

**საჯარო მოხელის შრომითსამართლებრივი უფლების
დაცვის კონსტიტუციური საფუძველი და მისი
სამსახურიდან გათავისუფლებასთან დაკავშირებული
ზოგიერთი სამართლებრივი საკითხი**

შესავალი

თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს ჩამოყალიბებისა და ნორმალური მმართველობითი საქმიანობის განხორციელებისათვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი საჯარო მოხელეთა და საჯარო უფლებამოსილების განმახორციელებელ პირთა საქმიანობის საკანონმდებლო გზით მოწესრიგებაა. საკანონმდებლო მოწესრიგება კი, ერთი მხრივ, სახელმწიფოს უმთავრეს მიზანს – ადამიანის უფლებების დაცვასა და მეორე მხრივ, სახელმწიფო სტრუქტურების გამართულ ფუნქციონირებას უნდა ემსახუროდეს. ამ თვალსაზრისით, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საჯარო მოხელეთა საქმიანობასთან და მათ შრომით-სამართლებრივ ურთიერთობასთან დაკავშირებული საკითხები. ამასთან, საგულისხმოა, რომ საჯარო მოხელის მიერ განხორციელებული საქმიანობა არსებითად განსხვავდება ჩვეულებრივი პირის მიერ კერძო-სამართლებრივი ურთიერთობების ფარგლებში განხორციელებულ შრომით ურთიერთობასთან. შესაბამისად, საჯარო მოხელის ქმედების საჯაროსამართლებრივი ურთიერთობების მომწესრიგებელ ფარგლებში მოქცევა კანონმდებლის მხრიდან გარკვეული მიზანმიმართული საკანონმდებლო ნორმების არსებობას მოითხოვს. წინამდებარე სტატიის მიზანია, წარმოაჩინოს საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლებასთან დაკავშირებული პრობლემური საკითხები.

* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი.

** ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის მაგისტრანტი.

1. სამოხელეო სამართალი – ადმინისტრაციული სამართლის სპეციალური დარგი

1.1. საჯარო მოხელის ცნება

კლასიკური გაგებით და საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, სამოხელეო სამართალი ადმინისტრაციული სამართლის ქვედარგია და საჯარო სამართალს მიეკუთვნება. სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობა თავისი სამართლებრივი შინაარსით, აგებულითა და მხარეთა შორის უფლება-მოვალეობების განაწილების მიხედვით საჯარო-სამართლებრივი ურთიერთობაა.¹ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პრეამბულის თანახმად, ეს კანონი ადგენს საქართველოში საჯარო სამსახურის ორგანიზაციის სამართლებრივ საფუძვლებს, აწესრიგებს საჯარო სამსახურის განხორციელებასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს და განსაზღვრავს მოსამსახურის სამართლებრივ მდგომარეობას.

საჯარო სამსახური საჯარო მოხელის გარეშე წარმოუდგენელია. საჯარო სამსახურის, როგორც ინსტიტუტის, ისე მისი ცალკეული შემადგენელი ნაწილის გამართული და ეფექტური მუშაობა მთლიანად მოხელის საქმიანობაზე დამოკიდებული. ამდენად, საჯარო მოხელის საქმიანობის სამართლებრივ მოწესრიგებას დიდი მნიშვნელობა აქვს.² „საჯარო სამსახურის შესახებ“³ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის თანახმად, საჯარო სამსახური არის საქმიანობა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის სახაზინო დაწესებულებებში – საჯარო ხელისუფლების ორგანოებში. ამავე კანონის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად კი, მოხელე⁴ არის პირი, რომელიც ინიშნება ან აირჩევა სახაზინო დაწესებულების საშტატო თანამდებობაზე. მითითებული საკანონმდებლო ნორმების ანალიზის შედეგად შეიძლება ითქვას, რომ

¹ ქარდავა ე., საჯარო სამსახურის რეფორმა საქართველოში და მოხელის სამართლებრივი სტატუსი, ჟურნალი „ადმინისტრაციული სამართალი“, №1, 2013, 54.

² გიორგაძე ლ., საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების სამართლებრივი პრობლემები, ლადო ჭანტურია 50, საიუბილეო გამოცემა, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 159.

³ საქართველოს პარლამენტის უწყებანი, 45, 21/11/1997.

⁴ ამის აღსანიშნავად რუსეთში გამოიყენება ტერმინი – „სახელმწიფო სამსახური“, საფრანგეთსა და დიდ ბრიტანეთში – „სამოქალაქო სამსახური“, აშშ-ში, ესპანეთში, გერმანიასა და ესტონეთში – „საჯარო სამსახური“. იხ. ასათიანი მ., სახელმწიფო სამსახური საზღვარგარეთის ქვეყნებში (მოკლე მიმოხილვა), ჟურნალი „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №3, 2003, 34.

სამოხელეოსამართლებრივი ურთიერთობის მხარეებს დამსაქმებელი, საჯარო დაწესებულება და დასაქმებული ანუ მოხელე წარმოადგენს. ერთ-ერთ საქმეზე საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ განმარტა, რომ სამოხელეო სამართალი ადმინისტრაციული სამართლის კერძო ნაწილს წარმოადგენს და შესაბამისად, სრულად იზიარებს კანონიერების პრინციპის მნიშვნელობას საჯარო-შრომით ურთიერთობებში უფლება-მოვალეობების განხორციელებისას. აღნიშნული პრინციპი გადაწყვეტილების მიმღებ საჯარო მოსამსახურეებს (მათ შორის, თანამდებობის პირებს) ზღუდავს მოქმედი კანონმდებლობის ნორმებით. ამავე კანონის ერთ-ერთ ძირითად პრინციპად აღიარებულია საჯარო მოსამსახურის ეკონომიკური, სოციალური და სამართლებრივი დაცვა⁵. მოხელესა და საჯარო დაწესებულებას შორის სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის საფუძველია მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის ბრძანება, რომელიც მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტია და საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ნორმების შესაბამისად გამოიცემა.⁶

1.2. საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლი, როგორც საჯარო მოხელის საჯარო შრომითსამართლებრივი ურთიერთობის დაცვის გარანტია

შრომის უფლება კონსტიტუციურ უფლებათა იმ კატეგორიას განეკუთვნება, რომელიც სხვა უფლებებს განაპირობებს. შრომასთან და მის ანაზღაურებასთან მჭიდროდაა დაკავშირებული ღირსეულად ცხოვრების უფლება. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „შრომად შეიძლება გავიგოთ მხოლოდ ისეთი საქმიანობა, რომელიც მატერიალური და სულიერი თვალსაზრისით, ემსახურება ადამიანის ცხოვრების საფუძვლის შექმნასა და შენარჩუნებას. შრომა, ერთი მხრივ, წარმოადგენს ადამიანის მატერიალური უზრუნველყოფის, ხოლო, მეორე მხრივ, პიროვნული თვითრეალიზაციისა და განვითარების საშუალებას“⁷.

⁵ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2013 წლის 19 ნოემბრის გადაწყვეტილება №ბს-301-292(2კ-13).

⁶ ქარდავა ე., საჯარო მოსამსახურის რეფორმა საქართველოში და მოხელის სამართლებრივი სტატუსი, ჟურნალი „ადმინისტრაციული სამართალი“, №1, 2013, 54.

⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 ოქტომბრის გადაწყვეტილება №2/2-389 საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე მაია ნათაძე და სხვები საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს პრეზიდენტის წინააღმდეგ“.

მიუხედავად იმისა, რომ შრომა არ წარმოადგენს აბსოლუტურ უფლებას,⁸ იგი კონსტიტუციური პრინციპია და საჯარო მოხელეს და ზოგადად, დასაქმებულს, იცავს უსაფუძვლო გათავისუფლებისაგან. სახელმწიფო ხელისუფლება იზღუდება კონსტიტუციის 29-ე მუხლით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით, რაც ავალდებულებს მას, რომ ნებისმიერი მისი გადაწყვეტილება თანხვედრაში მოდიოდეს კონსტიტუციის მიერ დამყარებულ სამართლებრივ წესრიგთან. კონსტიტუციის 29-ე მუხლით დაცული შრომის უფლება სპეციალური მოწესრიგებაა და მასში მოიაზრება საჯარო მოხელის „საჯარო შრომითსამართლებრივი ურთიერთობის“⁹ დაცვის შესაძლებლობა, რადგან მის მიერ განხორციელებული საქმიანობა სრულად თავსდება „შრომის“ სასამართლოსეული განმარტების ფარგლებში. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ არაერთხელ გამოიწვია საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე და 30-ე მუხლებით დაცული სფეროები. კერძოდ, „საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის პირველი პუნქტი სპეციფიკურად უკავშირდება სახელმწიფო თანამდებობის დაკავებისა და საჯარო სამსახურის განხორციელების გარანტიებს“¹⁰. სასამართლომ აღნიშნა, რომ „კონსტიტუციური წესრიგის პირობებში, მცდარი იქნებოდა შრომითი ურთიერთობის სრული სპექტრის კონსტიტუციის 30-ე მუხლით დაცულ სფეროში მოქცევა. ცალსახაა ის გარემოება, რომ კონსტიტუცია შრომითი ურთიერთობების გარკვეული სეგმენტის მოწესრიგებას, კერძოდ, საქმიანობას სახელმწიფო დაწე-

⁸ ტულუში თ., ბურჯანაძე გ., მშვენიერაძე გ., გოცირიძე გ., მენაბდე ვ., ადამიანის უფლებები და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სამართალწარმოების პრაქტიკა, მ. კოპალეიშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 418.

