

საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების სამართლებრივი პრობლემები

შესავალი

საჯარო სამსახური სახელმწიფო ადმინისტრაციის უმნიშვნელოვანეს ინსტიტუტს წარმოადგენს.¹ საჯარო მოხელის უშუალო კომპეტენცია აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციების განხორციელებაა. საჯარო სამსახურია ის რგოლი, რომელზეც არის დამოკიდებული სახელმწიფო აპარატის, საჯარო სექტორის გამართული მუშაობა. „საჯარო სამსახურის ამოცანა საჯარო სერვისის მაღალი ხარისხის უზრუნველყოფაა. ამიტომაც, საჯარო სამსახურის სწორ ორგანიზაციას გადაწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება საჯარო ორგანოების მიერ საკუთარი ფუნქციების ეფექტურად და კანონის შესაბამისად შესრულებაში“².

დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან გამომდინარეობს სახელმწიფოში გამართული ბიუროკრატიული აპარატის არსებობის საჭიროება – საჯარო სამსახურის სისტემა, რომლის მთავარი პრინციპი იქნება კანონის უზენაესობა. მთელი ეს სისტემა კი საზოგადოების, საჯარო ინტერესების განხორციელებისა და დაცვისაკენ უნდა იყოს მიმართული. სტაბილური ეკონომიკური და სოციალური პირობების ჩამოყალიბებაში საჯარო სამსახურის როლი ფუნდამენტურია, სადაც მოქალაქეებიც არიან ჩართულნი³. აქ ყველაზე დიდი პასუხისმგებლობა საჯარო მოხელეს ეკისრება⁴. დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს

¹ Бахрах Д.Н., Административное Право России, Москва, 2002, 165.

² ადგიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 69.

³ Calabio A., Governance Structures and Mechanisms in Public Service, Berlin, 2011, 1.

⁴ საჯარო სამსახური უნდა განხორციელდეს, როგორც წესი, სახელმწიფო მოსამსახურეების მიერ. მაგრამ ზოგიერთ შემთხვევაში, დელეგირების ან ხელშეკრულების საფუძველზე იგი შეიძლება კერძო პირებმაც განახორციელონ. იხ., ლორია ვ., საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2000, 204.

პრინციპთან თანხვედრაში არსებულ ბიუროკრატიულ ორგანიზაციას განვითარებულ ადმინისტრაციას უწოდებენ. მისთვის კი დამახასიათებელია „მუშაობის მკაცრი ფორმალიზმი, მოხელეთა პროფესიონალიზმი, ინსტიტუციონალური დამოუკიდებლობა და საქმიანობის როგორც სასამართლო, ისე სისტემატური იერარქიული კონტროლი“⁵.

სახელმწიფო აპარატის და შესაბამისად, საჯარო სამსახურის ეფექტური და შეუფერხებელი მუშაობისთვის მისი სათანადო სამართლებრივი მოწესრიგება და განვითარება აუცილებელია. საჭიროა შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის არსებობა, რომელიც მოხელის სამსახურში აყვანისა და მისი სამსახურიდან გათავისუფლების წესებს, მოხელის სამართლებრივ გარანტიებს, საჯარო სამსახურისა და საჯარო მოხელის სამართლებრივ სტატუსთან, მის ფუნქციონირებასთან დაკავშირებულ და ყველა იმ საკითხს მოაწესრიგებს, რომელიც საჯარო სამსახურის სისტემის ეფექტურ მუშაობასთან არის კავშირში.

საჯარო სამსახურის ინსტიტუტის განვითარების მხრივ ყველაზე კარგი მაგალითი საფრანგეთის რესპუბლიკა გახლავთ. ფრანგულ ადმინისტრაციულ სამართალში ტერმინი „საჯარო სამსახური“ რამდენიმე მნიშვნელობით გამოიყენება. ფართო გაგებით, საჯარო სამსახურში „პროფესიული საქმიანობის განხორციელებას სახელმწიფოს, ტერიტორიული კოლექტივის, საჯარო დაწესებულებისა და ნებისმიერი ადმინისტრაციის ინტერესების სასარგებლოდ“ მოიაზრებენ. ვიწრო გაგებით, საჯარო სამსახური – ეს არის სახელმწიფოს, ტერიტორიული კოლექტივებისა და საჯარო დაწესებულებების აგენტები, რომელთაც საჯარო მოსამსახურეთა სტატუსი აქვთ⁶. ყველაზე ფართოდ ეს უკანასკნელი მნიშვნელობა გამოიყენება.

ქართულ სინამდვილეში საჯარო სამსახურის თემა მეტად აქტუალურია, განსაკუთრებით იმ ფონზე, როდესაც ამ სფეროში საკანონმდებლო რეფორმა მიმდინარეობს⁷. თუმცა მეცნიერული თვალსაზრისით, ეს საკითხი მაინც ნაკლებად შესწავლილია და მეტ სიღრმისეულ კვლევასა და ანა-

⁵ იზორია ლ., თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბილისი, 2009, 91.

⁶ Административное Право Зарубежных Стран, Под редакцией А.Н. Козирина и М.А. Шатиной, Москва, 2003, 240.

⁷ არსებობს „საჯარო სამსახურის კოდექსის“ პროექტი, თუმცა დროებით მისი აქტიური განხილვა შეჩერებულია.

ლიზს მოითხოვს, რათა პრობლემური თემების წამოჭრა და მათი გადაჭრის გზების ძიება განხორციელდეს.

აღსანიშნავია, რომ მსოფლიოში და მათ შორის, საქართველოშიც, შეინიშნება საჯარო სამსახურის რეფორმა – მისი გადაყვანა კერძო სექტორში არსებულ ორგანიზაციულ ფორმაზე. ამას მეორენაირად „კორპორაციულ მართვას“ უწოდებენ. რიგი რეფორმები ტარდება იმისათვის, რომ საჯარო სექტორში მომსახურება მაქსიმალურად გამარტივდეს და ყველაფერი გადავიდეს ე.წ. „ერთი ფანჯრის პრინციპზე“. ამას თავისი გამართლება აქვს.

წინამდებარე ნაშრომის მიზანს საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების პრობლემური საკითხების განხილვა წარმოადგენს. აღსანიშნავია, რომ საკანონმდებლო მოწესრიგებისა და განხორციელებული ცვლილებების მიუხედავად, პრაქტიკაში საჯარო სამსახურებრივი შრომითი დავები მაინც აქტუალურია. ამასთან, მოხელის სამართლებრივი გარანტიები მეტ დახვეწასა და უზრუნველყოფას საჭიროებს. ამის კარგი მაგალითი განვითარებული ევროპის ქვეყნები გახლავთ, სადაც მოხელე სამართლებრივად მეტად დაცულია და მთლიანად მოტივირებულია, რომ თავისი ფუნქციები სრულყოფილად განახორციელოს. „მოხელემ უნდა იმსახუროს და არა მოემსახუროს“⁸. სწორედ ესაა საჯარო სამსახურის მთავარი არსი. მოხელე სახელმწიფოს და საზოგადოებას უნდა ემსახურობდეს.

1. საჯარო მოხელის სამართლებრივი სტატუსი

საჯარო სამსახური საჯარო მოხელის გარეშე წარმოუდგენელია. საჯარო სამსახურის, როგორც ინსტიტუტის, ისე მისი ცალკეული შემადგენელი ნაწილის გამართული და ეფექტური მუშაობა მთლიანად მოხელის საქმიანობაზე დამოკიდებულია. ამიტომ, საჯარო მოხელის საქმიანობის სამართლებრივ მოწესრიგებას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება.

საჯარო მოხელე საჯარო მოსამსახურის ერთ-ერთი ძირითადი სახეა. ამიტომ, წინამდებარე ნაშრომში სწორედ მასზე იქნება საუბარი. საჯარო მოხელე საჯარო სამსახურის სუბიექტს წარმოადგენს. საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საჯარო მოსამსახურის განმარტებას იძლევა, კერძოდ „საჯარო მოსამსახურე ამ კანონით დადგენილი წესით

⁸ Административное Право Зарубежных Стран, Под редакцией А.Н. Козирова и М.А. Шатиной, Москва, 2003, 92.

ეწევა ანაზღაურებად საქმიანობას სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის დაწესებულებაში“⁹. ანუ საჯარო მოსამსახურე არის საქართველოს მოქალაქე¹⁰, რომელიც კანონით დადგენილი წესით გარკვეულ თანამდებობას იკავებს და მისი საქმიანობა ანაზღაურებადი. მოსამსახურე, რომელსაც სამსახურებრივი ურთიერთობა აქვს სახელმწიფოსთან, არის სახელმწიფო მოსამსახურე (სახელმწიფო მოსამსახურეებად მიიჩნევიან ავტონომიური რესპუბლიკის სტრუქტურებში მომუშავე მოსამსახურეებიც¹¹), ხოლო, თუ იგი ადგილობრივ თვითმმართველობასთან არის ურთიერთობაში, ადგილობრივი თვითმმართველობის მოსამსახურეა¹².

სახელმწიფო მოსამსახურეთა სამართლებრივი სტატუსი ხასიათდება იმით, რომ მათი თანამდებობა მყარია და გათვალისწინებულია საშტატო განრიგით. მთელი ქვეყნის მასშტაბით კი საბიუჯეტო საშტატო განრიგი იქმნება, რომლის დაფინანსება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ხდება¹³. საჯარო სამსახურის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ელემენტს სწორედ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსება წარმოადგენს. ევროპულ რეკომენდაციებშიც ხაზგასმულია, რომ დაწესებულება სახელმწიფო ბიუჯეტზე უნდა იყოს დამოკიდებული და საჯარო მოსამსახურე ხელფასს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან უნდა იღებდეს, გარდა ზოგიერთი არჩეული და სპეციალური კატეგორიის პირებისა, რომელთა მიმართაც სპეციალური მოწესრიგება მოქმედებს¹⁴.

უცხო ქვეყნების პრაქტიკაში საჯარო მოსამსახურის ერთიანი ცნება, ტერმინოლოგიური თვალსაზრისით, ძნელად თუ მოიპოვება, თუმცა მკვლევარები თანხმდებიან, რომ არსებობს ზოგიერთი განმსაზღვრელი ნიშანი, რომელიც სახელმწიფოთა უმეტესობის საჯარო მოხელეებისთვის ერთნაირადაა დამახასიათებელი: 1. მოსამსახურე უნდა იყოს მოცემული ქვეყნის მოქალაქე; 2. თანამდებობა სახელმწიფო აპარატში უნდა ეკავოს; 3. თავისი

⁹ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 4.1.

¹⁰ იქვე, მუხლი 15-16.

¹¹ ადგიშვილი ზ., ვარდიასვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 70.

¹² საქართველოს უზენაესი სასამართლო, პრაქტიკული რეკომენდაციები ადმინისტრაციულ საპრცესო სამართლის საკითხებზე მაგისტრატის მოსამართლეებისათვის, თბილისი, 2010, 232.

¹³ ლორია ვ., საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2000, 212.

¹⁴ The Status of Public officials in Europe: Recommendations №R(2000)6, 6.

თანამდებობის ფარგლებში აღჭურვილია სახელმწიფო-სახელისუფლებო უფლებამოსილებებით; 4. ახორციელებს სახელმწიფოს ფუნქციებს, ამიტომაც მოქმედებს სახელმწიფოს სახელით; 5. მოქმედებს ანაზღაურების საფუძველზე, ე.ი. პროფესიონალურად, შემოსავლის ძირითად წყაროს სახელმწიფო სამსახურში საქმიანობა წარმოადგენს; 6. მისი მოქმედებები უზრუნველყოფილია სახელმწიფო იძულებით.

სახელმწიფო მოსამსახურე იკავებს სახელმწიფო თანამდებობას და დადგენილი წესით იყენებს შესაბამის უფლებებს, თანამდებობრივ უფლებამოსილებებს ახორციელებს, სახელმწიფო ფუნქციებს ასრულებს¹⁵.

საჯარო მოსამსახურის ცნების დადგენისას მთავარი ყურადღება მაინც მის მიერ საჯარო უფლებამოსილებების, სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებას ექცევა. ევროკავშირის სასამართლომაც სახელმწიფო მოსამსახურის ცნების განსაზღვრისას უპირატესობა ისეთ კრიტერიუმს მიანიჭა, როგორიცაა სახელმწიფო ხელისუფლების ფუნქციების განხორციელება. თავის საქმიანობაში მოსამსახურე, სპეციფიკური უფლებებითა და ვალდებულებებით, გარკვეულ იურიდიულ რეჟიმს ექვემდებარება. იმისათვის, რომ ხელისუფლების მმართველობა რეალურად ეფექტური იყოს, მას საჯარო მოსამსახურეების „მუდმივმოქმედი არმია“ სჭირდება, რომლებიც მზად იქნება საკუთარ თავზე ხელმძღვანელობა აიღოს და რომელსაც გადაწყვეტილების მიღების უნარი ექნება. ამასთან, გადაწყვეტილების მიღებისას საჯარო მოსამსახურეები დემოკრატიისათვის შესაფერისი საუკეთესო გზებით უნდა მოქმედებდნენ¹⁶. აუცილებელია, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, საჯარო მოხელეების მონაწილეობის ხელშეწყობა, რათა მათ საჯარო ფუნქციების განხორციელების საშუალება მიეცეთ¹⁷.

როგორც აღვნიშნეთ, საჯარო მოხელე საჯარო მოსამსახურის ძირითად სახეს წარმოადგენს (საჯარო მოსამსახურეთა სხვა სახეებზე ქვემოთ იქნება საუბარი). ამიტომ, მნიშვნელოვანია განისაზღვროს, თუ ვინ არის საჯარო მოხელე. „საჯარო მოხელე“ ნიშნავს ადამიანს, რომელიც თავისი პროფესიის, საზოგადოებისა და ერის ინტერესების ერთგულია¹⁸. იგი სახ-

¹⁵ Бахрах Д.Н. Административное Право России, Москва, 2002, 164.

¹⁶ Hadwen T., Strang D., Marvy L., Eady D., Ontario Public Service Employment and Labour Law, US, 2005, 9.

¹⁷ The Status of Public officials in Europe: Recommendations №R(2000)6, 5.

