლექსური კონკურსის წესით, რომელიც ყოველწლიურად გადიოდა შეფასებას, რომელიც მონაწილეობდა პროფესიული განვითარების პროგრამებში, რომელმაც დაუთმო დიდი დრო და ენერგია კარიერულ განვითარებას ბიუროკრატულ სივრცეში, რომელმაც მიიღო საკლასო წოდებები და დანამატები. გასათვალისწინებელია ის ფაქტორიც, რომ საქართველო არ მიეკუთვნება იმ ქვეყნების რიცხვს, სადაც დასაქმების მაჩვენებელი კერძო სექტორში მაღალი ან სტაბილურია, შრომის ბაზარი კი ღირსეული პირობების შემთავაზებელია ანაზღაურების ან ვადის კონტექსტში. ამ ფონზე, პირადი განცხადებით გათავისუფლება იწვევს გონივრულ ეჭვს მოხელის თავისუფალი ნების არსებობის მიმართ. მოხელე იძულებით ტოვებს საჯარო სამსახურს და რჩება უმუშევარი ან მას უუარესდება პირადი და პროფესიული მდგომარეობა. მოხელის (მათ შორის სტაჟიანი მოხელის) მხრიდან გათავისუფლების შესახებ ნების გამოხატვა ნდობას არ იმსახურებს იქ, სადაც სოციალურ-ეკონომიკური ყოფიერება და უმუშევრობის მაჩვენებლები დღემდე გამოწვევების წინაშეა.
- საჯარო სამსახურებში რეორგანიზაციის/ლიკვიდაციის/შერწყმის შემთხვევები დიდია: სულ 6434 გათავისუფლებული მოხელიდან რეორგანიზაციის საფუძვლით გათავისუფლდა 860. ნარსულის მსგავსად, ეს საფუძველიც ისევ ლიდერობს. სამწუხაროდ, მანკიერი პრაქტიკა, რეფორმის შემდეგაც აგრძელებს არსებობას. კერძო სექტორისგან განსხვავებით, საჯარო სამსახურში, როგორც წესი, საჯარო დაწესებულებების ფუნქციონირების მდგრადობა არ არის დამოკიდებული ბაზრის მოთხოვნების ცვალებადობაზე, სავაჭრო

და ფინანსურ შოკებზე/რყევებზე. საჯარო სამსახურების სტაპილურობა დემოკრატიული ინსტიტუტების სტაპილურობის ნაწილია; ისინი ემსახურებიან კონსტიტუციითა და სხვა კანონებით დადგენილი ფუნქციების შესრულებას, რომლებიც ხანგრძლივადიანია ან უვადოა. ამიტომაც, საჯარო სამსახურების ხშირი ცვლილება (რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია, შერწყმა) გამართლებული არ არის გარდა ობიექტურად საგამონაკლისო შემთხვევებისა. (აქვე, საყურადღებოა აფხაზეთის ა/რ-ის საჯარო დაწესებულებებში გათავისუფლების მაჩვენებლები).

- უკანონდ გათავისუფლებული საჯარო მოხელეების ფულადი კომპენსაცია (დაკმაყოფილებული სარჩელების საფუძველზე) 3 წლის მანძილზე (2019-2021 წლებში) აღწევს 420 078 ლარს. ფულადი კომპენსაციების წყაროა სახელმწიფო ბიუჯეტი/გადამხდელები. ეს არ არის სრული და ზუსტი სტატისტიკა, რამეთუ საჯარო მოხელეთა სასამართლო დავების ნაწილი არ არის დასრულებული; არ არის აღრიცხული 2019 წლამდე არსებული მდგომარეობა. ამავდროულად, საჯარო მოხელეებზე გაიცემა გათავისუფლების კომპენსაციებიც. კომპენსაციების საერთო რაოდენობა შეიძლება იყოს კოლოსალური. ეს გადამხდელების (სახელმწიფო ბიუჯეტის) ტვირთია. არანაირი პასუხისმგებლობა არ ეკისრება უკანონო გათავისუფლების ინიციატორებსა და განმახორციელებლებს. პასუხისმგებლობა ეკისრება მხოლოდ გადამხდელს!!!
- შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების რაოდენობა შთამბეჭდავად დიდია, 2021 წლის დეკემბრის მონაცემებით – 4927. საჯარო სამსახურები ეფუძნება ფიქსირებულ და მუდმივ ფუნქციებს, რაც შესაბამისი საშტატო ერთეულებითაა უზრუნველყოფილი. შედების ფუნქცია მუდმივი არ არის. შრომითი ხელშეკრულება, საჯარო სამსახურმა უნდა გამოიყენოს დროებით ან არამუდმივი ამოცანებისათვის. შრომითი ხელშეკრულებას არ უნდა მიეცეს საჯარო დაწესებულებაში ხანგრძლივად ან/და ჯაჭვურ-განგრძობად გამოყენების შესაძლებლობა. სხვაგვარად პასუხი უნდა გაეცეს ლოგიკურ შეკითხვას – თუ საჯარო სამსახურს მუდმივად და ფიქსირებულად სჭირდება პირი და მისი საქმიანობა, რატომ არ არის ასახული ეს საშტატო ერთეულში? შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების რაოდენობა საყურადღებოა, აგრეთვე, იმდენად რამდენადაც, საჯარო სამსახურში მოხელეთა გათავისუფლების საგანგაშო მაჩვენებლების ფონზე იზრდება შედე-თა დასაქმება.
- კანონის მიზნების აღსრულების პრაქტიკის უფრო ზუსტი შეფასებისა და ანალიზისათვის, აუცილებელია მეტი კლასიფიცირებული ინფორმაცია გროვდებოდეს, მათ შორის:
 - გათავისუფლების მაჩვენებლები ასაკობრივი ნიშნით;
 - გათავისუფლების მაჩვენებლები მოხელეზე დახარჯული რესურსის გათვალისწინებით (მაგალითად, რამდენი წლის სამოხელეო სტაჟს ფლობდა მოხელე, რომელიც გათავისუფლდა; რამდენ სავალდებულო პროფესიულ პროგრამაში მიიღო მოხელემ მონაწილეობა, რომელიც გათავისუფლდა; რომელი სამოხელეო კლასის მატარებელი იყო მოხელე, რომელიც გათავისუფლდა; რომელი პოლიტიკური პარტიის წევრი იყო მოხელე, რომელიც გათავისუფლდა²¹ და სხვა);
 - გათავისუფლების რეგიონული მაჩვენებლები;

²¹ მოხელეს არ ეკრძალება პარტიული საქმიანობა. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-15 მუხლის თანახმად (პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი) საჯარო მოსამსახურეს უფლება არა აქვს, თავისი სამსახურებრივი მდგომარეობა პარტიული (პოლიტიკური) მიზნებისათვის ან/და ინტერესებისათვის გამოიყენოს. საჯარო მოსამსახურეს ასევე უფლება არა აქვს, სამუშაო საათებში ან სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას მონაწილეობა მიიღოს აგიტაციასა და წინასარჩევნო კამპანიაში. საჯარო მოსამსახურეს ეკრძალება რომელიმდე პოლიტიკური პარტიის, საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატის მხარდასაჭერი ან საწინააღმდეგო აგიტაციისა და კამპანიის პროცესში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება.

- ერთიდაიგივე პირთან/მოსამსახურესთან შრომითი ხელშეკრულების განმეორებით დადების/გაგრძელების მაჩვენებლები;
- შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების მინიმალური და მაქსიმალური სახელშეკრულებო ვადების მაჩვენებლები.

1.6. შრომის ინსპექციის მანდატი მოხელეთა შრომითი უფლებების მიმართ

საქართველოს შრომის კოდექსის 75-ე მუხლის თანახმად²², შრომის ინსპექციის სამსახური უფლებამოსილია უზრუნველყოს საქართველოს კონსტიტუციის, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების, საქართველოს შრომის კოდექსის, „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის, „**საჯარო სამსახურის შესახებ**“ საქართველოს კანონის, სამუშაო ადგილზე იძულებითი შრომის – ტრეფიკინგის ამკრძალავი საქართველოს კანონმდებლობის ნორმების, საქართველოს მთავრობის დადგენილებების, მინისტრის ბრძანებების, შრომითი უფლებებისა და შრომის პირობების შესახებ საქართველოს სხვა ნებისმიერი ნორმატიული აქტის, შრომითი ხელშეკრულებების, კოლექტიური შრომითი ხელშეკრულებების, აგრეთვე კოლექტიური დავების ფარგლებში მედიაციის შედეგად მიღწეული შეთანხმებებისა და საარბიტრაჟო გადაწყვეტილებების ნორმების ეფექტიანი გამოყენება.

„**საჯარო სამსახურის შესახებ**“ საქართველოს კანონის 6(1), 60(3) და 77(4) მუხლების თანახმად, მოხელეზე ვრცელდება საქართველოს შრომის კოდექსის შემდეგი მუხლები: მე-9 მუხლი, 31-ე მუხლის მე-5 პუნქტი და 55-ე-57-ე, 61-ე, 63-ე-69-ე, 75-ე-78-ე და მე-80 მუხლები, დასვენებისა და უქმედლების მომწესრიგებელი მუხლები.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, კვლევის პროცესში შრომის ინსპექციასთან კომუნიკაციის შედეგად²³ დადგინდა, რომ შრომის ინსპექციას მიმართავენ, ძირითადად, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები (და არა საჯარო მოხელეები). შრომის ინსპექციის მიერ, 2022 წლის 22 აგვისტოს მდგომარეობით, საჯარო სამსახურებში ინსპექტირება განხორციელდა 16 ობიექტზე, საიდანაც დარღვევა დადგინდა 9 შემთხვევაში და სანქციის სახედ პირველ ეტაპზე გამოყენებულ იქნა გაფრთხილება. აღნიშნული საქმისწარმოების ფარგლებში განმეორებითი ინსპექტირებების შედეგად ჯარიმა გამოყენებულ იქნა ერთ ობიექტთან მიმართებით. დარღვევა არ გამოვლინდა 6 შემთხვევაში, ხოლო 1 საქმესთან დაკავშირებით მიმდინარეობს საქმისწარმოება. ამასთან, ინსპექტირების განხორციელების საფუძველს 12 საქმეზე წარმოადგენდა დაინტერესებული პირის საჩივარი.

მნიშვნელოვანია მოხელეთა ცნობიერების ამაღლება შრომის ინსპექციის სამსახურის ფუნქციების მიმართ და მოხელეთა მხრიდან მიმართვიანობის ჯანსაღი პრაქტიკის ჩამოყალიბების ხელშეწყობა. ამავდროულად, არსებოთა და ფუნდამენტურია, შრომის ინსპექციის უფლებამოსილებისა და კანონიერი ძალაუფლების პრაქტიკული გამოყენება, მოხელეთა შრომითი უფლებების დაცვისა და შრომითი პირობების მონიტორინგის გაძლიერების მიმართულებით.

22 საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს შრომის კოდექსი“, სსმ, 75, 27/12/2010. <https://matsne.gov.ge/document/view/1155567?publication=21>

23 წერილი №214152, 16.08.22. პასუხი LIO 1 22 00239535, 24.08.2022.

