

საქართველოს კანონი  
საჯარო სამსახურის შესახებ  
კომენტარები

წინამდებარე კომენტარები შექმნილია გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების (GIZ) და USAID-ის პროექტის „დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა“ (GGI) ფინანსური მხარდაჭერით. გამოთქმული შეხედულებები არ გამოხატავს GIZ-ისა და აშშ-ის „საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს“ (USAID), „დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივის“ (GGI) ან ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის შეხედულებებს.



giz



**USAID**  
ამერიკელი ხალხისგან

ISBN 978-9941-8-0521-9

- © შესაბამისი თავების ავტორები, 2018
- © გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ), 2018
- © აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების პროექტი „დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა“ (GGI), 2018
- © USAID, 2018

გამოცემის ელექტრონული ვერსია შეგიძლიათ იხილოთ ვებგვერდზე: [lawlibrary.info/ge](http://lawlibrary.info/ge)

# სარჩევი

წინასიტყვაობა . . . . .	4
ავტორები . . . . .	6
შემოკლებები . . . . .	7
თავი I. ზოგადი დებულებები (1-6 მუხლები) . . . . .	8
თავი II. საჯარო სამსახურის კანონის პრინციპები (7-18 მუხლები). . . . .	38
თავი III. საჯარო სამსახურის მართვის ცენტრალიზებული სისტემა (19-24 მუხლები) . . . . .	82
თავი IV. მოხელეთა თანამდებობების კლასიფიცირება (25-26 მუხლები) . . . . .	104
თავი V. მოხელის თანამდებობაზე მიღება (27-46 მუხლები) . . . . .	119
თავი VI. მოხელის კარიერის მართვა (47-55 მუხლები) . . . . .	164
თავი VII. მოხელის უფლებები, გარანტიები და მოვალეობები (56-77 მუხლები). . . . .	196
თავი VIII. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება საჯარო სამსახურში (78-82 მუხლები) . . . . .	255
თავი IX. შრომის ხელშეკრულება საჯარო სამსახურში (83-84 მუხლები). . . . .	267
თავი X. დისციპლინური პასუხისმგებლობა (85-101 მუხლები) . . . . .	281
თავი XI. საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმა (102-105 მუხლები). . . . .	326
თავი XII. მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება (106-116 მუხლები). . . . .	349
თავი XIII. უფლების დაცვა (117-119 მუხლები) . . . . .	368
თავი XIV. სამსახურის ორგანიზაციული უზრუნველყოფა (120-124 მუხლები). . . . .	393
გამოყენებული ლიტერატურა . . . . .	400

## წინასწარმეტყველება

წინამდებარე ნაშრომი წარმოადგენს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს 2015 წლის 27 ოქტომბრის კანონის კომენტარს, რომელსაც გააჩნია მაღალი მეცნიერული და პრაქტიკული დანიშნულება. ნაშრომის მიზანია მკაფიო და სრულყოფილი ცოდნა მიაწოდოს მკითხველს საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი მთავარი დოკუმენტის შესახებ, თეორიულად დაასაბუთოს. მეცნიერულად ახსნას და პრაქტიკულად წარმოაჩინოს ის მნიშვნელოვანი ახალი სამართლებრივი ინსტიტუტები და მართვის პროცესები, რომელიც საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში სწორედ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს 2015 წლის 27 ოქტომბრის კანონმა დაადგინა.

კომენტარების შექმნის იდეის ავტორია საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – საჯარო სამსახურის ბიურო, ხოლო აღნიშნული იდეის მხარდამჭერი და განმხიბორციელელებელი დონორი ორგანიზაციები არიან: გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ) და ამერიკის შეერთებული შტატების დახმარების (USAID) პროგრამა „დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა“ (GGI).

საქართველოში საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება თანამედროვე გამოწვევების შესაბამისად ყოველთვის აქტუალური თემა იყო, თუმცა დაგეგმილი რეფორმატორული ნაბიჯები წლების განმავლობაში ვერ ხორციელდებოდა სისტემური ცვლილებების უზრუნველყოფის მიზნით და მხოლოდ ფრაგმენტულ ხასიათს ატარებდა. 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, სამთავრობო პროგრამის შინაარსიდან გამომდინარე, აქტიურად ხორციელდება საჯარო მმართველობის რეფორმა, რომლის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მიმართულებას საჯარო სამსახურის რეფორმა წარმოადგენს. საჯარო სამსახურის რეფორმის მიზანია ჩამოაყალიბოს ეფექტიანი და ეფექტური საჯარო სამსახური, რომელიც მერიტოკრატულ პრინციპზე იქნება დამყარებული და უზრუნველყოფს პროფესიონალიზმის ხელშეწყობასა და დაფასებას. აღნიშნული რეფორმის მთავარი არსია პოლიტიკისა და პოლიტიკური ცვლილებებისაგან თავისუფალი საჯარო სამსახურის შექმნა, საჯარო მმართველობის ევროპული პრინციპების დამკვიდრება საქართველოს საჯარო დაწესებულებებში და პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუციური გარანტიების უზრუნველყოფა. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი სწორედ ამ სულისკვეთების მატარებელია თავისი შინაარსით და სამართლებრივი მექანიზმებით.

ნაშრომში დეტალურადაა წარმოჩენილი საჯარო სამსახურის პრინციპები, ხაზგასმულია მათი კავშირი ევროპული საჯარო მმართველობის პრინციპებთან, ახსნილია თეორიულად მათი შინაარსი და წარმოჩენილია თითოეული პრინციპის პრაქტიკული დანიშნულება.

საჯარო სამსახურის სისტემაში დასაქმებული პირების ფუნქციების შინაარსის მიხედვით, კანონი ერთმანეთისგან მიჯნავს სისტემაში დასაქმებულ პირთა სტატუსებს და სამართლებრივ მექანიზმებს. სწორედ ამ ტერმინოლოგიური გამოიჯნოს აუცილებლობიდან გამომდინარე, ნაშრომში ხაზგასმულია საჯარო სამსახურში პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ფუნქციების არაერთგვაროვანი ბუნება, ახსნილია პოლიტიკისაგან თავისუფალი საჯარო სამსახურის იდეა

და წარმოჩენილია ის სამართლებრივი მექანიზმები, რომლებიც აღნიშნული გამოცვლის მნიშვნელობას პრაქტიკულად წარმოაჩენენ.

ნაშრომში დიდი ყურადღება ეთმობა პროფესიული საჯარო მოხელეების უფლებებისა და მოვალეობების მნიშვნელობას, მათი შინაარსის კანონისებურ ახლებურ განმარტებას, იმ მნიშვნელოვან წინგადადგმულ ნაბიჯებს, რაც ამ კუთხით განხორციელებულმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა დაამკვიდრა. კომენტარის ავტორები საინტერესოდ წარმოაჩენენ საჯარო დაწესებულების ახლებურ გაგებას, საჯარო სამსახურის სისტემას, საჯარო სამსახურში ადამიანურ რესურსების მართვის თანამედროვე სტანდარტების არსს და პროფესიული საჯარო მოხელის, ასევე საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული ხვა პირების უფლების დაცვის სამართლებრივ მექანიზმებს, მათ შორის დისციპლინური წარმოების საკითხებს. შესაბამისად უფლების დაცვის ნაწილი ღრმა თეორიული მიდგომებითა და მისი პრაქტიკაში გამოყენებისათვის მნიშვნელოვანი ელემენტებით არის გაჯერებული და ამ სფეროში მოღვაწე უფლების დამცველებისთვის, ასევე თითოეული საჯარო მოხელისათვის მნიშვნელოვანი ინფორმაციის მატარებელია.

წინამდებარე ნაშრომი მომზადებულია უშუალოდ იმ პირების, ექსპერტებისა და სპეციალისტების მიერ, ვინც მონაწილეობას იღებდა როგორც საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის, ასევე „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე მუშაობაში, შესაბამისად, ნაშრომი არის კანონის პირველი კომენტარი, რომელიც თითოეული მუხლის შინაარსს წარმოაჩენს მისი პრაქტიკული დანიშნულების გათვალისწინებით და ამავდროულად თეორიულად ხსნის იმ სულისკვეთებას, ბუნებასა და დანიშნულებას, რომელსაც თითოეული ნორმა შეიცავს. კანონის ამოქმედების შემდეგ მთელი რიგი სამართლებრივი ინსტიტუტების არაერთგვაროვანი იმპლემენტაციის პრობლემა რომ არ დამდგარიყო დღის წესრიგში, ამისთვის აუცილებელი გახდა სწორედ კანონის კომენტარების შედგენა და მისი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა თითოეული იმ პირისათვის, რომელსაც ყოველდღიურად შეხება აქვს საჯარო სამსახურის სისტემასთან. ამ დიდ საქმეში მხარი დაგვიჭირა სწორედ ჩვენმა პარტნიორმა დონორმა ორგანიზაციებმა (გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოებამ (GIZ) და ამერიკის შეერთებული შტატების დახმარების (USAID) პროგრამამ „დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა“ (NII)), რომელთა ფინანსური დახმარებითაც შეიქმნა ეს მნიშვნელოვანი პროდუქტი. შესაბამისად ამ ნაშრომში პასუხები აქვს გაცემული არამხოლოდ იმ საკითხებს, რაც პროფესიული საჯარო მოხელის ყოველდღიურ ცხოვრებაშია აქტუალური, არამედ ასევე, საჯარო სამსახურში დასაქმების მსურველი პირები მიიღებენ ამომწურავ ინფორმაციას თითოეულ სამართლებრივ ინსტიტუტსა და ნორმაზე, რომელიც კანონით დამკვიდრდა. გარდა ამისა, ნაშრომი საფუძვლიან ცოდნას მისცემს სტუდენტებს. საჯარო მმართველობის საკითხებით დაინტერესებულ მკვლევარებს იმ რეფორმის შინაარსსა და პრაქტიკულ დანიშნულებაზე, რომელიც საქართველოში დღესაც უწყვეტად მიმდინარეობს.

**რედაქტორი**  
**ეკატერინე ქარდავა**  
**სამართლის დოქტორი, თსუ-ს ასოცირებული პროფესორი,**  
**სსიპ-საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსი**  
**თბილისი, 2018 წელი**

## აპოთრომები

1. თავი I – ზოგადი დებულებები – პაატა ტურავა
2. თავი II – საჯარო სამსახურის პრინციპები – ანა ფირცხალაშვილი
3. თავი III – საჯარო სამსახურის მართვის ცენტრალიზებული სისტემა – მაია დვალიშვილი
4. თავი IV – მოხელეთა თანამდებობების კლასიფიცირება – ია წულაია
5. თავი V – მოხელის თანამდებობაზე მიღება – პაატა ტურავა
6. თავი VI – მოხელის კარიერის მართვა – მაია დვალიშვილი
7. თავი VII – მოხელის უფლებები, გარანტიები და მოვალეობები – ეკატერინე ქარდავა
8. თავი VIII – ადმინისტრაციული ხელშეკრულება საჯარო სამსახურში – პაატა ტურავა
9. თავი IX – შრომითი ხელშეკრულება საჯარო სამსახურში – ზურა სანიკიძე
10. თავი X – დისციპლინური პასუხისმგებლობა – ელგუჯა მაკალათია
11. თავი XI – საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმა – ელგუჯა მაკალათია
12. თავი XII – მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება – პაატა ტურავა
13. თავი XIII – უფლების დაცვა – პაატა ტურავა
14. თავი XIV – სამსახურის ორგანიზაციული უზრუნველყოფა – მაია დვალიშვილი

## შემოკლებები

ა.შ.	ასე შემდეგ
აშშ	ამერიკის შეერთებული შტატები
ბიურო	სსიპ – საჯარო სამსახურის ბიურო
ე.ი.	ესე იგი
ე.წ.	ეგრეთ წოდებული
იხ.	იხილეთ
მაგ.	მაგალითად
სასკ	საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი
სზაკ	საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი
სსიპ	საჯარო სამართლის იურიდიული პირი
სსსკ	საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი
სშკ	საქართველოს შრომის კოდექსი
შშშ	შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე
AA	Association Agreement between the European Union and Georgia (საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმება)
CEEP	European Centre of Employers and Enterprises (დასაქმებულთა და საწარმოთა ევროპული ცენტრი)
ETUC	European Trade Union Confederation (ევროპის პროფკავშირების კონფედერაცია)
EU	European Union (ევროპის კავშირი)
FB	Facebook (სოციალური ქსელი)
HR	Human Resources (ადამიანური რესურსები)
ILO	International Labour Organization (შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია)
NATO	North Atlantic Treaty Organization (ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაცია)
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია)
UNDP	United Nations Development Programme (გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის განვითარების პროგრამა)
UNICE	Union of Industrial and Employer Confederations of Europe (ევროპის სამრეწველო და დამსაქმებელთა კონფედერაციის კავშირი)
USAID	United States Agency for International Development (ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტო)

#### შესავალი

2015 წლის 27 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“. აღნიშნული კანონის მიღება განაპირობა საქართველოში განხორციელებულმა რეფორმამ, რომლის თანახმადაც ჩამოყალიბდა საქართველოს საჯარო სამსახურის ახალი მოდელი. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალმა კანონმა 2017 წლის 1 ივლისიდან ძალადაკარგულად გამოაცხადა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს 1997 წლის 31 ოქტომბრის კანონი და მის საფუძველზე მიღებული/გამოცემული კანონქვემდებარე აქტები.

მიუხედავად იმისა, რომ ახალი და ძველი კანონების სახელწოდებები იდენტურია, შინაარსობრივად მათ შორის არსებითი განსხვავებაა. საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონი ამკვიდრებს ახლებურ მიდგომებს და ქმნის საჯარო სამსახურის ნათლად ჩამოყალიბებულ სისტემას. სიახლე მდგომარეობს იმაში, რომ ახალი კანონი ერთმანეთისგან მიჯნავს ხელისუფლების სამ შტოს და მათ მიერ განხორციელებულ ფუნქციებს. აღნიშნული კანონი ემყარება მოსაზრებას, რომ აუცილებელია კანონშემოქმედების, მართლმსაჯულების და საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი პირების ერთმანეთისგან გამიჯვნა და მათი სტატუსების დამოუკიდებლად მოწესრიგება. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის ცნების ქვეშ მოიაზრებს მხოლოდ საჯარო მმართველობის განხორციელებას და, ძველი კანონისგან განსხვავებით, განსაზღვრავს საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი პირების სამართლებრივ სტატუსს. რამდენადაც კანონშემოქმედების და მართლმსაჯულების განმახორციელებელი პირები არ ასრულებენ საჯარო მმართველობას, მათი სამართლებრივი სტატუსი უნდა მოწესრიგდეს მათი საქმიანობის მომწესრიგებელ შესაბამის კანონებში.

იმისათვის რომ საჯარო სამსახურის რეფორმისადმი კანონმდებლის მიდგომა გასაგები გახდეს, უნდა განვიხილოთ ის მნიშვნელოვანი ასპექტები, რომლებიც საფუძველად დაედო ამ რეფორმას:

#### I. საჯარო მმართველობის ცნება და არსი

პირველ რიგში, უნდა განვსაზღვროთ საჯარო მმართველობის ცნება და მისი სახელმწიფოს სხვა ფუნქციებისგან გამიჯვნის მნიშვნელობა.



თანამედროვე სამართლებრივ და დემოკრატიულ სახელმწიფოებში სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის საფუძველზე. ხელისუფლების თითოეულ შტოს აქვს თავისი ფუნქცია. კანონშემოქმედება და მართლმსაჯულება არის სახელმწიფოს ორი მნიშვნელოვანი ფუნქცია, რომლის გარეშეც წარმოუდგენელია სახელმწიფოს ფუნქციონირება, თუმცა მოქალაქის და სახელმწიფოს ყოველდღიური ურთიერთობა ვლინდება სახელმწიფოს ისეთი ფუნქციის განხორციელებაში, როგორცაა საჯარო მმართველობა. სახელმწიფო ქმნის თითოეული მოქალაქის არსებობისათვის აუცილებელ გარემოს. თანამედროვე სამყაროში იზრდება მოქალაქის დამოკიდებულება სახელმწიფოსადმი, რაც იწვევს სახელმწიფოს მმართველობითი ფუნქციების ზრდას. საჯარო მმართველობა მოიცავს საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა ძირითად სფეროს, როგორცაა მართლწესრიგის დაცვა, სოციალური სფერო, განათლება, გარემოს დაცვა, ჯანდაცვა, კულტურა, სპორტი და ა.შ. იმის გათვალისწინებით, რომ საჯარო მმართველობა გავლენას ახდენს ადამიანების ყოველდღიურ ცხოვრებაზე, მოქალაქის შეხედულება და განწყობა სახელმწიფოსადმი, პირველ რიგში, იქმნება საჯარო მმართველობის მიმართ მის დადებით თუ უარყოფით წარმოდგენებში.

საჯარო მმართველობის, როგორც სახელმწიფოს საქმიანობის, ძირითადი მახასიათებელია მისი უწყვეტობა. სახელმწიფოს სხვა ფუნქციებისგან განსხვავებით, ის ხორციელდება უწყვეტად დღე-ღამის განმავლობაში. მიუხედავად იმისა, თუ როგორი ამინდია, ან რა მდგომარეობაა ქვეყანაში – მშვიდობაა თუ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობა. საჯარო მმართველობა, როგორც ფუნქცია, არ ჩერდება. 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.

თუ რა არის საჯარო მმართველობა როგორც ფუნქცია, ამის სრულყოფილი პოზიტიური განმარტება შეუძლებელია. ყველაზე ფართოდ გავრცელებული დეფინიციის თანახმად, ის არის აღმასრულებელ-განმკარგულებელი საქმიანობა. საჯარო მმართველობა არის კანონების აღსრულების პროცესი, მაგრამ არა მართლ. ამდენად, ეს დეფინიცია არ მიიჩნევა სრულყოფილ განმარტებად. საჯარო მმართველობის ნეგატიური განმარტება უფრო სრულყოფილად გადმოსცემს საჯარო მმართველობის არსს, რომლის თანახმადაც, საჯარო მმართველობა, როგორც სახელმწიფოს ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფუნქცია, არის სახელმწიფოს საქმიანობა, რომელიც არ არის კანონშემოქმედება და მართლმსაჯულება.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> დაწვრილებით იხ. პაატა ტურავა, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, 2015, გვ. 9-13, აგრეთვე, კობა ყალიჩავა, წიგნში: ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო (რედაქტორები – გიორგი ხუბუა, კობა ყალიჩავა), 2018, მე-2 თავი

## II. ვინ ახორციელებს საჯარო მმართველობას

რეფორმის მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ საჯარო მმართველობა, როგორც ფუნქცია, არ ხორციელდება მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ. საკანონმდებლო ხელისუფლება ახორციელებს კანონშემოქმედებას, მაგრამ ის, როგორც დამხმარე ფუნქციას, იყენებს საჯარო მმართველობას. პარლამენტის აპარატი უზრუნველყოფს პარლამენტის ფუნქციონირებას და კანონშემოქმედების განხორციელებას. პარლამენტში საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი პირებისგან შემდგარი ადმინისტრაციული აპარატი უფრო დიდია, ვიდრე პარლამენტარების (დეპუტატების) რაოდენობა. სასამართლო ხელისუფლება ხორციელდება მოსამართლეების მიერ, მაგრამ მათ საქმიანობას უზრუნველყოფს აპარატი, რომელიც ახორციელებს საჯარო მმართველობას. სასამართლო ხელისუფლებაში მოსამართლეების რაოდენობაზე საგრძნობლად მეტია საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი პირების რაოდენობა.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, კანონმდებელს საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონის მომზადებისას უნდა მიეღო გადაწყვეტილება, თუ როგორი იქნებოდა კანონის მოქმედების სფერო, კანონი გავრცელდებოდა მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ განხორციელებულ საჯარო მმართველობაზე თუ ხელისუფლების სამივე შტოზე.

მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო მმართველობას საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებაში ახასიათებს მთელი რიგი თავისებურებები, კანონმდებელმა მხარი დაუჭირა ერთიანი საჯარო სამსახურის მოდელს, რომლის თანახმადაც, საჯარო მმართველობა, როგორც ფუნქცია, მიუხედავად იმისა, თუ ხელისუფლების რომელი შტო ახორციელებს მას, უნდა მოექცეს ერთიანი მოწესრიგების ფარგლებში. აქვე უნდა გავითვალისწინოთ, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ განხორციელებული საქმიანობა არ არის მხოლოდ საჯარო მმართველობა. კანონმდებელმა აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ერთმანეთისგან გამიჯნა პოლიტიკური ნაწილი (მთავრობა) და საჯარო მმართველობა. ახალი კანონი ემყარება საჯარო მმართველობის დეფინიციას, რომლის თანახმადაც, საჯარო მმართველობა არის სახელმწიფოს საქმიანობა, რაც არ არის კანონშემოქმედება, მართლმსაჯულება და მთავრობა.

საჯარო მმართველობა, როგორც ფუნქცია, ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ. საჯარო სამსახურის მოწყობის მოდელის შერჩევასა და ქართველ კანონმდებელს პასუხი უნდა გაეცა შეკითხვაზე, მოექცეოდა თუ არა ერთიანი მოწესრიგების ფარგლებში მუნიციპალიტეტის ორგანოების მიერ განხორციელებული საჯარო მმართველობა. კანონმდებელმა აირჩია საჯარო სამსახურის მოდელი, რომლითაც უარი თქვა ძველი კანონის მიდგომაზე, რომელიც მიჯნავდა საჯარო სამსახურს სახელმწიფო ორგანოებში და თვითმმართველობაში და, შესაბამისად,

სამსახურში მიღების ასაკად ადგენდა 21 და 18 წელს. დაუშვებელია იმის თქმა, რომ თვითმმართველობის ორგანოების მიერ განხორციელებული საჯარო მმართველობა უფრო ადვილია ან ნაკლებად მნიშვნელოვანია და ნაკლებ კომპეტენციას მოითხოვს, ვიდრე სახელმწიფო ორგანოების მიერ განხორციელებული საჯარო მმართველობა. საჯარო მმართველობის გამიჯვნას სახელმწიფო და მუნიციპალურ ორგანოებს შორის საფუძვლად უდევს არა მათი სიმარტივე ან მნიშვნელობის ხარისხი, არამედ კომპეტენციათა გამიჯვნის პრინციპი.

საჯარო მმართველობა ხორციელდება ორგანიზაციული მოწყობის საჯაროსამართლებრივი ფორმის – საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მიერ (სსიპ). კანონმდებელს უნდა მიეღო გადაწყვეტილება, გავრცელდებოდა თუ არა სსიპ-ზე საჯარო სამსახურის სისტემა. იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს რეალობაში ფართოდ გამოიყენება სსიპ-ის ფორმა, კანონმდებელმა მიიღო გადაწყვეტილება, რომ საჯარო სამსახურის სისტემაში მოექცია საჯარო სამართლის იურიდიული პირები.

თანამედროვე სახელმწიფოებში ფართოდ გამოიყენება საჯარო მმართველობის განხორციელება კერძო სამართლის იურიდიული პირის ფორმით<sup>7</sup>, რაც ასევე გვხვდება საქართველოს სინამდვილეშიც. კანონმდებელმა არ გაიზიარა მოსაზრება საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მოქმედების სფეროს კერძო სამართლის იურიდიულ პირებზე გავრცელების თაობაზე, მიუხედავად იმისა, რომ ისინი ხშირად ახორციელებენ მნიშვნელოვან მმართველობით ფუნქციას. მმართველობითი ფუნქციების კერძო პირებზე გადაცემის იდეა ეფუძნება მოქნილი სახელმწიფო აპარატის იდეას. რამდენადაც იზრდება სახელმწიფოს მმართველობითი ფუნქციები, იმდენად იზრდება ამ ფუნქციის განმახორციელებელი საჯარო მოხელეების რაოდენობა, რაც იწვევს ფინანსური დანახარჯების ზრდას. თუკი კერძო სამართლის იურიდიულ პირებში შემოვიტანთ მოხელის სტატუსს, აზრს დაკარგავს საჯარო მმართველობის პრივატიზაციის, ანუ კერძო პირებზე მმართველობითი ფუნქციების გადაცემის მოდელი, რამაც ხელი უნდა შეუწყოს სახელმწიფოს განტვირთვას.

### III. საჯარო სამსახურის რეფორმის ქრონიკა

2012 წლის 1 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა სამთავრობო პროგრამა „ერთიანი, ძლიერი, დემოკრატიული საქართველოსთვის“<sup>8</sup>, რომლის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიმართულებაა საჯარო სამ-

<sup>7</sup> საჯარო მმართველობის ორგანიზაცია საქართველოში დაწვრილებით იხ. ეკა ქარდავა. მე-7 თავი წიგნში: ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო (რედაქტორები – გიორგი ხუბუა, კობა ყალიჩავა). 2018

<sup>8</sup> სამთავრობო პროგრამა „ძლიერი, დემოკრატიული, ერთიანი საქართველოსთვის“ <http://www.government.gov.ge>, 25.03.2018

სახურის რეფორმა. პროგრამაში მოცემულია რეფორმის ძირითადი ასპექტები: პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტი, თანამდებობაზე დანიშვნა განუსაზღვრელი ვადით, კარიერაზე დაფუძნებული სისტემა, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი, მოხელის სამართლებრივი და სოციალური დაცვის გარანტიები, სამსახურიდან გათავისუფლება, მხოლოდ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში.

საჯარო სამსახურის რეფორმის განხორციელებისათვის აუცილებელი გახდა რეფორმის კონცეფციის შემუშავება. ამ მიზნით შეიქმნა 15 წევრისაგან შემდგარი საჯარო სამსახურის რეფორმის საკოორდინაციო საბჭო<sup>4</sup>, რომლის შემადგენლობაში შედიოდნენ სამინისტროების და საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენლები. საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია მომზადდა სამოქალაქო საზოგადოებისა და აკადემიური სასწავლებლების წარმომადგენლებთან და ადგილობრივ და საერთაშორისო ექსპერტებთან კონსულტაციების შედეგად. პროექტი<sup>5</sup> განხორციელდა ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) პროექტის – „დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა (GGI) საქართველოში“ – მხარდაჭერით. დისკუსიებს ფასილიტაცია გაუწია აღნიშნულმა პროგრამამ. სამუშაო პროცესში ასევე ჩართული იყვნენ საერთაშორისო ექსპერტები (პროფ. ჰენრიკ ჯესი, პროფ. ჰანს-აქიმ როლი) და სხვა საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციები (EU/OECD/SIGMA, UNDP, NATO-ს პროფესიული განვითარების პროგრამა და პოლონეთის მთავრობა).

აღნიშნული კონცეფციის საფუძველზე, საქართველოს საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ შემუშავებული იქნა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი, რომელიც საქართველოს მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივის ფარგლებში წარედგინა საქართველოს პარლამენტს. პარლამენტმა მიიღო აღნიშნული კანონი, რომელიც ძალაში შევიდა 2015 წლის 27 ოქტომბერს, კანონის დასკვნით დებულებებში (მუხლი 128) მოცემული დათქმის გათვალისწინებით.

---

## მუხლი 1. კანონის მიზანია

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

---

<sup>4</sup> იხ. „საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის შემუშავებელი საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობის განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 24 ივლისის განკარგულება პროექტი განხორციელდა გრიგოლ რობაქიძის უნივერსიტეტის საჯარო მმართველობისა და პოლიტიკის სკოლის, „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტისა“ და „სმარტ კონსალტინგის“ კონსორციუმის მიერ

## კომენტარი:

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის პირველი მუხლი განსაზღვრავს კანონის მიღების მიზანს. კანონის მიზანია საჯარო სამსახურის ერთიანი სისტემის ჩამოყალიბება, რომელიც ემყარება საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის ძირითად მიდგომებს; საჯარო სამსახურის სისტემამ უნდა უზრუნველყოს საჯარო მმართველობის განხორციელება სამართლებრივი სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელი ეფექტიანი ადმინისტრირების პრინციპზე დაყრდნობით, რაც უნდა ემსახურებოდეს საჯარო სამსახურში მოტივაციის გაზრდას და საჯარო მოსამსახურეებისადმი მოსახლეობის ნდობის განმტკიცებას.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი ქმნის სამართლებრივ საფუძვლებს საქართველოს ერთიანი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებისა და ფუნქციონირებისათვის. ქართული საჯარო სამსახურის სისტემის სამართლებრივი საფუძვლების ძირითადი მახასიათებლებია კარიერულ განვითარებაზე (კარიერული წინსვლა დამსახურების შესაბამისად) დაფუძნებული საჯარო სამსახური, სადაც საჯარო მმართველობა გამიჯნულია ქვეყნის პოლიტიკური მართვისაგან (პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი) და ხორციელდება კეთილსინდისიერებაზე, მიუკერძოებლობასა და ანგარიშვალდებულებაზე დაფუძნებით, რაც არის საჯარო მმართველობის უწყვეტობის (სტაბილურობის) გარანტი.

საჯარო სამსახურის სისტემის ერთიანობა ეფუძნება სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების და მუნიციპალიტეტების მიერ განხორციელებულ ფუნქციას – საჯარო მმართველობას, რომელსაც ახასიათებს სახელმწიფო ხელისუფლების სხვა ფუნქციებისგან (კანონშემოქმედება და მართლმსაჯულება) განსხვავებული ნიშანი – უწყვეტობა.

საჯარო მმართველობის განხორციელების სამართლებრივ საფუძვლებს ქმნის საქართველოს კონსტიტუცია, რომელიც აყალიბებს სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს, რაც, თავის მხრივ, ეფუძნება ფუნქციათა გამიჯვნის პრინციპს. საჯარო მმართველობა, როგორც სახელმწიფოს ერთ-ერთი ფუნქცია, ხორციელდება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის საფუძველზე, რომლის თანახმადაც ნებისმიერი პირი<sup>6</sup>, რომელიც ახორციელებს აღნიშნულ ფუნქციას, არის ადმინისტრაციული ორგანო. ამ ფუნქციის განმახორციელებელი პირების სტატუსის მოწესრიგება კი ხდება საჯარო სამსახურის შესახებ კანონით.<sup>7</sup>

თანამედროვე სახელმწიფო არის მმართველი სახელმწიფო. ეს ნიშნავს იმას, რომ საჯარო მმართველობა და საჯარო მმართველობის სამართალი (ადმინისტრაცი-

იხ. სხაკ-ის მე-2 მუხლში მოცემული ადმინისტრაციული ორგანოს ლეგალური დეფინიცია

გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც საჯარო მმართველობა ხორციელდება კერძოსამართლებრივად ორგანიზებული იურიდიული პირის მიერ

ციული სამართალი) ადამიანის ყოველდღიური ცხოვრების ყველა სფეროში შეიჭრა (დაბადება, განათლება, სოციალური დაცვა, უსაფრთხოება...). როცა საუბარია საჯარო მმართველობაზე, იგულისხმება უფლებამოსილების განხორციელების ბიუროკრატიული ორგანიზაციული მოწყობა (მმართველობა როგორც ბიუროკრატია) და მმართველობის განხორციელება სპეციფიკური პერსონალის (პროფესიული საჯარო მოხელის) მიერ. მმართველი სახელმწიფო არის პროფესიულ მოხელეებზე დაფუძნებული სახელმწიფო. ეს სტატუსი ქმნის ერთიანი საჯარო სამსახურის სისტემას.

საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ არის ერთიანი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებისა და ფუნქციონირების სამართლებრივი საფუძველი.

---

## მუხლი 2. კანონის რეგულირების სფერო

ეს კანონი განსაზღვრავს საჯარო მოსამსახურის სტატუსს, პროფესიული საჯარო მოხელის დასაქმებისა და სამსახურის გავლის პირობებს, საჯარო სამსახურის ჰართვის საკითხებს, აწესრიგებს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და პუნიციპალიტეტის ორგანოებში (დაწესებულებებში) და საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში საჯარო მოსამსახურეთა სამოხელეო სამართლებრივ ურთიერთობებს, თუ ამავე კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი.

### კომენტარი:

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღების მიზნიდან გამომდინარე, კანონის მოწესრიგების სფერო მოიცავს საჯარო სამსახურის განმახორციელებელი პირების – საჯარო მოსამსახურეების სტატუსის, მათი საჯარო სამსახურის სისტემაში დასაქმებისა და საჯარო სამსახურის გავლის პირობებისა და საჯარო სამსახურის მართვის საკითხების განსაზღვრას.

საჯარო სამსახურის ერთიან სისტემაში საჯარო სამსახური ხორციელდება საჯარო მოსამსახურის სტატუსის მქონე პირების მიერ, რომელთა შორისაც განსაკუთრებით უნდა გამოიყოს პროფესიული საჯარო მოხელის სტატუსი. საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის რეგულირების სფეროს ძირითადი შინაარსი მდგომარეობს პროფესიული საჯარო მოხელის სამსახურში მიღების, სამსახურის გავლის და მისი სამართლებრივი და სოციალური დაცვის გარანტიების შექმნის საკითხების განსაზღვრაში.

როგორც აღინიშნა, კანონის ამოსავალი წერტილია საჯარო მმართველობა, როგორც ფუნქცია, რაც ხორციელდება სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტის ორგანოების და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მიერ. აღნიშნულ ორგანოებში საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი პირები

არიან საჯარო მოსამსახურეები. მათი სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობის მოწესრიგება არის საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის რეგულირების სფერო.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედების სფერო ვრცელდება საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე (სსიპ) იმდენად, რამდენადაც სსიპ-ების ნაწილის მიერ განხორციელებული ფუნქციები არ განსხვავდება იმ მმართველობითი ფუნქციებისგან, რომლებიც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების მიერ ხორციელდება. აღნიშნულის გათვალისწინებით, კანონში გამოყოფილია ორი კატეგორიის სსიპ-ები. ერთმანეთისგან უნდა გაიმიჯნოს სსიპ-ები, რომლებიც ექვევნიან „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მოქმედების ქვეშ გამონაკლისების გათვალისწინებით, რომლებიც მოცემულია კანონში საჯარო სამსახურის შესახებ (მაგ., რელიგიური ორგანიზაციები) და რომლებიც დადგენილია სსიპ-ების კანონით.

აუცილებელია „საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შესახებ“ საქართველოს კანონის რეფორმა. კანონმა ნათლად უნდა ჩამოაყალიბოს გამოყენების სფერო და კრიტერიუმები, რომელთა მიხედვითაც მოხდება სსიპ-ების გამიჯვნა. აღნიშნული სფეროს რეფორმის შედეგები განსაზღვრავს საჯარო სამსახურის კანონთან მიდგომას. ასევე, აუცილებელია ჩატარდეს სსიპ-ების სიღრმისეული ფუნქციური ანალიზი, რომ განვსაზღვროთ თითოეული თანამშრომლის, როგორც საჯარო მოსამსახურის სტატუსი, თუ სხვა.

საჯარო სამსახურის ერთიან სისტემაში ექვევა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები იმის გათვალისწინებით, რომ ისინი ახორციელებენ საჯარო მმართველობას. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედების სფეროში თვითმმართველობის შემოტანა ემსახურება სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის მობილობის უზრუნველყოფას, რაც ხელს შეუწყობს თვითმმართველობის გაძლიერებას.

---

### მუხლი 3. ტერმინთა განმარტება

ამ კანონში გამოყენებულ ტერმინებს აქვს შემდეგი მნიშვნელობა:

- 1) სახელმწიფო სამსახური – საქართველოს სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკების იმ ორგანოებში (დაწესებულებებში) არჩევით ან დანიშნვით თანამდებობაზე საქმიანობა, რომლებიც საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე ახორციელებენ საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებას, სახელმწიფო ზედამხედველობასა და კონტროლს, აგრეთვე სახელმწიფო თავდაცვას;

- ბ) სახელმწიფო მოსამსახურე – პირი, რომელსაც სახელმწიფო სამსახურში არჩევითი ან დანიშვნითი თანამდებობა უკავია და რომლის სამართლებრივი სტატუსი და უფლებამოსილება განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციის ან/და შესაბამისი საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე; ამ პირის მოადგილე;
- გ) საჯარო სამსახური – სახელმწიფო სამსახურში საქმიანობა (გარდა ამ კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული პირების მიერ განხორციელებული საქმიანობისა), მუნიციპალიტეტის ორგანოებში (დაწესებულებებში) საქმიანობა, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში საქმიანობა (გარდა კულტურულ, საგანმანათლებლო, სამეცნიერო, კვლევით, სასპორტო და რელიგიურ, წევრობაზე დაფუძნებულ და ამ კანონითა და „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული კატეგორიის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში საქმიანობისა). საჯარო სამსახურად ითვლება აგრეთვე საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციაში, საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პრემიერ-მინისტრისა და საქართველოს მთავრობის სათათბირო ორგანოების აპარატებში, საქართველოს ეროვნული ბანკის აპარატში, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აპარატში, საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს აპარატში, საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატში, საქართველოს ბიზნესომბუდსმენის აპარატში, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის აპარატში, საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის აპარატში, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი საარჩევნო კომისიების აპარატებში, სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის ადმინისტრაციაში საქმიანობა;
- დ) საჯარო მოსამსახურე – პროფესიული საჯარო მოხელე/საჯარო მოხელე/მოხელე, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი;
- ე) პროფესიული საჯარო მოხელე/საჯარო მოხელე/მოხელე (შემდგომ – მოხელე) – პირი, რომელიც უვადოდ ინიშნება მოხელისათვის განკუთვნილ საჯარო სამსახურის საშტატო 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;
- ვ) შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი – პირი, რომელსაც საჯარო სამსახურის განხორციელების უზრუნველსაყოფად შრომითი ხელშეკრულების სა-



ფუძველზე მინიჭებული აქვს საჯარო დაწესებულების დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესრულების უფლებამოსილება;

- ბ) ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი – პირი, რომელიც სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირს ხელს უწყობს მისი უფლება-მოსილებების განხორციელებაში დარგობრივი/სექტორული რჩევების მიცემით, ინტელექტუალურ-ტექნიკური დახმარების გაწევით ან/და ორგანიზაციულ-მენეჯერული ფუნქციების შესრულებით და რომელსაც არ უკავია ამ კანონით მოხელისა და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირისათვის გათვალისწინებული თანამდებობები;
- თ) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირი – საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს პარლამენტის წევრი, საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, საქართველოს მთავრობის სხვა წევრი და მისი მოადგილე, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრები, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობების წევრები და მათი მოადგილეები;
- ი) პოლიტიკური თანამდებობის პირი – სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი და მისი მოადგილე, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირი, მუნიციპალიტეტის მერი, მერის მოადგილე;
- კ) საჯარო დაწესებულება – სახელმწიფო ბიუჯეტის, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის ან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის სახსრებით შექმნილი და შესაბამისი ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი დაწესებულება, აგრეთვე მის წინაშე ანგარიშვალდებული/მისი კონტროლისადმი დაქვემდებარებული ორგანიზაცია, ასევე სხვა საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, თუ იგი არის შესაბამისი დონის ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში ასიგნებების განკარგვის უფლებამოსილების მქონე ორგანიზაცია და მასში მუშაობენ საჯარო მოსამსახურეები;
- ლ) თანამდებობა – კარიერული საფეხური, რომელიც ფუნქციათა ერთობლიობაა და განსაზღვრავს მის ადგილსა და როლს საჯარო სამსახურის სისტემაში;
- მ) მოხელის შეფასება – მოხელის კარიერული განვითარების, პროფესიული უნარჩვევების ამაღლების, წახალისების, პროფესიული განვითარების საჭიროებების და ამ კანონით გათვალისწინებული სხვა სამართლებრივი შედეგების განსაზღვრისათვის საჯარო დაწესებულების მიერ ყველა იერარქიული რანგის თანამდებობაზე მომუშავე მოხელის ან/და მის მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასება.

## კომენტარი:

ა) „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედების სფეროს გათვალისწინებით, რაც გამოიხატება კანონის მოქმედების იმ პირებზე გავრცელებაში, რომლებიც ახორციელებენ საჯაროსამართლებრივ (მმართველობით) უფლებამოსილებებს, აუცილებელი გახდა კანონში გამოყენებული ტერმინების ახლებურად ჩამოყალიბება. კანონმდებელს შემოაქვს ტერმინი – სახელმწიფო სამსახური, რომელიც გამოხატავს საქმიანობას საქართველოს სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკების იმ ორგანოებში (დაწესებულებებში) არჩევით ან დანიშვნით თანამდებობაზე, რომლებიც საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე ახორციელებენ საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებას, სახელმწიფო ზედამხედველობასა და კონტროლს, აგრეთვე სახელმწიფო თავდაცვას. აქ მოცემული ჩამონათვალი აერთიანებს ხელისუფლების ყველა შტოს, აგრეთვე ყველა იმ ფუნქციას, რომელიც კლასიკურად ხელისუფლების არც ერთ შტოს არ წარმოადგენს.

ყველაფერი რაც ახორციელდება სახელმწიფო ორგანოების მიერ, არის სახელმწიფო სამსახური. საჯარო სამსახური არის სახელმწიფო სამსახურის ერთ-ერთი ნაწილი. ის სხვა ნაწილებისაგან განსხვავდება იმით, რომ ახორციელებს საჯარო მმართველობას.

რამდენადაც „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მოქმედება საჯარო სამსახურის განხორციელებაზე ვრცელდება, იმდენად ექცევა სახელმწიფო სამსახურის ცნების ქვეშ კანონის მოქმედების სფეროს მიღმა დარჩენილი საქმიანობა.

ბ) სახელმწიფო მოსამსახურე ახორციელებს სახელმწიფო სამსახურს. ყველა, ვინც საქართველოს სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკების იმ ორგანოებში (დაწესებულებებში) არჩევით ან დანიშვნით თანამდებობაზე საქმიანობს, ვინც საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე ახორციელებს საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებას, სახელმწიფო ზედამხედველობასა და კონტროლს, აგრეთვე სახელმწიფო თავდაცვას, არის სახელმწიფო მოსამსახურე. ხოლო ის სახელმწიფო მოსამსახურეები, რომელთა სტატუსი განისაზღვრება საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონით არიან საჯარო მოსამსახურეები. საჯარო მოსამსახურის სტატუსის გარეთ დარჩენილი პირები გაერთიანდნენ სახელმწიფო მოსამსახურის სტატუსის ქვეშ.

გ) როგორც აღინიშნა, სახელმწიფო სამსახური არის საქმიანობა საქართველოს სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკების იმ ორგანოებში (დაწესებულებებში) არჩევით ან დანიშვნით თანამდებობაზე, რომლებიც საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე ახორციელებენ საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასა-

მართლო ხელისუფლებას, სახელმწიფო ზედამხედველობასა და კონტროლს, აგრეთვე სახელმწიფო თავდაცვას. აღნიშნულ ორგანოებში სახელმწიფო სამსახურს ახორციელებენ სახელმწიფო მოსამსახურეები. სახელმწიფო სამსახურში მყოფი ის სახელმწიფო მოსამსახურე, რომლის ფუნქციაა საჯარო მმართველობის განხორციელება, იქნეს საჯარო მოსამსახურის სტატუსს და მისი საქმიანობა ითვლება საჯარო სამსახურში საქმიანობად.

მუნიციპალიტეტის ორგანოებში საქმიანობა, რომელიც დაკავშირებულია საჯარო მმართველობის განხორციელებასთან, ითვლება საჯარო სამსახურად.

საჯარო სამართლის იურიდიული პირი არის ორგანიზაციული მოწყობის საჯარო-სამართლებრივი ფორმა, რომლის მეშვეობითაც ხორციელდება საჯარო მმართველობა. აღნიშნულ დაწესებულებებში საქმიანობა ითვლება საჯარო სამსახურად, გარდა კულტურულ, საგანმანათლებლო, სამეცნიერო, კვლევით, სასპორტო და რელიგიურ, წევრობაზე დაფუძნებულ და ამ კანონითა და „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული კატეგორიის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში საქმიანობისა. გამონაკლისში მოქცეული საჯარო სამართლის იურიდიული პირებიც ახორციელებენ საჯარო მმართველობას, თუმცა მათი საქმიანობა არ ითვლება საჯარო სამსახურად. ეს გამართლებულია ამ სუბიექტების ფუნქციონირების უპირატესი ინტერესებით (მაგ., უნივერსიტეტების ავტონომიურობა და იქ დასაქმებულთა აკადემიური თავისუფლება), რაც არ შეიძლება შეიზღუდოს საჯარო სამსახურის სტატუსით.

საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციაში, საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პრემიერ-მინისტრისა და საქართველოს მთავრობის სათათბირო ორგანოების აპარატებში საქმიანობა ითვლება საჯარო სამსახურად, რამდენადაც ისინი ახორციელებენ საჯარო მმართველობას და უზრუნველყოფენ პოლიტიკური თანამდებობის პირების – საქართველოს პრეზიდენტის და პრემიერ-მინისტრის მიერ პოლიტიკური მართვის განხორციელებას.

საქართველოს ეროვნული ბანკი, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს აპარატი, საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატი, საქართველოს ბიზნეს ომბუდსმენი და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის აპარატი არის სახელმწიფო ხელისუფლების მოწყობის სპეციფიკური შემთხვევა. აღნიშნული სუბიექტები არ მიეკუთვნება ხელისუფლების არცერთ შტოს. მათი შექმნის მიზანია ხელისუფლების შტოებისგან დამოუკიდებელი რგოლის არსებობა, რომელიც ახორციელებს საჯარო მმართველობის სფეროს მიკუთვნებულ მნიშვნელოვან ფუნქციებს. მიუხედავად იმისა, რომ ისინი ახორციელებენ მმართველობით ფუნქციებს, მათზე არ ვრცელდება საჯარო სამსახური, თუმცა მათი აპარატების საქმიანობა, რომლებიც უზრუნველყოფენ ამ უწყებების მიერ თავიანთი

კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებას, ითვლება საჯარო სამსახურად.

საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის სტრუქტურაში გამონაკლისი ვრცელდება ასევე საქართველოს ცენტრალურ საარჩევნო კომისიაზე, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლეს საარჩევნო კომისიებსა და სახელმწიფო რწმუნებულზე. მათზე არ ვრცელდება საჯარო სამსახური, ხოლო საარჩევნო კომისიების აპარატებში და სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის ადმინისტრაციაში საქმიანობა ითვლება საჯარო სამსახურად.

დ) საჯარო სამსახური ხორციელდება საჯარო მოსამსახურის მიერ. საჯარო მოსამსახურის სტატუსი აერთიანებს სამ ტერმინს – პროფესიული საჯარო მოხელე, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი.

საჯარო სამსახური ხორციელდება პროფესიული საჯარო მოხელის მიერ. პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტის უპირატესობების გათვალისწინებით, საჯარო სამსახურის სისტემაში მას უკავია ცენტრალური ადგილი. თუმცა ეს ინსტიტუტი არ არის მოქნილი, როდესაც ხორციელდება საჯარო სამსახურის დროებითი ამოცანები, დამხმარე და ტექნიკური სამუშაოები. ამ ხარვეზის აღმოსაფხვრელად, აუცილებელი გახდა საჯარო სამსახურში ორი მოდელის (შერეული სისტემის) ერთობლივად დამკვიდრება. როგორც აღინიშნა, მოხელის ინსტიტუტი ქმნის საჯარო სამსახურის სტაბილურ ბირთვს, მაგრამ მის გვერდით შემოდის სახელშეკრულებო მოდელი, რომელიც სახელშეკრულებო ურთიერთობის ფარგლებში შესაძლებელს ხდის ადამიანების დასაქმებას მათი კვალიფიკაციისა და შესასრულებელი სამუშაოს გათვალისწინებით არამუდმივი ან დამხმარე ფუნქციების შესასრულებლად.

ე) ქვეყნის საჯარო სამსახური ეფუძნება პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტს. მიდგომა ემყარება მოსაზრებას, რომ საჯარო სამსახური ეყრდნობა მთელ რიგ პრინციპებსა და ღირებულებებს (მაგალითად, კანონიერება, მიუკერძოებლობა, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი, საერო ხასიათი და ა.შ.). იგი მოითხოვს საჯაროსამართლებრივი ვალდებულებებით (მაგალითად, ერთგულება, მიუკერძოებლობა) და სამართლებრივი და სოციალური გარანტიებით აღჭურვილი საჯარო მოხელის ინსტიტუტს.

თანამედროვე სახელმწიფო არის მმართველი სახელმწიფო. ეს ნიშნავს იმას, რომ საჯარო მმართველობა ადამიანის ყოველდღიური ცხოვრების ყველა სფეროში შეიჭრა (დაბადება, განათლება, სოციალური დაცვა, უსაფრთხოება...). საჯარო მმართველობა ხორციელდება საჯარო სამსახურის მიერ, რომლის მახასიათებელია ბიუროკრატიული ორგანიზაციული მოწყობა (მმართველობა როგორც ბი-

უროკრატია) და მმართველობის განმახორციელებელი პერსონალი (პროფესიული მოხელე).

თანამედროვე სახელმწიფოში, თავისი მრავალფეროვანი და რთული ამოცანებით, რომლის ეფექტიანობაზეც არის დამოკიდებული საზოგადოებრივ-პოლიტიკური სისტემის ფუნქციონირება, ცალკეული ადამიანების, საზოგადოების ცალკეული ფენებისა და უმცირესობების არსებობის მინიმალური პატივისა და ღირსების შესაბამისი პირობების შექმნა, აუცილებელი ხდება სტაბილური, ლოიალური, ვალდებულებების ერთგული, სახელმწიფოსა და მის კონსტიტუციურ წესრიგზე შინაგანად დაკავშირებული პროფესიული მოხელეების კორპუსის არსებობა.<sup>6</sup>

საქმე გვაქვს სამ ურთიერთდაკავშირებულ ფენომენთან: მმართველი სახელმწიფო, ბიუროკრატია და პროფესიული საჯარო მოხელე. სამივეს აქვს საერთო მიზანი – მმართველობა, მისი განსხვავებული ასპექტებით.

თანამედროვე სახელმწიფოს, როგორც ბიუროკრატიული სახელმწიფოს არსის კლასიკური და დღემდე აღიარებული განმარტება ჩამოაყალიბა მაქს ვებერმა. ვებერი საუბრობს არა სახელმწიფოს ტიპებზე, არამედ კრიტერიუმად იღებს ბატონობის ტიპებს შორის განმასხვავებელ ნიშნებს, რაც იმავდროულად ქმნის ბატონობის ლეგიტიმაციის საფუძვლებს. ის განასხვავებს ლეგიტიმური ბატონობის სამ ტიპს, კერძოდ, ქარიზმატულს, ტრადიციულსა და თანამედროვე სახელმწიფოსთვის დამახასიათებელ ლეგალურ ბატონობას, რომელსაც ახასიათებს ბატონობის თავისებური ნიშნები. რაციონალური ხასიათის ლეგალური ბატონობა ითხოვს მართვის სისტემას, რომელიც ახდენს საკანონმდებლო წესრიგის აღსრულებას წინასწარ დადგენილი წესების დაცვით. დადგენილი წესების მკაცრი დაცვა შესაძლებელს ხდის მართვა განხორციელდეს რუტინული პროცედურების დაცვით, რაც იძლევა მისი შესწავლის შესაძლებლობას, ეს იმავდროულად გადაწყვეტილების პროცესს ხდის რაციონალურს და განჭვრეტადს.<sup>7</sup>

ვებერის თანახმად, რაციონალური ბატონობის ძირითადი კატეგორიებია:

- ✓ სამსახურებრივი საქმიანობის განგრძობადი (უწყვეტი) წარმართვა წინასწარ დადგენილი წესების საფუძველზე და საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში. კომპეტენციის შინაარსი მოიცავს განსახორციელებელ საგნობრივ ვალდებულებებს, ამისთვის საჭირო შესაბამისი ბრძანების გაცემის უფლებამოსილებას, მყარად განსაზღვრულ დასაშვებ იძულების ღონისძიებებს და მისი გამოყენების წინაპირობებს.
- ✓ სამსახურებრივი იერარქიულობა. მკაცრად განსაზღვრული კონტროლისა და შედამხედველობის სისტემა, ქვემდგომის ზემდგომში გასაჩივრების შესაძლებლობით.

<sup>6</sup> იხ. გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება – BVerfGE 39, 334 (347)

<sup>7</sup> იხ. წიგნი Schuppert Gunnar Folke, Verwaltungswissenschaften, 2000. გვ. 125-დან

- ✓ წესები, რომლის საფუძველზეც ხორციელდება უფლებამოსილებები შეიძლება იყოს ტექნიკური ან ნორმატიული ხასიათის, რომელთა გამოყენებისათვის, რაციონალურობის ინტერესის გათვალისწინებით, აუცილებელია შესაბამისი კვალიფიკაციის მიღება. მმართველი გუნდის წევრი შეიძლება იყოს დადასტურებულად შესაბამისი სასწავლო კურსის გავლის საფუძველზე მიღებული ცოდნის მქონე მოხელე.
- ✓ რაციონალურობის ინტერესის გათვალისწინებით აუცილებელია მმართველი გუნდის გამოჩვენა მმართველობის საშუალებებისაგან. მმართველობის განმახორციელებლების საკუთრებას არ წარმოადგენს მმართველობის განმახორციელებლად საჭირო მატერიალური საშუალებები, არამედ მათ გადაეცემათ ის ნატურის ან ფულადი სახით და აქვთ ანგარიშგების ვალდებულება. მათზე ვრცელდება სამსახურებრივი და კერძო საკუთრების გამოჩვენის პრინციპი.
- ✓ დაუშვებელია ხელისუფლების მითვისება მისი მატარებლის მიერ. უფლებამოსილების სამსახურზე და არა მოსამსახურეზე მიკუთვნება ემსახურება მოსამსახურის მიერ საგნობრივად დამოუკიდებელი, სამართლის ნორმაზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებების მიღების მიზანს.
- ✓ საჯარო მმართველობა ემყარება დოკუმენტაციის წარმოების პრინციპს. მაშინაც კი, როდესაც მნიშვნელოვანია პროცესის ზეპირად წარმართვა, ძირითადი დოკუმენტები – განცხადებები და საბოლოო გადაწყვეტილებები გამოიყენა წერილობით.

ბიუროკრატიული მმართველი სახელმწიფო და ბიუროკრატიული მმართველობა არის პროფესიული მოხელის მიერ განხორციელებული მმართველობა. ორგანიზატორული და პერსონალური ასპექტები არის მმართველობის განხორციელების ორი მხარე. ლეგალური ბატონობის ტიპი – ის არის ბიუროკრატიული მმართველი გუნდი, რომელიც შედგება ცალკეული მოხელეებისაგან, რომლებიც:

- არიან პიროვნულად თავისუფალნი და მხოლოდ სამსახურებრივ ვალდებულებებს ემორჩილებიან;
- იმყოფებიან მყარ იერარქიულ დაქვემდებარებაში;
- აქვთ მყარი სამსახურებრივი კომპეტენციები;
- დანიშნულნი არიან შესაბამისი შერჩევის პრინციპის საფუძველზე;
- აქვთ შესაბამისი სერთიფიკატი (გამოცდით) დადასტურებული საგნობრივი კვალიფიკაცია;
- თავიანთი შრომისათვის კომპენსირებულნი არიან შესაბამისი მყარი ფულადი შემოსავლით, რომელიც სისტემატიზებულია იერარქიული რანგების მიხედვით;
- უფლებამოსილებას ახორციელებენ როგორც ძირითად პროფესიულ საქმიანობას;

- ექვემდებარებიან კარიერული დაწინაურების სისტემას, დაფუძნებულს ასაკზე, შესრულებულ სამუშაოზე და ზემდგომის შეფასებაზე;
- ხელმძღვანელობენ მმართველობის საშუალებებისაგან მკაცრი გამიჯვნისა და ხელისუფლების მითვისების დაუშვებლობის პრინციპით;
- ექვემდებარებიან მკაცრ, ერთიან სამსახურებრივ ზედამხედველობასა და კონტროლს.

ადმინისტრაციული მეცნიერების ქართულენოვან ლიტერატურაში მოცემულია ვებერისეული ბიუროკრატიული მმართველობის მოდელის მახასიათებლები<sup>1</sup>:

ვებერისეულ კლასიკურ-ბიუროკრატიული საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობაში თვალშისაცემია კანონის უზენაესობა და კომპეტენციების მკაცრი განსაზღვრა. თვითნებური მმართველობის ფორმებისგან განსხვავებით, სადაც ადმინისტრაციის მოხელე საჯარო რესურსებს საკუთარი შეხედულებისამებრ განკარგავს და, სადაც გარკვეული თანამდებობის დაკავება ნეპოტიზმს, კლიენტელიზმს ან კორუფციას უკავშირდება და უკონტროლობა სუფევს, კლასიკურ-ბიუროკრატიული მოდელის ფარგლებში საჯარო ადმინისტრაციის მთელი საქმიანობა სამართლებრივი უფლებამოსილებებითაა დადგენილი, განაწილებული და გაკონტროლებული.

ვებერისეული ბიუროკრატიული ორგანიზაცია გამოხატულებას ჰპოვებს, ერთი მხრივ, პირამიდის მსგავს იერარქიულ მოწყობაში და, მეორე მხრივ, შიდაორგანიზაციული პროცედურების სტანდარტიზაციაში. იერარქიული მოწყობის თვალსაზრისით, ბიუროკრატიული ადმინისტრაცია ხასიათდება შრომის მკაცრი განაწილებითა და სპეციალიზაციით. სწორედ აქედან გამომდინარეობს გარკვეული სფეროების მიხედვით საჯარო მოხელეების დასაქმებისთვის სპეციალური კომპეტენციის (ცოდნისა და გამოცდილების) არსებობის აუცილებლობა. ამასთან, ბიუროკრატიულ ორგანიზაციაში თითოეული ორგანიზაციული ერთეული ზემდგომი ერთეულის დაქვემდებარებაშია.

ბიუროკრატიული ორგანიზაციის შიდა პროცედურების დახასიათებისას აღსანიშნავია ადმინისტრაციული საქმიანობის მკაცრი სტანდარტიზაცია და გარკვეულ შინაგანაწესებზე დამოკიდებულება. აღნიშნული საქმიანობა ხორციელდება მხოლოდ წერილობითი ფორმით, რაც ხელს უწყობს მის გამჭვირვალობასა და გაკონტროლებას. იერარქიულობასთან და სპეციალიზაციასთან ერთად, ორგანიზაციის ასეთი შიდა პროცედურები კარგ საფუძველს იძლევა საჯარო ადმინისტრაციის დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს შესაბამისი მართვისა და კონტროლისათვის.

ბიუროკრატიული ადმინისტრაციის ერთ-ერთი მთავარი დამახასიათებელი ნიშანი მისი პერსონალის პროფესიონალიზმი და კომპეტენტურობაა. პროფესიული

<sup>1</sup>ქვემოთ მოცემული არგუმენტები იხ. ლევან იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო თანამედროვე ადმინისტრაცია, 2008

საქმიანობა „სიცოცხლის მანძილზე“, უვადოდ ხორციელდება. აღნიშნული პრინციპი საჯარო მოხელეების პირადი ინტერესების გათვალისწინებით კი არ არის ნაკარნახევი, არამედ მათი პროფესიული დამოუკიდებლობის გამყარებისთვისაა გამიზნული, რაც, საბოლოო ჯამში, საჯარო ადმინისტრაციის ინსტიტუციურ განმტკიცებას ისახავს მიზნად. საჯარო მოხელის პროფესიული წინსვლა კარიერის პრინციპს ეფუძნება, რომელიც მათი კვალიფიკაციის მუდმივად ამაღლებას ითვალისწინებს. ფულადი ანაზღაურება ხდება წინასწარ დადგენილი სახელფასო განაკვეთით. საჯარო მოხელე ვალდებულია, მიუკერძოებლად განახორციელოს თავისი პროფესიული საქმიანობა. ეს ვალდებულება ზემდგომი პირის მიმართ ერთგულებაში კი არ უნდა გამოიხატებოდეს, არამედ ინსტიტუტის მიმართ დამოკიდებულებაში, რამაც, საბოლოოდ, პოლიტიკისაგან ბიუროკრატიული ორგანიზაციის დამოუკიდებლობა უნდა უზრუნველყოს.

ბიუროკრატიული ორგანიზაციის საქმიანობა მოქალაქეებისათვის წინასწარ გათვლილია, რადგან იგი მხოლოდ კანონის საფუძველზე ხორციელდება. ის, თუ რამდენად კანონიერია ცალკეული ადმინისტრაციული ქმედება, შეიძლება სასამართლოს გზით გაკონტროლდეს. ბიუროკრატიული ადმინისტრაციის წერილობითი ფორმით მუშაობა ამის კარგ საფუძველს იძლევა. სასამართლო კონტროლთან ერთად, იერარქიული ორგანიზაციისთვის მნიშვნელოვანია საპარლამენტო კონტროლის პრინციპის არსებობა. ცალკეულმა მინისტრმა უნდა უზრუნველყოს, რომ უწყების ფარგლებში მისი ბრძანებები კონსტიტუციისა და კანონის შესაბამისად შესრულდეს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მისი პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხი დადგება.

ბიუროკრატიული ორგანიზაციის ზემოთმოყვანილი ელემენტები იძლევა შესაძლებლობას დავასკვნათ, თუ რა ნიშნებით განსხვავდება დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის საფუძველზე მომუშავე თანამედროვე ბიუროკრატია განუვითარებელი ადმინისტრაციის მოდელისაგან. განუვითარებელი ადმინისტრაცია პიროვნულ ძალაუფლებასთანაა გაიგივებული, მაშინ, როდესაც თანამედროვე ბიუროკრატიულ მოდელში ადმინისტრაცია სახელმწიფო ინსტიტუტის სახით არის წარმოდგენილი. განუვითარებელი ადმინისტრაციისთვის დამახასიათებელია მოხელეთა თვითნებობა, საკუთარი ინტერესების წინ დაყენება, უკონტროლობა. განუვითარებელი ბიუროკრატიისთვის კი – მუშაობის მკაცრი ფორმალიზმი, მოხელეთა პროფესიონალიზმი, ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა და საქმიანობის როგორც სასამართლო, ისე სისტემატური იერარქიული კონტროლი.

საჯარო მმართველობის ბიუროკრატიული მოდელი საუკეთესო პასუხი იყო მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ ევროპაში საზოგადოებრივ გამოწვევაზე, რომლის მთავარ მიზანს დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს განხორციელება წარმოადგენდა. ამ მოდელს დღესაც არ დაუკარგავს თავისი მნიშვნელობა. მარ-



თალია, მისი რეფორმირება და ოპტიმიზაცია ადმინისტრაციული პოლიტიკის დღის წესრიგში მრავალჯერ დამდგარა, მაგრამ ალტერნატიული მოდელით მისი სრული შეცვლა შეუძლებელია. ბიუროკრატიული მოდელის ასეთი წარმატება იმით აიხსნება, რომ იგი, უწინარესად, მაღალგანვითარებული სამართლებრივი და ინსტიტუციური კულტურის ნაყოფია და არა მხოლოდ ორგანიზაციული კატეგორია.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, შერეული მოდელი არის საქართველოს თანამედროვე განვითარებისათვის ყველაზე ოპტიმალური და მისაღები. პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტზე დამყარებული მოდელის ფუნქციონირების ინტერესებიდან გამომდინარე, საჯარო სამსახურში სახელმშეკრულებო ურთიერთობა იკავებს მნიშვნელოვან ადგილს.

ვ) საჯარო სამსახურში საჯარო მოსამსახურეების შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე" დასაქმება ხდება ისეთი ფუნქციების განხორციელების მიზნით, რომლებიც ემსახურებიან საჯარო დაწესებულების დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესრულებას.

საჯარო დაწესებულების დამხმარე ამოცანებია ისეთი ამოცანები, რომლებიც საჯარო დაწესებულების მისია-მიზნებიდან გამომდინარე არ არიან მისი ძირითადი ფუნქციები, არამედ ხელს უწყობენ დაწესებულების ძირითადი ფუნქციის განხორციელებას. საჯარო დაწესებულების ძირითადი ამოცანები ხორციელდება პროფესიული მოხელის მიერ. მათი მხარდამჭერი ფუნქციის განხორციელების უფლებამოსილების მქონე საჯარო მოსამსახურეები შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე ახორციელებენ დამხმარე ფუნქციებს.

საჯარო სამსახურის ძირითადი ფუნქციებისთვის დამახასიათებელია მუდმივობა, რომელიც ხორციელდება უვადოდ დანიშნული პროფესიული მოხელის მიერ. ხშირად საჯარო დაწესებულებებს უწევთ არამუდმივი ამოცანების განხორციელება, რაც, თავისი ბუნებით, შესაძლებელია იყოს პროფესიული მოხელის მიერ განსახორციელებელი უფლებამოსილების იდენტური, მაგრამ იმის გათვალისწინებით, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი არ იცნობს ვადიანი პროფესიული მოხელის ინსტიტუტს, ასეთი არამუდმივი ამოცანები ხორციელდება შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე.

შრომითი ხელშეკრულება, როგორც საჯარო სამსახურის განხორციელების ფორმა, გულისხმობს, სამსახურში მიღების, სამსახურის გავლის, სამსახურიდან გათავისუფლებისა და უფლების დაცვის განსხვავებულ წესებს, რაც განასხვავებს მას ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის, როგორც პროფესიული მოხელის, დასაქმების ფორმისაგან.

" იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 თავის კომენტარი

8) ადმინისტრაციული ხელშეკრულება არის საჯარო სამსახურში საჯარო მოსამსახურის დასაქმების სამართლებრივი ფორმა<sup>7</sup>, რომელიც შრომითი ხელშეკრულებიდან განსხვავებით, ემსახურება არა პროფესიული მოხელის მიერ საჯარო სამსახურის განხორციელების უზრუნველყოფას, არამედ სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირის მხარდაჭერას მისი უფლებამოსილებების განხორციელებაში დარგობრივი/სექტორული რჩევების მიცემით, ინტელექტუალურ-ტექნიკური დახმარების გაწევით ან/და ორგანიზაციულ-მენეჯერული ფუნქციების შესრულებით.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე საჯარო სამსახურის განხორციელებას ახასიათებს ის თავისებურება, რომ ის, ერთი მხრივ, შინაარსობრივად პროფესიული მოხელის მიერ განხორციელებული ამოცანების იდენტურია, ხოლო, მეორე მხრივ, უფლებამოსილების განხორციელების ვადა განისაზღვრება სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ვადით.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტის დანერგვა საჯარო სამსახურში შესაძლებელს ხდის საჯარო მმართველობითი ფუნქციების განმახორციელებელი პირების დასაქმებას სახელშეკრულებო ურთიერთობის ფარგლებში.

თ) პოლიტიკური და აღმასრულებელი ფუნქციების გამიჯვნა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პოლიტიკური გავლენისაგან დამოუკიდებელი საჯარო სამსახურის სისტემის ჩამოსაყალიბებლად.

სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირები საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს პარლამენტის წევრი, საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, საქართველოს მთავრობის სხვა წევრი და მისი მოადგილე, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრები, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობების წევრები და მათი მოადგილეები ახორციელებენ ისეთ უფლებამოსილებებს, რაც არ არის მმართველობითი ფუნქციები. მიუხედავად იმისა, რომ მათი საქმიანობა შესაძლებელია, ასევე, მოიცავდეს მმართველობითი ფუნქციების განხორციელებას, გამომდინარე იქიდან, რომ მათ საქმიანობაში ძირითადია პოლიტიკური საქმიანობა, აუცილებელი ხდება მათი სტატუსის ცალკე გამოყოფა.

პოლიტიკური თანამდებობის პირები პოლიტიკურ თანამდებობებს იკავებენ პოლიტიკური ნიშნით და მათი თანამდებობაზე დანიშვნა და გათავისუფლება დაკავშირებულია პოლიტიკურ მოვლენებზე მაშინ, როდესაც საჯარო მმართველობა ხორციელდება უწყვეტად, მიუხედავად იმისა, თუ რომელი პოლიტიკური გუნდი არის ხელისუფლებაში.

<sup>7</sup> იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8 თავის კომენტარი

ი) პოლიტიკური თანამდებობის პირები – სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი და მისი მოადგილე, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირი, მუნიციპალიტეტის მერი, მერის მოადგილე – ახორციელებენ პოლიტიკურ მართვას მუნიციპალიტეტის დონეზე. ეს განასხვავებს მათ სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირებისაგან. აღნიშნული სტატუსი მიჰნავს მუნიციპალიტეტის დონეზე პოლიტიკურ მართვას და საჯარო მმართველობას. პოლიტიკური თანამდებობის პირები იცვლებიან მუნიციპალიტეტის დონეზე არსებული პოლიტიკური მდგომარეობის გათვალისწინებით, ხოლო საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი პირები არიან მოხელის თანამდებობაზე უვადოდ დანიშნული თანამდებობის პირები.

კ) საჯარო სამსახური ხორციელდება საჯარო დაწესებულებაში. ეს არის ორგანიზაციული მოწყობის ფორმა, რომელიც ახორციელებს საჯარო მმართველობას. საჯარო დაწესებულება გვხვდება ხელისუფლების სამივე შტოში, აგრეთვე საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების სახით. მათი დამახასიათებელი ნიშნებია:

- ისინი იქმნებიან სახელმწიფო ბიუჯეტის, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის ან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის სახსრებით და ფუნქციონირებენ შესაბამისი ბიუჯეტის დაფინანსებაზე;
- ახასიათებთ დამფინანსებლის წინაშე ანგარიშვალდებულება და მათი კონტროლისადმი დაქვემდებარებულობა;
- მასში დასაქმებულნი არიან საჯარო მოსამსახურეები;

კერძო სამართლის იურიდიული პირები, რომლებიც ახორციელებენ მმართველობით ფუნქციებს არ აკმაყოფილებენ საჯარო დაწესებულების ცნების ელემენტებს და არ არიან საჯარო დაწესებულებები, შესაბამისად, მათზე არ ვრცელდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული რეგულაციები.

ლ) კანონის მიზნებიდან გამომდინარე, თანამდებობის ცნება განსაზღვრავს იმ ფუნქციათა ერთობლიობას, რომლის მეშვეობითაც ხორციელდება საჯარო სამსახური.

თანამდებობის ცნების ფარგლებში ხდება სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის, პოლიტიკური თანამდებობების გამიჯვნა იმ თანამდებობებისაგან, რომლებიც ახორციელებენ საჯარო მმართველობას.

საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი თანამდებობების შინაარს ქმნის ფუნქციათა ერთობლიობა, რომელიც განსხვავდება სხვა თანამდებობებისათვის დამახასიათებელი ფუნქციებისაგან. თითოეული თანამდებობა არის ერთი კარიერული საფეხური, რომელთა ერთობლიობა ქმნის საჯარო სამსახურის კარიერულ სისტემას.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი ადგენს თითოეული კარიერული თანამდებობისათვის ძირითადი, სპეციალური და დამატებითი მოთხოვნების დადგენის ვალდებულებას.

საჯარო სამსახურში ვაკანტური თანამდებობის არსებობა არის კონკურსის გამოცხადების საფუძველი. მოხელის ვაკანტური თანამდებობის დაკავების წინაპირობაა, რომ კონკურსანტი აკმაყოფილებდეს ვაკანტური თანამდებობისათვის დადგენილ მოთხოვნებს.

მ) მოხელის შეფასების სისტემა არის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიერ შემოტანილი სიახლე, რომელიც ემსახურება საჯარო სამსახურის სისტემის გამართულ ფუნქციონირებას. კანონი ადგენს შეფასების სისტემას, რომლის დანერგვა არის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის სხვა ინსტიტუტების ფუნქციონირების წინაპირობა.

მოხელის შეფასება ემსახურება იმ საჭიროებების გამოვლენას, რომლის საფუძველზეც იგეგმება მოხელის უნარ-ჩვევების გამოვლენის ღონისძიებები. მოხელის შეფასების შედეგების გათვალისწინებით ხდება მოხელეთა წახალისება. მოხელის უარყოფითი შეფასება შეიძლება გახდეს მისი სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველი.

მოხელის შეფასების სისტემის დანერგვის მიზანია, რომ საჯარო სამსახურში მოხელის კარიერული განვითარება, მისი წახალისება ან სამსახურიდან გათავისუფლება ხდებოდეს არა ხელმძღვანელი თანამდებობის პირის სუბიექტური შეხედულებით, არამედ ობიექტური კრიტერიუმების საფუძველზე, რაც შესაძლებლობას იძლევა მიღებული იქნეს მიუკერძოებელი და თანასწორი გადაწყვეტილება ყველა საჯარო მოხელის მიმართ.

---

#### მუხლი 4. პირები, რომლებზედაც არ ვრცელდება ამ კანონის მოქმედება

##### 1. ამ კანონის მოქმედება არ ვრცელდება:

- ა) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირსა და პოლიტიკური თანამდებობის პირზე;
- ბ) საქართველოს პარლამენტის საპარლამენტო ფრაქციის, დროებითი საგამოძიებო კომისიისა და სხვა დროებითი კომისიის აპარატების, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების ფრაქციის აპარატის, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ფრაქციის აპარატის თანამშრომლებზე;
- გ) მოსამართლეზე;
- დ) პროკურორსა და პროკურატურის გამომძიებელზე;

- ე) საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტსა და საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრზე;
- ვ) სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალურ აუდიტორსა და მის მოადგილეზე;
- ზ) საქართველოს სახალხო დამცველსა და მის მოადგილეზე;
- თ) პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორსა და მის მოადგილეზე;
- ი) ეროვნული უშიშროების საკითხებში საქართველოს პრეზიდენტის თანაშემწეზე – ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანზე და მის მოადგილეზე;
- კ) საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის უფროსსა და მის მოადგილეზე, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის უფროსსა და მის მოადგილეზე, საქართველოს პარლამენტის აპარატის უფროსსა და მის მოადგილეზე, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების აპარატების უფროსებსა და მათ მოადგილეებზე, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობების აპარატების უფროსებსა და მათ მოადგილეებზე;
- ლ) საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის, საქართველოს მთავრობისა და საქართველოს მინისტრების სათათბირო ორგანოების ხელმძღვანელებსა და მათ მოადგილეებზე;
- მ) საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსსა და მის მოადგილეზე;
- ნ) ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოს ხელმძღვანელსა და მის მოადგილეზე, ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოს წევრზე;
- ო) საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის საპარლამენტო მდივნებსა და მათ მოადგილეებზე;
- პ) საქართველოს ბიზნესომბუდსმენსა და მის მოადგილეზე;
- ჟ) საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი საარჩევნო კომისიებისა და საოლქო საარჩევნო კომისიების არჩეულ წევრებზე;
- რ) საჯარო სამართლის იურიდიულ პირზე – საქართველოს ნოტარიუსთა პალატაზე, გარდა მისი გამგეობის აპარატის მოსამსახურისა;
- ს) საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრზე;
- ტ) საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ხელმძღვანელსა და მის მოადგილეზე.

ამ მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრულ პირებზე (გარდა იმავე პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული პირებისა) ვრცელდება ამ კანონის 27-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“, „გ“ და „დ“ ქვეპუნქტები, 51-ე, 62-ე, 64-ე, 66-ე და

124-ე მუხლები, თუ სპეციალური კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის დადგენილი.

3. თუ სპეციალური კანონმდებლობით ან მის საფუძველზე სხვა რამ არ არის დადგენილი, ამ კანონის მოქმედება ვრცელდება:
  - ა) საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოსამსახურეებზე, აგრეთვე საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საგანგებო სიტუაციების მართვის სააგენტოს მოსამსახურეებზე;
  - ბ) საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – აღსრულების ეროვნული ბიუროს აღმასრულებელსა და აღსრულების პოლიციის სამმართველოს პოლიციის თანამშრომელზე;
  - გ) საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახურის თანამშრომელზე;
  - დ) საქართველოს დაზვერვის სამსახურის თანამშრომელზე;
  - ე) სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის თანამშრომელზე;
  - ვ) საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სისტემის სამხედრო მოსამსახურეზე, საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბისა და სახმელეთო ჯარების თანამშრომლებზე;
  - ზ) დიპლომატიური სამსახურის თანამშრომელზე;
  - თ) საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს სისტემაში დასაქმებულ მოსამსახურეზე;
  - ი) საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – არასაპატიმრო სასჯელთა აღსრულებისა და პრობაციის ეროვნული სააგენტოს თანამშრომელზე;
  - კ) პროკურატურის მუშაკზე, გარდა პროკურორისა და პროკურატურის გამომძიებლისა;
  - ლ) საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს აპარატზე;
  - მ) სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს აპარატზე;
  - ნ) ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოს აპარატზე;
  - ო) საქართველოს ეროვნული ბანკის აპარატზე;
  - პ) საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სისტემის მოსამსახურეზე;
  - ჟ) სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის თანამშრომელზე.
4. საჯარო დაწესებულებაში საქმიანობა, რომელიც არ გულისხმობს საჯარო სამსახურის განხორციელებას, წესრიგდება შესაბამისი კანონით ან/და საქართველოს შრომის კანონმდებლობით, ამ კანონით განსაზღვრული თავისებურებების გათვალისწინებით.

## კომენტარი:

1. ამ მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული პირების მიმართ არ ვრცელდება კანონის მოქმედება:

სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირები – საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს პარლამენტის წევრი, საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, საქართველოს მთავრობის სხვა წევრი და მისი მოადგილე, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრები, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობების წევრები და მათი მოადგილეები ახორციელებენ ქვეყნის პოლიტიკურ მართვას, შესაბამისად, ისინი არ არიან საჯარო მოსამსახურეები. ისინი არიან სახელმწიფო მოსამსახურეები და მათ მიერ სახელმწიფო სამსახური ხორციელდება შესაბამისი საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე.

აქ ჩამოთვლილი სახელმწიფო მოსამსახურეები მაგ., საქართველოს პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი ახორციელებს მთელ რიგ მმართველობით ფუნქციებს, თუმცა მათი პოლიტიკური უფლებამოსილებები არის მათი სტატუსის განმსაზღვრელი და მათზე, როგორც პოლიტიკური თანამდებობის პირებზე, არ ვრცელდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც ისინი ახორციელებენ მმართველობით უფლებამოსილებებს.

პოლიტიკური თანამდებობის პირები – სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი და მისი მოადგილე, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირი, მუნიციპალიტეტის მერი, მერის მოადგილე ახორციელებენ პოლიტიკურ და მმართველობით უფლებამოსილებებს, მაგრამ, იმის გათვალისწინებით, რომ მათ საქმიანობაში ძირითადი ადგილი უჭირავს პოლიტიკური მართვის განხორციელებას, მათი საქმიანობა არ ექცევა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მოქმედების სფეროში.

საქართველოს პარლამენტის საპარლამენტო ფრაქციის, დროებითი საგამოძიებო კომისიისა და სხვა დროებითი კომისიის აპარატების, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების ფრაქციის აპარატის, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ფრაქციის აპარატის თანამშრომლების საქმიანობის თავისებურება გამომდინარეობს აღნიშნული სტრუქტურული ერთეულების შექმნისა და საქმიანობის თავისებურებებიდან. აქ დასაქმებული პირების საქმიანობა არ არის საჯარო სამსახური, ეს გამოწვეულია სამსახურის ფუნქციური დატვირთვის შინაარსის არამუდმივი ხასიათიდან, რაც აუცილებელია პროფესიული მოხელის თანამდებობისათვის.

მოსამართლე არის სახელმწიფო მოსამსახურე, რომელიც ახორციელებს მართლმსაჯულებას და მასზე არ ვრცელდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მოქმედება;

პროკურორის და პროკურატურის გამომძიებლის საქმიანობა არ არის საჯარო მმართველობა, ისინი ახორციელებენ იუსტიციურ ფუნქციებს და მათზე არ ვრცელდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი.

საქართველოს ეროვნული ბანკი წარმოადგენს საქართველოს ცენტრალურ ბანკს და მისი სტატუსი განსაზღვრულია ქვეყნის კონსტიტუციით. საქართველოს ეროვნული ბანკი, საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, დამოუკიდებელია თავის საქმიანობაში და საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებს არ აქვთ მის საქმიანობაში ჩარევის უფლება. საქართველოს ეროვნული ბანკის, როგორც ქვეყნის ცენტრალური ბანკის, უფლება-მოვალეობები, საქმიანობის წესი და დამოუკიდებლობის გარანტია განისაზღვრება „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით. აღნიშნულის გათვალისწინებით, საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი და საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრები არ არიან საჯარო მოსამსახურეები და მათზე არ ვრცელდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მოქმედება.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური არის უმაღლესი აუდიტორული ორგანო, რომელიც ახორციელებს აუდიტს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიზნებია, ხელი შეუწყოს სახელმწიფო სახსრების, სახელმწიფოს სხვა მატერიალური ფასეულობების ხარჯვისა და გამოყენების კანონიერების, მიზნობრიობის დაცვას და ეფექტიანობას, ეროვნული სიმდიდრის, სახელმწიფო ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საკუთრების დაცვას, ასევე, საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და ემორჩილება მხოლოდ კანონს. დაუშვებელია მის საქმიანობაში ჩარევა ან/და მისი საქმიანობის კონტროლი, ამ საქმიანობასთან დაკავშირებით ანგარიშის მოთხოვნა, თუ ეს კანონით პირდაპირ არ არის გათვალისწინებული. აკრძალულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურზე ყოველგვარი პოლიტიკური ზეწოლა, აგრეთვე ნებისმიერი სხვა ქმედება, რომელმაც შეიძლება ხელყოს მისი დამოუკიდებლობა.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური უწყებრივად, ფინანსურად, ფუნქციონალურად და ორგანიზაციულად დამოუკიდებელია. სახელმწიფო აუდიტის უფლებამოსილება, საქმიანობის წესი და ორგანიზაცია განისაზღვრება მხოლოდ „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით. აღნიშნულის გათვალისწინებით სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორი და მისი მოადგილეები არ არიან საჯარო მოსამსახურეები.

საქართველოს სახალხო დამცველი თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და ხელმძღვანელობს საქართველოს კონსტიტუციით, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და შეთანხმებებით, საერთაშორისო სამართლის საყოველ-



თაოდ აღიარებული პრინციპებითა და ნორმებით, ამ კანონითა და სხვა საკანონმდებლო აქტებით. საქართველოს სახალხო დამცველი ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის სახელმწიფოებრივი გარანტიების უზრუნველყოფის მიზნით ზედამხედველობას უწევს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა, საჯარო დაწესებულებათა და თანამდებობის პირთა მხრიდან საქართველოს ტერიტორიის ფარგლებსა და მის იურისდიქციაში მყოფი ყველა პირისთვის სახელმწიფოს მიერ აღიარებულ უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვასა და პატივისცემას, განურჩევლად რასისა, კანის ფერისა, სქესისა, ენისა, რელიგიისა, პოლიტიკური ან სხვა შეხედულებისა, ეროვნული, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილებისა, წარმოშობისა, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობისა, საცხოვრებელი ადგილისა თუ სხვა გარემოებისა. საქართველოს სახალხო დამცველი და მისი მოადგილეები არ ახორციელებენ საჯარო სამსახურს.

საქართველოში პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის ინსტიტუტი 2013 წლის ივლისში შეიქმნა. „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ კანონის თანახმად, ინსპექტორი ზედამხედველობს საქართველოში პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მარეგულირებელი კანონმდებლობის შესრულებას და ახორციელებს მონაცემთა დამუშავების კანონიერებაზე კონტროლს. ინსპექტორი თავისი უფლებამოსილების განხორციელებისას დამოუკიდებელია და არ ექვემდებარება არცერთ თანამდებობის პირს და ორგანოს. ინსპექტორზე რაიმე ზემოქმედება ან ინსპექტორის საქმიანობაში ჩარევა აკრძალულია და კანონით ისჯება. აღნიშნულის გათვალისწინებით, კანონის მოქმედება არ ვრცელდება პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორსა და მის მოადგილეზე; საქართველოს კონსტიტუციის 99-ე მუხლის თანახმად, სამხედრო აღმშენებლობისა და ქვეყნის თავდაცვის ორგანიზაციისათვის იქმნება ეროვნული უშიშროების საბჭო, რომელსაც ხელმძღვანელობს საქართველოს პრეზიდენტი.

ეროვნული უშიშროების საბჭო არის საქართველოს პრეზიდენტის სათათბირო ორგანო, რომელიც უფლებამოსილია განიხილოს „ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრული საკითხები უმაღლესი დონის გადაწყვეტილებების მოსამზადებლად. ეროვნული უშიშროების საკითხებში საქართველოს პრეზიდენტის თანაშემწეზე – ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანზე და მის მოადგილეზე არ ვრცელდება კანონის მოქმედება.

კანონის მოქმედება არ ვრცელდება საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის უფროსსა და მის მოადგილეზე, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის უფროსსა და მის მოადგილეზე, საქართველოს პარლამენტის აპარატის უფროსსა და მის მოადგილეზე, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების აპარატების უფროსებსა

და მათ მოადგილეებზე, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობების აპარატების უფროსებსა და მათ მოადგილეებზე, რამდენადაც მათი ფუნქციაა პოლიტიკური თანამდებობის პირების საქმიანობის მხარდაჭერა. ისინი არიან შუამავალნი პოლიტიკურ თანამდებობის პირებსა და მმართველობის განმხორციელებელ აპარატს – ადმინისტრაციას შორის. მათი სამსახურში მიღება და გათავისუფლება ხდება პოლიტიკური თანამდებობის პირების გადაწყვეტილების საფუძველზე.

საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის, საქართველოს მთავრობისა და საქართველოს მინისტრების სათათბირო ორგანოების ხელმძღვანელებსა და მათ მოადგილეებზე კანონის არ გავრცელება გამართლებულია იმ მოსაზრებით, რომ ისინი ახორციელებენ პოლიტიკური თანამდებობის პირების მხარდაჭერას რჩევების მიცემის ფორმით. სათათბირო ორგანოებში დასაქმება ხდება პოლიტიკური ნიშნით და შესაბამისად მათზე ვერ გავრცელდება კანონის მოქმედება.

კანონის მოქმედება არ ვრცელდება საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსსა და მის მოადგილეზე. „სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური არის საქართველოს მთავრობის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებული აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური დანიშნულების დაწესებულებათა სისტემა, რომელიც თავისი კომპეტენციის ფარგლებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო უსაფრთხოებას. მისი სპეციფიკური ფუნქციები ითხოვს განსხვავებულ მიდგომას.

ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოს ხელმძღვანელსა და მის მოადგილეზე, აგრეთვე ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოს წევრზე კანონის არ გავრცელება გამომდინარეობს მარეგულირებელი ორგანოს სტატუსიდან. მათი დამოუკიდებლობის დაცვის ინტერესი და ხელისუფლების შტოებისგან გამიჯვნის პრინციპი ითხოვს მათ კანონის მოქმედების სფეროს მიღმა დატოვებას.

საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის საპარლამენტო მდივნებსა და მათ მოადგილეებზე არ ვრცელდება კანონის მოქმედება, რამდენადაც ისინი პოლიტიკურ თანამდებობის პირებსა და მათ პოლიტიკურ ინტერესებს იცავენ პარლამენტის წინაშე.

საქართველოს ბიზნეს ომბუდსმენსა და მის მოადგილეზე კანონის გავრცელების შეზღუდვა გამომდინარეობს მათი სტატუსიდან და უფლებამოსილებებიდან. აუცილებელია მათი დისტანცირება ხელისუფლების შტოებისგან.

საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი საარჩევნო კომისიებისა და საოლქო საარ-

ჩვენო კომისიების არჩეულ წევრებზე ვერ გავრცელდება კანონის მოქმედება, რამდენადაც ისინი თავიანთ საქმიანობას სხვა პროფესიულ საქმიანობასთან ერთად და ხელისუფლების შტოებისგან დამოუკიდებლად ახორციელებენ.

საჯარო სამართლის იურიდიულ პირზე – საქართველოს ნოტარიუსთა პალატაზე, გარდა მისი გამგეობის აპარატის მოსამსახურისა, არ ვრცელდება კანონის მოქმედება, რამდენადაც ეს არის პროფესიული ნიშნით შექმნილი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელიც გამიჯნულია აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან.

საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრზე არ ვრცელდება კანონის მოქმედება, რამდენადაც იუსტიციის უმაღლესი საბჭო შედგება 15 წევრისაგან, რომელთაგან 8 წევრს, კანონით დადგენილი წესით ირჩევს საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანო, 5 წევრს ირჩევს საქართველოს პარლამენტი, ხოლო 1 წევრს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი. იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს თავმჯდომარეობს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე რომელიც თანამდებობრივად არის იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრი. იუსტიციის უმაღლესი საბჭო არ ახორციელებს საჯარო მმართველობას. ის არის იუსტიციური ფუნქციის განმახორციელებელი ორგანო და მისი წევრები ვერ იქნებიან საჯარო მოხელეები.

საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ხელმძღვანელსა და მის მოადგილეზე კანონის მოქმედება არ ვრცელდება მიუხედავად იმისა, რომ ისინი ახორციელებენ საჯარო მმართველობას. ეს მიდგომა გამართლებულია იმით, რომ ისინი არიან სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირის ან პოლიტიკური თანამდებობის პირის წარმომადგენლები საჯარო სამართლის იურიდიულ პირში.

- ამ მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრულ პირებზე, საქართველოს პარლამენტის საპარლამენტო ფრაქციის, დროებითი საგამოძიებო კომისიისა და სხვა დროებითი კომისიის აპარატების გარდა, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების ფრაქციის აპარატის, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ფრაქციის აპარატის თანამშრომლებზე ვრცელდება ამ კანონის 27-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“, „გ“ და „დ“ ქვეპუნქტები, 51-ე, 62-ე, 64-ე, 66-ე და 124-ე მუხლები, თუ სპეციალური კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის დადგენილი. აღნიშნული ემსახურება იმის უზრუნველყოფას, რომ ეს პრეზი არ დარჩნენ მინიმალური სამართლებრივი რეგულაციების გარეშე, რაც შეაფერხებს მათ მიერ უფლებამოსილებების განხორციელებას.
- ამ მუხლის მესამე პუნქტით განსაზღვრული პირები ახორციელებენ საჯარო მმართველობას, თუმცა მათი საქმიანობა ხასიათდება მთელი რიგი თავისებურებებით.

შესაბამისად, მათი საქმიანობა წესრიგდება სპეციალური კანონის საფუძველზე. თუკი ამ პირების საქმიანობის მომწესრიგებელი ნორმატიული აქტი მოიცავს განსხვავებულ მოწესრიგებას, მათზე არ გავრცელდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი. მაგ., შინაგან საქმეთა სამინისტროში პოლიციელების სამსახურში მიღება, სამსახურის გავლა და სამსახურიდან გათავისუფლება წესრიგდება შესაბამისი საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე, რომელიც განასხვავებს მას საჯარო სამსახურის გავლის იმ ზოგადი წესებისგან, რომლებიც დადგენილია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით. აგრეთვე, დიპლომატიურ სამსახურში რანგირება და სამსახურის გავლის წესი არ ემთხვევა ზოგად წესებს რაც საერთოა საჯარო სამსახურის დიდი ნაწილისათვის.

4. 4. საჯარო სამსახურის რეფორმის და ახალი კანონის მიღების მიზანი იყო სახელმწიფო/მუნიციპალური ორგანოების მიერ განხორციელებული მმართველობითი ფუნქციები გაემიჯნა სხვა ფუნქციებისგან და „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მოქმედების ფარგლებში მოექცია მხოლოდ საჯარო მმართველობის განხორციელებელი პირების საჯარო დაწესებულებებში საქმიანობა, ხოლო ის ფუნქციები რომელიც არ გულისხმობს საჯარო სამსახურის განხორციელებას, გაეყვანა აღნიშნული კანონის მოქმედების ფარგლებს მიღმა. ეს არ ნიშნავს იმას, რომ მაგ., პარლამენტარის ან მოსამართლის სტატუსი რჩება საკანონმდებლო მოწესრიგების გარეშე. საჯარო დაწესებულებაში საქმიანობა, რომელიც არ გულისხმობს საჯარო სამსახურის განხორციელებას, წესრიგდება შესაბამისი კანონით ან/და საქართველოს შრომის კანონმდებლობით, ამ კანონით განსაზღვრული თავისებურებების გათვალისწინებით.

#### **მუხლი 5. სახელმწიფო სამსახურისა და საჯარო სამსახურის ენა**

**სახელმწიფო სამსახური და საჯარო სამსახური ხორციელდება საქართველოს სახელმწიფო ენაზე – ქართულად, ხოლო აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში აგრეთვე – აფხაზურად.**

#### **კომენტარი:**

სახელმწიფო სამსახური და საჯარო სამსახური ხორციელდება საქართველოს სახელმწიფო ენაზე – ქართულად, ხოლო აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში აგრეთვე – აფხაზურად. ეს მოთხოვნა გამომდინარეობს იქიდან, რომ ადმინისტრაციული წარმოების ენა არის ქვეყნის სახელმწიფო ენა.

მუხლი 6. საჯარო მოსამსახურეებზე ამ კანონისა და საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს შრომის კოდექსი“ მოქმედების ფარგლები

1. მოხელეზე საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს შრომის კოდექსი“ მოქმედება ვრცელდება ამ კანონით პირდაპირ გათვალისწინებულ შემთხვევებში.
2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირსა და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირზე ამ კანონის მოქმედება ვრცელდება ამავე კანონით პირდაპირ გათვალისწინებულ შემთხვევებში.
3. შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირზე საქართველოს შრომის კანონმდებლობა ვრცელდება, თუ საქართველოს კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის დადგენილი.

#### კომენტარი:

1. მოხელე არის საჯარო სამსახურის განმახორციელებელი პირი. მოხელის სამართლებრივ სტატუსს, მის საჯარო სამსახურში მიღების, სამსახურის გავლისა და საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლების წესებს ადგენს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი. ამის გათვალისწინებით, მოხელის შრომით ურთიერთობებზე არ ვრცელდება შრომის კანონმდებლობა, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც აღნიშნული კანონი პირდაპირ უშვებს შრომის კოდექსის გამოყენების შესაძლებლობას.
2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების შრომითი საქმიანობა წესრიგდება საქართველოს ორგანული კანონით „საქართველოს შრომის კოდექსი“. მათზე „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედება ვრცელდება ამავე კანონით პირდაპირ გათვალისწინებულ შემთხვევებში.
3. შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ საჯარო მოსამსახურეებზე საქართველოს შრომის კანონმდებლობა ვრცელდება, თუმცა ეს კანონი უშვებს საქართველოს კანონმდებლობით განსხვავებული მოწესრიგების შესაძლებლობას.

### შესავალი

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მეორე თავი ეძღვნება კანონის პრინციპებს. მასში მოცემულია ყველა ის სამართლებრივი ღირებულება, რომელიც განაპირობებს თანამედროვე საჯარო სამსახურის არსს და საფუძველს უქმნის ყველა იმ რეგულაციას, რომელსაც მოგვიანებით ადგენს კანონი. ამ პრინციპებს უნდა ეყრდნობოდეს ის კანონქვემდებარე, სამართლებრივი აქტები, რომლებიც სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობებიდან გამომდინარეობენ.

ზოგადად, კანონმდებლობაში კანონის პრინციპები ასახავს კანონის სულისკვეთებას. კანონის ნორმის განმარტების შემთხვევაში კი, კანონის პრინციპები უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს. განსაკუთრებით დიდი დატვირთვა მათ კანონის ნორმის თელეოლოგიური (მიზანთან დაკავშირებული) განმარტების შემთხვევაში აკისრიათ<sup>13</sup>.

ზოგჯერ კანონის (ან ზოგადად სამართლის) პრინციპები ერთმანეთთან კონკურენციაშია<sup>14</sup>. მაგალითად, საჯარო მოხელის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი და მისი გამოხატვის თავისუფლება. ასეთ შემთხვევაში, საქმის კონკრეტული ვითარებიდან გამომდინარე, ხდება კონკურირებადი პრინციპების აწონ-დაწონვა. ყველა კონკრეტულ შემთხვევაში გადაწყვეტილება მიიღება უფრო მნიშვნელოვანი სიკეთის დამცავი პრინციპის სასარგებლოდ<sup>15</sup>. აღნიშნულ შემთხვევაში კი, საჯარო ინტერესი – საჯარო სამსახურის დეპოლიტიზაცია არის მეტად წონადი სიკეთე, ვიდრე სამსახურეობრივი მოვალეობის შესრულებისას პირის პოლიტიკური აქტივობა.

სამართლის თეორიაში რამდენიმე კომპონენტის მიხედვით ერთმანეთისაგან განასხვავებენ კანონის ნორმებსა და კანონის პრინციპებს<sup>16</sup>. კანონის კონკრეტული ნორმა კანონის პრინციპებისაგან სიზუსტითა და განსაზღვრულობით განსხვავდება. პრინციპის აბსტრაქტული ბუნება მისი ღიაობისა და ფართო ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას ქმნის. ასევე, განსხვავებულია მათი შესრულების შეფასებაც. თუ

<sup>13</sup> Marquard, O., Abschied vom Prinzipiellen, გვ. 7-15, Stuttgart 1986

<sup>14</sup> Esser, J., Grundsatz und Norm in der richterlichen Fortbildung des Privatrechts, Tübingen 1956

<sup>15</sup> Dworkin, R., Taking Rights Seriously, Harvard University Press, 1978

<sup>16</sup> იქვე, S. 12. 1978

კანონის ნორმა მხოლოდ „შესრულდა“ ან „არ შესრულდა“-თი ფასდება. კანონის პრინციპზე შესაძლოა ითქვას, რომ იგი ნაწილობრივ, გარკვეულწილად შესრულდა.

საჯარო სამსახურის კანონის პრინციპები ავალდებულებს ხელისუფლებას, რომ საჯარო მმართველობა განახორციელონ ე.წ. „კარგი მმართველობის“ (Good Governance) დამკვიდრებულ პრინციპებზე დაყრდნობით. შესაბამისად, ქართული კანონმდებლობისათვის ძალზე მნიშვნელოვანია თავად განვითარებული, ევროკავშირის ქვეყნების Good Governance-ის არსი. ევროკავშირმა 2001 წელს ევროპული მმართველობის ე.წ. თეთრი წიგნი შექმნა, სადაც ჩამოაყალიბა კარგი მმართველობის ძირითადი პრინციპები. ამ პრინციპების მიმართ დემოკრატიულ სახელმწიფოებში მყარი კონსენსუსი არსებობს, მათ უნდა უზრუნველყონ ევროპული ადმინისტრაციის ერთიანი სივრცის შექმნის წინაპირობები. აღნიშნული პრინციპებია: სამართლის უზენაესობა, პასუხისმგებლობა, ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა, მოქალაქეთა თანამონაწილეობა, ეკონომიური და ეფექტიანი ორგანიზაცია და მმართველობა.<sup>17</sup>

საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის თანახმად<sup>18</sup>, საქართველოში ხელისუფლების ყველა შტოს წარმომადგენელი და პოლიტიკური ძალა ვალდებულია დაიცვას ის ფასეულობები, რომლებიც საფუძვლად უდევს ადმინისტრაციულ მმართველობას ევროპისა და ტრანსატლანტიკური თანამეგობრობის ქვეყნებში. აღნიშნული ფასეულობები ოთხი ზოგადი პრინციპის სახით არის შეჯამებული<sup>19</sup>:

**კანონის უზენაესობა** ნიშნავს ადმინისტრაციული ქმედებებისა და გადაწყვეტილებების სამართლებრივ განსაზღვრულობას.

**გამჭვირვალობა** შესაძლებელს ხდის ადმინისტრაციული პროცესებისა და შედეგის შემოწმებასა და შესაბამისობას საპროცესო ნორმებსა და დებულებებთან.

**ანგარიშვალდებულება** უზრუნველყოფს შესაბამისობას კანონის უზენაესობასთან და სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოებთან მიმართებაში.

**ეფექტურობა** სახელმწიფო რესურსების გამოყენებაში და ქმედითობა სტრატეგიული მიზნების მიღწევაში, როგორც ეს დადგენილია სამართლებრივ აქტებში.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი ამ ფასეულობების ერთ-ერთ მკაფიო გამოხატულებას წარმოადგენს. ყველა ჩამოთვლილი პრინციპი გარანტირებულია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი, 2015 წლის 27 ოქტომბრის კანონით.

<sup>17</sup> იშორია, თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბილისი, 2009, გვ. 212

<sup>18</sup> „საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოვიერთი ღონისძიების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბერის №527 დადგენილება

<sup>19</sup> კორდონა, OECD/SIGMA, ეროვნული ადმინისტრაციების ინტეგრირება ევროპის ადმინისტრაციულ სივრცეში, 2009 წ

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მეორე თავით გარანტი-  
რებული კანონიერების, ერთგულების, კანონის წინაშე თანასწორობის, ეკონომი-  
ურობისა და ეფექტიანობის, დამსახურებაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის,  
მიუკერძოებლობის, საჯარო სამსახურზე თანაბარი ხელმისაწვდომობის, ანგარიშ-  
ვალდებულების, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის და მოხელის სოციალური და სა-  
მართლებრივი დაცვის პრინციპები სრულ შესაბამისობაშია თანამედროვე ევროპუ-  
ლი ქვეყნების Good Governance-ის პრინციპებთან.

## მუხლი 7. კანონიერება

საჯარო მოსამსახურე უნდა მოქმედებდეს მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუ-  
ციისა და სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტების შესაბამისად. საჯარო  
მოსამსახურის ნებისმიერი ქმედება კანონის უზენაესობისა და კანონისმიერი დათქ-  
მის პრინციპებს უნდა ემყარებოდეს.

### კომენტარი:

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-7 მუხლი ამყარებს ერთ-  
ერთ უმნიშვნელოვანეს – კანონიერების, იგივე კანონის უზენაესობისა და კანონისმიერი  
დათქმის პრინციპების ერთობლიობას. აღნიშნული მუხლის ფორმულირება გრამატი-  
კული განმარტებით ორმხრივ არის საინტერესო. პირველი – იგი პოზიტიურ-სამართ-  
ლებრივად ამყარებს საჯარო მოსამსახურის მიერ კონსტიტუციისა და კანონებისადმი  
ერთგულებას. აღნიშნული ჩანაწერის მიხედვით, საჯარო მოსამსახურე ფორმალურ-  
სამართლებრივად უნდა მოქმედებდეს კონსტიტუციისა და კანონების თანახმად, (მე-7  
მუხლის პირველი წინადადება). თუმცა, მეორე მხრივ, კანონის მე-7 მუხლი ზეპოზიტიურ  
მნიშვნელობას ანიჭებს კანონის უზენაესობის პრინციპს, რაც იმას ნიშნავს, რომ საჯა-  
რო მოსამსახურისათვის მხოლოდ ფორმალური კანონმორჩილება არ არის საკმარისი  
არამედ მისი ყოველი გადაწყვეტილება, მისი ნებისმიერი ქმედება კანონის უზენაესობისა  
და კანონისმიერი დათქმის პრინციპიდან უნდა გამომდინარეობდეს. ე.ი. მატერიალურ-  
სამართლებრივადაც სამართლიანი უნდა იყოს. (მე-7 მუხლის მეორე წინადადება).

ქართულ რეალობაში საჯარო ადმინისტრაციაში კანონის უზენაესობის პრინციპს  
ისტორიული მნიშვნელობა აქვს. სულ რამდენიმე ათეული წლის წინ საჯარო ადმი-  
ნისტრაცია კომუნისტური იდეოლოგიის იარაღად იყო გამოყენებული. საბჭოთა სა-  
მართლის ფილოსოფიისათვის კანონიერება – კლასიკური გაგებით, სრულიად უცხო  
იყო<sup>26</sup>. საბჭოთა წარსულის უარყოფითი გაკვეთილი დაძლევის მოითხოვს. აღნიშნუ

<sup>26</sup> Schwartz, H., Die Durchsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit im postkommunistischen Europa, Tbiliss  
2003, S. 35



ლიდან გამომდინარე, თანამედროვე საჯარო ადმინისტრაციის ფუნქციონირებისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებულ სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპს და მის საფუძველზე „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-7 მუხლით გამყარებულ კანონიერების ჩანაწერს.

კანონის უზენაესობისა და კანონისმიერი დათქმის პრინციპი **სისტემურად ვრცელდება** საჯარო მართვლობითი ორგანოს მიერ გამოცემულ ყველა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტსა, ან/და განხორციელებულ რეალაქტზე, რაც იმას ნიშნავს, რომ, სამართლის იერარქიული სისტემიდან გამომდინარე, კანონის უზენაესობის პრინციპი ხაზს უსვამს იმას, რომ საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი ნებისმიერი ორგანოს მიერ მიღებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები, მათ მიერ განხორციელებული ქმედებები კარგავს თავიანთ ლეგიტიმაციას იმ შემთხვევაში, თუ ისინი კონსტიტუციას და კანონს არ შეესაბამებიან<sup>21</sup>. რაც შეეხება მე-7 მუხლით გარანტირებულ **კანონისმიერ დათქმას**, იგი აღნიშნავს საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი ორგანოს მიერ კანონის საფუძველზე და მის ფარგლებში მოქმედების აუცილებლობას. ამ პრინციპის მიხედვით, კანონმდებელი თავად ადგენს გარკვეული, მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი სფეროების მოსაწესრიგებლად მოგვარების არსებით რეგულაციებს კანონში და აღნიშნული არ შეიძლება მოწესრიგდეს საჯარო მმართველობის ფარგლებში.<sup>22</sup> საქართველოს კონსტიტუცია ეყრდნობა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს, რომლის თანახმადაც სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას განსაზღვრავს საქართველოს პარლამენტი, ხოლო აღმასრულებელი ხელისუფლება მოქმედებს მხოლოდ პარლამენტის მიერ განსაზღვრული პოლიტიკის საფუძველზე. მთავრობის მიერ მიღებული ყველა სამართლებრივი აქტი უნდა იყოს კანონის საფუძველზე და მის შესაბამისად მიღებული. მაგალითისათვის, საქართველოს პარლამენტი ადგენს სისხლის სამართლის პოლიტიკას ან ნარკოპოლიტიკას, საქართველოს მთავრობა ვერ დაადგენს სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას კონკრეტული დანაშაულისათვის. ეს მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოს ფუნქციაა. საქართველოს მთავრობას შეუძლია მიიღოს იმგვარი კანონქვემდებარე აქტები, რომლებიც სავალდებულოა კონკრეტული სახელმწიფო პოლიტიკის განსახორციელებლად. მაგალითად, საქართველოს მთავრობა, პარლამენტის მიერ ლიბერალური ნარკოპოლიტიკის განსაზღვრის ფარგლებში დაადგენს რეაბილიტაციის სახელმწიფო პროგრამებს, ხოლო საკანონმდებლო ორგანოს მიერ დადგენილი სისხლის სამართლის ლიბერალური პოლიტიკის შესაბამისად, მთავრობა დაადგენს, მაგალითად, დანაშაულის არასაპატიმრო სასჯელის მოხდის და პრობაციის განხორციელების წესებს.

<sup>21</sup> იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბილისი. 2009, გვ. 190

<sup>22</sup> *Pretzker, J., Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, JuS 1979, S. 710 ff*

კანონის უზენაესობის პრინციპი, თავის მხრივ, სამართლებრივი სახელმწიფოს კონსტიტუციური პრინციპიდან გამომდინარეობს და მისი მნიშვნელობა განუსაზღვრელია კარგი მმართველობისათვის.

კანონის უზენაესობა საჯარო სამსახურში რამდენიმე მნიშვნელოვან მიზანს ემსახურება. ისინი ერთმანეთთან მჭიდროდ არიან დაკავშირებული. პირველი – როცა საჯარო მოსამსახურეები ვალდებული არიან იმოქმედონ კანონის დაცვითა და მის შესაბამისად, მაშინ ძალაუფლების გამოყენება კანონის დადგენილ ფარგლებშია მოქცეული<sup>23</sup>. კანონის უზენაესობა ზღუდავს საჯარო ადმინისტრაციის ან ცალკეული მოხელეების მოქმედების თავისუფლებას და ხელს უშლის ძალაუფლების არამართებულ გამოყენებას თვითნებობაზე ან მიკერძოებულობაზე დაფუძნებულ ქმედებას. სწორედ, ეს არის კანონის უზენაესობის აუცილებლობის უპირველესი მიზეზი. მეორე – კანონის საფუძველზე მოქმედი საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობა მოქალაქისთვის არის განჭვრეტადი, რაც მისი სამართლებრივი უსაფრთხოების განცდას განამტკიცებს.<sup>24</sup> საჯარო ადმინისტრაციის მიერ კანონის შესაბამისი ქმედება უქმნის მოქალაქეს კანონიერ ნდობას და უზრუნველყოფს მის სამართლებრივ უსაფრთხოებას. ამიტომ ადამიანი მოქმედებს განსაზღვრული მოლოდინის ფარგლებში. კანონის უზენაესობა ორმხრივი ნდობის წინაპირობაა. თუკი ხელისუფლება ძალაუფლებას კანონის შესაბამისად იყენებს, მოქალაქეებს შეუძლიათ წინასწარ განსაზღვრონ, როდის და რა ფორმით გამოიყენებს ხელისუფლება ძალაუფლებას და მოახდენს თუ არა, და რა სახით მოახდენს იგი რეაგირებას მათ ქმედებებზე. სწორედ ეს ქმნის კანონიერი ნდობის პრინციპს. შესაბამისად, ადამიანის სამართლებრივი უსაფრთხოება სახელმწიფოში წარმოადგენს კიდევ ერთ ღირებულებას, რომელიც გამომდინარეობს კანონის უზენაესობის პრინციპიდან.

სამართლის უზენაესობის პრინციპით მოქმედი საჯარო ადმინისტრაცია კრძალავს საჯარო მოსამსახურის თვითნებობას, ხოლო საჯარო ადმინისტრაციის მხრიდან კანონდარღვევის შემთხვევაში მოქალაქეს უზრუნველყოფილი აქვს მისი სასამართლო წესით გასაჩივრების შესაძლებლობა.

აქვე უნდა აღინიშნოს ძალიან მნიშვნელოვანი სიახლე ქართულ კანონმდებლობაში. საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „ყველას აქვს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ, მასთან დაკავშირე-

<sup>23</sup> კანონის უზენაესობა, სახელმძღვანელო პოლიტიკოსებისათვის, ადამიანის უფლებებისა და ჰუმანიტარული სამართლის, რაულ ვალენბერგის ინსტიტუტი და სამართლის ინტერნაციონალიზაციის ჰააგის ინსტიტუტი, 2012 შაბა, გვ. 28

<sup>24</sup> *Badura, P.*, *Auftrag und Grenzen der Verwaltung im sozialen Rechtsstaat*, DÖV 1968, S. 446 ff.; *Sommermann, K.-P.*, *Verwaltung im Rechtsstaat*; in: König, K. (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, 2002, S. 97 ff

ბული საქმის გონივრულ ვადაში სამართლიანად განხილვის უფლება“<sup>5</sup>. კონსტიტუციური კანონის განმარტებითი ბარათის თანახმად: „კონსტიტუციას ემატება ნორმა, რომელიც ადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ინდივიდთან დაკავშირებული საქმის გონივრულ ვადაში სამართლიანად განხილვის უფლებას. შესაბამისად, უფლება ე.წ. კარგ მმართველობასა და სამართლიან ადმინისტრაციულ წარმოებაზე ძირითადი უფლების რანგში იქნება განმტკიცებული“<sup>6</sup>. შესაბამისად, კარგი მმართველობა, როგორც ქვეყნის ძირითადი კანონში ძირითადი უფლების კოდიფიცირება, ხელს შეუწყობს პირის უფლებების დაცვას და საჯარო მმართველობის ეფექტურობას.<sup>7</sup> შესაბამისად, ამგვარი ჩანაწერი წარმოადგენს კონსტიტუციური უფლების „ახალ კატეგორიას“, რომლითაც ხდება ადმინისტრაციული წარმოების ძირითადი პრინციპების კონსტიტუციონალიზაცია. აღნიშნული ქართული სამართლებრივი სივრცისათვის დადებით სიახლეს წარმოადგენს და ხელს შეუწყობს კარგი მმართველობის, როგორც ადამიანის ძირითადი უფლების, განვითარებას.

---

## მუხლი 8. ერთგულება

საჯარო მოსამსახურე ვალდებულია თავისი სამსახურებრივი უფლებამოსილება, საჯარო სამსახურის პრინციპებისა და საჯარო ინტერესების დაცვის საფუძველზე ინახორციელოს.

### კომენტარი:

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი ამყარებს საჯარო სამსახურის პრინციპებისა და საჯარო ინტერესებისადმი საჯარო მოსამსახურის ერთგულების პრინციპს.

ისტორიულად, სწორედ, სახელმწიფოსადმი ერთგულება ქმნიდა საჯარო სამსახურის საფუძველს. ჯერ კიდევ გვიან ანტიკური ეპოქიდან იღებს სათავეს სახელმწიფო ადმინისტრაციის გაგება, რომლის საყრდენად და უპირატეს კრიტერიუმად ერთგულება ითვლებოდა. ასეთად კი, სახელმწიფო სამსახურში მყოფი სამხედრო

---

„საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ მეორე მოსმენით მიღებული საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი. იხ. სამეცნიერო ჟურნალის „აკადემიური მაცნე“, 2017 წლის სპეციალური გამოცემა: „საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის სამართლებრივი, პოლიტიკური და ეკონომიკური ასპექტები“. გვ. 279

იხ. ივე, გვ. 279. აგრეთვე, კონსტიტუციური კანონის განმარტებითი ბარათი

ცხადაძე, ქ., გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტის – სამეცნიერო ჟურნალის „აკადემიური მაცნე“ სპეციალურ გამოცემა – „საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის სამართლებრივი, პოლიტიკური და ეკონომიკური ასპექტები“. თბილისი, 2017, გვ. 42

ძალები, სასამართლო და სამართალდამცავი სისტემა მოიაზრებოდა.<sup>26</sup> მოგვიანებით, 806-809 წლებში, დასავლეთ ფრანკთა სახელმწიფოს ბიშოფი ჰინმარ ფონ რაიმის წერდა<sup>27</sup>, რომ მეფის და სახელმწიფოს მსახური უნდა იყოს აუცილებლად ერთგული და გონიერი. პირველი, თანამედროვე გაგებით – საჯარო ადმინისტრაციის – სახელმწიფოებრივი ხედვა ინგლისის მეფის ჰაინრიხ მეორის კარზე 1777-1779 წლებში შექმნილი „*Dialogus de scaccario*“ სისტემაში მოიპოვება<sup>28</sup>. ამ სისტემის ძირითადი საყრდენი კი, მეფისა და ქვეყნის მსახურის უპირობო ერთგულება იყო. ერთგულების პრინციპი თანამედროვე საჯარო მმართველობაში, რა თქმა უნდა, განსხვავდება ისტორიული გაგებისაგან. დამოუკიდებელი საქართველოს ისტორიაში „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს 1997 წლის 31 ოქტომბრის კანონის მე-13 მუხლის პირველივე ძირითად პრინციპს „საქართველოს სახელმწიფოსა და ხალხის ერთგულება“ წარმოადგენდა<sup>29</sup>. თუმცა აღნიშნული კანონი არ ამუსტებდა ამ პრინციპის შინაარსს.

საჯარო მოსამსახურის ერთგულების პრინციპი სისტემურად უნდა იქნეს განმარტებული. იგი ავსებს კანონის სხვა ძირითად პრინციპებს და ამყარებს კანონის ერთიან სულისკვეთებას. საჯარო ინტერესებისადმი ერთგულების პრინციპი მჭიდრო კავშირშია ამავე კანონის მე-15 მუხლით გარანტირებულ პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპთან, რადგან პოლიტიკური მიუკერძოებლობა საჯარო მოხელეთა მხრიდან ნიშნავს სახელმწიფოსადმი და არა რომელიმე კონკრეტული პარტიისადმი ერთგულებას. აღსანიშნავია, რომ საჯარო ინტერესებისადმი ერთგულების პრინციპი საჯარო სამსახურში დასაქმებულ პირებს განსაკუთრებულ სტატუსს სძენს. იგი გამოიხატება სახელმწიფოსადმი განსაკუთრებული, გაძლიერებული ერთგულების ვალდებულებით<sup>30</sup>, ვიდრე ეს კერძო სექტორში<sup>31</sup> დასაქმებულ პირებს, საჯარო სამსახურში არსებული ეს განსაკუთრებული დამოკიდებულება. იურიდიულ ლიტერატურაში გაბატონებული აზრით<sup>32</sup>, შესაძლოა საჯარო მოხელის განსაზღვრული უფლების შემზღვევლიც კი გახდეს. თუმცა უფლებების ამგვარი შეზღუდვა მხოლოდ მაშინ არის დასაშვები, როცა იგი სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობების მიზნიდან და არსიდან გამომდინარეობს<sup>33</sup>. მაგალითისათვის, უფლების ასეთი შეზღუდვა

<sup>26</sup> *Hattenhauer*, *Geschichte des deutschen Beamtentums*, Heymann, 1993, S.3, 4

<sup>27</sup> იქვე, S.6

<sup>28</sup> იქვე, S.42

<sup>29</sup> იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს 1997 წლის 31 ოქტომბრის კანონის მე-13 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი

<sup>30</sup> *Wolke*, *Beamtenrecht*, 2. Auflage. edition (Dec 1 2010), S.26 Rn.33

<sup>31</sup> *Taubner*, / *Hirsch*, *Der öffentliche Dienst*, Herausgegeben vom Bundeskanzleramt III/6, Wien 2014 S. 10; *Traubrod*, *Beamtenrecht*, Verwaltungsakademie Berlin, 2014. S. 83

<sup>32</sup> *Jachmann*, in: Mangoldt, Klein, *Kommentar zum Grundgesetz*, 6., vollständig neubearbeitete Auflage 2010. Art.33 Abs.5 GG, S.848 Rn.40

<sup>33</sup> BVerfGE 19, 303, 322

ვლინდება საჯარო მოსამსახურეთა გაფიცვის ძირითადი უფლების შეზღუდვისას<sup>56</sup>, რადგან საჯარო სამსახური ხშირ შემთხვევაში მოქალაქეებს ისეთ სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვან სერვისებს სთავაზობს, როგორცაა: სახანძრო, საპოლიციო ან ჯანმრთელობის დაცვის მომსახურებები. საჯარო მოსამსახურეს, სწორედ, ამ საჯარო ინტერესებიდან გამომდინარე და დასახელებულ ლეგიტიმურ მიზანზე დაყრდნობით, ეზღუდება გაფიცვის ძირითადი უფლება. შესაბამისად, მსგავსი შეზღუდვებისას, თუ კანონმდებელი სფეროს სპეციფიკას ითვალისწინებს, გაფიცვის უფლების შეზღუდვა ლეგიტიმურია.<sup>57</sup> ამ მხრივ საინტერესოა ხორვატიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება<sup>58</sup>, რომლის თანახმადაც გაფიცვის თავისუფლება შეიძლება შეიზღუდოს შეიარაღებულ ძალებში, პოლიციაში, სამთავრობო ადმინისტრაციისა და სახელმწიფო მოხელეებთან მიმართებით, კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევაში (ხორვატიის კონსტიტუციის მე-60 მუხლი), სადაც კანონი კონსტიტუციური უფლების შეზღუდვის საშუალებას წარმოადგენს. ამრიგად, კანონის (და არა მინისტრის ბრძანების) საფუძველზე უნდა გადაწყდეს, რა წარმოადგენს სახელმწიფოსა და ამ ტერიტორიაზე მყოფი იურიდიული პირებისა და მოქალაქეების უმთავრეს ინტერესს.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლი პირდაპირ კავშირშია საჯარო მოხელის ფიცის დადებასთან. ამავე კანონის 44-ე მუხლის მესამე პუნქტის თანახმად, მოხელის ვაკანტურ თანამდებობაზე დანიშნული პირი უფლებამოსილ თანამდებობის პირს წარუდგენს ფიცს, რომლის მიხედვითაც, იგი აღიარებს საჯარო სამსახურში მისთვის დაკისრებულ პასუხისმგებლობას და აცხადებს, რომ ერთგულად ემსახურება ხალხსა და სახელმწიფოს, დაიცავს საქართველოს კონსტიტუციას, კანონებსა და სხვა სამართლებრივ აქტებს, პატივს სცემს საჯარო ინტერესებს, ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს, კეთილსინდისიერად აღასრულებს მის მოვალეობებს.

საჯარო მოსამსახურის ერთგულების ვალდებულება დიდ მნიშვნელობას იძენს თელეოლოგიური განმარტებით. კანონის მე-8 მუხლის მიხედვით, საჯარო მოხელე ვალდებულია ერთგული იყოს საჯარო სამსახურის პრინციპებისა და საჯარო ინტერესებისადმი პროფესიული საქმიანობის განხორციელებისას. აღსანიშნავია, რომ ეს ვალდებულება ზემდგომი პირის მიმართ ერთგულებაში კი არ უნდა გამოიხატებოდეს,

<sup>56</sup> იხ. აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით ევროპის ადამიანის უფლებათა სასამართლოს პრეცედენტული გადაწყვეტილებები: ECHR, Nr. 34503/97, *Demir and Baykara, vs Turkey* და ECHR Nr. 68959/01, *Enerji Yapi-Yol Sen vs Turkey*

<sup>57</sup> მაგალითად, „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 31-ე მუხლის მე-11 პუნქტით პროკურატურის მუშაკს ეკრძალება გაფიცვის მოწყობა ან გაფიცვაში მონაწილეობა, ასევე საგულისხმოა, რომ „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 36-ე მუხლის მე-3 პუნქტით პოლიციელს ეკრძალება გაფიცვა, აგრეთვე შეკრებასა და მანიფესტაციაში მონაწილეობა

<sup>58</sup> მიღებულ იქნა 1998 წლის 15 ივლისს და გამოქვეყნდა *Nadorne novine*-ში, 98/1998,2434-2437

არამედ ინსტიტუტისა და საჯარო ინტერესების მიმართ დამოკიდებულებაში, რამაც, საბოლოოდ, პოლიტიკისაგან ბიუროკრატიული ორგანიზაციის დამოუკიდებლობა უნდა უზრუნველყოს. საჯარო ადმინისტრაცია საზოგადოების ნდობას მხოლოდ მაშინ იმსახურებს, როდესაც საჯარო მოსამსახურე თითოეული იმ პრინციპის ერთგულია, რომელიც საკუთარი ფუნქციური დანიშნულების – საჯარო ინტერესის სასარგებლოდ – განხორციელებას განაპირობებს<sup>39</sup>.

უცხო ქვეყნების პრაქტიკაში საკმაოდ დამკვიდრებულია საჯარო მოსამსახურის ერთგულების პრინციპი<sup>40</sup>.

ამდენად, უნდა აღინიშნოს, რომ ერთგულების პრინციპი საჯარო მოსამსახურეში ტრადიციულად ქმნის საჯარო სამსახურის აღქმის საფუძველს და ამყარებს საჯარო სამსახურის სხვა პრინციპებისადმი საჯარო მოსამსახურის ერთგულებას. იგი არის საჯარო ადმინისტრაციის სიძლიერის და ურყეობის გარანტი, რაც, თავის მხრივ, ზრდის საზოგადოების ნდობასა და კეთილგანწყობას საჯარო ადმინისტრაციისადმი.

შესაბამისად, საჯარო ინტერესისადმი ერთგულება, არის თანამედროვე საჯარო ადმინისტრაციის ინსტიტუტის სიცოცხლისუნარიანობის მყარი საფუძველი, რომელიც საზოგადოების მხრიდან მისდამი ნდობასა და აღიარებაში ვლინდება.

### მუხლი 9. კანონის წინაშე თანასწორობა

ყველა საჯარო მოსამსახურე თანასწორია კანონის წინაშე. დაუშვებელია სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობების მონაწილე საქართველოს ნებისმიერი მოქალაქის კანონიერი უფლებების, თავისუფლებებისა და კანონიერი ინტერესების შეზღუდვა, ან მათი განხორციელებისათვის ხელის შეშლა, რასის, კანის ფერის, ენის, სქესის, ასაკის, მოქალაქეობის, წარმოშობის, დაბადების ან საცხოვრებელი ადგილის, ქონებრივი ან წოდებრივი მდგომარეობის, რელიგიის ან რწმენის, ეროვნული, ეთნიკური, ან სოციალური კუთვნილების, პროფესიის, ოჯახური მდგომარეობის, ჯანმრთელობის მდგომარეობის, შეზღუდული შესაძლებლობის, სექსუალური ორიენტაციის, გენდერული იდენტობისა და გამოხატვის, პოლიტიკური ან სხვა გაერთიანებისადმი, მათ შორის, პროფესიული კავშირისადმი, კუთვნილების, პოლიტიკური ან სხვა შეხედულების, ან სხვა ნიშნის მიუხედავად.

<sup>39</sup> იმორია, თანამედროვე სახელმწიფო; თანამედროვე ადმინისტრაცია. თბილისი. 2009, გვ. 70

<sup>40</sup> ამ პრინციპს ამყარებს მაგალითად, გერმანიის ძირითადი კანონის 33-ე მუხლის მე-5 პუნქტი და საჯარო მოსამსახურეთა შესახებ გერმანიის ფედერალური კანონის (Bundesbeamtengesetz) მე-4 მუხლი, ავსტრიის საჯარო მოსამსახურეთა სამოხელეო სამართლის კანონის (Beamten-Dienstrechtsgesetz) 43-ე მუხლის პირველი პუნქტი, შვეიცარიის კანონი, კანტონალური კანონი სახელმწიფო პერსონალის შრომითი ურთიერთობების შესახებ (Kantonales Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals) 49-ე მუხლი

## კომენტარი:

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურში კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპს ამყარებს. იგი გრამატიკული განმარტების მიხედვით, ორი ასპექტით არის საინტერესო. აღნიშნული მუხლის პირველი წინადადება ყველა საჯარო მოსამსახურეს კანონის წინაშე ერთმანეთთან ათანაბრებს. აღნიშნული მუხლის მეორე წინადადების სუბიექტები კი, სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობების მონაწილე საქართველოს მოქალაქეები არიან. კანონის მე-9 მუხლი უზრუნველყოფს მათდამი თანასწორ მოპყრობას საჯარო ადმინისტრაციის მიერ.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლი საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მე-11 და 25-ე მუხლებით გარანტირებულ ძირითად უფლებებს ეყრდნობა. საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მე-11 მუხლი აღიარებს თანასწორობის ზოგად უფლებას, ხოლო კონსტიტუციის 25-ე მუხლით – „საქართველოს ყოველ მოქალაქეს აქვს უფლება დაიკავოს ნებისმიერი საჯარო თანამდებობა, თუ იგი აკმაყოფილებს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს.“

უფლების სუბიექტის თვალსაზრისით, კანონის მე-9 მუხლით, ისე როგორც საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლით დაცული უფლება, არ ეკუთვნის ყველა ადამიანს. ამ უფლების სუბიექტი მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეა. აღნიშნული ნათლად გამომდინარეობს თავად კონსტიტუციის დასახელებული მუხლის ტექსტიდან. საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლი იცავს მოქალაქის უფლებას, დაიკავოს ნებისმიერი სახელმწიფო თანამდებობა, თუ იგი აკმაყოფილებს კანონის მოთხოვნებს. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა აღნიშნული ნორმა. სასამართლომ 1997 წლის 4 ნოემბრის განჩინებაში<sup>1</sup> მიუთითა, რომ საქართველოს ყოველ მოქალაქეს თანაბარი საწყისი უფლება აქვს სახელმწიფო სამსახურში დაიკავოს ნებისმიერი თანამდებობა და რაიმე ნიშნის მიხედვით – რასის, კანის ფერის, ენის, სქესის, რელიგიის, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებების, ეროვნული, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილების, წარმოშობის, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობის – დისკრიმინაცია დაუშვებელია. მოგვიანებით, სასამართლოს პრაქტიკით, კიდევ უფრო გაფართოვდა საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციით 25-ე (ყოფილი 29-ე) მუხლის შინაარსი და მის დაცულ სფეროში მოაზრებული იქნა არა მხოლოდ სახელმწიფოს მხრიდან პირის საჯარო სამსახურში თანამდებობაზე დანიშვნისათვის გონივრული, არა დისკრიმინაციული რეგულაციების დადგენის ვალ-

<sup>1</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 1997 წლის 4 ნოემბრის №2/33/1 განჩინება საქმეზე ნინო იოსელიანი სამცხე-ჯავახეთის მხარეში საქართველოს პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებულის და საქართველოს განათლების სამინისტროს წინააღმდეგ

დებულება, არამედ საჯარო მოსამსახურეების უფლება, დაცული იყვნენ სამსახურიდან დაუსაბუთებელი გათავისუფლებისაგან.<sup>42</sup>

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის მიზანი თანამედროვე, დემოკრატიული ტიპის სახელმწიფოს ინსტიტუციონალური თავისებურების – თანასწორობის წინაპირობების, შანსებისა და შესაძლებლობების – უზრუნველყოფაში ვლინდება, რომლის ფარგლებშიც მოქალაქეებს საჯარო პროცესებში თავისუფალი და თანასწორი მონაწილეობის შესაძლებლობა აქვთ. ეს დინამიკა საზოგადოებაში ქმნის საერთო ღირებულებებისა და შეხედულებების გამომუშავების შესაძლებლობას,<sup>43</sup> სადაც თითოეული მოქალაქის უსაფრთხოება, თავისუფლება და თანასწორობა მაქსიმალურად იქნება უზრუნველყოფილი.

თანასწორობის გარანტია კანონის უზენაესობის ერთ-ერთი ძირითადი პრინციპია. იგი ადგენს კანონის წინაშე თანასწორობის ფუნდამენტურ კონსტიტუციურ პრინციპს. მისი მიზანია, არ დაუშვას არსებითად თანასწორობის უთანასწოროდ მოპყრობა ან პირიქით.<sup>44</sup> იგი, რა თქმა უნდა, არ გულისხმობს ტოტალურ თანასწორობას. „ზოგადი თანასწორობის პრინციპი ითხოვს კანონმდებლისაგან, რომ არსებითად თანასწორებს თანასწორად, არსებითად უთანასწოროებს კი უთანასწოროდ მოეპყროს“<sup>45</sup>. შესაბამისად, თანასწორობის უფლება ირღვევა მაშინ, როცა საჯარო ხელისუფლება არსებითად თანასწორს უთანასწოროდ, ხოლო არსებითად უთანასწოროს თანასწორად ეპყრობა<sup>46</sup>. აქედან გამომდინარე, კანონის მე-9 მუხლი უზრუნველყოფს თანაბარ შანსებს, საკუთარი უნარის, შესაძლებლობების და პროფესიული კვალიფიკაციის შესაბამისად დაიკავოს ნებისმიერი საჯარო თანამდებობა.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის და საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის შედარებით სამართლებრივი განმარტებისათვის საინტერესოა გერმანიის ძირითადი კანონის 33-ე მუხლი. საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის მსგავსად, გერმანიის ძირითადი კანონი ადგენს გარანტიებს მოქალაქის საჯარო სამსახურში თანასწორ მოპყრობასთან დაკავშირებით.

„1) ყოველ გერმანელს, ყველა მიწაზე, გააჩნია თანაბარი სამოქალაქო უფლებები და მოვალეობები. (2) ყოველ გერმანელს გააჩნია თანაბარი შესაძლებლობა, საკუთარი უნარების, შესაძლებლობების და პროფესიული კვალიფიკაციის შესაბამისად

<sup>42</sup> იხ. ტულუში/მენაბდე/სურჯანაძე/გოციროძე/მშვენიერაძე, (რედ. კოპალეიშვილი) ადამიანის უფლებების და საკონსტიტუციო სამართალწარმოების პრაქტიკა, თბილისი, 2013; გვ. 396

<sup>43</sup> იხ. იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბილისი, 2009, გვ. 58

<sup>44</sup> იხ. ფირცხალაშვილი, კაზუსის ამოხსნის ოთხი მეთოდი ძირითად უფლებებში. მე-2 გამოცემა, თბილისი 2017 გვ. 30

<sup>45</sup> BVerfGE 98, 365 (385)

<sup>46</sup> იხ. ფირცხალაშვილი, კაზუსის ამოხსნის ოთხი მეთოდი ძირითად უფლებებში. მე-2 გამოცემა, თბილისი 2017 გვ. 31



დაიკავოს ნებისმიერი საჯარო თანამდებობა. (3) სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებებით სარგებლობა, საჯარო თანამდებობის დაკავების შესაძლებლობა, ასევე, საჯარო სამსახურში შექმნილი უფლებები, დამოუკიდებელია რელიგიური მრწამსისაგან. არავის შეიძლება მიაღვეს ზიანი მისი რომელიმე მრწამსის ან მსოფლმხედველობისადმი კუთვნილების გამო.“

საგულისხმოა, რომ საქართველოს საჯარო სამსახურის კანონის მე-9 მუხლში ჩამოთვლილი კრიტერიუმები, რომელთა საფუძველზეც დაუშვებელია პირის დისკრიმინაცია, საკმაოდ ამომწურავია. მიუხედავად ამისა, ნორმის ჩამონათვალი გახსნილია სიტყვებით „და სხვა“, რაც ასევე კრძალავს სხვა, იმ კრიტერიუმით პირის დისკრიმინაციას, რომელიც არ არის კანონში პირდაპირ დასახელებული. შესაბამისად, კანონის მიხედვით აკრძალულია დისკრიმინაციის ყველა შესაძლო ნიშანი და ფორმა.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში შეიცვალა ყოფილი 29-ე მუხლის ფორმულირება. ცვლილების თანახმად, კონსტიტუციის ახალი რედაქციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტით, „საქართველოს ყოველ მოქალაქეს აქვს უფლება დაიკავოს ნებისმიერი საჯარო თანამდებობა, თუ იგი აკმაყოფილებს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს. საჯარო სამსახურის პირობები განისაზღვრება კანონით.“ საქართველოს კონსტიტუციის განმარტებითი ბარათის თანახმად კი, „მუხლში შეტანილია მხოლოდ ტერმინოლოგიური ცვლილება. „სახელმწიფო თანამდებობა“ და „სახელმწიფო სამსახური“ იცვლება სიტყვებით „საჯარო თანამდებობა“ და „საჯარო სამსახური“. შესაბამისად, ნორმის რეგულირების სფეროში სრულად მოექცევა როგორც სახელმწიფო, ისე ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალური ხელისუფლების ორგანოები“<sup>47</sup>.

დასკვნის სახით უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო სამსახურის მიერ ადამიანების მიმართ თანასწორი მოპყრობა ამყარებს კანონის უზენაესობის პრინციპს და ქმნის ძლიერ საფუძველს კარგი მმართველობისათვის. იგი მოქალაქეებში წარმოშობს სამართლიანობის ფუნდამენტურ განცდას<sup>48</sup> და ზრდის მათში ნდობას სახელმწიფოსადმი.

<sup>47</sup> განმარტებისათვის იხ. საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ და განმარტებითი ბარათი საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ იხ. სამეცნიერო ურუნალის, „აკადემიური მაცნე“, 2017 წლის საპეციალური გამოცემა: „საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის სამართლებრივი, პოლიტიკური და ეკონომიკური ასპექტები“. გვ. 2/3

<sup>48</sup> ადამიანის უფლებებისა და ჰუმანიტარული სამართლის, რაულ ვალენბერგის ინსტიტუტი და სამართლის ინტერნაციონალიზაციის ჰაავის ინსტიტუტი, კანონის უზენაესობა, სახელმძღვანელო პოლიტიკოსებისათვის, 2012 ჰაავა, გვ. 30

## მუხლი 10. ეკონომიურობა და ეფექტიანობა

საჯარო მოსამსახურე ვალდებულია რესურსების ეკონომიურად გამოყენებითა და ხარჯვით ეფექტიანად, სწორად და კოორდინირებულად წარმართოს საჯარო სამსახურში ორგანიზაციული პროცესი ხალხისა და სახელმწიფოს ინტერესების დასაცავად და ქვეყნის წინაშე მდგარი ამოცანების წარმატებით შესასრულებლად.

### კომენტარი:

ევროკავშირმა 2001 წელს ევროპული მმართველობის ე.წ. „თეთრი წიგნი“<sup>49</sup> შექმნა, რომელშიც „კარგი მმართველობის“ ძირითადი პრინციპებია ჩამოყალიბებული. მოცემულ დოკუმენტში საზგასმით არის აღნიშნული საჯაროობის, ეფექტიანობისა და ეკონომიურობის პრინციპების მნიშვნელობა. ევროკავშირის ადამიანის ძირითად უფლებათა ქარტიის 41-ე მუხლის მიხედვით<sup>50</sup> კი, ყველას აქვს „კარგი მმართველობის უფლება“, რომელიც ზემოთ აღნიშნული პრინციპების რეალურ განხორციელებას უზრუნველყოფს.

ეკონომიურობისა და ეფექტიანობის პრინციპის ისტორიული განმარტების მიხედვით, აღნიშნული ჩანაწერი საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციაში<sup>51</sup> არის ასახული. აღნიშნული კონცეფცია მიუთითებს განვითარებული, დასავლური ქვეყნების საჯარო მმართველობის სისტემაში დამკვიდრებულ ღირებულებებზე, რომ საქართველოში ხელისუფლების ყველა შტოს წარმომადგენელი და პოლიტიკური ძალა ვალდებულია დაიცვას ის ფასეულობები, რომლებიც საფუძვლად უდევს ადმინისტრაციულ მმართველობას ევროპისა და ტრანსატლანტიკური თანამეგობრობის ქვეყნებში. აღნიშნული ზოგადი პრინციპიდან „საჯარო სამსახურის კონცეფციაში“

<sup>49</sup> Bericht der Kommission, Bericht der Kommission über Europäisches Regieren, Europäische Kommission Europäische Gemeinschaften, 2003, Belgium

<sup>50</sup> Article 41. Right to good administration;

1. Every person has the right to have his or her affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time by the institutions and bodies of the Union.
2. This right includes: the right of every person to be heard, before any individual measure which would affect him or her adversely is taken; the right of every person to have access to his or her file, while respecting the legitimate interests of confidentiality and of professional and business secrecy; the obligation of the administration to give reasons for its decisions.
3. Every person has the right to have the Community make good any damage caused by its institutions or by its servants in the performance of their duties, in accordance with the general principles common to the laws of the Member States.
4. Every person may write to the institutions of the Union in one of the languages of the Treaties and must have an answer in the same language

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

ერთ-ერთ პრინციპად ასახულია სწორედ ეფექტიანობა. 199/ წლის 31 ოქტომბრის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლით დასახელებულ ძირითადი პრინციპის ჩამონათვალში არ მოიპოვება მოქმედი კანონის მე-10 მუხლით გარანტირებული ეკონომიურობისა და ეფექტიანობის პრინციპი. ეს კი იმაზე მიანიშნებს, რომ აღნიშნული პრინციპი სწორედ ევროპული საჯარო სამსახურის რეგულაციების ზეგავლენით აისახა საქართველოს საჯარო სამსახურის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლით გამყარებული ეკონომიურობისა და ეფექტიანობის პრინციპის მიზანია სახელმწიფო რესურსის, სახელმწიფო ბიუჯეტის სწორი და კოორდინირებული, ეკონომიური ხარჯვით, მაღალი ეფექტიანობის მოტანა. საჯარო მოსამსახურის მიერ თავის უფლებამოსილებათა იმგვარი შესრულება, რომ საჯარო სამსახურში ორგანიზაციული პროცესი ხალხისა და სახელმწიფოს ინტერესების დასაცავად და ქვეყნის წინაშე მდგარი ამოცანების წარმატებით შესრულებაზე იყოს ორიენტირებული.

საჯარო მოსამსახურეს, მისი შესაბამისი იერარქიული ადგილისა და როლის შესაბამისად, აკისრია ვალდებულება, გაუფრთხილდეს სახელმწიფო ბიუჯეტს და რესურსების ეკონომიურად გამოყენებითა და ხარჯვით, ეფექტიანად, სწორად და კოორდინირებულად წარმართოს საჯარო სამსახურში შესასრულებელი ამოცანები.

სისტემური განმარტების მიხედვით, ამავე კანონის 76-ე მუხლი უშუალოდ მოხელეს ავალდებულებს მის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების ეკონომიურად და ეფექტიანად განხორციელებას. აღნიშნული მუხლი ადგენს, რომ მოხელემ რესურსების ეკონომიურად გამოყენებითა და ხარჯვით განახორციელოს თავისი საქმიანობა და რაციონალურად გამოიყენოს საჯარო დაწესებულების ქონება. ეს კი თავის მხრივ, საჯარო დაწესებულების გამართულ საქმიანობას ემსახურება. აქვე არის განსაზღვრული, რომ მოხელე ვალდებულია გამოიყენოს სამუშაო დრო ეფექტიანად და მხოლოდ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად. კანონი კრძალავს მოხელის მიერ საჯარო დაწესებულების ქონებისა და სხვა რესურსების პირადი მიზნით გამოყენებას.

ახალი საჯარო მენეჯმენტისა და სამოქალაქო საზოგადოების კონცეფციების თანხვედრა დღეს საქართველოში დანერგილი, საჯარო სერვისის თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენების მნიშვნელობაშიც ვლინდება.<sup>52</sup> სამოქალაქო საზოგადოებისთვის თანამედროვე მიღწევები, განსაკუთრებით კი ინტერნეტ/ელექტრონული სერვისები, შედეგად იძლევა, პირველი – თითოეული მოქალაქის აზრის გამოხატვის საშუალებას (ე.წ. ელექტრონული დემოკრატია) და მეორე – თანამედ-

<sup>52</sup> იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბილისი. 2009. გვ. 132

როვე საჯარო მენეჯმენტის უახლესი ტექნოლოგიების გამოყენება, ეკონომიური და ეფექტიანი მუშაობის მნიშვნელოვან საშუალებას წარმოადგენს. დასავლეთში ბოლო წლებში განსაკუთრებით პოპულარული გახდა „ელექტრონული მმართველობა“ (ტერმინი E-Governance), ანუ ქვეყნის მართვის პროცესში ინფორმაციისა და კომუნიკაციათა ტექნოლოგიების გამოყენება. ქვეყნებმა ელექტრონულ მმართველობაზე მას შემდეგ დაიწყეს ფიქრი, რაც დაინახეს, რომ ამას დიდი ეკონომიკური სარგებელი მოაქვს. „ელექტრონულ დემოკრატიას“ ორი მნიშვნელოვანი წინაპირობა აქვს. ერთი მხრივ, მოსახლეობის მასშტაბური ინტერნეტიზაცია და კომპიუტერების ხელმისაწვდომობა, და, მეორე მხრივ, საქართველოს საჯარო სამსახურში ელექტრონული მმართველობის დანერგვა-განვითარება. საქართველოში ორივე ჩამოთვლილი მიმართულებით მიმდინარეობს მუშაობა. საქართველოს საჯარო სამსახურში ელექტრონული მმართველობის დანერგვა-განვითარება ქვეყნისათვის მნიშვნელოვანი პრიორიტეტია. საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია და საჯარო სამსახურის ბიურო აქტიურად მუშაობს ამ კუთხით და საჯარო სამსახურის სფეროში ელექტრონული მმართველობის მრავალ წარმატებულ პროექტს ახორციელებს,<sup>51</sup> რაც ხელ უწყობს სახელმწიფოს რესურსების ეკონომიურად და ეფექტიანად გამოყენებას.

ბიუროკრატის მოდერნიზაციის ფარგლებში დღითიდღე მნიშვნელოვანი ხდება საჯარო ადმინისტრაციასა და კერძო სექტორს შორის თანამშრომლობის საკითხი. ამ კუთხით საინტერესოა ელექტრონული საქართველოს სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის ხედვა 2014-2018, რომელიც საქართველოში საერთაშორისო პარტნიორობთან თანამშრომლობით მიმდინარეობს. აღნიშნული სტრატეგიის თანახმად, „ინფორმაციულ-საკომუნიკაციო ტექნოლოგიის გამოყენება წარმოადგენს მთავარ საშუალებას მთავრობის, ეკონომიკისა და საზოგადოების ფუნდამენტური მოდერნიზაციისთვის. ინფორმაციულ-საკომუნიკაციო ტექნოლოგიები გავლენას ახდენს ეკონომიკის ყველა ასპექტზე და არ შემოიფარგლება მხოლოდ რამდენიმე სექტორით. ინფორმაციულ-საკომუნიკაციო ტექნოლოგიები წინსვლის საშუალებას აძლევს სოფლის მეურნეობის, ტურიზმის, ტრანსპორტის, ლოჯისტიკის, საერთაშორისო ვაჭრობის, საბანკო, წარმოებისა და სხვა სფეროებში მომუშავე ადამიანებს“.<sup>54</sup>

თანამედროვე ადმინისტრაციის პირობებში, ეფექტიანობის მიღწევაში, მნიშვნელოვან როლს თამაშობს დროის რაციონალური განაწილება და მისი სწორი მენეჯმენტი. საჯარო მოსამსახურისათვის ძალიან მნიშვნელოვანია ეს უნარი. საჯარო

<sup>51</sup> პროექტები იხ. საჯარო სამსახურის ბიუროსა და საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის ოფიციალურ ვებგვერდებზე

<sup>54</sup> კრაბინა, ლიუ, *მეიერპოფ-ნილსენი, მილარდი, რეიხსტედტერი, ვიმერი*, „ციფრული საქართველო“, ელექტრონული საქართველოს სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა 2014-2018

სამსახურის ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის შიდა ადმინისტრაციული საკითხებიდან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი ფაქტორებია დროის მენეჯმენტი, კომპეტენციებისა და ფუნქციების გამიჯვნა, პრიორიტეტების განსაზღვრა და სტრატეგიის დაგეგმვა. საჯარო სამსახურის რეფორმამდე ჩატარებული კვლევა ცხადყოფს, რომ საჯარო სამსახურში ყველა ჩამოთვლილი პრობლემა არსებობდა.<sup>54</sup> აღნიშნული შიდა მენეჯმენტი მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ კერძო, არამედ საჯარო სექტორში არსებული ორგანიზაციული ქცევისა და შიდა მართვის კუთხით. შესაბამისად, კანონი ამ მიმართულებით ადგენს საჯარო სამსახურში იმგვარი წესების და ქცევის სავალდებულობას, რომელიც საბოლოოდ ეფექტიან და ეფექტურ მმართველობის სისტემას ქმნის.

ეფექტიანობასთან ერთად „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის განხილული მუხლი ხაზგასმით აღნიშნავს რესურსების ეკონომიურად გამოყენებასა და ხარჯვას. სამსახურებრივი მდგომარეობის არამიზნობრივად გამოყენების შემთხვევების გამოვლენა არც ისე მარტივია. კონტროლის განხორციელება ცენტრალურ და ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე საჯარო მოხელეების მიერ ადმინისტრაციული რესურსების არაჯეროვანი ხარჯვის შესახებ, დიდ ძალისხმევას და ადამიანურ და ფინანსურ რესურსს მოითხოვს. ამგვარი დარღვევის ძირითადი ნიშნები შესაძლოა შეიცავდეს იმ ოფიციალური ფინანსების, აღჭურვილობის, საშუალებების, მომსახურების ან მიმწოდებლების გამოყენებას, რომლის შესახებ ინფორმაცია შესაძლოა, ხელმისაწვდომი არ არის ყველასათვის. ამდენად, საჯარო მოსამსახურის ეფექტიანობა და ეკონომიურობა, დიდწილად, მისი უფლებამოსილებების კეთილსინდისიერად შესრულებაზე არის დამოკიდებული. მოხელე, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 44-ე მუხლით გათვალისწინებული ფიცით იღებს უფლებამოსილებათა კეთილსინდისიერად შესრულების ვალდებულებას. მოხელის სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობები სწორედ ფიცის დადების მომენტიდან იწყება<sup>55</sup>.

დასკვნის სახით უნდა აღინიშნოს, რომ „კარგი მმართველობის“ ცნების არსებით კომპონენტს შეადგენს განვითარებაზე ორიენტირებული მმართველობის პოლიტიკა<sup>56</sup>. იგი სხვა ელემენტებთან ერთად მოიცავს საჯარო ადმინისტრაციის ეფექტიანობასა და ეკონომიურობას. ეკონომიურობისა და ეფექტიანობის პრინციპი საქართველოს კანონმდებლობაში ნოვაციასა და ეროვნული კანონმდებლობის ევროპული ფასეულობების ორიენტაციაზე მიუთითებს.

<sup>54</sup> ლონლაძე, დოლიძე. კვლევითი პროექტის ანგარიში. საქართველოს საჯარო სამსახური – პრობლემები და გამოწვევები, საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი, თბილისი, 2014. გვ. 21, 22

<sup>55</sup> იხ. 44-ე მუხლის კომენტარი

<sup>56</sup> იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბილისი, 2009. გვ. 210

## მუხლი 11. დამსახურებაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახური

მოხელის სამსახურში მიღების შესახებ გადაწყვეტილება და მის კარიერულ განვითარებასთან დაკავშირებული სხვა გადაწყვეტილება მიუკერძოებლად უნდა იქნეს მიღებული და უნდა ეფუძნებოდეს მოხელის კომპეტენციისა და სამუშაოს შესრულების უნარის სამართლიან და გამჭვირვალე შეფასებას, რომლის მიზანია საუკეთესო კანდიდატის შერჩევა.

### კომენტარი:

დამსახურებაზე დაფუძნებული საჯარო პოლიტიკის რეგულირების მიმართულებით „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონმა საჯარო სამსახურის სისტემაში ნოვაცია დაამკვიდრა. საქართველოს კანონმდებლობით მოხელის ყოველწლიური შეფასების და სერტიფიცირების სისტემების დანერგვა, ცალსახად, დადებით შეფასებას იმსახურებს. კანონის მოცემული პრინციპი სისტემურად უნდა განიმარტოს, რადგან აღნიშნული პრინციპიდან გამომდინარე, საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ამკვიდრებს მოხელის მიერ თანამდებობის დაკავების ახლებურ, გამართულ სისტემას. 1997 წლის კანონისაგან განსხვავებით, მან უარყო ატესტაციის სისტემა და შემოიღო ახალი, შეფასების სისტემა. შესაბამისად, დამსახურებაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახური, ბუნებრივია, მჭიდრო კავშირშია ამავე კანონის მე-16 მუხლით<sup>56</sup> გარანტირებულ მოხელის კარიერული განვითარების სისტემასთან.