¹⁸ Meese E. III, 2005, www.heinonline.org

ელმწიფო ინტერესებს ემსახურება და აღმასრულებელი ხელისუფლების უმთავრეს მოქმედ რგოლს წარმოადგენს. მისი მეშვეობით აღმასრულებელი ხელისუფლება ხორციელდება. ამასთან, მოხელე უნდა ემსახუროს არა პარტიას, კერძო ინტერესებს ან დამსაქმებელს, არამედ უფრო მნიშვნელოვან ფასეულობებს¹⁹, საჯარო, საზოგადო მნიშვნელობის მქონე ინტერესებს. იგი საჯარო სამსახურის მიმართ ნდობის ამაღლებაზე უნდა ზრუნავდეს, რაც ხშირად საზოგადოებაში დაკნინებულია²⁰.

სახელმწიფო მოხელეს არ ქირაობს, მოხელე სახელმწიფოს ემსახურება, უერთდება იმ წესებს, რომლებიც ადმინისტრაციის ნებისგან დამოუკიდებლად არსებობს²¹. მოხელისთვის მთავარ პრინციპს კანონის უზენაესობა წარმოადგენს, ნეიტრალურობა და ლოიალური დამოკიდებულება დემოკრატიული ინსტიტუტების მიმართ, ასევე, თავაზიანობა იმ პირების მიმართ, რომლებსაც ის ემსახურება²². „საჯარო მოხელე ვალდებულია, მიუკერძოებლად განახორციელოს თავისი პროფესიული საქმიანობა. ეს ვალდებულება ზემდგომი პირის მიმართ ერთგულებაში კი არ უნდა გამოიხატებოდეს, არამედ ინსტიტუტის მიმართ დამოკიდებულებაში“²³.

საინტერესოა საჯარო მოსამსახურის არსი და გაგება საფრანგეთის მაგალითზე. „საფრანგეთში საჯარო მოსამსახურეა ყველა, ვინც კი სამუშაოზე მიღებულია სახელმწიფოსა და ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების მიერ“²⁴. საფრანგეთი საჯარო სამსახურის სისტემის განვითარების მხრივ ერთ-ერთი მოწინავე სახელმწიფოა. რა თქმა უნდა, იქიდან გამომდინარე, რომ თავად საჯარო სამსახური მეტად ცოცხალი და დინამიკური ინსტიტუტია, იგი დროთა განმავლობაში რეფორმასა და განახლებას საჭიროებს. საფრანგეთში სახელმწიფო სამსახურის სისტემის რეორგანი-

¹⁹ Административное Право Зарубежных Стран, Под редакцией А.Н. Козиркина и М.А. Штатиной, Москва, 2003, 92.

²⁰ Hadwen T., Strang D., Marvy L., Eady D., Ontario Public Service Employment and Labour Law, US, 2005, 9.

²¹ Административное Право Зарубежных Стран, Под редакцией А.Н. Козиркина и М.А. Штатиной, Москва, 2003, 97.

²² The Status of Public officials in Europe: Recommendations №R(2000)6, 5.

²³ იზორია ლ., თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბილისი, 2009, 90.

²⁴ ასათიანი მ., სახელმწიფო სამსახური საზღვარგარეთის ქვეყნებში (მოკლე მიმოხილვა), ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №3, 2003, 35.

ზაცია სახელმწიფო პოლიტიკის ზოგადი გადახედვის ფარგლებში მიმდინარეობდა, რომლის განხორციელებაც 2007 წელს დაიწყო²⁵.

საფრანგეთში საჯარო მოსამსახურეთა ნაცვლად გამოიყენება ტერმინი „საჯარო აგენტი“. ამ ტერმინის ქვეშ სხვადასხვა კატეგორიის თანამდებობის პირები მოიაზრება, რომლებიც სახელმწიფოს ან საჯარო კოლექტივის სამსახურში არიან. დოქტრინაში საჯარო აგენტის ქვეშ გულისხმობენ პირს, რომელიც საჯარო სამართლის ნორმებს ექვემდებარება, თავის პროფესიულ საქმიანობას საჯარო სამსახურში ახორციელებს და დანიშნულია საჯარო ხელისუფლების აქტით²⁶. ძირითადი არსით და ნიშნებით საფრანგეთის საჯარო აგენტის ცნება სხვა ქვეყნების, მათ შორის, საქართველოს, საჯარო მოსამსახურის ცნების იდენტურია და. მთავარი ელემენტები აქაც საჯარო უფლებამოსილებების განხორციელება და საჯარო ინტერესების დაცვაა. თუმცა საფრანგეთის საჯარო სამსახურის სისტემა, სხვებთან შედარებით, მეტად თავისებური და საინტერესოა.

2. საჯარო მოხელის სამსახურში აყვანა

საჯარო სამსახური დემოკრატიულ საზოგადოებაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს. ამიტომ, აუცილებელია, მომუშავე პირებს შესაბამისი მოთხოვნები და პირობები წაეყენოს²⁷. ამასთან, ეს პირობები უნდა იყოს სამართლიანი და თანასწორობაზე დაფუძნებული, რაც დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპიდან გამომდინარეობს. საჯარო სამსახური ყველასთვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს, ანუ ნებისმიერ მოქალაქეს უნდა შეეძლოს საჯარო სამსახურში თანამდებობის დაკავება, თუკი ის შესაბამის პირობებს აკმაყოფილებს და ეს არ უნდა იყოს მისაწვდომი მხოლოდ რომელიმე პრივილეგირებული ფენისთვის²⁸.

²⁵ Международная Конференция Труда, 100-я Сессияб Регулирование Вопросов Труда и Инспекция Труда, Женева, 2011, 47.

²⁶ Административное Право Зарубежных Стран, Под редакцией А.Н. Козирина и М.А. Штатиной, Москва, 2003, 240.

²⁷ The Status of Public officials in Europe: Recommendations №R(2000)6, 5.

²⁸ აღეშვილი ზ., ვარდიშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 72.

2.1. სამსახურში აყვანის წესი და პირობები

საჯარო სამსახური ისეთი მნიშვნელობის სტრუქტურაა, სადაც მუშაობა მეტად რთული და საპასუხისმგებლოა. ამიტომ, მართალია, იგი ყველასთვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს, მაგრამ არსებობს გარკვეული ლეგიტიმური შეზღუდვები, რომელთა გამოც ყველა ვერ გახდება საჯარო მოხელე. ეს კანონით გათვალისწინებული კრიტერიუმებია, რომლებსაც პირი უნდა აკმაყოფილებდეს, რათა საჯარო სამსახურის სისტემაში შევიდეს. ამასთან, დაუშვებელია რაიმე სახის დისკრიმინაცია რასის, კანის ფერის, სქესის, რელიგიის, პოლიტიკური შეხედულებებისა, თუ სხვა ნიშნის მიხედვით²⁹.

მსოფლიოში საჯარო სამსახურში მიღების სხვადასხვა სისტემაა გავრცელებული. ეს დამოკიდებულია იმაზე, თუ რა პოლიტიკა ტარდება კონკრეტული სახელმწიფოს საჯარო სექტორში, რა მიზანს ისახავს იგი და როგორ ხორციელდება. დემოკრატიულ ქვეყნებში საჯარო მოხელის სამსახურში მიღების გზას კონკურსი წარმოადგენს (სხვანაირად მას „დამსახურების მიხედვით დანიშვნას“ უწოდებენ). ევროპულ რეკომენდაციებში მითითებულია, რომ საჯარო სამსახური უნდა იყოს ხელმისაწვდომი და შერჩევა უნდა ეფუძნებოდეს შესაბამისობას, სამართლიანობას და ღია შეჯიბრს, ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე³⁰. ამ შემთხვევაში პრიორიტეტულია კონკურსანტის პროფესიული ცოდნა, გამოცდილება, პიროვნული თვისებები და სხვა პროფესიული უნარ-ჩვევები, რომლებიც მას საქმიანობის ეფექტურად წარმართვაში ეხმარება. ცხადია, კონკურსის შედეგად თანამდებობაზე აყვანილი საჯარო მოხელე ლეგიტიმურობის მაღალი ხარისხით გამოირჩევა. ამასთან, მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება ასეთ შემთხვევაში მკაცრად შეზღუდულია კანონით და მას ვერაფერს გაათავისუფლებს თანამდებობიდან პოლიტიკური შეხედულებებისა³¹ თუ პირადი ანტიპათიის გამო, რადგან იგი პროფესიული ნიშნით, ღია კონკურსის საფუძველზეა აყვანილი. მისი გათავისუფლება შეიძლება მხოლოდ მაშინ,

²⁹ Конвенция о Дискриминации в Области Труда и Занятий, 1958, 1 (a).

³⁰ The Status of Public officials in Europe: Recommendations №R(2000)6, 7.

³¹ Административное Право Зарубежных Стран, Под редакцией А.Н. Козирова и М.А. Шатиной, Москва, 2003, 107.

თუკი ის თანამდებობისთვის წაყენებულ კონკრეტულ პროფესიულ მოთხოვნებს ვეღარ აკმაყოფილებს ან კანონით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებში.

არსებობს ე.წ. „ნადავლის სისტემა“, რომლის მიხედვითაც, პირი საჯარო სამსახურში თანამდებობაზე ინიშნება და თავისუფლდება გარკვეული პოლიტიკური მოტივით³². რა თქმა უნდა, ასეთი სისტემა უსამართლო და დისკრიმინაციულია. შესაბამისად, ძნელად თუ მოიძებნება ქვეყანა, სადაც დღეს ეს სისტემა ოფიციალურად ფუნქციონირებს. უფრო მეტიც, ასეთი სისტემის წინააღმდეგ რიგი სამუშაოები ტარდება.

„პატრონაჟული სისტემის“ თავისებურება იმაში მდგომარეობს, რომ საჯარო სამსახურში პირი მიიღება ხელმძღვანელის შეხედულების მიხედვით. ასეთ დროს პირი ინდივიდუალური გადაწყვეტილებით ან პარლამენტის მიერ კანდიდატის თანამდებობაზე დამტკიცებით ინიშნება. „პატრონაჟული სისტემას“ ზშირად განიხილავენ, როგორც „ნადავლის სისტემის“ თანამედროვე მოდიფიკაციას³³. ისიც, გარკვეულწილად, პოლიტიკის ზეგავლენის ქვეშაა, თუმცა მეორისგან იმით განსხვავდება, რომ მას ნადავლის სისტემის ძირითადი უარყოფითი მხარეები არ ახასიათებს – იგი საჯარო ხელისუფლების აპარატის სტაბილურობას არ არღვევს, ახალი მმართველობის დროს წინასწარ არის ცნობილი ის თანამდებობები, რომლებიც შეიცვლება³⁴ (ეს ძირითადად ეხება მმართველობის ზედა ფენას, მაგ., მინისტრებს, მოადგილეებს, უწყებების ხელმძღვანელებს, აგრეთვე, პირებს, ვისაც სახელმწიფოს საილუმო მასალებზე მიუწვდებთ ხელი. დაბალი რანგის თანამშრომლებზე ეს არ ვრცელდება). აგრეთვე, შერჩევის კრიტერიუმში, პირად შეხედულებებთან ერთად, აუცილებლად არის პირის პროფესიონალიზმი და თანამდებობასთან შესაბამისობა.

საქართველოში საჯარო სამსახურში აყვანის ერთგვარი შერეული სისტემა მოქმედებს. კანონის თანახმად, საჯარო მოხელის სამსახურში მიღება ხდება დანიშნით ან არჩევით³⁵. თუმცა იგივე კანონი თანამდებობაზე დანიშნვას კონკურსის საფუძველზეც უშვებს³⁶. დანიშვნისა და არჩევის წესი

³² იქვე, 108.

³³ იქვე, 109.

³⁴ იქვე.

³⁵ საქართველოს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 21-ე მუხლი.

³⁶ იქვე, 29-ე მუხლი .

მაღალი თანამდებობის პირების მიმართ გამოიყენება, იგივე მინისტრების, მოადგილეების, სხვადასხვა უწყებებისა თუ დეპარტამენტების ხელმძღვანელების მიმართ (პირები, ვისაც თანამდებობაზე ნიშნავს ან ირჩევს პრეზიდენტი, პარლამენტი, პარლამენტის თავმჯდომარე ან პრემიერ-მინისტრი), აგრეთვე, მათი მოვალეობის შემსრულებლების, დროებითი შემცვლელების მიმართ ან მოხელის დაწინაურების შემთხვევაში. კანონში დეტალურადაა გაწერილი, როგორ ხდება პირის თანამდებობაზე დანიშვნა და რა ძირითად კრიტერიუმებს უნდა აკმაყოფილებდეს იგი, ესენია: საქართველოს მოქალაქეობა, ქმედუნარიანობა, შესაბამისი ცოდნა და გამოცდილება, ასაკი (21 წელი, ადგილობრივი თვითმმართველობების შემთხვევაში 18 წელი) და სახელმწიფო ენის ცოდნა³⁷. კონკრეტული თანამდებობისთვის, სპეციფიკიდან გამომდინარე, შეიძლება დადგინდეს დამატებითი მოთხოვნებიც.

როგორც წესი, თანამდებობაზე პირის დანიშვნა უკადოდ ხდება. მაგრამ არსებობს გამონაკლისები, რომელსაც კანონი თანამდებობაზე პირის განსაზღვრული გარკვეული ვადით ყოფნის შესახებ ადგენს. ეს ეხება: თანამდებობაზე დროებით არმყოფი მოხელის შემცვლელს მოხელის სამსახურში გამოსვლამდე ან თანამდებობიდან განთავისუფლებამდე; თანამდებობაზე კონკურსის წესით დასანიშნი მოხელის მოვალეობის შემსრულებელს კონკურსის შედეგების მიხედვით მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნამდე და სხვ. პირი თანამდებობაზე შეიძლება გამოსაცდელი ვადითაც დაინიშნოს, რაც, ასევე, კანონით წესრიგდება.