2. ზოგიერთი მაგალითი მოხალეთა გათავისუფლებასთან დაკავშირებული სასამართლო პრაქტიკიდან

ეკატერინე გასიტაშვილი

2.1. შესავალი

საქართველოს კონსტიტუცია, როგორც სახელმწიფოს უზენაესი კანონი, ადგენს საქართველოს ყოველი მოქალაქის უფლებას,²⁴ დაიკავოს საჯარო თანამდებობა, თუ იგი აქმაყოფილებს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს, ხოლო საჯარო სამსახურის პირობები განისაზღვრება კანონით.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის რეფორმამ მიზნად დაისახა მერიტოკრატულ პრინციპზე დამყარებული ეფექტიანი და ეფექტური საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება, ასევე – პროფესიონალიზმის ხელშეწყობისა და დაფასების უზრუნველყოფა; პოლიტიკისა და პოლიტიკური ცვლილებებისაგან თავისუფალი საჯარო სამსახურის შექმნა, საჯარო მმართველობის ევროპული პრინციპების დამკიდრება საქართველოს საჯარო დაწესებულებებში და პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუციური გარანტიების უზრუნველყოფა.²⁵

საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლი²⁶ სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, ინფორმაციული თვითგამორკვევისა და საჯარო ხელისუფლების მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურების უფლებებს განსაზღვრავს. ქვეყნის უმაღლესი კანონით დადგენილია ყველა პირის უფლება, მასთან დაკავშირებული საქმე ადმინისტრაციულმა ორგანომ გონივრულ ვადაში და სამართლიანად განიხილოს. კონსტიტუციით ყველასთვის გარანტირებულია სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსაგან ან მოსამსახურისაგან უკანონოდ მიყენებული ზიანის სასამართლო წესით სრული ანაზღაურება შესაბამისად სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის სახსრებიდან. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 71-ე მუხლით მოწესრიგებულია მოხელის მიერ ინფორმაციის მიღებისა და გადაწყვეტილების გასაჩივრების უფლება.²⁷ კონსტიტუციის 31-ე მუხლი უზრუნველყოფს თითოეული ადამიანის უფლებას, თავის უფლებათა დასაცავად მიმართოს სასამართლოს.

24 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 25.

25 რედ.: ქარდავა ე, საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, კომენტარები, 2018, გვ.4.

26 საქართველოს კონსტიტუცია, 24.08.1995, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36>

27 მუხლი 71. მოხელის მიერ ინფორმაციის მიღებისა და გადაწყვეტილების გასაჩივრების უფლება

1. მოხელეს უნდა ეცნობოს საჯარო სამსახურში მის საქმიანობასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების და მის მიმართ მიღებული ნებისმიერი გადაწყვეტილების შესახებ, გარდა ამ კანონით გათვალისწინებული შემთხვევისა.

2. მოხელეს უფლება აქვს, გაცნოს მის პირად საქმეს და ფაქტობრივი გარემოების შეცვლის შემთხვევაში მოითხოვოს მასში ცვლილების შეტანა.

3. მოხელეს უფლება აქვს, მოითხოვოს დისციპლინური წარმოება მისი პატივისა და ღირსების შემლახველი ცნობების გასაბათილებლად, ამ კანონის X თავით დადგენილი წესით.

4. მოხელეს უფლება აქვს, ისარგებლოს დამცველის დახმარებით და გაასაჩივროს მის პროფესიულ საქმიანობასთან დაკავშირებული ნებისმიერი გადაწყვეტილება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 4 აგვისტოს №2/5/595 გადაწყვეტილებით განიმარტა²⁸, რომ საქართველოს კონსტიტუციური ნორმა²⁹ პირს იცავს საჯარო სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებისაგან. აღნიშნული დანაწესიდან გამომდინარე, საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების მატერიალური საფუძვლები უნდა შეესაბამებოდეს კონსტიტუციით დადგენილ მოთხოვნებს. ამასთან, ნებისმიერი დისკიპლინური საქმისწარმოება კანონით დადგენილი პროცედურის შესაბამისად უნდა მიმდინარეობდეს. საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნას წარმოადგენს, თითოეული საჯარო მოხელე უზრუნველყოფილი იყოს იმ მინიმალური პროცედურული გარანტიებით, რომელიც აუცილებელი და საკმარისია მისი თანამდებობიდან დაუსაბუთებელი გათავისუფლების თავიდან ასაცილებლად.

არსებითად მნიშვნელოვანია, ხაზი გაესვას იმ ფაქტს, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოში ჩატარებული ადმინისტრაციული წარმოება (მოხელის გათავისუფლებასთან დაკავშირებით), ბუნებრივია, არ გულისხმობს მართლმსაჯულების განხორციელებას, რომელიც თავად კონსტიტუციის თანახმად, მხოლოდ სასამართლოთა კომპეტენციას წარმოადგენს. სასამართლო საქმის წარმოებას გააჩნია განსაკუთრებული მნიშვნელობა. ამასთან, სწორედ სასამართლოა ის ორგანო, რომელიც ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული უკანონო ან დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილების შედეგად მოხელის დარღვეული უფლებების აღდგენის შესაძლებლობას უზრუნველყოფს.³⁰

ამ თავის ფარგლებში, კვლევის მიზანია საჯარო სამსახურიდან მოხელის გათავისუფლების თაობაზე მიღებული სასამართლოს ცალკეული გადაწყვეტილებების განზოგადება, რათა წარმოჩენილ იქნეს, თუ როგორი სტანდარტით არის დაცული სასამართლოში უვადოდ დანიშნული მოხელისთვის კანონით დადგენილი უფლებები და გარანტიები. შესწავლილია საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის გადაწყვეტილებათა/განჩინებათა ნაწილი (50-მდე), რომელთა მიხედვით მკაფიოდ იკვეთება კანონით დადგენილი დანაწესის გამოყენებაზე სასამართლო კონტროლის ფუნქციის არსი და მნიშვნელობა, რათა სამსახურიდან მოხელის გათავისუფლება მხოლოდ კანონიერი საფუძვლით მოხდეს.

მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილება ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს წარმოადგენს და სასამართლო ინდივიდუალურად აფასებს, თუ რამდენად აკმაყოფილებს მოხელის გათავისუფლებაზე მიღებული გადაწყვეტილება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 52-ე და 53-ე მუხლებით დადგენილ მოთხოვნებს.³¹

საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ განმარტა, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით განისაზღვრა საჯარო სამსახურის ძირითადი პრინციპები, რომელთა სულისკვეთებით და გათვალისწინებით სახელმწიფოში უნდა მოწესრიგდეს საჯარო სამსახურის განხორციელებასთან დაკავშირებული ურთიერთობები; სამოხელეო სამართლი წარმოადგენს ადმინისტრაციული სამართლის კერძო ნაწილს და შესაბამისად სრულად

28 საქართველოს მოქალაქე ნათია იმნაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მეორე კოლეგიის გადაწყვეტილება № 2/5/595, 2016 წლის 4 აგვისტო, <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/3369809?publication=0>

29 მხედველობაშია საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების დროს მოქმედი რედაქცია, კერძოდ 29-ე მუხლის 1-ლი და მე-2 პუნქტები; ამჟამად მოქმედი კონსტიტუციის 25-ე მუხლი უნდა ვიგულისხმოთ.

30 საქართველოს მოქალაქე ნათია იმნაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მეორე კოლეგიის გადაწყვეტილება № 2/5/595, 2016 წლის 4 აგვისტო, <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/3369809?publication=0>

31 52-ე მუხლი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის რეკვიზიტებს ადგენს, ხოლო 53-ე მუხლი – ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასაბუთების სტანდარტს განსაზღვრავს. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/16270?publication=39>

იზიარებს კანონიერების პრინციპის მნიშვნელობას საჯარო-შრომით ურთიერთობებში უფლება-მოვალეობების განხორციელებისას.³²

საჯარო მოხელის სამართლებრივი დაცვის პრინციპი წარმოადგენს მისი უფლების დაცვის გარანტიას, რომ მასთან დაკავშირებით მიღებული ყველა გადაწყვეტილება მხოლოდ სამართლებრივი ინსტრუმენტებით და კანონის საფუძველზე განხორციელდება. გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი აღჭურავს მოხელეს იმ უფლებებით და შეღავათებით, რაც კანონით არის დადგენილი. ასევე, კანონი ადგენს განსაკუთრებულ უფლებებს მოხელის მიმართ, რომ ის, განსხვავებით კერძო სექტორში მომუშავე მოსამსახურისაგან, საჯარო დაწესებულებაში მუშაობის პერიოდში სწორედ საჯარო-სამართლებრივი ნორმატული აქტით იქნება დაცული, რომ კანონით გათვალისწინებული პროცედურებით იქნება განხილული როგორც მისი შრომითი მოწყობის, დაწინაურების, აგრეთვე, მისი გათავისუფლების საკითხიც“.³³

2.2. სასამართლო პრაქტიკის მაგალითები

2.2.1. მოხელის გათავისუფლება პირადი განცხადების საფუძველზე

საქმე № ბს-1467 (კ-18), 7.02.2019.

საკასაციო სასამართლომ გაიზიარა ქვემდგომი ინსტანციის სასამართლოების გადაწყვეტილება მოხელის სარჩელის სრულად დაკმაყოფილების თაობაზე, რადგან დადგინდა მოხელის მიერ გამოხატული ნების არანამდვილობა.

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ქ. თბილისის პოლიციის ერთ-ერთი დეპარტამენტის ყოფილმა გამომძიებელმა 2017 წლის 24 თებერვალს სასარჩელო განცხადებით მიმართა სასამართლოს და მოითხოვა: „თანამდებობიდან გათავისუფლებისა და კადრების განკარგულებაში აყვანის შესახებ“ შე მინისტრის 2017 წლის 25 იანვრის ბრძანებისა და შეს სამინისტროდან დათხოვნის შესახებ შე მინისტრის 2017 წლის 29 მაისის ბრძანების ბათილად ცნობა, ასევე, პირვანდელ თანამდებობაზე ან, მისი არარსებობის შემთხვევაში, ტოლფას თანამდებობაზე აღდგენის შესახებ ახალი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა, ხოლო მისი გათავისუფლების დღიდან სამსახურში აღდგენამდე, შესაბამისი თანამდებობისათვის დადგენილი ხელფასის ყოველთვიური ოდენობით, იძულებითი განაცდური ხელფასის (თანამდებობრივი სარგოს, დანამატის, პრემიის) ანაზღაურება.

სარჩელში მითითებულია, რომ მოხელის მიერ დაწერილი პატაკი სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე არ გამოხატავდა მის ნამდვილ ნებას, არამედ იგი დაწერილი იყო დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილის მოთხოვნით.

დადასტურებული ფაქტობრივი გარემოებებია: 2017 წლის 23 იანვარს ჩატარებულ თათბირზე დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილის მხრიდან მოთხოვნილ იქნა, რომ მოხელეებს დაეწერათ პატაკები გათავისუფლების თაობაზე, ხოლო სამმართველოს უფროსმა პირად საუბარში განუმარტა, რომ ეს პროცესი მხოლოდ ფორმალობა იყო და სამსახურიდან გათავისუფლების საშიშროება არ არსებობდა; შე მინისტრის 2017 წლის 25 იანვრის ბრძანებით მოხელე გათავისუფლდა დაკავებული თანამდებობიდან და აყვანილ იქნა კადრების განკარგულებაში; მოხელემ რამდენიმე დღეში, 27 იანვარს, პატაკით მიმართა დეპარტამენტის დირექტორს და განუმარტა, რომ მის მიერ 23 იანვარს დაწერილი პატაკი

32 საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება, № ბს-1367-1325(კ-07), 10.03.2009, <https://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/admin-2010-09-uni.pdf>

33 სუსგ № ბს- 234-234 (კ-18), 27.09.2018. <https://temida.ge/fullcase/2313/>.pbn>

არ გამოხატავდა მის ნამდვილ ნებას, იგი დაწერილი იყო ზეწოლით, რის გამოც ითხოვა აღნიშნული პატაკის გაუქმება და მისი თანამდებობიდან გათავისუფლებასა და კადრების განკარგულებაში აყვანასთან დაკავშირებით მიმდინარე წარმოების შეწყვეტა.

პირველი ინსტანციის სასამართლომ დადგენილად მიიჩნია, რომ 2017 წლის 23 იანვარს, მოსარჩელის მიერ პატაკით მიმართვა შეს სამინისტროს დეპარტამენტის დირექტორისადმი, დაკავებული თანამდებობიდან გათავისუფლებისა და კადრების განკარგულებაში აყვანის მოთხოვნით, არ ეფუძნებოდა ნამდვილ ნებას. პირველი ინსტანციის სასამართლოს მიერ მოხელის სარჩელის სრულად დაკმაყოფილების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილება უცვლელად დარჩა სააპელაციო სასამართლოს განჩინებით, ხოლო საკასაციო სასამართლომ არსებითად განსახილველად დაუშვებლად ცნო მოპასუხების – შეს სამინისტროსა და პოლიციის დეპარტამენტის საკასაციო საჩივარი.