კანონით დანერგილი საჯარო სამსახურის სისტემა მოხელეობის მსურველთათვის აწესებს სერტიფიცირებას. ეს თავის მხრივ ადგენს მოქალაქის საჯარო სამსახურში შესვლის ცენტრალიზებულ წესებს. მისი დადებითი მხარე ისაა, რომ კონკურსში მონაწილეობა მხოლოდ შესაბამისი სერტიფიკატის მქონე პირებს აქვთ. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 29-ე მუხლის მეორე პუნქტით ვალისწინებს პირთა წრეს, რომელსაც მოხელის სერტიფიკატი არ მოეთხოვებათ აღნიშნული ჩანაწერი მოხელეობის მსურველთათვის ნაწილობრივ მოქნილს ხდის საჯარო სამსახურში შესვლას. აღნიშნული დებულება ითვალისწინებს რომ, მოხელის ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად გამოცხადებულ კონკურსში მონაწილეობისას მოხელის სერტიფიკატი არ მოეთხოვება: ა) მოქმედ მოხელეს; ბ) ყოფილ მოხელეს; გ) უმაღლესი განათლების მქონე პირს; დ) პირს, რომელმაც წარმატებით ჩააბარა ერთიანი ეროვნული გამოცდები.

ზოგადად, მსოფლიოში დამკვიდრებული, დამსახურებაზე დაფუძნებული სისტემის პრივილეგირებულ მდგომარეობაში აყენებს მოქმედ საჯარო მოხელეებს, ვიდრე აწ

<sup>56</sup> იხ. აქვე, მე-16 მუხლის კომენტარი

სისტემის გარეთ მყოფ, საჯარო სამსახურში დასაქმების მსურველებს. ამიტომაც, 79-ე მუხლის მეორე პუნქტი ქმნის შესაძლებლობას, რომ საჯარო სამსახურში მოხდეს კვალიფიციური და გამოცდილი კადრების მიღება, ან მათი შენარჩუნება.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მე-11 მუხლის მიხედვით, მოხელის კარიერულ განვითარებასთან, მის დაწინაურებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილება მიუკერძოებლად უნდა იქნეს მიღებული და უნდა ეფუძნებოდეს მოხელის კომპეტენციისა და სამუშაოს შესრულების უნარს, სამართლიან და გამჭვირვალე შეფასებას. ასეთი შეფასების აუცილებლობას კი ადგენს ამავე კანონის 41-ე მუხლი<sup>53</sup>.

საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ საქართველოს მთავრობის დადგენილებით<sup>54</sup> საჯარო მოხელის შერჩევის სისტემის ძირითადი მიზანია, თანამდებობის დასაკავებლად განსაზღვრულ საკვალიფიკაციო მოთხოვნებთან მაქსიმალურად შესაბამისი და, ამავე დროს, მოტივირებული პირის მოძიება; საჯარო სამსახურში შერჩევის ისეთი წესის დანერგვა, რომელიც უზრუნველყოფს ამ ამოცანის გადაწყვეტას.

საჯარო ადმინისტრაციის, როგორც დამოუკიდებელი ინსტიტუტის, არსებითი ელემენტების განსაზღვრებისთვის, მნიშვნელოვანია მასში დასაქმებულ პირთა დამოუკიდებელი სტატუსის წარმოჩენა. კანონის მე-11 მუხლით გარანტირებული პრინციპის მიხედვით, საჯარო ადმინისტრაციაში დასაქმება პიროვნების კვალიფიკაციას და მის განსაკუთრებულ უნარებს ემყარება, ხოლო მისი შემდგომი დაწინაურება, კარიერის პრინციპის მიხედვით, შესაბამისი შეფასების საფუძველზე ხორციელდება. ამაში ვლინდება საჯარო ადმინისტრაციის მოხელეთა ერთგვარი პროფესიული თვითმყოფადობა. საჯარო სამსახურის ფარგლებში საჯარო მოხელეთა თვითმყოფადობა, აყალიბებს დამოუკიდებელ პროფესიულ ქცევის წესებს, რაც მყარ საფუძველს ქმნის განსხვავებული სოციალური ჯგუფის არსებობისთვის, რომელსაც საკუთარი პროფესიული ეთოსი გააჩნია. სწორედ, ამ დამოუკიდებელი სოციალური ჯგუფის არსებობასა და საქმიანობაში ვლინდება საჯარო სამსახურის ინსტიტუციური ბუნება.<sup>55</sup>

ისტორიულად საინტერესოა ილია ჭავჭავაძის მიერ ამ სისტემის შეფასება. ჯერ კიდევ 1878 წელს ილია თავის წერილებში წერდა, რომ მოხელის კომპეტენცია და სამუშაოს შესრულების უნარი არის ქმედითი და სტაბილური საჯარო სამსახურის წინაპირობაო. *„ყველგან უმაღლეს მთავრობის და ხალხის შორის სდგას ხოლმე მთელი რაზმი მოხელეებისა, რომელნიც მახლობელნი გამომთქმელნი არიან უმაღლესის მთავრობის წადილისა, მიმართულებისა და ავ-კარგიანობისა, ხალხი*

<sup>53</sup> იხ. აქვე მე-14 მუხლის კომენტარი

<sup>54</sup> „საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“, საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბრის №627 დადგენილება

<sup>55</sup> იშორია, თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბილისი, 2009, გვ. 12-13

თუ იცნობს მთავრობას, ამ მოხელეებით იცნობს, რადგანაც იგინი არიან მის და მახლობლად, მათ უდგათ მის ცხოვრების დირეხედ ფეხი, იგინი განაგებენ ყოველდღეს მის ავსა და კარგსა და ყოველდღე თვალწინ ტრიალებენ. ამიტომაც კეთილად, გონიერად და ცნობიერად აგება ხალხის მახლობელ მმართველობისა, კაი კაცების შერჩევა, – შეადგენს ერთს იმისთანა უპირველეს და აუცილებელს საჭიროებას, ურომლისოდაც მთავრობა მთავრობა კი არ არის, წეწვა-გლეჯაა, ზედმისევაა, თავმარია ხალხისათვის“.<sup>67</sup> „აქედამ ცხადია, რამოდენად გულით და ჭკუით განვითარებულნი უნდა იყვნენ ის მოხელენი, რომ მათაც, – როგორც ერთგვარ ძალთა სახელმწიფო წყობისათა, – გააგებინონ ხალხს გზა სამოგადო ცხოვრებისა, თვალი აუხილონ იმ საგანზედ, რომელიც ყოველს წყობას ადამიანისას მისაღწევად დანიშნული უნდა ჰქონდეს საყოველთაო საკეთილოდ; მათ უნდა ამცნონ ის საყოველთაო საკეთილო საგანი, რომლისაკენაც უნდა მიიხიდებოდეს ყოველის ძალითა და ღონით ყოველივე სახელმწიფო, თუ მართლა სახელმწიფოა საქმით და არამართო სახელითა.“<sup>68</sup> ილია ჭავჭავაძემ შესანიშნავად ასახა სახელმწიფოს მმართველობისა და საჯარო სამსახურისათვის, ავტორიტეტისათვის კომპეტენტური საჯარო მოხელეების განუზომელი მნიშვნელობა. იგი ჯერ კიდევ მე-19 საუკუნეში აყალიბებდა თანამედროვე საჯარო სამსახურის მერიტოკრატიულ პრინციპებს და შესაბამისად აფასებდა მაღალკვალიფიციური კადრების გადაამწვეტ მნიშვნელობას სახელმწიფოს სტაბილურობისათვის.

ამგვარად, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლით გარანტირებული პრინციპი გადაამწვეტია სტაბილური და დეპოლიტიზებული საჯარო ადმინისტრაციის არსებობისათვის. იგი უზრუნველყოფს საჯარო მოხელეებისათვის, პროფესიული დამსახურების მიხედვით, დაქირავების ან/და დაწინაურების ეტაპზე, უზრუნველყოფილი იყოს თანაბარი შანსები.

## მუხლი 12. მიუკერძოებლობა

საჯარო მოსამსახურე თავისი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას მიუკერძოებელი უნდა იყოს და უნდა ხელმძღვანელობდეს მხოლოდ საჯარო ინტერესებით. მას ეკრძალება პირადი ინტერესებით ხელმძღვანელობა.

### კომენტარი:

საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი ადგენს ადამიანის უფლებებითა და თავისუფლებებით ხელისუფლების ბოჭვას. „ხე-

<sup>67</sup> ჭავჭავაძე, რჩეული წერილები, (1837-1907) თავი მეორე 1879 წელი გვ. 340

<sup>68</sup> ჭავჭავაძე, რჩეული წერილები, (1837-1907) თავი მეორე 1879 წელი გვ. 341



ლისუფლების განხორციელებისას ხალხი და სახელმწიფო შეზღუდული არიან ამ უფლებებითა და თავისუფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით“. საჯარო სამსახური არის ხელისუფლების ნების განმახორციელებელი აპარატი. საჯარო მოსამსახურეები კი, გამოხატავენ სახელმწიფოს, საჯარო ინტერესებს და შესაბამისად მათ ეკრძალებათ პირადი ინტერესებით ხელმძღვანელობა. სწორედ, ამ იდეის ერთგვარი გაგრძელება აისახა საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველ პუნქტში. ეს ჩანაწერი განამტკიცებს ახალ ძირითად უფლებას – სამართლიან ადმინისტრაციულ წარმოებაზე. აღნიშნული უფლება „status aktivus“ ბუნებისაა. რადგან იგი სახელმწიფომ მისი აქტიური ქმედებით უნდა უზრუნველყოს. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლის ჩანაწერი საჯარო მოხელის მიუკერძოებლობის ვალდებულებასთან დაკავშირებით ლოგიკურ ბმაშია ახალ კონსტიტუციურ ჩანაწერთან და უზრუნველყოფს სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელებას.

მიუკერძოებლობის პრინციპი ჯერ კიდევ რომის სამართალში დამკვიდრდა. იგი ბიზანტიის იმპერატორ იუსტინიანე I-ის (526-565) უშუალო ხელმძღვანელობით შედგენილ *Corpus iuris Civilis* — სამოქალაქო კანონმდებლობის კრებულში მნიშვნელოვან ადგილს იჭერდა და ცნობილი იყო სახელით „Nemo iudex in sua causa“. მისი ქართული თარგმანი კი არის „არავინ შეიძლება იყოს მოსამართლე თავის საქმეში“.<sup>64</sup> ცოტა მოგვიანებით კი, ეს პრინციპი საფუძვლად დაედო ადმინისტრაციული სამართლის ერთ-ერთ ძირითად პრინციპს, რომელსაც „natural justice“ იგივე „ბუნებითი სამართლიანობის“ პრინციპს უწოდებენ<sup>65</sup>. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლით გამყარებული საჯარო მოსამსახურის მიუკერძოებლობის ვალდებულება გრამატიკული განმარტების მეთოდით შემდეგნაირად შეიძლება გადმოიცეს: „*მიუკერძოებლობა ნიშნავს ნეიტრალურობას, დამოუკიდებლობასა და ობიექტურობას, კეთილსინდისიერებასა და ბალანსს, საღად აზროვნებასა და თანასწორობას. ეს განმარტება არ ნიშნავს აპათიას, გულგრილობას ან რეაქციის არქონას საჯარო პოლიტიკის პრიორიტეტებისადმი, რომლებიც დადგენილია აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების ორგანოების მიერ*“.<sup>66</sup>

მიუკერძოებლობის პრინციპის სისტემური განმარტების შედეგად ნათელია, რომ ამ პრინციპის შინაარსი მჭიდრო კავშირშია ამავე კანონით გარანტირებულ პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპთან. იმისათვის, რომ საჯარო სერვისების მიწოდება იყოს აპოლიტიკური და მიუკერძოებელი, საჯარო მოსამსახურეებს ეზღუდებათ მთე-

<sup>64</sup> *Liebs/Lehmann*, Lateinische Rechtsregeln und Rechtssprichwörter, 2007. München, S. 146

<sup>65</sup> *Maier*, Befangenheit im Verwaltungsverfahren, Berlin 2001. S. 118

<sup>66</sup> „ეთიკა და ქცევის ზოგადი წესები საჯარო სამსახურში. თბილისი 2015. გვ 27

ლი რიგი უფლებები. სწორედ მიუკერძოებელი, საჯარო ინტერესებზე ორიენტირებული საჯარო სამსახურის იდეიდან გამომდინარე, გამართლებული და ლეგიტიმურია საჯარო მოსამსახურის უფლებათა პროპორციული შეზღუდვა, რაც გამოიხატება, თუნდაც, „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის სულისკვეთებიდანაც.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლი ავალდებულებს საჯარო მოხელეს, მიუკერძოებლად განახორციელოს თავისი პროფესიული საქმიანობა. ეს ვალდებულება გამოიხატება საჯარო ინტერესებისადმი ერთგულებაში, ინსტიტუტის მიმართ დამოკიდებულებაში, რამაც, საბოლოოდ, პირადი ინტერესებისაგან ბიუროკრატიული ორგანიზაციის დამოუკიდებლობა უნდა უზრუნველყოს.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით გარანტირებული მიუკერძოებლობის პრინციპი იმავდროულად უზრუნველყოფილია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით. ფაქტიურად ამ პრინციპში არის ასახული ადმინისტრაციული წარმოების არსი. ადმინისტრაციული წარმოება მთლიანად კარგავს ამრს, თუ მოქალაქეს არ ექნება იმის რწმენა და რეალური გარანტია, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ თავისი უფლებამოსილება მიუკერძოებლად განახორციელა<sup>57</sup>. საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტის პრინციპის შინაარსის დასადგენად, ასევე უნდა გაირკვეს, რას გულისხმობს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლის ბოლო წინადადებით აკრძალული „პირადი ინტერესებით ხელმძღვანელობა“. აღნიშნული ჩანაწერი გულისხმობს, რომ საქმეზე გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილების მქონე პირს, ან პირს, რომელსაც შეუძლია ზეგავლენა მოახდინოს გადაწყვეტილების მიღებაზე, არ უნდა გააჩნდეს რაიმე პირადი ინტერესი, რაც იმას ნიშნავს, რომ გადაწყვეტილება არ უნდა იყოს მისთვის ან მისი ოჯახის წევრისათვის, და ახლო ნათესავებისათვის სარგებლის მომტანი<sup>58</sup>. ნორმის სისტემური განმარტების მეთოდიდან გამომდინარე, იგი უნდა იქნეს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-8 და 92-ე მუხლებთან ერთობლიობაში წაკითხული. ეს უკანასკნელი განსაზღვრავს იმ თანამდებობის პირთა წრეს, რომელსაც ეკრძალება საქმესთან დაკავშირებით ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის მიღება.

მსოფლიოს დემოკრატიული ქვეყნების შედარებით სამართლებრივი განხილვის შედეგად ნათელია, რომ დემოკრატიული სამართლებრივი სისტემებისათვის დამახასიათებელი და სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის არსებითი ელემენტია მმართველობის ბოჭვა კანონით. აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციული სამართლისთვის წინა პლანზე დგას ადმინისტრაციული ორგანოების მიუკერძოებლობა და დასაბუთე-

<sup>57</sup> იხ. ტურავა, ქ., საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალი. გვ. 2016 წ. თბილისი. გვ. 73

<sup>58</sup> იქვე. გვ. 73

ბის ვალდებულება. ინგლისურ სამართალში ამ პრინციპს ამიტომ უწოდებენ "natural justice".<sup>11</sup>

დასკვნის სახით უნდა აღინიშნოს, რომ სწორედ ინსტიტუციურ თვითმყოფადობაში, ობიექტურობასა და მიუკერძოებლობაში ვლინდება თანამედროვე ბიუროკრატიის ხასიათი, რომელიც თავის საუკეთესო გამოხატულებას სამართლებრივ და დემოკრატიულ სახელმწიფოში ჰპოვებს. სახელმწიფო საქმიანობაში თვითნებობის აკრძალვის პრინციპთან უშუალო კავშირი აქვს სამსახურებრივი ფუნქციების მიუკერძოებლად განხორციელების მოვალეობას.<sup>12</sup> საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობის ობიექტურობის უზრუნველსაყოფად განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სამი კრიტერიუმის დაცვა: ინტერესთა შეუთავსებლობა, საჯარო მოსამსახურეთა პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი და კვალიფიციურობა.

### მუხლი 13. საქართველოს მოქალაქეთათვის საჯარო სამსახურის თანაბარი ხელმისაწვდომობა

საქართველოს ყველა მოქალაქისათვის უზრუნველყოფილი უნდა იყოს საჯარო სამსახურში შესვლის თანაბარი შესაძლებლობა, მათი უნარის, კვალიფიკაციისა და პროფესიული მომზადების შესაბამისად.

#### კომენტარი:

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლის სუბიექტი არის საქართველოს მოქალაქე. საქართველოს მოქალაქეებისათვის საჯარო სამსახურში შესასვლელად კანონი უზრუნველყოფს თანაბარ შესაძლებლობებს. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი შესაბამისობაშია საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის 25-ე მუხლთან, რომელიც, საჯარო სამსახურში თანამდებობის დაკავებას მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეთა უფლებად აღიარებს. საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლი საქართველოს მოქალაქეს ანიჭებს უფლებას, დაიკავოს ნებისმიერი თანამდებობა სახელმწიფო სამსახურში, თუ ის კა-

<sup>11</sup> შდრ. *Wade*, *Administrative Law*, 5. Aufl. 1982, S. 413 II.; დასაბუთების ვალდებულება საერთო სამართლის მიერ თავიდან არ იყო "natural justice"-ის პრინციპად მიჩნეული, თუმცა დღეს აღიარებული ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპია. ამასთან იხილე, ასევე, შედარებით სამართლებრივი *Sauer* დასაბუთება გერმანული, ევროპული და ამერიკული ადმინისტრაციული წარმოების სამართალში, ავტორი *Schmidt-Assman*, *Schmidt-Assmann*, ნაშრომში: *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung*, არ მიიჩნევს "natural justice"-ს ადმინისტრაციული სამართლის ძირითად იდეად, თუმცა მიიჩნევს, ადმინისტრაციული სამართლის შემადგენელ ელემენტად. გვ. 381

<sup>12</sup> იხ. *იბოროია*, თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბილისი, 2009, გვ. 202

ნონმდებლობის მოთხოვნებს აკმაყოფილებს. აღნიშნული კონსტიტუციური უფლება განამტკიცებს მოქალაქის შესაძლებლობას, მიიღოს მონაწილეობა სახელმწიფოს მართვაში, რაც დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის უმნიშვნელოვანეს წინაპირობას წარმოადგენს. ე.ი. საქართველოს კონსტიტუცია საჯარო/სახელმწიფო სამსახურში ყოფნას არა ყველა ადამიანის, არამედ მხოლოდ მოქალაქეთა უფლებად აღიარებს. მსგავსი მიდგომა საკმაოდ დამკვიდრებულია სხვა ქვეყნების კონსტიტუციაში და კანონმდებლობაში<sup>11</sup>. აღნიშნულ მიდგომას შემდეგი არგუმენტაცია აქვს:

- საქართველოს კანონმდებლობა მოქალაქეობის ცნებაში მოიაზრებს სწორედ ორივე მხარის, სახელმწიფოსა და მოქალაქის უფლებებსა და მოვალეობებს ერთმანეთის წინაშე. საქართველოს კანონი „საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ“<sup>12</sup> განმარტავს, რომ „საქართველოს მოქალაქეობა არის საქართველოსთან პირის სამართლებრივი კავშირი“. აღნიშნული კავშირი იწვევს, სწორედ, მოქალაქის საქართველოსადმი ერთგულების ვალდებულებას. საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ კანონის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად „საქართველოს მოქალაქეები ვალდებული არიან, დაიცვან საქართველოს კონსტიტუცია და სხვა ნორმატიული აქტები, მისი ტერიტორიული მთლიანობა და იყვნენ საქართველოს ინტერესების ერთგული“. საჯარო მოხელის სახელმწიფოსა და საჯარო ინტერესებისადმი ერთგულება კი მოქალაქეობის გარეშე, ბუნებრივია, დაკარგავს შესაბამის ინტენსიურობას, რადგანაც თუ საჯარო მოხელე, სხვა ქვეყნის მოქალაქეა, შესაძლოა სხვა ქვეყნის სახელმწიფოებრივმა ინტერესმა გადაწონოს მისი ერთგულება საქართველოს საჯარო სამსახურის მიმართ.
- გარდა ამისა გასათვალისწინებელია, რომ საჯარო მოხელე სახელმწიფოს სახელით აწვდის საზოგადოებას ან ცალკეულ ინდივიდებს საჯარო სერვისებს. იგი თავისი სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას ზოგჯერ სახელმწიფოს სახელითაც მოქმედებს. შესაბამისად, არალოგიკური და შეუფერებელი იქნებოდა, თუ პირი, რომელიც არ არის საქართველოს მოქალაქე, წარმოადგენდეს საქართველოს ან მოქმედებდეს საქართველოს სახელით.

ამ კუთხით საინტერესოა საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის მე-2 პუნქტი. აღნიშნული კონსტიტუციური დებულების მიხედვით, საქართველოში ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირებს ეკრძალებათ საქართველოს პრეზიდენტის, პრემიერ-მინისტრისა და პარლამენტის თავმჯდომარის თანამდებობის დაკავება. აღნიშნული ნორმა კონსტიტუციაში 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმების შედეგად შევიდა. საკონსტიტუციო კომისიაში ამ საკითხთან დაკავშირებით გამოითქვა მრავალი განსხვავე-

<sup>11</sup> თუმცა ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 21-ე მუხლის თანახმად, ყველას გააჩნია საჯარო სამსახურში ხელმისაწვდომობის თანაბარი უფლება

<sup>12</sup> საქართველოს კანონი საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ, 2014 წლის 30 აპრილი

ბული მოსაზრება. საბოლოოდ კომისია შეთანხმდა, რომ აღნიშნული შეზღუდვა არა ყველა სახელმწიფო-პოლიტიკურ თანამდებობის პირზე, არამედ მხოლოდ ყველაზე მნიშვნელოვან თანამდებობაზე გავრცელებულიყო<sup>73</sup>. იგივე ნორმა განხილული იქნა 2017 წლის იანვარ-აპრილში მოქმედი საკონსტიტუციო კომისიის ფარგლებში, თუმცა კომისიამ ახალი რედაქციის 25-ე მუხლის მე-2 პუნქტში ნორმა ისევ ხელუხლებლად დატოვა. საინტერესოა აღნიშნული საკითხისადმი ვენეციის კომისიის მიდგომა „კომისიის აზრით, ყოველი ქვეყნის საჯარო სექტორში ზოგიერთი თანამდებობა ითვისებისწინებს პასუხისმგებლობას საჯარო კანონით მინიჭებული უფლებამოსილებების მიმართ დაინტერესებასა და მათ განხორციელებაში მონაწილეობასთან დაკავშირებით, რომელიც განმარტავს, რომ სახელმწიფოს გააჩნია ლეგიტიმური დაინტერესება აღნიშნული თანამდებობის პირთა მიმართ ნდობის და ლოიალობის აუცილებლობაში. აღნიშნულ კატეგორიას განეკუთვნება რესპუბლიკის პრეზიდენტის, პრემიერ-მინისტრისა და პარლამენტის სპიკერის თანამდებობები. ვენეციის კომისიის აზრით, ისინი შეიძლება ლეგიტიმურად დაიკავონ იმ პირებმა, რომლებიც ფლობენ მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეობას.“<sup>74</sup>

საგულისხმოა, რომ კანონი ითვისებისწინებს რამდენიმე გამონაკლისს პირის მოქალაქეობასთან დაკავშირებით. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-80 მუხლის მესამე პუნქტისა და ამავე კანონის 84-ე მუხლის მესამე პუნქტის მიხედვით, საჯარო სამსახურში მიღების მიზნით დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით და აგრეთვე შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირზე არ ვრცელდება მოქალაქეობის მოთხოვნა. ამგვარი წესით დასაქმებული პირები არ ითვლებიან პროფესიულ, საჯარო მოხელეებად. იმის გათვალისწინებით, რომ საჯარო სამსახურის შეუფერხებლად ფუნქციონირებისათვის, ხშირად აუცილებელია ვიწრო სპეციფიკის განათლების ან/და გამოცდილების მქონე პირების დასაქმება მხოლოდ დროებითი/ტექნიკური საქმიანობის შესასრულებლად, ამგვარი გამონაკლისის დაშვება გონივრულია. აღნიშნული რეგულაცია მნიშვნელოვანია იმისათვის, რომ არ იქნეს შეფერხებული საჯარო სამსახურის გამართული ფუნქციონირება.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლიდან იკვეთება საჯარო მოხელის სამსახურში მიღების ერთიანი წესი, რომელიც პარალელურად ხაზს უსვამს საჯარო სამსახურში შესვლის მსურველთა უნარებს, კვალიფიკაციასა და პროფესიულ მომზადებას.

<sup>73</sup> გონაშვილი, დემეტრაშვილი, კვრენჩილაძე, ჯვანია, საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, კონსტიტუციონალიზმის კვლევების და ხელშეწყობის რეგიონული ცენტრი, თბილისი 2010., გვ. 30

<sup>74</sup> ვენეციის კომისია, მოსაზრება საკონსტიტუციო კანონპროექტის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციაში შესწორებების და ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით, მოსაზრება 543/2009, სტრასბურგი, 2010, 31 ივლისი

„საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილებიდან<sup>75</sup> ნათელია, რომ საჯარო სამსახურის რეფორმის მიზანი საჯარო სამსახურის მართვის, კოორდინაციისა და ზედამხედველობის ცენტრალიზებული სისტემის შექმნა იყო. შესაბამისად, საჯარო მოხელის საჯარო სამსახურში მიღება/შერჩევა ცენტრალიზებული მეთოდით უნდა მომხდარიყო და საქართველოს მოქალაქეებს საჯარო სამსახურში შესვლის თანაბარი შესაძლებლობა უნდა ჰქონოდათ მათი უნარის, კვალიფიკაციისა და პროფესიული მომზადების შესაბამისად. მნიშვნელოვანია, რომ ამავე კანონის მეხუთე თავი მკაფიოდ განსაზღვრავს საჯარო სამსახურში მიღების პირობებს. საჯარო სამსახურში მიღებასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირების ძირითადი მიზანია გამჭვირვალე და მერიტოკრატიულ პრინციპებზე დაფუძნებული სამსახურში აყვანის პროცესის უზრუნველყოფა.

ამ კუთხით აღსანიშნავია საქართველოს პირველი, 1921 წლის კონსტიტუცია, რომლის მე-15 თავი „სახელმწიფო მოხელენი“ რამდენიმე საინტერესო ჩანაწერს მოიცავდა. კონსტიტუციის 138-ე მუხლის თანახმად, „საქართველოს მოქალაქე შეიძლება მიღებულ იქნეს ყოველ თანამდებობაზე, თუ იგი კანონის მოთხოვნილებას აკმაყოფილებს“. შესაბამისად ნათელია, რომ მისი გამოცდილება გაიზიარა 1995 წლის საქართველოს კონსტიტუციამაც.

შედარებით სამართლებრივი განმარტებით საინტერესოა გერმანიის ძირითადი კანონის 33-ე მუხლის მეორე პუნქტი, რომლის თანახმად, „ყოველ გერმანელს გააჩნია თანაბარი შესაძლებლობა, საკუთარი უნარების, შესაძლებლობების და პროფესიული კვალიფიკაციის შესაბამისად დაიკავოს ნებისმიერი საჯარო თანამდებობა“. მსგავს ჩანაწერებს ვხვდებით, მაგალითად, ბელგიის კონსტიტუციის მე-10 მუხლში, მაკედონიის კონსტიტუციის 24-ე მუხლში, ნიდერლანდების სამეფოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლში, პორტუგალიის კონსტიტუციის 47-ე მუხლის მე-2 პუნქტში და სხვა.<sup>76</sup>

ამგვარად, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლში გამყარებულ პრინციპზე დაყრდნობით, ამავე კანონის მეხუთე თავით გარანტირებული კონკრეტული დებულებები განსაზღვრავენ საჯარო სამსახურში მისაღებად საჭირო ობიექტურ საკვალიფიკაციო მოთხოვნებსა და სამსახურში მიღების წესებს. ასეთი კრიტერიუმები ქმნის იმის წინაპირობას, რომ საქართველოს მოქალაქის საჯარო სამსახურში შესვლასთან დაკავშირებით არ იქნეს მიღებული სუბიექტური გადაწ-

<sup>75</sup> „საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“, საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბრის №627 დადგენილება

<sup>76</sup> გონაშვილი, (რედ). საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები: გაერთიანებული სამეფოს კონსტიტუციური აქტები. I-V ნაწილები

ვეტილება და მისი შესაძლებლობები, უნარები და კვალიფიკაცია შეფასებული იქნეს ობიექტური და სამართლიანი კრიტერიუმებით.

#### მუხლი 14. ანგარიშვალდებულება

საჯარო მოსამსახურე თავისი სამსახურებრივი უფლებამოსილების ფარგლებში განხორციელებული საქმიანობისთვის პირადად აგებს პასუხს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

##### კომენტარი:

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-14 მუხლი ადგენს საჯარო მოსამსახურის ანგარიშვალდებულების პრინციპს. მიუხედავად იმისა, რომ ამ უკანასკნელს განკარგულების შესრულების ვალდებულება აკისრია და მისი საქმიანობა საჯარო სამსახურის იერარქიულ დაქვემდებარებაშია, იგი პასუხს აგებს საკუთარ იმ ქმედებებსა თუ უმოქმედობებზე, რომელსაც იგი თავისი სამსახურებრივი უფლებამოსილების ფარგლებში ახორციელებს. საჯარო მოსამსახურის პერსონალური პასუხისმგებლობა არის სამართლებრივი სახელმწიფოს ერთ-ერთი საფუძველი.“<sup>11</sup> გამომდინარე იქედან, რომ ხელისუფლება, და მათ შორის საჯარო ადმინისტრაცია, შებოჭილია კანონითა და კონსტიტუციით, საჯარო მოხელის, როგორც სახელმწიფოს სახელით მოქმედი პირის – ყველა ქმედება ამ სამართლებრივი ნორმებისა და პრინციპების შესაბამისი უნდა იყოს. მან ნებისმიერი ქმედების განხორციელებამდე, თანაზომიერების პრინციპის მიხედვით,<sup>12</sup> უნდა მიიღოს მართებული გადაწყვეტილება. მისი ქმედება უნდა იყოს გამოსადეგი, აუცილებელი და პროპორციული. ასეთი შემოწმების შემთხვევაში იგი არ გადაამეტებს თავის უფლებამოსილებებს. თუკი საჯარო მოხელე ჩათვლის, რომ კანონი, რომლის საფუძველზეც მან უნდა იმოქმედოს, არაკონსტიტუციურია, იგი მიმართავს უშუალო უფროსს და შესაბამისი შიდა პროცედურის გავლის შემდეგ, კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის გათვალისწინებით, შესაძლებელია კანონის ან ნორმატიული აქტის გასაჩივრება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში.

ანგარიშვალდებულების პრინციპის სრულყოფილად აღქმისათვის მიზანშეწონილია უპირველესად, სისტემური განმარტების მეთოდის გამოყენება და მისი გამიჯვნა ზიანის ანაზღაურების პასუხისმგებლობისაგან. ზოგადად, საჯარო მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების დროს მიყენებული ზიანის ანაზღაურების პრინციპი გამომდინარეობს საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-4 პუნქტ-

<sup>11</sup> *Ballis*, FS 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht, 2003, გვ. 771/774

<sup>12</sup> *Ballis*, U., FS 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht, Carl Heymanns Verl. 2003; გვ. 412

ტიდან, რომლის თანახმადაც „ყველასთვის გარანტირებულია სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკების და თვითმმართველობის ორგანოთა და მოსამსახურეთაგან უკანონოდ მიყენებული ზარალის სასამართლო წესით სრული ანაზღაურება შესაბამისად სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი თვითმმართველობის სახსრებიდან“. თუმცა აღნიშნული პრინციპის განმარტებისას იმავდროულად მნიშვნელოვანია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 208-ე მუხლის მე-3 ნაწილი, რომლის თანახმადაც, „თუ კერძო პირი რაიმე საქმიანობას ახორციელებს სახელმწიფო ორგანოს ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ დელეგირების ან დავალების საფუძველზე, ამ საქმიანობის განხორციელებისას მიყენებული ზიანისათვის პასუხისმგებელია სახელმწიფო, ან მუნიციპალიტეტი“. აგრეთვე საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 1005-ე მუხლის პირველი ნაწილი, რომელიც დაახლოებით იგივე შინაარსისაა, ადგენს მოხელისა და სახელმწიფოს სოლიდარული პასუხისმგებლობის შემთხვევებსა და პირობებს.

ზოგადად, სამართლის მეცნიერება საჯარო მოხელის სამსახურებრივი უფლებამოსილების ფარგლებში განხორციელებული საქმიანობის შედეგებზე პასუხისმგებლობის სამგვარ სახეს იცნობს.<sup>19</sup> 1. საჯარო მოხელის უშუალო პასუხისმგებლობა მოქალაქისადმი; 2. სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა, რაც სამსახურებრივი უფლებამოსილების ფარგლებში განხორციელებული საქმიანობისთვის სახელმწიფოს მიერ პასუხისმგებლობის თავის თავზე აღებას ნიშნავს და 3. სოლიდარული, იგივე მოსამსახურისა და სახელმწიფოს ერთობლივი პასუხისმგებლობა. დასავლურ სამართლებრივ სისტემებში პასუხისმგებლობის დამკვიდრებული პრინციპია – სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა, ადმინისტრაციული ორგანოებისა და საჯარო მოხელეთა ქმედების გამო სამსახურებრივი უფლებამოსილების ფარგლებში მიყენებული ზიანისათვის. ქართული, ნორმატიული მოცემულობა ცხადჰყოფს, რომ საქართველოს კონსტიტუცია აღიარებს სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის პრინციპს. ეს, რა თქმა უნდა, არ უნდა იქნეს გაგებული ისე, რომ სახელმწიფოს მიერ პასუხისმგებლობის აღება, ათავისუფლებს საჯარო მოსამსახურეს ყოველგვარი პასუხისმგებლობისა და ანგარიშვალდებულებისაგან. ამ შემთხვევაზე ვრცელდება სამოქალაქო კოდექსის 1005-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც, სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის პრინციპიდან გამომდინარე, სახელმწიფო ანაზღაურებს ზიანს, მაგრამ რეგრესის წესით იბრუნებს მას პირისაგან, თუ ზიანი განზრახვით ან უხეში გაუფრთხილებლობით მიადგა მოქალაქეს.

მე-14 მუხლის სრულყოფილი სისტემური განმარტებისათვის გათვალისწინებული უნდა იქნეს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 72-ე და 73-ე

<sup>19</sup> იხ. ტურავა/წიკაძე, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2010, გვ. 143



მუხლებით განმტკიცებული რეგულაციები<sup>9</sup>. კანონის 72-ე მუხლი ადგენს მოხელის მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას სამართლებრივი აქტების მოთხოვნების დაცვის ვალდებულებას. ამ მუხლის მე-4 პუნქტით, მოხელეს, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, ეკისრება სრული პასუხისმგებლობა მის მიერ განხორციელებული საქმიანობის კანონიერებისთვის. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ კანონის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტი ადგენს მოხელის მიერ განკარგულების შესრულების ვალდებულებას. რა თქმა უნდა, აქ ჩნდება კითხვა, როგორ მოქმედებს მოხელე, თუკი მან იცის, რომ ხელმძღვანელის განკარგულება არ არის კანონიერი, ან მისი შესრულება გამოიწვევს დანაშაულის ან ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენას. კანონის 73-ე მუხლი ადგენს მოხელის უფლებას, განსაზღვრული საფუძვლით უარი განაცხადოს განკარგულების შესრულებაზე.

ამ ტრილში, გერმანული სამოხელეო სამართლის შედარებითი ანალიზის შედეგად დგინდება ქართული და გერმანული კანონმდებლობის მსგავსება. ქართული და გერმანული კანონმდებლობით საჯარო მოსამსახურის ანგარიშვალდებულების პრინციპი მჭიდრო კავშირშია მის „რემონსტრაციის ვალდებულებასთან“<sup>10</sup>. მოხელის აღნიშნული ვალდებულება გულისხმობს, რომ იგი „ბრმად“ არ უნდა დაემორჩილოს ხელმძღვანელების განკარგულებას. ეს პრინციპი, თავის მხრივ, სამართლებრივი სახელმწიფოს კონსტიტუციურ-სამართლებრივი გაგებიდან გამომდინარეობს<sup>11</sup>. „საჯარო მოხელეთა შესახებ“ გერმანიის ფედერაციის კანონის 63-ე მუხლის მიხედვით („საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-14, და 73-ე მუხლებით განმტკიცებული რეგულაციის მსგავსად) მოხელის პირად ანგარიშვალდებულებასთან ერთად დადგენილია განკარგულების შესრულებაზე უარის თქმის საფუძვლები და პროცედურა. მოხელის რემონსტრაციის ვალდებულება<sup>12</sup> იწყება მაშინ, როგორც კი იგი ეჭვს შეიტანს მისდამი გაცემული განკარგულების კანონიერებაში. ე.წ. რემონსტრაციის პროცესი სამი საფეხურისაგან შედგება<sup>13</sup>: თუკი მას ეჭვი ეპარება განკარგულების კანონიერებაში, იგი მიმართავს უშუალო უფროსს, თუ ეს უკანასკნელი ძალაში დატოვებს განკარგულებას, შემდგომ მოხელე მიმარ-

<sup>9</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 72-ე და 73-ე მუხლების დეტალური განმარტება იხ. ქვემოთ

<sup>10</sup> *Bieler/Bieler/„Ebert, Das gesamte öffentliche Dienstrecht, Ergänzbare Handbuch für Personalverwaltung und Personalvertretungspraxis, Erich Schmidt Verlag, 2017 Rn. 13*

<sup>11</sup> *Felix, Das Reonstrationsrecht und seine Bedeutung für den Rechtsschutz des Beamten, Köln 1993, S. 152*

<sup>12</sup> სიტყვა რემონსტრაცია უკავშირდება შუა საუკუნეების საფრანკეთში პარიზის პარლამენტის პერეოგატივას, უარი ეთქვა მეფის ორდონანსების რეგისტრაციაზე

<sup>13</sup> *Rux, Das Reonstrationsrecht. Eine Tradition des liberalen Rechtsstaats? In: Beamte heute., Bund-Verlag, 1992, S. 10–14*

თავს უწყების ხელმძღვანელს, და, თუკი ისიც ძალაში დატოვებს განკარგულებას, მოხელეს განსაზღვრული საფუძვლების არსებობისას უფლება აქვს უარი განაცხადოს განკარგულების შესრულებაზე.

რემონსტრაციის ვალდებულებას ორმაგი ფუნქცია გააჩნია, და იგი მოხელის პირად ანგარიშვალდებულებასთან კავშირში განიხილება. ერთი მხრივ იგი ემსახურება საჯარო სამსახურის თვითკონტროლს, ხოლო, მეორე მხრივ, ათავისუფლებს საჯარო მოხელეს პირადი ანგარიშვალდებულებისაგან, თუ იგი ეჭვის შემთხვევაში მოქმედებს საჯარო სამსახურის კანონით დადგენილი რეგულაციის შესაბამისად.

ისტორიული კონტექსტის გათვალისწინებით, საჯარო მოხელისა და სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის ურთიერთკორელაცია საინტერესოა, საქართველოს პირველი, 1921 წლის კონსტიტუციის 141-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც „თითოეული მოხელე პასუხისმგებელია სასამართლოს წინაშე საერთო წესისამებრ. მოქალაქეს უფლება აქვს პასუხისმგებლობაში მისცეს ყოველი მოხელე სამოგადო წესით მისი დანაშაულისათვის. მოქალაქეს უფლება აქვს მოსთხოვოს მოხელის უკანონო მოქმედებით მიყენებული ზარალის ანაზღაურება სახელმწიფოს. ანაზღაურების წესი და პირობა განისაზღვრება კანონით.“ აღნიშნული მუხლის პირველი წინადადება ათანაბრებს სასამართლოს წინაშე საჯარო მოხელეებსა და მოქალაქეებს. მეორე წინადადება ადგენს მოქალაქის უფლებას, მოითხოვოს სისხლის სამართლის წესით (დანაშაულისათვის) მოხელის დასჯა. კონსტიტუციის აღნიშნული ჩანაწერი იმის გათვალისწინებით, რომ იგი 1921 წელს შეიქმნა, საკმაოდ პროგრესულია. მნიშვნელოვანია, რომ იგი ადგენს სახელმწიფოს პასუხისმგებლობას და მოქალაქეს ანიჭებს ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის უფლებას. გარდა ამისა, აღნიშნული ნორმა პასუხისმგებლობის ჭრილში ერთმანეთთან ათანაბრებს საჯარო მოხელესა და მოქალაქეს, რაც იმის მანიშნებელია, რომ საჯარო მოხელეები, მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფოს წარმოადგენდნენ, არ სარგებლობდნენ რაიმე განსაკუთრებული პრივილეგიებით მართლმსაჯულების წინაშე. საჯარო მოსამსახურის ანგარიშვალდებულების პრინციპის განვითარება საინტერესოა დამოუკიდებლობის მიღწევის შემდეგაც. გერმანელი მეცნიერი გერდ ვინტერი საქართველოში სამართლებრივი სახელმწიფოს ჩამოყალიბებისა და ადმინისტრაციული სამართლის განვითარების გზას აღწერს<sup>55</sup>. მისი აზრით, 2000 წელს, როცა საქართველოში თანამედროვე ადმინისტრაციული სამართალი ჯერ კიდევ განვითარების საწყის ეტაპზე იყო, „სახელმწიფო პასუხისმგებლობა გარდამავალ ეტაპზე საკმაოდ პრობლემურ საკითხს წარმოადგენდა. ადმინისტრაციული ორგანოები ნელ-ნელა აცნობიერებდნენ მათ

<sup>55</sup> ვინტერი, ადმინისტრაციული სამართლის განვითარება და სამართლებრივი კონსულტაცია საქართველოში, როგორც გარდამავალი ქვეყნის, მაგალითზე, გვ. 67, ადმინისტრაციული სამართალი სამეცნიერო-პოპულარული ჟურნალი. 1/2013

საქმიანობის სამართლებრივ ბოჭვას, თუმცა, ჯერ კიდევ ბევრ კანონსაწინააღმდეგო ქმედებას ჩადიოდნენ.“<sup>56</sup>

საჯარო მოხელის ანგარიშვალდებულების პრინციპთან დაკავშირებით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს აქვს საინტერესო სასამართლო პრაქტიკა. მან კონსტიტუციის 42-ე მუხლის მე-9 პუნქტის (ახალი რედაქციის 18-ე მუხლის მე-4 პუნქტი) საფუძვლიანი და დეტალური განმარტება მოახდინა 2009 წლის 7 დეკემბრის გადაწყვეტილებაში<sup>57</sup>. ამ საქმეში დავის საგანს წარმოადგენდა საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის ნორმა, რომელიც სისხლის სამართლის სამართალწარმოების ფარგლებში მიყენებული ფიზიკური ზიანის ანაზღაურებას უქვემდებარებდა მხოლოდ იმ შემთხვევას, „თუ დაავადება გამოწვეული იყო საპატიმრო ადგილებში დაპატიმრებულის ყოფნის რეჟიმის დარღვევით“. სასამართლოს განმარტებით, ეს ნორმა ყველას ანიჭებს უფლებას, შოითხოვოს და მიიღოს ზარალის ანაზღაურება სახელმწიფო სახსრებიდან, ხოლო ანაზღაურების მასშტაბი წარმოადგენს ზარალის სრულად ანაზღაურებას<sup>58</sup>. საკონსტიტუციო სასამართლო მიუთითებს, რომ კონსტიტუციის (ყოფილი) მე-18 მუხლის მე-7 პუნქტის მე-2 წინადადება წარმოადგენს (ყოფილი) 42-ე მუხლის მე-9 პუნქტის სპეციალურ შემთხვევას. ეს უკანასკნელი ავსებს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-7 პუნქტს<sup>59</sup>, რომლის თანახმადაც, „უკანონოდ დაკავებულ ან დაპატიმრებულ პირს აქვს კომპენსაციის მიღების უფლება“. საკონსტიტუციო სასამართლომ დაადგინა შემდეგი სტანდარტები:

- (1) სახელმწიფო მოხელეთა მხრიდან ადგილი უნდა ჰქონდეს უკანონო მოქმედების ფაქტს;
- (2) პირს უნდა მიადგეს ზარალი;
- (3) უკანონო ქმედებასა და ზარალს შორის უნდა იყოს მიზეზობრივი კავშირი;
- (4) ზარალი უნდა ანაზღაურდეს სრულად<sup>60</sup>.

დასკვნის სახით უნდა ითქვას, რომ ზემოთ აღნიშნული სამი კომპონენტი: განკარგულების შესრულებაზე უარის თქმის შესაძლებლობა (1), მოსამსახურის ანგარიშვალდებულება (2) და სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა (3) ერთობლივად ქმნიან ფუნქციონირებად, გამართულ და თვითკონტროლირებად საჯარო სამსახურს.<sup>61</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით გარანტი-

<sup>56</sup> იქვე გვ. 78

<sup>57</sup> საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 7 დეკემბრის №7/3/423 გადაწყვეტილება

<sup>58</sup> II. მე-2 პუნქტი

<sup>59</sup> იხ. იქვე, II. მე-3-მე-5 პუნქტები

<sup>60</sup> იხ. იქვე, II. მე-7, მე-20-23-ე პუნქტები

<sup>61</sup> Schnapp, Amtsrecht und Beamtenrecht.: Eine Untersuchung über normative Strukturen des staatlichen Innenbereichs, erlin 1977, გვ 133

რებული საჯარო მოხელის ვალდებულება უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურის თვითკონტროლს, საჯარო მოხელეს აძლევს შესაძლებლობას, მოიხსნას პირადი ანგარიშვალდებულება და უარი თქვას განკარგულების შესრულებაზე, თუ იგი უკანონოა. იმ შემთხვევაში კი, თუ მან ამ კანონის 73-ე მუხლით გარანტირებული „რემონსტრაციის ვალდებულება“ შეასრულა, აღარ აგებს პასუხს თავისი სამსახურებრივი უფლებამოსილების ფარგლებში განხორციელებული საქმიანობისთვის.

### მუხლი 15. 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 წინასაარჩევნო კამპანიაში. საჯარო მოსამსახურეს ეკრძალება რომელიმე პოლიტიკური პარტიის, საარჩევნო სუბიექტის, საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატის მხარდასაჭერი ან საწინააღმდეგო აგიტაციისა და კამპანიის პროცესში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება.

#### კომენტარი:

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის ერთ-ერთ მთავარ მონაპოვარს, სწორედ, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპი წარმოადგენს. საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციაში, რომელიც საფუძვლად დაედო ახალ კანონს, გამოთქმულია მოსაზრება<sup>52</sup>, რომ იმ დროისათვის საქართველოს საჯარო სამსახურში არსებული მთავარი პრობლემა იყო საჯარო სამსახურის პოლიტიზება. სწორედ ამიტომ, პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ნაწილის ერთმანეთისგან გამიჯვნის შედეგად, საჯარო სამსახურის რეფორმის მთავარ მიზნად პოლიტიკური თვალსაზრისით ნეიტრალური საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება იქნა დასახული. შესაბამისად, კანონის მე-15 მუხლით გარანტირებული „პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის“ პრინციპი წარმოადგენს საჯარო სამსახურის კონცეფციის იდეის ლოგიკურ გაგრძელებას.

კანონის მე-15 მუხლის ერთგვარი დაკონკრეტება დამატებით გვხვდება კანონის 68-ე მუხლში, რომელიც საჯარო მოხელის პოლიტიკურ უფლებებს ეხება. „*მოხელე სამსახურებრივ უფლებამოსილებას ახორციელებს პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის*

<sup>52</sup> „საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბერის №627 დადგენილება

პრინციპის დაცვით, რომელიც გულისხმობს მის ვალდებულებას, სამუშაო საათებში თავი შეიკავოს პოლიტიკური აქტივობისაგან საჯარო სამსახურის მიუკერძოებლობის პრინციპის დაცვის უზრუნველსაყოფად.<sup>73</sup> ამავე მიზანს ატარებს კანონის მე-4 მუხლით მკაფიოდ გამიჯნული განმარტებები. კანონის მე-3 მუხლის „ბ“ „დ“ „თ“ და „ი“ ქვეპუნქტებით ამომწურავად არის განმარტებული, თუ ვინ მოიაზრება იმ თანამდებობის პირებში, ვისზეც ვრცელდება ან არ ვრცელდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის რეგულირება,<sup>74</sup> მათ შორის, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპი.

საჯარო ადმინისტრაციის ნეიტრალიტეტის პრინციპის ქართული, საბჭოთა გამოცდილების ისტორია ეწინააღმდეგება თანამედროვე სახელმწიფოს კონცეფციას. საბჭოთა კავშირის საჯარო სამსახურის ფორმა არ ითვალისწინებდა პარტიისა და სახელმწიფოს ერთმანეთისაგან გამიჯვნას. პირიქით, საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირები უშუალოდ კომუნისტური პარტიის მეთვალყურეობის ქვეშ იმყოფებოდნენ. ერთადერთ პოლიტიკურ პარტიას საბჭოთა რეალობაში მმართველი, კომუნისტური პარტია წარმოადგენდა და იგი სახელმწიფო ხელისუფლებასთან იყო გაიგივებული. სახელმწიფო ადმინისტრაცია კი, მხოლოდ კომუნისტური პარტიის გადაწვეტილებებს ასრულებდა<sup>75</sup>. შესაბამისად საჯარო სამსახური იყო არა სახელმწიფოს, არამედ კომუნისტური პარტიის სამსახურში. მსგავსი ტრადიცია, კომუნისტური წარსულის შემდეგ, არ აღმოჩნდა მარტივად აღმოსაფხვრელი. პირველად, სუვერენული საქართველოს ისტორიაში 2012 წელს, საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციით დეკლარირებული იქნა პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპი, ხოლო 2015 წლის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-15 მუხლით, მოხდა მისი კანონით გამყარება და მიენიჭა მას სავალდებულო ძალა.

საჯარო მოსამსახურეს ეკრძალება, თავისი უფლებამოსილებების განხორციელებისას, ჩართული იყოს რომელიმე პოლიტიკური პარტიის, საარჩევნო სუბიექტის, საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატის მხარდასაჭერი ან საწინააღმდეგო აგიტაციისა და კამპანიის პროცესში და გამოიყენოს ამ მიზნებით ადმინისტრაციული რესურსი. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-15 მუხლით გარანტირებული პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის ვალდებულების სისტემურ განმარტებას ქართულ კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში ვხვდებით. წინასაარჩევნო აგიტაციისას ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებასთან დაკავშირებით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს საინტერესო, თუმცა იმავდროულად საკმაოდ სადავო გადაწ-

<sup>73</sup> იხ. აქვე, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 68-ე მუხლის კომენტარი

<sup>74</sup> იხ. აქვე „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მე-4 მუხლის კომენტარი

<sup>75</sup> Dietzel, Beiträge zur Geschichte des Sozialismus und Kommunismus, Salzwasser-Verlag, Paderborn, 2015, S. 86

ვეტილება არსებობს<sup>55</sup>. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის გადაწყვეტილება საინტერესოა საჯარო ადმინისტრაციის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტისა და ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების აკრძალვის კუთხით. საქმეზე – მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები „ახალი მემარჯვენეები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ. დავის საგანს წარმოადგენდა საარჩევნო კოდექსის ნორმა, რომლის თანახმადაც ყველა პოლიტიკურ ძალას ჰქონდა ადმინისტრაციული რესურსის თანაბრად გამოყენების უფლება. მოსარჩელები კი მიიჩნევდნენ, რომ აღნიშნული სადავო ნორმა ახდენდა დისკრიმინაციას პოლიტიკური ნიშნით, რომ სადავო ნორმის საფუძველზე მხოლოდ იმ პოლიტიკური ძალების წარმომადგენლებს ეძლეოდათ შესაძლებლობა გამოეყენებინათ ადმინისტრაციული რესურსი, რომელთაც მათი სამსახურებრივი მდგომარეობის გამო მიუწევდებოდათ ხელი მასზე. ხოლო პარტიებს, რომლებსაც არ ჰყავდათ წარმომადგენლები სახელმწიფო სამსახურში, ასეთი შესაძლებლობა არ ჰქონდათ. მოსარჩელების ამრით, რადგან ადმინისტრაციული რესურსების თანაბარი გამოყენება წინასაარჩევნო აგიტაციისას ყველა პოლიტიკური პარტიისათვის შეუძლებელი იყო, ნორმას, ყველა პოლიტიკური პარტიისათვის ბლანკეტური აკრძალვა უნდა დაეწესებინა ადმინისტრაციული რესურსის წინასაარჩევნო მიზნებით გამოყენებისათვის<sup>56</sup>. გარდა ამისა, მოცემულ საქმეში მოსარჩელე მიიჩნევდა, რომ აღნიშნული სადავო ნორმა პოლიტიკური ნიშნით ახდენდა დისკრიმინაციას, და რომ სადავო ნორმის საფუძველზე, მხოლოდ იმ პოლიტიკური ძალების წარმომადგენლებს ეძლევათ შესაძლებლობა, გამოეყენონ ადმინისტრაციული რესურსი, რომელთაც მათი სამსახურებრივი მდგომარეობის გამო მიუწევდათ ხელი მასზე. ხოლო პარტიებს, რომლებსაც არ ჰყავთ წარმომადგენლები სახელმწიფო სამსახურში, ასეთი შესაძლებლობა არ აქვთ. საკონსტიტუციო სასამართლომ სადავო ნორმა კონსტიტუციურად მიიჩნია<sup>57</sup> და ძალაში დატოვა<sup>58</sup>, თუმცა მოგვიანებით, ახალი საარჩევ-

<sup>55</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის №1/1/493 გადაწყვეტილება საქმეზე მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები „ახალი მემარჯვენეები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ

<sup>56</sup> იქვე., №1/1/493 გადაწყვეტილება, II. პ.21

<sup>57</sup> სასამართლომ მიუთითა, რომ საჯარო სამსახურში თანამდებობის დაკავება ხდება პირის პროფესიული უნარებისა და შესაძლებლობების გათვალისწინებით და იგი დაკავშირებული არ არის მათ პოლიტიკურ კუთვნილებასთან. სამსახურებრივი ავტომატქანები კონკრეტული პირებისათვის ხელმისაწვდომია არა მათი პარტიული კუთვნილების, არამედ კონკრეტულ თანამდებობაზე ყოფნის გამო, რომელიც საშუალებას აძლევს მათ, ჰყავდეთ პერსონალური სამსახურებრივი ავტომატქანა სამსახურებრივი ფუნქციების განხორციელების მიზნით. ამ თვალსაზრისით, ისინი ბუნებრივად პრივილეგირებულ მდგომარეობაში არიან იმ პირებთან შედარებით, რომლებსაც ეს თანამდებობები არ უკავიათ

<sup>58</sup> იქვე., №1/1/493 გადაწყვეტილება, II. პ.21

ნო კოდექსის მიღებისას,<sup>100</sup> თვით კანონმდებელმა გაითვალისწინა საერთაშორისო ორგანიზაციების (ვენეციის კომისიის) რეკომენდაციები<sup>101</sup> და, საჯარო ადმინისტრაციის ნეიტრალიტეტიდან და საჯარო მოსამსახურის მიუკერძოებლობიდან გამომდინარე, დაუშვებლად მიიჩნია ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება.

პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპი, ბუნებრივია, არ კრძალავს, რომ საჯარო მოსამსახურე რომელიმე პოლიტიკური პარტიის წევრი იყოს. საქართველოს მოქალაქე არის საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული პასიური და აქტიური საარჩევნო უფლების მატარებელი. კანონი ერთმანეთისაგან მიჯნავს მოსამსახურის პოლიტიკურ აქტივობას, სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას და არასამსახურებრივ, პირად ცხოვრებაში. პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის მიზანია, რომ მოსამსახურის პოლიტიკური სიმპათია არანაირი ფორმით არ უნდა ახდენდეს გავლენას მის მიერ საჯარო ფუნქციების შესრულებაზე. საჯარო სამსახურის დეპოლიტიზაციის მიზანია პარტიისა და ადმინისტრაციის ერთმანეთისაგან მკაფიო გამიჯვნა. ეს პრინციპი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს წინასაარჩევნო პროცესში. „რადგანაც სამთავრობო პოლიტიკური პარტიებისთვის ამგვარი (ადმინისტრაციული) რესურსები (სამთავრობო შენობები, ტელეფონები, კომპიუტერები და ავტომობილები) უფრო ადვილად ხელმისაწვდომია, მკაფიოდ უნდა აიკრძალოს ყველა ტიპის ადმინისტრაციული რესურსის – ფინანსური, მატერიალური, ტექნიკური და ადამიანური რესურსის პირდაპირი და არაპირდაპირი გამოყენება კამპანიის მიზნებისთვის საარჩევნო სუბიექტების, საჯარო მოხელეების და სხვა მონაწილეების მიერ,“ – განაცხადა ვენეციის კომისიამ<sup>102</sup>.

მართალია, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის დაცვის ვალდებულება ნაწილობრივ ზღუდავს საჯარო მოსამსახურეს საქართველოს კონსტიტუციის რიგი დებულებებით გარანტირებული უფლებების განხორციელებაში, თუმცა ამგვარ შეზღუდვას აქვს ლეგიტიმური მიზანი. ამიტომ „პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის დაცვის“ მიზნით, სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას საჯარო მოსამსახურის პოლიტიკური აქტიურობის შეზღუდვა, იურიდიულ ლიტერატურაში დამკვიდრებული აზრით და სასამართლო პრაქტიკით, გამართლებულად ითვლება<sup>103</sup>. ამ შემთხვევაში საჯარო მო-

<sup>100</sup> 2013 წლის საარჩევნო კოდექსში აღარ არის ნორმა, რომელიც უშვებს ადმინისტრაციული რესურსის წინასაარჩევნო პოლიტიკური მიზნებისათვის გამოყენებას

<sup>101</sup> ვენეციის კომისიამ საარჩევნო კოდექსის შეფასება 2010 წლის ამ საკითხზე 9 ივნისს გამოაქვეყნა. იხ. ვენეციის კომისიის ოფიციალური ვებგვერდი

<sup>102</sup> ვენეციის კომისიის საარჩევნო კოდექსის შეფასება 2010 წლის აღნიშნულ საკითხზე 9 ივნისს გამოაქვეყნა. იხ. ვენეციის კომისიის ოფიციალური ვებგვერდი

<sup>103</sup> ბურდული / გოცირიძე / ერქვანია / ზოიძე / იშორია / კობახიძე / ლორია / მაჭარაძე / ტურავა / ფარცხალაშვილი / ფუტყარაძე / ქანთარია / წერეთელი / ჯორბენაძე (რედ. ტურავა, პ.): საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, თავი მეორე. საქართველოს მოქალაქეობა. ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბილისი, 2013, გვ. 69

ის ძირითად უფლებებში ჩარევა გამართლებულია საჯარო ადმინისტრაციის პო-  
ლიტიკური ნეიტრალიტეტის დაცვის ლეგიტიმური მიზნით.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-15 მუხლით გარანტი-  
ული დეპოლიტიზაციის პრინციპი არ უშვებს შესაძლებლობას, საყოველთაო და  
ითო-სახელმწიფოებრივი ამოცანების შესასრულებლად განკუთვნილი ადმინის-  
ციული რესურსები პარტიული მიზნებისთვის იხარჯებოდეს. ეს პრინციპი, ამასთა-  
), უზრუნველყოფს, რომ საჯარო სამსახური არ მოექცეს არც ერთი პოლიტიკური  
უნის გავლენის ქვეშ.

---

## **უხლი 16. კარიერული განვითარება**

**აჯარო სამსახურში კარიერული განვითარება ემყარება შეფასების სამართ-  
ის სისტემას და სხვა მექანიზმებზე დაფუძნებულ პროფესიულ განვითარებას.**

### **კომენტარი:**

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიერ დამკვიდრებული კა-  
რული განვითარების მოდელი თანამედროვე ქართული საჯარო მმართველობის  
ტემაში სიახლეს წარმოადგენს.

მსოფლიოში საჯარო სამსახურის ორ ძირითად მოდელს განასხვავებენ. ეს არის  
იერული (career service) და პოზიციანზე დაფუძნებული (contractual service) მოდე-  
ნი.

ამ ორი, განსხვავებული მოდელის ძირითადი მახასიათებლები შემდეგნაირად  
ოიყურება. კარიერაზე დაფუძნებული მოდელის შესაბამისად:

ა) საჯარო მოხელე ინიშნება უვადოდ, ბ) საჯარო სამსახური გამოირჩევა მაღალი  
ბილურობით, გ) ეს მოდელი კადრების როტაციის კუთხით ნაკლებად მოქნილია,  
აღნიშნული მოდელი ფოკუსირებულია მოხელეთა საერთო ფასეულობებსა და  
ანხმებულ მოქმედებაზე, ე) სამსახურში აჭყავთ ღია კონკურსით, საწყის, დაბალ  
იმდებობაზე, ვ) აწინაურებენ სამუშაო სტაჟისა და წინასწარ გაწერილი შეფასების  
ტემის მიხედვით. აღნიშნული მოდელი ფუნქციონირებს გერმანიაში, ავსტრიაში,  
ონიაში და სხვა.

კარიერაზე დაფუძნებული მოდელისაგან განსხვავებით ე.წ. პოზიციანზე დაფუძ-  
ული მოდელის მახასიათებლებია: ა) ასაქმებენ ხელშეკრულებით, ბ) საჯარო სამ-  
ური ნაკლებად სტაბილურია, გ) ადამიანური რესურსის მართვა უფრო მოქნილია  
ფოკუსირება ხდება არა საერთო ფასეულობებზე, არამედ ინდივიდუალურ მოსწ-  
ასა და შედეგებზე, ე) ღია კონკურსით აყვანა შესაძლებელია ნებისმიერ პოზიცი-  
ვ) აწინაურებენ არა სტაჟისა და დამსახურების, არამედ კომპეტენციის მიხედვით.



აღნიშნული მოდელი ფუნქციონირებს ამერიკის შეერთებულ შტატებში, კანადაში, დიდ ბრიტანეთში და სხვა.

ამ ორი სისტემის ელემენტების შერწყმის შედეგად, მსოფლიოში ვხვდებით სხვადასხვა კომბინაციებს, ჰიბრიდულ მოდელებს<sup>94</sup>.

საქართველოში ამ მიმართულებით გადაწყვეტილება კარიერაზე დაფუძნებული მოდელის სასარგებლოდ იქნა მიღებული. ახალმა კანონმა ძველი, 1997 წლის კანონისაგან განსხვავებით უარი თქვა ე.წ. პოზიციაზე დაფუძნებულ მოდელზე და შექმნა კარიერაზე დაფუძნებული მოდელი.

ე.წ. ვარდების რევოლუციის შემდეგ განიხილებოდა საჯარო სამსახურის განვითარების ორი შესაძლო მოდელი: კარიერული მოდელი, რაც გულისხმობს პროფესიონალი საჯარო მოხელეების „გამოზრდას“ და დასაქმებას და კონტრაქტზე დაფუძნებული მოდელი<sup>95</sup>. მაშინ გადაწყდა, არჩევანი მეორეს სასარგებლოდ გაკეთებულიყო.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მე-11 მუხლი ჯერ კიდევ 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ დაწყებული რეფორმის კონცეფციაში ჩაისახა. საქართველოს მთავრობის მიერ ჩამოყალიბებული ხედვით, საჯარო მმართველობის და საჯარო სამსახურის რეფორმის მიზანია ქმედითი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება. კერძოდ, კარიერულ წინსვლაზე დაფუძნებული პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტი, რომელიც საჯარო მოხელეს მუდმივი განვითარებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების საშუალებას აძლევს. ეს ყველაფერი კარიერულ წინსვლაზე, დამსახურებასა და პროფესიულ განვითარებაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის არსებობის საფუძველია. კარიერული პრინციპით სამსახურებრივი წინსვლა დამოკიდებული უნდა იყოს პროფესიულ მომზადებასა და პროფესიულ უნარ-ჩვევებზე<sup>96</sup>. ამ მოდელის ძირითადი ასპექტების გათვალისწინება შესაძლებლობას იძლევა შეიქმნას პოლიტიკური ზეგავლენისაგან დამოუკიდებელი მართვის განხორციელების მექანიზმები, რადგან საჯარო სამსახურის გამართული მუშაობის აუცილებელი ელემენტია კადრების სტაბილურობა.<sup>97</sup>

<sup>94</sup> იხ. დეტალურად. აღწერილი მოდელების შესახებ: აბაშიძე, საჯარო სამსახურის რეფორმა საქართველოში: ძირითადი მიმართულებები და გამოწვევები, დის. ილიაუნი, თბილისი, 2016 გვ. 44; შარდიაშვილი, სვანიშვილი, ჩიტაძე, საჯარო სამსახური, თბილისი 2004. გვ. 33. Cardona, Recruitment in Civil Service Systems of EU Members and in Some Candidate States, SIGMA 2006, გვ. 4

<sup>95</sup> იხ. აბაშიძე, საჯარო სამსახურის რეფორმა საქართველოში: ძირითადი მიმართულებები და გამოწვევები, დის. ილიაუნი, თბილისი, 2016 გვ. 115; DFID და GIPA ერთობლივი კვლევა; Welton, The Prospects for Civil Service Reform: Ready, Willing and Able, GIPA, 2006

<sup>96</sup> საქართველოს მთავრობა, ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2016-2019 წლებისათვის. გვ. 237 იხ. მასალა საქართველოს პარლამენტის ოფიციალურ ვებ. გვერდზე

<sup>97</sup> იშორია, ტურავა, პ., საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია, გამომცემლობა „ნეკერი“, თბილისი 2012

მოხელის კარიერული განვითარების სისტემა უზრუნველყოფს მის შემდგომ კარიერულ განვითარებას, პროფესიული უნარ-ჩვევების ამაღლებას, წახალისებას და ადეკვატური კვალიფიკაციის ამაღლებას საჭიროებათა დადგენის მიზნით. საჯარო დაწესებულება ვალდებულია შეაფასოს ყველა რანგის მოხელე და მის მიერ შესრულებული სამუშაო წელიწადში ერთხელ მაინც, „პროფესიული საჯარო მოხელის სამუშაოს შეფასების წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული წესის შესაბამისად.

მოხელის კარიერული განვითარების სისტემის შემადგენელი ნაწილია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 25-ე მუხლი, რომელიც განსაზღვრავს საჯარო სამსახურში თანამდებობათა რანგირების სისტემას, და 26-ე მუხლი, რომელიც აწესრიგებს მოხელის თანამდებობრივ კლასიფიკაციას<sup>108</sup>.

კანონის მე-16 მუხლში გამყარებული კარიერული წინსვლის პრინციპი, საჯარო სამსახურში კარიერული წინსვლის მისაღწევად ორ ძირითად გზას გულისხმობს. პირველი, შეფასების სამართლიან სისტემას და მეორე პუნქტად იგი „სხვა მექანიზმებზე დაფუძნებულ პროფესიულ განვითარებას“ ასახელებს. ამ უკანასკნელს კი, ამავე კანონის 54-ე მუხლი აზუსტებს. იგი კარიერული წინსვლის თავისივე უნარების განვითარებისა და საჯარო დაწესებულების გამართული ფუნქციონირების უზრუნველყოფის მიზნით მოხელეს ავალდებულებს, განავითაროს საკუთარი პროფესიული შესაძლებლობები საჯარო სამსახურის მიერ შეთავაზებულ მოხელის პროფესიული განვითარების პროგრამებში მონაწილეობით. მეორე მხრივ, აღნიშნული პრინციპი ავალდებულებს საჯარო დაწესებულებას, უზრუნველყოს მოხელის პროფესიული განვითარების სავალდებულო პროგრამებში მონაწილეობა და ხელი შეუწყოს მოხელის საჯარო სამსახურის სისტემის გარეთ არსებულ, პროფესიული განვითარების პროგრამებში მონაწილეობას.

საჯარო სამსახურის რეფორმამდე ჩატარებული მრავალი კვლევა ადასტურებდა, რომ საჯარო სამსახურის პოლიტიზაცია, ნეპოტიზმი და მის მიმართ მოქალაქეების უნდობლობა იყო საჯარო სამსახურის ძირითადი პრობლემები<sup>109</sup>. უნდა აღინიშნოს, რომ სწორედ კარიერაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახური შეიძლება იყოს ყველაზე ქმედითი მექანიზმი საქართველოს საჯარო სამსახურში უკვე ათწლეულების მანძილზე არსებულ და საკმაოდ დამკვიდრებულ პრობლემებთან საბრძოლველად. იგი გამოირიცხავს თვითნებურად საჯარო სამსახურში მიღებას, შესაბამისი გამტვირვალე შეფასების და კარიერული საფეხურების გარეშე მოხელის დაწინაურებას საჯარო

<sup>108</sup> იხ. ქარდავა, ე., „საჯარო სამსახურის რეფორმა-სახელმწიფოს პრიორიტეტი“, ბიულეტენი სამეცნიერო ჟურნალის „ქართული პოლიტიკა“ სპეციალური გამოშვება, სერია: საჯარო პოლიტიკა, №19, 2015

<sup>109</sup> Welton, DFID და GIPA ერთობლივი კვლევა, The Prospects for Civil Service Reform: Ready, Willing and Able, GIPA, 2006

სამსახურში. შესაბამისად, პოლიტიკური ან ნათესაური ნიშნით პირი ვერ შეძლებს საჯარო სამსახურში შესვლას, ან შემდგომ კარიერულ განვითარებას. ეს კი, თავის მხრივ, აამაღლებს საჯარო სამსახურისადმი მოქალაქეების ნდობას.

## მუხლი 17. გამჭვირვალობა და ღიაობა

საჯარო სამსახური ხორციელდება გამჭვირვალედ და ღიად, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

### კომენტარი:

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-17 მუხლი ადგენს საჯარო სამსახურის გამჭვირვალობისა და ღიაობის გარანტიას. იგი გამომდინარეობს საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული დემოკრატიის პრინციპიდან, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულაში, მისი ახალი რედაქციის მე-3 მუხლში და აგრეთვე არაპირდაპირ, კონსტიტუციის მრავალ დებულებებში არის ასახული. სახელმწიფო ხელისუფლება, რომლის წყარო ხალხია, მაქსიმალურად გახსნილი და ღია უნდა იყოს, მიიღოს გადაწყვეტილებები დემოკრატიულად, მოქალაქეების ჩართულობითა და მათი უშუალო მონაწილეობით. დემოკრატიული გადაწყვეტილებები გულისხმობს ინფორმირებული საზოგადოების არსებობას. სახელმწიფო სამსახურში დასაქმებული პირები ვალდებული არიან, ღიად მიაწოდონ საზოგადოებას ინფორმაცია თავისი საქმიანობისა და სამომავლო გეგმების შესახებ. საჯაროობა და გამჭვირვალობა არის თავისუფალი პოლიტიკური შეხედულების ჩამოყალიბების საშუალება. ამრის თავისუფლების უზრუნველყოფა არის დემოკრატიაში პოლიტიკური დისკუსიის სიცოცხლისუნარიანობის მასშტაბი.<sup>10</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სამართლოს განმარტებით კი, „საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება და სახალხო სუვერენიტეტი მოითხოვს რომ საქართველოს მოქალაქეები ჩართული იყვნენ სახელმწიფო მმართველობაში სწორედ, ხალხის მონაწილეობა განაპირობებს საჯარო მმართველობაზე უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანოების ლეგიტიმაციას.“<sup>11</sup> მხოლოდ ღია და გამჭვირვალე საჯარო სამსახური შეიძლება იყოს მმართველობაში ხალხის ჩართულობისა და დემოკრატიის საფუძველი.

<sup>10</sup> *Mastronardi, Ph., Verfassungslehre, 2007, S. 270 in: Verfassungslehre: Allgemeines Staatsrecht als Lehrbuch vom guten und gerechten Staat, St. Gallen, 2007, გვ. 270*

<sup>11</sup> საკონსტიტუციო სამართლოს გადაწყვეტილება. №3/2/588, 2016 წლის 14 აპრილი, საქართველოს მოქალაქეები – სალომე ქინქლაძე, ნინო კვეციანიძე, ნინო ოდიშარია, დაჩი ჯანელიძე, თამარ ხითარიაძე წინააღმდეგ და სალომე სებისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ. II კ. 7

საქართველოს მხოლოდ რამდენიმე ათეული წელი ამორებს საბჭოთა ისტორიულ წარსულთან. საბჭოთა ეპოქაში საჯარო სამსახური დამყარებული იყო ერთპარტიულ, კომუნისტურ იდეოლოგიაზე. საჯარო სამსახური არ იყო ღია და გამჭვირვალე მოქალაქეებისათვის, იგი მხოლოდ კომუნისტურ პარტიას ექვემდებარებოდა. რადგან მთელი საჯარო სამსახური მხოლოდ ერთი პარტიის ინტერესებზე იყო მორგებული, იზღუდებოდა ყოველგვარი ინფორმაციის მიღება საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების შესახებ. ქვეყანაში იყო მკაცრი ცენზურა, რაც გამოიხატებოდა სახელმწიფოს მედამბედველობაში ბეჭდვით ორგანოებსა და მასობრივი ინფორმაციის სხვა საშუალებებზე. ახალი ეტაპი დემოკრატიის გზაზე, იწყება საბჭოთა იმპერიის დაშლისა და საქართველოს მიერ დამოუკიდებლობის კვლავ მოპოვების შემდეგ. შესაბამისად, საქართველოს, როგორც პოსტსაბჭოთა ქვეყანას, რთული რეფორმების და მენტალური რევოლუციის გზის გამოვლა დასჭირდა დემოკრატიული ღირებულებების მოსაპოვებლად. თუმცა ეტაპობრივად, გამჭვირვალობა, ღიაობა და ინფორმაციის თავისუფლება საქართველოში არამხოლოდ ნორმატიულად, არამედ გარკვეულწილად რეალურადაც დამკვიდრდა. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 1997 წლის 31 ოქტომბერის საქართველოს კანონის მე-13 მუხლით ჩამოთვლილი საჯარო სამსახურის ძირითადი პრინციპების ნუსხა მოიცავს „საქვეყნობის“ პრინციპს. გერმანელი პროფესორის გერდ ვინტერის აზრით, „სადავოა, რამდენად განეკუთვნება მთავარ საკითხებს საზოგადოების მონაწილეობა და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, რადგანაც არსებობს ბევრი სახელმწიფო (მათ შორის იყო გერმანია), რომლებმაც მხოლოდ 1970-იან წლებში დაიწყეს მისი დანერგვა და, ასევე, ბევრი ავტოკრატიული რეჟიმი, რომლებიც ამ უფლებების გარეშე არსებობენ. თუმცა საზოგადოების მონაწილეობა და საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა, ეს დემოკრატიული საზოგადოების მნიშვნელოვანი პოსტულატებია.“<sup>12</sup> იგი იქვე აღნიშნავს, რომ საქართველოს ადმინისტრაციულმა მართლწესრიგმა გაიზიარა და დანერგა ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის პრინციპი<sup>13</sup>.

კანონის მე-17 მუხლით განმტკიცებულია გამჭვირვალობის და ღიაობის პრინციპი საჯარო სამსახურში, რაც, ლოგიკური განმარტების მეთოდით, გულისხმობს საჯარო სამსახურის ყველა სეგმენტის გამჭვირვალობას. მაგალითად, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მიხედვით, მთელი რიგი ნორმები სეგმენტურად განამტკიცებს გამჭვირვალობას. მაგალითად, კანონი უზრუნველყოფს მოხელის კომპეტენციისა და სამუშაოს შესრულების უნარის სამართლიან და გამჭვირვალე შეფასებას (მე-11 და

<sup>12</sup> ვინტერი, ადმინისტრაციული სამართლის განვითარება და სამართლებრივი კონსულტაცია საქართველოს, როგორც გარდამავალი ქვეყნის მაგალითზე, გვ. 67, ადმინისტრაციული სამართალი სამეცნიერო-პოპულარული ჟურნალი. 1/2013

<sup>13</sup> იქვე, გვ. 73

53-ე მუხლები), მოხელეთა ანაზღაურების სისტემა ემყარება გამჭვირვალობისა და სამართლიანობის პრინციპებს (57-ე მუხლი). კანონი ადგენს, ასევე მოხელის მიერ გამჭვირვალობისა და ღიაობის პრინციპის დაცვის ვალდებულებას (74-ე მუხლი).

კანონის მე-17 მუხლით გარანტირებული პრინციპის სისტემური განმარტება საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისი დებულებებით უნდა დაიწყო. კონსტიტუციის ახალი რედაქცია უზრუნველყოფს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების დაცვის სტანდარტის ამაღლებას. კერძოდ, აღნიშნული უფლება ვრცელდება ნებისმიერ ადამიანზე და არა მხოლოდ მოქალაქეზე. მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტით „ყველას აქვს უფლება, კანონით დადგენილი წესით, გაეცნოს საჯარო დაწესებულებაში მასზე არსებულ ინფორმაციას და ოფიციალურ დოკუმენტებს, თუ ისინი არ შეიცავენ სახელმწიფო საიდუმლოებას ან სხვა პირის კომერციულ, პროფესიულ ან პირად საიდუმლოებას“, მე-3 პუნქტით კი, „ყველას აქვს უფლება, კანონით დადგენილი წესით, გაეცნოს საჯარო დაწესებულებაში არსებულ ინფორმაციას და ოფიციალურ დოკუმენტებს, თუ ისინი არ შეიცავენ სახელმწიფო, კომერციულ ან პროფესიულ საიდუმლოებას“. ამავე მუხლის მე-4 პუნქტი ადგენს.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-17 მუხლით დადგენილი საჯარო სამსახურის გამჭვირვალობისა და ღიაობის გარანტია არამხოლოდ მოხელეთა მიმართ გამჭვირვალე შეფასებას და ანაზღაურების სისტემას გულისხმობს, არამედ ვრცელდება მოქალაქეთა მიმართ მათ ქმედებებზე. საჯარო სამსახურის გამჭვირვალობისა და ღიაობის პრინციპს ეყრდნობა ამავე კანონის 74-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც, მოხელე ვალდებულია, რომ თავისი საქმიანობა განახორციელოს გამჭვირვალედ და ღიად (1); მან, დადგენილი წესით, უნდა უზრუნველყოს საჯარო ინფორმაციის დაინტერესებულ პირზე გაცემა (2). ყველა ინფორმაცია, რომელსაც მოხელე სამსახურეობრივი მდგომარეობის გამო ფლობს, რა თქმა უნდა ვერ იქნება გასაჯაროებული. რადგან, ყველა ინფორმაციის გამჟღავნებით შესაძლოა შეიზღუდოს სხვა პირთა ღირსება, პირადი ცხოვრება, ან, ასევე, ზიანი მიადგეს სახელმწიფო, კომერციულ და პროფესიულ საიდუმლოებებს და აქედან გამომდინარე, საჯარო ინტერესებს.

საჯარო სექტორის გამჭვირვალობასა და ღიაობას ორი ძირითადი სტრატეგიული მიზანი გააჩნია. პირველი, საჯარო ინფორმაციის მოპოვების თავისუფლებით დემოკრატიული მმართველობის დამკვიდრება და, მეორე, ხელისუფლების კონტროლი, განსაკუთრებით კი, კორუფციასთან ბრძოლის ეფექტიანი საშუალების თვალსაზრისით,<sup>114</sup> რაც თავისთავად აისახება მოქალაქეთა კეთილდღეობაზე. სახელმწიფო ბიუჯეტს აფინანსებს ხალხი. მოქალაქეთა მიერ თავისუფალი ნების გამოხატვა, როგორც დემოკრატიის ელემენტარული დამახასიათებელი ნიშანი მოითხოვს გამჭვირვალობასა და ცალსახა პასუხისმგებლობებს, განსაკუთრებით, საჯარო ფინანსებისა

<sup>114</sup> იმორია, თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბილისი. 2009, გვ. 211

და ბიუჯეტის მართვის სფეროში, რაც განაპირობებს ყველა სახელმწიფო ინსტიტუციის ანგარიშვალდებულებას თითოეულისათვის დადგენილი ფორმით<sup>15</sup>.

საინტერესოა, გერმანელი მეცნიერის შეფასება საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალში არსებული ღიაობისა და გამჭვირვალობის პრინციპის შედარებით სამართლებრივ ანალიზთან დაკავშირებით. იგი განიხილავს გარდამავალ ქვეყნებს, რომელთა ადმინისტრაციულმა მართლწესრიგმა განსაზღვრა მონაწილეობისა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის პრინციპი. მისი აზრით, საქართველო ცალსახად განეკუთვნება ასეთების რიცხვს. „გარკვეულწილად ის გერმანიასთან შედარებით წინაჲ კი არის, გამომდინარე იქიდან, რომ მან ამერიკული სამართლებრივი კულტურის ელემენტები გაიზიარა და ჰოლანდიური ადმინისტრაციული სამართლის თავისებურებებით განავრცო“.<sup>16</sup>

საქართველო ცდილობს დაამკვიდროს დასავლეთის ადმინისტრაციულ სისტემათა საუკეთესო პრაქტიკა. საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციაში მითითებულია<sup>17</sup>, რომ „საქართველოში ხელისუფლების ყველა შტოს წარმომადგენელი და პოლიტიკური ძალა ვალდებულია დაიცვას ის ფასეულობები, რომლებიც საფუძვლად უდევს ადმინისტრაციულ მმართველობას ევროპისა და ტრანსატლანტიკური თანამეგობრობის ქვეყნებში.“<sup>18</sup> კონცეფციაში დასავლური ფასეულობები ოთხი ზოგადი პრინციპის სახით არის შეჯამებული. მათგან ერთ-ერთს წარმოადგენს საჯარო სამსახურის გამჭვირვალობის პრინციპი, რადგან კონცეფციაში დასაბუთებული იდეთ, „გამჭვირვალობა შესაძლებელს ხდის ადმინისტრაციული პროცესებისა და შედეგის შემოწმებასა და შესაბამისობას საპროცესო ნორმებსა და დებულებებთან“.

საჯარო სამსახურის პრინციპების სულისკვეთებიდან გამომდინარე, გამართული და გამჭვირვალე საჯარო სამსახურის სისტემის ჩამოყალიბება არის სახელმწიფოსადმი მოსახლეობის ნდობის ამაღლების საფუძველი<sup>19</sup>. სამართლიანი და მიუკერძოებელი საჯარო სამსახურისადმი რწმენა განაპირობებს ხელისუფლების განხორციელებაში საზოგადოების ფართო ფენების ჩართულობას, რაც, საბოლოო ჯამში, უზრუნველყოფს სამართლიანი და მიუკერძოებელი პოლიტიკის ფორმირებას.

<sup>15</sup> მერინგი, „საჯარო ფინანსების მართვა სამხრეთ კავკასიაში“ – გარე საპარლამენტო საფინანსო კონტროლი – კონსტიტუციური-სამართლებრივი ჩარჩოების ანალიზი, GIZ-ის პროგრამა, გვ. 3

<sup>16</sup> ვინტერი, ადმინისტრაციული სამართლის განვითარება და სამართლებრივი კონსულტაცია საქართველოს, როგორც გარდამავალი ქვეყნის მაგალითზე, გვ. 67, ადმინისტრაციული სამართალი სამეცნიერო-პოპულარული ჟურნალი. 1/2013 გვ. 84

<sup>17</sup> საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბრის №627 დადგენილება „საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“

<sup>18</sup> საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბრის №627 დადგენილება „საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“. გვ. 5

იქვე, შესავალი გვ. 1

## მუხლი 18. მოხელის სოციალური და სამართლებრივი დაცვა

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

### კომენტარი:

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-18 მუხლი ადგენს საჯარო მოხელის სოციალურ და სამართლებრივ გარანტიებს, რაც მას დამატებით გააჩნია სხვა შრომითსამართლებრივ ურთიერთობებში მყოფი პირებისაგან განსხვავებით. ამავე კანონით საჯარო მოხელეებს მოეთხოვებათ განსაკუთრებული ერთგულება სახელმწიფოს მიმართ: მათ უნდა დაიცვან პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი და ემსახურონ კონსტიტუციას, კანონსა და საჯარო ინტერესებს; ისინი თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებით განსაზღვრულ ურთიერთობებში წამოადგენენ სახელმწიფოს და შესაბამისად უნდა იყვნენ მიუკერძოებლები. ყველა შრომითსამართლებრივ ურთიერთობა, რა თქმა უნდა, არ ითვალისწინებს დასაქმებულის ამგვარ ვალდებულებებს. კერძო სექტორში დასაქმებულ პირს არა აქვს მსგავსი ვალდებულებები დამსაქმებლის მიმართ. შესაბამისად, საჯარო სამსახურში დასაქმებულთათვის, ბუნებრივია, უნდა არსებობდეს მეტი „ყურადღება“ ურთიერთსანაცვლო პატივისცემა სახელმწიფოს მხრიდან. ამ პრინციპის მიზანია, პირველი, სახელმწიფო საჯარო მოხელეთა „ერთგულებისა“ და მათთვის გარკვეული უფლებების შეზღუდვის სანაცვლოდ კანონით უნდა აწესებდეს მოხელეთა სპეციალურ გარანტიებს, როგორებიცაა: სამართლებრივი, სოციალური და ეკონომიკური გარანტიები. ამ გარანტიების შინაარსი უნდა ეხებოდეს ყველა საჯარო მოხელეს და არა სუბიექტური მიდგომით გამოკვეთილ მოხელეთა ჯგუფს<sup>120</sup> და მეორე, პირს სახელმწიფომ უნდა დააინტერესოს მოქალაქეები, რომ მათ იმსახურონ საჯარო სექტორში და ამ სფეროდან არ მოხდეს მაღალკვალიფიციური კადრების გადინება.

ისტორიული განმარტების ჭრილში, საინტერესოა, რომ საჯარო მოხელის სოციალური და სამართლებრივი გარანტიები დადგენილი იყო საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 140-ე მუხლით, რომლის თანახმადაც „თითოეულ მოხელეს აქვს უფლება პენსიის მიღებისა. მოხელისა და მისი ოჯახის წევრთა მიერ პენსიის მიღების პირობას განსაზღვრავს კანონი“.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 2014 წლის კონცეფციაში მაშინდელი საჯარო სამსახურის პრობლემად დანახული იყო მოხელეთა სამართლებრივი და სოციალური დაცვის საკითხი. მყარი სამართლებრივი დაცვის

<sup>120</sup> ქარდავა, საჯარო სამსახურის რეფორმა საქართველოში და მოხელის სამართლებრივი სტატუსი. ადმინისტრაციული სამართალი სამეცნიერო-პოპულარული ჟურნალი, 1/2013, გვ. 58

მექანიზმის შექმნისათვის მიზნად დაისახა, რომ სამსახურიდან გათავისუფლება შე-  
საძლებელი იყოს მხოლოდ იმ კრიტერიუმების საფუძველზე, რომლებიც ამომწურა-  
ვადაა აღწერილი ძირითად კანონში<sup>121</sup>. ასევე პრობლემურად სახელდება საჯარო  
სამსახურში სამართლებრივი და სოციალური დაცვის მექანიზმების არარსებობა, რაც  
იყო მოხელეთა დემოტივირების მიზეზი. პრაქტიკაში ხშირია მოტივაციის მექანიზმე-  
ბის არარსებობა, ან მისი არასწორად გამოყენება.<sup>122</sup>

აღნიშნული პრინციპის სისტემური განმარტების შედეგად დგინდება, რომ კანონის მე-3 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტის მიხედვით, სოციალური და სამართლებრივი გარანტიები ვრცელდება არა ყველა საჯარო მოსამსახურეზე, არამედ მხოლოდ პროფესიულ საჯარო მოხელეზე. მსგავსი რეგულირება ლოგიკურია იმ მიზეზის გამოც, რომ საჯარო მოსამსახურეთა აღნიშნულ კატეგორიას ყველაზე უფრო მჭიდრო კავშირი აქვს სახელმწიფოსთან, რადგან ისინი უვადოდ ინიშნებიან და ეკისრებათ ისეთი უფლებამოსილებების განხორციელება, რომელთა სანაცვლოდაც იღებენ შესაბამის ანაზღაურებას და სოციალური და სამართლებრივი დაცვის გარანტიებს. აღნიშნულ სოციალურ გარანტიებს ადგენს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 69-ე და 70-ე მუხლები, სამართლებრივი გარანტიები კი, ამავე კანონის 71-ე მუხლითაა დადგენილი<sup>123</sup>.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-18 მუხლით დადგენილი სოციალური და სამართლებრივი გარანტიების დამდგენ ნორმებს ვხვდებით სხვა ქვეყნების კანონმდებლობაშიც. მაგალითად, გერმანიის ძირითადი კანონის 33-ე მუხლის მე-5 პუნქტი, გერმანიის „ფედერაციული კანონი საჯარო მოხელეთა შესახებ“ 78-ე მუხლი და მუხლი 45-ე გერმანიის კანონის „გერმანიის ფედერაციის მიწებზე (ლანდებში) დასაქმებულ საჯარო მოხელეთა საგადასახადო სტატუსის შესახებ“.<sup>124</sup> კანონის შესაბამისად, ისინი სარგებლობენ განსაკუთრებული სოციალური და საგადასახადო შეღავათებით<sup>125</sup>.

დასკვნის სახით უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო მოხელისათვის, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით შესაბამისი სამართლებრივი და სოციალური გარანტიების შექმნა ერთგვარი მოტივაციაა, რომ მან უკეთ შეასრულოს მასზე დაკისრებული უფლება-მოვალეობები. სწორედ, მოტივაციის ერთ-ერთ მთავარ ელემენტად

<sup>121</sup> „საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბრის №627 დადგენილება, 7.3. „ა“

<sup>122</sup> იქვე 7.3. „ბ“

<sup>123</sup> იხ. აქვე, კანონის 69-ე 70-ე და 71-ე მუხლების კომენტარები

<sup>124</sup> კანონის მიხედვითაც, სახელმწიფოს ზრუნვის განსაკუთრებულ ობიექტს საჯარო მოხელეები და მათი ოჯახები წარმოადგენენ. სახელმწიფოს აქვს მათზე ზრუნვის ვალდებულება (Fürsorgepflicht)

<sup>125</sup> *Baßlspurger*, Einführung in das Beamtenrecht, Kapitel 17, Rn. 2



მენტს წარმოადგენს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სამსახურში აყვანისა და განთავისუფლების სამართლიანი და გამჭვირვალე პროცედურები, სამსახურებრივი ფუნქციების განხორციელებისათვის სათანადო პირობების უზრუნველყოფა, პროფესიული და კარიერული განვითარების შესაძლებლობა. შესაბამისად, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონიდან ნათელია, რომ სახელმწიფომ აიღო ვალდებულება, შექმნას ისეთი საჯარო სამსახური, რომელშიც დასაქმებული იქნებიან კვალიფიციური და, იმავდროულად, მოტივირებული, პროფესიული საჯარო მოხელეები.

# თავი III

## საჯარო სამსახურის მართვის

### ცენტრალიზებული სისტემა

(19-24 მუხლები)

#### ზოგადი მიმოხილვა

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს 2015 წლის 27 ოქტომბრის კანონის მე-3 თავი ეხება საჯარო სამსახურის მართვის ცენტრალიზებულ სისტემას და კანონის მე-19 მუხლიდან 24-ე მუხლის ჩათვლით მოიცავს ნორმებს საჯარო სამსახურის საბჭოს, საჯარო სამსახურის ბიუროს, ბიუროს ფუნქციების, ბიუროს უფროსის, ბიუროს წლიური ანგარიშისა და საჯარო დაწესებულებაში ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულის შესახებ.

საჯარო სამსახურის მართვის ცენტრალიზებული სისტემის დამკვიდრება და სამთავრობო გუნდთან მჭიდროდ დაკავშირებული მმართველობითი ორგანოს ჩამოყალიბება, რომელიც აღჭურვილი იქნება მნიშვნელოვანი ფუნქციებითა და ძლიერი სამართლებრივი მანდატით, განაპირობებს საჯარო სამსახურის ერთიანობას, მიუკერძოებლობას, სტაბილურობას და ეფექტიანობას.<sup>176</sup>

საქართველოში საჯარო სამსახურის მართვის ცენტრალიზებული სისტემის ჩამოყალიბებას მოკლე ისტორიული წარსული გააჩნია. თავდაპირველად, 1997 წლის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-15 თავი ცნობდა მხოლოდ საჯარო სამსახურის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის განმსაზღვრელ ორგანოს და ამ ორგანოს საქართველოს პარლამენტი წარმოადგენდა. ხსენებული ნორმის შესაბამისად, სწორედ, პარლამენტი იყო სახელმწიფოში პასუხისმგებელი საჯარო სამსახურის პოლიტიკის განსაზღვრაზე, ხოლო ამ პოლიტიკის შემუშავების, შესაბამისი საქმიანობის კოორდინაციისა და კანონით დადგენილი ძირითადი მიმართულებების განხორციელების მიზნით, სახელმწიფო კანცელარიაში შეიქმნა სტრუქტურული ერთეული – სახელმწიფო სამსახურის ბიურო.

მოგვიანებით, 2004 წლის 24 ივნისის ცვლილებებით საჯარო სამსახურის მართვის ცენტრალიზებული მოდელის შექმნისა და მისი ინსტიტუტების გაძლიერების მიზნით, საჯარო სამსახურის სფეროში ერთიანი პოლიტიკის შემუშავების, საქმიანობის

<sup>176</sup> „საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბრის №627 დადგენილება

კოორდინაციისა და საჯარო სამსახურის სფეროს მიკუთვნებულ სხვა საკითხებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მომხადებისათვის, საქართველოს პრეზიდენტთან ჩამოყალიბდა საჯარო სამსახურის საბჭო, როგორც პრეზიდენტის სათათბირო ორგანო, ხოლო ბიურო გამოეყო მთავრობის კანცელარიას და შეიქმნა საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ფორმით – საჯარო სამსახურის საბჭოსა და მისი წევრების საქმიანობის ტექნიკური, საინფორმაციო და საექსპერტო უზრუნველყოფის მიზნით.<sup>177</sup>

თუმცა, როგორც უცხოური გამოცდილება გვიჩვენებს, რეფორმების მიმდინარეობისა და საჯარო სამსახურის ტრანსფორმაციის პირობებში, მართვის ცენტრალიზებული მოდელის ჩამოყალიბება აუცილებელია რეფორმის წარმატებისა და საჯარო სამსახურის სფეროს მარეგულირებელი კანონმდებლობის ეფექტური აღსრულებისა და მისი პრაქტიკული იმპლემენტაციისათვის. აღმოსავლეთ ევროპისა და ბალტიის ქვეყნების ძირითადი ნაწილის მაგალითებიდან ჩანს, რომ ამ ქვეყნებში არსებობს საჯარო სამსახურის მართვის ცენტრალური ორგანოები, რომლებიც პასუხისმგებლები არიან საჯარო სამსახურის პოლიტიკის შესრულების ზედამხედველობასა და კოორდინაციაზე და განსაკუთრებული მნიშვნელობა მათ სწორედ ტრანსფორმაციის პერიოდში ენიჭებათ, ვინაიდან აღნიშნულ ქვეყნებში რეფორმების წარმატება მართვის ორგანოების სიძლიერემ და სახელისუფლებო ორგანოების სისტემაში მათმა ცენტრალურმა მდებარეობამ განაპირობა.<sup>178</sup>

საქართველოში საჯარო სამსახურის რეფორმა 2012 წელს დაიწყო, რომლის მიზანს წარმოადგენდა კარიერულ სისტემაზე დაფუძნებული სტაბილური, მიუკერძოებელი, ანგარიშვალდებული და გამჭვირვალე საჯარო სამსახურის სისტემის ჩამოყალიბება.<sup>179</sup> აღნიშნულ ღირებულებებსა და საჯარო მმართველობის პრინციპებზე დაფუძნებული სისტემის შექმნა შეუძლებელია შესაბამისი სამართლებრივი ინსტიტუტებისა და მართვის, ზედამხედველობისა და კოორდინაციის ფუნქციებით აღჭურვილი მმართველობითი ორგანოების გარეშე.

სწორედ ამიტომ, 2013 წელს კიდევ ერთხელ განხორციელდა ცვლილებები „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 1997 წლის კანონში და 2012 წლის სახელისუფლებო ცვლილებების შემდგომ, საპრეზიდენტო რესპუბლიკიდან საპარლამენტო რესპუბლიკამდე ფორმირების პროცესში, საჯარო სამსახურის საბჭო გარდაიქმნა საქართველოს პრე-

<sup>177</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში (1997 წლის 31 ოქტომბერი) ცვლილებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონი, 24/06/2004, სკ 010.320.060.05.001.001.502

<sup>178</sup> Meyer-Sahling, J. (2012), “Civil Service Professionalisation in the Western Balkans”, SIGMA Papers, No. 4B, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jrrp35-en>

<sup>179</sup> „საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბრის №627 დადგენილება

ი-მინისტრის სათათბირო ორგანოდ, ხოლო ბიურო – საჯარო სამართლის იური-  
ლ პირად.<sup>130</sup>

აღნიშნული ცვლილებები აუცილებელ ნაბიჯს წარმოადგენდა გაცხადებული რე-  
ამის მთლიანი პროცესის შეუფერხებლად განხორციელებისათვის, რომლის წარმ-  
ოველ უწყებად, მმართველობის ზედა დონეზე საქართველოს პრემიერ-მინისტრი-  
ა მთავრობის ადმინისტრაციის მხარდაჭერით, განისაზღვრა საჯარო სამსახურის  
ო. საჯარო სამსახურის საბჭოსა და ბიუროს გაძლიერება, მისი მკაფიო პოზიცი-  
რებით და გაზრდილი ფუნქციებით, ასევე რეკომენდებული იყო ევროპელი ექპერ-  
ის მხრიდანაც.<sup>131</sup>

შესაბამისად, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 2015 წლის საქართველოს კანონის  
ავი მიეძღვნა საჯარო სამსახურის მართვის ცენტრალიზებულ სისტემას, რომლი-  
შენარჩუნდა უკვე არსებული ორდონიანი მოდელი საჯარო სამსახურის საბჭოსა  
იუროს სახით და მკაფიოდ განისაზღვრა მათი ფუნქციები და უფლებამოსილება.  
თან, უნდა აღინიშნოს, რომ ძველი კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ არ ით-  
ისწინებდა საჯარო სამსახურის მართვის ცენტრალიზებული რგოლის არსებობას  
ი ფუნქციებითა და უფლებამოსილებით, როგორც დღეს აქვს მინიჭებული საჯა-  
სამსახურის ბიუროს. ამით კანონმდებელმა კიდევ ერთხელ ხაზი გაუსვა ბიუროს  
უსსა და კომპეტენციას საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი კანონმდებლობის  
რულების ერთგვაროვანი პრაქტიკის უზრუნველყოფისა და საჯარო სამსახურის  
ორმის წარმატებული იმპლემენტაციის მიზნით, რომელიც წარმოადგენს საქართ-  
ოს მთავრობის ერთ-ერთი ძირითადი პრიორიტეტის – საჯარო ადმინისტრირების  
ორმის მნიშვნელოვან კომპონენტს და აუცილებელ წინაპირობას ჩვენი ქვეყნის  
ოპული და ევრო-ატლანტიკური ინტეგრაციის საქმეში.

---

#### მუხლი 19. საჯარო სამსახურის საბჭო

საჯარო სამსახურის სფეროში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავების  
ხელშეწყობის მიზნით იქმნება საჯარო სამსახურის საბჭო, როგორც საქართვე-  
ლოს პრემიერ-მინისტრის სათათბირო ორგანო.

საჯარო სამსახურის საბჭო შედგება 11 წევრისაგან. საჯარო სამსახურის საბჭოს  
წევრის უფლებამოსილების ვადაა 4 წელი. საჯარო სამსახურის საბჭოს თავმჯ-  
დომარეა საქართველოს პრემიერ-მინისტრი.

---

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში (1997 წლის 31 ოქტომბერი) ცვლილების შეტა-  
ნის თაობაზე“ საქართველოს კანონი, 20/09/2013, სკ 010320000.05.001.017112

ΣIGMA Review of the Law of Georgia on Civil Service, 20 June 2013 (რეკომენდაცია – მიმართვა საჯარო  
ამსახურის ბიუროს)

3. საჯარო სამსახურის საბჭოს სხდომას იწვევს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი ექვს თვეში ერთხელ მაინც.
4. საჯარო სამსახურის საბჭოს 2 წევრს ირჩევს საქართველოს პარლამენტი თავისი შემადგენლობიდან, 2 წევრს – საქართველოს მთავრობა თავისი შემადგენლობიდან, 2 წევრს – საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთაგან, თითო წევრს ირჩევენ აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოები თავიანთი შემადგენლობებიდან, ხოლო 2 წევრს ირჩევს თვითმმართველობის ასოციაცია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა წარმომადგენლებისგან.
5. საჯარო სამსახურის საბჭო უფლებამოსილია:
  - ა) განიხილოს წინადადებები საჯარო სამსახურის სფეროში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის სრულყოფისათვის;
  - ბ) მოისმინოს საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიში და ამ ანგარიშში ასახულ საკითხებთან დაკავშირებით შეიმუშაოს რეკომენდაციები;
  - გ) ამ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევაში კენჭი უყაროს საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსის თანამდებობიდან ვადაზე ადრე გათავისუფლების საკითხს;
  - დ) განახორციელოს საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული სხვა უფლებამოსილებები.
6. საჯარო სამსახურის საბჭოს დებულებას ამტკიცებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი.

**კომენტარი:**

1. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, „საჯარო სამსახურის სფეროში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავების ხელშეწყობის მიზნით იქმნება საჯარო სამსახურის საბჭო, როგორც საქართველოს პრემიერ-მინისტრის სათათბირო ორგანო.“ მოცემული ტექსტიდან ირკვევა, რომ საბჭო წარმოადგენს მხოლოდ საჯარო სამსახურის სფეროში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებისა და საქართველოს პრემიერ-მინისტრის გადაწყვეტილებების მომზადების ხელშეწყობა ორგანოს, რომელსაც საკონსულტაციო ფუნქციები გააჩნია, ხოლო საქართველოს პარლამენტი, როგორც კანონშემოქმედებითი საქმიანობის განმახორციელებელი ორგანო, რჩება საჯარო სამსახურის სფეროში ერთიანი პოლიტიკის შემუშავებაზე პასუხისმგებელ უწყებად, ვინაიდან სწორედ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით

დგინდება საჯარო სამსახურში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკა, მიუხედავად იმისა, რომ კანონის ტექსტში პარლამენტის ეს უფლებამოსილება პირდაპირ დეკლარირებული არ არის.

პარლამენტის მიერ კანონით დადგენილი პოლიტიკის პროექტისა და მასთან დაკავშირებულ კონცეპტუალურ მიმართულებებს შეიმუშავებს საქართველოს მთავრობა. ხოლო პრემიერ-მინისტრი, როგორც მთავრობის თავმჯდომარე, გადაწყვეტილებებს იღებს საჯარო სამსახურის საბჭოს წევრებთან განხილვის შედეგად. კანონი პირდაპირ მიუთითებს საბჭოს შექმნის სავალდებულობაზე მიუხედავად იმისა, რომ იგი სათათბირო ორგანოა და მხოლოდ საკონსულტაციო ფუნქციები შეიძლება გააჩნდეს. კანონის ჩანაწერი იმპერატიულია და საბჭოს შექმნა არ არის დამოკიდებული პრემიერ-მინისტრის დისკრეციამზე.

2. საჯარო სამსახურის საბჭო წარმოადგენს საჯარო სამსახურის ერთიანობის გამოხატულებას. მისი შემადგენლობა განისაზღვრება 11 წევრით და უფლებამოსილების ოთხწლიანი ვადით.

საჯარო სამსახურის ერთიანობა გამოხატულია სწორედ მის შემადგენლობაში და მოიცავს ხელისუფლების ყველა შტოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლებს.

საბჭოს თავმჯდომარეობს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი.

3. საბჭოს სხდომის მოწვევის ვალდებულება პრემიერ-მინისტრს წარმოეშება ნ თვეში ერთხელ მაინც, რაც არ გამორიცხავს, საჭიროებისამებრ, საბჭოს სხდომების უფრო მეტი სიხშირით მოწვევის შესაძლებლობასაც. პრემიერ-მინისტრს საკუთარი ინიციატივით საბჭოს სხდომის მოწვევის უფლებამოსილება, საჯარო სამსახურის სფეროს მიკუთვნებული საკითხების განხილვის მიზნით, აქვს ნებისმიერ შემთხვევაში და ნებისმიერ დროს. საბჭოს მოწვევა შესაძლებელია ასევე საბჭოს წევრების მიმართვის შემთხვევაშიც, თუმცა საბოლოო გადაწყვეტილება საბჭოს სხდომის მოწვევის თაობაზე მაინც პრემიერ-მინისტრის დისკრეციას წარმოადგენს, გარდა კანონით გათვალისწინებული სავალდებულო შემთხვევებისა, რომლებიც საბჭოს უფლებამოსილების ნაწილში დამატებით არის განხილული.

4. კანონის მე-19 მუხლის მე-4 პუნქტის მიხედვით, „საჯარო სამსახურის საბჭოს 2 წევრს ირჩევს საქართველოს პარლამენტი თავისი შემადგენლობიდან, 2 წევრს – საქართველოს მთავრობა თავისი შემადგენლობიდან, 2 წევრს – საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთაგან, თითო წევრს ირჩევენ აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოები თავიანთი შემადგენლობებიდან, ხოლო 2 წევრს ირჩევს თვითმმართველობის ასოციაცია ადგილობრივი

თვითმმართველობის ორგანოთა წარმომადგენლებისგან.“ როგორც აღნიშნული პუნქტიდან ჩანს, საბჭო აერთიანებს საჯარო სამსახურის სისტემაში მოქცეულ და საჯარო სამსახურის სფეროს მარეგულირებელ კანონმდებლობას დაქვემდებარებულ ყველა სახელისუფლებო შტოს, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა წარმომადგენლებს, რაც კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს საჯარო სამსახურის ერთიანობას და მიზნად ისახავს საჯარო სამსახურის ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავების პროცესში ყველა დონის წარმომადგენლობით ჩართულობას.

საჯარო სამსახურის საბჭოს წევრების არჩევის დეტალური წესი არ არის კანონში მოცემული და უნდა განისაზღვროს თითოეული წევრის არჩევაზე პასუხისმგებელი უწყების მიერ მათი კომპეტენციის ფარგლებში, ხოლო აღნიშნული წესის შესაბამისად არჩეული წევრების კანდიდატურები უნდა წარედგინოს საქართველოს პრემიერ-მინისტრს საბჭოს ფორმირებისა და მისი დებულების დამტკიცების მიზნით.

5. საჯარო სამსახურის საბჭოს უფლებამოსილება გათვალისწინებულია კანონის მე-19 მუხლის მე-5 პუნქტით, რომლის მიხედვით საჯარო სამსახურის საბჭო უფლებამოსილია, განიხილოს წინადადებები საჯარო სამსახურის სფეროში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის სრულყოფისათვის, მოისმინოს საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიში და ამ ანგარიშში ასახულ საკითხებთან დაკავშირებით შეიმუშაოს რეკომენდაციები, ამ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევაში კენჭი უყაროს საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსის თანამდებობიდან ვადაზე ადრე გათავისუფლების საკითხს და განახორციელოს საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული სხვა უფლებამოსილებები.

აღნიშნული უფლებამოსილებიდან გამომდინარე, ნებისმიერ პირს შეუძლია მიმართოს საბჭოს, ხოლო საბჭო უფლებამოსილია მინიმუმ ექვს თვეში ერთხელ მიიწვიოს და განიხილოს წინადადებები საჯარო სამსახურის სისტემის გაუმჯობესებისა და დახვეწისათვის. ამ ნორმის ფორმულირებიდან გამომდინარე, შესაძლებელია პრაქტიკაში გაჩნდეს კითხვები საბჭოს ვალდებულებებთან დაკავშირებით, ვინაიდან კანონი მხოლოდ საბჭოს უფლებამოსილებაზე აკეთებს აქცენტს და არ არსებობს ვალდებულებებზე პირდაპირი მითითება. თუმცა ბუნდოვანებისა და სხვადასხვაგვარი განმარტებების თავიდან აცილების მიზნით, საბჭოს სხდომების მოწვევის შემთხვევაში აუცილებელია ვიგულისხმოთ, რომ საბჭოს უნდა ვალდებულება იმსჯელოს საჯარო სამსახურის სფეროსთან დაკავშირებულ საკითხებზე, მოისმინოს ბიუროს მიერ გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიში და მხოლოდ საჭიროების შემთხვევაში, ბიუროს საქმიანობის სრულყოფის მიზნით, გასცეს შესაბამისი რეკომენდაციები. იგივე მსჯელობაა აუცილებელი ბიუროს უფროსის თანამდებობიდან ვადაზე ადრე გათავისუფლების საკითხის კენჭისყრის უფლებამოსილებასთან და-

კავშირებით. ერთი შეხედვით, შეიძლება შეიქმნას შთაბეჭდილება, რომ პრაქტიკაში ადგილი ექნება შემთხვევას, როდესაც პრემიერ-მინისტრის ინიციატივით მოწვეული იქნება საბჭოს სხდომა ბიუროს უფროსის ვადაზე ადრე გადაყენების საკითხის განხილვისა და კენჭისყრაზე დაყენების მიზნით, ხოლო საბჭოს წევრებს ექნებათ უფლება, საერთოდ, უარი განაცხადონ აღნიშნული საკითხისათვის კენჭისყრაზე, თუმცა ამ ნორმისა და კანონის მე-20 მუხლის ერთობლივი ანალიზის შედეგად (იხ. მე-20 მუხლის კომენტარი) დგინდება, რომ ეს კონკრეტული შემთხვევა ბიუროს უფროსის თანამდებობიდან ვადაზე ადრე გათავისუფლებასთან დაკავშირებულ კენჭისყრაზე, საბჭოს ვალდებულებას წარმოადგენს და, თუ პრაქტიკაში ამის საჭიროება დადგება, პრემიერ-მინისტრის ინიციატივით მოწვეულ სხდომაზე საბჭოს წევრები ვალდებული იქნებიან კენჭი უყარონ საკითხს და მიიღონ გადაწყვეტილება.

6. საბჭოს შექმნა და მისი დებულების დამტკიცება უნდა განხორციელდეს პრემიერ-მინისტრის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე, მისი მუდმივობისა და საქმიანობის წესის რეგულირების შინაარსიდან გამომდინარე.

---

#### მუხლი 20. საჯარო სამსახურის ბიურო

1. საჯარო სამსახურის სფეროში საქმიანობის კოორდინაციის ხელშეწყობის, ამ კანონით განსაზღვრული ძირითადი მიმართულებების განხორციელების, თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის მიღების, შესაბამისი თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის საჯაროობის, დადგენილ ვადაში და საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად ჩაბარების კონტროლის უზრუნველყოფის, აგრეთვე ამ კანონის 21-ე მუხლით გათვალისწინებული სხვა ფუნქციების შესრულების მიზნით იქმნება საჯარო სამსახურის ბიურო (შემდგომ – ბიურო), როგორც საჯარო სამართლის იურიდიული პირი.
2. ბიუროს ხელმძღვანელობს ბიუროს უფროსი, რომელსაც თანამდებობაზე 5 წლის ვადით ნიშნავს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი.
3. ბიუროს უფროსს უფლებამოსილება ვადაზე ადრე შეუწყდება, თუ:
  - ა) შეუწყდა საქართველოს მოქალაქეობა;
  - ბ) მის მიმართ კანონიერ ძალაში შევიდა სასამართლოს საბოლოო გამამტყუნებელი განაჩენი;
  - გ) სასამართლომ უგზო-უკვლოდ დაკარგულად აღიარა, გარდაცვლილად გამოაცხადა ან მხარდაჭერის მიმღებად ცნო, თუ სასამართლოს გადაწყვეტილებით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული;
  - დ) დაიკავა ან უკავია მისთვის შეუთავსებელი თანამდებობა ან ახორციელებს შეუთავსებელ საქმიანობას;



- ე) გადადგა თანამდებობიდან;
  - ვ) გარდაიცვალა;
  - ბ) ჯეროვნად ვერ ახორციელებს ამ კანონის 22-ე მუხლით განსაზღვრულ უფლებამოსილებებს.
4. ამ მუხლის მე-3 პუნქტის „ა“-„ვ“ ქვეპუნქტებში მითითებული რომელიმე გარე მოვების არსებობისას ბიუროს უფროსის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტის შესახებ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს გამოსცემს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. ამ მუხლის მე-3 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტში მითითებული გარემოების არსებობისას საქართველოს პრემიერ-მინისტრის ინიციატივით საჯარო სამსახურის საბჭო კენჭს უყრის ბიუროს უფროსის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტის საკითხს. გადაწყვეტილება მიიღება საჯარო სამსახურის საბჭოს სრული შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით. საჯარო სამსახურის საბჭოს დასკვნის საფუძველზე საქართველოს პრემიერ-მინისტრი გამოსცემს ბიუროს უფროსის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტის შესახებ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს.
5. ბიუროს დებულებასა და საშტატო ნუსხას ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა.

**კომენტარი:**

1. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-20 მუხლი ეხება საჯარო სამსახურის ბიუროს, მის კომპეტენციას და მისი უფლებამოსილების ფარგლებს კანონის მე-20 მუხლის პირველი პუნქტი განსაზღვრავს, რომ „საჯარო სამსახურის სფეროში საქმიანობის კოორდინაციის ხელშეწყობის, ამ კანონით განსაზღვრული ძირითადი მიმართულებების განხორციელების, თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის მიღების, შესაბამისი თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის საჯაროობის, დადგენილ ვადაში და საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად ჩაბარების კონტროლი უზრუნველყოფის, აგრეთვე ამ კანონის 21-ე მუხლით გათვალისწინებული სხვ ფუნქციების შესრულების მიზნით იქმნება საჯარო სამსახურის ბიურო (შემდგომ ბიურო), როგორც საჯარო სამართლის იურიდიული პირი.“ ბიუროს ფუნქციებთან დაკავშირებით ძირითადი მსჯელობა გაშლილია კანონის 21-ე მუხლის განხილვისას, თუმცა მე-20 მუხლის შინაარსიდან გამომდინარეობს, რომ ბიუროს საქმიანობა ძირითადად მოიცავს ორ მსხვილ მიმართულებას: საჯარო სამსახური სფეროს მიკუთვნებულ საკითხებთან და თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის ამსახველ დეკლარაციებთან დაკავშირებულ საქმიანობას. თითოეულ ფუნქცია, რომელიც კანონის 21-ე მუხლშია ნახსენები, სწორედ, ამ ორი მიმართულებიდან გამომდინარეობს და მისი შესაბამისია. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ა

ორი მსხვილი მიმართულების ერთი საჯარო დაწესებულების მანდატში გაერთიანება საკმაოდ იშვიათ პრაქტიკას წარმოადგენს და ევროპის ქვეყნებში მსგავსი პრაქტიკა არ გვხვდება. მაგალითისთვის შესაძლებელია განვიხილოთ რუმინეთი, სადაც საჯარო სამსახურის სფეროში კოორდინაციის, სამართლებრივი აქტების შესრულების კონტროლისა და მონიტორინგის, პროფესიული განვითარებისათვის აუცილებელი ღონისძიებების განხორციელებისა და საჯარო მოსამსახურეთა ელექტრონული ბაზების ადმინისტრირების მიზნით შექმნილია საჯარო მოსამსახურეთა ეროვნული სააგენტო (National Agency of Civil Servants)<sup>132</sup>, ხოლო დეკლარაციების სისტემის გამართულ ფუნქციონირებას და თანამდებობის პირთა მიერ წარდგენილი ინფორმაციის ნამდვილობის მონიტორინგს ახორციელებს “The National Integrity Agency (ANI)”<sup>133</sup>. იგივე პრაქტიკაა ლატვიაში, ხორვატიაში და სხვა ევროპულ ქვეყნებში, სადაც საჯარო სამსახურის საკითხებს, როგორც წესი, კოორდინირებას უწევს ცენტრალური ხელისუფლების რომელიმე ორგანოს შემადგენლობაში ან დაქვემდებარებაში მყოფი საჯარო დაწესებულება, ხოლო კორუფციის პრევენციის საკითხებს ზედამხედველობს ცალკე, დამოუკიდებლად არსებული საჯარო დაწესებულება.

2. კანონის მე-20 მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, ბიუროს ხელმძღვანელობს ბიუროს უფროსი, რომელსაც თანამდებობაზე 5 წლის ვადით ნიშნავს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. კანონის ტექსტში არაფერია ნათქვამი ბიუროს უფროსის კანდიდატურისათვის დადგენილ მოთხოვნებზე ან შესარჩევ კრიტერიუმებზე, რაც იმას ნიშნავს, რომ პრემიერ-მინისტრის დისკრეციას მიეკუთვნება ბიუროს უფროსის კანდიდატურის შერჩევა და მისი შერჩევითვის აუცილებელი მოთხოვნების დაწესება, თუმცა კანონის ზოგადი პრინციპებიდან გამომდინარე, რომელიც საჯარო სამსახურში მიღებისათვის გამოიყენება, ბიუროს უფროსი უნდა იყოს საქართველოს ქმედუნარიანი მოქალაქე 18 წლის ასაკიდან. მიუხედავად იმისა, რომ კანონში, ასევე, არაფერია ნახსენები ბიუროს უფროსის ასაკობრივ ცენზზე ან განათლებაზე, გაუმართლებელია ბიუროს უფროსის თანამდებობაზე დანიშნული იქნეს საშუალო განათლების მქონე პირი, ბიუროს უფროსისათვის დაკისრებული პასუხისმგებლობის ხარისხიდან გამომდინარე, ვინაიდან საშუალო განათლების მქონე პირის საჯარო სამსახურში მიღება მხოლოდ ყველაზე დაბალი რანგის თანამდებობაზეა შესაძლებელი. შესაბამისად, კანონის ზოგადი პრინციპებისა და მოთხოვნების გათვალისწინებით, ბიუროს უფროსის თანამდებობაზე უნდა დაინიშნოს უმაღლესი განათლების მქონე პირი, რაც, თავისთავად, ასაკობრივ შეზღუდვასაც

<sup>132</sup> [http://www.anfp.gov.ro/en/continui/About\\_NACS](http://www.anfp.gov.ro/en/continui/About_NACS), ნანახია 15.03.2018

<sup>133</sup> <https://www.integritate.eu/Home.aspx>, ნანახია 15.03.2018

გულისხმობს. ცალსახაა, რომ 18 წლის პირი აღნიშნულ თანამდებობაზე არ უნდა დაინიშნოს, თუმცა გარკვეული ტიპის კრიტერიუმების არარსებობა, კანონის სიტყვასიტყვითი განმარტებიდან გამომდინარე, უშვებს საწინააღმდეგო თეორიულ შესაძლებლობასაც. ბიუროს უფროსის კანდიდატის შერჩევის დროს კანონით პირდაპირ განსაზღვრული მოთხოვნებიდან გასათვალისწინებელია მხოლოდ შემდეგი, რომ:

- ა) კანდიდატი არ იყოს ნასამართლევ განზრახი დანაშაულისთვის;
- ბ) კანდიდატმა წარადგინოს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ფორმის ნარკოლოგიური შემოწმების ცნობა, რომელიც არ ადასტურებს მის მიერ ნარკოტიკული საშუალების მოხმარების ფაქტს;
- გ) კანდიდატს არ ჰქონდეს ჩამორთმეული სასამართლოს მიერ საჯარო სამსახურში შესაბამისი თანამდებობის დაკავების უფლება.<sup>134</sup>

მსგავსი კრიტერიუმები და დამატებით სხვა მოთხოვნების ჩამონათვალი გვხვდება უცხო ქვეყნის კანონმდებლობაშიც, მაგალითად, პოლონეთის საჯარო სამსახურის შესახებ კანონში პირდაპირ არის დადგენილი, რა მოთხოვნებს უნდა აკმაყოფილებდეს კანდიდატი, მათ შორის მითითებულია განათლების ხარისხზე, ენების ცოდნაზე, უმწიკვლო რეპუტაციაზე და უპარტიოობაზე.<sup>135</sup>

განსხვავებული მიდგომაა ჩამოყალიბებული ევროკავშირის ახალი წევრი ქვეყნის – ხორვატიის საჯარო სამსახურში. საჯარო სამსახურის სფეროს მარეგულირებელ კანონმდებლობაში არაფერია ნათქვამი ცენტრალური ორგანოსა და მისი ხელმძღვანელის შესახებ, ვინაიდან ეს ფუნქციები საჯარო მმართველობის მაკოორდინირებელი სამინისტროს ქვეშ არის გაერთიანებული და ხელმძღვანელის თანამდებობაზე მთლიანად პოლიტიზირებულია, იგივე მიდგომას იზიარებს მაკედონიაც.<sup>136</sup>

რაც შეეხება ბიუროს უფროსის თანამდებობაზე 5 წლის ვადით დანიშვნას, მის მიზანია ბიუროს უფროსის თანამდებობის დეპოლიტიზირება და პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილების ვადისაგან გამიჯვნა. აღნიშნული დადებით სიახლეს წარმოადგენს საქართველოს საჯარო სამსახურის ისტორიაში, ვინაიდან კანონის პირვანდელი რედაქციით, ბიუროს უფროსის თანამდებობაზე დანიშვნა-გათავისუფლება სრულიად დამოკიდებული იყო პრემიერ-მინისტრის დისკრეციაზე და პრაქტიკაში შესაძლებელს ხდიდა, პრემიერ-მინისტრის სურვილის გათვალისწინებით, ნებისმიერ შემთხვევაში და ნებისმიერი საფუძვლით, ან ყოველგვარი საფუძვლის გარეშე, ბიუროს უფროსი გათავისუფლებულიყო თანამდებობიდან. 5 წლის ვადით დანიშვნა კი

<sup>134</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს 2015 წლის 27 ოქტომბრის კანონი, მუხლი 27

<sup>135</sup> Act of 21 November 2008 on Civil Service, art. 11, Journal of Laws of 2016, consolidated text

<sup>136</sup> Meyer-Sahling, J. (2012), “Civil Service Professionalisation in the Western Balkans”, SIGMA Papers, No 48, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42j1mp35-en>, pg 27

გარკვეული ტიპის გარანტიას წარმოადგენს ბიუროს უფროსის თანამდებობაზე დამოუკიდებლად და პოლიტიკური მიკერძობების გარეშე საქმიანობისათვის, რასაც საქართველოს შემთხვევაში, უპირობოდ, დიდი მნიშვნელობა აქვს, ვინაიდან ბიუროს საქმიანობაში გამოკვეთილია ანტიკორუფციული მიმართულება, რასაც პოლიტიკურად ნეიტრალური პირის ხელმძღვანელობა შეეფერება.

3. მე-20 მუხლის მე-3 პუნქტი ეხება ბიუროს უფროსის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტას ისეთი გარემოებების არსებობისას, როგორცაა: საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტა, მის მიმართ სასამართლოს საბოლოო გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლა, სასამართლოს მიერ მისი უგზო-უკვლოდ დაკარგულად აღიარება, გარდაცვლილად გამოცხადება ან მხარდაჭერის მიღებად ცნობა, შეუთავსებელი თანამდებობის დაკავება ან შეუთავსებელი საქმიანობის განხორციელება, თანამდებობიდან გადადგომა, გარდაცვალება და მის მიერ კანონის 22-ე მუხლით განსაზღვრული უფლებამოსილებების არაჯეროვანი შესრულება.

4. კანონის 22-ე მუხლით დადგენილ შემთხვევებში აღწერილი გარემოებების დადგომისას, გარდა უკანასკნელისა, ბიუროს უფროსის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტის შესახებ გამოიყენა პრემიერ-მინისტრის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. რაც შეეხება ბიუროს უფროსის მხრიდან უფლებამოსილების არაჯეროვანი შესრულების შემთხვევას, აქ გასათვალისწინებელია რამდენიმე ასპექტი. პირველი – აუცილებელია არსებობდეს ამკარა გარემოებები იმისა, რომ ბიუროს უფროსმა არაჯეროვნად შეასრულა ან საერთოდ არ შეასრულა მასზე დაკისრებული ფუნქციები, მეორე – აუცილებელია პრემიერ-მინისტრის ინიციატივა საბჭოს სხდომის მოსაწვევად და მესამე – საბჭოს წევრების სრული შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით მიღებული კენჭისყრის შედეგი ბიუროს უფროსის ვადაზე ადრე გათავისუფლებასთან დაკავშირებით. ზემოაღნიშნული სამი ელემენტის ერთობლივად არსებობა წარმოადგენს ბიუროს უფროსის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტისათვის პრემიერ-მინისტრის მიერ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის საფუძველს.

უფლებამოსილების არაჯეროვანი შესრულების ამკარა, უტყუარი და დადასტურებული გარემოებების არსებობა აუცილებელია იმისათვის, რომ თავიდან ავირიდოთ ამ ნორმის პრაქტიკაში არაკეთილსინდისიერად გამოყენების შესაძლებლობა, ვინაიდან ფორმულირება უფლებამოსილების არაჯეროვან შესრულებასთან დაკავშირებით, თავისთავად ფართო ინტერპრეტირების საშუალებას იძლევა და მისი ბოროტად გამოყენების გარკვეული ტიპის საფრთხესაც ქმნის.

ბიურო დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირია. ბიუროს უფროსი და მის მიერ უფლებამოსილებების შესრულება ფასდება მთლიანად ბიუროს მიერ გაწეული საქმიანობის შესაბამისად და აღნიშნულის შესახებ ანგარიშის წარდგენისას საჯარო სამსახურის საბჭოს წევრებისა და პრემიერ-მინისტრის წინაშე. საბჭოს წევრების მიერ ანგარიშის განხილვისას გამოთქმული შენიშვნები და საჯარო სამსახურის სისტემის სრულყოფის მიზნით შემუშავებული რეკომენდაციები სავალდებულოა ბიუროს უფროსისათვის, ხოლო მათი შეუსრულებლობა ან თუნდაც ნაწილობრივ უგულებელყოფა ჩაითვლება ბიუროს უფროსის მიერ უფლებამოსილების არაჯეროვან შესრულებად და შესაძლებელია დადგეს მისი თანამდებობიდან გადაყენების საკითხიც.

ასევე შესაძლებელია, ბიუროს უფროსის მიერ ფუნქციების არაჯეროვანი შესრულება დადასტურდეს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნით, რომელიც შესაძლებელია საფუძვლად დაედოს პრემიერ-მინისტრის მიერ საბჭოს სხდომის მოწვევისა და საკითხის კენჭისყრაზე დაყენების ინიციატივას.

აუცილებელია ხაზგასმით აღნიშნოს, რომ ბიუროს უფროსის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტის საკითხისათვის კენჭისყრის მიზნით მოწვეულ საბჭოს სხდომას უნდა ესწრებოდეს საბჭოს წევრთა ნახევარი მაინც, თუმცა გადაწყვეტილება მიღებულად რომ ჩაითვალოს, მას მხარი უნდა დაუჭიროოს საბჭოს სრული შემადგენლობის ორმა მესამედმა, რაც იმას ნიშნავს, რომ საბჭოს 11 წევრიდან სულ მცირე 8 წევრის ხმა აუცილებელია გადაწყვეტილების მისაღებად.

5. ბიუროს უფროსის დეტალურ უფლება-მოვალეობებს, ბიუროს ძირითად ამოცანებს, ბიუროს სტრუქტურული ქვედანაყოფების ფუნქციებსა და საქმიანობის მიმართულებებს განსაზღვრავს ბიუროს დებულება, რომელსაც „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-20 მუხლის მე-5 პუნქტის საფუძველზე ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა.<sup>17</sup> ამავე პუნქტის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობის უფლებამოსილებასვე განეკუთვნება ბიუროს საშტატო ნუსხის დამტკიცება.

## **მუხლი 21. ბიუროს ფუნქციები**

**ბიურო ასრულებს შემდეგ ძირითად ფუნქციებს:**

- ა) შეისწავლის და აანალიზებს საჯარო სამსახურის სფეროში არსებულ მდგომარეობას; მონიტორინგს უწევს საჯარო სამსახურის სფეროში ერთიანი სახელ-**

<sup>17</sup> „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საჯარო სამსახურის ბიუროს დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 20 თებერვლის №181 დადგენილება

- მწიფო პოლიტიკის განხორციელებას, მასთან დაკავშირებული ნორმატიული აქტების შესრულებას და შეიმუშავებს შესაბამის რეკომენდაციებს;
- ბ) შეიმუშავებს საჯარო სამსახურის სფეროში სამოქმედო სტანდარტების, ინსტრუქციების, სხვა მეთოდური აქტების, ნორმატიული აქტებისა და საკანონმდებლო წინადადებების პროექტებს;
- გ) მეთოდურ დახმარებას უწევს საჯარო დაწესებულებებს საჯარო სამსახურის სფეროში არსებული სამოქმედო სტანდარტების, ინსტრუქციებისა და ნორმატიული აქტების ერთგვაროვანი შესრულების მიზნით;
- დ) აწარმოებს საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ერთიან ელექტრონულ სისტემას; თანამშრომლობს საჯარო დაწესებულებების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულებთან ადამიანური რესურსების მართვის წლიური გეგმის შემუშავების პროცესში;
- ე) შეისწავლის და განაზოგადებს მოხელეთა სამსახურში მიღების, შეფასების, კარიერული განვითარების, კარიერის მართვის, პროფესიული განვითარების, საჯარო მოსამსახურეთა მიერ ეთიკის ნორმების დაცვის, აგრეთვე სამსახურიდან გათავისუფლების არსებულ პრაქტიკას და შეიმუშავებს შესაბამის რეკომენდაციებს;
- ვ) თანამშრომლობს შესაბამის საჯარო დაწესებულებებთან მოხელეთა თანამდებობების ერთიანი კლასიფიკაციისა და ანაზღაურების სისტემის შესაქმნელად და მისი ფუნქციონირების უზრუნველსაყოფად;
- ზ) შეისწავლის საჯარო სამსახურში არსებულ კვალიფიკაციისა და პროფესიული მომზადების დონეს, შეიმუშავებს მოხელეთა პროფესიული განვითარების ერთიან სტანდარტებს და ზედამხედველობს მათ შესრულებას, საჯარო სამსახურში პროფესიონალიზმისა და პროფესიული განვითარების მიზნით უზრუნველყოფს შესაბამის ღონისძიებათა განხორციელებას;
- თ) საჯარო სამსახურის მართვის სრულყოფის მიზნით შეისწავლის და განაზოგადებს საჯარო სამსახურის სფეროში სხვა სახელმწიფოთა გამოცდილებას და თანამშრომლობს საერთაშორისო ორგანიზაციებთან;
- ი) აანალიზებს სამოხელეო სამართლებრივ დავებს და არსებული პრაქტიკის სრულყოფის მიზნით შეიმუშავებს შესაბამის რეკომენდაციებს;
- კ) მონაწილეობს საჯარო სამსახურში კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის სახელმწიფო პროგრამების შემუშავებასა და განხორციელებაში; უზრუნველყოფს თანამდებობის პირის მიერ შევსებული ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის მონიტორინგს და ახორციელებს „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს;

- ლ) საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურში დასაქმების მსურველთა სერტიფიცირებას;
- მ) ნ თვეში ერთხელ საჯარო სამსახურის საბჭოსთვის წარსადგენად ამზადებს ბიუროს მიერ გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიშს;
- ნ) ასრულებს ამ კანონით განსაზღვრულ სხვა ფუნქციებს და სხვა ნორმატიული აქტებით მისთვის დაკისრებულ ფუნქციებს.

**კომენტარი:**

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 21-ე მუხლი დეტალურად აღწერს ბიუროს ფუნქციებს და საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს, რომლებიც როგორც ზევით აღინიშნა, ევროპული გამოცდილებისგან განსხვავებით, მოიცავენ როგორც საჯარო სამსახურის სფეროში კოორდინაციისა და ადამიანური რესურსების მართვის საკითხებთან დაკავშირებულ საქმიანობას, ასევე ანტიკორუფციული პოლიტიკის მხარდაჭერისა და ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის იმპლემენტაციის მიზნით განსახორციელებელ ღონისძიებებს.

საქმიანობის შინაარსის მიხედვით, ბიუროს ფუნქციები შესაძლებელია დაჯგუფდეს შემდეგნაირად:

ბიუროს კომპეტენციას მიკუთვნებულ სფეროებში (საჯარო სამსახურის სფეროში კოორდინაციისა და ადამიანური რესურსების მართვის საკითხები/დეკლარაციების შევსების უზრუნველყოფა და მონიტორინგი):

- 1) პრაქტიკის შესწავლა/ანალიზი;
- 2) წინადადებებისა და სამართლებრივი აქტების პროექტების მომზადება და, ერთგვაროვანი პრაქტიკის დამკვიდრების მიზნით, ინსტრუქციებისა და რეკომენდაციების შემუშავება;
- 3) სამართლებრივი აქტების შესრულების მონიტორინგი;
- 4) კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა ფუნქციები.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 21-ე მუხლის მიხედვით ჩამოთვლილი ფუნქციებიდან პრაქტიკის შესწავლა/ანალიზის ჯგუფს მიეკუთვნება: საჯარო სამსახურის სფეროში არსებული მდგომარეობის შესწავლისა და ანალიზის ფუნქცია, მოხელეთა სამსახურში მიღების, შეფასების, კარიერული განვითარების, კარიერის მართვის, პროფესიული განვითარების, საჯარო მოსამსახურეთა მიერ ეთიკის ნორმების დაცვის, აგრეთვე სამსახურიდან გათავისუფლების არსებული პრაქტიკის შესწავლისა და განზოგადების ფუნქცია, საჯარო სამსახურში არსებული კვალიფიკაციისა და პროფესიული მომზადების დონის შესწავლის ფუნქცია, საჯარო სამსახურის სფეროში სხვა სახელმწიფოთა გამოცდილების შესწავლისა და განზოგადების ფუნქცია, სამოხელეო სამართლებრივი დავების ანალიზის ფუნქცია.

ფუნქციათა მეორე ჯგუფის ფარგლებში და შესწავლილი პრაქტიკის საფუძველზე ბიურო შეიმუშავებს საჯარო სამსახურის სფეროში სამოქმედო სტანდარტების, ინსტრუქციების, ნორმატიული აქტებისა და საკანონმდებლო წინადადებების პროექტებს, საჯარო სამსახურის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელებასთან დაკავშირებულ რეკომენდაციებს და მეთოდურ დახმარებას უწევს საჯარო დაწესებულებებს.

მონიტორინგის ჯგუფის ფუნქციებში გაერთიანებულია საჯარო სამსახურის სფეროში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელების მონიტორინგისა და თანამდებობის პირის მიერ შევსებული ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის მიზნით განსახორციელებელი ფუნქციები.

რაც შეეხება სხვა ჯგუფის ფუნქციებს, მათში თავმოყრილია ისეთი ფუნქციები, რომლებიც აუცილებელია ბიუროს ძირითადი მიზნებისა და ამოცანების შესასრულებლად: მაგალითად, როგორც არის საჯარო სამსახურში მიღების, სერტიფიცირების, სტაჟირების, დეკლარაციების მონიტორინგისა და ადამიანური რესურსების მართვის ერთიანი ელექტრონული პროგრამების წარმოებისა და ადმინისტრირების ფუნქცია, სხვადასხვა საჯარო დაწესებულებებთან, საერთაშორისო და დონორ ორგანიზაციებთან, ასევე, სხვა ქვეყნის პარტნიორ უწყებებთან თანამშრომლობა, საჯარო სამსახურში პროფესიონალიზმისა და პროფესიული განვითარების მიზნით ტრენინგების ორგანიზება და ცნობიერების ამაღლებასთან დაკავშირებული კამპანიის წარმოება.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული ბიუროს ფუნქციების ადრესატები და, ამავდროულად, ბენეფიციარები არიან: საჯარო მოსამსახურეები, თანამდებობის პირები და მოქალაქეები. განვიხილოთ თითოეული შემთხვევა.

ბიუროს ძირითადი საქმიანობა დაკავშირებულია ადამიანური რესურსების მართვის პოლიტიკის ჩამოყალიბებასთან და ამ პოლიტიკის შესაბამისად საჯარო დაწესებულებების მიერ განხორციელებული საქმიანობის კოორდინაციასთან, მოხელეთა პროფესიულ განვითარებასა და მათი ცნობიერების ამაღლებასთან, რომლის პირდაპირი ბენეფიციარები არიან საჯარო მოხელეები, ვინაიდან უპირველესად, სწორედ ისინი სარგებლობენ იმ სიკეთებით, რომლებიც თანამედროვე საჯარო სამსახურის სისტემის ჩამოყალიბებით მიიღწევა, რაც მიმდინარე რეფორმის მიზანს წარმოადგენს. გარდა ამისა, თავისი ფუნქციების განხორციელების ფარგლებში ბიურო მეთოდურ დახმარებას უწევს საჯარო დაწესებულებებს და იქ დასაქმებულ მოხელეებს, პრობლემურ საკითხებზე განმარტებების მიცემით, რეკომენდაციებისა და ინსტრუქციების შემუშავებით, ტრენინგებისა და საკონსულტაციო შეხვედრების ორგანიზებით, რაც ხელს უწყობს თითოეული მოხელის რეფორმის პროცესში ჩართულობას და სისტემის პროფესიონალიზაციას.



პროფესიული და თანამედროვე საჯარო სამსახურის სისტემა კი, თავის თავში მოიაზრებს ანგარიშვალდებულ, გამჭვირვალე, კეთილსინდისიერებასა და მიუკერძოებლობაზე დაფუძნებული სისტემის ფორმირებას, სადაც კორუფციისგან თავისუფალი და ეთიკური გარემოს ჩამოყალიბებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება. სწორედ, კორუფციის პრევენციის მიზნით, ბიუროს ფუნქციებში შედის თანამდებობის პირთა მიერ ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების შევსების უზრუნველყოფა, მათი საჯაროდ ხელმისაწვდომობა და მონიტორინგი. ამ პროცესში ბიუროს საკონსულტაციო ფუნქციების ბენეფიციარები თანამდებობის პირები არიან, იმისათვის რომ მათ დროულად, სწორად და მაქსიმალური სიზუსტით შეავსონ დეკლარაციები, რაც ხელს უწყობს, ასევე, თანამდებობის პირთა პასუხისმგებლობის გაზრდას.

რაც შეეხება მოქალაქეებისთვის გაწეულ საქმიანობას, ბიუროს ფუნქციებში შედის მათთვის საჯარო სექტორში არსებული ვაკანსიების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა, აპლიკაციების შევსების პროცესში დახმარება და ზოგადი კონსულტაციები საჯარო სამსახურის სფეროს მიკუთვნებულ საკითხებზე. გარდა ამისა, თანამედროვე და მიმზიდველი საჯარო სამსახურის სისტემის შექმნით სარგებლობენ მთელი ქვეყნის მოქალაქეები, ვინაიდან სწორედ ისინი არიან კვალიფიციური პერსონალის მომსახურებისა და საჯარო სერვისების ადრესატები.

გარდა ზემოაღნიშნული ფუნქციებისა, საჯარო სამსახურის ბიუროს ფუნქციები გათვალისწინებულია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონიდან გამომდინარე მთავრობის დადგენილებებში, „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში და სხვა სამართლებრივ აქტებში, რომლებიც შინაარსობრივად ზემოჩამოთვლილი ფუნქციების რომელიმე ჯგუფს მიეკუთვნება ან გამომდინარეობს.

დასახელებული ფუნქციების მსგავსია თითქმის ყველა ქვეყნის საჯარო სამსახურის საკითხების მაკოორდინირებელი უწყებების ფუნქციები, დამატებით აღსანიშნავია ასევე ისიც, რომ თუ აღნიშნული უწყებები ქვეყნის ფინანსთა სამინისტროს სისტემის შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს, მაშინ მათ ფუნქციებს ასევე ემატება მოხელეთა საბაზისო ხელფასის განსაზღვრისა და კონტროლის ფუნქციებიც. მაგალითად, როგორც ეს არის ფინეთში<sup>184</sup> ან საფრანგეთში. ფინეთის შემთხვევაში, ადამიანური რესურსების მართვის ცენტრალური უწყება (Personnel and Governance Policy Department/Office for the Government as Employer) ფინანსთა სამინისტროს შემადგენლობაში შედის ერთ-ერთი დეპარტამენტის სახით, რომელიც პასუხისმგებელია ადამიანური რესურსების მართვის პოლიტიკის შემუშავებაზე და მის იმპლემენტაციაზე ცენტრალურ დონეზე, მისი ძირითადი ამოცანაა განავითაროს საჯარო მოხელეთა პროფესიული დონე და იზრუნოს სახელმწიფოს, როგორც ერთ-ერთი დამსაქმებლის

<sup>184</sup> <http://vm.fi/en/departments>, ნანახია 15.03.2018

კონკურენტუნარიანობის გაზრდაზე. გარდა ამისა, აღნიშნული დეპარტამენტი ეხმარება სხვა საჯარო დაწესებულებების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულებს თავისი უფლებამოსილებების განხორციელებაში, განსაზღვრავს და აკონტროლებს ანაზღაურებისა და საპენსიო გეგმებს. რაც შეეხება საფრანგეთის შემთხვევას, ადამიანური რესურსების ცენტრალურ პოლიტიკაზე პასუხისმგებელი ერთეული დასაქმების სამინისტროს შემადგენლობაში შედის, თუმცა სახელფასო სისტემის ზოგად მენეჯმენტს მაინც ეს უწყება ახორციელებს.<sup>139</sup>

## მუხლი 22. ბიუროს უფროსი

### 1. ბიუროს უფროსი:

- ა) მართავს და ზედამხედველობს ბიუროს საქმიანობას, წარმოადგენს ბიუროს მესამე პირებთან ურთიერთობაში და პასუხისმგებელია ბიუროს საქმიანობისთვის;
- ბ) შეიმუშავებს და საჯარო სამსახურის საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგენს ბიუროს წლიურ სამუშაო გეგმას;
- გ) საჯარო სამსახურის საბჭოს წარუდგენს ბიუროს მიერ გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიშს;
- დ) თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს ბიუროს საშტატო ნუსხით გათვალისწინებულ ბიუროს თანამშრომლებს, შრომით ხელშეკრულებებს დებს ბიუროს სხვა თანამშრომლებთან, უნაწილებს ფუნქციებს ბიუროს თანამშრომლებს;
- ე) ზედამხედველობს ბიუროს სტრუქტურული ქვედანაყოფების მიერ მათთვის დაკისრებული მოვალეობების შესრულებას;
- ვ) იღებს კანონით გათვალისწინებულ ზომებს თანამდებობის პირის მიერ თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციასთან დაკავშირებული სამართალდარღვევის ჩადენის შემთხვევაში;
- ვ') ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით ამტკიცებს საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ერთიანი ელექტრონული სისტემის ფუნქციონირების სტანდარტებს;
- ზ) ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს.

### 2. ბიუროს უფროსი ამ კანონისა და სხვა სამართლებრივი აქტების საფუძველზე გამოსცემს განკარგულებებსა და ბრძანებებს, გასცემს რეკომენდაციებს.

<sup>139</sup> <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20France.pdf>, ნანახია 15.08.2018

3. ბიუროს უფროსის განკარგულება გამოიყენა თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციასთან დაკავშირებული სამართალდარღვევის შემთხვევაში, „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით.
4. ბიუროს უფროსის რეკომენდაციები გაიყენა ამ კანონის 21-ე მუხლის „ა“, „გ“-„ზ“ და „ი“ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებულ საკითხებთან დაკავშირებით.
5. ბიუროს უფროსის ბრძანება გამოიყენა ბიუროს უფლებამოსილებისთვის მიკუთვნებულ სხვა საკითხებთან დაკავშირებით.

**კომენტარი:**

1. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 22-ე მუხლი მოიცავს უშუალოდ ბიუროს უფროსის წარმომადგენლობით, მენეჯერულ და სამართლებრივი აქტების გამოცემის ფუნქციებს.

წარმომადგენლობითი ფუნქციები ვლინდება მესამე პირებთან, საერთაშორისო ორგანიზაციებთან და სხვა დაწესებულებებთან ურთიერთობის პროცესში. მენეჯერულ ფუნქციებს ბიუროს უფროსი ახორციელებს, ბიუროს – როგორც დამოუკიდებელი ორგანიზაციის გამართული ფუნქციონირებისა და მასზე დაკისრებული ამოცანების შესრულების პროცესში, როგორც არის, მაგალითად, მათი თანამდებობაზე დანიშვნა, ბიუროში დასაქმებულთა შეფასება და სხვა, ხოლო სამართლებრივი აქტების გაცემის ვალდებულება ბიუროს უფროსს მინიჭებული აქვს კანონითა და კანონქვემდებარე აქტებით პირდაპირ გათვალისწინებულ შემთხვევებში.

2. ბიუროს უფროსს, როგორც საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ხელმძღვანელს, მხოლოდ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გამოცემის უფლებამოსილება გააჩნია და ეს აქტები შეიძლება იყოს განკარგულება და ბრძანება. ბიუროს უფროსი, ასევე, უფლებამოსილია გასცეს რეკომენდაციები საჯარო სამსახურში ერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბების ხელშეწყობის მიზნით.

3. ბიუროს უფროსის მიერ განკარგულების გამოცემა ხდება მხოლოდ თანამდებობის პირის მიერ ქონებრივი მდგომარეობის ამსახველი დეკლარაციის წარდგენისათვის დადგენილი ვადის დარღვევის ან მის მიერ არასწორი ან არასრული მონაცემების წარდგენის შემთხვევაში.

4. საჯარო სამსახურის სფეროს მიკუთვნებულ საკითხებთან დაკავშირებით და ერთგვაროვანი პრაქტიკის დანერგვის მიზნით, ბიუროს უფროსს აქვს რეკომენდაციების შემუშავების უფლებამოსილება. მაგალითისთვის განვიხილოთ საჯარო სამსახურში ერთიანი კლასიფიკაციის სისტემის დანერგვის შემთხვევა. ბიუროს

უფროსის უფლებამოსილებას განეკუთვნება რეკომენდაციის სახით შესთავაზოს საჯარო დაწესებულებებს, მიაკუთვნონ თუ არ მიაკუთვნონ მოხელის თანამდებობებს კონკრეტული პოზიცია/ფუნქციათა ერთობლიობა და სხვა. მაგალითად, საჯარო დაწესებულებაში საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირის პოზიცია უნდა ეკუთვნოდეს რანგირების სისტემაში მოხელის რომელიმე არამენეჯერულ თანამდებობას. საჯარო დაწესებულებისათვის სავალდებულო არ არის აღნიშნული რეკომენდაციის შესრულება, თუმცა თუ ბიუროს მიერ კანონით გათვალისწინებული ნორმატიული აქტების შესრულების მონიტორინგის პროცესში დარღვევა იქნება გამოვლენილი, აღნიშნული აისახება ბიუროს საქმიანობის ანგარიშში, რომელიც ნ თვეში ერთხელ წარედგინება საჯარო სამსახურის საბჭოს და პრემიერ-მინისტრს.

რეკომენდაციების შემუშავების მიზანია, ხელი შეუწყოს საჯარო სამსახურში ერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბებას, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიზნების სწორად აღსრულებას და პრაქტიკაში წარმოქმნილი შესაძლო ბუნდოვანების თავიდან აცილებას.

5. ბრძანებები გამოიცემა ბიუროს უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ საკითხებთან დაკავშირებით და კანონმდებლობით პირდაპირ გათვალისწინებულ შემთხვევაში. როგორცაა, მაგალითად, ადამიანური რესურსების მართვის ერთიანი ელექტრონული სისტემის ფუნქციონირების სტანდარტის დამტკიცების ვალდებულება. კანონი პირდაპირ აკეთებს მინიშნებას სტანდარტის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით დამტკიცების ვალდებულებაზე.

### მუხლი 23. ბიუროს წლიური ანგარიში

1. ბიუროს საქმიანობის შედეგები აისახება ბიუროს უფროსის დასაბუთებულ ანგარიშში, რომელიც წარედგინება საქართველოს პრემიერ-მინისტრსა და საჯარო სამსახურის საბჭოს.
2. ბიუროს წლიური ანგარიში ბიუროს მიერ ქვეყნდება პროაქტიულად, ბიუროს მიერ ადმინისტრირებულ ვებგვერდზე.

#### კომენტარი:

1. კანონის 23-ე მუხლი სწორედ ბიუროს წლიურ ანგარიშს ეხება, რომელშიც ასახული უნდა იყოს ბიუროს მიერ წლის განმავლობაში განხორციელებული საქმიანობის შესახებ ინფორმაცია და წარმოდგენას იძლეოდეს ბიუროს კანონით გათვალისწინებული ფუნქციებისა და დაკისრებული მიზნების შესრულების მდგომარეობაზე. კანონმდებლის მიერ კანონში ფორმულირებული წლიური ანგარიში

არ უნდა გავიგოთ როგორც მხოლოდ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის, ბიუროს, წლიური მიღწევების ამსახველი დოკუმენტი, არამედ აქ კანონმდებელი გულისხმობს მთლიანად საჯარო სამსახურის შესახებ არსებული კანონმდებლობის ცხოვრებაში გატარების, მისი აღსრულების შედეგების შესახებ ანგარიშს, რომლის წარმოების უფლებამოსილებაც საჯარო სამსახურის ბიუროს გააჩნია. ბიუროს ანგარიშში, ასევე, ასახული უნდა იყოს საჯარო დაწესებულებების მიერ ნორმატიული აქტების შესრულების მონიტორინგისა და თანამდებობის პირთა მიერ შევსებული ქონებრივი მდგომარეობის ამსახველი დეკლარაციების მონიტორინგის შედეგები. ანგარიშში, ასევე, აუცილებელია გათვალისწინებული იყოს საჯარო სამსახურში არსებული სტატისტიკური მონაცემების შესახებ ინფორმაციაც. გარდა წლიური ანგარიშისა, ბიუროს აქვს ნ თვეში ერთხელ შუალედური ანგარიშის მომზადების ვალდებულებაც, რომელიც, ასევე უნდა წარედგინოს საჯარო სამსახურის საბჭოს. შუალედური ანგარიშების მიზანს წარმოადგენს წლის განმავლობაში, პერიოდულად გამოვლენილ ნეგატიურად აღსრულებულ ნორმებზე ბიუროს მიერ საბჭოს ინფორმირება, შემდგომი რეაგირების მიზნით.