კონკურსი ღია წესით ტარდება. ამისათვის კონკურსის საჯაროდ გამოცხადება აუცილებელია, რათა მონაწილეობა ყველა მსურველს შეეძლოს. კონკურსის წესით ის პირები ინიშნებიან, ვისი დანიშვნა ან არჩევაც ხელმძღვანელების მიერ არ ხდება, რაზეც ზემოთ იყო საუბარი. კონკურსის გამოცხადება და ჩატარება კანონით დადგენილი წესით ხორციელდება. იგი საჯარო სამსახურში მიღების ყველაზე თანამედროვე და დემოკრატიული ფორმაა.

საქართველოში საჯარო მოხელის სამსახურში მიღების მოქმედი შერეული წესი კარგი და მოსახერხებელია. დაწესებულებას უნდა დარჩეს დისკრეტია, რომ საჭიროების შემთხვევაში თანამდებობაზე საჭირო კადრი

³⁷ იქვე, მე-15-16 მუხლები.

პირდაპირ დანიშნოს, რადგან არსებობს ისეთი პოზიციები, სადაც აუცილებელია დაწესებულების ხელმძღვანელისათვის უკვე კარგად ცნობილი პირის გამოცდილება, პროფესიული უნარ-ჩვევები. ასევე, აუცილებელია, იგი ხელმძღვანელობის პირადი ნდობით სარგებლობდეს, რადგან მას მეტად საპასუხისმგებლო თანამდებობა და ფუნქციები აქვს ჩაბარებული და ამ შემთხვევაში, ხელმძღვანელობა ვერ დაელოდება მის მიერ გამოცდილების დაგროვებასა და „საქმეში გამოცდას“ (ეს ეხება, ძირითადად, ძალოვანი სტრუქტურების, მნიშვნელოვანი დაწესებულებების მაღალ თანამდებობებს). ასეთ დროს შესაბამისი კვალიფიკაციისა და კრიტერიუმების მქონე პირი თანამდებობაზე პირდაპირ ინიშნება. სხვა დანარჩენი, შედარებით დაბალი რანგის თანამდებობებისთვის, სადაც პასუხისმგებლობა და ფუნქციებიც გაცილებით ნაკლებია, კონკურსის წესით პირის დანიშვნა სრულიად სამართლიანია და დემოკრატიული სახელმწიფოს ინტერესებს შეესაბამება.

2.2. კანონმდებლობის მოკლე მიმოხილვა

საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლი შრომის თავისუფლებას განმტკიცებს, რაც სოციალური სახელმწიფოს პრინციპიდან გამომდინარეობს. ნებისმიერ პირს აქვს უფლება იმუშაოს, მათ შორის, საჯარო სამსახურში და მისი შრომის უფლება უნდა იყოს დაცული.

ვინაიდან საჯარო სამსახური სპეციფიკური ინსტიტუტია, იგი ცალკე, სპეციალური კანონით წესრიგდება. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი საჯარო მოხელის სამსახურში მიღებისა და გათავისუფლების, მისი შრომითი უფლებებისა და გარანტიების საკითხს ეხება.

რაც შეეხება „საქართველოს შრომის კოდექსს“, რამდენად ვრცელდება იგი საჯარო სამსახურზე და მოხელეებზე? შრომის კოდექსის პირველი მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, „ეს კოდექსი აწესრიგებს საქართველოს ტერიტორიაზე შრომით და მის თანმდევ ურთიერთობებს, თუ ისინი განსხვავებულად არ რეგულირდება სხვა სპეციალური კანონით ან საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებით“. როგორც აღვნიშნეთ, საჯარო სამსახურში ურთიერთობები „საჯარო სამსახურის შესახებ“ სპეციალური კანონით წესრიგდება. ამდენად, მასზე შრომის კოდექსი არ ვრცელდება. თუმცა შეიძლება არსებობდეს ისეთი შემთხვევები და საკითხები, რომლებსაც „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი ვერ აწესრიგებს და ამ დროს

შრომის კოდექსი და სამოქალაქო კანონმდებლობა მოქმედებს. მაგალითად, სასამართლო ხშირად იყენებს შრომის კოდექსის ნორმებს საჯარო სამსახურში შრომითი ურთიერთობებიდან წარმოშობილი დავების გადაწყვეტისას, როდესაც ეს გარკვეულ ფინანსურ საკითხებს ეხება, რაც ისე დეტალურად არაა „საჯარო სამსახური შესახებ“ კანონით მოწესრიგებული. ასევე, ხანდაზმულობის გადასთან დაკავშირებით, ხანდაზმულობის ცნება და თავისებურებები საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით წესრიგდება. ამიტომაც, როდესაც კონკრეტულ სამართლებრივ დავაში საკმარისი არ არის მხოლოდ სპეციალური კანონი, იყენებენ შრომის კოდექსსა და სხვა შესაბამის კანონს.

საჯარო სამსახურში სამართლებრივი ურთიერთობები, ასევე, წესრიგდება სხვა კონკრეტული კანონებითა თუ მინისტრის ნორმატიული აქტებით. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ სამართლებრივი მოწესრიგების დახვეწის მიზნით, სასურველია, საჯარო სამსახურთან დაკავშირებული ყველა საკითხის თავმოყრა ერთ საკანონმდებლო აქტში – „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონში, რათა აღარ დადგეს სხვა სამართლებრივი აქტების, კანონებისა თუ კოდექსების გამოყენების საჭიროება, მით უფრო, რომ მოქმედი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონით იზღუდება საჯარო სამართალში კანონის ანალოგიის გამოყენება³⁸. მართალია, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მე-14 მუხლი შრომის კანონმდებლობის გამოყენების შესაძლებლობას ანალოგიის გზით ადგენს, მაგრამ, თუ კანონმდებლობა დაიხვეწება და ერთი სფეროს მომწესრიგებელი ნორმები მაქსიმალურად თავს მოიყრის ერთ საკანონმდებლო აქტში, სხვა კანონების გამოყენების საჭიროება არ იარსებებს.

2.3. თანამდებობაზე დანიშვნის შესახებ აქტის სამართლებრივი ბუნება

საჯარო მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნა შესაბამისი ბრძანებით ფორმდება. მას საჯარო სამსახურებრივ აქტსაც უწოდებენ, რომელიც მთლიანად საჯარო სამსახურში დასაქმებასთანაა დაკავშირებული³⁹. თანამდებობაზე დანიშვნის შესახებ აქტი არის ცალმხრივი, მას გამოსცემს პირი

³⁸ „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლი.

³⁹ Hadwen T., Strang D., Marvy L., Eady D., Ontario Public Service Employment and Labour Law, US, 2005, 9.

(ორგანო), რომელიც, უფლებამოსილია, თანამდებობაზე საჯარო მოხელე დანიშნოს. საზღვარგარეთ, პირველ ეტაპზე, ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტით პირი თანამდებობაზე ინიშნება დროებით, გამოსაცდელი ვადით, ხოლო ამ ვადის გასვლის შემდეგ იგი ისევ ადმინისტრაციული აქტით ირიცხება უკვე შტატში და მისი სახელი მოხელეთა სახელმწიფო რეესტრში შეაქვთ⁴⁰.

საქართველოს რეალობაში პირის თანამდებობაზე დანიშვნა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით (ბრძანება, განკარგულება ან დადგენილება) ფორმდება⁴¹. კანონი შესაბამისი ბრძანებისა თუ განკარგულების შემადგენლობას განსაზღვრავს. ეს ბრძანება ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს წარმოადგენს, რადგან იგი საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტის ელემენტებს აკმაყოფილებს. კერძოდ, უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერაა გამოცემული, ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე, არის ინდივიდუალური ხასიათის და აქვს მოწესრიგების უნარი, იგი ადგენს თანამდებობაზე პირის დანიშვნას.

თუმცა პირის თანამდებობაზე დანიშვნასთან დაკავშირებით საქართველოში მეტად საინტერესო და ხარვეზიანი პრაქტიკაა გავრცელებული. იგი ორმაგი სახის სამართლებრივი აქტით ფორმდება, კერძოდ, ერთი მხრივ, არსებობს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი – ბრძანება (განკარგულება, დადგენილება), რაც თავისთავად საჯაროსამართლებრივ აქტს წარმოადგენს; მეორე მხრივ, ბრძანების გამოცემის შემდეგ მოხელეს უფორმდება ჩვეულებრივი შრომითი ხელშეკრულება, რაც კერძოსამართლებრივი აქტია. ეს, თავის მხრივ, პრობლემას ქმნის, რადგან დავის შემთხვევაში დგება განსჯადობის საკითხი, რა უნდა გაასაჩივროს მოხელემ, ბრძანება თუ ხელშეკრულება?

ამასთან დაკავშირებით უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება არსებობს, სადაც სასამართლომ მიიჩნია, რომ ბრძანება თავისთავად არის დამატურებული საფუძველი იმისა, რომ დაწესებულებასა და მოხელეს

⁴⁰ Административное Право Зарубежных Стран, Под редакцией А.Н. Козирина и М.А. Штатиной, Москва, 2003, 115.

⁴¹ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 26-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

შორის არსებობს შრომითი ურთიერთობა და „ამის დასადასტურებლად სრულიად არ არის საჭირო ერთიანი, გარკვეულ სისტემაში მოყვანილი ან გარკვეული ფორმის მქონე დოკუმენტის – ხელშეკრულების არსებობა“⁴². ამრიგად, ერთდროულად ბრძანებისა და ხელშეკრულების არსებობა არ არის საჭირო იმისათვის, რომ დაწესებულებასა და მოხელეს შორის შრომითი ურთიერთობა წარმოიშვას. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, კანონის ნორმებთან ერთობლიობაში, ამ ურთიერთობებს სრულად აწესრიგებს. ხოლო ის, რაც ვერ ხვდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის ფარგლებში, შრომის კოდექსით წესრიგდება ან შესაბამისი სამოქალაქო კანონმდებლობით, რაზეც ზემოთ უკვე იყო საუბარი.

3. საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება

საჯარო მოხელის სამსახურთან შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტის საფუძველს საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება წარმოადგენს. მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების პირობები, როგორც წესი, კანონითაა განსაზღვრულია. მიუხედავად ამისა, რიგი პრობლემური საკითხები და სასამართლო დავები სწორედ შრომითი ურთიერთობებიდან გამომდინარე წარმოიშობა.

აქვე უნდა აღინიშნოს, თუ საჯარო მოსამსახურეთა რომელ კატეგორიაზეა საუბარი. სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირების სამსახურიდან გათავისუფლება წესრიგდება ისევე, როგორც მათი ამ თანამდებობაზე არჩევა/დანიშვნა. დამხმარე მოსამსახურეები შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე არიან თანამდებობაზე აყვანილი და შესაბამისად, მათი სამსახურიდან გათავისუფლების პირობებიც შრომით ხელშეკრულებაშია გაწერილი. ამდენად, ეს კერძოსამართლებრივი დავაა. შტატგარეშე მოსამსახურეებიც, ვინაიდან ისინი დაწესებულების შტატში არ ირიცხებიან, ასევე, ხელშეკრულებით აყვანილი ან დანიშნულნი არიან, მათთან შრომითი ურთიერთობები ხელშეკრულების საფუძველზე წესრიგდება. ამრიგად, კანონი სამსახურიდან გათავისუფლების საკითხებს მოხელეებთან მიმართებით

⁴² საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება №ბს1034-997(2კ-08), 2009 წლის 8 იანვარი, ადმინისტრაციულ და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატა.

აწესრიგებს: სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ თავში მხოლოდ მოხელეზეა საუბარი.

3.1. სამსახურიდან გათავისუფლების წესი და პირობები

მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება ხდება რამდენიმე ძირითადი ნიშნის მიხედვით. ესენია: ასაკი (როგორც წესი, 60-65 წელი), საკუთარი ინიციატივით, დაწესებულების ხელმძღვანელის გადაწყვეტილებით პირის თანამდებობასთან შეუფერებლობის გამო, დაწესებულების ლიკვიდაციის ან შტატების შემცირების გამო. ქართული კანონმდებლობის მიხედვით, მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების უფლება აქვს იმ პირს ან დაწესებულებას, ვინც იგი თანამდებობაზე დანიშნა⁴³. ეს ლოგიკურია, რადგან მოხელე სწორედ მის წინაშეა ანგარიშგალდებული.

სამსახურიდან გათავისუფლების პირობებს რაც შეეხება, კანონი დეტალურად განსაზღვრავს მათ. კერძოდ, ეს პირობებია: გათავისუფლება სამსახურის ვადის გასვლის გამო, საკუთარი ინიციატივის საფუძველზე⁴⁴, დაწესებულების ლიკვიდაციის გამო, შემცირებასთან დაკავშირებით, დაკავებულ თანამდებობასთან შეუსაბამობის გამო, გათავისუფლება დისციპლინური გადაცდომისათვის, ხანგრძლივი შრომისუუნარობის, ასაკის, მოხელის სამხედრო ან ალტერნატიულ სამსახურში გაწვევის, გამამტყუნებელი განაჩენის ძალაში შესვლის, მოქალაქეობის შეცვლის ან გარდაცვა-

⁴³ საქართველოს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 93-ე მუხლი.

⁴⁴ მოხელეს არ შეუძლია ცალმხრივად შეწყვიტოს სამსახურებრივი ურთიერთობა დაწესებულებასთან. ამ შემთხვევაში, აუცილებელია უფლებამოსილმა პირმა განაცხადოს თანხმობა. ამავე დროს, ეს არ ნიშნავს, რომ მოხელე სამუდამოდ ხელმძღვანელის ნებაზეა დამოკიდებული. ამ უკანასკნელმა მოხელის სამსახურში დაკავება უნდა დაასაბუთოს, ეს უნდა იყოს დაკავშირებული მოხელის მიერ შესასრულებელი სამუშაოს სპეციფიკასთან, რაც აუცილებლად მან უნდა შეასრულოს, დაწესებულების ინტერესებიდან გამომდინარე. როდესაც მოხელე ბოლომდე მიიყვანს თავის საქმეს, ამის შემდეგ შეიძლება დაკმაყოფილდეს მისი მოთხოვნა სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ. იხ., ადგიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იშორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 78.

ლების გამო, სამსახურში მიღებისას დადგენილი მოთხოვნების დარღვევისათვის, სხვა დაწესებულებაში გადასვლასთან დაკავშირებით⁴⁵.