სააპელაციო სასამართლოს განმარტებით, ადმინისტრაციულმა ორგანომ, ერთი მხრივ, მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლებისა და კადრების განკარგულებაში აყვანის შესახებ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალაში შესვლამდე შეიტყო, რომ გათავისუფლების შესახებ განცხადებაში მოხელის ნამდვილი ნება არ იყო გამოხატული, რაც არ გაითვალისწინა, მოხელის ნების საწინააღმდეგოდ გაათავისუფლა დაკავებული თანამდებობიდან და აიყვანა კადრების განკარგულებაში, ხოლო, მეორე მხრივ, ოთხი თვის განმავლობაში, კადრების განკარგულებაში ყოფნის პერიოდში, არ გამოიკვლია და არ შეაფასა მოხელის განმარტება, რომ პატაკში მისი ნამდვილი ნება არ იყო გამოხატული. სააპელაციო სასამართლომ დამატებით მიუთითა შეს სამინისტროს წერილზე, რომლითაც მოხელეს ეცნობა, რომ ვინაიდან მისი დათხოვნა მოხდა შეს კადრების განკარგულებაში ყოფნის ვადის გასვლის გამო, 2017 წლის 29 მაისის ბრძანებით, რა დროისთვისაც მისი წელთა ნამსახურობა 19 წელს, 11 თვესა და 25 დღეს შეადგენდა, ხოლო კომპენსაციისათვის სავალდებულო იყო 20 და მეტი წლის ნამსახურობა, სამინისტრო მოკლებული იყო შესაძლებლობას, მოემზადებინა წელთა ნამსახურების გაანგარიშება. აღნიშნულთან დაკავშირებით **სააპელაციო სასამართლომ, წერილში დაფიქსირებული ფაქტი, როგორც მრავლისმეტყველი, იმის დასტურად მიიჩნია, რომ მოხელის მიერ არ ყოფილა გამოვლენილი ნამდვილი ნება, რადგან ალოგიკურად და არადამაჯერებლად უნდა შეფასებულიყო ვითარება, რომლის თანახმადაც, პირი საპენსიო უზრუნველყოფის უფლების წარმოშობამდე 5 დღით ადრე (კადრების განკარგულებაში ყოფნის პერიოდის გათვალისწინებით) წერს პატაკს სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე და ამით ისპობს ასეთ მნიშვნელოვან სოციალურ უფლებას.**

საკასაციო სასამართლომ სავსებით გაიზიარა სააპელაციო სასამართლოს მსჯელობა და დასკვნები, ამასთან სადაც სამართალურთიერთობის დროს მოქმედი საქართველოს კონსტიტუციის რედაქციის 29.1-ე მუხლზე (ამჟამად 25.1-ე მუხლი) დაყრდნობით, ხაზგას-მით აღნიშნა, რომ საქართველოს ყოველ მოქალაქეს უფლება აქვს დაიკავოს ნებისმიერი სახელმწიფო თანამდებობა, თუ იგი აკმაყოფილებს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს. შესაბამისად, კონსტიტუციით, საქართველოს ყველა იმ მოქალაქისათვის, რომელიც კანონის მოთხოვნებს აკმაყოფილებს, გარანტირებულია სახელმწიფო სამსახურში ნებისმიერი თანამდებობის დაკავების უფლება, ხოლო საჯარო სამსახურში მიღების პირობები განსაზღვრულია კანონით, რაც ნიშნავს იმას, რომ საქართველოს ყველა მოქალაქე საჯარო სამსახურში მიღებისას, თანამდებობაზე ყოფნის პერიოდში თუ საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლების დროს დაცულია რაიმე სახის არამართლზომიერი, კანონსაწინააღმდეგორევისაგან.

2.2.2. მოხელის გათავისუფლება რეორგანიზაციის გამო

საქმე № ბს-162-162 (კ-18), 11.07.2018.

საკასაციო სასამართლომ დაუშვებლად ცნო შს სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფი ერთ-ერთი სსიპ-ის საკასაციო საჩივარი და გაიზიარა ქვემდგომი ინსტანციის სასამართლოების შეფასება, რომ რეორგანიზაცია არ განხორციელებულა.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის XI თავი აწესრიგებს საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციისა და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის სამართლებრივ წინაპირობებს, რასაც 102-ე მუხლის ძალით, საჯარო სამსახურის ინტერესებიდან გამომდინარე, სისტემური, ეფექტური მმართველობის უზრუნველყოფის მიზანს უკავშირებს. ამასთან თავისთავად საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმა არ შეიძლება გახდეს მოხელის სტატუსის შეწყვეტის საფუძველი, გარდა ამავე კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა (მუხლი 102.2.).

საკასაციო სასამართლომ ამ საქმეზე გაიზიარა ქვემდგომი ინსტანციის სასამართლოების შეფასება სწორედ 102-ე მუხლის დანაწესის გათვალისწინებით და განმარტა, რომ სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველს არ ქმნის მხოლოდ რეორგანიზაციის ფაქტი. გათავისუფლება დასაშვებია რეორგანიზაციისას, რომელსაც თან სდევს შტატების შემცირება. ამასთანავე, შტატის მხოლოდ სახელის ან დაქვემდებარების ცვლილება არ ადასტურებს შტატის გაუქმებას.

განსახილველ შემთხვევაში მოხელეები კადრების განკარგულებაში გადაიყვანეს, ხოლო მოგვიანებით შს ს არგანოებიდან გაათავისუფლეს რეორგანიზაციისა და შტატების შემცირების საფუძვლით. საქმის მასალებით დასტურდებოდა, რომ იმ განყოფილებაში, რომელშიც მოსარჩელები იყვნენ დასაქმებული, რეორგანიზაციის შედეგად შტატების ოდენობა არ შემცირებულა, პირიქით – გაიზარდა. სასამართლო იმაზეც იმსჯელა, რომ მოპასუხეს არ დაუსაბუთებია რეორგანიზაციის შედეგად მოსარჩელეთა მიერ დაკავებული თანამდებობების გაუქმება, ახალ საშტატო ნუსხაში ტოლფასი თანამდებობის არარსებობა.

სასამართლომ განმარტა, რომ საშტატო ერთეული გაუქმებულად ითვლება, როდესაც შტატი იმავე ფუნქციური დატვირთვით აღარ არსებობს, ახალი საშტატო ერთეულისათვის განისაზღვრა სხვა უფლება-მოვალეობები, არსებითად შეიცვალა საშტატო ერთეულის დასაკავებლად არსებული საკვალიფიკაციო მოთხოვნები და სხვ.

განსახილველ შემთხვევაში მოპასუხეს არ დაუსაბუთებია მსგავსი გარემოებების არსებობა. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია, რომ შტატის შემცირების შემთხვევაშიც კონკრეტული მოხელის გათავისუფლება არ ხორციელდება სათანადო დასაბუთების გარეშე. შტატების შემცირების გამო მოხელის სამსახურიდან დათხოვნა უკავშირდება ორგანოს მიერ მუშაკთა უნარ-ჩვევების შეფასების უფლებამოსილებას, თითოეული მუშაკის პროფესიონალიზმის, შრომითი უნარ-ჩვევების, კომპეტენტურობის, განათლების, კარიერული ზრდის პერსპექტივის, პირადი თვისებების, კოლეგიალობის, რეპუტაციის და სხვა გარემოებების გათვალისწინებას.

საკასაციო სასამართლოს პრაქტიკა იმას ადასტურებს, რომ სასამართლო თითოეულ შემთხვევაში ინდივიდუალურად იკვლევს და აფასებს რეორგანიზაციისა და შტატების შემცირების საფუძვლის ნამდვილობას.³⁴

34 იხ. სუსგ № ბს-667-667 (კ-18) 31.01.2019.

საქართველოს საერთო სასამართლოების პრაქტიკით არაერთხელ განიმარტა, რომ საჯარო სამსახურის დაწესებულების რეორგანიზაცია არის საჯარო დაწესებულების შიდა სტრუქტურული ან/და ფუნქციონალური გარდაქმნა, რასაც შესაძლოა მოსდევდეს დაწესებულების მთლიანად ან მისი სტრუქტურული ქვედანაყოფის სტატუსის, დაქვემდებარების ან/და ფუნქციონალური დატვირთვის ცვლილება. საშტატო ერთეული გაუქმებულად ითვლება, როცა ფუნქციონალური დატვირთვით აღარ არსებობს ამგვარი შტატი, ასაღი საშტატო ერთეულით განისაზღვრა სხვა უფლება-მოვალეობები, ამგვარი საშტატო ერთეულის დასაკავებლად პირის მიერ სხვა კრიტიკულები უნდა იქნეს დაკმაყოფილებული და ა.შ. რეორგანიზაციის შედეგად ადმინისტრაციული ორგანოს სტრუქტურა შესაძლოა შეიცვალოს, გაიყოს და კონკრეტული სამსახურები განსხვავებულად ჩამოყალიბდეს, მაგრამ მოხელის მიერ დაკავებული შტატი არსებითად უცვლელად დარჩეს, ანუ იყოს იმავე იერარქიულ საფეხურზე, თუნდაც სხვა უწყების დაქვემდებარებაში და ითვალისწინებდეს იმავე უფლება-მოვალეობების შესრულებას. შესაბამისად, „კონკრეტული თანამდებობების იდენტურობის დადგენის მიზნით უნდა შეფასდეს: მათი ადგილი ადმინისტრაციული ორგანოს სამსახურებრივ იერარქიაში; ძირითად უფლებათა წრე (მდგომარეობას არ ცვლის ფორმალურად ზოგიერთი ფუნქციის მოკლება ან რაიმე უმნიშვნელო მოთხოვნის დამატება); მოთხოვნები, რომლებიც რეორგანიზაციის შემდგომ საჭიროა კონკრეტული თანამდებობის დასაკავებლად; ზოგიერთ შემთხვევაში – შრომის ანაზღაურება.“³⁵

საქმე № ბს-139 (4-19), 8.06.2020.

საკასაციო სასამართლომ ახალი გადაწყვეტილების მიღებით ნაწილობრივ დააკმაყოფილა, როგორც ერთ-ერთი მუნიციპალიტეტის მერიის, ისე მოხელეთა საკასაციო საჩივრები და ვრცლად განმარტა სამართლებრივი საკითხები. საგულისხმოა, რომ გამოვლინდა ორი მოხელის, იდენტურად „საუკეთესო“ შეფასებით, კონკურენცია ერთსა და იმავე პოზიციაზე, რა დროსაც ადმინისტრაციას უნდა გამოეყენებინა დისკრეციული უფლებამოსილება, რათა კანდიდატებს შორის განესაზღვრა ტოლფას ვაკანტურ თანამდებობაზე შესაფერისი კანდიდატურა.

მოსარჩელეთა (მოხელეთა) ძირითადი პრეტენზიები იმას ეხებოდა, რომ ჩატარებული რეორგანიზაციის (რომელიც შერწყმის ფორმით მოხდა) შედეგად მოპასუხებ (მერიამ) ისე დააქვეითა რანგირებითა და კატეგორიებით მოხელეები, რომ არ დაიცვა მობილობის წესი და არ შესთავაზა მათი რანგის შესაფერისი თანამდებობა, მაშინ, როცა ასეთი შტატები ვაკანტური იყო მუნიციპალიტეტის მერიაში. ამდენად, განსახილველი სამართალურთიერთობის ფარგლებში სადავო გახდა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული მობილობის³⁶ კანონიერება.

სადავო მობილობის განხორციელების დროს მოქმედი რედაქციით საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის №199 დადგენილებით დამტკიცებული „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის“ მე-12 მუხლი და „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 52-ე მუხლი პირდაპირ და არაორაზროვნად მიუთითებს მობილობის პროცესში მოხელის დაბალ თანამდებობაზე გადაყვანის შესაძლებლობას მხოლოდ ტოლფასი თანამდებობის არარსებობის დროს.