⁹ ტერმინი „საჯარო შრომითსამართლებრივი ურთიერთობა“ გამოყენებულია საკასაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის გადაწყვეტილებაში. მაგ., იხ., საქართველოს უზენაესი სასამართლოს საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2012 წლის 12 ივნისის გადაწყვეტილება №ბს-304-300(კ-12). ასევე, იხ. ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2012 წლის 19 ივნისის გადაწყვეტილება №ბს-202-200(კ-12).

¹⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 19 თებერვლის საოქმო ჩანაწერი 1/1/569 საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ეშვარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“. ასევე, იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 27 თებერვლის №3/2/574 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

სებულებებში, კონსტიტუციის 29-ე მუხლით დაცულ სფეროს¹¹ უკავშირებს, მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული თავისი არსით შრომითი საქმიანობას წარმოადგენს. „ის გარემოება, რომ შრომითი საქმიანობის სპეციფიკური სეგმენტი დაცულია სპეციალურად კონსტიტუციის 29-ე მუხლით, გამოიწვევს ამ სეგმენტის დასაცავად კონსტიტუციის 30-ე მუხლზე აპელირების შესაძლებლობას. იმ შემთხვევაში, როდესაც რომელიმე ერთი უფლების ცალკეული უფლებრივი კომპონენტისთვის კონსტიტუციით გათვალისწინებულია სპეციალური რეგულაცია, უფლებაში ჩარევის განსხვავებული შინაარსი და ფარგლები, ეჭვგარეშეა, რომ ასეთ დროს ამ უფლებაში ჩარევის კონსტიტუციურობა უნდა შეფასდეს მხოლოდ მის მარეგულირებელ სპეციალურ ნორმასთან მიმართებით, წინააღმდეგ შემთხვევაში, შეუძლებელი იქნება კონსტიტუციურობის საკითხის სწორად გადაწყვეტა“¹².

ზემოაღნიშნულიდან იკვეთება, რომ კანონმდებელმა საჯარო შრომითსამართლებრივი ურთიერთობის კონსტიტუციის 29-ე მუხლის 30-ე მუხლისგან გამიჯნით, საჯარო მოხელის განსაკუთრებული სამართლებრივი სტატუსიდან გამომდინარე, მის მიერ განხორციელებული შრომითი ურთიერთობა არა მხოლოდ სპეციალურ სამართლებრივ წესრიგს დაუქვემდებარა, ასევე, დაცვის მაღალი ხარისხი მიანიჭა.

1.3. საჯარო მოხელის სამსახური – განსაკუთრებული სახის შრომითი ურთიერთობა

ვინაიდან საჯარო მოხელეს სახელმწიფოსაგან დელეგირებული აქვს საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელების შესაძლებლობა, ამიტომ კანონმდებელი მას, როგორც სახელმწიფოსთან შრომითსამართლებრივი ურთიერთობით დაკავშირებულ სუბიექტს,

¹¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 27 დეკემბრის №9/2/556 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ია უჯმაჯურიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“. ასევე, იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 27 თებერვლის №3/2/574 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

¹² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 19 დეკემბრის №1/7/454 განჩინება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ლევან სირბილაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“. ასევე, იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 27 თებერვლის №3/2/574 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

სთავაზობს დაცვის განსაკუთრებულ პირობებს და აწესებს საჯარო შრო-
მითსამართლებრივი ურთიერთობის რეგულაციას სპეციალური აქტით –
„საჯარო სამსახურის შესახებ კანონით“. საჯარო მოხელე განსაკუთრებულ
სამართლებრივ წესრიგშია მოქცეული, რაც მას სპეციალურ მოთხოვნებს
უყენებს. ამის გათვალისწინებით, საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ
ერთ-ერთ საქმეზე განმარტა, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“
საქართველოს კანონით მოწესრიგებულია საჯარო სამსახურის განხორ-
ციელებასთან დაკავშირებული ურთიერთობები¹³. ამასთან, არსებობს
გარკვეული საჯარო დაწესებულებები, რომელთა საქმიანობა მოქმედი
კანონმდებლობის თანახმად, საჯარო სამსახურად არ მიიჩნევა. ასეთი
სახის დაწესებულებები ისევე, როგორც კერძო სამართლის იურიდიული
პირები, შრომითსამართლებრივ ურთიერთობას, კერძოსამართლებრივი
საკანონმდებლო აქტის, შრომის კოდექსის, საფუძველზე ამყარებენ. შრომის
კანონმდებლობის მიხედვით კი, სამუშაოზე მიღებისთვის ადმინისტრაციის
მიერ აქტის საფუძველზე (მაგ., ბრძანება) სამსახურში აყვანა
კანონმდებლის მიერ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტად არ მიიჩნევა.
შრომის კოდექსი თავისი სამართლებრივი შინაარსით კერძოსამართლებრივი
საკანონმდებლო აქტია. იგი ადმინისტრაციულ აქტს არ წარმოადგენს,
ვინაიდან მის საფუძველზე გამოცემულ აქტს აკლია ინდივიდუალური
აქტის ერთ-ერთი აუცილებელი ელემენტი – აქტი არ არის გამოცემული
ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე.¹⁴ მმართველობითი ღო-
ნისძიება, რომელსაც ადმინისტრაციული ორგანო კონკრეტული
სამართლებრივი ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად ახორციელებს, ადმი-
ნისტრაციული კანონმდებლობიდან უნდა გამომდინარეობდეს,¹⁵ წინააღმდეგ
შემთხვევაში განხორციელებული საქმიანობა საჯაროსამართლებრივი ვერ
იქნება.

1.4. საჯარო შრომითი ურთიერთობის სპეციალური სამართლებრივი მოწესრიგების საჭიროება

საქართველო მიეკუთვნება იმ ქვეყანათა რიგს, სადაც საჯარო მოხელის
სტატუსისადმი კუთვნილება კანონით პირდაპირ გათვალისწინებულ

¹³ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2012 წლის 19 ივნისის გადაწყვეტილება №ბს-202-200(კ-12).

¹⁴ პრაქტიკული რეკომენდაციები ადმინისტრაციულ საპროცესო სამართლის საკითხებზე მაგისტრატი მოსამართლისათვის, საქართველოს უზენაესი სასამართლო, თბილისი, 2010, 239.

¹⁵ ტურავა პ., წიკლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2010, 43.

შემთხვევაშია შესაძლებელი. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონმა უპირატესობა საჯარო სამსახურად მიჩნევის ინსტიტუციურ პრინციპის მიანიჭა, რაც იმას გულისხმობს, რომ სახელმწიფო მოხელედ მიჩნევის საკითხი დამოკიდებულია დამსაქმებლის სტატუსზე და არა მის ფუნქციაზე,¹⁶ შესაბამისად, სახეზეა Numerus Clausus პრინციპი – კანონი ზუსტად განსაზღვრავს საჯარო მოხელეთა ჩამონათვალს¹⁷. ამის საპირისპიროდ არსებობს ფუნქციური პრინციპი, რომლის მიხედვითაც საჯარო მოხელედ მიიჩნევა სუბიექტი, რომელიც ახორციელებს საჯარო სამართლის ნორმების პრაქტიკულ რეალიზებას და მისი ქმედება დეტერმინირებულია საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით. გამოთქმულია მოსაზრება, რომ „საჯარო სამსახურის განვითარებისათვის მნიშვნელოვანია, კანონმდებელმა აღიაროს ფუნქციის უპირატესობა“,¹⁸ მაგრამ ნაკლებად სავარაუდოა, რომ ამან სამოქალაქო და ადმინისტრაციული სასამართლოსადმი საქმის განსჯადობის პრობლემა მოაგვაროს¹⁹.

