საჯარო სამსახურში სამსახურებრივი/შრომითი დავების მართვა და ეფექტიანი გადაწყვეტა

სიტუაციური ანლიზი და საჭიროებების კვლევა

კვლევის ავტორები: სოფიო ტყემალაძე, სოფიო ჩაჩავა
კვლევის ასისტენტი: თამარ ცერცვაძე

ივნისი, 2018

მომზადებული და გამოცემულია გაეროს განვითარების პროგრამისა (UNDP) და დიდი ბრიტანეთისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის გაერთიანებული სამეფოს მთავრობის UK aid-ის ხელშეწყობით. გამოცემაში გამოთქმული მოსაზრებები ავტორისეულია და შეიძლება არ ასახავდეს დონორი ორგანიზაციების თვალსაზრისს.

აბრევიატურა 5

I. **შესავალი** 6

1. არსებული მდგომარეობა 6
2. კვლევის მიზანი 7
3. კვლევის მასშტაბი და მეთოდოლოგია 7
4. შეჯამება .... **Error! Bookmark not defined.**

II საკანონმდებლო ჩარჩო 11

1. კვლევაში გამოკვეთილი კონკრეტული საკითხების/საფუძვლების მარეგულირებელი ნორმები 11
2. ამონარიდები რეგულაციებიდან, რომლებიც ქმნიან საფუძველს დავების პრევენციისა და ეფექტიანი მართვის მექანიზმების დასანერგად 13

III პრაქტიკის ანალიზი 18

1. რეორგანიზაცია 19
   - 1.1. რეორგანიზაციის საფუძვლით მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება საჯარო სამსახურის კანონმდებლობის მიხედვით 20
     - **1.1.1.** **შემცირება, როგორც აუცილებელი კომპონენტი** 21
     - **1.1.2.** **შტატის გაუქმება - სახელწოდების შეცვლა** 21
     - **1.1.3.** **შერჩევის კრიტერიუმები და დასაბუთება** 22
   - 1.2. ორგანიზაციული ცვლილებები და სამუშაო ძალის შემცირების აუცილებლობა შრომის კოდექსის მიხედვით 22
     - 1.2.1. რეორგანიზაციის მართებულობა და მიზანშეწონილობა დასაქმებულთა კანონიერი უფლებების საპირწონედ 23
     - 1.2.2. სამუშაო ძალის შემცირების საჭიროების დასაბუთება 23
     - **1.2.3.** **შერჩევის კრიტერიუმები და დასაბუთება** 24
   - 1.3. საიას ანგარიში 24
     - 1.3.1. ანგარიშის ძირითადი მიგნებები 25
     - 1.3.2. ანგარიშში მოყვანილი კონკრეტული საქმეები 25

2. დისციპლინური პასუხისმგებლობა, ვალდებულების დარღვევა 27
   - 2.1. დარღვევის მნიშვნელობა და დისციპლინური ზომის თანაზომიერება 27
   - 2.2. შეფასების კრიტერიუმები დისციპლინური ზომის შერჩევისას, გადაწყვეტილების დასაბუთება 29
   - 2.3. გაფრთხილება, როგორც უფრო მსუბუქი ზომა 30
   - 2.4. დარღვევისა და შესაბამისი დისციპლინური პასუხიმგებლობის განხილვის ფარგლებში გამოკვლევის აუცილებლობა 30