2. ბიუროს წლიური ანგარიში ქვეყნდება პროაქტიულად ბიუროს მიერ ადმინისტრირებულ ვებგვერდზე და ხელმისაწვდომია ნებისმიერი დაინტერესებული პირისათვის.

წლიური ანგარიშის წარდგენის კონკრეტული თარიღი ან დროის პერიოდი კანონში არ არის მითითებული, ამიტომ ბიუროს უფროსის დისკრეციას განეკუთვნება ბიუროს საქმიანობის შესახებ წლიური ანგარიშის წარსადგენად კონკრეტული თარიღის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება.

---

#### მუხლი 24. საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეული

1. ყველა საჯარო დაწესებულებაში იქმნება ადამიანური რესურსების მართვის ერთეული (მას წარმოადგენს დამოუკიდებელი სტრუქტურული ერთეული (ქვედანაყოფი) ან შესაბამისი საქმიანობის განმახორციელებელი მოხელე). საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულთან თანამშრომლობს და მას მეთოდურ დახმარებას უწევს ბიურო.
2. საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულის ძირითადი ფუნქციებია:
  - ა) საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის პოლიტიკის შემუშავების ხელშეწყობა და დაგეგმვა;
  - ბ) ადამიანური რესურსების მართვა და ადმინისტრირება.

## კომენტარი:

1. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლი ეძღვნება საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულს და ადგენს, რომ ყველა საჯარო დაწესებულებაში იქმნება ადამიანური რესურსების მართვის ერთეული, რომელიც შესაძლებელია იყოს წარმოდგენილი დამოუკიდებელი სტრუქტურული ერთეულის ან ადამიანური რესურსების მართვაზე პასუხისმგებელი მოხელის სახით. ამ მუხლის მიზანია, გაიზარდოს საჯარო დაწესებულებებში ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულთა მნიშვნელობა, ვინაიდან საჯარო სამსახურის ახალი სისტემის ფარგლებში გაზრდილია მათი ფუნქციები და მანდატი და, შესაბამისად, აუცილებელია ამაღლდეს მათი პასუხისმგებლობა და პროფესიონალიზმი. ამიტომაც ნორმის პირველ პუნქტშივე ხაზგასმულია ბიუროს ვალდებულება ითანამშრომლოს თითოეული საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულთან და გაუწიოს მეთოდური დახმარება მათ ძირითადი ფუნქციების განხორციელებაში. მეთოდური დახმარება შესაძლებელია გამოიხატოს ინსტრუქციების მიცემით, რეკომენდაციების შემუშავებითა და საჭიროებისამებრ, დაგეგმილი პროფესიული განვითარების ტრენინგებით, პერიოდული შეხვედრებით, პრობლემური საკითხების განხილვითა და კონსულტაციების გაწევით, რაც დაეხმარება ადამიანური რესურსების მართვაზე პასუხისმგებელ პირებს, თავის მხრივ, მონაწილეობა მიიღონ საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის წლიური გეგმების შემუშავებაში, საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის პოლიტიკის შექმნაში და პოლიტიკისა და გეგმების შესაბამისად, ადამიანური რესურსების ადმინისტრირების პროცესის განხორციელებაში.

ამ მუხლის არსებობა კანონში დადებით სიახლეს წარმოადგენს და კიდევ ერთხელ ხაზს უსვამს ადამიანური რესურსების მართვის საკითხების მნიშვნელობას საჯარო დაწესებულებისა და მთლიანად საჯარო სამსახურისათვის, ვინაიდან ამ ერთეულთა საქმიანობაზეა დამოკიდებული საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი კანონმდებლობის სწორი იმპლემენტაცია და ერთგვაროვანი პრაქტიკისა და მართვის კულტურის ჩამოყალიბება, ასევე, საჯარო სამსახურის პროფესიონალიზაცია.

ადამიანური რესურსების მართვაზე პასუხისმგებელ ერთეულთა მნიშვნელობაზე მეტყველებს საერთაშორისო გამოცდილებაც, რომელიც გვიჩვენებს რომ ყველა საჯარო დაწესებულებაში არსებობს პერსონალის მართვაზე პასუხისმგებელი სამსახურები, გარდა ერთეული გამონაკლისებისა, როგორცაა, მაგალითად, ხორვატია, რომლის საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი აქტის 39-ე მუხლის მიხედვით, ადამიანური რესურსების მართვაზე პასუხისმგებელი ერთეულები იქმნება მხოლოდ იმ

საჯარო დაწესებულებებში, რომლებშიც 50 ან მეტი თანამშრომელია დასაქმებული, თუმცა, ძირითადი ტენდენცია გამოკვეთილია და პერსონალის მართვის სამსახურებ განსაკუთრებით ძლიერდება, ვინაიდან მათ წამყვანი როლი უკავიათ პროფესიულ განვითარების საჭიროების დადგენის, მოხელეთა შეფასებისა და მოტივაციის სქემების შემუშავების, ინდივიდუალური განვითარების გეგმებისა და ორგანიზაციული მიზნების ჩამოყალიბების პროცესში.

2. კანონის 24-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, ადამიანური რესურსების მართვაზე პასუხისმგებელი ერთეულები, მათ მიერ განსახორციელებელი ფუნქციებიდან გამომდინარე, ვალდებული არიან, მონაწილეობას იღებდნენ საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის წლიური გეგმების შემუშავებაში, საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის პოლიტიკის შექმნაში და პოლიტიკისა და გეგმების მიხედვით, ადამიანური რესურსების ადმინისტრირების პროცესის განხორციელებაში.

შესაბამისად, თანამედროვე მართვის სისტემებსა და საერთაშორისო სტანდარტებთან დაახლოების მიზნით, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის ტექსტშიც არაერთხელ არის ხაზგასმული ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულთა როლი და მნიშვნელობა და ორგანიზაციული მართვის პროცესებში მათი ჩართვის აუცილებლობა, რაც დეტალურად იქნება განხილული შესაბამისი მუხლების კომენტარებისას. აუცილებელია აღინიშნოს, რომ საქართველოში ჯერ კიდევ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 2015 წლის საქართველოს კანონის მიღებამდე შეიქმნა და ფუნქციონირებს ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულის წარმომადგენელთა ფორუმი (HR ფორუმი), რომელიც გულისხმობს ამ ერთეულის წარმომადგენელთა პერიოდულ შეხვედრებს, პრობლემური პრაქტიკული შემთხვევების იდენტიფიცირების, გადაჭრის გზების ძიებისა და ნებისმიერი აქტუალური საკითხის განხილვისათვის, რომელიც პერსონალის მართვას უკავშირდება. აღნიშნული ფორუმი წარმოადგენს ერთგვარ პლატფორმას გამოცდილების გაზიარებისა და საჯარო სამსახურში ერთგვაროვანი პრაქტიკის დანერგვის ხელშესაწყობად. საჯარო სამსახურის ბიუროს საქმიანობის შესახებ ვებგვერდზე გამოქვეყნებული წლიური ანგარიშების მიხედვით, ფორუმის ინიცირების უფლება აქვს ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულის ნებისმიერ დაინტერესებულ წარმომადგენელს და, საჭიროებისამებრ, წელიწადში რამდენჯერმე იმართება.

<sup>110</sup> Civil Servants Act, Article 39 <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/92835/112671/f-354339813/HRV72144%20Eng.pdf>, ნანახია 15.03.2018

# თავი IV

## მოსილეთა თანამდებობების

### კლასიფიცირება

(25-26 მუხლები)

#### შესავალი

ორგანიზაცია შედგება სხვადასხვა თანამდებობებისაგან, რომლებიც განსხვავდებიან თავისი ფუნქციებით, პასუხისმგებლობის დონით, დავალებათა სირთულით, უფლებამოსილებით და ა.შ. საჯარო დაწესებულებისათვის ისევე, როგორც ნებისმიერი ორგანიზაციისათვის მნიშვნელოვანია თანამდებობების აღწერა, ფუნქციების განსაზღვრა და თანამდებობების ორგანიზება გარკვეული იერარქიის შესაბამისად. სწორედ, ამგვარად ხდება შესაძლებელი პასუხისმგებლობების სწორი დელეგირება, საკვალიფიკაციო მოთხოვნების განსაზღვრა, ანაზღაურების სწორად მისადაგება და, ზოგადად, დაწესებულების ეფექტიანი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა.

**თანამდებობა** საჯარო დაწესებულებაში წარმოადგენს ფუნქციათა ერთობლიობას, რომელიც ფუნქციათა სპეციფიურობიდან გამომდინარე განსაზღვრავს მის კარიერულ საფეხურს, ადგილსა და როლს საჯარო სამსახურის სისტემაში<sup>41</sup>.

საჯარო სამსახურის რეფორმის შედეგად ჩამოყალიბდა შემდეგი ტერმინები: **თანამდებობრივი კატეგორია** – რომელიც გულისხმობს საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული 9 თანამდებობრივი კატეგორიას, რომელიც ასახავს საჯარო სამსახურის სისტემაში არსებულ იერარქიულ სისტემას,<sup>42</sup> და **პოზიცია**, რომელიც გულისხმობს საჯარო დაწესებულების კონკრეტული ფუნქციური შინაარსის შიდა დასახელებებს<sup>43</sup>.

ორგანიზაცია საჭიროებს თანამდებობათა ორგანიზებას, კლასიფიცირებას, გარკვეული სისტემით შეფასებას. თანამდებობათა შეფასების ერთ-ერთი მეთოდია რანგირება.

**რანგირება** წარმოადგენს მიდგომას, რომელიც განსაზღვრავს ორგანიზაციაში თითოეული თანამდებობის მნიშვნელობას და მის ადგილს ორგანიზაციის სხვა თანამდებობებთან მიმართებაში.

<sup>41</sup> საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 3, ქვეპუნქტი „ღ“

<sup>42</sup> „პროფესიული საჯარო მოხელეების თანამდებობათა დასახელებებისა და იერარქიულ რანგებში განაწილების წესის, შესაბამისი იერარქიული რანგისთვის მიკუთვნებული მოხელეთა თანამდებობების იერარქიული ჩამონათვალის განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის №215 დადგენილება

<sup>43</sup> შიდა დასახელებები საქმიანობის/შესასრულებელი ფუნქციის გათვალისწინებით არის ჩამოყალიბებული. მაგ., ბუღალტერი, აგრონომი, იურისტი, რეკრუტერი



„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი არეგულირებს რანგირებს საკითხს საქართველოს საჯარო სამსახურის მასშტაბით. კანონიდან გამოდინარ მთავრობის მიერ მიღებული დადგენილებების“<sup>144</sup> შემეოებით იგი ქმნის: ა) ერთიან ს. ხელმძღვანელო პრინციპს, ერთიანი იერარქიული სისტემის შესაქმნელად; ბ) მეთო დოლოგიას<sup>145</sup>, რომლითაც განისაზღვრება თითოეული თანამდებობის მნიშვნელო და შესაბამისად მისი მოთავსება გარკვეულ თანამდებობრივ რანგში და თანამდებო რივ იერარქიაში.

რანგირება მნიშვნელოვანია ორგანიზაციისათვის, რადგან იგი აწესრიგებს თანა დებობებს შორის მიმართებებს. შესაბამისად, ორგანიზაციას გააჩნია ინფორმაცია, თ როგორ განსხვავდებიან თანამდებობები პასუხისმგებლობის დონის, საქმის სირთუ ლის, კომპეტენციების და სხვა ფაქტორების მიხედვით. გარდა ზემოთ ჩამოთვლილ ფაქტორებისა არსებობს თანამდებობის შეფასების მიდგომები, რომლებიც შეტი სილ რმისეული ანალიზისათვის ითვალისწინებენ, კადრის ხელმისაწვდომობას შრომი ბაზარზე. გარდა ამისა, ორგანიზაციის შიგნით შესაძლოა, განისაზღვროს დამატებით სპეციფიური ფაქტორები, რომლებიც უფრო ზედმიწევნით განსაზღვრავენ ამა თუ ი თანამდებობის მნიშვნელობას და, შესაბამისად, მის ადგილს ორგანიზაციულ თანა მდებობრივ იერარქიაში და სახელფასო ბადეზე.

რანგირება, ასევე, მნიშვნელოვანია თანამდებობებისათვის კომპეტენციების გან სასაზღვრად. დამკვიდრებულ პრაქტიკას წარმოადგენს ორგანიზაციის თითოეულ რანგში მოთავსებული თანამდებობებისათვის მინიმალური საკვალიფიკაციო მოთ ხოვნების და კომპეტენციათა ნუსხის შემუშავება, რომელიც უკავშირდება რანგს, თა ნამდებობის კატეგორიას და არა მხოლოდ კონკრეტული სამუშაოს სპეციფიკას. ამი ორგანიზაცია თვალსაჩინოს ხდის თავის მოლოდინებს რანგებში მოთავსებული თა ნამდებობების მიმართ.

რანგირება აადვილებს კარიერული განვითარების დაგეგმვას ორგანიზაციაში დ ხელს უწყობს გამჭვირვალე და კონკურენტული ანაზღაურების სისტემის ჩამოყალიბ ბას; მასზე დაფუძნებით ხორციელდება სახელფასო ბადის შემუშავება და თანამდებო ბებისათვის სახელფასო მაჩვენებლის მისადაგება.

ახალი საკანონმდებლო რეგულაციების ძალაში შესვლამდე საქართველოს სა ჯარო სამსახურში არსებული რანგირების პრინციპი გულისხმობდა თანამდებობები

<sup>144</sup> „პროფესიული საჯარო მოხელეების თანამდებობათა დასახელებებისა და იერარქიულ რანგებში გ ნაწილების წესის, შესაბამისი იერარქიული რანგისთვის მიკუთვნებული მოხელეთა თანამდებობები იერარქიული ჩამონათვალის განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის №215 დადგენილებ

<sup>145</sup> „პროფესიული საჯარო მოხელეების თანამდებობათა დასახელებებისა და იერარქიულ რანგებში გ ნაწილების წესის, შესაბამისი იერარქიული რანგისთვის მიკუთვნებული მოხელეთა თანამდებობები იერარქიული ჩამონათვალის განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის №215 დადგენილები დანართით გათვალისწინებული ფაქტორები

გადანაწილებას იერარქიულ რანგებში იმ პირობითი დასახელებებით, რომლებიც გააჩნია თანამდებობას მაგ., სპეციალისტი, უფროსი სპეციალისტი და ა.შ. ბუნებრივია, ეს უკანასკნელი გულისხმობდა, რომ სპეციალისტის და უფროსი სპეციალისტის ფუნქციებს შორის უნდა ყოფილიყო სხვაობა, თუმცა არ არსებობდა დადგენილი კრიტერიუმები, ფაქტორები, რომლებიც გამოავლენდნენ ამ სხვაობებს. ფაქტობრივად თანამდებობები და არა მათი რეალური ფუნქციური დატვირთვა წარმოადგენდა ანაზღაურების განსაზღვრის საფუძველს.

საქართველოს საჯარო სამსახურში შემოტანილი რანგირების პრინციპი ქმნის უნიფიცირებულ სისტემას, რომელიც ეფუძნება მოხელეთა შორის თანამდებობების არა მექანიკურ გადანაწილებას, არამედ თითოეული თანამდებობის ფუნქციურ ანალიზს და ფუნქციურ დატვირთვას.

საჯარო სამსახურში თანამდებობათა რანგირების მიზანია:

- თანამდებობათა იერარქიულ რანგებში თანამდებობების განაწილების პრინციპის შექმნა, რომელიც ეყრდნობა სამუშაოს (ფუნქციების) ანალიზს და წინასწარ შეთანხმებულ და აღიარებულ ფაქტორებს და ქვეფაქტორებს.
- თანამდებობრივ რანგებთან დაკავშირებული მინიმალური საკვალიფიკაციო (სპეციალური) მოთხოვნების შემუშავება, რომელიც ერთიან მიდგომას, სტანდარტს აყალიბებს საჯარო სექტორში. თუმცა, იმავდროულად, ეს მიდგომა მოქნილობას ანიჭებს საჯარო დაწესებულებას შეიმუშაოს სპეციფიკური და კონკრეტულ თანამდებობაზე/პოზიციაზე მორგებული საკვალიფიკაციო მოთხოვნები.
- მოხელეთა კარიერული განვითარების ხელშეწყობა თითოეული კარიერული საფეხურისათვის საჭირო შესაძლებლობების გეგმაზომიერი განვითარების გზით.
- პროფესიული განვითარების ერთიანი მიდგომის შემუშავება და საბაზისო სასწავლო საჭიროებების განსაზღვრა თანამდებობრივი რანგების გათვალისწინებით.
- შრომის ანაზღაურების სისტემის მოწესრიგება, სამართლიანი ანაზღაურების პოლიტიკის ჩამოყალიბებისათვის აუცილებელი საფუძვლების უზრუნველყოფა.

ამგვარად, რანგირების ახალი მეთოდოლოგიის მეშვეობით შეიქმნა სახელმძღვანელო პრინციპი, რომელიც მიზნად ისახავს გამოსასწოროს სამართლებრივი რეგულაციების ძალაში შესვლამდე არსებული ხარვეზები. ასევე, შეიქმნა მიდგომა, რომელიც საჯარო დაწესებულებებმა უნდა გამოიყენოს ახალი პოზიციების თანამდებობრივი რანგის განსაზღვრისას.

დამატებით, აღნიშნული ქმნის სამართლიან მიდგომას ანაზღაურების მოწესრიგებისათვის.

## მუხლი 25. მოხელეთა თანამდებობრივი რანგირება

1. მოხელის თითოეული თანამდებობა შეესაბამება თითო კარიერულ საფეხურს და ნაწილდება შემდეგ იერარქიულ რანგებში:
  - ა) პირველი რანგი – მაღალი მმართველობითი დონე;
  - ბ) მეორე რანგი – საშუალო მმართველობითი დონე;
  - გ) მესამე რანგი – უფროსი სპეციალისტის დონე;
  - დ) მეოთხე რანგი – უმცროსი სპეციალისტის დონე.
2. პირველი რანგი არის ყველაზე მაღალი იერარქიული რანგი, ხოლო მეოთხე რანგი – ყველაზე დაბალი იერარქიული რანგი.
3. ამ მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრულ იერარქიულ რანგებში მოხელეთა თანამდებობები ნაწილდება თითოეული თანამდებობის ფუნქციების შესაბამისად შემდეგი ფაქტორების მიხედვით:
  - ა) პასუხისმგებლობა;
  - ბ) მოვალეობათა შესრულების სირთულე;
  - გ) კომპეტენციები;
  - დ) აუცილებელი კვალიფიკაცია;
  - ე) სამუშაო გამოცდილება.
4. ამ მუხლის მე-3 პუნქტში აღნიშნული ფაქტორების გათვალისწინებით საქართველოს მთავრობა განსაზღვრავს მოხელეთა თანამდებობების დასახელებებს, იერარქიულ რანგებში განაწილების უნიფიცირებულ წესს და შესაბამისი იერარქიული რანგისთვის მიკუთვნებული მოხელეთა თანამდებობების იერარქიულ ჩამონათვალს.

### კომენტარი

1. ზემოაღნიშნული მუხლით განისაზღვრა ოთხი იერარქიული რანგი, რომელიც დაეფუძნა ზედამხედველობის და კოორდინაციის განხორციელების ხარისხს, კომპეტენციასა და უფლებამოსილებას. იერარქიული რანგები დამატებით განიმარტა საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული დადგენილებით „პროფესიული საჯარო მოხელეების თანამდებობათა დასახელებებისა და იერარქიულ რანგებში განაწილების წესის, შესაბამისი იერარქიული რანგისთვის მიკუთვნებული მოხელეთა თანამდებობების იერარქიული ჩამონათვალის განსაზღვრის შესახებ“<sup>146</sup>.  
კერძოდ, 25-ე მუხლში მითითებული იერარქიული რანგები შემდეგნაირად განიმარტება:

<sup>146</sup> „პროფესიული საჯარო მოხელეების თანამდებობათა დასახელებებისა და იერარქიულ რანგებში განაწილების წესის, შესაბამისი იერარქიული რანგისთვის მიკუთვნებული მოხელეთა თანამდებობების იერარქიული ჩამონათვალის განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №215

- **პირველი რანგი ანუ მაღალი მმართველობითი დონე** გულისხმობს საჯარო დაწესებულების საქმიანობის სფეროს მიკუთვნებული მიმართულების ზედამხედველობისა და კოორდინაციის განხორციელების პასუხისმგებლობას, კომპეტენციასა და უფლებამოსილებას.
- **მეორე რანგი ანუ საშუალო მმართველობითი დონე** გულისხმობს საჯარო დაწესებულების საქმიანობის სფეროს მიკუთვნებული მიმართულების ფარგლებში არსებული ქვემიმართულების ზედამხედველობისა და კოორდინაციის განხორციელების პასუხისმგებლობას, კომპეტენციასა და უფლებამოსილებას.
- **მესამე რანგი ანუ უფროსი სპეციალისტის დონე** გულისხმობს საჯარო დაწესებულების საქმიანობის სფეროს მიკუთვნებული მიმართულების/ქვემიმართულების ფუნქციების შესრულების პასუხისმგებლობას, კომპეტენციასა და უფლებამოსილებას.
- **მეოთხე რანგი ანუ უმცროსი სპეციალისტის დონე** გულისხმობს საჯარო დაწესებულების საქმიანობის სფეროს მიკუთვნებული მიმართულების/ქვემიმართულების ფუნქციების შესასრულებლად მომზადების პასუხისმგებლობას, კომპეტენციასა და უფლებამოსილებას.

თანამდებობის მნიშვნელობის შეფასება, დადგენა<sup>147</sup> ხდება თანამდებობის მიზნების, ფუნქციების და საჭირო კვალიფიკაციის ანალიზის, ე.წ. სამუშაოს ანალიზის გზით. არსებობს თანამდებობის შეფასების ორი მიდგომა – არაანალიტიკური და ანალიტიკური<sup>148</sup>.

- ა) არაანალიტიკური მიდგომისას, თანამდებობის შეფასება ხდება ორგანიზაციაში არსებული თანამდებობების ერთმანეთთან შედარებით. თუმცა, ამ მიდგომით, არ ხდება სამუშაოს დაყოფა ისეთ კომპონენტებად/მახასიათებლებად, რომლებიც ცალ-ცალკე ანალიზდება. შედეგად, არაანალიტიკური მიდგომის დროს იქმნება თანამდებობების გარკვეული იერარქია, რომელიც ძირითადად სუბიექტურ შეფასებებს ეყრდნობა. არაანალიტიკური მიდგომის მეთოდებია: თანამდებობის რანჟირება, წყვილთა შედარება, თანამდებობათა კლასიფიკაცია, შიდა ეტალონებთან შედარება.
- ბ) ანალიტიკური შეფასების ძირითადი მახასიათებლებია სისტემატურობა, მსჯელობაზე დაფუძნება, შესასრულებელი სამუშაოს მახასიათებლებზე და არა შემსრულებლის პიროვნულ თვისებებსა და შესაძლებლობებზე კონცენტრირება. ანალიტიკური შეფასების დროს სამუშაო დაყოფილია კომპონენტებად ან

<sup>147</sup> მოცემული ტერმინის ეკვივალენტია Job evaluation. იგი წარმოადგენს ფართო დასახელებას, მისი ნაირსახეობებია: რანჟირება, კლასიფიკაცია, ფაქტორულ-ქულობრივი მეთოდი და ა.შ.

Michael Armstrong, Angela Baron, The Job Evaluation Handbook, chartered institute of personnel and development, CIPD. 51-95 pages. Stephen E. Condrey, Editor, Handbook of Human Resource Management in Government, Second Edition, 580-585 pages

ფაქტორებად, რომელთა შეფასება ხდება ქულების მინიჭებით. თანამდებობის საერთო ქულა განსაზღვრავს მის რანგს.

აღსანიშნავია, რომ არსებობს პრაქტიკა, რომელიც რანგების იერარქიულობა ადგენს თანამდებობების საქმიანობის შინაარსიდან გამომდინარე. დაბალ იერარქიულ რანგზე თავსდება დამხმარე („ადმინისტრაციული“) ფუნქციები, მაღალ იერარქიულ რანგებზე – „პროფესიონალები“, „დანერგვაზე პასუხისმგებლები“ და „მენეჯერული“ თანამდებობები. მაგალითად, მსგავსი მიდგომა გვხვდება პოლონეთში აშშ-ში.<sup>149</sup> ამასთანავე, რიგი ქვეყნის, მათ შორის აშშ-ს, საჯარო სექტორში დამკვიდრებულია „სამუშაო ჯგუფების და ოჯახების“ პრაქტიკა, რომელიც შინაარსიდან გამომდინარე აერთიანებს თანამდებობებს, მაგ., ბულალტერიისა და ბიუჯეტირები ჯგუფი (აუდიტის, ფინანსური მართვის, ბულალტერიის სერია და ა.შ.)<sup>150</sup>.

2. საქართველოს საჯარო სამსახურის რეფორმის თანახმად, გამოიყო პოლიტიკურ თანამდებობები და შესაბამისად ისინი არ მოიაზრებიან კანონით განსაზღვრულ იერარქიულ რანგებში.

ყველაზე მაღალ იერარქიულ რანგს წარმოადგენს პირველი რანგი, ხოლო ყველაზე დაბალს – მეოთხე რანგი.

დღევანდელი სისტემით მოცემულ ყველაზე მაღალ იერარქიულ რანგში მოიაზრება საჯარო დაწესებულების პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის თანამდებობა.

3. დღეს საჯარო სამსახურში არსებული თანამდებობები ოთხ რანგს შორის ნაწილდება საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ შემუშავებული და მთავრობის მიერ დამტკიცებული წესით, რომელიც გულისხმობს არსებული თანამდებობების გაანალიზებას 5 ფაქტორის საფუძველზე.

აღნიშნული 5 ფაქტორია:

- ა) პასუხისმგებლობა;
- ბ) მოვალეობათა შესრულების სირთულე;
- გ) კომპეტენციები<sup>151</sup>;
- დ) აუცილებელი კვალიფიკაცია;
- ე) სამუშაო გამოცდილება.

<sup>149</sup> Introduction to the Position Classification Standards TS-134 July 1995, TS-107 August 1991 Revised: August 2009. <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/classification-qualifications/classifying-general-schedule-positions/positionclassificationintro.pdf>, 15.03.2018

<sup>150</sup> Handbook of Occupational Groups and Families, 2009. <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/classification-qualifications/classifying-general-schedule-positions/occupationalhandbook.pdf>, 15.03.2018

<sup>151</sup> კომპეტენცია გულისხმობს იმ თანდაყოლილი და შეძენილი უნარ-ჩვევების, გამოცდილებისა და ცოდნის ერთობლიობას, რომელიც ვლინდება ორგანიზაციულ ქვეყნებში და გავლენა აქვს სამუშაო შედეგებზე

მოცემული ფაქტორები წარმოადგენს ევროპის თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ექსპერტთა მცირედ მოდიფიცირებულ მიდგომას და, ასევე, წარმოადგენს ადამიანური რესურსების მართვაში რანგირების აპრობირებულ პრაქტიკას<sup>52</sup>.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, არსებობს თანამდებობის შეფასების ორი მიდგომა – არაანალიტიკური და ანალიტიკური.

საქართველოს საჯარო სამსახურის პრაქტიკაში შემოტანილი მეთოდი, რომელიც გულისხმობს თანამდებობების გაანალიზებას 5 ფაქტორის მიხედვით თავისი სპეციფიკით ანალიტიკურ მიდგომას წარმოადგენს. თუმცა კლასიკურ ანალიტიკურ მეთოდთან შედარებით გამარტივებულია, რადგან არ მოიცავს ქულების მინიჭების პროცედურას. აღსანიშნავია, რომ საჯარო სამსახურში იყო ფაქტორ-ქულობრივი მეთოდის გამოყენების მცდელობა, თუმცა შედეგების ანალიზის და საერთაშორისო ექსპერტთა რჩევით შეირჩა გამარტივებული მეთოდი, რაც ამ ეტაპზე რეალისტურია განსახორციელებლად.

როგორც აღინიშნა, საჯარო დაწესებულებას ევალება, არსებული თანამდებობები და ახალი შექმნილი პოზიციები სამომავლოდ გააანალიზოს 5 ფაქტორზე დაფუძნებით. განვიხილოთ თითოეული მათგანი:

**პასუხისმგებლობა** – გულისხმობს თანამდებობის პასუხისმგებლობის გაანალიზებას: სამუშაოს დაგეგმვასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების, კონტროლის, კომუნიკაციის დონისა და წარმომადგენლობითი ფუნქციის, თანამშრომელთა მართვის, საბოლოო პროდუქტების მომზადებაზე პასუხისმგებლობის მიხედვით.

**მოვალეობათა შესრულების სირთულე** – გულისხმობს დავალებების სირთულეს, მრავალფეროვნებას, დავალების ანალიტიკურ ასპექტებს.

**კომპეტენციები** – კომპეტენცია გულისხმობს იმ თანდაყოლილი და შეძენილი უნარ-ჩვევების, გამოცდილებისა და ცოდნის ერთობლიობას, რომელიც ვლინდება ქცევებში და გავლენა აქვს სამუშაო შედეგებზე. კომპეტენციების მაგალითებია: ეფექტური კომუნიკაციისა და მოლაპარაკებების წარმართვის უნარი, საჯარო დაწესებულების წარმომადგენლობის უნარი, სტრატეგიული და კომპლექსური აზროვნების უნარი, სტრუქტურული ერთეულისა და ინდივიდუალური ამოცანების დასახვის უნარი, ცვლილებების/ სიახლეების ინიცირებისა და მართვის უნარი და ა.შ.

**განათლება** – გულისხმობს განათლების იმ დონეს, რომელიც აუცილებელია სამუშაოს წარმატებით შესრულებისათვის. მაგ., პროფესიული, საშუალო, უმაღლესი განათლება. აუცილებელი მინიმალური განათლების დონე მოცემულია საქართველოს მთავრობის დადგენილებაში „მოხელის თანამდებობების თითოეული იერარქიული რანგისათვის აუცილებელი სპეციალური მოთხოვნების განსაზღვრის შესახებ“<sup>53</sup>. სა-

<sup>52</sup> მოცემული მიდგომა დაეფუძნა Hey ჯგუფის ფართოდ აპრობირებულ მეთოდოლოგიას

<sup>53</sup> საქართველოს მთავრობის დადგენილება №218, „პროფესიული საჯარო მოხელის თანამდებობების თითოეული იერარქიული რანგისათვის აუცილებელი სპეციალური მოთხოვნების განსაზღვრის შესახებ“

ჯარო დაწესებულებას აქვს დისკრეცია, შეიმუშავოს დამატებითი მოთხოვნები განათლების კუთხით თანამდებობის/პოზიციის შინაარსის გათვალისწინებით.

**სამუშაო გამოცდილება** – განსაზღვრავს სამუშაო გამოცდილების აუცილებლობას მოცემული თანამდებობის/პოზიციის ფუნქციებიდან/მოვალეობებიდან გამომდინარე. გამოცდილება შეიძლება მოთხოვნილი იყოს ზოგადი სამუშაო სტაჟის, შესაბამის სფეროში/დარგში მუშაობის და ხელმძღვანელობის გამოცდილების სახით.

4. საქართველოს მთავრობის დადგენილება „პროფესიული საჯარო მოხელეების თანამდებობათა დასახელებებისა და იერარქიულ რანგებში განაწილების წესის, შესაბამისი იერარქიული რანგისთვის მიკუთვნებული მოხელეთა თანამდებობების იერარქიული ჩამონათვალის განსაზღვრის შესახებ“ (მე-4 მუხლი და მე-5 მუხლი) გამოყოფს ცხრა თანამდებობრივ კატეგორიას, რომელიც იერარქიულად არის განთავსებული ოთხ იერარქიულ რანგში: (იხილეთ სქემა 1). კერძოდ:

**სქემა 1**

**I რანგი**  
(მაღალი მმართველობითი დონე)

დაწესებულების პირველადი სტრ. ერთეულის ხელმძღვანელი

**II რანგი**  
(საშუალო მმართველობითი დონე)

I სტრუქტ. ერთეულის მოადგილე

II სტრუქტ. ერთეულის უფროსი

**III რანგი**  
(უფროსი სპეციალისტი)

I კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი

II კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი

III კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი

**IV რანგი**  
(უმცროსი სპეციალისტი)

I კატეგორიის უმცროსი სპეციალისტი

II კატეგორიის უმცროსი სპეციალისტი

III კატეგორიის უმცროსი სპეციალისტი

- ა) საჯარო დაწესებულების პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის თანამდებობა;
- ბ) საჯარო დაწესებულების პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის მოადგილის თანამდებობა;
- გ) საჯარო დაწესებულების მეორადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის თანამდებობა;
- დ) საჯარო დაწესებულების პირველი კატეგორიის უფროსი სპეციალისტის თანამდებობა;
- ე) საჯარო დაწესებულების მეორე კატეგორიის უფროსი სპეციალისტის თანამდებობა;

- ვ) საჯარო დაწესებულების მესამე კატეგორიის უფროსი სპეციალისტის თანამდებობა;
- ზ) საჯარო დაწესებულების პირველი კატეგორიის უმცროსი სპეციალისტის თანამდებობა;
- თ) საჯარო დაწესებულების მეორე კატეგორიის უმცროსი სპეციალისტის თანამდებობა;
- ი) საჯარო დაწესებულების მესამე კატეგორიის უმცროსი სპეციალისტის თანამდებობა.

მნიშვნელოვანია, საჯარო დაწესებულებამ თანამდებობათა განაწილებისას ყუ-რადღება მიაქციოს თანამდებობების რაოდენობას. იერარქიულობა თავისთავად ყულისხმობს, რომ მის ზრდასთან ერთად უფრო მაღალ იერარქიულ რანგში მოთავ-ებული თანამდებობების რაოდენობა კლებულობს.

საჯარო სამსახურის მიერ შემოთავაზებული მოდელის მიხედვით, საჯარო დაწე-ებულებას შეუძლია შეინარჩუნოს შიდა ორგანიზაციული თანამდებობრივი სახელ-წოდებები, რომლებიც ასახავენ თანამდებობის ფუნქციას (შესყიდვების სპეციალის-ჟი, ბულალტერი, იურისტი და ა.შ.) და ქმნიან უკვე ამა თუ იმ პოზიციას. თუმცა მოცემუ-ლი პოზიციები უნდა გადანაწილდეს ზემოთხსენებული დადგენილების მე-ნ მუხლის ჰესაბამისად განსაზღვრულ 9 თანამდებობრივ კატეგორიაში<sup>154</sup>.

მნიშვნელოვანია ხაზი გაესვას შემდეგ საკითხს – ამავე დადგენილების მე-5 მუხ-ლის, 1-ლი და მე-2 პუნქტით კონკრეტულად განისაზღვრა პირველ და მეორე რანგ-ში არსებული თანამდებობები. კერძოდ, პირველ რანგს ანუ მაღალ მმართველობით ღონეს შეესაბამება საჯარო დაწესებულების პირველადი სტრუქტურული ერთეულის დეპარტამენტი) ხელმძღვანელის თანამდებობა. მეორე რანგს ანუ საშუალო მმარ-იველობით ღონეს შეესაბამება საჯარო დაწესებულების პირველადი სტრუქტურუ-ლი ერთეულის ხელმძღვანელის მოადგილისა და საჯარო დაწესებულების მეორადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის თანამდებობა (იხ. სქემა 1).

შესაბამისად, პირველ და მეორე იერარქიულ რანგში მოთავსებული თანამდე-ობები წინასწარ რეგულირებულია, ხოლო მესამე და მეოთხე რანგების თანამდე-ობრივ კატეგორიაში არსებული პოზიციების გადანაწილება ხორციელდება საჯარო დაწესებულების მიერ ჩატარებული ანალიზის საფუძველზე. ეს ნიშნავს, რომ საჯარო დაწესებულება თავისი ორგანიზაციული კონტექსტიდან გამომდინარე გააანალიზებს, იუ რამდენად მნიშვნელოვანია თითოეული პოზიცია ხუთი ფაქტორის გათვალისწი-

<sup>154</sup> „პროფესიული საჯარო მოხელეების თანამდებობათა დასახელებებისა და იერარქიულ რანგებში განაწილების წესის, შესაბამისი იერარქიული რანგისთვის მიკუთვნებული მოხელეთა თანამდებო-ბების იერარქიული ჩამონათვალის განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილე-ბა №215



ნებით და, შესაბამისად, რომელ თანამდებობრივ კატეგორიაში მოთავსდება იგი. მას აქვს დისკრეცია, ზემოთ ჩამოთვლილი ხუთი ფაქტორის საფუძველზე გაანალიზოს არსებული თანამდებობების მოვალეობები და გადაწყვიტოს პირობითად „სპეციალისტი“ მიაკუთვნოს საჯარო დაწესებულების პირველ, მეორე თუ მესამე კატეგორიის უმცროსი სპეციალისტის თანამდებობას. თუმცა ეს დისკრეცია არაა შეუზღუდავი. დისკრეციის ფარგლებს ქმნის თავად ის დანაწესი, რომლის თანახმადაც, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია ეს თუ ის პოზიცია (ფუნქციათა ერთობლიობა) მიაკუთვნოს ამ თუ იმ თანამდებობას სწორედ, პოზიციის შინაარსის გათვალისწინებით ანუ ფაქტორებისა და ქვეფაქტორების სიჭარბის მიხედვით. ამასთან, როგორც ყველა სახის დისკრეციის ფარგლებში მიღებული მმართველობითი გადაწყვეტილება, აღნიშნულიც საჭიროებს საჯარო დაწესებულების მხრიდან ფორმალურ-სამართლებრივ დასაბუთებას.

ეს ნიშნავს, რომ ზემოაღნიშნული დადგენილების მიხედვით მოცემული იერარქია და ფაქტორები მხოლოდ საბაზისო უნიფიცირებას ახდენს. საჯარო დაწესებულებას კვლავ რჩება თავისუფლება და მოქნილობა, 5 ფაქტორზე დაფუძნებით, თავისი ორგანიზაციის სპეციფიკიდან გამომდინარე, გადაანაწილოს ერთ რანგში არსებული პოზიციები სხვადასხვა თანამდებობრივ კატეგორიებში, თუმცა ზემოაღნიშნული სამართლებრივი მექანიზმის, დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების ფორმალურ-სამართლებრივად დასაბუთების გზით. აღნიშნულ დასაბუთებას საფუძველად უდევს საჯარო დაწესებულების მიერ ჩატარებული სამუშაოს ანალიზი და სამუშაოს აღწერილობათა ანალიზი. სამუშაოს აღწერილობები დოკუმენტია, რომლის არსებობაც სავალდებულოა საჯარო დაწესებულებისათვის და წარმოადგენს საფუძველს ზემოთ ჩამოთვლილი ხუთი ფაქტორის მიხედვით პოზიციის გაანალიზებისათვის.

ეს იძლევა საშუალებას, არსებული თანამდებობები გადანაწილდეს იერარქიულად ფუნქციურ ანალიზზე დაყრდნობით, რომელიც სპეციფიურია და ასახავს საჯარო დაწესებულების კონტექსტს. პირობითად ერთგვაროვან იერარქიულ რანგში არსებული ადამიანური რესურსები, მაგ., საზოგადოებასთან ურთიერთობის სპეციალისტებს სხვადასხვა დაწესებულებაში შესაძლოა გააჩნდეს სხვადასხვა ფუნქციური დატვირთვა (ხუთ ფაქტორზე დაყრდნობით), ამგვარად, სხვადასხვა საჯარო დაწესებულებაში მათ ექნებათ ერთი რანგი, მაგრამ განსხვავებული თანამდებობა.

მნიშვნელოვანია, რანგირებისას გაანალიზდეს პოზიციის პასუხისმგებლობა, მოვალეობათა შესრულების სირთულე, საჭირო კომპეტენციები, აუცილებელი კვალიფიკაცია და საჭირო სამუშაო გამოცდილება და არა კონკრეტული მოხელე და მის მიერ შესრულებული სამუშაოს ხარისხი. შესაბამისად, რანგირებისას ამოსავალი

წერტილია სამუშაო აღწერილობით განსაზღვრული თანამდებობა/პოზიცია და არა პიროვნება.

საყურადღებოა, რომ რანგირების განსაზღვრის პროცესში სხვადასხვა დარგის სპეციალისტების ხუთი ფაქტორის მიხედვით ერთნაირ რანგში და თანამდებობაზე განთავსების მიუხედავად, ანაზღაურების განსაზღვრისას გამოიყენება მიდგომა, რომელიც უფრო სიღრმისეულ დონეზე ახდენს თანამდებობის/პოზიციების დიფერენცირებას. ამრიგად, ერთგვაროვან რანგზე და თანამდებობაზე შესაძლოა განისაზღვროს განსხვავებული თანამდებობრივი სარგო, როგორც საჯარო დაწესებულების შიგნით, ასევე საჯარო სამსახურის მასშტაბით. თანამდებობრივი სარგოს კოეფიციენტი შეირჩევა თანამდებობის ფუნქციური დატვირთვის მიხედვით. იგი წარმოადგენს თითოეული თანამდებობისათვის/პოზიციისათვის დადგენილ სამუშაო აღწერილობით განსაზღვრულ ფუნქციათა ერთობლიობის შეფასების შედეგს, დაფუძნებულს ამ თანამდებობით/პოზიციით გათვალისწინებული ფუნქციის შესასრულებლად აუცილებელ: პასუხისმგებლობის ხარისხზე, მოვალეობათა შესრულების სირთულეზე, შესაბამის კომპეტენციებზე, კვალიფიკაციასა და სამუშაო გამოცდილებაზე.

ამრიგად, მოცემული მიდგომა წინგადადგმული ნაბიჯია, რადგან იგი საშუალებას აძლევს საჯარო დაწესებულებას ადეკვატურად განსაზღვროს იმ თანამდებობების სარგოს კოეფიციენტი, რომელთა ფუნქციური დატვირთვა მაღალია. იგი წარმოადგენს მექანიზმს, რომელიც ხელს უწყობს საჯარო დაწესებულებაში მაღალი ფუნქციური დატვირთვის მქონე საკვანძო კადრის მოზიდვას და შენარჩუნებას.

#### მუხლი 26. მოხელის კლასი

1. მოხელეს შესაძლებელია მიენიჭოს მოხელის კლასი მოხელის შეფასების შედეგების მიხედვით.
2. მოხელის კლასების საერთო რაოდენობაა 12.
3. მოხელეს მინიჭებული მოხელის კლასი მუდმივად უნარჩუნდება. მოხელისთვის მინიჭებული მოხელის კლასის ჩამორთმევა დაუშვებელია.
4. მოხელეს, რომელსაც მიენიჭა მოხელის კლასი, ეძლევა თანამდებობრივი სარგოს დანამატი ამ კანონით დადგენილი წესით.
5. სხვა საჯარო დაწესებულებაში ან/და იმავე საჯარო დაწესებულებაში სხვა თანამდებობაზე გადასვლისას მოხელეს უნარჩუნდება საკლასო დანამატი. საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის ან ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო უფრო დაბალი იერარქიული რანგის თანამდებობაზე გადაყვანისას მოხელეს უნარჩუნდება საკლასო დანამატი.

6. მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხვის შემთხვევაში მოხელეს საკლასო დანამატი არ ეძლევა.
7. მოხელისათვის მოხელის კლასების მინიჭების წესი და პირობები განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.

**კომენტარი:**

1. მოხელის კლასი განსაზღვრავს მოხელის პროფესიული ცოდნისა და გამოცდილების დონეს. კონკრეტულად, ის აერთიანებს ორ კომპონენტს – ნამსახურეობის წლებს, რომელიც მოხელეს გააჩნია საჯარო სამსახურში და მოხელის მიერ ფუნქციების შესრულების შედეგებს.

საჯარო სამსახურის რეფორმის ძირითადი მიმართულებები მოიცავს საჯარო სამსახურში საკადრო სტაბილურობის ხელშეწყობას და ადამიანური რესურსების მართვის ღონისძიებების დანერგვას, რომელიც უზრუნველყოფს მოხელეთა მიერ ფუნქციების შესრულების შედეგების გაზომვას; შედეგებზე ადეკვატურ საკადრო რეაგირებას; და მოხელეთა მოტივირებას, რათა მათ ეფექტიანად განაგრძონ მუშაობა საჯარო სამსახურში.

სწორედ ამ კუთხით არის მნიშვნელოვანი მოხელის კლასის, როგორც მოხელის დამატებითი მოტივაციის მექანიზმის შემუშავება.

მოხელის კლასი პასუხობს შემდეგ გამოწვევებს:

- ეფუძნება მოხელის შეფასების შედეგებს, რაც უმნიშვნელოვანესია, რადგან საკადრო ღონისძიებები თანამშრომლის მიერ მიღწეული შედეგებიდან უნდა გამომდინარეობდეს. ის სისტემები, რომლებიც დაწინაურების საფუძვლად მხოლოდ ნამსახურების წლებს მოიაზრებენ, – პრინციპულად არასწორია (თუმცა ზოგი სპეციფიური პროფესიის შემთხვევაში შესაძლოა არსებობდეს გამონაკლისი), რადგან საჯარო დაწესებულებისათვის მნიშვნელოვანია თანამშრომლის ეფექტიანობა და არა ცალკე აღებული ნამსახურები წლები.
- ითვალისწინებს ნამსახურების წლებს (რადგან კლასის მინიჭება გარკვეული პერიოდულობით არის რეგულირებული) და, ამ მხრივ, ხელს უწყობს საკადრო სტაბილურობას. მნიშვნელოვანია, რომ კლასის მისაღებად ნამსახურების წლებს არ აქვს დამოუკიდებელი წონა და ის მხოლოდ შეფასების შედეგებთან ერთად გაითვალისწინება.
- წარმოადგენს ალიარების სისტემას, რომელიც გასაგებია მთელი საჯარო სამსახურის სისტემაში. კლასი მიჰყვება მოხელეს საჯარო დაწესებულებებში გადაადგილებისას.
- საკლასო დანამატი დამატებითი სტიმულია მოხელეების საჯარო სამსახურში შესანარჩუნებლად. მისი მეშვეობით კარგი შედეგების მქონე მოხელეები გრძელ-

ვადიან ტრილში ხედავენ და რეალურად სარგებლობენ მექანიზმით, რომელიც ორიენტირებულია მათ აღიარებაზე და შრომის ანაზღაურების სამართლიან მატებაზე.

- წარმოადგენს დამატებით წამახალისებელ ინსტრუმენტს, იმ შემთხვევებისათვის, როდესაც მოხელეს თავისი პოზიციის სპეციფიკიდან, ფუნქციური დატვირთვიდან გამომდინარე, შეესაბამება კონკრეტული თანამდებობრივი სარგო, რომლის მატების საშუალება ლიმიტირებულია. საკლასო დანამატი წარმოადგენს მექანიზმს, რომელიც დააბალანსებს სახელფასო ბადით არსებულ შეზღუდვებს. ამგვარად, წარმატებულ მოხელეს, რომელსაც არ სურს ან არ გააჩნია უნარები განვითარდეს ხელმძღვანელის როლში, ამ მექანიზმის გამოყენებით გაუნდება ანაზღაურების ზრდის პერსპექტივა.
  - კლასი მიბმულია პიროვნებაზე და არა თანამდებობაზე. ადრე არსებული საკლასო ჩინების სისტემა უკავშირდებოდა თანამდებობრივ რანგს. ანუ თანამდებობრივი რანგის მიხედვით მოხელე უფლებამოსილი იყო მიეღო კონკრეტული საკლასო ჩინი. დღეს მოხელე განვითარებას იწყებს პირველი კლასით და შეუძლია ავიდეს ბოლო საკლასო საფეხურზე. აღნიშნული არ არის დამოკიდებული მის თანამდებობრივ რანგზე. ეს კი ხაზს უსვამს მოხელის პროფესიული განვითარების ისტორიას და არა იმ თანამდებობას, რომელიც მოხელეს მოცემულ მომენტში უკავია.
2. მოხელის კლასების საერთო რაოდენობაა 12, სადაც პირველი კლასი არის ყველაზე დაბალი კლასი, ხოლო მე-12 – ყველაზე მაღალი კლასი.
  3. მოხელეს მინიჭებული მოხელის კლასი მუდმივად უნარჩუნდება. მოხელისთვის მინიჭებული მოხელის კლასის ჩამორთმევა დაუშვებელია. მოხელე კლასს ინარჩუნებს საჯარო სამსახურის ფარგლებში გადაადგილებისას. კლასი ნარჩუნდება უფრო დაბალ იერარქიულ რანგში გადასვლისას<sup>155</sup>. იგი ქმნის დამატებით გარანტიებს მის მომავალთან დაკავშირებით, ითვალისწინებს რა მის დამსახურებებს.
  4. საკლასო დანამატი წარმოადგენს მექანიზმს, რომლის მეშვეობითაც ხდება მოხელის ფინანსური წახალისება და მისი სამუშაო შედეგებისა და საჯარო სამსახურში ნამსახურები პერიოდის დაფასება და აღიარება. როგორც აღინიშნა, იგი იძლევა, ასევე, საშუალებას გაზარდოს მოხელის ანაზღაურება საკლასო დანამატის ფორმით მაშინაც კი, როდესაც მოხელე არ გადაინაცვლებს უფრო ზედა იერარქიულ რანგში ან/და თანამდებობაზე.

<sup>155</sup> „პროფესიული საჯარო მოხელისათვის მოხელის კლასების მინიჭების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №219. ძალაში შესვლის თარიღი 2017, 1 ივლისი

5. მოხელის ფინანსური სტაბილურობისთვის გარანტიას წარმოადგენს წესი, რომ მოხელეს საკლასო დანამატი ეძლევა:
- სხვა საჯარო დაწესებულებაში ან/და იმავე საჯარო დაწესებულებაში სხვა თანამდებობაზე გადასვლისას;
  - საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის, ან ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო უფრო დაბალი იერარქიული რანგის თანამდებობაზე გადაყვანისას.

6. როგორც აღინიშნა საკლასო დანამატი გულისხმობს გარკვეულ ფინანსურ გარანტიებს, თუმცა გამონაკლისს წარმოადგენს მოხელის ჩარიცხვა რეზერვში – ამ პერიოდში მას საკლასო დანამატი არ ეძლევა. **მოხელეს საკლასო დანამატი ეძლევა საჯარო სამსახურში მოხელის თანამდებობაზე ყოფნის პერიოდში.**

მოხელის საკლასო დანამატის ოდენობა განისაზღვრება „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად<sup>156</sup>. იხ. სქემა 2.

### სქემა 2

მოხელის კლასი	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
საკლასო დანამატის განაკვეთი	1%	2%	3%	4%	5%	6%	7%	8%	9%	10%	12%	15%

7. მოცემული საკითხი რეგულირებულია საქართველოს მთავრობის დადგენილებით „პროფესიული საჯარო მოხელისათვის მოხელის კლასების მინიჭების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“.

როგორც აღინიშნა, მოხელეს მოხელის კლასი ენიჭება მოხელის შეფასების შედეგების მიხედვით. მოხელეს მოხელის კლასი მიენიჭება:

- პირველიდან მე-6 კლასის ჩათვლით – საუკეთესო შეფასებით 2 წელიწადში ერთხელ, მინიმუმ კარგი შეფასებით – 3 წელიწადში ერთხელ;
- მე-7 კლასიდან მე-12 კლასის ჩათვლით – საუკეთესო შეფასებით წელიწადში ერთხელ, მინიმუმ კარგი შეფასებით – 2 წელიწადში ერთხელ.

გამოსაცდელი პერიოდის განმავლობაში კლასის მინიჭება არ ხდება.

თუმცა გამოსაცდელი ვადის განმავლობაში მიღებული შეფასება მხედველობაში მიიღება მომდევნო შეფასებასთან ერთად, როგორც მოხელის კლასის მინიჭების საფუძველი.

აუცილებელია იმის გათვალისწინება, რომ საუკეთესო და კარგი შეფასების გემოაღნიშნული პერიოდულობით დაფიქსირება, საჯარო დაწესებულებისათვის წარ-

<sup>156</sup> „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი

მოადგენს კლასის მინიჭების ავტომატურ საფუძველს და არა დისკრეციულ ქმედებას.

მოხელისათვის მოხელის კლასის მინიჭება საჯარო დაწესებულების პრეროგატივაა. მოხელის კლასის მინიჭება ხორციელდება საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ ამავე საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულის წარდგინების საფუძველზე.

მოხელისათვის მოხელის კლასის მინიჭება ფორმდება საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით<sup>57</sup>.

ამასთან, გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ თუ არსებობს კლასის მინიჭების წინაპირობა, შესაბამისი ნამსახურები წელი და შესაბამისი შეფასება, ყოველგვარი დისკრეციის გარეშე, ავტომატურად უნდა მოხდეს პროფესიული საჯარო მოხელისათვის შესაბამისი კლასის მინიჭება. ეს უნივერსალური წესი, ერთი მხრივ, წარმოადგენს მოხელისათვის სამართლებრივი გარანტიის შემქმნელ საშუალებას, ხოლო მეორე მხრივ უზრუნველყოფს კარიერული განვითარების სტაბილურობას და თანმიმდევრულობას.

მოხელის კლასის სისტემაზე გადასვლამ დღის წესრიგში დააყენა მოხელის საკლასო ჩინების რეგულირება. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, 2017 წლის 1 ივლისამდე, 1997 წლის 31 ოქტომბრის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე მინიჭებული საჯარო მოხელის საკლასო ჩინები გაუთანაბრდა მოხელის კლასებს შემდეგი შესაბამისობით:

- ა) ნამდვილი სახელმწიფო მრჩეველი – მე-12 კლასი;
- ბ) პირველი კლასის სახელმწიფო მრჩეველი – მე-11 კლასი;
- გ) სახელმწიფო მრჩეველი – მე-10 კლასი;
- დ) პირველი კლასის მრჩეველი – მე-9 კლასი;
- ე) მეორე კლასის მრჩეველი – მე-8 კლასი;
- ვ) მესამე კლასის მრჩეველი – მე-7 კლასი;
- ზ) საჯარო სამსახურის პირველი კლასის მრჩეველი – მე-6 კლასი;
- თ) საჯარო სამსახურის მეორე კლასის მრჩეველი – მე-5 კლასი;
- ი) საჯარო სამსახურის მესამე კლასის მრჩეველი – მე-4 კლასი;
- კ) საჯარო სამსახურის პირველი კლასის რეფერენტი – მე-3 კლასი;
- ლ) საჯარო სამსახურის მეორე კლასის რეფერენტი – მე-2 კლასი;
- მ) საჯარო სამსახურის მესამე კლასის რეფერენტი – პირველი კლასი.

<sup>57</sup> „პროფესიული საჯარო მოხელისათვის მოხელის კლასების მინიჭების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის №219 დადგენილება, მე-4 მუხლი

### შესავალი

პირის პროფესიული საჯარო მოხელის (შემდგომში – მოხელე) თანამდებობაზე დანიშვნა გულისხმობს მის უვადოდ დანიშვნას მოხელისათვის განკუთვნილ საჯარო სამსახურის საშტატო თანამდებობაზე<sup>154</sup>. ეს განაპირობებს საკითხის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით მოწესრიგების აუცილებლობას, რაც მიჯნავს მას საქართველოს შრომის კოდექსით მოწესრიგებული შრომითი ურთიერთობისაგან. სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობა არის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით (შემდგომში ამ თავში – კანონი) მოწესრიგებული სამართლებრივი ურთიერთობა მოქალაქეს, როგორც მოხელეს და დამსაქმებელ იურიდიულ პირს – საჯარო სამსახურს შორის. რამდენადაც პირისთვის მოხელის სტატუსის მინიჭება მოიცავს მასზე საჯარო სამართლებრივი, მმართველობითი უფლებამოსილებების დელეგირებას, მას უნდა ჰქონდეს უნარი, იყოს უფლებების და მოვალეობების მატარებელი (უფლებასწარმოებელი) და უნდა შეეძლოს, განახორციელოს მასზე მინიჭებული მმართველობითი უფლებამოსილებები (ქმედსწარმოებელი). მოხელის თანამდებობაზე მიღების საკითხის საკანონმდებლო მოწესრიგება ემსახურება სუბიექტის საჯარო მმართველობის განხორციელებისათვის აუცილებელი შესაძლებლობების განსაზღვრას.

მოხელის თანამდებობაზე მიღების საკითხის სამართლებრივი მოწესრიგება ხდება კანონის მე-5 თავით და „საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 აპრილის № 204-ე დადგენილებით (შემდგომში – კანონქვემდებარე აქტი).

საკითხის არსის სწორად გასაგებად, აუცილებელია ერთმანეთისგან გაიმიჯნოს თანამდებობის/პოზიციის საკვალიფიკაციო მოთხოვნები, რაც არის იმ მოთხოვნათა ერთობლიობა, რომელიც იწარმოება ძირითადი, სპეციალური და დამატებითი მოთხოვნებიდან, და საკონკურსო მოთხოვნები/პირობები, რომლებშიც აისახება, როგორც წინასწარ დადგენილი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები, ასევე კონკურსის ჩატარებასთან, კანდიდატის შერჩევასთან და შეფასებასთან დაკავშირებული საკითხები და კრიტერიუმები.

<sup>154</sup> დაწვრილებით იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის კომენტარი

მუხლი 27. მოხელისათვის დადგენილი ძირითადი მოთხოვნები

1. მოხელედ შეიძლება მიღებულ იქნეს საქართველოს ქმედუნარიანი მოქალაქე, რომელიც აკმაყოფილებს შემდეგ მოთხოვნებს:
  - ა) იცის სახელმწიფო ენა;
  - ბ) მიაღწია 18 წელს;
  - გ) აქვს ამ კანონით გათვალისწინებული მოხელის სერტიფიკატი.
2. პირი მოხელედ არ მიიღება, თუ:
  - ა) იგი ნასამართლევა განზრახი დანაშაულისათვის;
  - ბ) იგი საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლდა დისციპლინური გადაცდომისათვის და დისციპლინური გადაცდომისათვის გათავისუფლებიდან 1 წელი არ არის გასული;
  - გ) მან სამსახურში მიღებისას არ წარმოადგინა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ფორმის ნარკოლოგიური შემოწმების ცნობა ან წარმოდგენილი ნარკოლოგიური შემოწმების ცნობა ადასტურებს მის მიერ ნარკოტიკული საშუალების მოხმარების ფაქტს;
  - დ) მას სასამართლოს მიერ ჩამორთმეული აქვს საჯარო სამსახურში შესაბამისი თანამდებობის დაკავების უფლება;
  - ე) იგი სასამართლომ მხარდაჭერის მიმღებად ცნო, თუ სასამართლოს გადაწყვეტილებით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული.
3. უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულის სტატუსის მქონე ქმედუნარიანი პირი, რომელსაც აქვს სათანადო ცოდნა და გამოცდილება, მიაღწია 18 წელს და იცის სახელმწიფო ენა, საჯარო სამსახურში შეიძლება მიღებულ იქნეს მხოლოდ შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე.

კომენტარი:

პირის მოხელის თანამდებობაზე მიღების საკანონმდებლო საფუძველები მოცემულია კანონის 27-ე-32-ე მუხლებში. აღნიშნული საფუძველები იყოფა სამ ნაწილად: მოხელისათვის დადგენილი ძირითადი მოთხოვნები (27-ე მუხლი), სპეციალური მოთხოვნები და დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები (28-ე მუხლი). გამიჯვნას საფუძველად უდევს კომპეტენციის გამიჯვნის და ნორმატიული აქტების იერარქიულობის პრინციპები. ძირითადი მოთხოვნები დგინდება კანონით; კანონმდებელი კანონის 27-ე მუხლში განსაზღვრავს იმ მოთხოვნებს, რომლებიც საერთოა მთელი საჯარო სამსახურის სისტემისთვის და, რომლებსაც წაუყენებენ მოხელის თანამდებობის დაკავების მსურველ პირს. სპეციალურ მოთხოვნებს, კანონის 28-ე მუხლით მინიჭებული უფლებამოსილების საფუძველზე, ადგენს საქართველოს მთავრობა, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით – „პროფესიული საჯარო მოხელის თანამდებობების



თითოეული იერარქიული რანგისათვის აუცილებელი სპეციალური მოთხოვნების განსაზღვრის შესახებ“ დადგენილებით. დამატებით საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს ადგენს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით.

მოხელისათვის დადგენილ ძირითად და სპეციალურ მოთხოვნებს აქვს ის საერთო, რომ ორივე არის ზოგადი და ვრცელდება მთელი საჯარო სამსახურის სისტემაზე, ხოლო განმასხვავებელი ნიშანია ის, რომ კანონმდებელი ზუსტად, ჩამონათვალის სახით განსაზღვრავს იმ ძირითად მოთხოვნებს, რომლებიც მინიმალური, აუცილებელი კრიტერიუმებია, ხოლო სპეციალურ მოთხოვნებთან მიმართებით ადგენს მისი განსაზღვრის ზოგად კრიტერიუმებს. საქართველოს მთავრობა, კანონმდებლის მიერ მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში და დამტკიცებული კრიტერიუმების საფუძველზე, თანამდებობების თითოეული იერარქიული რანგისათვის განსაზღვრავს სპეციალურ მოთხოვნებს. დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები იმდენად მრავალფეროვანია, რომ არც კანონმდებელი და არც მთავრობა არ დაადგენს მათ, არამედ კანონმდებელი განსაზღვრავს ზოგად უფლებამოსილებას, რომ დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები დაადგინოს თითოეული თანამდებობის/პოზიციის სპეციფიკის გათვალისწინებით, ამ თანამდებობისათვის/პოზიციისათვის მოცემულ სამუშაო აღწერილობაზე დაყრდნობით აღნიშნული პროცესის კანონმდებლობის მოთხოვნებთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად, კანონმდებელი ადგენს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ გადაწყვეტილების საქართველოს საჯარო სამსახურის ბიუროსთან შეთანხმებას, რასაც ბიუროს უფლებამოსილებების გათვალისწინებით, აქვს უფრო მეტად მხარდამჭერი, ვიდრე მაკონტროლებელი ფუნქცია<sup>59</sup>.

1. საჯარო სამსახურში მოხელისათვის განკუთვნილი თანამდებობის დაკავების აუცილებელი წინაპირობაა საქართველოს მოქალაქეობა. ეს მოთხოვნა გამომდინარეობს იმ თავისებურებიდან, რომ ქვეყანაში ძირითადი მმართველობითი უფლებამოსილებები ხორციელდება საჯარო სამსახურის მიერ. საჯარო სამსახურის სისტემა, თავის მხრივ, ემყარება მოხელის ინსტიტუტს, ანუ თითოეული საჯარო დაწესებულების საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის სტრუქტურა იქმნება მოხელისთვის განკუთვნილ საშტატო თანამდებობათა ლოგიკური ერთობლიობის საფუძველზე. რამდენადაც საჯარო სამსახური ქვეყნის წინაშე სამსახურს გულისხმობს, კანონით განსაზღვრული ერთგულების პრინციპიდან<sup>60</sup> გამომდინარე, მოხელე უნდა იყოს იმ ქვეყნის მოქალაქე, რომელსაც ის ემსახურება.

<sup>59</sup> იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 28-ე მუხლის კომენტარი

<sup>60</sup> იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლის კომენტარი

საჯარო სამსახურში მოხელის თანამდებობის დაკავების აუცილებელ წინაპირობად სახელმწიფო ენის ცოდნის მოთხოვნა გამომდინარეობს იქიდან, რომ საჯარო დაწესებულებებში ადმინისტრაციული წარმოება სახელმწიფო ენაზე ხორციელდება<sup>161</sup>. სახელმწიფო ენის არცოდნა გამორიცხავს მოხელის მიერ მმართველობითი უფლებამოსილებების განხორციელებას.<sup>162</sup>

საჯარო სამსახურში მოხელის თანამდებობის დაკავებისათვის დადგენილი ასაკი – 18 წელი, არის ის აუცილებელი კრიტერიუმი, რომელიც ადასტურებს მის ქმედუნარიანობას, განახორციელოს დასაკავებელი თანამდებობისათვის განსაზღვრული უფლებამოსილებები. აღნიშნულ ასაკში პირი აღწევს იმ გონებრივ და ფიზიკურ შესაძლებლობებს, რაც საშუალებას აძლევს მას იყოს სახელმწიფოს სამსახურში და აიღოს მთელი რიგი პასუხისმგებლობები. თუმცა ეს არ ნიშნავს იმას, რომ მოხელის ყველა თანამდებობის დაკავება შესაძლებელი ხდება აღნიშნული ასაკის მიღწევით. მოხელის თანამდებობისათვის დადგენილი სპეციალური და დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები, მაგ., უმაღლესი განათლება და გამოცდილება, ავტომატურად ზრდის საჯარო სამსახურის დასაკავებლად დადგენილ ამ ასაკს.

1997 წლის საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ სახელმწიფო მოხელის და ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელის თანამდებობის დასაკავებლად ადგენდა განსხვავებულ ასაკს – 21 და 18 წელს. იმის გათვალისწინებით, რომ ახალი კანონი ამკვიდრებს საჯარო სამსახურის ერთიანობის პრინციპს, პირველ რიგში, არ იცნობს მოხელეთა აღნიშნულ ორ კატეგორიას და, შესაბამისად, არ ადგენს განსხვავებულ ასაკობრივ მოთხოვნას საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი პირების მიმართ სახელმწიფო და მუნიციპალურ ორგანოებში. საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილებების გამიჯვნა სახელმწიფო ორგანოების უფლებამოსილებებად და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებად არ ხდება იმის მიხედვით, თუ რამდენად რთულია ან რამდენად მნიშვნელოვანი ეს კომპეტენცია. თვითმმართველობის კომპეტენციების შესრულება საჭიროებს იგივე პიროვნულ მახასიათებლებს (უნარები და პასუხისმგებლობის გრძობა), რაც აუცილებელია სახელმწიფო უფლებამოსილებების განსახორციელებლად.

საჯარო სამსახურში მოხელის თანამდებობის დაკავების წინაპირობაა მოხელის სერტიფიკატის ქონა. აღნიშნული მოთხოვნა უკავშირდება მოხელის სტატუსს. სერტიფიკატის მოთხოვნა ემსახურება იმის დადგენას, აქვს თუ არა პირს ის მინიმალური ცოდნა, რაც აუცილებელია მმართველობითი პასუხისმგებლობის გასაამრებლად, და

<sup>161</sup> იხ. საქართველოს კონსტიტუციის მე-8 მუხლი, საქართველოს კანონი „ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“ მე-14 მუხლი, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლი

<sup>162</sup> დაწვრილებით იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის კომენტარი

ის ზოგადი უნარები, რაც აუცილებელია თეორიული ცოდნის სამუშაო ადგილზე ახალ, გაუთვალისწინებელ, მულტიდისციპლინურ გარემოში ტრანსფორმირებისა და ცოდნის შემდგომი გაღრმავებისთვის.<sup>163</sup>

2. მოხელის თანამდებობაზე მიღებისთვის დადგენილი ძირითადი მოთხოვნების პოზიტიური ჩამონათვალის გვერდით კანონმდებელი კანონის ამ მუხლის მე-2 პუნქტში აყალიბებს ნეგატიურ დათქმას, რომ დაუშვებელია მოხელის თანამდებობის დაკავება, თუ პირი ნასამართლევა განზრახი დანაშაულისათვის, თუ საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლდა დისციპლინური გადაცდომისათვის და გათავისუფლებიდან ერთი წელი არ არის გასული, თუ მან სამსახურში მიღებისას არ წარმოადგინა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ფორმის ნარკოლოგიური შემოწმების ცნობა ან წარმოდგენილი ცნობა ადასტურებს მის მიერ ნარკოტიკული საშუალების მოხმარების ფაქტს, აგრეთვე თუ მას სასამართლოს მიერ ჩამორთმეული აქვს საჯარო სამსახურში შესაბამისი თანამდებობის დაკავების უფლება, ან იგი სასამართლომ მხარდაჭერის მიმღებად ცნო (თუ სასამართლოს გადაწყვეტილებით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული). ეს არის ის ფაქტობრივი გარემოებები, რომელთა არსებობის შემთხვევაში პირი ვერ განახორციელებს მოხელის თანამდებობისათვის დაკისრებულ უფლებამოსილებებს, პირველ რიგში, იმის გათვალისწინებით, რომ ეს საფრთხეს შეუქმნის საჯარო სამსახურის მიმართ მოქალაქეების ნდობას და ეჭვს გააჩენს მმართველობითი გადაწყვეტილებების მიუკერძოებლობისა და კანონიერების პრინციპებთან შესაბამისობისადმი, ხოლო მხარდაჭერის მიმღებად ცნობის შემთხვევაში ივარაუდება, რომ პირს არ შესწევს უნარი განახორციელოს საჯარო მმართველობითი უფლებამოსილებები.

პირის მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის აქ ჩამოთვლილი შეზღუდვების არ არსებობა უნდა დადასტურდეს შესაბამისი დოკუმენტების საფუძველზე, რომლის წარდგენის ვალდებულებაც უნდა განისაზღვროს საკონკურსო მოთხოვნებში.

3. ამ მუხლის მე-3 პუნქტი ადგენს გამონაკლისს იმ ზოგადი შეზღუდვიდან, რაც ადგენს უცხო ქვეყნის მოქალაქის დასაქმებას საჯარო სამსახურის სისტემაში. გამონაკლისი ვრცელდება უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულის სტატუსის მქონე ქმედუნარიანი პირების მიმართ, რომლებმაც იციან სახელმწიფო ენა, აქვთ სათანადო ცოდნა და გამოცდილება და მიაღწიეს 18 წლის ასაკს. თუმცა საჯარო სამსახურში მათი დასაქმება დასაშვებია მხოლოდ შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე, ისეთ თანამდებობაზე, რომელიც არ არის მოხელისათვის განკუთვნილი.

„უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულეებისა და დიასპორული ორგანიზაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღების მიზანი იყო უცხოეთში მცხოვრები თანა-

<sup>163</sup> იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 29-32 მუხლების კომენტარები

მემამულეების საქართველოსთან დაახლოებისათვის შეექმნა სამართლებრივი საფუძველი. უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულის სტატუსი შეიძლება მიენიჭოს საქართველოს მოქალაქეს, რომელიც ხანგრძლივად ცხოვრობს სხვა სახელმწიფოში ან სხვა სახელმწიფოს მოქალაქეს, რომელიც წარმომავლობით საქართველოდან არის, ან/და რომლის შობლიური ენა ქართველურ-კავკასიურ ენებს მიეკუთვნება; სახელმწიფოს მიზანია, ხელი შეუწყოს ამ ადამიანების სახელმწიფოსთან ბმას და სტიმული მისცეს მათ, ითანამშრომლონ საქართველოსთან. ამ მიზნის მისაღწევად სტატუსი დაკავშირებულია გარკვეულ პრივილეგიებთან. აღნიშნული კანონის მე-11 მუხლით განსაზღვრული უფლებები, როგორცაა, მაგ., უფლება მონაწილეობა მიიღოს სპორტულ შეჯიბრებაში საქართველოს სახელით ეროვნული ნაკრები გუნდის შემადგენლობაში, უფლება, კანონით დადგენილი წესით, სახელმწიფოს დაფინანსებით საქართველოში მიიღოს ზოგადი და უმაღლესი განათლება ან კიდევ, საჯარო სამსახურში მიღებულ იქნეს შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე, თუ აკმაყოფილებს კანონით დადგენილ მოთხოვნებს, არის ის ინსტრუმენტები, რომლებიც ქმნიან საქართველოსთან ურთიერთობის შესაძლებლობას ჩვენი ქვეყნის ინტერესებისათვის ზიანის მიყენების გარეშე.

კანონი ითვალისწინებს უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულის სტატუსის მინიჭებაზე უარის თქმის საფუძველებს სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვის მიზნებიდან გამომდინარე. საჯარო სამსახურში პროფესიულ საჯარო მოხელეს აქვს მნიშვნელოვანი მმართველობითი ფუნქციები, რომელთა სუბიექტისათვის გადაცემა საჭიროებს ისეთ მყარ სამართლებრივ სტატუსს, როგორცაა მოქალაქეობა, რათა საფრთხის ქვეშ არ დადგეს ქვეყნის და საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების ინტერესი.

---

#### მუხლი 28. სპეციალური მოთხოვნები და დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები

1. მოხელის თანამდებობების თითოეული იერარქიული რანგისათვის დგინდება შესაბამისი სპეციალური მოთხოვნები, რომლებითაც განისაზღვრება ამ რანგისათვის აუცილებელი განათლების დონე და გამოცდილება.
2. მოხელის თანამდებობების თითოეული იერარქიული რანგისათვის აუცილებელი სპეციალური მოთხოვნები განისაზღვრება „პროფესიული საჯარო მოხელის თანამდებობების თითოეული იერარქიული რანგისათვის აუცილებელი სპეციალური მოთხოვნების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.
3. დამატებით საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს ადგენს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ბიუროსთან შეთანხმებით, თითოეული თანამდებობის სპეცი-

ფიკის და ამ თანამდებობისათვის დადგენილი სამუშაო აღწერილობის შინაარსის გათვალისწინებით.

**კომენტარი:**

1. მოხელისათვის დადგენილი ძირითადი მოთხოვნებისგან განსხვავებით, რაც ფორმალური კრიტერიუმებით არის განსაზღვრული, სპეციალური მოთხოვნები მიმართულია პროფესიული საქმიანობისათვის აუცილებელი განათლებისა და გამოცდილების განსაზღვრისაკენ. სპეციალური მოთხოვნები დგინდება მოხელის თანამდებობის თითოეული იერარქიული რანგისათვის, ხოლო დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები აღწერს თითოეული თანამდებობისათვის/პოზიციისათვის დადგენილ დამატებით საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს. სპეციალური მოთხოვნები უფრო ზოგადია და დგინდება იერარქიული რანგებისათვის, ხოლო დამატებითი მოთხოვნები აზუსტებს და ავსებს ზოგად მოთხოვნებს.

2. სპეციალურ მოთხოვნებს ადგენს „პროფესიული საჯარო მოხელის თანამდებობის თითოეული იერარქიული რანგისათვის აუცილებელი სპეციალური მოთხოვნების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება (საქართველოს მთავრობის დადგენილება №218, 2017 წლის 28 აპრილი).

აღნიშნული დადგენილების თანახმად, იერარქიული რანგისათვის შესაბამისი სპეციალური მოთხოვნების დადგენის მიზანია თითოეული იერარქიული რანგისათვის აუცილებელი სათანადო ცოდნის დონის და გამოცდილების განსაზღვრა, რაც, თავის მხრივ, ემყარება თითოეული იერარქიული რანგისათვის დადგენილ პასუხისმგებლობას, კომპეტენციასა და უფლებამოსილებას. რამდენადაც საჯარო მმართველობა გულისხმობს საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელებას, პროცესი უნდა ემყარებოდეს შესასრულებელი სამუშაოს გადანაწილების კულტურას. ფუნქცია უნდა სრულდებოდეს მომზადებაზე პასუხისმგებელი, შესრულებაზე პასუხისმგებელი და კოორდინაციასა და ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი სუბიექტების მიერ.<sup>164</sup> სპეციალური მოთხოვნების განსაზღვრით მთლიანად საჯარო სამსახურის სისტემაში იქმნება მოხელის განათლებისა და გამოცდილების ერთიანი მინიმალური სტანდარტი.

იმის გათვალისწინებით, რომ პირველი რანგი გულისხმობს მაღალ მმართველობით დონეს და მიიღწევა კარიერული განვითარების საფუძველზე, დახურული კონკურსით, აუცილებელ სპეციალურ მოთხოვნებად განისაზღვრა: უმაღლესი განათლება, სპეციალობით ან/და შესაბამის დარგში მუშაობის არანაკლებ 5 წლის გამოც-

<sup>164</sup> იხ. „პროფესიული საჯარო მოხელის თანამდებობის თითოეული იერარქიული რანგისათვის აუცილებელი სპეციალური მოთხოვნების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების მე-3 მუხლი

დილება, მათ შორის, ხელმძღვანელ თანამდებობაზე მუშაობის არანაკლებ 2 წლის გამოცდილება. ეს მინიმალური მოთხოვნა გამომდინარეობს იქიდან, რომ პირველი რანგის თანამდებობაზე დანიშნულ პირს აქვს საჯარო დაწესებულების საქმიანობის სფეროს მიკუთვნებული მიმართულების ზედამხედველობისა და კოორდინაციის განხორციელების უფლებამოსილება.

უმაღლესი განათლება არის საქართველოს განათლების სისტემის ყველაზე მაღალი საფეხური, რაც თავის მხრივ, მოიცავს ბაკალავრიატს, მაგისტრატურასა და დოქტორანტურას. ამ ეტაპზე კანონმდებელი არ ადგენს თითოეული ამ საფეხურის მნიშვნელობას საჯარო სამსახურში კარიერული წინსვლისათვის. რაც შეეხება მუშაობის არანაკლებ ხუთწლიან გამოცდილებას, კანონმდებელი მიიჩნევს, რომ ეს არის კარიერული კიბის ზედა საფეხურამდე ასასვლელი მინიმალური პერიოდი, ხოლო 2 წელი ხელმძღვანელ თანამდებობაზე მუშაობა კი – აუცილებელი წინაპირობა პირველი რანგის თანამდებობაზე მენეჯერული ფუნქციების განსახორციელებლად.

მეორე რანგი აერთიანებს საშუალო მმართველობითი დონის თანამდებობებს, რომლებსაც, ასევე, მოეთხოვება უმაღლესი განათლება და სპეციალობით ან შესაბამის დარგში მუშაობის არანაკლებ 2 წლის გამოცდილება. მოთხოვნა გამომდინარეობს იქიდან, რომ თანამდებობა გულისხმობს საჯარო დაწესებულების საქმიანობის სფეროს მიკუთვნებული მიმართულების ქვეშ არსებული ქვემიმართულების ზედამხედველობისა და კოორდინაციის განხორციელების პასუხისმგებლობას, კომპეტენციასა და უფლებამოსილებას. ამ შემთხვევაში მოთხოვნილი 2 წელი არის ის მინიმალური დრო, რაც აუცილებელია რანგირების კიბის ამ საფეხურზე ასასვლელად. ეს არის მმართველობის ის დონე, სადაც მოხელე იძენს პირველი რანგისათვის მნიშვნელოვან ხელმძღვანელ თანამდებობაზე მუშაობის გამოცდილებას.

მესამე რანგისათვის, როგორც უფროსი სპეციალისტის დონისთვის დგინდება უმაღლესი განათლება და მუშაობის არანაკლებ ერთი წლის გამოცდილება, რაც მოიცავს მუშაობის პერიოდს მესამე რანგამდე. აღნიშნული მოთხოვნა შეესაბამება ამ რანგისათვის დადგენილ საჯარო დაწესებულების საქმიანობის სფეროს მიკუთვნებული მიმართულების/ქვემიმართულების ფუნქციების შესრულების პასუხისმგებლობას, კომპეტენციასა და უფლებამოსილებას.

მეოთხე რანგისათვის აუცილებელი სპეციალური მოთხოვნაა სრული ზოგადი განათლება, ხოლო სამუშაო გამოცდილება არ მოითხოვება, რამდენადაც უმცროსი სპეციალისტის დონე გულისხმობს საჯარო დაწესებულების საქმიანობის სფეროს მიკუთვნებული მიმართულების/ქვემიმართულების ფუნქციების შესასრულებლად მომზადების პასუხისმგებლობას, კომპეტენციასა და უფლებამოსილებას. საჯარო სამსახურში საქმიანობა იწყება მეოთხე რანგის თანამდებობიდან და მისი დაკავება ხდება ღია კონკურსის საფუძველზე. ამდენად, ლოგიკურია ის მინიმალური მოთხოვნა, რაც

დადგენილია ამ საფეხურისთვის, იმის გათვალისწინებით, რომ პირი არის გადაწყვეტილების მომზადებაზე პასუხისმგებელი და მუშაობს შესრულებაზე პასუხისმგებელი პირის ზედამხედველობის ქვეშ.

საჯარო მოხელის თანამდებობის თითოეული იერარქიული რანგისათვის აუცილებელი სპეციალური მოთხოვნების განსაზღვრა კანონქვემდებარე აქტით გამართლებულია იმის გათვალისწინებით, რომ საკითხი მოწესრიგებულია საქართველოს განვითარების დღევანდელი რეალობის შესაბამისად. საჯარო სამსახურის სისტემის მომავალი განვითარება მოითხოვს საკითხის უფრო დეტალურ მოწესრიგებას. უნდა განისაზღვროს უმაღლესი განათლების თითოეული საფეხურის მნიშვნელობა საჯარო სამსახურის კარიერული განვითარების საქმეში. ასევე უნდა შეიქმნას საჯარო მოხელეთა პროფესიული განათლების სისტემა. ამ მიმართულებით განხორციელებული რეფორმის შედეგები სწრაფად შეიძლება აისახოს კანონქვემდებარე აქტში, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების და დამატებების შეტანის რთული გზის გავლის გარეშე.

დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები დგინდება დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით. მისი გამოცემის საფუძველია ამ თანამდებობისათვის დადგენილი სამუშაო აღწერილობის შინაარსი. ასეთის არ არსებობა გამორიცხავს დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების დადგენას. ეს ხდება თანამდებობის/პოზიციის საკონკურსოდ განსაზღვრამდე და არა უშუალოდ კონკურსის გამოცხადების დროს. ვაკანტურ თანამდებობას/პოზიციას უნდა ჰქონდეს მისი დაკავებისათვის აუცილებელი დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები მიუხედავად იმისა, იგეგმება თუ არა უახლოეს მომავალში კონკურსის გამოცხადება.

3. ამ მუხლის მეხამე პუნქტი ითვალისწინებს საჯარო დაწესებულების მიერ დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების დადგენის მიზნით ჩატარებულ ადმინისტრაციულ წარმოებაში სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს – საჯარო სამსახურის ბიუროს, მონაწილეობას. საჯარო დაწესებულება, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 84-ე მუხლის შესაბამისად, საჯარო სამსახურის ბიუროს შესათანხმებლად უგზავნის საკუთარი გადაწყვეტილების პროექტს. საჯარო სამსახურის ბიურო უფლებამოსილია ორი კვირის ვადაში წარადგინოს წერილობითი დასკვნა, სადაც ეთანხმება ან აძლევს შენიშვნებს და რეკომენდაციებს საჯარო დაწესებულებას. აღნიშნულ ვადაში ბიუროს მიერ დასკვნის წარუდგენლობა არ დააბრკოლებს საჯარო სამსახურის მხრიდან აქტის გამოცემას. ბიუროს შენიშვნა/რეკომენდაცია უნდა იყოს წერილობით დასაბუთებული. კანონმდებელი არ ახდენს ორ ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის ურთიერთობის ფორმალიზებას. ეს შესაძლებელია მიმდინარეობდეს მათი ოფიციალური სამსახურებრივი მეილების

საშუალებით. საჯარო დაწესებულება უფლებამოსილია გამოსცეს დამატებითი მოთხოვნების დამტკიცების თაობაზე ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ბიუროს უარყოფითი დასკვნის მიუხედავად, ანუ დასკვნაში ასახული შენიშვნების და რეკომენდაციების გაუთვალისწინებლად. ბიუროს არ გააჩნია სხვა დამატებითი კონტროლის მექანიზმი და შესასრულებლად სავალდებულო ძალის მქონე გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება. ასეთ შემთხვევაში ბიურო უფლებამოსილია, მისი რეკომენდაციის გაუთვალისწინებლად დამატებითი მოთხოვნების დამტკიცების თაობაზე გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შესახებ შენიშვნა ასახოს საჯარო სამსახურის საბჭოსა და საქართველოს პრემიერ-მინისტრისათვის წარსადგენ ანგარიშში.

### მუხლი 29. მოხელის სერტიფიკატი

1. მოხელის სერტიფიკატი არის საჯარო სამსახურში მოხელის თანამდებობაზე დასაქმების მსურველისათვის აუცილებელი ზოგადი უნარებისა და ცოდნის დამადასტურებელი დოკუმენტი, რომელიც გაიცემა სერტიფიცირების წარმატებით გავლის შედეგად.
2. მოხელის ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად გამოცხადებულ კონკურსში მონაწილეობისას მოხელის სერტიფიკატი არ მოეთხოვება:
  - ა) მოქმედ მოხელეს;
  - ბ) ყოფილ მოხელეს;
  - გ) უმაღლესი განათლების მქონე პირს;
  - დ) პირს, რომელმაც წარმატებით ჩააბარა ერთიანი ეროვნული გამოცდები. პირის მიერ ერთიანი ეროვნული გამოცდების წარმატებით ჩაბარება გულისხმობს პირის (აბიტურიენტის) მიერ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – შეფასებისა და გამოცდების ეროვნული ცენტრის მიერ დადგენილი მინიმალური კომპეტენციის ზღვრის გადალახვას ერთიანი ეროვნული გამოცდების სავალდებულო საგნებში, ხოლო არჩევითი საგნების არჩევის შემთხვევაში – აგრეთვე არჩევით საგნებში.

### კომენტარი:

1. საჯარო სამსახურის სისტემაში სერტიფიკატის შემოტანა ხაზს უსვამს მოხელეობას როგორც პროფესიას, რაც ითხოვს ამ პროფესიისთვის დამახასიათებელ განსაკუთრებულ უნარებს და ცოდნას. ეს, ერთი მხრივ, დასაქმების მსურველს ეხმარება პროფესიის სწორად არჩევაში, მეორე მხრივ, დამსაქმებელს აძლევს შესაძლებ-



ლობას, კონკურსის ფარგლებში მინიმალური უნარების მქონე კონტინგენტისგან გააკეთოს სწორი არჩევანი, რაც თავიდან ააცილებს ვაკანსიის დაკავების მსურველთა დიდი ოდენობიდან მოცულობით სამუშაოს, რაც გამომდინარეობს გამომდინარე.

ამ მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, მოხელის სერტიფიკატი არის საჯარო სამსახურში მოხელის თანამდებობაზე დასაქმების მსურველისათვის აუცილებელი ზოგადი უნარებისა და ცოდნის დამადასტურებელი დოკუმენტი, რომელიც გაიცემა სერტიფიცირების წარმატებით გავლის შედეგად.

2. კანონი ითვალისწინებს მოხელის ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად გამოცხადებულ კონკურსში მონაწილეობის შესაძლებლობას სერტიფიკატის გარეშე, რამდენადაც მოხელის ამ პუნქტში მოცემულ შემთხვევებში პირი აკმაყოფილებს სერტიფიცირების მიზნებს, ანუ დასტურდება ის ზოგადი ცოდნა და უნარები რაც უნდა გამოვლინდეს სერტიფიცირების საფუძველზე. ეს გამონაკლისი ეხება:

- ა) მოქმედ მოხელეს. კანონის ამ მოთხოვნის ძალაში შესვლის დროისათვის, მისი გავრცელება მოხელის სტატუსის მქონე პირების მიმართ არ იქნებოდა გამართლებული იმის გათვალისწინებით, რომ ახალი რეგულაციები და შეზღუდვები არ უნდა გავრცელდეს ამ რეგულაციების ამოქმედებამდე არსებულ სამართლებრივ ურთიერთობაზე, რამდენადაც მოქმედ მოხელეებს მათი პრაქტიკული გამოცდილებიდან გამომდინარე, აქვთ მოხელის უნარები.
- ბ) ყოფილ მოხელეს. პირი, რომელიც კანონის ამ მოთხოვნის ამოქმედების შემდეგ მოიპოვებს მოხელის სტატუსს, აკმაყოფილებს ამ წინაპირობას. თუკი უნარები და ცოდნა ერთხელ დასტურდება, იქნება ეს სერტიფიცირების საფუძველზე, თუ ამ ვალდებულებისაგან გათავისუფლების კრიტერიუმების დაკმაყოფილების შედეგად, უვადოდ ითვლება.
- გ) უმაღლესი განათლების მქონე პირს. ასეთი პირები ფლობენ აღნიშნულ უნარებს. თუკი პირი ჩარიცხულია სასწავლებელში ეროვნული გამოცდების ამოქმედებამდე არსებული წესების დაცვით, ივარაუდება, რომ უმაღლესი განათლების მიღების პროცესში მან შეიძინა ძირითადი ცოდნა და უნარები.
- დ) პირს, რომელმაც წარმატებით ჩააბარა ერთიანი ეროვნული გამოცდები. იმ შემთხვევაში, თუ ჯერ კიდევ არ დასტურდება უმაღლესი განათლების დასრულება, ან პირი არ აგრძელებს სწავლას უმაღლეს სასწავლებელში, საკმარისია ეროვნული გამოცდების წარმატებით ჩაბარება, რომ წინაპირობა დაკმაყოფილებულად ჩაითვალოს და პირს მოეხსნას სერტიფიცირების ჩაბარების ვალდებულება.

### მუხლი 30. სერტიფიცირების ჩატარების უზრუნველყოფა

1. სერტიფიცირებას უზრუნველყოფს ბიურო.
2. სერტიფიცირება ტარდება სახელმწიფო ენაზე, ელექტრონულად.
3. მოხელეთა სერტიფიცირების ჩატარების წესი და თემატიკა განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.
4. მოხელის სერტიფიკატის მფლობელთა რეესტრს აწარმოებს ბიურო.

#### კომენტარი:

1. ამ მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, სერტიფიცირებას უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურის ბიურო ცენტრალიზებულად, რამდენადაც მოხელის პროფესიისთვის დადგენილი სასტარტო მოთხოვნები არის ერთიანი, კანონით დამკვიდრებული საჯარო სამსახურის სისტემის ერთიანობის პრინციპიდან გამომდინარე. სერტიფიცირების შემოღების მიზანია, შეუმსუბუქოს შრომა საჯარო დაწესებულებებს და მისცეს შესაძლებლობა კონკურსის პროცედურების ფარგლებში შეამოწმონ კანდიდატის პროფესიული ცოდნა და კონკრეტული ვაკანსიისთვის აუცილებელი უნარები.
2. იმის გათვალისწინებით, რომ საჯარო სამსახურში მიღების აუცილებელი წინაპირობაა სახელმწიფო ენის ცოდნა, სერტიფიცირება ტარდება ქართულ ენაზე, იმ მიზნით, რომ დადასტურდეს ადმინისტრაციული წარმოების ენის დამაკმაყოფილებელი ცოდნა. სერტიფიცირება ტარდება ელექტრონულად, რაც იძლევა პროცესის ცენტრალიზებულად მართვისა და მასში მსურველთა დიდი რაოდენობის მონაწილეობის, ამასთან ხშირი ჩატარების შესაძლებლობას.
3. მოხელეთა სერტიფიცირების ჩატარების წესი და თემატიკა განისაზღვრება მთავრობის მიერ, კანონქვემდებარე აქტით. საკითხის კანონქვემდებარე აქტით მოწესრიგება გამართლებულია იმით, რომ საკითხი საჭიროებს მუდმივ განახლებას. პროცესის გამჭვირვალობის, მიუკერძოებელი და ობიექტური გადაწყვეტილების მიღების მიზნით, აუცილებელია რომ კანდიდატს წინასწარ ჰქონდეს ინფორმაცია სერტიფიცირების თემატიკაზე. უფლების დაცვის თვალსაზრისით, ასევე, მნიშვნელოვანია სერტიფიცირების პროცედურების წინასწარ განსაზღვრა.
4. მოხელის სერტიფიკატის მფლობელთა რეესტრს აწარმოებს ბიურო. ცენტრალიზებული სისტემა ემსახურება საჯარო დაწესებულებებისათვის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას, რაც უადვილებს მათ საკონკურსო მოთხოვნების ერთ-ერთი კრიტერიუმის გადამოწმებას. კერძოდ, ადამიანური რესურსების მართვის ერთიან ელექტრონულ სისტემაში აისახება ინფორმაცია სერტიფიცირებული პირების თაობაზე, რაც ამარტივებს საჯარო დაწესებულების მხრიდან საკონკურსო პროცედურის

რების ობიექტურად განხორციელებას და არის ერთგვარი უტყუარი მტკიცებულება სერტიფიკატის მფლობელის მიერ სერტიფიცირების ჩაბარების თაობაზე.

---

### **მუხლი 31. სერტიფიცირების მონაწილისათვის დადგენილი მოთხოვნები**

სერტიფიცირებაში მონაწილეობის უფლება აქვს საქართველოს ქმედუნარიან მოქალაქეს, რომელმაც მიაღწია 18 წელს და აქვს საშუალო განათლება მაინც.

#### **კომენტარი:**

სერტიფიცირებაში მონაწილეობის წინაპირობაა მოხელის სტატუსის მოპოვებისათვის კანონის 27-ე მუხლში დადგენილი მოთხოვნების დაკმაყოფილება. ეს კრიტერიუმებია – საქართველოს მოქალაქეობა, ქმედუნარიანობა და 18 წლის ასაკი. რაც შეეხება სახელმწიფო ენას, ეს არის არა წინაპირობა, არამედ შემოწმების საგანი. დამატებით გამოყოფილია საშუალო განათლება, როგორც მინიმალური მოთხოვნა, რომ პირი დაშვებული იქნეს სერტიფიცირების პროცესში. ეს მოთხოვნა, ამავდროულად, წარმოადგენს მოხელის სტატუსის მოპოვების მინიმალურ განათლების ცენზს.

---

### **მუხლი 32. მოხელის სერტიფიკატის მოქმედების ვადა**

1. მოხელის სერტიფიკატის მოქმედების ვადაა 5 წელი.
2. ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებულ ვადაში მოხელის თანამდებობაზე მოხელის სერტიფიკატის მფლობელის დანიშვნის შემთხვევაში მოხელის სერტიფიკატი უვადოა.

#### **კომენტარი:**

1. სერტიფიცირების წარმატებით გავლა დასტურდება შესაბამისი დოკუმენტით, რომლის მოქმედების ვადაა 5 წელი. ეს არის ის ოპტიმალური პერიოდი, რა ვადაშიც მოხელის სერტიფიკატის მქონე პირს უფლება აქვს, მიღებული სერტიფიკატის საფუძველზე, მიიღოს მონაწილეობა პროფესიული საჯარო მოხელის ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად გამოცხადებულ შესაბამის კონკურსში.
2. თუ აღნიშნულ ვადაში არ მოხდება პირის საჯარო სამსახურში შესაბამის ვაკანტურ თანამდებობაზე დანიშვნა, ივარაუდება, რომ უნდა შემოწმდეს რამდენად შეესაბამება მისი მდგომარეობა (ცოდნა და უნარები) მოხელის თანამდებობის დაკავებისათვის კანონით დადგენილ მოთხოვნებს. სერტიფიცირების წარმატებით

ჩაბარებიდან 5 წლის განმავლობაში პირის მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის შემთხვევაში სერტიფიკატის მოქმედება უვადო ხდება.

### **მუხლი 33. საჯარო სამსახურის ვადა**

**პირი მოხელის თანამდებობაზე განუსაზღვრელი ვადით ინიშნება.**

#### **კომენტარი:**

პროფესიული საჯარო მოხელე არის პირი, რომელიც უვადოდ ინიშნება მოხელისათვის განკუთვნილ საჯარო სამსახურის საშტატო თანამდებობაზე.

მოხელის უვადო დანიშვნა ხაზს უსვამს საქართველოს მოქალაქის სახელმწიფო სამსახურში ყოფნის ერთ-ერთი ფორმის – საჯარო სამსახურის თავისებურებას. პირი მოხელის საჯაროსამართლებრივ სტატუსთან და ვალდებულებებთან ერთად იღებს გარანტიას, რომ სახელმწიფოსთან მისი შრომითი ურთიერთობა არის მყარი და ის არ ექვემდებარება შეწყვეტას, გარდა კანონით ბუსტად განსაზღვრული საფუძვლების არსებობისა.

როდესაც ადამიანი არჩევანს აკეთებს საჯარო სამსახურში დასაქმებაზე, ის მნიშვნელოვან ინვესტიციას (დროს და შრომას) დებს იმაში, რომ მისი ცოდნა და უნარები შესაბამისობაში იყოს საჯარო სამსახურის მოთხოვნებთან. თუკი მას არ ექნება იმის განცდა, რომ ეს არის გრძელვადიანი ურთიერთობა, არ იქნება დაინტერესებული მისი ცხოვრების საუკეთესო წლები დაუთმოს საჯარო სამსახურს. მეორე მხრივ, საჯარო დაწესებულებას აქვს მოხელეზე ზრუნვის ვალდებულება და ინტერესი, რომ ის ცოდნა და გამოცდილება, რომელსაც საჯარო მოხელე წლების განმავლობაში იძენს, მაქსიმალურად იქნეს გამოყენებული საჯარო სამსახურში გრძელვადიანი საქმიანობით, რამდენადაც ეს არის საჯარო სამსახურის სტაბილური ფუნქციონირებისათვის მნიშვნელოვანი რესურსი. აღნიშნულის გათვალისწინებით, უნდა ითქვას, რომ უვადობა არის ის კრიტერიუმი, რომელიც სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილე ორივე მხარისათვის მნიშვნელოვანია და რომელსაც ემყარება პროფესიული საჯარო მოხელის სამართლებრივი ინსტიტუტი.

### **მუხლი 34. მოხელის ვაკანტურ თანამდებობაზე კონკურსის წესით დანიშვნა**

1. პირი მოხელის ვაკანტურ თანამდებობაზე ინიშნება კონკურსის საფუძველზე, გარდა ამ კანონის 47-ე და 52-ე მუხლებით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.
2. პირი მეოთხე რანგის მოხელის თანამდებობაზე ინიშნება ღია კონკურსის საფუძველზე.

3. მოხელე ზემდგომი (მესამე, მეორე ან პირველი) რანგის მოხელის თანამდებობაზე ინიშნება დახურული კონკურსის საფუძველზე. დახურული კონკურსი ცხადდება საჯარო სამსახურის სისტემის მასშტაბით და გულისხმობს შესაფერისი კანდიდატის შერჩევას მოქმედი მოხელეებიდან, მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხული მოხელეებიდან და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირებიდან; ამასთანავე, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს უფლება აქვს, მონაწილეობა მიიღოს დახურულ კონკურსში, თუ იგი არანაკლებ 1 წელი მუშაობს საჯარო სამსახურის სისტემაში.
4. მესამე, მეორე ან პირველი რანგის მოხელის თანამდებობაზე დასანიშნად პირის ღია კონკურსის საფუძველზე შერჩევა შესაძლებელია, თუ:
  - ა) ამ მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებული დახურული კონკურსის საფუძველზე შესაფერისი კანდიდატი ვერ შეირჩა;
  - ბ) არსებობს ბიუროს დასაბუთებული რეკომენდაცია, რომ მოხელის შესაბამისი ვაკანტური თანამდებობისათვის დადგენილი დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების გათვალისწინებით დახურული კონკურსის საფუძველზე შესაფერისი კანდიდატი ვერ შეირჩევა.
5. ამ მუხლის მე-4 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ რეკომენდაციას ბიურო გასცემს შესაბამისი საჯარო დაწესებულების მიმართვის შემთხვევაში, საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ერთიან ელექტრონულ სისტემაში არსებული მონაცემების გადამოწმების საფუძველზე.
6. ამ კანონით გათვალისწინებული კონკურსის ჩატარების წესი და პირობები, აგრეთვე საკონკურსო კომისიის საქმიანობის დეტალური წესი განისაზღვრება „საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.

### კომენტარი

პირი მოხელის ვაკანტურ თანამდებობაზე განუსაზღვრელი ვადით ინიშნება კონკურსის საფუძველზე. კონკურსი არის საქართველოს კანონმდებლობით წინასწარ დადგენილი პროცედურა, რომელიც ემსახურება საუკეთესო კანდიდატის შერჩევას საჯარო სამსახურის ვაკანტური თანამდებობისათვის წინასწარ გათვალისწინებულ მოთხოვნებთან შესაბამისობის დადგენის გზით. კონკურსი არის ის სამართლებრივი ინსტრუმენტი, რომელიც ზღუდავს დამსაქმებლის დისკრეციას და მას აძლევს უფლებამოსილებას კანონით წინასწარ დადგენილი კრიტერიუმებით და პროცედურების დაცვით მიიღოს გადაწყვეტილება. ეს არის კარიერაზე დაფუძნებული პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტზე დამყარებული საჯარო სამსახურის სისტემის აუცილებელი მახასიათებელი, რაც განასხვავებს მას სახელშეკრულებო ურთიერთობაზე

დამყარებული საჯარო სამსახურის სისტემისგან, სადაც მენეჯერს აქვს ფართო დისკრეტია დასაქმებულის შერჩევაში.

საჯარო დაწესებულებებში თანამშრომელთა სამსახურში მიღების სამართლიანი და გამჭვირვალე პროცედურების არსებობა არის თანამედროვე სამართლებრივი სახელმწიფოების მნიშვნელოვანი გამოწვევა, რამდენადაც ამაზეა დამოკიდებული საბოლოო შედეგი – სახელმწიფოს მხრიდან მოქალაქეებისათვის მაღალი ხარისხის სერვისის მიწოდება. კონკურსი არის საჯარო სამსახურის კვალიფიციური კადრებით შევსების სამართლებრივი მექანიზმი, რომელიც, თავის მხრივ, უზრუნველყოფს სახელმწიფო აპარატის გამართულ ფუნქციონირებას. მეორე მხრივ, კონკურსი არის აუცილებელი ინსტრუმენტი იმისათვის, რომ მოქალაქეებს გააჩნდეთ რწმენა, რომ საჯარო სამსახურში ხდება არა ნათესავების, მეგობრების და პოლიტიკური თანამებრძოლების დასაქმება, არამედ პროფესიონალი კადრების, რომლებსაც აქვთ სურვილი და უნარი ემსახურონ მოქალაქეებს და დაიცვან სახელმწიფოს ინტერესები.

კანონით და კანონქვემდებარე აქტით საკონკურსო პროცედურების მოწესრიგება ემსახურება აღნიშნული ინსტიტუტების პრაქტიკაში გამართულ ფუნქციონირებას. კონკურსის ჩატარების საფუძველზე ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად შესაბამისი კანდიდატის შერჩევა უზრუნველყოფს საქართველოს მოქალაქეთათვის ვაკანტურ თანამდებობათა თანაბრად ხელმისაწვდომობას და პროცესის გამჭვირვალობას.

1. ქართული საჯარო სამსახურის სისტემა ეფუძნება დამსახურებაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის მოდელს, რაც გულისხმობს მოხელის სამსახურში მიღების შესახებ გადაწყვეტილების მიუკერძოებლად მიღებას მოხელის კომპეტენციისა და უნარების სამართლიანი და გამჭვირვალე შეფასების საფუძველზე.<sup>65</sup> კონკურსი არის საჯარო სამსახურში საჯარო მოხელის ვაკანტური თანამდებობის საუკეთესო კანდიდატებით შევსების სამართლებრივი ინსტრუმენტი. კონკურსის მიზანი და ამოცანები ასევე განმარტებულია კანონქვემდებარე აქტის მე-4 მუხლით<sup>66</sup>, რომლის თანახმადაც, კონკურსის მიზანია, ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად დადგენილ მოთხოვნათა გათვალისწინებით, საუკეთესო კანდიდატის შერჩევა. აღნიშნული არის ბიუროკრატიული საჯარო სამსახურის სისტემის მთავარი ნიშანი, რომელიც გამორიცხავს სახელმეკრულებო მოდელისათვის დამახასიათებელ მენეჯერის თავისუფლებას შეარჩიოს კანდიდატები საკუთარი შეხედულებით. კონკურსის ამოცანებად დასახელებულია ვაკანტური თანამდებობის თანაბარი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა, პროცესის გამჭვირვალობა და კანდიდატის

<sup>65</sup> დაწვრილებით იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის კომენტარი

<sup>66</sup> „საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 აპრილის № 204-ე დადგენილება

კვალიფიკაციის და უნარ-ჩვევების ვაკანტური პოზიციისთვის განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობის დადგენა. ამ სამი მიზნის ერთობლიობა ქმნის პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტზე დამყარებული საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების საფუძვლებს.

კონკურსის გამოცხადება არის საჯარო დაწესებულების დისკრეციული უფლებამოსილება. დაწესებულების ხელმძღვანელს აქვს არჩევანის თავისუფლება, გამოაცხადებს თუ არა კონკურსს ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად. არ არსებობს საჯარო მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის მოთხოვნის სუბიექტური უფლება, რაც გახდებოდა საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მავალდებულებელი ნორმა. საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული საქართველოს მოქალაქის უფლება დაიკავოს ნებისმიერი სახელმწიფო თანამდებობა, და კანონით განსაზღვრული, საქართველოს მოქალაქისათვის საჯარო სამსახურის თანაბარი ხელმისაწვდომობის პრინციპი<sup>67</sup> არ არის კონკურსის გამოცხადების მოთხოვნის მატერიალურ-სამართლებრივი საფუძველი. იმის გათვალისწინებით, რომ მოხელის ფუნქცია ვერ განხორციელდება სახელმეკრულებო ურთიერთობის ფარგლებში, თანამდებობის ვაკანტურად დატოვებამ საფრთხე არ უნდა შეუქმნას საჯარო სამსახურის ფუნქციონირებას. სხვა გარემოება, რომელიც საჯარო დაწესებულებას დაავალდებულებდა, რომ დაუყოვნებლივ შეავსოს ვაკანტური თანამდებობა კონკურსის გზით, არ არსებობს.

კონკურსი ცხადდება საჯარო დაწესებულების ვაკანტურ თანამდებობაზე, რაც, ასევე, მოიცავს საჯარო დაწესებულების უფლებამოსილებას გამოაცხადოს კონკურსი იმ თანამდებობაზე, რომელიც კონკურსის გამოცხადების მომენტისათვის არ არის ვაკანტური, მაგრამ არსებობს დადასტურებული საფუძველი, რომ აღნიშნული თანამდებობა კონკურსის დასრულებამდე გახდება ვაკანტური<sup>68</sup>. ეს საფუძველი შეიძლება იყოს მოხელის განცხადება სამსახურიდან წასვლის შესახებ ან მოხელის გამოსაცდელ ვადაში ორჯერ უარყოფითი შეფასება, რაც ხდება მისი გათავისუფლების საფუძველი და ა.შ. რომლის გათვალისწინებითაც, საჯარო სამსახურის შეუფერხებელი ფუნქციონირების უზრუნველყოფის მიზნით, დაწესებულება იწყებს პროცესს. თუკი მოხდა გაუთვალისწინებელი შემთხვევა და თანამდებობა არ გახდა ვაკანტური, საჯარო დაწესებულებას შეუძლია ჩაშალოს კონკურსი ან ხელმძღვანელმა უარი თქვას კომისიის მიერ გამოვლენილი კანდიდატის დანიშვნაზე ვაკანსიის არ არსებობის გამო.

ვაკანტური პოზიციის კონკურსის წესით შესარჩევად გამოცხადებამდე საჯარო დაწესებულებამ უნდა განახორციელოს კანონის 47-ე—48-ე მუხლებით<sup>69</sup> გათვალის-

<sup>67</sup> იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლის კომენტარი

<sup>68</sup> იხ. „საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 აპრილის № 204-ე დადგენილების მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტი

<sup>69</sup> იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 47-ე—48-ე მუხლების კომენტარი

წინებული მოხელის გადაყვანის (პორიზონტალური გადაყვანა) პროცედურა, რაც გულისხმობს ერთი საჯარო დაწესებულების ფარგლებში ან საჯარო დაწესებულების სისტემის ფარგლებში მოძრაობას კონკურსის გარეშე. მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ დასრულდება გადაყვანის პროცესი ან ვერ შეირჩევა შესაბამისი კანდიდატი გადაყვანის წესით, საჯარო დაწესებულება იწყებს კონკურსის გამოცხადების პროცედურას ბიუროს ადმინისტრირებულ ვებგვერდზე ვაკანტური პოზიციის საკონკურსო მოთხოვნების გამოქვეყნების გზით.

თუ საჯარო დაწესებულება გადაყვანის პროცედურის გამოტოვებით აცხადებს კონკურსს, მას უნდა ჰქონდეს მყარი არგუმენტი, თუ რითი არის ეს გამოწვეული. მნიშვნელოვანია საჯარო სამსახურის ბიუროს როლი, რომელმაც ერთგვაროვანი პრაქტიკის დამკვიდრებისა და ნორმატიული აქტების ერთგვაროვნად შესრულების მონიტორინგის მიზნებიდან გამომდინარე, უნდა მოსთხოვოს საჯარო დაწესებულებას განმარტება, თუ რა მოტივით ხელმძღვანელობდა ის გადაწყვეტილების მიღების დროს.

საჯარო დაწესებულებაში მოხელის დანიშვნა კანონის 52-ე მუხლის საფუძველზე, რაც ხორციელდება მობილობის დროს, არ საჭიროებს კონკურსის ჩატარებას. საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატის შემცირებისას მოხელის გადაყვანა იმავე ან სხვა საჯარო დაწესებულებაში ხდება მიმღები საჯარო დაწესებულების და მოხელის თანხმობით, კონკურსის გარეშე.

2. იმის გათვალისწინებით, რომ კანონს შემოაქვს კონკურსის ორი სახე, ღია და დახურული კონკურსი, მასში მონაწილეობის უფლების მქონე პირთა კატეგორიაც არის განსხვავებული. ღია კონკურსში მონაწილეობის უფლება აქვს საქართველოს ქმედუნარიან მოქალაქეს, რომელიც აკმაყოფილებს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 27-ე მუხლით დადგენილ ძირითად მოთხოვნებს და აქვს ამავე კანონის 29-ე მუხლით გათვალისწინებული სერტიფიკატი.

მეოთხე რანგი არის უმცროსი სპეციალისტის დონე, რომელიც გულისხმობს საჯარო დაწესებულების საქმიანობის სფეროს მიკუთვნებული მიმართულების/ქვემიმართულების ფუნქციების შესასრულებლად მომზადების პასუხისმგებლობას, კომპეტენციასა და უფლებამოსილებას. ეს არის კარიერული განვითარების პირველი საფეხური, რომელიც მმართველობითი კომპეტენციისა და უფლებამოსილების მოპოვების პირველადი შესაძლებლობაა და შესაბამისად, ხდება სისტემაში გარედან შემოსვლის საფუძველზე, რაც მხოლოდ ღია კონკურსის საფუძველზე არის შესაძლებელი.

3. კონკურსის ორი სახის (ღია და დახურული) განსაზღვრა დაკავშირებულია მოხელის თანამდებობების იერარქიულ რანგებში განაწილებასთან. საჯარო სამსახურის ქართული მოდელი გულისხმობს კარიერულ განვითარებაზე დაფუძნებულ



სისტემას, სადაც მოხელეს საჯარო სამსახურის დახურულ სისტემაში<sup>17</sup> აქვს შესაძლებლობა იმოძრაოს პორიზონტალური და ვერტიკალური წინსვლის პრინციპით ანუ როგორც რანგებში, ასევე რანგის შიგნით ზემდგომ თანამდებობებზე. როგორც აღინიშნა, სისტემაში გარედან, ანუ ღია კონკურსის საფუძველზე, შემოსვლა ხდება მხოლოდ მეოთხე რანგის მოხელის თანამდებობაზე. მოხელის ზემდგომი – მესამე, მეორე და პირველი რანგის მოხელის თანამდებობაზე ინიშნებიან დახურული კონკურსის საფუძველზე. დახურული კონკურსი ცხადდება საჯარო სამსახურის სისტემის ფარგლებში.

კარიერული განვითარების ზედა საფეხურებზე, დახურული კონკურსის საფუძველზე მოძრაობა ხდება იმის გათვალისწინებით, რომ ზემდგომი რანგის თანამდებობის დაკავებისათვის დადგენილი მოთხოვნები იზრდება, რაც ქვემდგომი რანგის თანამდებობებზე საქმიანობით მიიღწევა. საჯარო სამსახურის სისტემის გარეთ მყოფს არ აქვს ის გამოცდილება და უნარები, რაც სისტემის შიგნით დასაქმებულ ადამიანებს. ამის გათვალისწინებით, დახურულ კონკურსში მონაწილეობის უფლება აქვს მოქმედ პროფესიულ საჯარო მოხელეს და მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხულ პირს, რომელიც აკმაყოფილებს ვაკანსიისთვის დადენილ მოთხოვნებს. ნორმა ასევე ითვალისწინებს შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების დახურულ კონკურსში მონაწილეობის უფლებას, თუ იგი არანაკლებ ერთი წელია მუშაობს საჯარო სამსახურის სისტემაში და აკმაყოფილებს კანონის 27-ე და 29-ე მუხლებით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს. ივარაუდება, რომ ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი, საჯარო სამსახურის განხორციელებისას იძენს იმ უნარებს, რაც აუცილებელია საჯარო სამსახურში მოხელის თანამდებობის დაკავების მიზნით დახურულ კონკურსში მონაწილეობის მისაღებად.

4. კანონი ითვალისწინებს გამონაკლისს, როდესაც საჯარო სამსახურის შეუფერებელი ფუნქციონირების ინტერესებიდან გამომდინარე, მესამე, მეორე ან პირველი რანგის მოხელის თანამდებობაზე დასანიშნი პირის შერჩევა ხდება ღია კონკურსით. ეს ის შემთხვევაა, როდესაც დახურული კონკურსის საფუძველზე საჯარო სამსახურის სისტემის ფარგლებში ვერ შეიძლება შესაფერისი კანდიდატი, რაც ადასტურებს იმას, რომ სისტემის ფარგლებში არსებული კადრები და მათი კვალიფიკაცია არ აკმაყოფილებს საჯარო სამსახურის კონკრეტული თანამდებობის მოთხოვნებს. ასეთ შემთხვევაში, როგორც წესი, სისტემაში დასაქმებულ მოხელეთა გადამზადე-

<sup>17</sup> დახურული სისტემის უპირატესობა მდგომარეობს იმაში, რომ ის შესაძლებლობას იძლევა მოხელემ დავეგმოს მისი კარიერული განვითარება. მისთვის წინასწარ არის განკვეთილი მისი პროფესიული მომავალი. პიროვნება ყალიბდება მოხელედ. ის იძენს მოხელის ზედა რანგებში საქმიანობისათვის მნიშვნელოვან უნარებს და გამოცდილებას, რამდენადაც მნიშვნელოვანია, არა მარტო დარგობრივი ცოდნა და უნარები, არამედ მოხელის პროფესიისთვის აუცილებელი უნარები და გამოცდილება

ბა და კვალიფიკაციის ამაღლება უნდა მოხდეს, მაგრამ რამდენადაც ეს გარკვეულ დროსთან არის დაკავშირებული, კანონი უშვებს ვაკანტურ თანამდებობაზე კანდიდატის შერჩევას ღია კონკურსის საფუძველზე, საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების ინტერესების გათვალისწინებით. კანონი, ასევე, უშვებს დახურული კონკურსის გარეშე, პირდაპირ, ღია კონკურსის ჩატარების შესაძლებლობას იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს ბიუროს დასაბუთებული რეკომენდაცია, რომ მოხელის ვაკანტური თანამდებობისათვის დადგენილი დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების გათვალისწინებით, დახურული კონკურსის საფუძველზე, შესაფერისი კანდიდატი ვერ შერჩევა.

5. იერარქიული რანგის ზედა საფეხურების თანამდებობების დასაკავებლად დახურული კონკურსის ეტაპის გავლის გარეშე ღია კონკურსის გამოცხადების რეკომენდაციას ბიურო გასცემს შესაბამისი საჯარო დაწესებულების მიმართვის შემთხვევაში, საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ერთიან ელექტრონულ სისტემაში არსებული მონაცემების გადამოწმების საფუძველზე, რაც ადასტურებს, რომ მოთხოვნილი კვალიფიკაციის მქონე მოხელეები სისტემაში არ მოიძებნებიან. როგორც წესი, ეს ის შემთხვევაა, როდესაც საჯარო სამსახურში შემოდის ახალი ფუნქცია ან ინერგება კერძო სექტორისათვის დამახასიათებელი მართვის ახალი ინსტრუმენტები, რაც ამართლებს დახურული კონკურსის ეტაპის გავლის გარეშე ღია კონკურსის გამოცხადებას. როდესაც ნათელია, რომ ის ახალი ცოდნა და სისტემისათვის უცხო გამოცდილება, რომელიც დადგენილია ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად, ვერ ექნებათ საქართველოს საჯარო სამსახურში დასაქმებულ პირებს და აუცილებელია კერძო სექტორში დასაქმებულების ან საზღვარგარეთის უნივერსიტეტების კურსდამთავრებულების, ან საზღვარგარეთის დაწესებულებებში პრაქტიკული გამოცდილების მქონე პირების შემოყვანა სისტემაში, დახურული კონკურსის გამოცხადება არ იქნებოდა ეკონომიური და ეფექტიანი. აღნიშნული საკითხი მნიშვნელოვანია იმის გათვალისწინებით, რომ არ მოხდეს გაუმართლებლად დახურული კონკურსის ნაცვლად ღია კონკურსის გამოცხადება და ობიექტური კრიტერიუმების საფუძველზე განხორციელდეს საკონკურსო პროცედურები.

დახურული კონკურსის გახსნა ზედა რანგის თანამდებობების დასაკავებლად შესაძლებლობას იძლევა, საჯარო სამსახურის სისტემის ინტერესების გათვალისწინებით, სისტემაში შემოვიდნენ კვალიფიციური კადრები. საჯარო სამსახურის დახურული სისტემა არ გულისხმობს პროფესიონალი კადრებისთვის საჯარო სამსახურის ხელმისაწვდომობის შეზღუდვას.

6. საჯარო დაწესებულებაში კონკურსის ჩატარების დეტალური წესი მოწესრიგებულია საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 აპრილის №204 დადგენილებით.

**მუხლი 35. მოხელის ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად კონკურსის გამოცხადება**

1. საჯარო დაწესებულება მოხელის ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად კონკურსს აცხადებს ბიუროს მიერ ადმინისტრირებული ვებგვერდის მეშვეობით.
2. კონკურსის გამოცხადების შესახებ შეტყობინება უნდა შეიცავდეს ვაკანტური თანამდებობისათვის დადგენილ სამუშაო აღწერილობას და უნდა განსაზღვრავდეს კანდიდატის მიერ ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად საჭირო მოთხოვნებსა და კვალიფიკაციას, რაც გულისხმობს კანდიდატის როგორც პიროვნული უნარ-ჩვევების, ისე პროფესიული გამოცდილების ამსახველი დოკუმენტაციის ჩამონათვალის არსებობას.
3. კანდიდატს კონკურსში მონაწილეობისათვის განაცხადის წარსადგენად ეძლევა კონკურსის გამოცხადების დღიდან არანაკლებ 10 სამუშაო დღის ვადა.

**კომენტარი:**

1. ღია და დახურული კონკურსის ჩატარების პირველი ეტაპია მისი გამოცხადება. ეს წარმოადგენს კონკურსის საჯაროობის პრინციპის რეალიზაციის მექანიზმს. ვაკანტურ თანამდებობაზე კონკურსს აცხადებს ის საჯარო დაწესებულება, სადაც უნდა მოხდეს ვაკანტური თანამდებობის შევსება ღია ან დახურული კონკურსის წესით.

კონკურსის ოფიციალურად გამოცხადება ხდება საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საჯარო სამსახურის ბიუროს (შემდგომში – ბიურო) მიერ ადმინისტრირებული ვებგვერდის ([www.hr.gov.ge](http://www.hr.gov.ge)) მეშვეობით. დამატებით, საჯარო დაწესებულებას შეუძლია გამოიყენოს დაწესებულების ვებგვერდი, ხოლო ღია კონკურსის შემთხვევაში – შრომით ურთიერთობებთან დაკავშირებული შესაბამისი ვებგვერდები, სოციალური ქსელები, ბეჭდვითი ორგანოები და ა.შ., რაც არ ცვლის ოფიციალური გამოცხადების ფორმას.

იმ შემთხვევაში, თუ ბიუროს ვებგვერდზე განთავსებული ინფორმაცია განსხვავდება სხვა ფორმით გამოქვეყნებული ინფორმაციისგან, უპირატესობა ენიჭება ბიუროს ვებგვერდზე განთავსებულ ინფორმაციას და აღნიშნული ხარვეზი არ წარმოშობს კონკურსანტის კანონიერ ნდობას, შესაბამისად, დაწესებულებას არ აკისრებს ვალდებულებას, შეასრულოს არაოფიციალური ფორმით გამოქვეყნებული პირობა.

კონკურსის ცენტრალიზებული მართვა ემსახურება საქართველოს მოქალაქეთათვის საჯარო სამსახურის თანაბარი ხელმისაწვდომობის პრინციპის დაცვას. ერთიანი საჯარო სამსახურის სისტემა გულისხმობს მის საინფორმაციო მართვას ცენტრალიზებული წესით.

ბიუროს კონკურსის ჩატარების პროცესში მონაწილეობას არ აქვს ფორმალური ხასიათი. პროცესის ცენტრალიზებული მართვა ბიუროს აძლევს შესაძლებლობას,

გადამოწმოს გამოსაცხადებელი ვაკანტური თანამდებობისათვის დადგენილი მოთხოვნების შინაარსის საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობა. ამ მიზნით ბიურო უფლებამოსილია, მოსთხოვოს საჯარო დაწესებულებას მის მიერ დამტკიცებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი დამატებითი მოთხოვნების დამტკიცების თაობაზე. ბიურო სამი დღის ვადაში ადგენს გამოსაქვეყნებელი საკონკურსო განაცხადის შესაბამისობას კანონით განსაზღვრულ ძირითად, კანონქვემდებარე აქტით დადგენილ სპეციალური და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით დამტკიცებულ დამატებით მოთხოვნებთან, ასევე, განაცხადის შინაარსში დისკრიმინაციული მოთხოვნების არსებობა/არარსებობას და ხარვეზის აღმოჩენის შემთხვევაში აცნობებს შესაბამის საჯარო დაწესებულებას. აღნიშნული იწვევს გამოქვეყნების პროცესის შეჩერებას და გრძელდება საჯარო დაწესებულების მიერ ხარვეზის აღმოფხვრის შემდეგ<sup>11</sup>.

კონკურსის გამოცხადება არ წარმოშობს საჯარო დაწესებულების ვალდებულებას, ბოლომდე მიიყვანოს პროცესი, მით უფრო, კონკურსის შედეგად გამოავლინოს და დანიშნოს კანდიდატი ვაკანტურ თანამდებობაზე. საჯარო დაწესებულება უფლებამოსილია შეწყვიტოს გამოცხადებული კონკურსი ნებისმიერ ეტაპზე, კანდიდატისათვის საბოლოო გადაწყვეტილების გაცნობამდე. ამისათვის აუცილებელია დასაბუთებული ობიექტური საფუძვლის არსებობა და არა სუბიექტური დამოკიდებულება ხელმძღვანელის მხრიდან. აღნიშნულის შესახებ უნდა ეცნობოს თითოეულ კანდიდატს ინდივიდუალურად. კონკურსის შეწყვეტის შესახებ დასაბუთებული გადაწყვეტილება ასევე ეგზავნება საჯარო სამსახურის ბიუროს.

<sup>11</sup> მეორეაღნიშნული დადგენილების მე-11 მუხლი ადგენს ბიუროს უფლება-მოვალეობებს, რომლის თანახმადაც, ბიურომ უნდა:

- ა) შეამოწმოს გამოსაცხადებელი ვაკანტური პოზიციისათვის დადგენილი მოთხოვნების შესაბამისობა საქართველოს კანონმდებლობასთან;
- ბ) მოითხოვოს ინფორმაცია კომისიამ მოხელეთა დარგობრივი პროფესიული კავშირის (მისი არსებობის შემთხვევაში) წარმომადგენლისა და დამოუკიდებელი მოწვეული სპეციალისტის ან/და შესაბამისი დარგის სპეციალისტის მონაწილეობის თაობაზე;
- გ) კანდიდატის მიმართვის შემთხვევაში, მიიღოს განაცხადის ძირითად ფორმალურ მოთხოვნებთან შესაბამისობის შესახებ გადაწყვეტილება;
- დ) მონიტორინგი გაუწიოს საჯარო დაწესებულებებში ღია და დახურული კონკურსის მიმდინარეობის პროცესს;
- ე) მონიტორინგის წარმოების მიზნით, ჩართოს თავისი წარმომადგენელი ნებისმიერი საჯარო დაწესებულების ღია და დახურულ კონკურსში;
- ვ) უზრუნველყოს წარდგენილი ინფორმაციის სტატისტიკური ანალიზი;
- ზ) ასახოს ღია ან დახურული კონკურსის მიმდინარეობის შესახებ ინფორმაცია საქართველოს პრემიერ-მინისტრისა და საჯარო სამსახურის საბჭოსათვის წარსადგენ ანგარიშში;
- თ) ერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბების მიზნით, გაუწიოს მეთოდური დახმარება საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულებს;
- ი) განახორციელოს კონკურსთან დაკავშირებული საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა უფლება-მოვალეობები

2. იმის გათვალისწინებით, რომ საჯარო სამსახურის თანაბარი და არადისკრიმინაციული ხელმისაწვდომობის აუცილებელი წინაპირობაა, რომ კონკურსის შესახებ ინფორმაცია იყოს ადვილად მოსაპოვებელი, კანონი ადგენს კონკურსის შესახებ შეტყობინების მინიმალურ რეკვიზიტებს, რაც კიდევ უფრო ზუსტდება კანონქვემდებარე აქტში, რომლის თანახმადაც შეტყობინება უნდა შეიცავდეს შემდეგ მონაცემებს:

✓ შესაბამისი დაწესებულების და კონკურსის წესით შესავსები პროფესიული საჯარო მოხელის ვაკანტური თანამდებობის დასახელებას;

ეს არის მინიმალური წინაპირობა, რომ პირმა გააკეთოს თავისუფალი არჩევანი, დასაქმდეს საჯარო სამსახურში. დაინტერესებულ პირებს უნდა ეცნობოს საჯარო დაწესებულების ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმა (მაგ., სამინისტროა, საქვეუწყებო დაწესებულება თუ საჯარო სამართლის იურიდიული პირი და ა.შ.), მისი ოფიციალური სრული სახელწოდება და თანამდებობის სრული დასახელება, როგორც ეს თითოეული იერარქიული რანგის თანამდებობათა რეესტრში არის რეგისტრირებული.

✓ კანდიდატის მიმართ წაყენებულ ძირითად, სპეციალურ და დამატებით საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს;

მიუხედავად იმისა, რომ ძირითად მოთხოვნებს კანონი ადგენს, ინფორმაციაში მოცემული უნდა იყოს კანდიდატის მიმართ წაყენებული ყველა მოთხოვნა. აღნიშნული ინფორმაცია კანდიდატს აძლევს შესაძლებლობას, განსაზღვროს საკუთარი პროფესიული უნარ-ჩვევების ვაკანტურ თანამდებობასთან შესაბამისობა. აღნიშნული ინფორმაცია უნდა იყოს ალსაქმელი და არ უნდა იძლეოდეს განსხვავებული ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას. მოთხოვნების ბუნდოვანება ეწინააღმდეგება გამჭვირვალობის პრინციპს.

✓ განსახორციელებელ ფუნქციებს;

საჯარო მოხელის მიერ განსახორციელებელი ფუნქციები განისაზღვრება საჯარო მოხელის ვაკანტური თანამდებობისათვის/პოზიციისათვის დადგენილი სამუშაო აღწერილობის მიხედვით. აღნიშნული იძლევა შესაძლებლობას, მოხელემ მიიღოს ინფორმირებული გადაწყვეტილება. განსაზღვროს საკუთარი მოლოდინები გამოცხადებულ ვაკანსიასთან მიმართებით, ასევე, შეაფასოს მისი შესაძლებლობები და მზაობა, თუ რამდენად შესწევს უნარი განახორციელოს აღწერილი უფლებამოსილებები.

✓ თანამდებობრივი სარგოს ოდენობას;

მოცემული ინფორმაცია კანდიდატს შესაძლებლობას აძლევს განსაზღვროს, თუ რამდენად არის საკუთარი პროფესიული უნარებისა და შესასრულებელი სამუშაოს ადეკვატური თანამდებობრივი სარგო; სამართლიანობის პრინციპი გულისხმობს წინასწარ განსაზღვრული და ერთგვაროვანი ანაზღაურების სისტემის არსებობას. მით

უფრო, როდესაც დღეს ჩვენს ქვეყანაში პირველად ამოქმედდება „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომელიც თანამდებობათა რანგების მიხედვით ითვალისწინებს თანამდებობრივი სარგოს გაანგარიშების წესს შესაბამისი კოეფიციენტების გამოყენების გზით, მნიშვნელოვანია კონკურსანტთა ინფორმირება სარგოს ოდენობის შესახებ.

✓ განცხადებისა და სხვა აუცილებელი დოკუმენტების წარდგენის ვადას და კომისიის მიერ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების ვადას;

ვადების განსაზღვრა არის ღიაობის და განჭვრეტადობის აუცილებელი წინაპირობა. ვადების განსაზღვრა ემსახურება პირის პროცესუალური უფლებების დაცვას. ის დამოუკიდებლად და კანონით მინიჭებულ მატერიალურ-სამართლებრივ უფლებებთან ერთად ასრულებს მნიშვნელოვან როლს საჯარო სამსახურში დადგენილი უფლების დაცვის სისტემის ფუნქციონირებაში. აღნიშნული დაინტერესებულ პირს შესაძლებლობას აძლევს, დაგეგმოს და განჭვრიტოს საკუთარი პირადი ცხოვრება. დაუშვებელია, პირი იმყოფებოდეს გადაწყვეტილების მიღების მოლოდინში უსასრულოდ/განუსაზღვრელი ვადით. ამასთან, კანონმდებლობა ითვალისწინებს კონკურსის მიმდინარეობის მაქსიმალურ ვადას, 3 თვეს. ამგვარად, ვადების და პროცედურების განსაზღვრა მნიშვნელოვანია როგორც კანდიდატისათვის, ასევე საჯარო დაწესებულებისთვისაც<sup>177</sup>.

✓ შესაბამისი კომისიის მისამართი;

ინფორმაცია ემსახურება საჯარო მმართველობის ღიაობის პრინციპს. კანდიდატსა და კომისიას შორის კომუნიკაციისათვის აუცილებელია კომისიის მისამართის ხელმისაწვდომობა. მაგ., კონკურსანტს შესაძლებლობა ეძლევა გამოითხოვოს ინფორმაცია კომისიის შემადგენლობის შესახებ და გადაამოწმოს, ხომ არ არის მიუკერძოებელი გადაწყვეტილების მიღების შემადგენელი გარემოება.

✓ ღია და დახურული კონკურსის ეტაპები და კომისიის მიერ გადაწყვეტილების მიღების ფორმა;

აღნიშნულის წინასწარ გაცხადება უზრუნველყოფს გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ღიაობას. კონკურსის ჩატარების ეტაპების და გადაწყვეტილების მიღების ფორმის წინასწარ დადგენა არის პროცესის გამჭვირვალობის, საჯაროობის, ობიექტური და მიუკერძოებელი გადაწყვეტილების მიღების კრიტერიუმები, რაც არის ნდობის საფუძველი, რომ კონკურსანტის მიმართ მიიღება კანონიერი და ობიექტური გადაწყვეტილება.

საჯარო დაწესებულება არ არის შეზღუდული ამ ჩამონათვალით. ის უფლებამოსილია კონკურსის შესახებ შეტყობინებაში ასახოს სხვა ინფორმაციაც, რომელიც ხელს შეუწყობს კონკურსის გამჭვირვალობას და ხელმისაწვდომობას.

<sup>177</sup> უფლების დაცვა იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 თავის კომენტარი

საჯარო დაწესებულება უფლებამოსილია, ღია და დახურული კონკურსის შესახებ შეტყობინებაში შეიტანოს ტექნიკური ხასიათის შესწორება ან არსებითი ცვლილება არსებითი ცვლილების შეტანა ნიშნავს ახალი კონკურსის გამოცხადებას. შეტყობინებაში ცვლილების შეტანა ხდება იმავე წესით, რაც დადგენილია კონკურსის გამოცხადებისათვის, თუმცა იმ პირს, ვინც უკვე გააკეთა განაცხადი, უნდა ეცნობოს ინდივიდუალურად შესული ცვლილებების შესახებ და მას უნდა მიეცეს არანაკლებ ათდღიანი ვადა განაცხადების ცვლილებებთან შესაბამისობაში მოსაყვანად, თუ მას აქვს ამის სურვილი ან ეს შესაძლებელია.

3. კანდიდატს ღია და დახურულ კონკურსში მონაწილეობისათვის განაცხადის წარსადგენად უნდა მიეცეს (ღია და დახურული) კონკურსის გამოცხადების დღიდან არანაკლებ 10 დღის ვადა. კანდიდატი უფლებამოსილია, აღნიშნულ ვადაში, განაცხადში შეიტანოს ნებისმიერი ცვლილება და დამატება. ეს არის დროის მონაკვეთი, რომლის განმავლობაშიც სავარაუდოდ ინფორმაცია საჯარო სამსახურში ვაკანსიის დასაკავებლად კონკურსის გამოცხადების შესახებ საზოგადოების ფართო ფენებისთვის გახდება ხელმისაწვდომი და მსურველებს ექნებათ შესაძლებლობა, მონაწილეობა მიიღონ მასში. საზოგადოებაში არ უნდა გაჩნდეს განცდა, რომ კონკურსის გამოცხადება იყო გამიზნული და ატარებდა ფორმალურ ხასიათს. აღნიშნული ვადის დარღვევა, დავის შემთხვევაში, შეიძლება გახდეს კონკურსის გამოცხადების შესახებ გადაწყვეტილების სასამართლოს მიერ გაუქმების საფუძველი. უფრო მეტიც, კონკურსის საბოლოო შედეგის კანონიერების შემოწმების ფარგლებში შესაძლებელია, ის გახდეს შედეგის სასამართლოს მიერ გაუქმების საფუძველი, თუ დადასტურდება, რომ ვადის დარღვევამ გავლენა მოახდინა კონკურსის შედეგებზე მოსარჩელის ინტერესის საპირისპიროდ.

---

**მუხლი 36. კონკურსში მონაწილეობისათვის განაცხადის წარდგენა კონკურსში მონაწილეობისათვის განაცხადის წარდგენა შეიძლება მხოლოდ ელექტრონულად, ბიუროს მიერ ადმინისტრირებული ვებგვერდის მეშვეობით.**

#### **კომენტარი:**

საჯარო სამსახურში ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად გამოცხადებულ კონკურსში მონაწილეობის მსურველთა განაცხადის წარდგენის პროცესი არის ცენტრალიზებული და ხდება ელექტრონული ფორმით საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ ადმინისტრირებული ვებგვერდის მეშვეობით. ეს ემსახურება ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის და გამჭვირვალობის პრინციპს. დაინტერესებულ პირებს შესაძლებ-

ობა აქვთ, ერთი ვებგვერდის მეშვეობით გაეცნონ ინფორმაციას მთელი საჯარო მსახურის სისტემის ფარგლებში არსებულ ვაკანტურ თანამდებობებზე და მიიღონ ინაწილობა მათთვის სასურველ კონკურსში სხვადასხვა საჯარო დაწესებულებასთან უშუალო კომუნიკაციის გარეშე. კონკურსანტი ცენტრალიზებულ ვებგვერდზე უნის საკუთარ „პირად გვერდს“ და იყენებს მას მრავალჯერადად. ცენტრალიზებული რესტა, ასევე ემსახურება საჯარო დაწესებულებების განტვირთვას. პროცესის ცენტრალიზებული მართვა უზრუნველყოფს კონკურსის და კონკურსანტების მიმართ ერთგვაროვანი მიდგომის (პრაქტიკის) ჩამოყალიბებას. კანდიდატს აქვს ვალდებულება აა პასუხისმგებლობა საჯარო დაწესებულებას მიაწოდოს დოკუმენტები და უტყუარი ინფორმაცია საკონკურსო მოთხოვნებთან შესაბამისობის შესახებ.

---

### მუხლი 37. საკონკურსო კომისია და საკონკურსო კომისიის თავმჯდომარე

კონკურსის (ღია კონკურსი ან დახურული კონკურსი) ჩატარების უზრუნველსაყოფად საჯარო დაწესებულებაში იქმნება შესაბამისი საკონკურსო კომისია.

საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი საკონკურსო კომისიის თავმჯდომარედ ნიშნავს ამ საჯარო დაწესებულებაში პირველი ან მეორე რანგის თანამდებობაზე მომუშავე მოხელეს. საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი არ შეიძლება იყოს საკონკურსო კომისიის თავმჯდომარე.

საკონკურსო კომისიის თავმჯდომარეს უფლება აქვს, პროფესიული ან ტერიტორიული პრინციპის მიხედვით შექმნას საკონკურსო კომისიის სპეციალიზებული შემადგენლობა.

საკონკურსო კომისიის სპეციალიზებული შემადგენლობის თავმჯდომარეს ნიშნავს საკონკურსო კომისიის თავმჯდომარე.

#### კომენტარი:

- ღია და დახურული კონკურსის ჩატარების უზრუნველსაყოფად საჯარო დაწესებულებაში შექმნილი შესაბამისი საკონკურსო კომისია შეიძლება იყოს მუდმივმოქმედი ან განსაზღვრულ ვაკანტურ პოზიციაზე კანდიდატთა შერჩევის მიზნით შექმნილი. მუდმივმოქმედი კომისიის შექმნა არ არის მიზანშეწონილი იმის გათვალისწინებით, რომ კომისიის შემადგენლობისათვის კანონით დადგენილი მოთხოვნები აუცილებელს გახდის მასში მუდმივი ცვლილებების შეტანას.
- კომისიის თავმჯდომარეს ნიშნავს შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი, რომელიც უნდა იყოს ამ საჯარო დაწესებულების პირველი ან მეორე რანგის პროფესიული საჯარო მოხელე. თუკი აღნიშნული რანგის ყველა თანამდებობა ვაკანტურია, კომისიის თავმჯდომარედ ინიშნება სხვა საჯარო დაწესებულების შე-



საბამისი გამოცდილების და რანგის პროფესიული საჯარო მოხელე, მათი თანხმობით. საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის კომისიის თავმჯდომარედ დანიშვნის შეზღუდვა ემსახურება საჯარო სამსახურის პოლიტიკური მმართველობისგან გამიჯვნას. პოლიტიკისგან თავისუფალი საჯარო სამსახურის ჩამოსაყალიბებლად მნიშვნელოვანია კონკურსის ეტაპზევე გამოირიცხოს ასეთი ჩარევის შესაძლებლობა. აღნიშნული შეზღუდვა არ ნიშნავს იმას, რომ საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს ეკრძალება საკონკურსო პროცესში მონაწილეობა. საკონკურსო კომისიის თავმჯდომარის გადაწყვეტილებით და საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის თანხმობით შესაძლებელია საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი იყოს საკონკურსო კომისიის წევრი. სასურველია, რომ მინიმუმამდე იქნეს დაყვანილი ან საერთოდ კომისიის შემადგენლობაში საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მონაწილეობა, გამოირიცხოს, თუმცა არსებობს ისეთი შემთხვევებიც, როდესაც საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ფლობს იმ ცოდნას და გამოცდილებას, რაც მნიშვნელოვანია კანდიდატის შერჩევისას. ასეთ შემთხვევაში, შესაძლებელია, კომისიის შემადგენლობაში იყოს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელიც. მთავარია, რომ ასეთმა შემთხვევებმა პრაქტიკაში არ მიიღოს ხშირი ხასიათი.

3. იმისათვის რომ კომისია იყოს მოქნილი, კომისიის თავმჯდომარეს ენიჭება უფლებამოსილება, პროფესიული ან ტერიტორიული პრინციპის მიხედვით შექმნას კომისიის სპეციალიზებული შემადგენლობა და დანიშნოს ასეთი სპეციალიზებული კომისიის თავმჯდომარე. ერთიანი ცენტრალიზებული კომისიის მუშაობა არ იქნება ეფექტიანი, თუ საჯარო დაწესებულების ორგანიზაციული მოწყობის გათვალისწინებით საქართველოს რეგიონებში არსებულ ვაკანსიებზე ცხადდება კონკურსი. საჯარო დაწესებულების კომისიაში პროფესიული ნიშნით წევრების შეყვანა გამოიწვევდა მისი შემადგენლობის გაზრდას ისეთი მოცულობით, რომ კომისია არ იქნებოდა ქმედითი. აღნიშნულის გათვალისწინებით, სასურველია, სპეციალიზებული შემადგენლობის საჭიროებისამებრ შექმნა.
4. საჯარო დაწესებულების საკონკურსო კომისიის თავმჯდომარეს ნიშნავს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი. კომისიის შექმნის და კომისიის თავმჯდომარის დანიშვნის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ახდენს კომისიის საქმიანობის ლეგიტიმაციას. ამ აქტით ხდება კომისიისთვის უფლებამოსილებების მინიჭება. საკონკურსო კომისიის სპეციალიზებული კომისია და მისი თავმჯდომარე კი არის საჯარო დაწესებულების კომისიის ორგანიზაციული მოწყობის შემადგენელი. ამასთან, აღნიშნული მუხლის თანახმად, კომისიის თავმჯდომარის გადაწყვეტილებით (შიდორგანიზაციული ინდივიდუალური ადმინისტრაციული

რაციულ-სამართლებრივი აქტი) ინიშნება საკონკურსო კომისიის სპეციალიზებული კომისიის თავმჯდომარე. სპეციალიზებული კომისიის თავმჯდომარეს არ აქვს დამოუკიდებელი ლეგიტიმაცია. ის ანგარიშვალდებულია საჯარო დაწესებულების საკონკურსო კომისიის თავმჯდომარის წინაშე, რომლის დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებშიც ის მუშაობს.

### მუხლი 38. საკონკურსო კომისიის წევრთა რაოდენობა და შემადგენლობა

1. საკონკურსო კომისიის წევრთა რაოდენობასა და შემადგენლობას განსაზღვრავს საკონკურსო კომისიის თავმჯდომარე აუცილებელი საჭიროების გათვალისწინებით. საკონკურსო კომისიის შემადგენლობაში უნდა იყვნენ შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულის წარმომადგენელი, საჯარო დაწესებულების იმ სტრუქტურული ერთეულის წარმომადგენელი, რომელშიც არის შესაბამისი ვაკანტური თანამდებობა, მოხელეთა დარგობრივი პროფესიული კავშირის (მისი არსებობის შემთხვევაში) წარმომადგენელი და დამოუკიდებელი მოწვეული სპეციალისტი ან/და შესაბამისი დარგის სპეციალისტი, რომელიც სამსახურებრივად დაკავშირებული არ არის ამ საჯარო დაწესებულებასთან.
2. საკონკურსო კომისიის თავმჯდომარე ამ კომისიის წევრთაგან ნიშნავს საკონკურსო კომისიის თავმჯდომარის მოადგილეს, რომელიც საკონკურსო კომისიის თავმჯდომარის არყოფნის შემთხვევაში ცვლის მას.
3. ბიუროს წარმომადგენელს უფლება აქვს, ბიუროს უფროსის დავალებით ნებისმიერ საჯარო დაწესებულებაში დაესწროს კონკურსს.

#### კომენტარი:

1. კანონის ეს მუხლი განსაზღვრავს კომისიის შემადგენლობის მინიმალურ სტანდარტს. მოცემულია ის სავალდებულო შემადგენლობა, რომელიც გათვალისწინებული უნდა იქნეს კომისიის ფორმირებისას, რაც კომისიის თავმჯდომარეს არ ზღუდავს კანონმდებლის მიერ განსაზღვრულ ჩამონათვალს მიღმა, მასში შეიყვანოს ნებისმიერი პირი, რომელიც პოზიტიურ წვლილს შეიტანს საუკეთესო კონკურსანტის ობიექტურად და მიუკერძოებლად შერჩევის საქმეში. კომისიის წევრთა რაოდენობისა და შემადგენლობის განსაზღვრა კომისიის თავმჯდომარის დისკრეციული უფლებამოსილებაა და ის ხელმძღვანელობს აუცილებელი საჭიროებიდან გამომდინარე. თუმცა იმის გათვალისწინებით, რომ კომისია არის კოლექტიური ორგანო, მას უნდა გააჩნდეს კოლექტიური ორგანოსათვის დამახასიათებელი ნიშნები, რომ ის იყოს გადაწყვეტილებაუნარიანი. კომისია, როგორც კოლექტიური ორ-

განო უფლებამოსილია მიღოს გადაწყვეტილება, თუ მის სხდომას ესწრება წევრთა ნახევარზე მეტი, მაგრამ არანაკლებ 3 წევრისა. გადაწყვეტილება მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს სხდომაზე დამსწრე წევრთა ნახევარზე მეტი. ხმების თანაბრად გაყოფის შემთხვევაში, გადამწყვეტად ითვლება სხდომის თავმჯდომარის ხმა. აღნიშნული გვაძლევს მინიშნებას კომისიის წევრთა მინიმალურ ოდენობაზე.

კომისიის შემადგენლობაში შედიან შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულის წარმომადგენელი, საჯარო დაწესებულების იმ სტრუქტურული ერთეულის წარმომადგენელი, რომელშიც არის შესაბამისი ვაკანტური თანამდებობა. ის, როგორც წესი, უნდა იყოს უფრო მაღალი რანგის პროფესიული საჯარო მოხელე, ვიდრე გამოცხადებული კონკურსით დასაკავებელი პროფესიული საჯარო მოხელის ვაკანტური თანამდებობაა.

კომისიის საქმიანობის გამჭვირვალობის, მიუკერძოებლობის და პროფესიონალიზმის უზრუნველსაყოფად კომისიის შემადგენლობაში უნდა მონაწილეობდნენ პირები, რომლებიც სამსახურებრივად არ არიან დაკავშირებული შესაბამის საჯარო დაწესებულებასთან. ასეთი პირების მონაწილეობა ხდება ორი მიზნის მისაღწევად. პირველი, წარმომადგენლობითობის უზრუნველსაყოფად სასურველია კომისიის წევრი წარმოდგენილი იყოს მოხელეთა პროფესიული კავშირებიდან ან შესაბამისი პროფილის არასამთავრობო ორგანიზაციებიდან. მეორე, კომისიის კვალიფიკაციის უზრუნველსაყოფად უნდა მოხდეს კომისიაში დამოუკიდებელი სპეციალისტების (როგორც წესი, შესაბამისი პროფილის სასწავლო და სამეცნიერო დაწესებულების პერსონალი, პრაქტიკოსები სხვა საჯარო სამსახურებიდან ან/და კერძო სექტორიდან) ჩართვა.

კომისიის საქმიანობაში, კომისიის თავმჯდომარის გადაწყვეტილებით, ხმის უფლების გარეშე, შესაძლებელია ჩაერთოს საჯარო დაწესებულების გენდერზე პასუხისმგებელი პირი.

კომისიის მოწვეულ წევრთა შრომა შესაძლებელია ანაზღაურდეს, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

კომისიის მოწვეული სპეციალისტები – პროფესიული კავშირების, არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლები და ექსპერტები უნდა სარგებლობდნენ კომისიის სხვა წევრებთან ერთად თანაბარი უფლებით (ხმის მიცემის, გადაწყვეტილების მიღების უფლება). გადაწყვეტილება მიიღება კომისიის სახელით, ხმათა უმრავლესობით. კომისიის წევრს, რომელიც არ ეთანხმება გადაწყვეტილებას, უფლება არა აქვს გაასაჩივროს იგი. მას შეუძლია დააფიქსიროს განსხვავებული მოსაზრება წერილობით. კომისიის მოწვეული წევრები არ უნდა გავაიგივოთ დამკვირვებლებთან. პროცესზე დამკვირვების სურვილი შეიძლება გამოთქვას ნების-

მიერმა არასამთავრობო ორგანიზაციამ, რომელიც, კომისიის მიერ აკრედიტაციის საფუძველზე ესწრება კონკურსის მიმდინარეობას, მაგრამ არ ერევა კომისიის საქმიანობაში.

კომისიის შემადგენლობის შესახებ ინფორმაცია არის ღია და ნებისმიერ პირს შეუძლია მოითხოვოს იგი საქართველოს კანონმდებლობით (სზაკ-ის მე-3 თავით) დადგენილი წესის თანახმად. საჯარო მმართველობის ღიაობა მიიღწევა საზოგადოებრივი კონტროლის განხორციელებით. კონკურსის გამჭვირვალობის მიმართ არსებობს საჯარო ინტერესი და ამდენად, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა არ შემოიფარგლება მხოლოდ კონკურსანტების უფლებების დაცვის მიზნით.

საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრინციპია მიუკერძოებლობა.

საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტის პრინციპი ადმინისტრაციული სამართლის ერთ-ერთი ძირითადი პრინციპია. მასშია ასახული ადმინისტრაციული წარმოების არსი. ადმინისტრაციული წარმოება და მის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილება კარგავს აზრს, თუკი გადაწყვეტილების ადრესატს არ ექნება იმის გარანტია და რწმენა, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ თავისი უფლებამოსილება მიუკერძოებლად განახორციელა.

სზაკ-ის მე-8 მუხლის II ნაწილის თანახმად, ადმინისტრაციულ წარმოებაში არ შეიძლება მონაწილეობდეს თანამდებობის პირი, რომელსაც აქვს პირადი ინტერესი ან/და არსებობს სხვა გარემოება, რომელიც ზეგავლენას მოახდენს საქმის გადაწყვეტაზე.

საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტის პრინციპის შინაარსის გასარკვევად უნდა დადგინდეს, თუ რას გულისხმობს „პირადი ინტერესი“ და რას წარმოადგენს „სხვა გარემოება, რომელიც ზეგავლენას მოახდენს საქმის გადაწყვეტაზე“. საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტის პრინციპის კონკრეტიზაციასა და რეალიზაციას ემსახურება სზაკ-ის 92-ე მუხლი, რომელიც განსაზღვრავს იმ თანამდებობის პირთა წრეს, რომელსაც ეკრძალება საქმესთან დაკავშირებით ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის მიღება. აქედან გამომდინარე, აუცილებელია სზაკ-ის მე-8 და 92-ე მუხლების შინაარსის ერთობლივად შეფასება.

საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტა გულისხმობს იმას, რომ საქმეზე გადაწყვეტილების მიღებაზე უფლებამოსილ პირს ან იმ პირს, რომელსაც შეუძლია ზეგავლენა მოახდინოს გადაწყვეტილების მიღებაზე, არ უნდა გააჩნდეს პირადი ინტერესი, ანუ გადაწყვეტილება არ უნდა იყოს მისთვის, ან მისი ოჯახის წევრებისა და ახლო ნათესავებისათვის სარგებლის მომტანი. საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტაზე ზეგავლენის მქონე „სხვა გარემოებაში“ მოიაზრება ის შემთხვევა, როდესაც ამკარაა გადაწყვეტილების მიმღები პირის დაინტერესებული მხარისადმი დადებითი ან უარყოფითი

დამოკიდებულება და, აქედან გამომდინარე, ტენდენციური გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა.

რამდენადაც კონკურსი ხორციელდება ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში, მიუკერძოებლობის პრინციპის გათვალისწინებით, პირი არ შეიძლება იყოს იმ კომისიის წევრი, რომელმაც უნდა მოახდინოს მისი შერჩევა ან შეფასება.

მიუკერძოებლობის პრინციპის დაცვას ემსახურება აცილება/თვითაცილების ინსტიტუტი.

კომისიის წევრი ვალდებულია, კონკურსის ეტაპების დაწყებამდე, წინასწარ განაცხადოს ყველა იმ გარემოების თაობაზე, რომლებმაც შეიძლება მას ხელი შეუშალოს კანდიდატის ობიექტურად შეფასებასა და კანდიდატის მიმართ გადაწყვეტილების მიუკერძოებლად გამოტანაში. აღნიშნული გარემოების არსებობისას, კომისიის წევრი ვალდებულია, განაცხადოს თვითაცილება. ის, შესაბამისად, ვერ მიიღებს მონაწილეობას იმავე ვაკანტურ თანამდებობაზე წარდგენილი კანდიდატების შეფასებასა და მათ მიმართ გადაწყვეტილების მიღებაში.

აღნიშნული გარემოებების არსებობისას, თუ კომისიის წევრი არ მოხსნის საკუთარ კანდიდატურას, მაშინ კონკურსში მონაწილე ნებისმიერ პირს შეუძლია განაცხადოს კომისიის წევრის აცილების შესახებ. თუკი კომისიის წევრის აცილების საფუძვლების შესახებ კომისიისათვის ცნობილი გახდება კონკურსის მიმდინარეობისას, კომისიის შესაბამისი წევრის მიერ კანდიდატის შეფასება არ იქნება მხედველობაში მიღებული საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებისას.

2. იმის გათვალისწინებით, რომ კომისიის თავმჯდომარეს აქვს მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციული ფუნქციები და წარმართავს კომისიის საქმიანობას, ის კომისიის წევრთაგან ნიშნავს მოადგილეს, რომელიც ცვლის მას მისი არყოფნის შემთხვევაში. კომისიის თავმჯდომარე გადაწყვეტილებას იღებს შიდაორგანიზაციული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმით, რომელიც არის კომისიის თავმჯდომარის მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების მოადგილეზე დელეგირების სამართლებრივი ფორმა.
3. კონკურსის მიუკერძოებლობისა და გამჭვირვალობის პრინციპების დაცვით ჩატარების მიზნით, საჯარო სამსახურის ბიუროს მინიჭებული აქვს უფლებამოსილება, მოითხოვოს ინფორმაცია კომისიის შემადგენლობის შესახებ<sup>13</sup>. პროცესის კანონიერების უზრუნველყოფის მიზნით ბიუროს უფროსი უფლებამოსილია, საჯარო დაწესებულებაში მიავლინოს წარმომადგენელი. თუკი კომისიის შემადგენლობა არ შეესაბამება კანონით დადგენილ მოთხოვნას, საჯარო სამსახურის ბიურო კომი-

<sup>13</sup> იხ. „საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 აპრილის 204-ე დადგენილების მე-16 მუხლი

სიის თავმჯდომარეს მიმართავს რეკომენდაციით კომისიის შემადგენლობის კორექტირების თაობაზე და დარღვევის გამოუსწორებლობის შემთხვევაში, ბიუროს შეზღუდული უფლებამოსილების გათვალისწინებით, აღნიშნული დარღვევის შესახებ მიუთითებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრისათვის და საჯარო სამსახურის საბჭოსათვის წარსადგენ შესაბამის ანგარიშში. ბიუროსთვის კანონით მინიჭებული ეს უფლებამოსილება, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფს კანონმდებლის მიზანს, შექმნას ცენტრალიზებული საჯარო სამსახური და ხელი შეუწყოს ერთგვაროვანი პრაქტიკის დანერგვას და, ამავედროულად, ემსახურება საჯარო დაწესებულებაში ჩატარებული კონკურსების მიმართ საზოგადოების ნდობის ამაღლების მიზანს, რადგანაც მიუკერძოებელი ორგანო, საჯარო სამსახურის ბიურო, ალტერნატიული საპეციალური ცოდნით და გამოცდილებით, დააკვირდეს და, საჭიროების შემთხვევაში, სარეკომენდაციო წერილით მიმართოს საჯარო დაწესებულებას, რათა მან გამოასწოროს კონკურსის ეტაპზე არსებული შესაძლო ხარვეზები.

### მუხლი 39. კონკურსის ეტაპები

კონკურსის ეტაპებია:

- ა) კონკურსში მონაწილეობისათვის წარდგენილი განაცხადების ძირითად ფორმალურ მოთხოვნებთან შესაბამისობის დადგენა;
- ბ) კანდიდატის შეფასება;
- გ) კონკურსის შედეგების გამოცხადება.

#### კომენტარი:

კონკურსი არის საკონკურსო კომისიის მიერ საუკეთესო კონკურსანტის შერჩევის მიზნით კანონის საფუძველზე განხორციელებული პროცესი, რომელიც იწყება უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მიერ კონკურსის გამოცხადებით და სრულდება შერჩეული საუკეთესო კანდიდატის ვაკანტურ თანამდებობაზე დანიშვნით.

კონკურსის მიმდინარეობის გაყოფა ეტაპებად ემსახურება პროცესის გამჭვირვალობას და მასში მონაწილეთა უფლებების დაცვას.

პირველი ეტაპი არის კანდიდატის განაცხადის ძირითად ფორმალურ მოთხოვნებთან შესაბამისობის დადგენა, რაც მოწმდება დოკუმენტაციის საფუძველზე. მონაწილეთა სიმრავლის გათვალისწინებით, გამართლებული არ იქნებოდა, კანდიდატის შეფასების შრომატევადი სამუშაოს შესრულების შემდეგ დაგვედგინა, რომ კანდიდატის მიერ წარდგენილი დოკუმენტები არ აკმაყოფილებს ფორმალურ მოთხოვნებს. ის კანდიდატები, რომლებიც გადალახავენ კონკურსისთვის დადგენილ ფორმალურ კრიტერიუმებს, გადადიან მეორე ეტაპზე, რაც, როგორც კომისიას, ასევე კონკურ-

სანტს აარიდებს უშედეგო პროცედურებს. ამასთან, კონკურსის ცალკეულ ეტაპებად განსაზღვრას უდიდესი მნიშვნელობა აქვს თავად უფლების დაცვის მიზნისთვისაც და საკონკურსო პროცედურების სტრუქტურირებულად წარმართვის აუცილებლობისთვისაც.

**მუხლი 40. კონკურსში მონაწილეობისათვის წარდგენილი განაცხადების ძირითად ფორმალურ მოთხოვნებთან შესაბამისობის დადგენა**

1. კონკურსში მონაწილეობისათვის წარდგენილი განაცხადების ძირითად ფორმალურ მოთხოვნებთან შესაბამისობის დადგენას, რაც გულისხმობს კანდიდატების მიერ წარდგენილი დოკუმენტაციის გამოცხადებული ვაკანტური თანამდებობისთვის დადგენილ ძირითად მოთხოვნებთან, სპეციალურ მოთხოვნებთან და დამატებით საკვალიფიკაციო მოთხოვნებთან შესაბამისობის შემოწმებას, საკონკურსო კომისიის დავალებით უზრუნველყოფს შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეული.
2. კანდიდატს, რომელმაც ამ კანონის 39-ე მუხლის „ა“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული კონკურსის ეტაპი ვერ გაიარა, კონკურსის მომდევნო ეტაპამდე 7 კალენდარული დღით ადრე საკონკურსო კომისია ელექტრონულად ან/და წერილობით აცნობებს მის მიერ წარდგენილი განაცხადის ძირითად ფორმალურ მოთხოვნებთან შეუსაბამობის შესახებ, ხოლო კანდიდატის მოთხოვნის შემთხვევაში – შეუსაბამობის მიზეზს.

#### **კომენტარი:**

1. კონკურსის ჩატარება მოიცავს სხვადასხვა ეტაპებს. პირველი ეტაპია განაცხადების გადარჩევა, რაც ორიენტირებულია ფორმალური მოთხოვნების შემოწმებაზე. მოწმდება კანდიდატის მიერ წარდგენილი დოკუმენტების (და არა კონკურსანტის უნარებისა და ცოდნის) სრულყოფილება და გამოცხადებული ვაკანტური თანამდებობისათვის დადგენილ მოთხოვნებთან მათი შესაბამისობა. აღნიშნული ეტაპი ხორციელდება კომისიის მიერ, თუმცა იმის გათვალისწინებით, რომ კომისიის წევრობა არ არის ძირითადი საქმიანობა და მის წევრებს აქვთ დატვირთული სამუშაო რეჟიმი, კანონი ითვალისწინებს სამუშაოს შესრულებას დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის სამსახურის მიერ, კომისიის დავალების საფუძველზე. შემოწმების შედეგები უნდა აისახოს კომისიის სხდომის ოქმში და დასტურდება კომისიის წევრების ხელმოწერით, რაც ნიშნავს იმას, რომ სამართლებრივი პასუხისმგებლობა ამ ეტაპზე და მის შედეგებზე ეკისრება კომისიას, მიუხედავად სამუშაოს შესრულების უფლებამოსილების დელეგირებისა.

2. კანონის მოთხოვნა, კანდიდატს, რომელმაც ვერ გაიარა კონკურსის პირველი ეტაპი, კონკურსის მეორე ეტაპამდე 7 დღით ადრე უნდა ეცნობოს ამის შესახებ, გათვალისწინებული უნდა იქნეს კონკურსის დაგეგმვის ეტაპზე, რამდენადაც ეს არის დაკავშირებული კონკურსანტის უფლების დაცვის საშუალებების გამოყენებასთან<sup>174</sup>. კანონი გთავაზობს კონკურსანტის უფლების დაცვის სისტემას, რაც ემყარება უფლების დაცვის პრევენციული საშუალების განსაკუთრებულ მნიშვნელობას. აღნიშნული 7 დღე არის დროის ის მონაკვეთი, რაც კონკურსანტს აძლევს შესაძლებლობას, საჯარო სამსახურის ბიუროსთვის და სასამართლოსთვის მიმართვის გზით დაიცვას მისი უფლებები.

#### მუხლი 41. კანდიდატის შეფასება

1. საკონკურსო კომისია აფასებს კანდიდატის ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად დადგენილ მოთხოვნებთან შესაბამისობას.
2. კანდიდატის შეფასება უნდა იყოს ობიექტური, მიუკერძოებელი, თანამიმდევრულად და თანაბრად გამოყენებული ყველა კანდიდატისადმი შერჩევისა და სამსახურში მიღების პროცესის ყველა ეტაპზე. კანდიდატის შეფასება უნდა ემყარებოდეს კანდიდატის სამუშაო გამოცდილების, მის მიერ შესრულებული სამუშაოს ხარისხის და მისი პროფესიული ცოდნის ვაკანტური თანამდებობისათვის დადგენილ სამუშაო აღწერილობასთან, სპეციალურ და დამატებით მოთხოვნებთან და კვალიფიკაციასთან შესაბამისობის დადგენას.
3. კანდიდატის შეფასება ხდება:
  - ა) წერიტი ან/და ზეპირი დავალების მიცემით;
  - ბ) გასაუბრებით;
  - გ) საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შეფასების სხვა ფორმების გამოყენებით.
4. საკონკურსო კომისია მოხელის ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად კონკურსის გამოცხადებისას განსაზღვრავს ამ მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებულ კანდიდატის შეფასების ფორმებს და მათ ბიუროს უთანხმებს.
5. საკონკურსო კომისიის მიერ კანდიდატის შეფასების დასაბუთებული შედეგი აისახება საკონკურსო კომისიის სხდომის ოქმში.
6. საკონკურსო კომისიის სხდომის ოქმი მისი შედგენიდან არაუგვიანეს 5 სამუშაო დღისა წარედგინება მოხელის ვაკანტურ თანამდებობაზე დანიშვნის უფლების მქონე პირს.

<sup>174</sup> უფლების დაცვა იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 თავის კომენტარი



## კომენტარი:

1. მაშინ როდესაც კონკურსში მონაწილეობისათვის წარდგენილი განაცხადების ძირითად ფორმალურ მოთხოვნებთან შესაბამისობის დადგენა გულისხმობს კანდიდატების მიერ წარდგენილი დოკუმენტაციის გამოცხადებული ვაკანტური თანამდებობისთვის დადგენილ ძირითად მოთხოვნებთან, სპეციალურ მოთხოვნებთან და დამატებით საკვალიფიკაციო მოთხოვნებთან შესაბამისობის შემოწმებას, მეორე ეტაპზე ხდება კანდიდატის შესაბამისობის შეფასება, რაც გულისხმობს მისი უნარების და ცოდნის შემოწმებას სპეციალური და დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების საფუძველზე.
2. კანდიდატის შეფასების კანონიერების კრიტერიუმია მისი ობიექტურობა, მიუკერძოებლობა და კონკრეტულ ვაკანსიასთან მიმართებით ყველა კანდიდატისადმი შეფასების თანამიმდევრულად და თანაბრად გამოყენება. კანონით დადგენილი შეფასების სისტემა ამ მიზნის მიღწევას ემსახურება. შეფასების პროცესის ერთგვაროვნება ითხოვს, რომ კანდიდატის შეფასება მოხდეს ვაკანტური თანამდებობისათვის დადგენილი სპეციალური და დამატებითი მოთხოვნების და სამუშაო აღწერილობის საფუძველზე და მოხელის კვალიფიკაციის, პროფესიული ცოდნის და სამუშაო გამოცდილების გათვალისწინებით.
3. კონკურსის მეორე ეტაპზე, კონკურსის მიზნების მისაღწევად, კანდიდატი ფასდება კანონით დადგენილი შეფასების ფორმების გამოყენებით. კომისია კანდიდატის ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად დადგენილ მოთხოვნებთან შესაბამისობას ადგენს წერიითი ან/და ზეპირი დავალების, გასაუბრების და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შეფასების სხვა ფორმების გამოყენებით. შეფასების კანონით დადგენილი სტანდარტი ითხოვს ორი სავალდებულო ფორმის გამოყენებას. მესამე შემთხვევა – საქართველოს კანონმდებლობით შეფასების სხვა ფორმების დადგენა ხდება არა ყოველთვის, არამედ, მაშინ, როდესაც კანონმდებელი დარგის თავისებურებების გათვალისწინებით ჩათვლის საჭიროდ სხვა ფორმის გამოყენებას. წერიითი და ზეპირი დავალების გამოყენებით ფასდება კონკურსანტის საგნობრივი კვალიფიკაცია, ხოლო გასაუბრება ემსახურება პიროვნული უნარების, კომპეტენციების, მოტივაციებისა და სხვა თვისებების გამოვლენას. ამასთან, აუცილებელია ხაზგასმით აღინიშნოს, რომ თუ საჯარო დაწესებულება კანდიდატის შეფასების მხოლოდ ერთ ფორმას შეარჩევს, აღნიშნული უნდა დასაბუთდეს და მიზანშეწონილობა შეთანხმდეს ბიუროსთან.

წერიითი ან/და ზეპირი დავალება. საკონკურსო კომისიას შესაძლებლობა ეძლევა, გამოიყენოს ცოდნის შემოწმების წერილობითი და ზეპირი ფორმა ან ერთ-ერთი, იმის გათვალისწინებით, თუ რომელი მეთოდის გამოყენებით არის შესაძლებელი

დარგის სპეციფიკიდან გამომდინარე, ცოდნის მაქსიმალურად გამოვლენა. წერიტი და ზეპირი დავალების ფორმას და შინაარსს, შეფასების კრიტერიუმებს და აუცილებელ ქულათა მინიმალურ ზღვრულ ოდენობას, კონკურსის გამოცხადებამდე ადგენს და ამტკიცებს საკონკურსო კომისია. წერილობითი დავალება შეიძლება იყოს ღია კითხვების, ტესტების ან კაზუსის ფორმით შედგენილი, ხოლო ზეპირი – თემის ან სიტუაციური დავალების სახით.

**გასაუბრება.** საკონკურსო კომისია კანდიდატებთან გასაუბრებისას იყენებს წინასწარ შემუშავებულ კითხვარს, რომელსაც თან ახლავს შეფასების მეთოდი. გასაუბრება კომისიას შესაძლებლობას აძლევს, მიიღოს ინფორმაცია კანდიდატის უნარ-ჩვევებზე და პროფესიულ გამოცდილებაზე, რომლებიც საჭიროა ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად. გასაუბრების კითხვარი არ გამოირიცხავს დამატებითი კითხვების დასმის შესაძლებლობას, რამდენადაც ის აუცილებელია კანდიდატის მიერ გაცემული პასუხების დასაზუსტებლად. წინასწარ განსაზღვრული კითხვარი და შეფასების სქემა (სტრუქტურული ან ნახევრად სტრუქტურული ინტერვიუ) მტკიცდება საკონკურსო კომისიის მიერ.

თუ კანდიდატმა შეფასების ქვეეტაპიდან ერთ-ერთი ვერ გაიარა, იგი არ დაიშვება მომდევნო ეტაპზე, თუ აღნიშნულის შესახებ გადაწყვეტილება მიღებულია და ასახულია გამოცხადებულ საკონკურსო მოთხოვნებში. თუ ოქმი და საკონკურსო მოთხოვნები არ შეიცავს მსგავს ჩანაწერს, მაშინ საკონკურსო კომისია ვალდებულია კანდიდატს გაატაროს შეფასების ყველა ქვეეტაპი და მხოლოდ ამის შემდეგ მიიღოს საბოლოო გადაწყვეტილება.

4. კონკურსის შესახებ განცხადებაში უნდა აისახოს შეფასების ფორმები. კონკურსის შედეგებისადმი ნდობა დამოკიდებულია პროცესის გამჭვირვალობაზე. საჯაროობისა და ღიაობის პრინციპის გათვალისწინებით, კონკურსის პროგრამა, ეტაპები, პირობები, შეფასების ფორმები და ჩატარების გრაფიკი წინასწარ უნდა განისაზღვროს და უნდა იყოს საჯარო, ნებისმიერი დაინტერესებული პირისთვის ხელმისაწვდომი. ამასთან, გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ კომისიის მიერ შეფასების ამა თუ იმ ეტაპის გარეშე ჩატარება, კომისიის დასაბუთებული გადაწყვეტილებით წინასწარ დგინდება და თანხმდება ბიუროსთან. საჯარო დაწესებულების ვალდებულება, ბიუროს შეუთანხმოს კანდიდატის შეფასების ფორმები, ემსახურება მისი კანონიერების გადამოწმებას.
5. საკონკურსო კომისიის თითოეული წევრი აფასებს კანდიდატის შესაბამისობას ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად დადგენილ მოთხოვნებთან, რომელიც აისახება კომისიის ერთიან გადაწყვეტილებაში. კომისიის მიერ კანდიდატის შეფასება ეფუძნება მის მიერ წარდგენილი დოკუმენტების, წერიტი დავალებისა და

გასაუბრების შედეგების, სამუშაო გამოცდილებისა და განათლების შეფასებას. კომისია, როგორც წესი, გადაწყვეტილებას იღებს ქულათა სისტემის საფუძველზე. კომისია უფლებამოსილია, გადაწყვეტილება მიიღოს აგრეთვე კენჭისყრის საფუძველზე. კენჭისყრა გამართლებულია განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, როდესაც ხდება თანაბარი ქულის მქონე რამდენიმე კანდიდატს შორის საუკეთესოს შერჩევა. ამ შემთხვევაში, გადაწყვეტილება მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს სხდომაზე დამსწრე წევრთა ნახევარზე მეტი. ხმების თანაბრად გაყოფის შემთხვევაში, გამამწყვეტია სხდომის თავმჯდომარის ხმა.

კომისიის გადაწყვეტილება ფორმდება ოქმით, რომელსაც ხელს აწერენ სხდომის თავმჯდომარე და კომისიის დამსწრე ყველა წევრი, მიუხედავად იმისა ეთანხმება თუ არა კომისიის გადაწყვეტილებას. კომისიის წევრს უფლება აქვს თავისი განსხვავებული აზრი დაურთოს ოქმს, რის შესახებაც ოქმში კეთდება შესაბამისი ჩანაწერი.

6. საკონკურსო კომისიის გადაწყვეტილება აისახება სხდომის ოქმში, რომელიც არის მოხელის ვაკანტურ თანამდებობაზე დანიშვნის უფლების მქონე პირის მიერ გადაწყვეტილების მიღების საფუძველი. ვაკანტურ თანამდებობაზე კანდიდატის შერჩევის პროცესის გაჭიანურების თავიდან აცილების მიზნით კანონი ადგენს კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების მოხელის დანიშვნაზე პასუხისმგებელი პირისათვის წარდგენის 5 დღიან ვადას.

#### მუხლი 42. კონკურსის შედეგები

1. საკონკურსო კომისია მოხელის ვაკანტურ თანამდებობაზე დასანიშნად წარადგენს საუკეთესო კანდიდატს ან უარს აცხადებს კანდიდატის წარდგენაზე.
2. საკონკურსო კომისია შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებიდან არაუგვიანეს 5 სამუშაო დღისა თითოეულ კანდიდატს ელექტრონულად ან/და წერილობით აცნობებს მის მიმართ მიღებულ გადაწყვეტილებას.
3. კონკურსი ჩაშლილად ითვლება, თუ მასში მონაწილეობისათვის წარდგენილი არ იქნა არცერთი განაცხადი ან თუ საკონკურსო კომისიამ დასაბუთებული უარი განაცხადა მოხელის ვაკანტურ თანამდებობაზე დასანიშნად კანდიდატის წარდგენაზე.

#### კომენტარი:

1. კონკურსის შედეგების მიხედვით, კომისია თითოეულ ვაკანტურ თანამდებობაზე დასანიშნად წარადგენს ერთ კანდიდატს ან უარს აცხადებს კანდიდატის წარდგენაზე. ის არ არის უფლებამოსილი რამდენიმე საუკეთესო კანდიდატი შეს-

თავაზოს დაწესებულების ხელმძღვანელს. კონკურსის ჩატარება არ წარმოშობს კანდიდატების უფლებას, შესაბამისად, კომისიის ვალდებულებას, აუცილებლად შეარჩიოს ვაკანტურ თანამდებობაზე დასანიშნი რომელიმე ერთი კანდიდატი. კომისიის მიერ კანდიდატის შერჩევა არ გულისხმობს არჩევანის გაკეთებას ცუდსა და უარესს შორის, არამედ ის ამოწმებს კანდიდატის შესაბამისობას წინასწარ დადგენილ მოთხოვნებთან. კოლეგიური ორგანოს მიერ კანდიდატის შერჩევა არის ის მაღალი სტანდარტი, რომელსაც ადგენს კანონი, ხოლო დაწესებულების ხელმძღვანელი დამოკიდებულია კომისიის გადაწყვეტილებაზე. ის კომისიის გადაწყვეტილების საწინააღმდეგოდ ვერ დანიშნავს კონკურსანტს თანამდებობაზე.

2. მიუხედავად იმისა, რომ კომისიის დასკვნა საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს წარედგინება და ის იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას, კანონი კომისიას უდგენს ვალდებულებას, საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებიდან არაუგვიანეს 5 დღისა, წერილობით ან ელექტრონული ფოსტის მეშვეობით, აცნობოს ყოველ კანდიდატს მის მიმართ მიღებული გადაწყვეტილება. კონკურსის შედეგები საჯარო დაწესებულების მიერ აისახება საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ ადმინისტრირებული ვებგვერდის შესაბამის მოდულში.

კონკურსში გამარჯვებული კანდიდატის მიმართ საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი გამოსცემს მის ვაკანტურ თანამდებობაზე დანიშვნის შესახებ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, ხოლო იმ კანდიდატების მიმართ, რომლებმაც ვერ მოიპოვეს ასეთი უფლება, სამართლებრივი შედეგი დგება კომისიის გადაწყვეტილების საფუძველზე და მათ მიმართ დაწესებულების ხელმძღვანელი დამატებით არ გამოსცემს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს.

კონკურენტი კანდიდატების მიერ უფლების დაცვის მიზნით სასამართლოსადმი მიმართვის შემთხვევაში საჩივრდება არა პირის ვაკანტურ თანამდებობაზე დანიშვნის შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, არამედ კომისიის გადაწყვეტილება, რომლითაც მათ უარი ეთქვათ გამარჯვებულად ცნობაზე. სასამართლოში სარჩელის წარდგენის ხანდამულობის ვადა აითვლება მოსარჩელისათვის კომისიის მიერ შედეგების ოფიციალურად გაცნობის და არა გამარჯვებული კანდიდატის ვაკანტურ თანამდებობაზე დანიშვნის დღიდან.

3. კანონი უშვებს კონკურსის ჩაშლილად გამოცხადების ორ შემთხვევას: პირველ რიგში, კონკურსი ითვლება ჩაშლილად, თუ მასში მონაწილეობის მისაღებად არ იქნა წარდგენილი არც ერთი განაცხადი. ეს შეიძლება გახდეს დახურული კონკურსიდან ღია კონკურსზე გადასვლის საფუძველი. კონკურსის ჩაშლის მეორე

შემთხვევა კომისიის მიერ უარის თქმა თანამდებობაზე დასანიშნად კანდიდატის წარდგენაზე, რამდენადაც ვერც ერთმა კანდიდატმა ვერ დააკმაყოფილა ვაკანსიისთვის დადგენილი მოთხოვნები. ამ შემთხვევაშიც, თუკი ეს მოხდა, დახურული კონკურსის საფუძველზე საჯარო დაწესებულება უფლებამოსილია გამოაცხადოს ღია კონკურსი.

### მუხლი 43. კანდიდატის მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნა

1. საკონკურსო კომისიის მიერ წარდგენილ კანდიდატს მოხელის თანამდებობაზე ნიშნავს შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი.
2. მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის შესახებ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილ ფორმალურ მოთხოვნებს და დამატებით უნდა შეიცავდეს შემდეგ მონაცემებს:
  - ა) თანამდებობაზე დასანიშნი პირის სახელი და გვარი;
  - ბ) იმ საჯარო დაწესებულების დასახელება, რომელშიც პირი თანამდებობაზე ინიშნება;
  - გ) თანამდებობის დასახელება, შესაბამისი თანამდებობრივი სარგოს ოდენობა, საკლასო დანამატი (მისი არსებობის შემთხვევაში);
  - დ) თანამდებობაზე დანიშვნის თარიღი;
  - ე) მოხელის გამოსაცდელი ვადა, თუ პირი თანამდებობაზე გამოსაცდელი ვადით მიიღება.
3. საკონკურსო კომისიის მიერ წარდგენილი კანდიდატის მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოიცემა საკონკურსო კომისიის მიერ შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელისათვის სათანადო გადაწყვეტილების წარდგენიდან 14 სამუშაო დღის გასვლის შემდეგ, მაგრამ არაუგვიანეს 30 სამუშაო დღისა.

### კომენტარი

1. საკონკურსო კომისიის მიერ წარდგენილ კანდიდატს მოხელის თანამდებობაზე ნიშნავს შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი. კანონი ადგენს საჯარო სამსახურში დასაქმების შესახებ გადაწყვეტილების სამართლებრივ ფორმებს. საჯარო სამსახურში მოხელის ვაკანტურ თანამდებობაზე პირის დანიშვნის და სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის აუცილებელი წინაპირობაა ინდივიდუალური ად-

მინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა განსაზღვრავს ურთიერთობის სამართლებრივ ბუნებას. საჯაროსამართლებრივი ურთიერთობა წარმოიშობა საჯაროსამართლებრივი ფორმის გამოყენებით, ხოლო შრომის კოდექსით მოწესრიგებული ურთიერთობის წარმოშობის სამართლებრივი ფორმაა შრომის ხელშეკრულება. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის საჯაროსამართლებრივი ფორმა, რაც შესაძლებლობას იძლევა პროფესიული საჯარო მოხელის თანამდებობაზე დანიშნული პირი აღჭურვოს საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილებებით. დაუშვებელია კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულებით სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობა, შეცვლა ან შეწყვეტა.

2. პირის მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის თაობაზე გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა აკმაყოფილებდეს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ლეგალური დეფინიციის ელემენტებს, რომლის თანახმადაც, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არის ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე გამოცემული სამართლებრივი აქტი, რომელიც აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან დასტურებს პირის ან პირთა შეზღუდული წრის უფლებებსა და მოვალეობებს. მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის აქტი:

- ა) გამოცემულია დამსაქმებლის – საჯარო დაწესებულების მიერ, რომელიც აკმაყოფილებს სზაკ-ის მიერ გათვალისწინებულ ადმინისტრაციული ორგანოს ცნებას;
- ბ) დანიშვნის შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოიცემა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე, რაც არის ადმინისტრაციული კანონმდებლობის ნაწილი;
- გ) დანიშვნის აქტი მიმართულია კონკრეტული პირის საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილებების განსაზღვრისაკენ;
- დ) დანიშვნის აქტი ცალმხრივად და შესასრულებლად სავალდებულო ძალით ადგენს სამართლებრივი ურთიერთობის შინაარსს. მეორე მხარე (დასაქმებული) არ მონაწილეობს მისი შინაარსის განსაზღვრაში.

კომისიის მიერ წარდგენილი პირის მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის გადაწყვეტილება უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილ ფორმალურ მოთხოვნებს და დამატებით უნდა შეიცავდეს შემდეგ მონაცემებს:

- ა) თანამდებობაზე დასანიშნი პირის სახელი და გვარი;

- ბ) იმ საჯარო დაწესებულების დასახელება, რომელშიც პირი თანამდებობაზე ინიშნება;
- გ) თანამდებობის დასახელება, შესაბამისი თანამდებობრივი სარგოს ოდენობა, საკლასო დანამატი (მისი არსებობის შემთხვევაში);
- დ) თანამდებობაზე დანიშვნის თარიღი;
- ე) მოხელის გამოსაცდელი ვადა, თუ პირი თანამდებობაზე გამოსაცდელი ვადით მიიღება.

კანონის მიერ საჯარო სამსახურში პირის დასაქმების სამართლებრივი ფორმების (ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, შრომითი ხელშეკრულება და ადმინისტრაციული ხელშეკრულება) გამოიყენა ემსახურება საჯარო სამსახურში დასაქმებულსა და დამსაქმებელს შორის ურთიერთობის განჭვრეტადობასა და გამჭვირვალობას და დასაქმებულის უფლებების დაცვას, რამდენადაც საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა განსაზღვრავს უფლების დაცვის საპროცესოსამართლებრივ საშუალებებს.

3. კანონი ახდენს საკონკურსო კომისიის მიერ წარდგენილი კანდიდატის მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის უფლებამოსილების შეზღუდვას, კერძოდ, ადგენს მისი გამოცემის ვალდებულებას საკონკურსო კომისიის მიერ შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელისათვის სათანადო გადაწყვეტილების წარდგენიდან 14 დღის გასვლის შემდეგ, მაგრამ არაუგვიანეს 30 დღისა. ეს პროცესუალური მოთხოვნა ემსახურება კონკურენტების უფლების დაცვას.<sup>15</sup> აღნიშნული ვადის დაუცველობა შეიძლება გახდეს გადაწყვეტილების უკანონოდ ცნობის და გაუქმების საფუძველი.

#### მუხლი 44. მოხელის ფიცი

1. მოხელის სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობები იწყება მის მიერ მოხელის ფიცის დადების მომენტიდან.
2. მოხელის ვაკანტურ თანამდებობაზე დანიშნული პირი უფლებამოსილ თანამდებობის პირს წარუდგენს შემდეგი შინაარსის ფიცს: „შეგნებული მაქვს საჯარო სამსახურში ჩემთვის დაკისრებული უდიდესი პასუხისმგებლობა და ვაცხადებ, რომ ერთგულად ვემსახურები ხალხსა და სახელმწიფოს, დავიცავ საქართველოს კონსტიტუციას, კანონებსა და სხვა სამართლებრივ აქტებს, პატივს ვცემ საჯარო ინტერესებს, ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს, კეთილსინდისიერად აღვასრულებ ჩემს მოვალეობებს.“

<sup>15</sup> უფლების დაცვა იხ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 თავის კომენტარი

3. მოხელის ფიცის ტექსტს ხელს აწერენ მოხელის თანამდებობაზე დანიშნული პირი და უფლებამოსილი თანამდებობის პირი.
4. მოხელის ფიცი მოხელის პირად საქმეში ინახება.

**კომენტარი:**

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არის ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი ნების გამოვლენის ფორმა. ვაკანტურ თანამდებობაზე დასანიშნი მოხელის ნება არ ახდენს გავლენას მისი შინაარსის განსაზღვრაზე. მოხელის ნება არის სამოხელეოსამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის, ანუ აქტის ძალაში შესვლის აუცილებელი წინაპირობა. საჯარო სამსახურში პირის თანამდებობაზე დანიშვნა საჭიროებს მის თანხმობას. მოხელის ნების გამოვლენის და სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობების დაწყების ათვლის წერტილია მის მიერ მოხელის ფიცის დადების მომენტი. მოხელის ფიცი ხდება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შემადგენელი ნაწილი, რამდენადაც ის აზუსტებს აქტის მოქმედების დაწყების თარიღს.

მოხელის ფიცის ტექსტი არის აღიარება იმისა, რომ პირს გაცნობიერებული აქვს მისი სტატუსი და ის ბოჭვა, რაც დაკავშირებულია ამ სტატუსთან. ამავდროულად, ის აცხადებს თანხმობას, რომ აიღოს ეს პასუხისმგებლობა ხალხისა და სახელმწიფოს წინაშე.

მოხელის ფიცის ტექსტს ხელს აწერენ მოხელის თანამდებობაზე დანიშნული პირი და უფლებამოსილი თანამდებობის პირი, რაც არის ორმხრივი ნების დადასტურება და სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობის დაწყების ათვლის წერტილი.

მოხელის ფიცი მოხელის პირად საქმეში ინახება, რამდენადაც ის არის მოხელის დანიშვნის შესახებ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალაში შესვლის თარიღის დამადასტურებელი დოკუმენტი და მმართველობითი უფლებამოსილებების განხორციელების დაწყების ათვლის წერტილი.

---

**მუხლი 45. მოხელის გამოსაცდელი ვადა**

1. მოხელის სტატუსის არმქონე პირი მოხელის ვაკანტურ თანამდებობაზე მიიღებ გამოსაცდელი ვადით, ამ თავით დადგენილი წესით.
2. მოხელის გამოსაცდელი ვადაა 12 თვე.
3. ამ კანონის 55-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული რომელიმე საფუძვლით სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეჩერების შემთხვევაში ჩერდება მოხელის გამოსაცდელი ვადის დინება. მოხელის გამოსაცდელი ვადა სამსახურის სტაჟში ჩაითვლება.



4. მოხელის გამოსაცდელი ვადის განმავლობაში ამ კანონით გათვალისწინებული მოხელის შეფასების საფუძველზე უშუალო ხელმძღვანელი ამოწმებს მოხელის გამოსაცდელი ვადით მიღებული პირის პროფესიული უნარ-ჩვევების, პროფესიული შესაძლებლობებისა და პიროვნული თვისებების დაკავებულ თანამდებობასთან შესაბამისობას.
5. მოხელე შეიძლება გათავისუფლდეს თანამდებობიდან მოხელის გამოსაცდელი ვადის განმავლობაში ორჯერ უარყოფითად შეფასების საფუძველზე.
6. უფლებამოსილი პირი მოხელის გამოსაცდელი ვადით მიღებული მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს გამოსცემს უარყოფითი შეფასების წარდგენიდან არაუგვიანეს 5 სამუშაო დღისა.

### კომენტარი

1. მოხელის სტატუსის არმქონე პირი მოხელის ვაკანტურ თანამდებობაზე გამოსაცდელი ვადით მიღება ემსახურება მნიშვნელოვან მიზანს. საჯარო სამსახურის სისტემაში იერარქიული რანგის ნებისმიერ საფეხურზე, პირის პირველადი შემოსვლა საჭიროებს მასზე დაკვირვებას. ხოლო შემდგომი კარიერული გადაადგილების დროს არ არის საჭირო გამოსაცდელ რეჟიმში ყოფნა. მოხელის სტატუსი გულისხმობს მოხელის უვადოდ დანიშვნას მოხელის სამტატო თანამდებობაზე. დაუშვებელია მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. აღნიშნულის გათვალისწინებით, გამოსაცდელი ვადა არის სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობის ის ეტაპი, როდესაც უნდა შემოწმდეს, თუ რამდენად აკმაყოფილებს პირი იმ მოთხოვნებს, რაც აუცილებელია ასეთი გრძელვადიანი ურთიერთობისათვის. მიუხედავად იმისა, რომ კონკურსანტი შეირჩევა კონკურსის საფუძველზე, კონკურსი არ იძლევა შესაძლებლობას დადგინდეს, თუ რამდენად შეძლებს კანდიდატი რეალურ პრაქტიკულ საქმიანობაში საკუთარი ცოდნის და უნარების რეალიზებას. გამოსაცდელ ვადაში როგორც მოხელეს, ასევე საჯარო დაწესებულებას აქვს შესაძლებლობა, დარწმუნდეს არჩევანის სისწორეში.

გამოსაცდელ ვადაში მოხელე არის საჯარო სამსახურის სისტემის სრულუფლებიანი წევრი. ის სრული მოცულობით ახორციელებს მმართველობით უფლებამოსილებებს და იღებს შესაბამის სრულ ანაზღაურებას.

2. მოხელის გამოსაცდელ ვადად 12 თვის განსაზღვრა ემყარება მოსაზრებას, რომ ამ პერიოდში შესაძლებელია მისი ცოდნის და უნარების სრულად გამოვლენა. დროის პერიოდი არ უნდა იყოს იმდენად მცირე, რომ დაწესებულებამ ვერ შეძლოს სრულყოფილი დასკვნების გაკეთება და შეაფასოს იგი ზედაპირულად. მეორე მხრივ,

მოხელეს უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, ადაპტაცია მოახდინოს ახალ სამუშაო გარემოში და გამოსაწოროს ის ხარვეზები, რაც გამოვლინდება მისი საქმიანობის პირველ ეტაპზე. მოხელეზე დაკვირვების პერიოდი, ასევე, არ უნდა იყოს იმდენად ხანგრძლივი, რომ მოხელე იმყოფებოდეს სტრესის და მოლოდინის რეჟიმში. 12 თვე არის ის გონივრული ვადა, რაც შეესაბამება საჯარო დაწესებულების და მოხელის ინტერესებს.

3. კანონით გათვალისწინებული რომელიმე საფუძვლით სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეჩერების შემთხვევაში ჩერდება მოხელის გამოსაცდელი ვადის დენა, რამდენადაც გამოსაცდელი ვადა გულისხმობს მისი საქმიანობის პროცესის შეფასებას. ამავდროულად, მოხელის გამოსაცდელი ვადა ითვლება სამსახურის საერთო სტაჟში.

როგორც აღინიშნა, მოხელის გამოსაცდელი ვადის ინსტიტუტი უკავშირდება კანონით განსაზღვრულ მოხელის უვადოდ დანიშვნას. მიუხედავად იმისა, რომ კანონი ითვალისწინებს მოხელეობის მსურველთა სერტიფიცირებას და კანდიდატების კონკურსის წესით შერჩევას, დამსაქმებელს ეძლევა შესაძლებლობა, გამოსაცდელ პერიოდში დაადასტუროს, რომ პირი მზად არის გრძელვადიანი სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობისათვის. უფლებამოსილების შეჩერების პერიოდში მოხელის შეფასება შეუძლებელია, რამაც არ უნდა გამოიწვიოს შეფასების პერიოდის შემცირება, რაც არც საჯარო დაწესებულების და, არც მოხელის ინტერესს არ წარმოადგენს.

4. მოხელის გამოსაცდელი ვადის განმავლობაში ხდება მოხელის შეფასება. რომელსაც ახდენს უშუალო ხელმძღვანელი. მოწმდება მოხელის პროფესიული უნარჩვევების, პროფესიული შესაძლებლობების და მისი კომპეტენციის დაკავებულ თანამდებობასთან შესაბამისობა. გამოსაცდელი ვადის ფარგლებში განხორციელებული შეფასება განსხვავდება შემდგომი წლების შეფასებისაგან. შეფასება მეთ აქცენტს აკეთებს არა არსებულ მდგომარეობაზე, არამედ მოხელის პროფესიული ზრდის პერსპექტივაზე, იმაზე, თუ რამდენად არის მოხელე მზად ახალი ცოდნისა და გამოწვევების მისაღებად და დასაძლევად.

5. მოხელე თანამდებობიდან თავისუფლდება მოხელის გამოსაცდელი ვადის განმავლობაში ორჯერ უარყოფითად შეფასების საფუძველზე. გამოსაცდელ პერიოდში ოთხი შეფასება იძლევა შესაძლებლობას, თითოეული უარყოფითი შეფასების შემდგომი სამი თვის განმავლობაში მოხელემ გამოასწოროს უარყოფითი შედეგი. ორი უარყოფითი შეფასება არის, მოხელის უვადოდ დანიშვნის პრინციპის საპირისპიროდ, სამოხელეო ურთიერთობის გაწყვეტის საფუძველი.

6. მოხელე თანამდებობაზე ინიშნება უვადოდ. დანიშვნის შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი მოქმედებას წყვეტს პირის თანამდებო-

ბიდან გათავისუფლების შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით. კანონით, ასეთი აქტის გამოცემა შესაძლებელია დადგენილი მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძვლების არსებობისას და კანონით დადგენილი პროცედურების დაცვით. კანონი ადგენს უფლებამოსილი პირის ვალდებულებას, რომ გადაწყვეტილება მიღებული იქნეს უარყოფითი შეფასების წარდგენიდან არაუგვიანეს 5 დღისა. აღნიშნული ვადის დარღვევით აქტის გამოცემა არ წარმოშობს მოხელის უფლებას არ გათავისუფლდეს თანამდებობიდან. საჯარო სამსახურის ინტერესი ამართლებს პირის სამსახურიდან გათავისუფლებას მიუხედავად ამ ვადის დარღვევისა. თუკი ცდომილება არის დიდი, ვადა ირღვევა ერთი ან რამდენიმე თვით, ეს შეიძლება გახდეს გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების გაუქმების საფუძველი, ვინაიდან ადრესატს წარმოეშობა კანონიერი ნდობა მისი სამართლებრივი მდგომარეობის მიმართ.

#### მუხლი 46. მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის გაუქმება

მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის უფლების მქონე პირი ვალდებულია გააუქმოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის შესახებ, თუ მოხელის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელების დაწყებამდე გამოვლინდა გარემოებები, რომლებიც, ამ კანონის თანახმად, გამორიცხავს მის თანამდებობაზე დანიშვნას.

#### კომენტარი:

მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის აქტის გაუქმება იწვევს სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობის შეწყვეტას და ეს შესაძლებელია მხოლოდ კანონით განსაზღვრული საფუძვლის არსებობის შემთხვევაში. აღნიშნულისგან განსხვავებით, კანონის ამ მუხლით დადგენილი შემთხვევა ითვალისწინებს მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის უფლების მქონე პირის ვალდებულებას, გააუქმოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის შესახებ, თუ მოხელის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელების დაწყებამდე გამოვლინდა გარემოებები, რომლებიც, ამ კანონის თანახმად, გამორიცხავენ მის თანამდებობაზე დანიშვნას.<sup>16</sup> ეს არის პირის მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნისას დაშვებული შეცდომის გამოსწორების სამართლებრივი საფუძველი და ხდება ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით, რაც არ წარმოშობს მოხელის კანონიერ ნდობას დანიშვნის აქტის მიმართ.

<sup>16</sup> ძირითადად, აღნიშნული გარემოება შესაძლებელია დადგეს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 27-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული ვალდებულებების დარღვევისას

### შესავალი

მოხელის კარიერული განვითარება და კარიერის პრინციპზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის სისტემის ჩამოყალიბება წარმოადგენს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის ერთ-ერთ მიზანს, რომელიც კანონის პირველივე მუხლშია დეკლარირებული. მოხელის კარიერის მართვის საკითხები, რომლებსაც კანონის VI თავი მიეძღვნა, მთლიანად სიახლეს წარმოადგენს საჯარო სამსახურის ისტორიაში და საფუძველია სტაბილური, პროფესიული, დამსახურებაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის სისტემის ჩამოყალიბებისათვის.

კარიერის მართვის მოდელზე გადასვლა წარმოადგენს საჯარო სამსახურის რეფორმირების პროცესის მთავარ ამოცანას, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს პროფესიონალი კადრების შენარჩუნება საჯარო სამსახურის სისტემაში, მათი პროფესიული უნარების განვითარების შესაძლებლობა, მობილურობა, მათ მიერ შესრულებული სამუშაოს დაფასება და კარიერული განვითარების დაგეგმვა.

კანონის VI თავი მოიცავს მოხელის კარიერის განმავლობაში მისი შესაძლო ჰორიზონტალური გადაადგილების, კარიერული წინსვლის, სამსახურებრივი მივლინების, დროებითი ფუნქციების დაკისრების, უფლებამოსილების შეჩერების, მობილობის, მოხელის მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასებისა და მისი პროფესიული განვითარების საკითხებს.

აღნიშნული თავის მიზანს წარმოადგენს სამართლებრივ სტანდარტებში მოაქციოს და რეგულირებას დაუქვემდებაროს მოხელის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული საკითხები, მათ შორის, საჯარო სამსახურში ყოფნის პერიოდში მისი კარიერული გადაადგილება თანამდებობათა იერარქიულ სისტემაში და პროფესიული განვითარების დაგეგმვა.

---

#### მუხლი 47. მოხელის გადაყვანა

1. მოხელის გადაყვანა გულისხმობს მოხელისათვის იმავე იერარქიული რანგისა და თანამდებობის შესაბამისი სხვა ან/და ფუნქციურად მსგავსი უფლებამოსი-

ლებების მინიჭებას იმავე საჯარო დაწესებულებაში ან მის სისტემაში (ჰორიზონტალური გადაყვანა).

2. მოხელის გადაყვანა დასაშვებია:

- ა) მოხელის ინიციატივით, ამ კანონის 48-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტებით დადგენილი წესით;
- ბ) საჯარო ინტერესებიდან გამომდინარე, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის დასაბუთებული გადაწყვეტილებითა და მოხელის თანხმობით.

3. დაუშვებელია მოხელის გადაყვანა იმ თანამდებობაზე, რომელიც ფუნქციურად არ შეესაბამება მის კომპეტენციას.

4. საჯარო დაწესებულება ვალდებულია მოხელის გადაყვანის შესახებ ინფორმაცია ასახოს საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ერთიან ელექტრონულ სისტემაში.

**კომენტარი:**

1. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 47-ე მუხლი ეხება მოხელის გადაყვანას მის მიერ დაკავებული პოზიციიდან იმავე საჯარო დაწესებულების ან მის სისტემაში არსებულ მოხელის სხვა პოზიციაზე, რომელიც გადასაყვანი მოხელის მიერ დაკავებული პოზიციის რანგისა და თანამდებობის შესაბამისია. მოხელის კარიერაში მსგავსი ტიპის მოძრაობა კანონის ტექსტში ჰორიზონტალურ გადაყვანად არის განმარტებული და იგი სიახლეა საქართველოს საჯარო სამსახურის სფეროს მარეგულირებელი კანონმდებლობისთვის. ზოგადად საჯარო დაწესებულების გამართული და სრულყოფილი საქმიანობისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობის მატარებელია მოხელეთა მუდმივი განვითარება არამარტო იერარქიულ რანგებზე მოძრაობის გზით, არამედ, ასევე, მათთვის განსხვავებული ფუნქციების დაკისრებითაც. აღნიშნული მექანიზმი მუდმივად ზრდის ინდივიდს როგორც პროფესიონალს და უვითარებს მას მრავალმხრივ უნარებს და აძლევს დამატებით ცოდნასა და გამოცდილებას, რაც შემდგომი კარიერული განვითარებისათვის გადამწყვეტი მნიშვნელობის შეიძლება აღმოჩნდეს.

გადაყვანის დროს არ ხდება მოხელის კარიერული განვითარება და არ იცვლება თანამდებობისა და რანგის დონე იერარქიულ სისტემაში. აუცილებლად გასათვალისწინებელია, რომ მოხელის გადაყვანის დროს ყურადღება უნდა მიექცეს არამხოლოდ თანამდებობისა და რანგის კლასიფიკაციის სისტემაში მდებარეობას, არამედ მოხელისათვის მინიჭებულ უფლებამოსილებასაც. გადასაყვან პოზიციაზე მოხელის სამუშაო აღწერილობა, შესასრულებელი ფუნქციების თვალსაზრისით, უნდა იყოს მოხელის მიერ დაკავებული პოზიციის სამუშაოს აღწერილობის მსგავსი. გარდა ამისა, კანონის 47-ე მუხლის პირველი პუნქტი, მოხელის გადაყვანისას, ასე-

ვე, შესაძლებლად მიიჩნევს მის ისეთ პოზიციებზე ჰორიზონტალურ გადაადგილებას რომელიც ფუნქციურად სხვა უფლებამოსილების განხორციელებასაც გულისხმობს შესაბამისად, კანონის იმპერატიულ მოთხოვნას წარმოადგენს მოხელის ჰორიზონტალური მოძრაობისას მისი გადაყვანა განხორციელდეს ზუსტად იმავე რანგისა და თანამდებობას მიკუთვნებულ პოზიციებზე, რომელსაც მოხელე გადაყვანამდე იკავებდა, ხოლო, რაც შეეხება განსახორციელებელ უფლებამოსილებას, ის შესაძლებელი იყოს მსგავსი ან/და განსხვავებული იმ უფლებამოსილებისგან, რასაც მოხელე გადაყვანამდე ახორციელებდა.

2. კანონის 47-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ითვალისწინებს გადაყვანის ორ შესაძლო შემთხვევას. ერთი დაკავშირებულია მოხელის ინიციატივასთან, რომელიც ვლინდება საჯარო დაწესებულების მიერ კონკურსის გამოცხადებამდე ვაკანტური პოზიციის შესახებ ინფორმაციის შიდა ვებგვერდზე გამოქვეყნების დროს. ხოლო მეორე შემთხვევა დამოკიდებულია საჯარო ინტერესის არსებობაზე, რომლიც დროსაც საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის დასაბუთებული გადაწყვეტილებითა და მოხელის თანხმობით, დასაშვებია ჰორიზონტალური გადაადგილება. პირველი შემთხვევის დროს გასათვალისწინებელია, რომ გადაყვანის მსურველი მოხელის ინიციატივა უნდა დაფიქსირდეს სწორედ იმ დროს, როცა საჯარო დაწესებულების უფლებამოსილი პირი იღებს გადაწყვეტილებას დაწესებულებაში არსებული ვაკანტური პოზიციის შევსების შესახებ და, კონკურსის გამოცხადებამდე, გადაყვანის მსურველებს ეძებს ჯერ ამ დაწესებულებისა და მისი სისტემის შიგნით.

როგორც აღინიშნა, კონკურსის გამოცხადებამდე, გადაყვანის პროცედურის დაცვა მნიშვნელოვან პირობას წარმოადგენს საჯარო დაწესებულებასა და მის სისტემაში დასაქმებული მოხელეების მიერ შესრულებული ფუნქციების გადახალისების და მოხელეების მოტივაციის ასამაღლებლად. მისი მიზანია მოხელეთა პროფესიულ ცოდნისა და უნარების განვითარება, რაც, ასევე, ხელს შეუწყობს ორგანიზაციულ ეფექტურობის გაზრდას. დღეს არსებული მდგომარეობით, საკმაოდ დიდია რაოდენობა იმ მოხელეებისა, რომლებიც წლების განმავლობაში დასაქმებული არიან ერთსა და იმავე პოზიციებზე და მათთვის სხვა პოზიციებზე გადასვლის შესაძლებლობა მიცემა დიდწილად დაკავშირებული იქნება ახალი ფუნქციების შესრულების მიზნით პროფესიული ცოდნისა და უნარების მობილიზებასთან, ახალი გამოწვევების დაძლევისასთან, მეტ ენთუზიაზმთან, ახალ გარემოში ადაპტაციისათვის აუცილებელი უნარების გამოვლენასთან, ახალ კონტაქტებთან და მეტი პროფესიული გამოცდილებით შეძენის სიკეთებთან, რაც, ასევე, შესაძლებელია ჩავთვალოთ, რომ მოხელეებისთვის ერთგვარ წახალისების საშუალებას წარმოადგენს.

3. აქვე სავალდებულოდ გასათვალისწინებელია კანონის 41-ე მუხლის მე-3 პუნქტის დათქმა მოხელის ისეთ პოზიციამზე გადაყვანის აკრძალვასთან დაკავშირებით, რომელიც ფუნქციურად არ შეესაბამება მის კომპეტენციას.

მაგალითისთვის განვიხილოთ შემთხვევა, რა დროსაც საჯარო დაწესებულების საფინანსო დეპარტამენტიდან მესამე რანგის პირველი კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი, რომლის უფლებამოსილება მოიცავდა სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული ფუნქციების განხორციელებას, გადადის იურიდიულ დეპარტამენტში იმავე რანგის პირველი კატეგორიის უფროსი სპეციალისტის პოზიციამზე, რომლის უფლებამოსილებაში შედის სამართლებრივი აქტების პროექტების მომზადების, ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარებისა და საჯარო ინფორმაციის გაცემის საკითხებთან დაკავშირებული ფუნქციების შესრულება. აღნიშნულ შემთხვევაში გათვალისწინებულია კანონის სავალდებულო მოთხოვნა რანგისა და თანამდებობის კატეგორიასთან დაკავშირებით, მაგრამ დასადგენია მოხელის კომპეტენციის შესაბამისობა ახალი პოზიციისთვის განსაზღვრულ მოთხოვნებთან, რაც სამუშაო აღწერილობებისა და ამ პოზიციებისათვის დადგენილი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების შედარებითი ანალიზით უნდა განხორციელდეს.

მოხელის კომპეტენცია გულისხმობს მისთვის დაკისრებული ამოცანების შესასრულებლად აუცილებელ უნარებსა და ცოდნის დონეს<sup>177</sup>, შესაბამისად, უნდა განხორციელდეს მათი შედარება გადასაცემი პოზიციისათვის დადგენილ და საკვალიფიკაციო მოთხოვნებით გათვალისწინებულ უნარებსა და ცოდნის დონესთან. თუ გადაყვანის მსურველი მოხელის ცოდნა და უნარები შეესაბამება გადასაცემი პოზიციისათვის დადგენილი სამუშაო აღწერილობით და საკვალიფიკაციო მოთხოვნებით გათვალისწინებულ კომპეტენციებსა და აუცილებელ ცოდნის დონეს, კანონით გათვალისწინებული პროცედურების დაცვით, შესაძლებელია, განხორციელდეს მისი ჰორიზონტალური გადაადგილება. წინააღმდეგ შემთხვევაში, გადაყვანა არ დაიშვება.

გადაყვანის პროცესში, ასევე, ყურადღება უნდა მიექცეს მოხელის სამუშაო გამოცდილებას, იმისათვის რომ გადასაცემი მოხელე აკმაყოფილებდეს შესაბამისი თანამდებობისათვის სპეციალური მოთხოვნებით<sup>178</sup> და თანამდებობის აღწერილობით<sup>179</sup> დადგენილ სამუშაო გამოცდილებას. თუმცა აღნიშნული მოთხოვნა არ წარ-

<sup>177</sup> სამოქალაქო განათლების ლექსიკონი <http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&id=6&t=16607>, ნანახია 15.03.2018

<sup>178</sup> „პროფესიული საჯარო მოხელის თანამდებობების თითოეული იერარქიული რანგისათვის აუცილებელი სპეციალური მოთხოვნების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 28 აპრილის №218 დადგენილება

<sup>179</sup> „პროფესიული საჯარო მოხელეების თანამდებობათა დასახელებებისა და იერარქიულ რანგებში განაწილების წესის, შესაბამისი იერარქიული რანგისთვის მიკუთვნებული მოხელეთა თანამდებობების იერარქიული ჩამონათვალის განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 26 აპრილის №215 დადგენილების დანართით გათვალისწინებული ფაქტორები

მოადგენს კანონის იმპერატიულ დათქმას, ვინაიდან შესაძლებელია, არსებობდეს გარკვეულ პოზიციებზე დასაქმებული მოხელე, სპეციალური მოთხოვნებით და თანამდებობის აღწერილობით გათვალისწინებული სამუშაო გამოცდილების გარეშე, რაც გამოწვეულია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის ამოქმედებამდე, გარდამავალ პერიოდში მიმდინარე პროცესებით. აღნიშნულ პერიოდში საჯარო დაწესებულებებში განხორციელდა არსებული პოზიციების ხელახალი კლასიფიცირება, მათი კანონით გათვალისწინებული თანამდებობისა და რანგებისათვის მიკუთვნების მიზნით და ამ პოზიციებზე დასაქმებულ მოხელეებს არ შეეხოთ თანამდებობებისათვის დადგენილი აღწერილობით გათვალისწინებული, სამუშაო გამოცდილებასთან დაკავშირებული აუცილებელი მოთხოვნები.<sup>100</sup> შესაბამისად, მოხელის გადაყვანისას რეკომენდებულია, ყურადღება გამახვილდეს მის სამუშაო გამოცდილებაზეც, თუმცა აღნიშნულის შეუსაბამობა არ უნდა გახდეს გადაყვანაზე უარის თქმის საფუძველი.

4. საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, მოხელის გადაყვანის შესახებ ინფორმაცია ასახოს საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ერთიან ელექტრონულ სისტემაში, რომლის მიზანსაც წარმოადგენს საჯარო სამსახურის ბიუროსათვის სისტემის მასშტაბით გადაყვანის თაობაზე ინფორმაციის მიწოდების უზრუნველყოფა და ერთიანი სტატისტიკური სურათის არსებობა.

#### მუხლი 48. მოხელის გადაყვანის წესი

1. საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეული ამ კანონის 47-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევაში გადაყვანის მსურველი მოხელის გამოსავლენად ამ საჯარო დაწესებულების ოფიციალურ შიდა ვებგვერდზე აქვეყნებს ინფორმაციას შესაბამისი ვაკანტური თანამდებობის შესახებ და განაცხადის წარსადგენად განსაზღვრავს 2 სამუშაო დღის ვადას.
2. განსაზღვრულ ვადაში განაცხადის დარეგისტრირების შემთხვევაში საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი კანდიდატთან ატარებს გასაუბრებას და მოხელის შეფასების შედეგებისა და კვალიფიკაციის გათვალისწინებით იღებს გადაწყვეტილებას კანდიდატის გადაყვანის შესახებ.

<sup>100</sup> „პროფესიული საჯარო მოხელეების თანამდებობათა დასახელებებისა და იერარქიულ რანგებში განაწილების წესის, შესაბამისი იერარქიული რანგისთვის მიკუთვნებული მოხელეთა თანამდებობების იერარქიული ჩამონათვალის განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 26 აპრილის №215 დადგენილების მე-3 მუხლის მიხედვით, „დადგენილებით დამტკიცებული წესის დანართით გათვალისწინებული ფაქტორებიდან აუცილებელი კვალიფიკაცია და სამუშაო გამოცდილება არ ვრცელდება საჯარო სამსახურში 2017 წლის პირველ ივლისამდე დაკავებულ თანამდებობებზე, თუკი ისინი აწესებენ დამატებით შებღუდვებს“



3. თუ განსაზღვრულ ვადაში წარდგენილი არ იქნა არცერთი განაცხადი ან თუ ამ მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული წესით ვერ შეირჩა შესაბამისი კანდიდატი, საჯარო დაწესებულება აცხადებს კონკურსს ამ კანონის 34-ე მუხლით დადგენილი წესით.
4. ამ მუხლით გათვალისწინებულ შემთხვევებში საჯარო დაწესებულება ვალდებულია შესაბამისი ინფორმაცია ასახოს საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ერთიან ელექტრონულ სისტემაში.

#### კომენტარი:

1. როგორც კანონის 47-ე მუხლის კომენტარებისას იქნა ახსნილი, კანონით გათვალისწინებულია მოხელის გადაყვანის ორი შემთხვევა, მათ შორის, მოხელის მიერ გამოთქმული ინიციატივით და კანონით დადგენილი წესით. კანონის 48-ე მუხლი სწორედ გადაყვანის წესებს გვთავაზობს და განმარტავს, რომ მათი გამოყენება მხოლოდ მოხელის ინიციატივით გადაყვანის დროს შეიძლება.

მოხელის ინიციატივა შესაძლებელია გამოვლინდეს საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულის მიერ საჯარო დაწესებულების ოფიციალურ შიდა ვებგვერდზე ვაკანტური თანამდებობის შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნებისას, იმისათვის რომ, კონკურსის გამოცხადებამდე და ფართო აუდიტორიისათვის ვაკანტური პოზიციის შეთავაზებამდე, საჯარო დაწესებულების სისტემის შიგნით გამოვლინდნენ გადაყვანის მსურველი კანდიდატები.

48-ე მუხლის რედაქციაში კონკურსამდე გადაყვანის სავალდებულო გამოცხადების შესახებ პირდაპირი ჩანაწერის არარსებობა, ხშირად გაუგებრობას იწვევს, და ნორმის სიტყვა-სიტყვითი განმარტებით, შესაძლებელია, წარმოიშვას ბუნდოვანება გადაყვანის გამოცხადების კონკრეტულ დროსთან დაკავშირებით. თუმცა, ერთი რამ ცხადია, კონკურსი და გადაყვანაც ხორციელდება ვაკანტური პოზიციის შესავსებად და ამ ორი ინსტიტუტის ერთდროულად გამოყენება შეუძლებელია.<sup>121</sup> ვინაიდან ისინი ერთმანეთისგან აბსოლუტურად განსხვავებულ მიზნებს ემსახურებიან. გადაყვანა გამოიყენება ვაკანტური პოზიციის შიდა კადრებით შესავსებად. ეს ხელს უწყობს მათი მოტივაციის ამაღლებას, ფუნქციების გადახალისებას, სიახლეების შეთვისებას და მათ პროფესიულ განვითარებას, რაც, თავისთავად, მათ კონკურენტუნარიანობასაც ამაღლებს, ხოლო კონკურსი ემსახურება საუკე-

<sup>121</sup> არსებობს განსხვავებული წესებიც. მაგალითად, ალბანეთის საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი კანონმდებლობის შესაბამისად, ცხადდება მხოლოდ კონკურსი, და დაინტერესებული პირები აკეთებენ შესაბამის განაცხადს. თუ კანდიდატებს შორის არის პოლიმონტალურ პოზიციებზე დასაქმებული მოხელეები, მათთვის კონკურსის პროცედურა განსხვავებულია. განაცხადების გადარჩევის შემდგომ, გადაყვანის მსურველი კანდიდატი გადის კომისიისთან გასაუბრებას, ხოლო ყველა სხვა კანდიდატი – წერიითი დავალების შესრულების ეტაპს

თესო კანდიდატების გამოვლენის მიზანს და არსებული მოხელეების კარიერულ განვითარებას.<sup>187</sup>

2. საჯარო სამსახურის რეფორმის მიზნებისა და პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტის ბუნებიდან გამომდინარე, ვინაიდან საჯარო დაწესებულებისათვის ყოველთვის პრიორიტეტულია საკუთარი პერსონალის მოტივირება, და უპირველესად, მათი პროფესიონალიზაციის ხელშეწყობა, კონკურსის გამოცხადებამდე გადაყვანის გამოცხადება უნდა ჩავთვალოთ აუცილებელ ნაბიჯად და საჯარო დაწესებულების ვალდებულებად. ზოგადად, ვაკანტური პოზიციის შევსების შესახებ გადაწყვეტილება საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის დისკრეციულ უფლებამოსილებას წარმოადგენს და მხოლოდ მასზეა დამოკიდებული, რომელი გარემოებების არსებობას მიიჩნევს ამ გადაწყვეტილების საფუძვლად, თუმცა, თუკი ასეთი გადაწყვეტილება იქნება მიღებული, ნებისმიერი კონკურსის გამოცხადებამდე, სავალდებულოა, ჯერ ამ პოზიციაზე დაწესებულების სისტემის შიგნით გადაყვანის მსურველი კანდიდატები იქნენ გამოვლენილი.

შესაბამისად, ადამიანური რესურსების მართვის ერთეული, გადაყვანის მსურველი მოხელის გამოსავლენად, საჯარო დაწესებულების შიდა ოფიციალურ ვებგვერდზე აქვეყნებს ინფორმაციას ვაკანტური თანამდებობის შესახებ. ოფიციალური ვებგვერდი შესაძლებელია იყოს როგორც დაწესებულების ოფიციალური საინფორმაციო გვერდი, ისე ადამიანური რესურსების მართვის სისტემა, რომელზეც წვდომა დაწესებულებაში ყველა დასაქმებულს გააჩნია. აუცილებელია, ინფორმაცია ვაკანტური თანამდებობის შესახებ შეიცავდეს ყველა იმ სავალდებულო ველს, რომელიც "hr.gov.ge"-ს ვაკანსიების გვერდზე იქმნება, იმისათვის რომ გადაყვანის მსურველ მოხელეებს ნათელი წარმოდგენა შეექმნათ სავალდებულო საკვალიფიკაციო მოთხოვნებსა და განსახორციელებელ ფუნქციებთან დაკავშირებით. ვაკანტურ პოზიციაზე განაცხადის გასაკეთებლად კი, კანონით ორდღიანი ვადაა გათვალისწინებული.

შესაძლებელია მივიჩნიოთ, რომ ორი დღე არ არის გონივრული ვადა განაცხადის გასაკეთებლად, თუმცა ისედაც გართულებული და დროში გაწელილი საკონკურსო პროცედურების გათვალისწინებით. ვაკანტური თანამდებობის შევსების საერთო ვადის კიდევ უფრო გაზრდა არ იქნებოდა გამართლებული და, ხშირ შემთხვევაში, მიგვიყვანს მხოლოდ ორგანიზაციულ კრიზისამდე. თეორიულად შესაძლებელია, დაწესებულებაში მუდმივად არსებობდეს რომელიმე ვაკანტური პოზიცია და გადაყვანის გამოცხადება უწყვეტ წრეზე ტრიალებდეს, რადგან მოხელის ერთი პოზიციიდან მეორეზე გადაყვანა იწვევს გადაყვანილი მოხელის პოზიციის ვაკანტურობას, რომლის შევსებაც კონკურსამდე ისევ მოხელის გადაყვანით უნდა მოხდეს და ა.შ. ამ პრო-

<sup>187</sup> იხ. კანონის V თავის კომენტარები

ცესის თეორიული უწყვეტობა შესაძლებელია გახდეს ორგანიზაციაში კრიზისისა და ქაოსის გამოძვევევი ფაქტორი, შესაბამისად, პრაქტიკაში ისეთი მექანიზმების არსებობა, რომლებიც აღნიშნული კრიზისის დაძლევის საშუალებას იძლევიან, პირიქით, მიზანშეწონილი და გამართლებულია.

განაცხადების გაკეთების შემდგომ, გადაყვანის მსურველ მოხელეებთან საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი პირი ატარებს გასაუბრებას და, მოხელის შეფასების შედეგებისა და კვალიფიკაციის გათვალისწინებით, იღებს გადაწყვეტილებას კანდიდატის გადაყვანის შესახებ. კვალიფიკაციის სავალდებულოობაზე 47-ე მუხლის განხილვისას დეტალურად არის საუბარი, რომელიც ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ფაქტორია გადაყვანის დროს, ხოლო შეფასების შედეგები შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს ერთნაირი კვალიფიკაციის მქონე კანდიდატების შერჩევას.

გასაუბრების დეტალებსა და გადაყვანის მსურველი კანდიდატების განაცხადების გადარჩევის ეტაპზე კანონში არაფერია ნახსენები, თუმცა გასათვალისწინებელია, რომ პრაქტიკაში აღნიშნულის საჭიროება დღის წესრიგში ყოველთვის დგება. ლოგიკურია, რომ განაცხადების გადარჩევა უნდა განხორციელდეს და ყველა ის კანდიდატი გამოვლინდეს, რომელთა კვალიფიკაციაც შესაბამისია გადასაცვანი პოზიციისთვის დადგენილ მოთხოვნებთან. აღნიშნული უფლებამოსილების განხორციელება, როგორც წესი, ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულს უნდა დაეკისროს. განაცხადების გადარჩევის შედეგად გამოვლენილ, შესაბამისი კვალიფიკაციის კანდიდატებთან კი, გასაუბრებას საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ატარებს და იღებს გადაწყვეტილებას კანდიდატის გადაყვანის შესახებ. გამჭვირვალობისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველსაყოფად, საჯარო დაწესებულებაში აუცილებელია არსებობდეს გასაუბრების დროს მოხელის შეფასების ობიექტური კრიტერიუმები, რომლებიც გამოყენებული იქნება თითოეული კანდიდატის მიმართ მიღებული გადაწყვეტილების დასასაბუთებლად. ვინაიდან გადაყვანის შესახებ საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის გადაწყვეტილება წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, ისევე, როგორც ნებისმიერი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსიდან გამომდინარე,<sup>11</sup> სავალდებულოდ უნდა შეიცავდეს შესაბამის დასაბუთებას.

3. 48-ე მუხლის მე-3 პუნქტით ასევე გათვალისწინებულია ის შემთხვევა, როდესაც კანონით განსაზღვრულ ორდლიან ვადაში არ ხდება განაცხადების წარდგენა. რაც იმას ნიშნავს, რომ არ ვლინდება გადაყვანის მსურველი მოხელეები ან წარადგენილი კანდიდატებიდან, გასაუბრების შედეგების მიხედვით, არ ხდება რომელიმეს

<sup>11</sup> საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 52-53-ე მუხლები

შერჩევა. აღნიშნული იმის საფუძველია, რომ საჯარო დაწესებულებამ, კანონის 34-ე მუხლით დადგენილი წესით, გამოაცხადოს კონკურსი და კანდიდატები ვაკანტური პოზიციისათვის შეარჩიოს საერთო წესით.

როგორც დასაწყისში აღინიშნა, კანონის 48-ე მუხლით გათვალისწინებული მოხელის გადაყვანის წესი ეხება მოხელის ინიციატივის დროს გადაადგილებას. რაც შეეხება საჯარო ინტერესებიდან გამომდინარე გადაყვანას, დაწესებულების ხელმძღვანელი, საკუთარი დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, იღებს დასაბუთებულ გადაწყვეტილებას და მხოლოდ მოხელის თანხმობის შემდგომ გამოსცემს გადაყვანის შესახებ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს. ამ შემთხვევაში მოხელის თანხმობა გადაყვანის აუცილებელ წინაპირობას წარმოადგენს, რადგან ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 23-ე მუხლით გარანტირებულია ყოველი ადამიანის სამუშაოს თავისუფალი არჩევის უფლება. ხოლო ვინაიდან მოხელის ჰორიზონტალური გადაადგილება მუდმივი ხასიათის მატარებელია, მიუხედავად საჯარო ინტერესის არსებობისა, აუცილებელია მოხელის მიერ გამოვლენილი ურყევი ნება იმ საქმიანობის განხორციელებაზე, რომელიც მის ძირითად და განუსაზღვრელი ვადით შესასრულებელ სამუშაოდ უნდა გადაიქცეს.

4. ნებისმიერ შემთხვევაში საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, გადაყვანის შესახებ ინფორმაცია ასახოს ადამიანური რესურსების მართვის ერთიან ელექტრონულ პროგრამაში, რომლის მიზანსაც, როგორც უკვე აღინიშნა, წარმოადგენს საჯარო სამსახურის ბიუროსათვის სისტემის მასშტაბით გადაყვანის თაობაზე ინფორმაციის მიწოდების უზრუნველყოფა და ერთიანი სტატისტიკური სურათის არსებობა.

---

#### მუხლი 49. მოხელის კარიერული განვითარება

1. მოხელის კარიერული განვითარება ხდება:
  - ა) ქვედა იერარქიული რანგის თანამდებობიდან ზედა იერარქიული რანგის თანამდებობაზე გადასვლისას;
  - ბ) დაბალი თანამდებობიდან იმავე იერარქიული რანგის მაღალ თანამდებობაზე გადასვლისას.
2. მოხელის კარიერული განვითარება ხორციელდება დახურული კონკურსის საფუძველზე, ამ კანონის 34-ე მუხლით დადგენილი წესით.

#### კომენტარი:

1. კანონის 49-ე მუხლი ეხება მოხელის კარიერულ განვითარებას და მის შესაძლო მოძრაობას თანამდებობათა იერარქიულ სისტემაში. მოხელის კარიერა იწყება

საჯარო სამსახურში მისი პირველად შემოხიზების დღიდან და გრძელდება მოხელის სამართლებრივი სტატუსის შეწყვეტამდე.

როგორც წესი, მოხელე კარიერას იწყებს მეოთხე რანგის თანამდებობიდან და საჯარო სამსახურში ყოფნის პერიოდში დახურული ან ღია კონკურსების შედეგების გათვალისწინებით მიიწვევს წინ იერარქიულ საფეხურებზე. შესაბამისად, მოხელის კარიერული განვითარება ხდება მაშინ, როცა ის ქვედა იერარქიული რანგის თანამდებობიდან გადადის ზედა იერარქიული რანგის თანამდებობაზე, ან დაბალი თანამდებობიდან გადაადგილდება იმავე იერარქიული რანგის მაღალ თანამდებობაზე. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ნებისმიერ შემთხვევაში რანგიდან რანგში გადაადგილება გულისხმობს კარიერულ განვითარებას და, იმავდროულად, რანგის შიგნით გადაადგილებაც კარიერულ განვითარებად ჩაითვლება, თუკი ხდება ერთი ან მეტი კარიერული საფეხურით ზევით მოძრაობა, ვინაიდან თითოეული თანამდებობა, კონკრეტულ რანგს მიკუთვნებული, ერთმანეთის მიმართაც იერარქიულია.

2. ნებისმიერ შემთხვევაში, მოხელის კარიერული განვითარება ხორციელდება დახურული კონკურსის საფუძველზე, კანონის 34-ე მუხლით დადგენილი წესით<sup>184</sup>.
3. ახალმა კანონმა საჯარო სამსახურში მესამე, მეორე და მეოთხე რანგის ნებისმიერ ვაკანტურ თანამდებობაზე დანიშნამდე დახურული კონკურსის ვალდებულება დააწესა. 1997 წლის კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ითვალისწინებდა დაწინაურების ინსტიტუტს, რომლის შინაარსის გათვალისწინებით მენეჯერი თავად წყვეტდა, თუ რომელი მოხელე დაიკავებდა ვაკანტურ თანამდებობას ყოველგვარი კონკურსის და შერჩევის ვალდებულების გარეშე. აღნიშნული მექანიზმი ხშირად აჩენდა ლეგიტიმურ კითხვას დაწინაურების ინსტიტუტის ობიექტურობასთან მიმართებით და, ასევე, არც თუ იშვიათად იწვევდა მოხელე კოლეგების დემოტივაციას. აღნიშნული შეიცვალა ახალი კანონის რეგულაციით და დღეს ნებისმიერი ზემდგომი თანამდებობის დაკავება შესაძლებელია მხოლოდ კონკურსის საფუძველზე, ჯანსაღ და კონკურენტუნარიან გარემოში, მენეჯერის ყოველგვარი სუბიექტური გადაწყვეტილების გარეშე.

#### მუხლი 50. მოხელისათვის დროებითი ფუნქციების დაკისრება

1. საჯარო დაწესებულების ინტერესებიდან ან/და მოხელის ჯანმრთელობის მდგომარეობიდან გამომდინარე, მოხელეს შესაძლებელია დროებით დაეკისროს ის ფუნქციები, რომელთა შესრულება არ განეკუთვნება მის მოვალეობებს.

<sup>184</sup> იხ. 34-ე მუხლის კომენტარი

2. საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს ან საამისოდ უფლებამოსილ სხვა პირს უფლება აქვს, მოხელეს დროებით დააკისროს:
  - ა) დამატებითი ფუნქციების შესრულება;
  - ბ) სხვა ფუნქციების შესრულება და გაათავისუფლოს იგი მისი ძირითადი ფუნქციების შესრულებისაგან.
3. მოხელისთვის ამ მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული ფუნქციების დაკისრება შესაძლებელია ასევე საჯარო სამსახურის სისტემაში და საზღვარგარეთ, საჯარო დაწესებულების ინტერესებიდან გამომდინარე.
4. მოხელისათვის დაკისრებული:
  - ა) დამატებითი ფუნქციების შესრულების საერთო ვადა დგინდება შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით;
  - ბ) სხვა ფუნქციების შესრულების ვადა საჯარო სამსახურის სისტემაში არ უნდა აღემატებოდეს 3 წელს, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.
5. დაუშვებელია მოხელისთვის ისეთი დროებითი ფუნქციის დაკისრება, რომელიც არ შეესაბამება მის კომპეტენციას.
6. მოხელისთვის 1 თვეზე მეტი ვადით დროებითი ფუნქციების დაკისრება შესაძლებელია მხოლოდ მისი თანხმობით.
7. 1 თვეზე ნაკლები ვადით დროებითი ფუნქციების შესრულებაზე მოხელის მიერ დაუსაბუთებელი უარის თქმა შეიძლება გახდეს მისი დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძველი.
8. საჯარო დაწესებულების ინტერესებიდან გამომდინარე, დროებითი ფუნქციები შესაძლებელია დაეკისროს მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხულ მოხელეს, მისი კომპეტენციის გათვალისწინებით.
9. მოხელისთვის ამ მუხლით გათვალისწინებული დროებითი ფუნქციების დაკისრებისათვის ანაზღაურების წესი და პირობები განისაზღვრება „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით.

**კომენტარი:**

1. კანონის 50-ე მუხლი არეგულირებს მოხელისათვის კარიერის განმავლობაში დროებით ისეთი ფუნქციების დაკისრების შემთხვევებს, რომლებიც უშუალოდ მის მოვალეობებში არ შედის და პირდაპირ არ გამომდინარეობს მისი სამუშაო აღწერილობიდან. მოხელისათვის დროებითი ფუნქციების დაკისრება შესაძლებელია ორ კონკრეტულ შემთხვევაში:
  - ა) საჯარო დაწესებულების ინტერესებიდან გამომდინარე;

ბ) მოხელის ჯანმრთელობის მდგომარეობიდან გამომდინარე.

აუცილებელია ორი პირობის ერთდროულად არსებობა იმისათვის, რომ მოხელეს დაეკისროს დროებითი ფუნქციები: დროებითი ფუნქციების შესრულება არ უნდა განეკუთვნებოდეს მის მოვალეობებს და აუცილებელია არსებობდეს საჯარო დაწესებულების ინტერესებთან ან მოხელის ჯანმრთელობის მდგომარეობასთან დაკავშირებული ერთ-ერთი გარემოება. კანონის 50-ე მუხლის პირველი პუნქტის ჩანაწერიდან გამომდინარე, აღნიშნული ორი გარემოება შესაძლებელია ერთდროულადაც დადგეს.

დროებითი ფუნქციების დაკისრებაზე გადაწყვეტილებას იღებს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი პირი, რომელსაც დელეგირებული აქვს აღნიშნული გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება, თუმცა ორივე შემთხვევაში გადაწყვეტილება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტია და საჭიროებს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის შესაბამისად გაფორმებას.

2. მოხელისათვის დროებითი ფუნქციების დაკისრება თავის თავში მოიაზრებს ორი ტიპის შემთხვევას:

ა) პირველი შემთხვევა ეხება დამატებითი ფუნქციების დაკისრებას, რაც გულისხმობს მოხელის მიერ მისი ძირითადი მოვალეობების შესრულების პარალელურად დამატებითი ფუნქციების შესრულების ვალდებულებას. ამ დროს ხდება მოხელის მიერ დამატებითი ფუნქციების შესრულების შეთავსება; მაგალითად, შესაძლებელია განვიხილოთ შემთხვევა, როდესაც საჯარო სამსახურის ბიუროში იურიდიული დეპარტამენტის თანამშრომელი ითავსებს ადამიანური რესურსების მართვის დეპარტამენტის თანამშრომლის ფუნქციას დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების შემოწმებასთან დაკავშირებით, ვინაიდან „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალი კანონის ამოქმედებიდან გამომდინარე, დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების შემოწმება ბიუროს ადამიანური რესურსების მართვის დეპარტამენტის ახალი ფუნქციაა და პრაქტიკაში სწორი იმპლემენტაციის მიზნით (რაც საჯარო დაწესებულების ლეგიტიმურ ინტერესს წარმოადგენს), აუცილებელია იურიდიული დეპარტამენტის წარმომადგენლის დროებითი ჩართულობა.

ბ) ხოლო მეორე შემთხვევა გულისხმობს მოხელისათვის სხვა ფუნქციების შესრულების ვალდებულებას, როდესაც ის დროებით, სხვა ფუნქციების შესრულების ვადით, გათავისუფლებულია მისი ძირითადი და მუდმივი ფუნქციების შესრულების ვალდებულებისაგან. ამ დროს მოხელე მხოლოდ სხვა ფუნქციებს ასრულებს, რომლებიც არ განეკუთვნებიან მის ძირითად მოვალეობებს. მაგალითად, როდესაც საჯარო დაწესებულებას განსაკუთრებით დიდი ოდენობით საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვალდებულება წარმოეშვა, შესაძლებელია, იურიდიული დეპარტამენტის

ერთ-ერთი თანამშრომელი დროებით გათავისუფლდეს საკუთარი მოვალეობებისგან და დაეკისროს საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებლობა გარკვეული პერიოდის განმავლობაში. ამ შემთხვევაშიც, საჯარო დაწესებულების მიზანია საჯარო ინფორმაციის დროულად გაცემა და მოქალაქის ინტერესების დაკმაყოფილება.

აღნიშნულ შემთხვევებში საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი თავად იღებს გადაწყვეტილებას დროებითი ფუნქციების დაკისრებაზე, ხოლო მოხელის ჯანმრთელობის მდგომარეობიდან გამომდინარე, დროებითი ფუნქციების დაკისრების აუცილებლობისას, მოხელეს წარმოეშობა უფლება, თავად მიმართოს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს და მოითხოვოს მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესაბამისი ფუნქციების დროებით დაკისრება.

3. როგორც წესი, დროებითი ფუნქციების დაკისრება ხორციელდება საჯარო დაწესებულების შიგნით ან მის სისტემაში, თუმცა სხვა ფუნქციების დაკისრებისათვის კანონში გათვალისწინებულია მთლიანად საჯარო სამსახურის სისტემაში ან საზღვარგარეთ დროებით ფუნქციების შესრულების შემთხვევაც (secondment), რაც, ასევე, საჯარო დაწესებულების ინტერესებიდან უნდა გამომდინარეობდეს. მსგავსი შემთხვევების პრაქტიკაში გამოყენების აუცილებლობა შესაძლებელია დადგეს რეფორმების მიმდინარეობის პროცესში, როცა უწყებათაშორისი მჭიდრო თანამშრომლობა და კოორდინაციული ქმედებები განსაკუთრებული მნიშვნელობის ხასიათს იძენს.

4. კანონის 50-ე მუხლით, ასევე გათვალისწინებულია დროებითი ფუნქციების დაკისრების ვადები, რომლებიც განსხვავდებიან დროებითი ფუნქციების დაკისრების შემთხვევების მიხედვით.

დამატებითი ფუნქციების შესრულებისათვის საერთო ვადის დადგენის უფლებამოსილება გადაცემული აქვს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს, რომელიც კონკრეტულ ვადას განსაზღვრავს დამატებითი ფუნქციების დაკისრების შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას. მიუხედავად პირდაპირი აკრძალვის არარსებობისა, დაუშვებელია დამატებითი ფუნქციების დაკისრება გადაიზარდოს მუდმივ ფუნქციებში და გაგრძელდეს განუსაზღვრელი ვადით. ასეთი საჭიროება მიუთითებს სტრუქტურული რეორგანიზაციისა და ამ სტრუქტურაში შემავალი საშტატო ერთეულის ფუნქციების გადახედვის აუცილებლობაზე. თუმცა, კანონით არც კონკრეტული ვადის განსაზღვრა იქნებოდა მართებული, ვინაიდან საჯარო დაწესებულების ინტერესებისა და მოხელის ჯანმრთელობის მდგომარეობიდან გამომდინარე, ყოველი კონკრეტული შემთხვევის წინასწარ განჭვრეტა და საერთო ვადის დადგენა პრაქტიკაში შექმნილი სირთულეების წინაპირობა იქნებოდა.

რაც შეეხება სხვა ფუნქციების შესრულებას, საჯარო სამსახურის სისტემაში მისი საერთო ვადა არ შეიძლება აღემატებოდეს 3 წელს, ხოლო საზღვარგარეთ შესასრუ-



ლებელი სხვა ფუნქციებისთვის კონკრეტული ვადა არ არის კანონით დადგენილი. შესაძლებელია მივიჩნიოთ, რომ აღნიშნულთან დაკავშირებით შეზღუდვა არ გვაქვს. თუმცა, არსებობს რისკი იმისა, რომ საზღვარგარეთ სხვა ფუნქციების დაკისრებაც შესაძლებელია გადაიზარდოს მუდმივ ფუნქციებში და შეიქმნას მოხელის მიერ პოზიციის ცვლილების ფაქტობრივი მდგომარეობა. აღნიშნული რისკი თითოეულ შემთხვევაში საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ ინდივიდუალურად უნდა იქნეს შეფასებული და გადაწყვეტილებაც დაეფუძნოს კონკრეტულ ფაქტობრივ გარემოებებსა და საჭიროებებს.

5. დროებითი ფუნქციების დაკისრებისას გასათვალისწინებელია შეზღუდვა, რომელიც კანონით არის დადგენილი და რომელიც გამოიცხავს ისეთი დროებითი ფუნქციების შესრულებას, რომლებიც არ შეესაბამებიან მოხელის კომპეტენციას. ამგვარად, დროებითი ფუნქციების დაკისრებისას აუცილებელია ყურადღება მიექცეს მოხელის პროფესიულ ცოდნასა და უნარებს და თავიდან იქნეს არიდებული მოხელისათვის დაუძლეველი ფუნქციების დაკისრების შემთხვევები.
6. ნებისმიერ შემთხვევაში, კანონში არსებობს დათქმა იმის შესახებ, რომ მოხელისათვის ერთ თვეზე მეტი ვადით დროებითი ფუნქციების დაკისრებისას, აუცილებელია მისი თანხმობა, რაც, ასევე, გამომდინარეობს საერთაშორისო კანონმდებლობით დამკვიდრებული პრაქტიკიდან და ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 23-ე მუხლით აღიარებული სამუშაოს თავისუფალი არჩევის უფლებიდან.
7. ერთ თვეზე ნაკლები ვადით დაკისრებული ფუნქციების შესრულებაზე მოხელის დაუსაბუთებელი უარი შესაძლებელია გახდეს მისი დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძველი. აღნიშნული შეზღუდვა დგას საჯარო ინტერესების დაცვის მხარეს, იმისათვის რომ მხოლოდ დამატებითი დატვირთვის თავიდან არიდების მოტივი არ გახდეს მოხელის მხრიდან დროებითი ფუნქციების შესრულებაზე უარის თქმის საფუძველი. აუცილებელია მოხელის მიერ სწორედ იქნეს შეფასებული დროებითი ფუნქციების შესრულების მნიშვნელობა. მისი როლი საჯარო ინტერესების სასარგებლოდ და შესაძლო ზიანის თავიდან არიდების პასუხისმგებლობა.
8. კანონმდებლობაში სიახლეს წარმოადგენს დროებითი ფუნქციების შესრულების დაკისრების შესაძლებლობა მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხული მოხელისათვის, რაც ნებისმიერ საჯარო დაწესებულებას საშუალებას მისცემს, პერსონალის დეფიციტისა და მათი ისედაც დატვირთული სამუშაო გრაფიკის პირობებში, ადეკვატურად გაანაწილოს შესასრულებელი ფუნქციები და დამატებით დამხმარე ძალად გამოიყენოს რეზერვის მოხელე. ამასთან, ხაზგასასმელია ის გარემოება, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს 2015 წლის 27 ოქტომბრის კანონმა უარი

თქვა მოვალეობის შემსრულებლის ინსტიტუტზე, როგორც მანკიერ პრაქტიკაზე და აღნიშნულის სანაცვლოდ შექმნა შესაძლებლობა, ორგანიზაციული მიზნებიდან გამომდინარე, დროებითი ფუნქციების შესასრულებლად მოწვეულ იქნეს მოხელე რეზერვიდან.

9. რაც შეეხება დროებითი ფუნქციების შესრულებისათვის დამატებით ანაზღაურებას და მის პირობებს, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 50-ე მუხლის მე-8 პუნქტი უთითებს „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონზე და ძირითადი პრინციპის სახით ადგენს, რომ როგორც ნებისმიერი შრომა, ისე დროებითი ფუნქციების შესრულებაც უნდა იყოს ანაზღაურებული და ამ საკითხის დეტალურ მოწესრიგებას აკისრებს შრომის ანაზღაურების კანონმდებლობას. „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის 30-ე მუხლის თანახმად დადგენილია დროებითი ფუნქციების შესრულებისათვის ანაზღაურების წესი და პირობები. კერძოდ, პირს, რომელიც ასრულებს თანამდებობაზე დროებით არმყოფი პირის ფუნქციებს და თავისუფლდება თავისი სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისაგან (სხვა ფუნქციების შესრულება), ეძლევა არმყოფი პირის თანამდებობრივი სარგო, თუ იგი აღემატება მის თანამდებობრივ სარგოს. თუ თანამდებობაზე დროებით არმყოფი პირის თანამდებობრივ სარგო მისი შემცველი პირის თანამდებობრივ სარგოზე ნაკლებია, შემცველ პირს უნარჩუნდება თავისი თანამდებობრივი სარგო. პირს, რომელიც ასრულებს თანამდებობაზე დროებით არმყოფი პირის ფუნქციებს თავისი სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისაგან განთავისუფლების გარეშე (დამატებითი ფუნქციების შესრულება), თავისი თანამდებობრივი სარგოს გარდა, ეძლევა სახელფასო დანამატი ამ კანონით დადგენილი ზღვრული ოდენობის ფარგლებში. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 50-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, საჯარო დაწესებულების ინტერესებიდან გამომდინარე, მოხელის მიერ საჯარო სამსახურის სისტემაში სხვა ფუნქციების შესრულებას, კანონით დადგენილ წესით, ანაზღაურებს მოხელის მიმღები საჯარო დაწესებულება, ხოლო, საჯარო დაწესებულების ინტერესებიდან გამომდინარე, მოხელის მიერ საზღვარგარეთ სხვა ფუნქციების შესრულება ანაზღაურდება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

#### მუხლი 51. მოხელის სამსახურებრივი მივლინება

1. მოხელე შესაძლებელია საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილებით, სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გაგზავნილ იქნეს სამსახურებრივი მივლინებით როგორც ქვეყნის ფარგლებში, ისე მისი ფარგლების გარეთ.

2. მოხელის სამსახურებრივი მივლინებით გაგზავნის წესი, მისი სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურებისა და კომპენსაციის ოდენობა და პირობები, აგრეთვე მასთან დაკავშირებული სხვა სოციალური გარანტიები განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.
3. საქართველოს პარლამენტის წევრისა და პარლამენტის აპარატის საჯარო მოსამსახურისათვის სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურების წესს ადგენს საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე.

**კომენტარი:**

1. მოხელის სამსახურებრივი მივლინება გულისხმობს მოხელის მიერ საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებას მისი მუდმივი სამუშაო ადგილის ფარგლებს გარეთ და საჯარო დაწესებულების წარმომადგენლობას როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე მის ფარგლებს გარეთ.

აღნიშნული ნორმის მიზანს წარმოადგენს სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეუფერხებელი განხორციელება მუდმივი სამუშაო ტერიტორიის ფარგლებს გარეთ, რაც უნდა ეფუძნებოდეს საჯარო დაწესებულების საჭიროებებს და გამომდინარეობდეს ამ საჯარო დაწესებულების მანდატიდან.

მოხელის მივლინებაში გაგზავნის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი თავისი დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, როგორც წესი, სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელთან და მოხელესთან კონსულტაციის საფუძველზე.

2. „საჯარო მოხელის შესახებ“ საქართველოს კანონი მივლინებაში მოხელის გაგზავნის დეტალური წესების რეგულირებას, მივლინების პირობებსა და მივლინებაში ყოფნის ხარჯების ანაზღაურების საკითხების მოწესრიგებას კანონქვემდებარე აქტს მიიჩნობს, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ დადგენილი წესები და რეგულაციები საკმაოდ მოძველებულია და გადახედვას საჭიროებს.

დღეს მოქმედი საქართველოს მთავრობის №211 დადგენილება „პროფესიული საჯარო მოხელის სამსახურებრივი მივლინებით გაგზავნის წესის, მისი სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურებისა და კომპენსაციის ოდენობისა და პირობების განსაზღვრის შესახებ“, რომელიც 2017 წლის 25 აპრილს იქნა მიღებული, არ ეხმიანება პრაქტიკაში არსებულ გამოწვევებს და პრობლემატურია აღსასრულებლად. ამიტომ, აუცილებელია შეიცვალოს და მაქსიმალურად მოერგოს თანამედროვე სტანდარტებსა და რეალობას.

3. ერთადერთი, რასაც კანონი ითვალისწინებს, საქართველოს პარლამენტის წევრებისა და პარლამენტის აპარატის საჯარო მოსამსახურეებისათვის მივლინების

სპეციალური წესების დადგენის შესაძლებლობაა, რაც იმას ნიშნავს, რომ პარლამენტის მოხელეები მივლინებაში ყოფნის დროს პარლამენტის მიერ დადგენილ განსხვავებულ რეგულაციებსა და კომპენსაციის ტარიფებს დაექვემდებარებიან.

## 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.
2. მოხელის ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული მობილობით სხვა საჯარო დაწესებულებაში გადასვლა შესაძლებელია მხოლოდ ამ საჯარო დაწესებულების თანხმობით.
3. დაუშვებელია მოხელის ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული მობილობით გადასვლა სხვა საჯარო დაწესებულებაში არსებულ იმ ვაკანტურ თანამდებობაზე, რომლის დასაკავებლადაც დაწყებულია ამ კანონის 34-ე და 48-ე მუხლებით განსაზღვრული პროცედურები.
4. მოხელის ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული მობილობის შეუძლებლობის შემთხვევაში იგი მოხელეთა რეზერვში ირიცხება და ეძლევა შესაბამისი კომპენსაცია.
5. თუ მოხელე უარს განაცხადებს შეთავაზებული მობილობით სარგებლობაზე, იგი მოხელეთა რეზერვში ირიცხება და ეძლევა კომპენსაცია 1 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით.

### კომენტარი:

1. მობილობის სამართლებრივი ინსტიტუტი დადებით სიახლეს წარმოადგენს საჯარო სამსახურის სფეროს მარეგულირებელი კანონმდებლობისათვის და მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯია საჯარო სამსახურის უწყვეტობის, სტაბილურობისა და საჯარო სამსახურში პროფესიონალი კადრების შესანარჩუნებლად. მობილობის ინსტიტუტის შემოღება ეხმიანება პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტის დამკვიდრების მიზანს, რომელიც საჯარო სამსახურის რეფორმის ამოსავალი წერტილია და ითვალისწინებს მოხელეებისათვის ისეთი სამუშაო გარემოს შექმნას, რომელიც ხელს შეუწყობს მათი სამსახურში ყოფნის მუდმივობას, სამუშაოსა და

მისაღწევ შედეგებზე ორიენტირებულობას და გაათავისუფლებს საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციისა თუ შერწყმის დროს არსებული სტრუქტურისა და დაძაბულობისგან.

მობილობა სხვადასხვა ქვეყნებში განსხვავებული სამართლებრივი საფუძვლებით გამოიყენება. ხშირად ის გულისხმობს მოხელის მოძრაობას საჯარო სამსახურის სისტემაში წინასწარ განსაზღვრული ინდივიდუალური კარიერული განვითარების გეგმის მიხედვით, რომელიც ადამიანური რესურსების მართვის ციკლის ნაწილია და მიზნად ისახავს მოხელის შესაძლებლობების იდენტიფიცირებას, განვითარებასა და მოხელის მოტივირებას. მაგალითად, პოლონეთში მობილობა მოხელის ჰორიზონტალური მოძრაობის შინაარსის მატარებელია და გამოიყენება იმ დროს, როდესაც ვაკანტური პოზიციის შესახებ ინფორმაცია ქვეყნდება საჯაროდ, ან, საჯარო დაწესებულების ინტერესებიდან გამომდინარე ხდება მოხელის გადაყვანა.<sup>105</sup> ლატვიაში მობილობის ინსტიტუტს საერთოდ არ იცნობს კანონი, მხოლოდ მოხელის გადაყვანის პროცედურები გამოიყენება.

კანონის 52-ე მუხლთან ერთად მობილობის მარეგულირებელი დეტალური წესები და მობილობის პროცესში ჩართული პირების უფლებამოსილება დადგენილია „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის №199 დადგენილებით.

მოხელის მობილობა გულისხმობს საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატების შემცირებისას გასათავისუფლებელი მოხელის გადაყვანას, მისივე თანხმობით, იმავე ან სხვა საჯარო დაწესებულებაში მისი თანამდებობის ტოლფას თანამდებობაზე, ხოლო ასეთი თანამდებობის არარსებობისას – დაბალ თანამდებობაზე, მისი კომპეტენციის გათვალისწინებით.

აღნიშნულიდან გამომდინარეობს, რომ მობილობის საფუძველი შესაძლებელია გახდეს მხოლოდ საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია ან/და შერწყმა და ამ პროცესის შედეგად შტატების შემცირება, ხოლო მობილობას ექვემდებარება შესამცირებელი მოხელე. ამ პირობების ერთდროულად არსებობა ნიშნავს მობილობის პროცედურების ავტომატურ ამოქმედებას მობილობის მიზნის უზრუნველსაყოფად, რომელიც ემსახურება შესამცირებელ მოხელეთა ხელახალი დასაქმების ხელშეწყობას, საჯარო სამსახურში პროფესიონალი კადრებისა და საჯარო სამსახურის სტაბილურობის შენარჩუნებას.

საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და შერწყმის შედეგად შტატების შემცირება, თუ ის მოხელეთა შემცირებასაც არ იწვევს, არ შეიძლება

<sup>105</sup> "Recruitment in Civil Service Systems of EU Members and in Some Candidates", Francisco Cardona, Principal Administrator, Sigma/OECD, pg. 15

გახდეს მობილობის საფუძველი, ხოლო სადაც ჩნდება შესამცირებელი მოხელე – მობილობის პროცედურის დაწყება უპირობოდ სავალდებულოა.

კანონის შინაარსიდან გამომდინარე შესაძლებელია გამოიკვეთოს ორი სახის მობილობა. პირველი, შიდა მობილობა, რა დროსაც რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის პროცესში შემცირებულ თანამდებობაზე დასაქმებულ მოხელეს შესაძლებელია საჯარო დაწესებულებამ შესთავაზოს იმავე საჯარო დაწესებულებაში არსებული უფრო დაბალი თანამდებობა. თუ შიდა მობილობა ვერ განხორციელდა, მაშინ შესამცირებელი პერსონალის შესახებ ინფორმაცია მიეწოდება საჯარო სამსახურის ბიუროს. ბიუროს, საჯარო სამსახურის სისტემაში არსებული შესაბამისი ვაკანტური თანამდებობის შესახებ ინფორმაციის მოსაძიებლად განსაზღვრული აქვს ერთკვირიანი ვადა. აღნიშნულ ვადაში ბიურო ელექტრონულად მოიძიებს ინფორმაციას ტოლფასი ვაკანტური თანამდებობების შესახებ. თუმცა, თუ ტოლფას ვაკანტურ თანამდებობაზე შესაბამისი საჯარო დაწესებულების მიერ უკვე გამოცხადებულია ღია ან დახურული კონკურსი, ან დაწყებულია გადაყვანის პროცედურა, ან, თუ ტოლფასი ვაკანტური თანამდებობა სისტემაში არ არსებობს, მაშინ ბიუროს მიერ ხდება უკვე დაბალი ვაკანტური თანამდებობის შესახებ ინფორმაციის მოძიება. ბიუროს მიერ ინფორმაციის ძიება ხდება ადამიანური რესურსების მართვის ერთიანი ელექტრონული სისტემის მეშვეობით და ტერიტორიულობის პრინციპის გათვალისწინებით, იმისათვის რომ მობილობით დასაკავებელი თანამდებობა და ვაკანტური პოზიციის მქონე საჯარო დაწესებულების ადგილმდებარეობა შეესაბამებოდეს მოხელის ფაქტობრივ საცხოვრებელ ადგილს.

2. ბიუროს მიერ მოძიებული ინფორმაცია ეგზავნება საჯარო დაწესებულებას, რომელსაც, ასევე, ერთი კვირის ვადა აქვს, იმისათვის რომ შტატების შემცირების შედეგად თანამდებობიდან გასათავისუფლებელი მოხელის მობილობის საკითხი შეათანხმოს შესაბამისი ვაკანტური თანამდებობის მქონე საჯარო დაწესებულებასთან, რომელიც უფლებამოსილია განაცხადოს თანხმობა ან უარი მობილობით მოხელის სამსახურში მიღებაზე.

მიმღები საჯარო დაწესებულების თანხმობა არ არის საკმარისი მობილობის განსახორციელებლად. აუცილებელია, შტატების შემცირების შედეგად თანამდებობიდან გასათავისუფლებელი მოხელეც თანახმა იყოს მობილობით სარგებლობაზე. მხოლოდ ორივე მხარის თანხმობის შემთხვევაში ხდება მოხელის გათავისუფლება დაკავებული თანამდებობიდან და ხელახალი დანიშვნა სხვა საჯარო დაწესებულებაში შესაბამის ვაკანტურ თანამდებობაზე, ხოლო ბიუროს ინფორმაცია მიეწოდება ნებისმიერ შემთხვევაში, მობილობის განხორციელების ან მისი შეუძლებლობის შესახებ.

3. კანონით მკაცრად არის დადგენილი მოხელის მობილობით გადაყვანის შეუძლებლობა. იმ ვაკანტურ თანამდებობაზე, რომელზეც გამოცხადებულია კონკურსი ან დაწყებულია გადაყვანის პროცედურა<sup>152</sup>. აღნიშნული შეზღუდვის მიზანია, თავიდან იქნეს აცილებული გადაყვანის მსურველი მოხელეებისა და კონკურსში მონაწილე კანდიდატთა კანონით გათვალისწინებული უფლებების დარღვევა.
4. მობილობის შეუძლებლობის შემთხვევად მიიჩნევა მოხელის კომპეტენციის შესაბამისი ტოლფასი ან/და დაბალი ვაკანტური თანამდებობის არარსებობა საჯარო სამსახურის სისტემაში ან სხვა საჯარო დაწესებულების მხრიდან უარი მოხელის მობილობით მიღებაზე. თუმცა მოხელის ინტერესების პრიორიტეტულობის გათვალისწინებით, კანონით განსაზღვრულია მსგავსი შემთხვევების დროს მოხელის რეზერვში ჩარიცხვა და მისთვის სამი თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით კომპენსაციის გადახდა. გარდა ამისა, რეზერვში ჩარიცხულ მოხელეს უნარჩუნდება დახურულ კონკურსებში მონაწილეობის უფლება, იმისათვის რომ უზრუნველყოფილი იყოს მისთვის საჯარო სამსახურში მაღალი იერარქიული რანგის თანამდებობაზე დასაქმების შესაძლებლობა<sup>153</sup>.
5. რაც შეეხება შეთავაზებული მობილობით სარგებლობაზე მოხელის უარს, აღნიშნული წარმოადგენს ერთი თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით კომპენსაციის გაცემის საფუძველს, ხოლო რეზერვში ჩარიცხვის შესაძლებლობა მოხელისათვის გარანტირებულია, ვინაიდან შემცირებული მოხელე ინარჩუნებს პროფესიული საჯარო მოხელის სამართლებრივ სტატუსს რეზერვში ყოფნის ორწლიანი ვადის ამოწურვამდე.

### მუხლი 53. მოხელის შეფასება

1. საჯარო დაწესებულება ვალდებულია ყველა იერარქიული რანგის თანამდებობაზე მომუშავე მოხელე შეაფასოს წელიწადში ერთხელ, „პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული მოხელის შეფასების წესის შესაბამისად.
2. მოხელის შეფასებას ექვემდებარება ასევე მოხელის გამოსაცდელი ვადით მიღებული პირი.
3. მოხელის შეფასების პროცესი წარიმართება გამჭვირვალედ, მოხელის უშუალო ხელმძღვანელის მიერ, შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ადამიანური

<sup>152</sup> იხილეთ 34-ე მუხლისა და 48-ე მუხლის კომენტარები

<sup>153</sup> იხილეთ 105-ე მუხლის კომენტარი

რესურსების მართვის ერთეულის წარმომადგენლის ჩართულობით. მოხელის შეფასებისათვის გამოიყენება ოთხდონიანი შეფასების სისტემა:

- ა) საუკეთესო შეფასება – მოვალეობა ან/და მოსალოდნელზე მეტი სამუშაო საუკეთესოდ შესრულდა, მოხელე მკვეთრად გამოირჩევა შედეგებით ან/და პროფესიული უნარ-ჩვევებით;
  - ბ) კარგი შეფასება – მოვალეობა კარგად შესრულდა, მოხელის შედეგები ან/და პროფესიული უნარ-ჩვევები სტაბილურად შეესაბამება დადგენილ მოთხოვნებს;
  - გ) დამაკმაყოფილებელი შეფასება – მოვალეობა ნაწილობრივ კარგად შესრულდა და გაუმჯობესებას საჭიროებს, მოხელე არსებითად არ გამოირჩევა პროფესიული უნარ-ჩვევებით;
  - დ) არადაკმაყოფილებელი შეფასება – მოვალეობა არ შესრულდა, მოხელის შედეგები ან/და პროფესიული უნარ-ჩვევები არ შეესაბამება დადგენილ მოთხოვნებს.
4. მოხელის გამოსაცდელი ვადით მიღებული პირი მოხელის შეფასებას ექვემდებარება კვარტალში ერთხელ.
  5. მოხელე ექვემდებარება შეფასებას, თუ იგი შესაბამის თანამდებობაზე სამსახურებრივ მოვალეობებს არანაკლებ 3 თვე ასრულებს.
  6. მოხელის შეფასება ხდება დოკუმენტური მასალების შეფასებით და მოხელესთან გასაუბრებით.
  7. შესაფასებელი მოხელის მიერ შეფასებაზე უარის თქმა მძიმე დისციპლინურ გადადგომად ითვლება.
  8. საჯარო დაწესებულება მოხელეთა შეფასების შედეგებს ასახავს საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ერთიან ელექტრონულ სისტემაში.

#### კომენტარი:

1. მოხელისა და მის მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასება სიახლეს წარმოადგენს საქართველოს საჯარო სამსახურში, რომელმაც ჩაანაცვლა მოხელეთა ატესტაცია და იგი არის თანამედროვე საჯარო სამსახურის სისტემებთან დაახლოების, ევროპული სტანდარტებისა და პროფესიული საჯარო მოხელის განვითარებაზე ზრუნვის პრიორიტეტულობის აღიარების განაცხადი.

მოხელის შეფასების საკითხებს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 53-ე მუხლთან ერთად არეგულირებს „პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 28 აპრილის №220 დადგენილება, რომლის მიხედვით, შეფასების მიზანს წარმოადგენს მოხელის კარიერული განვითარების, პროფესიული უნარ-ჩვევების ამაღ-



ლების, წახალისების, პროფესიული განვითარების საჭიროებებისა და კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა სამართლებრივი შედეგების წარმოშობის წინაპირობების დადგენა, ასევე, საჯარო დაწესებულების ორგანიზაციული განვითარება.

შესაბამისად, შეფასება ემსახურება თითოეული მოხელის შესაძლებლობებისა და, იმავდროულად, საჭიროებების გამოვლენას, მისი როგორც ინდივიდუალური და ასევე, საჯარო დაწესებულების ორგანიზაციული მთლიანობის შემადგენელი ნაწილის განვითარების დაგეგმვას.

შეფასების აუცილებლობის მნიშვნელობა და მისი ხარისხი პირდაპირპროპორციულია პროფესიონალი, კვალიფიციური, მოტივირებული, საჯარო სამსახურის პრინციპებისა და ღირებულებების ერთგული, ინიციატივანი და შემოქმედი პერსონალის არსებობის. დღეს ეს სამწუხარო იშვიათობას წარმოადგენს საჯარო სამსახურის რეალობაში, რაც არაერთი კვლევის შედეგით<sup>164</sup> დასტურდება. თუმცა ამავე კვლევის შედეგებზე დაყრდნობით, უმრავლესობის აზრით, საამაყო საჯარო სამსახურში ყოფნა, რაც ყურადსაღებია და შეფასების სისტემის პრაქტიკაში სწორად იმპლემენტაციით, აუცილებელია, გამოყენებულ იქნეს სიტუაციის რადიკალურად შემობრუნებისა და პროფესიონალი კადრების მოტივაციის ასამაღლებლად, რაც თავისთავად მიმზიდველს გახდის საჯარო სამსახურში საქმიანობას, შეამცირებს პროფესიონალების გადინებას კერძო სექტორში და ხელს შეუწყობს ორგანიზაციული ეფექტიანობის გაზრდას.

თუმცა მუსტად შეფასების სისტემის პრაქტიკაში სწორად იმპლემენტაცია წარმოადგენს თანამედროვე საჯარო სამსახურის სისტემების ყველაზე დიდ გამოწვევას, რომელსაც საერთაშორისო გამოცდილებაც ადასტურებს<sup>165</sup> და მიგვანიშნებს, რომ ზემოაღნიშნული მიზნების მიღწევა საკმარისად დიდ ძალისხმევას, მაქსიმალურ ადამიანურ და სხვა ორგანიზაციულ რესურსებს, დროსა და ვითარებაში გამოწვრთნილ გამოცდილებასა და მუდმივ შრომას მოითხოვს, ვინაიდან შეფასება ემყარება კანონიერების, სამართლიანობის, ობიექტურობის, გამჭვირვალობის, მიუკერძოებლობის, ინტერესთა შეუთავსებლობის დაუშვებლობის, ნდობის, საჯარო დაწესებულებისა და მოხელის ინტერესთა თანაზომიერების დაცვის პრინციპებს და არ წარმოადგენს ერთჯერად აქტს, მხოლოდ ვალდებულებას და ერთი პირის პა-

<sup>164</sup> [http://www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/library/democratic\\_governance/supporting\\_public\\_administration-in-georgia--civil-servants--and.html](http://www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/library/democratic_governance/supporting_public_administration-in-georgia--civil-servants--and.html), ნანახია 15.03.2018

<sup>165</sup> მაგალითად, სერბეთის გამოცდილება, რომელიც ადასტურებს, რომ ათეული წლები ჭირდება შეფასების სისტემის დანერგვას "Appraisal of Civil Servants Manual" second edition, Dr. Hans-Achim Roil, ამასვე ადასტურებს OECD SIGMA-ს მიერ განხორციელებული ანალიზიც, "Performance Appraisal: Practice, Problems and Issues" by Robert Wood and Verena Marshall University of Western Australia, Paris 1993, რომლის მიხედვით პრობლემები თავს იჩენს როგორც შეფასების მეთოდების არჩევისას, ისე მისი განხორციელების ნებისმიერ ეტაპზე

სუბსიდებლობას. ის უწყვეტი პროცესია, რომელიც უნდა წარიმართოს მუდმივად, მთელი წლის განმავლობაში და მოითხოვს პროცესში მონაწილე ყველა სუბიექტის მაქსიმალურ ჩართულობას.

2. შეფასებას ექვემდებარება ყველა იერარქიული რანგის თანამდებობაზე დასაქმებული მოხელე, მათ შორის, საჯარო სამსახურში გამოსაცდელი ვადით მიღებული მოხელე. განსხვავება ამ ორი კატეგორიის დასაქმებულის შეფასებაში არის შეფასების პერიოდულობა, რომელსაც კანონით გათვალისწინებული სამართლებრივი შედეგები მოჰყვება. მოხელის შეფასება ხდება წელიწადში ერთხელ, ხოლო გამოსაცდელი ვადით მიღებული მოხელე ფასდება კვარტალში ერთხელ. შეფასების აღნიშნული პერიოდულობა სავალდებულოა იმისათვის, რომ დადგინდეს შეფასების ერთი ან რამდენიმე სამართლებრივი შედეგის წინაპირობა. ამიტომ უფრო მართებული იქნებოდა გვეთქვა, რომ შეფასების პროცესი მიმდინარეობს მუდმივად, ხოლო მისი სამართლებრივი შედეგი დგება წელიწადში ერთხელ, ან გამოსაცდელი ვადით მიღებული პირის შემთხვევაში – კვარტალში ერთხელ, შესაბამისად, წლიურ ან კვარტალურ შედეგებზე დაყრდნობით.

3. შეფასების პროცესში მონაწილე სუბიექტებს მოხელის უშუალო ხელმძღვანელი, თავად ეს მოხელე და ადამიანური რესურსების მართვის ერთეული წარმოადგენს, რომელიც შეფასებაში ჩართულია იმისათვის რომ მეთოდური დახმარება გაუწიოს შეფასების მონაწილე დანარჩენ სუბიექტებს, ხელი შეუწყოს შეფასების ორგანიზაციული პროცესის გამართულობას და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფას.

მოხელეს აფასებს მისი უშუალო ხელმძღვანელი. სწორედ ის არის პასუხისმგებელი მოხელის საბოლოო შეფასების შედეგზე, რომელსაც უნდა მოჰყვეს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სამართლებრივი შედეგი. სხვა ნებისმიერი პირი, რომელიც, შეფასების კონკრეტული მეთოდიდან გამომდინარე, ჩაერთვება შეფასების პროცესში, უფლებამოსილია მხოლოდ უშუალო შემფასებლისათვის ინფორმაციის მიწოდებაზე და რაიმე სავალდებულო გავლენას ვერ მოახდენს საბოლოო შედეგზე.

შეფასებას ექვემდებარება როგორც მოხელე, ასევე მის მიერ შესრულებული სამუშაო შესაფასებელი პერიოდის განმავლობაში. მოხელისა და მის მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასება შესაძლებელია განხორციელდეს მისი ფუნქციების, კომპეტენციების, უნარ-ჩვევების, ქცევის წესების ან/და განხორციელებული მიზნებისა და ამოცანების მიხედვით, რომელიც მთლიანობაში ქმნის შეფასების საგანს და თითოეული ცალ-ცალკე წარმოადგენს შეფასების კომპონენტს. სწორედ, ამ კომპონენტებისა და მოხელის სამუშაო სპეციფიკის გათვალისწინებით განსხვავდება შეფასების მეთოდები, რომლებიც მრავლადაა თეორიაში, ხოლო პრაქტიკაში გარკვეული მოდიფიკაციებით გამოიყენება.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონითა და მისგან გამომდინარე კანონქვემდებარე აქტებით დეტალურად არის დადგენილი შეფასების პროცედურული წესები და პირობები, თუმცა მაინც შეზღუდულია ის ჩარჩო რეგულაციები, რომლებიც სავალდებულოა საჯარო დაწესებულებებისათვის. ისინი ინარჩუნებენ თავისუფლებას შეფასების მეთოდის არჩევისას, რომელიც მთლიანად განაპირობებს შეფასების პროცესის შინაარსობრივ მხარეს და კომპლექსურობას. სწორედ შეფასების მეთოდი განსაზღვრავს შეფასების საგანს, პროცესში ჩართულ პირებს და შეფასების პერიოდულობას. საკითხის სპეციფიკისა და მისი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, შეფასების მეთოდთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებას საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი იღებს ადამიანური რესურსების მართვაზე პასუხისმგებელ ერთეულსა და შესაფასებელი მოხელის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელთან კონსულტაციების საფუძველზე.<sup>150</sup>

შეფასების მეთოდის არჩევასთან დაკავშირებული თავისუფლება ემსახურება თითოეული მოხელის ინტერესებისა და შეფასების პერიოდში მათ მიერ განხორციელებული სამუშაოს სპეციფიკის გათვალისწინების მიზანს. გარდა ამისა, შეფასების მეთოდი უნდა ემყარებოდეს საჯარო დაწესებულების ორგანიზაციული განვითარების დონისა და ორგანიზაციული კულტურის სპეციფიკურობას. "

სწორედ ეს არის რაც განასხვავებთ საჯარო დაწესებულებებს, ორგანიზაციულ-სტრუქტურულ ერთეულებს და თუნდაც ერთი და იგივე რანგის ფარგლებში არსებულ თანამდებობებს. თუმცა, მოხელის ინტერესებისა და მისი უფლებების დაცვის თვალსაზრისით, დაუშვებელია შეფასების მეთოდის ცვლილება შეფასების პერიოდის განმავლობაში. აუცილებელია არჩეულ მეთოდს იცნობდეს მოხელე და კარგად ესმოდეს მის მიმართ არსებული მოლოდინები. ასევე, მნიშვნელოვანია ის მოლოდინები, რომლებიც მოხელეს გააჩნია შეფასების პროცესის მიმართ, და ნებისმიერი ქმედება, რომლებიც ეჭვქვეშ დააყენებს შეფასების ობიექტურობას, მაქსიმალურად უნდა გამოირიცხოს. ამისათვის სპეციალურად გათვალისწინებულია მოხელისათვის უფლების დაცვის დამატებითი მექანიზმები, რომლებიც გულისხმობენ საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელთან განმეორებითი გასაუბრების ჩატარების მოთხოვნისა და შეფასების შედეგების ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრების უფლებას.

კანონის 53-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად კი, შეფასება შესაძლებელია შემდეგი ოთხდონიანი სისტემით:

- ა) საუკეთესო შეფასება – მოვალეობა ან/და მოსალოდნელზე მეტი სამუშაო საუკეთესოდ შესრულდა, მოხელე მკვეთრად გამოირჩევა შედეგებით ან/და პროფესიული უნარ-ჩვევებით;

<sup>150</sup> „პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 28 აპრილის №220 დადგენილება, მუხლი 13

- ბ) კარგი შეფასება – მოვალეობა კარგად შესრულდა, მოხელის შედეგები ან/და პროფესიული უნარ-ჩვევები სტაბილურად შეესაბამება დადგენილ მოთხოვნებს;
- გ) დამაკმაყოფილებელი შეფასება – მოვალეობა ნაწილობრივ კარგად შესრულდა და გაუმჯობესებას საჭიროებს. მოხელე არსებითად არ გამოირჩევა პროფესიული უნარ-ჩვევებით;
- დ) არადააკმაყოფილებელი შეფასება – მოვალეობა არ შესრულდა, მოხელის შედეგები ან/და პროფესიული უნარ-ჩვევები არ შეესაბამება დადგენილ მოთხოვნებს.

საჯარო დაწესებულების მიერ არჩეული მეთოდისა და მოხელეების ქულათა სისტემით შეფასების შემთხვევაში, ნებისმიერი შედეგი უნდა ტრანსფორმირდეს მემოლანიშნული ოთხი შედეგიდან ერთ-ერთში და ასახულ იქნეს ადამიანური რესურსების მართვის ერთიან ელექტრონულ სისტემაში.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის სხვადასხვა მუხლების ანალიზისას, დგინდება, რომ შეფასების ქულებს რამდენიმე შესაძლო სამართლებრივი შედეგი შეიძლება მოჰყვეს. ესენია:

- ა) მოხელისათვის კლასის მინიჭება;
- ბ) მოხელის წახალისება;
- გ) მოხელის პროფესიული განვითარების, მისი სწავლების საჭიროების განსაზღვრა;
- დ) მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება.

თითოეული შედეგის დადგომის წინაპირობები და პროცედურული წესები განსაზღვრულია კანონმდებლობით, თუმცა შეფასების პოზიტიურ შედეგებთან ერთად „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი ითვალისწინებს მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესაძლებლობას ზედიზედ ორჯერ უარყოფითი შეფასებისთვის.<sup>13</sup> რაც შეეხება მოხელის მხრიდან შეფასებაზე უარის თქმას, აღნიშნული მძიმე დისციპლინურ გადაცდომას წარმოადგენს და მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველია.

4. როგორც აღინიშნა, შეფასებას ექვემდებარება საჯარო სამსახურში გამოსაცდელი ვადით მიღებული მოხელე. კანონის 53-ე მუხლის მე-4 პუნქტი ადგენს გამოსაცდელი ვადით მიღებული მოხელის შეფასების პერიოდულობას, რომლის მიხედვით გამოსაცდელი ვადით მიღებული მოხელე ფასდება კვარტალში ერთხელ. ისევე როგორც ნებისმიერი მოხელისათვის, გამოსაცდელი ვადით მიღებული მოხელის შეფასების პროცესში გასათვალისწინებელია მის მიერ შესრულებული სამუშაოს

იხ. XII თავის კომენტარები

შედეგები და გამოვლენილი კომპეტენციები, რომელიც ფასდება მისი უშუალო ხელმძღვანელის მიერ წინასწარ შერჩეული მეთოდითა და კანონმდებლობით დადგენილი წესების დაცვით.

5. კანონის 53-ე მუხლის მე-5 პუნქტის მიხედვით, მოხელე ექვემდებარება შეფასებას, თუ იგი შესაბამის თანამდებობაზე სამსახურებრივ მოვალეობებს არანაკლებ 3 თვე ასრულებს, რაც თავისთავად გამორიცხავს აღნიშნული პერიოდის გასვლამდე მოხელისათვის სამართლებრივი შედეგის მომტანი შეფასების განხორციელებას. თუმცა იმავდროულად აუცილებელია, მოხელის უშუალო ხელმძღვანელი აღნიშნული პერიოდის გასვლამდე აკვირდებოდეს მოხელეს და, საჭიროების შემთხვევაში, უწევდეს დახმარებას მასზე დაკისრებული ფუნქციების განხორციელებასა და შესრულებული სამუშაოს შედეგების გაუმჯობესებაში.
6. მოხელის, მათ შორის გამოსაცდელი ვადით მიღებული მოხელის, შეფასებისათვის ნებისმიერი მეთოდის არჩევის შემთხვევაში, აუცილებელია შეფასება განხორციელდეს დოკუმენტური მასალის შეფასებითა და მოხელესთან გასაუბრებით. დოკუმენტურ მასალაში იგულისხმება საჯარო დაწესებულებაში არსებული და შეფასების კომპონენტებთან დაკავშირებული ნებისმიერი ტიპის დოკუმენტაცია, იქნება ეს მომზადებული კორექსონდენცია, სამართლებრივი აქტების პროექტები, შევსებული კითხვარები თუ სამოქმედო გეგმები, ხოლო გასაუბრება წარმოადგენს შეფასების პერიოდის ბოლოს, მოხელესა და მის უშუალო უფროსს შორის დოკუმენტური მასალის ანალიზის პროცესს, რომლის დროსაც უნდა შემოწმდეს მოხელის ის უნარები ან მის მიერ მიღწეული ისეთი შედეგები, რომელთა შემოწმება ან გამოვლენა, მხოლოდ დოკუმენტური მასალის ანალიზით შეუძლებელია.<sup>72</sup>
7. შესაფასებელი მოხელის მიერ შეფასებაზე უარის თქმა წარმოადგენს მძიმე დისციპლინურ გადაცდომას, რაც შესაძლებელია გახდეს მისი სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველი.<sup>73</sup> აღნიშნული ნორმის მიზანია, თავიდან იქნეს აცილებული მოხელეთა მხრიდან სუბიექტური მიზეზების გათვალისწინებით შეფასებაზე უარის თქმის შემთხვევები, რაც არასამართლიანი და არაჯანსაღი გარემოს ჩამოყალიბების წინაპირობა იქნებოდა საჯარო დაწესებულებაში სხვა შესაფასებელ მოხელეებთან მიმართებაში, მითუმეტეს იმ დროს, როდესაც კანონმდებლობით გარანტირებულია მოხელის უფლების დაცვის საშუალებები. იმ შემთხვევაში, თუ მოხელეს უნდება განცდა, რომ ხდება მისი უფლებების დარღვევა, ან არ ეთანხმება საბოლოო შეფასების შედეგს, იგი უფლებამოსილია, საბოლოო შეფასების შე-

<sup>72</sup> „პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 28 აპრილის №220 დადგენილება, მუხლი 11

<sup>73</sup> იხ. 107-ე მუხლის კომენტარი

დეგების გაცნობის დღიდან 3 სამუშაო დღის განმავლობაში, წერილობით მიმართოს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს ან საამისოდ უფლებამოსილ პირს და მოითხოვოს დოკუმენტური მასალის შეფასებისა და გასაუბრების ხელშეწყობა და ჩატარება, რაც ახალი შესაფასებელი პერიოდის დაწყებამდე 2 კვირით ადრე მაინც უნდა განხორციელდეს. განმეორებითი გასაუბრების შემდგომ გადაწყვეტილებას, შეფასების საბოლოო შედეგის შესახებ, იღებს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი პირი<sup>194</sup>. გარდა ამისა, მოხელე უფლებამოსილია, შეფასების შედეგები (ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი) გაასაჩივროს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 118-ე მუხლის პირველი პუნქტით დადგენილი წესით.<sup>195</sup>

8. საჯარო დაწესებულება მოხელეთა შეფასების შედეგებს ასახავს საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ერთიან ელექტრონულ სისტემაში ერთიანი სტატისტიკის წარმოების მიზნით.

---

#### მუხლი 54. მოხელის პროფესიული განვითარება

1. მოხელე ვალდებულია, საჯარო სამსახურის მიზნებიდან გამომდინარე, განავითაროს საკუთარი პროფესიული შესაძლებლობები საჯარო სამსახურის მიერ შეთავაზებულ მოხელის პროფესიული განვითარების პროგრამებში მონაწილეობით.
2. მოხელის პროფესიული განვითარების მიზანია მისი პროფესიული განვითარების ხელშეწყობა და საჯარო დაწესებულების გამართული ფუნქციონირების უზრუნველყოფა.
3. საჯარო დაწესებულება, საჯარო დაწესებულების მიზნებიდან გამომდინარე, უზრუნველყოფს მოხელის პროფესიული განვითარების სავალდებულო პროგრამებში მონაწილეობას და ხელს უწყობს მის საჯარო სამსახურის სისტემის გარეთ არსებულ პროფესიული განვითარების პროგრამებში მონაწილეობას.
4. საჯარო დაწესებულება მოხელის პროფესიული განვითარების საჭიროებას განსაზღვრავს ყოველი წლის დასაწყისში, საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული პროფესიული განვითარების სტანდარტის საფუძველზე, დაწესებულების საჭიროებების ანალიზისა და მოხელეთა შეფასების შედეგების შესაბამისად.

---

<sup>194</sup> „პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 28 აპრილის №220 დადგენილება, მუხლი 16

<sup>195</sup> „პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 28 აპრილის №220 დადგენილება, მუხლი 17

5. მოხელეს უფლება აქვს, დამატებით თავადაც განსაზღვროს მისი პროფესიული განვითარებისათვის აუცილებელი სასწავლო პროგრამის საჭიროება და საჯარო დაწესებულებასთან შეთანხმებით მოითხოვოს შესაბამისი შევსებულება ამ კანონით დადგენილი წესით.
6. თუ პროფესიული განვითარების პროგრამის ხანგრძლივობა 3 თვეს აღემატება და ეს პროგრამა საჯარო დაწესებულების მიერ ფინანსდება, მოხელესა და საჯარო დაწესებულებას შორის დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე მოხელეს უფლება არა აქვს, საკუთარი ინიციატივით გათავისუფლდეს სამსახურიდან ამ პროგრამის დასრულებიდან 1 წლის განმავლობაში. ეს წესი არ მოქმედებს იმ შემთხვევაში, თუ მოხელე საჯარო დაწესებულებას აუნაზღაურებს მისი პროფესიული განვითარებისათვის გაწეულ ხარჯებს.
7. მოხელის პროფესიული განვითარების საჭიროებების განსაზღვრის წესი, პროფესიული განვითარების სტანდარტი და წესი მტკიცდება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.
8. საჯარო დაწესებულება მოხელეთა პროფესიული განვითარების საჭიროებების შესახებ ანგარიშს ასახავს საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ერთიან ელექტრონულ სისტემაში, ამ მუხლის მე-7 პუნქტში აღნიშნული დადგენილების შინაარსის გათვალისწინებით.

#### კომენტარი:

1. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 54-ე მუხლი ეხება მოხელის პროფესიული განვითარების შესაძლებლობებს, პროფესიული განვითარების პროგრამებში მისი სავალდებულო მონაწილეობის საკითხებს, ამ პროცესში საჯარო დაწესებულების ჩართულობას და მოხელის პროფესიული განვითარებისათვის შესაძლებლობების შეთავაზებას.

პროფესიული განვითარება განსაკუთრებულ როლს თამაშობს მოხელის კარიერულ განვითარებაში. ყველაზე დაბალი იერარქიული საფეხურიდან კარიერის მწვერვალისკენ მოხელის გადაადგილება დამოკიდებულია მის მიერ შეთვისებულ უნარებსა და განვითარებულ შესაძლებლობებზე. სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულებისას და პროფესიული გამოცდილების გზაზე შექმნილი კომპეტენციები მოხელეს ეხმარება მასზე დაკისრებული ფუნქციების შესრულებასა და ინდივიდუალური შედეგების გაუმჯობესებაში.

2. პროფესიულ განვითარებასთან დაკავშირებით კანონმდებლობაში არსებული ნორმები ემსახურება მოხელის ინდივიდუალურ საჭიროებებზე დაყრდნობით გამოვლენილი ნაკლოვანებების გამოსწორების მიზანს. იმისათვის რომ მოხელე თვითგანვითარებისა და მხოლოდ პრაქტიკაში შექმნილი ცოდნისა და უნარების

იმედად არ დარჩეს. შესაბამისად, კანონის 54-ე მუხლიდან გამომდინარე, საჯარო დაწესებულება იღებს ვალდებულებას, შესთავაზოს მოხელეს პროფესიული განვითარების სავალდებულო პროგრამები და უზრუნველყოს მათში მისი მონაწილეობა. ხოლო მოხელე ვალდებულია, საჯარო სამსახურის მიზნებიდან გამომდინარე, განავითაროს საკუთარი პროფესიული შესაძლებლობები და მონაწილეობა მიიღოს შეთავაზებულ პროგრამებში.

3. გარდა პროფესიული განვითარების სავალდებულო პროგრამებში მონაწილეობისა, მოხელე იღებს ვალდებულებას, თავადაც იზრუნოს საჯარო სამსახურის სისტემის გარეთ არსებულ პროგრამებში მონაწილეობაზე, ხოლო დაწესებულება ვალდებულია, ხელი შეუწყოს მოხელის ინიციატივის განხორციელებას და არ დაუშვას მოხელის პროფესიული განვითარებისათვის სპეციალური შვებულებით სარგებლობის უფლების შელახვა.
4. კანონის 54-ე მუხლის მე-4 პუნქტით გათვალისწინებულია მოხელის ინდივიდუალური პროფესიული განვითარების საჭიროების დადგენის ზოგადი პრინციპები. აღნიშნული ნორმის მიხედვით, საჯარო დაწესებულება მოხელის საჭიროებებს განსაზღვრავს ყოველი წლის დასაწყისში და საჭიროებების ანალიზისას ეყრდნობა როგორც დაწესებულების ორგანიზაციულ საჭიროებებს, ასევე მოხელის შეფასების შედეგებს. საჭიროებები აუცილებელია დაკავშირებული იყოს მოხელის მიერ განსახორციელებელ საქმიანობასთან და არა მის ზოგად სურვილებთან, ვინაიდან საჭიროება, და მის საფუძველზე დაგეგმილი სწავლება, ემსახურება არა მხოლოდ მოხელის ინტერესს, არამედ საჯარო დაწესებულების ფუნქციონირების გაუმჯობესებისა და მთლიანად საჯარო სამსახურის ინტერესებს.
5. შესაბამისად, მოხელეს არ ეკრძალება თავადაც განსაზღვროს მისი პროფესიული თუ კარიერული განვითარებისათვის აუცილებელი საჭიროებები და მიიღოს სასწავლო პროგრამებში მონაწილეობა საკუთარი სახსრებით და საჯარო დაწესებულებასთან შეთანხმებით მოითხოვოს სპეციალური შვებულებით სარგებლობა.<sup>155</sup>
6. სიახლეს წარმოადგენს პროფესიულ განვითარებასთან დაკავშირებით მოხელესა და საჯარო დაწესებულებას შორის გარკვეული ფინანსური ვალდებულების რეგულირების შესაძლებლობა. კერძოდ, 54-ე მუხლის მე-6 პუნქტი განსაზღვრავს, რომ „თუ პროფესიული განვითარების პროგრამის ხანგრძლივობა 3 თვეს აღემატება და ეს პროგრამა საჯარო დაწესებულების მიერ ფინანსდება, მოხელესა და საჯარო

<sup>155</sup> „პროფესიული საჯარო მოხელის მიერ პროფესიული განვითარებისათვის შვებულებით სარგებლობის წესისა და პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 23 მაისის N246 დადგენილება



რო დაწესებულებას შორის დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე, მოხელეს უფლება არა აქვს, საკუთარი ინიციატივით გათავისუფლდეს სამსახურიდან ამ პროგრამის დასრულებიდან 1 წლის განმავლობაში. ეს წესი არ მოქმედებს იმ შემთხვევაში, თუ მოხელე საჯარო დაწესებულებას აუნაზღაურებს მისი პროფესიული განვითარებისათვის გაწეულ ხარჯებს.“

აღნიშნული ნორმის მიზანს წარმოადგენს საჯარო ფინანსების მიზნობრივი ხარჯვა და შესაბამისი სარგებლის მიღება, რაც ლოგიკურია და არაერთი ქვეყნის არა მარტო საჯარო სამსახურში, არამედ კერძოსამართლებრივ შრომით ურთიერთობებშიც გამოიყენება.

7. როგორც ნებისმიერი სამართლებრივი ურთიერთობის რეგულირებისას, პროფესიულ განვითარებასთან დაკავშირებით ზოგადი პრინციპები დადგენილია კანონით, ხოლო მოხელის პროგრამებში მონაწილეობის დეტალური წესები, პროფესიული განვითარების სტანდარტები, პროფესიული განვითარების საჭიროებების დადგენის წესები გათვალისწინებულია საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.
8. ამასთან, მნიშვნელოვანია, ერთიანი სტატისტიკური სურათის უზრუნველსაყოფად, პროფესიულ განვითარებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები აისახოს ადამიანური რესურსების მართვის ერთიან ელექტრონულ სისტემაში სწრაფი და მარტივი შემდგომი ადმინისტრირების მიზნით.

---

#### მუხლი 55. მოხელის სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეჩერება

1. მოხელის სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეჩერება ნიშნავს მის დროებით გათავისუფლებას სამსახურებრივი ფუნქციების შესრულებისაგან.
2. მოხელის სამსახურებრივი უფლებამოსილება ჩერდება:
  - ა) მოხელის შვებულების დროს;
  - ბ) მოხელის დროებითი შრომისუნარობის დროს, რაც დასტურდება შესაბამისი საავადმყოფო ფურცლის საფუძველზე;
  - გ) ამ კანონის 99-ე მუხლით გათვალისწინებულ შემთხვევაში მოხელის სამსახურიდან ჩამოშორების პერიოდში;
  - დ) საქართველოს პრეზიდენტის, წარმომადგენლობითი ორგანოს ან მუნიციპალიტეტის მერის არჩევნებში მოხელის კანდიდატად წარდგენისას, თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი;
  - ე) მოხელის სამხედრო სავალდებულო სამსახურში ან არასამხედრო, ალტერნატიულ შრომით სამსახურში გაწვევისას, სამხედრო სარეზერვო სამსახურის გავლის, აგრეთვე სამხედრო სარეზერვო სამსახურის მოსამსახურეთა

მოზილიზაციის დროს, თუ მოხელეს აღარ შეუძლია სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულება;

- ვ) ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის მსხვერპლის თავშესაფარში ან კრიზისულ ცენტრში მოთავსებისას, თუ მოხელეს აღარ შეუძლია სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულება, მაგრამ წელიწადში არაუმეტეს 30 კალენდარული დღისა. ამ შემთხვევაში შესაბამისი საჯარო დაწესებულებისათვის შეტყობინების ვალდებულება ეკისრება მოხელისათვის მომსახურების გამწვევ ორგანიზაციას;
  - ზ) საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით მოხელის დაკავების, მისი ადმინისტრაციული პატიმრობის ან მისთვის ისეთი აღკვეთის ღონისძიების შეფარდების შემთხვევაში, რომელიც გამორიცხავს სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებას;
  - თ) კანონის შესაბამისად ან მის საფუძველზე მოხელის დროებით გათავისუფლების სხვა შემთხვევაში.
3. სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეჩერების პერიოდში მოხელეს უნარჩუნდება შრომითი გასამრჯელო, გარდა ამ მუხლის მე-2 პუნქტის „დ“ და „ე“ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.
  4. მოხელის სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეჩერების შესახებ გამოიცემა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

#### კომენტარი:

1. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 55-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, მოხელის სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეჩერება გულისხმობს მის დროებით გათავისუფლებას სამსახურებრივი ფუნქციების შესრულებისაგან.
2. სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეჩერების სხვადასხვა საფუძველი არსებობს, რომლის ამომწურავ ჩამონათვალს კანონი ითვალისწინებს. შესაძლებელია სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეჩერების საფუძველების ორ კატეგორიად დაყოფა, რომელთაგან ერთი გულისხმობს მოხელის ინიციატივის გამოვლენის აუცილებლობას, ხოლო მეორე კატეგორია დაკავშირებულია ფაქტობრივი გარემოებიდან გამომდინარე, სავალდებულო წესით, მოხელისათვის უფლებამოსილების შეჩერებასთან.

მოხელის ინიციატივით სამსახურებრივი უფლებამოსილება ჩერდება მოხელის შვებულების დროს, ასევე, მოხელის დროებითი შრომისუუნარობის დროს, რაც დასტურდება შესაბამისი საავადმყოფო ფურცლის საფუძველზე. ხოლო საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის გადაწყვეტილებით, მოხელის უფლებამოსილება შესაძლებელია შეჩერდეს მის მიმართ დისციპლინური წარმოების მიმდინარეობისას.

რაც შეეხება იმ გარემოებებს, როდესაც მოხელეს სავალდებულოდ უჩერდება უფლებამოსილება, აღნიშნული ხდება მოხელის მიმართ დისციპლინური წარმოების მიმდინარეობის პერიოდში<sup>39</sup>, როდესაც საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი პირი იღებს გადაწყვეტილებას, ჩამოაშოროს მოხელე ფუნქციებს, ასევე, საქართველოს პრეზიდენტის, წარმომადგენლობითი ორგანოს ან მუნიციპალიტეტის მერის არჩევნებში მოხელის კანდიდატად წარდგენისას. თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, მოხელის სამხედრო სავალდებულო სამსახურში ან არასამხედრო, ალტერნატიულ შრომით სამსახურში გაწვევისას, სამხედრო სარეზერვო სამსახურის გავლის, აგრეთვე სამხედრო სარეზერვო სამსახურის მოსამსახურეთა მობილიზაციის დროს, თუ მოხელეს აღარ შეუძლია სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულება, ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის მსხვერპლის თავშესაფარში ან კრიზისულ ცენტრში მოთავსებისას, თუ მოხელეს აღარ შეუძლია სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულება, მაგრამ წელიწადში არაუმეტეს 30 კალენდარული დღისა. ამ შემთხვევაში შესაბამისი საჯარო დაწესებულებისათვის შეტყობინების ვალდებულება ეკისრება მოხელისათვის მომსახურების გამწევ ორგანიზაციას. მოხელის უფლებამოსილება ჩერდება აგრეთვე საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით მოხელის დაკავების, მისი ადმინისტრაციული პატიმრობის ან მისთვის ისეთი აღკვეთის ღონისძიების შეფარდების შემთხვევაში, რომელიც გამორიცხავს სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებას, ან ნებისმიერ სხვა შემთხვევაში, რომელიც გათვალისწინებული უნდა იყოს კანონით.

ეს უკანასკნელი შესაძლებლობა, ადასტურებს რომ მოხელისათვის უფლებამოსილების შეჩერების საფუძვლების ჩამონათვალი ამომწურავი არ არის და შესაძლებელია სხვა ნებისმიერ შემთხვევაში, რომელსაც კანონმდებლობა დამატებით გაითვალისწინებს.

3. აუცილებელია ხაზგასმით აღინიშნოს, რომ უფლებამოსილების დროებით შეჩერების პერიოდში მოხელე ინარჩუნებს სამართლებრივ სტატუსს და, ასევე, ორი გამონაკლისი შემთხვევის გარდა, შრომის ანაზღაურებასაც. შრომის ანაზღაურების მოთხოვნის უფლებას მოხელე კარგავს არჩევნებში კანდიდატად რეგისტრაციისა და სამხედრო სავალდებულო სამსახურში გაწვევისას.
4. მოხელის სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეჩერების შესახებ გადაწყვეტილება წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს და აუცილებელია აკმაყოფილებდეს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილ მოთხოვნებს.

<sup>39</sup> იხ. კანონის 99-ე მუხლის კომენტარი

# თავი VII

## მოხელის უფლებები,

## გარანტიები და მოვალეობები

(56-77 მუხლები)

### შესავალი

პროფესიული საჯარო მოხელე საჯარო მმართველობის განხორციელების ერთ-ერთი ძირითადი გარანტია. ამიტომაც, საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში ძლიერი საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების უზრუნველყოფის მიზნით მოხელის უფლებების, მოვალეობებისა და გარანტიების სრულყოფილი სამართლებრივი ჩარჩოს ჩამოყალიბებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება.

დამოუკიდებელი საქართველოს უახლოეს ისტორიაში საჯარო სამსახურმა ბევრი ცვლილება განიცადა. მიუხედავად ამისა, მოხელის სამართლებრივი სტატუსი და პრაქტიკული მდგომარეობა ხშირად ურთიერთპარამონიული არ იყო. სრულყოფილად ვერ ხორციელდებოდა სტაბილურობის, გამჭვირვალობის, ბუნებრივი კარიერის<sup>56</sup>, ნეიტრალიტეტის, პროფესიონალიზმის, მიუკერძოებლობის პრინციპების რეალიზება. აღნიშნულს ხელს უწყობდა რიგი ასპექტების არასათანადო კანონისმიერი რეგულირება, პროცედურული სამართლის უგულებელყოფა, გადაწყვეტილების მიმღებ პირთა ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება სუბიექტივიზმის (პირადი მისწრაფებების) შეზღუდვის ინსტრუმენტების არარსებობის გამო და სხვა.

*ევროპასთან ასოცირების პოლიტიკის* ერთ-ერთი პრიორიტეტული მიზანია კარგი მმართველობა და მყარი საჯარო სამსახური. მიზნის მიღწევის, განვითარებისა და გაძლიერების გზა კი უნდა დაეფუძნოს მოხელის პროფესიონალიზმს, ცოდნას, გამოცდილებას, უწყვეტ განათლებას, სახელმწიფოებრივ აზროვნებას, ინსტიტუციურ მენეჯერებას, ქცევის სათანადო სტანდარტსა და მაღალ საშემსრულებლო კულტურას. **მოხელე უნდა იყოს ცოდნით ძლიერი, საქმით შედეგიანი.** ამის უზრუნველყოფის ინსტრუმენტია მოხელის უფლებრივი თუ ვალდებულებითი სივრცის სიზუსტე და დეტალურობა.

<sup>56</sup> ტერმინში „ბუნებრივი კარიერა“ იგულისხმება საჯარო სამსახურში კონკურსის შემთხვევაში თანამდებობათა იერარქიაში საჯარო მოხელეთა ისეთი გადაადგილება/დანაშენა, რაც ემსახურება სამართლიანობის, ინსტიტუციური მეხსიერების შენარჩუნების და დამსახურებაზე დაფუძნებული კარიერული განვითარების პრინციპებს

ქვემოთ მოცემულია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის VII თავის – *მოხელის უფლებები, მოვალეობები და გარანტიები* – მუხლების მიმოხილვა და ნორმების ახსნა-განმარტება საჯარო სამსახურის რეფორმის მიზნებთან კავშირში.

VII თავი შედგება 23 მუხლისგან (მუხლები 56-77), სადაც თავმოყრილი და სისტემატიზებულია მოხელის საქმიანობისა და მოქმედების სამართლებრივი საფუძვლები.

---

**მუხლი 56. მოხელისთვის უსაფრთხო და აუცილებელი სამუშაო პირობების შექმნა**

1. მოხელეს უფლება აქვს, ჰქონდეს უსაფრთხო სამუშაო პირობები და მიიღოს სამსახურებრივი ფუნქციების შესასრულებლად საჭირო ორგანიზაციულ-ტექნიკური საშუალებები.
2. საჯარო დაწესებულება ვალდებულია შექმნას შესაბამისი სამუშაო გარემო მოხელის ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული პირობებითა და საშუალებებით უზრუნველსაყოფად, აგრეთვე უზრუნველყოს მოხელეების მიმართ თანაბარი და სამართლიანი მოპყრობა ადამიანური რესურსების მართვის, კარიერული წინსვლის, ანაზღაურებისა და სამართლებრივი დაცვის საკითხებთან დაკავშირებით.

**კომენტარი:**

1. უსაფრთხოება, შესაბამისი სამუშაო გარემო, სათანადო საშუალებები, თანაბარი და სამართლიანი მოპყრობა წარმოადგენს ღირსეული შრომის/*decent work* განმაპირობებელ ფაქტორებს.

ასოცირების შეთანხმების<sup>159</sup> თანახმად, მიღწეული უნდა იქნეს ღირსეული შრომის პირობები ყველასთვის. ღირსეული შრომის მნიშვნელობა კი ხაზგასმულია როგორც დასაქმებისა და სოციალური პოლიტიკის, ასევე, სავაჭრო ურთიერთობებისა და მდგრადი განვითარების პოლიტიკის ფარგლებში. AA-ს 227-ე მუხლი უთითებს სრული და ნაყოფიერი დასაქმებისა და ღირსეული შრომის უზრუნველყოფის შესახებ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ეკონომიკური და სოციალური საბჭოს მინისტრიალის 2006 წლის დეკლარაციაზე, რის თანახმადაც: *უსაფრთხოება და ადამიანის ღირსება არის სიღარიბის და შიმშილის აღმოფხვრის უზრუნველყო-*

---

<sup>159</sup> ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთი მხრივ, საქართველოსა და მეორე მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის, 27.06.14, გამოქვეყნების თარიღი 11.09.14, სარეგისტრაციო კოდი 480610000.03.030.0162/5, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959>

ფი საშუალება, ამავდროულად – ეკონომიკური და სოციალური კეთილდღეობის გაუმჯობესების. მდგრადი ეკონომიკური ზრდის მიღწევის და ყველა ერის სტაბილური განვითარების მექანიზმი...<sup>269</sup>

კანონის 56-ე მუხლის ფარგლებში უსაფრთხოება, სამსახურის სპეციფიკის და ბუნების გათვალისწინებით, შეიძლება უკავშირდებოდეს განსხვავებულ ინდივიდუალურ რეჟიმებს, თუმცა საყოველთაო სახელმძღვანელო პრინციპებად უნდა იქნეს მიჩნეული ა) სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაცვა, ბ) სოციალური უსაფრთხოება და გ) ღირსების შეუღლები გარემოს ჩამოყალიბება.

მოხელე, დაკისრებული მოვალეობების დროულად და სათანადოდ შესრულებისთვის, საჭიროებს ლოჯისტიკურ უზრუნველყოფასაც, რაშიც იგულისხმება ტექნოლოგიური და საკომუნიკაციო, საკანცელარიო და სატრანსპორტო საშუალებებით აღჭურვა და სხვა.

2. უსაფრთხო და სამსახურებრივი ფუნქციების შესრულების ხელშემწყობი სამუშაო პირობების უზრუნველსაყოფად კანონი ვალდებულს ხდის საჯარო დაწესებულებაზე, შექმნას შესაბამისი გარემო და, ამავდროულად, იხელმძღვანელოს თანაბარი და სამართლიანი მოპყრობის პრინციპით თითოეული მოხელის მიმართ. თანასწორობის პრინციპის მნიშვნელობა განსაკუთრებით ხაზგასმულია ისეთ ასპექტებთან მიმართებით, როგორცაა: ადამიანური რესურსების მართვა, კარიერული წინსვლა, ანაზღაურება და სამართლებრივი დაცვა.

თანაბარი და სამართლიანი მოპყრობა ნიშნავს უფლებებით თანასწორად სარგებლობის უზრუნველყოფას და დისკრიმინაციის აკრძალვას, რაც გარანტირებულია კანონის უზენაესობით. თანაბარი მოპყრობისას დაცულია პირთა თანასწორუფლებიანობა იმგვარად, რომ არც ერთს არ ენიჭება უპირატესობა. თუმცა ძალიან მნიშვნელოვანია, მოხდეს თანასწორობის გამიჯვნა „ზუსტად იგივე“-საგან. თანაბრობა დაცული უნდა იყოს ობიექტურ ფაქტებთან მიმართებით, რაც განსხვავებულ მოპყრობასაც გულისხმობს და ზუსტად ამით უზრუნველყოფს სამართლიანობას. მაგ.: შრომის ანაზღაურება განისაზღვრება თანამდებობის ფუნქციური დატვირთვის შესაბამისად, ანუ თითოეული თანამდებობისათვის/პოზიციისათვის დადგენილია სამუშაო აღწერილობით განსაზღვრულ ფუნქციათა ერთობლიობის შეფასების შედეგი, რომელიც ეფუძნება ამ თანამდებობისათვის/პოზიციისათვის გათვალისწინებული ფუნქციის შესასრულებლად აუცილებელი პასუხისმგებლობის ხარისხს, მოვალეობათა შესრულების სირთულეს, შესაბამის კომპეტენციებს, კვალიფიკაციასა და სამუშაო გამოც-

269 Ministerial Declaration-2006 Ministerial declaration “Creating an environment at the national and international levels conducive to generating full and productive employment and decent work for all, and its impact on sustainable development”, UNITED NATIONS ECONOMIC and SOCIAL COUNCIL, 2006, [https://www.un.org/efcosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/documents/2006/ministerial\\_declaration-2006.pdf](https://www.un.org/efcosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/documents/2006/ministerial_declaration-2006.pdf)

დილებას. ე.ი. განსხვავებული სახელფასო კოეფიციენტის მინიჭება არ ნიშნავს დისკრიმინაციას და განსხვავებულ მოპყრობას.