მსოფლიო პრაქტიკაში არ არის მოცემული საჯარო სამსახურის ერთიანი სტანდარტი, რომელიც მოხელის საჯარო სამსახურისადმი კუთვნილების პროცესში გამოდგება. საფრანგეთში საჯარო მოსამსახურედ სახელმწიფოსა და ადგილობრივ ორგანოებში დასაქმებული ყველა სუბიექტი აღიქმება. აშშ-ში კი, დასახელებული სუბიექტების გარდა, საჯარო მოხელედ მიიჩნევა ფოსტისა და კომუნალური მომსახურების მუშაკები. გერმანიაში კი საჯარო მოსამსახურეებს მიეკუთვნებიან რკინიგზელები, მასწავლებლები, ექიმები და სხვა სახელმწიფო დაწესებულებათა მუშაკები.²⁰ როგორც აღნიშნულიდან ჩანს, სუბიექტის საჯარო მოხელის ცნების საკანონმდებლო რეგლამენტაციის ფარგლებში მოქცევა კანონმდებლის შეხედულებაზეა დამოკიდებული. სწორედ კანონმდებელს აქვს ამ უფლებამოსილების ექსკლუზიურად განხორციელების ლეგიტიმური შესაძლებლობა.

¹⁶ დიმიტარაშვილი უ., ადმინისტრაციულ ორგანოსა და დასაქმებულს შორის შრომითი ურთიერთობის მოწესრიგების თავისებურებანი, შრომის სამართალი, სტატიათა კრებული, II, ბ. ზოიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 34.

¹⁷ იქვე, 42.

¹⁸ იქვე, 34.

¹⁹ შედარებისათვის საინტერესო იქნება ადმინისტრაციული ხელშეკრულებასთან დაკავშირებული განსჯადობის დავები სასამართლოში. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულებისაგან უმთავრესი გამოჯვანის ხაზი გადის „საჯარო უფლებამოსილების მიზანზე“.

²⁰ ასათიანი მ., სახელმწიფო სამსახური საზღვარგარეთის ქვეყნებში (მოკლე მიმოხილვა), ჟურნალი „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №3, 2003, 35.

საჯარო მოხელის, როგორც სუბიექტის, ძირითადი მახასიათებელია სახელმწიფო თანამდებობის არსებობა მკაფიოდ განსაზღვრული მოვალეობებითა და პირობებით; საჯარო მოხელე უნდა აკმაყოფილებდეს ყოველი თანამდებობისათვის წაყენებულ სპეციფიკურ მოთხოვნებს.²¹ „საჯარო მოსამსახურე, როგორც ქვეყნის, საზოგადოებისა და სახელმწიფოს მსახური, მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს ხელისუფლების ავტორიტეტს, მის ქმედუნარიანობასა და საკმარისობის ეფექტიანობას. ქვეყნის მართვაში ამ უდიდესი როლის, მნიშვნელობისა და ფუნქციების გამო იგი განსაკუთრებულ მოთხოვნებს აკმაყოფილებს, ფლობს ფასეულობათა განსაკუთრებულ სისტემას, რომელიც მას დადებითად გამოარჩევს საზოგადოების სხვა წევრებისაგან“.²² საჯარო მოხელის სამართლებრივი დაცვის პრინციპი მისი უფლების დაცვის გარანტიას წარმოადგენს, რაც ნიშნავს, რომ მასთან დაკავშირებით მიღებული ყველა გადაწყვეტილება მხოლოდ სამართლებრივი ინსტრუმენტებითა და კანონის საფუძველზე განხორციელდება.²³

„საჯარო მოსამსახურის შესახებ“ კანონი მოხელეს ანიჭებს გარკვეულ უფლებებსა და შეღავათებს. ასევე, აღნიშნული კანონი მოხელის მიმართ, კერძო სექტორში მომუშავე მოსამსახურისაგან განსხვავებით, განსაკუთრებულ უფლებებს ადგენს, კერძოდ, საჯარო მოხელე საჯარო დაწესებულებაში მუშაობის პერიოდში სწორედ ამ საჯარო-სამართლებრივი ნორმატიული აქტით იქნება დაცული, ასევე კანონით გათვალისწინებული პროცედურებით იქნება განხილული როგორც მისი შრომითი მოწყობისა და დაწინაურების, ისე მისი გათავისუფლების საკითხიც.²⁴ ზემოთქმულიდან გამომდინარე, უნდა აღინიშნოს, რომ კანონმდებლის ნება, სპეციალური სამართლებრივი წესებისათვის დაექვემდებარებინა საჯარო მოხელის შრომითი ურთიერთობა, საქართველოს მსგავსი ქვეყნებისათვის გამართლებულად შეიძლება იქნას მიჩნეული, რადგან მოხელეს ნამდვილად ესაჭიროება საკუთარი სტატუსის საჯაროსამართლებრივი აქტით დაცვის შესაძლებლობა. საინტერესოა, რამდენად უნარიანი იქნება ერთიანი კანონმდებლობა, ეფექტურად დაიცვას, როგორც კერძოსამართლებრივ სექტორში დასაქმებული, ისე საჯარო უფლებამოსილების განმახორციელებელი მოხელეები მაშინ, როდესაც განსხვავებულია კანონმდებლის მიდგომა ამ საკანონმდებლო აქტების დამუშავებელი პრინციპების მიმართ.

²¹ იქვე, 34.

²² იქვე, 39-40.

²³ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2013 წლის 19 ნოემბრის გადაწყვეტილება №ბს-301-292(2კ-13).

²⁴ იქვე.

სპეციალური რეგულაციის სასარგებლოდ, შესაძლოა, განიმარტოს საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლით დაცული საჯარო შრომითსამართლებრივი ურთიერთობა. იგი საჯარო მოხელეს, განსაკუთრებული სამართლებრივი სტატუსის გამო, ერთგვარი დამცავი სამოსით მოსავს და შესაბამისად, მოხელე აღარ ექცევა კონსტიტუციის 30-ე მუხლით დაცულ სფეროში. ამდენად, საჭიროა დღევანდელი კანონმდებლობის დახვეწა იმ თვალსაზრისით, რომ არ არსებობდეს მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესაძლებლობა ყოველგვარი სამართლებრივი საფუძვლის გარეშე.

2. მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების სამართლებრივი საფუძვლები და სასამართლო პრაქტიკა

საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების წესი და საფუძვლები „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის X თავშია მოცემული. მოქმედი კანონმდებლობით, გარკვეულწილად, დადგენილია კომპეტენციათა გამიჯვნის პრინციპი, რაც სწორედ იმაში გამოიხატება, რომ მოხელის გათავისუფლება შეუძლია მხოლოდ და მხოლოდ იმ მოხელეს ან დაწესებულებას, რომელსაც მისი სამსახურში აყვანის უფლებამოსილება აქვს.²⁵ რაც შეეხება მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძვლებს, მისი დეტალური ჩამონათვალი მოცემულია კანონის 94-107 მუხლებში. ეს ნუსხა საკმაოდ ვრცელია და სასამართლო პრაქტიკაში ძალზე აქტუალურ და პრობლემურ საკითხს წარმოადგენს. სწორედ აღნიშნული ნორმების მიხედვით ხდება სასამართლო განსჯადობის დადგენა, რაც უმთავრესი და გადამწყვეტია სამართალწარმოების დროს. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ხშირად სასამართლო კანონში მითითებულ ნორმებს არასწორად იყენებს ისეთ სამართლებრივ ურთიერთობაზე, რომელიც არსობრივად კერძოსამართლებრივი ურთიერთობაა და შესაბამისად, მიღებული გადაწყვეტილება ბათილი ხდება.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი ფორმალურ-სამართლებრივად ცნობს საჯარო მოხელის ინსტიტუტს, რომლის მიხედვითაც საჯარო მოხელე სამსახურში ინიშნება უვადოდ, თუმცა კანონი არ ითვალისწინებს კონკრეტულ სამართლებრივ გარანტიებს, რომლებიც გაამყარებდა მოხელის სამართლებრივ სტატუსს. კერძოდ, მოქმედი კანონმდებლობა საჯარო დაწესებულებას ფართო დისკრეციას ანიჭებს, გაათავისუფლოს სამსახურიდან უვადოდ დანიშნული საჯარო მოხელე, ანუ

²⁵ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 93-ე მუხლი.