მოხელეს წინასწარ, ერთი თვით ადრე უნდა ეცნობოს სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ (ხანგრძლივი შრომისუუნარობის გამო გათავისუფლებისას, 2 კვირით ადრე მაინც). ამასთან, მოხელეს სამსახურიდან გათავისუფლების კომპენსაცია ეძლევა 2 თვის თანამდებობრივი სარგოს (ხელფასის) ოდენობით⁴⁶. საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება ფორმდება იმავე აქტით, რა აქტითაც მოხდა მისი ამ თანამდებობაზე დანიშვნა. ნებისმიერ შემთხვევაში ეს აქტი წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს. დაუშვებელია პირის სამსახურიდან გათავისუფლება, როდესაც მას შეჩერებული აქვს შრომითი ურთიერთობა⁴⁷. შრომითი ურთიერთობის შეჩერების შემთხვევებიც დეტალურადაა განსაზღვრული კანონში.

თუ მოხელე სამსახურიდან უკანონოდ იქნა გათავისუფლებული, მას შეუძლია ეს გადაწყვეტილება სასამართლოში გაასაჩივროს და მოითხოვოს გათავისუფლების უკანონოდ ცნობა, საფუძვლის შეცვლა და თანამდებობრივი სარგო, რაც დაგროვდა იძულებით გაცდენილი პერიოდის განმავლობაში, მაგრამ არაუმეტეს სამი თვის გასამრჯელოსი⁴⁸.

ცალკე უნდა გამაზვიადეს ყურადღება რეორგანიზაცია-ლიკვიდაციის შემთხვევაში მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლებაზე. ამ მხრივ საქართველოში საკმაოდ ხარვეზიანი პრაქტიკაა. ხშირ შემთხვევაში, დაწესებულებების ხელმძღვანელები იყენებენ ტერმინს „ლიკვიდაცია“, მაშინ, როცა რეალურად დაწესებულებაში რეორგანიზაცია მოხდა და ამის საფუძველზე მოხელეებს ათავისუფლებენ. ლიკვიდაციის დროს მთლიანად დაწესებულების გაუქმება, დახურვა, საქმიანობის შეწყვეტა ხდება. რეორგანიზაციის დროს დაწესებულების სტრუქტურის შეცვლას, გადაკეთებას, ფუნქციების ახლებურად გადანაწილებას აქვს ადგილი. რა თქმა უნდა, ლიკვიდაციის დროს, როდესაც აღარ არსებობს ის დაწესებულება, თანამდებობა, თანამშრომლების გათავისუფლება ხდება. მაგრამ რეორგანიზაციის დროს არ არის აუცილებელი ამას მოჰყვეს შტატების შემცირება, თანამ-

⁴⁵ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 94-107-ე მუხლები.

⁴⁶ იქვე, 108-ე, 109-ე მუხლები.

⁴⁷ იქვე, 111-ე მუხლი.

⁴⁸ იქვე, 112-ე მუხლი.

დებობის გაუქმება და შესაბამისად, მოხელეების სამსახურიდან დათხოვნა, რადგან უბრალოდ სახელის ან თუნდაც სტრუქტურის შეცვლა არ ნიშნავს იმას, რომ გაუქმებულია დაწესებულების მთავარი ფუნქციები და დანიშნულებები, იმ თანამდებობის ფუნქციები და უფლებამოსილებები, რომელიც უკავია მოხელეს. შეიძლება თანამდებობას შეეცვალოს სახელი, მაგრამ უფლებამოსილებები და ფუნქციები იგივე დარჩეს. ამიტომაც ეს მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველი ვერ გახდება. რეორგანიზაციის დროს მოხელე მხოლოდ მაშინ შეიძლება დაითხოვონ სამსახურიდან, თუ – საშტატო განრიგის, შტატების შემცირება მოხდა, ანუ ის თანამდებობა (ფუნქციურად) აღარ არსებობს, აღარ არის მისი არსებობის საჭიროება დაწესებულებაში, იმ ფუნქციებს დაწესებულება აღარ ასრულებს. ოღონდ, ასეთ შემთხვევაში ეს კარგად დასაბუთებული უნდა იყოს, რათა მოხელის უფლებები არ დაირღვეს. სამწუხაროდ, ქართულ პრაქტიკაში რეორგანიზაციას არასასურველი კადრების თავიდან მოცილებისათვის იყენებენ⁴⁹. ეს არასწორია, რადგან არსებობს სხვა კანონიერი საფუძვლები მოხელის თანამდებობიდან გასათავისუფლებლად. თუკი ის აღარ არის კომპეტენტური და ვერ ასრულებს თავის ფუნქციებს, ამისათვის „რეორგანიზაციის“ ჩატარება არ არის საჭირო, საკმარისია კარგი დასაბუთება და შესაბამისი უფლებამოსილი პირის გადაწყვეტილება.

საქართველოს სასამართლო პრაქტიკაში ასეთი ტიპის დავები არც ისე ცოტაა. სასამართლომ ერთ-ერთ საქმეზე განმარტა, რომ „...“ დაწესებულებაში მართლაც განხორციელდა რეორგანიზაცია, მაგრამ ცვლილებები საშტატო განრიგში არ მომხდარა და მის საშტატო ერთეულს ცვლილება არ განუცდია. შესაბამისად, საქმის მასალებით დასტურდება, რომ რეორგანიზაციას შტატების შემცირება არ მოჰყოლია, რის გამო, საკასაციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ ადმინისტრაციას არ ჰქონდა „-ს“ დათხოვნის კანონიერი საფუძველი“⁵⁰.

⁴⁹ ადგიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 77.

⁵⁰ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2008 წლის 29 იანვრის გადაწყვეტილება №ბს-795-757(2კ-07).

3.2. განსჯადობა

საჯარო სამსახურში შრომითი დავების წამოჭრის დროს ერთ-ერთი ყველაზე პრობლემური სწორედ განსჯადობის საკითხის გადაწყვეტაა, თუ რომელმა სასამართლომ უნდა გადაწყვიტოს კონკრეტული დავა.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, მართალია, საქართველოში შრომითი ურთიერთობები შრომის კოდექსის საფუძველზე წესრიგდება, მაგრამ, თუკი არსებობს სპეციალური კანონი, მაშინ შრომის კოდექსს არ ვიყენებთ. შესაბამისად, რადგან მოხელის დაწესებულებასთან შრომითი ურთიერთობების მომწესრიგებელი, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ სპეციალური კანონი არსებობს, შრომითი დავებიც უნდა გადაწყდეს ამ კანონის მიხედვით. თუ რაიმე საკითხს ვერ მოაწესრიგებს აღნიშნული კანონი, მაშინ გამოიყენება შრომის კოდექსი ან შესაბამისი სამოქალაქო კანონმდებლობა. ძირითად შემთხვევებში, მოხელის შრომითი ურთიერთობებიდან გამომდინარე, დავებს წვევტს ადმინისტრაციულ საქმეთა სასამართლო.

განსჯადობის საკითხის გადაწყვეტისათვის უნდა გამოვყოთ რამდენიმე აუცილებელი ელემენტი, რომელთა არსებობაც განსაზღვრავს ადმინისტრაციულ საქმეთა სასამართლოსადმი დავის მიკუთვნებას. უპირველეს ყოვლისა, უნდა არსებობდეს ადმინისტრაციული ორგანო. ადმინისტრაციული ორგანოს ცნება მოცემულია საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში, კერძოდ, მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტში. მნიშვნელოვანი ელემენტია ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის რომელიმე სამართლებრივი ფორმის, ამ შემთხვევაში ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის არსებობა. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცნება მოცემულია სზაკ-ის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტში. აქ, თავის მხრივ, საჯარო უფლებამოსილების განხორციელებასთან ერთად, მნიშვნელოვანი ელემენტია „ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე“. ადმინისტრაციული კანონმდებლობის ქვეშ მხოლოდ ადმინისტრაციული კოდექსი არ მოიაზრება. აქ ყველა ის კანონი თუ ნორმატიული აქტი იგულისხმება, რომელიც საჯარო-სამართლებრივ ურთიერთობებს აწესრიგებს და სრული პროცედურული წესების დაცვითაა მიღებული. იმისათვის, რომ დავა გადაწყვიტოს ადმინისტრაციულმა სასამართლომ, ამ ელემენტების გარდა, სახეზე უნდა იყოს მოხელე და მისი შრომითი ურთიერთობა დაწესებულებასთან, რაც გამომ-

დინარეობს და წესრიგდება საქართველოს კანონით „საჯარო სამსახურის შესახებ“. ამავე კანონით განსაზღვრულია, თუ რომელ დაწესებულებებში სამსახური მიიჩნევა საჯარო სამსახურად. გარდა ამისა, არსებობს საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება „საჯარო მოსამსახურეთა თანამდებობრივი რეესტრის დამტკიცების შესახებ“⁵¹. პირის თანამდებობა ამ რეესტრის ჩამონათვალში უნდა შედიოდეს, რათა მისი შრომითი ურთიერთობა ადმინისტრაციული სასამართლოს განსჯადად მიიჩნიონ. თუ ყველა ზსენებული პირობა არსებობს, მაშინ დავა ადმინისტრაციული სასამართლოს განსჯადი იქნება.

შეიძლება არსებობდეს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ინდივიდუალური აქტები, რომლებიც ადმინისტრაციულ აქტებს არ წარმოადგენენ და შესაბამისად, მათ საფუძველზე წარმოშობილი დავები არ არის ადმინისტრაციული სასამართლოს განსჯადი. ამის ნათელსაყოფად მოკლედ განვიხილავთ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ერთ-ერთ გადაწყვეტილებას.

დავა თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიასა და იმავე სასამართლოს სამოქალაქო საქმეთა კოლეგიას შორის განსჯადობის საკითხის დადგენას ეხებოდა. საქმის მასალების მიხედვით, მოქალაქე „ე.გ.“ მისი თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ სსიპ შემოსავლების სამსახურის ბრძანებას ასაჩივრებდა. ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიამ მიიჩნია, რომ ეს საქმე არ იყო მისი განსჯადი და ამის დასასაბუთებლად რამდენიმე არგუმენტი მოიშველია, კერძოდ, არ არსებობდა ადმინისტრაციული კანონმდებლობიდან გამომდინარე სამართალურ-თიერთობის; მართალია, სსიპ შემოსავლების სამსახური წარმოადგენს ადმინისტრაციულ ორგანოს, რადგან ახორციელებს საჯარო უფლებამოსილებას, მაგრამ ეს არ გულისხმობს იმას, რომ მის თანამშრომლებთან დაკავშირებული შრომითი ურთიერთობები ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით განიხილება; გათავისუფლების შესახებ ბრძანება ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს არ წარმოადგენდა, რადგან იგი არ გამომდინარეობდა ადმინისტრაციული კანონმდებლობიდან, „ე.გ.“-ზე „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი არ ვრცელდებოდა,

⁵¹ 2013 წლის 20 სექტემბერს განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილების მიხედვით, 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ, აღნიშნულ თანამდებობათა რეესტრს დამტკიცებს არა პრეზიდენტი, არამედ საქართველოს მთავრობა.

რადგან სსიპ შემოსავლების სამსახურში საქმიანობა საჯარო სამსახურად არ განიხილება, იგი „საჯარო სამსახური თანამდებობათა რეესტრის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებაში არ არის მოხსენიებული. პირი სსიპ-თან ჩვეულებრივ კერძოსამართლებრივ, შრომით ურთიერთობაში იმყოფებოდა და დავა იყო სამოქალაქო საქმეთა კოლეგიის განსჯადი.⁵²

თავის მხრივ, სამოქალაქო საქმეთა კოლეგიამ განმარტა, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული ქმედების ადმინისტრაციულ კატეგორიად მიჩნევისათვის აუცილებელია, რომ იგი, ფორმალურ-სამართლებრივი თვალსაზრისით, სზაკ-ის ლეგალური დეფინიციის ყველა ელემენტს აკმაყოფილებდეს. ასევე, კოლეგიას მიაჩნია, რომ არსებობდა ადმინისტრაციული კანონმდებლობიდან გამომდინარე სამართლებრივი ურთიერთობა. გარდა ამისა, სსიპ შემოსავლების სამსახური წარმოადგენდა ადმინისტრაციულ ორგანოს, ახორციელებდა საჯარო უფლებამოსილებას და მის მიერ გამოცემული ბრძანება წარმოადგენდა ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს.⁵³

საკასაციო სასამართლომ გაიზიარა ის მოსაზრება, რომ სსიპ შემოსავლების სამსახური წარმოადგენდა ადმინისტრაციულ ორგანოს, მაგრამ ეს არ ნიშნავს იმას, რომ მისი ხელმძღვანელის მიერ გამოცემული ყველა ბრძანება არის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი სზაკ-ის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად. ამავე დროს, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი საჯარო სამსახურის განმარტებას აკეთებს. იმავე კანონის მე-2 მუხლი ადგენს და იმ დაწესებულებათა ჩამონათვალს განსაზღვრავს, რომლებში საქმიანობაც საჯარო სამსახურად მიიჩნევა. ამ ჩამონათვალში სსიპ შემოსავლების სამსახური არ შედის, ამრიგად, მისი საქმიანობა საჯარო სამსახურად არ განიხილება. ამას ემატება ისიც, რომ სსიპ შემოსავლების სამსახურის თანამშრომელი საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით დამტკიცებულ საჯარო თანამდებობათა რეესტრის ნუსხაში არ შედის. ასევე, შემოსავლების სამსახურის თანამშრომლების მიღებისა და ატესტაციის ჩატარების წესი არ ეყრდნობა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის შესაბამის მუხლებს,

⁵² საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2011 წლის 6 აპრილის გადაწყვეტილება №487-483(გ-11).

⁵³ იქვე.