დემოკრატიული სამყაროს სამართალი დისკრიმინაციის აკრძალვასთან ერთად ზღუდავს ისეთ იდენტურ მოპყრობას, რომელმაც შესაძლოა შეღახოს პირთა ობიექტური თანასწორობა. ამის კარგი მაგალითია სშკ-ს მე-2 მუხლის მე-5 პუნქტი, რომლის თანახმადაც „დისკრიმინაციად არ ჩაითვლება პირთა განსხვავების აუცილებლობა, რომელიც გამომდინარეობს სამუშაოს არსიდან, სპეციფიკიდან ან მისი შესრულების პირობებიდან, ემსახურება კანონიერი მიზნის მიღწევას და არის მისი მიღწევის თანაზომიერი და აუცილებელი საშუალება.“

### მუხლი 57. მოხელის შრომითი გასამრჯელო

1. მოხელის შრომის ანაზღაურების სისტემა ემყარება გამჭვირვალობისა და სამართლიანობის პრინციპებს, რომლებიც გულისხმობს თანაბარი სამუშაოს შესრულებისთვის თანაბარი ანაზღაურების მიღებას.
2. მოხელეს უფლება აქვს, სამსახურში მიღების დღიდან სამსახურიდან გათავისუფლების დღემდე მიიღოს შრომის ანაზღაურება.
3. მოხელის შრომის ანაზღაურება მოიცავს თანამდებობრივ სარგოს, საკლასო დანამატს, სახელფასო დანამატს და ფულად ჯილდოს.
4. მოხელის შრომის ანაზღაურების ფონდის ფორმირების წყაროა შესაბამისი ბიუჯეტი. საბიუჯეტო ასიგნებათა შემცირება არ შეიძლება იყოს მოხელის თანამდებობრივი სარგოს შემცირების საფუძველი.
5. შრომის ანაზღაურება მოხელეს უნაღდო ანგარიშსწორების ფორმით ეძლევა.
6. მოხელეთა თანამდებობების თითოეული იერარქიული რანგისთვის მიკუთვნებული თანამდებობების თანამდებობრივი სარგოების ოდენობების განსაზღვრის წესი დგინდება „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით.

### კომენტარი:

მოხელეთა შრომის ანაზღაურების სისტემა ეფუძნება შემდეგ პრინციპებს:

1. ანაზღაურების სისტემა უნდა იყოს გამჭვირვალე და სამართლიანი. გამჭვირვალობა და სამართლიანობა განმარტებულია როგორც თანაბარი სამუშაოს შესრულებისთვის თანაბარი ანაზღაურების მიღება. უთანასწორო მოპყრობისგან დაცულია ნებისმიერი მოხელე განურჩევლად ეროვნული კუთვნილებისა, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობისა, ასაკისა და ა.შ. ნორმა გენდერულად სენსიტიურიც არის და უზრუნველყოფს ქალისა და კაცის შრომის თანაბრად დაფასებასა

და ანაზღაურებას. ამ კონტექსტში მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ AA-ს VI კარის მე-14 თავისა და XXX დანართის თანახმად, საქართველოს აქვს ვალდებულება, დასაქმებისა და შრომის სფეროში უზრუნველყოს დისკრიმინაციის აკრძალვა და გენდერული თანასწორობა, კერძოდ, შეასრულოს შემდეგი დირექტივები:

1. 2000 წლის 29 ივნისის საბჭოს<sup>301</sup> 2000/43/EC დირექტივა, რომელიც უზრუნველყოფს რასობრივი თუ ეთნიკური წარმომავლობის მიუხედავად პირთა თანაბარი მოპყრობის პრინციპის განხორციელებას
2. 2000 წლის 27 ნოემბრის საბჭოს 2000/78/EC დირექტივა, რომელიც დასაქმებისა და შრომითი საქმიანობის საკითხებთან მიმართებით აყალიბებს თანაბარი მოპყრობის ზოგად სტრუქტურას
3. 2006 წლის 5 ივლისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2006/54/EC დირექტივა, რომელიც უზრუნველყოფს დასაქმებისა და საქმიანობის საკითხებთან მიმართებით მამაკაცისა და ქალის თანაბარი შესაძლებლობებისა და თანაბარი მოპყრობის პრინციპის განხორციელებას
4. 2004 წლის 13 დეკემბრის საბჭოს 2004/113/EC დირექტივა, რომელიც უზრუნველყოფს საქონლისა და მომსახურებების ხელმისაწვდომობასა და მომარაგების საკითხებთან დაკავშირებით მამაკაცისა და ქალის თანაბარი მოპყრობის პრინციპის განხორციელებას
5. 1992 წლის 19 ოქტომბრის საბჭოს 92/85/EEC დირექტივა, რომელიც ეხება ორსულ, ახალნაშობიარე და მეძუძურ მუშაკათათვის შრომის უსაფრთხო პირობებისა და ჯანმრთელობის გაუმჯობესების ხელშეწყობის მიზნით ზომების შემოღებას (მე-10 ინდივიდუალური დირექტივა 89/391/EEC დირექტივის მე-16(1) მუხლის კონტექსტში)
6. 1978 წლის 19 დეკემბრის საბჭოს 79/7/EEC დირექტივა, რომელიც უზრუნველყოფს სოციალური უსაფრთხოების საკითხებზე მამაკაცისა და ქალის თანაბარი მოპყრობის პრინციპების განხორციელებას.

გამჭვირვალობისა და სამართლიანობის პრინციპის გარანტი ხდება ნოვაციური მიდგომა საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში, კერძოდ, მოხელის ანაზღაურების სისტემა წესრიგდება საქართველოს კანონით „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“.<sup>302</sup> შრომის ანაზღაურების საკითხის რეგულირება კანონის დონეზე თვისობრივად ცვლის მოხელის დაცვის ხარისხს. საკითხის მოწესრიგება კანონის ფორმით უზრუნველყოფს საჯაროობას, გამჭვირვალობას, პოლიტიკურ

<sup>301</sup> საბჭო იგივე ევროკავშირის საბჭო (Council of the EU) არის ევროკავშირის პოლიტიკური ინსტიტუტი, რომელიც ევროპარლამენტთან ერთად იღებს ევროკავშირის საკანონმდებლო აქტებს

საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“, 22.12.17, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3971683>



ნეიტრალიტეტს, მიუკერძოებლობას, ობიექტურობას, რანგებისა და კლასების მიხედვით მოხელეთა მიმართ თანაბარი სოციალური და ფინანსური გარანტიების შექმნას „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ კანონი აწესრიგებს ისეთ საკითხებს, როგორიცაა:

- ✓ საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულ პირთა შრომის ანაზღაურების და ადმინისტრაციული და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რიცხოვნობის განსაზღვრა;
- ✓ ნახევარ განაკვეთზე მუშაობისას შრომის ანაზღაურების პირობები;
- ✓ ლამის საათებში მუშაობისას შრომის ანაზღაურების პირობები;
- ✓ დასვენების და უქმე დღეებში მუშაობისას შრომის ანაზღაურების პირობები;
- ✓ ჯანმრთელობისათვის რისკის შემცველ სამუშაო პირობებში საქმიანობისას შრომის ანაზღაურების პირობები;
- ✓ დროებით დაკისრებული ფუნქციების შესრულებისათვის ანაზღაურების წესი და პირობები.

შრომის ანაზღაურების განსაზღვრისა და გაცემის პრინციპია თანასწორობა და გამჭვირვალობა, რაც გულისხმობს თანაბარი სამუშაოს შესრულებისთვის თანაბარი ანაზღაურების მიღებას. პრინციპის რეალიზების ინსტრუმენტია კოეფიციენტის შერჩევა საჯარო დაწესებულებაში არსებული თითოეული თანამდებობის/პოზიციის ფუნქციური დატვირთვის გათვალისწინებით. ეს კოეფიციენტები წარმოდგენილია კანონის შესაბამის დანართებში. აუცილებელია აღინიშნოს, რომ თანაბარი სამუშაო და სამუშაოს შესრულებისათვის თანაბარი ანაზღაურების მიღების შინაარსი განმტკიცებულია „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლში. კერძოდ, მხოლოდ თანამდებობის დასახელების იდენტურობა არ ნიშნავს იდენტური ანაზღაურების მიღების უფლებას. თანამდებობის აღნიშვნა (დასახელება) არ არის ტოლფასი ანაზღაურების განმაპირობებელი. ყოველი თანამდებობის ფუნქციური დატვირთვა და შინაარსი განაპირობებს თანამდებობრივი სარგოს განსაზღვრასა და შესაბამისი სახელფასო კოეფიციენტის შერჩევას წინაპირობას. ერთსადაიმთავრე თანამდებობას, მისი შინაარსიდან გამომდინარე, სხვადასხვა დატვირთვა აქვს. მაგალითად, პირველი კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი სხვადასხვა სამინისტროში სხვადასხვა ფუნქციურ დატვირთვას ახორციელებს, რაც გამოითვლება მისი სამუშაო აღწერილობიდან, მის მიერ განსახორციელებელი მომსახურების მასშტაბიდან, პასუხისმგებლობის ხარისხიდან და სხვა. მაგალითად, პოლიციელი, რომელიც თანამდებობრივად შესაძლოა იყოს პირველი კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი, მეტი რისკის და პასუხისმგებლობის ქვეშ ახორციელებს მის უფლებამოსილებას, ვიდრე იმავე თანამდებობაზე დასაქმებული სხვა უწყების იგივე რანგის თანამშრომელი, რომელსაც უფლებამოსილების

განხორციელება სივცხლის რისკის ფასად არ უჯდება. ასევე, არსებობენ დიდი და მცირე მასშტაბის საჯარო დაწესებულებები და, შესაბამისად, მათი მოქმედების არეალი და უფლებამოსილებების სფეროებიც განსხვავებულია, რაც უპირობოდ საჭიროებს კოფიციენტების შერჩევის წესის და სხვადასხვა კოფიციენტის მისა-დაგების აუცილებლობას, სწორედ, მათი ფუნქციური დატვირთვის შინაარსიდან გამომდინარე.

2. მოხელე უწყვეტად და რეგულარულად იღებს ანაზღაურებას სამსახურში მიღების დღიდან ვიდრე არ გათავისუფლდება. მოხელის სამსახურში მიღება – თანამდებობაზე დანიშვნა, ხდება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე. სამოხელეო სამართალში მოხელის თანამდებობაზე მიღების შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი წარმოადგენს ისეთ აქტს, რომლის ძალაში შესვლისათვის აუცილებელია ადრესატის თანხმობა. ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებაში ამგვარი სახის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები იწოდება „ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად ადრესატის თანხმობით“. ადრესატის, ამ შემთხვევაში მოხელის თანხმობა მიიჩნევა მის მიერ მოხელის ფიცზე ხელმოწერის განხორციელებად. შესაბამისად, მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ძალაში შედის მოხელის მიერ მოხელის ფიცზე ხელმოწერისთანავე და სწორედ ამ მომენტიდან დგება მის მიმართ ანაზღაურების გაცემის ვალდებულება<sup>703</sup>. ასევე, სამართლებრივად მნიშვნელოვანი საკითხია შრომის ანაზღაურების გაცემა თანამდებობიდან გათავისუფლების მომენტამდე. განთავისუფლება, ისევე როგორც დანიშვნა, საჭიროებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემას, თუ რა ითვლება თანამდებობიდან განთავისუფლების მომენტად, აუცილებელია ყურადღება გამახვილდეს მოხელის თანამდებობიდან განთავისუფლების საფუძველზე. სხვადასხვა სამართლებრივი საფუძველი წარმოადგენს მოხელეთა სამსახურიდან განთავისუფლების განსხვავებულად რეგულირების განმსაზღვრელ ფაქტორს.<sup>704</sup>

3. მოხელის შრომის ანაზღაურება მოიცავს თანამდებობრივ სარგოს, საკლასო დანამატს, სახელფასო დანამატს და ფულად ჯილდოს. თანამდებობრივი სარგო წარმოადგენს სახელფასო განაკვეთს დანამატების და ფულადი ჯილდოს გარეშე. „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი არეგულირებს თანამდებობრივი სარგოს განსაზღვრის სქემებს. უპირველეს

<sup>703</sup> იხ. კანონის V თავის კომენტარი

<sup>704</sup> იხ. კანონის XII თავის კომენტარი

ყოველისა, უნდა აღინიშნოს, რომ შრომის ანაზღაურებასთან დაკავშირებული საკითხები დეტალურად არ იყო მოწესრიგებული მრავალი წლის განმავლობაში. საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში პირველად საჯარო სექტორში განხორციელდა დასაქმებული პირების შრომის ანაზღაურებასთან დაკავშირებული საკითხების კონკრეტიზება. გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ საჯარო სექტორში შრომის ანაზღაურების საკითხებზე საზოგადოების მხრიდან არსებობდა მუდმივი უკმაყოფილება. უკონტროლო დანამატები და პრემიები, ასევე, არასისტემურად განსაზღვრული თანამდებობრივი სარგოები ხშირად იყო არასამთავრობო სექტორის მხრიდან კრიტიკული კვლევებისა და შენიშვნების საგანი. შედეგად, რეფორმის ფარგლებში საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა საჯარო დაწესებულებებში შრომის ანაზღაურების საკითხების მომწესრიგებელი კანონი, რომლის მიზანსაც წარმოადგენს, საჯარო სამსახურში დასაქმებული ნებისმიერი პირის (მისი სტატუსის მიუხედავად) თანამდებობრივი სარგოს, სახელფასო დანამატისა და ფულადი ჯილდოს გაცემის საკითხების მკაცრი რეგულირება. „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს პროფესიული საჯარო მოხელის თანამდებობრივი სარგოს გაანგარიშების უნიფიცირებულ წესს და ადგენს ოთხივე რანგის ყველა თანამდებობისათვის შესაბამის კოეფიციენტებს. კოეფიციენტები თითოეული თანამდებობისათვის წარმოდგენილია 10 შესაძლო მოცემულობით. მათი შერჩევა, როგორც ზემოთ აღინიშნა, ხდება თანამდებობის ფუნქციური დატვირთვის გათვალისწინებით. შერჩეული კოეფიციენტი გამრავლდება საბაზო თანამდებობრივ სარგოზე და მიიღება თითოეული თანამდებობის ფუნქციური დატვირთვის ადეკვატური თანამდებობრივი სარგო. საბაზო თანამდებობრივი სარგო კი განისაზღვრება ყოველწლიურად „სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონით. ამასთან, კიდევ ერთხელ ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ მოხელეთა თანამდებობის კოეფიციენტები მოცემულია ორ დანართში. პირველი დანართი განკუთვნილია ცენტრალური ხელისუფლების საჯარო დაწესებულებებისათვის, ხოლო მეორე დანართი ავტონომიური რესპუბლიკებისა და თვითმმართველობებისათვის. ორი დანართის არსებობა და სხვადასხვა კოეფიციენტები არ გულისხმობს შრომის ანაზღაურების ნაწილში მოხელეებთან მიმართებით არათანაბარ მიდგომას. პირიქით, სწორედ ეს არის „თანაბარი სამუშაოსათვის თანაბარი ანაზღაურების“ პრინციპის პრაქტიკაში რეალიზების საშუალება. კანონში ხაზგასმულია თანაბარი სამუშაოსთვის თანაბარი ანაზღაურება და არა – თანაბარი თანამდებობისათვის თანაბარი ანაზღაურება.

4. ნებისმიერი საჯარო დაწესებულების ბიუჯეტი ითვალისწინებს შრომის ანაზღაურების ფონდს, რომლის ფარგლებშიც უნდა მოხდეს მოხელისათვის შრომის

ანაზღაურების გაცემა. სხვადასხვა საჯარო დაწესებულებას მისი სიდიდის, მის წინაშე მდგარი ამოცანებისა და პასუხისმგებლობის მიხედვით სხვადასხვა სიდიდის ბიუჯეტი გააჩნია და, რა თქმა უნდა, სახელფასო ფონდიც განსხვავებულია საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული პირების რიცხოვნობის პროპორციულად.

კანონი ითვალისწინებს შემთხვევას, როდესაც შესაძლებელია ადგილი ჰქონდეს ბიუჯეტის კლებას, როდესაც მინიმალური ნიშნული ხდება თანამდებობრივი სარგო. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ძველი კანონის (1997 წლის კანონის) 37-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, საბიუჯეტო ასიგნებათა შემცირება არ შეიძლება ყოფილიყო მოსამსახურეთა შრომითი ანაზღაურების (ხელფასის) და კანონით გათვალისწინებული სხვა გარანტიების დაფინანსების შემცირების საფუძველი. მოხელის შრომით ანაზღაურებაში კი იგულისხმებოდა როგორც თანამდებობრივი სარგო, ასევე პრემია და სხვა კანონისმიერი დანამატები (მუხლი 37.1).<sup>205</sup> როგორც ჩანს, ახალმა კანონმა დაცვის მექანიზმებში გაითვალისწინა მხოლოდ თანამდებობრივი სარგო, რაც ეფექტიანობისა და ეკონომიურობის პრინციპს ეფუძნება, თუმცა საბიუჯეტო ასიგნებათა შემცირებისას მიზანშეწონილია მოხელეს შეუნარჩუნდეს თანამდებობრივ სარგოსთან ერთად საკლასო დანამატი, რაც შრომის ანაზღაურების მუდმივი შემადგენელი ნაწილია და მოხელის დამსახურებისა და კარიერული გზის შედეგია.

5. შრომის ანაზღაურების გაცემის ფორმაა უნაღდო ანგარიშსწორება. არცთუ დიდი ხნის წინ საჯარო დაწესებულებებში ანაზღაურება გაიცემოდა ნაღდი ანგარიშსწორების ფორმით, რაც თანამედროვე ცხოვრებისთვის ბევრ პრობლემას ქმნიდა. დღეს ეს საკითხი მოწესრიგებულია და უქალაღდო ანგარიშსწორების წესით, საბანკო ტექნოლოგიების გამოყენებით მოხელე, დროის რესურსის დაცვით, ადგილმდებარეობის მიუხედავად, მართავს საკუთარ სახელფასო ანგარიშს.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ შრომის ანაზღაურებასთან დაკავშირებული კანონისმიერი სიზუსტე არსებითი სიახლეა, რაც ხელს უწყობს არა მარტო გამჭვირვალობას, სამართლიანობას და თანაბარ მოპყრობას, არამედ, ერთგვარად მლუდავს გადაწყვეტილების მიმღებ პირთა სუბიექტურობას და საბიუჯეტო სახსრების არაგონივრულ ხარჯვას.

---

#### მუხლი 58. მოხელის სახელფასო დანამატი

1. მოხელეს ამ კანონით გათვალისწინებული სახელფასო დანამატი ეძლევა:
  - ა) (ამოღებულია – 22.12.2017, №1826);

---

<sup>205</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 31.10.97, ძალადაკარგულია 27.10.15, №4346, <https://natsoe.gov.ge/ka/document/view/28312>

- ბ) ზემდგომი თანამდებობის პირის დავალებით შესრულებული ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესაბამისად;
  - გ) დამატებითი ფუნქციების დაკისრებისას, მათ შორის, ლამის საათებში, დასვენების/უქმე დღეს და ჯანმრთელობისათვის რისკის შემცველ სამუშაო პირობებში საქმიანობის გამო.
2. მოხელის სახელფასო დანამატის საერთო ოდენობა განისაზღვრება „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით.

**კომენტარი:**

1. თანამდებობრივ სარგოსთან ერთად მოხელეზე შეიძლება გაიკეს სახელფასო დანამატი. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის თანახმად არსებობს სახელფასო დანამატის გაცემის შემდეგი ობიექტური საფუძვლები:

- ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების ანაზღაურება;
- დამატებითი ფუნქციების შესრულების ანაზღაურება. აქ იგულისხმება. ასევე, ლამის საათებში, დასვენების და უქმე დღეებში და ჯანმრთელობისთვის რისკის შემცველ სამუშაო პირობებში საქმიანობა, რა დროსაც მოხელეს შესაძლებელია სახელფასო დანამატის სახით აუნაზღაურდეს შესრულებული სამუშაო.

*ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების ანაზღაურებას და დამატებითი ფუნქციების შესრულების ანაზღაურებას, როგორც სახელფასო დანამატებს, არ აქვთ მუდმივი ბუნება, იმის გამო რომ მათი შეყვანა შრომის ანაზღაურებაში განპირობებულია ვითარების შესაბამისად დაკისრებული დროებითი დავალებებით.*

ზეგანაკვეთური დავალების შესრულება, რომელიც ექვემდებარება სახელფასო დანამატის სახით ანაზღაურებას, ხორციელდება ზემდგომი თანამდებობის პირის დავალების საფუძველზე. ასევე, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 50-ე მუხლით გათვალისწინებულია დამატებითი ფუნქციების დაკისრებასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიმღები პირი, კერძოდ, იგი შეიძლება იყოს ზემდგომი თანამდებობის იერარქიაში მყოფი პირი, ხოლო ისეთი დამატებითი ფუნქციების დაკისრებასთან დაკავშირებით, რომელიც მიემართება ლამის შრომას, დასვენების/უქმე დღეებში შრომას და ჯანმრთელობისთვის რისკის შემცველ სამუშაო პირობებში მუშაობას, გადაწყვეტილების მიმღები პირები დაკონკრეტებულია საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 აპრილის № 201 დადგენილებით<sup>66</sup>.

<sup>66</sup> საჯარო სამსახურში ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის, ლამის საათებში, დასვენებისა და უქმე დღეებში, ჯანმრთელობისათვის რისკის შემცველ სამუშაო პირობებში საქმიანობის წესის დამტკიცების თაობაზე“, საქართველოს მთავრობის №201 დადგენილება 21.04.17. გამოქვეყნების თარიღი 24.04.17. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3646097>

როგორც ზემოთ აღინიშნა, დამატებითი ფუნქციების დაკისრება, ასევე, მიემართება ლამის საათებში მუშაობას, დასვენების/უქმე დღეებში მუშაობას და ჯანმრთელობისთვის რისკის შემცველ მძიმე სამუშაო პირობებში საქმიანობას. აღნიშნული ასპექტების დეტალური რეგლამენტაციაც მოცემულია საქართველოს მთავრობის 2017 წლის № 201 დადგენილებაში. დადგენილების თანახმად:

- ლამის საათებში მუშაობა არის სამუშაო, როცა მოხელე დასაქმებულია 22:00 საათიდან 06:00 საათამდე და, რომლის ხანგრძლივობაც არ აღემატება 7 საათს. საჯარო დაწესებულების საქმიანობის სპეციფიკის გათვალისწინებით, შესაძლებელია, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის გადაწყვეტილებით დაწესდეს ლამის საათებში მუშაობა (დადგენილების მე-10 მუხლის პირველი პუნქტი) ან დაწესებულების ხელმძღვანელის გადაწყვეტილებით ან/და მოხელის განცხადების საფუძველზე შესაძლებელია მოხელე გადაყვანილ იქნეს ლამის საათებში სამუშაოდ (დადგენილების მე-11 მუხლის პირველი პუნქტი). ლამის საათებში მუშაობისთვის მოხელეს ეძლევა სახელფასო დანამატი (დადგენილების მე-13 მუხლის პირველი პუნქტი).
- დასვენებისა და უქმე დღეებში დადგენილების მე-4 მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის თანახმად, იგულისხმება საქართველოს ორგანული კანონით – საქართველოს შრომის კოდექსით განსაზღვრული დასვენების დრო და უქმე დღეები. დასვენების დროსთან კავშირში საქართველოს შრომის კოდექსზე მითითება ერთგვარად ხარვეზულია, რადგან საქართველოს შრომის კოდექსის მე-14 მუხლით რეგულირებულია მხოლოდ დღეებს/ცვლებს შორის დასვენების დრო (12 საათი) და არ არის დადგენილი კვირის განმავლობაში უწყვეტი დასვენების დრო (მაგალითად ერთი დღე ან ორი დღე), რითიც ეწინააღმდეგება AA-ს XXX დანართის 2003/88 დირექტივას, იმავდროულად, დასაქმებულის დაცვის საყოველთაო პრინციპებს. თავად „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი მოხელისთვის ადგენს 2 დღიან (48 საათიან) დასვენების დროს, რადგან სამუშაო კვირა განისაზღვრება ხუთი დღით (მე-60 მუხლის მე-2 პუნქტი). რამდენადაც „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი აწესებს უფრო მაღალ სტანდარტს დასვენების დროსთან დაკავშირებით, ვიდრე საქართველოს შრომის კოდექსი, რეკომენდებულია დასვენების დღეებში მუშაობის ანაზღაურებისას გამოყენებულ იქნეს თავად „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის ნორმები ან კუმულაციურად „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონისა და სშკ-ის ნორმები.
- ჯანმრთელობისათვის რისკის შემცველი სამუშაო პირობები ნიშნავს სამუშაო პირობებს, გარემოს ან/და სამუშაოს სპეციფიკას, რომელიც საფრთხის მატარებელია ადამიანის ჯანმრთელობისათვის და განისაზღვრება საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანებით. ჯან-

მრთელობისთვის რისკის შემცველ სამუშაო პირობებზე მოხელის გადაყვანა წარმოადგენს უკიდურეს აუცილებლობას. ასეთ სამუშაო პირობებში მოხელის გადაყვანა შესაძლებელია საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ მიღებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე.

ამ ეტაპზე „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის საფუძველზე არ არის მიღებული ჯანმრთელობისთვის რისკის შემცველი სამუშაო პირობების შესახებ მინისტრის ბრძანება, რაც კანონის მოთხოვნების აღსრულების მექანიზმად გონივრულ ვადაში იქნება შემუშავებული. თუმცა, აქვე აღსანიშნავია, რომ საქართველოს შრომის კოდექსის საფუძველზე მოქმედებს „მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიან სამუშაოთა ნუსხის დამტკიცების თაობაზე“ მინისტრის ბრძანება,<sup>171</sup> რომელიც შრომითი ურთიერთობებისთვის აყალიბებს იმ სფეროებს და დასაქმებულთა კატეგორიებს, სადაც ადგილი აქვს რისკის შემცველ პირობებს. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის ჩანაწერის გათვალისწინებით, დასაშვებია აღნიშნულ ბრძანებაში ცვლილებების შეტანა საჯარო დაწესებულებათა საქმიანობის სფეროებისა და საჯარო მოხელეთა ტიპების დამატების მიზნით. ამისთვის აუცილებელია გამოვლინდეს საჯარო სექტორში ჯანმრთელობისთვის რისკის შემცველი საქმიანობა. ეს შეიძლება მიემართებოდეს სამართალდამცავებს, შრომის ინსპექტორებს ან სხვა.

2. შრომის ანაზღაურების მარეგულირებელი კანონმდებლობა განსაზღვრავს სახელფასო დანამატის საერთო ოდენობას, კერძოდ, „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის 26-ე მუხლის თანახმად, „ამ კანონით გათვალისწინებული სახელფასო დანამატის ერთდროული ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს შესაბამისი თანამდებობისათვის/პოზიციისათვის გათვალისწინებული თანამდებობრივი სარგოს 1 თვის ოდენობას, ხოლო წლის განმავლობაში მიღებული მთლიანი სახელფასო დანამატის ოდენობა – თანამდებობრივი სარგოს წლიური ოდენობის 20%-ს.“

---

### მუხლი 58<sup>1</sup>. მოხელის კლასის დანამატი

1. მოხელეს მოხელის კლასის გათვალისწინებით ეძლევა საკლასო დანამატი.
2. მოხელის საკლასო დანამატის გადგომის წესი განისაზღვრება „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით.

---

<sup>171</sup> მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიან სამუშაოთა ნუსხის დამტკიცების თაობაზე, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის მინისტრის № 147/6 ბრძანება 03.06.2007, <https://matsne.gov.ge/kaf/document/view/70600>

**კომენტარი:**

1. საკლასო დანამატი მოხელის შრომის ანაზღაურების განუყოფელი ნაწილია მას შემდეგ, რაც მოხელეს მიენიჭება კლასი. ამრიგად, კლასის დანამატი შრომითი გასამრჯელოს მუდმივი შემადგენელი ნაწილია. სხვა საჯარო დაწესებულებაში ან იმავე საჯარო დაწესებულებაში სხვა თანამდებობაზე გადასვლისას მოხელეს უნარჩუნდება საკლასო დანამატი, აგრეთვე საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის, სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის ან ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო უფრო დაბალი იერარქიული რანგის თანამდებობაზე გადაყვანისას მოხელეს უნარჩუნდება საკლასო დანამატი (26-ე მუხლის მე-5 პუნქტი).<sup>70i</sup> გარდა აღნიშნულისა, სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეჩერების პერიოდშიც მოხელეს რიგ შემთხვევაში უნარჩუნდება თანამდებობრივ სარგოსთან ერთად საკლასო დანამატი (55-ე მუხლის მე-3 პუნქტი).<sup>70j</sup>
2. „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის თანახმად, საკლასო დანამატის ოდენობა თანამდებობრივი სარგოს პროპორციული ოდენობით განისაზღვრება:

კლასი	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
საკლასო დანამატის განაკვეთი	1%	2%	3%	4%	5%	6%	7%	8%	9%	10%	12%	15%

1997 წლის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 70-ე მუხლის თანახმად, გათვალისწინებული იყო 12 საკლასო ჩინი, რაც ნაწილდებოდა საჯარო სამსახურში თანამდებობების 4 რანგზე,<sup>70</sup> რის ფარგლებშიც ჩინის მინიმალური ოდენობა იყო თანამდებობრივი სარგოს 15 %, მაქსიმალური კი – 40 %. ტერმინოლოგიური განსხვავების მიუხედავად, საკლასო ჩინი უნდა ჩაითვალოს საკლასო დანამატის ანალოგად. ამიტომაც, ახალ სისტემაზე გადასვლისას, რეკომენდებულია, იმ საჯარო მოხელეების თანამდებობრივი სარგოს განსაზღვრის დროს, რომლებსაც მინიჭებული ჰქონდათ ჩინი, არ მოხდეს შრომის ანაზღაურების კლება. ამ თვალსაზრისით, შესაძლებე-

<sup>70i</sup> იხ. 26-ე მუხლის კომენტარი

<sup>70j</sup> იხ. 55-ე მუხლის კომენტარი

70-ე მუხლის მე-2 პუნქტი:

მოხელეებს საჯარო სამსახურში დაკავებული თანამდებობის შესაბამისად შეიძლება მიენიჭოთ შემდეგი საკლასო ჩინი:

ა) მთავარ საჯარო თანამდებობაზე – ნამდვილი სახელმწიფო მრჩეველი, პირველი კლასის სახელმწიფო მრჩეველი, სახელმწიფო მრჩეველი;

ბ) წამყვან საჯარო თანამდებობაზე – პირველი, მეორე, მესამე კლასის მრჩეველი;

გ) უფროს საჯარო თანამდებობაზე – საჯარო სამსახურის პირველი, მეორე, მესამე კლასის მრჩეველი;

დ) უმცროს საჯარო თანამდებობაზე – საჯარო სამსახურის პირველი, მეორე, მესამე კლასის რეფერენტი



ლია, თანამდებობრივი სარგოს ოდენობის რეგულირება, რომელიც დამოკიდებულია საბაზო თანამდებობრივი სარგოსა და კოეფიციენტის ნამრავლზე. ამასთან დაკავშირებით, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის 34-ე მუხლის მე-8 პუნქტის თანახმად, „მოხელეს, რომელსაც „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს 199/ წლის 31 ოქტომბრის კანონის შესაბამისად მინიჭებული ჰქონდა საჯარო მოხელის საკლასო ჩინი, მიუხედავად იმისა, იღებდა თუ არა იგი საკლასო ჩინის დანამატს, და „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს 2015 წლის 27 ოქტომბრის კანონის საფუძველზე მიენიჭა პროფესიული საჯარო მოხელის შესაბამისი კლასი, მიეცემა საკლასო დანამატი ამ კანონის მე-10 მუხლის ცხრილის შესაბამისად.“

### მუხლი 59. მოხელის წახალისება

1. მოხელის შეფასების შედეგების შესაბამისად წესდება მოხელის წახალისების შემდეგი ფორმები:
  - ა) მადლობის გამოცხადება;
  - ბ) ფულადი ჯილდოს მიცემა;
  - გ) ფასიანი საჩუქრის მიცემა.
2. მოხელის წახალისების წესი განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.
3. მოხელის ფულადი ჯილდოს ზედა ზღვარი განისაზღვრება „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით.

### კომენტარი:

1. შრომით ურთიერთობებში წახალისებას უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება. იგი მოტივაციის ამაღლების და დასაქმებულის მაქსიმალური შესაძლებლობების გამოვლენის მექანიზმია. ადამიანური რესურსების მართვის სფეროში საყოველთაოდ ცნობილია მოტივაციის გავლენა სამუშაოს შედეგებზე. მოტივირება. თანამშრომლის ჩართულობა, წარმოადგენს ორგანიზაციის/დაწესებულების ეფექტიანობის ქვაკუთხედს. მოტივირებული თანამშრომლები გამოიჩენიან დისციპლინით, ინიციატივებით, პასუხისმგებლობის მაღალი დონით, ინოვაციურობით, პოზიტიური სამუშაო ურთიერთობებით.

თანამშრომლის მოტივირება ხორციელდება მატერიალური და არამატერიალური წახალისების გზით. ორივე მათგანის არსებობა უმნიშვნელოვანესია საჯარო დაწესებულებისთვის. ადამიანები ერთმანეთისგან განსხვავდებიან თავისი პიროვნული თავისებურებებით, ინტერესებით, მატერიალური და სოციალური საჭიროებებით. ამ-

დენად, მნიშვნელოვანია, არსებობდეს თანამშრომელთა მოტივირების ინსტრუმენტების ფართო დიაპაზონი.

დღესდღეობით, საჯარო მოხელის მოტივაციის სქემების განხილვისას აქცენტი კეთდება მატერიალურ ასპექტზე. ასეთი გარემოება ყველასთვის გასაგებია საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური კონტექსტის გათვალისწინებით. პარალელურად არსებითაა მოხელის პროფესიული განვითარების შესაძლებლობებზე წვდომის უზრუნველყოფა, იმავდროულად, საკუთარი როლის მნიშვნელობაში დარწმუნების გარემოს შექმნა (პიროვნული განვითარება). ამიტომაც, დაწესებულების ხელმძღვანელის მხრიდან მოხელის პროფესიულ და პიროვნულ ზრდაზე ორიენტირებული მენეჯმენტი (რაც შეიძლება გამოიხატოს ინდივიდუალური განვითარების გეგმების შემუშავებით, ფუნქციათა დელეგირებით, პასუხისმგებლობის გაზრდით, ინიციატივის წახალისებით) დადებითად ზემოქმედებს მოტივაციის ამაღლებაზე.

მიზანშეწონილი და ხშირად აუცილებელია საჯარო დაწესებულებებმა იზრუნონ მოხელის წახალისებაზე, მათ შორის, არამატერიალურ წახალისებაზე. მოხელეს გააზრებული უნდა ჰქონდეს, რომ მისი საქმიანობა, რომელიც უკავშირდება ქვეყნისა და მოქალაქეების კეთილდღეობის გაუმჯობესებას, – ფასდება. საჯარო სამსახური დაინტერესებული უნდა იყოს მოხელის წახალისებით, რაც, ერთი მხრივ, ხელს შეუწყობს პროფესიონალიზმის ზრდას, მეორე მხრივ, კი – საჯარო დაწესებულების ფუნქციების უკეთ შესრულებას.

კანონში გათვალისწინებულია წახალისების შემდეგი ფორმები:

- მადლობის გამოცხადება
- ფულადი ჯილდოს მიცემა
- ფასიანი საჩუქრის მიცემა.

**წახალისების განმსაზღვრელია მოხელის შეფასება.** მოხელის შეფასება<sup>11</sup> რეგულირებულია კანონით და, ასევე, საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 28 აპრილის № 220 დადგენილებით.<sup>12</sup> რამდენადაც საჯარო დაწესებულება ვალდებულია ყველა იერარქიული რანგის თანამდებობაზე მომუშავე მოხელე შეაფასოს წელიწადში ერთხელ, წახალისების გამოყენება შესაძლებელია წელიწადში ერთხელ.

წახალისების ახლებური რეგლამენტაცია განსხვავდება ძველი წესრიგისგან, როცა მოხელის წახალისება არ იყო დაკავშირებული ატესტაციასთან (შეფასების ერთგვარი ანალოგი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 1997 წლის 31 ოქტომბრის საქართველოს კანონის ფარგლებში).

იხ. 53-ე მუხლის კომენტარი

პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობის №220 დადგენილება 28.04.17, ძალაში შესვლის თარიღი 01.01.18, სარეგისტრაციო კოდი 010376600.10.003.019929, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3652594>

წახალისების საკითხები რეგულირდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით, „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ კანონით და მთავრობის 2017 წლის 21 აპრილის № 203 დადგენილებით.<sup>211</sup>

ერთდროულად შეიძლება გამოიყენებულ იქნეს მოხელის წახალისების რამდენიმე ფორმა. მოხელის წახალისება ხდება უშუალო ხელმძღვანელის ან გემდგომი თანამდებობის პირის წარდგინებით. მოხელის მიმართ წახალისების ფორმების გამოყენების შესახებ ინფორმაცია უნდა აისახოს ადამიანური რესურსების მართვის ერთიან ელექტრონულ სისტემაში.

**ა) მადლობის გამოცხადება** გამოიყენება ხელმძღვანელის გადაწყვეტილებით, თუ მოხელის შეფასების შედეგებია „საუკეთესო შეფასება“ და „კარგი შეფასება“. მოხელეს გადაეცემა მადლობის სიგელი, რომლის ფორმაც მტკიცდება საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით;

**ბ) ფულადი ჯილდო** შეიძლება მიეცეს მოლოდ იმ მოხელეს, რომელმაც მოხელის შეფასების შედეგად მიიღო „საუკეთესო“ ან „კარგი“ შეფასება. მოხელეს ფულადი ჯილდო ეძლევა საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ან საამსოდ უფლებამოსილი სხვა პირის შესაბამისი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით. ფულადი ჯილდოს ზედა ზღვარი განისაზღვრება „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით. ამ კანონის თანახმად: ფულადი ჯილდო არის მოხელის შეფასების შედეგების შესაბამისად წახალისების საშუალება, აგრეთვე საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული პირის (გარდა მოხელისა) მიერ მისთვის დაკისრებული ფუნქციების ზედმიწევნით და სანიმუშოდ შესრულებისათვის, ხანგრძლივი და კეთილსინდისიერი სამსახურისათვის ან/და მის მიერ განსაკუთრებული სირთულის ან მნიშვნელობის დავალების შესრულებისათვის გათვალისწინებული წახალისების საშუალება.

საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული პირის მიერ წლის განმავლობაში მიღებული ფულადი ჯილდოს საერთო ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს ამ პირის თანამდებობრივი სარგოს წლიური ოდენობის 10%-ს. დაშვებულია გამონაკლისი, როცა განსაკუთრებულ შემთხვევაში შესაძლებელია საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულ პირს, საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით, ერთჯერადად მიეცეს ფულადი ჯილდო კანონით დადგენილი ზღვრული ოდენობის გაუთვალისწინებლად.

**გ) ფასიანი საჩუქარი**, როგორც წახალისების ფორმა, გამოიყენება ხელმძღვანელის გადაწყვეტილებით, თუ მოხელის შეფასების შედეგებია „საუკეთესო შეფასება“

<sup>211</sup> პროფესიული საჯარო მოხელის წახალისების წესის დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობის №203 დადგენილება 21.04.17, ძალაში შესვლის თარიღი 0101.18, სარეგისტრაციო კოდი 0103.0000.10.003.019912, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3646590>

და „კარგი შეფასება“. საჯარო მოსამსახურე იღებს მხოლოდ კანონით ნებადართულ საჩუქარს და თავიდან ირიდებს ისეთი საჩუქრის მიღებას, რომელმაც შესაძლოა, გავლენა მოახდინოს მის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებაზე, ან, რომელიც ეჭვქვეშ დააყენებს მის კეთილსინდისიერებას და ვალდებულს გახდის საჩუქრის მიმცემის წინაშე.

„საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლი განმარტავს საჩუქრის ცნებას: „საჩუქარი არის საჯარო მოსამსახურისათვის, მისი ოჯახის წევრისათვის უსასყიდლოდ ან შელავათიანი პირობებით გადაცემული ქონება ან გაწეული მომსახურება, ქონებრივი ვალდებულებისაგან სრულად ან ნაწილობრივ გათავისუფლება, რომელიც წარმოადგენს საერთო წესიდან გამონაკლისს. კანონი ასევე, ადგენს საჯარო მოსამსახურის და მისი ოჯახის თითოეული წევრის მიერ საანგარიშო წლის განმავლობაში მიღებული საჩუქრების ზღვრულ ოდენობებს<sup>21</sup>. ხაზგასასმელი და საყურადღებოა ფაქტი, რომ კანონის თანახმად საჩუქრის ღირებულება ფასდება თანამდებობრივ სარგოსთან და არა შრომის ანაზღაურებასთან შეპირწონებით.

ფასიანი საჩუქრის შემთხვევაში განასხვავებენ შიდა წყაროდან და გარე წყაროდან მიღებულ საჩუქრებს. „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების თანახმად, „შიდა წყაროდან მიღებული საჩუქარია საჯარო დაწესებულების, თანამშრომლის, ხელმძღვანელ ან/და დაქვემდებარებულ თანამდებობაზე მყოფი საჯარო მოსამსახურისაგან მიღებული საჩუქარი; გარე წყაროდან მიღებული საჩუქარია საქართველოს სახელმწიფოს ოფიციალური ორგანოებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციისაგან მიღებული საჩუქარი“.<sup>25</sup>

საჯარო მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებაზე გავლენას არ ახდენს შიდა წყაროდან მიღებული შემდეგი საჩუქრები, როგორცაა: ტრანსპორტირების, საცხოვრებლის ან/და კვების ხარჯები, რაც გამოყო-

<sup>21</sup> საჯარო მოსამსახურის მიერ საანგარიშო წლის განმავლობაში მიღებული საჩუქრების ჯამური ღირებულება არ უნდა აღემატებოდეს მისი თანამდებობრივი სარგოს წლიური ოდენობის 15 %-ს, ხოლო ერთჯერადად მიღებული საჩუქრებისა – 5 %-ს, თუ ეს საჩუქრები მიღებული არ არის ერთი წყაროდან“. საჯარო მოსამსახურის ოჯახის თითოეული წევრის მიერ საანგარიშო წლის განმავლობაში მიღებული საჩუქრების ჯამური ღირებულება ოჯახის თითოეულ წევრზე არ უნდა აღემატებოდეს 1000 ლარს, ხოლო ერთჯერადად მიღებული საჩუქრებისა – 500 ლარს, თუ ეს საჩუქრები მიღებული არ არის ერთი წყაროდან. „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 17.10.97, პარლამენტის უწყებანი, 44, 11.11.97, მუხლი 5, <https://natsne.gov.ge/ka/document/view/33550>

„საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“. საქართველოს მთავრობის № 200 დადგენილება 20.04.17, <https://natsne.gov.ge/ka/document/view/3645402>. მუხლები 3 („8“), 10 (6„ა“, 6„ბ“)

ფილია სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით ოფიციალურ ღონისძიებებში მონაწილეობისათვის; აგრეთვე საჩუქრები და პრიზები, რომლებიც გადაეცემა კონკურსებსა და ღონისძიებებში მონაწილეობისას და სხვა, რომლებიც ჩამოთვლილია საქართველო მთავრობის № 200 დადგენილების მე-10 მუხლის მე-6 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტში.

საჯარო მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებაზე გავლენას არ ახდენს, ასევე, გარე წყაროდან მიღებული ის საჩუქრები, რომლებიც განსაზღვრულია № 200 დადგენილების მე-10 მუხლის მე-6 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტით. გარე წყაროდან მიღებული საჩუქარი შემდეგ კატეგორიებად იყოფა:

- ისეთი ფინანსური დახმარება, რაც აუცილებელია სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით დაგეგმილ ოფიციალურ ღონისძიებებში მონაწილეობისთვის. ეს გულისხმობს ტრანსპორტირების, საცხოვრებლის ან/და კვების ხარჯებს. მსგავსი ხარჯები სამივლინებო ხარჯების სფეროშიც ექვევა, თუმცა ამ შემთხვევაში იგულისხმება სახელმწიფო ბიუჯეტის გარეთ მიღებული დაფინანსება.
- ისეთი ფინანსური დახმარება, რომელიც ემსახურება დონორი ან საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ საჯარო მოსამსახურეთა პროფესიული განვითარების მიზნით ორგანიზებულ სასწავლო პროგრამებში მონაწილეობას. ხშირია შემთხვევები, როცა საჯარო სექტორის გაძლიერების მიზნით სხვადასხვა ორგანიზაციები ახორციელებენ სასწავლო პროექტებს, რაც საჭიროებს მგზავრობის, სწავლების საშუალებების, კვების ან სწავლებასთან დაკავშირებული სხვა ხარჯების დაფინანსების აუცილებლობას. ამ შემთხვევაშიც არ ხდება სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების გამოყენება.
- ისეთი საჩუქარი, როგორიცაა მოსაწვევები ან ბილეთები, თუკი ისინი არ წარმოადგენენ საერთო წესიდან გამონაკლისს. ზოგადად, სამოგადოებრივი ურთიერთობები, რაც მოიცავს საჯარო და კერძო სექტორში არსებულ ურთიერთობებს, წარმოდგენილია კულტურული, სახელოვნებო, სპორტული, თუნდაც რელიგიური და სხვა სახის ღონისძიებებში, საჯარო დღესასწაულებსა თუ სახალხო, საერო მნიშვნელობის დღეებში მონაწილეობის გარეშე. ხშირად ამ ღონისძიებებზე დასწრება არა მარტო უფლების, არამედ საჯარო ვალდებულების ნაწილია. აქედან გამომდინარე, ბილეთები და მოსაწვევები წარმოადგენს საჯარო მოხელეთა მხრიდან ასეთ მოვლენებში მონაწილეობის მექანიზმს. თუმცა, რა თქმა უნდა, მოსაწვევს და ბილეთს არ უნდა მიეცეს ვიწრო სუბიექტური და კერძო ინტერესის ბუნება. რაც ბილეთისა თუ მოსაწვევის ფასთან ერთად უნდა იქნეს შეფასებული, რათა ქმედებას არ მიეცეს კორუფციული ხასიათი.
- ისეთი საჩუქრებიც, როგორიცაა სერტიფიკატების, სუვენირების, პრიზების და სხვა საჩუქრების გადაცემა კონკურსებსა და ღონისძიებებში მონაწილეობის შედეგად.

დადგენილია სპეციალური შეზღუდვები ხელმძღვანელ თანამდებობაზე მყოფი საჯარო მოსამსახურისათვის, კერძოდ:

- მან არ უნდა აიღოს მის დაქვემდებარებაში მყოფი საჯარო მოსამსახურისგან ისეთი საჩუქარი, რომელიც სხვა თანამშრომლების მიერ შეიძლება აღქმულ იქნეს საჩუქრის მიმცემი პირის უპირატეს მდგომარეობაში ჩაყენების საფუძვლად.
- მან თავიდან უნდა აირიდოს მისი ოჯახის წევრის მიერ პირად დაქვემდებარებაში მყოფი საჯარო მოსამსახურისგან ისეთი საჩუქრის მიღება, რომელიც სხვა თანამშრომლების მიერ შეიძლება აღქმულ იქნეს საჩუქრის მიმცემი პირის უპირატეს მდგომარეობაში ჩაყენების საფუძვლად.

თუ საჯარო მოსამსახურე ან მისი ოჯახის წევრი საჩუქრის მიღების შემდეგ დაადგენს, რომ ამ საჩუქრის ღირებულება აღემატება კანონით დასაშვებ ოდენობას, ან/და, თუ გარკვეული მიზეზით (საჩუქრის ფოსტით მიღება, საჩუქრის საჯაროდ გადაცემა) შეუძლებელი იყო მის მიღებაზე უარის თქმა, იგი ვალდებულია, 3 სამუშაო დღის ვადაში საჯარო მოსამსახურის ბიუროს წარუდგინოს ინფორმაცია მიღებული საჩუქრის დასახელების, შეფასებითი ან ზუსტი ღირებულების/ოდენობის და მრუქების ვინაობის შესახებ, ხოლო კანონით აკრძალული საჩუქარი გადასცეს საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს – საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტოს.

2. საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 აპრილის №203 დადგენილებით დამტკიცებული პროფესიული საჯარო მოხელის წახალისების წესი დეტალურად ადგენს კანონით გათვალისწინებული საფუძვლებით წახალისების პროცედურულ საკითხებს. საჯარო მოსამსახურის რეფორმის ფარგლებში პირველად განისაზღვრა ნორმატიულად აღნიშნული საკითხი და დადგინდა წახალისების ნებისმიერი ფორმის გამოყენებისას საჯარო დაწესებულების ვალდებულება, სამართლებრივად გაათავონ აღმჭურაველი ქმედება, რომელსაც იგი წახალისების ფორმით იყენებს მოხელეების მიმართ. აღნიშნულს უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება მოხელის პირადი საქმის წარმოებისა და მისი კარიერული განვითარების კუთხით.

სიახლეს წარმოადგენს, ასევე, „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული ის მკაცრი ფარგლები, რა ფარგლებშიც არის შესაძლებელი მოხელის ფულადი ჯილდოს ფორმით წახალისება. კერძოდ, კანონის 28-ე მუხლი ადგენს, რომ „1. საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული პირის მიერ წლის განმავლობაში მიღებული ფულადი ჯილდოს საერთო ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს ამ პირის მიერ დაკავებული თანამდებობის/პოზიციის თანამდებობრივი სარგოს წლიური ოდენობის 10%-ს.

განსაკუთრებულ შემთხვევაში შესაძლებელია საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულ პირს, საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით, აღნიშნული განსაკუთრებული შემთხვევისთვის ერთჯერადად მიეცეს ფულადი ჯილდო ამ კანონით დადგენილი ზღვრული ოდენობის გაუთვალისწინებლად.“

### **მუხლი 60. მოხელის სამუშაო დრო და დასვენების დრო**

1. მოხელის სამუშაო დრო არის კალენდარული დროის ნაწილი, რომლის განმავლობაშიც მოხელე ვალდებულია განახორციელოს თავისი სამსახურებრივი უფლებამოსილება.
2. მოხელისათვის დადგენილია 5-დღიანი სამუშაო კვირა. მოხელის სამუშაო დროის ხანგრძლივობა დღეში არ უნდა აღემატებოდეს 8 საათს, ხოლო კვირაში – 40 საათს.
3. მოხელის დასვენების დრო და უქმე დღეები განისაზღვრება საქართველოს ორგანული კანონით „საქართველოს შრომის კოდექსი“.

### **კომენტარი:**

1. სამუშაო დრო და დასვენება შრომითი ურთიერთობების არსებითი პირობები და ღირსეული და უსაფრთხო დასაქმების ინდიკატორებია. სამუშაო დრო არის კანონით განსაზღვრული პერიოდი, რომელიც შვიდი კალენდარული დღის (ერთი კვირის) ფარგლებში გამოყოფილი დროა. საჯარო მოხელე ვალდებულია მხოლოდ სამუშაო დროს განახორციელოს საკუთარი სამსახურებრივი უფლებამოსილებები დასაშვებია გამონაკლისი შემთხვევები, როცა მოხელეს შესაძლოა არასამუშაო დროს მოუწიოს მუშაობა: ა) დასვენების დღეებში; ბ) უქმე დღეებში; გ) დღის განმავლობაში არასამუშაო დროს. ასეთი შემთხვევები რეგულირებულია კანონით.
2. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი იმპერატიულად აწესებს ხუთ დღიან სამუშაო კვირას, რომლის ხანგრძლივობა არ უნდა აღემატებოდეს 8 საათს, დღის განმავლობაში კი – 8 საათს. მიუხედავად იმისა, რომ კანონი უშუალოდ არ ასახელებს სამუშაო დღეებს, ეროვნული პრაქტიკითა და საჯარო დაწესებულებების შესაბამისი დოკუმენტაციით სამუშაო დღეებია ორშაბათი-პარაკევი. ე.ი. საჯაროსამართლებრივ შრომით ურთიერთობებში დასვენების დროა 4 საათი (შაბათ-კვირის დღეები).
3. კანონის თანხმად დასვენების დღეები და უქმე დღეების საკითხი რეგულირდება სშკ-ს მიხედვით. რამდენადაც დასვენების დღეები სრულიად განსხვავებულია წესრიგდება სშკ-ით, მიზანშეწონილია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართვე

ლოს კანონის აღნიშნული ჩანაწერის შეცვლა.<sup>16</sup> რაც შეეხება უქმე დღეებს, განსაზღვრულია სშკ-ს მე-20 მუხლით.<sup>17</sup> სულ არის 17 უქმე დღე.

მე-60 მუხლში არ არის ხაზგასმული შესვენების საკითხი, რომელიც, ასევე, ღირსეული დასაქმების უმნიშვნელოვანესი ასპექტია. კანონის 122-ე მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტის თანახმად, შესვენების საკითხი რეგულირდება საჯარო დაწესებულების შინაგანაწესით. სშკ-ს მე-14 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, შესვენების და დასვენების დრო არ ითვლება სამუშაო დროში<sup>18</sup>. ე.ი. თუ საჯარო დაწესებულების შინაგანაწესის მიხედვით სამუშაო დრო განსაზღვრულია დილის 09.00 საათიდან საღამოს 18.00 საათამდე, რომელიც მოიცავს სულ 9 საათს, იგულისხმება, რომ სამუშაო დროს წარმოადგენს 8 საათი, ხოლო ერთი საათი განკუთვნილია შესვენებისთვის, რაც არ ჩაითვლება სამუშაო დროში.

ამ საკითხთან დაკავშირებით აღსანიშნავია სშკ-ს მე-19 მუხლი, რომელიც აწესებს დამატებით შესვენებას მეძუძური ქალებისთვის. „დასაქმებულს, რომელიც მეძუძური ქალია და კვებავს ერთ წლამდე ასაკის ბავშვს, მისი მოთხოვნის საფუძველზე უძლევა დამატებითი შესვენება დღეში არანაკლებ 1 საათისა“. რადგანაც „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი მიმართავს სშკ-ს მხოლოდ დასვენებისა და უქმე დღეებთან დაკავშირებით და არა შესვენების ასპექტებთან დაკავშირებით, სშკ-ს აღნიშნული ნორმის გამოყენების საკითხი საჯაროსამართლებრივ შრომით ურთიერთობებში არ არის ნათელი.

მეძუძური ქალის შესვენება ანაზღაურებადია. სშკ-ს მე-19 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, მეძუძური ქალის მიერ ბავშვის კვებისათვის შესვენება ჩაითვლება სამუშაო დროში და ანაზღაურდება. კერძოსამართლებრივ შრომით ურთიერთობებში ანაზღაურდება მხოლოდ სამუშაო დრო და არა შესვენების დრო, გარდა ამ გამო-ნაკლისისა. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი არც შესვენების ანაზღაურების თუ აუნაზღაურებლობის საკითხებს აწესრიგებს.

მიუხედავად იმ ფაქტისა, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი ზღუდავს სშკ-ს მოქმედებას საჯაროსამართლებრივ სივრცეში, ორგანული კანონის იერარქიის გათვალისწინებით, საჯარო მოხელეებზე უნდა გავრცელდეს სშკ-ს დებულებები მეძუძური ქალების დამატებით შესვენებასთან დაკავშირებით. რეკომენდებულია, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონში უშუალოდ გაიწეროს ეს ასპექტი ან სშკ-ზე შიტითებისას დაემატოს ტერმინი „შესვენება“.

<sup>16</sup> იხ. 58-ე მუხლის კომენტარი

საქართველოს ორგანული კანონი საქართველოს შრომის კოდექსი, 17.12.10, სსმ, 75, 27.12.10, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1155567>

შესვენებაში იგულისხმება სამუშაო საათებს შორის დროის ინტერვალი, რომელიც დასაქმებულს უძლევა, ძირითადად, კვებისთვის. დასვენების დრო გულისხმობს სამუშაო დღეებს/ცვლებს შორის პერიოდს ან კვირის განმავლობაში დასვენების დღეს



მუხლი 61. ზეგანაკვეთური სამუშაო და ნახევარ განაკვეთზე მუშაობა

1. მოხელის მიერ ზეგანაკვეთური სამუშაო სრულდება მხოლოდ მოხელის ზემდგომი თანამდებობის პირის წერილობითი დავალების საფუძველზე.
2. მოხელის მიერ შესრულებული ზეგანაკვეთური სამუშაო ანაზღაურდება მოხელის სურვილის შესაბამისად მისთვის დანამატის ან ზეგანაკვეთური სამუშაოს პროპორციული დამატებითი დასვენების დროის მიცემით.
3. მოხელის სამუშაო დროის ხანგრძლივობა ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების დროსთან ერთად არ უნდა აღემატებოდეს კვირაში 48 საათს.
4. მოხელეს უფლება აქვს, ჯანმრთელობის მდგომარეობის გათვალისწინებით, 1 წლამდე ასაკის ბავშვის აღზრდისათვის, აგრეთვე ორსულობის პერიოდში ისარგებლოს ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის უფლებით.
5. საჯარო სამსახურში ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის, ღამის საათებში, დასვენების და უქმე დღეებში, ჯანმრთელობისათვის რისკის შემცველ სამუშაო პირობებში საქმიანობის წესი განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.
6. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა, ორსულთა და მეძუძურ დედათა სამუშაო და დასვენების საათები, ზეგანაკვეთური სამუშაოს და ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის ანაზღაურების პირობები განისაზღვრება „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით.

კომენტარი:

1. რეფორმის შედეგად საჯაროსამართლებრივ შრომით ურთიერთობებში განხორციელდა ზეგანაკვეთური საქმიანობის ზედა ჯერის ლიმიტირება და ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის რეგულირება, რაც მნიშვნელოვანი სიახლეა საქართველოს კანონმდებლობაში. ამასთან, სიახლეს წარმოადგენს ამ რეჟიმში მუშაობის საფუძველიანი საკანონმდებლო მოწესრიგება. კერძოდ, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ იმისათვის, რომ სამუშაოს შესრულება ზეგანაკვეთურად ჩაითვალოს, აუცილებელია ზემდგომი თანამდებობის პირის წერილობითი დავალება. აღნიშნულ დათქმას უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება, ვინაიდან სწორედ ზემდგომი თანამდებობის პირი განსაზღვრავს თითოეული მოხელისათვის სამუშაოს მოცულობას და, ასევე, ამ სამუშაოს შესასრულებლად აუცილებელი დროის მართვაც მის კომპეტენციაში შედის. ამასთან, არასამუშაო საათებში კონკრეტული დავალების შესრულების გარეშე სამსახურში ყოფნა, არ უნდა ჩაითვალოს ზეგანაკვეთურ სამუშაოში და არ უნდა გახდეს კანონით გათვალისწინებული სახელფასო დანამატის გაცემის საფუძველი. აღნიშნული გარემოება სახეზე იქნება იმ შემთხვევაში, თუ დავალების შესრულება არასამუშაო საათებში შეთანხმებულია ზემდგომ თანამდებობის პირთან, ან, სწორედ, ზემდგომი თანამდებობის პირის ინიციატივით ხორციელდება იგი.

2. საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში ყურადღება გამახვილდა ზეგანაკვეთური სამუშაოს როგორც მატერიალური, ასევე არამატერიალური ფორმით დაფასების აუცილებლობაზე. ეს ერთგვარი მოტივატორია რიგი საჯარო მოსამსახურისათვის, როცა მას შესაძლებლობა ენიჭება, გააკეთოს არჩევანი, მის მიერ ზეგანაკვეთურად ნამუშევარი საათები დანამატის სახით ანაზღაურდეს, თუ დამატებითი დასვენების საათებით. ეს, ნამდვილად, სიახლეა ქართულ კანონმდებლობაში და შესაძლებელია შეფასდეს, როგორც საჯარო სექტორში სამუშაო პირობების გაუმჯობესებისაკენ წინგადადგმული ნაბიჯი.

3. კანონის თანახმად, სამუშაო დრო კვირის განმავლობაში, ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების ჩათვლით, არ უნდა აღემატებოდეს 48 საათს. რამდენადაც ნორმირებული სამუშაო დრო 40 საათია კვირაში (მე-60 მუხლის მე-2 პუნქტი), კანონის 61-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, ზეგანაკვეთურად დაშვებულია მხოლოდ 8 საათის მუშაობა (40+8).

AA-ს XXX დანართი, რომელიც ეხება დასაქმებას, სოციალურ პოლიტიკას და თანაბარ შესაძლებლობებს, სავალდებულო შესასრულებელ მექანიზმად ადგენს სამუშაო დროის ორგანიზების გარკვეული ასპექტების შესახებ 2003/88 დირექტივას.<sup>79</sup> დირექტივა შესასრულებელია ნ წელში, რომლის ვადა აითვლება 2014 წლის 1-ლი სექტემბრიდან. დირექტივის თანახმად, საქართველოს კანონმდებლობაში უნდა მოწესრიგდეს სამუშაო დროსთან დაკავშირებული ასპექტები, მათ შორის ზეგანაკვეთური მუშაობის საკითხები. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონმა საჯაროსამართლებრივ შრომით ურთიერთობებში მოახდინა სამუშაო დროის ლიმიტირების ევროპული სტანდარტის იმპლემენტირება, რაც მნიშვნელოვანი მექანიზმია მოხელისთვის ღირსეული სამუშაო პირობების შექმნის მიზნით. თუმცა იგივე მიდგომები უნდა დამკვიდრდეს კერძო შრომითსამართლებრივ ურთიერთობებშიც.

იმისათვის, რომ ნორმის გამოყენებამ ჯანსაღ პრაქტიკას დაუდოს საფუძველი და არ მოხდეს ზეგანაკვეთურ დროსთან დაკავშირებული ნორმის ბოროტად გამოყენება, კანონმა შექმნა შემდეგი სახის გარანტიები:

- ზეგანაკვეთური სამუშაო უნდა შესრულდეს ზემდგომი თანამდებობის პირის წერილობითი დავალების საფუძველზე;
- მოხელის მიერ შესრულებული ზეგანაკვეთური სამუშაო უნდა ანაზღაურდეს მოხელის სურვილის შესაბამისად მისთვის დანამატის ან ზეგანაკვეთური სამუშაოს პროპორციული დამატებითი დასვენების დროის მიცემით;

<sup>79</sup> Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 concerning certain aspects of the organisation of working time, Official Journal of European Union, L 299, 18.11.2003 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0088&rid=1>

4. როგორც ზემოთ აღინიშნა, სიახლეა ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის რეგულირება. ასოცირების შეთანხმების XXX დანართის თანახმად, საქართველომ 4 წელიწადში უნდა შეასრულოს ნახევარ განაკვეთზე სამუშაოს შესახებ<sup>770</sup> ჩარჩო შეთანხმების (ევროპის მრეწველთა და დამსაქმებელთა კონფედერაციის კავშირის (UNICE), დამსაქმებელთა და საწარმოთა ევროპული ცენტრისა (CEEP) და ევროპის პროფკავშირების კონფედერაციის (ETUC) მიერ გაფორმებული „ნახევარ განაკვეთზე სამუშაოს შესახებ“ ჩარჩო შეთანხმება) თაობაზე 1997 წლის 15 დეკემბრის საბჭოს 97/81/EC დირექტივა.<sup>770</sup> შესრულების ვადა აითვლება 2014 წლის 1-ლი სექტემბრიდან. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონმა გაითვალისწინა ასოცირების შეთანხმებით განსაზღვრული ვალდებულება და ვალდებულების შესრულების დრო.

კანონით ჩამოყალიბდა პირთა წრე, ვისაც აქვს უფლება ისარგებლოს ნახევარ განაკვეთზე მუშაობით:

- მოხელე ჯანმრთელობის მდგომარეობის გათვალისწინებით;
- მოხელე, რომელიც უვლის ერთ წლამდე ასაკის ბავშვს;
- მოხელე ორსულობის პერიოდში.

ნახევარ განაკვეთზე მუშაობა თანამედროვე დასაქმების ერთ-ერთი ფორმაა. მისი მოწესრიგება მნიშვნელოვანია, ერთი მხრივ, დასაქმებულის დაცვის მიზნით მისი სპეციფიკური მდგომარეობის გათვალისწინებით, მეორე მხრივ, ნახევარ განაკვეთზე დასაქმებულთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოსაფხვრელად. დირექტივის მიზანია:

- ✓ თანაბარი მოპყრობის უზრუნველყოფა;
- ✓ ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის ხარისხის გაუმჯობესება;
- ✓ ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის ნებაყოფლობით საფუძველზე განვითარება;
- ✓ დამსაქმებლისა და დასაქმებულის საქიროებების გათვალისწინებით სამუშაო დროის ორგანიზების მოქნილობის ხელშეწყობა.

საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 აპრილის № 201 დადგენილება ეხმიანება დირექტივით მისალწევ მიზნებს.

5. დადგენილების თანახმად, ნახევარ განაკვეთზე მუშაობა არის სამუშაო, რომლის ხანგრძლივობა ნაკლებია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილ სამუშაო დროის ხანგრძლივობაზე, მაგრამ არ უნდა იყოს დღეში 4 საათზე ნაკლები. მოხელე დასაბუთებული წერილობითი განცხადებით მიმართავს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს ნახევარ განაკვეთზე გადაყვანის მოთხოვნით. მოხელის წერილობით განცხადებას უნდა დაერთოს ნახევარ განაკ-

<sup>770</sup> COUNCIL DIRECTIVE 97/81/EC of 15 December 1997 concerning the Framework Agreement on part-time work concluded by UNICE, CEEP and the ETUC, OJ L14, 20.01.98, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:01997L0081-19980525&qid=1502464596252&from=EN>

ვეთზე გადაყვანის მოთხოვნის საფუძვლების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია (მაგალითად: საავადმყოფო ფურცელი და სხვა). საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი იღებს გადაწყვეტილებას მოხელის ნახევარ განაკვეთზე გადაყვანის, ან მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ.

დადგენილებით განსაზღვრულია ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის პერიოდი:

- ✓ ჯანმრთელობის მდგომარეობის გაუმჯობესებამდე, რაც შესაბამისად დასტურდება სამედიცინო დაწესებულების მიერ გაცემული დასკვნით;
- ✓ ბავშვის 1 წლის ასაკის მიღწევამდე;
- ✓ მოხელე ქალის შემთხვევაში – მშობიარობამდე;
- ✓ მოხელის მიერ ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულების აღებამდე.

დადგენილების თანახმად, „ნახევარ განაკვეთზე მყოფ მოხელეს უნარჩუნდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული უფლებები, გარანტიები და მოვალეობები“. ეს უძლიერესი დამცავი ნორმაა ნახევარ განაკვეთზე მომუშავე პირთა მიმართ და პირდაპირ ეხმიანება დირექტივის მიზანს, კერძოდ, ნახევარ განაკვეთზე დასაქმებულთა მიმართ განსხვავებული მოპყრობის აკრძალვას და იდენტური უფლებებისა და შესაძლებლობების უზრუნველყოფას სხვა დასაქმებულების მსგავსად.

განსხვავებულ მოპყრობად არ ჩაითვლება ქმედება, რომელიც ეფუძნება ობიექტურ მიზეზებს. ღირეტივა უშვებს *pro rata temporis პრინციპის* გამოყენებას ნახევარ განაკვეთზე დასაქმებულთა მიმართ. ანუ ერთგვაროვანი მოპყრობა უნდა იყოს მათი სამუშაო საათების, ანაზღაურებისა და სხვა ფაქტორების ეკვივალენტური.

6. რა თქმა უნდა, კანონი აქცენტს აკეთებს დაფვის განსაკუთრებულ სუბიექტებზე და ადგენს, რომ „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა, ორსულთა და მეძუძურ დედათა სამუშაო და დასვენების საათები, ზეგანაკვეთური სამუშაოს და ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის ანაზღაურების პირობები განისაზღვრება „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით. შშმ პირებს, აგრეთვე, მოხელეს ა) ჯანმრთელობის მდგომარეობის გათვალისწინებით, ბ) ერთ წლამდე ასაკის ბავშვის აღზრდისთვის, გ) ორსულობის პერიოდში ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის უფლების მინიჭების შემთხვევაში ეძლევა შესაბამისი თანამდებობისათვის დადგენილი თანამდებობრივი სარგო ნამუშევარი საათების პროპორციულად.

## მუხლი 62. მოხელის შვებულება

1. მოხელისათვის დადგენილია ყოველწლიური ანაზღაურებადი შვებულება 24 სამუშაო დღის ოდენობით.
2. მოხელეს შვებულების მოთხოვნის უფლება წარმოეშობა თანამდებობაზე დანიშნვიდან 11 თვის გასვლის შემდეგ. უფლებამოსილი პირის თანხმობით მოხელეს შვებულება შეიძლება ამ ვადის გასვლამდეც მიეცეს. თანამდებობაზე დანიშნვიდან 1 წლის გასვლის შემდეგ მოხელეს შვებულება კალენდარული წლის განმავლობაში ნებისმიერ დროს მიეცემა.
3. მოხელეს უფლება აქვს, ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული შვებულება ნაწილ-ნაწილ გამოიყენოს.
4. მოხელეს უფლება აქვს, კალენდარული წლის განმავლობაში გამოუყენებელი ანაზღაურებადი შვებულებით მომდევნო კალენდარულ წელს ისარგებლოს. ამ შემთხვევაში შვებულების პერიოდულობა საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელთან უნდა შეთანხმდეს.
5. მოხელეს უფლება აქვს, ისარგებლოს ანაზღაურების გარეშე შვებულებით არაუმეტეს 1 წლისა, თუ ეს არ ეწინააღმდეგება საჯარო დაწესებულების ინტერესებს.

### კომენტარი:

1. ახალმა კანონმა მოხელის წლიურ შვებულებასთან დაკავშირებით ახალი მიდგომები განაავითარა. 1997 წლის (ძველი) კანონის 41-ე მუხლის თანახმად, მოსამსახურისთვის განსაზღვრული იყო ანაზღაურებადი შვებულება 30 კალენდარული დღის ოდენობით. ახალი კანონის შესაბამისად კი, მოხელისთვის დადგენილია ყოველწლიური ანაზღაურებადი შვებულება 24 სამუშაო დღის ოდენობით.

ზოგადად, წლიური შვებულების შეფასებისას 2 კომპონენტზე უნდა გამახვილდეს ყურადღება – შვებულების საერთო დღეების ოდენობა და ანაზღაურებადი დღეების ოდენობა. ძველი კანონის თანახმად, მოსამსახურე შვებულების სახით იღებდა 30 კალენდარულ დღეს, რომელშიც შედიოდა დასვენების დღეები (შაბათ-კვირა – როგორც კალენდარული დღეების ნაწილი) და თითოეული კალენდარული დღე ანაზღაურდებოდა.<sup>21</sup> ამიტომაც შვებულების საერთო დღეები და ანაზღაურებადი დღეები ერთმანეთის ტოლი იყო.

### ახალი კანონის თანახმად:

24 სამუშაო დღე მინიმუმ 32 კალენდარული დღის ნაწილია, ამიტომაც მოხელე 24 სამუშაო დღით შვებულების სარგებლობისთვის საერთო ჯამში მიიღებს ერთ თვეზე მეტი ხნით შვებულებას.

<sup>21</sup> მიუხედავად კანონისმიერი იმპერატივისა, შვებულების ანაზღაურების პრაქტიკა წლების განმავლობაში განსხვავებული იყო, რაც ქმნიდა ხეროიზულ ხარვეზს

მოხელე ისარგებლებს 24 სამუშაო დღის ანაზღაურებით, რაშიც არ შედის კალენდარული დასვენების დღეების (შაბათ-კვირის) ანაზღაურება.

ახალი კანონის ფარგლებში, შვებულების საერთო რაოდენობა და ანაზღაურებადი დღეები ერთმანეთის ტოლი არ არის.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის ზემოაღნიშნული მიდგომა განსხვავდება იმ სტანდარტისგან, რომელიც მოქმედებს საქართველოს შრომის კოდექსით. სმკ-ს თანახმად, დასაქმებულს უფლება აქვს ისარგებლოს ანაზღაურებადი შვებულებებით 24 სამუშაო დღის ოდენობით. თუმცა, რამდენადაც სმკ არ აწესრიგებს კვირის განმავლობაში სამუშაო დღეებისა და დასვენების დღეების რაოდენობას, ივარაუდება, რომ კერძოსამართლებრივ შრომით ურთიერთობებში, კვირაში შვიდივე დღე სამუშაო დღეა (გარდა დამსაქმებლის კეთილი ნებით დადგენილი პრაქტიკისა). ამიტომაც, 24 სამუშაო დღე უტოლდება 24 კალენდარულ დღეს.

შვებულების საკითხთან დაკავშირებით გასათვალისწინებელია ევროპის სოციალური ქარტიის და 2003/88 დირექტივის მიდგომები: დასაქმებულმა უნდა ისარგებლოს მინიმუმ 4 კვირიანი ანაზღაურებადი შვებულებით (ანუ შვებულების დღეები და ანაზღაურება არ უნდა იყოს 28 კალენდარულ დღეზე ნაკლები).

2. მოხელეს შვებულების მოთხოვნის უფლება წარმოეშობა თანამდებობაზე დანიშნინიდან 11 თვის გასვლის შემდეგ. დადგენილია გამონაკლისი ამ წესიდან: უფლებამოსილ პირს შეუძლია 11 თვის ვადის გასვლამდე მოხელეს მისცეს შვებულებით სარგებლობის უფლება. რა თქმა უნდა, ასეთ გადაწყვეტილებას არ უნდა ჰქონდეს რეგულარული ხასიათი და, რაც მთავარია, დაცული უნდა იყოს თითოეული თანამშრომლისადმი თანაბარი მოპყრობის პრინციპი.

თანამდებობაზე დანიშნინიდან 1 წლის გასვლის შემდეგ მოხელეს მიეცემა შვებულება ნებისმიერ დროს.

მოხელეს შეუძლია შვებულება გამოიყენოს ნაწილ-ნაწილ. ეს ნიშნავს, რომ მოხელეს შეუძლია წლის განმავლობაში 24 სამუშაო დღე რამდენიმეჯერადი შვებულების სახით გაანაწილოს. მაგ.: 12-12 სამუშაო დღე. თუმცა ეს ნორმა არ უნდა აღვიქვათ იმგვარად, რომ მოხელის მხრიდან ასეთი ნების გამოხატვას არ სჭირდება დამსაქმებლის თანხმობა. ხშირად, შვებულების ნაწილ-ნაწილ გამოყენების საკითხი საჯარო დაწესებულების შინაგანაწესის რეგულირების ობიექტია.

მნიშვნელოვანია მოხელის შვებულების საკითხის რეგულირება ჯანსაღი პრაქტიკით წარიმართოს. მოხელეს უნდა ჰქონდეს უფლება, *უწყვეტად და სრულად გამოიყენოს შვებულება* ისე, რომ ანაზღაურების ოდენობის გამოთვლისას მან არ დაკარგოს ის უფლებები და გარანტიები, რაც მოხელის შრომის ანაზღაურებას (ხელფასს) მიეძღვრება (თანამდებობრივი სარგო, სახელფასო დანამატი და საკლასო დანამატი). მოხელემ უნდა ისარგებლოს *ღირსეული დასვენების უფლებით*, რისი გარანტი

უნდა გახდეს შრომის ანაზღაურების ოდენობის ტოლფასი შვებულების ანაზღაურების გაცემა.

3. თუ მოხელემ ანაზღაურებადი შვებულება ვერ გამოიყენა მიმდინარე კალენდარული წლის განმავლობაში, მას აქვს უფლება ის მომდევნო წლის განმავლობაში გამოიყენოს. ასეთ ვითარებაში მოხელეს უგროვდება ანაზღაურებადი საშვებულებო დღეები, რომელთა რაოდენობა აღწევს 48 სამუშაო დღეს. მაღალი ალბათობით, უწყვეტად 48 სამუშაო დღიანი შვებულებით სარგებლობამ შეიძლება შექმნას სამსახურის ფუნქციონირებისთვის შემაფერხებელი გარემო ან სხვა ნეგატიური ეფექტები. ამიტომაც, ასეთ დროს შვებულების პერიოდულობა არ არის მოხელის თავისუფალი არჩევანის და უფლების ნაწილი, არამედ ის თანხმდება საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელთან. ფაქტობრივად, წინა და მიმდინარე წლების ანაზღაურებადი შვებულების გამოყენების საკითხთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღებისას, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ალტურვილია დისკრეციით. ასეთი დისკრეცია განპირობებულია საჯარო დაწესებულების ინტერესების დაცვის მიზნით. კონკრეტული გარემოებების გათვალისწინებით ხელმძღვანელმა უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება, რომელიც, ერთი მხრივ, არ შელახავს მოხელის უფლებას შვებულებაზე, მეორე მხრივ, არ ხელყოფს საჯარო დაწესებულების ნორმალურ ფუნქციონირებას.

4. მოხელეს უფლება აქვს, ისარგებლოს ანაზღაურების გარეშე შვებულებით არაუმეტეს 1 წლისა. გრძელვადიანი შვებულების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებისას ხდება საჯარო დაწესებულების ინტერესების გათვალისწინება. იგულისხმება, რომ ერთწლიანი შვებულების გაცემამდე, უნდა შეფასდეს მოხელის არყოფნით გამოწვეული სავარაუდო შედეგები. შედეგი არ უნდა იყოს საჯარო დაწესებულებისთვის საზიანო. ამგვარ ვითარებაში ყურადღება უნდა მიექცეს ისეთ ასპექტებს, როგორცაა:

- მოხელის კვალიფიკაცია და პროფესია ჩანაცვლებადია?
- შეუძლია თუ არა საჯარო დაწესებულების სხვა თანამშრომელს (თანამშრომლებს) შეითავსოს (შეითავსონ) მოხელის ფუნქციები იმგვარად, რომ არ დაეცეს პროფესიონალიზმის დონე?
- რა ადგილი უჭირავს მოხელეს თანამდებობრივ იერარქიაში და იძლევა თუ არა მისი მდგომარეობა დიდი ხნით სამსახურებრივი ურთიერთობების შეჩერების შესაძლებლობას?
- და სხვა.

რამდენადაც კანონში არ არის მითითებული გრძელვადიანი შვებულების საფუძვლები, მოხელის ამ უფლების რეალიზება დამოკიდებულია საჯარო დაწესებულების

ხელმძღვანელის დისკრეციულ გადაწყვეტილებებზე, რაც უნდა დაეყრდნოს ერთწლიანი შვებულების გაცემის შედეგების შეფასებას. აგრეთვე, რამდენადაც კანონი საკმარისად დეტალურია და ითვალისწინებს ზოგადი და სპეციალური შვებულებების ყველა ფორმას, გრძელვადიანი შვებულების საფუძვლების ბუნება ინდივიდუალური და სუბიექტური ხასიათის იქნება. მაგალითად, ეს შეიძლება უკავშირდებოდეს კვლევით ან შემოქმედებით პროექტში ჩართვას, ოჯახურ მდგომარეობას (უვლის ავადმყოფს ან სხვა). გრძელვადიან მოგზაურობას და სხვა.

#### მუხლი 63. მოხელის შვებულება პროფესიული განვითარებისთვის

1. მოხელეს ამ კანონით გათვალისწინებულ მოხელის პროფესიული განვითარების სავალდებულო პროგრამაში მონაწილეობისათვის ეძლევა ანაზღაურებადი შვებულება პროფესიული განვითარების პროგრამის ხანგრძლივობით.
2. მოხელეს უფლება აქვს, საჯარო სამსახურის სისტემის გარეთ არსებულ პროფესიული განვითარების პროგრამაში მონაწილეობისათვის 5 წელიწადში ერთხელ ისარგებლოს შვებულებით არაუმეტეს 3 თვისა, თანამდებობრივი სარგოს და საკლასო დანამატის შენარჩუნებით, ან/და შვებულებით არაუმეტეს 1 წლისა, თანამდებობრივი სარგოს და საკლასო დანამატის შენარჩუნების გარეშე.
3. ამ მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული შვებულების ვადების გაგრძელება დაუშვებელია.
4. მოხელე, რომლის პროფესიული განვითარების პროგრამის ხანგრძლივობა აღემატება ამ მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული შვებულების ვადას, თავისუფლდება თანამდებობიდან და მისი სურვილის შემთხვევაში მოხელეთა რეზერვში ირიცხება. ამ შემთხვევაში მოხელის მოხელეთა რეზერვში ყოფნის ვადა აითვლება შესაბამისი პროფესიული განვითარების პროგრამის დასრულებიდან.
5. მოხელის მიერ პროფესიული განვითარებისათვის შვებულებით სარგებლობის წესი და პირობები განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.

#### კომენტარი:

1. უწყვეტი განათლება დემოკრატიული სახელმწიფოს მიერ მოქალაქეებისთვის უზრუნველყოფილი ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პრინციპია. „მთელი სიცოცხლის მანძილზე სწავლა“ გულისხმობს ცოდნის მიღებას და გაღრმავებას, ახალი უნარებისა და კომპეტენციების შექმნას. ის გამოიყენება შრომითი ურთიერთობების პერიოდშიც და ნიშნავს კვალიფიკაციის ზრდას. საქართველო 2005 წელს შეუერთდა



ბოლონის პროცესს, რომლის ამოცანებში ასახულია უწყვეტი განათლების პრინციპი. საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში მას დიდი ყურადღება დაეთმო. მიზნის მისაღწევ მექანიზმად განისაზღვრა მოხელის შვებულება პროფესიული განვითარებისთვის.

კანონით დადგენილია პროფესიული განვითარების შვებულების ფორმა: საკვალდებულო და ნებაყოფლობითი.

მოხელის პროფესიული განვითარების<sup>66</sup> სპეციალური რეგულირება სიახლეა საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში. მოხელე ვალდებულია მონაწილეობა მიიღოს პროფესიული განვითარების სავალდებულო პროგრამაში. კანონმა მოხელის უფლებრივი მდგომარეობა გადაიყვანა ვალდებულებით კატეგორიაში და შექმნა მოხელის პროფესიონალიზმის ზრდის მბოჭავი ინსტრუმენტი. სავალდებულო პროგრამებში ჩართულობის პერიოდის ხანგრძლივობით მოხელეს ეძლევა ანაზღაურებადი შვებულება. მოხელის შვებულება პროფესიული განვითარებისთვის წარმოადგენს შვებულების სპეციალურ სახეს და არ ცვლის/არ ხელყოფს მოხელის წლიური ანაზღაურებადი შვებულების უფლებას.

2. მოხელეს უფლება აქვს, სავალდებულო პროფესიული განვითარების პროგრამის გარეთ ანუ საჯარო სამსახურის სისტემის გარეთ თავისუფალი ნების საფუძველზე, ჩაერთოს პროფესიული განვითარების სხვა პროგრამაში. ამ მიზნით, მას ეძლევა 5 წელიწადში ერთხელ არა უმეტეს 3 თვის ოდენობით შვებულება ან არაუმეტეს ერთწლიანი შვებულება.

საზგასასმელია ფაქტი, რომ მოხელეს სამთვიანი შვებულებით სარგებლობისას მიეცემა თანამდებობრივი სარგო და საკლასო დანამატი, ხოლო ერთწლიანი შვებულებით სარგებლობისას, მას არ უნარჩუნდება თანამდებობრივი სარგო და საკლასო დანამატი.

3. არასავალდებულო პროფესიული განვითარებისთვის მოხელის შვებულების ვადის გამრდა დაუშვებელია, რაც რაციონალური მიდგომაა. მოხელეს ეძლევა ორი ალტერნატივა ვადების გათვალისწინებით და ვალდებულია დაიცვას კანონისმიერი დანაწესი.

4. თუ არასავალდებულო პროფესიული განვითარების პროგრამის ვადა კანონისმიერ ვადას აღემატება, მოხელე თავისუფლდება თანამდებობიდან და მისი სურვილით ირიცხება მოხელეთა რეზერვში. მოხელის რეზერვში ყოფნის ვადა აითვლება პროფესიული განვითარების პროგრამის დასრულებიდან. ვადის ათვლას უდიდესი დატვირთვა აქვს, რადგან მოხელე რეზერვში ირიცხება 2 წლით<sup>67</sup>. კანონმა, მო-

<sup>66</sup> იხ. 54-ე მუხლის კომენტარი

<sup>67</sup> იხ. 105-ე მუხლის კომენტარი

ხელის დაცვის მიზნით, არ დაუშვა პროფესიული განვითარების პროგრამის ვადა ჩათვლილიყო მოხელის რეზერვის ვადაში.

---

მუხლი 64. მოხელის შვებულებები ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო და ახალშობილის შვილად აყვანის გამო

1. მოხელეს მისი მოთხოვნის საფუძველზე ეძლევა ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულება 730 კალენდარული დღის ოდენობით.
2. ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულებიდან ანაზღაურებადია 183 კალენდარული დღე, ხოლო მშობიარობის გართულების ან ტყუპის შობის შემთხვევაში – 200 კალენდარული დღე. ანაზღაურება გაიცემა შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ბიუჯეტიდან, მოხელის თანამდებობრივი სარგოს და საკლასო დანამატის გათვალისწინებით, ხოლო იმ მოხელეს, რომელსაც მინიჭებული აქვს სამხედრო ან სპეციალური წოდება, სარგოსთან ერთად ეძლევა წელთა ნამსახურობის დანამატი და წოდებრივი სარგო.
3. მოხელეს უფლება აქვს, ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული შვებულება თავისი შეხედულებისამებრ გადაანაწილოს ორსულობისა და მშობიარობის შემდგომ პერიოდებზე.
4. მოხელეს, რომელმაც 1 წლამდე ასაკის ბავშვი იშვილა, მისი მოთხოვნის საფუძველზე ეძლევა ახალშობილის შვილად აყვანის გამო შვებულება ბავშვის დაბადებიდან 550 კალენდარული დღის ოდენობით. ამ შვებულებიდან ანაზღაურებადია 90 კალენდარული დღე. ანაზღაურება გაიცემა შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ბიუჯეტიდან, მოხელის თანამდებობრივი სარგოს და საკლასო დანამატის გათვალისწინებით, ხოლო იმ მოხელეს, რომელსაც მინიჭებული აქვს სამხედრო ან სპეციალური წოდება, სარგოსთან ერთად ეძლევა წელთა ნამსახურობის დანამატი და წოდებრივი სარგო.
5. მოხელეს ორსულობის პერიოდში სამედიცინო გამოკვლევების ჩატარების გამო გაცდენილი სამუშაო საათები გამოკვლევების ჩატარების დამადასტურებელი დოკუმენტაციის წარდგენის შემთხვევაში საპატიოდ ჩაეთვლება და შეუნარჩუნდება შრომის ანაზღაურება.
6. ამ მუხლის პირველი და მე-4 პუნქტებით გათვალისწინებული ბავშვის მოვლის გამო შვებულებით შესაძლებელია ისარგებლოს იმ მშობელმა, რომელიც ფაქტობრივად უვლის ბავშვს. აღნიშნულ შემთხვევაში, მოხელეს შვებულება ეძლევა ბავშვის დაბადებიდან 550 კალენდარული დღის ოდენობით და ანაზღაურებადია 90 კალენდარული დღე, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ახალშობილის დედას არ უსარგებლია ამ მუხლით გათვალისწინებული შვებულებით.

## კომენტარი:

1. 64-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, მოხელეს ეძლევა შვებულება **ორსულობის, მშობიარობის და ბავშვის მოვლის გამო 730** კალენდარული დღის ოდენობით. ნორმა ეხება მხოლოდ მოხელე ქალს. ეს ასპექტი განსახილველია 97/85 დირექტივის<sup>44</sup> ფარგლებში, რომლის შესრულების ვალდებულება საქართველოს აქვს ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში. დირექტივა განმარტავს ქალის ბიოლოგიურად სპეციფიკურ 3 მდგომარეობას, რომელიც **განუყოფელი, უწყვეტი და ერთიანი და ექვევა დეკრეტული ანუ დედის შვებულების ქვეშ (maternity leave)**. ეს სამი მდგომარეობაა: ორსული (pregnant worker), ახლადნამშობიარევი (worker who has recently given birth) და მეძუძური (worker who is breastfeeding). სამშუხაროდ, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ძველი კანონის შემუშავებისას დირექტივის ტერმინოლოგიური მიდგომები არ იქნა გათვალისწინებული და მეძუძურობის მდგომარეობა ითარგმნა როგორც ბავშვის მოვლა, რამაც გარკვეული სამართლებრივი და პრაქტიკული უზუსტობა გამოიწვია.
2. დირექტივის თანახმად დეკრეტული შვებულება (maternity leave) უნდა იყოს უწყვეტი, მინიმუმ 14 კვირის და ანაზღაურებადი. კანონის 64-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად კი დეკრეტული შვებულების 730 კალენდარული დღიდან ანაზღაურებადია 183 კალენდარული დღე (24 კვირაზე მეტი), ხოლო გართულებული მშობიარობის ან ტყუპების შობის შემთხვევაში – 200 კალენდარული დღე.  
კანონის თანახმად, დეკრეტული შვებულების ანაზღაურების ოდენობა განისაზღვრება: ა) მოხელის თანამდებობრივი სარგოსა და საკლასო დანამატის მიხედვით ან ბ) თანამდებობრივი სარგოს, სამხედრო ან სპეციალური წოდების სარგოსა და წელთა ნამსახურობის დანამატის მიხედვით.
3. მოხელეს უფლება აქვს 730 კალენდარული დღის ოდენობის შვებულება გადაანაწილოს საკუთარი შეხედულებისამებრ ორსულობისა და მშობიარობის შემდგომ პერიოდებზე. ეს ნიშნავს, რომ მოხელეს შეუძლია დაგეგმოს შვებულებაში გასვლის დრო, მაგალითად, მშობიარობამდე ერთი თვით ან ორი თვით ადრე.
4. კანონით გათვალისწინებულია ახალშობილის შვილად აყვანის გამო შვებულება, რომლის ოდენობაა 550 კალენდარული დღე. აქედან ანაზღაურებადია 90 კალენდარული დღე. ასეთი შვებულების უფლება მოხელეს წარმოეშობა, თუ მან იშვილა ერთ წლამდე ასაკის ბავშვი. რამდენადაც შვილად აყვანა არ არის დაკავშირე-

<sup>44</sup> COUNCIL DIRECTIVE 92/85/EEC of 19 October 1992 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding (tenth individual Directive within the meaning of Article 16 (1) of Directive 89/391/EEC), OJ L 348, 28.11.1992, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TX/HTML/?uri=CELEX:01992L0085-20140325&rid=1>

ბული ქალის ისეთ ბიოლოგიურ მდგომარეობასთან, როგორცაა ორსულობა და მშობიარობა, ახალშობილის შვილად აყვანის შვებულებით შესაძლებელია ისარგებლოს როგორც დედამ, ასევე მამამ. აღნიშნული შვებულების დროს ანაზღაურების ოდენობა განისაზღვრება თანამდებობრივი სარგოსა და საკლასო დანამატის გათვალისწინებით. თუ შვილად ამყვან მოხელეს მინიჭებული აქვს სამხედრო ან სპეციალური წოდება, შვებულების ანაზღაურებისას თანამდებობრივ სარგოსთან ერთად მიეცემა წელთა ნამსახურობის დანამატი და წოდებრივი სარგო.

5. მოხელე ქალს ორსულობის პერიოდში სამედიცინო გამოკვლევების ჩატარების გამო გაცდენილი საათები ეთვლება საპატიოდ სათანადო დოკუმენტაციის წარმოდგენის საფუძველზე და უნარჩუნდება შრომითი გასამრჯელო. ეს სტანდარტი ცვლილების სახით შევიდა 2008 წელს ჯერ კიდევ 1997 წლის ძველ კანონში.<sup>25</sup> საქართველოსა და ევროკავშირის შორის „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების“ ფარგლებში „საქართველოს კანონმდებლობის ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის ეროვნული პროგრამის (სახელმძღვანელო პრინციპები სამოქმედო გეგმისთვის)“ თანახმად, საქართველოს ჰქონდა ვალდებულება შეესრულებინა 92/85 დირექტივა.<sup>26</sup>

6. 64-ე მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად, ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულება და ახალშობილის შვილად აყვანის გამო შვებულება ეძლევა ნებისმიერ მშობელს, რომელიც ფაქტობრივად უვლის ბავშვს, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ დედას არ უსარგებლია აღნიშნული შვებულებებით. ახალშობილის შვილად აყვანის გამო შვებულების დროს მამის მხრიდან შვებულების აღება ჯანსაღი მიდგომაა და, იმავდროულად, პრაქტიკაში პროცედურული თვალსაზრისით პრობლემასაც არ ქმნის. თუმცა ბოლომდე ნათელი არ არის ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულების მამის მიერ სარგებლობის ასპექტები.

თანამედროვე ევროპული შრომის კანონმდებლობა იცნობს *მამის შვებულებას (paternity leave)*, რომელიც განსაზღვრული ვადით მიეცემა მამას ბავშვის დაბადების შემდეგ დედის დეკრეტულ შვებულებასთან ერთად. კანონის 64-ე მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად ბავშვის მამას ეძლევა შესაძლებლობა, ისარგებლოს შვებულებით დეკრეტული შვებულების ანუ ორსულობის, მშობიარობის და ბავშვის მოვლის შვებულების ბავშვის მოვლის ნაწილში. საკითხის ამგვარი რეგულირება ერთგვარად ხარვეზულია, იმიტომ, რომ დეკრეტული ანუ დედის შვებულება, რომელიც ქალის ბიოლოგიურ 3 სტადიას მოიცავს და განუყოფელია, უნდა მიემართებოდეს მხოლოდ

<sup>25</sup> საკანონმდებლო ინიციატივის წარმდგენი იყო საქართველოს პარლამენტის ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტი  
შემუშავდა საქართველოს პრეზიდენტი 2001 წლის 14 ივნისის № 613 განკარგულების საფუძველზე, <http://www.parliament.ge/uploads/other/18/18483.pdf>

ქალ დასაქმებულს. კანონის თანახმად კი, დეკრეტული შვებულების ბოლო ნაწილი გაიცემა მამაზე, რომელიც, ფაქტობრივად, უვლის ბავშვს მისი დაბადებიდან 550 კალენდარული დღის ოდენობით, საიდანაც ანაზღაურებადია 90 კალენდარული დღე. ბავშვის მამა სარგებლობს შვებულებით, თუ დედას სრულად არ უსარგებლია დეკრეტული შვებულებით.

ამ მუხლის პრაქტიკაში განხორციელება ერთგვარ პროცედურულ სირთულეებთანაც შეიძლება იყოს დაკავშირებული, რადგანაც დეკრეტული შვებულება (ორსულობის, მშობიარობის და ბავშვის მოვლის) არ შეიძლება არსებობდეს ბავშვის დაბადებიდან დედის ფაქტობრივი მოვლის გარეშე და დირექტივის თანახმად მოიცავს მეძუძურობის პერიოდს. ამიტომაც ჩანაწერი ბავშვის დაბადებიდან ბავშვის ფაქტობრივი მომვლელის შვებულების თაობაზე (ამ შემთხვევაში მამის) ნათელი არ არის – როდის ეძლევა მას უფლება, აიღოს შვებულება და, რეალურად, როდის იწყება 550 კალენდარული დღის ათვლა. ჩანაწერი ბავშვის დაბადებიდან – პრობლემურია, იმის გამო რომ ბავშვის დაბადებიდან რამდენიმე დღე დედა უვლის ბავშვს, თუნდაც სამედიცინო დაწესებულებაში (გარდა სიკვდილიანობის შემთხვევებისა), და წარმოუდგენელია დეკრეტული შვებულებიდან სამსახურში გასვლა ბავშვის დაბადების მომენტიდან. თუ დედამ ისარგებლა დეკრეტული შვებულებით და ფაქტობრივად იგი უვლიდა ბავშვს დაბადებიდან 1 თვე ან ორი თვე და შემდეგ გავიდა სამსახურში, ხოლო მამამ ამის შემდეგ გადაწყვიტა ბავშვის მოვლა, ნიშნავს, რომ მამას არ აუღია შვებულება ბავშვის დაბადების მომენტიდან. ასეთ შემთხვევაში, სავარაუდოდ, 550 დღეს მოაკლდება ბავშვის დაბადების დღიდან დედის მიერ ფაქტობრივად განხორციელებული მოვლის დღეები.

ამჟამად ნორმა ბუნდოვანია, თუმცა ნორმის აღსრულებამ უნდა ჩამოაყალიბოს ერთგვაროვანი და გამჭვირვალე პრაქტიკა ან გამოკვეთოს პრობლემები, რაც დაექვემდებარება სამომავლო რეგულირებას. წინ გადადგმული ნაბიჯი იქნებოდა:

1. დედის განუყოფელი დეკრეტული შვებულება არ იქნეს არეული მამის მიერ ბავშვის მოვლის შვებულებაში და მამას მიეცეს შესაძლებლობა, ისარგებლოს რამდენიმე დღის (არაუმეტეს 5-10 დღე) შვებულებით ბავშვის დაბადების პერიოდში დედის დეკრეტული შვებულების პარალელურად (paternity leave). მაგალითად, ესტონეთის დასაქმების შესახებ კანონის თანახმად<sup>11</sup>, გამოიწვლია დედის დეკრეტული შვებულება (maternity leave), მამის დეკრეტული შვებულება (paternity leave) და ბავშვის მოვლის შვებულება (child care leave).

✓ დედის დეკრეტული შვებულება გრძელდება 140 კალენდარული დღე (რომელშიც იგულისხმება 70 დღე ბავშვის დაბადებამდე). დეკრეტული შვებულების კომპენსაცია გაიცემა ჯანმრთელობის დამზღვევის კანონის შესაბამისად;

<sup>11</sup> Employment Contracts Act, Passed 17.12.2008, RT I 2009, 5, 35, Entry into force 01.07.2009, with final amendments in 2015, <https://www.rigikogula.ee/en/eli/570067016003/consolid>

✓ მამის დეკრეტული შვებულება მთლიანად მოიცავს 10 სამუშაო დღეს, რაც გაიცემა სავარაუდო მშობიარობამდე 2 თვის პერიოდში და ბავშვის დაბადების შემდეგ 2 თვის განმავლობაში. მამის დეკრეტული შვებულება ანაზღაურდება ხელფასის შესაბამისად.

✓ ბავშვის მოვლის შვებულება გაიცემა დედაზეც და მამაზეც ბავშვის 3 წლის ასაკამდე. ბავშვის მოვლის შვებულებით სარგებლობა შეუძლია მხოლოდ ერთ მშობელს. შვებულება შეიძლება გამოყენებულ იქნეს სრულად ან ნაწილ-ნაწილ. ბავშვის მოვლის შვებულება ანაზღაურებადია „მშობლის სარგებლის შესახებ“ კანონისა და „ოჯახის სარგებლის შესახებ“ კანონის შესაბამისად.

2. ტერმინოლოგიური თვალსაზრისით, აუცილებელია დეკრეტულ შვებულებას დაერქვას – ორსულობის, მშობიარობის და მეძუძურად ყოფნის შვებულება, რითიც ის ხაზს გაუსვამდა დეკრეტული შვებულების სამი მდგომარეობის უწყვეტობასა და განუყოფლობას და გაიმიჯნებოდა შვებულების ცალკე სახეობის – ბავშვის მოვლის შვებულებისგან.

ბავშვის მოვლის შვებულებასთან კავშირში მნიშვნელოვანია ხაზი გაესვას ერთ დეტალს: 1997 წლის ძველი კანონის ფარგლებში, მოხელეზე ვრცელდებოდა საქართველოს შრომის კოდექსის ნორმები იმ შემთხვევის გარეშე, რაც დღევანდელმა კანონმა დაადგინა. ამუშადა მოხელეზე სშკ მოქმედებს კანონით პირდაპირ განსაზღვრულ შემთხვევებში. ძველი კანონის მოქმედების რეჟიმში მოხელე სარგებლობდა სშკ-ს 30-ე მუხლით, რის თანახმადაც დასაქმებულს თავისივე თხოვნით, უწყვეტად ან ნაწილ-ნაწილ, მაგრამ წელიწადში არანაკლებ 2 კვირისა, ეძლეოდა ანაზღაურების გარეშე შვებულება ბავშვის მოვლის გამო – 12 კვირის ოდენობით, სანამ ბავშვს 5 წელი შეუსრულდებოდა. ბავშვის მოვლის გამო დამატებითი შვებულება შეიძლება მისცემოდა ნებისმიერ პირს, რომელიც ფაქტობრივად უვლიდა ბავშვს. ახალმა კანონმა ამ მუხლის გამოყენების შესაძლებლობა შეზღუდა, თუმცა, ორგანული კანონის იერარქიული მდგომარეობის გათვალისწინებით, არ არის გამორიცხული გაიმართოს მსჯელობა მოხელის მხრიდან სშკ-ს 30-ე მუხლის გამოყენების შესაძლებლობის საკითხზე.

---

მუხლი 65. მოხელის მიერ მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესაბამის თანამდებობაზე გადაყვანის მოთხოვნის უფლება

1. თუ მოხელის ჯანმრთელობის მდგომარეობა, სამედიცინო დასკვნის საფუძველზე, არ იძლევა დაკავებულ თანამდებობაზე მუშაობის გაგრძელების შესაძლებლობას, მას უფლება აქვს, მოითხოვოს იმავე საჯარო დაწესებულებაში ან მის სისტემაში მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესაბამის თანამდებობაზე გადაყვანა ამ კანონის 47-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის შესაბამისად.

2. თუ შეუძლებელია მოხელის გადაყვანა მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობისა და კომპეტენციის შესაბამისი თანამდებობის არარსებობის გამო, იგი თავისუფლდება თანამდებობიდან ამ კანონით დადგენილი წესით.

**კომენტარი:**

1. კანონი მოხელეს აღჭურავს უფლებით, მოითხოვოს ჯანმრთელობის შესაბამის თანამდებობაზე გადაყვანა. ეს ეხება შემთხვევებს, როცა მოხელის ჯანმრთელობის მდგომარეობა უარესდება ან არ არის თანამდებობისთვის შესაფერისი. მოთხოვნის საფუძველია სამედიცინო დასკვნა.

გადაყვანა შეიძლება მოხდეს იგივე საჯარო დაწესებულებაში ან მის სისტემაში. მოხელის გადაყვანის წესი რეგულირდება კანონის 47-ე-48-ე მუხლებით.

2. თუ კომპეტენციის შესაბამის თანამდებობაზე მოხელის გადაყვანა შეუძლებელია, იგი თავისუფლდება დაკავებული თანამდებობიდან. ეს მიდგომა იმპერატიულია. მიზანშეწონილია ამ ნორმის მოქმედების შედეგების შეფასება და მოხელისთვის ისეთი სოციალური დაცვის მექანიზმის გაჩენა, რის შედეგადაც მოხელის მიმართ გათავისუფლებასთან დაკავშირებით მიღებულ გადაწყვეტილებას ექნება მისი მდგომარეობის შესაბამისი დამაბალანსებელი და პროპორციული ეფექტი.

---

**მუხლი 66. მოხელისთვის სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურება**

1. მოხელეს აუნაზღაურდება სამსახურებრივი მივლინების ხარჯები.
2. სამსახურებრივი მივლინების პერიოდში მოხელეს უნარჩუნდება თანამდებობა და შრომის ანაზღაურება.

**კომენტარი:**

1. მოხელის სამსახური, სამუშაო ბუნების გათვალისწინებით, ხშირად უკავშირდება ძირითადი სამუშაო ადგილიდან გადაადგილებას, რაც არის კიდევ სამსახურებრივი მივლინება. გარდა იმისა, რომ მოხელეს უნარჩუნდება თანამდებობა და შრომის ანაზღაურება, მას, ასევე, უნაზღაურდება სამივლინებო ხარჯები. მივლინებასთან დაკავშირებული ასპექტები რეგულირდება საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 25 აპრილს № 211 დადგენილებით.<sup>278</sup>

<sup>278</sup> „პროფესიული საჯარო მოხელის სამსახურებრივი მივლინებით გაგზავნის წესის, მისი სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურებისა და კომპენსაციის ოდენობისა და პირობების განსაზღვრის შესახებ“. საქართველოს მთავრობის № 211 დადგენილება 25.04.17, სარეგისტრაციო კოდი 010320000.10.003.019920, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3649787>

მოხელე სამსახურებრივი მივლინებით შეიძლება გაგზავნილ იქნეს ქვეყნის ფარგლებში, ასევე, ქვეყნის ფარგლებს გარეთ. მივლინება შეიძლება იყოს მოკლევადიანი ან გრძელვადიანი. მივლინების საფუძველია:

- ა) ოფიციალური მოწვევა სამსახურებრივი საჭიროების მიზნით;
- ბ) სამსახურებრივი საჭიროება;
- გ) საჯარო დაწესებულების მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების საჯარო დაწესებულების ადგილმდებარეობის ფარგლებს გარეთ განხორციელების აუცილებლობა.

სამივლინებო ხარჯები შედგება სადღეღამისო, მგზავრობის, საცხოვრებელი ფართობის დაქირავებისა და, საჭიროების შემთხვევაში, საზღვარგარეთის შესაბამისი ქვეყნის ვიზის მიღებისათვის გაწეული ხარჯებისაგან. ხოლო 30 კმ-მდე მანძილზე მივლინებისას, როდესაც შესაძლებელია სამუშაო (საცხოვრებელ) ადგილზე იმავე დღეს დაბრუნება, ანაზღაურდება მხოლოდ მგზავრობის ხარჯები.

რიგ თანამდებობის პირს ქვეყნის ფარგლებს გარეთ სამსახურებრივი მივლინებისას ყოველდღიურად აგრეთვე მიეცემა სადღეღამისო ნორმის დანამატი. ეს პირები და დანამატის ოდენობა განსაზღვრულია დადგენილების მე-2 დანართით. ამასთან, რიგ თანამდებობის პირს აუნაზღაურდება ქვეყნის ფარგლებს გარეთ სამსახურებრივ მივლინებასთან დაკავშირებული კავშირგაბმულობის, ტრანსპორტის დაქირავებისა და წარმომადგენლობითი ხარჯები. ეს პირები ჩამოთვლილია დადგენილების მე-2 დანართის მე-5 შენიშვნაში.

ქვეყნის შიგნით მივლინების სადღეღამისო ხარჯების ნორმა განისაზღვრება დღეში 15 ლარის ოდენობით, ხოლო ქვეყნის გარეთ – დადგენილების პირველი დანართის შესაბამისად.

თუ ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მოხელის მივლინებას მიმღები მხარე უზრუნველყოფს კვების ხარჯებით, მოხელეს უნაზღაურდება სადღეღამისო ნორმის მხოლოდ 30%, ხოლო ქვეყნის შიგნით მივლინებისას განსაზღვრული სადღეღამისო ხარჯები გაიცემა სრულად.

მოხელემ, რომელიც მიემგზავრება მივლინებაში, სამგზავრო თანხების მისაღებად საჯარო დაწესებულებაში უნდა წარადგინოს მგზავრობის ღირებულების დამადასტურებელი დოკუმენტი.

2. აუცილებელია ხაზგასმით აღინიშნოს, რომ მოხელის მივლინებაში გაგზავნა, როგორც ქვეყნის შიგნით, ასევე მის ფარგლებს გარეთ, წარმოადგენს მოხელის სამსახურებრივ საქმიანობას. ამიტომაც, კანონმდებელი ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ მივლინების პერიოდში მოხელეზე შესაძლებელია როგორც ფულადი ჯილდოს, ასევე სახელუფასო დანამატის გაცემა.



## მუხლი 67. მოხელის პროფესიულ კავშირში გაწევრიანების უფლება

1. მოხელეს უფლება აქვს, საჯარო სამსახურში საკუთარი უფლებების დასაცავად შექმნას პროფესიული კავშირი ან იყოს მისი წევრი.
2. მოხელეს უფლება აქვს, არჩეულ იქნეს პროფესიული კავშირის მართვის ორგანოებში და მონაწილეობა მიიღოს მის საქმიანობაში ანაზღაურების გარეშე, სამსახურისაგან თავისუფალ დროს.

### კომენტარი:

1. წინამდებარე მუხლი აღიარებს გაერთიანების თავისუფლებას საჯაროსამართლებრივ სივრცეში. მოხელეს უფლება აქვს, შექმნას პროფესიული კავშირი, იყოს მისი წევრი, არჩეულ იქნეს პროფესიული კავშირის მართვის ორგანოებში ან მონაწილეობა მიიღოს მის საქმიანობაში. ასეთი საქმიანობა მან უნდა განახორციელოს ანაზღაურების გარეშე სამსახურისგან თავისუფალ დროს.

გაერთიანების თავისუფლება საქართველოს აღიარებული აქვს საერთაშორისო ხელშეკრულებებში მონაწილეობით და ინტეგრირებული აქვს ეროვნულ კანონმდებლობაში. პროფესიული კავშირის შექმნის წესი და რიგი თავისებურება კი რეგულირებულია „პროფესიული კავშირების შესახებ“ საქართველოს კანონით.<sup>100</sup>

საქართველოში 1999 წლიდან ძალაშია ILO-ს 81-ე კონვენცია „ასოციაციის თავისუფლებისა და ორგანიზაციის დაცვის შესახებ“ და 1994 წლიდან ძალაშია 98-ე კონვენცია „პროფკავშირებში გაერთიანების და კოლექტიური მოლაპარაკებების წარმოების უფლების პრინციპთა გამოყენების შესახებ“. კონვენციებით აღიარებულია გაერთიანების თავისუფლების პრინციპი. ამ პრინციპის რეალიზების მთავარი მიზანია დასაქმებულთა შრომის პირობების გაუმჯობესება და მშვიდობის უზრუნველყოფა. თანამედროვე შრომით ურთიერთობებში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება სოციალურ პარტნიორებს შორის დიალოგს. დიალოგი კი უნდა იყოს ორგანიზებული. ამ მიზნით იქმნება როგორც დასაქმებულთა, ასევე დამსაქმებელთა გაერთიანებები. დასაქმებულთა გაერთიანება პროფესიულ კავშირებში ხელს უწყობს ძალისხმევას, ხედვების, შესაძლებლობების გაერთიანებას და ერთიანი პოლიტიკით დამსაქმებულებთან და სახელმწიფოსთან დიალოგის წარმოებას. პროფესიულ გაერთიანებაში ადამიანებს აქვთ შესაძლებლობა განიხილონ შრომის პირობებთან დაკავშირებული მათთვის მნიშვნელოვანი საკითხები, დაიცვან საერთო ინტერესები. გარდა ამისა, გაერთიანების თავისუფლება ქმნის განსხვავებული მოსაზრებების სივრცეს, რაც უმნიშვნელოვანესი ფასეულობაა საზოგადოების განვითარებისთვის.

<sup>100</sup> საქართველოს კანონი „პროფესიული კავშირების შესახებ“, 02.04.97. პარლამენტის უწყებანი. 15-16, 26.04.97, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33376>

2. პროფესიული კავშირის წევრობა მოხელეს უფლებას აძლევს, არჩეულ იქნეს პროფესიული კავშირის მართვის ორგანოებში და მონაწილეობა მიიღოს მის საქმიანობაში ანაზღაურების გარეშე, სამსახურისაგან თავისუფალ დროს. აღნიშნული დათქმის მიზანია ის, რომ მოხელის პროფესიული საქმიანობა არ დაზარალდეს და მოხელემ დაიცვას ბალანსი მის მუდმივ საქმიანობასა და შეთავსებით საქმიანობას შორის.

### მუხლი ნ8. მოხელის პოლიტიკური უფლებები

მოხელე სამსახურებრივ უფლებამოსილებას ახორციელებს პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპის დაცვით, რომელიც გულისხმობს მის ვალდებულებას, სამუშაო საათებში თავი შეიკავოს პოლიტიკური აქტივობისაგან საჯარო სამსახურის მიუკერძოებლობის პრინციპის დაცვის უზრუნველსაყოფად.

#### კომენტარი:

უმნიშვნელოვანესია ხაზგასმა მოხელის პოლიტიკურ უფლებებზე. საკითხი განსაკუთრებული მნიშვნელობისაა და, იმავდროულად, მგრძობიარეა საჯარო სამსახურისთვის. საჯარო სამსახური თავისი ფუნქციების აღსრულებისას ეფექტურობის, ეფექტიანობის, შედეგიანობის და პროფესიონალიზმის მიზნით საჭიროებს პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის და მიუკერძოებლობის პრინციპების დაცვას. ამიტომაც კანონი ადგენს, რომ მოხელემ სამსახურებრივ საქმიანობაში და სამუშაო საათებში თავი უნდა შეიკავოს პოლიტიკური აქტივობებისგან.

პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის საკითხი, ასევე, აქცენტირებულია „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილებაში.<sup>230</sup> აქ აღნიშნულია, რომ საჯარო მოხელე გადაწყვეტილების მიღებისას თავისუფალი და ნეიტრალურია და მიჯნავს სახელმწიფო ინტერესებს პოლიტიკური პარტიის ინტერესებისგან; საჯარო მოსამსახურე არ იყენებს ადმინისტრაციულ რესურსს პოლიტიკური პარტიის მიზნებისათვის.

პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის რღვევა ანუ პოლიტიკური უფლებების ბოროტად გამოყენება შეიძლება გახდეს დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძველი, კერძოდ, კანონის 85-ე მუხლის თანახმად, ეთიკის ნორმების, ქცევის ზოგადი წესების უგულებელყოფა ან დარღვევა, რომელიც მიმართულია მოხელისა და საჯარო და-

<sup>230</sup> საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ, საქართველოს მთავრობის № 200 დადგენილება 20.04.17, სარეგისტრაციო კოდი 010320000.10.003.019909, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3645402>

წესებულების დისკრედიტაციისკენ, მიუხედავად იმისა, სამსახურშია იგი ჩადენილი თუ სამსახურის გარეთ, წარმოადგენს მოხელის დისციპლინურ გადაცდომას. განვიხილოთ შემდეგი სიმულაციური მაგალითი:

*მოხელე მუშაობს საჯარო დაწესებულებაში, რომლის ფუნქციაა სამართლებრივი დაახლოების საქმიანობა (legal approximation) ევროპული ინტეგრაციის ხელშეწყობისა და ასოცირების შეთანხმების შესრულების თვალსაზრისით. ეს მოხელე მიწვეულ იქნა, როგორც სფეროს ექსპერტი (და არა როგორც მოხელე), სატელევიზიო გადაცემაში, სადაც განიხილავენ სამართლებრივი აპროქსიმაციის საკითხებს და ქვეყნის პროგრესს ამ მიმართულებით. გადაცემაში მოხელე აცხადებს, რომ მიუხედავად ხელისუფლების მხრიდან დიდი ძალისხმევისა, სამართლებრივი აპროქსიმაციის პროცესი ხარვეზულია და ის შორს დგას იმ სტანდარტებისგან, რასაც ითხოვს ასოცირების შეთანხმება.*

ფაქტობრივად, ასეთი განცხადებით საჯარო მოხელე სამსახურის გარეთ ახდენს საკუთარი საჯარო დაწესებულების, ასევე, ზოგადად, ხელისუფლების საგარეო თუ საშინაო პოლიტიკური კურსის დისკრედიტაციას. ბუნებრივია, მაგალითში მოყვანილ პირს აქვს აზრისა და გამოხატვის თავისუფლება, თუმცა, როგორც საჯარო მოხელეს, საჯაროსამართლებრივ ურთიერთობებში ყოფნის განმავლობაში აქვს გარკვეული კანონისმიერი, იმავდროულად, მორალური ბოჭვა საჯარო წესრიგის გათვალისწინებით. ის ვალდებულია, საკუთარი სამსახურებრივი ფუნქციის აღსრულების პროცესში დააფიქსიროს აზრი, დაწეროს დასკვნა, გამოთქვას კრიტიკული შენიშვნები, შეიმუშავოს რეკომენდაციები და თავისუფალი, პროფესიული ხედვა არსებულ პრობლემებთან დაკავშირებით წარუდგინოს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს. ამ ფორმატში საჯარო მოხელეს აქვს სრული თავისუფლება, არ შეზღუდოს საკუთარი თავი აზრის გამოთქმაში და პროფესიული ეთიკიდან გამომდინარე გამჟღავნებისაგან დაიცვას სამსახურებრივი ინფორმაცია. სატელევიზიო გადაცემაში, როგორც მოქალაქის, როგორც დარგის სპეციალისტის ხედვის გამოთქმა, ემსგავსება ქმედებას, როდესაც პირი არასათანადოდ ასრულებს საკუთარ მოვალეობებს საჯარო სამსახურში და ტელეეკრანიდან აკრიტიკებს იმ დაწესებულებას, სადაც მუშაობს.

---

**მუხლი 69. დახმარება მოხელის დაღუპვისას ან შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირად აღიარებისას**

1. სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით მოხელის დაღუპვის შემთხვევაში მის ოჯახს ეძლევა ერთჯერადი დახმარება 10 000 ლარის ოდენობით.

2. მოხელეს, რომელმაც სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით მიიღო სხეულის დაზიანება, რის შედეგადაც შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირად იქნა აღიარებული ან დასახიჩრდა, ეძლევა ერთჯერადი დახმარება არაუმეტეს 5 000 ლარისა.
3. სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სპეციალური წოდების მქონე თანამშრომლის დაღუპვის შემთხვევაში მის ოჯახს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ეძლევა ერთჯერადი დახმარება 15 000 ლარის ოდენობით.
4. სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სპეციალური წოდების მქონე თანამშრომლის დაჭრის, დასახიჩრების ან შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირად აღიარების შემთხვევაში მას სხეულის დაზიანების სიმძიმის ხარისხის შესაბამისად ეძლევა ერთჯერადი დახმარება არაუმეტეს 7 000 ლარისა.

**კომენტარი:**

1. ზემოთ წარმოდგენილი მუხლები ეხება მოხელის სოციალური აღიშენების საკითხებს.  
კანონის თანახმად, მოქმედებს დახმარების *მოგადი და გამონაკლისი* წესები, იმავდროულად, დახმარების *იმპერატიული და დისკომიციური* ოდენობები:  
სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას მოხელის დაღუპვის შემთხვევაში მის ოჯახს ეძლევა ერთჯერადი დახმარება 10 000 ლარის ოდენობით; გამონაკლისი წესი მოქმედებს, როცა ილუპება საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სპეციალური წოდების მქონე თანამშრომელი, რომლის ოჯახზე გაიცემა 15000 ლარი.
2. სამსახურებრივი მოვალეობის დროს სხეულის დაზიანებისას მოხელეზე გაიცემა ერთჯერადი დახმარება არაუმეტეს 5000 ლარისა. დახმარება გაიცემა, თუ სხეულის დაზიანებამ გამოიწვია მოხელის შშმ პირად აღიარება ან დასახიჩრება. გამონაკლისი წესი მოქმედებს საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სპეციალური წოდების მქონე თანამშრომლის მიმართ, რომელზეც გაიცემა ერთჯერადი დახმარება არაუმეტეს 7000 ლარისა. ასეთ დროს სხეულის დაზიანებად ჩაითვლება დაჭრა, დასახიჩრება ან შშმ პირად აღიარება.
3. საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სპეციალური წოდების მქონე თანამშრომლის სხეულის დაზიანების დროს დახმარების გაცემისას ფასდება დაზიანების სიმძიმის ხარისხი. ეს ჩანაწერი გვხვდება მხოლოდ 69-ე მუხლის მე-4 პუნქტში. თუმცა, რამდენადაც დახმარების ოდენობები არც ერთ შემთხვევაში არ არის იმპე-

რატიული, ივარაუდება, რომ 69(4) მუხლის ნორმის გამოყენება მოხდება ანალოგიით, 69(2) მუხლთან მიმართებით.

4. ტერმინის „დასახიჩრება“ შინაარსობრივი მოცულობა არ არის განსაზღვრული. მიზანშეწონილია ის გამოყენებულ იქნეს ფართო გაგებით და სამსახურებრივი მოვალეობის დროს სხეულის ნებისმიერი დაზიანება, რაც კი სამედიცინო ჩარევას საჭიროებს, დაექვემდებაროს ანაზღაურებას.

---

## მუხლი 70. მოხელის საპენსიო უზრუნველყოფა.

მოხელე პენსიაში გადის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

### კომენტარი:

რაც შეეხება მოხელის პენსიას, კანონში აღნიშნულია, რომ ის სპეციალური კანონმდებლობით წესრიგდება. მოხელეთა საპენსიო უზრუნველყოფა განსხვავებულად რეგულირდება ფუნქციებისა თუ საჯარო საქმიანობის ტიპების მიხედვით.

„სახელმწიფო პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონის<sup>33</sup> თანახმად:

- პენსიაზე უფლების წარმოშობის საფუძველია საპენსიო ასაკის – 65 წლის მიღწევა. ამასთან, პენსიაზე უფლება ქალებს წარმოეშობათ 60 წლიდან.
- პენსიაზე უფლება არ წარმოიშობა და წარმოშობილი უფლება შეწყდება პირის მიერ საჯარო საქმიანობის განხორციელების პერიოდში.

ამჟამად ქვეყანაში მიმდინარეობს საპენსიო რეფორმა, რომლის ძირითადი კონცეფციაა საქართველოში არსებული სოციალური საპენსიო სისტემის მოდიფიკაცია და კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვა. თუმცა ამ ეტაპზე საპენსიო რეფორმის დეტალებზე მსჯელობა მიზანშეუწონელია, იმის გამო, რომ კანონპროექტი ჯერ განხილვის რეჟიმშია.

სამართლიანი და გამჭვირვალე საპენსიო სისტემა სოციალური მართლმსაჯულების ერთ-ერთი გარანტია, ადამიანის ღირსეული ხანდამშობის უზრუნველყოფი საშუალებაა, სიღარიბის წინააღმდეგ ბრძოლის უძლიერესი ინსტრუმენტია. ამიტომაც ძალიან მნიშვნელოვანია, საპენსიო რეფორმამ უპასუხოს იმ მოთხოვნებს და შეასრულოს ის ამოცანები, რაც დგას საჯარო მოხელეთა და, ზოგადად, საქართველოს მოქალაქეების წინაშე.

---

<sup>33</sup> საქართველოს კანონი „სახელმწიფო პენსიის შესახებ“. 23.12.2005, სსმ, 56, 28.12.2005, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/27946>

## 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, გაეცნოს 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.

### კომენტარი:

1. ინფორმაციაზე უფლება თანამედროვე დემოკრატიული სამყაროს უმნიშვნელოვანესი სამართლებრივი კატეგორიაა. თუმცა უფლება თავისთავად ხარვეზიანია, თუ ის არ არის დაცული პოზიტიური ვალდებულებით. ამიტომაც, 70-ე მუხლის ფარგლებში მოხელის უფლება ინფორმაციის მიღების თაობაზე გარანტირებულია ვალდებულებით, რომ მას უნდა ეცნობოს საჯარო სამსახურში მის საქმიანობასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების და მის მიმართ ნებისმიერი გადაწყვეტილების შესახებ. ნორმა არ აზუსტებს სუბიექტს, – ვინ უნდა უზრუნველყოს მოხელე ინფორმაციით, თუმცა კონკრეტული ვითარებისა და შემთხვევის მიხედვით ის შეიძლება იყოს საჯარო დაწესებულების შესაბამისი პირი.
2. მოხელეს უფლება აქვს გაეცნოს მის საქმეს, იმავდროულად, ფაქტობრივი გარემოების შეცვლის შემთხვევაში მოითხოვოს მასში ცვლილების შეტანა. აღნიშნული, მეტწილად დამოკიდებულია საჯარო დაწესებულების საკადრო საკითხების (HR) სამსახურის სათანადო მუშაობასთან, რომელიც აღრიცხავს, ახარისხებს, ავსებს და ინახავს ინფორმაციას მოხელის თაობაზე, როგორცაა მოხელის განათლება, სამსახურებრივი ცვლილებები ან/და კარიერა, მივლინებები, დისციპლინური პასუხისმგებლობა თუ წახალისება, რანგებისა და კლასების შესახებ ინფორმაცია და სხვა. საკადრო საკითხების სამსახურს უნდა ჰქონდეს სპეციალური ფორმა, სადაც ქრონოლოგიურად, წლების მიხედვით დაფიქსირდება მოხელის საჯარო საქმიანობა. დღემდე, პრაქტიკაში გამოიყენება „შრომის წიგნაკი“. აქვე აღსანიშნავია

ფაქტი, რომ საჯარო სამსახურში ტექნოლოგიურ განვითარებასთან ერთად შესაძლებელი გახდა ადამიანური რესურსების მართვის თანამედროვე ელექტრონული სისტემის დანერგვა. ერთიან ელექტრონულ სისტემას აწარმოებს საჯარო სამსახურის ბიურო<sup>17</sup>.

3. მოხელეს უფლება აქვს მოითხოვოს დისციპლინური წარმოება მისი პატივისა და ღირსების შემლახველი ცნობების გასაბათილებლად. დისციპლინური წარმოება უნდა განხორციელდეს კანონის X თავის შესაბამისად. მოხელეს უფლება აქვს ისარგებლოს ადვოკატის დახმარებით; მოითხოვოს დისციპლინური წარმოების საქმის მასალების გაცნობა; წარადგინოს წერილობითი ან/და ზეპირი ახსნა-განმარტება; წარადგინოს მტკიცებულება; წარადგინოს წერილობითი მოსაზრება დისციპლინური წარმოების განმხორციელებელი ერთეულის დასკვნასთან დაკავშირებით; გაასაჩივროს დისციპლინური ქაუსხისმგებლობის ზომის შეფარდების შესახებ გადაწყვეტილება.
4. მოხელეს, ასევე, აქვს უფლება გაასაჩივროს მის *პროფესიულ საქმიანობასთან* დაკავშირებული *ნებისმიერი გადაწყვეტილება* და ისარგებლოს დამცველის დახმარებით. პროფესიულ საქმიანობად ითვლება მოხელის ნებისმიერი საქმიანობა, რომლის სანაცვლოდ ის იღებს ანაზღაურებას და სოციალური და სამართლებრივი დაცვის გარანტიებს. ამიტომაც ნებისმიერი გადაწყვეტილება, რომელსაც ასაჩივრებს მოხელე, შეიძლება ეხებოდეს ნებისმიერ ასპექტს მისი საქმიანობის ფარგლებში.

რამდენადაც მოხელესთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებებს იღებს საჯარო დაწესებულება, გადაწყვეტილების გასაჩივრებისას, როგორც საჯარო სამსახურში აღმინისტრაციული წარმოების ეტაპზე, ასევე, სასამართლოში მას შეუძლია მიმართოს დამცველის დახმარებას.

---

**მუხლი 72. მოხელის მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულება და სამართლებრივი აქტების მოთხოვნების დაცვის ვალდებულება**

1. მოხელე ვალდებულია დაიცვას ამ კანონით განსაზღვრული საჯარო სამსახურის პრინციპები და თავი შეიკავოს ისეთი ქმედებისაგან, რომელიც საფრთხეს შეუქმნის საჯარო სამსახურის რეპუტაციას.
2. მოხელე ვალდებულია სპეციალური მითითების გარეშე შეასრულოს თავისი სამსახურებრივი მოვალეობა, დაიცვას სამართლებრივი აქტების მოთხოვნები და ნაკისრი ვალდებულების შესრულების დროს იხელმძღვანელოს საქართვე-

---

<sup>17</sup> იხ. 22-ე მუხლის კომენტარი

ლოს კაბოიხიდილოით და მის მიერ დაკავებული თაბასდესოთისათვის დადგენილი სამუშაო აღწერილობით.

3. მოხელე ვალდებულია პატივი სცეს საქართველოს კონსტიტუციას, ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს, ემსახუროს ხალხისა და სახელმწიფოს ინტერესებს.
4. მოხელეს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ეკისრება სრული პასუხისმგებლობა მის მიერ განხორციელებული საქმიანობის კანონიერებისთვის.

#### კომენტარი:

1. მოხელეთა ვალდებულებების აღწერისას, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ საჯარო სამართლებრივ ურთიერთობებში ვალდებულება წარმოიშობა სხვისი ბრძანების (ზემდგომი იერარქიის პირის/სუბიექტის) მეშვეობით. ეს დაკავშირებულია იმ სპეციფიკასთან, რაც ახასიათებს საჯარო სამართალს.

საჯარო სამართალი აწესრიგებს საჯარო უფლებამოსილებათა განხორციელებისას პირთა სუბორდინაციული დაქვემდებარების ნიადაგზე წარმოშობილ ურთიერთობებს, რითიც ის განსხვავდება კერძო სამართლისგან, რომელიც კერძო პირთა თანასწორუფლებიანობის საფუძველზე წარმოშობილ ურთიერთობებს არეგულირებს. საჯარო ურთიერთობების მონაწილეს შეუძლია განახორციელოს კანონით დადგენილი მოქმედება, ხოლო კერძო ურთიერთობების მონაწილისთვის დაშვებულია ის, რაც კანონით არ არის აკრძალული. საჯარო ურთიერთობებს მართავს იერარქიული, სუბორდინაციული და ურთიერთდაქვემდებარებული მდგომარეობა, ამიტომაც, მოხელის ნების თავისუფლება, მისი უფლება-ვალდებულებების სპექტრის განსაზღვრისას, შეზღუდულია. კერძო ურთიერთობებში უფლება-მოვალეობათა დადგენა მხარეთა კონსენსუსის და მონაწილეთა თავისუფალი ნების გამოვლენის შედეგია.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, მოხელის ქმედება და ქცევა შებოჭილია ისეთი ვალდებულებებით, როგორცაა: დაიცვას კანონით განსაზღვრული საჯარო სამსახურის პრინციპები და თავი შეიკავოს ისეთი ქმედებისგან, რომელიც საფრთხეს შეუქმნის საჯარო სამსახურის რეპუტაციას. საჯარო სამსახურის პრინციპები განსაზღვრულია კანონით: ერთგულება, კანონის წინაშე თანასწორობა, ეკონომიურობა და ეფექტიანობა, დამსახურებაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახური, მიუკერძოებლობა, საქართველოს მოქალაქეთათვის საჯარო სამსახურის თანაბარი ხელმისაწვდომობა, ანგარიშვალდებულება, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი, კარიერული განვითარება, გამჭვირვალობა და ღიაობა, მოხელის სოციალური და სამართლებრივი დაცვა.<sup>33</sup>

იხ. II თავის კომენტარები



საჯარო სამსახურის რეპუტაციისთვის საფრთხის შექმნა ინდივიდუალური შეფასების საგანია, რაც უნდა დაეფუძნოს თანაზომიერებისა და ლოიალურობის პრინციპს. პრევენციის მიზნით მნიშვნელოვანია, თითოეულ საჯარო დაწესებულებაში ბიუჯეტის საქმიანობის დაწყებამდე მას ჩაუტარდეს ინსტრუქტაჟი იმასთან დაკავშირებით, თუ რა შეიძლება ითვლებოდეს რეპუტაციის შელახვად კონკრეტული ფუნქციის მქონე კონკრეტული საჯარო დაწესებულებისთვის.

2. მოხელეს გათვითცნობიერებული უნდა ჰქონდეს სახელმწიფო სამსახურის ცნება და საკუთარი როლი ამ სისტემაში. მოხელოებისთვის არ არის საკმარისი სამართლებრივი აქტების კარგი ცოდნა, არამედ აუცილებელია ამ სამართლებრივი აქტების დაცვის და ვალდებულებების შესრულების უნარ-ჩვევების ფლობა. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია თითოეული მოხელის ფუნქციების დეტალიზება თანამდებობრივ სამუშაო აღწერილობაში. ნორმატიული აქტებისგან განსხვავებით, რომლებიც შესაძლებელია ვალდებულებათა ზოგადი დეკლარაციით ხასიათდებოდეს და ვერ/არ ემნიძეს ნათელ სურათს მოქმედებისთვის, სამუშაო აღწერილობა არის კონკრეტულ მოვალეობათა და მოხელისადმი წაყენებული მოთხოვნების ზუსტი ჩამონათვალი. ნორმატიული აქტებისა და სამუშაო აღწერილობის მოთხოვნათა საფუძველზე, მოხელე სპეციალური მითითების გარეშე უნდა ასრულებდეს თავის ფუნქციებს.
3. მოხელე წარმოადგენს სახელმწიფო აპარატს და კონკრეტულ საჯარო დაწესებულებას ხალხთან ურთიერთობაში. მისი ქცევა უნდა იყოს კანონისმიერი, იმპედროულად, მორალური და მნიშვნელოვანი პრინციპებით განმტკიცებული. მოხელეს უნდა ახსოვდეს, რომ ის იმყოფება ხალხის სამსახურში, რადგანაც მუშაობს იმ საჯარო დაწესებულებაში, რომელიც ხალხის პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური, სამართლებრივი თუ სხვა საკითხების გადასაწყვეტად არის შექმნილი. მოხელეს გათვითცნობიერებული უნდა ჰქონდეს, რომ მისი შრომის ანაზღაურების წყაროა ხალხი.
4. მოხელეს ეკისრება პასუხისმგებლობა მის მიერ განხორციელებული საქმიანობის კანონიერებისთვის. მოხელის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ასპექტები რეგულირებულია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით.<sup>11</sup> მოხელის მხრიდან ჩადენილ დანაშაულებრივ ქმედებაზე პასუხისმგებლობის საკითხები წესრიგდება სისხლის სამართლის კოდექსით.

<sup>11</sup> იხ. 85-ე და 96-ე მუხლების კომენტარი

მუხლი 73. მოხელის მიერ განკარგულების შესრულების ვალდებულება

1. მოხელე ვალდებულია შეასრულოს უშუალო ხელმძღვანელის განკარგულება, რომელიც შეესაბამება საქართველოს კანონმდებლობას, იმ შემთხვევაშიც, თუ ასეთი განკარგულების შესრულება არ განეკუთვნება მის ფუნქციებს და მისი შესრულება, საჯარო დაწესებულების ფუნქციონირების ინტერესების გათვალისწინებით, აუცილებელია სტიქიური უბედურებისა და უბედური შემთხვევის თავიდან დროულად ასაცილებლად, ქონების დაღუპვისა და გაფუჭებისაგან დასაცავად, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ამგვარი განკარგულების შესრულება საზიანოა მოხელის ჯანმრთელობისათვის ან აშკარად აღემატება მის შესაძლებლობებს.
2. მოხელეს უფლება აქვს, უარი განაცხადოს განკარგულების შესრულებაზე, თუ:
  - ა) განკარგულება ეწინააღმდეგება საქართველოს კანონმდებლობას;
  - ბ) განკარგულების გაცემა სცილდება განკარგულების გამცემის უფლებამოსილების ფარგლებს;
  - გ) განკარგულების შესრულება საჭიროებს განსხვავებულ კომპეტენციასა და პროფესიულ უნარებს, რომლებიც მას არ აქვს;
  - დ) განკარგულების შესრულება საზიანოა მისი ჯანმრთელობისათვის;
  - ე) განკარგულება მიმართულია „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული მისი ოჯახის წევრის ან ახლო ნათესავის წინააღმდეგ;
  - ვ) განკარგულების შესრულება გამოიწვევს დანაშაულის ან ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენას.
3. ამ მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში მოხელე ვალდებულია აღნიშნული ფაქტის შესახებ წერილობით შეატყობინოს უშუალო ხელმძღვანელს და შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს. განკარგულების წერილობით განმეორებისას მოხელემ იგი უნდა შეასრულოს, გარდა ამ მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ და „დ“-„ვ“ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.
4. ამ მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევაში განკარგულების შესრულება არ შეიძლება გახდეს მოხელის დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძველი.

კომენტარი:

1. მოხელე ვალდებულია შეასრულოს უშუალო ხელმძღვანელის განკარგულება იმ შემთხვევაშიც, თუ ასეთი განკარგულების შესრულება არ განეკუთვნება მის ფუნქციებს. ამგვარი მიდგომა კიდევ ერთხელ აპელირებს იმ პრინციპზე, რაც არსებითაა საჯარო სამართლებრივი ურთიერთობებისა და საჯარო წესრიგისთვის – კა-

ნონისმიერი მითითებებისა და ბრძანებებისადმი დამორჩილება თანამდებობათა ვერტიკალური იერარქიის გათვალისწინებით. პარალელურად დაცულია მოხელის ინტერესებიც, რადგანაც ფუნქციებთან დაუკავშირებელი განკარგულების შესრულება პირობადებულია კონკრეტული გარემოებებით:

- განკარგულების შესრულება აუცილებელია სტიქიური უბედურებისა და უბედური შემთხვევის თავიდან დროულად ასაცილებლად, ქონების დაღუპვისა და გაფუჭებისაგან დასაცავად.
- განკარგულების შესრულება, რაც უკავშირდება სტიქიურ უბედურებასა და უბედურ შემთხვევას, არ უნდა იყოს საზიანო მოხელის ჯანმრთელობისთვის ან აშკარად არ უნდა აღემატებოდეს მის შესაძლებლობებს.

2. კანონი ითვალისწინებს შემთხვევებს, როდესაც მოხელე უფლებამოსილია, უარი თქვას განკარგულების შესრულებაზე:

- ა) როცა განკარგულება ეწინააღმდეგება საქართველოს კანონმდებლობას;
- ბ) განკარგულების გაცემა სცილდება განკარგულების გამცემის უფლებამოსილების ფარგლებს;
- გ) განკარგულების შესრულება საჭიროებს განსხვავებულ კომპეტენციასა და პროფესიულ უნარებს, რომლებიც მას არ აქვს;
- დ) განკარგულების შესრულება საზიანო მისი ჯანმრთელობისთვის;
- ე) განკარგულება მიმართულია „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული მისი ოჯახის წევრის ან ახლო ნათესავის<sup>15</sup> წინააღმდეგ.

3. ხეშობით ჩამოთვლილ შემთხვევებში მოხელე ვალდებულია ფაქტის შესახებ წერილობით შეატყობინოს უშუალო ხელმძღვანელს და შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს. განკარგულების წერილობითი განმეორებისას მოხელემ იგი უნდა შეასრულოს, გარდა შემდეგი შემთხვევებისა:

- ✓ განკარგულება ეწინააღმდეგება საქართველოს კანონმდებლობას;
- ✓ განკარგულების შესრულება საზიანოა მისი ჯანმრთელობისათვის;
- ✓ განკარგულება მიმართულია „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული მისი ოჯახის წევრის ან ახლო ნათესავის წინააღმდეგ;
- ✓ განკარგულების შესრულება გამოიწვევს დანაშაულის ან ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენას.

<sup>15</sup> „ოჯახის წევრში“ იგულისხმება პირის მეუღლე, არასრულწლოვანი შვილი და გერი, აგრეთვე მასთან მუდმივად მცხოვრები პირი; „ახლო ნათესავში“ იგულისხმება პირის ოჯახის წევრი, პირდაპირი აღმავალი და დაღმავალი შტოს ნათესავი, გერი, და და ძმა, აგრეთვე შშობლის და შვილის გერები, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33550>

4. განკარგულების წერილობითი განმეორებისას მოხელის მიერ განკარგულების შესრულება არ შეიძლება გახდეს მოხელის დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძველი.

ამ მუხლის მეორე პუნქტის „ა-ე“ ნორმები, გარდა მოხელის ჯანმრთელობისთვის ზიანის მიყენების შემთხვევისა, არ შეიძლება გამოიყენებოდეს სტიქიური უბედურების და უბედური შემთხვევების თავიდან დროულად აცილებასთან დაკავშირებული განკარგულების გაცემისას, რაც სწრაფი რეაგირების შემთხვევებია და ბუნებრივად გამორიცხავს მოხელის მხრიდან განკარგულების არაკანონიერების ან განკარგულების გამცემის უფლებამოსილების დადგენა-შეფასებას. მიუხედავად იმისა, რომ ამ მოსაზრებას ნორმა იმპერატიულად არ დეკლარირებს, მისი შინაარსი უნდა განიმარტოს პრაქტიკული სცენარის (კონკრეტული ქეისების) აღწერა-გაანალიზების საფუძველზე.

დანარჩენ შემთხვევაში, სადაც მოხელე არ დგას სწრაფი რეაგირების მოქმედების წინაშე და სადაც მოხელეს აქვს განკარგულების შეფასებისთვის გონივრული პირობები, იგი იყენებს გაპროტესტების კანონისმიერ მექანიზმს, რისთვისაც მოითხოვება წერილობითი ფორმა-შეტყობინება. მოხელის სამართლებრივი დაცვის მექანიზმია განკარგულების განმეორებით გაცემა წერილობითი ფორმით და განკარგულების შესრულებისას მოხელის პასუხისმგებლობისგან თავის არიდება. თუ განმეორებით განკარგულებას არ ექნება წერილობითი ფორმა, მოხელე არ შეასრულებს დავალებას; არც იმისთვის დაისჯება, რომ მან სუბიექტურად ამტკიცა განკარგულების ხარვეზულობა.

ამ მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ და „ბ“ ნორმების პრაქტიკაში მოქმედების ასპექტები სრულად ნათელი არ არის. განსაკუთრებით რთულია განკარგულების არაკანონიერების მტკიცება, ან განკარგულების შესრულების დანაშაულებრივი შედეგების წინასწარი შეცნობა, რაც საჭიროებს არა მარტო სათანადო დროს, არამედ ცოდნას, სპეციალურ უნარებს, რესურსებს და ზოგადი ფონის შესახებ ინფორმაციის ფლობასაც. მიზანშეწონილია, ამ ნორმების სწორად გამოყენებისთვის შესწავლილ იქნეს კონკრეტული შემთხვევები (სხვადასხვა საქმიანობის სფეროებთან კავშირში), განხორციელდეს მათი ანალიზი (scenario analysis) და შემუშავდეს სპეციალური სახელმძღვანელო.

---

**მუხლი 74. მოხელის მიერ გამჭვირვალობისა და ღიაობის პრინციპის დაცვის ვალდებულება**

**მოხელე ვალდებულია:**

ა) საქმიანობა გამჭვირვალედ და ღიად განახორციელოს;

- ბ) უზრუნველყოს საჯარო ინფორმაციის დაინტერესებულ პირზე გაცემა ან/და ხელი შეუწყოს მის გაცემას საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით;
- გ) გამულავნებისგან დაიცვას სხვისი პერსონალური მონაცემები, სახელმწიფო, კომერციული და პროფესიული საიდუმლოებები, რომლებიც მისთვის სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას გახდა ცნობილი;
- დ) სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების დროს მოპოვებული ინფორმაცია მხოლოდ კანონით განსაზღვრული მიზნით გამოიყენოს.

**კომენტარი:**

მუხლის შინაარსის გათვალისწინებით *გამჭვირვალობისა და ღიაობის* პრინციპის განხორციელების მექანიზმებია: გამჭვირვალე და ღია საქმიანობა, საჯარო ინფორმაციის გაცემა-ხელმისაწვდომობა; პერსონალური მონაცემების, სახელმწიფო, კომერციული და პროფესიული საიდუმლოებების გამულავნებისგან დაცვა; სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების დროს მოპოვებული ინფორმაციის კანონისმიერი მიზნებით გამოყენება.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, *საჯარო ინფორმაციაა ოფიციალური დოკუმენტი (მათ შორის, ნახაზი, მაკეტი, გეგმა, სქემა, ფოტოაურათი, ელექტრონული ინფორმაცია, ვიდეო და აუდიოჩანაწერები), ანუ საჯარო დაწესებულებაში დაცული, აგრეთვე საჯარო დაწესებულების ან მისასახაზურის მიერ სამსახურებრივ საქმიანობასთან დაკავშირებით მიღებული, დამუშავებული, შექმნილი ან გავზავნილი ინფორმაცია, ასევე, საჯარო დაწესებულების მიერ პროაქტიულად გამოქვეყნებული ინფორმაცია.*

რაც შეეხება საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნებისა და გაცემის სტანდარტს, ფორმას და ნუსხას, – განსაზღვრულია საქართველოს მთავრობის № 219 დადგენილებით.<sup>176</sup>

სხვადასხვა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურები/საჯარო დაწესებულებები, საქმიანობის სპეციფიკის გათვალისწინებით, გამოსცემენ აქტებს საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნებისა და საჯარო ინფორმაციის გაცემის სტანდარტის შესახებ. მაგალითად, საქართველოს თავდაცვის მინისტრის 2017 წლის 5 აპრილის № 27 ბრძანება,<sup>177</sup> ქედის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2017 წლის 9 ივნისის № 5 დადგენილება<sup>178</sup> და სხვა. ასეთი

<sup>176</sup> საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნისა და პროაქტიულად გამოქვეყნების წეს-სახებ, საქართველოს მთავრობის № 219 დადგენილება 26.08.13, სარეგისტრაციო კოდი 02000000. 10.003.017386, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/20018/5>

<sup>177</sup> <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3612721>

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3695123>

ვალდებულება გამომდინარეობს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 28-ე მუხლის საფუძველზე.

პროაქტიულად გამოქვეყნებას ექვემდებარება საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფაზე პასუხისმგებელი პირის (პირების) სახელი, გვარი, თანამდებობა, სამსახურის ელექტრონული ფოსტა, სამსახურის ტელეფონისა და ფაქსის ნომრები. ეს პირები ვალდებული არიან საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით გასცენ საჯარო ინფორმაცია და დააკმაყოფილონ მოქალაქეთა განცხადებები.

დადგენილების თანახმად, პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი საჯარო ინფორმაცია დაყოფილია 7 კატეგორიად. თითოეული კატეგორია კი – ქვეკატეგორიებად:

1. ზოგადი ინფორმაცია ადმინისტრაციული ორგანოს შესახებ;
2. საჯარო ინფორმაციის გვერდი;
3. ინფორმაცია ადმინისტრაციული ორგანოს საკადრო უზრუნველყოფის შესახებ;
4. ინფორმაცია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვების და სახელმწიფო ქონების პრივატიზების შესახებ;
5. ინფორმაცია ადმინისტრაციული ორგანოს დაფინანსებისა და ხარჯთაღრიცხვის შესახებ;
6. სამართლებრივი აქტები;
7. სხვა საჯარო ინფორმაცია

საკითხთან კავშირში მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ საქართველო არის ღია მმართველობის პარტნიორობის ინიციატივაში (OGG) ჩართული სუბიექტი, რომლის საქმიანობა ამ მიმართულებით საერთაშორისო პარტნიორობის მხრიდან დადებითად ფასდება. ღია მმართველობის პარტნიორობის ფარგლებში ვალდებულებათა შესრულების მიზნით კი საქართველოს მთავრობამ 2016 წლის 9 დეკემბერს მიიღო – № 539 დადგენილება 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ.<sup>239</sup>

ღიაობის და გამჭვირვალობის პრინციპის აღსრულება დიდი დოზით შეეხება საჯარო მოხელეების საქმიანობის კანონიერების და სახელმწიფო ფინანსების მიღებისა და ხარჯვის საჯაროობას, რადგანაც ამ ინსტრუმენტით ხალხი აკონტროლებს და ამოწმებს საკუთარი ხელისუფლების განხორციელებისა და გადასახადების გამოყენების მიზნობრიობას, პროცესს, ეფექტურობასა და შედეგებს.

გამჭვირვალობა და ღიაობა მიემართება საჯარო მოხელის სხვა საქმიანობებსაც, როგორცაა: კონკურსის პროცედურები, დანიშვნისა და გათავისუფლების მექანიზმები და სხვა.

სხვისი პერსონალური ინფორმაციის დაცვის ვალდებულება, რომელიც ცნობილი გახდა სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას, მოხელეს წარმოეშობა „საჯარო

<sup>239</sup> <https://natsne.gov.ge/ka/document/view/3456448>

სამსახურის შესახებ“ კანონით, „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონით<sup>49</sup> და სხვა აქტებით. თუ რა ითვლება პერსონალურ ინფორმაციად, განსაზღვრულია „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ კანონით: *პერსონალური მონაცემია ნებისმიერი ინფორმაცია, რომელიც უკავშირდება იდენტიფიცირებულ ან იდენტიფიცირებად ფიზიკურ პირს. პირი იდენტიფიცირებადია, როდესაც შესაძლებელია მისი იდენტიფიცირება პირდაპირ ან არაპირდაპირ, კერძოდ, საიდენტიფიკაციო ნომრით ან პირის მახასიათებელი ფიზიკური, ფიზიოლოგიური, ფსიქოლოგიური, ეკონომიკური, კულტურული ან სოციალური ნიშნებით.*

#### მუხლი 75. მოხელის მიერ საიდუმლო ინფორმაციის დაცვის ვალდებულება

მოხელე ვალდებულია როგორც სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას, ისე სამსახურიდან გათავისუფლების შემდეგ არ გაავრცელოს სახელმწიფო, კომერციული და პროფესიული საიდუმლოებები, სხვა პირის ოჯახურ და პირად ცხოვრებასთან დაკავშირებული ინფორმაცია, აგრეთვე სხვა ინფორმაცია (საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 50-ე მუხლის მე-4 ნაწილის გათვალისწინებით), რომლებიც მისთვის სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით გახდა ცნობილი.

#### კომენტარი:

როგორც სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას, ასევე, სამსახურიდან გათავისუფლების შემდეგ, მოხელე ვალდებულია არ გაავრცელოს:

- ✓ საიდუმლოებები;
- ✓ სხვა პირის ოჯახურ და პირად ცხოვრებასთან დაკავშირებული ინფორმაცია;
- ✓ სხვა ინფორმაცია, რაც მისთვის გახდა ცნობილი სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულებისას, მათ შორის საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 50-ე მუხლის მე-4 ნაწილის გათვალისწინებით.