შეუწყვიტოს მას მოხელის სტატუსი.²⁶ კონსტიტუციით დაცულია არა მხოლოდ უფლება, აირჩიო სამუშაო, არამედ, ასევე, უფლება განაზოციელო, შეინარჩუნო და დათმო ეს სამუშაო, დაცული იყო უმუშევრობისაგან და სამსახურიდან უსაფუძლო, თვითნებური და უსამართლო გათავისუფლებისგან²⁷. პრაქტიკაში კი საჯარო სამსახურში შრომითი ურთიერთობიდან წარმოშობილი დავების განხილვის დროს, როგორც წესი, სასამართლოში ძირითადად განიხილება დავები, რომლებიც საჯარო მოხელის სამსახურში აღდგენასა და იძულებითი განაცდურის ანაზღაურებასთანაა დაკავშირებული.²⁸

2.1. ნარკვევები საქართველოს უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკიდან

სასამართლო მიიჩნევა დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი მართლმსაჯულების განზოციელების გზით სამართლიანობის დაცვის გარანტად²⁹. იგი უფლებამოსილია, აღმასრულებელი ხელისუფლების მერკანტილური ინტერესებიდან გამომდინარე, სხვისი კანონიერი უფლების დარღვევით განზოციელებული ქმედებები სამართლებრივი წესრიგის ფარგლებში მოაქციოს. სასამართლოს აქვს უფლება, მიუთითოს მას განზოციელებული ქმედების არამართლზომიერებაზე და დაიცვას სუბიექტი მძლავრი ადმინისტრაციული ორგანოს თვითნებობისაგან.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ერთ-ერთი საქმის ფაქტობრივი გარემოება ასეთი იყო: საქართველოს მთავრობის კანცელარიის უფროსის 2012 წლის 30 ნოემბრის №108 ბრძანებით თ.ზ-ი გათავისუფლდა საგარეო და საზოგადოებრივ ურთიერთობათა დეპარტამენტის საგარეო ურთიერთობათა სამსახურის პირველი კატეგორიის მრჩევის თანამდებობიდან, ხოლო საქართველოს მთავრობის კანცელარიის უფროსის 2012 წლის 30 ნოემბრის №109 ბრძანებით კი გ.ბ-ე გათავისუფლდა საგარეო

²⁶ ქარდავა ე., საჯარო სამსახურის რეფორმა საქართველოში და მოხელის სამართლებრივი სტატუსი, ჟურნალი „ადმინისტრაციული სამართალი“, №1, 2013, 53.

²⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 ოქტომბრის გადაწყვეტილება №2/2/389 საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე მაია ნათაძე და სხვები საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს პრეზიდენტის წინააღმდეგ“.

²⁸ პრაქტიკული რეკომენდაციები ადმინისტრაციულ საპროცესო სამართლის საკითხებზე მაგისტრატი მოსამართლისათვის, საქართველოს უზენაესი სასამართლო, თბილისი, 2010, 237.

²⁹ წეებლაძე ნ., კერძო და საჯარო ინტერესების ბალანსი საკანონმდებლო საქმიანობისას, ჟურნალი „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, №2-3, ტომი 6, 2003, 404.

და საზოგადოებრივ ურთიერთობათა დეპარტამენტის საგარეო ურთიერთობათა სამსახურის პირველი კატეგორიის მრჩეველის თანამდებობიდან. ამას წინ უსწრებდა ის ფაქტი, რომ საქართველოს პრემიერ-მინისტრის 2012 წლის 30 ნოემბრის №1590 ბრძანებით ძალადაკარგულად გამოცხადდა „საქართველოს მთავრობის კანცელარიის საშტატო ნუსხისა და თანამდებობრივი სარგოების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრემიერმინისტრის 2012 წლის 9 ივლისის №1083 ბრძანება და დამტკიცდა ახალი საშტატო ნუსხა, რომლის მიხედვით, საგარეო და საზოგადოებრივ ურთიერთობათა დეპარტამენტის ნაცვლად შეიქმნა საზოგადოებასთან ინტეგრირებული კომუნიკაციების დეპარტამენტი. მის შემადგენლობაში შევიდა საგარეო ურთიერთობის სამსახური და განისაზღვრა ერთი საშტატო ერთეული პირველი კატეგორიის მრჩეველისთვის. მნიშვნელოვანია, რომ მოსარჩელეთა კანცელარიაში მუშაობის პერიოდში, საგარეო და საზოგადოებრივ ურთიერთობათა დეპარტამენტის საგარეო ურთიერთობათა სამსახურში პირველი კატეგორიის მრჩეველისათვის გამოყოფილი იყო 3 საშტატო ერთეული.

2.1.1. საქმის განმხილველ სასამართლოთა გადაწყვეტილებების სამართლებრივი დასაბუთება – მოსარჩელეთა ბრძოლა უფლებისათვის

მოსარჩელებმა სარჩელი თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიაში შეიტანეს. საქალაქო სასამართლომ აღნიშნა, რომ საჯარო სამსახურის რეორგანიზაცია არის საჯარო სამსახურის დაწესებულების შიდა სტრუქტურული ან/და ფუნქციონალური გარდაქმნა, რასაც შეიძლება მოსდევდეს მთლიანად დაწესებულების ან მისი სტრუქტურული ქვედანაყოფების სტატუსის, დაქვემდებარების ან/და ფუნქციონალური დატვირთვის ცვლილება. მოსარჩელეთა მიერ დაკავებული თანამდებობა შემცირდა ორი ერთეულით და დარჩა მხოლოდ ერთი, რაც მითითებული ნორმების შესაბამისად, თანამშრომლის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველს იძლევა. ამასთან, საქალაქო სასამართლოს განმარტებით, რეორგანიზაციის დროს, შტატების შემცირების გამო მოხელეთა სამსახურიდან გათავისუფლების მომენტში, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენებით, დარჩენილ საშტატო ერთეულზე მათს უპირატესობას მოსარჩელები ვერ ასაბუთებენ.³⁰

³⁰ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2013 წლის 19 ნოემბრის გადაწყვეტილება №ბს-301-292(2კ-13).

სააპელაციო პალატა არ დაეთანხმა პირველი ინსტანციის სასამართლოს მსჯელობას იმ მოტივით, რომ მრჩეველის (I კატეგორია) სამი საშტატო ერთეულის ერთ საშტატო ერთეულამდე შემცირების პირობებში მოპასუხე ადმინისტრაციულ ორგანოს არ ჰქონდა უფლება ორივე საჯარო მოხელე – თ. ზ-ი და გ. ბ-ე უპირობოდ გაეთავისუფლებინა დაკავებული თანამდებობებიდან. მოპასუხე, სულ მცირე, ვალდებული იყო, გამოერკვია, დაედგინა და შესაბამისად, არჩევანის გაკეთების გზით გადაეწყვიტა, რომელ მოხელეს გაათავისუფლებდა და რომელს დატოვებდა სამსახურში.³¹ სააპელაციო პალატამ ზაზგასმით აღნიშნა, რომ მოპასუხე ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, რომ არჩევანის გასაკეთებლად, ანუ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გადაწყვეტილების მისაღებად, მოხელეთა უპირატესობების გამოვლენის მიზნით ჩაატაროს სხვა საჯარო მოხელეებისა და მოსარჩევეების კვალიფიკაციისა და პროფესიული უნარ-ჩვევების შედარებითი (ანალიტიკური) კვლევა.³² სასამართლომ არამართებულად მიიჩნია საქალაქო სასამართლოს მოსაზრება, რომ მოსარჩევეებს უნდა დაესაბუთებინათ დარჩენილ საშტატო ერთეულზე მათი უპირატესობა და განმარტა, რომ იმ პირობებში, როდესაც თავად ადმინისტრაციული ორგანო არ მოქმედებს დისკრეციის ფარგლებში, დაუშვებელია, რომ სადავო ადმინისტრაციული აქტების ადრესატებს სასამართლოში მტკიცების ტვირთის ზიდვის ფარგლებში მოეთხოვოთ ბუნებაში არარსებული დასკვნებისა და არგუმენტების, გამოუკვლეველი ფაქტებისა და გარემოებების უარყოფა, ან გაბათილება.³³ აქედან გამომდინარე, პალატამ ნაწილობრივ დააკმაყოფილა აპელანტთა მოთხოვნა და საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 32-ე მუხლის მე-4 ნაწილის თანახმად, საქართველოს მთავრობის კანცელარიის 2012 წლის 30 ნოემბრის №108 და №109 ბრძანებები ბათილად ცნო. სააპელაციო პალატამ აღნიშნა, რომ მოკლებულია შესაძლებლობას, მიიღოს გადაწყვეტილება მოსარჩევეების კონკრეტულ თანამდებობებზე აღდგენისა და ამ აღდგენის თანმდევი იძულებითი გაცდენის ანაზღაურების თაობაზე.³⁴

აღნიშნული გადაწყვეტილება საკასაციო წესით ორივე მხარემ გაასაჩივრა. საკასაციო სასამართლომ დადგენილად მიიჩნია, რომ ადგილი ჰქონდა რეორგანიზაციას, რომელსაც მოჰყვა შტატების შემცირება, მაგრამ არ გაიზიარა მთავრობის საკასაციო საჩივრის მოტივი „საჯარო

31 იქვე.

32 იქვე.

33 იქვე.

34 იქვე.

სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 97-ე მუხლის შეფასებასთან დაკავშირებით და განმარტა, რომ საქართველოს მთავრობის კანცელარიის ბრძანებები თ. ზ-ისა და გ. ბ-ის სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე, ფორმალური და მატერიალური თვალსაზრისით, წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტს. კერძოდ, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტით შეწყდა შრომითსამართლებრივი ურთიერთობა მოსარჩელებსა და საქართველოს მთავრობის კანცელარიას შორის. სადავო აქტებში ბრძანების გამოცემის საფუძველად მითითებულია: „შტატებით გათვალისწინებულ თანამდებობათა შემცირებასთან დაკავშირებით „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 97-ე მუხლის პირველი პუნქტის საფუძველზე“.³⁵

2.1.2. შრომის უფლება v. ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილება

გადაწყვეტილების სამართლებრივი ანალიზის შედეგად, შეიძლება ითქვას, რომ ამ კონკრეტულ შემთხვევაში ერთმანეთს დაუპირისპირდა საჯარო მოხელის შრომის კონსტიტუციური უფლება და ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენება – მიღებული გადაწყვეტილება, რომელმაც გამოიწვია შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტა.

საკასაციო სასამართლოს შეფასებით, საქმის მასალების თანახმად, ადმინისტრაციულმა ორგანომ შტატების შემცირების მოტივით მოსარჩეულები ისე გაათავისუფლა, რომ არ გამოუკვლევია საქმის გარემოებები. ადმინისტრაციამ ცალმხრივი ნების გამოვლენით, ყოველგვარი დასაბუთებისა და ადმინისტრაციული წარმოების გარეშე, შეწყვიტა შრომითი ურთიერთობა მოხელესთან. რაც სრულიად კანონსაწინააღმდეგოა, რამდენადაც, მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი, რომელიც გამოცემულია წერილობითი სახით, აუცილებლად უნდა შეიცავდეს დასაბუთებას. კერძოდ, მასში მითითებული უნდა იყოს ის სამართლებრივი და ფაქტობრივი წანამძღვრები, რომელთა საფუძველზეც გამოიკა იგი. იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, იგი ვალდებულია, აქტის დასაბუთებაში მიუთითოს მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველი. კერძოდ, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 53-ე მუხლის მე-4 ნაწილის მიხედვით, თუ ადმინისტრაციული ორგანო ადმინის-

³⁵ იქვე.

ტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემისას მოქმედება დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, წერილობით დასაბუთებაში მიეთითება ყველა ის ფაქტორი, გარემოება, რომელსაც არსებითი მნიშვნელობა ჰქონდა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას. ამავე კოდექსის 53-ე მუხლის მე-5 ნაწილის თანახმად კი, ადმინისტრაციულ ორგანოს არ აქვს უფლება, თავისი გადაწყვეტილება დააფუძნოს იმ გარემოებებზე, ფაქტებზე, მტკიცებულებებზე ან არგუმენტებზე, რომლებიც არ არის გამოკვლეული და შესწავლილი ადმინისტრაციული წარმოების დროს.³⁶ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის დასაბუთების კანონისმიერი ვალდებულების მიზანია ადმინისტრაციული ორგანოს შეზღუდვა და კონტროლის ფარგლებში მოქცევა. გადაწყვეტილების მიღება უნდა ეფუძნებოდეს კონკრეტულ გარემოებებსა და ფაქტებს, რომელთა შეფასებასაც ადმინისტრაციული ორგანო გარკვეულ გადაწყვეტილებამდე მიჰყავს, ანუ სწორედ კონკრეტული ფაქტები და საქმის გარემოებები განსაზღვრავს გადაწყვეტილების იურიდიულ შედეგს და არა პირიქით. „წინააღმდეგ შემთხვევაში ყოფა დაკარგავს უზრუნველყოფადობას, სტაბილურობას, გარანტირებულობას, დაირღვევა სამართლის ნორმის და ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართ ნდობის პრინციპი, სამართლებრივი უსაფრთხოების განცდა, ხოლო ასეთ პირობებში, მყარი სამართლებრივი წესრიგის ადგილს დაიკავებს მმართველობითი ორგანოს სახელისუფლო ძალაზე დამყარებული თვითნებობა, მაშინ როცა ადმინისტრაციული ორგანოსადმი, შესაბამისად, სახელმწიფოსადმი, ნდობის პრინციპი და სამართლებრივი უსაფრთხოება, სამართლებრივი სახელმწიფოს ერთ-ერთი უმთავრესი ნიშანია. გარდა აღნიშნულისა, გადაწყვეტილების დასაბუთება აუცილებელია ადრესატი-სათვის, რათა შეაფასოს მისი მართლზომიერება, დარწმუნდეს მის კანონშესაბამისობაში, ხოლო უფლების დარღვევის განცდის შემთხვევაში ისარგებლოს გასაჩივრების შესაძლებლობით, მას უნდა შეეძლოს იცოდეს, რა არგუმენტებით უნდა დაუპირისპირდეს მიღებულ გადაწყვეტილებას, რასაც დასაბუთების გარეშე გადაწყვეტილების მიღების პირობებში, მოკლებულია. აგრეთვე, დასაბუთებული აქტის გამოცემა ადვილბის საჩივრის ან სარჩელის განმხილველი ორგანოების მიერ მისი კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის გადამოწმების პროცესს.“³⁷

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი დაწესებულებაში შტატების შემცირების პირობებში ადმინისტრაციას ანიჭებს დისკრეციას, შეისწავლოს და ადეკვატურად და ობიექტურად შეაფასოს თანამშრომელთა

³⁶ იქვე.

³⁷ იქვე.

პროფესიული ჩვევები, კვალიფიკაცია, შრომის დისციპლინა და ა.შ. მხოლოდ ამის შემდეგ უნდა მიიღოს შესაბამისი მოტივირებული გადაწყვეტილება, ვინაიდან ეს მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ კონკრეტული საჯარო მოხელისთვის, არამედ მთლიანად საჯარო სამსახურისათვის. სწორედ ამგვარი ობიექტური შერჩევა განაპირობებს საჯარო სამსახურის სტაბილურ, კვალიფიციურ და ეფექტიან მუშაობას, რაც ბიუროკრატისადმი ნდობის ზარისხს და ავტორიტეტს განაპირობებს.³⁸

საქართველოს მთავრობის კანცელარია მოსარჩელებთან – თ. ზ-სა და გ. ბ-სთან – შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტის დროს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების პირობებში, აქტის გამოცემის შემთხვევაშიც კი შეზღუდული იყო კანონის მოთხოვნის ფარგლებით, რამდენადაც ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-6 მუხლის თანახმად, თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს რომელიმე საკითხის გადასაწყვეტად მინიჭებული აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება, იგი ვალდებულია, ეს უფლებამოსილება განახორციელოს კანონით დადგენილ ფარგლებში. ამასთან, საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობიდან გამომდინარე, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-7 მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით გათვალისწინებულმა ზომებმა არ შეიძლება გამოიწვიოს პირის კანონიერი უფლებებისა და ინტერესების დაუსაბუთებელი შეზღუდვა.³⁹

„შრომის კონსტიტუციურ უფლებას, სოციალურ ხასიათთან ერთად, აქვს კლასიკური უფლების მნიშვნელობაც, რომლის დანიშნულება იმაში გამოიხატება, რომ პირს ეძლევა უფლება დაიცვას თავი სახელმწიფოს უკანონო ჩარევისაგან. იმ შემთხვევაში, თუ საკასაციო სასამართლო გაიზიარებს საკასაციო საჩივრის მოტივაციას ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციის, როგორც განუსაზღვრელი უფლების თაობაზე, ამ შემთხვევაში შრომის უფლება, ისევე როგორც პირის უფლება – დაიცვას თავი, იქნეს ფიქტიურ შინაარსს და გამოდის სასამართლო კონტროლის ფარგლებიდან.“⁴⁰

როგორც აღინიშნა, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების გარეშე გადაწყვეტილების მიღებამ კანონის დარღვევა გამოიწვია. კონსტიტუციის 29-ე მუხლმა, ადმინისტრაციული ორგანოს ნებიდან გამომდინარე, ვერ მოახერხა მისი ერთ-ერთი მიზნობრივი დეტერმინანტის – საჯარო შრომითსამართლებრივი ურთიერთობის -

38 იქვე.

39 იქვე.

40 იქვე.