35 იბ. სუსგ № ბს-595-595 (2-18), 17.04.2019წ.

36 „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 52. მობილობა

1. საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატის შემცირებისას შესაბამისი მოხელე შესაძლებელია მისი თანხმობით გადაყვანილ იქნეს იმავე ან სხვა საჯარო დაწესებულებაში მისი თანამდებობის ტოლფას თანამდებობაზე, ხოლო ასეთი თანამდებობის არარსებობისას – დაბალ თანამდებობაზე, მისი კომპეტენციის გათვალისწინებით.

სასამართლომ განმარტა, რომ „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესში“ განხორციელებულმა ცვლილებებმა ცხადყო კანონმდებლის ნება მობილობის წესის განხორციელების პროცესში, დააზუსტა და ხაზი გაუსვა მობილობის მიზნებსა და არსს. როგორც საკანონმდებლო ცვლილებებამდე, ასევე ცვლილებების შედეგად ჩამოყალიბებული რედაქციის საფუძველზე, სასამართლომ დასკვნა, რომ მობილობის უმთავრეს პრინციპს წარმოადგენს გასათავისუფლებელი მოხელისთვის ტოლფასი თანამდებობის მოძიება და შეთავაზება და მოხელის დაბალ თანამდებობაზე გადაყვანა მხოლოდ ტოლფასი თანამდებობის არარსებობისას.

სასამართლომ აღნიშნა, რომ სადაც მობილობის განხორციელებისას კანონმდებლობა არ განსაზღვრავდა ტოლფასი თანამდებობის დეფინიციას. ტოლფასი თანამდებობის შეფასებას ყოველ კონკრეტულ სამართალურთიეროთობაში ფაქტობრივ-სამართლებრივი გარემოებები განსაზღვრავდა. ტოლფასი ყოველთვის იდენტურს არ გულისხმობს. წინააღმდეგ შემთხვევაში გართულდებოდა ტოლფასი თანამდებობის რეალური მოძიება ახლად შექმნილ, რეორგანიზაციას დაქვემდებარებულ დაწესებულებაში. მოხელის მობილობის წესში განხორციელებული ცვლილებებით ერთიანი მიდგომების უზრუნველსაყოფად განისაზღვრა ტოლფასი თანამდებობის დეფინიცია, რომლის თანახმად, ტოლფასი თანამდებობა წარმოადგენს იმავე რანგისა და კატეგორიის თანამდებობას, რომლის სამუშაო აღწერილობა/ფუნქცია-მოვალეობები და საკვალიფიკაციო მოთხოვნები იდენტურია ან უმეტესწილად მსგავსია (მობილობის წესის 3.1.“ვ” მუხლი).

საქმეში არსებული მასალების, ასევე საქმეში წარმოდგენილი არაერთი მტკიცებულების, მათ შორის, დებულებების შედარებისა და შესწავლის საფუძველზე, საკასაციო სასამართლომ დაასკვნა, რომ ქვემდგომი ინსტანციის სასამართლოებმა მართებულად მიიჩნიეს, რომ მოცემულ შემთხვევაში, ადმინისტრაციულ ორგანოთა გაერთიანებას შედეგად მოჰყვა სტრუქტურული ერთეულის დასახელების ცვლილება. ხოლო თავად სამსახურის ფუნქციების, მიზნებისა და დანიშნულების ისეთ თვისობრივ და არსებით ცვლილებას, რომელიც ხელმძღვანელს სხვა პროფესიულ და კომპეტენციურ კრიტერიუმებსა და მოთხოვნებს წაუყენებდა, ადგილი არ ჰქონია. სამსახურის ადგილი იგივეა ადმინისტრაციული ორგანოს სამსახურებრივ იერარქიაში, ასევე, უმეტესწილად მსგავსი ძირითად უფლებათა წრე (მდგომარეობას არ ცვლის ზოგიერთი ფუნქციის მოკლება ან რაიმე არაარსებითი მოთხოვნის დამატება). ახლად შექმნილმა სამსახურმა რეალურად შეინარჩუნა იგივე ფუნქცია, მიზნები და დატვირთვა. ამდენად, ერთი მხრივ, მხოლოდ სამსახურის სახელწოდების ცვლილება ვერ გამორიცხავს ტოლფასი თანამდებობის არსებობას, ხოლო, მეორე მხრივ, საქმეში წარდგენილი მთავრობის სამართლებრივი დასკვნით ასევე პათილდება მერიის მითითება სამსახურის შეცვლილ სახელწოდებაზე.

სასამართლომ დაასკვნა, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ სამართალწარმოების ვერც ერთ ეტაპზე ვერ დაადასტურა, რომ მოსარჩელე მოხელეთაგან ორს შესთავაზეს მათი თანამდებობის ტოლფასი თანამდებობა, რითაც დაირღვა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 52-ე მუხლის მოთხოვნა და ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 5.1 მუხლი, რომლის მიხედვითაც, ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება არ აქვს კანონმდებლობის მოთხოვნების საწინააღმდეგოდ განახორციელოს რაიმე ქმედება. ამასთან, მოსარჩელეებს ისე შესთავაზეს დაბალი თანამდებობა, რომ მათი პროფესიული უნარ-ჩვევები, კვალიფიკაცია და სხვა სავალდებულო მახასიათებლები ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ტოლფას თანამდებობაზე მათი კანდიდატურების შესაბამისობის დადგენის კუთხით, სათანადოდ განხილული არ ყოფილა.

სასამართლოს შეფასებით მუნიციპალიტეტის მერიამ დაარღვია მობილობის წესი, როდესაც ორ მოხელეს, რომელთაც ჰქონდათ „საუკეთესო“ შეფასება, ტოლფასი თანამდებობის შეთავა-

ზების გარეშე პირდაპირ დაბალი თანამდებობა შესთავაზა. მობილობის პროცედურები უნდა განხორციელდეს არა ფორმალურად, არამედ მობილობის წესით დასახული მიზნის მიღწევის უზრუნველყოფად. ამასთან, გამოიკვეთა ვითარება, როდესაც ორივე მოსარჩევე ერთსა და იმავე პოზიციაზე აცხადებდა პრეტენზიას. **ამგვარ ვითარებაში ადმინისტრაციულ ორგანოს მათი შერჩევის პროცესში უნდა ესარგებლა დისკრეციული უფლებამოსილებით,** რა დროსაც საუკეთესოს შერჩევის პრინციპის საფუძველზე, მობილობის წესის ობიექტურად და კანონის შესაბამისად განხორციელების მიზნით უფლებამოსილი იყო, კანდიდატებს შორის განესაზღვრა ტოლფას ვაკანტურ თანამდებობაზე შესაფერისი კანდიდატურა.

სასამართლომ განმარტა, რომ მოპასუხე მუნიციპალიტეტის მერიას, დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, საუკეთესოს შერჩევის პრინციპის დაცვით, გაუქმდებული გამგეობისა და მერიის ადმინისტრაციული სამსახურების უფროსებისას უნდა დაედგინა მათგან საუკეთესო კანდიდატი, ვინაიდან გაუქმდებული ორივე სამსახურის ტოლფას – უმეტესწილად მსგავს თანამდებობას ახლად შექმნილი მუნიციპალიტეტის მერიის ადმინისტრაციული, მონაწილეობითი დაგეგმვისა და კომუნიკაციის სამსახურის უფროსის თანამდებობა წარმოადგენდა.

„**საჯარო სამსახურის შესახებ**“ კანონის 118-ე მუხლი ადგენს და განსაზღვრავს უკანონოდ გათავისუფლებული პირის თანამდებობაზე აღდგენის პროცედურას და განსხვავებულ სამართლებრივ შედეგებს უკავშირებს სადაცო თანამდებობის ვაკანტურობის ფაქტს. **სადაცო თანამდებობის სხვა პირის მიერ დაკავების ფაქტი გამორიცხავს სასამართლოს მიერ იმავე თანამდებობაზე პირის აღდგენას.** მოხელის სამუშაოზე აღდგენაში არ შეიძლება მოიაზრებოდეს სადაცო პოზიციაზე დანიშნული პირის თანამდებობიდან გათავისუფლების შესაძლებლობა.³⁷

საკასაციო სასამართლომ განმარტა, რომ უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის აღდგენის პროცედურა სისტემურად აგებულია იმგვარად, რომ კანონით დადგენილი წესით დანიშნულ მოხელეს არ შეეხოს ადმინისტრაციული ორგანოს უკანონო ქმედებებით გამოწვეული უარყოფითი სამართლებრივი შედეგები.

საკასაციო სასამართლომ განმარტა, რომ თუკი ვაკანტური არ არის მოსარჩევის მიერ მოთხოვნილი თანამდებობა, სადაც მისი აღდგენაა შესაძლებელი, მაშინ ის „**საჯარო სამსახურის შესახებ**“ კანონის 118-ე მუხლის მიხედვით ექვემდებარება ტოლფას თანამდებობაზე აღდგენას. ამავე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, ზემდგომი ორგანოს ან სასამართლოს მიერ მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების გაუქმების შემთხვევაში საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, მოხელე დაუყოვნებლივ აღადგინოს იმავე თანამდებობაზე, ხოლო ასეთი თანამდებობის არარსებობისას – ტოლფას თანამდებობაზე იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში. ამასთანავე, ხსენებული ნორმა ითვალისწინებს სამსახურში აღდგენის შეუძლებლობის შემთხვევებს (თანამდებობის არარსებობის ან ამ თანამდებობის სხვა პირის მიერ დაკავების გამო). იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში ტოლფასი ვაკანტური თანამდებობის არარსებობის გამო საჯარო დაწესებულებამ უნდა მიმართოს საჯარო სამსახურის ბიუროს საჯარო სამსახურის სისტემაში ტოლფასი ვაკანტური თანამდებობის მოძიების თხოვნით. აღდგენის შეუძლებლობის შემთხვევაში პირი ირიცხება მოხელეთა რეზერვში და მას ეძლევა განაცდური შრომითი გასამრჯელო და კომპენსაცია თანამდებობრივი სარგოს სრული ოდენობით 6 თვის განმავლობაში.³⁸

37 შეად. სუსგ-ებს: № ბს-935 (კ-19), 13.05.2021; № ბს-16 (კ-21), 17.02.2022;

38 22.12.2017. № 1826 ცვლილება ამოქმედდა 2018 წლის 1 იანვრიდან.

სხვა საქმეში³⁹ საკასაციო სასამართლომ განმარტა, რომ რეორგანიზაციის შედეგად გა-მოწვეული კონკრეტული შტატის შემცირება აღმინისტრაციულ ორგანოს არ ავალდებულებს ყველა საჯარო მოხელიდან საუკეთესოს შერჩევის პრინციპის საფუძველზე განახორციელოს დარჩენილ შტატებზე საუკეთესო კანდიდატების დასაქმება. აღნიშნული მნიშვნელოვნად გაართულებდა და შეაფერხებდა საჯარო სამსახურში საკადრო ოპტიმიზაციის პროცესს. მეორე მხრივ, ასეთ დროს გათავისუფლების საფუძველს არ წარმოადგენს რომელიმე მოხე-ლის არაკომპეტენტურობა ან არაკვალიფიციურობა. რეორგანიზაციის შედეგად მოხელის გათავისუფლების საფუძველია იმ თანამდებობის გაუქმების შედეგად დასაქმების ადგილის ფაქტობრივად არარსებობა, რომელზეც მოხელე დასაქმებული იყო რეორგანიზაციის განხ-ორციელებამდე. რეორგანიზაციის პროცესი არ მიმდინარეობს საუკეთესოს შერჩევის პრინ-ციპზე დაყრდნობით, განსხვავებით, მაგალითად, თანამდებობაზე მოხელის დასაქმებისაგან, რომელიც სწორედ ხსენებული პრინციპის დაცვით წარიმართება. რეორგანიზაცია შედეგად არ იწვევს შენარჩუნებულ შტატებზე დასაქმებული პირების გათავისუფლებას, თუნდაც აღნიშნული პირები რეორგანიზაციის შედეგად შემცირებულ მოხელეზე არაკვალიფიცი-ურები იყვნენ, რამდენადაც არ არსებობს მათი გათავისუფლების ფაქტობრივ-სამართლე-ბრივი საფუძვლები. რეორგანიზაციის შედეგად გათავისუფლების დროს შენარჩუნებულ შტატებზე დასაქმებულ პირთა მხრიდან საქმიანობის გაგრძელება აბსოლუტურად კანონ-იერია, რამდენადაც რეორგანიზაციის პროცესი გავლენას არ ახდენს მათ შტატებზე და ამასთან, არ არსებობს მათი თანამდებობიდან გათავისუფლების რაიმე საფუძველი. რეორ-განიზაციის პროცესის განხორციელების დროს დაცული უნდა იქნეს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-18 მუხლით გათვალისწინებული მოხელის სოციალური და სამართლებრივი დაცვის პრინციპები.