საიდუმლოებებში იგულისხმება სახელმწიფო, კომერციული და პროფესიული საიდუმლოებები. მოხელემ უნდა იხელმძღვანელოს კანონით „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით და სხვა აქტებით.

„სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ საქართველოს კანონის<sup>50</sup> თანახმად, „სახელმწიფო საიდუმლოება – ქვეყნის თავდაცვის, ეკონომიკის, საგარეო ურთიერ-

<sup>49</sup> საქართველოს კანონი „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“. 28.12.11, სარეგისტრაციო კოდი 010100000.05.001.016606, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1561437>

<sup>50</sup> საქართველოს კანონი „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“. 19.02.15, სარეგისტრაციო კოდი 130030000.05.001.01622, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2750311>

თობათა, დაზვერვის, სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის დაცვის სფეროებში არსებული ინფორმაცია, რომლის გამჟღავნებამ ან დაკარგვამ შეიძლება ზიანი მიაყენოს საქართველოს ან საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულების ან შეთანხმების მონაწილე მხარის სუვერენიტეტს, კონსტიტუციურ წყობილებას, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ინტერესებს და რომელიც ამ კანონით ან/და საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებით ან შეთანხმებით დადგენილი წესით წინასწარ გასაიდუმლოებულია ან მიჩნეულია სახელმწიფო საიდუმლოებად და სახელმწიფოს მიერ დაცვას ექვემდებარება.“

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი განმარტავს პროფესიულ საიდუმლოებას და კომერციულ საიდუმლოებას:

*„კომერციული საიდუმლოება – ინფორმაცია კომერციული ფასეულობის მქონე გემის, ფორმულის, პროცესის, საშუალების თაობაზე ან ნებისმიერი სხვა ინფორმაცია, რომელიც გამოიყენება საქონლის საწარმოებლად, მოსამზადებლად, გადასამუშავებლად ან მომსახურების გასაწევად, ან/და, რომელიც წარმოადგენს სიახლეს ან ტექნიკური შემოქმედების მნიშვნელოვან შედეგს, აგრეთვე სხვა ინფორმაცია, რომლის გამჟღავნებამ შესაძლოა ზიანი მიაყენოს პირის კონკურენტუნარიანობას.“... „ინფორმაცია ადმინისტრაციული ორგანოს შესახებ არ წარმოადგენს კომერციულ საიდუმლოებას.“*

*„პროფესიულ საიდუმლოებას მიეკუთვნება ინფორმაცია, რომელიც წარმოადგენს სხვის პერსონალურ მონაცემებს ან კომერციულ საიდუმლოებას და პირისათვის ცნობილი გახდა პროფესიული მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით. პროფესიული საიდუმლოება არ შეიძლება იყოს ისეთი ინფორმაცია, რომელიც არ წარმოადგენს სხვა პირის პერსონალურ მონაცემებს ან კომერციულ საიდუმლოებას.“*

---

მუხლი 76. მოხელის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების ეკონომიურად და ეფექტიანად განხორციელება

1. მოხელე ვალდებულია სამსახურებრივი უფლებამოსილება რესურსების ეკონომიურად გამოყენებითა და ხარჯვით განახორციელოს და რაციონალურად გამოიყენოს საჯარო დაწესებულების ქონება, რომელიც დაწესებულების გამართულ საქმიანობას ემსახურება.
2. მოხელე ვალდებულია შვებულებაში გასვლამდე, აგრეთვე თანამდებობიდან გათავისუფლებამდე სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებით მისთვის მინდობილი საჯარო დაწესებულების ქონების დასაბრუნებლად მიმართოს საამისოდ უფლებამოსილ პირს, რომელიც ვალდებულია ჩაიბაროს ქონება.



3. მოხელე ვალდებულია სამუშაო დრო ეფექტიანად და მხოლოდ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოიყენოს.
4. მოხელის მიერ საჯარო დაწესებულების ქონებისა და სხვა რესურსების პირადი მიზნით გამოყენება დაუშვებელია.

**კომენტარი:**

1. რეფორმის ერთ-ერთი მიზანი იყო ეფექტიანი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება. ეფექტიანობა გულისხმობს საჯარო ფინანსების და სახელმწიფო ქონების განკარგვის კანონიერებასა და გონივრულობას. მოხელე ვალდებულია პასუხი გასცეს შეკითხვას – მიღწეული იქნებოდა დაგეგმილი მიზანი ან დადგებოდა სასურველი შედეგი ნაკლები ფინანსების ხარჯვით? ე.ი. გამოყენებული რესურსების ფორმა და ოდენობა ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის ლეგიტიმურად თანაბომიერი უნდა იყოს. ამრიგად, მოხელე ვალდებულია ეკონომიურად და რაციონალურად ხარჯოს რესურსები, გაუფრთხილდეს სახელმწიფო ქონებას ისე, რომ საჯარო დაწესებულება გამართულად ფუნქციონირებდეს.

„საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების თანახმად, ეკონომიურობას და ეფექტიანობას აქვს ადგილი, როცა

- ✓ საჯარო მოსამსახურე ცდილობს, მინიმალურად ხარჯოს ადმინისტრაციული რესურსები.
- ✓ საჯარო მოსამსახურე ადმინისტრაციულ რესურსებს იყენებს საჯარო სამსახურის საჭიროებების შესაბამისად.
- ✓ საჯარო მოსამსახურე ადმინისტრაციული რესურსების გონივრული დანახარჯით აღწევს სასურველ შედეგს.

„ხელისუფლება, რომელიც მუშაობს უფრო უკეთ და ხარჯავს ნაკლებს“ – დონალდ კეტლის ეს ლოზუნგი სრულად გამოხატავს ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმის არსს, რომელმაც მე-20 საუკუნის 70-იანი წლებიდან მოყოლებული მსოფლიოს უამრავი ქვეყანა მოიცვა.<sup>247</sup> საჯარო დაწესებულების რესურსების დამოკვის ერთ-ერთ ასპექტად მოიაზრება საჯარო სექტორსა და კერძო სექტორს შორის თანამშრომლობა (Public-Private Partnership). საჯარო დაწესებულება ღია უნდა იყოს კერძო სექტორთან კოოპერაციისთვის და რიგ შემთხვევებში საკუთარი ფუნქციის შესრულებას უნდა ახორციელებდეს outsourcing-ის გზით. მაგალითად, საჯარო სამსახურის ბიუროს, რომელიც ლიდერი იყო საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში, აქვს ვალდებულება დაიყვანოს რეფორმის შესახებ ინფორმაცია საჯარო მოხელე-

<sup>247</sup> დოლიძე ნ. ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმის თავისებურებები განვითარებად ქვეყნებში. <https://www.gov.ge/uploads/files/npm%20in%20developing%20countries.pdf>

ებამდე. იგი მიმართავს საერთაშორისო ორგანიზაციებს, არასამთავრობო სექტორს დააფინანსონ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის განმარტებებისა და კომენტარების სახელმძღვანელოს გამოცემა, ასევე, სატრენინგო და სასწავლო პროცესი, რაც აუცილებელია საჯარო სამსახურისთვის. ასეთ შემთხვევაში, საჯარო სექტორი და კერძო სექტორი ერთობლივი ძალისხმევით და გამოცდილებით ემსახურებიან ქვეყნის განვითარებისა და პროგრესის საქმეს, ქმნიან თანამშრომლობის კარგ მოდელებს, ამცირებენ საბიუჯეტო ხარჯებს.

2. კანონი ადგენს მოხელის კონტროლის მექანიზმს, კერძოდ, მან შვებულებაში გასვლამდე ან გათავისუფლებამდე მინდობილი ქონება უფლებამოსილ პირს უნდა ჩააბაროს. ამ მიზნით თითოეულ საჯარო დაწესებულებას აქვს საკუთარი მოქმედების წესი, თუ როგორ უნდა მოხდეს ქონების ჩაბარება. აღნიშნულის თაობაზე საჯარო მოხელე უნდა იყოს ინფორმირებული.

3. ეფექტიანობის პრინციპი მიემართება ისეთ რესურსსაც, როგორცაა სამუშაო დრო. მოხელემ არ უნდა გაფლანგოს დრო და ის უნდა გამოიყენოს მხოლოდ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად. დასვენების, შესვენების და სხვა სპეციფიკური ასპექტების დრო არ ითვლება სამუშაო დროში. მაგ.:

- მოხელეს აქვს ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული სპეციფიკური რეჟიმი, რომელიც ითხოვს სპეციალურ კვებას. მოხელეს სამსახურში მოაქვს სპეციალური სამზარეულო მოწყობილობები (როგორცაა სტაფილოს სახეხი). ის დღეში რამდენიმეჯერ, 3-4-ჯერ, სამუშაო ოთახში იმზადებს საკუთარი კვების რაციონს და დამატებით სარგებლობს შესვენების უფლებით. იმავედროულად, 8 საათიანი სამუშაო დღის ბოლოს ზუსტად 18.00 საათზე ტოვებს სამსახურს (სამუშაო დრო იწყება 09.00 საათზე). საბოლოო ჯამში, მოხელე სამუშაო დროს ძირითადად იყენებს არა სამსახურებრივი ფუნქციების შესასრულებლად, არამედ პირადი მიზნებისთვის, ისე რომ არ მიმართავს ჯანმრთელობის მდგომარეობის თაობაზე საკანონმდებლო ჩანაწერს.

- მოხელე აქტიურად იყენებს სოციალურ ქსელებს (მათ შორის FB, twitter და ა.შ.), სამუშაო დროის განმავლობაში და არა შესვენების დროს.

რაც შეეხება სპეციფიკური ასპექტების დრო, აქ შეიძლება გათვალისწინებულ იქნეს მოხელის ჯანმრთელობის მდგომარეობის კონტროლის აუცილებლობის მიზნით ექიმთან ვიზიტი; არასრულწლოვანი შვილების სასკოლო სწავლებასთან დაკავშირებით სასწავლო დაწესებულებებში გასვლა და სხვა.

ზემოაღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანია საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი ითვალისწინებდეს სამსახურში ერთდღიან ან ორდღიან გა-

მოუცხადებლობის შემთხვევებს. ასეთი შემთხვევები შეიძლება იყოს ოჯახის წევრის გარდაცვალება, დაოჯახება, სისხლის დონორობა და სხვა.

4. მოხელეს ეკრძალება საჯარო დაწესებულების ქონებისა და სხვა რესურსების პირადი მიზნით გამოყენება. მაგ.: საჯარო მოხელე სტუდენტია (დოქტორანტია) და მუშაობს სადოქტორო თემაზე. მან უნივერსიტეტში უნდა წარადგინოს სადისერტაციო ნაშრომი 4 ცალად აკინძული. გადაწყვიტა, რომ ნაშრომი დაბეჭდოს სამსახურში და ასეც მოიქცა. მან გახარჯა სახელმწიფო ქონება, კერძოდ, 700-800 ფურცელი და კარტრიჯი, რომლებიც გათვლილი იყო შემდგომი ერთი ან ორი თვის მარაგისთვის. თუმცა ეს მარაგი ამოიწურა მოხელის სადისერტაციო ნაშრომის დაბეჭდვის შედეგად.

### მუხლი 77. მოხელის სხვა უფლებები და ვალდებულებები

1. მოხელის მიერ თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის შევსებისა და წარდგენის ვალდებულება, ინტერესთა შეუთავსებლობის, თანამდებობრივი შეუთავსებლობისა და გარიგების დადების შეზღუდვის საკითხები წესრიგდება „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონით.
2. მოხელის შეკრებასა და მანიფესტაციაში მონაწილეობის საკითხი წესრიგდება „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონით.
3. მოხელის მიერ ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების დაცვის ვალდებულება განისაზღვრება „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონით.
4. მოხელეზე ვრცელდება საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს შრომის კოდექსი“ 49-ე-52-ე მუხლები.
5. მოხელეს ეკისრება ამ კანონით გათვალისწინებული სხვა მოვალეობების შესრულების ვალდებულება.
6. მოხელისათვის საქართველოს კანონმდებლობით შეიძლება განისაზღვროს როგორც სხვა, დამატებითი უფლებები და გარანტიები, ისე სხვა მოვალეობები და შეზღუდვები.

### კომენტარი:

1. საჯარო დაწესებულების ფუნქციების ან/და მოხელის სამუშაო ბუნების გათვალისწინებით, სპეციალური კანონებით ან სხვა ნორმატიული აქტებით შეიძლება განისაზღვროს მოხელის დამატებითი უფლებები, მოვალეობები ან შეზღუდვები

„საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის<sup>743</sup> თანახმად, განსაზღვრულია პირთა წრე (თანამდებობის პირები), ვისაც ეკუთვნის ქონებრივი დეკლარაციის შევსება. ქონებრივი დეკლარაციის წარუდგენლობა იწვევს პასუხისმგებლობას. დეკლარაციაში სრული და სწორი მონაცემების შეტანის და დეკლარაციის კანონმდებლობასთან შესაბამისობის მონიტორინგს კი ახორციელებს ბიურო.

კანონით, ასევე წესრიგდება თანამდებობისთვის შეუფერებელი გარიგების დადების შეზღუდვის საკითხები; განიმარტება „საჩუქრის“ ცნება და მისი მიღების კანონისმიერი ფარგლები და სხვა.

დამტკიცებულია თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარდგენის წესი და იმ თანამდებობის პირთა თანამდებობრივი რეესტრი, რომელთათვისაც სავალდებულოა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის შევსება.<sup>744</sup> ასევე, დამტკიცებულია შესამოწმებელი თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის მონიტორინგის ინსტრუქცია.<sup>745</sup>

როგორც აღინიშნა, დეკლარაციის მონიტორინგის პროცესს ახორციელებს ბიურო. თუ ბიურო პირის ქმედებაში დანაშაულის სავარაუდო ნიშნებს აღმოაჩენს, ის დეკლარაციას და წარმოების მასალებს გადაუგზავნის სამართალდამცავ ორგანოს.

სისხლის სამართლის 355-ე მუხლის კოდექსის თანახმად, ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარუდგენლობა, ჩადენილი ასეთი ქმედებისათვის ადმინისტრაციული სახდელის დადების შემდეგ, ან დეკლარაციაში განზრახ არასრული ან არასწორი მონაცემის შეტანა, ისჯება ჯარიმით ან საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომით ვადით ას ოციდან ორას საათამდე, თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ვადით სამ წლამდე. განისაზღვრება „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით. ის ფაქტი, რომ ბიურო აღჭურვილია მონიტორინგის ძალაუფლებით და მხოლოდ მონიტორინგის შედეგად გამოვლენილი დარღვევების შემთხვევებს უგზავნის სამართალდამრღვევ ორგანოებს, არ ნიშნავს იმას, რომ მონიტორინგის გარეშე არ დგება პასუხისმგებლობა. დეკლარაციის წარუდგენლო-

<sup>743</sup> საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთან შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, 17.10.97, პარლამენტის უწყებანი, 44, 11.11.97, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33550>

<sup>744</sup> „თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარდგენის წესისა და იმ თანამდებობის პირთა თანამდებობრივი რეესტრის დამტკიცების შესახებ, რომელთათვისაც სავალდებულოა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის შევსება“, საქართველოს მთავრობის № 139 დადგენილება 17.07.14, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2247466>

„შესამოწმებელი თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის მონიტორინგის ინსტრუქციის დამტკიცების შესახებ“, საქართველოს მთავრობის № 81 დადგენილება 14.02.17, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3578912>

ბა ან შევსების წესის დარღვევის გამოვლენა სხვა სუბიექტების/პირების მხრიდანაც შესაძლებელია, რადგანაც დეკლარაციები საჯაროდ ქვეყნდება, თუმცა დაჯარიმებას იწვევს მხოლოდ ბიუროს მიერ კანონით დადგენილი წესით ჩატარებული წარმოების შედეგად გამოვლენილი დარღვევა. ამასთან, ნებისმიერ პირს უფლება აქვს მიმართოს ბიუროს დასაბუთებული განცხადებით და მოითხოვოს თანამდებობის პირის შემოწმება.

2. „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის<sup>25</sup> თანახმად, მოხელეები, სხვა პირების მსგავსად, სარგებლობენ კონსტიტუციით აღიარებული შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლებით, ე.ი. მათ უფლება აქვთ შეიკრიბონ საჯაროდ და უიარალოდ როგორც ჯერქვეშ, ისე გარეთ. უფლების რეალიზება ხორციელდება იმ წესრიგის ფარგლებში, რაც დადგენილია კანონით. უფლებით სარგებლობა შემლუდული აქვს რიგ სახელმწიფო მოსამსახურეს. შეიარაღებული ძალების, შეიარაღებული სამართალდამცავი ორგანოების, სპეციალური და გასამხედროებული დაწესებულებების მოსამსახურეებზე არ ვრცელდება უფლების გამოყენება.

3. მოხელის მიერ ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების დაცვის ვალდებულებაც განისაზღვრება „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონით. ამ კანონის თანახმად კი, საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესები განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით. კანონის თანახმად, ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შემცველი ნორმების დარღვევის შესახებ და დამრღვევის (მხილებულის) თაობაზე უნდა მოხდეს მხილება, ანუ პირის (მახილებლის) მიერ განცხადების განმხილველი ორგანოს, გამომძიებლის, პროკურორის ან/და საქართველოს სახალხო დამცველის ინფორმირება. მხილება შეიძლება განხორციელდეს წერილობით, ზეპირად, ელექტრონულად, ტელეფონით, ფაქსით, ბიუროს მიერ ადმინისტრირებული ვებგვერდის მეშვეობით ან სხვა საშუალებით.

4. მოხელეზე ვრცელდება საქართველოს ორგანული კანონის *საქართველოს შრომის კოდექსის* 49-52-ე მუხლები, კერძოდ, გაფიცვასა და ლოკაუტთან დაკავშირებული ნორმები.

გაფიცვა არის დავის შემთხვევაში დასაქმებულის დროებითი ნებაყოფლობითი უარი შრომითი ვალდებულებების მთლიანად ან ნაწილობრივ შესრულებაზე. ლოკაუტი არის დავის შემთხვევაში დამსაქმებლის დროებითი ნებაყოფლობითი უარი შრომითი ვალდებულებების მთლიანად ან ნაწილობრივ შესრულებაზე.

<sup>25</sup> საქართველოს კანონი „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“, 12.06.97, პარლამენტის უწყებანი, 33. 31.07.97. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/316/8>

დაუშვებელია სამუშაო პროცესის დროს გაფიცვა იმ დასაქმებულთა ძიერ, რომელთა საქმიანობა დაკავშირებულია ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის უსაფრთხოებასთან ან, თუ საქმიანობის შეჩერება შეუძლებელია ტექნოლოგიური ხასიათიდან გამომდინარე.

5. მიუხედავად იმისა, რომ კანონის VII თავი ეხება მოხელის მოვალეობებს, ეს არ ნიშნავს, რომ მოხელის ვალდებულებების მარეგულირებელი ნორმები ამით ამოწურულია. რიგი ვალდებულების დეტალური რეგლამენტაცია წარმოდგენილია კანონის სხვა თავებშიც, რაც შესასრულებლად სავალდებულოა.
6. სამოხელეო კანონმდებლობა შედგება მრავალი ნორმატიული აქტისგან, იმ ფაქტის გათვალისწინებით, რომ ამ სფეროში არ განხორციელებულა კოდიფიკაცია. რიგ სპეციფიკურ სფეროში დასაქმებული მოხელეების უფლებებისა და ვალდებულებების დეტალიზაცია წარმოდგენილია სხვა კანონებშიც. ამრიგად, მოხელის დამატებითი უფლებები, გარანტიები, მოვალეობები და შეზღუდვები „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის გარეთ, სპეციალური კანონებითაც წესრიგდება. იმავდროულად, კანონებში განმტკიცებული უფლება-მოვალეობების სპექტრი მეტად კონკრეტდება კანონქვემდებარე აქტებშიც.

## დასკვნა

ზემოთ წარმოდგენილი მსჯელობა მიემართება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის VII თავის ნორმებს, რომლებიც ქმნიან მოხელის უფლებების, მოვალეობებისა და გარანტიების ზოგად ჩარჩოს. ნორმების არსისა და შინაარსის დასადგენად გამოყენებულია ნორმის განმარტების გრამატიკული, ისტორიული, ლოგიკური და თელოლოგიური მეთოდები. განმარტების მიზანია მათი პრაქტიკაში იმ ფორმითა და მსოფლმხედველობით განხორციელება, როგორადაც ეს კომენტარებშია წარმოდგენილი, როგორი ნებაც გამოხატეს ავტორებმა და კანონმდებლებმა ნორმების მოქმედებით მისაღწევი შედეგების მიმართ.

საჯაროსამართლებრივ სივრცეში სხვადასხვა საკითხების გადაწყვეტისას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება კომენტარების გამოყენებას, რათა თავიდან იქნეს აცილებული განსხვავებული ინტერპრეტაციები და ხელი შეეწყოს ერთგვარი პრაქტიკის შექმნას.

ზოგიერთი ნორმა ჯერ კიდევ საჭიროებს გამოცდას, სხვადასხვა ფაქტობრივ გარემოებებში შემოწმებას, რისთვისაც აუცილებელია კონკრეტული შემთხვევების შეფასება ან სასამართლო პრაქტიკის ჩამოყალიბება.

# თავი VIII

## ადმინისტრაციული ხელშეკრულება საჯარო სამსახურში (78-82 მუხლები)

მუხლი 78. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები და მათი საჯარო სამსახურში მიღება

1. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით საჯარო სამსახურში მიიღებიან:
  - ა) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის თანამემწე;
  - ბ) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის მრჩეველი;
  - გ) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის უშუალო აპარატის/სამდივნოს/ბიუროს თანამშრომელი.
2. პირი ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით საჯარო სამსახურში, როგორც წესი, უკონკურსოდ მიიღება.

### კომენტარი:

1. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით საჯარო სამსახურში მიღება არის საქართველოს საჯარო სამსახურის კანონმდებლობის ერთ-ერთი სიახლე.  
ადმინისტრაციული ხელშეკრულება<sup>27</sup>, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა, არ არის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის გამოგონება. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნება და ლეგალური დეფინიცია მოცემულია საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში<sup>28</sup>. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება არის ორმხრივი ან მრავალმხრივი სამართლებრივი ურთიერთობის მომწესრიგებელი სამართლებრივი ფორმა, რომლის საფუძველზეც, საჯარო სამსახურში ხდება ერთი მხარის მიერ (დამსაქმებლის) მეორე მხარის (დასაქმებულის) აღჭურვა საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილებებით. საჯარო სამსახურში მისი განსაკუთრებული მნიშვნელობა ვლინდება იმაში, რომ ამ ფორმის გამოყენებით ერთდროულად ორი მიზანი მიიღწევა – შრომითი ურთიერთობის ფორმა არის სახელშეკრულებო, ხოლო შინაარსი – საჯაროსამართლებრივი. ეს შესაძლებლობას იძლევა, რომ ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმებული პირი

<sup>27</sup> იხ. წიგნში პაატა ტურავა, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი 2016, 152-ე გვერდი-დან

<sup>28</sup> ლეგალური დეფინიცია იხ. სმკ-ის მე-2 მუხლში მოცემული ტერმინთა განმარტება

ახორციელებდეს მოხელისათვის დამახასიათებელ მმართველობით უფლებამოსილებებს<sup>11</sup>.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტის გამოყენება საჯარო სამსახურში უკავშირდება მართვის ორი ელემენტის – პოლიტიკური მართვის და საჯარო მმართველობის ერთმანეთისგან გამიჯვნას, რის შედეგადაც ცალკე გამოიყოფა სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის ინსტიტუტი.

სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირი<sup>12</sup> საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებებს ახორციელებს შესაბამისი მართვის აპარატის მეშვეობით. მისი უფლებამოსილების განხორციელების ეს (უნიფიცირებული) ინსტიტუციური მოწყობაა საჯარო სამსახური. საჯარო დაწესებულებაში საჯარო სამსახური ხორციელდება დაწესებულების პოლიტიკური მართვისგან გამიჯნულად და, იმავდროულად, მის უზრუნველსაყოფად. საჯარო მმართველობის და პოლიტიკის გამიჯვნა არ გულისხმობს ამ ორი სფეროს ერთმანეთისგან იზოლირებას. პოლიტიკური გადაწყვეტილებების აღსრულება ხდება საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი პირების მიერ, თუმცა მის შესრულებაზე პოლიტიკური პასუხისმგებლობა რჩება სახელმწიფო-პოლიტიკურ თანამდებობის პირს. ამ პასუხისმგებლობის ასაღებად მას საჯარო დაწესებულებაში სჭირდება ადამიანთა გუნდი, რომელიც გაიზიარებს მის პოლიტიკურ შეხედულებებს, ხელს შეუწყობს მას პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებაში და საჯარო მმართველობის დონეზე მის ტრანსფორმაციაში. როგორც საქართველოს საჯარო სამსახურის უახლოესი ისტორიის გამოცდილება ადასტურებს, სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირი საჯარო მოსამსახურეების შემადგენლობაში ცდილობდა მხარდამჭერი გუნდის შექმნას იმ არგუმენტით, რომ საკუთარი გუნდის გარეშე ვერ შეძლებდა რეფორმის განხორციელებას და ხელისუფლებაში მყოფი პოლიტიკური გუნდის მიერ დასახული მიზნების მიღწევას. საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონში შემოთავაზებული მიდგომა შესაძლებელს ხდის სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის ინტერესების გათვალისწინებას და, იმავდროულად, საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი რგოლის უწყვეტობის შენარჩუნებას. კანონმა დაუშვა საჯარო სამსახურში ვადიანი საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი პირების პოლიტიკური ნიშნით მიღება. ასეთი საჯარო მოსამსახურეები არიან ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები.

<sup>11</sup> „Administrative Contract in Law on Civil Service“, Catherine Kardava, Central and Eastern European Legal Studies, EPL0, 1/2017, P. 145-160

სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირი – საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს პარლამენტის წევრი, საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, საქართველოს მთავრობის სხვა წევრი და მისი მოადგილე, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრები, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობების წევრები და მათი მოადგილეები



პირს, რომელიც სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირს ხელს უწყობს მისი უფლებამოსილებების განხორციელებაში დარგობრივი/სექტორული რჩევების მიცემით, ინტელექტუალურ-ტექნიკური დახმარების გაწევით ან/და ორგანიზაციულ-მენეჯერული ფუნქციების შესრულებით, შეიძლება ეწოდოს „პოლიტიკური მოხელე“<sup>11</sup>. საჯარო სამსახურში ეს თანამდებობა არის პოლიტიკური, რამდენადაც მისი დაკავება ხდება პოლიტიკური ნიშნით და ემსახურება სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის პოლიტიკური მიზნების მიღწევას. იმავდროულად, ის არის მოხელის თანამდებობის შინაარსის იდენტური, რამდენადაც ის ახორციელებს საჯარო მმართველობას. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონმა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ უარი თქვა „პოლიტიკური მოხელის“ ტერმინის გამოყენებაზე, რათა საჯარო მმართველობა და პოლიტიკა ერთმანეთისგან გაემიჯნა, ის უარს არ ამბობს ასეთ მიდგომაზე და პოლიტიკური თანამდებობის პირის მხარდაჭერი „ვადიანი მოხელეების“ თანამდებობა განსაზღვრა ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული საჯარო მოსამსახურის სტატუსით.

სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირების უფლებამოსილება არ არის შეუზღუდავი, როდესაც ის საჯარო დაწესებულებაში ქმნის საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი პირების პოლიტიკურ გუნდს. კანონით მკაცრად განისაზღვრა ჩამონათვალი იმ თანამდებობებისა, რომელთა დაკავება საჯარო სამსახურში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით არის შესაძლებელი. ეს თანამდებობებია:

ა) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის თანაშემწე;

ეს ის თანამდებობაა, რომელიც ყველაზე ახლოს დგას სახელმწიფო-პოლიტიკურ თანამდებობის პირთან, კოორდინაციას უწევს მის ყოველდღიურ საქმიანობას და არის შუამავალი მასსა და საჯარო მმართველობის განმახორციელებელ პირებს შორის.

ბ) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის მრჩეველი;

ამ თანამდებობაზე დასაქმებული პირი მხარს უჭერს სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირს შესაბამისი დარგობრივი რჩევებით და ემსახურება პოლიტიკური გადაწყვეტილებებისა და საჯარო მმართველობის თავსებადობის უზრუნველყოფას.

გ) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის უშუალო აპარატის/სამდივნოს/ბიუროს თანამშრომელი.

ეს არის საჯარო დაწესებულების მმართველობითი ნაწილი, რომელიც უშუალოდ ემსახურება არა საჯარო დაწესებულების ფუნქციონირების უზრუნველყოფას, არამედ სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის პოლიტიკური და მმართველობით-

<sup>11</sup> იხ. Politische Beamte, გერმანული საჯარო სამსახურის სისტემა. წიგნში Besonderes Verwaltungsrecht, Hs. Eberhard Schmidt-Assmann, 684-გვერდიდან

თი ფუნქციების განხორციელებას და, ამდენად, გაძიჯხულია საჯარო დაწესებულების ზოგადი ადმინისტრაციული ნაწილისაგან<sup>72</sup>.

2. პირი საჯარო სამსახურში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით მიიღება სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის სუბიექტური (პოლიტიკური) შეხედულებების საფუძველზე. ეს არის მისი პოლიტიკური უფლებამოსილებების შემადგენელი ნაწილი და, შესაბამისად, კანონი არ ადგენს კონკურსის ჩატარების ვალდებულებას. საჯარო დაწესებულებაში კონკურსის ჩატარება ემსახურება საუკეთესო კონკურსანტის მიუკერძოებლად შერჩევის მიზანს. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შემთხვევაში კადრების შერჩევას საფუძველად არ უდევს მიუკერძოებლობის პრინციპი. აღნიშნული არ გამორიცხავს კონკურსის ჩატარების შესაძლებლობას, თუკი სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირი ამას საჭიროდ ჩათვლის. ამდენად, საჯარო სამსახურში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაკავებელი თანამდებობები არის ის გამონაკლისი, რაზეც არ ვრცელდება საჯარო სამსახურის თანაბარი ხელმისაწვდომობის პრინციპი. ამ შემთხვევაში უპირატესობა ენიჭება პოლიტიკური მართვის ინტერესებს, რაც საჯარო სამსახურში დასაქმების მსურველთა ინტერესებს უკანა პლანზე აყენებს.

---

**მუხლი 79. საჯარო დაწესებულებაში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რაოდენობა და მათი შრომის ანაზღაურება**

საჯარო დაწესებულებაში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რაოდენობისა და მათი შრომის ანაზღაურების ზღვრული ოდენობები განისაზღვრება „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით.

**კომენტარი:**

სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირების უფლების ფარგლები საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი პირების პოლიტიკური ნიშნით შერჩევაში შეზღუდულია არა მარტო კანონით მკაცრად განსაზღვრული თანამდებობების ჩამონათვალით, არამედ მათი რაოდენობით და შრომითი ანაზღაურების ოდენობით.

„საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის თანამშემწეების, სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის

---

<sup>72</sup> „Administrative Contract in Law on Civil Service“, Catherine Kardava, Central and Eastern European Legal Studies, EPLD, 1/2017, P. 145-160

პირის მრჩევლების და სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის უშუალო აპარატის/სამდივნოს/ბიუროს თანამშრომლების რაოდენობას და მათი შრომის ანაზღაურების ზღვრულ ოდენობებს. კერძოდ, გარდა წარმომადგენლობითი ორგანოებისა, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა ოდენობამ არ უნდა გადააჭარბოს საჯარო დაწესებულებაში შტატით გათვალისწინებულ თანამდებობათა 10 %-ს.<sup>753</sup>

სახელმწიფო-პოლიტიკურ თანამდებობის პირს აქვს შესაძლებლობა, კადრების შერჩევისას, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, მიიღოს ინდივიდუალური გადაწყვეტილება. შერჩეული კადრების მნიშვნელობის (ღირებულების) შეფასებისას ყურადღება ექცევა მის კვალიფიკაციას, ფუნქციურ დატვირთვას და განსახორციელებელი ფუნქციის მნიშვნელობას. სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირი საკუთარი დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, მიზანშეწონილობის საფუძველზე იღებს გადაწყვეტილებას შერჩეული კადრების ანაზღაურების ოდენობაზე. მისი დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებს განსაზღვრავს „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი. კერძოდ, საჯარო სამსახურში ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმებული პირის თანამდებობრივი სარგო არ უნდა აღემატებოდეს საჯარო დაწესებულების პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის თანამდებობისათვის დადგენილი მე-10 სახელფასო კატეგორიის კოეფიციენტის შესაბამისად გამოანგარიშებულ თანამდებობრივ სარგოს.<sup>754</sup> გარდა ამისა, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების მიმართ მოქმედებს ასევე სახელფასო დანამატისა და ფულადი ჯილდოს ზღვრული ოდენობები, რაც დადგენილია „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით. შესაბამისად, სახელფასო დანამატის ოდენობამ კალენდარული წლის განმავლობაში არ უნდა გადააჭარბოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის წლიური თანამდებობრივი სარგოს 20%-ს, ხოლო ფულადი ჯილდოს ოდენობამ-წლიური თანამდებობრივი სარგოს 10%-ს.

---

#### **მუხლი 80. პირის საჯარო სამსახურში მიღების მიზნით დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსი**

**1. პირის საჯარო სამსახურში მიღების მიზნით დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულება უნდა შეიცავდეს მის მიერ განსახორციელებელი საჯაროსამარ-**

---

<sup>753</sup> „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის 29-ე მუხლის პირველი პუნქტი

<sup>754</sup> „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლის პირველი პუნქტი

თლებრივი უფლებამოსილებების დეტალურ აღწერას, რომლებიც კონკრეტული საჯარო დაწესებულების საქმიანობის სპეციფიკის შესაბამისი უნდა იყოს.

2. ამ კანონის 78-ე მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების სტანდარტულ ფორმებს ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა.
3. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირზე ვრცელდება ამ კანონის 27-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, 51-ე, 55-ე და 56-ე მუხლები, 57-ე მუხლის პირველი პუნქტი, 59-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტები, მე-60-62-ე, 64-ე, 66-ე-68-ე და 70-ე-76-ე მუხლები, 77-ე მუხლის მე-3 პუნქტი და X თავი.

#### კომენტარი:

1. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება არის სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის მხარდამჭერი საჯარო მოსამსახურის საჯარო სამსახურში დასაქმების სამართლებრივი ფორმა. მისი თავისებურება და კერძოსამართლებრივი შრომითი ხელშეკრულებისაგან გამიჯვნის მთავარი კრიტერიუმია ის, რომ მასში აისახება ის საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილებები, რომელთა დელეგირებაც ხდება ამ სტატუსით დასაქმებულ საჯარო მოსამსახურეებზე. პირის საჯარო სამსახურში მიღების მიზნით დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულება უნდა შეიცავდეს მის მიერ განსახორციელებელი საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილებების დეტალურ აღწერას, რომელიც უნდა გამომდინარეობდეს პოლიტიკური თანამდებობის პირის უფლებამოსილებებიდან და კონკრეტული საჯარო დაწესებულების საქმიანობის სპეციფიკის შესაბამისი უნდა იყოს.
2. იმისათვის, რომ დაცული იყოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების რეკვიზიტები, ხელშეკრულებების სტანდარტულ ფორმებს ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა, რაც უზრუნველყოფს საჯარო დაწესებულებებში ერთგვაროვან მიდგომას.<sup>255</sup>
3. მიუხედავად იმისა, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით პირის საჯარო სამსახურში დასაქმება კონკურსის გარეშე, სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირის ერთპიროვნული გადაწყვეტილებით ხდება, საჯარო სამსახურში დასაქმებულ პირს აქვს მთელი რიგი მნიშვნელოვანი შრომითი უფლებები, რაც გამორიცხავს პოლიტიკური თანამდებობის პირის მხრიდან ამ უფლებების შეზღუდვას.

საჯარო სამსახურში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებელი პირის მიმართ ვრცელდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 27-ე მუხ-

<sup>255</sup> ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების სტანდარტული ფორმების დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 25 აპრილის №205 დადგენილება

ლის მე-2 პუნქტით<sup>300</sup> დადგენილი მოთხოვნა, რომლის თანახმადაც, პირი მოხელეც არ მიიღება, თუ:

- ა) იგი ნასამართლევია განზრახი დანაშაულისათვის;
- ბ) იგი საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლდა დისციპლინური გადაცდომისათვის; და დისციპლინური გადაცდომისათვის გათავისუფლებიდან 1 წელი არ არის გასული;
- გ) მან სამსახურში მიღებისას არ წარმოადგინა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ფორმის ნარკოლოგიური შემოწმების ცნობა. ან წარმოადგინილი ნარკოლოგიური შემოწმების ცნობა ადასტურებს მის მიერ ნარკოტიკული საშუალების მოსმარების ფაქტს;
- დ) მას სასამართლოს მიერ ჩამორთმეული აქვს საჯარო სამსახურში შესაბამისი თანამდებობის დაკავების უფლება;
- ე) იგი სასამართლომ მხარდაჭერის მიმღებად ცნო, თუ სასამართლოს გადაწყვეტილებით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული.

კანონის 51-ე მუხლის<sup>301</sup> თანახმად, მოხელე შესაძლებელია საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილებით, სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გაგზავნილ იქნეს სამსახურებრივი მივლინებით როგორც ქვეყნის ფარგლებში, ისე მისი ფარგლების გარეთ. მოხელისთვის სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურება ხდება კანონის 66-ე მუხლის<sup>302</sup> საფუძველზე. აღნიშნული მუხლები ასევე ვრცელდება ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ საჯარო მოსამსახურეზე.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული საჯარო მოსამსახურის სამსახურებრივი უფლებამოსილება შეიძლება შეჩერდეს კანონის 55-ე მუხლის<sup>303</sup> საფუძველზე.

საჯარო დაწესებულება ვალდებულია შექმნას საჯარო სამსახურში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის უსაფრთხო და აუცილებელი სამუშაო პირობების კანონის მუხლი 56-ე მუხლის<sup>304</sup> საფუძველზე.

კანონის 57-ე მუხლით<sup>305</sup> განსაზღვრული მოხელის შრომითი გასამრჯელოს მიღების უფლება, ასევე ვრცელდება ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირზე, რაც გულისხმობს თანაბარი სამუშაოს შესრულებისთვის თანაბარი ანაზღაურების მიღებას.

<sup>300</sup> იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 27-ე მუხლის კომენტარი

<sup>301</sup> იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 51-ე მუხლის კომენტარი

<sup>302</sup> იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 66-ე მუხლის კომენტარი

<sup>303</sup> იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 55-ე მუხლის კომენტარი

<sup>304</sup> იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 56-ე მუხლის კომენტარი

<sup>305</sup> იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 57-ე მუხლის კომენტარი

საჯარო სამსახურში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული საჯარო მოსამსახურის საქმიანობა ექვემდებარება ამ კანონის 59-ე მუხლით<sup>67</sup> განსაზღვრული მოხელის წახალისების ფორმების გამოყენებას. მიუხედავად იმისა, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული საჯარო მოსამსახურე არ ექვემდებარება ამ კანონით გათვალისწინებულ შეფასებას, მის მიმართ შესაძლებელია გამოყენებული იქნეს წახალისების ნებისმიერი კანონით დადგენილი საშუალება, მათ შორის ფულადი ჯილდოც, რომლის გაცემის საფუძველსაც და ოდენობასაც განსაზღვრავს „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი.

საჯარო სამსახურში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული საჯარო მოსამსახურის სამუშაო დრო და დასვენების დრო შეესაბამება კანონის მე-60 მუხლით<sup>68</sup> განსაზღვრულ მოხელის სამუშაო დროს. შესაძლებელია ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის მიერ ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულება და ნახევარ განაკვეთზე დასაქმება კანონის 61-ე მუხლის<sup>69</sup> საფუძველზე.

კანონის 62-ე მუხლით<sup>65</sup> განსაზღვრული მოხელის შვებულება და 64-ე მუხლით<sup>66</sup> დადგენილი მოხელის შვებულებები ორსულობის, შშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო და ახალშობილის შვილად აყვანის გამო, ასევე ვრცელდება ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული საჯარო მოსამსახურის მიმართ.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ საჯარო მოსამსახურეს უფლება აქვს კანონის 67-ე მუხლის<sup>67</sup> შესაბამისად, გაწვევრიანდეს მოხელის პროფესიულ კავშირში. ის საკუთარ პოლიტიკურ უფლებებს ახორციელებს კანონის 68-ე მუხლის<sup>68</sup> საფუძველზე.

კანონის 70-ე მუხლით<sup>69</sup> გათვალისწინებული მოხელის საპენსიო უზრუნველყოფა, 71-ე მუხლით<sup>70</sup> დადგენილი მოხელის მიერ ინფორმაციის მიღებისა და გადაწყვეტილების გასაჩივრების უფლება, 72-ე მუხლით<sup>71</sup> განსაზღვრული მოხელის მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულება და სამართლებრივი აქტების მოთხოვნების დაცვის ვალდებულება, 72-ე მუხლით განსაზღვრული მოხელის მიერ განკარგულების შესრულების ვალდებულება და 72-ე მუხლში მოცემული მოხელის მიერ საიდუმლო

<sup>67</sup> იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 59-ე მუხლის კომენტარი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-60 მუხლის კომენტარი  
<sup>68</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 61-ე მუხლის კომენტარი  
<sup>69</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 62-ე მუხლის კომენტარი  
<sup>70</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 64-ე მუხლის კომენტარი  
„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 67-ე მუხლის კომენტარი  
„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 68-ე მუხლის კომენტარი  
„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 70-ე მუხლის კომენტარი  
„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 71-ე მუხლის კომენტარი  
„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 72-ე მუხლის კომენტარი

ინფორმაციის დაცვის ვალდებულება, ისევე როგორც 76-ე მუხლით<sup>107</sup> დადგენილ მოხელის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების ეკონომიურად და ეფექტიანად განხორციელება, ასევე ვრცელდება ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირზე.

საჯარო სამსახურში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი მიუხედავად იმისა, რომ ის არის პოლიტიკური თანამდებობის პირის მიერ პოლიტიკური ნიშნით დასაქმებული საჯარო მოსამსახურე, საკუთარი მმართველობით უფლებამოსილებების განხორციელებისას ვალდებულია დაიცვას კანონის მოთხოვნები, რომლის დაუცველობაც შეიძლება გახდეს მის მიმართ დისციპლინარული პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძველი. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულის მიმართ დისციპლინარული წარმოება<sup>108</sup> ხორციელდება კანონის მე-10 თავის შესაბამისად.

---

**მუხლი 81. პირის საჯარო სამსახურში მიღების მიზნით დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფორმა და მოქმედების ვადა**

1. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება იდება მხოლოდ წერილობითი ფორმით, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი წესების დაცვით.
2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მოქმედების ვადა არ უნდა აღემატებოდეს შესაბამისი სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ვადას.

**კომენტარი:**

1. სზაკ-ი ადგენს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფორმას. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება იდება მხოლოდ წერილობითი ფორმით<sup>109</sup>. მოთხოვნა გამომდინარეობს იმ თავისებურებიდან, რომ საჯარო მოსამსახურის აღჭურვა ხდება საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილებებით, რაც ვერ განხორციელდება მეპირი ფორმით.
2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული საჯარო მოსამსახურე თავისი ბუნებით არის არა მარტო პოლიტიკური მოხელე, არამედ ის არის ვადიანი პოლიტიკური მოხელე. მისი უფლებამოსილების ვადა განისაზღვრება მასთან დადებულ

---

<sup>107</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 76-ე მუხლის კომენტარი

<sup>108</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 თავის კომენტარი

<sup>109</sup> იხ. სზაკ-ი 69-ე მუხლი

ლი ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით, რაც არ უნდა აღემატებოდეს შესაბამისი სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ვადას. იმ შემთხვევაში, როდესაც ხელშეკრულებით განისაზღვრება ვადა, რომელიც ემთხვევა სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის არჩევნების საფუძველზე ხელისუფლებაში მოსვლის შედეგად (მაგ., პარლამენტის უფლებამოსილების) განსაზღვრულ ვადას, სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტა ავტომატურად არ იწვევს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მოქმედების შეწყვეტას, არამედ ქმნის ასეთ საფუძველს. ამ პოლიტიკურ თანამდებობაზე არჩეული/დანიშნული ახალი სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის ნების შემთხვევაში ხელშეკრულება აგრძელებს მოქმედებას ვადის ამოწურვამდე. შესაძლებელია ხელშეკრულების ვადის შეწყვეტა სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირის გადაწყვეტილების საფუძველზე, თუ ის საჭიროდ თვლის. რომ უნდა მოხდეს საკადრო ცვლილება ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულთა შემადგენლობაში. აღნიშნული გადაწყვეტილება არ საჭიროებს დასაბუთებას.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მოქმედების ვადის შეზღუდვა შესაბამისი სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ვადით ემსახურება იმ მიზანს, რომ სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის შეცვლის შემთხვევაში არ შეიქმნას ისეთი ფაქტობრივი გარემოება, რომელიც არ იქნება მისაღები ამ თანამდებობაზე მოსული ახალი სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირისათვის, რაც აზრს დაუკარგავს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტის იდეას.

## მუხლი 82. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტა

1. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება წყდება:
  - ა) ამ კანონის 107-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“-„ე“ და „თ“-„კ“ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებული რომელიმე საფუძვლის არსებობისას;
  - ბ) ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მოქმედების ვადის გასვლისას;
  - გ) ხელშეკრულების მხარეთა წერილობითი შეთანხმებით;
  - დ) შესაბამისი სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის უფლებამოსილების შეწყვეტისას.
2. ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული შემთხვევების გარდა, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება შეიძლება შეწყდეს აგრეთვე ხელშეკრულების ერთ-ერთი მხარის ინიციატივით, რის თაობაზედაც 1 თვით ადრე უნდა ეცნობოს მეორე მხარეს. თუ ამ პუნქტის შესაბამისად ადმინისტრაციული ხელშეკრულება



სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის ინიციატივით წყდება, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს ეძლევა კომპენსაცია 1 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით.

#### კომენტარი:

1. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული საჯარო მოსამსახურის შრომითსამართლებრივი უფლებები, რაც დაკავშირებულია მის სამსახურიდან გათავისუფლებასთან, განსხვავებულია მოხელის მიმართ ამ კანონით დადგენილი გარანტიებისა და დაცვის სტანდარტებისგან. ეს, პირველ რიგში, გამომდინარეობს იმ თავისებურებიდან, რომ საჯარო სამსახურში უკადოდ ინიშნება მხოლოდ მოხელე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმების თავისებურება არის ის, რომ პირი საჯარო სამსახურში ინიშნება არაუმეტეს სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ვადით. აღნიშნული არ ნიშნავს იმას, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებთან შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტა არ წესრიგდება კანონის საფუძველზე და ექცევა მხოლოდ სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის გადაწყვეტილების სფეროში.

კანონის ეს მუხლი ადგენს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძვლებს. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება წყდება ამ კანონის 107-ე მუხლით გათვალისწინებული მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების სავალდებულო საფუძვლების არსებობისას. თუმცა არა ყველა, არამედ შემდეგი საფუძვლები შეიძლება გახდეს საჯარო მოსამსახურის უფლებამოსილების შეწყვეტის საფუძველი:

- ა) საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით დადგენილი წესით შეზღუდულ ქმედუნარიანად აღიარება;
- ბ) სასამართლოს მიერ უგზო-უკვლოდ დაკარგულად აღიარება, გარდაცვლილად გამოცხადება ან მხარდაჭერის მიმღებად ცნობა, თუ სასამართლოს გადაწყვეტილებით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული;
- გ) მოხელის მიმართ სასამართლოს საბოლოო გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლა;
- დ) მძიმე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენა, თუ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად სამსახურიდან გათავისუფლება განისაზღვრა;
- ე) სახელმწიფო სამსახურში ან საჯარო სამსახურში სხვა თანამდებობაზე დანიშვნა;
- ვ) პერიოდული, შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით შემოწმების შედეგად ნარკოტიკული საშუალების მოხმარების ფაქტის დადასტურება. გარდა მოხელის მიერ მისი სამკურნალო მიზნით მოხმარების შემთხვევისა, აგრეთვე ასეთი შემოწმებისთვის თავის არიდება;
- ზ) გარდაცვალება.

რაც შეეხება ამ კანონის 107 მუხლით დადგენილ ისეთ მოთხოვნებს, როგორცაა საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტა, ამ კანონის 53-ე მუხლის მე-3 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული შედეგით ზედიზედ ორჯერ შეფასება და მოხელის გამოსაცდელი ვადის განმავლობაში ამ კანონის 53-ე მუხლის მე-3 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული შედეგით ორჯერ შეფასება, არ ვრცელდება ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირზე და, შესაბამისად, ის ვერ გახდება მისი საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველი.

საჯარო სამსახურში ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმება ხდება არაუმეტეს პოლიტიკური თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ვადით. ხელშეკრულებაში მითითებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მოქმედების ვადის გასვლა ავტომატურად იწვევს შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტას. შესაძლებელია, ასევე, ხელშეკრულების მოქმედების ვადის შეწყვეტა ხელშეკრულების მხარეთა წერილობითი შეთანხმებით.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, რომელიც იდება სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ვადით, შეწყვეტს მოქმედებას შესაბამისი სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის უფლებამოსილების შეწყვეტისას, რაც ამ თანამდებობაზე მოსულ სახელმწიფო პოლიტიკურ თანამდებობის პირს აძლევს შესაძლებლობას, დადოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება მისთვის სასურველ სხვა პირთან ან, სურვილის შემთხვევაში, გააგრძელოს სამართლებრივი ურთიერთობა იმავე საჯარო მოსამსახურესთან.

2. აღნიშნული საფუძველების გარდა, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძველი შეიძლება იყოს, აგრეთვე, ხელშეკრულების ერთ-ერთი მხარის ინიციატივა. ამის თაობაზე მეორე მხარეს უნდა ეცნობოს 1 თვით ადრე. თუკი ინიციატივა მოდის დასაქმებულიდან, სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირი უფლებამოსილია დააკმაყოფილოს მოთხოვნა საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების ინტერესების გათვალისწინებით, გონივრულ ვადებში. თუ ადმინისტრაციული ხელშეკრულება სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის ინიციატივით წყდება, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს ეძლევა კომპენსაცია 1 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით.

# თავი IX

## შრომის ხელშეკრულება საჯარო

### სამსახურში

(83-84 მუხლები)

#### შესავალი

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად საჯარო სამსახურში პროფესიული საჯარო მოხელეების გარდა საქმიანობენ შრომითი ხელშეკრულებითა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები, რომელთა სამართლებრივი სტატუსი და მათზე ახალი კანონის მოქმედების წესი დეტალურად არის რეგულირებული.

შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი არის პირი, რომელსაც საჯარო სამსახურის განხორციელების უზრუნველსაყოფად შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე მინიჭებული აქვს საჯარო დაწესებულების დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესრულების უფლებამოსილება.<sup>75</sup>

შესაბამისად, პროფესიული საჯარო მოხელისგან განსხვავებით, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებს ევალუებათ საჯარო სამსახურში საჯარო დაწესებულების არამუდმივი, დამხმარე ფუნქციების შესრულება და ისინი დასაქმებულები არიან შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე.<sup>76</sup>

---

მუხლი 83. პირის შრომითი ხელშეკრულებით საჯარო სამსახურში მიღების წესი

1. პირის შრომითი ხელშეკრულებით საჯარო სამსახურში მიღებისათვის ცხადდება გამარტივებული საჯარო კონკურსი ბიუროს მიერ ადმინისტრირებულ ვებგვერდზე. ამ შემთხვევაში განაცხადების წარდგენისათვის განისაზღვრება 10 სამუშაო დღის ვადა, ხოლო გადაწყვეტილებას იღებს უფლებამოსილი პირი მხოლოდ შერჩეულ კანდიდატებთან გასაუბრების საფუძველზე.
2. საჯარო დაწესებულებაში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რაოდენობისა და მათი შრომის ანაზღაურების ზღვრული ოდენობები განისაზღვრება „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით.

---

<sup>75</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 3 (ვ)

<sup>76</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 3 (ვ)

## კომენტარი:

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი აწესებს საჯარო სამსახურში მოსამსახურეთა შერჩევას კონკურსის წესით, რაც საჯარო სამსახურის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფას ემსახურება. გარდა ამისა, კონკურსის წესით მოსამსახურეთა სამსახურში აყვანა ხელს უწყობს საჯარო სამსახურის ეფექტურობის ამაღლებას მაღალკვალიფიციური კადრების შერჩევის გზით. საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონი განსაზღვრავს საჯარო მოსამსახურის რამდენიმე კატეგორიას: პროფესიული საჯარო მოხელე, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი.

ინევე როგორც პროფესიული საჯარო მოხელის, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის საჯარო სამსახურში აყვანა ხორციელდება კონკურსის წესით. თუმცა პროფესიული საჯარო მოხელის სამსახურში აყვანის საკონკურსო პირობებისაგან, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პოზიციების კონკურსის პირობები განსხვავებულია. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2017 წელს განხორციელებული ცვლილების შესაბამისად, პირი საჯარო სამსახურში შრომითი ხელშეკრულებით მიიღება, როგორც წესი, გამარტივებული კონკურსის გზით.“<sup>1</sup> ამასთან, საჯარო დაწესებულება თავად იღებს გადაწყვეტილებას გამარტივებული კონკურსის გარეშე პირის სამსახურში მიღებასა და შრომითი ხელშეკრულების გაფორმების თაობაზე, თუმცა აღნიშნულ შემთხვევაში, გაფორმებული ხელშეკრულების ასლი იგზავნება საჯარო სამსახურის ბიუროში. აღნიშნულ ცვლილებამდე, კანონის პირვანდელი რედაქცია იმპერატიულად განსაზღვრავდა შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პოზიციებზე გამარტივებული კონკურსის გამოცხადების ვალდებულებას. კანონის ამოქმედების შემდეგ აღნიშნული იმპერატიული დანაწესი აღმოჩნდა ორგანიზაციული კრიზისის შემქმნელი გარემოება არაერთ საჯარო დაწესებულებაში. კერძოდ, პრობლემა შექმნა იმ ვითარებამ, როდესაც ამა თუ იმ ფუნქციის შესასრულებლად, საჭირო გახდა მყისიერად შესაბამისი კადრის მოძიება დასაქმებული პირის შვებულებაში გასვლის თუ სამსახურებრივი უფლებამოსილების დროებით შეჩერების სხვა შემთხვევებში. მაგალითისათვის, საჯარო დაწესებულებას ჰყავდა მხოლოდ ერთი ქსელის ადმინისტრატორი, რომელიც შვებულებით სარგებლობის უფლების გამო არ იმყოფებოდა სამსახურში, მის ნაცვლად დროებით ამ ფუნქციის შემსრულებელი პირის გამარტივებული კონკურსის გამოცხადების ფორმით შერჩევა პროცედურების დაცვის გამო, გაჭიანურდა, რის გამოც საჯარო დაწესებულებას შეექმნა ორგანიზაციული კრიზისი. აღნიშნული პრობლემიდან გამომდინარე, დღის წესრიგში დადგა კანონში შესაბამისი ცვლილების შეტანა, თუმცა აღნიშნულ ცვლილებას არ უნდა გამოეწვია იმ მიზანზე უარის თქმა, რაც შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული

<sup>1</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 83-ე მუხლის პირველი პუნქტი

პოზიციების გამარტივებული კონკურსის ჩატარებით მიიღწეოდა. კერძოდ, აუცილებელია აღინიშნოს, რომ შრომითი ხელშეკრულებით დასაკავებელი პოზიციის გამარტივებული კონკურსის წესით შევსების მიზანს წარმოადგენს, პირველ რიგში, დასაკავებელი პოზიციის საჯაროობის უზრუნველყოფა და, მეორე რიგში, სახელშეკრულებო პოზიციებსა და პროფესიული საჯარო მოხელის დასაკავებელ პოზიციას შორის მკაფიო სხვაობის დადგენა და შენარჩუნება. ამ მიზნის მიღწევა ხდება, სწორედ, საკონკურსო განაცხადის შინაარსის ბიუროს მიერ, ელექტრონულად გამოქვეყნებამდე, გადამოწმებით, რათა დადგინდეს, ხომ არ მოხდა პროფესიული საჯარო მოხელის მიერ შესასრულებელი საჯარო დაწესებულების ძირითადი ფუნქციის შესასრულებლად გამარტივებული კონკურსის გამოცხადება. თუმცა, საკანონმდებლო ცვლილების მიუხედავად, ამ მიზნის უზრუნველყოფას ბიუროს ისევ ახორციელებს ან გამარტივებული კონკურსის გამოცხადების წინ, ან გამარტივებული კონკურსის გამოცხადების გარეშე გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებების ასლების გადამოწმების გზით, რომელსაც ყველა საჯარო დაწესებულება აგზავნის ბიუროში ხელშეკრულების გაფორმების შემდეგ. ამასთან, ბიურო ნებისმიერი შეუსაბამობის აღმოჩენისთანავე, ატყობინებს შესაბამის საჯარო დაწესებულებას, მიუთითებს ხარვეზზე და კომპეტენციის ფარგლებში მისი გამოსწორების გზებზე.

რაც შეეხება გამარტივებული საჯარო კონკურსის გამოცხადების პროცედურას, უნდა აღინიშნოს, რომ პირის შრომითი ხელშეკრულებით საჯარო სამსახურში მისაღებად ბიურო, თავად ბიუროს მიერ ადმინისტრირებულ ვებგვერდზე ([www.hr.gov.ge](http://www.hr.gov.ge)), გამოაცხადებს გამარტივებულ საჯარო კონკურსს. დაინტერესებულ პირს განაცხადის წარდგენა შეუძლია 10 დღის განმავლობაში. რაც შეეხება გადაწყვეტილების მიღებას, გადაწყვეტილება შესაბამისი კანდიდატის შერჩევის თაობაზე მიიღება შესაბამისი უფლებამოსილი პირის მიერ მხოლოდ შერჩეულ კანდიდატებთან გასაუბრების შედეგად.

„საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება განსაზღვრავს გამარტივებული კონკურსის გამოცხადებისა და ჩატარების წესს. გამარტივებული კონკურსის გამოცხადება ხდება საჯარო უწყების ხელმძღვანელის მიერ.<sup>178</sup> ისევე როგორც დახურული და ღია კონკურსების დროს, როგორც ზემოთ აღინიშნა, გამარტივებული კონკურსის განცხადების გამოქვეყნება ხდება საჯარო სამსახურის ბიუროს ადმინისტრირებულ ვებგვერდზე ([www.hr.gov.ge](http://www.hr.gov.ge)).<sup>179</sup> ღია და დახურული კონკურსების მსგავსად, გამარტივებული კონკურსთან და-

<sup>178</sup> „საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 აპრილის 204-ე დადგენილება, მუხლი 29 (1)

<sup>179</sup> „საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 აპრილის 204-ე დადგენილება, მუხლი 6 (1)

კავშირებით განცხადების წარდგენისთვის დაინტერესებულ პირებს უნდა მიეცეთ არანაკლებ 10 სამუშაო დღისა.<sup>780</sup>

ღია და დახურული კონკურსებისგან განსხვავებით, გამარტივებული კონკურსი მოიცავს მხოლოდ ორ ეტაპს: კანდიდატების მიერ წარდგენილი განაცხადების გადარჩევასა და შერჩეულ კანდიდატებთან გასაუბრებას.<sup>781</sup> თუმცა საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელ ან საამისოდ უფლებამოსილ პირს შეუძლია, კანდიდატის შეფასების მიზნით, გამარტივებული კონკურსის ეტაპებთან ერთად განსაზღვროს დამატებითი ეტაპი, რაც კონკურსის ოფიციალურად გამოცხადების შესახებ შეტყობინებაში წინასწარ უნდა აისახოს, რათა კანდიდატები განაცხადის გაკეთებამდე გაეცნონ აღნიშნულ ინფორმაციას.

რაც შეეხება საჯარო დაწესებულებაში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რაოდენობისა და მათი შრომის ანაზღაურების საკითხებს, აღნიშნული „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით განისაზღვრება.

მიუხედავად იმისა, რომ შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი პროფესიული საჯარო მოხელისაგან ფუნქციურად განსხვავებულია, რადგან შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი ახორციელებს დროებით, არამუდმივ ფუნქციებს, მაშინ როცა პროფესიული საჯარო მოხელის სამსახურში აყვანა ხდება განუსაზღვრელი ვადით,<sup>782</sup> როგორც პროფესიული საჯარო მოხელის, ასევე შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის საჯარო სამსახურში ანაზღაურების საკითხი რეგულირდება „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით. აღნიშნული კანონის მიხედვით, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის ანაზღაურება განისაზღვრება შესაბამისი შრომითი ხელშეკრულებით, ამ კანონით დადგენილი ზღვრული ოდენობის ფარგლებში.<sup>783</sup> საჯარო სამსახურში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა ანაზღაურების ზღვრული ოდენობის განსაზღვრის წესი მოცემულია „საჯარო სამსახურში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 თავით. გარდა ანაზღაურებისა, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს შესაძლოა მიეცეს სახელფასო დანამატი და, ასევე, ფულადი ჯილდო განსაკუთრებული დამსახურებისთვის.<sup>784</sup>

„საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 აპრილის 204-ე დადგენილება, მუხლი 9 (3)

„საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 აპრილის 204-ე დადგენილება, მუხლი 30 (1)

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 3 (ვ)

„საჯარო სამსახურში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 5 (4)

„საჯარო სამსახურში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლები 16, 17

შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ საჯარო მოსამსახურეს სახელფასო დანამატი შეიძლება მიეცეს ზეგანაკვეთური სამუშაოს ან/და დამატებითი ფუნქციების შესრულებისათვის, მათ შორის ღამის საათებში, დასვენების/უქმე დღეს და მძიმე სამუშაო პირობებში საქმიანობისათვის. სახელფასო დანამატის გაცემა პროცედურულად ხორციელდება საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის შესაბამისი გადაწყვეტილებით, ზემდგომი თანამდებობის პირის წარდგინებით (ასეთის არსებობის შემთხვევაში).<sup>16</sup>

რაც შეეხება შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული საჯარო მოსამსახურის ფულადი ჯილდოს, ის მას შეიძლება მიეცეს:

- მის მიმართ დაკისრებული უფლებამოსილებების ზედმიწევნით და სანიმუშოდ შესრულებისათვის;
- ხანგრძლივი და კეთილსინდისიერი სამსახურისათვის; ან/და
- განსაკუთრებული სირთულის ან მნიშვნელობის დავალების შესრულებისათვის.

ფულადი ჯილდოს პროცედურა არის დანამატის გაცემის წესის მსგავსი, – ჯილდო მას შეიძლება მიეცეს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის შესაბამისი გადაწყვეტილებით, ზემდგომი თანამდებობის პირის წარდგინებით.<sup>17</sup>

---

#### მუხლი 84. შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირზე ამ კანონის გავრცელების წესი

1. საჯარო სამსახურში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის უფლებები და მოვალეობები განისაზღვრება შრომითი ხელშეკრულებით.
2. საჯარო სამსახურში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირზე ვრცელდება ამ კანონის 27-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, 51-ე, 55-ე და 56-ე მუხლები, 57-ე მუხლის პირველი პუნქტი, 59-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ და „გ“ ქვეპუნქტები, მე-60–62-ე, 64-ე, 66-ე–68-ე და 70-ე–76-ე მუხლები, 77-ე მუხლის მე-3 პუნქტი და X თავი.

#### კომენტარი:

1. ამ მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, საჯარო სამსახურში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის უფლებები და მოვალეობები განისაზღვრება შრომითი ხელშეკრულებით, რაც უფრო ზუსტად ნიშნავს იმას, რომ შრომით ხელშეკრულებაში უნდა იყოს მითითებული ამ პირის როგორც უფლებები, ისე მისი მოვალეობები. მაგალითისთვის, როგორც ზემოთ აღინიშნა, შრომითი ხელშეკრულებით

<sup>16</sup> „საჯარო სამსახურში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 16

<sup>17</sup> „საჯარო სამსახურში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 17

უნდა განისაზღვროს დასაქმებულისათვის კონკრეტულ შემთხვევებში სახელფასო დანამატის გაცემის უფლების სარგებლობის პირობა, ხოლო აღნიშნულის ოდენობას და პერიოდულობას უკვე ადგენს თავად კანონი.

2. მიუხედავად იმისა, რომ შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით განიხილება როგორც საჯარო მოსამსახურე,<sup>797</sup> მასზე ვრცელდება საქართველოს შრომის კანონმდებლობა, თუ საქართველოს კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის დადგენილი.<sup>798</sup> ხოლო საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი კი შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირზე ვრცელდება ამავე კანონით პირდაპირ გათვალისწინებულ შემდეგ შემთხვევებში:<sup>799</sup>

- პროფესიული საჯარო მოხელის მსგავსად, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი უნდა აკმაყოფილებდეს საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის 27-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შემდეგ მოთხოვნებს: მას არ უნდა ჰქონდეს ნასამართლობა; დისციპლინური გადაცდომისთვის არ უნდა იყოს გათავისუფლებული სამსახურიდან ან გათავისუფლებიდან უნდა იყოს გასული 1 წელზე მეტი; სასამართლოს მიერ არ უნდა ჰქონდეს ჩამორთმეული საჯარო სამსახურში დასაქმების უფლება; ასევე, მას უნდა ჰქონდეს წარდგენილი ნარკოლოგიური შემოწმების ცნობა, რაც უნდა ადასტურებდეს, რომ პირს ნარკოტიკული საშუალება არ აქვს მოხმარებული;<sup>800</sup>
- ასევე, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირზე ვრცელდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული მივლინებისა და სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეჩერების წესები;<sup>801</sup>
- გარდა ამისა, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს პროფესიული საჯარო მოხელის მსგავსად შეუძლია მოითხოვოს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 56-ე მუხლით გათვალისწინებული უსაფრთხო და აუცილებელი სამუშაო პირობების შექმნა;<sup>802</sup>
- შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირზე ვრცელდება შრომის ანაზღაურების დისკრიმინაციის დაუშვებლობა, მოხელეთა ანაზღაურების გამჭვირვალობისა და თანასწორობის პრინციპები;<sup>803</sup>

<sup>797</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 3 (დ)

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 6 (3)

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 6 (2)

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 27 (2)

<sup>798</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლები 51, 55

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 56

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 57 (1)



- შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის მიმართ შესაძლოა გამოყენებული იქნეს წახალისების შემდეგი ფორმები: მადლობის გამოცხადება, ფულადი ჯილდო და ფასიანი საჩუქრის გაცემა;<sup>34</sup>
- შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირზე ვრცელდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული სამუშაო და შესვენების დრო. შვებულების გაცემის წესი და მივლინების ხარჯების ანაზღაურება;<sup>35</sup>
- ისევე როგორც პროფესიულ საჯარო მოხელეს, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს ევალება პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის დაცვა – მან თავი უნდა შეიკავოს პოლიტიკური აქტივობისგან სამუშაო საათებში საჯარო მოსამსახურის ფუნქციების განხორციელების დროს;<sup>36</sup>
- შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირზე ვრცელდება საპენსიო უზრუნველყოფის წესი;<sup>37</sup>
- შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულმა პირმა უნდა დაიცვას, ასევე, საჯარო სამსახურის ისეთი მნიშვნელოვანი წესები, როგორიცაა გამჭვირვალობის და ღიაობის პრინციპი,<sup>38</sup> კონფიდენციალურობა,<sup>39</sup> სამსახურებრივი მოვალეობების ეკონომიურად და ეფექტიანად განხორციელება;<sup>40</sup>
- შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი ვალდებულია დაიცვას ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესები;<sup>39</sup>
- შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის დისციპლინური პასუხისმგებლობის განსაზღვრა ხდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 თავით დადგენილი წესებით.

შესაბამისად, ყველა სხვა შემთხვევაში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირზე გავრცელდება შრომის კოდექსი. ანუ გამოდის, რომ იმ საკითხების გარდა, რაც ზემოთ არის ჩამოთვლილი, შრომის კოდექსი იქნება გამოყენებული საჯარო სამსახურში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთან მიმართებაში.

როგორც „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის გარდამავალ დებულებებშია მითითებული, პირი, რომელიც საჯარო სამსახურში 2017 წლის 1 ივლისამდეა მიღებული და რომლის ფუნქციები და უფლება-მოვალეობები შინაარსობრივად პროფესიული საჯარო მოხელის თანამდებობის შესაბამისი ფუნქციებისა და

<sup>34</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლები 59 (1) (ა), 59 (1) (გ)

<sup>35</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლები 60–62, 64, 66

<sup>36</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 68

<sup>37</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 70

<sup>38</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 74

<sup>39</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 75

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 76

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 77 (3)

უფლება-მოვალეობების იდენტური არ არის (პირი საჯარო დაწესებულებაში ასრულებს დამხმარე, ტექნიკურ ან დროებით ფუნქციებსა და მოვალეობებს), შესაბამისი საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილებით, 2017 წლის 1-ლი ივლისიდან ჩაითვლება შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირად. ასეთ შემთხვევაში კი საჯარო დაწესებულება იხელმძღვანელებს საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს შრომის კოდექსი“ მე-6 მუხლით დადგენილი წესით. შრომის კოდექსის მე-6 მუხლი კი ძირითადად განსაზღვრავს შრომითი ხელშეკრულების არსებით პირობებს და შრომითი ხელშეკრულების ფორმას და ვადას.

• შრომითი ხელშეკრულების არსებითი პირობები

შრომის კოდექსის თანახმად, შრომითი ხელშეკრულება უნდა შეიცავდეს ისეთ არსებით პირობებს, როგორცაა:

- მუშაობის დაწყების თარიღი და შრომითი ურთიერთობის ხანგრძლივობა;
- სამუშაო დრო და დასვენების დრო;
- სამუშაო ადგილი;
- თანამდებობა და შესასრულებელი სამუშაოს სახე;
- შრომის ანაზღაურების ოდენობა და მისი გადახდის წესი;
- ზეგანაკვეთური სამუშაოს ანაზღაურების წესი;
- ანაზღაურებადი და ანაზღაურების გარეშე შვებულების ხანგრძლივობა და შვებულების მიცემის წესი.<sup>302</sup>

არსებითი პირობების შეცვლა შესაძლებელია მხოლოდ მხარეთა შეთანხმებით.<sup>303</sup> ხელშეკრულებაში არსებითი პირობების აღნიშვნას გარკვეული შემაკავებელი ეფექტი აქვს – ხელშეკრულებით გათვალისწინებული არსებითი პირობის შეცვლა, ან, თუ ხელშეკრულება არ შეიცავს რომელიმე ხსენებულ არსებით პირობას (მაგალითად, მხარეები არ შეთანხმდნენ სამუშაო დროის ხანგრძლივობაზე), ასეთი არსებითი პირობის განსაზღვრა, შესაძლებელია მხოლოდ შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულის თანხმობით.<sup>304</sup> ხოლო მისი თანხმობის გარეშე – მისთვის შეტყობინებით – დამსაქმებელი უფლებამოსილია შეცვალოს ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაოს შესრულების ისეთი ცალკეული გარემოება, რომელიც არ ცვლის ხელშეკრულების არსებით პირობებს.<sup>305</sup>

• შრომითი ხელშეკრულების ფორმა და ვადა

შრომის კოდექსში 2013 წლის 4 ივლისის განხორციელებული ცვლილებების თანახმად, შრომითი ხელშეკრულება იდება წერილობითი ან ზეპირი ფორმით, გან-

<sup>302</sup> შრომის კოდექსი, მუხლი 6, პუნქტი 9

შრომის კოდექსი, მუხლი 11, პუნქტი 2

<sup>303</sup> შრომის კოდექსი, მუხლი 11, პუნქტი 2

<sup>304</sup> შრომის კოდექსი, მუხლი 11, პუნქტი 1

საზღვრული ან განუსაზღვრელი ვადით. თუ შრომითი ურთიერთობა გრძელდება სამ თვეზე მეტ ხანს, მაშინ შრომითი ხელშეკრულება დასაქმებულთან აუცილებლად უნდა დაიდოს წერილობითი ფორმით.<sup>35</sup> აღნიშნული საკითხი არეგულირებს ხელშეკრულების ფორმასთან არსებულ პრობლემებს და ზღუდავს ზეპირი ხელშეკრულებების ხანგრძლივი და გაუმართლებელი ვადით დადების პრაქტიკას, რასაც ადრე, ადგილი ჰქონდა შრომით ურთიერთობებში.

რაც შეეხება შრომითი ხელშეკრულების ვადას, 1 წლით ან მეტი ვადით ხელშეკრულების დადება შესაძლებელია ნებისმიერ დროს და შემთხვევაში, ხოლო 1 წელზე ნაკლები ვადით ხელშეკრულების დადება კი მხოლოდ გარკვეულ ობიექტურ შემთხვევებშია შესაძლებელი. კერძოდ, ეს გარემოებებია:

- კონკრეტული მოცულობის სამუშაოს შესრულება;
- სეზონური სამუშაო;
- სამუშაოს მოცულობის დროებით გაზრდა;
- შრომითი ურთიერთობის შეჩერების საფუძვლით სამუშაოზე დროებით არამყოფი დასაქმებულის ჩანაცვლება;
- სხვა ობიექტური გარემოება, რაც ამართლებს ხელშეკრულების განსაზღვრული ვადით დადებას.<sup>36</sup>

შესაბამისად, ზემოხსენებული რომელიმე გარემოების არარსებობის შემთხვევაში, დამსაქმებელი ვალდებულია შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთან დადოს სულ მცირე 1 წლიანი ხელშეკრულება, ან გააფორმოს ხელშეკრულება განუსაზღვრელი ვადით (უვადო შრომითი ხელშეკრულება). აღნიშნული ჩანაწერი გარანტიას იძლევა, რომ 1 წელზე ნაკლები ვადით ხელშეკრულებები მხოლოდ შესაბამისი გარემოებ(ებ)ის არსებობის შემთხვევაში იქნება გაფორმებული, რაც ხელს უწყობს შრომითი ურთიერთობების სტაბილურობას და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულის სოციალურ დაცულობას. იმავედროულად, აღსანიშნავია ის ფაქტიც (დამსაქმებლის და დასაქმებულის ინტერესთა დაბალანსების კუთხით), რომ ეს რეგულაცია არ ახდენს დამსაქმებელთა ინტერესების გაუმართლებელ შეზღუდვას, რადგან, პირველი – ზემოხსენებული გარემოებები ითვალისწინებს „სხვა ობიექტურ გარემოებასაც“, რაც თავის მხრივ მიანიშნებს, რომ ჩამონათვალი არ არის ამომწურავი ხასიათის და ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში მხარეებმა შეიძლება თავად განსაზღვრონ სხვა (დამატებითი) ობიექტური გარემოების არსებობის ფაქტი, რაც გაამართლებს დასაქმებულთან შრომითი ხელშეკრულების განსაზღვრული ვადით დადებას.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> შრომის კოდექსი, მუხლი 6, პუნქტი 1

<sup>36</sup> შრომის კოდექსი, მუხლი 6, პუნქტი 1

<sup>37</sup> თუმცა, დავის წარმოშობის შემთხვევაში სასამართლო შეაფასებს/დაადგენს კონკრეტული გარემოების ობიექტურობას

ზემოთ განხილულ იქნა საკანონმდებლო დათქმები და გარემოებები ვადიან შრომით ხელშეკრულებებთან მიმართებაში. კითხვა, რომელიც შეიძლება წარმოიშვას, არის შემდეგი: როდის შეიძლება ვადიანი შრომითი ხელშეკრულება გახდეს უვადო? ანუ არსებობს თუ არა რამე მექანიზმი, რა დროსაც ვადიანი შრომითი ხელშეკრულება გარკვეული დროის გასვლის შემდეგ გადავა უვადო/განუსაზღვრელ რეჟიმში. მსგავსი შესაძლებლობა გათვალისწინებულია 2 შემთხვევაში: 1) თუ შრომითი ხელშეკრულება დადებულია 30 თვეზე მეტი ვადით;<sup>30</sup> ან 2) თუ შრომითი ურთიერთობა გრძელდება ვადიანი შრომითი ხელშეკრულებების ორჯერ ან მეტჯერ მიმდევრობით დადების შედეგად და მისი ხანგრძლივობა აღემატება 30 თვეს.<sup>31</sup> ხოლო რაც შეეხება მიმდევრობით დადებულ ხელშეკრულებას, – ვადიანი შრომითი ხელშეკრულებები მიმდევრობით დადებულად ჩაითვლება, თუ არსებული შრომითი ხელშეკრულება გაგრძელდა მისი ვადის გასვლისთანავე ან მომდევნო ვადიანი შრომითი ხელშეკრულება დაიდო პირველი ხელშეკრულების ვადის გასვლიდან 60 დღის განმავლობაში.<sup>31</sup>

მომდევნო მნიშვნელოვანი საკითხი, რა დროსაც შრომის კოდექსი ვრცელდება საჯარო სამსახურში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირზე, არის შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძვლები და შეწყვეტის წესი.

- შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტა

შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძვლების და შეწყვეტის წესის სამართლებრივი ნორმებით დარეგულირება ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი საკითხია შრომით ურთიერთობაში, რასაც აწესრიგებს შრომის კოდექსში 2013 წელს განხორციელებული ცვლილებები. უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს, რომ ცვლილებების თანახმად, აღარ არის განსხვავება ხელშეკრულების მოშლასა და შეწყვეტას შორის. ის ხელოვნური განსხვავება, რაც არსებობდა, გაუქმდა და გაერთიანდა ხელშეკრულების შეწყვეტის ობიექტურ საფუძვლებში.

შრომის კოდექსის ძველი (2013 წლამდე) რედაქციით არსებული წესი დამსაქმებელს უფლებას აძლევდა, ყოველგვარი დასაბუთების გარეშე, საკუთარი ინიციატივით შეეწყვიტა ხელშეკრულება დასაქმებულთან (და ამ გარემოებასთან იყო დაკავშირებული „ხელშეკრულების მოშლის“ ინსტიტუტის არსებობა კოდექსში). ეს საკანონმდებლო უსამართლობა მრავალ შრომით დავას იწვევდა, სადაც დასაქმებულს თავის დაცვის სამართლებრივი ბერკეტი ფაქტობრივად არ გააჩნდა, რადგან კანონმდებლობა, უბრალოდ, არ ითვალისწინებდა მსგავს ბერკეტებს. აქედან გამომდინარე, 2013 წელს პრიორიტეტულ ამოცანად განისაზღვრა დასაქმებულის უფლებების გაზრ-

<sup>30</sup> შრომის კოდექსი, მუხლი ნ, პუნქტი 1<sup>1</sup>

<sup>31</sup> შრომის კოდექსი, მუხლი ნ, პუნქტი 1<sup>1</sup>

<sup>32</sup> შრომის კოდექსი, მუხლი ნ, პუნქტი 1<sup>1</sup>

და შრომით დავებში და შრომითი ხელშეკრულების უსაფუძვლო შეწყვეტის საკანონმდებლო წესით დარეგულირება.

• შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძვლები

ახალი ცვლილებების მიხედვით, განისაზღვრა ის გარემოებები, რომლებიც შეიძლება საფუძვლად დაედოს შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტას.<sup>11</sup>

შრომის კოდექსის თანახმად, შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძვლებია:

- ა) ეკონომიკური გარემოებები, ტექნოლოგიური ან ორგანიზაციული ცვლილებები, რომლებიც აუცილებელს ხდის სამუშაო ძალის შემცირებას;
- ბ) შრომითი ხელშეკრულების ვადის გასვლა;
- გ) შრომითი ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაოს შესრულება;
- დ) დასაქმებულის მიერ თანამდებობის/სამუშაოს საკუთარი ნებით, წერილობითი განცხადების საფუძველზე დატოვება;
- ე) მხარეთა წერილობითი შეთანხმება;
- ვ) დასაქმებულის კვალიფიკაციის ან პროფესიული უნარ-ჩვევების შეესაბამება მის მიერ დაკავებულ თანამდებობასთან/მესასრულებელ სამუშაოსთან;
- ზ) დასაქმებულის მიერ მისთვის ინდივიდუალური შრომითი ხელშეკრულებით ან კოლექტიური ხელშეკრულებით ან/და შრომის შინაგანაწესით დაკისრებული ვალდებულების უხეში დარღვევა;
- თ) დასაქმებულის მიერ მისთვის ინდივიდუალური შრომითი ხელშეკრულებით ან კოლექტიური ხელშეკრულებით ან/და შრომის შინაგანაწესით დაკისრებული ვალდებულების დარღვევა, თუ დასაქმებულის მიმართ ბოლო 1 წლის განმავლობაში უკვე გამოყენებულ იქნა ინდივიდუალური შრომითი ხელშეკრულებით ან კოლექტიური ხელშეკრულებით ან/და შრომის შინაგანაწესით გათვალისწინებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის რომელიმე ზომა;
- ი) თუ შრომითი ხელშეკრულებით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული, ხანგრძლივი შრომისუუნარობა – თუკი შრომისუუნარობის ვადა აღემატება ზედიზედ 40 კალენდარულ დღეს, ან ნ თვის განმავლობაში საერთო ვადა აღემატება 60 კალენდარულ დღეს, ამასთანავე, დასაქმებულს გამოყენებული აქვს შრომის კოდექსის 21-ე მუხლით („შვებულების ხანგრძლივობა“) გათვალისწინებული შვებულება;
- კ) სასამართლო განაჩენის ან გადაწყვეტილების კანონიერ ძალაში შესვლა, რომელიც სამუშაოს შესრულების შესაძლებლობას გამორიცხავს;
- ლ) შრომის კოდექსის 51-ე მუხლის („უკანონო გაფიცვა და ლოკაუტი“) მე-ნ პუნქტის თანახმად სასამართლოს მიერ მიღებული და კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილება გაფიცვის უკანონოდ ცნობის შესახებ;

<sup>11</sup> შრომის კოდექსი, მუხლი 37, პუნქტი 1

- მ) დამსაქმებელი ფიზიკური პირის ან დასაქმებულის გარდაცვალება;
- ნ) დამსაქმებელი იურიდიული პირის ლიკვიდაციის წარმოების დაწყება;
- ო) სხვა ობიექტური გარემოება, რომელიც ამართლებს შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტას.<sup>33</sup>

გამომდინარე იქიდან, რომ შრომითი ურთიერთობების ხასიათის სირთულის გათვალისწინებით, საკანონმდებლო დონეზე შეიძლება წარმოუდგენელი იყოს ამომწურავი საფუძვლების დაწესება, ხელშეკრულებების შეწყვეტის ერთ-ერთ საფუძვლად გათვალისწინებულია „სხვა ობიექტური გარემოება, რაც ამართლებს შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტას“.<sup>34</sup> მეორე მხრივ, ეს კონკრეტული საფუძველი იმაზე მიუთითებს, რომ თუ არ არსებობს ხელშეკრულების შეწყვეტის სხვა საფუძველი, დამსაქმებელს შეუძლია დასაქმებულს ხელშეკრულება შეუწყვიტოს მხოლოდ ობიექტური გარემოების არსებობის შემთხვევაში, რაც გამორიცხავს მისი მხრიდან სუბიექტური და თვითნებური გადაწყვეტილების მიღებას. „ობიექტური საფუძვლის“ არსებობისას (კონკრეტული საფუძვლის საკანონმდებლო დონეზე დაკონკრეტების გარეშე) ხელშეკრულების შეწყვეტის შესაძლებლობას განამტკიცებს სახელმწიფოთა პრაქტიკაც.<sup>35</sup> ამასთანავე, უნდა აღინიშნოს, რომ საფრთხე იმასთან დაკავშირებით, რომ დამსაქმებელმა შეიძლება თავისი შეხედულებისამებრ განმარტოს გარემოება „ობიექტურად“, ყოველგვარ საფუძველს მოკლებულია, თუ ამ შემთხვევას განვიხილავთ ცვლილებების კანონპროექტის 38-ე მუხლის კონტექსტში, რაც დამსაქმებელს აკისრებს (დასაქმებულის შესაბამისი სურვილის შემთხვევაში) დასაბუთების ვალდებულებას, რომ ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძველი (მათ შორის „სხვა ობიექტური გარემოება“-ც) არის სამართლიანი. ხოლო თუ დასაქმებული არ ეთანხმება დამსაქმებლის დასაბუთებას ხელშეკრულების შეწყვეტის შესახებ, მას უფლება აქვს მიმართოს სასამართლოს, რომელიც უკვე საბოლოოდ დაადგენს კონკრეტული გარემოების – ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძვლის – „ობიექტურობის“ საკითხს.<sup>36</sup>

- შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტის წესი

რაც შეეხება შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტის წესს, ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძვლის არსებობის შემთხვევაში, დამსაქმებელი უფლებამოსილია: 1) 30 კალენდარული დღით ადრე წერილობით გააფრთხილოს დასაქმებული და გადა-

<sup>33</sup> შრომის კოდექსი, მუხლი 37, პუნქტი 1

<sup>34</sup> შრომის კოდექსი, მუხლი 37, პუნქტი 1, ქვეპუნქტი „ო“

სახელმწიფოთა პრაქტიკა იცნობს ხელშეკრულების შეწყვეტის შესაძლებლობას „სამართლიანი და ობიექტური საფუძვლის“ („just and objective reason“) გამო. ეს სახელმწიფოებია: გაერთიანებული სამეფო, გერმანია, დანია, ესპანეთი, შვედეთი, უნგრეთი, ხორვატია, ბელგია, ავსტრია, კვიპროსი, ჩეხეთი, ესტონეთი, ფინეთი, საფრანგეთი, უნგრეთი, იტალია, ლუქსემბურგი, პოლანდია, პორტუგალია, სერბეთი, შვეიცარია და სხვ.

შრომის კოდექსი, მუხლი 38, პუნქტი 6

უხადოს მას არანაკლებ ერთი თვის შრომის ანამლაურება/კომპენსაცია; ან 2) 3 კალენდარული დღით ადრე გააფრთხილოს დასაქმებული წინასწარი წერილობითი შეტყობინების გაგზავნით და გადაუხადოს მას არანაკლებ ორი თვის შრომის ანამლაურება/კომპენსაცია.<sup>117</sup> ხოლო თუ შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტა ხდება დასაქმებულის ინიციატივით,<sup>118</sup> ის ვალდებულია არანაკლებ 30 კალენდარული დღით ადრე გააფრთხილოს დამსაქმებელი წინასწარი წერილობითი შეტყობინების გაგზავნით.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტისას დასაქმებულს უფლება აქვს შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტის თაობაზე დამსაქმებლის შეტყობინების მიღებიდან 30 კალენდარული დღის ვადაში დამსაქმებელს გაუგზავნოს წერილობითი შეტყობინება ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძვლის დასაბუთების მოთხოვნის თაობაზე. ხოლო დამსაქმებელი კი, თავის მხრივ, ვალდებულია დასაქმებულის მოთხოვნის წარდგენიდან 7 კალენდარული დღის ვადაში წერილობით დაასაბუთოს ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძველი. შესაბამისად, დამსაქმებელი მხოლოდ იმ შემთხვევაშია ვალდებული დასაბუთოს ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძველი, თუ ამას დასაქმებული მოითხოვს.

ამასთანავე ბუნებრივია დასაქმებულს ვერავინ შეუზღუდავს სასამართლოსთვის მიმართვის უფლებას. შესაბამისად, მას უფლება რჩება 30 კალენდარული დღის ვადაში სასამართლოში გაასაჩივროს დამსაქმებლის დასაბუთებული გადაწყვეტილება ხელშეკრულების შეწყვეტის შესახებ. გასაჩივრების ვადა კი დასაქმებულისთვის წერილობითი დასაბუთების მიღების მომენტიდან აითვლება.<sup>119</sup>

შრომის კოდექსი არეგულირებს მტკიცების ტვირთის საკითხსაც. კერძოდ, თუ დასაქმებული დამსაქმებელს მიმართავს ხელშეკრულების შეწყვეტის დასაბუთების მოთხოვნით, დასაბუთება უკვე დამსაქმებლის ინტერესებში შევა, რადგან თუ იგი დასაქმებულს მოთხოვნიდან 7 კალენდარული დღის ვადაში წერილობით არ დაუსაბუ-

<sup>117</sup> შრომის კოდექსი, მუხლი 38, პუნქტები 1, 2, თუმცა, დამსაქმებელს წინასწარი წერილობითი შეტყობინების გაგზავნის და კომპენსაციის გადახდის ვალდებულება ეკისრება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტის საფუძველია:

- ეკონომიკური გარემოებები, ტენოლოგიური ან ორგანიზაციული ცვლილებები, რაც განაპირობებს საქმიანობისთვის აუცილებელი სამუშაო ძალის შემცირებას;
- დასაქმებულის კვალიფიკაციის ან პროფესიული უნარ-ჩვევების შეუსაბამობა დაკავებულ თანამდებობასთან;
- დასაქმებულის ხანგრძლივი შრომისუუნარობა (ზედიზედ 40 დღე ან 6 თვეში 60 დღე);
- სხვა ობიექტური გარემოება, რაც ამართლებს შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტას

<sup>118</sup> შრომის კოდექსის 37-ე მუხლის პირველი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტის თანახმად, დასაქმებულს უფლება აქვს თანამდებობა/სამუშაო დატოვოს საკუთარი ნებით, წერილობითი განცხადების საფუძველზე ხელისმძირ დროს, რის შესახებაც, შრომის კოდექსის 38-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, 30 კალენდარული დღით ადრე დამსაქმებელს აფრთხილებს წინასწარი წერილობითი შეტყობინების გაგზავნით

<sup>119</sup> შრომის კოდექსი, მუხლი 38, პუნქტი 3

<sup>120</sup> შრომის კოდექსი, მუხლი 38, პუნქტი 6

თებს ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძველს, ხოლო დასაქმებული სასამართლოში გაასაჩივრებს ხელშეკრულების შეწყვეტის შესახებ დამსაქმებლის გადაწყვეტილებას, ამ დროს დავის ფაქტობრივ გარემოებებზე მტკიცების ტვირთი დამსაქმებელს დაეკისრება. აქ, ბუნებრივია, მოიაზრება, რომ შრომის კოდექსი გვთავაზობს განსხვავებულ რეგულაციას იმ შემთხვევასთან მიმართებაში, როდესაც დამსაქმებელი დაუსაბუთებს დასაქმებულს თავის გადაწყვეტილებას, მაგრამ დასაქმებული მაინც მიმართავს სასამართლოს, რა დროსაც სასამართლოში მტკიცების ტვირთი, ბუნებრივია, იქნება დასაქმებულზე, როგორც მოსარჩელე მხარეზე.

- სასამართლოს უფლებამოსილება შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტის შესახებ დამსაქმებლის გადაწყვეტილების ბათილად ცნობის შემთხვევაში

კითხვა, რომელიც შეიძლება წარმოიშვას, არის შემდეგი: რა ხდება მაშინ, თუ სასამართლო შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტის შესახებ დამსაქმებლის გადაწყვეტილებას ბათილად ცნობს? ანუ რა სამართლებრივი შედეგები შეიძლება დადგეს ამ დროს? ამ კუთხით შრომის კოდექსის მნიშვნელოვანი სიახლეა ის, რომ ასეთ შემთხვევაში სასამართლოს ექნება დისკრეცია თავად განსაზღვროს, თუ რომელი ზომის მიღების ვალდებულება დაეკისრება დამსაქმებელს:

- პირვანდელ სამუშაო ადგილზე აღადგინოს პირი, რომელსაც შეუწყდა შრომითი ურთიერთობა;
- უზრუნველყოს ის ტოლფასი სამუშაოთი;
- გადაუხადოს მას კომპენსაცია სასამართლოს მიერ განსაზღვრული ოდენობით.<sup>371</sup>

მესამე ალტერნატივის (კომპენსაციის გადახდა) შემოღება წარმოადგენს ორივე მხარის – დამსაქმებლის და დასაქმებულის – ინტერესს. შეიძლება პრაქტიკაში სახეზე იყოს ისეთი შემთხვევა, როდესაც არც დასაქმებულს და არც დამსაქმებელს აღარ ჰქონდეთ ერთად მუშაობის სურვილი, შესაბამისად, ცვლილებები სასამართლოს ანიჭებს უფლებამოსილებას, თუ ის ამას მიზანშეწონილად მიიჩნევს, დამსაქმებელს დააკისროს კომპენსაციის გადახდის ვალდებულება, რის ოდენობასაც თავად სასამართლო განსაზღვრავს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში საქმის გარემოებების გათვალისწინებით.

<sup>371</sup> შრომის კოდექსი, მუხლი 38, პუნქტი 8



# თავი X

## დისციპლინური პასუხისმგებლობა

(85-101 მუხლები)

### შესავალი

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის X თავი ეთმობა დისციპლინურ პასუხისმგებლობას და დისციპლინურ წარმოებას. დისციპლინური წარმოების კანონის ნორმებში ასახვა, მნიშვნელოვან სიახლეს წარმოადგენს საჯარო სამსახურის მარეგულირებელ საკანონმდებლო სფეროში. მართალია, აღნიშნული თავი ეხება დისციპლინურ პასუხისმგებლობას, თუმცა კანონის წინა რედაქციისაგან განსხვავებით, იგი მოიცავს არა მხოლოდ დისციპლინური გადაცდომების, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომებისა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოხსნის მარეგულირებელ მუხლებს, არამედ დეტალურად გაწერს თავად დისციპლინური წარმოების პროცედურებს. პრაქტიკამ ცხადყო, რომ დისციპლინური წარმოების კონკრეტული ნორმების და პროცედურების არარსებობა ხშირად ხდებოდა დამსაქმებლის მიერ კანონის ნორმების ბოროტად გამოყენების საფუძველი და სწორედ დისციპლინური პასუხისმგებლობის გამოყენებით ხდებოდა პირის გათავისუფლება, რაც არსებითად არღვევდა საჯარო მოხელის უფლებებს და ხშირ შემთხვევაში სასამართლო განხილვის საგანი ხდებოდა, სადაც უმეტეს შემთხვევაში სასამართლო აუქმებდა საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილებას პირის გათავისუფლების შესახებ და ავალდებულებდა დაწესებულებას წარმოების ხელმეორედ ჩატარებას, ვინაიდან მიიჩნევა, რომ წარმოება არ იყო ჩატარებული სრულყოფილად. სწორედ, აქ იჩენდა თავს პრაქტიკის ის მანკიერი წრე, რაც განპირობებული იყო კანონის არასრულყოფილებით – საჯარო დაწესებულებას ხელმეორედ უნდა ჩატარებინა დისციპლინური წარმოება, მაშინ როდესაც კანონში კვლავ არ არსებობდა ნათელი და ზუსტი პროცედურები დისციპლინური წარმოების შესახებ, ამდენად დისციპლინური წარმოება კვლავ ტარდებოდა ზოგადი პრინციპებით და რა თქმა უნდა, სუბიექტური ფაქტორების გავლენით. ახალი კანონის X თავი ასწორებს აღნიშნულ ხარვეზს და დეტალურად და მკაცრად გაწერს თუ რა საფუძველებით და როგორ უნდა ჩატარდეს დისციპლინური წარმოება იმისათვის, რომ პროფესიული საჯარო მოხელისათვის დაკისრებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ესა თუ ის ზომა არ ჩაითვალოს უსამართლოდ და არაობიექტურად.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, კანონის X თავი მოიცავს დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებულ ისეთ საკითხებს, როგორიცაა: დისციპლინური გადაცდო-

მების სახეები და მათი კლასიფიკაცია, დისციპლინური წარმოების მიზნები და პრინციპები, დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძვლები, წარმოებაში ჩართული პირები და მათი უფლებამოსილებები, უშუალოდ წარმოების პროცედურები, წარმოების შედეგები და მათი სამართლებრივი დამაგრების წესები, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები და მათი შეფარდებისას გასათვალისწინებელი ფაქტორები და, რა თქმა უნდა, აღნიშნულ საკითხებთან დაკავშირებული ვადები. როგორც აღნიშნული თავის შემადგენლობიდან ჩანს, კანონი ახდენს დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებული ყოველი საკითხის სრულ სამართლებრივ ჩარჩოში მოქცევას, რაც უფრო მეტად უზრუნველყოფს პროფესიული საჯარო მოხელის უფლებების დაცვას და გამორიცხავს და მინიმუმამდე დაჰყავს სუბიექტივიზმი დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხების განხილვისას, რაც, ასევე, დადებითად აისახება საჯარო დაწესებულების რეპუტაციაზე და ავტორიტეტზე.

---

#### მუხლი 85. დისციპლინური გადაცდომები

1. მოხელის დისციპლინური გადაცდომებია:
  - ა) სამსახურებრივ მოვალეობათა განზრახ ან გაუფრთხილებლობით შეუსრულებლობა;
  - ბ) საჯარო დაწესებულებისათვის ქონებრივი ზიანის მიყენება ან ასეთი ზიანის წარმოშობის საშიშროების განზრახ ან გაუფრთხილებლობით შექმნა;
  - გ) ეთიკის ნორმების, ქცევის ზოგადი წესების უგულებელყოფა ან დარღვევა, რომელიც მიმართულია მოხელისა და საჯარო დაწესებულების დისკრედიტაციისაკენ, მიუხედავად იმისა, სამსახურშია იგი ჩადენილი თუ სამსახურის გარეთ.
2. დისციპლინური გადაცდომა შესაძლებელია იყოს მძიმე ან მსუბუქი.
3. დისციპლინური გადაცდომა ითვლება მძიმედ, თუ:
  - ა) დისციპლინურმა გადაცდომამ გამოიწვია დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის რეპუტაციის შელახვა, რაც გამორიცხავს ამ პირის მიერ მომავალში სამსახურებრივ მოვალეობათა ჯეროვან შესრულებას;
  - ბ) დისციპლინური გადაცდომის შედეგად ზიანი მიადგა საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას;
  - გ) დისციპლინური გადაცდომის შედეგად მნიშვნელოვანი მატერიალური ზიანი მიადგა საჯარო დაწესებულებას;
  - დ) დისციპლინური გადაცდომის შედეგად ზიანი მიადგა საჯარო დაწესებულებაში მომუშავე სხვა საჯარო მოსამსახურეს, მესამე პირს ან საჯარო ინტერესს;

- ე) მოხელემ უარი თქვა ამ კანონით გათვალისწინებულ შეფასებაზე;
- ვ) დისციპლინური პასუხისმგებლობის მქონე პირმა ჩაიდინა ახალი დისციპლინური გადაცდომა.

**კომენტარი:**

1. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის აღნიშნული მუხლი იძლევა შესაძლო დისციპლინური გადაცდომების ჩამონათვალს, ასევე, ახდენს მათ კლასიფიცირებას მძიმე და მსუბუქ დისციპლინური გადაცდომების კატეგორიებად და დეტალურად განსაზღვრავს, თუ რომელი გადაცდომები შეიძლება იქნეს მიჩნეული მძიმე დისციპლინურ გადაცდომებად.

დისციპლინური გადაცდომების სახეები მოცემული იყო კანონის წინა რედაქციაშიც, რომლის 78-ე მუხლი დისციპლინური გადაცდომების შემდეგ სახეებს აწესებდა:

„1. დისციპლინურ გადაცდომას წარმოადგენს:

- ა) სამსახურებრივ მოვალეობათა ბრალეული შეუსრულებლობა ან არაჯეროვნად შესრულება;
- ბ) დაწესებულებისათვის ქონებრივი ზიანის მიყენება ან ასეთი ზიანის წარმოშობის საშიშროების ბრალეული შექმნა;
- გ) ზოგადმნებრივი ნორმების წინააღმდეგ ან მოხელისა და დაწესებულების დისკრედიტაციისაკენ მიმართული უღირსი საქციელი (ბრალეული ქმედება), განურჩევლად იმისა, სამსახურშია ჩადენილი თუ მის გარეთ.“<sup>10</sup>

ახალ რედაქციაში აღნიშნულმა დანაწესებმა გარკვეული სახეცვლილება განიცადა და შესაბამისად, ახლებური სახე მიიღო.

სამსახურებრივ მოვალეობათა განზრახ ან გაუფრთხილებლობით შეუსრულებლობაში მოიაზრება ყოველგვარი ქმედება – მოქმედება თუ უმოქმედობა, რომელიც უკავშირდება სამსახურებრივი მოვალეობის შეუსრულებლობას. ძველი რედაქცია აღნიშნულ გადაცდომაში მოიაზრებდა ორი კატეგორიის დარღვევას: 1. შეუსრულებლობა; 2 არაჯეროვანი შესრულება. თუმცა ლოგიკურია, რომ ორივე ეს შემთხვევა თავისთავად წარმოადგენს სამსახურებრივი მოვალეობის შეუსრულებლობას. იმდენად, რამდენადაც არაჯეროვანი შესრულების შედეგადაც, ჩვენ სახეზე გვაქვს დაუსრულებელი, შეუსრულებელი მოვალეობა. ამიტომაც, კანონმდებელმა გააერთიანა ეს ორი შემთხვევა და ლოგიკურად მიიჩნია, რომ არაჯეროვანი შესრულების შედეგაც თავისთავად შეუსრულებელი მოვალეობაა. იმისათვის, რომ პირის სუბიექტური დამოკიდებულების დამდგარი შედეგისადმი განსაზღვრას ქმედების დისციპლინურ გადაცდომად მიჩნევისათვის პრობლემა არ შეექმნა, მოქმედმა დანაწესმა გადაცდომად მიიჩნია შეუსრულებლობის როგორც განზრახი, ასევე გაუფრთხილებელი ფორ-

<sup>10</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 31/10/1997

მა. ამით მოხდა ნორმის გამარტივება და შეიქმნა მისი პრაქტიკაში უფრო ეფექტურად გამოყენების საფუძველი.

პირის ქმედება, აღნიშნულ გადაცდომად რომ მივიჩნიოთ, საკმარისია, პირველ ეტაპზე დადგინდეს მისი სამსახურებრივი მოვალეობები, რაც მარტივად შესაძლებელია საჯარო დაწესებულების იმ შიდაუწყებრივი აქტებით, როგორცაა, ზოგადად, საჯარო დაწესებულების დებულება, საჯარო დაწესებულების შინაგანაწესი, კონკრეტული სტრუქტურული ერთეულის დებულება, საჯარო დაწესებულების მიერ დამტკიცებული კონკრეტული თანამდებობების საქმიანობის და ფუნქციების აღწერილობა. აღნიშნულ დოკუმენტებზე დაყრდნობით თუ დგინდება, რომ პირის მიერ არ შესრულდა სამართლებრივი აქტებით მასზე დაკისრებული მოვალეობები, მიუხედავად მისი სუბიექტური დამოკიდებულებისა, ანუ იყო ეს განზრახი, თუ გაუფრთხილებელი ქმედება, იგი ჩაითვლება დისციპლინურ გადაცდომად. თუმცა აქ, ასევე, გასათვალისწინებელია ისეთი შემთხვევები, როდესაც პირმა ამავე კანონის 73-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად შეასრულა განკარგულება, რომელიც სცილდებოდა მის კომპეტენციასა და პროფესიულ უნარებს, თუმცა არაჯეროვნად. ასეთ შემთხვევაში, მის მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობის გამოყენებას კრძალავს თავად კანონი, რომლის 73-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმადაც: „4. ამ მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევაში განკარგულების შესრულება არ შეიძლება გახდეს მოხელის დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძველი.“<sup>41/2</sup> (იხ. მოხელის უფლებები, გარანტიები და მოვალეობები).

საჯარო დაწესებულებისათვის ქონებრივი ზიანის მიყენება ან ასეთი ზიანის წარმოშობის საშიშროების განზრახ ან გაუფრთხილებლობით შექმნა, დისციპლინური გადაცდომის ეს სახე აქცენტს აკეთებს ქონებრივ ზიანზე ან ზიანის მიყენების საშიშროებაზე, რომელიც პირის ქმედებამ გამოიწვია. მსგავსად წინამორბედი დისციპლინური გადაცდომისა, ამ შემთხვევაშიც ახალმა კანონმა ძველთან შედარებით, გაამარტივა რეგულაცია და სიტყვა „ბრალეული“ შეცვალა სიტყვათა წყობით – „განზრახ ან გაუფრთხილებლობით“, რაც თავისთავად ნათელს ხდის ფაქტს, რომ ნებისმიერი ქმედება, რომლის შედეგადაც ზიანდება საჯარო დაწესებულების ქონება ან იქმნება ასეთი დაზიანების საშიშროება, წარმოადგენს დისციპლინურ გადაცდომას.

იმისათვის, რომ სწორად მოხდეს ქმედების ამ დისციპლინურ გადაცდომად დავალიფიცირება, აუცილებელია, განვსაზღვროთ, თუ რას წარმოადგენს საჯარო დაწესებულების ქონება. ქონების ცნება მოცემულია სამოქალაქო კოდექსში, რომლის 147-ე მუხლის თანახმადაც: „ქონება, ამ კოდექსის მიხედვით, არის ყველა ნივთი და არამატერიალური ქონებრივი სიკეთე, რომელთა ფლობაც, სარგებლობა და განკარგვა შეუძლიათ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს და რომელთა შექმნაც შეიძლება

<sup>41</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 77/10/2015

შეუზღუდავად, თუკი ეს აკრძალული არ არის კახონით ან არ ეწინააღმდეგება ხსენებ-  
რივ ნორმებს.<sup>153</sup> ამ განმარტებასთან ერთად, ასევე, მნიშვნელოვანია იმავე კოდექ-  
სის 148-ე მუხლის დანაწესი, რომელიც იძლევა ნივთის განმარტებას, კერძოდ: „იკ-  
თი შეიძლება იყოს მოძრავი ან უძრავი.“<sup>154</sup> როგორც ამ განმარტებიდან ნათლად  
ჩანს, საჯარო დაწესებულების ქონების განმარტებაში მოიაზრება, როგორც მოძრავი,  
ასევე უძრავი ნივთი და არამატერიალური ქონებრივი სიკეთე. შესაბამისად, პირის  
ნებისმიერი ქმედება, იქნება ეს განზრახი თუ გაუფრთხილებელი, თუ აზიანებს საჯ-  
არო დაწესებულების ქონების ზემოთ ჩამოთვლილი სახეებიდან რომელიმეს, მაინც  
ჩაითვლება დისციპლინურ გადაცდომად. რაც შეეხება ქონების დაზიანების საფრ-  
თხეს, მნიშვნელოვანია, რომ ქმედებაში ქონების დაზიანების საშიშროების ტექქმნის  
შეფასებისას მაქსიმალურად გამოირიცხოს სუბიექტური მიდგომა და მხოლოდ ისეთი  
ქმედებები ჩაითვალოს დისციპლინურ გადაცდომებად, რომლებშიც საშიშროება რე-  
ალურია და მიუკერძოებელ პირს ჩამოუყალიბებდა საფუძვლიან ეჭვს, რომ აღნიშნუ-  
ლი ქმედება რეალურად გამოიწვევდა საჯარო დაწესებულების ქონების დაზიანებას.

იმისათვის, რომ აღნიშნული ქმედება ჩაითვალოს დისციპლინურ გადაცდომად,  
საკმარისია საჯარო დაწესებულების ქონების დაზიანების საშიშროების შექმნა. ამდენ-  
ად, შედეგი და თავად ქონების დაზიანების ხარისხი გათვალისწინებული უნდა იქნეს  
უშუალოდ დისციპლინური პასუხისმგებლობის შეფარდების ეტაპზე.

ეთიკის ნორმების, ქცევის ზოგადი წესების უგულებელყოფა ან დარღვევა, რო-  
მელიც მიმართულია მოხელისა და საჯარო დაწესებულების დისკრედიტაციისაკენ,  
მიუხედავად იმისა, სამსახურშია იგი ჩადენილი თუ სამსახურს გარეთ. აღნიშნული  
დისციპლინური გადაცდომა, პირდაპირ უკავშირდება „საჯარო დაწესებულებაში ინ-  
ტერესთა კონფლიქტისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 13 მუხლის  
მე-5 პუნქტის დანაწესს, რომლის თანახმადაც: „5. თუ კანონით სხვა რამ არ არის  
დადგენილი, საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესები განისაზ-  
ღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.“<sup>155</sup> სწორედ ამ მოთხოვნის სა-  
ფუძველზე მიიღო საქართველოს მთავრობამ „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და  
ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ 2017 წლის 20 აპრილის №200 დადგე-  
ნილება. ამდენად პირის ქმედების განსახილველ დისციპლინურ გადაცდომად მიჩ-  
ნევისათვის მნიშვნელოვანია, მის ქმედებებში გამოვლინდეს საქართველოს მთავ-  
რობის ზემოხსენებული დადგენილების ნორმების უგულებელყოფა ან დარღვევა.  
აღნიშნული ჩანაწერი ბევრად ამარტივებს და პრაქტიკულს ხდის ამ დისციპლინური

<sup>153</sup> საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი 76/06/1997

<sup>154</sup> იქვე

<sup>155</sup> „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა კონფლიქტისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 17/10/1997

ქმედების განსაზღვრებას, ვინაიდან ძველ კანონში საკმაოდ ბუნდოვანი ჩანაწერი არსებობდა, რომლის თანახმადაც, დისციპლინურ გადაცდომად მიიჩნეოდა ზოგადმ-  
ნეობრივი ნორმების წინააღმდეგ მიმართული ქმედება. მსგავსი დათქმა ბუნდოვა-  
ნი იყო და პრაქტიკაში სუბიექტური მიდგომების შესაძლებლობას ქმნიდა იმდენად,  
რამდენადაც არანაირი განმარტება ზოგადმნეობრივი ნორმების არ არსებობდა და  
გაურკვეველი იყო თუ რა წარმოადგენდა მათ წინააღმდეგ მიმართულ ქმედებას.  
მოქმედი კანონი კი მითითებას აკეთებს კონკრეტული სამართლებრივი აქტით დად-  
გენილი ნორმების დარღვევაზე, რომელშიც ნათლად არის გაწერილი საჯარო დაწე-  
სებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესები.

ქმედება რომ ჩაითვალოს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის  
85-ე მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ დისციპლინურ  
გადაცდომად, მხოლოდ ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების უგულვებელყოფა ან  
დარღვევა არ არის საკმარისი, აუცილებელია, ეს ქმედება მიმართული იყოს მოხე-  
ლის და საჯარო დაწესებულების დისკრედიტაციისაკენ. ამ შემთხვევაში, მოხელის  
ან საჯარო დაწესებულების დისკრედიტაციად უნდა მივიჩნიოთ ნებისმიერი ფორმით  
საჯარო მოხელის და საჯარო დაწესებულების ავტორიტეტის შელახვა, რაც უარყოფი-  
თად მოქმედებს საჯარო მოხელის და საჯარო დაწესებულების რეპუტაციაზე. მნიშვ-  
ნელოვანია ის ფაქტი, რომ დისციპლინურ გადაცდომად უნდა ჩაითვალოს არა მხო-  
ლოდ პირის მიერ საკუთარი თავის, როგორც მოხელის დისკრედიტაციისაკენ მიმარ-  
თული ქმედება, რომელიც უგულვებელყოფს ან არღვევს ეთიკის ნორმებს და ქცევის  
ზოგად წესებს, არამედ ისეთი ქმედებებიც, რომლებიც ახდენენ ზოგადად მოხელის,  
როგორც საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირის რეპუტაციის შელახვას და დისკ-  
რედიტაციას – იქნება ეს კოლეგა თუ, ზოგადად, ნებისმიერი მოხელე.

ამ პუნქტით გათვალისწინებულ დისციპლინურ გადაცდომას გააჩნია ერთი მნიშ-  
ვნელოვანი თავისებურება. კერძოდ, ქმედება დისციპლინურ გადაცდომად ჩაითვლე-  
ბა, მიუხედავად მისი ჩადენის ადგილისა, ანუ ქმედება გადაცდომად უნდა ჩაითვა-  
ლოს, თუ იგი მიმართულია მოხელის და საჯარო დაწესებულების დისკრედიტაციისა-  
კენ, მიუხედავად იმისა პირი მას ჩაიდენს სამსახურში თუ მის გარეთ. ამდენად პირი,  
რომელიც არ იმყოფება თავის სამუშაო ადგილზე, კანონის მიერ კვლავ დავალდებუ-  
ლებულია სრულყოფილად შეასრულოს ეთიკის ნორმები და დაიცვას ქცევის ზოგა-  
დი წესები, რათა არ მოხდეს მოხელის და საჯარო დაწესებულების დისკრედიტაცია.  
მოხელე ვალდებულია ყველგან გაუფრთხილდეს როგორც თავის, ასევე კოლეგებისა  
და დაწესებულების რეპუტაციას.

გარდა ზემოთ ჩამოთვლილი დისციპლინური გადაცდომებისა, „საჯარო სამსახუ-  
რის შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს კიდევ ერთ ქმედებას, რომელიც  
შესაძლებელია მიჩნეულ იქნეს დისციპლინურ გადაცდომად. კერძოდ, „საჯარო სამ-

სახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 50-ე მუხლის მე-7 პუნქტის თანახმად: „7. 1 თვეზე ნაკლები ვადით დროებითი ფუნქციების შესრულებაზე მოხელის მიერ დაუსაბუთებელი უარის თქმა შეიძლება გახდეს მისი დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძველი.“<sup>17</sup> ამდენად, კანონის მიხედვით, მოხელის მიმართ, რომელიც დაუსაბუთებლად უარს იტყვის 1 თვეზე ნაკლები ვადით დროებითი ფუნქციის შესრულებაზე, შესაძლებელია დაიწყოს დისციპლინური წარმოება. ამ შემთხვევაში ლოგიკურია ვიმსჯელოთ, რომ კანონი მსგავს შემთხვევას მიიჩნევს მოხელის პირდაპირ სამსახურებრივ მოვალეობად და, შესაბამისად, მისი ეს ქმედება უნდა ჩაითვალოს კანონის 85-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ დისციპლინურ გადაცდომად, კერძოდ, სამსახურებრივ მოვალეობათა განზრახ ან გაუფრთხილებლობით შეუსრულებლობად.

2. მოქმედი კანონი ახდენს დისციპლინური გადაცდომების კატეგორიებად დაყოფას. აღნიშნული მნიშვნელოვან სიახლეს წარმოადგენს საჯარო სამსახურის მარეგულირებელ საკანონმდებლო სივრცეში. ძველი კანონი მსგავს კატეგორიზაციას არ იცნობდა და, შესაბამისად, საკმაოდ რთულდებოდა თანაზომიერი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდება. მოქმედმა კანონმა, არა მხოლოდ მოახდინა დისციპლინური გადაცდომების კატეგორიებად დაყოფა, არამედ ასევე დააწესა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის თანაზომიერად შეფარდების ახალი სტანდარტი, რომლის შესაბამისადაც სამსახურიდან გათავისუფლება მხოლოდ მძიმე კატეგორიის დისციპლინური გადაცდომის დადასტურების შემთხვევაშია შესაძლებელი. ქვემოთ განვიხილავთ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით შემოთავაზებულ კატეგორიებს და მათ მახასიათებლებს. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი დისციპლინურ გადაცდომებს ორ კატეგორიად ჰყოფს. კერძოდ, კანონის თანახმად დისციპლინური გადაცდომა შეიძლება იყოს:

- მსუბუქი;
- მძიმე.

3. კანონი არ იძლევა ცალკე განმარტებას, თუ რომელი გადაცდომა ითვლება მსუბუქად, თუმცა აკეთებს მძიმე დისციპლინური გადაცდომების სრულყოფილ ჩამონათვალს. შესაბამისად, ყველა გადაცდომა, რომელიც არ ჯდება მძიმე დისციპლინური გადაცდომის კატეგორიაში, წარმოადგენს მსუბუქ გადაცდომას.

კანონის თანახმად, მძიმე დისციპლინური გადაცდომებია, თუ:

- დისციპლინურმა გადაცდომამ გამოიწვია დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის რეპუტაციის შელახვა, რაც გამორიცხავს ამ პირის მიერ მომავალში სამ-

<sup>17</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 27/10/2015

სახურებრივ მოვალეობათა ჯეროვან შესრულებას;

- დისციპლინური გადაცდომის შედეგად ზიანი მიადგა საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას;
- დისციპლინური გადაცდომის შედეგად მნიშვნელოვანი მატერიალური ზიანი მიადგა საჯარო დაწესებულებას;
- დისციპლინური გადაცდომის შედეგად ზიანი მიადგა საჯარო დაწესებულებაში მომუშავე სხვა საჯარო მოსამსახურეს, მესამე პირს ან საჯარო ინტერესს;
- მოხელემ უარი თქვა ამ კანონით გათვალისწინებულ შეფასებაზე;
- დისციპლინური პასუხისმგებლობის მქონე პირმა ჩაიდინა ახალი დისციპლინური გადაცდომა.

როგორც ამ ჩამონათვალიდან ჩანს. მძიმე გადაცდომა არის ისეთი შემთხვევა, როცა რეპუტაციის შელახვის ან მატერიალური ზიანის მიყენების არა თუ საფრთხე იქმნება, არამედ რეალურად ილახება რეპუტაცია და დგება მატერიალური ზიანი.

**რეპუტაციის შელახვაში და რეპუტაციისათვის ზიანის მიყენებაში – უნდა მოვიაზროთ ისეთი ქმედებები. როდესაც მოხელე კანონის დარღვევით მოქმედებს, ან ისეთ რამეს განახორციელებს, რაც მის არაპროფესიონალიზმზე და დაკისრებული ფუნქციების მიმართ არაჯეროვან ან/და გულგრილ დამოკიდებულებაზე მიანიშნებს. ასეთ შემთხვევაში, ნდობა მოხელის თუ საჯარო დაწესებულების მიმართ ქრება და მისი ავტორიტეტიც კლებულობს. შესაბამისად, შედეგი, რასაც იწვევს მოხელის ქმედება საკმაოდ მძიმეა, იმდენად, რამდენადაც რეპუტაციის აღდგენა დიდ ძალისხმევას მოითხოვს. მაგალითად. საჯარო დისკუსიის დროს საჯარო მოხელემ არაერთხელ გამოიყენა სიძულვილის ენა და აღნიშნა, რომ გადაწყვეტილების მიღების დროს ყოველთვის ანიჭებს უპირატესობას მამაკაც განმცხადებლებს. აღნიშნულ შემთხვევაში აშკარაა, რომ მოხელის ავტორიტეტი იმდენად შეილახა მისივე არაპროფესიონალიზმით, რომ მისი რეპუტაციის აღდგენა ფაქტობრივად შეუძლებელია.**

დისციპლინური გადაცდომის შედეგად ზიანი მიადგა საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას, შესაძლებელია გამოვლინდეს ზემოაღნიშნული მაგალითის შემთხვევაშიც, როდესაც მოხელის მიერ სიძულვილის ენით გამოთქმული მოსაზრებები სახეზეა, როგორც საჯარო დაწესებულების პოლიტიკის ნაწილი.

**მატერიალურ ზიანში იგულისხმება ყველანაირი ქონებრივი ზიანი. იქნება ეს გამობატული ფინანსების გაფლანგვაში ან არასწორად ხარჯვაში, სახელმწიფო შესყიდვების შემთხვევაში სამართლებრივი ნორმების უგულებელყოფაში, რის გამოც ფინანსურად ზარალდება საჯარო დაწესებულება, თუ ზოგადად, ქონების, მათ შორის საჯარო დაწესებულების ინვენტარის დაზიანებაში. მაგალითად. როდესაც**



საჯარო მოსამსახურის მიერ დაირღვა სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურები, რის გამოც სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ დააჯარიმა საჯარო დაწესებულება.

**სხვა კატეგორიის ზიანში**, რომელიც ადგება სხვა საჯარო მოსამსახურეს, მესამე პირს ან საჯარო ინტერესს – შესაძლებელია გავითვალისწინოთ არა მარტო მათი უფლებების ხელყოფა და მათი პატივისა და ღირსების შელახვა, არამედ, თუნდაც, ჯანმრთელობის დაზიანება. საჯარო ინტერესში აქ მოიაზრება ზოგადი საჯარო ინტერესი და არა კონკრეტული საჯარო დაწესებულების ინტერესი. შესაბამისად, თუ ქმედება ხელყოფს საჯარო ინტერესებს და მის წინ აყენებს კერძო ინტერესს, ასეთ შემთხვევაში ქმედება უნდა ჩაითვალოს მძიმე დისციპლინურ გადაცდომად. მაგალითად, როდესაც საჯარო მოხელის მიერ განხორციელებული ქმედებით გამოწვეული უარყოფითი შედეგი საჯარო მოხელის მიერ ახსნილი იქნა მისი კოლეგების ცუდი მუშაობით, რითიც მიადგა ზიანი კოლეგების რეპუტაციას.

**უარი შეფასებაზე** – ახალი კანონი ითვალისწინებს მოხელის შეფასებას წელიწადში ერთხელ<sup>378</sup>, შესაბამისად, აღნიშნულ პროცესში მოხელის მონაწილეობა სავალდებულოა. წინააღმდეგ შემთხვევაში, შეუძლებელი გახდება მისი შეფასება და კანონით დადგენილი მოთხოვნის შესრულება. აქედან გამომდინარე, თუ მოხელე უარს განაცხადებს შეფასებაზე, გადაცდომა ჩაითვლება მძიმე დისციპლინურ გადაცდომად და მას მოჰყვება შესაბამისი რეაგირება. ეს მოთხოვნა კანონში მოხელის შეფასების მუხლიდან არის ასახული. კერძოდ, კანონის 53-ე მუხლის მე-7 პუნქტის თანახმად, შესაფასებელი მოხელის მიერ შეფასებაზე უარის თქმა მძიმე დისციპლინურ გადაცდომად ითვლება.<sup>379</sup>

**რეციდივი** – ამ შემთხვევაში კანონმდებელი ავტომატურად მძიმე გადაცდომად მიიჩნევს შემთხვევას, როდესაც პირი ხელმეორედ ჩადის დისციპლინურ გადაცდომას. თუმცა, ამ შემთხვევაში გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ პირს უნდა ჰქონდეს მოქმედი დისციპლინური პასუხისმგებლობა. ის შემთხვევები, როდესაც პირს მოხსნილი აქვს დისციპლინური პასუხისმგებლობა და ამის შემდეგ ჩაიდენს დისციპლინურ გადაცდომას, ამ საფუძველით ვერ ჩაითვლება მძიმე გადაცდომად. ასევე, აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ კანონმდებელმა არ დააწესა ქმედების რეციდივად დასაკვალიფიცირებლად კონკრეტული კატეგორიის გადაცდომების ერთობლიობის აუცილებლობა, ამდენად, თუ პირს ერთხელ აქვს ჩადენილი თუნდაც, მსუბუქი გადაცდომა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის ქონის პერიოდში კვლავ ჩაიდენს მსუბუქ გადაცდომას, ეს უკანასკნელი ჩაითვლება მძიმე დისციპლინურ გადაცდომად.

<sup>378</sup> იხ. მოხელის შეფასება

<sup>379</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 27/10/2015

## მუხლი 86. დისციპლინური წარმოების მიზანი

დისციპლინური წარმოების მიზანია დისციპლინური გადაცდომის ფაქტის სწრაფად და სრულად გამოვლენა და დისციპლინური გადაცდომის თანაზომიერი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრა.

### კომენტარი:

მოქმედმა კანონმა განსაზღვრა დისციპლინური წარმოების მიზანი, რომლის თანახმადაც, დისციპლინური წარმოება საჯარო დაწესებულების მიერ უნდა ჩატარდეს დისციპლინური გადაცდომის დროულად და სრულყოფილად გამოვლენისა და შესაბამისი ჩამდენი პირისათვის თანაზომიერი პასუხისმგებლობის დაკისრების მიზნით. დროული გამოვლენა თავისი შინაარსით გულისხმობს გარკვეული პრევენციული ღონისძიებების გატარებასაც. დროულ გამოვლენაში, ასევე, იგულისხმება ვალდებულება, წარმოება დაიწყოს დისციპლინური გადაცდომის გამოვლენიდან 1 თვის ვადაში, თუ დისციპლინური გადაცდომის ჩადენიდან 3 წელი არ არის გასული. იმდენად რამდენადაც დისციპლინური გადაცდომების განხილვისას გამოიკვეთა, რომ ზოგიერთი დისციპლინური გადაცდომა საფრთხის შემქმნელ დელიქტს წარმოადგენს და არა უშუალოდ დაზიანებას, შესაბამისად მსგავსი ქმედების დროული გამოვლენა აუცილებელია შემდგომი ზიანის თავიდან ასაცილებლად. სრულად გამოვლენა მოიაზრებს საქმისათვის არსებითი გარემოებების სრულყოფილ შესწავლას, მათ შორის, გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი ყველა პირის დადგენას და ფაქტობრივი გარემოებების გამოკვლევას. თანაზომიერი პასუხისმგებლობის დაკისრება მოიცავს წარმოების შედეგად გამორკვეული გარემოებების, გადაცდომის ჩამდენის წარსულის და გადაცდომის შედეგად მიყენებული ზიანის სწორ და სამართლიან შეფასებას, რათა პასუხისმგებლობის ზომა სრულად შეესაბამებოდეს გადაცდომის ხარისხს. სწორედ, დისციპლინური წარმოების შედეგად უნდა დადგინდეს, პასუხისმგებლობის რომელი ზომა იქნება თანაზომიერი გადაცდომის ხარისხიდან და კატეგორიიდან გამომდინარე.

ამდენად, კანონის მიერ დისციპლინური წარმოების მიზნების მსგავსი დეტალური განსაზღვრა იძლევა შესაძლებლობას საჯარო დაწესებულებამ დისციპლინური წარმოებისას სწორი ამოცანები დაისახოს და მიიღოს სამართლიანი გადაწყვეტილება.

## მუხლი 87. დისციპლინური წარმოების პრინციპები

1. დისციპლინური წარმოება ემყარება კანონის უზენაესობისა და კანონისმიერი დათქმის პრინციპებს. არავის არ შეიძლება დაეკისროს დისციპლინური პასუხისმგებლობა ამ კანონით დადგენილი საფუძვლისა და წესის დაცვის გარეშე.

2. არავის არ შეიძლება განმეორებით დაეკისროს დისციპლინური პასუხისმგებლობა ერთი და იმავე დისციპლინური გადაცდომისათვის.
3. მოხელე არ შეიძლება მონაწილეობდეს დისციპლინურ წარმოებაში, თუ მას აქვს პირადი ინტერესი ან/და თუ არსებობს სხვა გარემოება, რომელმაც შესაძლოა გავლენა მოახდინოს საქმის გადაწყვეტაზე.
4. დისციპლინური წარმოება კონფიდენციალურობის პრინციპის დაცვით უნდა მიმდინარეობდეს.
5. პირი არ ჩაითვლება დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენ პირად მისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების შესახებ გადაწყვეტილების კანონიერ ძალაში შესვლამდე.

**კომენტარი:**

დისციპლინური წარმოების პრინციპები მოქმედი კანონის ძალიან მნიშვნელოვანი სიახლეა. მართალია კანონის მე-2 თავი იძლევა საჯარო სამსახურის ზოგად პრინციპებს და, თავისთავად, ისინი მთელ კანონს გასდევს და აუცილებლად შესასრულებელი და დასაცავია, თუმცა დისციპლინური წარმოების თავისებურებებიდან გამომდინარე, აუცილებელი იყო კანონის დონეზე განსაზღვრულიყო ის კონკრეტული პრინციპები, რომელზე დაყრდნობითაც უნდა წარიმართოს დისციპლინური წარმოება.

კანონი ადგენს დისციპლინური წარმოების შემდეგ პრინციპებს:

- კანონიერების პრინციპი;
- ხელმეორედ პასუხისმგებლობის დაუშვებლობის პრინციპი (Non Bis In Idem);
- მიუკერძოებლობის პრინციპი;
- კონფიდენციალურობის პრინციპი;
- გადაცდომის ჩამდენ პირად მიჩნევის დაუშვებლობა გადაწყვეტილების გარეშე (უდანაშაულობის პრეზუმფცია).

1. **კანონიერების პრინციპი** – გულისხმობს როგორც კანონის უზენაესობის, ასევე კანონისმიერი დათქმის პრინციპებს. კანონის უზენაესობის პრინციპი თავის თავში მოიაზრებს შემდეგს, რომ საჯარო დაწესებულებას აქვს ვალდებულება წარმოებისას გამოიყენოს კანონი, მას არ აქვს უფლება მიმართოს ისეთ ღონისძიებებს, რომლებიც კანონსაწინააღმდეგო იქნებიან.<sup>223</sup> კანონისმიერი დათქმის პრინციპი კი გულისხმობს, რომ საჯარო დაწესებულების საქმიანობა მხოლოდ კანონით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში განისაზღვრება. ადამიანის უფლებების შეზღუდვა უნდა ემყარებოდეს ნორმატიულ საფუძველს. შემზ-

<sup>223</sup> პაატა ტურავა, ნათია წკეპლაძე, „ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო“. თბილისი, 2010; გვ. 29

ლუდავი ხასიათის საქმიანობის უფლებამოსილება კანონში ან მის საფუძველზე გამოცემულ კანონქვემდებარე აქტში დეტალურად უნდა იყოს მოწესრიგებული, კერძოდ, მკაცრად უნდა განისაზღვროს შეზღუდვის ობიექტი, მიზანი და მოცულობა.<sup>311</sup> ამდენად, კანონიერების პრინციპი ავალდებულებს საჯარო დაწესებულებას იმოქმედოს კანონით განსაზღვრულ ფარგლებში და კანონის საფუძველზე, რაც დისციპლინური წარმოების ფარგლებში გულისხმობს მხოლოდ კანონით გათვალისწინებული ქმედების დისციპლინურ გადაცდომად მიჩნევას, მხოლოდ კანონით დადგენილი წესით წარმოების ჩატარებას და შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებას.

2. **Non bis in idem** – დაუშვებელია პირს დაეკისროს ხელმეორედ დისციპლინური პასუხისმგებლობა იმ ქმედებისათვის, რომელზეც მას უკვე აქვს დაკისრებული პასუხისმგებლობა. აღნიშნული უკრძალავს საჯარო დაწესებულებას, მოხელის მიმართ რამდენიმეჯერ გამოიყენოს დისციპლინური წარმოება. თუმცა, ეს პრინციპი არ გამორიცხავს ისეთ შემთხვევებში პასუხისმგებლობის დაკისრებას, როდესაც წარმოების განმავლობაში მხოლოდ ერთი გადაცდომა გამოვლინდა და შემდეგ აღმოჩნდა, რომ პირს სხვა დროს ჩადენილი ჰქონია სხვა დარღვევებიც. ამ შემთხვევაში, მართალია პირი დაისაჯა მის მიერ ჩადენილი ქმედებისათვის, თუმცა იმის გამო, რომ ქმედება სხვა გადაცდომებსაც შეიცავდა, რა თქმა უნდა დაწესებულება უფლებამოსილია იმოქმედოს, თუ დარღვევის ჩადენის მომენტიდან არ არის გასული ის პერიოდი, რომლის შემდეგაც რეაგირება კანონით აკრძალულია. ასევე აღნიშნული პრინციპი არ კრძალავს, გათვალისწინებული იქნეს წინარე პასუხისმგებლობა, როგორც მაკვალიფიცირებული გარემოება მძიმე გადაცდომის განსაზღვრის დროს.
3. **მიუკერძოებლობა** – იმისათვის, რომ სრულად გამოირიცხოს სუბიექტივიზმი ადმინისტრაციული წარმოების დროს, კანონმა პრინციპის დონეზე აკრძალა ადმინისტრაციულ წარმოებაში ისეთი პირების მონაწილეობა, რომელთაც შეიძლება რამე დაინტერესება გააჩნდეთ, იქნება ეს პირადი ინტერესი თუ სხვა გარემოება, რამაც შესაძლოა გავლენა მოახდინოს გადაწყვეტილების მიღებაზე. ამ პრინციპის გამოძახილია, თუნდაც, კანონით გათვალისწინებული ის შესაძლებლობა, რომელიც საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს ანიჭებს უფლებამოსილებას, დისციპლინური წარმოების ჩატარებისათვის შექმნას დამოუკიდებელი კომისია.
4. **კონფიდენციალურობა** – აღნიშნული ძალიან მნიშვნელოვანი პრინციპია, ვინაიდან ადმინისტრაციული წარმოების განმავლობაში ძალიან დიდი ადგილი უკავია

<sup>311</sup> იქვე

პერსონალური მონაცემების შეგროვებასა და შესწავლას. იმისათვის, რომ სრულად გამოვლინდეს დარღვევის ხასიათი, აუცილებელია, მასში ჩართულ პირებზე მაქსიმალურად დეტალურად იქნეს შეგროვებული ინფორმაცია. ამდენად, მსგავსი ინფორმაციის გასაჯაროებამ შესაძლოა სერიოზულად დააზიანოს მოხელის რეპუტაცია. ამას ემატება ისიც, რომ აღნიშნული ინფორმაციის გასაჯაროებამ შეიძლება ზიანი მიაყენოს თავად საჯარო დაწესებულების რეპუტაციასაც. ამიტომ, კანონის დონეზე განსაზღვრულია კონფიდენციალურობის შენარჩუნების ვალდებულება და, შესაბამისად, წარმოებაში ჩართულ ნებისმიერ პირს ევალება აღნიშნული პრინციპის განუხრელად დაცვა.

- 5. გადაცდომის ჩამდენ პირად მიჩნევის დაუშვებლობა გადაწყვეტილების გარეშე** – მსგავსად უდანაშაულობის პრეზუმფციისა, ეს პრინციპიც დაუშვებლად მიიჩნევა პირს გადაცდომის ჩამდენად, სანამ კანონიერ ძალაში არ შევა საბოლოო გადაწყვეტილება. აღნიშნული პრინციპი იცავს გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირის უფლებებს და მის რეპუტაციას. ამ პრინციპის დარღვევა ავტომატურად წარმოადგენს სწორედ მოხელის უფლებების ხელყოფას და შესაბამისად, ასეთ შემთხვევაში დისციპლინური წარმოება ჩაითვლება კანონით დადგენილი წესების დარღვევით ჩატარებულად.

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე ცხადია, რომ ახალმა კანონმა პრინციპების დონეზე შექმნა მთელი რიგი გარანტიები, რათა დაცული იყოს როგორც საჯარო დაწესებულების რეპუტაცია, ასევე წარმოებაში ჩართული პირების უფლებები და, შესაბამისად, წარმოების შედეგად მიღებულ იქნეს კანონიერი, სამართლიანი და ობიექტური გადაწყვეტილება.

---

## მუხლი 88. დისციპლინური წარმოების დაწყება

- 1. დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძვლებია:**
  - ა) მოხელის ან ყოფილი მოხელის განცხადება დისციპლინური წარმოების დაწყების თაობაზე;
  - ბ) სავარაუდო დისციპლინური გადაცდომის თაობაზე დასაბუთებული ეჭვის არსებობა;
  - გ) საჯარო დაწესებულებაში განხორციელებული საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული აუდიტის, ინსპექტირების ან/და მონიტორინგის შედეგები.
- 2. ამ მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული განცხადების მიზანია მოხელის ან ყოფილი მოხელის შესახებ გავრცელებული, პატივისა და ღირსების შემლახველი ცნობების გაბათილება.**

3. ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული რომელიმე საფუძვლის არსებობისას შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი გამოსცემს დისციპლინური წარმოების დაწყების შესახებ ბრძანებას, რომელშიც აღინიშნება დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირის ვინაობა (მისი არსებობის შემთხვევაში), დისციპლინური წარმოების ვადა და გარემოებები, რომლებიც საფუძვლად დაედო დისციპლინური წარმოების დაწყებას.
4. დისციპლინური წარმოება იწყება დისციპლინური გადაცდომის გამოვლენიდან 1 თვის ვადაში, თუ დისციპლინური გადაცდომის ჩადენიდან 3 წელი არ არის გასული.

**კომენტარი:**

1. აღნიშნული მუხლი არეგულირებს დისციპლინური წარმოების დაწყების პროცედურებს და დისციპლინური გადაცდომისათვის არსებულ ხანდაზმულობის ვადებს. კანონის თანახმად, დისციპლინური წარმოება შეიძლება დაიწყოს სამი საფუძვლით. ესენია:

- მოხელის ან ყოფილი მოხელის განცხადება დისციპლინური წარმოების დაწყების თაობაზე;
- სავარაუდო დისციპლინური გადაცდომის შესახებ დასაბუთებული ეჭვის არსებობა;
- საჯარო დაწესებულებაში განხორციელებული, საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული აუდიტის, ინსპექტირების ან/და მონიტორინგის შედეგები.

ჩამოთვლილი საფუძვლებიდან პირველი ეხება ისეთ შემთხვევებს, როდესაც მოხელეს ან ყოფილ მოხელეს სურს მის შესახებ გავრცელებული პატივისა და ღირსების შემლახველი ცნობები გააბათილოს. ასეთ შემთხვევაში, თავად ის მოითხოვს საჯარო დაწესებულებისაგან დისციპლინური წარმოების დაწყებას და კანონის შესაბამისად ჩატარებას, რათა დადგინდეს მისი არაბრალებულობა. აღნიშნული უფლება ძველ კანონში არ არსებობდა. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიერ დისციპლინური წარმოების დაწყების მსგავსი საფუძვლის შემოღებამ კიდევ ერთხელ ცხადყო, რომ მოხელის უფლებების სრულყოფილად დაცვა უაღრესად მნიშვნელოვანია. მსგავსი რეგულაცია უფლებების დაცვის ძალიან მაღალ სტანდარტს აწესებს და შესაძლებლობას აძლევს არა მხოლოდ მოხელეს, არამედ ყოფილ მოხელესაც აღიდგინოს შელახული რეპუტაცია და დაამტკიცოს, რომ იგი არ ყოფილა დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი. კანონი აღნიშნულ საკითხს, ასევე არეგულირებს

მოხელის უფლებებისა და გარანტიების თავში.<sup>311</sup> სადაც 71-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, მოხელეს უფლება აქვს, მოითხოვოს დისციპლინური წარმოება მისი პატივისა და ღირსების შემლახველი ცნობების გასაბათილებლად, ამ კანონის X თავით დადგენილი წესით.<sup>312</sup> ამრიგად, ეს საფუძველი წარმოადგენს მოხელის უფლებას და შესაბამისად განცხადების არსებობის შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია დაიწყოს დისციპლინური წარმოება.

მეორე საფუძველი, თავისთავად გულისხმობს ისეთ შემთხვევას, როდესაც საჯარო დაწესებულებას გააჩნია დასაბუთებული ექვი იმის თაობაზე, რომ, სავარაუდოდ, ჩადენილია დისციპლინური გადაცდომა. ამ შემთხვევაში აუცილებელია დასაბუთებული ექვის არსებობა. ვინაიდან კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ არ იძლევა დასაბუთებული ექვის განმარტებას, მის განსამარტად შესაძლებელია გამოვიყენოთ ანალოგია და დავესესხოთ განმარტებას სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსიდან, რომელშიც არის ტერმინი „დასაბუთებული ვარაუდი“ და რომელიც განმარტების გააზრებითაც შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ აღნიშნული სტანდარტი თავის თავში გულისხმობს ფაქტებისა და ინფორმაციის ერთობლიობას, რომელიც ობიექტურ დამკვირვებელს გაუჩნდა ექვს, რომ შესაძლოა ადგილი ჰქონდეს დისციპლინურ გადაცდომას. ამდენად, იმისათვის, რომ საჯარო დაწესებულებამ დაიწყოს დისციპლინური წარმოება, მხოლოდ სურვილი არ არის საკმარისი, მნიშვნელოვანია მას გააჩნდეს გარკვეული ფაქტები და ინფორმაცია, რომლებზე დაყრდნობითაც ივარაუდებს, რომ ჩადენილია დისციპლინური გადაცდომა. ამდენად დისციპლინური წარმოების დაწყებისას აუცილებელია გამოჩნდეს, თუ რა ფაქტებსა და ინფორმაციაზე დაყრდნობით დაიწყო წარმოება და რეალურად იქნებოდა თუ არა ის საკმარისი ობიექტური დამკვირვებლისთვისაც, ევარაუდა დისციპლინური გადაცდომის არსებობის შესახებ.

ბოლო საფუძველი პირდაპირ დაკავშირებულია, საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული აუდიტის, ინსპექტირების ან/და მონიტორინგის შედეგებთან. შესაბამისად, თუ აღნიშნული ფუნქციის განმახორციელებელმა დაადგინა, რომ ადგილი ქონდა გარკვეულ დისციპლინურ გადაცდომას, საჯარო დაწესებულება უფლებამოსილია დაიწყოს წარმოება. თუმცა, შესაძლებელია, დასკვნაში პირდაპირი მითითება დისციპლინური წარმოების დაწყებაზე არ იყოს, მაგრამ გამოვლინდეს საჯარო დაწესებულებისათვის მიყენებული მატერიალური ზიანი ან ისეთი დარღვევა თავად საჯარო დაწესებულების მხრიდან, რომელიც ზიანს აყენებს ამ დაწესებულების რეპუტაციას. დასკვნაში მოყვანილი ფაქტების გაანალიზების საფუძველზე, საჯარო დაწესებულება უფლებამოსილია დაიწყოს დისციპლინური წარმოება.

<sup>311</sup> იხ. მოხელის უფლებები, გარანტიები და მოვალეობები

<sup>312</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 27/10/2015

2. აღნიშნული მუხლის მე-2 პუნქტი ყურადღებას ამახვილებს იმ მიზანზე, რაც უნდა გააჩნდეს დისციპლინური წარმოების დაწყებას მოხელის ან ყოფილი მოხელის განცხადების საფუძველზე და მიუთითებს, რომ აღნიშნულ შემთხვევაში წარმოების მიზანს წარმოადგენს მოხელის ან ყოფილი მოხელის შესახებ გავრცელებული, პატივისა და ღირსების შემლახველი ცნობების გაბათილება. შესაბამისად, ამ დათქმით კანონი ხაზს უსვამს მოხელისა და ყოფილი მოხელის უფლებების დაცვის მნიშვნელოვნებას და განმარტავს, რომ მოხელის ან ყოფილი მოხელის პატივი და ღირსება აუცილებლად უნდა აღდგეს, თუ მის მიმართ ადგილი ჰქონდა ცრუ ბრალდებას. ამდენად, მოხელის ან ყოფილი მოხელის მხრიდან განცხადების გაკეთება, რათა დაიწყოს დისციპლინური წარმოება, მოტივირებული უნდა იყოს პატივისა და ღირსების შემლახველი ინფორმაციის გაქარწყლების სურვილით.

3. კანონის აღნიშნული მუხლის თანახმად, დისციპლინური წარმოების დაწყების შესახებ უნდა გამოიცეს ბრძანება – დისციპლინური წარმოების დაწყების შესახებ. ბრძანებას გამოსცემს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი. დისციპლინური წარმოების დაწყების შესახებ ბრძანების გამოცემის უფლებამოსილების სხვა პირისათვის გადაცემის საკითხს წყვეტს თავად საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი.

კანონის თანახმად ბრძანება უნდა შეიცავდეს:

- დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირის ვინაობას (მისი არსებობის შემთხვევაში);
- დისციპლინური წარმოების ვადას;
- გარემოებებს, რომლებიც საფუძველად დაედო დისციპლინური წარმოების დაწყებას.

სწორედ ამ ბრძანებაში უნდა აისახოს, თუ რომელი საფუძველით იწყება დისციპლინური წარმოება და ის ფაქტები და ინფორმაცია, რომელმაც გაუჩინა საჯარო დაწესებულების შესაბამის უფლებამოსილ პირს დასაბუთებული ეჭვი სავარაუდო გადაცდომის არსებობის შესახებ, ხოლო თუ, საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული აუდიტის, ინსპექტირების ან/და მონიტორინგის შედეგების საფუძველზე იწყება წარმოება, მაშინ ბრძანებაში უნდა აისახოს ის კონკრეტული გარემოება, რომელიც გახდა წარმოების დაწყების საფუძველი.

4. კანონის 88-ე მუხლის მე-4 პუნქტი განსაზღვრავს დისციპლინური გადაცდომის ხანდაზმულობის ვადას, რომლის თანახმადაც წარმოება უნდა დაიწყოს გადაცდომის გამოვლენიდან,<sup>134</sup> ანუ დასაბუთებული ეჭვისათვის საკმარისი ფაქტებისა და

<sup>134</sup> გამოვლენაში იგულისხმება, დისციპლინური წარმოების დაწყებაზე უფლებამოსილი პირის ინფორმირება



ინფორმაციის მიღებიდან ან საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული აუდიტის, ინსპექტირების ან/და მონიტორინგის შედეგების გაცნობიდან 1 თვის ვადაში. აღნიშნული ვადის შემდეგ, საჯარო დაწესებულება აღარ არის უფლებამოსილი დაიწყოს დისციპლინური წარმოება. ასევე, მითითებული პუნქტი განსაზღვრავს ისეთ შემთხვევასაც, როდესაც დისციპლინური გადაცდომის გამოვლენა ვერ მოხერხდა. კანონის თანახმად, ამ შემთხვევაში დისციპლინური გადაცდომის ხანდაზმულობის ვადა არის 3 წელი. დისციპლინური გადაცდომის ჩადენიდან 3 წლის გასვლის შემდეგ, მიუხედავად მისი გამოვლენისა, დისციპლინური წარმოების დაწყება დაუშვებელია.

---

**მუხლი 89. დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული**

1. საჯარო დაწესებულებაში დისციპლინურ წარმოებას ახორციელებს საჯარო დაწესებულების სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეული.
2. თუ საჯარო დაწესებულებაში არ არსებობს სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეული, ან თუ დისციპლინური წარმოება მიმდინარეობს საჯარო დაწესებულების სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეულის მოხელის მიმართ, დისციპლინურ წარმოებას ახორციელებს ამ საჯარო დაწესებულების სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი დაწესებულების (ზემდგომი ორგანოს) სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეული.
3. საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი უფლებამოსილია შექმნას დისციპლინური წარმოების დამოუკიდებელი კომისია:
  - ა) თუ საჯარო დაწესებულებაში არ არსებობს სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეული და ამ საჯარო დაწესებულებას არ ჰყავს ზემდგომი ორგანო;
  - ბ) საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირის დასაბუთებული გადაწყვეტილებით.
4. ამ მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში დისციპლინური წარმოების დამოუკიდებელი კომისიის შემადგენლობას განსაზღვრავს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით.

## კომენტარი:

1. კანონი ცალკე მუხლით განსაზღვრავს დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელ სუბიექტს და განმარტავს, თუ ვინ შეიძლება გამოიკვლიოს დისციპლინურ დარღვევასთან დაკავშირებული საკითხები. კანონის თანახმად, დისციპლინურ წარმოებას ახორციელებს საჯარო დაწესებულების სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეული. აღნიშნული ნორმის თანახმად, დისციპლინური წარმოება აუცილებლად უნდა განახორციელოს სპეციალურმა სტრუქტურულმა ერთეულმა. ეს უზრუნველყოფს მიუკერძოებლობის პრინციპის სრულყოფილად შესრულებას. ამასთან, გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ ეს ერთეული შეიძლება იყოს იმავდროულად, კონკრეტულ შემთხვევაში სავარაუდო დისციპლინური გადაცდომის ფაქტის გამომვლენიც. აღნიშნულ შემთხვევაში, უპირველესად, გამოვლენილი ფაქტის თაობაზე ინფორმაცია ეგზავნება საჯარო დაწესებულების უფლებამოსილ პირს, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას წარმოების დაწყების თაობაზე, რაც შემდგომ ხდება უკვე ამ სტრუქტურული ერთეულის მიერ დისციპლინური წარმოების ჩატარების საფუძველი.
2. კანონი, ასევე, ითვალისწინებს იმ შემთხვევებს, როდესაც შესაძლებელია ამა თუ იმ საჯარო დაწესებულებაში არ არსებობდეს ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეული, ან დისციპლინური წარმოება მიმდინარეობდეს საჯარო დაწესებულების სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეულის მოხელის მიმართ. ასეთ შემთხვევაში, დისციპლინური წარმოება უნდა ჩატაროს ამ საჯარო დაწესებულების სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი საჯარო დაწესებულების (ზემდგომი ორგანოს) სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელმა სტრუქტურულმა ერთეულმა. ამ რეგულაციით კანონის მიერ მაქსიმალურადაა დაცული მიუკერძოებლობის პრინციპი. ძალიან მნიშვნელოვანია დისციპლინური წარმოება ჩატაროს დამოუკიდებელმა სუბიექტმა, რომელიც არ არის დაინტერესებული წარმოების შედეგებით და, რომელიც მაქსიმალურად შეინარჩუნებს ობიექტურობას. აღნიშნული სტანდარტი არსებობს სტრასბურგის ადამიანთა უფლებების სასამართლოს გადაწყვეტილებითაც. საქმეში „რამსაჰაი და სხვები ნიდერლანდების წინააღმდეგ“ ადამიანის უფლებათა სასამართლომ გაუმართლებლად და დარღვევად მიიჩნია ამსტერდამის პოლიციის მიერ ადამიანის უფლებების დამრღვევი პოლიციელების მიმართ მოკვლევის წარმოება. რასაც არგუმენტად დაუდო, რომ გაუმართლებელია იმავე დანაყოფმა აწარმოოს მოკვლევა, რომელშიც თავად გადაცდომის ჩამდენი პირები არიან დასაქმებული.<sup>359</sup>

<sup>359</sup> European Court of Human Rights – Chamber judgment – Ramsahai v. The Netherlands, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=930131&Site=COE&direct=true>, ნანახია 15.03.2018

ამდენად, ეს გადაწყვეტილება აწესებს მინიმალურ სტანდარტს, რომლის შესაბამისადაც მოხელის მიმართ დისციპლინური წარმოება უნდა ჩაატაროს დამოუკიდებელმა სტრუქტურულმა ერთეულმა და ისეთ შემთხვევაში, როდესაც თავად ამ სტრუქტურული ერთეულის თანამშრომელი ჩადის გადაცდომას – ზემდგომი ორგანოს სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელმა სტრუქტურულმა ერთეულმა.