დაცვა. ნებისმიერი სუბიექტისაგან მომდინარე თვითნებობა სამართლისათვის მიუღებელია, განსაკუთრებით, როცა ამ არარელევანტურ ქმედებას სახელმწიფო ახორციელებს. დისკრეციული უფლებამოსილების რეალიზება თავისუფლება კი არა ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებაა. კონსტიტუციის პრეამბულაში გამყარებულია საქართველოს, როგორც სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს, პრინციპი. ეს კი ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალდებულებს, რომ აღნიშნული პრინციპები ნებისმიერ სამართლებრივ ურთიერთობაში დაიცვას. სამართლებრივი წესრიგისათვის მიუღებელია კონსტიტუციური პრინციპების დამრღვევი მმართველობითი უფლებამოსილების განმახორციელებელი ორგანო. პრაქტიკა ანუ სამართალი მოქმედებაში ყოველთვის განსაზღვრავს იმას, თუ რამდენად მიისწავის სახელმწიფო დემოკრატიული პრინციპებისკენ. შრომის კონსტიტუციური უფლება არ აძლევს ადმინისტრაციულ ორგანოს იმის უფლებამოსილებას, რომ დაარღვიოს მისით მოსარგებლე რეზიდენტის ღირებული და კანონიერი უფლება და არ მისცეს ამ უკანასკნელს კანონით მინიჭებული უფლების დაცვის შანსი. ყოველგვარი ჩარევა მიზნის რელევანტური და სამართლებრივი არგუმენტებით გამყარებული უნდა იყოს, „ვინაიდან ნებისმიერი სამართლებრივი წესრიგი მიზნისა და საშუალების მიმართებაზეა აგებული, ეს ავალდებულებს სახელმწიფოს, მიზნის მისაღწევად გამოიყენოს ისეთი საშუალება, რომლითაც როგორც მიზნის მიღწევა იქნება გარანტირებული, ასევე თანაზომიერების პრინციპი იქნება დაცული“⁴¹. კანონისადმი მორჩილება სახელმწიფოს ვალდებულებაა. ადმინისტრაციული ორგანოს ნებისმიერი გადაწყვეტილება, განსაკუთრებით საჯარო მოხელის შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტა, უნდა შეესაბამებოდეს მისთვის კანონმდებლობით წაყენებულ იმპერატიულ მოთხოვნებს. საქმისათვის არსებითი გარემოებების გამოურკვევლობა და დაუსაბუთებლობა კონსტიტუციური უფლების მოქმედების პარალიზების საშუალება ხდება, ამ დროს კონსტიტუციური უფლება ვერ ახერხებს მისით მოსარგებლე რეზიდენტის დაცვას, ანუ მოცემულ შემთხვევაში საქმე გვაქვს დისკრეციის ფარგლებში განხორციელებული მოქმედების შედეგად დაუსაბუთებლად შეზღუდულ უფლებასთან.

⁴¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 19 დეკემბრის გადაწყვეტილება №1/1/411 საქმეზე „შპს „რუსენერგოსერვისი“, შპს „პატარა კახი“, სს „გორგოლა“, გივი აბლაკის ინდივიდუალური საწარმო „ფერმერი“ და შპს „ენერგია“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროს წინააღმდეგ“.

2.1.3. თანასწორობაზე დაფუძნებული ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება

სახელმწიფოში მოქმედი ყველა იურიდიული ნორმა საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლს უნდა შეესაბამებოდეს. იგი ვრცელდება არა მარტო სამართალშემოქმედებით, არამედ სამართალგამოყენების პროცესზე.⁴² კანონის წინაშე თანასწორობა – ეს არ არის მხოლოდ უფლება, ეს არის კონცეფცია, პრინციპი, რომელსაც ეფუძნება სამართლებრივი სახელმწიფო და დემოკრატიული ღირებულებები. „კანონის წინაშე თანასწორობის ფუნდამენტური უფლების დამდგენი ნორმა წარმოადგენს თანასწორობის უნივერსალურ კონსტიტუციურ ნორმა-პრინციპს, რომელიც, ზოგადად, გულისხმობს ადამიანების სამართლებრივი დაცვის თანაბარი პირობების გარანტირებას. კანონის წინაშე თანასწორობის უზრუნველყოფის ხარისხი ობიექტური კრიტერიუმია ქვეყანაში დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების უპირატესობით შეზღუდული სამართლის უზენაესობის ხარისხის შეფასებისათვის. ამდენად, ეს პრინციპი წარმოადგენს დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს როგორც საფუძველს, ისე მიზანს.“⁴³

საკასაციო პალატამ აღნიშნა, რომ სამართლის ნორმა, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს შესაძლებლობას, რამდენიმე სასურველი გადაწყვეტილებიდან მიიღოს ერთი, როგორც ქცევის ზოგადი წესი – განსაზღვრავს ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებას, განსაზღვრული ურთიერთობა მოაწესრიგოს თანასწორობის პრინციპის დაცვით. ეს იმას ნიშნავს, რომ ერთი პირის სამართლებრივი მდგომარეობა არ შეიძლება გადაწყდეს მეორე პირის სამართლებრივი მდგომარეობისაგან განსხვავებულად მაშინ, როდესაც მათ შორის არსებული განსხვავება ვერ ამართლებს დადგენილ უთანასწორობას. ერთი და იგივე ნორმის სხვადასხვა პირობით მიმართებით სხვადასხვაგვარად გამოყენება შეიძლება მხოლოდ იმ

⁴² საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, საქართველოს მოქალაქეობა, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, პ. ტურავას რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 61.

⁴³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის გადაწყვეტილება №1/1/493 საქმეზე „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები „ახალი მემარჯვენეები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 აპრილის გადაწყვეტილება №1/1/539 საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ბესიკ ადამია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

შემთხვევაში, თუ არსებული განსხვავება ამ უთანასწორობის დასაბუთების შესაძლებლობას იძლევა.⁴⁴

„საქართველოს მთავრობის კანცელარიაში განხორციელებული რეორგანიზაციის შემდგომ, რასაც თან ახლდა შტატების შემცირება, მაგრამ არა მთლიანად გაუქმება, რაც ნიშნავს იმას, რომ საქართველოს მთავრობის კანცელარიას უნდა ჩაეტარებინა შესაბამისი სახის ადმინისტრაციული წარმოება და გამოეკვლია რეორგანიზაციის მოქმედებაში კანცელარიაში დასაქმებული საჯარო მოხელეების კვალიფიკაცია, პროფესიული უნარ-ჩვევები და ა.შ, მით უფრო იმ ვითარებაში, როცა კანონმდებელი საჯარო სამსახურის ერთ-ერთ ძირითად პრინციპად მოსამსახურეთა პროფესიონალიზმსა და კომპეტენტურობას („საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მე-13 მუხლის „ე“ პუნქტი) აღიარებს, ადმინისტრაციის მხრიდან ასეთის გაუთვალისწინებლობა საჯარო სამსახურის არსის, საჯარო ვალდებულებისა და მთლიანად საჯარო ინტერესის გაუთვითცნობიერებლობის და არაკომპეტენტური მართვის ნიშანია.“⁴⁵ აქედან გამომდინარე, გამოიკვეთა უთანასწოროდ მოპყრობის ფაქტი. სუბიექტები „ამა თუ იმ შინაარსით, კრიტერიუმით მსგავს კატეგორიაში, ანალოგიურ გარემოებებში უნდა ზვდებოდნენ, არსებითად თანასწორნი უნდა იყვნენ კონკრეტულ ვითარებასა თუ ურთიერთობაში“⁴⁶. თანასწორობის უფლება კრძალავს არა დიფერენცირებულ მოპყრობას ზოგადად, არამედ მხოლოდ თვითმიზნურ და გაუმართლებელ განსხვავებას,⁴⁷ რომელიც ხელოვნურია და უცხოა სამართლებრივი წესრიგისათვის.

2.1.4. კანონიერების პრინციპის როლი სამოხელეო სამართალში

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი ადგენს საქართველოში საჯარო სამსახურის ორგანიზაციულ-სამართლებრივ საფუძვლებს, აწესრიგებს საჯარო სამსახურის განხორციელებასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს

⁴⁴ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2013 წლის 19 ნოემბრის გადაწყვეტილება №ბს-301-29 2(2კ-13).

⁴⁵ იქვე.

⁴⁶ ერემაძე ქ., ინტერესთა დაბალანსება დემოკრატიულ საზოგადოებაში, თბილისი, 2013, 167.