შეჯამების სახით, შეიძლება ითქვას, რომ საკასაციო სასამართლოს განმარტების მიხედ-ვით, კონკრეტული საშტატო ერთეულის გაუქმება იწვევს ამ თანამდებობაზე დასაქმებული პირის სამსახურიდან გათავისუფლებას და აღნიშნული გარემოება გავლენას ვერ იქონიებს იმავე განყოფილებაში იმავე რაგის სხვა კატეგორიით გათვალისწინებულ თანამდებობებზე დასაქმებული სხვა პირების პრომით უფლებებზე.

2.2.3. დისკრიმინაციის ფაქტის გამოვლენა

საქმე № ბა-834-826 (2_16), 16.03. 2017.

საკასაციო სასამართლოს განჩინებით საქმე ხელახლა განსახილველად დაუბრუნდა სააპელ-აციო სასამართლოს. მიუხედავად იმისა, რომ სარჩელი აღდრულია ადრე მოქმედი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის დროს, სასამართლოს განჩინებაში ასახულია მნიშვნელოვანი განმარტებები განსჯადობისა და სხვა პროცესუალური საკითხების შესახებ, რომელთა დადგენის გარეშე შეუძლებელია საქმეზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება.

საქმის მასალებით დასტურდება, რომ საკასაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმე-თა პალატის 2016 წლის 22 სექტემბრის განჩინებით, მოხელის სარჩელი, მუნიციპალიტეტის მერიის წინააღმდეგ, დისკრიმინაციული მოპყრობის ფაქტის დადგენისა და მორალური ზი-ანის ანაზღაურების თაობაზე განსჯადობით განსახილვევლად დაექვემდებარა თბილისის საქალაქო სასამართლოს არა სამოქალაქო, არამედ ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიას. საკასაციო სასამართლომ განმარტა, რომ კონკრეტულ შემთხვევაში, მოსარჩელე მოითხოვდა არა დამოუკიდებლად დისკრიმინაციის ფაქტის დადგენას და ამ გარემოებიდან გამომდინარე ზიანის ანაზღაურებას ან დისკრიმინაციული ქმედების შეწყვეტას, არამედ ინდივიდუალური

ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობას, რომლის საფუძვლადაც, მან მიუთითა დამსაქმებლის მხრიდან დისკრიმინაციული მოპყრობა.

საკასაციო სასამართლომ დაასკვნა, რომ დაზუსტებას მოითხოვდა დავის საგანი, კერძოდ, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის მოთხოვნის საფუძვლიანობისა და აქტის კანონიერების შემოწმების ფარგლებში უნდა შეფასებულიყო დისკრიმინაციის ფაქტის არსებობა, შესაბამისად, სადაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერებასთან დაკავშირებით სასამართლოს გადაწყვეტილება უნდა დაეყრდნოს დისკრიმინაციის ფაქტის დადგენას ან უარყოფას. საკასა-ციონისასამართლომ განმარტა, რომ დისკრიმინაციის ფაქტის დადგენას მოცემული დავისთვის გადაწყვეტი მნიშვნელობა აქვს, რადგან ამ ფაქტის დადგენა უკავშირდება სადაც აქტის ბათილად ცნობას, სამსახურში აღდგენასა და ზიანის ანაზღაურებას. დისკრიმინაციის ფაქტის დადგენა და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის მოთხოვნა ურთიერთდაკავშირებული და ურთიერთგამომდინარე მოთხოვნებია და ისინი ერთად უნდა განხილულიყო. სასარჩელო მოთხოვნა კომპლექსურია და უკავშირდებოდა არა მხოლოდ დისკრიმინაციის ფაქტის დადგენას, არამედ იმ ძირითადი უფლების აღდგენას, რომელიც დისკრიმინაციის შედეგად დაირღვა, ფაქტის დადგენა უკავშირდება მის შეწყვეტას ან/და მისი შედეგების აღმოფხვრას.

დისკრიმინაციის ფაქტი გამოვლინებას პოულობს მოქმედებაში/უმოქმედობაში, მათ შორის – აქტის გამოცემაშიც. ამდენად, მოცემულ შემთხვევაში დისკრიმინაციის დადგენის საკითხი იმდენად მჭიდროდ არის დაკავშირებული სამსახურიდან გათავისუფლებასთან, რომ მათი განცალკევებულად განხილვა შეუძლებელია. დისკრიმინაციის მოტივით გამოცემული აქტი ვერ ჩაითვლება კანონიერად, რამდენადაც დისკრიმინაცია არღვევს საქართველოს კონსტიტუციით⁴⁰ დაცული თანასწორობის უფლებას, არღვევს აგრეთვე „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ კანონის მოთხოვნას ნებისმიერი ნიშნით დისკრიმინაციის დაუშვებლობის შესახებ. შესაბამისად, შეუძლებელია აქტის კანონიერებისა და დისკრიმინაციის ფაქტის არსებობის განცალკევებულად განხილვა.

მოცემულ საქმეზე მოხელემ სადაც გახადა რეორგანიზაციის შედეგად შტატების შემცირება, რაც სააპელაციო სასამართლოს არ დაუდგენია, თავის მხრივ, ადმინისტრაციულ ორგანოს არ დაუსაბუთებია რეორგანიზაციის შედეგად შექმნილ მსგავს საშტატო ერთეულზე გათავისუფლებული მოხელის გადაყვანის შეუძლებლობა. შესაბამისი ეკვივალენტური თანამდებობის დასადგენად სამსახურს არ ჩაუტარებია სამსახურიდან გათავისუფლებამდე მოხელეზე დაკისრებული ფუნქციების და ახლად შექმნილი შესაბამისი სამსახურების შტატების ფუნქციონალური ანალიზი. მოსარჩელე სადაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის მოთხოვნას ამყარებდა ადმინისტრაციის მხრიდან მის მიმართ დისკრიმინაციულ მოპყრობაზე და ცალკე მოთხოვნის სახით აყენებდა დისკრიმინაციის ფაქტის დადგენას, ამასთანავე, ვინაიდან დისკრიმინაციის ფაქტის დადგენა ერთ-ერთი სასარჩელო მოთხოვნაა, რაც სასამართლომ უნდა განიხილოს, ამ ფაქტის დადგენას სამართლებრივი დატვირთვა აქვს, რადგან მის დადასტურებას ავტომატურად მოყვება დისკრიმინაციის შედეგის აღმოფხვრა. სააპელაციო სასამართლო, საკასაციო ინსტანციის სასამართლოსგან განსხვავებით, არა შეპოჭილი პროცესუალური შესაძლებლობით დაადგინოს საქმის ფაქტობრივი გარემონტები და შეაფასოს მტკიცებულებები. საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 105.2-ე მუხლის საფუძველზე სასამართლომ მტკიცებულებების შეფასების შედეგად სარწმუნოდ უნდა დაადგინოს საქმის ფაქტობრივი გარემონტები, მისცეს მათ სამართლებრივი შეფასება და გამოიტანოს დასკვნა საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე გარემონტების არსებობის ან არარსებობის შესახებ.

40 მხედველობაშია გადაწყვეტილების მიღების დროს მოქმედი უზენაესი კანონის მე-14 მუხლის რედაქცია. ამჟამად კონსტიტუციის მე-11 მუხლი განსაზღვრავს თანასწორობის უფლებას.

საქმე № ბს-1208 (კ-20), 22.04.2021.

საკასაციო სასამართლომ გაიზიარა ქვემდგომი ინსტანციის სასამართლოების მიერ დადგენილი გარემოებები და სამართლებრივი შეფასება, რომლის მიხედვით არ დგინდებოდა მოხელისადმი დისკრიმინაციული მოპყრობა მის მიერ სოციალურ ქსელში გამოხატული კრიტიკული მოსაზრებების გამო.

მოხელემ ერთ-ერთი მუნიციპალიტეტის საკრებულის წინააღმდეგ, 2018 წლის 16 აპრილს აღძრული სასარჩელო განცხადებით, სადავო გახადა გათავისუფლების კანონიერება, რომელიც, მისი მოსაზრებით, ფორმალურად ადმინისტრაციულ ორგანოში ჩატარებულ რეორგანიზაციის პროცესს დაუკავშირდა, თუმცა, რეალურად მისი პოლიტიკური შეხედულებებით იყო განპირობებული. კერძოდ, მოსარჩელის მტკიცებით, საკრებულოს თავმჯდომარის 2018 წლის 31 იანვრის ბრძანების საფუძველზე რეორგანიზაციის პროცესის დაწყებას წინ უძლოდა, მოხელის მიერ წინაასაარჩევნო პერიოდში მმართველი პოლიტიკური ძალის მიმართ საჯაროდ, სოციალურ ქსელში გამოთქმული კრიტიკული მოსაზრებები.

მოსარჩელემ საკუთარი პრეტენზია იმ გარემოებას დააფუძნა, რომ კონკრეტულ შემთხვევაში განხორციელებული რეორგანიზაცია მიზნად არ ისახავდა საშტატო ნუსხის შემცირებას და გასაწევი ხარჯების ეკონომიურობის უზრუნველყოფას. სხვანაირად შეუძლებელია შეფასებულიყო მხოლოდ ერთი საშტატო ერთეულის შემცირება, რომელიც სწორედ მას, როგორც განსხვავებული პოლიტიკური შეხედულებების მქონე ადამიანს, ეკავა.

ქვემდგომი ორი ინსტანციის სასამართლოს მიერ არ დაკმაყოფილდა მოხელის სარჩელი, ხოლო საკასაციო სასამართლომ არსებითად განსახილველად დაუშვებლად ცნო მოხელის საკასაციო საჩივარი და გაიზიარა სააპელაციო სასამართლოს მიერ დადგენილი გარემოებები და სამართლებრივი შეფასება.

დადასტურებულად იქნა მიჩნეული ის, რომ საჯარო სამსახურში განხორციელდა რეორგანიზაცია, რასაც შედეგად მოჰყვა არა მხოლოდ მოსარჩელის (კასატორის) მიერ დაკავებული თანამდებობის შემცირება, არამედ, ასევე, სხვა სამი საშტატო ერთეულის გაუქმება. გაუქმებულ საშტატო ერთეულზე მყოფი თანამშრომელები გადავიდნენ შრომით ურთიერთობაზე. საკრებულოს აპარატში 6 განყოფილების ნაცვლად, რეორგანიზაციის შემდეგ დარჩა 4 განყოფილება, ხოლო 32 საშტატო ერთეულის ნაცვლად – 28 შტატი, ასევე, რეორგანიზაციის შედეგად რამდენიმე თანამშრომელთან ვადამდე შეწყდა შრომითი ურთიერთობა, ხოლო ნაწილთან, ხელშეკრულების ვადის ამონურვის შემდეგ, აღარ გაგრძელებულა სახელშეკრულებო ურთიერთობა, რაც მიუთითებდა, რომ საჯარო სამსახურში მოხდა კადრების ოპტიმიზაცია. სასამართლომ ასევე დადგენილად მიიჩნია, რომ საკრებულოს მცდელობის მიუხედავად, მოსარჩელის მიმართ მობილობა ვერ განხორციელდა. შესაბამისად, ის გათავისუფლდა დაკავებული თანამდებობიდან და, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე, რეზერვში ჩაირიცხა.⁴¹

საკასაციო სასამართლომ განმარტა, რომ ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, შეცვალოს არსებული ორგანიზაციული მოწყობა, მოახდინოს შტატების ოპტიმიზაცია, დაამატოს, გააერთიანოს ან გააუქმნოს საშტატო ერთეული, რა დროსაც ადმინისტრაცია ხელმძღვანელობს თავისუფალი დისკრიმინაციის უფლებამოსილებით. ამ პროცესში სასამართლო კონტროლი გულისხმობს კანონიერების და არა მიზანშენონილობის საკითხების შემოწმებას.⁴² სხვა არაერთ საქმეზე საკასაციო სასამართლომ იგივე მიუთითა.⁴³ „დისკრეციული

41 კანონის 105.1-ე მუხლის მიხედვით, თუ მოხელის მობილობა ვერ განხორციელდა, იგი სურვილის შემთხვევაში მოხელეთა რეზერვში იორცხება და ეძლევა კომპენსაცია 3 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით.