3. განსაკუთრებულ შემთხვევებში კანონი აძლევს უფლებამოსილებას საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს ან საამისოდ უფლებამოსილ სხვა პირს, შექმნან დისციპლინური წარმოების დამოუკიდებელი კომისია. კომისია იქმნება დაწესებულების ხელმძღვანელის ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით. ამავე აქტით უნდა განისაზღვროს კომისიის შემადგენლობაც. აღნიშნული კომისია უნდა შეიქმნას ყოველ დისციპლინურ გადაცდომაზე, რადგან კანონში არ არის მითითებული, რომ კომისია მუდმივად მოქმედია. შესაბამისად, დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძვლების არსებობის შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი უფლებამოსილია კანონით განსაზღვრული განსაკუთრებული პირობების არსებობისას შექმნას დისციპლინური წარმოების დამოუკიდებელი კომისია. კანონი ასევე არ აკონკრეტებს კომისიის შემადგენლობას და, შესაბამისად, საჯარო დაწესებულებას სრულ დისკრეციას უტოვებს, თავად განსაზღვროს კომისიის შემადგენლობა. კანონით დადგენილი განსაკუთრებული შემთხვევები კი შემდეგია:

- თუ საჯარო დაწესებულებაში არ არსებობს სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეული და ამ საჯარო დაწესებულებას არ ჰყავს ზემდგომი ორგანო;
- საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირის დასაბუთებული გადაწყვეტილებით.

პირველი შემთხვევა, თავისთავად ნათელია და ეხება ისეთ საჯარო დაწესებულებებს, რომლებიც დამოუკიდებელნი არიან და არ ჰყავთ ზემდგომი ორგანო. ასეთ სიტუაციაში ლოგიკურია, თავად საჯარო დაწესებულებამ უზრუნველყოს დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი სუბიექტის ფორმირება.

მეორე შემთხვევაში, კანონი მოითხოვს დასაბუთებულ გადაწყვეტილებას, რომელშიც არგუმენტირებული იქნება დისციპლინური წარმოების დამოუკიდებელი კომისიის შექმნის აუცილებლობა. აღნიშნული შესაძლებელია გამომდინარეობდეს თავად გადაცდომის ხარისხის ან/და გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირის სტატუსიდან.

ამდენად, კანონი სრულად ფარავს ყველა იმ შემთხვევას, როდესაც საჯარო დაწესებულებაში არ არის საჯარო დაწესებულების სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეული. ამასთან, აუცილებელია ხაზგასმით

აღნიშნოს, რომ დამოუკიდებელი კომისია თავის საქმიანობას ახორციელებს აღნიშნული თავით დადგენილი პრინციპებისა და პროცედურების განუხრელად დაცვით და იბოჭება კანონის შესაბამისი ნორმებით. დამოუკიდებელი კომისიის მიერ დისციპლინური წარმოების ჩატარება არ გულისხმობს რაიმე სახის განსხვავებული რეგულაციების არსებობას.

4. განსახილველი მუხლის მეოთხე პუნქტი აწესებს რეგულაციას, რომლის მიხედვითაც განსაზღვრება დამოუკიდებელი კომისია. აღნიშნულ შემთხვევაში, კანონი დაწესებულების ხელმძღვანელს ან საამისოდ უფლებამოსილ პირს სრულ დისკრეციას ანიჭებს, რათა მათ განსაზღვრონ დამოუკიდებელი კომისიის შემადგენლობა. შესაბამისად, კანონი არ ითვალისწინებს რაიმე სახის მოთხოვნებს, რომელთა დაცვითაც უნდა ჩამოყალიბდეს კომისიის შემადგენლობა. თუმცა ეს არ გულისხმობს იმას, რომ დაწესებულების ხელმძღვანელმა ან საამისოდ უფლებამოსილმა პირმა არ უნდა გაითვალისწინონ კანონის ზოგადი და, ასევე, უშუალოდ დისციპლინური წარმოების პრინციპები. მნიშვნელოვანია, დამოუკიდებელი კომისიის შემადგენლობის განსაზღვრისას გათვალისწინებული იყოს ობიექტურობის პრინციპი და კომისიაში არ იყვნენ ისეთი პირები, რომელთაც პირადი ინტერესი გააჩნიათ ან/და, თუ არსებობს სხვა გარემოება, რომელმაც შესაძლოა გავლენა მოახდინოს საქმის გადაწყვეტაზე. კანონის თანახმად, დამოუკიდებელი კომისიის შექმნის შესახებ გადაწყვეტილება დაწესებულების ხელმძღვანელმა ან საამისოდ უფლებამოსილმა პირმა უნდა გამოსცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

---

**მუხლი 90. დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის უფლებამოსილება**

1. დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული უფლებამოსილია:
  - ა) შეაგროვოს და შეისწავლოს დისციპლინური წარმოების დაწყების შესახებ ბრძანებაში აღნიშნული გარემოებებისა და მასთან დაკავშირებული ფაქტების შესახებ ინფორმაცია;
  - ბ) მიიღოს და გააანალიზოს წერილობითი ან/და ზეპირი ახსნა-განმარტებები;
  - გ) მტკიცებულებებზე დაყრდნობით დაადასტუროს დისციპლინური გადაცდომის არსებობა ან არარსებობა;
  - დ) განსაზღვროს დისციპლინური გადაცდომის თანახმოიერი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა;
  - ე) შეასრულოს საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა ვალდებულებები.

2. დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული თავისი უფლებამოსილების განხორციელებისას დამოუკიდებელია და ხელმძღვანელობს მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციით, ამ კანონითა და სხვა სამართლებრივი აქტებით.

**კომენტარი:**

1. კანონი ცალკე მუხლს უთმობს დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის უფლებამოსილებებს, რომელშიც მოცემულია ყველა ის ძირითადი უფლებამოსილება, რაც გააჩნია დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელ ერთეულს. უპირველეს ყოვლისა, მნიშვნელოვანია ყურადღება გამახვილდეს კანონის იმ მოთხოვნაზე, რომლის თანახმადაც დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული თავისი უფლებამოსილების განხორციელებისას დამოუკიდებელია. აღნიშნული მოთხოვნა უკავშირდება დისციპლინური წარმოების მიუკერძოებლობის პრინციპს და აუცილებლობას, დისციპლინური წარმოება ჩატარდეს ობიექტურობის სრული დაცვით. მსგავსი სისტემა მაქსიმალურად უზრუნველყოფს პროფესიული საჯარო მოხელეების უფლებების დაცვას და შექმნის გარანტიას, რომ დისციპლინური წარმოების შედეგები იქნება სამართლიანი და ობიექტური.

კანონის თანახმად, დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის უფლებამოსილებები შეიძლება დავაჯგუფოთ კატეგორიებად:

**ფაქტებისა და ინფორმაციის შეგროვება:**

- შეაგროვოს და შეისწავლოს დისციპლინური წარმოების დაწყების შესახებ ბრძანებაში აღნიშნული გარემოებებისა და მასთან დაკავშირებული ფაქტების შესახებ ინფორმაცია;
- მიიღოს და გააანალიზოს წერილობითი ან/და ზეპირი ახსნა-განმარტებები.

**დასკვნის შემუშავება:**

- მტკიცებულებებზე დაყრდნობით დაადასტუროს დისციპლინური გადაცდომის არსებობა ან არარსებობა;
- განსაზღვროს დისციპლინური გადაცდომის თანაბომიერი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა.

**კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა ვალდებულებები.**

ინფორმაციისა და ფაქტების შეგროვების ეტაპზე კანონი აძლევს დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელ ერთეულს უფლებამოსილებას, გამოიყენოს ყოველგვარი რესურსი, რათა სრულყოფილად შეისწავლოს დისციპლინური გადაცდომის კატეგორია, მიყენებული ზიანის ხარისხი, გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირი. სწორედ, აქ ვლინდება დისციპლინური წარმოების მიზნების განუხრელად შესრულებ-

ბა. ამ ეტაპზე დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული ახდენს დისციპლინური გადაცდომის სწრაფად და სრულად გამოვლენას.

დასკვნის შემუშავების ეტაპზე დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული მიმართულია დისციპლინური წარმოების ისეთი მიზნის შესრულებისკენ, როგორცაა დისციპლინური გადაცდომისთვის პასუხისმგებლობის თანაზომიერი სახის განსაზღვრა. ამ ეტაპზე, დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული, პირველ რიგში ადგენს, არსებობს თუ არა ქმედებაში დისციპლინური გადაცდომის ნიშნები და დადებითი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, დისციპლინური პასუხისმგებლობის რომელი ზომა იქნება თანაზომიერი.

ამასთან, როდესაც დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველია აუდიტის, ინსპექტირების ან/და მონიტორინგის განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეულის დასკვნა, მიზანშეწონილია, თავად დისციპლინური წარმოება ჩატარდეს დამოუკიდებელი კომისიის მიერ.

2. მუხლის მეორე პუნქტი ადგენს ზოგად პრინციპს, რომელშიც განსაკუთრებულად აღნიშნავს დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვნებას და განმარტავს, რომ დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული შებოჭილია მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციით, საქართველოს კანონით „საჯარო სამსახურის შესახებ“ და სხვა საკანონმდებლო აქტებით. ეს დათქმა ძალიან მნიშვნელოვანია დისციპლინური წარმოების ობიექტურად წარსამართავად და იმისათვის, რომ დაცული იყოს დისციპლინური წარმოების კანონით მოთხოვნილი სტანდარტები და დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირის უფლებები.

### მუხლი 91. დისციპლინური წარმოება

1. დისციპლინური წარმოების დაწყების შესახებ ინფორმაცია ეგზავნება დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენ პირს დისციპლინური წარმოების დაწყებიდან ან პირის იდენტიფიცირებიდან 5 სამუშაო დღის ვადაში, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც შეტყობინებამ შესაძლოა ხელი შეუშალოს დისციპლინური წარმოების განხორციელების ინტერესებს.
2. დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენ პირს განუსაზღვრავს წერილობითი ახსნა-განმარტების წარდგენის ვადას, რომელიც არ უნდა იყოს 3 სამუშაო დღეზე ნაკლები.
3. თუ დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირის მიერ წარდგენილი წერილობითი ახსნა-განმარტება არასრულია ან დამატებითი დოკუმენტაციის

წარდგენა აუცილებელი, დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული მას დაუყოვნებლივ აცნობებს ამის თაობაზე და განუსაზღვრავს დამატებითი დოკუმენტაციის წარდგენის ვადას, რომელიც არ უნდა იყოს 2 სამუშაო დღეზე ნაკლები.

4. დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული ვალდებულია დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენ პირს განუმარტოს მისი უფლებები და მოვალეობები, გააცნოს მას დისციპლინური წარმოების წესი და საქმის მასალები.
5. დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული ვალდებულია დისციპლინურ წარმოებაში ჩართოს ის პირი, რომელსაც აქვს ინფორმაცია დისციპლინური გადაცდომის ფაქტის შესახებ და შეუძლია წერილობით ან ზეპირად წარადგინოს ახსნა-განმარტება (მოწმე), გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ახსნა-განმარტების წარდგენა ეწინააღმდეგება ამ პირის (მოწმის) ან მისი ოჯახის წევრის ინტერესებს.
6. თუ დისციპლინური წარმოების მოსალოდნელი შედეგია დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად სამსახურიდან გათავისუფლების შეფარდება, დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული ვალდებულია ჩაატაროს ზეპირი მოსმენა დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირის მონაწილეობით, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირი უარს აცხადებს ზეპირ მოსმენაში მონაწილეობაზე.
7. დისციპლინური წარმოების განხორციელებისას ზეპირი მოსმენის ჩატარების შემთხვევაში გამოიყენება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 110-ე–112-ე მუხლები.

#### კომენტარი:

1. მოცემული მუხლი არეგულირებს თავად დისციპლინური წარმოების პროცესებს, წარმოებაში ჩართული პირების უფლებამოსილებებს და წარმოებისათვის მნიშვნელოვანი დოკუმენტების მოთხოვნის ვადებს.

კანონის შესაბამისად, გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენ პირს, ასეთის არსებობის შემთხვევაში, წარმოების დაწყებიდან 5 დღის ვადაში უნდა ეცნობოს წარმოების დაწყების შესახებ, ხოლო ისეთ შემთხვევაში, როდესაც პირი წარმოების დაწყების მომენტისათვის არ არის იდენტიფიცირებული, მისი იდენტიფიცირებიდან 5 დღის ვადაში. კანონი ითვალისწინებს აღნიშნული წესიდან გამონაკლისს, როდესაც წარმოების დაწყების შესახებ ინფორმაციის გაგზავნამ შესაძლოა ხელი შეუშალოს დისციპლინური წარმოების განხორციელებას. ასეთ შემთხვევაში დისციპლინური წარ-

მოების განმახორციელებელი უფლებამოსილია, ეს ინფორმაცია არ შეატყობინოს გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენ პირს. ამ გამონაკლისში ყურადღება უნდა გამახვილდეს შემდეგ ფაქტორებზე:

- უპირველეს ყოვლისა, დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელმა ერთეულმა უნდა დაასაბუთოს, რომ ინფორმაციის გაგზავნა, რეალურად, ხელს შეუშლის დისციპლინური წარმოების განხორციელებას. აღნიშნული შესაძლებელია დასაბუთდეს გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირის თანამდებობიდან, გავლენიდან გამომდინარე ან/და ფაქტებისა და მტკიცებულებების განადგურების საფრთხიდან, რაც თავისთავად უნდა ეფუძნებოდეს შესაბამის ინფორმაციას და ფაქტობრივ გარემოებებს;
- მას შემდეგ, რაც ხელის შეშლის საფრთხე აღარ იარსებებს, დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელ ერთეულს წარმოეშვება ვალდებულება, გაუგზავნოს ინფორმაცია გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენ პირს. ამ შემთხვევაში ინფორმაციის გაგზავნა უნდა მოხდეს კანონით დადგენილი ვადის შესაბამისად. ხელის შეშლის საფრთხის აღმოფხვრად უნდა მივიჩნიოთ ის მდგომარეობა, როდესაც დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის მიერ სრულად მოხდა ფაქტებისა და ინფორმაციის შეგროვება და აღარ არსებობს საშიშროება, რომ გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირი გაანადგურებს მათ ან სხვაგვარად ხელს შეუშლის წარმოებას.

2. ინფორმაციის გაგზავნასთან ერთად დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენ პირს აძლევს შესაძლებლობას წარმოადგინოს წერილობითი ახსნა-განმარტება, რისთვისაც უნდა განუსაზღვროს ვადა, მაგრამ არანაკლებ 3 სამუშაო დღისა. შესაბამისად, საქმის სირთულიდან გამომდინარე, შესაძლებელია განისაზღვროს უფრო ხანგრძლივი ვადაც.
3. აღნიშნული მუხლი ითვალისწინებს გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირისათვის დამატებითი ინფორმაციისა და დოკუმენტაციის მოთხოვნას, იმ შემთხვევაში თუ წარმოდგენილი წერილობითი ახსნა-განმარტება არასრულია. ასეთ შემთხვევაში მას დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს აღნიშნულის შესახებ და განესაზღვროს შესაბამისი ვადა, რომელიც არ უნდა იყოს 2 სამუშაო დღეზე ნაკლები.
4. წარმოების შესახებ ინფორმაციის გაგზავნასთან ერთად სავალდებულოა, გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენ პირს ეცნობოს და განემარტოს მისი უფლებები. კერძოდ, კანონის 91-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული ვალდებულია, დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენ პირს განუმარტოს მისი უფლებები და მოვალეობები, გააცნოს მას დისციპლინური წარმოების წესი და საქმის მასალები. აღნიშნული დანაწე-



სი შესაძლებლობას აძლევს, გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირი წარმოების დაწყების პირველივე ეტაპიდან ინფორმირებული იყოს თავისი უფლებებისა და მოვალეობების შესახებ და ჩაერთოს წარმოების პროცესში მისი პირველივე ეტაპებიდან.

5. მნიშვნელოვანი რეგულაციაა კანონში ჩამოყალიბებული დისციპლინურ წარმოებაში იმ პირების ჩართვასთან დაკავშირებით, რომლებსაც გააჩნიათ ინფორმაცია დისციპლინური გადაცდომის ფაქტთან დაკავშირებით და აქვთ შესაძლებლობა, წერილობით ან ზეპირი ფორმით წარმოადგინონ ახსნა-განმარტებები. ასეთი პირების არსებობის შემთხვევაში, კანონი ავალდებულებს დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელ ერთეულს, ჩართონ ისინი წარმოებაში. ეს ვალდებულება არ არსებობს იმ შემთხვევებში, როდესაც აღნიშნული ინფორმაციის მიწოდება ეწინააღმდეგება აღნიშნული პირის ან მისი ოჯახის წევრების ინტერესებს. ამ შემთხვევაში, ოჯახის წევრად უნდა მოვიაზროთ „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული პირები, რომლის მე-4 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, ოჯახის წევრში“ იგულისხმება პირის მეუღლე, არასრულწლოვანი შვილი და გერი, აგრეთვე მასთან მუდმივად მცხოვრები პირი.<sup>336</sup>
6. განსაკუთრებული წესი არის კანონით განსაზღვრული ისეთი დისციპლინური წარმოებისას, რომელსაც სავარაუდოდ შესაძლოა შედეგად მოჰყვეს პირის სამსახურიდან გათავისუფლება. ასეთ შემთხვევაში, კანონი დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელ ერთეულს ავალდებულებს, ჩაატაროს ზეპირი მოსმენა დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირის მონაწილეობით. თუმცა, თუ თავად გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირი ზეპირ მოსმენაში მონაწილეობაზე უარს აცხადებს, ასეთ შემთხვევაში ზეპირი მოსმენა არ ტარდება.
7. კანონის თანახმად, ზეპირი მოსმენა უნდა ჩატარდეს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 110-ე-112-ე მუხლების შესაბამისად. „ზეპირ მოსმენას, ისევე როგორც სასამართლო პროცესს, აქვს შემდეგი ფუნქცია:
  - გადაწყვეტილების მიძღებ უფლებამოსილ პირს/ორგანოს ეძლევა შესაძლებლობა, უშუალოდ გაეცნოს და შეექმნას წარმოდგენა გადაწყვეტილების მისაღებად მნიშვნელოვან ფაქტობრივ გარემოებებსა და სამართლებრივ შეხედულებებზე (უშუალობის პრინციპი);
  - პროცესის მონაწილეების მოსმენის უფლების შეუზღუდავად უზრუნველყოფა;
  - გადაწყვეტილების შინაარსობრივი სისწორის გარანტიის ამაღლება;

<sup>336</sup> „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა კონფლიქტისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 17/10/1997

- ზეპირი მოსმენის ერთ სამუშაო დღეზე კონცენტრაციით პროცესის დაჩქარების უზრუნველყოფა.<sup>437</sup>

ამდენად, დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელმა ერთეულმა ზეპირი მოსმენის ჩატარებისას სრულად უნდა იხელმძღვანელოს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მითითებული მუხლების შესაბამისად და ზეპირი მოსმენის შედეგები დაამაგროს ოქმით.

---

**მუხლი 92. დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირის უფლებები დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენ პირს უფლება აქვს:**

- ა) ისარგებლოს ადვოკატის დახმარებით;
- ბ) მოითხოვოს დისციპლინური წარმოების საქმის მასალების გაცნობა;
- გ) წარადგინოს წერილობითი ან/და ზეპირი ახსნა-განმარტება;
- დ) წარადგინოს მტკიცებულება;
- ე) წარადგინოს წერილობითი მოსაზრება დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის დასკვნასთან დაკავშირებით;
- ვ) გაასაჩივროს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების შესახებ გადაწყვეტილება კანონით დადგენილი წესით.

**კომენტარი:**

მოქმედი კანონი ცალკე მუხლს უთმობს დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირის უფლებების განმარტებას და განსაზღვრავს, თუ რა უფლებებით სარგებლობს პირი, რომლის მიმართაც მიმდინარეობს დისციპლინური წარმოება.

აღნიშნული უფლებები სრულად უკავშირდება დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირის მაქსიმალურ ჩართულობას დისციპლინური წარმოების პროცესში, რათა შედეგი, რომელიც დისციპლინური წარმოების შემდეგ დადგება, იყოს სამართლიანი, ობიექტური და კანონიერი. თუმცა მაინც შესაძლებელია კანონით განსაზღვრული უფლებების გარკვეულ კატეგორიებად დაყოფა.

დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენისათვის კანონით მინიჭებული უფლებები შეიძლება დავყოთ შემდეგ კატეგორიებად:

**უფლებები, რომლებიც უზრუნველყოფენ დისციპლინურ წარმოებაში პირის ჩართულობას:**

- ისარგებლოს ადვოკატის დახმარებით;

---

<sup>437</sup> შაატა ტურავა. ნათია წკეპლაძე. „ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო“, თბილისი, 2010; გვ. 119

- მოითხოვოს დისციპლინური წარმოების საქმის მასალების გაცნობა.

მითითებული უფლებების რეალიზაციით დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირი სრულად შეძლებს საკუთარი უფლებების რეალიზებასა და დაცვას დისციპლინური წარმოების მიმდინარეობის განმავლობაში, მას ექნება შესაძლებლობა, დეტალურად იცოს ინფორმირებული მის მიმართ მიმდინარე პროცესებთან დაკავშირებით და ეცოდინება, თუ რა შედეგი შეიძლება მოჰყვეს დისციპლინურ წარმოებას. მასალების გამოთხოვასთან დაკავშირებით, დამატებით, ასევე, მნიშვნელოვანია ის საგამონაკლისო შემთხვევა, როდესაც დისციპლინური წარმოებისას მიმდინარეობს ზეპირი მოსმენა.<sup>315</sup> თავად ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 112-ე მუხლის მე-4 ნაწილი იძლევა შესაძლებლობას, დაინტერესებული მხარე გაეცნოს ზეპირი მოსმენის ოქმს და წარადგინოს შენიშვნები. კერძოდ, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მითითებული დანაწესის თანახმად, დაინტერესებულ მხარეს უფლება აქვს გაეცნოს ოქმს და ოქმის გაცნობიდან 3 დღის ვადაში წარადგინოს შენიშვნები მის თაობაზე, მიუთითოს მასში არასწორი ან არასრული ინფორმაციის არსებობა. თუ ადმინისტრაციული ორგანო ეთანხმება შენიშვნას, ადასტურებს მის სისწორეს, ხოლო თუ არ ეთანხმება, გამოსცემს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს შენიშვნის უარყოფის შესახებ.<sup>316</sup>

**უფლებები, რომლებიც დაკავშირებულია ინფორმაციის, დოკუმენტაციისა და მოსაზრებების წარდგენასთან:**

- წარადგინოს წერილობითი ან/და ზეპირი ახსნა-განმარტება;
- წარადგინოს მტკიცებულება;
- წარადგინოს წერილობითი მოსაზრება დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის დასკვნასთან დაკავშირებით.

კანონით მინიჭებული ამ უფლებების რეალიზება დადებით გავლენას ახდენს არა მხოლოდ დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირისათვის, არამედ მნიშვნელოვნად ეხმარება თავად დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელ ერთეულს, ვინაიდან სწორედ აღნიშნული უფლების რეალიზაციისას აწვდის დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირი დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელ ერთეულს იმ დამატებით ინფორმაციასა და დოკუმენტებს, რომლებიც მნიშვნელოვანია წარმოების სრულყოფისათვის და საქმისათვის მნიშვნელოვანი გარემოებების დასადგენად.

**უფლებების დაცვასთან დაკავშირებული უფლება:**

- გაასაჩივროს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების შესახებ გადაწყვეტილება, კანონით დადგენილი წესით.

<sup>315</sup> იხ. 91-ე მუხლის კომენტარი

<sup>316</sup> საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 25/06/1999

ამდენად, მოქმედმა კანონმა დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირი აღჭურვა ყველა იმ მნიშვნელოვანი უფლებებით, რომლებიც აუცილებელია დისციპლინური წარმოების სამართლიანად, თანაზომიერად და ობიექტურად წარსამართავად. შესაბამისად, აღნიშნული უფლებების რეალიზებით იზრდება პროფესიული საჯარო მოხელის დაცულობა და დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის მიერ დადებული შედეგების ლეგიტიმურობის ხარისხი. ამასთან, აუცილებელია აღინიშნოს, რომ დისციპლინური გადაცდომის თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილება (ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი) საჩივრდება ადმინისტრაციული კანონმდებლობით დადგენილი წესით<sup>340</sup>.

---

**მუხლი 93. დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის დასკვნა**

1. დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული დისციპლინური წარმოების დროს მოპოვებული მასალების ანალიზის შედეგად ადგენს დასკვნას:
  - ა) დისციპლინური გადაცდომის არსებობისა და პირისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის შესაბამისი ზომის შეფარდების ან დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების შეუძლებლობის შესახებ;
  - ბ) დისციპლინური გადაცდომის არარსებობის შესახებ.
2. ამ მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ დასკვნაში უნდა აღინიშნოს:
  - ა) დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირის სახელი და გვარი, დაკავებული თანამდებობა;
  - ბ) სამსახურებრივი ფუნქციები და მოვალეობები, რომლებიც არ შეასრულა დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენმა პირმა;
  - გ) დისციპლინური გადაცდომის აღწერა, ჩადენის დრო და ადგილი;
  - დ) დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის მიერ დისციპლინურ გადაცდომასთან დაკავშირებით მოპოვებული სხვა ინფორმაცია;
  - ე) პირისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის კონკრეტული ზომის შეფარდების ან დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების შეუძლებლობის შესაბამისი დასაბუთება.
3. ამ მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ დასკვნაში უნდა აღინიშნოს დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის მიერ მოპოვებული ინფორმაცია და დისციპლინური გადაცდომის არარსებობის შესაბამისი დასაბუთება.

---

<sup>340</sup> იხ. მოხელის უფლებები, გარანტიები და მოვალეობები

## კომენტარი:

1. კანონის თანახმად, დისციპლინური წარმოების შედეგების სამართლებრივი დამაგრება უნდა მოხდეს დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის დასკვნით.

მიუხედავად დისციპლინური წარმოების შედეგებისა, დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელმა ორგანომ უნდა შეადგინოს დასკვნა. შესაბამისად, კანონის მიხედვით დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ორგანოს დასკვნა შესაძლებელია იყოს ორი სახის:

- დისციპლინური გადაცდომის არსებობისა და პირისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის შესაბამისი ზომის შეფარდების ან დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების შეუძლებლობის შესახებ;
- დისციპლინური გადაცდომის არარსებობის შესახებ.

ზემოთ მოცემული დასკვნის სახეებიდან გამომდინარე, კანონი მიუთითებს, რომ დისციპლინური გადაცდომის არსებობის შემთხვევაში დასკვნა შეიძლება ორი სახის იყოს:

- პირისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის შესაბამისი ზომის შეფარდებით;
- დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების გარეშე.

პირველ შემთხვევაში დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული გარდა იმისა, რომ აფიქსირებს დისციპლინური გადაცდომის არსებობას, ასევე, უთითებს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომაზე, რომელიც უნდა იქნეს გამოყენებული. მეორე შემთხვევაში, დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ორგანო აფიქსირებს დისციპლინური გადაცდომის არსებობას, თუმცა ასკვნის, რომ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდება შეუძლებელია. აღნიშნული შესაძლებელია გამოწვეულ იქნეს სხვადასხვა ფაქტორებით. ერთი ფაქტორი თავად „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონშია მოცემული. კერძოდ, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-100 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად. იმ შემთხვევაში, როდესაც პირის ქმედებაში დისციპლინური გადაცდომის გარდა შესაძლებელია არსებობდეს სისხლის სამართლის კოდექსით ან ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით გათვალისწინებული სამართალდარღვევის ნიშნები და აღნიშნული ფაქტი დადასტურებულია სასამართლოს გადაწყვეტილებით, პირის მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენება შეუძლებელია. გარდა აღნიშნული შემთხვევისა, მსგავსი დასკვნა შესაძლებელია გამოსცეს დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელმა ორგანომ თუ:

- დასკვნის გამოტანის მომენტისათვის დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირი გარდაცვლილია;

- დასკვნის გამოტანის მოქმედებისათვის დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენმა პირმა დატოვა საჯარო დაწესებულება;<sup>341</sup>
  - სხვა შემთხვევებში, როდესაც დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ორგანო ასაბუთებს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების შეუძლებლობას.
2. კანონი, ასევე, განსაზღვრავს იმ რეკვიზიტებს, რომლებსაც უნდა შეიცავდეს დასკვნა დისციპლინური გადაცდომის არსებობისა და პირისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის შესაბამისი ზომის შეფარდების ან დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების შეუძლებლობის შესახებ. ესენია:
- დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირის სახელი და გვარი, დაკავებული თანამდებობა – დემოგრაფიული მონაცემები;
  - სამსახურებრივი ფუნქციები და მოვალეობები, რომლებიც არ შეასრულა დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენმა პირმა – კონკრეტული ფუნქცია-მოვალეობები, რომლებიც არ შეასრულა დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენმა პირმა, ასევე, ისეთ შემთხვევაში, როდესაც მის მიერ მოხდა ეთიკისა და ქვევის ზოგადი წესების დარღვევა (ვინაიდან მათი შესრულება ასევე თითოეული საჯარო მოსამსახურის მოვალეობაა), შესაბამის სამართლებრივ საფუძვლებზე მითითებით;
  - დისციპლინური გადაცდომის აღწერა, ჩადენის დრო და ადგილი – თავად ფაქტის და გარემოებების დეტალური აღწერა, მონაწილე პირების შესახებ ინფორმაცია, ჩადენის ფორმა და ზიანის ხარისხი, სხვა მნიშვნელოვანი გარემოებები, მათ შორის დრო და ადგილი, რაც სრულ სურათს შეუქმნის პირს, რომელიც გაეცნობა ოქმს თუ რა ვითარებაში მოხდა დისციპლინური გადაცდომის ჩადენა;
  - დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის მიერ დისციპლინურ გადაცდომასთან დაკავშირებით მოპოვებული სხვა ინფორმაცია – იგულისხმება ახსნა-განმარტებებიდან მიღებული ინფორმაცია, მოწმეების ჩვენებით მიღებული ინფორმაცია, დოკუმენტები, რომლებიც მოიძიეს და შეისწავლეს წარმოების განმავლობაში და, რომელთაც შემხებლობა აქვთ აღნიშნულ დისციპლინურ გადაცდომასთან;

<sup>341</sup> ამასთან, დასაფიქრებელია იმ გარემოების თაობაზე, როდესაც პირი, რომლის მიმართაც მიმდინარეობს დისციპლინური წარმოება, საკუთარი განცხადების საფუძველზე ითხოვს სამსახურიდან გათავისუფლებას, როგორც დისციპლინური გადაცდომის შედეგებისაგან თავის არიდების საშუალებას. ან შესაძლებელია, მან სამსახურიდან გათავისუფლება მოითხოვოს სხვა საჯარო დაწესებულებაში გადასვლის გამო. აღნიშნულ შემთხვევაში საყურადღებოა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 109-ე მუხლის მეორე პუნქტის ბოლო წინადადება, რომლის თანახმადაც საჯარო დაწესებულებას შეუძლია უარი თქვას განცხადების დაკმაყოფილებაზე, თუ აღნიშნული მოხელის გათავისუფლებით საფრთხე შექმნება საჯარო დაწესებულების ნორმალურ ფუნქციონირებას

- პირისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის კონკრეტული ზომის შეფარდების ან დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების შეუძლებლობის შესაბამისი დასაბუთება – მითითება კონკრეტულ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომაზე და ასევე თანაზომიერების განსაზღვრა და დასაბუთება, თუ რატომ უნდა შეეფარდოს კონკრეტულად ესა თუ ის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა, ხოლო დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების შეუძლებლობის შემთხვევაში დასაბუთება, თუ რა გარემოება არსებობს, რომლის გამოც ვერ ხერხდება დისციპლინური პასუხისმგებლობის შეფარდება.

3. კანონის შესაბამისად, იმ შემთხვევაში თუ დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელ ორგანოს გამოაქვს დასკვნა დარღვევის არარსებობის შესახებ, მაშინ აღნიშნულ დასკვნაში უნდა აღინიშნოს სრული ინფორმაცია, რაც შეაგროვა დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელმა ერთეულმა და, ასევე, დასაბუთება, თუ რატომ არ ჩაითვალა ესა თუ ის ქმედება დისციპლინურ გადაცდომად.

#### მუხლი 94. დისციპლინური წარმოების შედეგები

1. დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის დასკვნა ეგზანება დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენ პირს (მისი არსებობის შემთხვევაში) და საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს ან საამისოდ უფლებამოსილ სხვა პირს.
2. საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის დასკვნის მიღებიდან 7 სამუშაო დღის ვადაში იღებს ერთ-ერთ შემდეგ გადაწყვეტილებას:
  - ა) მოხელისთვის დასკვნით გათვალისწინებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის ან უფრო მსუბუქი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების თაობაზე;
  - ბ) მსუბუქი დისციპლინური გადაცდომის შემთხვევაში – მოხელის დისციპლინური პასუხისმგებლობისაგან გათავისუფლების თაობაზე;
  - გ) დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულისთვის დასკვნის დასაბუთებული შენიშვნებით დაბრუნების თაობაზე.
3. დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის მიერ დასკვნის განმეორებით წარდგენის შემთხვევაში საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი იღებს ამ მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ან „ბ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ გადაწყვეტილებას.

4. ამ მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ან „ბ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული გადაწყვეტილება არის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და იგი უნდა აკმაყოფილებდეს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 52-ე და 53-ე მუხლებით დადგენილ მოთხოვნებს.
5. ამ მუხლის მე-4 პუნქტით გათვალისწინებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი საჩივრდება საქართველოს ადმინისტრაციული კანონმდებლობით დადგენილი წესით.
6. თუ დისციპლინური წარმოების შედეგად არ დადასტურდა დისციპლინური გადაცდომის არსებობა, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით წყვეტს დისციპლინურ წარმოებას.

**კომენტარი:**

1. აღნიშნული მუხლი განსაზღვრავს, თუ რა პროცედურაა გასავლელი იმისათვის, რომ დასრულდეს დისციპლინური წარმოება. დისციპლინური წარმოების შემაჯამებელ გადაწყვეტილებას იღებს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი, რომელიც განსაზღვრულია საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ბრძანებით. შესაბამისად, დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული შედგენილ დასკვნას უგზავნის საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს ან საამისოდ უფლებამოსილ სხვა პირს. გარდა მითითებულია, დასკვნა, ასევე, უნდა გადაეგზავნოს დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენ პირს (ასეთის არსებობის შემთხვევაში).
2. სწორედ, დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის დასკვნის საფუძველზე იღებს გადაწყვეტილებას საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი. კანონის თანახმად, გადაწყვეტილების მიღებმა პირმა აღნიშნული ქმედება უნდა განახორციელოს დასკვნის მიღებიდან 7 სამუშაო დღის ვადაში (მიღებაში იგულისხმება არა დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის მიერ დასკვნის გამოცემა, არამედ საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირის მიერ გადაგზავნილი დასკვნის მიღება). დასკვნის საფუძველზე, კანონის შესაბამისად, შესაძლებელია მიღებულ იქნეს შემდეგი გადაწყვეტილება:
  - მოხელისთვის დასკვნით გათვალისწინებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის ან უფრო მსუბუქი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების თაობაზე – კანონი აძლევს გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილ პირს არ გაითვალისწინოს დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის მოსაზრება დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის



შესახებ და შეუფარდოს უფრო მსუბუქი პასუხისმგებლობის ზომა, თუმცა, მნიშვნელოვანია, ყურადღება გამახვილდეს ფაქტზე, რომ კანონი იცავს დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის უფლებებს და დაუმეზღვრავს მის უფრო მკაცრი დისციპლინური პასუხისმგებლობის შეფარდებას.

- **მსუბუქი დისციპლინური გადაცდომის შემთხვევაში – მოხელის დისციპლინური პასუხისმგებლობისაგან გათავისუფლების თაობაზე** – კანონის თანახმად, გადაწყვეტილების მიღებაზე უფლებამოსილი პირი თავისუფალია სრულად გაათავისუფლოს დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი დისციპლინური პასუხისმგებლობისაგან, თუმცა მას ეს უფლებამოსილება მხოლოდ იმ შემთხვევაში გააჩნია, თუ ჩადენილია მსუბუქი დისციპლინური გადაცდომა.
- **დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულისთვის დასაკვნის დასაბუთებული შენიშვნებით დაბრუნების თაობაზე** – იმ შემთხვევაში, თუ გადაწყვეტილების მიმღები პირი არ ეთანხმება დასაკვნაში აღწერილ ფაქტობრივ გარემოებებს ან/და დასაკვნით განსაზღვრულ პასუხისმგებლობის ზომებს, კანონი მას აძლევს შესაძლებლობას დასაკვნა დასაბუთებული შენიშვნებით დაუბრუნოს დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელ ერთეულს. დასაბუთებაში უნდა მიეთითოს კონკრეტული საკითხები, რომლებსაც არ ეთანხმება გადაწყვეტილების მიღებაზე უფლებამოსილი პირი და ის არგუმენტები, რატომაც მიიჩნევს იგი აღნიშნულ საკითხებს არასრულყოფილად ან/და არასწორად. ამასთან, აუცილებელია აღინიშნოს, რომ უფლებამოსილი პირის მიერ ზემოაღნიშნული გადაწყვეტილებების მიღება ხდება დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, რომლის საფუძველსაც ქმნის კანონის 97-ე მუხლი.

3. აღნიშნული შენიშვნების განხილვის შემდეგ დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული უფლებამოსილია გაითვალისწინოს შენიშვნები ან შენიშვნების გაუთვალისწინებლად განმეორებით წარადგინოს დასაკვნა გადაწყვეტილების მიღებაზე უფლებამოსილი პირთან. ამ შემთხვევაში, კანონი იმპერატიულად მოითხოვს, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელისაგან ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირისგან მიიღოს გადაწყვეტილება აღნიშნული მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ან „ბ“ ქვეპუნქტების შესაბამისად. მსგავსი დანაწესის არსებობა კანონში უზრუნველყოფს დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის დამოუკიდებლობას და შესაბამისად ახდენს მასზე ზემოქმედების დაუმეზღვრებლობის პრევენციას.

4. გადაწყვეტილება, რომელსაც მიიღებს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი, არის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და, შესაბამისად, იგი უნდა აკმაყოფილებდეს საქართვე-

ლოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 52-ე და 53-ე მუხლებით დადგენილ მოთხოვნებს.

5. აღნიშნულთან დაკავშირებით, ასევე, მნიშვნელოვანია სასამართლო პრაქტიკის გაცნობაც, რომელიც განსაზღვრავს იმ კომპონენტებს, რომლებისგანაც უნდა შედგებოდეს დისციპლინური პასუხისმგებლობის შესახებ გადაწყვეტილება. „დასაქმებულის მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობის რომელიმე ზომის გამოყენების (მაგალითად, შენიშვნა, გაფრთხილება, ხელფასის დაქვითვა და ა.შ.) თაობაზე დამსაქმებელმა აუცილებლად უნდა გამოსცეს შესაბამისი აქტი, რომელშიც მითითებული უნდა იყოს დისციპლინური პასუხისმგებლობის გამოყენების თარიღი, დისციპლინური პასუხისმგებლობის კონკრეტული ფაქტობრივი საფუძველი, ანუ ობიექტური გარემოებები, რომლებიც ადასტურებენ დასაქმებულის მიერ შრომის დისციპლინის დარღვევას ან შრომის ხელშეკრულებით ნაკისრი მოვალეობების შეუსრულებლობას (არაჯეროვან შესრულებას), ასევე, მითითებული უნდა იყოს ის კონკრეტული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა, რომელიც დამსაქმებელმა ამ დარღვევისთვის განუსაზღვრა დასაქმებულს, აქტი დისციპლინური პასუხისმგებლობის შესახებ უნდა იყოს დადასტურებული უფლებამოსილი პირის ხელმოწერით და იგი ჩაბარებული უნდა ჰქონდეს დასაქმებულს, რომელსაც კანონის შესაბამისად, შესაძლებლობა აქვს დაეთანხმოს ან არ დაეთანხმოს მის მიმართ გამოყენებულ დისციპლინური პასუხისმგებლობის თაობაზე გამოცემულ აქტს.“<sup>342</sup>
6. აღნიშნული გადაწყვეტილება შესაძლებელია გასაჩივრდეს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. თუ დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული გამოიტანს დასკვნას დისციპლინური გადაცდომის არარსებობის შესახებ, ასეთ შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი პირი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით წყვეტს დისციპლინურ წარმოებას. აღნიშნულ შემთხვევაშიც გადაწყვეტილების მიღებაზე უფლებამოსილი პირის სამართლებრივი აქტი უნდა აკმაყოფილებდეს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 52-ე და 53-ე მუხლებით დადგენილ მოთხოვნებს.

#### მუხლი 95. დისციპლინური წარმოების ვადები

1. დისციპლინური წარმოების ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 1 თვეს.
2. თუ დისციპლინური გადაცდომისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებათა დადგენისათვის აუცილებელია 1 თვეზე მეტი ვადა, საჯარო დაწესებუ-

<sup>342</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლო, საქმე № ას-249-236-2015

ლების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი 1-თვიანი ვადის გასვლამდე 10 სამუშაო დღით ადრე იღებს გადაწყვეტილებას დისციპლინური წარმოების ვადის დამატებით არაუმეტეს 2 თვით გაგრძელების თაობაზე.

#### კომენტარი:

1. ერთ-ერთ მნიშვნელოვან სირთულეს ძველ კანონში, გარდა დისციპლინური წარმოების პროცედურების არარსებობისა, წარმოადგენდა დისციპლინური წარმოების ვადების არარსებობა, რაც იწვევდა პროცესის გაკინურებას. ახალმა კანონმა, გარდა პროცედურების დადგენისა, ასევე ცალკე მუხლად განსაზღვრა დისციპლინური წარმოების ვადები. აღნიშნული მუხლი მკაცრად განსაზღვრავს, თუ რა ვადაში უნდა დასრულდეს დისციპლინური წარმოება. კანონის თანახმად, წარმოების ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 1 თვეს, რომლის ათვლაც უნდა დაიწყოს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირის მიერ დისციპლინური წარმოების დაწყების შესახებ ბრძანების გამოცემის დღიდან.
2. კანონი ითვალისწინებს შემთხვევებს, როდესაც დისციპლინური გადაცდომის და მასთან დაკავშირებული ფაქტობრივი გარემოებების სრულყოფილად შესწავლა საჭიროებს 1 თვეზე მეტ ვადას. იმისათვის, რომ გარემოებების სირთულემ და ვადის სიმცირემ პრაქტიკაში მნიშვნელოვანი პრობლემები არ შექმნას, კანონის თანახმად, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი დისციპლინური წარმოებისათვის კანონით განსაზღვრული 1 თვიანი ვადის ამოწურვამდე 10 სამუშაო დღით ადრე უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება დისციპლინური წარმოების 2 თვით გაგრძელების თაობაზე. ამდენად, რთული დისციპლინური წარმოების შემთხვევაში დისციპლინური წარმოების ვადა შესაძლებელია იყოს 3 თვე. აღნიშნული წარმოადგენს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ანალოგიას, რომლის მე-100 მუხლის მე-3 ნაწილის თანახმადაც, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის საერთო ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 3 თვეს. თუმცა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსისაგან განსხვავებით, რომლის შესაბამისადაც, თუ საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებათა დადგენისათვის აუცილებელია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოსაცემად კანონმდებლობით გათვალისწინებულზე მეტი ვადა, ადმინისტრაციულ ორგანოს ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებისას გამოაქვს გადაწყვეტილება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ვადის განსაზღვრის შესახებ.<sup>343</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი ითვალის-

<sup>341</sup> საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 25/06/1999

წინებს ვადის გაგრძელებას და არა წარმოების დაწყებისთანავე 3 თვიანი ვადის განსაზღვრას. შესაბამისად, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი ვალდებულია მკაცრად დაიცვას ვადის გაგრძელების პირობები. კერძოდ, არ გადააცილოს კანონით განსაზღვრული 1 თვიანი ვადის ამოწურვამდე 10 სამუშაო დღით ადრე ვადის გაგრძელების შესახებ გადაწყვეტილების მიღება. წინააღმდეგ შემთხვევაში მას აღარ ექნება უფლებამოსილება, გააგრძელოს წარმოების ვადა. ამიტომაც მნიშვნელოვანია, დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელმა ერთეულმა დაწესებულების ხელმძღვანელს ან საამისოდ უფლებამოსილ სხვა პირს დროულად მიაწოდოს ინფორმაცია წარმოების მოცულობასთან დაკავშირებით, რათა საჭიროების შემთხვევაში მათ მიერ მოხდეს ვადის გაგრძელება.

### **მუხლი 96. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები**

1. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომებია:
  - ა) გაფრთხილება;
  - ბ) საყვედური;
  - გ) თანამდებობრივი სარგოს 10 პროცენტიდან 50 პროცენტამდე დაკავება 1-დან 6 თვემდე ვადით;
  - დ) სამსახურიდან გათავისუფლება.
2. მოხელის მიერ ერთდროულად რამდენიმე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის შემთხვევაში მას დისციპლინური პასუხისმგებლობა ეკისრება უფრო მძიმე დისციპლინური გადაცდომისათვის, 1 დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდებით.

### **კომენტარი:**

1. ძველი კანონისაგან განსხვავებით, რომლის შესაბამისადაც დისციპლინური პასუხისმგებლობის 6 ზომა იყო, მოქმედმა კანონმა მათი რაოდენობა ოთხამდე დაიყვანა. კერძოდ, მოქმედი კანონი აღარ იცნობს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ისეთ ზომებს, როგორებიცაა:
  - სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისაგან ჩამოშორება ხელფასის გაცემის შეჩერებით – არაუმეტეს ათი სამუშაო დღისა;
  - უფრო დაბალი თანრიგის თანამდებობრივ სარგოზე გადაყვანა – არაუმეტეს ერთი წლისა.აღნიშნული განპირობებულია იმ ლოგიკით, რომ პირველ შემთხვევაში, პროფესიული საჯარო მოხელე არ შეიძლება ჩამოშორდეს მის ფუნქციებს და ეს არ

შეიძლება იყოს გამოყენებული, როგორც დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა. ფაქტობრივად, აღნიშნული ისედაც არის შრომის ანაზღაურების, გარკვეულწილად, დაკავება, უბრალოდ, ამას, ასევე, ემატება სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისგან ჩამოშორება, რისი მიზნობრიობაც აზრს მოკლებულია. ხოლო, მეორე შემთხვევაში უფრო დაბალი თანრიგის თანამდებობრივ სარგოზე გადაყვანა ისეთივე მატერიალური პასუხისმგებლობაა, როგორიც თანამდებობრივი სარგოს 10 პროცენტიდან 50 პროცენტამდე დაკავება 1-დან 6 თვემდე ვადით, შესაბამისად, მიზანშეუწონლად იქნა მიჩნეული არსებობდეს დამატებით დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა, რომლის შედეგადაც პირი იქნება კონკრეტულ თანამდებობაზე, შეასრულებს აღნიშნული თანამდებობისათვის გათვალისწინებულ ფუნქციებს და მიიღებს განსხვავებული რანგისათვის გათვალისწინებულ თანამდებობრივ სარგოს.

მნიშვნელოვანია ყურადღება გამახვილდეს აღნიშნული მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ პასუხისმგებლობის ზომამზე. პასუხისმგებლობის ამ ზომის გამოყენების დროს თანხის დაკავება ხდება მხოლოდ თანამდებობრივი სარგოდან და არა ერთიანი შრომის ანაზღაურებიდან, რომელსაც, კანონის თანახმად, შეადგენს თანამდებობრივი სარგო და საქართველოს შესაბამისი კანონით გათვალისწინებული დანამატი. შესაბამისად, დაკავება არ ეხება დანამატს და იგი მხოლოდ თანამდებობრივ სარგოზე ვრცელდება.

2. განსახილველი მუხლის მეორე პუნქტი კი არეგულირებს ისეთ შემთხვევებს, როდესაც ჩადენილია ერთდროულად რამდენიმე დისციპლინური გადაცდომა. ასეთ შემთხვევაში, კანონის თანახმად პირი უნდა დაისაჯოს მხოლოდ ერთი, ყველაზე მძიმე გადაცდომისათვის და უნდა დაეკისროს დისციპლინური პასუხისმგებლობის მხოლოდ ერთი ზომა. შესაბამისად, მოქმედი კანონი არ იცნობს გადაცდომათა ერთობლიობას და, შესაბამისად, ერთობლივი დისციპლინური სახდელების დაკისრებას თითოეული გადაცდომისათვის ცალ-ცალკე. მსგავსი რეგულაცია ძველ კანონში არ არსებობდა.

---

#### მუხლი 97. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდება

1. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა დისციპლინური გადაცდომის თანამომიერი უნდა იყოს.
2. მოხელისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდებისას გათვალისწინებული უნდა იყოს:
  - ა) დისციპლინური გადაცდომა ჩადენილია განზრახ თუ გაუფრთხილებლობით;

- ბ) დისციპლინური გადაცდომის ჩადენით დამდგარი შედეგის სიმძიმე;
- გ) მოქმედებს თუ არა დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობა;
- დ) დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის შეფასების შედეგები;
- ე) სამსახურებრივ მოვალეობათა შეუსრულებლობის მიზეზი;
- ვ) დისციპლინური გადაცდომის ჩადენით დამდგარი შედეგის თავიდან აცილების შესაძლებლობა;
- ზ) დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის მცდელობა, თავიდან აეცილებინა ან შეემცირებინა დისციპლინური გადაცდომის ჩადენით დამდგარი შედეგი;
- თ) სხვა გარემოება, რომელიც გავლენას ახდენს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრაზე.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების მიუხედავად, მოხელე ვალდებულია აანაზღაუროს ის მატერიალური ზიანი, რომელიც დისციპლინური გადაცდომის შედეგად მიადგა საჯარო დაწესებულებას, თუ ეს გადაცდომა მან განზრახ ან უხეში გაუფრთხილებლობით ჩაიდინა.

#### კომენტარი:

1. კანონი დისციპლინური გადაცდომისათვის შესაბამისი პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრისას ავალდებულებს დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელ ერთეულსა და გადაწყვეტილების მიღებაზე პასუხისმგებელ პირს, გაითვალისწინონ და იხელმძღვანელონ თანაზომიერების პრინციპით. შესაბამისად, აღნიშნული მუხლის პირველი პუნქტიც სწორედ ამ პრინციპის განუხრეველ დაცვას მოითხოვს. ეს მოთხოვნა, ასევე, გამომდინარეობს სასამართლო პრაქტიკიდან, რომლის თანახმადაც: „დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენებისას მხედველობაში უნდა ყოფილიყო მიღებული ჩადენილი დისციპლინური გადაცდომის სიმძიმე, მისი ჩადენის გარემოებები, დასაქმებულის წინანდელი შრომითი საქმიანობა და ყოფაქცევა, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შესაბამისობა ჩადენილი გადაცდომის სიმძიმესთან.“<sup>244</sup> ამდენად, თანაზომიერების პრინციპის დაცვა უალრესად მნიშვნელოვანია, იმისათვის, რომ დაკისრებული პასუხისმგებლობის ზომა იყოს სამართლიანი და კანონიერი.
2. კანონი დეტალურად განსაზღვრავს იმ მნიშვნელოვან ფაქტორებს, რომელთა გათვალისწინებაც აუცილებელია პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდებისას. შესაბამისად, კანონის თანახმად, მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ უშუალოდ დისციპ-

<sup>1</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლო, საქმე № ას-295-279-2017

ლინური გადაცდომის ჩადენის გარემოებები, არამედ ჩამდენი პირის გამოცდილება და პიროვნებაც.

უშუალოდ დისციპლინურ გადაცდომასთან დაკავშირებული გასათვალისწინებელი გარემოებებია:

- დისციპლინური გადაცდომა ჩადენილია განზრახ თუ გაუფრთხილებლობით;
- დისციპლინური გადაცდომის ჩადენით დამდგარი შედეგის სიმძიმე;
- სამსახურებრივ მოვალეობათა შეუსრულებლობის მიზეზი;
- დისციპლინური გადაცდომის ჩადენით დამდგარი შედეგის თავიდან აცილების შესაძლებლობა;
- დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის მცდელობა, თავიდან აეცილებინა ან შეემცირებინა დისციპლინური გადაცდომის ჩადენით დამდგარი შედეგი.

თითოეული ამ გარემოების შესწავლა შესაძლებელს ხდის, განისაზღვროს დისციპლინური გადაცდომის ხარისხი და სიმძიმე, დამდგარი ზიანის სერიოზულობა და მნიშვნელობა და თავად დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის დამოკიდებულება გადაცდომის შედეგად დამდგარ ზიანთან.

გადაცდომის ჩამდენი პირის მახასიათებლებთან დაკავშირებული გასათვალისწინებელი გარემოებებია:

- მოქმედებს თუ არა დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობა;
- დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის შეფასების შედეგები.

მითითებული გარემოებების შესწავლა ეხმარება დისციპლინური პასუხისმგებლობის დამდგენ უფლებამოსილ პირს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრისას გაითვალისწინოს ჩამდენის პიროვნება და სწორედ ეს წარმოადგენს მისი დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებს. ამასთან, აუცილებელია აღინიშნოს, რომ დასკვნის მომზადების პროცესში თავად წარმოების განმახორციელებელ ერთეულს არ გააჩნია ის დისკრეციული უფლებამოსილება, რაც 97-ე მუხლით არის ფორმულირებული. აღნიშნული დისკრეცია არის მხოლოდ გადაწყვეტილების (ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის) მიმღები პირის უფლებამოსილება. ზოგი ფაქტორი შესაძლებელია დადებითად მოქმედებდეს ჩამდენი პიროვნების შეფასებაზე და, ზოგიც უარყოფითად. სწორედ ამ ფაქტორების სწორი შეფასება მისცემს შესაძლებლობას გადაწყვეტილების მიმღებ უფლებამოსილ პირს/ორგანოს დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენს დააკისროს დისციპლინური პასუხისმგებლობის თანაზომიერი ზომა.

3. კანონის მიერ, ასევე, განსაზღვრულია დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება. მიუხედავად დაკისრებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომისა, დისციპლინური გადაცდო-

მის ჩამდენი პირი ვალდებულია, სრულად აანაზღაუროს ის მატერიალური ზიანი, რომელიც მიადგა გადაცდომის შედეგად საჯარო დაწესებულებას. მატერიალური ზიანის ოდენობა განისაზღვრება თავად დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის მიერ დისციპლინური წარმოებისას და იგი, ამავე დროს, წარმოადგენს იმ გარემოებას, რომელიც უნდა გაითვალისწინონ პასუხისმგებლობის შეფარდებისას. კერძოდ, „დისციპლინური გადაცდომის ჩადენით დამდგარი შედეგის სიმძიმე“ კანონის თანახმად, ანაზღაურებას ექვემდებარება მხოლოდ მატერიალური შედეგი, რაც განპირობებულია იმ ფაქტით, რომ მატერიალური შედეგის დადგენა და გაანგარიშება სავსებით შესაძლებელია დისციპლინური წარმოების დროს დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის მიერ. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ უნდა ანაზღაურდეს ისეთი დისციპლინური გადაცდომით მიყენებული მატერიალური ზიანი, რომელიც ჩადენილია განზრახ ან უხეში გაუფრთხილებლობით. განზრახვის შემთხვევაში საკითხი ნათელია და თუ დადგინდა, რომ პირმა დისციპლინური გადაცდომა ჩაიდინა გააზრებულად შესაბამისად, იგი ვალდებულია, აანაზღაუროს მატერიალური ზიანი, თუ ასეთი დადგება. რაც შეეხება უხეშ გაუფრთხილებლობას, აქ უნდა ვიგულისხმოთ შემთხვევები, როდესაც პირმა იცოდა წინდახედულობის ნორმის არსებობის შესახებ და გაცნობიერებული ჰქონდა შედეგი, თუმცა ზერელედ და ზედაპირულად მოეკიდა მასზე დაკისრებულ მოვალეობას, რაც გახდა დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის მიზეზი.

---

**მუხლი 98. სამსახურიდან გათავისუფლება დისციპლინური გადაცდომისათვის**  
**სამსახურიდან გათავისუფლება შეიძლება მხოლოდ მძიმე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის შემთხვევაში.**

**კომენტარი:**

კანონი დამატებით დაცვის მექანიზმს ქმნის პროფესიული საჯარო მოხელეთათვის და იმპერატიულად აწესებს, რომ პირის დისციპლინური გადაცდომის გამო სამსახურიდან გათავისუფლება დასაშვებია მხოლოდ მძიმე გადაცდომის ჩადენის შემთხვევაში. აღნიშნული გარანტიის შემოღების მიზეზი, ასევე, არის ხანგრძლივი სასამართლო პრაქტიკა, რომლის შესაბამისადაც პირის სამსახურიდან დათხოვნა, როგორც დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა, არის ყველაზე მკაცრი და მისი შეფარდებისათვის ძალიან მნიშვნელოვანი საფუძვლებია საჭირო. აღნიშნულთან დაკავშირებით, მნიშვნელოვანია უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკა, რომლის თანახმადაც: „შრომითსამართლებრივი ურთიერთობის შენარჩუნებას აქვს პრიორიტეტი მის რღვევასთან შედარებით. შესაბამისად, მართალია, შრომის კოდექსის 37-ე



მუხლის „ზ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტის საფუძველი მუშაკის მიერ მისთვის ინდივიდუალური შრომითი ხელშეკრულებით ან კოლექტიური ხელშეკრულებით ან/და შრომის შინაგანაწესით დაკისრებული ვალდებულების უხეში დარღვევაა, თუმცა, ნიშანდობლივია, დასაქმებულთა შრომის უფლებების დაცვის კონსტიტუციური პრინციპი, რომლის შესაბამისად, დასაქმებულის მიერ ჩადენილი ყოველი დარღვევა შეფასებულ უნდა იქნეს მისი ჩადენის სიხშირის, სიმძიმის და რაც მთავარია, შედეგობრივი თვალსაზრისით. შესაბამისად, შრომის სამართალში “Ultima Ratio”-ს პრინციპი ითხოვს დამსაქმებლის მხრიდან დასაქმებულის სამსახურიდან დათხოვნამდე მისი ქმედების შეფასებას მიზნ-შედეგობრივი თვალსაზრისით, დარღვევას (გადაცდომას) და გათავისუფლებას შორის ზომიერი ბალანსის დაცულობა. ნიშანდობლივია, რომ ამავე პრინციპის შესაბამისად, დამსაქმებლის მიერ დარღვევის (გადაცდომის) ჩადენისას გამოყენებულ უნდა იქნეს ისეთი ზომები, რომელიც არსებულ ვითარებას გამოასწორებს, გააუმჯობესებს, დასაქმებულ მუშაკს უკეთესს გახდის, კვალიფიკაციას აუმაღლებს, უფრო წინდახედულად და გულისხმიერად მოქცევას აიძულებს. შესაბამისად, მიზანშეწონილობის კუთხით, გადაცდომის დროს არჩეულ უნდა იქნეს პროპორციული დასჯის მექანიზმი, რაც, შედეგობრივად, გარდა იმისა, რომ დამრღვევს დასჯის, მას და სხვა დასაქმებულებს უფრო ეფექტური შრომის მოტივაციას შეუქმნის.<sup>45</sup>

მსგავსი გარანტია ძველ კანონშიც არსებობდა, თუმცა დაზუსტება აკლდა. ძველი კანონის 99-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად: „სამსახურებრივ მოვალეობათა დარღვევისათვის მოხელე შეიძლება გაათავისუფლონ სამსახურიდან, თუ მის მიმართ უკვე მოქმედებს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ნებისმიერი სხვა ზომა.“<sup>46</sup> თუმცა, იმავე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად: „მოხელე შეიძლება გაათავისუფლონ სამსახურიდან დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოქმედების გარეშეც, თუ იგი უხეშად დაარღვევს სამსახურებრივ მოვალეობებს.“<sup>47</sup> შესაბამისად, უხეში დარღვევის განმარტების არარსებობა განაპირობებდა იმ პრაქტიკას, რომ ხშირად ხდებოდა სუბიექტური შეფასებების გაკეთება გადაწყვეტილების მიმღებთა მხრიდან, რაც შემდგომში იწვევდა მოხელის გათავისუფლებას და მისი უფლებების არსებით დარღვევას.

მოქმედი კანონის თანახმად კი მკაცრად არის განსაზღვრული მძიმე დისციპლინური გადაცდომების ჩამონათვალი და, შესაბამისად, პირის მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად სამსახურიდან გათავისუფლება შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ დისციპლინური წარმოების განმახორ-

<sup>45</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლო, საქმე № ას-416-399-2016

<sup>46</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 31/10/1997

<sup>47</sup> იქვე

ცივლებელი ერთეული დაადგენს ქმედებაში კანონით განსაზღვრული, რომელიმე მძიმე გადაცდომის არსებობას.

---

**მუხლი 99. დისციპლინური წარმოებისას მოხელის სამსახურისთვის ჩამოშორება**

საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი უფლებამოსილია დისციპლინური წარმოებისას დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირი ჩამოაშოროს სამსახურს.

**კომენტარი:**

დისციპლინური წარმოების ობიექტურად წარსამართავად და, ასევე, იმისათვის, რომ დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენმა პირმა გავლენა არ მოახდინოს წარმოებაზე, კვლავ არ ჩაიდინოს ახალი დისციპლინური გადაცდომა ან/და არ გადამალოს და არ გაანადგუროს მტკიცებულებები და დოკუმენტაცია, რომელიც სამსახურებრივად შესაძლებელია მასთან ინახებოდეს, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელმა ან საამისოდ უფლებამოსილმა სხვა პირმა, თავისი გადაწყვეტილებით, შესაძლებელია დისციპლინური წარმოების განმავლობაში ჩამოაშოროს იგი სამსახურს. აღნიშნული გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, პირი სრულად ჩამოშორდება თავის სამსახურებრივი ფუნქციების განხორციელებას დისციპლინური წარმოების დასრულებამდე.

იდენტური რეგულაცია იყო ძველ კანონშიც პირის დისციპლინური წარმოების პერიოდში ჩამოშორებასთან დაკავშირებით. თუმცა, ძველ კანონში იმავე მუხლში დამატებით იყო განსაზღვრული, რომ სამსახურს ჩამოშორებულ პირს უნარჩუნდებოდა შრომითი გასამრჯელო. მოქმედი კანონით, აღნიშნული რეგულაცია გაწერილია მოხელის სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეჩერების მუხლში (მუხლი 55), სადაც მითითებულია, რომ სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეჩერების პერიოდში მოხელეს უნარჩუნდება თანამდებობრივი სარგო და საკლასო დანამატი.

---

**მუხლი 100. დისციპლინური წარმოების შეჩერება და შეწყვეტა**

1. დისციპლინური წარმოება ჩერდება, თუ დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირის მიმართ იმავე ქმედების გამო დაწყებულია სისხლის სამართლის საქმის ან/და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის წარმოება.
2. სასამართლოს მიერ შესაბამის სისხლის სამართლის საქმეზე ან/და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმეზე გამამართლებელი გადაწყვეტილების

- გამოტანა არ გამოორიგხავს დისციპლინური გადაცდომის ფაქტის არსებობის გამო დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების შესაძლებლობას.
3. სასამართლოს მიერ შესაბამისი გამამტყუნებელი გადაწყვეტილების გამოტანა გამოორიგხავს დისციპლინური გადაცდომის ფაქტის არსებობის გამო დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების შესაძლებლობას.
  4. დისციპლინური წარმოება წყდება, თუ აღარ არსებობს დისციპლინური წარმოების ობიექტური საფუძველი, რის შესახებაც გამოიყვამ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

**კომენტარი:**

1. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი ითვალისწინებს დისციპლინური წარმოების შეჩერებისა და შეწყვეტის რეგულაციებს. დისციპლინური წარმოების შეჩერების საფუძველს, კანონის თანახმად, წარმოადგენს იმავე ქმედებაზე, რომელზეც მიმდინარეობს წარმოება, სისხლის სამართლის ან/და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის წარმოება. აღნიშნულის მიზანია, არ მოხდეს ერთსა და იმავე ქმედებაზე პირის ორჯერ პასუხისმგებლობაში მიცემა და დაცულ იქნეს Non bis in idem-ის პრინციპი. შესაბამისად, საჯარო დაწესებულება შეაჩერებს დისციპლინურ წარმოებას სისხლის სამართლის ან/და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმეზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე.
2. იმის მიხედვით, თუ რა გადაწყვეტილება იქნება გამოტანილი სისხლის სამართლის ან/და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმეზე, ხდება პროცედურის განახლება და გადაწყვეტილების მიღება.  
იმ შემთხვევაში, თუ სასამართლომ შესაბამის სისხლის სამართლის საქმეზე ან/და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმეზე გამოიტანა **გამამართლებელი გადაწყვეტილება**, შესაძლებელია, განახლდეს დისციპლინური წარმოება და გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენ პირს დაეკისროს დისციპლინური პასუხისმგებლობა;
3. სასამართლოს მიერ **გამამტყუნებელი გადაწყვეტილების** გამოტანა გამოორიგხავს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის დაკისრების შესაძლებლობას, თუმცა, აღნიშნულ შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულება, ასევე, უფლებამოსილია განაახლოს დისციპლინური წარმოება და გამოიტანოს დასკვნა დისციპლინური გადაცდომის არსებობისა და პირისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის შესაბამისი ზომის შეფარდების შეუძლებლობის შესახებ.
4. განხილული მუხლის შესაბამისად, დისციპლინური წარმოება წყდება, თუ არ არსებობს წარმოების ობიექტური საფუძველი. წარმოების ობიექტური საფუძვლის არარსებობა შეიძლება იყოს – შეიცვალა ეთიკის ან/და კანონისა თუ შინაგანაწე-

სის ის ნორმები, რომლის დარღვევის გამოც პირის მიმართ მიმდინარეობს დისციპლინური წარმოება, გარდაიცვალა პირი, რომლის მიმართაც მიმდინარეობდა დისციპლინური წარმოება, სხვა ობიექტური გარემოებები.

#### მუხლი 101. დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოქმედების ვადა

1. პირი დისციპლინური პასუხისმგებლობის მქონედ ითვლება მისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდებიდან 1 წლის განმავლობაში.
2. საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს ან საამისოდ უფლებამოსილ სხვა პირს უფლება აქვს, მსუბუქი დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენ პირს ვადაზე ადრე მოუხსნას დისციპლინური პასუხისმგებლობა, თუ მას არ ჩაუდენია ახალი დისციპლინური გადაცდომა და თავი გამოიჩინა, როგორც კეთილსინდისიერმა მოხელემ.
3. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების, დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოქმედების ვადის გასვლის და დისციპლინური პასუხისმგებლობის ვადაზე ადრე მოხსნის შესახებ ინფორმაციები აისახება საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ერთიან ელექტრონულ სისტემაში.

#### კომენტარი:

1. მსგავსად ძველი კანონის რეგულაციისა, მოქმედი კანონითაც განსაზღვრულია დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოქმედების ვადა, რომელიც შეადგენს ერთ წელს. პირის მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობა მოქმედებს მისი დადების მომენტიდან ერთი წლის განმავლობაში, შესაბამისად, ერთი წლის განმავლობაში მის მიერ ახალი დისციპლინური გადაცდომის ჩადენა ავტომატურად ნიშნავს, რომ მის მიერ ჩადენილია მძიმე დისციპლინური გადაცდომა. აღნიშნულის გარდა, ასევე, ყურადღება უნდა გამახვილდეს, რომ იმ შემთხვევაშიც კი, თუ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად გამოყენებულია სამსახურიდან გათავისუფლება, პირის მიმართ აღნიშნული პასუხისმგებლობა მაინც მოქმედებს გათავისუფლებიდან ერთი წლის განმავლობაში, რაზეც მიანიშნებს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 27-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი. მითითებული ნორმის თანახმად, პირი მოხელედ არ მიიღება, თუ საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლდა დისციპლინური გადაცდომისათვის და დისციპლინური გადაცდომისათვის გათავისუფლებიდან 1 წელი არ არის გასული.<sup>318</sup>
2. კანონი ითვალისწინებს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ვადამდე ადრე მოხსნას, თუმცა ამისათვის აუცილებელია დაკმაყოფილდეს რამდენიმე პირობა. ესენია:

<sup>318</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 27/10/2015

- ჩადენილი უნდა იყოს მსუბუქი დისციპლინური გადაცდომა;
- არ უნდა იყოს პირის მიერ ახალი გადაცდომა ჩადენილი და წარმოება დაწყებული;
- პირმა თავი უნდა გამოიჩინოს, როგორც კეთილსინდისიერმა მოხელემ.

აღნიშნული ნორმა არ მოითხოვს გარკვეული პერიოდის გასვლას დისციპლინური პასუხისმგებლობის ვადაზე ადრე მოხსნისათვის. საკმარისია, დაკმაყოფილდეს ზემოთ მოყვანილი მოთხოვნები, რომ საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს ან საამისოდ უფლებამოსილ სხვა პირს მიეცეს შესაძლებლობა, ვადაზე ადრე მოხსნას დისციპლინური პასუხისმგებლობა. კეთილსინდისიერ მოხელედ თავის გამოჩენის საფუძველი, ასევე, შესაძლებელია გახდეს მოხელის ყოველწლიური შეფასების შედეგები.

3. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების, დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოქმედების ვადის გასვლის და დისციპლინური პასუხისმგებლობის ვადაზე ადრე მოხსნის შესახებ ინფორმაციები აისახება საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ერთიან ელექტრონულ სისტემაში. აღნიშნულის მიზანია საჯარო სამსახურში ერთიანი სტატისტიკური მონაცემების შეგროვება და ეფექტური ადმინისტრირება.

# თავი XI

## საჯარო დანებსა და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებების

## რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია და

## მისი სხვა საჯარო დანებსა და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებების

შერწყმა  
(102-105 მუხლები)

### შესავალი

ახალი კანონის მნიშვნელოვან სიახლეს წარმოადგენს კანონში საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის დეტალური რეგულაციების შემოღება. აღნიშნული რეგულაციების არარსებობა მნიშვნელოვან სირთულეებს ქმნიდა პრაქტიკაში და ხშირად ხდებოდა საჯარო მოსამსახურეთა უფლებების უსაფუძვლო და უკანონო შეზღუდვის მიზეზი, რაც თავისთავად უარყოფითად აისახებოდა საჯარო სამსახურის ავტორიტეტზე. 1997 წლის კანონის რედაქციით არსებობდა მხოლოდ ზოგადი დანაწესი რეორგანიზაციის შესახებ, რომელიც, ყოველგვარი კონკრეტული რეგულაციის გარეშე, აწესებდა მოხელის გათავისუფლების საფუძველს და არ განმარტავდა, თუ რა შემთხვევებში იყო გამართლებული რეორგანიზაცია, რა ძირითადი მიზნის მისაღწევად უნდა განხორციელებულიყო იგი ან როგორი უნდა ყოფილიყო რეორგანიზაციის პროცედურები. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის ძველი რედაქციის 96-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად: დაწესებულების რეორგანიზაცია არ ქმნის საფუძველს მოხელის გასათავისუფლებლად. როდესაც დაწესებულების რეორგანიზაციას თან სდევს შტატების შემცირება, მოხელე შეიძლება გათავისუფლდეს სამსახურიდან აღნიშნული კანონის 97-ე მუხლის საფუძველზე.<sup>149</sup> როგორც კანონის დანაწესიდან ნათლად ჩანს, რეორგანიზაციის მხოლოდ ერთი ასპექტია დანახული ძველ რედაქციაში და არ არსებობდა აღნიშნულ რთულ და კომპლექსურ პროცესთან დაკავშირებული სხვა რეგულაციები.

ანალოგიური მიდგომა იყო ძველი კანონის რედაქციაში ლიკვიდაციასთან მიმართებით. კანონი ლიკვიდაციას მოიხსენებდა მხოლოდ მოხელის გათავისუფლების ასპექტში და არ განმარტავდა შესაბამის პროცედურებს თუ ვადებს. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს 1997 წლის კანონის 96-ე მუხლის პირველი პუნქტი შემოიფარ-

<sup>149</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 31/10/1997

გლებოდა მარტივი დანაწესით, რომლის თანახმადაც: მოხელე შეიძლება განთავი-სუფლდეს სამსახურიდან დაწესებულების ლიკვიდაციის გამო.<sup>11</sup>

რაც შეეხება საჯარო დაწესებულების სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმას და მასთან დაკავშირებულ სამართლებრივ პროცედურებსა და შედეგებს, აღნიშნული სრულად წარმოადგენს მოქმედი კანონის ნოვაციას. მსგავსი საკითხი ძველი კანონის რედაქციაში არ იყო დარეგულირებული და, შესაბამისად, პრაქტიკაში, გარკვეულწი-ლად, პრობლემებს ქმნიდა.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედი რედაქციით, სა-ჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციას, ლიკვიდაციასა და მისი სხვა საჯარო დაწესე-ბულებასთან შერწყმას ცალკე თავი ეთმობა, რომლის შესაბამისადაც დეტალურადაა განსაზღვრული: საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციისა და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის მიზანი; საჯარო დაწესებულების რეორ-განიზაციის, ლიკვიდაციისა და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის არსი; საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციისა და მისი სხვა საჯარო დაწე-სებულებასთან შერწყმის პროცესი; ასევე, მოხელეთა რეზერვი.

გარდა აღნიშნული რეგულაციისა, მოქმედმა კანონმა განსაზღვრა მთავრობის ვალდებულება, დაედგინა – „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესი“. აღ-ნიშნული წესი არეგულირებს მოხელეთა მობილობის პროცედურებს, რის სამართ-ლებრივ საფუძველსაც წარმოადგენს საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია, ლიკ-ვიდაცია და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმა. შესაბამისად, მთავრობის დადგენილებით, კიდევ უფრო დაკონკრეტდა და დეტალურად დარეგულირდა საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის და მისი სხვა საჯარო დაწესებულე-ბასთან შერწყმის სამართლებრივი მექანიზმები.

2015 წლის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიზანს წარ-მოადგენს საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირების უფლების დაცვა და შესაბამისი სამართლებრივი გარანტიების შექმნა, რომლის ერთ-ერთ ძლიერ გამოხატულებასაც სწორედ საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის და შერწყმის წესე-ბის მკაცრი რეგულაციები ქმნის. საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია, ლიკვიდა-ცია და შერწყმა ეს არ არის და არ შეიძლება იყოს დაკავშირებული ნეგატიურ პროცე-სებთან. საჯარო დაწესებულებები, ისევე როგორც კერძო ორგანიზაციები, მუდმივად განიცდიან სხვადასხვა უფლებამოსილებების ფარგლების ცვლილებებს, საჯარო და-წესებულებას ენიჭება ახალი ფუნქცია ან აკლდება ფუნქცია იმის გათვალისწინებით, თუ რა გამოწვევებზე საპასუხოდ უწევს მას ფუნქციონირება. აღნიშნულიდან გამომ-დინარე, საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია და შერწყმა ბუნებრი-ვი პროცესია, რაც საჯარო მმართველობის ეფექტურად განხორციელებისათვის გა-

<sup>11</sup> იქვე

დამწყვეტი მნიშვნელობის მქონეა. ის ნეგატიური პრაქტიკა და წარსულში არსებული ბუნდოვანება ამ პროცესების მიმართ, რომელიც საჯარო სექტორში მრავალი წლის განმავლობაში დაგროვდა, და რომელიც მოხელის უფლების დარღვევის ხარჯზე წარმართებოდა, სრულდება 2015 წლის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისი ნორმების ამოქმედებით. კანონმდებელი ავალდებულებს საჯარო დაწესებულებას რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციისა და შერწყმის პროცედურების დაგეგმვას, ამკვიდრებს ამ პროცესში საჯარო სამსახურის ბიუროს ჩართულობას და ქმნის მოხელის უფლების დაცვის შესაბამის სამართლებრივ გარანტიებს, რაც, ცალსახად, წინადადებული ნაბიჯი და სამართლებრივ ურთიერთობებში ბუნდოვანების აღმოფხვრის წინაპირობაა.

---

**მუხლი 102. საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციისა და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის მიზანი**

1. საჯარო სამსახურის ინტერესებიდან გამომდინარე, სისტემური, ეფექტიანი მმართველობის უზრუნველყოფის მიზნით შესაძლებელია საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმა.
2. საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმა არ შეიძლება გახდეს მოხელის სტატუსის შეწყვეტის საფუძველი, გარდა ამ კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

**კომენტარი:**

1. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 102-ე მუხლი განსაზღვრავს იმ მიზანს, რა შემთხვევაშიც კანონიერია საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმა. აღნიშნული მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად: საჯარო სამსახურის ინტერესებიდან გამომდინარე, სისტემური, ეფექტიანი მმართველობის უზრუნველყოფის მიზნით, შესაძლებელია საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმა.<sup>351</sup>

აღნიშნული დანაწესიდან ნათლად ჩანს, რომ საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმა განპირობებული უნდა იყოს შემდეგი ფაქტორებით:

- საჯარო სამსახურის ინტერესები;

---

<sup>351</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 27/10/2015



- სისტემური მმართველობის უზრუნველყოფა;
- ეფექტიანი მმართველობის უზრუნველყოფა.

**საჯარო სამსახურის ინტერესები** სრულად ეფუძნება კანონით დაწესებულ პრინციპებსა და მიმართულია მათ სრულყოფილ და განუხრელ შესრულებამე. შესაბამისად რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმა მიზნად უნდა ისახავდეს, სწორედ, აღნიშნული პრინციპების პრაქტიკაში უკეთ გატარებას და შესრულებას. დიდი ბრიტანეთის საჯარო სამსახურის კოდექსი (16 მარტი, 2015) საჯარო სამსახურის ინტერესს განმარტავს, როგორც იმ ფასეულობებისა და ღირებულებების განუხრელად შესრულებას, რომლებიც ხელს უწყობენ კარგი მმართველობის ჩამოყალიბებასა და უზრუნველყოფენ იმ უმაღლესი სტანდარტების მიღწევას, რაც აუცილებელია იმისათვის, რომ საჯარო სამსახურს პქონდეს პატივისცემა და ავტორიტეტი საზოგადოებაში.<sup>157</sup>

**სისტემური მმართველობის უზრუნველყოფა** საჯარო სამსახურის გამართული ფუნქციონირებისათვის უმნიშვნელოვანეს კომპონენტს წარმოადგენს, რომელიც თავის თავში გულისხმობს საჯარო დაწესებულების ფუნქციების, სტრუქტურული ერთეულების და ადამიანური რესურსების ისეთ გადანაწილებას, რაც უზრუნველყოფს საჯარო დაწესებულების მიერ თავისი ამოცანების სრულყოფილად შესრულებას. ამასთან, მნიშვნელოვანია იმ გარემოებაზე გამახვილდეს ყურადღება, რომ საჯარო მმართველობა და საჯარო სამსახურიც ერთიან პრინციპებზეა დაფუძნებული, შესაბამისად, სისტემური მიდგომები და ამა თუ იმ საჯარო დაწესებულების ფუნქციების შეცვლა და, ზოგადად, თუნდაც, საჯარო დაწესებულების ლიკვიდაცია, განპირობებული უნდა იყოს სისტემური მმართველობის უზრუნველყოფით. არასისტემურობა მმართველობის განხორციელებაში, დიფერენცირებული და განსხვავებული მმართველობითი სტანდარტები, გაორებული ფუნქციები და ფუნქციათა გადაფარვები ანგრევს საჯარო მმართველობას, ხელს უშლის მის სისტემურობას და, შესაბამისად, საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტურ ხარჯვასაც იწვევს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანი – სისტემური მმართველობის უზრუნველყოფა – უმნიშვნელოვანესი მოცემულობაა საჯარო დაწესებულებების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან შერწყმის პროცედურების დასაწყებად.

**ეფექტიანი მმართველობის უზრუნველყოფა** არის ერთ-ერთი იმ მნიშვნელოვან პრინციპთაგანი, რაც საფუძვლად დაედო საჯარო სამსახურის რეფორმას საქართველოში. აღნიშნული მიზანი გაწერილია თავად „საჯარო სამსახურის კონცეფციაში“, რომლის შესავალის თანახმადაც: „რეფორმის მიზანია, ეფექტური და ეფექტიანი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება, რომელიც მერიტოკრატიულ პრინციპზე იქნება და-

<sup>157</sup> Statutory guidance The Civil Service code. Updated 16 March 2015 (<https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>), ნანახია 15.03.2018

ფუნქციონირების და უზრუნველყოფის პროფესიონალიზმის წახალისებას, ხელშეწყობასა და დაფასებას.<sup>33</sup> აღნიშნულიდან გამომდინარე, სწორედ, ეფექტიანი მმართველობის უზრუნველყოფის მიზნით უნდა განხორციელდეს საჯარო დაწესებულებებში ისეთი სამართლებრივი ღონისძიებები, როგორცაა მათი რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია ან/და მათი შერწყმა.

სასამართლოს პრაქტიკაც მოითხოვს რეორგანიზაციის პროცესის შესაბამის გააზრებას და სწორად დაგეგმვას. „როდესაც დამსაქმებელი რეორგანიზაციის გადაწყვეტილებას იღებს, უნდა დარწმუნდეს, რომ აღნიშნული ნაბიჯი შესაბამეა ორგანიზაციის ინტერესებს და, ამავე დროს, გაუმართლებლად არ ხელყოფს დასაქმებულთა კანონიერ უფლებებს. დამსაქმებლის გადაწყვეტილება მოითხოვს დასაბუთებას, გარკვეულ გათვლებს, რეორგანიზაციამდე არსებული სტრუქტურისა და მომავალი სტრუქტურის შედარებას, რეორგანიზაციის დადებითი და უარყოფითი მხარეების განსაზღვრას“<sup>34</sup>

აღნიშნული მიზნის კანონში გაწერა იძლევა შესაძლებლობას სამომავლოდ მინიმუმამდე იქნეს დაყვანილი ქაოტური და გაუთვალისწინებელი რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია ან/და საჯარო დაწესებულებათა შერწყმა.

2. მნიშვნელოვანია კანონის 102-ე მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილი პრეზუმფციაც, რომლის თანახმადაც დაუშვებელია საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია ან/და მისი შერწყმა გახდეს მოხელის სტატუსის შეწყვეტის საფუძველი, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. კანონის ეს პუნქტი მიზნად ისახავს საჯარო მოხელეთა უფლებების დაცვას და მათი შრომის უფლების სტაბილურობის უზრუნველყოფას. თუმცა, სწორედ, კანონივე იძლევა ამომწურავ რეგულაციებს იმ შემთხვევასთან დაკავშირებით, რა დროსაც რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია ან/და შერწყმა შესაძლებელია გახდეს მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველი, რაზეც ქვემოთ იქნება დაწვრილებით საუბარი.

---

**მუხლი 103. საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციისა და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის არსი**

1. რეორგანიზაცია არის საჯარო დაწესებულების ინსტიტუციური მოწყობის შეცვლა, რის შედეგადაც მიიღება საჯარო დაწესებულების ნაწილობრივ ან მთლიანად ახალი სტრუქტურა. რეორგანიზაციად ითვლება აგრეთვე საჯარო დაწესებ-

---

<sup>33</sup> „საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბრის №627 დადგენილება

<sup>34</sup> თბილისის სააპელაციო სასამართლო, საქმე № 2ბ/4403-16

ბულების შტატების გადაადგილება ან/და შემცირება. რეორგანიზაციად არ ჩაითვლება საჯარო დაწესებულების ან მისი სტრუქტურული ერთეულის მხოლოდ დაქვემდებარების ან სახელწოდების შეცვლა ან/და საჯარო დაწესებულების სტრუქტურული ერთეულისათვის ახალი ფუნქციის დაკისრება.

2. ლიკვიდაცია არის საჯარო დაწესებულების გაუქმება.
3. შერწყმა არის ორი ან ორზე მეტი საჯარო დაწესებულების ფუნქციებისა და ამოცანების ერთ საჯარო დაწესებულებაში გაერთიანება.

#### კომენტარი:

1. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 103-ე მუხლი იძლევა დეტალურ განმარტებას, თუ რას წარმოადგენს საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმა.

კანონის 103-ე მუხლის პირველი პუნქტი განმარტავს, თუ რას წარმოადგენს საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია. აღნიშნული პუნქტის შესაბამისად, საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია არის:

- საჯარო დაწესებულების ინსტიტუციური მოწყობის შეცვლა, რის შედეგადაც მიიღება საჯარო დაწესებულების ნაწილობრივ ან მთლიანად ახალი სტრუქტურა;
- საჯარო დაწესებულების შტატების გადაადგილება ან/და შემცირება.

როგორც ნორმიდან ნათლად ჩანს, რეორგანიზაცია წარმოადგენს საფუძვლიან ცვლილებას და, შედეგად ვიღებთ საჯარო დაწესებულების ნაწილობრივ ან მთლიანად ახალ სტრუქტურას. ამდენად, მხოლოდ სახელწოდების ცვლილება ან/და ტექნიკური კორექტირება სტრუქტურის არ უნდა იქნეს მიჩნეული რეორგანიზაციად და, შესაბამისად, არ უნდა გახდეს სამართლებრივი საფუძველი ისეთი ქმედებებისა. როგორცაა საჯარო მოსამსახურის გათავისუფლება, მობილობის პროცედურის დაწყება ან/და მოხელის რეზერვში გადაყვანა.

კანონის თანახმად, რეორგანიზაციად ითვლება აგრეთვე შტატების გადაადგილება ან/და შემცირება. თუმცა აღნიშნული საკითხი ასევე მოწესრიგებულია კანონის საფუძველზე საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული დადგენილებით – „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ“, რომლის მე-5 მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად: „რეორგანიზაციად არ ჩაითვლება საჯარო დაწესებულების ვაკანტური შტატების გადაადგილება ან/და შემცირება“<sup>255</sup>. პრაქტიკაში ხშირი იყო შემთხვევები, როდესაც რეორგანიზაციის ფარგლებში ხდებოდა ვაკანტური შტატების შემცირება და აღნიშნული მიიჩნეოდა ზოგადად, შტატების შემცირებად და ხდებოდა დასაქმებული პირების თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძველი, რაც იწვევ-

<sup>255</sup> „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის №199 დადგენილება

და მათი უფლებების დარღვევას. ზემოხსენებული დანაწესი („პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ“ მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული წესის მე-5 მუხლის მე-6 პუნქტი) იცავს პროფესიულ საჯარო მოხელეთა უფლებებს და ასევე, უზრუნველყოფს, რომ საჯარო დაწესებულებამ ყოველგვარი რთული პროცედურების გატარების გარეშე მოახდინოს ვაკანტური შტატების გადაადგილება თუ შემცირება, მხოლოდ საშტატო ნუსხაში ცვლილების შეტანის გზით.

კანონით ასევე განმარტებულია თუ რა არ შეიძლება მიჩნეულ იქნეს რეორგანიზაციად და, შესაბამისად, წარმოშვას მასთან დაკავშირებული ღონისძიებების გატარების სამართლებრივი საფუძვლები. კანონის 103-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად: რეორგანიზაციად არ ჩაითვლება საჯარო დაწესებულების ან მისი სტრუქტურული ერთეულის მხოლოდ დაქვემდებარების ან სახელწოდების შეცვლა ან/და საჯარო დაწესებულების სტრუქტურული ერთეულისათვის ახალი ფუნქციის დაკისრება.<sup>356</sup> დანაწესის არსებობა კანონში განაპირობა პრაქტიკაში არსებულმა პრობლემებმა. ხშირ შემთხვევაში, რეორგანიზაციის შედეგად ხდებოდა დასაქმებულთა სამსახურიდან დათხოვნა, თუმცა რეორგანიზაციას რეალური შტატების შემცირება კი არ სდევდა თან, არამედ ხდებოდა მხოლოდ ისეთი სახის ტექნიკური ცვლილებები, როგორცაა დაქვემდებარების, სახელწოდებების შეცვლა ან/და ფუნქციათა უმნიშვნელო ცვლილება. აღნიშნულთან დაკავშირებით, სასამართლო პრაქტიკაც ერთმნიშვნელოვნად განმარტავდა, რომ მსგავსი სახის ცვლილება დაწესებულებაში არ წარმოადგენს რეორგანიზაციას იმ შინაარსით, რომ იგი გახდეს ისეთი ქმედების განხორციელების საფუძველი, როგორცაა დასაქმებულის გათავისუფლება, რადგანაც ეს არ არის შტატების რეალური შემცირება. „საშტატო ერთეულისათვის სახელწოდების შეცვლა არ წარმოადგენს საფუძველს იმ ფაქტობრივი გარემოების დადგენილად მიჩნევისთვის, რომ აღარ არსებობს საშტატო ერთეული. საშტატო ერთეული გაუქმებულად ითვლება, როცა ფუნქციური დატვირთვით აღარ არსებობს ამგვარი შტატი, რომ ახალი საშტატო ერთეულით განისაზღვრა სხვა უფლება-მოვალეობები, რომ ამგვარი საშტატო ერთეულის დასაკავებლად პირის მიერ სხვა კრიტერიუმები უნდა იქნეს დაკმაყოფილებული, ხოლო ის გარემოება, რომ ის პირის მიერ დაკავებული თანამდებობა ამგვარი სახელწოდებით აღარ არსებობს, არ წარმოადგენს საფუძველს ვარაუდისთვის, რომ ფუნქციურად სხვა საშტატო ერთეულია, რომელიც რეორგანიზაციის შემდგომ ჩამოყალიბდა ადმინისტრაციული ორგანოს სტრუქტურაში და იმავე სახის უფლება-მოვალეობებით არ არის აღჭურვილი.“<sup>357</sup>

ამრიგად, რეორგანიზაციად არ ითვლება საჯარო დაწესებულებაში განხორციელებული შემდეგი ცვლილებები:

<sup>356</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 27/10/2015

<sup>357</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლო, საქმე № ას-999-960-2016

- დაქვემდებარების შეცვლა – როდესაც ერთი სტრუქტურული ერთეული, ფუნქციების და სამტატო რიცხოვნობის (არ იგულისხმება ვაკანტური შტატები) უცვლელად, ასევე, რანგის უცვლელად იმავე საჯარო დაწესებულების სიეტემაში გადინაცვლებს სხვა თანამდებობის პირის თუ სტრუქტურული ერთეულის დაქვემდებარებაში;
- სახელწოდების შეცვლა – როდესაც სტრუქტურულ ერთეულს ეცვლება მხოლოდ სახელწოდება, თუმცა მისი ფუნქციები უცვლელი რჩება ან/და ემატება ფუნქციები, რაც თავისთავად გულისხმობს, რომ შტატების შემცირება არ ხდება;
- ახალი ფუნქციების დაკისრება – ახალი ფუნქციის დამატებით არსებითად და რადიკალურად არ იცვლება სტრუქტურული ერთეულის საქმიანობა და არ იქმნება ნაწილობრივ ან მთლიანად ახალი სტრუქტურული ერთეული და იქ დასაქმებული პროფესიული საჯარო მოხელეების არსებული კვალიფიკაცია შეესაბამება დამატებულ ფუნქციებს.

2. კანონის 103-ე მუხლის მე-2 პუნქტი განმარტავს, თუ რას წარმოადგენს საჯარო დაწესებულების ლიკვიდაცია, რომლის თანახმადაც: ლიკვიდაცია არის საჯარო დაწესებულების გაუქმება.<sup>358</sup>

აღნიშნული პუნქტი პირდაპირ განმარტავს, რომ ლიკვიდაცია წარმოადგენს საჯარო დაწესებულების გაუქმებას, რაც თავისთავად გულისხმობს, რომ საჯარო დაწესებულება თავისი ფუნქციებით აღარ არსებობს, მნიშვნელოვანია, გაიმიჯნოს ლიკვიდაცია შერწყმისაგან, იმდენად რამდენადაც შერწყმის შემთხვევაში, მართალია, საჯარო დაწესებულება როგორც დამოუკიდებელი სუბიექტი აღარ არსებობს, მაგრამ იგი თავისი სტრუქტურული ერთეულებით, ფუნქციებით და სისტემით შეერწყა სხვა საჯარო დაწესებულებას. ამდენად, იმისთვის, რომ მოხდეს საჯარო დაწესებულების ლიკვიდაცია, აუცილებელია, განხორციელდეს მისი სრული გაუქმება. „ლიკვიდაცია არის იურიდიული პირის არსებობის შეწყვეტა, რომლის შედეგად მისი უფლებები და მოვალეობები არ გადადის სამართალმემკვიდრეობის წესით სხვა პირზე.“<sup>359</sup> საქართველოს მთავრობის დადგენილება „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ“ დამატებით რეგულაციას აჩენს აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით. კერძოდ, დადგენილების მე-6 მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად: „ლიკვიდაციის აქტში სავალდებულოა, აღინიშნოს ლიკვიდირებული საჯარო დაწესებულების სრული ან ნაწილობრივი უფლებამონაცვლე, ასეთის საჭიროების შემთხვევაში.“<sup>360</sup> აღნიშნული დანაწესი არ გულისხმობს იმას, რომ ლიკ-

<sup>358</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 27/10/2015

<sup>359</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლო, საქმე №ას-877-827-2015

<sup>360</sup> „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის №199 დადგენილება

ვიდირებული საჯარო დაწესებულების ფუნქციები და უფლებები გადავიდა სხვა სამართალსუბიექტზე, არამედ ქმნის სამართლებრივ გარანტიას, რომ ლიკვიდაციის პროცესის დასრულების შემდეგ გარკვეული დასარეგულირებელი საკითხები არ დარჩეს გადაუწყვეტელი და მათი დასრულება უზრუნველყოს შესაბამისმა საჯარო დაწესებულებამ.

3. კანონის 103-ე მუხლის მე-3 პუნქტი განმარტავს თუ რას წარმოადგენს საჯარო დაწესებულების შერწყმა. აღნიშნული განმარტება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის სიახლეში, 1997 წლის კანონი არ იცნობდა საჯარო დაწესებულების შერწყმის პროცედურებს, რაც პრაქტიკაში მთელ რიგ პრობლემას ქმნიდა. მოქმედმა კანონმა რეორგანიზაციასა და ლიკვიდაციასთან ერთად განმარტა საჯარო დაწესებულებების შერწყმა და ჩამოაყალიბა მისი პროცედურები.

კანონის თანახმად: „შერწყმა არის ორი ან ორზე მეტი საჯარო დაწესებულების ფუნქციებისა და ამოცანების ერთ საჯარო დაწესებულებაში გაერთიანება.“<sup>361</sup> აღნიშნული ნორმის თანახმად, შერწყმის შედეგად ერთიანდება ორი ან მეტი საჯარო დაწესებულება, რაც გულისხმობს მათი როგორც ფუნქციების, ასევე რესურსების სრულ გაერთიანებას, შესაბამისად ახალ საჯარო დაწესებულებას წარმოეშობა ყველა ის უფლება-მოვალეობა, რაც ჰქონდათ შერწყმამდე არსებულ სუბიექტებს. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ კანონი ცალ-ცალკე არ განმარტავს შერწყმის ფორმებს, როგორცაა გაერთიანება და მიერთება, რაც თავისთავად გულისხმობს, რომ კანონი ორივე ამ ფორმას მოიაზრებს საჯარო დაწესებულებების შერწყმაში. ამდენად, საჯარო დაწესებულების შერწყმა ხდება მაშინაც, როდესაც ორი ან ორზე მეტი საჯარო დაწესებულება ერთიანდება და ყალიბდება ახალი საჯარო დაწესებულება, ასევე, მაშინაც, როდესაც ერთი საჯარო დაწესებულება მთელი თავისი უფლება-მოვალეობებითა და რესურსით უერთდება მეორე საჯარო დაწესებულებას და შედეგად რჩება ის საჯარო დაწესებულება, რომელთანაც მოხდა მიერთება.

საქართველოს მთავრობის დადგენილება „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ“ შერწყმასთან დაკავშირებითაც ადგენს დამატებით რეგულაციებს და აწესებს აუცილებლობას, შერწყმისას განისაზღვროს იმ საჯარო დაწესებულებების უფლებამონაცვლე, რომელთა შერწყმაც განხორციელდა. აღნიშნულ შემთხვევაში ლოგიკურია, რომ პრაქტიკაში, ძირითადად, შერწყმული საჯარო დაწესებულებების უფლებამონაცვლედ განისაზღვრება ის საჯარო დაწესებულება, რომელიც საბოლოოდ ჩამოყალიბდება, თუმცა აღნიშნული დანაწესის არსებობა ძალიან მნიშვნელოვანია იმისათვის, რომ საჯარო დაწესებულებათა შერწყმის შემდგომ არ

<sup>361</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 27/10/2015

დარჩეს ვაკუუმი, რომელიც გაურკვეველს დატოვებს, თუ ვინ უნდა იყოს სამართალ-მემკვიდრე და იმ ვალდებულებების შემსრულებელი, რაც გააჩნდათ შერწყმულ საჯარო დაწესებულებებს.

**მუხლი 104. საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციისა და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის პროცესი**

1. საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის შესახებ გადაწყვეტილებას საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით იღებს საამისოდ უფლებამოსილი პირი.
2. საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის შესახებ გადაწყვეტილება დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს ბიუროს, საჯარო დაწესებულების მოხელეების ინტერესებიდან გამომდინარე.
3. ამ მუხლით გათვალისწინებული პროცესის განხორციელების უზრუნველსაყოფად ბიურო ვალდებულია:
  - ა) საჯარო დაწესებულებას გაუწიოს მეთოდური დახმარება ინსტიტუციურ მოწყობაში და შეიმუშაოს ამ კანონით გათვალისწინებული რეკომენდაციები;
  - ბ) საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ერთიანი ელექტრონული სისტემის მეშვეობით მოიძიოს ინფორმაცია საჯარო სამსახურის სისტემაში არსებული შესაბამისი ვაკანტური თანამდებობების შესახებ;
  - გ) ხელი შეუწყოს შტატების შემცირებისას შესაბამისი მოხელეების მობილობას საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული მოხელის მობილობის წესის შესაბამისად.
4. საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის პერიოდი არ უნდა აღემატებოდეს 3 თვეს, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

**კომენტარი:**

აღნიშნული მუხლი აწესრიგებს საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციისა და შერწყმის პროცედურებს და ვადებს.

1. საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია და მისი შერწყმა იწყება საამისოდ უფლებამოსილი პირის გადაწყვეტილებით. ის, თუ ვინ არის საამისოდ უფლებამოსილი პირი და, რა ფორმით ხდება გადაწყვეტილების მიღება, უფრო დეტალურადაა განმარტებული საქართველოს მთავრობის დადგენილებაში „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ“, სადაც სათითაოდ არის

გაწერილი თუ რის საფუძველზე უნდა დაიწყოს რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია და შერწყმა.

**საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის დაწყების საფუძველთან** დაკავშირებით დადგენილების მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტი განმარტავს: საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის შესახებ გადაწყვეტილების ინიცირება ხდება საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ.<sup>367</sup> როგორც აღნიშნული ნორმით მუსტდება, რეორგანიზაციის ინიცირება უნდა მოახდინოს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელმა, რომელმაც აღნიშნულთან დაკავშირებით უნდა გამოცეს შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც უნდა აკმაყოფილებდეს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისათვის დადგენილ მოთხოვნებს აქტის რეკვიზიტებთან და დასაბუთებასთან დაკავშირებით. აღნიშნული გადაწყვეტილებით, ასევე, უნდა განისაზღვროს რეორგანიზაციის მიზნით განსახორციელებელი ღონისძიებები.

**საჯარო დაწესებულების ლიკვიდაციის საფუძველი** გაწერილია დადგენილების მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტში, რომლის თანახმადაც: საჯარო დაწესებულების ლიკვიდაციის ინიცირება ხდება იმავე წესებისა და პროცედურების დაცვით, რაც განსაზღვრულია საჯარო დაწესებულების დაფუძნებისათვის.<sup>368</sup> ამ რეგულაციის თანახმად, იმისათვის რომ მოხდეს საჯარო დაწესებულების ლიკვიდაცია, აუცილებელია სამართლებრივად იმავე პროცედურების გავლა, რომლითაც დაფუძნდა აღნიშნული დაწესებულება. მაგ: თუ იგი შექმნილია კანონის საფუძველზე, შესაბამისად, კანონითვე უნდა იქნეს მიღებული გადაწყვეტილება მისი ლიკვიდაციის შესახებ; თუ საჯარო დაწესებულება შექმნილია მთავრობის აქტით, შესაბამისად, მთავრობის აქტი უნდა გახდეს მისი ლიკვიდაციის პროცედურის დაწყების საფუძველი.

ამავე მუხლით დადგენილია საჯარო დაწესებულების ლიკვიდაციის დაწყებისთანავე ლიკვიდატორის განსაზღვრა. ლიკვიდატორის განსაზღვრის აუცილებლობა განპირობებულია ლიკვიდაციის პროცესის სრულყოფილად წარსამართავად და ლიკვიდაციის პროცესში მონაწილე სუბიექტების უფლებების დასაცავად.

**საჯარო დაწესებულებათა შერწყმის საფუძველი** რეგულირებულია დადგენილების მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტით, რომლის თანახმადაც, საჯარო დაწესებულებების შერწყმის ინიცირება ხდება საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული წესისა და პროცედურების დაცვით, საკანონმდებლო ცვლილების საფუძველზე ან საერთო ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებით.<sup>369</sup> აღნიშნულ

<sup>367</sup> „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის №199 დადგენილება

<sup>368</sup> იქვე

<sup>369</sup> „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის №199 დადგენილება



შემთხვევაშიც, მსგავსად საჯარო დაწესებულების ლიკვიდაციისა, საჯარო დაწესებულებათა შერწყმაც უნდა განხორციელდეს იმ პროცედურების დაცვით, რომელთა საფუძველზეც შეიქმნა ეს დაწესებულებები. მნიშვნელოვანია გათვალისწინებულ იქნეს ის იერარქია სამართლებრივი აქტებისა, რომელთა საფუძველზეც არის შექმნილი შერწყმას დაქვემდებარებული საჯარო დაწესებულებები. შესაბამისად, საქართველოს მთავრობის დადგენილება მოითხოვს, რომ სამართლებრივი აქტების იერარქია მკაცრად იყოს დაცული შერწყმის პროცესში. დადგენილების მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტის დანაწესის თანახმად: საჯარო დაწესებულების შერწყმა ხორციელდება მისი დაფუძნების სამართლებრივი აქტის თანაბარი ან იერარქიულად ზემდგომი სამართლებრივი აქტით და სრულდება ამ აქტის კანონმდებლობით დადგენილი წესით ძალაში შესვლით, ხოლო თუ ხორციელდება ისეთი საჯარო დაწესებულებების შერწყმა, რომლებიც სხვადასხვა სახის სამართლებრივი აქტებით არის დაფუძნებული – უპირატესი იურიდიული ძალის მქონე სამართლებრივი აქტის თანაბარი იურიდიული ძალის მქონე სამართლებრივი აქტით.<sup>365</sup> ეს ნორმა სრულყოფილად განმარტავს, თუ როგორ უნდა მოხდეს საჯარო დაწესებულებათა შერწყმის პროცესში სამართლებრივი აქტების იერარქიის დაცვა. მაგ.: თუ შერწყმას დაქვემდებარებული საჯარო დაწესებულებები დაფუძნებულია საქართველოს მთავრობის აქტებით, მაშინ მათი შერწყმა განხორციელდება, სწორედ, მთავრობის აქტების საფუძველზე, ხოლო თუ შერწყმას დაქვემდებარებული საჯარო დაწესებულებებიდან ერთი მაინც დაფუძნებულია კანონის საფუძველზე, მაშინ შერწყმა უნდა განხორციელდეს, სწორედ, საქართველოს კანონის საფუძველზე, სადაც, ასევე, უნდა იქნეს გათვალისწინებული თავად კანონთა იერარქიული ურთიერთმიმართება და, შესაბამისად, უპირატესი იურიდიული ძალის მქონე კანონით დაიწყოს და დასრულდეს მათი შერწყმა.

2. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, იმისათვის რომ საჯარო დაწესებულებების რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია და მათი შერწყმა განხორციელდეს საჯარო სამსახურის ინტერესების, სისტემური და ეფექტიანი მმართველობის პრინციპების სრული დაცვით, სავალდებულოდ განსაზღვრავს აღნიშნულ პროცესში საჯარო სამსახურის ბიუროს ჩართულობას და ამიტომაც კანონის 104-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად: საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის შესახებ გადაწყვეტილება დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს ბიუროს, საჯარო დაწესებულების მოხელეების ინტერესებიდან გამომდინარე.<sup>366</sup> აღნიშნული ვალდებულება, ასევე, ასახულია საქართველოს მთავრობის დადგენილებაში, რომლის შესაბამისადაც გადაწყვეტილება

<sup>365</sup> იქვე

<sup>366</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 27/10/2015

საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციისა და მისი შერწყმის შესახებ უნდა ეცნობოს საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულს და საჯარო სამსახურის ბიუროს.

3. საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის და მისი შერწყმის პროცედურების სრულყოფილად განხორციელებისათვის, კანონი საჯარო სამსახურის ბიუროს დამატებით ვალდებულებებს უდგენს, რათა მან უზრუნველყოს მეთოდური დახმარების გაწევა საჯარო სამსახურის სფეროში არსებული სამოქმედო სტანდარტების, ინსტრუქციებისა და ნორმატიული აქტების ერთგვაროვანი შესრულების მიზნით და ხელი შეუწყოს მობილობის<sup>76</sup> პროცესის გამართულ და დროულ განხორციელებას. აღნიშნულის ფარგლებში, კანონის 104-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, ბიურო ვალდებულია:

- საჯარო დაწესებულებას გაუწიოს მეთოდური დახმარება ინსტიტუციურ მოწყობაში და შეიმუშაოს ამ კანონით გათვალისწინებული რეკომენდაციები;
- საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ერთიანი ელექტრონული სისტემის მეშვეობით მოიძიოს ინფორმაცია საჯარო სამსახურის სისტემაში არსებული შესაბამისი ვაკანტური თანამდებობების შესახებ;
- ხელი შეუწყოს შტატების შემცირებისას შესაბამისი მოხელეების მობილობას საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული მოხელის მობილობის წესის შესაბამისად.

ბიუროს მიერ კანონით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულება არის იმის გარანტია, რომ საჯარო დაწესებულებების რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია და მისი შერწყმა წარმართება კანონმდებლობის მოთხოვნათა სრული დაცვით და იმ მიზნების მისაღწევად, რაც მითითებულია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 102-ე მუხლის პირველ პუნქტში. ამავე დროს, სრულყოფილად იქნება დაცული პროფესიულ საჯარო მოხელეთა უფლებები და გარანტირებული იქნება მათი მობილობა ან მობილობის შეუძლებლობის შემთხვევაში მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხვა.

სწორედ, მეთოდური დახმარების ფარგლებში ახორციელებს ბიურო იმ მიზნების შემოწმებას რის მისაღწევადაც ხორციელდება საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია და მისი შერწყმა. რევიზიის ფარგლებში ბიურო გაცემს რეკომენდაციებს, რათა სრულყოფილად იქნეს უზრუნველყოფილი საჯარო სამსახურის ინტერესები, სისტემური და ეფექტიანი მმართველობა. შესაბამისად, ბიუროს მიერ ვაცემულ რეკომენდაციებს უარესად დიდი მნიშვნელობა აქვს საჯარო სამსახურის ატანდარტებისა და პრინციპების ერთგვაროვნების შესანარჩუნებლად.

---

იხ. მობილობა

საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ერთიანი ელექტრონული სისტემის ოპერირებას კანონის თანახმად, ახორციელებს საჯარო სამსახურის ბიურო; ვინაიდან საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციას, ლიკვიდაციას და მის შერწყმას, როგორც წესი, მოჰყვება შტატების ცვლილება და შესაბამისად შესაძლებელია გამოიწვიოს პროფესიული საჯარო მოხელის გათავისუფლება, ამიტომაც სწორედ ბიურომ უნდა უზრუნველყოს შესაბამისი ვაკანტური ადგილების მოძიება საჯარო სამსახურის სისტემაში და დაეხმაროს მათ კოორდინირებულ მუშაობაში, რათა მოიბილობის პროცესი კანონმდებლობით დადგენილ ვადებში და წესით განხორციელდეს.

4. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი აწესებს დროის განსაზღვრულ პერიოდს, რომლის განმავლობაშიც უნდა განხორციელდეს საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია და მისი შერწყმა. კანონის 104-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად: საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის პერიოდი არ უნდა აღემატებოდეს 3 თვეს, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.<sup>368</sup> ვადის განსაზღვრა განპირობებული იყო პრაქტიკაში არსებული გაჭიანურებული და დაურეგულირებელი პროცედურებით. ხშირ შემთხვევაში საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია განუსაზღვრელი დროით მიმდინარეობდა, რაც თავისთავად წარმოადგენდა მნიშვნელოვან პრობლემას, რადგანაც დასაქმებული პირები განუსაზღვრელი დროით იმყოფებოდნენ გაურკვეველ მდგომარეობაში. აღნიშნული ვადის განსაზღვრა და შესაბამისად, მისი ეტაპებად დაყოფა განპირობებულია არამარტო პროცედურების სიცხადისა და განსაზღვრულობისათვის და მოხელეთა უფლებების დასაცავად, არამედ, ასევე, იმისათვის, რომ დაწესებულებამ მკაფიოდ გათვალოს ის მიზნები, რაც მას გააჩნია, გააანალიზოს ის შედეგები, რომლებიც მოყვება რეორგანიზაციას, და უზრუნველყოს დასაქმებული მოხელეების უფლებების განუხრელი დაცვა. აღნიშნული ვადის განსაზღვრა, ზემოთქმულის გარდა, ასევე, მინიმუმამდე დაიყვანს რეორგანიზაციისას დაშვებულ სხვადასხვა სტრუქტურულ თუ საკადრო შეცდომებს. ამიტომაც მნიშვნელოვანი იყო არსებულიყო მკაფიო დროის მონაკვეთი, რომლის განმავლობაშიც უნდა დასრულდეს დაწყებული რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია თუ საჯარო დაწესებულებათა შერწყმა. ამდენად, კანონის მიერ ოპტიმალურ დროის შუალედად განისაზღვრა სამი თვე, რომლის განმავლობაში უნდა დასრულდეს დაწყებული რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია ან შერწყმა. კანონის მიერ დადგენილი სამთვიანი ვადა შემდგომ დეტალურად არის მოწესრიგებული საქართველოს მთავრობის დადგენილებაში, სადაც სამ ეტაპად არის დაყოფილი საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის,

<sup>368</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 27/10/2015

ლიკვიდაციისა და მისი შერწყმის პროცედურა. „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად:

საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმა მოიცავს შემდეგ ეტაპებს:

- ა) საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის დაგეგმვა;
- ბ) საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმისათვის აუცილებელი სამართლებრივი აქტების ცვლილებების მომზადება და ორგანიზაციული სტრუქტურის პროექტის შემუშავება;
- გ) საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატების შემცირებისას გასათავისუფლებელ მოხელეთა მობილობა.<sup>369</sup>

როგორც ამ დანაწესიდან ნათლად ჩანს, რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციისა და შერწყმის პროცესი სამ ეტაპად არის დაყოფილი. დადგენილების თანახმად თითოეული ეტაპის განსახორციელებლად გამოყოფილია ერთთვიანი ვადა, ჯამში სამი თვე, რაც კანონითაა განსაზღვრული სრული პროცესისათვის.

#### **I ეტაპი – დაგეგმვა:**

იწყება – რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან შერწყმის შესახებ შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებიდან.

მოიცავს – განსახორციელებელი ღონისძიებების გეგმის შემუშავებას.

გრძელდება – მაქსიმუმ 1 თვე საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებიდან.

**II ეტაპი – სამართლებრივი აქტების ცვლილებების მომზადება და ორგანიზაციული სტრუქტურის პროექტის შემუშავება:**

იწყება – დაგეგმვის ეტაპის დასრულების შემდეგ.

მოიცავს – შესაბამისი სამართლებრივი აქტების ცვლილებების პროექტების და რეორგანიზაციის ან/და შერწყმის შედეგად შესაქმნელი ორგანიზაციული სტრუქტურის პროექტის (ლიკვიდაციის შემთხვევაში მეორე ეტაპის ეს ნაწილი არ არსებობს, ვინაიდან ლიკვიდაციის შედეგად ახალი საჯარო დაწესებულება არ იქმნება) შემუშავებას.

გრძელდება – დაგეგმვის დასრულებიდან მაქსიმუმ ერთი თვის განმავლობაში.

<sup>369</sup> „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის №199 დადგენილება

**III ეტაპი – შტატების შემცირებისას გასათავისუფლებელ მოხელეთა მობილობა (იმ შემთხვევაში თუ რეორგანიზაციას ან შერწყმას თან არ სდევს შტატების შემცირება აღნიშნული ეტაპი აღარ იქნება):**

იწყება – მეორე ეტაპის დასრულების შემდეგ.

მოიცავს:

- თანამდებობიდან გასათავისუფლებელ მოხელეთა სიის განსაზღვრას;
- თანამდებობიდან გასათავისუფლებელ მოხელეთათვის შესაძლო შედეგების გაცნობას;
- საჯარო სამსახურის ბიუროსთან თანამშრომლობას, თანამდებობიდან გასათავისუფლებელი მოხელეების კომპეტენციის შესაბამისი თანამდებობის მოძიებისა და მათი ხელახალი დასაქმების მიზნით.

გრძელდება – მეორე ეტაპის დასრულებიდან მაქსიმუმ 1 თვის განმავლობაში.

ამრიგად, კანონში და საქართველოს მთავრობის დადგენილებაში გაწერილი ეს პროცედურები დეტალურად განსაზღვრავენ საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციისა და შერწყმის გასავლელ ყოველ ეტაპს და მათთვის განკუთვნილ სათანადო ვადებს, ასევე, ავალდებულებენ საჯარო დაწესებულებებს, რომ თითოეული ეტაპის შესახებ შეადგინონ შესაბამისი დოკუმენტი და წერილობით ან/და ელექტრონული ფორმით გაუგზავნონ საჯარო სამსახურის ბიუროს („პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის №199 დადგენილების მე-8 მუხლის მე-3 პუნქტი).

**რეორგანიზაცია სრულდება** – საჯარო დაწესებულების საქმიანობის მარეგულირებელ სამართლებრივ აქტში ან/და სამტატო ნუსხაში განხორციელებული ცვლილებების, კანონმდებლობით დადგენილი წესით ძალაში შესვლით.

**ლიკვიდაცია სრულდება** – დაფუძნების სამართლებრივი აქტის თანაბარი ან იერარქიულად ზემდგომი იურიდიული ძალის მქონე სამართლებრივი აქტის, კანონმდებლობით დადგენილი წესით ძალაში შესვლით.

**შერწყმა სრულდება** – დაფუძნების სამართლებრივი აქტის თანაბარი ან იერარქიულად ზემდგომი იურიდიული ძალის მქონე სამართლებრივი აქტის, კანონმდებლობით დადგენილი წესით ძალაში შესვლით, ხოლო, თუ ხორციელდება ისეთი საჯარო დაწესებულებების შერწყმა, რომლებიც სხვადასხვა სახის სამართლებრივი აქტებით არიან დაფუძნებული – უპირატესი იურიდიული ძალის მქონე სამართლებრივი აქტის თანაბარი იურიდიული ძალის მქონე სამართლებრივი აქტის კანონმდებლობით დადგენილი წესით ძალაში შესვლით.

თუ საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციას, ლიკვიდაციას და მის შერწყმას შედეგად მოჰყვება შტატების შემცირება, იგი შეიძლება გახდეს პროფესიული საჯარ-

რო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების<sup>321</sup> საფუძველი, რაც თავისთავად იწვევს მობილობის პროცესის დაწყებას. შესაბამისად, აღნიშნული პროცესის სწორად, შესაბამისი პროცედურებისა და ვადების სრულყოფილი დაცვით განხორციელებაზე მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული არა მხოლოდ საჯარო სამსახურის სისტემისა და ინტერესების თანამედროვე მოთხოვნების გათვალისწინებით უზრუნველყოფა, არამედ აგრეთვე პროფესიულ საჯარო მოხელეთა უფლებების სრულყოფილი დაცვა.

#### მუხლი 105. მოხელეთა რეზერვი

1. თუ მოხელის მობილობა ვერ განხორციელდა, იგი სურვილის შემთხვევაში მოხელეთა რეზერვში ირიცხება და ეძლევა კომპენსაცია 3 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით.
2. მოხელეთა რეზერვში ირიცხება ასევე მოხელე, რომელიც პროფესიული განვითარების პროგრამაში მონაწილეობის მიზნით თავისუფლდება თანამდებობიდან.
3. მოხელე მოხელეთა რეზერვში 2 წლის ვადით ირიცხება.
4. მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხულ მოხელეს უფლება აქვს, მონაწილეობა მიიღოს ამ კანონით დადგენილი წესით საჯარო სამსახურის სისტემის მასშტაბით გამოცხადებულ დახურულ კონკურსში.
5. მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხული მოხელის მიერ შრომითი საქმიანობის დაწყება არ იწვევს რეზერვიდან მის ვადაზე ადრე ამორიცხვას, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ის კონკურსის საფუძველზე საჯარო დაწესებულებაში მოხელის თანამდებობაზე დაინიშნება.
6. მოხელეთა რეზერვის მართვას ახორციელებს ბიურო.

#### კომენტარი:

1. მოხელეთა რეზერვი წარმოადგენს მოქმედი კანონის კიდევ ერთ მნიშვნელოვან ინსტიტუტს, რომლის არსებობის ძირითადი მიზანია, უზრუნველყოს პროფესიული საჯარო მოხელეების უფლებების დაცვა და შექმნას ბუფერული პლაცდარმი იმ სიტუაციებისათვის, როდესაც საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი შერწყმის შედეგად ხორციელდება შტატების შემცირება, რაც განაპირობებს პროფესიული საჯარო მოხელის გათავისუფლებას. საჯარო მოხელეთა რეზერვი ის სამართლებრივი გარანტიაა, რომლის მეშვეობითაც შენარჩუნებული იქნება საჯარო სამსახურში პროფესიული საჯარო მოხელის საქმიანობის უწყვე-

<sup>321</sup> იხ. მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება

ტობა და მისცემს მას შესაძლებლობას, მომავალში განაგრძოს თავისი კარიერა საჯარო სამსახურის სისტემაში.

კანონი ითვალისწინებს მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხვის რამდენიმე **წინაპირობას**. ესენია:

- თუ მოხელის მობილობა ვერ განხორციელდა, იგი, სურვილის შემთხვევაში, ირიცხება მოხელეთა რეზერვში („საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 105-ე მუხლის პირველი პუნქტი);
- თუ მოხელის პროფესიული განვითარების პროგრამის ხანგრძლივობა აღემატება პროფესიული განვითარებისათვის კანონით დადგენილ შევბულების ვადას<sup>371</sup>, იგი თავისუფლდება თანამდებობიდან და, მისი სურვილის შემთხვევაში, ირიცხება მოხელეთა რეზერვში („საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 63-ე მუხლის მე-4 პუნქტი);
- თუ ზემდგომი ორგანოს ან სასამართლოს მიერ გაუქმდა მოხელის გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილება, თუმცა მისი აღდგენა შეუძლებელია,<sup>372</sup> იგი ირიცხება მოხელეთა რეზერვში („საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 118-ე მუხლის მე-5 პუნქტი).

როგორც კანონის დანაწესიდან ნათლად ჩანს, პროფესიული საჯარო მოხელის რეზერვში ჩარიცხვისათვის სხვა სამართლებრივ წინაპირობასთან ერთად ასევე მნიშვნელოვანია მისი თანხმობა. შესაბამისად, მხოლოდ წინაპირობის არსებობა არ განაპირობებს მოხელის რეზერვში ჩარიცხვას. თანხმობის არ არსებობისას იგი თავისუფლდება თანამდებობიდან და არ ირიცხება რეზერვში. ასეთ შემთხვევაში მასზე აღარ გავრცელდება ის უფლებები, რითაც სარგებლობენ რეზერვში ჩარიცხული მოხელეები და, შესაბამისად, საჯარო სამსახურში დაბრუნების სურვილის შემთხვევაში იგი ისარგებლებს კანონით დადგენილი ზოგადი წესებით.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი ადგენს მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხული მოხელისათვის სათანადო კომპენსაციის მინიჭების ვალდებულებასაც. აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით უნდა გამოვყოთ რამდენიმე შემთხვევა:

- თუ მოხელის მობილობა ვერ განხორციელდა, იგი, სურვილის შემთხვევაში, მოხელეთა რეზერვში ირიცხება და ეძლევა კომპენსაცია **3 თვის** თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით („საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 105-ე მუხლის პირველი პუნქტი).
- თუ მოხელე უარს განაცხადებს შეთავაზებული მობილობით სარგებლობაზე, იგი მოხელეთა რეზერვში ირიცხება და ეძლევა კომპენსაცია **1 თვის** თანამდებობ-

<sup>371</sup> იხ. შევბულება

<sup>372</sup> იხ. მოხელის უფლებების დაცვა

რივი სარგოს ოდენობით („საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 52-ე მუხლის მე-5 პუნქტი).

- თუ მოხელის პროფესიული განვითარების პროგრამის ხანგრძლივობა აღემატება პროფესიული განვითარებისათვის კანონით დადგენილ შვებულების ვადას, მოხელე ირიცხება მოხელეთა რეზერვში კომპენსაციის მიღების უფლების გარეშე („პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება მე-13 მუხლი მე-3 პუნქტი).
- თუ მოხელის სამსახურში აღდგენა შეუძლებელია, იგი მოხელეთა რეზერვში ირიცხება და ეძლევა განაცდური შრომითი გასამრჯელო, აგრეთვე კომპენსაცია ბოლო თანამდებობრივი სარგოს სრული ოდენობით 6 თვის განმავლობაში („საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 118-ე მუხლის მე-5 პუნქტი).

მნიშვნელოვანია დაზუსტდეს, თუ საიდან ხდება მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხული მოხელეებისათვის კანონით დადგენილი კომპენსაციის გაცემა. აღნიშნული საკითხი დარეგულირებულია „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილებით, რომლის მე-13 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმადაც: „მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხულ მოხელეს კომპენსაცია ეძლევა იმ საჯარო დაწესებულების ბიუჯეტიდან, საიდანაც გათავისუფლდა, ხოლო საჯარო დაწესებულების ლიკვიდაციისას – ლიკვიდირებული საჯარო დაწესებულების უფლებამონაცვლე საჯარო დაწესებულების ბიუჯეტიდან.“<sup>3/3</sup>

2. ასევე, მნიშვნელოვანია „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების მე-13 მუხლის მე-3 პუნქტით განსაზღვრული პროფესიული განვითარების პროგრამაში მონაწილე მოხელის მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხვის თავისებურება, რომლის შესაბამისადაც: მოხელე ვალდებულია, საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულში წარადგინოს შესაბამისი პროფესიული განვითარების პროგრამაში მონაწილეობის დამადასტურებელი დოკუმენტი, რომლის საფუძველზეც საჯარო დაწესებულება მიმართავს ბიუროს მოხელის რეზერვში ჩარიცხვის მიზნით.<sup>3/4</sup> ამდენად, აღნიშნულ შემთხვევაში მოხელის სურვილთან ერთად, ასევე, უნდა დასტურდებოდეს მისი მონაწილეობა პროფესიული განვითარების პროგრამაში და შესაბამისად, პროგრამის ხანგრძლივობაც, რაც განაპირობებს მის მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხვას.

<sup>3/3</sup> „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის №199 დადგენილება

<sup>3/4</sup> „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის №199 დადგენილება



3. კანონით დადგენილია მოხელეთა რეზერვში მოხელის ყოფნის ვადა და ის შეადგენს 2 წელს. აღნიშნული ვადა არის ის გონივრული პერიოდი, რა დროსაც მოხელეს ეძლევა შესაძლებლობა შემობრუნდეს სისტემაში. თუ იგი ამ 2 წლის განმავლობაში ვერ შეძლებს კონკურსის წესით, საჯარო სამსახურის სისტემაში შემობრუნებას, ივარაუდება, რომ მისი ცოდნა და უნარები აღარ შეესაბამება საჯარო სამსახურის აქტუალურ მოთხოვნებს. ორი წლის გასვლის შემდეგ, თუ მოხელე არ დაინიშნა საჯარო დაწესებულებაში მოხელის თანამდებობაზე, იგი ამოირიცხება მოხელეთა რეზერვიდან და შემდგომ საჯარო სამსახურის სისტემაში მისი ხელმეორედ შემოსვლისათვის მასზე გავრცელდება კანონმდებლობით დადგენილი ზოგადი წესები. აქვე აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ ვადის ათვლა განსხვავებულად იწყება იმ მოხელეთათვის, რომლებიც პროფესიული განვითარების პროგრამაში მონაწილეობის მიზნით გათავისუფლდნენ თანამდებობიდან და ჩაირიცხნენ რეზერვში. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის ნ3-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, მოხელის მოხელეთა რეზერვში ყოფნის ვადა აითვლება შესაბამისი პროფესიული განვითარების პროგრამის დასრულებიდან.<sup>375</sup> აღნიშნული დანაწესი იცავს რეზერვში ჩარიცხული მოხელის უფლებებს. იმდენად რამდენადაც, კანონის შესაბამისად, მართალია, ასეთ შემთხვევაში მოხელის რეზერვში ჩარიცხვის ვალდებულება წარმოიშობა იმ მომენტიდან, როდესაც პირი პროფესიული განვითარების პროგრამის გასაველად მიდის იმ ვადაზე მეტი ხნით, ვიდრე ეს განსაზღვრულია პროფესიული განვითარებისათვის შევებულების მუხლით, თუმცა, მოხელეთა რეზერვში ყოფნის 2 წლიანი ვადის ათვლა მხოლოდ მას შემდეგ იწყება, როცა მოხელე დაასრულებს პროფესიული განვითარების პროგრამას.

4. კანონი ითვალისწინებს მთელ რიგ უფლებამოსილებას, რომლითაც აღჭურვილნი არიან მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხული მოხელეები, რაც წარმოადგენს მათთვის მნიშვნელოვან გარანტიებს და უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურში მათი კარიერის უწყვეტობას.

**დახურულ კონკურსში მონაწილეობის მიღების უფლება** – მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხულ მოხელეს უფლება აქვს, მონაწილეობა მიიღოს, ამ კანონით დადგენილი წესით, საჯარო სამსახურის სისტემის მასშტაბით გამოცხადებულ დახურულ კონკურსში.<sup>376</sup> აღნიშნული დანაწესი რეზერვში ჩარიცხულ მოხელეს აძლევს შესაძლებლობას, საჯარო დაწესებულების მიერ გამოცხადებულ დახურულ კონკურსში მიიღოს მონაწილეობა თავისი გამოცდილებისა და კვალიფიკაციის შესაბამის

<sup>375</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 27/10/2015

<sup>376</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 27/10/2015

რანგზე, რაც, თავისთავად, მნიშვნელოვან უფლებას წარმოადგენს, რადგან მას არ მოუწევს საჯარო სამსახურის სისტემაში კვლავ ყველაზე დაბალი იერარქიული საფეხურიდან შემოსვლა. აღნიშნული უფლებამოსილება გარანტირებულია კანონის იმ მუხლებითაც, რომლებიც აწესრიგებენ უშუალოდ კონკურსის ჩატარების წესს<sup>77</sup>. კერძოდ, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 35-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად: მოხელე ზემდგომი (მესამე, მეორე ან პირველი) რანგის მოხელის თანამდებობაზე ინიშნება დახურული კონკურსის საფუძველზე. დახურული კონკურსი ცხადდება საჯარო სამსახურის სისტემის მასშტაბით და გულისხმობს შესაფერისი კანდიდატის შერჩევას მოქმედი მოხელეებიდან, მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხული მოხელეებიდან და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირებიდან.<sup>78</sup> ამ პუნქტში პირდაპირ არის მითითებული, რომ მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხულ მოხელეს უფლება აქვს მიიღოს მონაწილეობა მესამე, მეორე ან პირველი რანგის თანამდებობის დასაკავებლად გამოცხადებულ დახურულ კონკურსში.

**დროებითი ფუნქციის დაკისრება** – „საჯარო დაწესებულების ინტერესებიდან გამომდინარე, დროებითი ფუნქციები შესაძლებელია დაეკისროს მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხულ მოხელეს, მისი კომპეტენციის გათვალისწინებით.“ („საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 50-ე მუხლის მე-8 პუნქტი). აღნიშნული უფლება და შესაძლებლობა ემსახურება არამართო საჯარო დაწესებულების ინტერესებს, რომ მან მოაგვაროს დროებით არმყოფი მოხელის ფუნქციების შესრულება, არამედ ასევე ემსახურება რეზერვში ჩარიცხული მოხელის ცოდნის და უნარების საჯარო სამსახურის მოთხოვნებთან შესაბამისობის შენარჩუნებას. ეს საკითხი კიდევ უფრო დეტალურად არის მოწესრიგებული „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების მე-14 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტებში. კერძოდ, აღნიშნული დადგენილების მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, დამატებით არის განსაზღვრული, რომ მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხული მოხელისათვის დროებითი ფუნქციის დაკისრების შემთხვევაში მას მიეცემა დაკავებული თანამდებობის შესაბამისი შრომის ანაზღაურება. ხოლო ამავე მუხლის მე-3 პუნქტი არეგულირებს მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხული მოხელისათვის დროებითი ფუნქციის დაკისრების პროცედურებს. დადგენილების მე-14 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, შესაბამისი საჯარო დაწესებულება მიმართავს ბიუროს, რომელიც ადამიანური რესურსების მართვის ერთიანი ელექტრონული სისტემის მეშვეობით მოხელეთა რეზერვში მოიძიებს ინფორმაციას შესაბამისი კომპეტენციის მქონე მოხელეების შესახებ და ერთი კვირის ვადაში უგზავნის მას

იხ. კონკურსი

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 27/10/2015

საჯარო დაწესებულებას. საჯარო დაწესებულება უფლებამოსილია, ბიუროს მიერ გადაგზავნილი რეზერვში ჩარიცხული მოხელეებიდან შეარჩიოს მისთვის ყველაზე უფრო მისაღები.<sup>179</sup>

**5. შრომითი საქმიანობის დაწყება** – კანონი არ უზღუდავს მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხულ პირებს შრომითი საქმიანობის დაწყების უფლებას. ამდენად, თუ მოხელე დაიწყებს შრომით საქმიანობას, ეს არ განაპირობებს მის ამორიცხვას მოხელეთა რეზერვიდან. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 105-ე მუხლის მე-5 პუნქტის შესაბამისად, მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხული მოხელის მიერ შრომითი საქმიანობის დაწყება არ იწვევს რეზერვიდან მის ვადაზე ადრე ამორიცხვას, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ის კონკურსის საფუძველზე საჯარო დაწესებულებაში მოხელის თანამდებობაზე დაინიშნება. კანონის დათქმა, რომ რეზერვიდან მოხელე ვადაზე ადრე ამორიცხება იმ შემთხვევაში, თუ იგი კონკურსის საფუძველზე საჯარო დაწესებულებაში მოხელის თანამდებობაზე დაინიშნება, თავისთავად ლოგიკურია, რადგან ასეთ შემთხვევაში რეალურად აღარ არსებობს პირის მოხელეთა რეზერვში ყოფნის საფუძველი.

**მოხელის სტატუსის შენარჩუნება** – მოხელეთა რეზერვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან თავისებურებას წარმოადგენს ის რეგულაცია, რომლის თანახმადაც მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხული მოხელე ინარჩუნებს მოხელის სტატუსს, ანუ იგი კი არ უთანაბრდება პროფესიულ საჯარო მოხელეს, არამედ რჩება პროფესიულ საჯარო მოხელედ. ეს უფლებამოსილება გარანტირებულია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 110-ე მუხლის მე-2 პუნქტის დანაწესით, რომლის თანახმადაც: მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება არ იწვევს მოხელის სტატუსის შეწყვეტას მოხელეთა რეზერვში ყოფნის ვადის გასვლამდე.<sup>181</sup>

**სტაჟის შენარჩუნება** – აღნიშნული გარანტია თავისთავად იმაზე მეტყველებს, რომ მოხელეთა რეზერვის ინსტიტუტის შემოღება განპირობებულია ისეთი მნიშვნელოვანი პრინციპის სრულყოფილად უზრუნველსაყოფად, როგორცაა საჯარო სამსახურში მოხელეთა საქმიანობის უწყვეტობა. ამდენად, კანონი სრულად უზრუნველყოფს ამ პრინციპის დაცვას და შესაბამისად მოხელეს, რომელიც ჩარიცხა მოხელეთა რეზერვში კანონის საფუძველზე მოხელეთა რეზერვში ყოფნის პერიოდი ეთვლება სტაჟში. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 124-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად: სამსახურის სტაჟი მოიცავს სახელმწიფო სამსახურსა

<sup>179</sup> „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის №199 დადგენილება

<sup>180</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 27/10/2015

<sup>181</sup> იქვე

და საჯარო სამსახურში საქმიანობის, მათ შორის, გამოსაცდელ, პროფესიული განვითარებისა და რეზერვში ყოფნის პერიოდებს.<sup>387</sup>

**დანამატი** – მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხულ მოხელეზე მისი კლასის შესაბამისი დანამატის გაცემას კანონი ზღუდავს, რაც გამომდინარეობს იმ ლოგიკიდან, რომ პირი არ ახორციელებს პროფესიული საჯარო მოხელის უფლებამოსილებას. შესაბამისად, კანონის 26-ე მუხლის მე-6 პუნქტი აწესებს შემდეგს: მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხვის შემთხვევაში მოხელეს საკლასო დანამატი არ ეძლევა.<sup>388</sup>

6. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი მოხელეთა რეზერვის მართვაზე პასუხისმგებელ ორგანოდ განსაზღვრავს საჯარო სამსახურის ბიუროს და, შესაბამისად, სწორედ საჯარო სამსახურის ბიუროსთან სისტემური კოორდინაციის საფუძველზე უნდა ჩარიცხოს საჯარო დაწესებულებებმა მათ დაქვემდებარებაში მყოფი პროფესიული საჯარო მოხელეები მოხელეთა რეზერვში, მოიძიოს დროებითი ფუნქციის დასაკისრებლად მოხელეთა რეზერვში სათანადო მოხელე, გემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს ან სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე, აღსადგენი მოხელისათვის სათანადო თანამდებობის არარსებობის შემთხვევაში, ისინი ჩარიცხოს მოხელეთა რეზერვში.

<sup>387</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 27/10/2015

<sup>388</sup> იქვე

# თავი XII

## მოხელის სამსახურიდან

### გათავისუფლება

(106-116 მუხლები)

მუხლი 106. მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების არსი

1. მოხელე სამსახურიდან თავისუფლდება მხოლოდ ამ კანონით გათვალისწინებული საფუძვლის არსებობისას.
2. მოხელე სამსახურიდან თავისუფლდება შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირის მიერ.
3. მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილება არის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და იგი უნდა აკმაყოფილებდეს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 52-ე და 53-ე მუხლებით დადგენილ მოთხოვნებს.

#### კომენტარი:

1. მოხელის სტატუსის შეწყვეტა, ისევე როგორც მისი მოპოვება, ხდება კანონით გათვალისწინებული საფუძვლებით და ფორმით. კანონის ამ თავში მოცემული ეს შეზღუდვა ემსახურება მოხელის დაცვას საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი თანამდებობის პირის მხრიდან თვითნებური გათავისუფლებისგან, რაც არის მმართველობითი უფლებამოსილებების დამოუკიდებლად, კანონის და საკუთარი შინაგანი რწმენის საფუძველზე განხორციელების აუცილებელი წინაპირობა.

მოხელის სტატუსის შინაარსს განსაზღვრავს მისი უვადოდ დანიშვნა. საჯარო სამსახურის განხორციელების უვადობის გარანტიაა მოხელის სამსახურიდან მხოლოდ ამ კანონის საფუძველზე გათავისუფლების დაშვება. მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძვლებს ადგენს ამ კანონის ის თავი, რომელიც საფუძვლებს ორ ნაწილად აჯგუფებს – მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების სავალდებულო საფუძვლებად და სხვა საფუძვლებად.

2. მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების კანონიერების კრიტერიუმია არა მარტო მისი მატერიალური კანონიერების ელემენტის (ამ კანონის 107-ე და 108-ე მუხლები) გათვალისწინება, არამედ ფორმალური კანონიერების კრიტერიუმის დაცვა – გადაწყვეტილების მიღება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმით.

3. პირი მოხელის ვაკანტურ თანამდებობაზე მიიღება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის საფუძველზე, რომელიც არის დასაქმებულსა და დამსაქმებელს შორის სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის საფუძველი. ამ ურთიერთობის შეწყვეტა უნდა მოხდეს იმავე ფორმით, რომელი ფორმითაც ხდება მისი წარმოშობა. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე წარმოშობილი უფლებები და მოვალეობები არ შეიძლება შეიცვალოს ან გაუქმდეს ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სხვა სამართლებრივი ფორმის გამოყენებით. იმისათვის რომ, მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი კანონიერად მივიჩნიოთ, იგი უნდა აკმაყოფილებდეს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 52-ე<sup>344</sup> და 53-ე<sup>345</sup> მუხლებით დადგენილ მოთხოვნებს.

მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების გადაწყვეტილება უნდა აკმაყოფილებდეს სზაკ-ით დადგენილ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ლეგალური დეფინიციის ელემენტებს<sup>346</sup>:

- ა) ადმინისტრაციული ორგანო – მოხელე სამსახურიდან თავისუფლდება შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირის მიერ;
- ბ) ადმინისტრაციული კანონმდებლობა – მოხელე სამსახურიდან თავისუფლდება მხოლოდ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული საფუძვლის არსებობისას;
- გ) მოწესრიგება – მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება იწვევს სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობის შეწყვეტას, რაც წარმოადგენს მოხელის უფლების შეზღუდვას;
- დ) პირი ან პირთა შეზღუდული წრე – მოწესრიგების ადრესატი არის ინდივიდუალურად განსაზღვრული პირი და ახდენს კონკრეტული ურთიერთობის მოწესრიგებას.

მიუხედავად იმისა, რომ მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება ხდება შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირის მიერ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე, ერთმანეთისგან უნდა გაიმიჯნოს ამ კანონის 107-ე მუხლით განსაზღვრული მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების კანონისმიერი სავალდებულო და 108-ე მუხლში მოცემული სხვა საფუძველი. პირველ შემთხვევაში, სახეზეა

<sup>344</sup> იხ. სზაკ-ის მუხლი 52. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის რეკვიზიტები  
იხ. სზაკ-ის მუხლი 53. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასაბუთება

<sup>345</sup> იხ. სზაკ-ის მე-2 მუხლში მოცემული ლეგალური დეფინიცია

მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების კანონით განსაზღვრული სავალდებულო საფუძველი, რაც საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს არ აძლევს დისკრეციულ უფლებამოსილებას, გაათავისუფლოს თუ არა მოხელე სამსახურიდან, ხოლო ამ კანონის 108-ე მუხლით დადგენილ შემთხვევებში ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოიყენა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საკუთარი დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველზე.

---

**მუხლი 107. მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების სავალდებულო საფუძველები**

1. მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების სავალდებულო საფუძველებია:
  - ა) საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტა;
  - ბ) საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით დადგენილი წესით შემლუღულქმედუნარიანად აღიარება;
  - გ) სასამართლოს მიერ უგზო-უკვლოდ დაკარგულად აღიარება, გარდაცვლილად გამოცხადება ან მხარდაჭერის მიმღებად ცნობა, თუ სასამართლოს გადაწყვეტილებით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული;
  - დ) მოხელის მიმართ სასამართლოს საბოლოო გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლა;
  - ე) მძიმე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენა, თუ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად სამსახურიდან გათავისუფლება განისაზღვრა;
  - ვ) ამ კანონის 53-ე მუხლის მე-3 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული შედეგით ზედიზედ ორჯერ შეფასება;
  - ზ) მოხელის გამოსაცდელი ვადის განმავლობაში ამ კანონის 53-ე მუხლის მე-3 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული შედეგით ორჯერ შეფასება;
  - თ) სახელმწიფო სამსახურში ან საჯარო სამსახურში სხვა თანამდებობაზე დანიშვნა;
  - ი) პერიოდული, შემთხვევითი შერჩევით პრინციპით შემოწმების შედეგად ნარკოტიკული საშუალების მოხმარების ფაქტის დადასტურება, გარდა მოხელის მიერ მისი სამკურნალო მიზნით მოხმარების შემთხვევისა, აგრეთვე ასეთი შემოწმებისთვის თავის არიდება;
  - კ) გარდაცვალება.
2. მოხელე სამსახურიდან თავისუფლდება ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული შესაბამისი გარემოების გამოვლენის დღიდან.

## კომენტარი:

1. კანონის ეს მუხლი განსაზღვრავს იმ შემთხვევებს, რომელთა არსებობაც გამო-რიცხავს პირის საჯარო სამსახურში მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნას. შესაბამისად, ასეთი საფუძვლების არსებობისას კანონმდებელი ადგენს მოხელის სტატუსის შეწყვეტის სავალდებულოებას. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა სუბიექტს აქვს ვალდებულება, ყოველგვარი დისკრეციული უფლებამოსილების გარეშე, შეამოწმოს ფაქტის შესაბამისობა სამართლის ნორმასთან და ნორმის უშეცდომო შეფარდების საფუძველზე მიიღოს გადაწყვეტილება.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა ემსახურება კანონმდებლის მიერ განხორციელებული ზოგად-აბსტრაქტული მოწესრიგების ინდივიდუალიზაციას და კონკრეტიზაციას, კონკრეტული მოხელის მიმართ ინდივიდუალური გადაწყვეტილების მიღებას.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა აკმაყოფილებდეს სზაკ-ით დადგენილ მოთხოვნებს, კერძოდ, აქტის გამოცემამდე უნდა მოხდეს ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარება და დაინტერესებულ მხარეს უნდა მიეცეს მასში მონაწილეობის შესაძლებლობა (გარდა ამ მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“, „დ“ და „კ“ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებული შემთხვევებისა), გადაწყვეტილება უნდა იყოს დასაბუთებული, უნდა შეიცავდეს მითითებას უფლების დაცვაზე და მოხდეს მისი ოფიციალური გაცნობა სზაკ-ით დადგენილი წესების დაცვით.

ამ მუხლში მოცემული საფუძვლების არსებობისას ავტომატურად დგება მოხელის სტატუსის შეწყვეტის წინაპირობა, კანონმდებლის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველზე, თუმცა, კანონის ამ ნორმის ინდივიდუალური ნიშნით განსაზღვრულ სუბიექტზე და კონკრეტულ შემთხვევაზე გასავრცელებლად აუცილებელია ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტში მისი ასახვა და ადრესატისათვის, კანონმდებლობით დადგენილი წესების დაცვით, გაცნობა. კანონმდებლის მიერ დადგენილი ეს საფუძვლებია:

ა) საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტა;

საქართველოს მოქალაქეობა არის პირის მოხელის ვაკანტურ თანამდებობაზე მიღების ერთ-ერთი საფუძველი. საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტა არის მოხელის სტატუსის შეწყვეტის საფუძველი, რამდენადაც არ გვაქვს სახეზე მოხელისათვის ამ კანონის 27-ე მუხლით დადგენილი ერთ-ერთი ძირითადი მოთხოვნა. მოხელის სტატუსის შეწყვეტის შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით დგინდება მისი ძალაში შესვლა ასეთი გარემოების გამოვლენის დღიდან.

ბ) საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით დადგენილი წესით შეზღუდულქმედუნარიანად აღიარება;



ეს ის შემთხვევაა, როდესაც მოხელის უნარი არ იძლევა შესაძლებლობას, რომ მან განხორციელოს ამ თანამდებობისათვის დადგენილი უფლებამოსილებები. პირის შეზღუდულქმედუნარიანად აღიარება ხდება საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით დადგენილი წესით, რაც ნიშნავს იმას, რომ ეს ფაქტობრივი გარემოება დგება დასაქმებულ პირსა და დამსაქმებელ საჯარო დაწესებულებას შორის არსებული ურთიერთობის მიღმა, როგორც ობიექტური გარემოება.

გ) სასამართლოს მიერ უგზო-უკვლოდ დაკარგულად აღიარება, გარდაცვლილად გამოცხადება ან მხარდაჭერის მიმღებად ცნობა, თუ სასამართლოს გადაწყვეტილებით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული;

როდესაც მოხელე, ფაქტობრივად, ვერ ასრულებს მასზე დაკისრებულ უფლებამოსილებებს, მას უნდა ჰქონდეს ამის ობიექტური საფუძველი, რაც განაპირობებს მის მიმართ საჯარო დაწესებულების მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შინაარსს. თუკი სასამართლოს გადაწყვეტილებით დადასტურებულია, რომ პირი დაიკარგა ან გარდაიცვალა, საჯარო დაწესებულებას არ აქვს ვალდებულება იყოს მოლოდინის რეჟიმში. პირს ერთმევა მოხელის სტატუსი. მხარდაჭერის მიმღებად ცნობის შემთხვევაში კი, ეს დამოკიდებულია სასამართლოს გადაწყვეტილებაზე. თუ მხარდაჭერის მიმღების სტატუსი ხელს არ უშლის მმართველობითი ფუნქციის განხორციელებას, პირი ვერ განთავისუფლდება სამსახურიდან.

დ) მოხელის მიმართ სასამართლოს საბოლოო გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლა;

მოხელე გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლიდან იწყებს სასჯელის მოხდას. ეს გამორიცხავს მის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების ფაქტობრივ განხორციელებას, რაც საჯარო დაწესებულებას აძლევს შესაძლებლობას, ამ კანონის 55-ე მუხლით გათვალისწინებული მოხელის სტატუსის შეჩერების რეჟიმიდან გადავიდეს შეწყვეტის რეჟიმზე.

ე) მძიმე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენა, თუ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად სამსახურიდან გათავისუფლება განისაზღვრა;

გადაწყვეტილების მიღების საფუძველი წარმოიშობა სხვა სამართლებრივი ურთიერთობის ფარგლებში. ამ კანონით დადგენილ შემთხვევაში და საფუძველებით ხორციელდება მოხელის მიმართ დისციპლინური წარმოება. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად, შესაძლებელია განისაზღვროს მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება, თუკი ჩადენილია მძიმე დისციპლინური გადაცდომა და ეს დადასტურებულია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული დისციპლინური წარმოების ჩატარების საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილებით. დისციპლინური წარმოების ფარგლებში მიღებული ეს გადაწყვეტილება წარმოშობს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ვალდებულებას,

დაიწყოს ადმინისტრაციული წარმოება მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის გზით.

ვ) ამ კანონის 53-ე მუხლის მე-3 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული შედეგით ზედმიზეზ ორჯერ შეფასება;

ყველა იერარქიული რანგის თანამდებობაზე მომუშავე მოხელე ექვემდებარება შეფასებას. შეფასების მიზანია შესრულებული სამუშაოს და მოხელის უნარების შემოწმება, რომლის საფუძველზეც ვლინდება ის საჭიროებები, რომელზე მუშაობის შედეგადაც უნდა გამოსწორდეს პრობლემები ან/და დაიგეგმოს მოხელის შემდგომი კარიერული განვითარება, მოტივაცია და სხვა. თუკი ასეთი მცდელობა არ მოგვცემს შედეგს და მოხელის შემდგომი შეფასება არადადამაკმაყოფილებელი იქნება, ეს გახდება მისი სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველი. ამასთან, მოხელის მხრიდან შეფასებაში მონაწილეობაზე უარის თქმა, კანონის შესაბამისად, მიიჩნევა მძიმე დისციპლინურ გადაცდომად, რაც, თავის მხრივ, შესაძლებელია გახდეს მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველი.

ზ) მოხელის გამოსაცდელი ვადის განმავლობაში ამ კანონის 53-ე მუხლის მე-3 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული შედეგით ორჯერ შეფასება;

მოხელე გამოსაცდელ ვადაში ფასდება ოთხჯერ, კვარტალურად. შეფასების პერიოდში მოხელის ორი უარყოფითი შეფასება ხდება მისი გათავისუფლების საფუძველი. ეს შეიძლება მოხდეს გამოსაცდელი ვადის პერიოდში პირველი და მეორე უარყოფითი შეფასების შემთხვევაში, 6 თვის გასვლის შემდეგ, ხოლო პირველი და მესამე ან მეორე და მესამე უარყოფითი შეფასების შემთხვევაში 9 თვის გასვლის შემდეგ და 12 თვის თავზე პირველი და მეოთხე, მეორე და მეოთხე ან მესამე და მეოთხე უარყოფითი შეფასების შემთხვევაში.