ანუ ისინი სამსახურში არ მიიღებიან, როგორც საჯარო მოხელეები. საკასაციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით, ეს საქმე სამოქალაქო საქმეთა კოლეგიას უნდა განეხილა, რადგან დავა სსიპ შემოსავლების სამსახურსა და თანამშრომელს შორის ჩვეულებრივი კერძოსამართლებრივი შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტას ეხებოდა.⁵⁴

საკასაციო სასამართლოს ზემოთმოყვანილი გადაწყვეტილება სწორია, დავის განსჯადობა მართებულად იქნა გადაწყვეტილი. რა თქმა უნდა, მნიშვნელოვანი ელემენტებია ის, რომ დაწესებულება – საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, ადმინისტრაციულ ორგანოს წარმოადგენს, რადგან სზაკ-ის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტის ელემენტებს აკმაყოფილებს, იგი ახორციელებს საჯარო უფლებამოსილებებს. ასევე, მისი, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ, გამოცემული სამართლებრივი აქტები, როგორც წესი, არის ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები. სზაკ-ის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტის საფუძველზე, მაგრამ არა ყველა შემთხვევაში. თუ ეს ეხება იმ საკითხებს, რაც დაკავშირებულია უშუალოდ საჯარო უფლებამოსილების მთავარი ფუნქციის განხორციელებასთან, გამოცემულია შესაბამისი ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე და აქვს მოწესრიგების ბუნება, იგი ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად მიიჩნევა. მაგრამ არის რიგი შიდაორგანიზაციული საკითხები, რომლებიც ჩვეულებრივი შიდა აქტებით წესრიგდება. სსიპ-ის შემთხვევაში და არა მხოლოდ, ასეთი აქტები მრავლად შეიძლება მოიძებნოს. რაც შეეხება თანამშრომლებთან ურთიერთობებს, ადმინისტრაციული ორგანოს ყველა თანამშრომელი, რა თქმა უნდა, არ მიიჩნევა საჯარო მოხელედ, მიუხედავად იმისა, რომ იგი საჯარო დაწესებულებაში მუშაობს და შეიძლება საჯარო უფლებამოსილებას ახორციელებდეს. იმისათვის, რომ პირი საჯარო მოხელედ მივიჩნიოთ, მასზე „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი უნდა გავრცელდეს და საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებაში „საჯარო მოსამსახურეთა თანამდებობრივი რეესტრის დამტკიცების შესახებ“ უნდა იყოს ნახსენები. შესაბამისად, სწორედ ეს სამართლებრივი აქტები მიიჩნევა შესაბამის ადმინისტრაციულ კანონმდებლობად, რის საფუძველზეც გამოიყენება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები. სხვა

⁵⁴ იქვე.

შემთხვევაში, თანამშრომლების მიმართ შრომით საკითხებთან დაკავშირებული აქტები კერძოსამართლებრივ ხასიათისაა, მიუხედავად იმისა, რომ ფორმალურად ისინი, შესაძლოა, ადმინისტრაციული აქტის ნიშნებს შეიცავდნენ⁵⁵.

შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს, მათ შორის, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის⁵⁶ თანამშრომლებთან შრომითი ურთიერთობების შედეგად წარმოშობილი დავების ადმინისტრაციულ საქმეთა სასამართლოს განსჯადად მიჩნევისათვის განმსაზღვრელ ელემენტს წარმოადგენს ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის არსებობა და თანამშრომლის საჯარო მოხელედ მიჩნევა.

3.3. სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ ბრძანების ბათილად ცნობასთან დაკავშირებული თავისებურებანი

როგორც აღინიშნა, მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით ხდება – ბრძანებით, განკარგულებით ან დადგენილებით. შესაბამისად, მისი სამსახურიდან გათავისუფლების სამართლებრივი გაფორმება იმავე სახის აქტით ხორციელდება. საჯარო სამსახურში მოხელის შრომითი დავის წარმოშობისას დავის საგანი არის სწორედ ის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომლითაც პირის სამსახურიდან გათავისუფლება მოხდა (მიუხედავად იმისა, რომ აქტის პარალელურად, შესაძლოა, არსებობდეს ხელშეკრულებაც). დანიშვნის ბრძანების გამოცემით საჯარო მოხელისათვის საჯაროსამართლებრივი კომპეტენციის გადაცემა ხდება⁵⁷. შესაბამისად, გათავისუფლების შესახებ აქტი ამ ურთიერთობას წყვეტს და მოხელეს ეს უფლებამოსილებები უწყდება. სამსახურიდან გათავისუფლების ბრძანების გამოცემისას ადმინისტრაციული ორგანო იყენებს არა ადმინისტრაციული

⁵⁵ საქართველოს უზენაესი სასამართლო, პრაქტიკული რეკომენდაციები ადმინისტრაციულ საპროცესო სამართლის საკითხებზე მაგისტრატი მოსამართლეებისათვის, თბილისი, 2010, 239.

⁵⁶ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის თანამშრომლებზე საერთოდ არ არის მითითება გაკეთებული, როგორც საჯარო სამსახურის ფარგლებში, საჯარო სამსახურის განმახორციელებელ სუბიექტზე. იხ., იქვე.

⁵⁷ იქვე, 265.

ხელშეკრულების დადების, არამედ აქტის გამოცემის უფლებამოსილებას. ადმინისტრაციული ორგანოს ნების გამოვლენა არა გარიგების დადების ან შეწყვეტის სურვილიდან გამომდინარეობს, არამედ კანონისმიერი უფლებამოსილებიდან – განაზოცრციელოს სავაროსამსახურებრივი ურთიერთობა. ამ მმართველობითი ფუნქციის შესრულებისას იგი ნებას გამოავლენს არა ხელშეკრულების ფორმით, არამედ – ადმინისტრაციული აქტის მიღებით, რომელიც შესასრულებლად სავალდებულოა⁵⁸.

უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ მოხელის სამსახურში მიღება არის არა ცალმხრივი გარიგება, არამედ ადმინისტრაციული აქტი, რომელიც ამ პირის თანხმობას საჭიროებს. ეს თანხმობა არ გულისხმობს იმას, რომ პირი ჩართულია გადაწყვეტილების მიღებაში, როგორც ეს გარიგების შემთხვევაში ხდება, არამედ ეს თანხმობა უზრუნველყოფს ამ პირის ინტერესების საწინააღმდეგო გადაწყვეტილების მიღების დაუშვებლობას⁵⁹.

„სავარო სამსახურის შესახებ“ კანონი მოხელეს აძლევს საშუალებას სასამართლოს გზით გაასაჩივროს სამსახურებრივ საკითხებზე გამოცემული ბრძანება, განკარგულება, გადაწყვეტილება, აგრეთვე, ქმედება⁶⁰. ბუნებრივია, მოხელეს შეუძლია მისი სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გაასაჩივროს, თუკი მიაჩნია, რომ მისი გათავისუფლება მოხდა უკანონოდ. კანონი ამისათვის მოხელეს აძლევს ერთთვიან ვადას. გასაჩივრების ერთთვიანი ვადა განესაზღვრა დამხმარე მოსამსახურესაც სამსახურებრივი დავის გადაწყვეტისათვის. ერთთვიანი ვადა კანონმდებლობით დადგენილი წესით აქტის გაცნობიდან ათოვლება.

არც ისე მარტივი განსასაზღვრია, თუ როდის ხდება მოხელის უკანონოდ გათავისუფლება და რა არის უკანონობის დადგენის კრიტერიუმი. ყველა შემთხვევაში, უნდა ითქვას, რომ ეს არის დაწესებულების ხელმძღვანელის დისკრეციული უფლებამოსილება. თუმცა დისკრეცია, თავის მხრივ, ნიშნავს იმას, რომ მიღებული გადაწყვეტილება უნდა იყოს დასაბუთებული, არგუმენტირებული და გამომდინარეობდეს კანონიდან (კანონში მითითებულია მოხელის გათავისუფლების საფუძვლები). თავად

⁵⁸ იქვე, 266.

⁵⁹ იქვე, 268.

⁶⁰ „სავარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 127 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი მე-13 მუხლის „თ“ ქვეპუნქტით აღგენს, რომ მისი ერთ-ერთი ძირითადი პრინციპი მოსამსახურეთა კადრების სტაბილურობაა. აქედან გამომდინარე, მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების დროს კარგად უნდა იქნეს შესწავლილი მისი პროფესიული ჩვევები, კვალიფიკაცია, დაკავებულ თანამდებობასთან თავსებადობა და მოხელე თანამდებობიდან უნდა გათავისუფლდეს მხოლოდ მაშინ, თუ გამოირიცხება მისი შემდგომი დასაქმების შესაძლებლობა, იმავე დაწესებულებაში სხვა შესაბამის თანამდებობაზე ვაკანსიის არარსებობის გამო⁶¹.

კანონის თანახმად, მოხელე ერთი თვით ადრე უნდა იქნას გაფრთხილებული სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ. თუკი წინასწარი გაფრთხილების ვადა დაირღვევა, ეს გახდება გათავისუფლების შესახებ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობისა და სამსახურში აღდგენის საფუძველი. ასეთ შემთხვევაში თავად აქტი არ არის უკანონო, მაგრამ მოხელეს უნდა მიეცეს როგორც კომპენსაცია, ისე ყოველი გადაცილებული დღისათვის მიუღებელი ხელფასი.⁶²

როდესაც სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელე გათავისუფლების შესახებ აქტის ბათილობას ითხოვს, მის მიზანს გათავისუფლების საფუძვლის უკანონოდ ცნობა და შესაბამისად, თანამდებობაზე აღდგენა წარმოადგენს. რა თქმა უნდა, ეს შეუძლებელი იქნება, თუ არ მოხდება აქტის გაბათილება. თუმცა, დგება საკითხი, სარჩელის ამ სახის გამოყენება რამდენად ეფექტური საშუალებაა მიზნის მისაღწევად. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 127-ე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, თუკი მოხდება სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ ბრძანების უკანონოდ ცნობა და შესაბამისად, ბათილობა, მოხელე ექვემდებარება დაუყოვნებლივ აღდგენას, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ის უარს ამბობს ამაზე. ერთი შეხედვით, ნათელია, რომ ბრძანების ბათილად ცნობა პირის სამსახურში დაბრუნებისათვის საკმარისი საფუძველია, თუმცა იმავე მუხლის მე-6 პუნქტი აღგენს, რომ ბრძანების ბათილად ცნობა მოხელის სამსახურში დაუყოვნებლივ აღდგენას არ იწვევს, თუ სასამართლო გადაწყვე-

⁶¹ საქართველოს უზენაესი სასამართლო, პრაქტიკული რეკომენდაციები ადმინისტრაციულ საპროცესო სამართლის საკითხებზე მაგისტრატი მოსამართლეებისათვის, თბილისი, 2010, 273.

⁶² იქვე, 275.

ტილების შესაბამისად, დაწესებულება ვალდებულია ახალი ბრძანება გამოცემის შემთხვევაში დაუყოვნებლივ შეიტანოს.

ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ საუბარია ადმინისტრაციული აქტის ბათილობაზე და არა ძალადაკარგულად გამოცხადებაზე. ამას პრინციპული მნიშვნელობა აქვს, რადგან სამართლებრივი შედეგის თვალსაზრისით ბათილობა და ძალადაკარგულად გამოცხადება ერთმანეთისგან განსხვავდება. სსკ-ის მე-60¹ და 61-ე მუხლების თანახმად, ბათილობის შედეგები ვრცელდება აქტის ბათილად გამოცხადებამდე არსებულ ყველა შედეგზე და ფაქტობრივად, აღდგება პირვანდელი მდგომარეობა, ხოლო ძალადაკარგულად გამოცხადება არ იწვევს ძალადაკარგულად გამოცხადებამდე წარმოშობილი სამართლებრივი შედეგების გაუქმებას. ერთ-ერთ საქმეზე, რომელიც საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ განიხილა, დადგინდა, რომ თბილისის საქალაქო სასამართლომ მოახდინა გასაჩივრებული აქტის არა ბათილად ცნობა, არამედ ძალადაკარგულად გამოცხადება, რამაც განსხვავებული სამართლებრივი შედეგი გამოიწვია. მოსარჩელეთა (მოხელეების) სამსახურიდან გათავისუფლების შემდეგ კონკურსის წესით მოხდა მათ ვაკანტურ თანამდებობებზე კონკურსში გამარჯვებული პირების დანიშვნა. სასამართლომ მიიჩნია, რომ მოცემულ შემთხვევაში ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობა ქალაქ თბილისის მერიის ხარჯების მნიშვნელოვან ზრდას გამოიწვევდა. სწორედ ამიტომ, სსკ-ის 32-ე მუხლის მე-5 ნაწილის თანახმად, იგი ძალადაკარგულად გამოცხადდა. ამაზე დაყრდნობით კი საკასაციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება და არა ბათილობა არ იძლევა მოსარჩელეთა უფლებების სრულად აღდგენის შესაძლებლობას⁶³. ამდენად, მოხელის უფლებების მაქსიმალურად დაცვის მიზნით, სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ აქტი უნდა გამოცხადდეს ბათილად და არა ძალადაკარგულად, თუ, რა თქმა უნდა, არ არსებობს იმდენად დიდი საჯარო ინტერესი, რამაც შეიძლება პირის კერძო ინტერესები გადაწონოს.

სამსახურიდან მოხელის გათავისუფლების შესახებ ბრძანების ბათილობის მოთხოვნის სარჩელი ორი მნიშვნელოვანი თავისებურებით ხასიათდება, რაც ზოგადად ადმინისტრაციულ სამართალში არსებული პრინციპებისგან

⁶³ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2011 წლის 13 აპრილის გადაწყვეტილება №ბს-1374-1338 (კ-10).

განსხვავებულია. ესენია, ერთჯერადი წინასწარი გასაჩივრების უფლება (და არა ვალდებულება) და სუსპენზიური ეფექტის არარსებობა.