42 იხ. სუსგ-ები: № ბს-1102-1096(კ-17), 18.04. 2018; № ბს-179 (კ-19), 13.02.2020.

43 იხ. სუსგ-ები: № ბს -706(კ-19), 16.03.2022; № ბს, -453(კ-20), 10.02.2022; № ბს-590(კ-20), 24.12.2021.

უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტთან დაკავშირებით სასამართლოს შეუძლია იმსჯელოს სადაც აქტის კანონმდებლობის მოთხოვნებთან შესაბამისობის საკითხზე ანუ მის კანონიერებაზე, დავის გადაწყვეტისას სასამართლო ხელმძღვანელობს კანონმდებლობის მოთხოვნებით და არა მიზანშეწონილობის მოსაზრებებით, უკანასკნელს არა აქვს პრიორიტეტული მნიშვნელობა კანონმდებლობის ნორმატიული მოთხოვნების დაცვასთან. სასამართლო ვერ იმსჯელებს სადაც გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობის ასპექტებზე, აქტის მიზანშეწონილობის გადამოწმება სცილდება სასამართლო კონტროლის ფარგლებს, რაც ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციური პრინციპით არის განპირობებული, სასამართლო ვერ იქცევა ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოდ და თავად ვერ განახორციელებს დისკრეციულ უფლება-მოსილებას, ვერ შეცვლის ადმინისტრაციულ მიხედულებას სასამართლოს მიხედულებით.^{“⁴⁴}

საქმე № ბს-1185 (კ-19), 07.10.2020.

მოხელის პოლიტიკური ნიშნით გათავისუფლებასთან დაკავშირებული ეს საქმე „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის ადრინდელი რედაქციით მოქმედების პერიოდში გახდა სადაც. საკასაციო სასამართლომ არსებითად განსახილველად დაუშვებლად მიიჩნია მუნიციპალიტეტის მერიის საკასაციო საჩივარი.

საკასაციო სასამართლომ გაიზიარა სააპელაციო სასამართლოს მიერ დადგენილი ფაქტობრივი გარემოებები და მათი სამართლებრივი შეფასება, რომ მოხელის გათავისუფლება პოლიტიკური ნიშნით მოხდა. მოსარჩელე სარჩელში უთითებდა, რომ ორგანიზაცია „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ მმართველობის დროს დაინწყო მუშაობა მერიაში, ხოლო 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების შემდეგ, როგორც დედაქალაქში, ისე სხვადასხვა რეგიონში, თვითმმართველობის ორგანოებიდან საჯარო მოხელეების მასობრივი გათავისუფლება დაინწყო, რაც ბადებდა ეჭვს და იძლეოდა მაღალი ალბათობით ვარაუდის საფუძველს, რომ სამსახურიდან მოხელეების მსგავს გათავისუფლებაში იკვეთებოდა მიკერძოებული, დისკრიმინაციული მიდგომები, პოლიტიკური პარტიისადმი „კუთვნილების“ გამო. მოსარჩელე უთითებდა, რომ თავდაპირველად მას სამსახურიდან წასვლის განცხადების დაწერა შესთავაზეს, რის შემდეგაც, ადმინისტრაციის განმარტებით, მას მოვალეობის შემსრულებლად უფრო დაბალი თანრიგის პოზიციაზე აიყვანდნენ. ამ შეთავაზებაზე მოხელემ კატეგორიული უარი განაცხადა, რის შემდეგაც ის გაათავისუფლეს, თუმცა გათავისუფლების ბრძანების საფუძვლად ფორმალურად მითითებულია რეორგანიზაცია, რასაც, მისი შემცირება მოჰყვა, რეალურად კი რეორგანიზაციის შედეგად შტატები გაიზარდა.

სასამართლომ დადასტურებულად მიიჩნია, რომ გათავისუფლებამდე მოსარჩელის მიერ დაკავებული თანამდებობის ფუნქციურად უცვლელად შენარჩუნება და, რეორგანიზაციის შედეგად დაწესებულებაში შტატების ზრდის მიუხედავად, შტატების შემცირების მოტივით, მისი სამსახურიდან გათავისუფლება, სხვა გარემოებებთან ერთობლიობაში, ადასტურებდა მოპასუხე ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან მოსარჩელის მიმართ პოლიტიკური ნიშნით დისკრიმინაციას. სასამართლოს გადაწყვეტილებით მოსარჩელის ტოლფას თანამდებობაზე ალდეგენისა და განაცდური ხელფასის ანაზღაურების გარდა, დისკრიმინაციული მოპყრობის გამო მორალური ზიანის საკომპენსაციოდ, ადმინისტრაციული მოხელის სასარგებლოდ 500 ლარი დაეკისრა.

მტკიცებას მხოლოდ დისკრეციული უფლებამოსილების არსებობაზე მითითებით. ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას განეკუთვნება მოხელის სამსახურებრივ მოთხოვნებთან შესაბამისობის სხვადასხვა კრიტერიუმებით შეფასება, თითოეული მუშაკის პროფესიონალიზმის, შრომითი უნარ-ჩვევების, კომპეტენტურობის, მიღებული განათლების, კარიერული ზრდის პერსპექტივის, კრეატიულობის, პირადი თვისებების, თანამშრომლობის უნარის, კოლეგიალობის, რეპუტაციის, სხვა გარემოებების გათვალისწინება და კონკრეტული შემთხვევისათვის სათანადო გადაწყვეტილების მიღება.⁴⁶

სასამართლო ფლობს დავის გადაწყვეტის სრულ იურისდიქციას, თუმცა სფეროს სპეციფიკის გათვალისწინებით განსხვავდება ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული სფეროს რეგულირების ხარისხი, სასამართლო კონტროლის სიმჭიდროვე, ინტენსივობა, შესაბამისად სასამართლოს კონტროლი ამ პირობებში უნდა იყოს სათანადო და თანაზომიერი, დასაცავი ობიექტის მნიშვნელობიდან გამომდინარე არ არის გამორიცხული დისკრეციის მიმართ გამკაცრებული ტესტის გამოყენება.⁴⁷ საკასაციო სასამართლო განმარტავს, რომ სასამართლო უფლებამოსილია შეაფასოს გადაწყვეტილების მიღების პროცედურული მხარე, კანონმდებლობით განსაზღვრული დისკრეციული უფლებამოსილების საზღვრების გამოყენების დაცულობა და მიზანთან მისი შესაბამისობის სისწორე, შეფასების საყოველთაოდ მიღებული მასშტაბის, თანასწორობის პრინციპის დაცულობა. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების შედეგად შერჩეულმა ლონისძიებამ არ შეიძლება გამოიწვიოს პირის კანონიერი უფლებებისა და ინტერესების დაუსაბუთებელი შეზღუდვა. აღნიშნული უფლებამოსილებით მიღებული გადაწყვეტილება საკმარისად დასაბუთებული უნდა იყოს მისი შინაარსის, საგნის, მიზნისა და მოცულობის მიხედვით. ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე პირს გარკვეულ დონეზე უნდა შეეძლოს მისი განჯვრეტა და გათვლა. მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლება უნდა ემყარებოდეს ობიექტურ, ცხად და გამჭვირვალე პროცესსა და კრიტერიუმებს, რაც გათავისუფლებულ პირს შესაძლებლობას მისცემს ობიექტურად და სრულად აღიქვას მისი გათავისუფლებისა და სხვა კონკრეტულ პირთათვის უპირატესობის მინიჭების საფუძვლები.⁴⁸

საკასაციო სასამართლო არაერთ გადაწყვეტილებაში/განჩინებაში განმარტავს, რომ კერძო და საჯარო სექტორებში ინდივიდთა შრომითი უფლებების დაცვისათვის ქმედითი მექანიზმების შექმნა სახელმწიფოს ვალდებულებას წარმოადგენს. ამ ვალდებულების შესრულების ზედმიწევნით დაცვის საჭიროება სახელმწიფოს მხრიდან კი განსაკუთრებით მკაფიოდ იჩენს თავს საჯარო სამსახურში, სადაც სახელმწიფო ეროვნული საკანონმდებლო ბაზის, კერძოდ, ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე, ერთი მხრივ, თავად ქმნის დასაქმებულ საჯარო მოხელეთა შრომითი უფლებების დაცვის გარანტიებს, ხოლო, მეორე მხრივ, იგი თავად გვევლინება დამსაქმებლის როლში, რაც საგრძნობლად ზრდის მისი მხრიდან დასაქმებულ საჯარო მოხელეთა უფლებების, განსაკუთრებით კი, შრომითი უფლებების დაცვის სავალდებულობის ხარისხს.⁴⁹

საერთო სასამართლოების პრაქტიკა ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-6 მუხლის პირველ პუნქტს ეფუძნება და მასზე დაყრდნობით არაერთ გადაწყვეტილებაშია განმარტებული, რომ წინამდებარე პაქტის მონაწილე სახელმწიფოები აღიარებენ შრომის უფლებას, რომელიც მოიცავს თითოეუ-

46 იხ. სუსგ №ბს-1037(კ-18), 23.07.2020.

47 იხ. სუსგ №ბს-448-443(კ-12), 13.02.2013.

48 იხ. სუსგ № ბს-797 (კ-21), 12.07.2022.

49 იხ. სუსგ-ები: №ბს-234-234 (კ-18), 27.09.2018; №ბს-664-664 (კ-18), 13.12.2018; №ბს-847 (კ-18), 17.01.2019; №ბს-829 (კ-18), 31.01.2019; №ბს-1012 (კ-18), 20.06.2019; №ბს-997 (კ-18), 20.06.2019; №ბს-179 (კ-19), 13.02.2020; №ბს-1545 (კ-18) 05.03.2020; №ბს-204 (კ-19) 02.04.2020; №ბს-1389 (კ-18), 30.07.2020.