თ) სახელმწიფო სამსახურში ან საჯარო სამსახურში სხვა თანამდებობაზე დანიშნვნა;

სახელმწიფო სამსახურში ან საჯარო სამსახურში სხვა თანამდებობაზე მუშაობა შეუთავსებელია მოხელის სტატუსთან. მოხელეს უნდა ეკავოს მოხელის მხოლოდ ერთი თანამდებობა. მას არა აქვს უფლება იყოს შრომით ურთიერთობაში საჯარო ან კერძო სექტორში, გარდა პედაგოგიური ან სამეცნიერო საქმიანობისა;

ი) პერიოდული, შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით შემოწმების შედეგად ნარკოტიკული საშუალების მოხმარების ფაქტის დადასტურება, გარდა მოხელის მიერ მისი სამკურნალო მიზნით მოხმარების შემთხვევისა, აგრეთვე ასეთი შემოწმებისთვის თავის არიდება;

პირი მოხელის თანამდებობის დაკავებამდე გადის ნარკოლოგიურ შემოწმებას და წარადგენს შესაბამის ცნობას. ასეთი ფაქტის გამოვლენა ან უარი შემოწმებაზე

გამორიცხავს მის შემდგომ პროფესიულ საქმიანობას, რამდენადაც ის საფრთხის ქვეშ აყენებს მისი უფლებამოსილებების განხორციელებას კანონიერების პრინციპის მოთხოვნების შესაბამისად. ამასთან, მოხელის მიმართ შესაძლებელია შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით განხორციელდეს ნარკოტიკული საშუალების მოხმარებაზე შემოწმება სამსახურის განხორციელების ნებისმიერ ეტაპზე, ორგანიზაციის მიზნებიდან გამომდინარე.

გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ კანონმდებლის მიერ საჯარო მოსამსახურის მხრიდან ნარკოტიკული საშუალების მოხმარების ფაქტის გამოვლენის მისი საჯარო სამსახურიდან უპირობო გათავისუფლების საფუძველად მიჩნევა განპირობებულია, საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილებების კანონიერების პრინციპის საფუძველზე განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნებით.

#### კ) გარდაცვალება

ეს ის შემთხვევაა, როდესაც ფაქტობრივი გარემოება გამორიცხავს მოხელის შრომითი საქმიანობის განხორციელებას. სამართლებრივი სტატუსი წყდება ასეთი ფაქტის დადგომიდან, რაც აისახება ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტში.

2. კანონმდებელი ამავე მუხლით განსაზღვრავს ჩამოთვლილი საფუძვლების არსებობისას მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების ზუსტ მომენტს, კერძოდ, მოხელე თავისუფლდება ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული შესაბამისი გარემოების გამოვლენის დღიდან. აღნიშნული დათქმის მნიშვნელობას უდიდესი დანიშნულება აქვს პრაქტიკაში. სწორედ, სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობების შეწყვეტის ზუსტ მომენტზეა დამოკიდებული ფინანსური ანგარიშსწორების და სხვა საბუღალტრო და ადმინისტრაციული ღონისძიებების განხორციელების მართლზომიერების საკითხები.

---

#### მუხლი 108. მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების სხვა საფუძვლები

მოხელე შესაძლებელია სამსახურიდან გათავისუფლდეს:

- ა) პირადი განცხადების საფუძველზე, გარდა ამ კანონის 54-ე მუხლის მე-ნ პუნქტით გათვალისწინებული შემთხვევისა;
- ბ) საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატების შემცირებასთან დაკავშირებით;
- გ) ჯანმრთელობის მდგომარეობის ან/და ხანგრძლივი შრომისუნარობის გამო;
- დ) ამ კანონის 112-ე მუხლით გათვალისწინებულ შემთხვევაში, თუ არსებობს მოხელის კანონიერი ნდობის გამომრიცხველი გარემოება;

ე) „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნების დარღვევის შემთხვევაში.

**კომენტარი:**

ამ მუხლში მოცემული შემთხვევები ხდება საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირის მიერ გადაწყვეტილების მიღების საფუძველი. აქ ჩამოთვლილი გარემოებების არსებობა ავტომატურად არ ითხოვს პირის სამსახურიდან გათავისუფლებას. კანონმდებელი ადგენს გადაწყვეტილების მიღების სამართლებრივ საფუძვლებს და ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალდებულებს დისკრეციული უფლებამოსილების უშეცდომოდ განხორციელების საფუძველზე მიიღოს გადაწყვეტილება. ამ მუხლში მოცემული საფუძვლები მოწესრიგებულია აღნიშნული თავის 109-113-ე მუხლებში, შესაბამისად, ამ დებულებების განმარტება მოცემული იქნება შემოსხენებულ მუხლებში.

ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას ადგენს კანონმდებელი<sup>21</sup>. თუმცა, ცალკეული კანონის ტექსტში უშუალოდ არ არის გამოყენებული ტერმინი „დისკრეციული უფლებამოსილება“, იგი გამოიხატება სიტყვებით – ადმინისტრაციულ ორგანოს „შეუძლია“, „უფლება აქვს“ ან „უფლებამოსილია“. მთელ რიგ შემთხვევაში, ეს გამომდინარეობს ნორმის შინაარსიდან. ამის საპირისპიროდ, როდესაც კანონმდებელი უთითებს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო „ვალდებულია“, „უნდა განახორციელოს“, „უფლება არა აქვს“, „უნდა აიკრძალოს“ და ა.შ. ასეთ შემთხვევებში აშკარაა კანონმდებლის ნება: ადმინისტრაციულ ორგანოს არა აქვს მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილება. აქედან გამომდინარე, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში აუცილებელია სამართლის ნორმის შინაარსის გარკვევა. ჩვენს მიერ განსახილველ შემთხვევაში, კანონმდებლის მიერ გამოყენებული ფორმულირება – „მოხელე შესაძლებელია სამსახურიდან გათავისუფლდეს“, საჯარო დაწესებულებას აძლევს შესაძლებლობას, მიიღოს გადაწყვეტილება საკუთარი პასუხისმგებლობით, დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში. ეს ემსახურება, პირველ რიგში, კონკრეტულ შემთხვევაში სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღების მიზანს. დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭებით, საჯარო დაწესებულებას ეძლევა შესაძლებლობა, კანონის ნორმის მიზნებისა და კონკრეტული გარემოებების გათვალისწინებით, მიიღოს კონკრეტული შემთხვევისათვის სათანადო გადაწყვეტილება. აქედან გამომდინარე, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია გაიაზროს, თუ რა მიზნის მისაღწევად

<sup>21</sup> სსკ-ის 2.1. „ლ“ მუხლის თანახმად, დისკრეციული უფლებამოსილება არის უფლებამოსილება, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს ან თანამდებობის პირს ანიჭებს თავისუფლებას საჯარო და კერძო ინტერესების დაცვის საფუძველზე კანონმდებლობის შესაბამისი რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან შეარჩიოს ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება

აქვს მას მინიჭებული ეს უფლებამოსილება, რომელი ფაქტობრივი გარემოებები უნდა იქნეს გათვალისწინებული და მხოლოდ ამის შემდეგ უნდა შეაფასოს შემთხვევა და მიიღოს გადაწყვეტილება. დისკრეციული უფლებამოსილების ქონა არ გულისხმობს საჯარო დაწესებულებისთვის სრული თავისუფლების მინიჭებას, იგი აკისრებს მას გარკვეულ უფლებამოსილებას, რომ საჯარო და კერძო ინტერესების დაცვის საფუძველზე მიიღოს გადაწყვეტილება. თუკი საჯარო დაწესებულება არ გამოიყენებს კანონმდებლის მიერ მისთვის მინიჭებული მოქმედების თავისუფალ სივრცეს, ასეთ შემთხვევაში, ეს იქნება შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში და, შესაბამისად, გადაწყვეტილება იქნება უკანონო.

---

### მუხლი 109. მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება პირადი განცხადების საფუძველზე

1. მოხელე პირადი განცხადების საფუძველზე თავისუფლდება სამსახურიდან.
2. ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებულ 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.
3. სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე განცხადების რეგისტრაციიდან სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემამდე მოხელეს უფლება აქვს, მოითხოვოს განცხადების განუხილველად დატოვება. ეს მოთხოვნა უნდა დაკმაყოფილდეს.
4. ამ მუხლით გათვალისწინებულ შემთხვევაში მოხელე სამსახურიდან თავისუფლდება სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი წესით ოფიციალურად გაცნობისთანავე.

### კომენტარი

1. მოხელეს უფლება აქვს ნებისმიერ დროს მოითხოვოს სამსახურიდან გათავისუფლება და, როგორც წესი, ის არ არის ვალდებული დაასაბუთოს მისი ეს გადაწყვეტილება. შრომის თავისუფლების პრინციპი მოქალაქეს აძლევს თავისუფლებას, ყოველგვარი იძულების გარეშე მიიღოს გადაწყვეტილება, სურს თუ არა შრომით ურთიერთობაში იყოს დამსაქმებელთან.

მოხელე, სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე განცხადების საჯარო დაწესებულებაში შეტანიტ, ცალმხრივად გამოხატავს საჯაროსამართლებრივ ნებას. მოხელის ეს ცალმხრივი ნების გამოხატვა საჭიროებს მეორე მხარისათვის გაცნობას. აღნიშნულის გათვალისწინებით, აუცილებელია, რომ ეს ნება პირადად, ყოველგვარი ჩარევის გარეშე, ნათლად და გასაგებად იყოს გამოხატული.

2. განცხადება სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ შესაბამის საჯარო დაწესებულებას უნდა წარედგინოს წერილობითი ფორმით, სადაც ხდება მისი რეგისტრაცია, რაც გამორიცხავს დავას ასეთი ნების არსებობის შესახებ. მოხელის თავისუფალი ნების გამოვლენის უზრუნველყოფას ემსახურება კანონით დადგენილი დათქმა, რომ მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოიცემა სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე განცხადების რეგისტრაციიდან 14 სამუშაო დღის გასვლის შემდეგ. აღნიშნული დროის მონაკვეთში მოხელეს აქვს შესაძლებლობა, ნებისმიერ დროს, ყოველგვარი დასაბუთების გარეშე, წერილობით განაცხადოს უარი სამსახურიდან გათავისუფლების მოთხოვნაზე. ასეთ შემთხვევაში, განცხადება რჩება განუხილველი და მას არ ეძლევა მსვლელობა.

კანონმდებლის მიერ გათვალისწინებული შეზღუდვა, რომლის თანახმადაც მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოიცემა სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე განცხადების რეგისტრაციიდან 14 სამუშაო დღის გასვლის შემდეგ, არის სიახლე საქართველოს საჯარო სამსახურის კანონმდებლობაში, რაც ემყარება სამოხელეო სამართლებრივი დავების და ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების ერთგვაროვანი პრაქტიკის ანალიზს. ქვეყანაში ბოლო წლებში გავრცელებული შემთხვევა, როდესაც მოხელეები მასობრივად, საკუთარი ნებით წერენ განცხადებას სამსახურიდან წასვლის თაობაზე და შემდგომ, თავადვე, სადავოდ ხდიან ნების ნამდვილობას, სასამართლოს აძლევს ეჭვის საფუძველს, რომ შესაძლებელია ადგილი ჰქონდეს დამსაქმებლის მხრიდან დასაქმებულის ნებაზე უკანონო ზეგავლენას. აღნიშნულის გათვალისწინებით, სასამართლომ დაადგინა სტანდარტი, რომლის თანახმადაც, დამსაქმებელს დაუდგინა ვალდებულება, დაადგინოს მოხელის მიერ ნების თავისუფალი გამოვლენის არსებობა.

3. თუკი მოხელე სამსახურიდან დაუყოვნებლივ გათავისუფლებას ითხოვს, შესაძლებელია ასეთი მოთხოვნის დაკმაყოფილება იმ შემთხვევაში, როდესაც საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი დარწმუნდება, რომ ეს არის მოხელის ინტერესისა და ნების თავისუფალი გამოვლენის შედეგი და, იმავდროულად, მისი გათავისუფლება საფრთხეს არ უქმნის საჯარო დაწესებულების ნორმალურ ფუნქციონირებას.

4. მიუხედავად იმისა, რომ მოხელეს უფლება აქვს, მოითხოვოს საჯარო სამსახურში დაკავებული თანამდებობიდან გათავისუფლება, შესაძლებელია ეს მოთხოვნა არ დაკმაყოფილდეს იმ ვადებში, როგორც ამას მოხელე ითხოვს. როდესაც საჯარო დაწესებულების ნორმალური ფუნქციონირების ინტერესი ამას მოითხოვს, ხდება მოხელის უფლების შეზღუდვა იმ ვადით, რაც აუცილებელია ამ ინტერესის მიზნებისათვის. ეს ვადა უნდა იყოს გონივრული, როგორც ამას საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკა ადასტურებს არ უნდა აღემატებოდეს 3 თვეს<sup>106</sup>.

**მუხლი 110. მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატების შემცირებასთან დაკავშირებით**

1. მოხელე შესაძლებელია სამსახურიდან გათავისუფლდეს საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატების შემცირებასთან დაკავშირებით, თუ მოხელის ამ კანონის 52-ე მუხლით გათვალისწინებული მობილობა შეუძლებელია.
2. ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევაში მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება არ იწვევს მოხელის სტატუსის შეწყვეტას მოხელეთა რეზერვში ყოფნის ვადის გასვლამდე.

#### **კომენტარი**

1. საჯარო სამსახურის ინტერესებიდან გამომდინარე, სისტემური, ეფექტიანი მმართველობის უზრუნველყოფის მიზნით საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის შედეგად შტატების შემცირების შემთხვევაში ხორციელდება მოხელის მობილობა. თუკი შეუძლებელია მობილობის გზით მოხელის დასაქმება საჯარო სამსახურის სისტემაში, დასაშვებია მოხელის გათავისუფლება სამსახურიდან.

სამსახურიდან გათავისუფლებული მოხელე ირიცხება რეზერვში და უნარჩუნდება მოხელის სტატუსი მოხელეთა რეზერვში ყოფნის ვადის გასვლამდე.

მობილობა არის მოხელის უფლების დაცვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი, რაც გულისხმობს მოხელეზე ზრუნვას მისი საჯარო სამსახურის სისტემაში შენარჩუნების მიზნით. ამით პირველ რიგში, საჯარო სამსახურია დაინტერესებული, რათა არ დაკარგოს პროფესიონალი კადრები.

<sup>106</sup> Eberhard Schmidt-Assmann Hrs., Besonderes Verwaltungsrecht, 684-გვერდიდან

2. მობილობის შედეგები დამოკიდებულია იმაზე, არის თუ არა სათანადო ვაკანსია საჯარო სამსახურის სისტემაში და თანახმაა თუ არა ვაკანტური თანამდებობის მქონე საჯარო დაწესებულება, მიიღოს ეს მოხელე ვაკანტურ თანამდებობაზე მობილობის წესით. ასეთი შესაძლებლობის ან ნების არარსებობისას პირი კარგავს სამსახურს, მაგრამ ჯერ კიდევ არ კარგავს სტატუსს და აქვს შესაძლებლობა, რეზერვში ყოფნის ვადებში, კონკურსის წესით შემობრუნდეს საჯარო სამსახურის სისტემაში.

---

**მუხლი 111. მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება ჯანმრთელობის მდგომარეობის ან/და ხანგრძლივი შრომისუნარობის გამო**

1. მოხელე შეიძლება სამსახურიდან გათავისუფლდეს შესაბამისი სამედიცინო დასკვნით დადასტურებული ხანგრძლივი შრომისუნარობის გამო სამსახურში ბედიზედ 4 თვის ან კალენდარული წლის განმავლობაში 6 თვის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში.
2. მოხელე სამსახურიდან თავისუფლდება ასევე იმ შემთხვევაში, თუ მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობა, სამედიცინო დასკვნის საფუძველზე, არ იძლევა დაკავებულ თანამდებობაზე მუშაობის გაგრძელების შესაძლებლობას და შეუძლებელია მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესაბამის თანამდებობაზე გადაყვანა ამ კანონით დადგენილი წესით.

**კომენტარი:**

1. მოხელის შრომისუნარობის შემთხვევაში შესაძლებელია მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება, მხოლოდ ამ მუხლით განსაზღვრულ შემთხვევებში. ჯანმრთელობის მდგომარეობის გაუარესების შედეგად ექიმთან არაგეგმიური ვიზიტის და, შესაბამისი, მოკლევადიანი მკურნალობის მიზნებიდან გამომდინარე, მოხელეს უფლება აქვს არ გამოცხადდეს სამსახურში. გამოუცხადებლობის მიზეზი უნდა ეცნობოს დამსაქმებელს და დადასტურდეს სამედიცინო დაწესებულების/ექიმის მიერ გაცემული ცნობით. აღნიშნული ცალკეული შემთხვევა ვერ გახდება მოხელის მიმართ დისციპლინური წარმოების დაწყების ან მისი სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველი. აგრეთვე, როდესაც მოხელის ჯანმრთელობის მდგომარეობა არ იძლევა დაკავებულ თანამდებობაზე მუშაობის გაგრძელების შესაძლებლობას, რაც უნდა დადასტურდეს სამედიცინო დასკვნის საფუძველზე, მას უფლება აქვს მოითხოვოს საჯარო დაწესებულებაში ან მის სისტემაში მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესაბამის თანამდებობაზე გადაყვანა<sup>389</sup>. ასეთ შემთხვევაში მოხე-

---

<sup>389</sup> იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 65-ე მუხლის კომენტარი



ლის გადაყვანა ხდება ამ კანონის 47-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის შესაბამისად<sup>39</sup>. იმისათვის, რომ განხორციელდეს მოხელის გადაყვანა საჯარო დაწესებულების სისტემაში, უნდა არსებობდეს მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობის და კომპეტენციის შესაბამისი თანამდებობა. ასეთის არარსებობის შემთხვევაში, პირი თავისუფლდება სამსახურიდან საჯარო დაწესებულების უფლებამოსილი პირის დასაბუთებული გადაწყვეტილებით.

ამ მუხლის პირველ პუნქტში მოცემულია შემთხვევა, როდესაც შესაძლებელია მოხელე ხანგრძლივი შრომისუნარობის გამო გათავისუფლდეს სამსახურიდან. კანონმდებელი, საჯარო დაწესებულების ფუნქციონირების ინტერესების გათვალისწინებით, ამ მუხლის მიზნებისთვის ხანგრძლივ შრომისუნარობად მიიჩნევს სამსახურში ზედიზედ 4 თვის ან კალენდარული წლის 6 თვის განმავლობაში გამოუცხადებლობის შემთხვევას. ასეთ შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულების ფუნქციონირების ინტერესი დგება წინა პლანზე და კანონი უშვებს დასაქმებულის შრომითი უფლების შეზღუდვას.

2. იმისათვის, რომ საჯარო დაწესებულებამ გამოიყენოს ეს შესაძლებლობა, მოხელის შრომისუნარობა დადასტურებული უნდა იყოს შესაბამისი სამედიცინო დასკვნით. თუ აღნიშნული სამედიცინო დასკვნით დასტურდება, რომ მიმდინარე წელს, მოხელე ჯანმრთელობის მდგომარეობის გათვალისწინებით ზედიზედ 4 თვე ან წლის განმავლობაში 6 თვე არ გამოცხადდა სამსახურში, მაგრამ იგივე დასკვნა ადასტურებს, რომ გარემოება აღმოფხვრილია და არ არსებობს საკმარისი საფუძველი ვარაუდისთვის, რომ მომავალ წელს იგივე გამოვლინდება. მოხელე არ შეიძლება გათავისუფლდეს სამსახურიდან. მოხელე სამსახურიდან თავისუფლდება იმ შემთხვევაში, თუ მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობა არ იძლევა დაკავებულ თანამდებობაზე მუშაობის გაგრძელების შესაძლებლობას და შეუძლებელია მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესაბამის თანამდებობაზე გადაყვანა ამ კანონით დადგენილი წესით. ასეთი დასკვნა შესაძლებელია გახდეს მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძველი, ამ მუხლის პირველ პუნქტში მოცემული საფუძვლის – ხანგრძლივი შრომისუნარობის არსებობის გარეშე. თუკი სამედიცინო დასკვნის საფუძველზე დასტურდება, რომ მომავალში ის ვერ განახორციელებს მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს. სამედიცინო დასკვნაში არ არის ინფორმაცია მოხელის შემდგომი საქმიანობის შეუძლებლობაზე. არამედ ის ადგენს მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობას, რის საფუძველზეც გადაწყვეტილება მიიღება საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ.

<sup>39</sup> იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 47-ე მუხლის კომენტარი

მუხლი 112. მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის დროს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების დარღვევის შემთხვევაში

1. მოხელე შესაძლებელია სამსახურიდან გათავისუფლდეს, თუ:
  - ა) დარღვეულია საჯარო სამსახურში მიღებისათვის ამ კანონით დადგენილი წესი ან მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის რეკვიზიტები არ აკმაყოფილებს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს;
  - ბ) მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოცემულია არაუფლებამოსილი პირის მიერ.
2. ამ მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული დარღვევის შემთხვევაში მოხელე სამსახურიდან თავისუფლდება, თუ მას საფუძვლად უდევს მოხელის უკანონო ქმედება.
3. მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის დროს ამ მუხლით გათვალისწინებული დარღვევის აღმოფხვრის შემდეგ დაუშვებელია ამ მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება.
4. ამ მუხლით გათვალისწინებულ შემთხვევაში მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმება არ იწვევს ამ მოხელის მიერ განხორციელებული სამსახურებრივი უფლებამოსილების უკანონოდ ცნობას და მიღებული შრომითი გასამრჯელოს დაბრუნებას.

#### კომენტარი:

1. ეს მუხლი ითვალისწინებს მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების ორ საფუძველს:

პირველ შემთხვევაში, მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაში ორგანო ბათილად ცნობს მის მიერ გამოცემულ აქტს, რამდენადაც სახეზეა აქტის ბათილად ცნობის სზაკის მე-60<sup>1</sup> მუხლით დადგენილი საფუძველი. ეს ის შემთხვევაა, როდესაც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოცემისთანავე არის უკანონო, რამდენადაც ის ეწინააღმდეგება მისი გამოცემის სამართლებრივ საფუძველებს, რაც, განსახილველ შემთხვევაში, გამოიხატება იმაში, რომ დარღვეულია საჯარო სამსახურში მიღებისათვის ამ კანონით დადგენილი წესი, ან მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის რეკვიზიტები არ აკმაყოფილებს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს.

მეორე შემთხვევაში, სახეზეა ინდივიდუალური ინდივიდუალურ-ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის, სზაკ-ის მე-60 მუხლის თანახმად, არარა აქტად ცნობის საფუძველი – მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოცემულია არაუფლებამოსილი პირის მიერ.

სზაკ-ის მე-60 მუხლი მე-4 ნაწილის თანახმად, დაუშვებელია კანონსაწინააღმდეგო აღმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობა, თუ დაინტერესებულ მხარეს კანონიერი ნდობა აქვს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ. შესაბამისად, მოხელის სამსახურში დანიშვნის შესახებ ინდივიდუალური ინდივიდუალურ-ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ამ მუხლით დადგენილი საფუძვლებით კანონთან შეუსაბამობა ვერ გახდება მისი გაუქმების საფუძველი, რამდენადაც მოხელის კანონიერი ნდობის პრინციპს აქვს უპირატესი ძალა და კანონიერების პრინციპი გადადის უკანა პლანზე.

სზაკ-ის მე-60 მუხლი მე-5 ნაწილის თანახმად, კანონიერი ნდობა არ არსებობს, თუ მას საფუძვლად უდევს დაინტერესებული მხარის უკანონო ქმედება, რაც ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს შესაძლებლობას, კანონსაწინააღმდეგო აღმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ბათილად ცნოს. განსახილველ შემთხვევაში, ამ მუხლის მეორე პუნქტი უშვებს მოხელის სამსახურიდან გაათავისუფლებას, თუკი ამ მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული დარღვევა გამოწვეულია მოხელის უკანონო ქმედებით, რაც შეიძლება გამოიხატოს ყალბი დოკუმენტების და ინფორმაციის წარდგენაში, ან ქრთამის მიცემაში, ან იძულების და შანტაჟის გამოყენებაში.

2. მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის არაუფლებამოსილი პირის მიერ გამოცემის შემთხვევაში ის, როგორც წესი, არ იძენს შესასრულებლად სავალდებულო ძალას. თუმცა, რამდენადაც აქტი არის აღმჭურველი, შესაძლებელია, რომ ის გახდეს მთელი რიგი იურიდიული მნიშვნელობის მქონე მოქმედების განხორციელების საფუძველი. აღნიშნული გარემოების გამოვლენის შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულებას ნებისმიერ დროს შეუძლია სცნოს აქტი არარად და მოხელე გაათავისუფლოს დაკავებული თანამდებობიდან, რამდენადაც ასეთი აქტის მიმართ არ შეიძლება არსებობდეს კანონიერი ნდობა, შესაბამისად, არ გვჭირდება მისი არსებობის ან მისი გამომრიცხველი გარემოებების შემოწმება.

თუ მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის დროს გამოვლინდება ამ მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებული დარღვევები და მოხდება მათი აღმოფხვრა, ეს გამორიცხავს ამ საფუძვლებით ამ მოხელის სამსახურიდან გაათავისუფლებას.

3. ამ მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის ან არარად აღიარების საფუძვლებით მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის შესახებ გადაწყვეტილების გაუქმება არ იწვევს ამ მოხელის მიერ განხორციელებული სამსახურებრივი უფლებამოსილების უკანონოდ ცნობას და მიღებული შრომითი გასამრჯელოს დაბრუნებას. საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების და მმართველობითი გადაწყვეტილებების მიმართ მოქალაქეების კანონიერი ნდობის გათვალისწინებით, აქტის გაუქმების შესახებ გადაწყვეტილება ძალას კარგავს არა გამოცემის დღიდან, არამედ მისი ბათილად ცნობის ან არარად აღიარების დღიდან.

---

**მუხლი 113. მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნების დარღვევის შემთხვევაში**

1. „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნების დარღვევა შესაძლებელია გახდეს მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველი.
2. ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევაში გადაწყვეტილებას საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული შესაბამისი პროცედურის დაცვით იღებს საამისოდ უფლებამოსილი პირი.

**კომენტარი:**

1. ეს მუხლი ადგენს მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესაძლებლობას, რომლის მატერიალურსამართლებრივი საფუძვლები მოცემულია კანონში „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, ხოლო პროცედურული ნორმები განსაზღვრულია საქართველოს კანონმდებლობით.

კანონი „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ ადგენს საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის თავიდან აცილების, გამოვლენისა და აღკვეთის და კორუფციული სამართალდარღვევის ჩამდენ პირთა პასუხისმგებლობის ძირითად პრინციპებს, სამართლებრივი რეგლამენტაციის საფუძვლებსა და მექანიზმებს, აგრეთვე არეგულირებს თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების წარდგენის, წარდგენილი დეკლარაციების მონიტორინგის პირობებსა და მექანიზმს, აგრეთვე მამხილებელთა დაცვის, ეთიკისა და ქვეყნის ზოგადი წესების ძირითად საფუძვლებს. საჯარო მოსამსახურეს, რომელმაც დაარღვია ამ კანონით გათვალისწინებული მოთ-

ხოვნა, ამ ქმედებისათვის შესაძლებელია შეეფარდოს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა – თანამდებობიდან განთავისუფლება. აგრეთვე, იმ შემთხვევაში, როდესაც საჯარო მოსამსახურის მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა არ არის გამოყენებული თანამდებობიდან განთავისუფლება, მაგრამ 3 წლის განმავლობაში ჩაიდენს ახალ, ამ კანონით გათვალისწინებულ სამართალდარღვევას, იგი ექვემდებარება სამსახურიდან სავალდებულო განთავისუფლებას.

2. მოხელის სამსახურიდან განთავისუფლების სამართლებრივ საფუძვლებს ქმნის ის სამართლის ნორმები, რომლის საფუძველზეც ხდება იმის დადგენა, დარღვეულია თუ არა „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი მოთხოვნები. შესაბამისად, კონკრეტული დარღვევის მიმართ გამოსაყენებელი პროცედურები დამოკიდებულია დარღვევის სამართლებრივ ბუნებასთან. თუ დადგინდება მოხელის სამსახურიდან განთავისუფლების საფუძვლები, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი იწყებს ადმინისტრაციულ წარმოებას მოხელის სამსახურიდან განთავისუფლების თაობაზე ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის მიზნით.

#### მუხლი 114. მოხელის გაფრთხილება სამსახურიდან განთავისუფლების შესახებ

1. ამ კანონის 108-ე მუხლის „ბ“ ან „გ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევაში სამსახურიდან განთავისუფლების შესახებ მოხელეს წერილობით უნდა ეცნობოს განთავისუფლებამდე 1 თვით ადრე.
2. ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული ვადის დარღვევის შემთხვევაში მოხელეს, ამ კანონით გათვალისწინებული კუთვნილი კომპენსაციის გარდა, 1 თვის თანამდებობრივი სარგო ეძლევა.

#### კომენტარი:

1. ამ კანონის 108-ე მუხლის „ბ“ ან „გ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევაში ((ბ) საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატების შემცირებასთან დაკავშირებით; გ) ჯანმრთელობის მდგომარეობის ან/და ხანგრძლივი შრომისუნარობის გამო) მოხელეს წერილობით უნდა ეცნობოს განთავისუფლების შესახებ განთავისუფლებამდე 1 თვით ადრე. ეს ვადა ემსახურება მოხელის უფლების დაცვას. პირველ რიგში, მნიშვნელოვანია, რომ მოხელე მოულოდნელად არ აღმოჩნდეს სამუშაო ადგილს მიღმა. მას უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, განახორციელოს შესაბამისი ღონისძიებები, რომლებიც აუცილებელია მისი არსებობის უზრუნველსაყოფად.

ეს ვადა, ასევე, შესაძლებელია გამოყენებული იქნეს უფლების სასამართლოსადმი მიმართვის გზით დასაცავად. თუკი მოხელეს მიაჩნია, რომ მისი გათავისუფლება იქნებოდა უკანონო, შეუძლია მიმართოს სასამართლოს და მოითხოვოს ადმინისტრაციულ ორგანოს დაევალოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისაგან თავის შეკავება სასკ-ის 24-ე მუხლის საფუძველზე.

2. საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატების შემცირებასთან დაკავშირებით მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შემთხვევაში ეძლევა კომპენსაცია 3 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით, ხოლო ჯანმრთელობის მდგომარეობის ან/და ხანგრძლივი შრომისუნარობის გამო სამსახურიდან გათავისუფლებულ მოხელეს ეძლევა კომპენსაცია 1 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით. თუ მოხელეს სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ წერილობით არ ეცნობა გათავისუფლებამდე 1 თვით ადრე, მას, აღნიშნული კუთვნილი კომპენსაციის გარდა, დამატებით ეძლევა კომპენსაცია 1 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით და ამით ხდება ამ მოულოდნელობით გამოწვეული საფრთხის (ზიანის) კომპენსირება.

---

**მუხლი 115. კომპენსაცია მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შემთხვევაში**  
ამ კანონის 108-ე მუხლის „გ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევაში სამსახურიდან გათავისუფლებულ მოხელეს ეძლევა კომპენსაცია 1 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით.

**კომენტარი:**

ჯანმრთელობის მდგომარეობის ან/და ხანგრძლივი შრომისუნარობის გამო სამსახურიდან გათავისუფლებულ მოხელეს ეძლევა კომპენსაცია 1 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით, მაშინ როდესაც საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატების შემცირებასთან დაკავშირებით მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შემთხვევაში მას კომპენსაცია 3 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით ეძლევა ეს გამოწვეულია იმით, რომ საჯარო დაწესებულებაში შტატების შემცირება მისგან დამოუკიდებელი მიზეზებით ხდება, ხოლო ავადმყოფობის შემთხვევაში ეს წინაპირობა საჯარო დაწესებულების ნებისა და ქცევის საწინააღმდეგოდ დგება.

## მუხლი 116. მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შეზღუდვა

მოხელე ქალი არ შეიძლება გათავისუფლდეს სამსახურიდან ორსულობის ან ბავშვის 3 წლის ასაკამდე აღზრდის პერიოდში საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის ან მოხელის შეფასების შედეგების გამო.

### კომენტარი:

აღნიშნული შეზღუდვა ემსახურება მოხელე ქალის უფლების დაცვის სისტიემის განმტკიცებას. იმის გათვალისწინებით, რომ საყოველთაოდ ცნობილ პრობლემას წარმოადგენს (არა მარტო საქართველოში, არამედ ევროპის განვითარებულ სახელმწიფოებშიც კი) ქალების დასაქმების საკითხი, დიდ სირთულეებთან არის დაკავშირებული ოჯახის, ბავშვის აღზრდისა და პროფესიული კარიერის ერთმანეთთან შეთავსების გამო. სახელმწიფოები ცდილობენ სხვადასხვა საკანონმდებლო ინსტრუმენტებით ხელი შეუწყონ ამ პრობლემის გადაწყვეტას.

აღნიშნული ნორმის მიზანია, დაიცვას ორსული და 3 წლამდე ბავშვის აღზრდის პროცესში ჩართული დედის ინტერესები და ადგენს იმპერატიულად, რომ დაუშვებელია მათი სამსახურიდან გათავისუფლება რეორგანიზაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის ან მოხელის შეფასების შედეგების გამო. ნორმას საფუძვლად უდევს მოსაზრება, რომ თუკი ქალი აღნიშნულ მდგომარეობაში აღმოჩნდება სამუშაო ადგილს მიღმა, მაღალია ალბათობა იმისი, რომ ის ვერ შეძლებს შემობრუნებას დასაქმების ბაზარზე. ეს საფრთხეს შეუქმნის არა მარტო მოხელე ქალის, არამედ მისი შვილის ინტერესებს. აღნიშნული საფრთხის შიში მოხელე ქალებს დაუკარგავს სურვილს, კარიერულ განვითარებაზე ზრუნვის პარალელურად იფიქროს ოჯახის შექმნასა და შვილის გაზრდაზე. კანონმდებელს უნდა თავიდან აიცილოს კონფლიქტი მოხელე ქალის კარიერულ განვითარებასა და ოჯახზე ზრუნვის ინტერესს შორის.

# თავი XIII

## უფლების დაცვა

(117-119 მუხლები)

### შესავალი

საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ (შემდეგში კანონი) აწესრიგებს სამოხელეო სამართლებრივ ურთიერთობაში მონაწილე საჯარო მოსამსახურეების უფლების დაცვის საკითხს. კანონის ამ თავით განსაზღვრული უფლების დაცვის სისტემა მოიცავს საჯარო სამსახურში მოხელის ვაკანტურ თანამდებობაზე გამოცხადებულ კონკურსში მონაწილე კონკურსანტების უფლების დაცვას საჯარო სამსახურის თანაბარი ხელმისაწვდომობის პრინციპის საფუძველზე, აგრეთვე, საჯარო სამსახურში მოხელის, შრომითი ხელშეკრულებისა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმებული პირების უფლებების დაცვის საკითხებს.

საქართველოს კანონმდებლობით დამკვიდრებული უფლების დაცვის მოდელი შედგება ორი საფეხურისგან: უფლების დაცვა აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემის შიგნით (საჩივარი) და სასამართლოსადმი მიმართვის გზით (სარჩელი). საჩივარს, როგორც უფლების დაცვის სამართლებრივ საშუალებას აქვს ის უპირატესობა, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოს აძლევს საკუთარი გადაწყვეტილების გადამოწმების (თვითკონტროლის ფუნქცია), დაშვებული შეცდომის კანონიერებისა ან/და მიზანშეწონილობის კრიტერიუმების გათვალისწინებით გამოსწორების (უფლების დაცვის სრულყოფილი საშუალება) შესაძლებლობას, რაც მოდავე მხარეს თავიდან ააცილებს სასამართლოსათვის მიმართვის და მოსამართლის მიერ დავის განხილვის შრომატევად პროცედურებს (სასამართლოების განტვირთვის ფუნქცია).

საქართველოს საერთო სასამართლოების სისტემაში უფლების დაცვა ხდება დავის სამოქალაქო და ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით განხილვის გზით. საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული სასამართლოსადმი მიმართვის გზით უფლების დაცვა გარანტირებულია როგორც საჯარო სამსახურში დასაქმების მსურველი, ასევე საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირებისათვის. უფლების დაცვის საპროცესოსამართლებრივი საშუალებების გამოყენება დაკავშირებულია დავის სამართლებრივ ბუნებასთან. საჯარო სამსახურში წარმოშობილი დავა განიხილება საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსით დადგენილი წესების დაცვით, გარდა იმ დავებისა, რომლებიც წარმოიშობიან საჯარო სამსახურში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირსა და საჯარო დაწესებულებას შორის.



სასამართლოსადმი მიმართვის გზით უფლების დაცვა დამოკიდებულია დავის უწყებრივ ქვემდებარეობასა და განსჯადობასთან. სასამართლო უწყებრივი ქვემდებარეობით არ მიიღებს სარჩელს, თუ არ არის გამოყენებული სადავო გადაწყვეტილების ადმინისტრაციულ ორგანოში გასაჩივრების უფლებამოსილება (გარდა კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისებისა) და არ განიხილავს ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით, თუ სადავო ურთიერთობა არ გამომდინარეობს ადმინისტრაციული კანონმდებლობის ნორმის დარღვევიდან. სასამართლოში უფლების დაცვა ხდება გასაჩივრებული გადაწყვეტილების კანონიერების (ფაქტობრივი და სამართლებრივი კრიტერიუმების საფუძველზე) შემოწმების ფარგლებში და არ მოიცავს გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობის შემოწმებას.

უფლების დაცვის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი სისტემის ქართული მოდელი ორივე ელემენტის (საჩივარი და სარჩელი) ერთობლიობით გვაძლევს უფლების დაცვის სრულყოფილ სისტემას, რომელიც უზრუნველყოფს უფლების დაცვას სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპების მოთხოვნების შესაბამისად.

---

#### მუხლი 117. კონკურსის მონაწილე კანდიდატის უფლების დაცვა

1. კონკურსის მონაწილე კანდიდატს, რომელმაც ვერ გაიარა კონკურსის შესაბამისი ეტაპი, უფლება აქვს, ამ კანონის მე-40 მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული შეტყობინების მიღებიდან 2 სამუშაო დღის ვადაში მიმართოს ბიუროს განაცხადის ძირითად ფორმალურ მოთხოვნებთან შესაბამისობის გადამოწმების მოთხოვნით.
2. ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული მიმართვის შემთხვევაში ბიურო გადაწყვეტილებას იღებს 2 სამუშაო დღის ვადაში და დაუყოვნებლივ აცნობებს შესაბამის საკონკურსო კომისიას და კონკურსის მონაწილე კანდიდატს.
3. ამ კანონის 42-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული შეტყობინების მიღების შემთხვევაში, კონკურსის მონაწილე კანდიდატს უფლება აქვს მიმართოს სასამართლოს საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსით დადგენილი წესით.
4. ამ მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევაში ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრება არ იწვევს სადავო აქტის მოქმედების შეჩერებას.

#### კომენტარი

1. კონკურსი არის პირის საჯარო სამსახურში მოხელის ვაკანტურ თანამდებობაზე დანიშვნის სამართლებრივი ინსტრუმენტი. საჯარო დაწესებულების მიერ საკუ-

თარი დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში კონკურსის გამოცხადება წარმოშობს საჯარო სამსახურის თანაბარი ხელმისაწვდომობის პრინციპის დაცვის ვალდებულებას. კანონით განსაზღვრული მოხელის ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად გამოცხადებული კონკურსის ეტაპებად დაყოფა<sup>391</sup> ემსახურება ამ პრინციპის დაცვას, რაც თავის მხრივ, უზრუნველყოფს პროცესის გამჭვირვალობას და მასში მონაწილე პირების უფლების დაცვას. კონკურსის თითოეული ეტაპისათვის დადგენილი პროცედურული ნორმების გვერდით კანონმდებელი, ასევე, განსაზღვრავს უფლების დაცვის შესაძლებლობას უფლების დაცვის საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული საშუალებების (საჩივარი და სარჩელი) გამოყენებით.

საჯარო სამსახურში პროფესიული საჯარო მოხელის ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად გამოცხადებული კონკურსის პირველ ეტაპზე ხდება კონკურსანტების მიერ წარდგენილი განაცხადების ძირითად ფორმალურ მოთხოვნებთან შესაბამისობის დადგენა, რაც გულისხმობს კანდიდატების მიერ წარდგენილი დოკუმენტაციის გამოცხადებული ვაკანტური თანამდებობისთვის დადგენილ ძირითად მოთხოვნებთან, სპეციალურ მოთხოვნებთან და დამატებით საკვალიფიკაციო მოთხოვნებთან შესაბამისობის შემოწმებას. კანდიდატს, რომელმაც კონკურსის აღნიშნული ეტაპი ვერ გაიარა, კონკურსის მომდევნო ეტაპამდე 7 სამუშაო დღით ადრე საკონკურსო კომისია ელექტრონულად ან/და წერილობით აცნობებს მის მიერ წარდგენილი განაცხადის ძირითად ფორმალურ მოთხოვნებთან შეუსაბამობის შესახებ, ხოლო კანდიდატის მოთხოვნის შემთხვევაში – შეუსაბამობის მიზეზს<sup>392</sup>.

კანონით დადგენილი 7 დღის ვადა არის დროის ის პერიოდი, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს კანდიდატის უფლების ეფექტიანი დაცვა. 7 დღის ვადაში კონკურსანტს ეძლევა შესაძლებლობა დაიცვას უფლება ადმინისტრაციული ორგანოსათვის (საჯარო სამსახურის ბიუროსათვის) და სასამართლოსათვის მიმართვის გზით.

კანდიდატს უფლება აქვს, კონკურსის მეორე ეტაპზე გადასვლაზე უარის თქმის შესახებ შეტყობინების მიღებიდან 2 დღის ვადაში მიმართოს საჯარო სამსახურის ბიუროს და მოითხოვოს საკონკურსო კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერების გადამოწმება.

საჯარო სამსახურის ბიურო არ არის საჩივრის განმხილველი ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო, შესაბამისად, შემოთავაზებული უფლების დაცვის საშუალება არ არის საჩივარი სზაკ-ის გაგებით. საკონკურსო კომისია არის კოლევგიური ადმინისტრაციული ორგანო, რომელსაც არ ჰყავს ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო. საკონკურსო კომისიის, როგორც დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული

<sup>391</sup> იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 39-ე მუხლის კომენტარი  
იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-40 მუხლის კომენტარი

ორგანოს, გადაწყვეტილება შესაძლებელია პირდაპირ გასაჩივრდეს სასამართლოში. თუმცა, კანონი, უფლების დაცვის ეფექტიანი სისტემის შემუშავების მიზნით, ქმნის დამატებით, ქმედით ინსტრუმენტს, რაც კანდიდატს აძლევს შესაძლებლობას საჯარო დაწესებულებისაგან დამოუკიდებელ ადმინისტრაციულ ორგანოში – საჯარო სამსახურის ბიუროში, სზაკ-ით დადგენილი წესისგან განსხვავებულ. დაჩქარებულ რეჟიმში დაიცვას უფლება. უფლების დაცვის ამ საშუალების ქმედითობა ვლინდება იმაში, რომ საჯარო სამსახურის ბიურო გადაწყვეტილებას იღებს კანდიდატის მიმართვიდან 2 დღის ვადაში, რომლის შედეგადაც, მოთხოვნის დაკმაყოფილების შემთხვევაში, ხდება საკითხის 4 დღის ვადაში გადაწყვეტა და კანდიდატის კონკურსის მეორე ეტაპზე დაშვება კონკურსის პროცესის შეუფერხებლად. საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ, აღნიშნულ 2 დღის ვადაში უარყოფითი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, კონკურსანტს აქვს შესაძლებლობა მიმართოს სასამართლოს უფლების დაცვის მოთხოვნით. კანონით დადგენილი შეიძლია ვადის ამოწურვამდე დარჩენილ სამ დღეში კონკურსანტს აქვს შესაძლებლობა, მიმართოს სასამართლოს სასკ-ის 31-ე მუხლის საფუძველზე და მოითხოვოს უფლების დროებითი დაცვა – დროებითი განჩინება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის შესახებ. კონკურსანტს შეუძლია აღნიშნული მოთხოვნა წარადგინოს სასამართლოში სარჩელის აღძვრამდეც. სასამართლოს მიერ უფლების დროებით დაცვაზე მოთხოვნის დაკმაყოფილების შემთხვევაში, სარჩელი სასამართლოში შეტანილი უნდა იქნეს განჩინების მიღებიდან 10 დღის ვადაში. თუ ამ ვადაში სარჩელის უზრუნველყოფის შესახებ განცხადების შემტანი პირი არ აღძრავს სარჩელს, სასამართლო თავისი ინიციატივით ან მოწინააღმდეგე მხარის შუამდგომლობის საფუძველზე გამოიტანს განჩინებას სარჩელის უზრუნველსაყოფად მის მიერ მიღებული ღონისძიებების გაუქმების შესახებ განცხადებას სარჩელის უზრუნველყოფის შესახებ გადაწყვეტს ამ სარჩელის განხილვაზე უფლებამოსილი სასამართლო, განცხადების შეტანიდან ერთი დღის ვადაში, მოპასუხისთვის შეუტყობინებლად.

უფლების დროებითი დაცვა ხდება ორი ალტერნატივის ფარგლებში: კონკურსანტს უფლება აქვს მოითხოვოს დავის საგანთან დაკავშირებით არსებული მდგომარეობის შენარჩუნება – კონკურსის პროცესის შეჩერება, იმ მოტივით, რომ არსებული მდგომარეობის შეცვლით ხელი შეეშლება განმცხადებლის უფლების რეალიზაციას ან აღნიშნული მნიშვნელოვნად გართულებდა, რამდენადაც კონკურსის დასრულებისა და გამარჯვებული კანდიდატის გამოვლენის შემთხვევაში აზრს დაკარგავს მოთხოვნა კონკურსანტის კონკურსის მეორე ეტაპზე დაშვების თაობაზე. კონკურსანტს, ასევე, შეუძლია მოითხოვოს სადავო სამართლებრივი ურთიერთობის წინასწარი მოწესრიგება – კონკურსის მეორე ეტაპზე პირობითი დაშვება, რამდენადაც ეს მოწესრიგება

აუცილებელია მნიშვნელოვანი ზიანის – უფლების დაცვის შეუძლებლობის თავიდან ასაცილებლად.

სასკ-ის 31-ე მუხლის საფუძველზე, სასამართლოს აქვს შესაძლებლობა უფლების დროებითი დაცვა განახორციელოს ორი ალტერნატივის გამოყენებით, შეაჩეროს კონკურსის მიმდინარეობა ან დაუშვას კონკურსანტი კონკურსის მეორე ეტაპზე დავის საბოლოო გადაწყვეტამდე. იმის გათვალისწინებით, რომ კონკურსის გამოცხადება ემსახურება ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად საუკეთესო კონკურსანტის შერჩევას და მისი შედეგების სისწრაფე მნიშვნელოვანია საჯარო დაწესებულების შეუფერხებელი ფუნქციონირებისათვის, სასამართლო, როგორც წესი, მიიღებს გადაწყვეტილებას კონკურსანტის დავის საბოლოო გადაწყვეტამდე კონკურსის მეორე ეტაპზე დაშვების თაობაზე.

სასკ-ის 31-ე მუხლით განსაზღვრული უფლების დაცვის დროებითი საშუალების გამოყენება დაკავშირებულია დავის საგანთან და უფლების დაცვის ძირითად საშუალებასთან. კონკურსანტის უფლების დაცვის ძირითადი საშუალებაა სასკ-ის 23-ე მუხლით განსაზღვრული სარჩელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის თაობაზე. კონკურსანტის მიზანი, დაშვებული იქნას კონკურსის მეორე ეტაპზე, მიიღწევა კომისიის პოზიტიური გადაწყვეტილებით, რომელიც მიიღება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმით.

სასამართლოს მიერ მოსარჩელე მხარის მოთხოვნით დროებითი განჩინების მიღების შემთხვევაში, დავის საბოლოო გადაწყვეტილებით დამდგარ უარყოფით შედეგზე (გამოწვეულ ზიანზე) პასუხისმგებელია მოსარჩელე და არ ხდება ზიანის ანაზღაურება, რაც იმას ნიშნავს, რომ დავის სასამართლოში კონკურსანტის მოთხოვნის საწინააღმდეგოდ დასრულების შემთხვევაში კონკურსანტი გათავისუფლდება დაკავებული თანამდებობიდან, ყოველგვარი კომპენსაციის გარეშე.

სასამართლოს მიერ კონკურსანტის განცხადების საფუძველზე უფლების დაცვის დროებითი საშუალების გამოყენებაზე გადაწყვეტილების მიღება ემყარება მოსამართლის ვარაუდს, რომ მხარის სასარჩელო მოთხოვნა შეიძლება დაკმაყოფილდეს. ასეთი ვარაუდი გავლენას არ ახდენს სასამართლოს მიერ შემდგომი გადაწყვეტილების გამოტანაზე.

სასამართლოში დავა მიმდინარეობს სასკ-ის 23-ე მუხლის საფუძველზე, იმ შემთხვევაშიც, როდესაც სასამართლო სამი დღის ვადაში მიიღებს გადაწყვეტილებას დროებითი განჩინების გამოცემაზე უარის თქმის თაობაზე. სასამართლოს მიერ დავის საგანზე გადაწყვეტილების მიღებამდე კონკურსის დასრულება და გამარჯვებული კანდიდატის ვაკანტურ თანამდებობაზე დანიშვნა მხარეს არ ართმევს უფლებას აწარმოოს დავა სასამართლოში. აღნიშნულ შემთხვევაში, სასამართლო მოახდენს სასკ-ის 23-ე მუხლის საფუძველზე დაწესებული დავის სასკ-ის 25-ე მუხლით განსაზ-

ღვრულ აღიარებით სარჩელში ტრანსპორტირებას, რამდენადაც აღარ არსებობს გადაწყვეტილების 23-ე მუხლის საფუძველზე მიღების საფუძველი. სასამართლოს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების უკანონობის აღიარების შემთხვევაში კონკურსანტს აქვს შესაძლებლობა, რომ ეს გადაწყვეტილება გამოიყენოს პრევენციული მიზნით – იგივე შედეგის, იგივე საფუძველით მომავალ კონკურსებში უარის თქმის თავიდან აცილებისათვის, რამდენადაც არსებობს საფრთხე, რომ ასეთი შემთხვევა ისევ განმეორდება.

2. თუ კანდიდატი გამოიყენებს კანონით მისთვის მინიჭებულ უფლებას და მიმართავს საჯარო სამსახურის ბიუროს, ბიურო გადაწყვეტილებას იღებს 2 სამუშაო დღეში და შედეგებს დაუყოვნებლივ აცნობებს დაინტერესებულ მხარეებს – საკონკურსო კომისიას და კონკურსანტს, რაც მნიშვნელოვანია. მიუხედავად იმისა, თუ როგორია ეს გადაწყვეტილება. ბიუროს მიერ დადებითი გადაწყვეტილების მიღებისას კონკურსანტს ეძლევა შესაძლებლობა, დარჩენილი დღეები გამოიყენოს გასაუბრების პროცესში მონაწილეობისათვის მოსამზადებლად, ხოლო უარყოფითი გადაწყვეტილების შემთხვევაში – ის ამზადებს განცხადებას სასამართლოში შესატანად და ცდილობს მოსამართლის დარწმუნებას იმაში, რომ მნიშვნელოვანია უფლების დაცვის დროებითი საშუალების გამოყენება მისი უფლების ეფექტიანი დაცვისთვის.

ბიუროს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას საჯარო დაწესებულებისათვის აქვს შესასრულებლად სავალდებულო ძალა. კონკურსის შეუფერხებლად ხდება კონკურსანტის ჩართვა კონკურსის შემდგომ ეტაპზე.

აღნიშნულ 2 დღის ვადაში საჯარო სამსახურის ბიურო ახდენს კანდიდატის მიერ წარდგენილი დოკუმენტების საკონკურსო პირობებთან შესაბამისობის დადგენის კანონიერების გადამოწმება, რაც არ საჭიროებს პროცესში კონკურსანტის ჩართვას და იძლევა სწრაფი გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას.

დავის სასამართლოში გაგრძელების შემთხვევაში დავის საგანია არა საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება არამედ საჯარო სამსახურის საკონკურსო კომისიის გადაწყვეტილება. ეს მნიშვნელოვანია დავის ტერიტორიული განსჯადობისთვის. სარჩელი სასამართლოში შეიტანება იმ საჯარო დაწესებულების სამოქმედო ტერიტორიაზე უფლებამოსილ სასამართლოში, სადაც მიმდინარეობს საჯარო სამსახურში მოხელის ვაკანტურ თანამდებობაზე დანიშვნის მიზნით გამოცხადებული კონკურსი.

3. კანონის 42-ე მუხლის თანახმად, საკონკურსო კომისია მოხელის ვაკანტურ თანამდებობაზე დასანიშნად წარადგენს საუკეთესო კანდიდატს ან უარს აცხადებს კანდიდატის წარდგენაზე. საკონკურსო კომისია ასეთი გადაწყვეტილების მიღებიდან არაუგვიანეს 5 სამუშაო დღისა თითოეულ კანდიდატს ელექტრონულად

ან/და წერილობით აცნობებს მის მიმართ მიღებულ გადაწყვეტილებას. შეტყობინების მიღება არის კომისიის გადაწყვეტილების კონკურსანტისათვის ოფიციალური გაცნობა. პირველ რიგში, წინასწარ უნდა იყოს განსაზღვრული გადაწყვეტილების გაცნობის ფორმა – მოხდება ის ელექტრონულად თუ წერილობითი ფორმით და რომელი საშუალებების გამოყენებით (მაგ., ელ. ფოსტა).

გადაწყვეტილების ოფიციალური გაცნობიდან აითვლება კომისიის გადაწყვეტილების გასაჩივრების ხანდაზმულობის ვადა. კონკურსანტს უფლება აქვს საკუთარი უფლების დასაცავად მიმართოს სასამართლოს გადაწყვეტილების გაცნობიდან ერთი თვის ვადაში და მოითხოვოს დავის განხილვა ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით.

კონკურსანტის უფლების დაცვის საპროცესოსამართლებრივი საშუალებაა სასკ-ის 22-ე და 23-ე მუხლებით დადგენილი სარჩელები (კომბინირებული სარჩელი), რომლის მიზანია კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გაუქმება (ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობა) და კონკურსანტის გამარჯვებულად ცნობის შესახებ კომისიის გადაწყვეტილების მიღება (ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა).

უფლების დაცვის ძირითადი საპროცესოსამართლებრივი საშუალება (სასკ-ის 23-ე მუხლი) განსაზღვრავს უფლების დაცვის დროებით საშუალებას. კონკურსანტის უფლების დაცვის საპროცესოსამართლებრივი საშუალების სისტემის სრულყოფას ემსახურება კანონის 43-ე მუხლის მე-3 ნაწილის დათქმა, რომლის თანახმადაც, საკონკურსო კომისიის მიერ წარდგენილი კანდიდატის მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოიცემა საკონკურსო კომისიის მიერ შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელისათვის სათანადო გადაწყვეტილების წარდგენიდან 14 სამუშაო დღის გასვლის შემდეგ, მაგრამ არაუგვიანეს 30 სამუშაო დღისა. კანონით დადგენილი ეს შეზღუდვა, ემსახურება სხვა კონკურენტი კონკურსანტების უფლების დაცვას. 14 დღის გასვლამდე, დამარცხებულ კონკურსანტს აქვს შესაძლებლობა მიმართოს სასამართლოს და მოითხოვოს დროებითი გადაწყვეტილების მიღება სასკ-ის 31-ე მუხლის საფუძველზე. სასამართლოში განცხადების წარდგენა შესაძლებელია დავის საგანთან დაკავშირებით სარჩელის აღძვრამდე. სასამართლო უფლებამოსილია დავის საბოლოო გადაწყვეტილებამდე შეაჩეროს გამარჯვებული კონკურსანტის ვაკანტურ თანამდებობაზე დანიშვნა, იმის გათვალისწინებით, რომ ვაკანსიის შევსების შემთხვევაში ვერ მოხდება კონკურენტი კონკურსანტის უფლების სრულყოფილი დაცვა. იმისათვის, რომ სასამართლომ მიიღოს გადაწყვეტილება, სასკ-ის 31-ე მუხლის საფუძველზე უნდა შეაფასოს ორი საპირისპირო ინტერესი – საჯარო სამსახურის ინტერესი ვაკანსიის დროულ შევსებაზე და კონ-

კურენტების უფლების სრულყოფილი დაცვის ინტერესი. სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოყენება ემყარება მოსამართლის ვარაუდს, რომ მხარის სასარჩელო მოთხოვნა შეიძლება დაკმაყოფილდეს. ასეთი ვარაუდი გავლენას არ ახდენს სასამართლოს მიერ შემდგომი გადაწყვეტილების გამოტანაზე. განცხადებას სარჩელის უზრუნველყოფის შესახებ გადაწყვეტს ამ სარჩელის განმხილველი (განხილვაზე უფლებამოსილი) სასამართლო განცხადების შეტანიდან ერთი დღის ვადაში, მოპასუხისთვის შეუტყობინებლად. სასამართლოს მიერ დროებითი საშუალების გამოყენებაზე მოთხოვნის დაკმაყოფილების შემთხვევაში სარჩელი სასკ-ის 22-ე და 23-ე მუხლების საფუძველზე შეტანილი უნდა იქნეს სასამართლოში განჩინების მიღებიდან 10 დღის ვადაში. თუ ამ ვადაში სარჩელის უზრუნველყოფის შესახებ განცხადების შემტანი პირი არ აღძრავს სარჩელს, სასამართლო თავისი ინიციატივით ან მოწინააღმდეგე მხარის შუამდგომლობის საფუძველზე გამოიტანს განჩინებას სარჩელის უზრუნველსაყოფად მის მიერ მიღებული ღონისძიებების გაუქმების შესახებ.

მიუხედავად იმისა, სასამართლო დააკმაყოფილებს თუ არა მოსარჩელის მოთხოვნას უფლების დროებით დაცვაზე, ან როდესაც მხარე არ გამოიყენებს უფლების დაცვის დროებით საშუალებას, უფლების დაცვა ხორციელდება სასკ-ის 22-ე და 23-ე მუხლის საფუძველზე.

სასკ-ის 22-ე და 23-ე მუხლის საფუძველზე მოთხოვნა რომ დაკმაყოფილდეს, სარჩელი უნდა იყოს დასაშვები და დასაბუთებული<sup>73</sup>.

4. კანონის 42-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული შეტყობინების მიღების შემთხვევაში კონკურსის მონაწილე პირს უფლება აქვს მიმართოს სასამართლოს კომბინირებული სარჩელის საფუძველზე, რაც მოიცავს მოთხოვნას სასკ-ის 22-ე მუხლის საფუძველზე კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების ბათილად ცნობის და სასკ-ის 23-ე მუხლის საფუძველზე – კომისიის მიერ ახალი გადაწყვეტილების მიღების თაობაზე.

სასკ-ი ადგენს პრინციპს, რომლის თანახმადაც სასკ-ის 22-ე მუხლის საფუძველზე სარჩელის წარდგენა იწვევს გასაჩივრებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედების ავტომატურ შეჩერებას, თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი. როგორც სამოხელეო დავების პრაქტიკის ანალიზი ადასტურებს, გასაჩივრებული აქტის ავტომატური შეჩერების პრინციპის საჯარო სამსახურში მიმდინარე კონკურსებზე გავრცელებამ გამოიწვია საჯარო სამსახურის ვაკანტურ თანამდებობაზე კონკურსანტების დანიშვნის პროცესის შეფერხება.

<sup>73</sup> დაწვრილებით იხ. 22-ე და 23-ე მუხლების კომენტარი. (ავტორთა კოლექტივი). საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი. თბილისი 2018

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონმა გამოიყენა სასკ-ის მიერ დაშვებული განსხვავებული მოწესრიგების შესაძლებლობა და დაადგინა, რომ საკონკურსო კომისიის გადაწყვეტილების გასაჩივრება არ იწვევს გასაჩივრებული აქტის მოქმედების ავტომატურ შეჩერებას. აღნიშნული მოწესრიგებით, კანონმდებელმა უფლების დაცვისა და საჯარო სამსახურის სისტემის შეუფერხებელი ფუნქციონირების ინტერესებს შორის უპირატესობა მიანიჭა ამ უკანასკნელს. აღნიშნული გამორიცხავს უფლების დაცვის საშუალების ბოროტად გამოყენების შესაძლებლობას კონკურენტების მხრიდან. აღნიშნული მიდგომა არ ნიშნავს იმას, რომ კონკურსანტს წაერთვა უფლების დაცვის დროებითი საშუალების გამოყენების შესაძლებლობა. მოსარჩელეს აქვს შესაძლებლობა მიმართოს სასამართლოს და მოითხოვოს გასაჩივრებული აქტის მოქმედების შეჩერება. მხარის შუამდგომლობის საფუძველზე სასამართლო შესაბამისი შემოწმების საფუძველზე იღებს გადაწყვეტილებას. სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოყენება ემყარება მოსამართლის ვარაუდს, რომ მხარის სასარჩელო მოთხოვნა შეიძლება დაკმაყოფილდეს. ასეთი ვარაუდი გავლენას არ ახდენს სასამართლოს მიერ შემდგომი გადაწყვეტილების გამოტანაზე. კიდევ ერთხელ უნდა აღინიშნოს, რომ ეს თავიდან აგვაცილებს ისეთ სარჩელებს, რომლებიც ემსახურებიან უფლების დაცვის შესაძლებლობის ბოროტად გამოყენებას და საჯარო სამსახურში გამოცხადებული კონკურსის მიმდინარეობის პროცესის შეფერხებას.

---

#### მუხლი 118. მოხელის უფლების დაცვა

1. მოხელეს უფლება აქვს, სამსახურებრივ საკითხზე მიღებული ნებისმიერი გადაწყვეტილება, აგრეთვე ქმედება გაასაჩივროს საქართველოს ადმინისტრაციული კანონმდებლობით დადგენილი წესით.
2. მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრება არ იწვევს სადავო აქტის მოქმედების შეჩერებას.
3. შემდგომი 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. თუ სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენა შეუძლებელია იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში ტოლფასი ვაკანტური თანამდებობის არარსებობის გამო, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია დაუყოვნებლივ მიმართოს ბიუროს



საჯარო სამსახურის სისტემაში ტოლფასი ვაკანტური თანამდებობის მოძიების თხოვნით. სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სხვა საჯარო დაწესებულებაში ტოლფას თანამდებობაზე აღდგენა დასაშვებია უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელისა და ამ საჯარო დაწესებულების თანხმობით.

4. ამ მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევაში სამსახურში აღდგენილ მოხელეს ეძლევა განაცდური შრომითი გასამრჯელო.
5. ამ მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევაში, როდესაც მოხელის სამსახურში აღდგენა შეუძლებელია, იგი მოხელეთა რეზერვში ირიცხება და ეძლევა განაცდური შრომითი გასამრჯელო, აგრეთვე კომპენსაცია ბოლო თანამდებობრივი სარგოს სრული ოდენობით ნ თვის განმავლობაში.

### კომენტარი

1. კანონით განსაზღვრული მოხელის სტატუსი გულისხმობს უფლების დაცვის სამართლებრივი გარანტიების შექმნას. მოხელესა და საჯარო დაწესებულებას შორის არსებული სამართლებრივი ურთიერთობა, რომელიც უკავშირდება სამსახურებრივ საკითხებს, არის სამოხელეო სამართლებრივი (ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი) ბუნების, შესაბამისად, მოხელის უფლების დაცვა ხდება ადმინისტრაციული კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

უფლების დაცვის ადმინისტრაციული კანონმდებლობით დადგენილი წესი ითვალისწინებს უფლების დაცვის შესაძლებლობას ადმინისტრაციული საჩივრისა და ადმინისტრაციული სარჩელის გამოყენების გზით.

### საჩივარი, როგორც უფლების დაცვის საშუალება

ადმინისტრაციული საჩივარი<sup>11</sup> შედის გადაწყვეტილების მიმღებ ან ქმედების განმახორციელებელ ადმინისტრაციულ ორგანოში, თუ იქ არსებობს გადაწყვეტილების მიმღები თანამდებობის ზემდგომი თანამდებობის პირი, ხოლო ასეთის არარსებობის შემთხვევაში, ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში.

ადმინისტრაციული საჩივრის ადმინისტრაციულ ორგანოში შეტანა ხდება სზაკ-ით დადგენილი წესების დაცვით. იმისათვის, რომ ადმინისტრაციული საჩივარი დაკმაყოფილდეს, ის უნდა იყოს დასაშვები და დასაბუთებული.

<sup>11</sup> ადმინისტრაციული საჩივარი – დაინერგებული მხარის მიერ უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოში ამ კოდექსით დადგენილი წესით წარდგენილი წერილობითი მოთხოვნა დარღვეული უფლების აღდგენის მიზნით იმავე ან ქვემდგომი ორგანოს მიერ გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადების, შეცვლის ან ახალი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ან ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ისეთი მოქმედების განხორციელების ან ისეთი მოქმედების განხორციელებისაგან თავის შეკავების შესახებ, რომელიც არ გულისხმობს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემას

მოხელის მიერ უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოში საჩივრის წარდგენის აუცილებელი წინაპირობაა, რომ ის იყოს დაინტერესებული მხარე, ანუ უნდა ირღვეოდეს მისი სუბიექტური საჯაროსამართლებრივი უფლება<sup>55</sup>.

ადმინისტრაციული საჩივარი წერილობითი ფორმით უნდა იქნეს წარდგენილი და უნდა აკმაყოფილებდეს ადმინისტრაციული საჩივრისათვის სზაკ-ით დადგენილ მოთხოვნებს.

მოხელის მიერ საჩივრის, როგორც უფლების დაცვის ადმინისტრაციული საშუალების გამოყენება დაკავშირებულია ადმინისტრაციული საჩივრის ობიექტთან. დავის საგანი უნდა იყოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან ადმინისტრაციული რეალაქტი. დაუშვებელია ადმინისტრაციული საჩივარი სახელშეკრულებო ურთიერთობიდან წარმოშობილ დავებში.

ადმინისტრაციული საჩივარი უნდა წარედგინოს უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოს. თუ გადაწყვეტილების მიმღებს არ ჰყავს ზემდგომი თანამდებობის პირი ან ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო, მოხელის უფლების დაცვა ხდება სასამართლოსადმი მიმართვის გზით.

### **სარჩელი, როგორც უფლების დაცვის საშუალება**

საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული სასამართლოსადმი მიმართვის გზით უფლების დაცვა გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების სრულყოფილ გადამოწმებას ფაქტობრივი (მათ შორის, შეფასების საფუძვლების) და სამართლებრივი თვალსაზრისით. სასამართლოს აქვს უფლებამოსილება დამატებითი მტკიცებულებების მოპოვების და შესწავლის საფუძველზე დაადგინოს ფაქტობრივი გარემოებები, რაც ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში არ იქნა სრულყოფილად გათვალისწინებული. სასამართლო არ არის შეზღუდული ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადგენილი ფაქტობრივი გარემოებებით. მმართველობითი გადაწყვეტილების სამართლებრივი კონტროლი არის სასამართლოს შეუზღუდავი უფლებამოსილება, ის არ არის დამოკიდებული მხარის მიერ აღწერილი უფლების დარღვევის შინაარსზე. ადმინისტრაციულ პროცესში მხარის აქტიური როლი და მტკიცების ტვირთი გავლენას ახდენს ფაქტობრივი გარემოებების შესწავლაზე, მაგრამ ის არ ქმნის მოსამართლისათვის სავალდებულო სამართლებრივ მასშტაბებს.

სამოხელეო სამართლებრივი დავის განხილვას სასამართლო შეუდგება მოხელის განცხადებით, რომელიც მიმართავს მას თავისი უფლების ან კანონით გათვალისწინებული ინტერესების დასაცავად. ადმინისტრაციული სამართალწარმოები-

იხ. 22-ე მუხლის კომენტარი, წიგნში – საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი, თბილისი 2018

სათვის დამახასიათებელი დისპოზიციურობის პრინციპის<sup>376</sup> შინაარსის თანახმად, მხარეები იწყებენ საქმის წარმოებას სასამართლოში, ისინი განსაზღვრავენ დავის საგანს. მხარეებს შეუძლიათ საქმის წარმოება მორიგებით დაამთავრონ. მოსარჩელეს შეუძლია უარი თქვას სარჩელზე, ხოლო მოპასუხეს – ცნოს სარჩელი. სამართალწარმოება მიმდინარეობს შეჯიბრებითობის პრინციპის<sup>377</sup> საფუძველზე. მხარეები სარგებლობენ თანაბარი უფლებებითა და შესაძლებლობებით, დაასაბუთონ თავიანთი მოთხოვნები, უარყონ ან გააქარწყლონ მეორე მხარის მიერ წამოყენებული მოთხოვნები, მოსაზრებები თუ მტკიცებულებები. მხარეები თავადვე განსაზღვრავენ, თუ რომელი ფაქტები უნდა დაედოს საფუძვლად მათ მოთხოვნებს ან რომელი მტკიცებულებებით უნდა იქნეს დადასტურებული ეს ფაქტები.

ადმინისტრაციული სამართალწარმოებისათვის დამახასიათებელია ინკვიზიციურობის პრინციპი<sup>378</sup>, რაც გამოიხატება სასამართლოს უფლებამოსილებაში საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 103-ე მუხლით მინიჭებული უფლებამოსილების მიღმა, საკუთარი ინიციატივითაც შეაგროვოს ფაქტობრივი გარემოებები და მტკიცებულებები. აღნიშნული არ ცვლის სასკ-ით დადგენილ მტკიცების ტვირთის განაწილების პრინციპს, რომლის თანახმადაც მოსარჩელე ვალდებულია დაასაბუთოს თავისი სარჩელი და წარადგინოს შესაბამისი მტკიცებულებები, მოპასუხე ვალდებულია წარადგინოს წერილობითი პასუხი (შესაგებელი) და შესაბამისი მტკიცებულებები<sup>379</sup>. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის არარა აქტად აღიარების, ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების შესახებ სარჩელის წარდგენის შემთხვევაში აქტის კანონიერების მტკიცების ტვირთი ეკისრება ადმინისტრაციულ ორ-

<sup>376</sup> სსსკ-ის მე-3 მუხლი:

დისპოზიციურობის პრინციპი

1. მხარეები იწყებენ საქმის წარმოებას სასამართლოში, ამ კოდექსში ჩამოყალიბებული წესების შესაბამისად, სარჩელის ან განცხადების შეტანის გზით. ისინი განსაზღვრავენ დავის საგანს და თვითონვე იღებენ გადაწყვეტილებას სარჩელის (განცხადების) შეტანის შესახებ.

2. მხარეებს შეუძლიათ საქმის წარმოება მორიგებით დაამთავრონ. მოსარჩელეს შეუძლია უარი თქვას სარჩელზე, ხოლო მოპასუხეს – ცნოს სარჩელი

<sup>377</sup> სსსკ-ის მე-4 მუხლი:

შეჯიბრებითობის პრინციპი

1. სამართალწარმოება მიმდინარეობს შეჯიბრებითობის საფუძველზე. მხარეები სარგებლობენ თანაბარი უფლებებითა და შესაძლებლობებით, დაასაბუთონ თავიანთი მოთხოვნები, უარყონ ან გააქარწყლონ მეორე მხარის მიერ წამოყენებული მოთხოვნები, მოსაზრებები თუ მტკიცებულებები. მხარეები თვითონვე განსაზღვრავენ, თუ რომელი ფაქტები უნდა დაედოს საფუძვლად მათ მოთხოვნებს ან რომელი მტკიცებულებებით უნდა იქნეს დადასტურებული ეს ფაქტები.

2. საქმის გარემოებათა გასარკვევად სასამართლოს შეუძლია თავისი ინიციატივით მიმართოს ამ კოდექსში გათვალისწინებულ ღონისძიებებს

<sup>378</sup> სასკ-ის მე-4 მუხლი

<sup>379</sup> სასკ-ის მე-17 მუხლი

განოს, რომელმაც გამოსცა ეს აქტი<sup>491</sup>. აღნიშნული არ ათავისუფლებს მოსარჩელეს დაასაბუთოს საკუთარი მოთხოვნა.

მოხელის უფლების საპროცესოსამართლებრივი დაცვა გულისხმობს, როგორც დარღვეული უფლების დაცვას ასევე უფლების წინასწარ (დროებით) დაცვას. უფლების დაცვა გულისხმობს სამი ინსტანციისაგან შემდგარ სასამართლო სისტემას, სადაც შესაძლებელი ხდება პირველი ინსტანციის სასამართლოს რევიზია სამართლებრივი და ფაქტობრივი თვალსაზრისით სააპელაციო სასამართლოში, ხოლო საკასაციო სასამართლოში – მხოლოდ სამართლებრივი თვალსაზრისით. საკასაციო სასამართლოში საკასაციო საჩივრის დასაშვებობის კრიტერიუმების დადგენა არის უფლების დაცვის შესაძლებლობის შეზღუდვა, რამდენადაც ის გამართლებულია უფრო მნიშვნელოვანი მიზნით: საკასაციო სასამართლომ არ დაკარგოს დრო და რესურსი უმნიშვნელო დავების განხილვაში და მიმართოს ძალისხმევა ერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბებისკენ. ეს მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციული კანონმდებლობის, ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების და პრაქტიკის განვითარებისათვის.

სამოხელეო სამართლებრივ დავებში სასკ-ის 22-ე მუხლი გამოიყენება ისეთ შემთხვევებში, როდესაც სასარჩელო მოთხოვნის მიზანია სასამართლოსადმი მიმართვის გზით შემზღუდველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის<sup>491</sup> გაუქმება. აღნიშნული სარჩელის სახე ემსახურება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით დამდგარი სამართლებრივი მდგომარეობის აღმოფხვრას და გამოცემამდე არსებული მდგომარეობის აღდგენას. მოხელეს ეძლევა შესაძლებლობა, საპროცესო საშუალებების გამოყენებით მოახდინოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობაზე მისი მატერიალურსამართლებრივი უფლების რეალიზება. მოსარჩელის მატერიალურსამართლებრივი უფლების შინაარსი მდგომარეობს იმაში, რომ სამოხელეო სამართლებრივ ღონისძიებას, რომელიც განხორციელებულია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმით, არ გააჩნია სამართლებრივი საფუძველი (მოსარჩელე მხარის მტკიცებით – ის არის უკანონო).

მოხელის უფლების სასამართლო წესით დაცვა გულისხმობს სარჩელის დასაშვებობის და დასაბუთებულობის შემოწმებას<sup>492</sup>.

მოხელის სარჩელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის თაობაზე დასაშვებია თუკი ის აკმაყოფილებს სასკ-ის 22-ე მუხლით დადგენილ დასაშვებობის კრიტერიუმებს. აღნიშნული მუხლით დადგენილი დასაშვებობის კრიტერიუმებია:

<sup>491</sup> სასკ-ის მე-17 მუხლი

ტერმინი სხაკ-ით არის განმარტებული და საპროცესო კანონმდებლობა იყენებს ამ ტერმინს საკუთარი მიზნებისთვის

დაწერილებით იხ. ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, გვ. 306-დან

- ა. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა,
- ბ. პირდაპირი და უშუალო ზიანი,
- გ. სარჩელის წარდგენის ხანდამულობის ვადები.

**ა. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა**

მოხელის მიერ სასკ-ის 22-ე მუხლის საფუძველზე სარჩელის დასაშვებობა დაკავშირებულია საჯარო დაწესებულების მიერ განხორციელებული მმართველობითი ღონისძიების სამართლებრივ ფორმაზე. მოხელემ უნდა მიუთითოს, თუ რომელი საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის გამოყენებით განხორციელდა ის ღონისძიება, რომელიც მისი მტკიცებით არის უკანონო. სარჩელის დასაშვებობის წინაპირობაა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფაქტობრივი (ობიექტური) არსებობა<sup>451</sup>. მხარის მტკიცება (სუბიექტური აღქმა) მის არსებობაზე არ არის საკმარისი. საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის განსაზღვრისას უნდა ვიხელმძღვანელოთ მოთხოვნის მატერიალურსამართლებრივი საფუძვლით. საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი, რომელიც განსაზღვრავს ღონისძიების სამართლებრივ საფუძვლებს, უშუალოდ ადგენს მისი განხორციელების სამართლებრივ ფორმას. კანონმდებელი ისეთ შემთხვევას, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან არ არის გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, ანუ სახეზეა უმოქმედობა, მიიჩნევს ადმინისტრაციული ორგანოს პოზიტიურ (თანხმობა) ან ნეგატიურ (უარი) გადაწყვეტილებად და უშვებს მისი გასაჩივრების შესაძლებლობას. როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო კანონით დადგენილ ვადებში არ გამოსცემს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, მხარის უფლების დაცვის ინტერესიდან გამომდინარე, კანონმდებელი ფიქციას (უმოქმედობას) ანიჭებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმას.

სარჩელის დასაშვებობის ეტაპზე, მოხელის მიერ გასაჩივრებული მმართველობითი ღონისძიების სამართლებრივი ფორმის დადგენისას, უნდა ვიხელმძღვანელოთ სზაკ-ით განსაზღვრულ ლეგალური დეფინიციის ელემენტებით<sup>452</sup>:

<sup>451</sup> მოხელეს უფლება აქვს გაასაჩივროს ისეთი გადაწყვეტილება, რომელსაც აქვს მომწესრიგებელი ბუნება. ყველა გადაწყვეტილება არ ექვემდებარება გასაჩივრებას, შიდა ორგანიზაციული აქტები არ შეიძლება გახდეს დავის საგანი ამ მუხლის საფუძველზე. სადავო გადაწყვეტილებას უნდა ჰქონდეს გარეგნომოქმედების ძალა. მაგ., საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის გადაწყვეტილებით საჯარო მოხელეს კანონით დადგენილი მოთხოვნების დაცვით დაევალოს ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულება, ან საჯარო დაწესებულების ინტერესებიდან ან/და მოხელის ჯანმრთელობის მდგომარეობიდან გამომდინარე, მოხელეს დროებით დაეკისროს ის ფუნქციები, რომელთა შესრულება არ განეკუთვნება მის მოვალეობებს ან მოხელე დაექვემდებაროს სავალდებულო ყოველწლიურ შეფასებას, არ არის გადაწყვეტილება გარეგნომოქმედების ძალით, რამდენადაც ეს გადაწყვეტილება უკავშირდება მოხელის სტატუსს და მისგან გამომდინარე თმენის ვალდებულებას. მოხელე აღნიშნულ შემთხვევებში არ მონაწილეობს როგორც უფლების მატარებელი სუბიექტი. არამედ სპეციალური სტატუსის მქონე პირი, რომლის სტატუსი და მასთან დაკავშირებული უპირატესობები უშვებს ასეთ შემზღუდვება. მოცემული მმართველობითი ღონისძიებების კანონიერება მოწმდება სასკ-ის 24-ე მუხლის საფუძველზე

<sup>452</sup> დაწვრილებით იხ. პაატა ტურავა, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი. თბილისი 2016, გვ. 85

- ✓ ადმინისტრაციული ორგანო
- ✓ ადმინისტრაციული კანონმდებლობა
- ✓ მოწესრიგება
- ✓ პირი ან პირთა შეზღუდული წრე

### **ბ. პირდაპირი და უშუალო წიანი**

უფლების დაცვის საპროცესოსამართლებრივი საშუალების გამოყენება დაკავშირებულია დარღვეული უფლების დაცვის საჭიროებაზე. უფლების დაცვა სასამართლოსადმი მიმართვის გზით შესაძლებელია, თუკი დარღვეულია მოხელის სუბიექტური საჯაროსამართლებრივი უფლება. არავის არ აქვს უფლება მიმართოს სასამართლოს სხვისი უფლების დასაცავად. საქართველოს კონსტიტუციით მინიჭებული უფლების დაცვის შესაძლებლობა გამორიცხავს პოპულარულ სარჩელს.

საჯარო მმართველობის კანონის ნორმით ბოჭვა გამოდინარეობს სამართლის სუბიექტისადმი სამართლის ნორმით მინიჭებული უფლებისგან, საკუთარი ინტერესების დაცვის მიზნით მოითხოვოს გარკვეული მოქმედების განხორციელება, მოქმედების განხორციელებისაგან თავის შეკავება ან არსებული მდგომარეობის თმენა. სუბიექტის ეს (სუბიექტური) უფლება შესაძლებელია წარმოიშვას როგორც კერძო სამართლის, ასევე საჯარო სამართლის ნორმის საფუძველზე. სუბიექტური საჯაროსამართლებრივი უფლება არის პირისათვის საჯარო ნორმის საფუძველზე მინიჭებული უფლება სახელმწიფოსაგან მოითხოვოს გარკვეული სამართლებრივი ქცევა. საჯარო მმართველობის კანონისადმი დაქვემდებარების (კანონით ბოჭვის) ზოგადი პრინციპის გვერდით, სუბიექტის სუბიექტური საჯაროსამართლებრივი უფლების არსებობას აქვს მისი საქმიანობის საკანონმდებლო მოწესრიგების და სასამართლო კონტროლის ქვეშ მოქცევის ფუნქცია. სუბიექტური საჯაროსამართლებრივი უფლების აღიარება აძლევს სუბიექტს შესაძლებლობას, უფლების დასაცავად მიმართოს სასამართლო ხელისუფლებას. მხოლოდ იმ შემთხვევაში იხსნება გზა მართლმსაჯულებისკენ, როდესაც დარღვეულია სუბიექტური საჯაროსამართლებრივი უფლება. აღნიშნული პრინციპი არის მოხელის სასკ-ით განსაზღვრული სარჩელის დასაშვებობის ერთ-ერთი კრიტერიუმი.

### **გ. სარჩელის წარდგენის ხანდაზმულობის ვადები**

მოხელის სარჩელი სასამართლოს უნდა წარედგინოს შესაბამისად ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ან ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებული გადაწყვეტილების გაცნობიდან, ასევე ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებული გადაწყვეტილების გამოტანისათვის დადგენილი ვადის გასვლიდან 1 თვის ვადაში. სარჩელის ხანდაზმულობის ვადის დადგენა არის მოსარჩელის უფლების შეზღუდვა, მაგრამ ეს გამართლებულია სამართლებრივი

ურთიერთობის სტაბილურობის ინტერესებით. აღმჭურველი აქტის ადრესატს არ შეიძლება ჰქონდეს განცდა, რომ ის შესაძლებელია გასაჩივრდეს და გაუქმდეს. გასაჩივრების ვადების ფარგლებში თუ არ მოხდება უფლების დაცვა, უკანონო აქტიც იძენს შესასრულებლად სავალდებულო ძალას და დაუშვებელია მისი გასაჩივრება. თუკი არ მოხდება უფლების დაცვის საშუალებების დადგენილ ვადებში გამოყენება უფლების დაცვის ინტერესი უკანა პლანზე გადადის და მნიშვნელოვანი ხდება აქტის ადრესატის კანონიერი ნდობა, რაც ვერ გახდება სარჩელის ფარგლებში შემოწმების საგანი.

სასკ-ის 22-ე მუხლით განსაზღვრული სარჩელის დასაბუთებულობა მოწმდება სასკ-ის 32-ე მუხლის საფუძველზე. მოხელის მიერ წარდგენილი სარჩელი დასაბუთებულია თუ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან მისი ნაწილი:

ა) უკანონოა და ის

ბ) პირდაპირ და უშუალო ზიანს აყენებს მოსარჩელის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს, ან უკანონოდ ზღუდავს მის უფლებას.

ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის თაობაზე სარჩელის დასაბუთებულობის ცენტრალური ელემენტია აქტის უკანონობა.

საჯარო დაწესებულების მიერ სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობის ფარგლებში გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის უკანონობა მოწმდება ფორმალური და მატერიალური კანონიერების კრიტერიუმების გათვალისწინებით<sup>405</sup>.

ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმალური კანონიერების კრიტერიუმებია:

- აქტის გამოცემის უფლებამოსილება,
- ადმინისტრაციული წარმოების სათანადო სახე,
- აქტის ფორმა,
- დასაბუთება,
- მითითება გასაჩივრების უფლებაზე.

საჯარო დაწესებულების მიერ სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობის ფარგლებში გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მატერიალური კანონიერების ფარგლებში მოწმდება:

- უფლებამოსილების სამართლებრივ საფუძველთან შესაბამისობა,
- მოქმედ კანონებთან და სამართლის პრინციპებთან შესაბამისობა,
- შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში,
- თანაზომიერების და კონკრეტულობის პრინციპების დაცვა.

<sup>405</sup> დაწვრილებით იხ. ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, გვ. 377

ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების შემოწმების საფუძველზე სასამართლო იღებს გადაწყვეტილებას მისი გაუქმების თაობაზე. თუმცა სასამართლოს ეს უფლება შეზღუდულია, როდესაც საკითხი ეხება საჯარო დაწესებულების მიერ სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობის ფარგლებში მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებს. ასეთ შემთხვევაში სასამართლო დავის გადაწყვეტლად აუქმებს აქტს და უბრუნებს ორგანოს გადაწყვეტილების მისაღებად. აღნიშნული ემსახურება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დაცვას. სასამართლოს უფლებამოსილება, განახორციელოს მმართველობითი ღონისძიების კანონიერება, არ გულისხმობს სასამართლოს მიერ კომპეტენციათა გამიჯვნის პრინციპის დარღვევას.

სასკ-ის 23-ე მუხლი მოხელეს აძლევს შესაძლებლობას სასამართლოსადმი მიმართვის გზით მოითხოვოს საჯარო დაწესებულების მიერ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა. აღნიშნული სარჩელის სახე ემსახურება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემამდე არსებული მდგომარეობის შეცვლას. მოხელის მიზანია, საპროცესო საშუალებების გამოყენებით განახორციელოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე მისი მატერიალურსამართლებრივი უფლება. მოსარჩელის მატერიალურსამართლებრივი უფლების შინაარსი მდგომარეობს იმაში, რომ მმართველობით ღონისძიებას, რომელიც უნდა განხორციელდეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმით, გააჩნია სამართლებრივი საფუძველი.

სარჩელი სასკ-ის 23-ე მუხლის საფუძველზე არის შედეგიანი, როდესაც ის შესაბამება სარჩელის დასაშვებობის და დასაბუთებულობის კრიტერიუმებს<sup>405</sup>.

მოხელის სარჩელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის თაობაზე მიმართულია აქტის გამოცემისკენ, რომლის გამოცემაზეც ითქვა უარი ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან ან ადგილი აქვს ადმინისტრაციული ორგანოს უმოქმედობას. აღნიშნულის გათვალისწინებით სარჩელი გეხვდება ორი ფორმით – აქტის გამოცემაზე უარის თქმის ან უმოქმედობის წინააღმდეგ. აქტის გამოცემაზე უარის თქმის შემთხვევაში აქტის გამოცემის მოთხოვნით სარჩელი მოიცავს უარის შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმების მოთხოვნას, რამდენადაც სხვაგვარად შეუძლებელია მოთხოვნის დაკმაყოფილება და ორი ურთიერთსაწინააღმდეგო აქტის ძალაში დატოვება. უმოქმედობის შემთხვევაში გვაქვს ფიქცია – უარი აქტის გამოცემაზე, თუმცა ეს უარი არ საჭიროებს სასამართლოს მხრიდან ბათილად ცნობას.

<sup>405</sup> დაწვრილებით იხ. 23-ე მუხლის კომენტარი, წიგნში ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი, თბილისი 2018



მოხელის სარჩელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის თაობაზე დასაშვებია თუკი ის აკმაყოფილებს სასკ-ის 23-ე მუხლით დადგენილ დასაშვებობის კრიტერიუმებს. დასაშვებობის ფარგლებში უნდა შემოწმდეს<sup>467</sup> :

- ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა;
- პირდაპირი და უშუალო ზიანი;
- სარჩელის წარდგენის ხანდაზმულობის ვადები.

სარჩელის დასაშვებობის ელემენტი ემსახურება იგივე მიზნებს, რაც მოცემულია 22-ე მუხლის ელემენტების ანალიზში.

მოხელის მიერ სასკ-ის 23-ე მუხლის საფუძველზე წარდგენილი სარჩელის დასაბუთებულობა მოწმდება სასკ-ის 33-ე მუხლის საფუძველზე. სარჩელის დასაბუთებულობა მოწმდება ორი ელემენტის გამოყენებით<sup>468</sup> :

1. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე უარის კანონიერება და
2. პირდაპირი და უშუალო ზიანი.

კანონიერების შემოწმების ელემენტები და სასამართლო გადაწყვეტილების შინაარსი შეესაბამება 22-ე მუხლის ანალიზში მოცემულ მოთხოვნებს.

მოხელის მიერ სასკ-ის 24-ე მუხლის საფუძველზე წარდგენილი ქმედების განხორციელების თაობაზე სარჩელი გულისხმობს ისეთი მმართველობითი ღონისძიებების განხორციელებას ან განხორციელებისგან თავის შეკავების მოთხოვნას, რომელიც არ გულისხმობს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემას. სასკ-ის 24-ე მუხლით განსაზღვრულ მავალდებულებელ სარჩელს<sup>469</sup> სასკ-ის 23-ე მუხლით განსაზღვრული სარჩელისაგან განასხვავებს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა.

მოხელის მიერ სასკ-ის 24-ე მუხლის საფუძველზე წარდგენილი სარჩელის დასაშვებობის შემოწმება ხდება ორი ელემენტის საფუძველზე: საჯარო დაწესებულების მიერ განხორციელებული ან განსახორციელებელი მმართველობითი ღონისძიების სამართლებრივი ფორმა<sup>470</sup> და მოხელის მიზანი. მიუხედავად იმისა, რომ უარი ქმედების განხორციელებაზე არის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, მოხელის მიზანი მიიღწევა არა უარის ბათილობით, არამედ ქმედების განხორციელებით.

მოხელის სარჩელი სასკ-ის 24-ე მუხლის საფუძველზე არის შედეგიანი, როდესაც ის არის დასაშვები და დასაბუთებული. ქმედების განხორციელების თაობაზე სარჩე-

<sup>467</sup> დაწერილებით. იხ. ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, გვ. 334

<sup>468</sup> დაწერილებით. იხ. ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, გვ. 341

<sup>469</sup> დაწერილებით. იხ. ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, გვ. 355

<sup>470</sup> როგორც მე-4 სქოლიოში აღინიშნა, მოთხოვნის მატერიალურსამართლებრივი საფუძველი გვაძლევს ინფორმაციას დასაშვები საქმიანობის სამართლებრივ ფორმაზე

ლის დასაშვებობის საფუძვლები მოცემულია სასკ-ის 24-ე მუხლში. სარჩელის დასაშვებობის ფარგლებში მოწმდება<sup>41</sup>:

- ა) საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა და
- ბ) პირდაპირი და უშუალო (ინდივიდუალური) ზიანი,
- გ) სარჩელის ხანდაზმულობის ვადები.

სასკ-ის 24-ე მუხლით განსაზღვრული სარჩელის დასაბუთებულობის შემოწმება ხდება სასკ-ის 33' მუხლის საფუძველზე. სარჩელის დასაბუთებულობის ფარგლებში მოწმდება:

- ა) ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ რაიმე მოქმედების განხორციელების ან რაიმე მოქმედების განხორციელებაზე უარის კანონიერება და
- ბ) პირდაპირი და უშუალო (ინდივიდუალური) ზიანი, რომელიც ადგება მოსარჩელის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს.

თუკი სასამართლო დაადგენს სარჩელის დასაბუთებულობას, ის ადმინისტრაციულ ორგანოს უდგენს ვალდებულებას განახორციელოს მმართველობითი ღონისძიება ან თავი შეიკავოს ასეთი ღონისძიების განხორციელებისგან. სასამართლოს არ აქვს სხვა ალტერნატივა. ის განსხვავებით აქტის გამოცემის მოთხოვნით სარჩელის შემთხვევისა, სადაც თვითონ შეუძლია გამოსცეს მოთხოვნილი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, ქმედების განხორციელებას ვერ შეძლებს. ქმედება შესაძლებელია განხორციელდეს მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ.

სასკ-ით აღიარებითი სარჩელი<sup>42</sup> არის მოხელის უფლების დაცვის მნიშვნელოვანი საპროცესოსამართლებრივი საშუალება. აღიარებითი სარჩელი თავის თავში აერთიანებს ორ სარჩელის სახეს, რომლებიც ორ დამოუკიდებელ საპროცესოსამართლებრივ საშუალებებს წარმოადგენენ, განსხვავებული სამართლებრივი საფუძვლებით და შედეგებით.

აღიარებითი სარჩელი, რომელიც დაკავშირებულია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების დადგენასთან, ემსახურება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით წარმოშობილი უკანონობის აღმოფხვრას. თავისებურება მდგომარეობს იმაში, რომ სადავო აქტის უკანონობა ექცევა სზაკ-ის მე-60 მუხლში მოცემულ ჩამონათვალში. აღნიშნულ მუხლში მოცემულ შემთხვევებში ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არ იძენს შესასრულებელ ძალას, რაც არ საჭიროებს გაუქმებას, მაგრამ შესაძლებელია მოხელეს გააჩნდეს კანონიერი ინტერესი მისი უკანონობის სასამართლოს მხრიდან აღიარებაზე.

<sup>41</sup> სარჩელის დასაშვებობის ელემენტები ენახურება იმ ძირითად მიზნებს, რაც მოცემულია სასკ-ის 22-ე მუხლის დასაშვებობის ელემენტების განხილვის ფარგლებში დაწერილებით. იხ. ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, გვ. 359-დან

ალიარებითი სარჩელის მეორე სახე არ არის დაკავშირებული ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებთან. არამედ მისი მიზანია უფლების ან სამართლებრივი ურთიერთობის არსებობა-არარსებობის დადგენა, როდესაც მოხელეს აქვს ამის კანონიერი ინტერესი. უფლების ცნება ალიარებითი სარჩელის ფარგლებში უფრო ფართოა, ვიდრე სარჩელის სხვა სახეებში. უფლების დაცვის ეს საშუალება განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს კონკურსის ეტაპზე. თუმცა, ის ასევე გამოიყენება მოხელის მიერ უფლების დაცვის ფარგლებში. ალიარებითი სარჩელი გამოიყენება მაშინ, როდესაც შეუძლებელი ხდება უფლების დაცვა სასკ-ის 22-ე-24-ე მუხლების ფარგლებში.

საქართველოს კონსტიტუციის გარანტირებული უფლების სასამართლო წესით დაცვა გულისხმობს დარღვეული უფლების აღდგენას, რომელიც მიიღწევა უფლების დაცვის ეფექტიანი საშუალების გამოყენებით. უფლების დაცვის დროებითი საშუალებები უზრუნველყოფს განსახილველ საქმეზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე არსებული მდგომარეობის შენარჩუნებას ან იმდგვარ შეცვლას, რომელიც საბოლოო გადაწყვეტილებას გახდის აღსრულებადს. სასკ-ი გვთავაზობს უფლების დროებითი დაცვის სისტემას, რომელიც დაკავშირებულია ადმინისტრაციული სარჩელის სახეებთან. თუკი სარჩელის დასაშვები სახეა სარჩელი აქტის ბათილად ცნობის მოთხოვნით, უფლების დროებითი დაცვა ხორციელდება სასკ-ის 29-ე მუხლის შესაბამისად, ხოლო სასკ-ის 23-ე და 24-ე მუხლებით განსაზღვრული სარჩელებისათვის გათვალისწინებულია სასკ-ის 31-ე მუხლში მოცემული სამართლებრივი საშუალება. სამოხელეო სამართლებრივ ურთიერთობაში 29-ე მუხლის გამოყენებას აქვს ის თავისებურება, რომ ის ყოველთვის არ იწვევს გასაჩივრებელი აქტის მოქმედების ავტომატურ შეჩერებას და ეს დამოკიდებულია მოსამართლის გადაწყვეტილებაზე.

2. ამ კანონის 117 მუხლის მე-4 პუნქტით გათვალისწინებული შემთხვევისაგან განსხვავებით, რომელიც აწესრიგებს საჯარო სამსახურში კონკურსში მონაწილე პირის უფლების დაცვას, საკითხი ეხება მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერებას. მოხელის უფლების დაცვის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანია უფლების დაცვის დროებითი საშუალების გამოყენება.

სზაკ-ის საფუძველზე ადმინისტრაციულ ორგანოში საჩივრის წარდგენა და სასკ-ის 22-ე მუხლის საფუძველზე სარჩელის წარდგენა სასამართლოში იწვევს გასაჩივრებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედების ავტომატურ შეჩერებას, თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი. საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი არის ის გამონაკლისი შემთხვევა, რომელიც ამ ზოგადი პრინციპისგან განსხვავებულ წესს ადგენს.

2000 წელს სზაკ-ის და სასკ-ის ძალაში შესვლის პირველი 5 წლის სამოხელეო დავების პრაქტიკის ანალიზი ადასტურებს, რომ გასაჩივრებული აქტის ავტომატური შეჩერების პრინციპის საჯარო სამსახურში მიმდინარე პროცესებზე გავრცელებამ საფ-

რობე შეუქმნა საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების ინტერესებს. ხშირ შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა უფლების დაცვის პრევენციული საშუალების ბოროტად გამოყენებას. დაცვის მიმდინარეობის პერიოდში საჯარო დაწესებულება ვაკანტურ თანამდებობებზე ვერ აცხადებდა კონკურს, რაც ხელს უშლიდა საჯარო დაწესებულების შეუფერხებელ ფუნქციონირებას. აღნიშნული პრობლემის დასაძლევად საქართველოს უზენაესი სასამართლოს დიდმა პალატამ მიიღო გადაწყვეტილება, რომლის თანახმადაც მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლებას მისცა ცალმხრივი გარიგების სტატუსი, რაც გამორიცხავდა მისი გასაჩივრების შემთხვევაში, ავტომატურ შეჩერებას. აღნიშნულ პრაქტიკას მოჰყვა კრიტიკა სამეცნიერო წრეებში და სასამართლო სისტემის შიგნით და სასამართლომ თავადვე შეცვალა ეს მიდგომა. პრობლემის დასაძლევად საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს იმუამად მოქმედ კანონში შევიდა ცვლილება და ჩაიწერა, რომ გასაჩივრება არ იწვევს გასაჩივრებული აქტის მოქმედების შეჩერებას.

საჯარო სამსახურის შესახებ დღეს მოქმედმა კანონმა, ასევე, გამოიყენა სასკ-ის მიერ დაშვებული განსხვავებული მოწესრიგების შესაძლებლობა და დაადგინა, რომ საკონკურსო კომისიის გადაწყვეტილების გასაჩივრება არ იწვევს გასაჩივრებული აქტის მოქმედების ავტომატურ შეჩერებას. აღნიშნული მოწესრიგებით კანონმდებელმა უფლების დაცვისა და საჯარო სამსახურის სისტემის შეუფერხებელი ფუნქციონირების ინტერესებს შორის უპირატესობა მიანიჭა ამ უკანასკნელს, რაც არ ნიშნავს იმას, რომ კონკურსანტს წაართვა ეს შესაძლებლობა. მოსარჩელეს აქვს შესაძლებლობა მიმართოს სასამართლოს და მოითხოვოს გასაჩივრებული აქტის მოქმედების შეჩერება. მხარის შუამდგომლობის საფუძველზე სასამართლო შესაბამისი შემოწმების საფუძველზე იღებს გადაწყვეტილებას, რაც თავიდან აგვაცილებს ისეთ სარჩელებს, რომელიც ემსახურება უფლების დაცვის შესაძლებლობის ბოროტად გამოყენებას და პროცესის შეფერხებას.

3. საჩივრის განმხილველი ორგანო ან სარჩელის საფუძველზე სასამართლო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების გაუქმების შემთხვევაში იღებს გადაწყვეტილებას მოხელის იმავე თანამდებობაზე დაუყოვნებლივ აღდგენის შესახებ. გადაწყვეტილების აღსრულების შედეგები არის განსხვავებული იმის გათვალისწინებით, თუ როგორ განხორციელდა უფლების დაცვა. თუკი საჩივრის/სარჩელის განხილვის ეტაპზე მოხდება გასაჩივრებული აქტის მოქმედების შეჩერება უფლების დაცვის დროებითი საშუალების ფარგლებში, ეს შესაძლებლობას იძლევა, მოხელე დაუყოვნებლივ იქნას აღდგენილი იმავე თანამდებობაზე, რამდენადაც სადავო თანამდებობაზე არ მომხდარა სხვა პირის დანიშვნა. იმ შემთხვევაში, როდესაც მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ აქტის მოქმედება არ არის შეჩერებული, შესაძლებელია, რომ ამ ვაკანტურ თანამდებობაზე დანიშნული იყოს სხვა პირი. ზემდგომი ორგანოს ან სასამართლოს მიერ მოხელის სამ-

სახურიდან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების გაუქმების შემთხვევაში საჯარო დაწესებულების ვალდებულება, მოხელე დაუყოვნებლივ აღადგინოს იმავე თანამდებობაზე, არ გულისხმობს სადავო პოზიციაზე დანიშნული პირის თანამდებობიდან გათავისუფლების უფლებამოსილებას. დაუშვებელია მოხელის უფლების დაცვა მოხდეს მეორე მოხელის უფლების დარღვევის ხარჯზე. ასეთ შემთხვევაში უნდა მოხდეს სამსახურში აღდგენილი მოხელის ტოლფას თანამდებობაზე დანიშვნა იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში. თუ სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენა შეუძლებელია იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში, ტოლფასი ვაკანტური თანამდებობის არარსებობის გამო, იწყება ზრუნვა მოხელის საჯარო სამსახურის სისტემაში ტოლფას ვაკანტურ თანამდებობაზე დასაქმების მიზნით. საჯარო დაწესებულება მიმართავს საჯარო სამსახურის ბიუროს საჯარო სამსახურის სისტემაში ტოლფასი ვაკანტური თანამდებობის მოძიების თხოვნით. საჯარო სამსახურის ბიურო ახდენს საჯარო სამსახურის სისტემაში ტოლფასი ვაკანსიების იდენტიფიცირებას და ვაკანტური თანამდებობების შესახებ ინფორმაციას უგზავნის საჯარო დაწესებულებას, რომლიდანაც უკანონოდ გათავისუფლდა მოხელე. საჯარო დაწესებულება, თავის მხრივ, იწყებს აღდგენილი მოხელის დაკავშირებას ვაკანსიის მფლობელ საჯარო დაწესებულებასთან და ამ უკანასკნელის თანხმობის შემთხვევაში, შესაძლებელია უკანონოდ გათავისუფლებული პირის აღდგენა საჯარო სამსახურის სისტემაში. სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სხვა საჯარო დაწესებულებაში ტოლფას თანამდებობაზე აღდგენა შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს საჯარო დაწესებულება გამოთქვამს თანხმობას. კანონმდებლის მიდგომა გამართლებულია იმით, რომ უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის უფლების დაცვამ საფრთხე არ უნდა შეუქმნას საჯარო დაწესებულების ინტერესებს. აუცილებელია, რომ ორივე ინტერესი ერთხვეოდეს ერთმანეთს. მიმღები საჯარო დაწესებულების თანხმობის შემთხვევაში, ასევე, აუცილებელია უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის თანხმობა, რომ დაინიშნოს შემოთავაზებულ თანამდებობაზე.

თუ ამ გზითაც ვერ აღდგება მოხელე სამსახურში, აღნიშნული ეცნობება ბიუროს, რომელიც უკანონოდ გათავისუფლებულ მოხელეს ჩარიცხავს მოხელეთა რეზერვში 2 წლის ვადით, ხოლო უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელისათვის ნ თვის განმავლობაში კომპენსაციის გადახდის ვალდებულება ეკისრება იმ საჯარო დაწესებულებას, რომლიდანაც მოხდა პირის უკანონოდ გათავისუფლება.

4. მოხელის სამსახურში აღდგენის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება გულისხმობს ამ გადაწყვეტილების უკანონოდ ცნობას მისი გამოცემის დღიდან, რაც შემდეგში იწვევს ამ პერიოდში მოხელისათვის განაცდურის სახით ფინანსური კომპენსაციის მიცემას შრომითი გასამრჯელოს სრულად ანაზღაურების სახით.

მოხელის შრომითი გასამრჯელო მოიცავს თანამდებობრივ სარგოს და ამ კანონით გათვალისწინებულ დანამატს (საკლასო დანამატი).

საჯარო დაწესებულებისთვის აღნიშნული ვალდებულება არის მნიშვნელოვანი ფინანსური ტვირთი იმის გათვალისწინებით, რომ დავა შეიძლება წლები გაგრძელდეს. თუმცა, ამ საფრთხის გათვალისწინებით, საჯარო დაწესებულება ხდება იძულებული, რომ მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შემთხვევაში ზედმიწევნით დაიცვას კანონი და დაასაბუთოს მიღებული გადაწყვეტილება, რაც გამორიცხავს მის გაუქმებას უფლების დაცვის ფარგლებში.

5. თუ სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენა შეუძლებელია იმავე თანამდებობაზე ან იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში ტოლფას თანამდებობაზე, ასეთის არარსებობის გამო და არც საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ განხორციელებული ღონისძიება არ გამოიღებს შედეგს, მოხელე ირიცხება რეზერვში.

რეზერვში ჩარიცხულ მოხელეს ეძლევა განაცდური შრომითი გასამრჯელო რეზერვში ჩარიცხვამდე პერიოდში და რეზერვში ყოფნის ნ თვის განმავლობაში კომპენსაცია ბოლო თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით.

რეზერვში მოხელე ირიცხება 2 წლის ვადით, ამ პერიოდში პირველი ნ თვე ის იღებს თანამდებობრივი სარგოს ოდენობის კომპენსაციას, ხოლო შემდგომი 18 თვე იმყოფება რეზერვში ასეთი ანაზღაურების გარეშე. რეზერვში ყოფნის პერიოდში მოხელეს შესაძლებლობა აქვს დასაქმდეს საჯარო სამსახურში დროებითი მოვალეობის შემსრულებლის ფუნქციით<sup>17</sup> და მონაწილეობა მიიღოს საჯარო სამსახურში მოხელის ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად გამოცხადებულ დახურულ კონკურსში. პირის შრომითი საქმიანობა, რომელიც არ უკავშირდება მოხელის უფლებამოსილების განხორციელებას, არ იწვევს მოხელის რეზერვიდან გარიცხვას.

---

**მუხლი 119. შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირისა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის უფლების დაცვა**

1. შრომითი ხელშეკრულების დადებასთან, შესრულებასა და შეწყვეტასთან დაკავშირებული დავები განიხილება საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კანონმდებლობით დადგენილი წესით.
2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებასთან, შესრულებასა და შეწყვეტასთან დაკავშირებული დავები განიხილება საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

<sup>17</sup> იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 50-ე მუხლის კომენტარი

## კომენტარი:

1. საჯარო სამსახურში შრომითი ხელშეკრულებით<sup>23</sup> დასაქმებული საჯარო მოსამსახურე არის ის პირი, რომელსაც საჯარო სამსახურის განხორციელების უზრუნველსაყოფად შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე მინიჭებული აქვს საჯარო დაწესებულების დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესრულების უფლებამოსილება.

კანონი მიჯნავს მოხელის მიერ და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის მიერ განსახორციელებელ უფლებამოსილებებს. მოხელის სამსახურში მიღების შემთხვევაში ხდება მისთვის მმართველობითი უფლებამოსილებების დელეგირება, რაც ხდება შესაბამისი სამართლებრივი ფორმით – ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით, ხოლო შრომითი ხელშეკრულებით განსახორციელებელი უფლებამოსილებების გადაცემა არ საჭიროებს ასეთ ფორმას, რამდენადაც ის არ უკავშირდება მმართველობითი უფლებამოსილებების განხორციელებას. საჯარო სამსახურში საჯარო დაწესებულებასა და საჯარო მოსამსახურეს შორის არსებული ურთიერთობის შეწყვეტა უნდა მოხდეს იმავე სამართლებრივი პროცედურების დაცვით, რაც გათვალისწინებულია მისი მიღებისათვის. შრომითი ურთიერთობა, რომელიც წარმოშობილია ხელშეკრულების საფუძველზე არ შეიძლება შეწყდეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით. ურთიერთობა დამსაქმებელსა და დასაქმებულს შორის არის შრომისსამართლებრივი და დავის შემთხვევაში, ის უნდა გადაწყდეს საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კანონმდებლობით დადგენილი სამოქალაქო სამართალწარმოების საფუძველზე.

საჯარო მოსამსახურეს აქვს შრომის კანონმდებლობით გათვალისწინებული უფლებები, რომლის დარღვევის შემთხვევაში უფლების დაცვა გარანტირებულია სასამართლოსადმი მიმართვის გზით. შრომისსამართლებრივი სახელშეკრულებო დავები არ განიხილება ადმინისტრაციული საჩივრის ფარგლებში. დავა შეიძლება უკავშირდებოდეს შრომითი ხელშეკრულების დადებას, შეწყვეტას ან შესრულებას. კანონმდებლის მიდგომა შეესაბამება უზენაესი სასამართლოს ერთგვაროვან პრაქტიკას, რომელიც შრომის დავების გამიჯვნას ახდენს განსჯადობის მიხედვით. მიუხედავად იმისა, რომ შრომით ურთიერთობას ადგილი აქვს საჯარო სამსახურში საჯარო დაწესებულებასა და საჯარო მოსამსახურეს შორის ურთიერთობის შინაარსი არის სამოქალაქოსამართლებრივი და მისი განხილვა უნდა მოხდეს სამოქალაქო სამართალწარმოების წესით.

2. საჯარო სამსახურში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით<sup>24</sup> დასაქმებული პირი სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირს ხელს უწყობს მისი უფლებამოსილებების განხორციელებაში დარგობრივი/სექტორული რჩევების მიცემით, ინტელექტუალურ-ტექნიკური დახმარების გაწევით ან/და ორგანიზაციულ-მენეჯერული

<sup>23</sup> იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 თავის კომენტარი

<sup>24</sup> იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8 თავის კომენტარი

ფუნქციების შესრულებით. აღნიშნულის გათვალისწინებით, ის თავისი ბუნებით ახორციელებს მოხელის საქმიანობისათვის დამახასიათებელ მმართველობით ფუნქციას, თუმცა მას არ უკავია კანონით მოხელისათვის გათვალისწინებული თანამდებობა. დამსაქმებელთან ის იმყოფება შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე მოწესრიგებულ სამართლებრივ ურთიერთობაში, თუმცა მას არ უკავია შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირისათვის გათვალისწინებული თანამდებობები; ეს თავისებურება ქმნის მისი უფლების დაცვის განსხვავებულ სისტემას.

იმის გათვალისწინებით, რომ საჯარო სამსახურში პირი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე საქმდება უკონკურსოდ, არ გვაქვს სახეზე კონკურენტების დავა. იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირი გადაწყვეტს ვაკანსიის შევსებას კონკურსით, მას აქვს ფართო დისკრეცია კანდიდატის შერჩევაში, რაც გამორიცხავს დავას გადაწყვეტილების დაუსაბუთებლობის საფუძველზე. გადაწყვეტილება მიიღება მისი პოლიტიკური შეხედულების და მიზანშეწონილობის საფუძველზე, რაც მოსამართლეს არ აძლევს შესაძლებლობას ჩაერიოს გადაწყვეტილების მიღების თავისუფალ სივრცეში. პროცედურული დარღვევებიც ვერ იქნება დავის საგანი, რამდენადაც კანონი არ ადგენს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე პირის ვაკანტურ თანამდებობაზე მიღების კონკრეტული პროცედურების დაცვის ვალდებულებას.

ურთიერთობის სამართლებრივი ბუნებიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესრულებასთან დაკავშირებული ურთიერთობა არის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი, რამდენადაც ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმებული პირი ახორციელებს მისთვის მინიჭებულ საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებებს. დავის შემთხვევაში ის განიხილება ადმინისტრაციული საპროცესო კანონმდებლობით დადგენილი წესების დაცვით.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს აქვს შრომის კანონმდებლობით დადგენილი უფლებები. დავის საგანი შეიძლება იყოს ისეთი უფლებები, როგორცაა მაგ., შვებულების უფლება, შრომითი ანაზღაურების უფლება და ა.შ., რაც განიხილება ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის უფლების დაცვა, ასევე, შეზღუდულია შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტის შემთხვევაშიც. დამსაქმებელს უფლება აქვს ნებისმიერ დროს შეწყვიტოს ხელშეკრულება ყოველგვარი დასაბუთების გარეშე. ამ შემთხვევაში, ხელშეკრულების შეწყვეტის მიმართ ვრცელდება ისეთი ძირითადი მოთხოვნის დაცვის ვალდებულება, როგორცაა მისი წინასწარ გაფრთხილება და კომპენსაციის გადახდა, რომლის დაუცველობაც შეიძლება გახდეს დავის საგანი. ასეთ შემთხვევაში დავა განიხილება არა სამოქალაქო, არამედ ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით.



# თავი XIV

## სამსახურის ორგანიზაციული უზრუნველყოფა

(120-124 მუხლები)

### შესავალი

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის XIV თავი მოიცავს საჯარო სამსახურის ორგანიზაციულ უზრუნველყოფასთან დაკავშირებულ საკითხებს, როგორც არის თანამდებობრივი სარგოების დადგენის უფლებამოსილება, საჯარო დაწესებულებების აპარატის სტრუქტურისა და საშტატო ნუსხების დამტკიცების ვალდებულება, შინაგანაწესის შემუშავება და მოხელეებისათვის გაცნობის უზრუნველყოფა და, ასევე, საჯარო სამსახურის სტაჟთან დაკავშირებული საკითხები. თითოეული ამ საკითხის რეგულირებას და სამართლებრივ ჩარჩოებში მოქცევას მნიშვნელობა აქვს საჯარო სამსახურის სისტემის გამართული ფუნქციონირებისა და ორგანიზაციული უზრუნველყოფისათვის.

### მუხლი 120. თანამდებობრივი სარგოების დადგენა

1. საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტის წევრის, საქართველოს მთავრობის წევრის, საქართველოს პრეზიდენტის ან საქართველოს პარლამენტის მიერ დანიშნული ან არჩეული საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული თანამდებობის პირის თანამდებობრივი სარგოების ოდენობები განსაზღვრის წესი დგინდება „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით.
2. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს წევრის, საერთო სასამართლოს მოსამართლის, საქართველო იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრის თანამდებობრივი სარგოების ოდენობე განსაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად.
3. მოხელეთა თანამდებობების იერარქიული რანგებისთვის მიკუთვნებული თანამდებობების თანამდებობრივი სარგოების ოდენობების განსაზღვრის წესი დგინდება „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით.
4. იმ პირთა თანამდებობრივი სარგოების ზედა ზღვრები, რომლებიც არ მიეკუთვნებიან ამ მუხლის პირველი–მე-3 პუნქტებით განსაზღვრულ პირთა კატეგორიის

განისაზღვრება „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით.

**კომენტარი:**

1. კანონის 120-ე მუხლი ითვალისწინებს თანამდებობრივი სარგოების ოდენობების დადგენის საკითხს და რეფერირებას ახდენს „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონზე, რომელიც ადგენს შრომის ანაზღაურების სამართლებრივ საფუძვლებს და განსაზღვრავს საჯარო სამსახურის თითოეული კატეგორიის დასაქმებულისათვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობების დადგენის წესს. ამ მუხლის მიზანია საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა ნებისმიერი კატეგორიის შრომის ანაზღაურების საკითხები მოაქციოს ერთიანი საკანონმდებლო ჩარჩოს ფარგლებში და დაუქვემდებაროს საერთო პრინციპებს. შესაბამისად პირველივე პუნქტით განსაზღვრულია, რომ საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტის წევრის, საქართველოს მთავრობის წევრის, საქართველოს პრეზიდენტის ან საქართველოს პარლამენტის მიერ დანიშნული ან არჩეული საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული თანამდებობის პირის თანამდებობრივი სარგოების განსაზღვრის წესს ადგენს „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი.
2. რაც შეეხება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს წევრის, საერთო სასამართლოს მოსამართლის, საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრის თანამდებობრივი სარგოების ოდენობების განსაზღვრის საკითხს, აღნიშნულ შემთხვევაში კანონის ნორმა მიუთითებს სპეციალურ კანონმდებლობაზე, რომლის შესაბამისად უნდა განისაზღვროს ჩამოთვლილ პირთა თანამდებობრივი სარგოები.
3. „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონითვე ხდება მოხელეთა თანამდებობების იერარქიული რანგებისთვის მიკუთვნებული თანამდებობების თანამდებობრივი სარგოების ოდენობების განსაზღვრის წესის დადგენა.
4. ხოლო კანონის 120-ე მუხლის მე-4 პუნქტის მიხედვით, იმ პირთა თანამდებობრივი სარგოების ქვედა და ზედა ზღვრები, რომლებიც არ მიეკუთვნებიან მოხელისა და ამავე მუხლის პირველი-მე-3 პუნქტებით გათვალისწინებულ თანამდებობის პირთა კატეგორიას, ასევე, განისაზღვრება „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით.

## მუხლი 121. საჯარო დაწესებულების აპარატის სტრუქტურისა და საშტატო ნუსხის დამტკიცება

საჯარო დაწესებულების აპარატის სტრუქტურა და საშტატო ნუსხა მტკიცდება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

### კომენტარი:

კანონის 121-ე მუხლი განსაზღვრავს თითოეული საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი პირის ან კანონით განსაზღვრული ორგანოს ვალდებულებას დაამტკიცოს ორგანიზაციული სტრუქტურა და ამ საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულ საჯარო მოსამსახურეთა საშტატო ნუსხა.

ორგანიზაციული სტრუქტურა და საშტატო ნუსხა ის აუცილებელი ატრიბუტებია, რომლებიც საჯარო დაწესებულების დებულებასთან ერთად, განაპირობებს საჯარო დაწესებულების ორგანიზაციულ სამართლებრივი ფორმით არსებობას. თითოეული საჯარო დაწესებულების სპეციფიკა და კანონმდებლობით მინიჭებული მანდატი განაპირობებს ორგანიზაციული სტრუქტურის დიაპაზონს და სტრუქტურული ერთეულების რაოდენობას. შესაბამისად, საჯარო დაწესებულების ორგანიზაციულ-სტრუქტურული აგებულება გამომდინარეობს საქმიანობის მიმართულებებიდან და დამოკიდებულია ამ საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ორგანიზაციული განვითარების ხედვაზე. თუმცა არსებობს საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ შემუშავებული, საჯარო დაწესებულებების ინსტიტუციური მოწყობის ძირითადი პრინციპები, რომლებიც ეფუძნებიან საჯარო ადმინისტრირების ევროპულ პრინციპებსა და ორგანიზაციულ-სტრუქტურული მოწყობის სტანდარტებს და მოცემულია „საჯარო დაწესებულებების ფუნქციური ანალიზის განხორციელების მეთოდოლოგიისა და ორგანიზაციული მოწყობის სახელმძღვანელო პრინციპების დამტკიცების თაობაზე“ საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსის 2017 წლის 25 აპრილის №199/სა ბრძანებაში.

მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული სამართლებრივი ჩარჩო სარეკომენდაციო ხასიათისაა და არ ავალდებულებს საჯარო დაწესებულებებს მასთან აბსოლუტურ შესაბამისობას, მათი გათვალისწინება მნიშვნელოვნად დაეხმარება ორგანიზაციებს მისიისა და მიზნების შესაბამისი სტრუქტურების ჩამოყალიბებაში, როგორც შიდა, ისე გარე კოორდინაციისა და კომუნიკაციების გაუმჯობესებაში და, ზოგადად, ეფექტიანობის გაზრდაში.

რაც შეეხება საშტატო ნუსხებს, გასათვალისწინებელია, რომ შტატით გათვალისწინებულ თანამდებობაზე მხოლოდ პროფესიული საჯარო მოხელეები ინიშნებიან. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია მათი რაოდენობა საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულთა მთლიანი რაოდენობის 70%-ს მაინც შეადგენდნენ.

**მუხლი 122. საჯარო დაწესებულების შინაგანაწესის შინაარსი**

საჯარო დაწესებულების შინაგანაწესით განისაზღვრება:

- ა) სამუშაო დროის დასაწყისი და დასასრული;
- ბ) სამუშაო დღის განმავლობაში შესვენების დრო;
- გ) დასვენების და უქმე დღეებში, აგრეთვე სამუშაო დღეს, სამუშაო დროის დამთავრების შემდეგ საჯარო დაწესებულებაში ყოფნის პირობები და წესი;
- დ) სამსახურებრივ საკითხზე გამოცემული განკარგულების საჯარო მოსამსახურეებისთვის გაცნობის წესი;
- ე) შრომის დაცვისა და ხანძარსაწინააღმდეგო უსაფრთხოების ზოგადი ინსტრუქციები;
- ვ) საჯარო მოსამსახურის მიერ სამსახურში არყოფნის შესახებ შეტყობინების წესი;
- ზ) სამსახურებრივი მივლინებისა და შვებულების გაფორმების წესები;
- თ) საჯარო მოსამსახურეებს შორის კომუნიკაციის წესი;
- ი) საჯარო დაწესებულებასა და საჯარო მოსამსახურეებს შორის შრომით ურთიერთობებთან დაკავშირებული სხვა საკითხები.

**კომენტარი:**

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 122-ე მუხლით განისაზღვრება საჯარო დაწესებულების ვალდებულება შინაგანაწესით მოაწესრიგოს სამუშაო დროის დასაწყისი და დასასრული, შესვენების დრო, სამუშაო ადგილას ყოფნის პირობების, შრომის დაცვისა და ხანძარსაწინააღმდეგო უსაფრთხოების ინსტრუქციები, სამსახურში გამოუცხადებლობის შემთხვევაში, აღნიშნულის თაობაზე შეტყობინების წესი, მივლინებისა და შვებულების გაფორმების წესები, დასაქმებულებს შორის კომუნიკაციის წესი და საჯარო დაწესებულებასა და საჯარო მოსამსახურეს შორის შრომით ურთიერთობებთან დაკავშირებული სხვა საკითხები.

ზოგადად, საჯარო დაწესებულებაში მოხელის ეთიკისა და ქცევის წესები დადგენილია საქართველოს მთავრობის მიერ „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შესახებ“ 2017 წლის 20 აპრილის №200 დადგენილებით, რომელიც ითვალისწინებს მოხელის ქცევის წესებს სახელმწიფოსთან ურთიერთობის პროცესში და იმ პრინციპების, ღირებულებების და სტანდარტების განმარტებას, რომელსაც უნდა ეფუძნებოდეს მოხელის მიერ განხორციელებული პროფესიული საქმიანობა, ასევე დადგენილია მოხელის საზოგადოებასთან ურთიერთობის მარეგულირებელი წესები.

მოხელის პროფესიული საქმიანობის სტანდარტებისა და ეთიკის ნორმების სამართლებრივი რეგულირების ჩარჩოებში მოქცევა დადებით სიახლეს წარმოადგენს საჯარო სამსახურის ისტორიაში და ემსახურება მოხელის მიერ არაეთიკური

ქცევის პრევენციისა და კორუფციული სამართალდარღვევების თავიდან აცილების მიზანს.

რაც შეეხება შინაგანაწესით ქცევის წესების რეგულირების მიზანს, ის ემსახურება საჯარო მოსამსახურეებსა და საჯარო დაწესებულებას შორის წარმოშობილი ყოველდღიური ურთიერთობის ისეთი დეტალების სამართლებრივ ჩარჩოებში მოქცევის საკითხს, რომელიც ეთიკის კოდექსითა და სხვა სამართლებრივი აქტებით არ არის მოწესრიგებული.

შინაგანაწესის დაცვის ვალდებულება მოხელეს ისევე გააჩნია, როგორც ნებისმიერი სამართლებრივი აქტით დადგენილი ვალდებულებების შესრულების, შესაბამისად, მისი მოთხოვნების დარღვევა დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძველი ხდება.

---

**მუხლი 123. საჯარო დაწესებულების შინაგანაწესის დამტკიცება და საჯარო მოსამსახურეებისთვის გაცნობა**

1. საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი დამტკიცებამდე 2 კვირით ადრე საჯარო დაწესებულების შინაგანაწესის პროექტს წარუდგენს საჯარო მოსამსახურეებს გაცნობის და მასში შენიშვნებისა და წინადადებების შეტანის მიზნით. საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელისათვის ეს შენიშვნები და წინადადებები სავალდებულოა, თუ ეს პირდაპირ გამომდინარეობს კანონიდან.
2. საჯარო დაწესებულების შინაგანაწესს ამტკიცებს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით. საჯარო დაწესებულების შინაგანაწესის ასლი ეგზავნება ამ საჯარო დაწესებულების მოხელეთა პროფესიულ გაერთიანებას (მისი არსებობის შემთხვევაში).
3. საჯარო დაწესებულების შინაგანაწესი ამოქმედდება დამტკიცების მომდევნო სამუშაო დღეს, თუ თვით შინაგანაწესით არ არის დადგენილი მისი ამოქმედების უფრო გვიანდელი თარიღი.
4. საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ვალდებულია სამსახურში მიღებისას საჯარო მოსამსახურეს გააცნოს საჯარო დაწესებულების შინაგანაწესი ხელწერილის დადებით, აგრეთვე უზრუნველყოს საჯარო მოსამსახურის მიერ მისი ნებისმიერ დროს გაცნობის შესაძლებლობა.

**კომენტარი:**

1. საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის უფლებამოსილებას განეკუთვნება შინაგანაწესის დამტკიცება, თუმცა მის შემუშავებაში მონაწილეობა – ნებისმიერი დასაქმებულის უფლებაცაა. დამტკიცებამდე ორი კვირით ადრე, შინაგანაწესის

პროექტი უნდა გაეცნოს საჯარო დაწესებულების ყველა თანამშრომელს, რომელთა შენიშვნები ხელმძღვანელისათვის სავალდებულოა გასათვალისწინებლად, თუ ისინი კანონის შესაბამისი ან მისგან გამომდინარეა.

2. კანონით, ასევე, გათვალისწინებულია საჯარო დაწესებულების მოხელეთა პროფესიული გაერთიანებისათვის, მისი არსებობის შემთხვევაში, შინაგანაწესის გაცნობის ვალდებულება. მოხელეთა პროფესიულ გაერთიანებას შინაგანაწესის ასლი ეგზავნება მისი დამტკიცების შემდგომ.
3. კანონში გათვალისწინებულია შინაგანაწესის ამოქმედების ზუსტი დრო, რომლის მიხედვით მისი მოქმედება იწყება დამტკიცების მომდევნო დღიდან, თუ თავად შინაგანაწესის შინაარსი არ მიუთითებს ამოქმედების განსხვავებულ თარიღს.
4. კანონით, ასევე, გათვალისწინებულია მოხელეებისათვის შინაგანაწესის გაცნობის ვალდებულება. ნებისმიერ მოხელეს, რომელიც სამსახურს იწყებს საჯარო დაწესებულებაში, უნდა ეცნობოს შინაგანაწესის არსებობისა და მისი შინაარსის შესახებ, რასაც ის ხელმოწერით ადასტურებს. გარდა ამისა, დაინტერესების შემთხვევაში, მოხელისათვის შინაგანაწესი ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ნებისმიერ დროს. როგორც წესი, აღნიშნული ფუნქციის შესრულება უნდა უზრუნველყოს საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულმა, მას შემდეგ რაც მოხელე ფიციტ დაადასტურებს საჯარო სამსახურში შემოსვლას.

#### მუხლი 124. სამსახურის სტაჟი

1. სამსახურის სტაჟი მოიცავს სახელმწიფო სამსახურსა და საჯარო სამსახურში საქმიანობის, მათ შორის, გამოსაცდელ, პროფესიული განვითარებისა და რეზერვში ყოფნის პერიოდებს.
2. საჯარო სამსახურის სტაჟის შესახებ ინფორმაცია აისახება საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ერთიან ელექტრონულ სისტემაში.
3. სამსახურის სტაჟის დამადასტურებელ ცნობას გასცემს ბიურო საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ერთიან ელექტრონულ სისტემაში არსებული ინფორმაციის შესაბამისად.

#### კომენტარი:

1. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 124-ე მუხლის თანახმად, სამსახურის სტაჟი მოიცავს როგორც საჯარო სამსახურში საქმიანობის პერიოდს, ასევე, სახელმწიფო სამსახურში ყოფნის პერიოდსაც. შესაბამისად, როდესაც საუბარია საჯარო სამსახურში მიღებულ გამოცდილებაზე უნდა ვიგულისხმოთ, არა

მხოლოდ საჯარო სამსახურის კანონის მოქმედების ქვეშ მოქცეული საჯარო და სხვებში საქმიანობის პერიოდი, არამედ ფართო გაგებით საჯარო სამსახურ რომელშიც ასევე მოიაზრება სახელმწიფო სამსახური და სახელმწიფო მოსამსახურედ საქმიანობის პერიოდიც.

გარდა უშუალოდ თანამდებობაზე ყოფნის პერიოდისა, სამსახურის სტაჟი ნიშნავს გამოსაცდელ, პროფესიული განვითარებისა და რეზერვში ყოფნის პერიოდებს იმას ნიშნავს, რომ, თუნდაც, მოხელის რეზერვში ყოფნის ორწლიანი პერიოდის არ ჩაითვლება წყვეტად და აისახება მოხელის გამოცდილების ზოგად სურათში.

კანონი პირდაპირ არ მიუთითებს, თუმცა გასათვალისწინებელია, რომ უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენამდე განაცდური პერიოდის უნდა ჩაითვალოს მოხელის საერთო სტაჟში, ვინაიდან ისედაც შელახული უფლებების ფონზე და უკანონოდ სამსახურიდან გათავისუფლების დადასტურების შემთხვევაში, გარდა მოხელის თანამდებობაზე აღდგენისა, უნდა მოხდეს მისი სრული რეალიტაცია და უკანონოდ გათავისუფლებამდე არსებულ სამართლებრივ მდგომარეობაში დაბრუნება.

2. საჯარო სამსახურის სტაჟის შესახებ ინფორმაცია ინახება ადამიანური რესურსების მართვის ერთიან ელექტრონულ სისტემაში და მოხელის საჯარო სამსახურში მართვის ისტორია აღნიშნულ სისტემაში აისახება ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულის მიერ, იმის შესაბამისად, თუ რომელ საჯარო დაწესებულებას მსახურობს საჯარო მოხელე.
3. კანონის ამ მუხლში ბუნდოვანებას იწვევს მე-3 პუნქტის ჩანაწერი, რომელიც საჯარო სამსახურის ბიუროს უფლებამოსილებაში გულისხმობს სამსახურის სტაჟის დამადასტურებელი ცნობის გაცემას. ვინაიდან ბიურო აღნიშნული ცნობის გამოსაცემად ეყრდნობა მხოლოდ ელექტრონულ სისტემაში არსებულ ინფორმაციას მისთვის ყველა სახელმწიფო მოსამსახურის თანამდებობაზე საქმიანობის ამჟამინდელი ინფორმაცია ხელმისაწვდომი ვერ იქნება, ლოგიკურია, რომ ბიუროს მისთვის გაცემული ცნობა მხოლოდ საჯარო სამსახურში საქმიანობის გამოცდილებას დადასტურებს.

## გამოყენებული ლიტერატურა

1. აბაშიძე, საჯარო სამსახურის რეფორმა საქართველოში: ძირითადი მიმართულებები და გამოწვევები, დის. ილიაუნი, თბილისი, 2016;
2. ალაპიშვილი, ცოცხალაშვილი, (რედ) საჯარო სამსახურის ბიუროსა და dhs Academy-ს მიერ მომზადებული ეთიკა და ქცევის ზოგადი წესები საჯარო სამსახურში. თბილისი 2015;
3. ბურდული / გოცირიძე / ერქვანია / ზოიძე, / იზორია / კობახიძე / ლორია / მაჭარაძე / ტურავა/ ფირცხალაშვილი / ფუტყარაძე / ქანთარია / წერეთელი / ჯორბენაძე (რედ. ტურავა, პ.): საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, თავი მეორე, საქართველოს მოქალაქეობა. ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბილისი, 2013;
4. გონაშვილი, (რედ). საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები: გაერთიანებული სამეფოს კონსტიტუციური აქტები. I-V ნაწილები;
5. გონაშვილი, დემეტრაშვილი, კვერენჩილაძე, უვანია, საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, კონსტიტუციონალიზმის კვლების და ხელშეწყობის რეგიონული ცენტრი, თბილისი 2010;
6. დოლიძე ნ. ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმის თავისებურებები განვითარებად ქვეყნებში;
7. ვენეციის კომისია, მოსაზრება საკონსტიტუციო კანონპროექტის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციაში შესწორებების და ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით, მოსაზრება 543/2009, სტრასბურგი, 2010, 31 ივლისი;
8. ზარდაშვილი, სვანიშვილი, ჩიტალაძე, საჯარო სამსახური, თბილისი 2004;
9. იზორია ლ., ტურავა, პ., საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია, გამომცემლობა „ნეკერი“, თბილისი, 2012;
10. კანონის უზენაესობა, სახელმძღვანელო პოლიტიკოსებისათვის, ადამიანის უფლებებისა და ჰუმანიტარული სამართლის, რაულ ვალენბერგის ინსტიტუტი და სამართლის ინტერნაციონალიზაციის ჰააგის ინსტიტუტი, 2012 ჰააგა;
1. ლევან იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბილისი, 2008;
2. კრაბინა, ლიუ, მეიერჰოფ-ნილსენი, მილარდი, რეისტედტერი, ვიმერი, „ციფრული საქართველო“, ელექტრონული საქართველოს სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა 2014-2018;
3. მერინგი, „საჯარო ფინანსების მართვა სამხრეთ კავკასიაში“ – გარე საპარლამენტო საფინანსო კონტროლი – კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ჩარჩოების ანალიზი, GIZ-ის პროგრამა;



14. კორდონა, OECD-i/SIGMA, ეროვნული ადმინისტრაციების ინტეგრირება ევროპის ადმინისტრაციულ სივრცეში, 2009 წ.;
15. ტურავა პ., წიკვლაძე ნ. „ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო თბილისი, 2010;
16. ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი 2016;
17. ტულუში/მენაბდე/ბურჯანაძე/გოცირიძე/მშვენიერაძე, (რედ. კობალეიშვილი) ადამიანის უფლებების და საკონსტიტუციო სამართალწარმოების პრაქტიკა, თბილისი, 2011;
18. ფირცხალაშვილი, კამუხის ამოხსნის ოთხი მეთოდი ძირითად უფლებებში. მე-2 გამოცემა, თბილისი 2017;
19. ქარდავა, ე., „საჯარო სამსახურის რეფორმა-სახელმწიფოს პრიორიტეტი“, ბიულეტენი სამეცნიერო ჟურნალის „ქართული პოლიტიკა“ სპეციალური გამოშვება, სერია: საჯარო პოლიტიკა, №19, 2015;
20. ქარდავა, გვ. 58 საჯარო სამსახურის რეფორმა საქართველოში და მოხელის სამართლებრივი სტატუსი, ადმინისტრაციული სამართალი სამეცნიერო-პოპულარული ჟურნალი. 1/2013;
21. ღონღაძე, დოლიძე, კვლევითი პროექტის ანგარიში, საქართველოს საჯარო სამსახური – პრობლემები და გამოწვევები, საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი, თბილისი, 2014;
22. ჭავჭავაძე, რჩეული წერილები, (1837-1907) თავი მეორე 1879 წელი;
23. ცხადაძე, ქ., გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტის – სამეცნიერო ჟურნალ „აკადემიური მაცნე“ სპეციალური გამოცემა – „საქართველოს კონსტიტუციის გადასჯის სამართლებრივი, პოლიტიკური და ეკონომიკური ასპექტები“, თბილისი;
24. ადამიანის უფლებებისა და ჰუმანიტარული სამართლის, რაულ ვალენბერგის ინსტიტუტი და სამართლის ინტერნაციონალიზაციის ჰააგის ინსტიტუტი, კანონის უზენაესო სახელმძღვანელო პოლიტიკოსებისათვის, 2012 ჰააგა;
25. Badura, P., Auftrag und Grenzen der Verwaltung im sozialen Rechtsstaat, DÖV 1968, 446 ff.; Sommermann, K-P., Verwaltung im Rechtsstaat; in: König, K. (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, 2002;
26. Baßlspurger, Einführung in das Beamtenrecht, Kapitel 17, Rn. 2;
27. Battis, FS 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht, 2003;
28. Battis, U., FS 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht, Carl Heymanns Verl. 2003;
29. Bericht der Kommission, Bericht der Kommission über Europäisches Regieren, Europäische Kommission Europäische Gemeinschaften, 2003, Belgium;
30. Bieler./Bieler./Ebert, Das gesamte öffentliche Dienstrecht, Ergänzbares Handbuch Personalverwaltung und Personalvertretungspraxis, Erich Schmidt Verlag. 2017 Rn. 13;

31. Cardona, Recruitment in Civil Service Systems of EU Members and in Some Candidate States, SIGMA 2006;
32. Dietzel, Beiträge zur Geschichte des Sozialismus und Kommunismus, Salzwasser-Verlag, Paderborn, 2015, S. 86;
33. Dworkin, R., Taking Rights Seriously, Harvard University Press, 1978;
34. Esser, J., Grundsatz und Norm in der richterlichen Fortbildung des Privatrechts, Tübingen 1956;
35. Felix, Das Remonstrationsrecht und seine Bedeutung für den Rechtsschutz des Beamten, Köln 1993, S. 152;
36. Handbook of Human Resource Management in Government Second Edition Stephen E. Condrey, Editor;
37. Dr. Hans-Achim Roll "Appraisal of Civil Servants Manual" second edition;
38. Hattenhauer, Geschichte des deutschen Beamtentums, Heymann, 1993, S.3, 4;
39. Introduction to the Position Classification Standards TS-134 July 1995, TS-107 August 1991 Revised: August 2009;
40. Jachmann, in: Mangoldt, Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 6., vollständig neubearbeitete Auflage 2010. Art.33 Abs.5 GG, S. 848 Rn. 40;
41. Liebs/Lehmann, Lateinische Rechtsregeln und Rechtssprichwörter, 2007, München, S. 146;
42. Maier, Befangenheit im Verwaltungsverfahren, Berlin 2001. S. 118;
43. Marquard, O., Abschied vom Prinzipiellen, 33. 7-15, Stuttgart 1986;
44. Mastronardi, Ph., Verfassungslehre, 2007, S. 270 in: Verfassungslehre: Allgemeines Staatsrecht als Lehre vom guten und gerechten Staat, St. Gallen, 2007;
45. Meyer-Sahling, J. (2012), "Civil Service Professionalisation in the Western Balkans", SIGMA Papers, No. 48, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jrmp35-en>;
46. Pietzcker, J., Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, JuS 1979, S. 710 ff.;
47. Rux, Das Remonstrationsrecht. Eine Tradition des liberalen Rechtsstaats? In: Beamte heute., Bund-Verlag, 1992, S. 10–14;
48. Schnapp, Amtsrecht und Beamtenrecht.: Eine Untersuchung über normative Strukturen des staatlichen Innenbereichs, erlin 1977;
49. Schwartz, H., Die Durchsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit im postkommunistischen Europa, Tbilissi 2003, S. 35;
50. Recruitment in Civil Service Systems of EU Members and in Some Candidates", Francisco Cardona, Principal Administrator, Sigma/OECD;
51. SIGMA Review of the Law of Georgia on Civil Service, 20 June 2013;

52. Taubner, / Hirsch, Der öffentliche Dienst, Herausgegeben vom Bundeskanzleramt III/6, Wien 2014 S. 10; Treubrodt, Beamtenrecht, Verwaltungsakademie Berlin, 2014. S 83;
53. The Job Evaluation Handbook By Michael Armstrong, Angela Baron, chartered institute of personnel and development, CIPD;
54. Ministerial Declaration-2006 Ministerial declaration “Creating an environment at the national and international levels conducive to generating full and productive employment and decent work for all, and its impact on sustainable development”, UNITED NATIONS ECONOMIC and SOCIAL COUNCIL, 2006;
55. Wade, Administrative Law, 5. Aufl. 1982;
56. Wellon, The Prospects for Civil Service Reform: Ready, Willing and Able, GIPA, 2006;
57. “Performance Appraisal: Practice, Problems and Issues” by Robert Wood and Verena Marshall University of Western Australia, Paris 1993;
58. Wölke, Beamtenrecht, 2. Auflage. edition (Dec 1 2010), S.26 Rn.33;
59. ადამიანის უფლებათა სასამართლოს პრეცედენტული გადაწყვეტილებები: ECHR. N 34503/97, Demir und Baykara, vs Turkey და ECHR Nr. 68959/01, Enerji Yapi-Yol Sen v Turkey;
60. თბილისის სააპელაციო სასამართლო, საქმე № 2ბ/4403-16;
61. საქართველოს უზენაესი სასამართლო, საქმე № ას-999-960-2016;
62. საქართველოს უზენაესი სასამართლო, საქმე №ას-877-827-2015;
63. საქართველოს უზენაესი სასამართლო, საქმე № ას-249-236-2015;
64. საქართველოს უზენაესი სასამართლო, საქმე № ას-295-279-2017;
65. საქართველოს უზენაესი სასამართლო, საქმე № ას-416-399-2016;
66. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება. №3/2/588, 2016 წლის 14 აპრილს საქართველოს მოქალაქეები – სალომე ქინქლაძე, ნინო კვეციანი, ნინო ოდიშარი დაჩი ჯანელიძე, თამარ ხითარაიშვილი და სალომე სებისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ. II პ. 7;
67. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 1997 წლის 4 ნოემბრის №2/33/1 განჩინება საქმეზე ნინო იოსელიანი სამცხე-ჯავახეთის მხარეში საქართველოს პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებულის და საქართველოს განათლების სამინისტროს წინააღმდეგ;
68. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის №1/1/493 გადაწყვეტილება საქმეზე მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები „ახალი მემარჯვენეები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ;

69. საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ /საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 7 დეკემბრის №2/3/423 გადაწყვეტილება;
70. European Court of Human Rights – Chamber judgment – Ramsahai v. The Netherlands;
71. სამთავრობო პროგრამა „ძლიერი, დემოკრატიული, ერთიანი საქართველოსთვის“ <http://www.government.gov.ge>;
72. სამოქალაქო განათლების ლექსიკონი, <http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&d=6&t=16607>, ნანახია 15.03.2018;
73. საქართველოს მთავრობა, ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2016-2019 წლებისათვის. გვ. 237 იხ. მასალა საქართველოს პარლამენტის ოფიციალურ ვებ. გვერდზე [www.parliament.ge](http://www.parliament.ge);
74. COUNCIL DIRECTIVE 92/85/EEC of 19 October 1992 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding (tenth individual Directive within the meaning of Article 16 (1) of Directive 89/391/EEC), OJ L 348, 28.11.1992, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:01992L0085-20140325&rid=1>;
75. COUNCIL DIRECTIVE 97/81/EC of 15 December 1997 concerning the Framework Agreement on part-time work concluded by UNICE, CEEP and the ETUC, OJ L14, 20.01.98, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:01997L0081-19980525&qid=1502464596252&from=EN>;
76. Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 concerning certain aspects of the organisation of working time, Official Journal of European Union, L 299, 18.11.2003, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0088&rid=1>;
77. Employment Contracts Act, Passed 17.12.2008, RT I 2009, 5, 35, Entry into force 01.07.2009, with final amendments in 2015, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/520062016003/consolide>;
78. Handbook of Occupational Groups and Families, 2009. <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/classification-qualifications/classifying-general-schedule-positions/occupationalhandbook.pdf>;
79. Introduction to the Position Classification Standards TS-134 July 1995, TS-107 August 1991 Revised: August 2009. <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/classification-qualifications/classifying-general-schedule-positions/positionclassificationintro.pdf>;
80. Statutory guidance The Civil Service code, Updated 16 March 2015 (<https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>);
81. [http://www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/library/democratic\\_governance/supporting-public-administration-in-georgia--civil-servants--and.html](http://www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/library/democratic_governance/supporting-public-administration-in-georgia--civil-servants--and.html), ნანახია 15.03.2018;

82. <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20France.pdf>, ნანახა 15.08.2018;
83. <http://vm.fi/en/departments>, ნანახია 15.03.2018;
84. <https://www.integritate.eu/Home.aspx>, ნანახია 15.03.2018;
85. [http://www.anfp.gov.ro/en/continut/About\\_NACS](http://www.anfp.gov.ro/en/continut/About_NACS), ნანახია 15.03.2018;
86. ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთი მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრე ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახემწიფოებს შორის, 27.06.14, გამოქვეყნების თარიღი 11.09.14, სარეგისტრაციო კოდი 480610000.03.030.016275, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959>;
87. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3612221>;
88. საქართველოს ორგანული კანონი საქართველოს შრომის კოდექსი, სარეგისტრაციო კოდი 270000000.04.001.016012, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1155567>;
89. საქართველოს კანონი „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“, 28.12.11, სარეგისტრაციო კოდი 010100000.05.001.016606, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1561437>;
90. საქართველოს კანონი „პროფესიული კავშირების შესახებ“, 02.04.97, პარლამენტ უწყებანი, 15-16, 26.04.97, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33376>;
91. საქართველოს კანონი საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, სარეგისტრაციო კოდი 020.000.000.05.001.000.616, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1627>;
92. საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ“, სარეგისტრაციო კოდი 010.110.000.05.001.000.169, <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/33076>;
93. საქართველოს კანონი „საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი“ სარეგისტრაციო კოდი 040.000.000.05.001.000.223, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/31702>;
94. საქართველოს კანონი „სახელმწიფო პენსიის შესახებ“, 23.12.2005, სსმ, 56, 28.12.20 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/27946>;
95. საქართველოს კანონი „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“, 19.02.15, სარეგისტრაციო კოდი 130030000.05.001.017622, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2750311>;
96. საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთან შეუთავსებლობისა კორუფციის შესახებ“, 17.10.97, პარლამენტის უწყებანი, 44, 11.11.97, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33550>;
97. საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ სარეგისტრაციო კოდი 010320000.05.001.018717, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3971683>;
98. საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, სარეგისტრაციო კოდი 010.320.000.05.001.000.281, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/28312>;

113. საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, სარეგისტრაციო კოდი N103Z0000.05.001.01/92i. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3031098>;
114. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში (1991 წლის 31 ოქტომბერი) ცვლილებისა და დამატების ძეგანის თაობაზე“ საქართველოს კანონი, 24/06/2004, სკ 01N.320.000.001.001.002;
115. საქართველოს კანონი „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“, 12.06.97, პარლამენტის უწყებანი, 33. 31.07.97, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/316/8>;
116. საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, იხ. სამეცნიერო ჟურნალის „აკადემიური მაცხე“ 2011 წლის სპეციალური გამოცემა: „საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის სამართლებრივი, პოლიტიკური და ეკონომიკური ასპექტები“;
117. საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 24 ივლისის №815 განკარგულება „საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის შემუშავებული საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობის განსაზღვრის შესახებ“, [http://gov.ge/files/275\\_37762\\_306461\\_815240713.pdf](http://gov.ge/files/275_37762_306461_815240713.pdf);
118. საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 81 „შესამოწმებელი თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის მონიტორინგის ინსტრუქციის დამტკიცების შესახებ“, 14.02.17, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3578912>;
119. საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 139 „თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარდგენის წესისა და იმ თანამდებობის პირთა თანამდებობრივი რეესტრის დამტკიცების შესახებ, რომელთათვისაც სავალდებულოა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაცია შეესება“, 12.02.14, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2242466>;
120. ქველს მენეჯმენტის საკრებულოს 2017 წლის 9 ივნისის №5 დადგენილება „საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების წესის, საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნის სტანდარტისა და პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი საჯარო ინფორმაციის ნუსხის დამტკიცების შესახებ“ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3695123>;
121. საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის №199 დადგენილება. „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ“ <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/3645389>;
122. საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 200 „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“, 20.04.17. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3645402>;
123. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №201, საჯარო სამსახურში ნაბეზარ განაკვეთზე ნიშნობის, ღამის საათებში, დასვენებისა და უქმე დღეებში, ჯანდაცვით-სათვის რისკის შემცველ საქმეში პირობებში საქმიანობის წესის დამტკიცების თა-

- ობაზე, 21.04.17, გამოქვეყნების თარიღი 24.04.17, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3646097>;
110. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №203 პროფესიული საჯარო მოხელის წახლისების წესის დამტკიცების შესახებ, 21.04.17, ძალაში ძველის თარიღი 21.04.18, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3646550>;
  111. საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 27 აპრილის 204-ე დადგენილება, „საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ“ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3646700>;
  112. საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 25 აპრილის დადგენილება №205, „ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სტანდარტული ფორმების დამტკიცების შესახებ“ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3648162>;
  113. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №215, პროფესიული საჯარო მოხელეების თანამდებობათა დასახელებებისა და იერარქიულ რანგებში განაწილების წესის, შესაბამისი იერარქიული რანგისთვის მიკუთვნებული მრეხელთა თანამდებობების იერარქიულ ჩამონათვალის განსაზღვრის შესახებ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3651187>;
  114. საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 211 პროფესიული საჯარო მოხელის სამსახურებრივი მივლინებით გაგზავნის წესის, მისი სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურებისა და კომპენსაციის ოდენობისა და პირობების განსაზღვრის შესახებ, 25.04.17, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3649787>;
  115. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №218, პროფესიული საჯარო მოხელის თანამდებობების თითოეული იერარქიული რანგისათვის აუცილებელი სპეციალური მოთხოვნების განსაზღვრის შესახებ;
  116. საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 219 საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნისა და პროაქტიულად გამოქვეყნების შესახებ, 26.08.13, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2001875>;
  117. საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 28 აპრილის №220 დადგენილება, „პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“ <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/3652594>;
  118. საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 9 დეკემბრის №539 დადგენილება „ლია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3456448>;
  119. საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბრის №627 დადგენილება საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ. <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/2582658>;
  120. შემუშავდა საქართველოს პრეზიდენტი 2001 წლის 14 ივნისის № 613 განკარგულებით საფუძველზე, <http://www.parliament.ge/uploads/other/13/18483.pdf>;

121. საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანება № 147/ნ მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიან სამუშაოთა ნუსხის დამტკიცების თაობაზე, 03.06.2007, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/70600>;
122. „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საჯარო სამსახურის ბიუროს დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 20 თებერვლის №181 დადგენილება, <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/2254366>;
123. საჯარო სამსახურის შესახებ 2008 წლის 21 ნოემბრის აქტი, მუხლი 11, 2016 წლის კანონების ჟურნალი, კონსოლიდირებული ტექსტი.