ადმინისტრაციულ საპროცესო სამართალში სარჩელის დასაშვებობის ერთ-ერთ მთავარ ელემენტს წარმოადგენს ის, რომ მოსარჩელემ სასამართლოში სარჩელის წარდგენამდე უნდა ამოწუროს უფლების დაცვის ყველა სხვა საშუალება უშუალოდ ადმინისტრაციულ ორგანოში, რაც გამოიხატება იმაში, რომ მან, უპირველეს ყოვლისა, აქტის გამოძცემი ორგანოს ზემდგომ ორგანოში სადავო აქტი უნდა გაასაჩივროს. ეს ვალდებულება დადგენილია საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-2 მუხლის მე-5 ნაწილით. თუმცა ეს პრინციპი ირღვევა იმ შემთხვევაში, თუ სპეციალური კანონით სხვა რამ არის დადგენილი. მოხელის შრომითი დავის დროს საქმე სწორედ ამ გამონაკლისთან გვაქვს. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი, რომელიც ამ ურთიერთობის მომწესრიგებელ სპეციალურ კანონს წარმოადგენს, ადგენს არა მხოლოდ მატერიალურ, არამედ პროცესუალურ ნორმებსაც. კანონის 127-ე მუხლი, განსაზღვრავს რა, საჯარო სამსახურში შრომითი დავის გადაწყვეტის სასამართლო წესს, პირდაპირ ადგენს მოხელის უფლებამოსილებას – აქტის სასამართლოში გასაჩივრებას ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის გარეშე⁶⁴. ეს, რა თქმა უნდა, არ ზღუდავს მოხელეს, მიმართოს ზემდგომ ორგანოს. აღნიშნული მიდგომა მართებულია, რადგან, ზოგადად, შრომითი ურთიერთობები მეტად დინამიკურია და ისინი სწრაფ გადაწყვეტას საჭიროებენ. მოხელეს ერთჯერადი გასაჩივრების აუცილებლობის პირობებში შეიძლება დრო დაეკარგა და ამ დროს დავა აღარ ყოფილიყო აქტუალური, თუკი მისი სამსახურში აღდგენა უკვე შეუძლებელი იქნებოდა სხვადასხვა მიზეზის გამო (მაგ., მის ადგილზე სხვა პირის დანიშვნა, დაწესებულების ლიკვიდაცია ან რეორგანიზაცია შტატების შემცირებით და სხვ.). საჯარო სამსახურში საქმიანობა უნდა იყოს სწრაფი და ეფექტური. ამდენად, შესაძლოა ასეთმა დროში გაწევილობა შიდა დავებმა ხელი შეუშალოს ამ ეფექტურობას. ამიტომ მოხელემ თავისი შრომითი ურთიერთობები დაწესებულებასთან უნდა მოაკვაროს პირდაპირ სასამართლოს გზით.

⁶⁴ საქართველოს უზენაესი სასამართლო, პრაქტიკული რეკომენდაციები ადმინისტრაციულ საპროცესო სამართლის საკითხებზე მაგისტრანტი მოსამართლეებისათვის, თბილისი, 2010, 260.

რაც შეეხება სუსპენზიურ ეფექტს, ანუ გასაჩივრების შემთხვევაში აქტის მოქმედების შეჩერებას, იგი საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ აქტის გასაჩივრების შემთხვევაში არ გამოიყენება. ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 29-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, სარჩელის მიღება სასამართლოში აჩერებს გასაჩივრებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედებას. ამავე მუხლის მე-2 ნაწილი ადგენს გამონაკლის შემთხვევებს, „ვ“ ქვეპუნქტის თანახმად, ასეთი გამონაკლისი შეიძლება იყოს კანონით გათვალისწინებული შემთხვევა. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 127-ე მუხლის მე-2² პუნქტის თანახმად, სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ ადმინისტრაციული აქტის თაობაზე პირის მიერ სარჩელის წარდგენა არ იწვევს სადავო აქტის მოქმედების შეჩერებას. შესაბამისად, გასაჩივრების მიუხედავად, გათავისუფლების შესახებ აქტი მოქმედებას განაგრძობს და პირი, სასამართლოს მიერ გამოტანილი გადაწყვეტილების კანონიერ ძალაში შესვლამდე, კვლავ რჩება სამსახურიდან გათავისუფლებულად. ეს ნორმა შეიძლება გამართლებული იყოს იქიდან გამომდინარე, რომ სასამართლოში მიმდინარე დავის მიუხედავად, საჯარო სამსახური განაგრძობს ფუნქციონირებას და ამას არ შეიძლება ხელი შეუშალოს იმან, რომ თუნდაც მაღალი თანამდებობის მოხელე გათავისუფლებულია სამსახურიდან. ამ დროს შეიძლება მის ადგილზე მოვალეობის შემსრულებელი ან ახალი მოხელე დაინიშნოს, რომელიც აგრძელებს მუშაობას და თავისი საჯარო ფუნქციების განხორციელებას. თუკი გასაჩივრებით აქტის მოქმედება შეჩერდება, მოხელე კვლავ რჩება იმ თანამდებობაზე დავის გადაწყვეტამდე, რამაც, თავის მხრივ, შესაძლოა ზიანი მიაყენოს მთლიანად საჯარო დაწესებულების ეფექტურ მუშაობას (თუ იგი მართლაც არ შეესაბამება და ვერ ასრულებს თავის ფუნქციებს) ან მის თანამდებობაზე არავინ დაინიშნოს, რამაც შეიძლება დაწესებულების მუშაობის შეფერხება გამოიწვიოს. ეს კი, საბოლოო ჯამში, მოქმედებს ეფექტურ მუშაობაზე. ამრიგად, გასაჩივრების მიუხედავად, გათავისუფლების შესახებ აქტი მოქმედებას განაგრძობს და ეს, კერძო და საჯარო ინტერესების ურთიერთდაპირისპირების პრინციპიდან გამომდინარე, გამართლებულია. უპირატესობა საჯარო ინტერესს ენიჭება.

ქართულ სასამართლო პრაქტიკაში საკმაოდ ხშირია საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ ბრძანების ბათილად ცნობის მოთხოვნასთან დაკავშირებული დავები.

3.4. სამსახურში აღდგენის თაობაზე ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის მოთხოვნა

სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებულ მოხელეს, გარდა იმისა, რომ შეუძლია გაასაჩივროს გათავისუფლების შესახებ აქტი სასამართლოში და მოითხოვოს მისი ბათილობა, ასევე, შეუძლია მოითხოვოს სამსახურში აღდგენა, რაც ახალი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის მოთხოვნით ხორციელდება. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 112-ე და 127-ე მუხლის მე-5 და მე-6 პუნქტები მოხელეს საშუალებას აძლევს, დაიცვას თავისი შრომითი უფლებები სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლების დროს.

მოხელე უნდა აღდგეს იმ თანამდებობაზე, რომელიც მას გათავისუფლებამდე ეკავა. თუმცა მოხელის მოთხოვნა სამსახურში აღდგენის თაობაზე ყოველთვის ერთნაირად არ კმაყოფილდება. იგი დაკავშირებულია რიგ პრობლემურ საკითხებთან. ასე, მაგალითად, შესაძლოა სასამართლომ დაადგინოს, რომ პირი მართლაც უკანონოდ იქნა გათავისუფლებული სამსახურიდან, მაგრამ იგი ვერ აღდგება სამსახურში, რადგან აღარ არსებობს ის თანამდებობა, რომელიც მას ეკავა, შტატი გაუქმებულია ან მოხდა დაწესებულების ლიკვიდაცია. ასეთ დროს, ჩნდება კითხვა, ხომ არ რჩება მოხელის უფლება დაუცველი?

უნდა აღინიშნოს, რომ არც „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი და არც მოქმედი შრომითი კანონმდებლობა ითვალისწინებს ტოლფასი ან მსგავსი თანამდებობის ცნებას. „ტოლფასი თანამდებობა“ მოხსენიებული იყო მხოლოდ ძველ შრომის კანონთა კოდექსში, რომელიც გაუქმებულია და ისიც თავის დროზე მხოლოდ გარკვეული კატეგორიის მუშაკებზე ვრცელდებოდა⁶⁵. ამდენად, როდესაც მოხელის აღდგენა სამსახურში ვერ

⁶⁵ იქვე, 280; იხ., შრომის კანონთა კოდექსის 109-ე მუხლი (ძალადაკარგულად გამოცხადდა ახალი შრომის კოდექსის მიღების შემდეგ). ამასთან დაკავშირებით საქართველოს უზენაესი სასამართლოს დიდმა პალატამ ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში დაადგინა, რომ „ტერმინი „ტოლფასი თანამდებობა“ მოხსენიებულია მხოლოდ

ხერხდება, მასა და დაწესებულებას შორის შრომითი ურთიერთობა ვერ აღდგება. მაგრამ მოხელის უფლება დაუცველი არ რჩება, მას ასეთ შემთხვევაში შეუძლია ზიანის ანაზღაურება მოითხოვოს.

არსებობს შემთხვევები, როდესაც დაწესებულება მოხელეს სთავაზობს სხვა თანამდებობაზე დანიშვნას. ასე, მაგალითად, სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-4 ნაწილის თანახმად, სასამართლო უფლებამოსილია, სადავო საკითხის გადაუწყვეტლად, ბათილად ცნოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და დაავალოს ადმინისტრაციულ ორგანოს ახლის გამოცემა, თუ იგი მიიჩნევს, რომ აქტის გამოცემა მოხდა საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის გარემოებების გამოკვლევისა და შეფასების გარეშე. შესაბამისად, სასამართლო მოხელეს რომელიმე თანამდებობაზე აღდგენს. ამასთან, თუ სასამართლოს გადაწყვეტილებით დაწესებულებას პირდაპირ დაევალება მოხელის კონკრეტულ თანამდებობაზე აღდგენა, მაშინ იგი სწორედ ამ თანამდებობაზე უნდა აღდგეს, ხოლო თუკი სასამართლო უბრალოდ ავალებს დაწესებულებას ახალი აქტის გამოცემას და პირის სამსახურში აღდგენას, მაშინ ეს დაწესებულება უფლებამოსილია, თავისი დისკრეციული უფლებამოსილებების ფარგლებში, პირს შესთავაზოს რომელიმე ვაკანტური თანამდებობა. თუ მოხელე არ დაეთანხმება ასეთ შეთავაზებას, მას შეუძლია იდავოს სასამართლოში⁶⁶.

მოხელე სამსახურში უნდა აღდგენას იმ შემთხვევაშიც, როდესაც შესაძლოა ის თანამდებობა, რომელზეც იგი მუშაობდა, არ არსებობს იმ დასახელებით, როგორიც ეს პირის გათავისუფლებამდე იყო, მაგრამ მისი ფუნქციები, ამოცანები, შრომის მოცულობა და ანაზღაურება არ გაუქმებულია, უბრალოდ თანამდებობას გადაერქვა სახელი, ანუ მოხდა რეორგანიზაცია. ასეთ შემთხვევაში პირი უნდა აღდგეს იმ თანამდებობაზე, რომელსაც იგი ფუნქციურად ასრულებდა, მიუხედავად იმისა, რომ მას სხვა სახელი დაერქვა (მაგ., ერქვა „სამსახურის მდივანი“ და გადაერქვა „სამსახურის სპეციალისტი“, მაგრამ ფუნქციურად თანამდებობა იგივე დარჩა).

109-ე მუხლში, რომელიც არჩევით თანამდებობაზე არჩეულ მუშაკთა გარანტიებს ეხება და დიდი პალატის აზრით, არ შეიძლება იგი მთლიანობაში იქნეს გავრცელებული შრომით ურთიერთობებთან დაკავშირებული სადავო საკითხების გადაწყვეტისას“. იხ., უზენაესი სასამართლოს დიდი პალატის 2005 წლის 6 დეკემბრის №9 გადაწყვეტილება №ბს-1230-805(კ-05).

⁶⁶ იქვე, 283.

პრობლემური საკითხია ისიც, თუ როგორ უნდა მოხდეს მოხელის თანამდებობაზე აღდგენა მაშინ, როდესაც მისი გათავისუფლების პერიოდში მის ადგილზე დაინიშნა ახალი მოხელე? ამ საკითხზე დაწერილებით ქვემოთ იქნება საუბარი აღსრულების ნაწილში.

აღსანიშნავია, რომ სასამართლოში დავის დროს იმისათვის, რომ მოსარჩელემ მიაღწიოს მიზანს, ანუ უკანონოდ გათავისუფლების გამო აღდგეს სამსახურში, არ კმარა მხოლოდ აქტის ბათილად ცნობის მოთხოვნით ან აქტის გამოცემის მოთხოვნით სასამართლოსადმი მიმართვა. მხოლოდ ბათილობის შემთხვევაში, სასამართლო ბათილად ცნობს უკანონო აქტს, მაგრამ ეს არ გამოიწვევს ავტომატურად იმას, რომ მოხელე მეორე დღესვე დაუბრუნდება ძველ სამსახურს. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 127-ე მუხლის მე-5 პუნქტში არსებული ჩანაწერი „ექვემდებარება დაუყოვნებლივ აღდგენას“ არ გულისხმობს იმას, რომ ეს მოხდება შესაბამისი სამართლებრივი საფუძვლის გარეშე. აქტი თუ გაბათილდა, მივიღებთ იმ მდგომარეობას, რომ აღარ არსებობს მოხელის გათავისუფლების შესახებ აქტი, მაგრამ, ამავე დროს, არც მისი თანამდებობაზე აღდგენის/დანიშვნის შესახებ აქტიც არსებობს. თავის მხრივ, მხოლოდ აქტის გამოცემის მოთხოვნაც ვერ მოგვცემს იმ შედეგს, რაც მოსარჩელეს სურს, რადგან ვიდრე არ მოხდება გათავისუფლების შესახებ აქტის ბათილად ცნობა, ვერც ახალი აქტი შევა ძალაში, რადგან ორივე აქტი ექვემდებარება აღსრულებას და ურთიერთსაწინააღმდეგო აქტების ერთდროულად აღსრულება შეუძლებელია. ამდენად, მოსარჩელემ სასამართლოს უნდა მიმართოს ე.წ. კომბინირებული სარჩელით, სადაც ის ერთდროულად მოითხოვს, როგორც გათავისუფლების შესახებ აქტის ბათილად ცნობას, ისე მისი სამსახურში აღდგენის/დანიშვნის შესახებ აქტის გამოცემას. მხოლოდ ასეთ შემთხვევაში მოხდება მოსარჩელის უფლების დაცვა სრულად და იგი მიაღწევს სასურველ მიზანს.

სასამართლოში ასეთი დავები მრავლადაა და ძირითად შემთხვევებში მოსარჩელე ყოველთვის კომბინირებული სარჩელით მიმართავს სასამართლოს.