⁴⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის გადაწყვეტილება №1/1/493 საქმეზე „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები „ახალი მემარჯვენეები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

და განსაზღვრავს მოსამსახურის სამართლებრივ მდგომარეობას⁴⁸. საკასაციო სასამართლო, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის საფუძველზე, განმარტავს, რომ კანონის მე-13 მუხლით განისაზღვრა საჯარო სამსახურის ძირითადი პრინციპები, რომელთა სულისკვეთებითა და გათვალისწინებით საქართველოს სახელმწიფოში უნდა მოწესრიგდეს საჯარო სამსახურის განხორციელებასთან დაკავშირებული ურთიერთობები. ერთ-ერთ ძირითად პრინციპს წარმოადგენს საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონების უზენაესობის დაცვა მოსამსახურეთა მიერ თანამდებობრივი უფლება-მოვალეობების განხორციელებისას.⁴⁹ სამოხელეო სამართალი წარმოადგენს ადმინისტრაციული სამართლის კერძო ნაწილს და შესაბამისად, სრულად იზიარებს კანონიერების პრინციპის მნიშვნელობას საჯარო შრომით ურთიერთობებში. აღნიშნული პრინციპი ზღუდავს გადაწყვეტილების მიმღებ საჯარო მოსამსახურეებს (მათ შორის, თანამდებობის პირებს) მოქმედი კანონმდებლობის ნორმებით. ამავე კანონის ერთ-ერთ ძირითად პრინციპად აღიარებულია საჯარო მოსამსახურის ეკონომიკური, სოციალური და სამართლებრივი დაცვა.⁵⁰

საჯარო მოხელის სამართლებრივი დაცვის პრინციპი წარმოადგენს მისი უფლების დაცვის გარანტიას, რომლის თანახმადაც, მასთან დაკავშირებით მიღებული ყველა გადაწყვეტილება მხოლოდ სამართლებრივი ინსტრუმენტებით და კანონის საფუძველზე განხორციელდება.⁵¹ არსებული რეალობიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციულმა ორგანომ საკანონმდებლო რეგულაციები უგულებელყო და სამართლებრივი წესრიგის მიღმა იმოქმედა, მაგრამ ზაზი უნდა გავუსვათ იმას, რომ „კანონი სამართლის მიღმა არ არსებობს“⁵². ადმინისტრაციული ორგანოს ნებისმიერი ქმედება სამართლებრივ ჩარჩოშია მოქცეული. მის საზღვრებს კი კანონმდებელი განსაზღვრავს.

ზემოთ განხილულ სასამართლო გადაწყვეტილებაში წამოჭრილი პრობლემური სამართლებრივი საკითხის გარდა, მნიშვნელოვანია რეორგანიზაცია-ლიკვიდაციის დროს მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების საკითხიც. ამ მხრივ საქართველოს პრაქტიკაში ბევრი პრობლემა და ხარვეზი ფიქსირდება. ზმირ შემთხვევაში დაწესებულების ხელმძღვანელები ტერმინ „ლიკვიდაციას“ იყენებენ მაშინ, როდესაც დაწესებულებაში

⁴⁸ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2013 წლის 19 ნოემბრის გადაწყვეტილება №ბს-301-292(2კ-13).

⁴⁹ იქვე.

⁵⁰ იქვე.

⁵¹ იქვე.

⁵² უეკსი რ., სამართლის ფილოსოფია, ძალიან მოკლე შესავალი, მ. ბაბუხაძის თარგმანი, ი. ბაჩიაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 64.

რეორგანიზაცია მოხდა და ამის საფუძველზე მოხელეებს ათავისუფლებენ. ლიკვიდაციის დროს უქმდება მთლიანი დაწესებულება. რეორგანიზაციის დროს კი დაწესებულების სტრუქტურის შეცვლას, გადაკეთებას, ან ფუნქციების ახლებურად გადანაწილებას აქვს ადგილი. ამდენად, არ არის აუცილებელი რეორგანიზაციას შტატების შემცირება მოჰყვეს.⁵³

2.2. მოხელეთა ფართომასშტაბიანი გათავისუფლება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებიდან – სარჩელი საკონსტიტუციო სასამართლოში

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის გარდამავალ დებულებებში, კერძოდ 134⁴-ე მუხლში, დეფინიცირებულია 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების შემდეგ ასამოქმედებელი ნორმა, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა თანამდებობაზე ყოფნის საკითხებს აწესრიგებს.⁵⁴ ამჟამად საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში განიხილება აღნიშნული საკანონმდებლო ნორმის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის საკითხი.⁵⁵ საკონსტიტუციო სარჩელში განვითარებული მსჯელობიდან გამომდინარე, სადავო რეგულირებას წარმოადგენს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 134⁴-ე მუხლის პირველი პუნქტი, რომელიც პირდაპირ მიუთითებს, რომ 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მორიგი არჩევნების შემდეგ მოხელეები:

- მიიჩნევიან დროებითი მოვალეობის შემსრულებლებად;

⁵³ გიორგაძე ლ., საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების სამართლებრივი პრობლემები, ლადო ჭანტურია 50, საიუბილეო გამოცემა, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 172.

⁵⁴ აღნიშნული მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მორიგი არჩევნების შემდეგ ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველა მოხელე მიჩნეულ იქნება დროებით მოვალეობის შემსრულებლად და ისინი უფლებამოსილებას განახორციელებენ შესაბამისი თანამდებობის კონკურსის წესით შევსებამდე; მე-2 პუნქტის თანახმად კი, ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებულ თანამდებობებზე, რომლებიც, საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, კონკურსის წესით უნდა შეივსოს, პირი კონკურსის წესით უნდა დაინიშნოს არაუგვიანეს 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მორიგი არჩევნების შედეგების ოფიციალურად გამოცხადებიდან 120-ე დღისა.

⁵⁵ საქართველოს სახალხო დამცველის 2014 წლის 7 აპრილის კონსტიტუციური სარჩელი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ,

იხ., <http://constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=6&info_id=1344#> [11.04.2014].

➤ უფლებამოსილებას ახორციელებენ შესაბამისი თანამდებობის კონკურსის წესით შევსებამდე.

აღნიშნული მოწესრიგება უთანაბრდება საჯარო მოხელეთა თანამდებობიდან გათავისუფლებას, რადგან „საჯარო სამსახურის“ შესახებ საქართველოს კანონის 29-ე მუხლიდან გამომდინარე, საჯარო სამსახურში პირის დანიშვნა ხდება მხოლოდ კონკურსის საფუძველზე. დროებითი მოვალეობის შემსრულებლები კი წარმოადგენენ პირებს, რომლებიც კონკურსის გარეშე გარკვეული პერიოდით ინიშნებიან (30-ე მუხლი). ამავდროულად, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 134⁴-ე მუხლის მეორე პუნქტის მიხედვით, ყველა უფლებამოსილებაშეწყვეტილი მოხელის თანამდებობაზე კონკურსი ტარდება არჩევნების შედეგების გამოცხადებიდან არაუგვიანეს 120 დღისა. შესაბამისად, დროებითი მოვალეობის დაკისრება და ხელახალი კონკურსის ჩატარების ვალდებულება იწვევს ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა უფლებამოსილების შეწყვეტას.⁵⁶

სარჩელიდან ირკვევა, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 134⁴-ე მუხლი ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლს. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის თანახმად, ადგილობრივ თვითმმართველობაში დასაქმებული პირები წარმოადგენენ საჯარო მოხელეებს. საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეები ახორციელებენ საჯარო უფლებამოსილებას ხელისუფლების ვერტიკალური დანაწილების პრინციპის გათვალისწინებით. რეალურად, ადგილობრივი თვითმმართველობა ახორციელებს სახელმწიფო საქმიანობას საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლისა და მე-7¹ თავით დადგენილი კომპეტენციათა დანაწილების პრინციპის გათვალისწინებით. შესაბამისად, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის მეორე პუნქტით დადგენილი დიფერენცირება „სახელმწიფო მოსამსახურესა“ და „ადგილობრივი თვითმმართველობის მოსამსახურეს“ შორის წარმოადგენს სპეციალურად ამ კონკრეტული საკანონმდებლო ურთიერთობისთვის მოქმედ მიზნობრივ ცნებებს, რომლებიც კონსტიტუციური დებულებების შინაარსის შესამცირებლად არ გამოდგება. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლში მოცემული ტერმინი „სახელმწიფო თანამდებობა“ გულისხმობს „ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეებსაც (მოსამსახურეებსაც).⁵⁷

⁵⁶ იქვე.

⁵⁷ იქვე.

„საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლით დაცული სფერო გულისხმობს ორ კომპონენტს – თანასწორი წვდომა საჯარო სამსახურზე და შესაბამისი გარანტიები საჯარო მოხელეთათვის. თითოეული კომპონენტის მიმართ მოქმედებს შეზღუდვის გამართლების განსხვავებული მიდგომა. თანასწორი წვდომა უნდა შეფასდეს რაციონალური დიფერენცირების ან მკაცრი ტესტის ფარგლებში, რომლებიც დადგენილია საკონსტიტუციო სასამართლოს სამართალწარმოების პრაქტიკით საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლთან მიმართებით. საჯარო სამსახურის შესაბამისი გარანტიების შეზღუდვა ექცევა თანაზომიერების პრინციპის შეფასების ფარგლებში.“⁵⁸

„საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, საქართველოს ყოველ მოქალაქეს აქვს უფლება, დაიკავოს ნებისმიერი სახელმწიფო თანამდებობა, თუ იგი აკმაყოფილებს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ 2014 წლის 27 თებერვლის №3/2/574 ოქმის ჩანაწერში განმარტა, რომ საჯარო მოხელეთა უფლებების შეზღუდვის შემთხვევაში რელევანტურია საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლი და ამ თვალსაზრისით მოახდინა მისი სამართალწარმოების პრაქტიკით დადგენილი სამართლებრივი განმარტებების კომპილაცია: საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის პირველი პუნქტი სპეციფიკურად უკავშირდება სახელმწიფო თანამდებობის დაკავებისა და საჯარო სამსახურის განხორციელების გარანტიებს. „მოცემული კონსტიტუციური წესრიგის პირობებში, მცდარი იქნებოდა შრომითი ურთიერთობის სრული სპექტრის კონსტიტუციის 30-ე მუხლით დაცულ სფეროში მოქცევა. ცალსახაა ის გარემოება, რომ კონსტიტუცია მოიცავს შრომითი ურთიერთობების გარკვეული სეგმენტის მოწესრიგებას, კერძოდ, საქმიანობას სახელმწიფო დაწესებულებებში, მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული თავისი არსით წარმოადგენს შრომით საქმიანობას, უკავშირებს კონსტიტუციის 29-ე მუხლით დაცულ სფეროს.“ ამასთან, „ის გარემოება, რომ შრომითი საქმიანობის სპეციფიკური სეგმენტი დაცულია სპეციალურად კონსტიტუციის 29-ე მუხლით, გამორიცხავს ამ სეგმენტის დასაცავად კონსტიტუციის 30-ე მუხლზე აპელირების შესაძლებლობას.“ „იმ შემთხვევაში, როდესაც რომელიმე ერთი უფლების ცალკეული უფლებრივი კომპონენტისთვის კონსტიტუციით გათვალისწინებულია სპეციალური რეგულაცია, უფლებაში ჩარევის განსხვავებული შინაარსი და ფარგლები, ეჭვგარეშეა, რომ ასეთ დროს ამ უფლებაში ჩარევის კონსტიტუციურობა შესაძლებელია და უნდა შეფასდეს მხოლოდ მის მარეგულირებელ სპეციალურ ნორმასთან მიმართებით,

⁵⁸ იქვე.

წინააღმდეგ შემთხვევაში, შეუძლებელი იქნება კონსტიტუციურობის საკითხის სწორად გადაწყვეტა. შესაბამისად, იმ შემთხვევაში, როდესაც შეზღუდვა მიემართება სახელმწიფო თანამდებობის დაკავების უფლებას, მისი შეფასება მოხდება კონსტიტუციის 29-ე და არა 30-ე მუხლთან მიმართებით.⁵⁹

გარდა ზემოაღნიშნულისა, საკონსტიტუციო სარჩელში აღნიშნულია, რომ „ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს სამართალწარმოების პრაქტიკა უნგრეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს პრეცედენტის მსგავსია. ევროპული სასამართლოს მიერ დადგენილი მიდგომის მიხედვით, საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლება წარმოადგენს შრომით დავას, რომელიც ექცევა სამართლიანი სასამართლოს ინსტრუმენტული უფლების მოქმედების ფარგლებში (Vilho Eskelinen and Others v. Finland). ეს გარანტია არ არის აბსოლუტური, მაგრამ შეზღუდვა არ უნდა იყოს იმ ოდენობის, რომ უფლებას აზრი გამოაცალოს და მისი შინაარსი ფიქტიური გახადოს. თუ კონკრეტული რეგულირება აძლევს პირს უფლებას, მიმართოს სასამართლოს სამსახურიდან გათავისუფლების შემთხვევაში, არ შეიძლება იმგვარი რეგულირების მიღება, რომლითაც საბოლოოდ შეუძლებელი გახდება სამართალწარმოება. ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ საქმეში K.M.C. v. Hungary დარღვევა დაადგინა: კანონმდებლობის მიხედვით შესაძლებელი იყო მოხელეთა თანამდებობიდან გათავისუფლება მიზეზების მითითების გარეშე. შესაბამისად, სასამართლოსთვის მიმართვა და საქმის განხილვა შეუძლებელი ხდებოდა, რადგან ვერ ხერხდებოდა დავის საგნის იდენტიფიცირება.⁶⁰

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, „სარჩელში წარმოდგენილი არგუმენტაციის ერთი ნაწილი ემყარება იმ მიდგომას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეების უფლების ბლანკეტური შეზღუდვა ეწინააღმდეგება სამართლიანი სასამართლოს უფლებას. არგუმენტაციის მიხედვით, სადავო აქტი განსაზღვრავს ინსტიტუტს, რომელიც მატერიალურსამართლებრივია თავისი შინაარსით, მაგრამ მისი საპროცესო რეალიზაცია შეუძლებელია მოქმედ საპროცესო-სამართლებრივ წესრიგში. აღნიშნული წარმოადგენს შემთხვევას, რომელიც უნდა გაუთანაბრდეს კონსტიტუციის 42-ე მუხლთან პირდაპირი მიმართების მქონე დებულების კონსტიტუციურობის შეფასებას (არაპირდაპირი მიმართება). სარჩელის დასაბუთებაში წარმოდგენილია არგუმენტაცია, რომელიც ადასტურებს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა უფლებამოსილების

⁵⁹ იქვე.

⁶⁰ იქვე.

შეწყვეტის საპირისპიროდ არ არსებობს სასამართლოსთვის მიმართვის გარანტია, ანუ მოქმედ პროცედურულსამართლებრივ წესრიგში შეუძლებელია შეზღუდული უფლების საერთო სასამართლოს გზით რეალიზაცია, რაც უთანაბრდება სასამართლოსთვის მიმართვის ამკრძალავ პირდაპირ დებულებას⁶¹.

დასკვნა

წარმოდგენილი მსჯელობიდან გამომდინარე, შესაძლებელია რამდენიმე მნიშვნელოვანი თეზისის გამოყოფა: უპირველეს ყოვლისა, კანონმდებელმა უნდა შეძლოს და მოაწესრიგოს საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლებასთან დაკავშირებული საკითხები. სამსახურიდან გათავისუფლება პირდაპირ კავშირშია პიროვნების (მოხელის) ღირსეულად ცხოვრების უფლებასთან. სახელმწიფოს მიზანი წესრიგის დამყარება უნდა იყოს და არა პრაქტიკული ქცევით ამ მიზნისკენ სწრაფვის უარყოფა. ეს კი სამართლის არსებობის შედეგია. მან აღმასრულებელ ხელისუფლებას თავი „მონოპოლისტად“ არ უნდა აგრძნობინოს და მისი ქმედება საკანონმდებლო ჩარჩოებში უნდა მოაქციოს. თუმცა, როცა ამის განხორციელება შეუძლებელია, ურთიერთობის სამართლებრივი მოწესრიგება სასამართლოზეა დამოკიდებული. ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ საჯარო მოხელეთა სამსახურიდან უსაფუძვლოდ გათავისუფლების შედეგად მყარდება ჰიბრიდული საჯარო შრომითსამართლებრივი ურთიერთობა, რაც დადებითად არცერთ მონაწილეზე არ აისახება. იგი სახიფათოა სამართლებრივი წესრიგისათვისაც, რაც „მართალი სამართლის ქმნაზე“ უნდა იყოს ორიენტირებული. ესა თუ ის სამართლებრივი ურთიერთობა ყოველთვის დამყარებულია უშუალოდ მოქმედი სამართლით დაფუძნებულ ღირებულებით წესრიგზე, რომელიც, როგორც საკანონმდებლო, ისე ნორმის პრაქტიკული ცხოვრების შედეგიდან გამომდინარე, როგორც წესი, უპირობოდ მოითხოვს მასთან შესაბამისობას.

საგულისხმოა ის ფაქტიც, რომ კანონმდებელმა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში არსებული, შეიძლება ითქვას, ბუნდოვანი ნორმით, პრაქტიკული თვალსაზრისით ძალზე მნიშვნელოვანი სამართლებრივი პრობლემები წარმოშვა. სწორედ ეს გახდა საკონსტიტუციო სარჩელის შეტანის საფუძველიც. ასეთი სახის ნორმათა არსებობა გარკვეულწილად პოლიტიკური გადაწყვეტილებებითა და მოტივებით აიხსნება, რაც თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოში დემოკრატიულ

61 იქვე.

პრინციპებზე დამყარებული სამართლებრივი წესრიგის შექმნას ვერ
უზრუნველყოფს.