ლი ადამიანის უფლებას, მოიპოვოს საარსებო სახსრები შრომით, რომელსაც თავისუფლად აირჩივს ან რომელზეც თანხმდება, და მიიღებენ შესაბამის ზომებს ამ უფლების დასაცავად. ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, ყველას აქვს უფლება თანაბარ საფუძველზე შევიდეს თავისი ქვეყნის სახელმწიფო სამსახურში, ხოლო ამავე დეკლარაციის 23-ე მუხლის თანახმად კი, ყოველ ადამიანს აქვს შრომის, სამუშაოს თავისუფალი არჩივის, შრომის სამართლიანი და ხელსაყრელი პირობების და უმუშევრობისაგან დაცვის უფლება.⁵⁰

ევროპის სოციალური ქარტიის 24-ე მუხლის თანახმად, დასაქმების შეწყვეტის შემთხვევებში მუშაკთა მიერ დაცვის უფლების ეფექტურად განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით, მხარეები ვალდებულებას იღებენ აღიარონ: ა) ყველა მუშაკის უფლება არ შეუწყდეთ დასაქმება ასეთი შეწყვეტის თაობაზე საპატიო მიზეზების გარეშე, რაც დაკავშირებული უნდა იყოს მომითი დაწესებულების, საწარმოს ან სამსახურის ოპერატიული მოთხოვნებით; ბ) მუშაკთა უფლება, რომელთა დასაქმება შეწყვეტილი იქნება საპატიო მიზეზების გარეშე, სათანადო კომპენსაციაზე ან სხვა შესაბამის დაკმაყოფილებაზე. ამ მხრივ მხარეები ვალდებულებას იღებენ უზრუნველყოფის პროცესში უნიკალური და შეუცვლელია უზენაესი სასამართლოს თითოეული მოსამართლის როლი და პროფესიული ტვირთი.⁵¹

როგორც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს სამართლებრივი სახელმწიფოს, სამართლის უზენაესობის, სამართლიანი სასამართლოსა თუ სხვა უფლებების ქმედითობის უზრუნველყოფის პროცესში უნიკალური და შეუცვლელია უზენაესი სასამართლოს თითოეული მოსამართლის როლი და პროფესიული ტვირთი.⁵²

შეჯამების სახით, აუცილებლად უნდა ითქვას, რომ უფლების სასამართლო წესით მიმართვის გამოყენება მნიშვნელოვანია როგორც ინდივიდის დაცვის, ისე საჯარო სამსახურის მიერ მოხელეთა უკანონოდ გათავისუფლების პრევენციისათვის, რათა სასარჩელო წარმოების ფარგლებში დადგინდეს გათავისუფლების საფუძვლების კანონიერება. სასამართლო პრაქტიკის განვითარება შეუძლებელია უფლების განკარგვის დისპოზიციურობის პრინციპის გარეშე, უფლების დასაცავად სასამართლოსათვის მიმართვა თვით დაინტერესებული პირის ნება-სურვილზეა დამოკიდებული. მისი ნების გარეშე არავის აქვს უფლება, მიმართოს სასამართლოს.

სასამართლო პრაქტიკის განხილული მაგალითების მიხედვით, უნდა აღინიშნოს, რომ საქმის გარემოებათა ინდივიდუალური შესწავლის დროს სარჩელის წარმატება, მიუხედავად იმისა, რომ დისციპლინური სამართალწარმოება ინკვიზიციური ელემენტებით ხასიათდება, დიდწილად არის დამოკიდებული მასში მითითებული ფაქტობრივი გარემოების სისრულესა და მათ დამადასტურებელ მტკიცებულებებზე; მაგალითად, თუკი მოსარჩელე თავის მოთხოვნას ამყარებს იმაზე, რომ დისკრიმინაციული მოპყრობა გახდა მისი სამსახურიდან გათავისუფლების რეალური საფუძველი, მარტომდენ იმაზე მითითება, რომ მას დისკრიმინაციულად მოექცნენ არასაკმარისი იქნება. მოსარჩელემ დამაჯერებლად და სარწმუნოდ უნდა აღწეროს ის გარემოებები, რომელიც მისდამი განსხვავებულ, არათანასწორ მოპყრობას ეხება და ლოგიკურად დაასაბუთოს თავისი პოზიცია. თავის მხრივ, მოპასუხე ადმინისტრაციული ორგანოს მტკიცება, რომ მან დისკრიციული უფლებამოსილების საფუძველზე მიიღო გადაწყვეტილება, არ იქნება საკმარისი, რადგან საერთო სასამართლოების განმარტებით დისკრიციული უფლებამოსილების განხორციელება მოწმ-

50 იხ. სუსგ №ბს-1445 (კ-18), 23.01.2020.

51 იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება №3 /1/1459,1491, 30 ივლისი, 2021. (საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ).

დება მისი კანონიერების მიხედვით, რათა არ მოხდეს გათავისუფლებულ მოხელეთა კანონით დაცული უფლებების ხელყოფა. საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების მართლზომიერების კვლევა კი არაერთ კომპონენტს უკავშირდება, შესაბამისად, გათავისუფლებამდე არსებული გარემოებები, გათავისუფლების პროცედურა უნდა აკმაყოფილებდეს სამართლიანობის, გამჭვირვალობისა და ობიექტური ქმედების კრიტერიუმებს.

3. გათავისუფლებულ მოხალათა სოციოლოგიური გამოკითხვის შედეგები

დავითი ომსარაშვილი

3.1. შესავალი

საჯარო სამსახურის რეფორმიდან გასულია დაახლოებით 6 წელი. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია შეფასდეს, როგორ იმუშავა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონმა პრაქტიკაში და მოახერხა თუ არა იმ ერთ-ერთი ფუნდამენტური მიზნის მიღწევა, როგორიცაა სტაბილურობა.⁵² ამ კონტექსტში, გამოსაკვლევია, როგორია რეფორმის შემდგომ პერიოდში გათავისუფლებული საჯარო მოხელეების დამოკიდებულება და აღქმა.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილად ჩაითვალა, გამოკითხვის ჩატარება გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეებთან. გამოკითხვა და მისი შედეგების დამუშავება, ერთგვარი მონიტორინგია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის აღსრულებაზე.

გამოკითხვის მეთოდში, გათვალისწინებულ იქნა ინფორმაციის კლასიფიცირება შემდეგი ნიშნებით:

- საჯარო სამსახურში მუშაობის წლები/სტაჟი;
- გეოგრაფია;
- ასაკი;
- სქესი;
- პოზიცია/რანგი/თანამდებობა (საიდანაც გათავისუფლდნენ);
- საჯარო დაწესებულება (საიდანაც გათავისუფლდნენ);
- მიმდინარე საქმიანობა (დასაქმებული არიან კერძო სექტორში, კვალიფიკაციის შესაბამისად თუ სხვა?);
- გათავისუფლების წელი (აქცენტი გაკეთდა 2017 წლიდან გათავისუფლებაზე);
- გათავისუფლების საფუძველი.

გამოკითხვისთვის გამოყენებულ იქნა ონლაინ პლატფორმა. კითხვარი იყო საჯარო და ყველასთვის ხელმისაწვდომი.

გამოკითხვაში მონაწილეობა მიიღო 52-მა ყოფილმა საჯარო მოხელემ, რომელიც 2017 წლიდან 2022 წლის ივნისის ჩათვლით გათავისუფლდნენ და კავებული სამოხელეო თანამდებობიდან.

კითხვარის შევსება სოციალური ქსელის მეშვეობით შეეძლო ყველას, ვინც 2017 წლიდან დატოვა საჯარო სამსახური.

აღსანიშნავია ფაქტი, რომ პირადი კომუნიკაციის საფუძველზე, ზოგიერთმა საჯარო მოხელემ უარი თქვა გამოკითხვაში მონაწილეობაზე (მიუხედავად იმისა, რომ პქმნდათ სურვილი) შემდეგი მოტივით, რომ აპირებენ მუშაობის დაწყებას საჯარო სამსახურში და ურჩევნიათ თავი შეიკავონ (აქვე განმარტება: გამოკითხვა უზრუნველყოფდა ინფორმაციის კონფიდენციალობის მაღალ სტანდარტს).

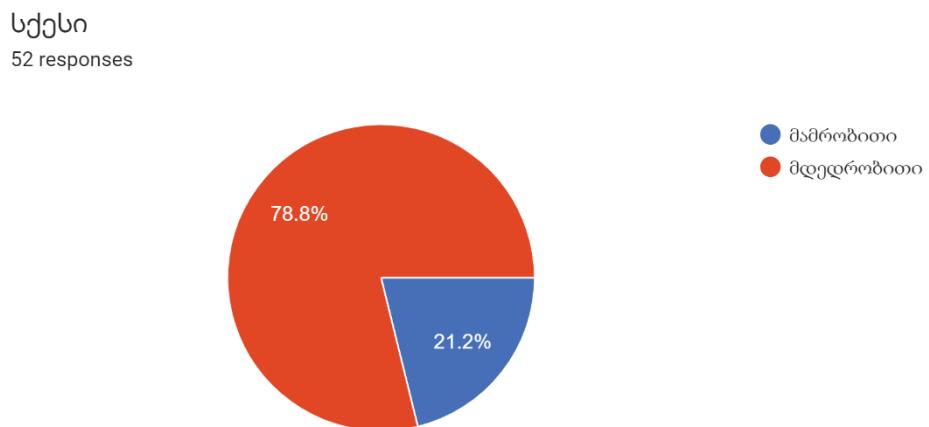
52 „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მუხლი 1. კანონის მიზანი

„ამ კანონის მიზანია, უზრუნველყოს კარიერულ წინსვლაზე, დამსახურებაზე, კეთილსინდისიერებაზე, პოლიტიკურ წეიტრალიტეტზე, მიუკერძოებლობასა და ანგარიშვალდებულებაზე დაფუძნებული, სტაბილური, საქართველოს ერთიანი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებისა და ფუნქციონირების სამართლებრივი საფუძვლების შექმნა.“

3.2. რაოდენობრივი მონაცემები

3.2.1. სქესი

გამოკითხულთა 78.8% მდედრობითი სქესისაა, ხოლო 21.2% – მამრობითი სქესის (გრაფიკი №1).



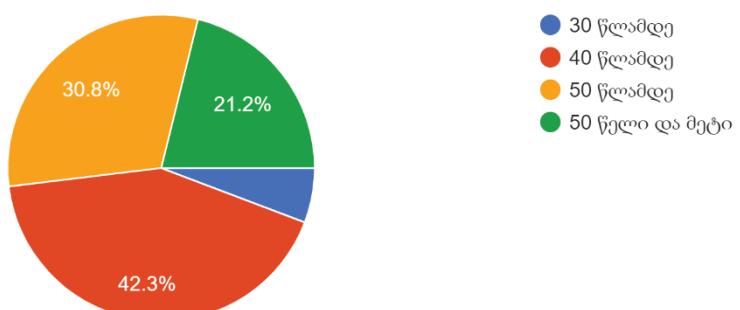
გრაფიკი №1

3.2.2. ასაკი

გამოკითხულთა:

- | | |
|-------|--------------------------|
| 5.8% | 30 წლამდე ასაკის; |
| 42.3% | 30-დან 40 წლამდე ასაკის; |
| 30.8% | 40-დან 50 წლამდე ასაკის; |
| 21.2% | 50 წლის ზემოთ ასაკის. |

გამოკითხულთა ყველაზე დიდი რაოდენობა 30-დან 40 წლამდეა (გრაფიკი №2).



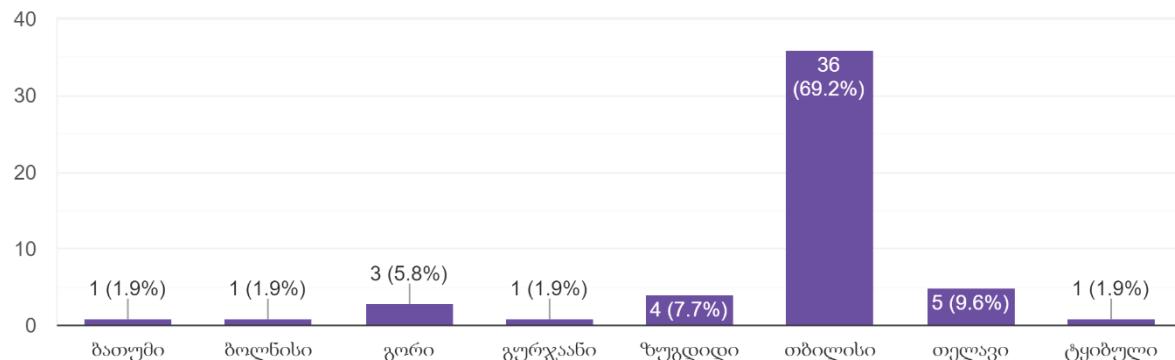
გრაფიკი №2

3.2.3. გეოგრაფია

გამოკითხვაში მონაწილეობა მიიღეს საქართველოს სხვადასხვა ქალაქის/რაიონის მაცხოვრებლებმა, თუმცა უმეტესობა იყო ქ. თბილისიდან (გრაფიკი №3).