3.5. იძულებითი განაცდური თანამდებობრივი სარგოს ანაზღაურების (ქმედების განხორციელების) შესახებ მოთხოვნა

სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებულ მოხელეს შეუძლია მოითხოვოს ხელფასის ანაზღაურება სამსახურში იძულებითი არყოფნის მთელი პერიოდის განმავლობაში. ეს უნდა განხორციელდეს რეალაქტის, ანუ ქმედების განხორციელების მოთხოვნით.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 37-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, მოსამსახურეს უფლება აქვს სამსახურში მიღების დღიდან სამსახურიდან გათავისუფლების დღემდე მიიღოს შრომითი გასამრჯელო (ხელფასი). ამავე კანონის 112-ე მუხლი კი მიუთითებს, რომ „სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელე უფლებამოსილია მოითხოვოს გათავისუფლების უკანონოდ ცნობა, გათავისუფლების საფუძვლის შეცვლა და თანამდებობრივი სარგო. იძულებით გაცდენილი პერიოდის შრომითი გასამრჯელო მოსამსახურეს მიეცემა არა უმეტეს 3 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით“. თავისთავად, ეს ნიშნავს იმას, რომ თუ მოხდება მოხელის უკანონოდ გათავისუფლება, გათავისუფლების შესახებ აქტის ბათილად ცნობასთან ერთად მას შეუძლია მოითხოვოს, როგორც სამსახურში აღდგენა, ისე სამსახურში იძულებითი არყოფნის მთელი პერიოდის განმავლობაში თანამდებობრივი სარგო. თუმცა აქაც არის რიგი საყურადღებო მომენტები.

უპირველეს ყოვლისა, იმისათვის, რომ მოხელემ თანამდებობრივი სარგოს ანაზღაურება მოითხოვოს, აუცილებელი პირობაა, რომ მისი გათავისუფლების შესახებ აქტი ბათილად გამოცხადდეს, ანუ უნდა დადასტურდეს, რომ იგი მართლაც უკანონოდ გათავისუფლდა სამსახურიდან⁶⁷. შესაბამისად, თუ სასამართლოს გადაწყვეტილებით მოხელის უკანონოდ გათავისუფლება არ იქნა აღიარებული და არ მოხდება გათავისუფლების შესახებ აქტის ბათილად ცნობა, მოხელეს განაცდური ხელფასიც ვერ აუნაზღაურდება.

უნდა განისაზღვროს, რა პერიოდს მოიცავს ასანაზღაურებელი განაცდური ხელფასი. კანონის თანახმად, მოხელე ანაზღაურებას იღებს „სამსახურში მიღების დღიდან გათავისუფლების დღემდე“. შესაბამისად, იძუ-

⁶⁷ იქვე, 284.

ლებითი განაცდური ხელფასი ანაზღაურდება სამსახურში იძულებით არყოფნის მთელი პერიოდის განმავლობაში, ანუ გათავისუფლების შესახებ აქტის გამოცემიდან იძულებით განაცდური ხელფასის ანაზღაურების შესახებ კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილების აღსრულებამდე⁶⁸. საქმეზე, როდესაც სასამართლომ ძალადაკარგულად გამოაცხადა დაწესებულების ლიკვიდაციის შესახებ აქტი, დაადგინა, რომ კასატორებს იძულებითი განაცდური უნდა აუნაზღაურდეთ ლიკვიდაციის თაობაზე მიღებული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების მომენტიდან დაწესებულების მიერ ახალი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემამდე⁶⁹.

მნიშვნელოვანი საკითხია, რა შედის იძულებით განაცდურ ხელფასში? შედის თუ არა მასში პრემია და კანონით გათვალისწინებული დანამატი? „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 37-ე მუხლის პირველი პუნქტი, ხელფასის გარდა, მოხელისათვის პრემიისა და დანამატის მიცემას ითვალისწინებს. მაგრამ, რამდენად უნდა ვიგულისხმოთ, რომ ეს არის დაწესებულების აუცილებელი ვალდებულება და შესაბამისად, იძულებითი განაცდურის შემთხვევაში, მოხელეს უნდა მიეცეს პრემია ან დანამატი, თუ ეს უკანასკნელი გაიცემოდა მოხელის სამსახურში იძულებითი არყოფნის პერიოდში? აქ უნდა ამოვიღოთ პრემიისა და დანამატის მიზნიდან და დანიშნულებიდან, რაც გამოიხატება იმაში, რომ მოხელეს პრემია ან დანამატი ეძლევა გარკვეული დამსახურების მიხედვით, ეს იქნება ზეგანაკვეთური მუშაობა, თავისი ფუნქციებისგან განსხვავებული და უფრო მეტი და რთული სამუშაოს შესრულება თუ სხვ. საჯარო მოხელეს უნდა მიეცეს ჯილდო, დანამატი, რაც მისი პასუხისმგებლობებისა და ფუნქციების შესაბამისი იქნება. იგი უნდა იყოს საკმარისი, რათა მოხელე არ დადგეს კორუფციის რისკის წინაშე⁷⁰. შესაბამისად, მოხელის სამსახურში (თუნდაც იძულებით) არყოფნის დროს შეუძლებელია მან მსგავსი სამუშაო გასწიოს და დაიმსახუროს პრემია ან დანამატი. უფრო მეტიც, შესაძლოა, მოხელეს იმ პერიოდში რომც ემუშავა სამსახურში, ვერ დაემსახურებინა ეს პრემია და ვერც აეღო. აქედან გამომდინარე, ძნელია იმის მტკიცება, ეკუთვნოდა თუ არა გათავისუფლებულ მოხელეს პრემია ან დანამატი და ამდენად, იგი

⁶⁸ იქვე, 285.

⁶⁹ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2011 წლის 13 აპრილის გადაწყვეტილება №ბს-1374-1338(კ-10).

⁷⁰ The Status of Public officials in Europe: Recommendations №R(2000)6 , 8.

არ შევა იძულებითი განაცდურის ანაზღაურების ოდენობაში, მით უფრო, რომ პრემიისა და დანამატის გაცემა დაწესებულების უფლებაა და არა ვალდებულება. იგივე აზრი დააფიქსირა საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ ერთ-ერთ საქმეზე, როდესაც განმარტა, რომ „პრემია და დანამატი არ წარმოადგენს სტაბილურ და წინასწარ დადგენილ დანამატს, იგი ხშირად დამოკიდებულია სხვადასხვა გარემოებებზე, შესრულებული სამუშაოს ხარისხზე და ა.შ. რის გამოც სასამართლო, როგორც წესი, ვერ განსაზღვრავს, ვერ დაადასტურებს და ვერც გამორიცხავს ამ გარემოებების არსებობის საკითხს იმ პირობებში, როდესაც პირი, მართალია, თავისი ნების საწინააღმდეგოდ, მაგრამ ფაქტობრივად არ ასრულებს დაკისრებულ სამსახურებრივ მოვალეობას“⁷¹. ამ ნორმასთან დაკავშირებით საქართველოს პარლამენტის ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტის დასკვნაში წერია, რომ ხელფასი და თანამდებობრივი სარგო სხვადასხვა ცნებაა. ანაზღაურდება მხოლოდ თანამდებობრივი სარგო, რადგან ხელფასი უფრო ფართო ცნებაა და შეიძლება პრემიასაც და დანამატსაც მოიცავდეს⁷².

არის შემთხვევები, როდესაც სასამართლო იძულებითი განაცდურის ანაზღაურების თაობაზე მოხელის მოთხოვნას აკმაყოფილებს, მაგრამ მოხელე სადავოდ ზღის მის ოდენობას. როგორც ხშირად ზდება, მოსარჩელე აპელირებს იმაზე, რომ მისი გათავისუფლების შემდეგ დაწესებულებაში ხელფასები გაიზარდა და შესაბამისად, იგი ითხოვს ანაზღაურებას გაზრდილი ხელფასის პირობებში. ამასთან დაკავშირებით საკასაციო სასამართლომ განმარტა, რომ იძულებითი განაცდურის ანაზღაურების მიზანი არის პირის უფლებებში აღდგენა, რომელშიც ის უკანონო გათავისუფლებამდე იმყოფებოდა. გათავისუფლების შესახებ აქტის ბათილად ცნობა სამომავლო უფლებების აღდგენას არ ითვალისწინებს. სრულიად შესაძლებელია, რომ მოხელე საერთოდ ახალ თანამდებობაზე არ დაენიშნათ და მისთვის ხელფასი არ გაეზარდათ. ამდენად, მოხელეს აუნაზღაურდება განაცდური ხელფასი გათავისუფლებიდან კანონიერ ძალაში შესული გადაწყ-

⁷¹ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2011 წლის 13 აპრილის გადაწყვეტილება №ბს-1374-1338(კ-10).

⁷² საქართველოს პარლამენტის ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტის დასკვნა კანონპროექტი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატების შეტანის თაობაზე. იხ. საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი: www.parliament.ge.

ვეტილების აღსრულებამდე, ანუ ახალი აქტის გამოცემამდე. ანაზღაურება უნდა მოხდეს იმ საშუალო ოდენობის ფარგლებში, რასაც მოხელე მიიღებდა გათავისუფლების შესახებ აქტის გამოცემამდე⁷³. ეს გადაწყვეტილება სრულიად ლოგიკურია, რადგანაც სასამართლოს მიერ მოხელის უკანონო გათავისუფლების ცნობა ნიშნავს, რომ პირს უნდა აღუდგეს დარღვეული უფლებები და არა ის უფლებები, რომლებსაც იგი ან მიიღებდა, ან – არა, რომ არ მომხდარიყო მისი გათავისუფლება. სასამართლო სამომავლო და ნაკლებად საგარაუდო გარემოებებზე ვერ იმსჯელებს.

აღსანიშნავია ისიც, რომ კანონის 127-ე მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად, მოხელეს შეუძლია იძულებითი განაცდური ხელფასის ანაზღაურება მოითხოვოს, თუ დაწესებულება მას სამსახურში აღადგენს. ამასთან, ეს ნორმა კანონის 112-ე მუხლზე მიუთითებს. გამოდის, რომ, შესაძლოა, სასამართლომ გათავისუფლების შესახებ აქტი ბათილად ცნოს, მაგრამ პირი სამსახურში არ აღადგინონ (მაგ., როდესაც რეორგანიზაციის ან ლიკვიდაციის გამო მოხელის თანამდებობა აღარ არსებობს და სხვ.) და ამის გამო მას უძულებითი განაცდური თანამდებობრივი სარგო არ აუნაზღაურდეს. ეს არასწორია, რადგან ამით მოხელის უფლება ირღვევა და აქტის გაბათილება კარგავს მთავარ აზრს – მოხდეს პირის უფლებების დაცვა. მნიშვნელოვანია დადგინდეს, რომ ის გათავისუფლდა უკანონოდ. ეს უკვე საკმარისი საფუძველია, რათა მოხდეს თანამდებობრივი სარგოს ანაზღაურება. თუკი გარკვეულ მიზეზთა გამო, რაზეც ზემოთ უკვე იყო საუბარი, მოხელე ვერ აღდგება სამსახურში, საფრთხე არ უნდა შეექმნას მის უფლებას, მიიღოს კანონით გათვალისწინებული, კუთვნილი მიუღებელი შემოსავალი.

სასამართლო პრაქტიკაში ხშირია ასეთი დავები და სასამართლო ყოველ კონკრეტულ შემთხვევას ინდივიდუალურად უდგება.

3.6. აღსრულებასთან დაკავშირებული პრობლემური საკითხები

საკმაოდ პრობლემურია ერთი შეხედვით მარტივი საკითხი, რომელიც მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ აქტის ბათილად ცნობისა და მისი სამსახურში აღდგენის შესახებ სასამართლო გადაწყვეტილე-

⁷³ საქართველოს უზენაესი სასამართლო, პრაქტიკული რეკომენდაციები ადმინისტრაციულ საპროცესო სამართლის საკითხებზე მაგისტრატის მოსამართლეებისათვის, თბილისი, 2010, 286.

ბის აღსრულებას გულისხმობს. თავად „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი შეიცავს ისეთ ნორმებს, რაც ხშირად ქმნის პრობლემებს აღსრულების მხრივ, რადგან სასამართლო გადაწყვეტილების გამოტანის დროს ეყრდნობა სწორედ ამ კანონს.

ამ ჭრილში უნდა განვიხილოთ კანონის 97-ე მუხლის პირველი პუნქტი, 127-ე მუხლის მე-5 და მე-6 პუნქტები, სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-4 ნაწილი.

კანონის 127-ე მუხლის მე-5 პუნქტი ამბობს, რომ „სასამართლოს მიერ სამსახურიდან გათავისუფლებაზე ან გადაყვანაზე გაცემული ბრძანების, განკარგულების ან გადაწყვეტილების არაკანონიერად აღიარების შემთხვევაში, მოხელე ექვემდებარება დაუყოვნებლივ აღდგენას, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა იგი უარს ამბობს აღდგენაზე“. ამავე კანონის 97-ე მუხლის პირველი პუნქტიც სამსახურიდან გათავისუფლების ერთ-ერთ საფუძვლად ასახელებს „არაკანონიერად გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენას“. გამოდის, როდესაც ერთ მოხელეს სამსახურიდან გაათავისუფლებენ, მის ადგილზე დანიშნვის ან კონკურსის გზით შეიძლება დაინიშნოს ახალი მოხელე. გათავისუფლების შესახებ აქტის გასაჩივრება, როგორც აღინიშნა, არ იწვევს მისი მოქმედების შეჩერებას. ამდენად, ეს შესაძლოა მოხდეს სასამართლოში დავის მიმდინარეობის დროსაც. თუკი სასამართლო დაადგენს, რომ მოხელე სამსახურიდან მართლაც უკანონოდ გათავისუფლდა, გამოდის, რომ 127-ე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, იგი დაუყოვნებლივ უნდა აღდგეს სამსახურში, რადგან არ არსებობს ამის გამომრიცხავი რაიმე გარემოება (ლიკვიდაცია ან რეორგანიზაცია). შესაბამისად, 97-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, მის ადგილზე დანიშნული მოხელე გათავისუფლდება სამსახურიდან. ჩნდება კითხვა, ხომ არ ირღვევა ამ უკანასკნელი პირის უფლება, როდესაც ის ინიშნება ვაკანტურ თანამდებობაზე (მით უფრო კონკურსის გზით), ახორციელებს თავის საქმიანობას და არ ფიქრობს იმაზე, რომ შესაძლოა მისმა წინამორბედმა მოხელემ გასაჩივროს გათავისუფლების შესახებ აქტი და მოითხოვოს თანამდებობაზე აღდგენა. აქ წარმოიშობა კანონიერი ნდობის პრინციპიც, რადგან თანამდებობაზე დანიშნა არის აღმჭურველი ინდივიდუალური აღმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც აღჭურავს პირს გარკვეული უფლებამოსილებებით. ამასთან, თუ დადასტურდა, რომ მოხელის გათავისუფლება მოხდა უკანონოდ და მისი გათავისუფლების შესახებ აქტი იყო

უკანონო, ამან შეიძლება მოგვცეს იმის ვარაუდის საფუძველი, რომ მის ადგილზე ახალი მოხელის დანიშვნა მოხდა უკანონოდ, ანუ, დანიშვნის აქტი, თავის მხრივ, შესაძლოა ფორმალურად იყოს კანონიერი, მაგრამ ის ადმინისტრაციული ორგანოს ერთი უკანონო ქმედებიდან აღმოცენდა, რამაც შეიძლება მისი უკანონობაც გამოიწვიოს. სზაკ-ის მე-60¹ მუხლის მე-5 ნაწილის თანახმად, დაინტერესებული მხარის კანონიერი ნდობა არსებობს იმ შემთხვევაში, თუ მან ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე განახორციელა იურიდიული მნიშვნელობის მოქმედება და უკანონო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობით მას მიადგება ზიანი. სრულიად შესაძლებელია, რომ გათავისუფლებული მოხელის ადგილზე დანიშნულმა ახალმა მოხელემ განახორციელოს რაიმე სახის იურიდიული მოქმედება (მაგ., შეწყვიტოს შრომითი კონტრაქტი წინა დამსაქმებელთან იმის გამო, რომ ის დაინიშნა საჯარო მოხელედ და სხვ.) და მისი გათავისუფლება მას მიაყენებს ზიანს. ამაზე, რა თქმა უნდა, ამ მოხელეს შეუძლია სასამართლოში იდავოს, მაგრამ არსებული კანონმდებლობიდან გამომდინარე, ის სამსახურში აღდგენის უფლებას ვერ მიიღებს, თუმცა შესაძლოა, დისკრეციული უფლებამოსილებიდან გამომდინარე, დაწესებულებამ შესთავაზოს სხვა თანამდებობა ან მოხელემ მიიღოს ზიანის ანაზღაურება.

აქვე უნდა აღინიშნოს, თუ რამდენად იქნება გათავისუფლებული მოხელის თანამდებობაზე დანიშნული მოხელე სამართალწარმოებაში მესამე პირად ჩაბმული იმ პროცესზე, რომელზეც განიხილება მისი წინამორბედი მოხელის სამსახურიდან უკანონო გათავისუფლების შესახებ აქტის ბათილად ცნობა. ეს პრობლემატური საკითხია. სასკ-ის მე-16 მუხლის პირველი და მე-2 ნაწილები ადმინისტრაციულ პროცესში მესამე პირების ჩართვის საკითხს განსაზღვრავენ. ეს ნორმა დაინტერესებულ მესამე პირებს საშუალებას აძლევს, დაიცვან თავიანთი კერძო, სუბიექტური ინტერესები. არა აქვს მნიშვნელობა, რომელი ინტერესი იქნება ეს, — სამართლებრივი, თუ მატერიალური. მთავარია, პირს ზიანი ადგებოდეს სასამართლოს შესაძლო გადაწყვეტილებით. უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის ადგილზე დანიშნული მოხელე უნდა ჩაერთოს სასამართლო პროცესში არასავალდებულო მოწვევის მესამე პირად მაინც (თუმცა, შესაძლოა ვიდავოთ იმაზეც, რომ ის სავალდებულო მოწვევის მესამე პირი უნდა იყოს), რადგან მის უშუალო სამართლებრივ და არა მარტო სამართლებრივ ინტერესს, შეიძ-

ლება სასამართლოს გადაწყვეტილება შეეხოს. ეს ინტერესი გამოიხატება მისი შრომის უფლების დაცვაში, რაც კონსტიტუციით აღიარებული უფლებაა. ამდენად, სრულიად შესაძლებელია, რომ სასამართლოს გადაწყვეტილებით პირმა დაკარგოს სამსახური. ამდენად, ის უნდა იყოს საქმის განხილვის პროცესში ჩართული. თუმცა ამ პოზიციას ბევრი არ იზიარებს. მათ მიაჩნიათ, რომ სასკ-ის მე-16 მუხლში ნახსენები ინტერესი მხოლოდ სამართლებრივ, სამართლის ნორმებით დაცულ ინტერესს გულისხმობს, ხოლო დაწესებულებასა და ამ მესამე პირს შორის აღძრული შრომითი დავა არ არის სამართლებრივი ინტერესი, რადგან არ იკვეთება ის კონკრეტული სამართლებრივი შედეგი, რაზეც სასამართლოს გადაწყვეტილება გავლენას მოახდენს. მისი ინტერესი დავის მიმართ არის არა სამართლებრივი, არამედ ზოგადი⁷⁴. სასკ-ის მე-16 მუხლი „სამართლებრივ ინტერესს“ არ აკონკრეტებს და მისი ამგვარი ინტერპრეტაცია არასწორია. ამ შემთხვევაში, კანონმდებლის მიზანი მესამე პირის უფლებების დაცვაა და პირის უფლებები მხოლოდ სამართლებრივი ინტერესით არ გამოიხატება. ინტერესი ფართო ცნებაა და იგი ყოველი კონკრეტული შემთხვევის ინდივიდუალურად განმარტების საკითხია. კანონმდებელს რომ სდომოდა მხოლოდ სამართლებრივი ინტერესის გამოყოფა, ის ამას კანონში განსაზღვრავდა, ისევე, როგორც იმავე მუხლის მე-2 ნაწილში განსაზღვრა „სამართალურთიერთობის მონაწილე“ და სხვ.

საბოლოოდ, უნდა ითქვას, რომ პრაქტიკაში მაქსიმალურად უნდა იქნას თავიდან არიდებული უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენის გამო მის ადგილზე დანიშნული პირის სამსახურიდან გათავისუფლება. რა თქმა უნდა, უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის უფლება უნდა იყოს დაცული, მაგრამ არა სხვისი უფლების შელახვის ხარჯზე. მას უნდა შესთავაზონ იმავე დონის თანამდებობა, იმავე პირობებით, ანაზღაურებითა და ფუნქციებით, თუ ეს შესაძლებელია, ხოლო მის ადგილზე დანიშნული ახალი პირი არ უნდა გათავისუფლდეს სამსახურიდან. თუ ამის გაკეთება ვერ ხერხდება, მაშინ ამ უკანასკნელს უნდა შესთავაზონ სათანადო თანამდებობაზე გადაყვანა.

რაც შეეხება 127-ე მუხლის მე-6 პუნქტს, იგი პირდაპირ კავშირშია სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-4 ნაწილთან. კერძოდ, 127-ე მუხლის მე-6

⁷⁴ იქვე, 289.

პუნქტი ამბობს, რომ „სასამართლოს მიერ სამსახურიდან გათავისუფლებაზე ან გადაყვანაზე გაცემული ბრძანების, განკარგულების ან გადაწყვეტილების ბათილად ცნობა არ იწვევს მოხელის სამსახურში დაუყოვნებლივ აღდგენას, თუ, სასამართლო გადაწყვეტილების შესაბამისად, დაწესებულება ვალდებულია ახალი ბრძანება, განკარგულება ან გადაწყვეტილება გამოსცეს სამსახურიდან გათავისუფლებასთან ან გადაყვანასთან დაკავშირებულ გარემოებათა გამოკვლევისა და შეფასების შემდეგ“. ეს ცვლილება, რომელიც 2011 წელს შევიდა ძალაში, გამოდინარეობს სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-4 ნაწილიდან, სადაც წერია, რომ „თუ სასამართლო მიიჩნევს, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოცემულია საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის გარემოების გამოკვლევისა და შეფასების გარეშე, იგი უფლებამოსილია სადავო საკითხის გადაწყვეტლად ბათილად ცნოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და დაავალოს ადმინისტრაციულ ორგანოს, ამ გარემოებათა გამოკვლევისა და შეფასების შემდეგ გამოსცეს ახალი“. გამოდის, რომ სასამართლომ შესაძლოა ბათილად ცნოს გათავისუფლების შესახებ აქტი იმის გამო, რომ იგი გამოტანილია შესაბამისი მნიშვნელობის მქონე გარემოებების გამოკვლევის გარეშე. თუმცა ეს 127-ე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად მოხელის დაუყოვნებლივ აღდგენას არ გამოიწვევს, არამედ დაწესებულება ვალდებული იქნება გამოსცეს ახალი აქტი, რომელიც შესაბამისი გარემოებების შეფასებასა და გამოკვლევას დაეფუძნება. საინტერესოა, რომ არც ერთი კანონი აკეთებს განმარტებას, თუ რა იგულისხმება ამ „არსებითი მნიშვნელობის გარემოებებში“? ფაქტობრივად, 127-ე მუხლის მე-6 პუნქტი ამავე მუხლის მე-5 პუნქტის გამონაკლის შემთხვევებს აღგენს. ეს ნორმა ემსახურება იმას, რომ ყველა შემთხვევაში მოხელის დაუყოვნებლივ აღდგენა სამსახურში არ მოხდეს და გარემოებები კარგად იქნას გამოკვლეული. თუმცა, ეს არ იმას ნიშნავს, რომ სასამართლომ არ გამოიყენოს მე-5 პუნქტი და მის საფუძველზე პირი სამსახურში არ აღადგინოს. მართულ სასამართლო პრაქტიკაში, უმეტესად, სწორედ 127-ე მუხლის მე-6 პუნქტში ჩამოყალიბებულ გარემოებათა საფუძველზე იღებენ გადაწყვეტილებას, რაც არასწორია.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი შრომითი დავების ნაწილში გადახედვასა და დახვეწას საჭიროებს, რათა მოხელის შრომითი უფლებები

მეტად იყოს დაცული და გამოირიცხოს დაწესებულების თვითნებობა უკანონო განთავისუფლებების სახით.

დასკვნა

საჯარო სამსახურში წარმოშობილი შრომითი დავები კვლავ აქტუალურ თემად რჩება. საკანონმდებლო რეფორმების მიუხედავად, მაინც არსებობს ხარვეზები, რომლებიც პრაქტიკაში იჩენს თავს. ამ მხრივ, საჭიროა კანონმდებლობაში აისახოს პრაქტიკული გამოცდილება.

საჯარო სამსახურებრივ შრომით დავებში ყველაზე მტკივნეული მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება გახლავთ, რაც, ხშირ შემთხვევაში, უკანონოდ და დაუსაბუთებლად ხორციელდება. ამის მიზეზი დაწესებულების ხელმძღვანელობის პირადი ინტერესები და შეხედულებებია; მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნა, უმეტეს შემთხვევაში, პირდაპირი გზით ხორციელდება და არა კონკურსის წესით, აღსანიშნავია ასევე საკანონმდებლო ხარვეზები. დავების განსჯადობის საკითხიც ხშირად ხდება სადავო, რადგან საჯარო მოხელის დეფინიცია იმის საშუალებას არ იძლევა, რომ ზუსტად განისაზღვროს, ვინ არის საჯარო მოხელე. ამის დასადგენად საჭიროა რამდენიმე ნორმის სისტემური ანალიზი და კონკრეტული თანამდებობის შინაარსის შესწავლა.

მნიშვნელოვანი საკითხია სარჩელის სათანადო ფორმის შერჩევა გათავისუფლებული მოხელის უფლების დაცვისათვის. ამ მხრივ, უნდა აღინიშნოს, რომ სასურველი მიზნის მისაღწევად კომბინირებული სარჩელის წარდგენა საჭირო, რადგან მხოლოდ ერთი სახის მოთხოვნა ვერ მიგვიყვანს სასურველ შედეგამდე. მეორადი მოთხოვნის დასაყენებლად (სამსახურში აღდგენა და განაცდურის ანაზღაურება) აუცილებელია, გათავისუფლების უკანონობა და აქტის გაბათილების დადგენა. აქ კი, თავის მხრივ, საყურადღებოა ის, რომ ამ აქტის მიმართ სუსპენზიური ეფექტი არ მოქმედებს და ეს გარკვეულ განსხვავებულ იურიდიულ შედეგს აყენებს.

ზოგადი შეფასების სახით უნდა ითქვას, რომ საჯარო სამსახურში მომდინარე რეფორმა, რაც გულისხმობს ბიუროკრატიული სისტემის გამარტივებასა და საჯარო სამსახურის ეფექტურობის ამაღლებას, დადებითად უნდა შეფასდეს. ამ მხრივ, საქართველოში შეინიშნება მნიშვნელოვანი ტენდენციები, რაც საჯარო დაწესებულების, სამინისტროების ფუნქციების

გადანაწილებაში გამოიხატება, მის დაქვემდებარებაში არსებულ სსიპ-ებსა და აიპ-ებზე, მართვის სისტემის მომსახურების ტიპზე, ე.წ. „ერთი ფანჯრის პრინციპზე“ გადასვლაში და საჯარო დაწესებულებისა და მოქალაქეებს შორის ურთიერთობის გამარტივებასა და გამჭვირვალობაში.

წინამდებარე ნაშრომის მიზანს იმ ძირითადი და მნიშვნელოვანი პრობლემებისა და საკითხების წამოჭრა და განხილვა წარმოადგენდა, რაც საჯარო სამსახურში შრომითი დავების დროს, კერძოდ, მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების დროს წარმოიშობა. ზოგადად, კი საჯარო სამსახური, როგორც ინსტიტუტი, მეტად საინტერესო და ფართო კვლევის საგანს წარმოადგენს.