მისამართი (გთხოვთ, მიუთითოთ მხოლოდ ქალაქი/რაიონი):

52 responses



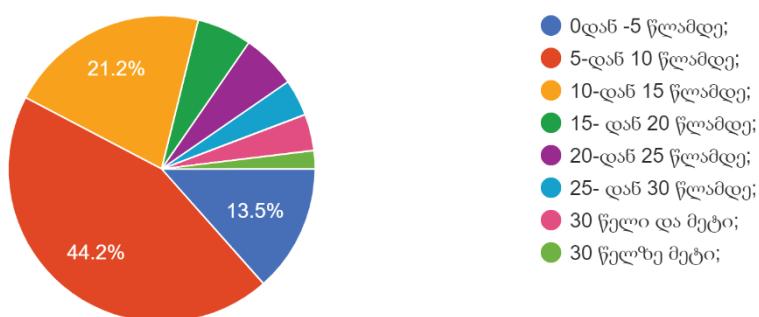
გრაფიკი №3

3.2.4. სტაჟი

გამოკითხულებთა სტაჟის მაჩვენებლებში ჭარბობს იმ პირთა გათავისუფლება, რომლებიც საჭარო სამსახურში მუშაობდნენ 5-დან 10 წლამდე (44.2%); 10-დან 15 წლამდე (21.2%) (გრაფიკი №4).

რამდენიმეანი იმუშავეთ საჭარო სამსახურში?

52 responses



გრაფიკი №4

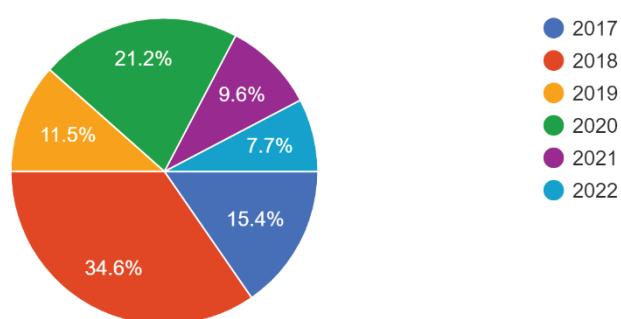
3.2.5. გათავისუფლების წელი

გამოკითხულთა უმეტესობა საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლდა 2018 წელს (34.6%). ეს შესაძლოა განპირობებული იყო საჯარო სამსახურების ცნობილი ლიკვიდაციებითა და შერწყმებით, თუმცა, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის დანაწესი – „საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმა არ შეიძლება გახდეს მოხელის სტატუსის შეწყვეტის საფუძველი, გარდა ამ კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა“ (მუხლი 102.2.) – მოხელის უფლებებისა და გარანტიების მაღალი სტანდარტით დაცვის შედეგს უნდა ადასტურებდეს.

რიგით მეორე გათავისუფლების მაღალი მაჩვენებელია 2020 წელს (21.2%). (გრაფიკი №5).

რომელ წელს დაასრულეთ მუშაობა საჯარო სამსახურში?

52 responses



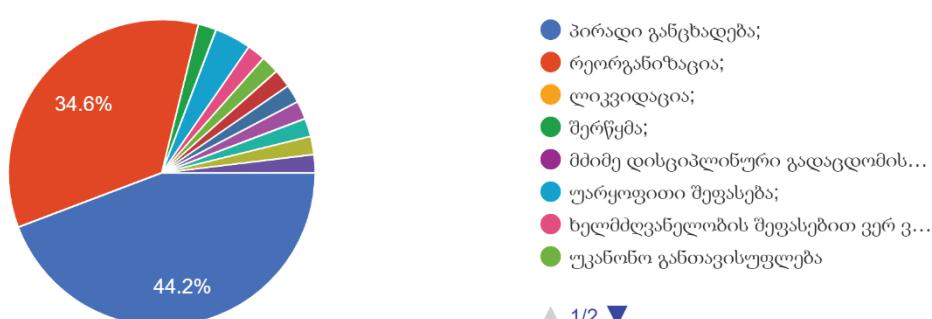
გრაფიკი №5

3.2.6. გათავისუფლების ოფიციალური საფუძველი

კითხვაზე, რა გახდა საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველი, გამოკითხულთა 44.2%-მა დააფიქსირა – პირადი განცხადება, 34.6%-მა რეორგანიზაცია. სხვა დანარჩენ საფუძვლებზე, ხმები თითქმის თანაბრად გადანაწილდა (გრაფიკი №6).

რა გახდა სამსახურის დატოვების მიზეზი?

52 responses



გრაფიკი №6

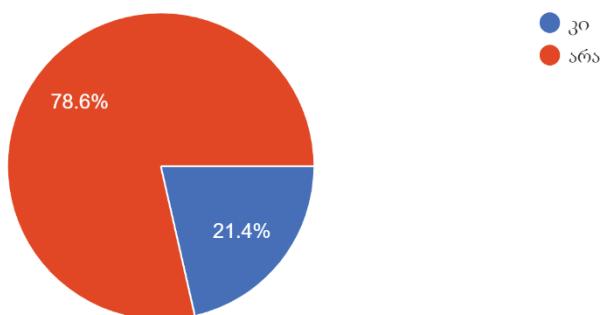
3.2.7. გათავისუფლების რეალური საფუძველი

კითხვა გათავისუფლების საფუძველთან დაკავშირებით მოცემული იყო როგორც დახურული, ისე ლია პასუხების ფორმით. შესაბამისად, გარდა კანონისმიერი ოფიციალური საფუძვლებისა, რესპონდენტებმა დააფიქსირეს გათავისუფლების რეალური საფუძვლებიც, მათ შორის, სექსუალური შევიწროება, უფროსის ბრძანებით და ზეგავლენით გათავისუფლების თაობაზე განცხადების დაწერა, უფლებების დარღვევა, ორსულობა ან ბავშვის მოვლა, ზოგმა ისიც მიუთითა, რომ დღემდე უცნობია გათავისუფლების საფუძველი.

გამოკითხულთა 78.6%-მა მიუთითა, რომ გათავისუფლებისას მითითებული ოფიციალური საფუძველი არ შეესაბამებოდა რეალობას (გრაფიკი №7).

იმ შემთხვევაში თუ თქვენი ნებით არ დაგიტოვებიათ სამსახური, დამსაქმებლის მიერ ურთიერთობის შეწყვეტისას მითითებული ოფ...ური საფუძველი შეესაბამებოდა რეალობას?

42 responses



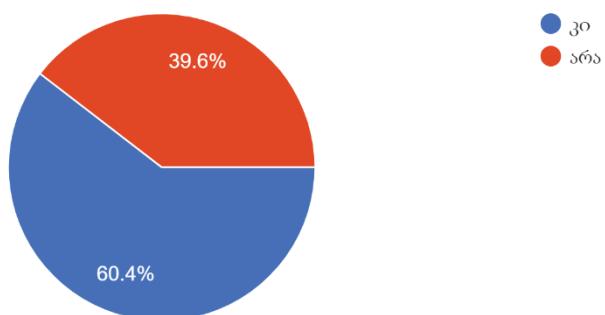
გრაფიკი №7

3.2.8. დისკრიმინაცია

გამოკითხულთა უმრავლესობამ დააფიქსირა, რომ მის მიმართ, გათავისუფლებისას, ადგილი ჰქონდა დისკრიმინაციულ მოპყრობას (გრაფიკი №8).

როგორ ფიქრობთ, გათავისუფლებისას ადგილი ჰქონდა დისკრიმინაციულ მოპყრობას თქვენ მიმართ?

48 responses



გრაფიკი №8

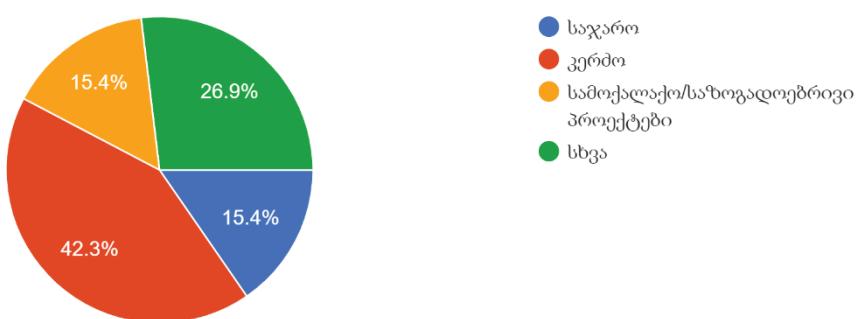
3.2.9. გათავისუფლების შემდეგ დასაქმების სფეროები

კვლევაში მონაწილეთა უმრავლესობა ფიქრობს, რომ გათავისუფლების ოფიციალური საფუძველი არ შეესაბამებოდა სინამდვილეს ან/და იგი დისკრიმინაციის მსხვერპლია. მიუხედავად ამისა, გამოკითხულთა მხოლოდ 9.6%-მა მიმართა სასამართლოს (გამოკითხულთა 90.4%-ს სადაც არ გაუხდია გათავისუფლება).

გამოკითხულთა 82.7%, საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლების შემდეგ, კვლავ მუშაობს. მათგან 42.3% მუშაობს კერძო სექტორში; საჯარო სექტორში ხელახლა დასაქმდა 15.6%; სამოქალაქო საზოგადოებრივ პროექტებში საქმიანობს 15.4%; 26.9% ენევა სხვა საქმიანობას (გრაფიკი №9).

რა სფეროში მუშაობთ ახლა?

52 responses



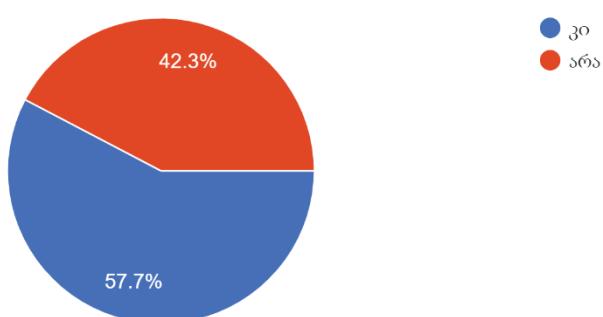
გრაფიკი №9

3.2.10. გათავისუფლების შემდეგ კვალიფიკაციით დასაქმება

საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლების შემდეგ, პროფესიისა და კვალიფიკაციის შესაბამისად დასაქმდა გამოკითხულთა მხოლოდ 57.7 პროცენტი (გრაფიკი №10).

პროფესიის/კვალიფიკაციის შესაბამისად მუშაობთ ამჟამად?

52 responses



გრაფიკი №10

3.3. შეჯამება

- გამოკითხვის შედეგად, საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლების ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი დაფიქსირდა პირადი განცხადების ან რეორგანიზაციის საფუძვლით. საჯარო სამსახური, პირადი განცხადების საფუძველით, დატოვა გამოკითხულთა 44.2%-მა; საჯარო სამსახურიდან რეორგანიზაციის საფუძვლით გათავისუფლდა გამოკითხულთა 34.6%.
- გამოკითხულთა ნაწილმა დააფიქსირა, რომ პირადი განცხადება გათავისუფლების თაობაზე ენინაალმდეგებოდა მათ რეალურ ნებას.
- გამოკითხულთა 78.6% მიუთითა, რომ გათავისუფლებისას მითითებული ოფიციალური საფუძველი რეალობას არ შეესაბამებოდა.
- გამოკითხულთა უმეტესობა საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლებისას თავს დისკრიმინირებულად მიიჩნევდა.
- გამოკითხულთა უმეტესობა, საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლების შემდეგ, სხვა საჯარო სამსახურში არ დასაქმებულა. გამოკითხული პირების მხოლოდ 15.6% პროცენტი მუშაობს ისევ საჯარო სექტორში (სამოხელეო თანამდებობებიდან გათავისუფლების შემდეგ ისევ საჯარო სამსახურში დაბრუნება).
- გამოკითხულთა 42.2 %, გათავისუფლების შემდეგ, კვალიფიკაციის შესაბამისად არ მუშაობს.

ასოციაცია „ევროპის დროით“

(კავკასიის უნივერსიტეტი (კავკასიის სამართლის სკოლა))

მხარდაჭერილია ფრიდრიხ ებერტის ფონდის მიერ

2022