3. დისკრიმინაცია ... 31
4. კონკურსებთან დაკავშირებული დავები ... 33
4.1. ჩანაწერების წარმოების მიზანშეწონილობა ... 34
4.2. კრიტერიუმების აუცილებლობა გასაუბრების ეტაპზე, დასაბუთება ... 35
5. საკუთარი ნებით განცხადების საფუძველზე წასვლა ... 35
6. დისკრეციული უფლებამოსილება შრომით დავებში ... 37
7. სასამართლოს მიერ საქმის უკან დაბრუნება ... 38
IV. საჯარო დაწესებულების საწინააღმდეგოდ გამოტანილ სასამართლო გადაწყვეტილებათა ფინანსური ზეგავლენა ... 41
1. კონკრეტულ საქმეებთან დაკავშირებული ხარჯები ... 41
2. სხვა წყაროებისგან მოპოვებული ინფორმაცია ფინანსური ხარჯების შესახებ ... 42
V. სტატისტიკა ... 43
1. სასამართლოებიდან გამოთხოვილი სტატისტიკური ინფორმაცია ... 43
2. არასამთავრობო ორგანიზაციებისგან მოპოვებული სტატისტიკური მონაცემები ... 48
VI. დაინტერესებულ მხარეთა პერსპექტივები ... 50
1. საჯარო დაწესებულებები ... 50
1.1 ძირითადი საკითხები/ურთიერთობები, რომლებიც სამსახურებრივი ურთიერთობის ფარგლებში ხდება (ან შეიძლება გახდეს) დავის საგანი ... 51
1.1.1 კონკურსი ... 51
1.1.2 რეორგანიზაცია ... 52
1.1.4 დასაქმებულთა ყოველწლიური შეფასება ... 53
1.2 დავის/კონფლიქტის ზეგავლენა შესაბამის დაწესებულებაზე ... 53
1.3 ამჟამად არსებული საჩივრების/დავების განხილვის მექანიზმ(ებ)ი ... 54
1.3.1 ადამიანური რესურსების დეპარტამენტი, როგორც ორგანიზაციის შიდა დავების პრევენციისა და მართვის ინსტრუმენტი ... 54
1.3.2 დისციპლინური წარმოება ... 55
1.3.3 კონკურსის შედეგების გასაჩივრება ... 56
1.3.4 საჩივრების განხილვის სხვა (სპეციფიკური) შიდა ფორმალური მექანიზმები ... 57
1.3.4 მორიგება ... 57
1.4 მესამე ნეიტრალური პირის ჩარევის საჭიროებასა და ფორმასთან დაკავშირებული მოსაზრებები ... 58
1.4.1 საკითხები/დავის კატეგორიები ... 58
1.4.3 მესამე ნეიტრალური პირის ჩარევის დრო/ფაზა ... 60
1.4.4 მიმართვის/ჩართვის მექანიზმი ... 60

1.4.5 მესამე ნეიტრალური პირის ჩარევის სისტემის უპირატესობა 61
1.5 შესაძლო გამოწვევები/ბარიერები მესამე ნეიტრალური პირის მეშვეობით დავების ეფექტიანი პრევენციის/მართვის/გადაჭრის სისტემის დანერგვისას 61
2. ყოფილი დასაქმებულები, რომლებიც გაათავისუფლეს საჯარო სამსახურიდან და წარმატებით იდავეს სასამართლოში 62
2.1 კონკრეტული შემთხვევა 1 62
2.2 კონკრეტული შემთხვევა 2 64
3. ექსპერტები: აკადემიური წრისა და სასამართლო სისტემის წარმომადგენლები 65
3.1 ექსპერტი 1 აკადემიური წრის წარმომადგენელი 65
3.2 ექსპერტი 2 მოსამართლე 65
VII. დასკვნები და რეკომენდაციები 68
სიტუაციის ზოგადი ანალიზი 68
არსებული გამოწვევები 68
საჭიროებების შესწავლით გამოკვეთილი რეკომენდაციები: 71
დანართი 1 75
დანართი 2 76
დანართი 3 77
დანართი 4 80
დანართი 5 82

აბრევიატურა

ქართულ ენაზე:

გვ.	გვერდი
ე.წ.	ეგრეთ წოდებული
იხ.	იხილე
ა.შ.	ასე შემდეგ
სშკ	საქართველოს შრომის კოდექსი
სკ	ამოქალაქო კოდექსი
შსო	შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია
საია	საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია
სსიპ	საჯარო სამართლის იურიდიული პირი
ა(ა)იპ	არაკომერციული (არამომგებიანი) იურიდიული პირი
შპს	შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება

უცხოურ ენაზე:

ILO	International Labour Organization

I. შესავალი

1. არსებული მდგომარეობა

სასამართლოებში მოპოვებული სტატისტიკური მონაცემები[1], ასევე, ტელევიზიით თუ სოციალურ ქსელებში პერიოდულად გავრცელებული ინფორმაცია და განხილვები ცხადყოფს, რომ საჯარო დაწესებულებებიდან გათავისუფლებული პირები თავიანთი უფლებების დასაცავად ხშირად მიმართავენ სასამართლოს და წარმატებით ასრულებენ დავას.

აღნიშნული რეალობა აჩვენებს, რომ საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებულებთან კომუნიკაციისა და შრომითი ურთიერთობების კუთხით სერიოზული გამოწვევები არსებობს. არსებულ მდგომარეობას არაერთი მნიშვნელოვანი უარყოფითი შედეგი ახლავს, რაც სახელმწიფო სისტემას ფინანსურად აზარალებს, ფუნქციურად აფერხებს და მნიშვნელოვნად აზიანებს მის რეპუტაციას.

კერძოდ, საჯარო დაწესებულების საწინააღმდეგოდ დასრულებული თითოეული დავა მიანიშნებს და/ან იწვევს შემდეგს:

ა) დასაქმებულს ჰქონდა ლეგიტიმური უკმაყოფილება/პრეტენზია, რომლის მოსმენა, გაზიარება და დაკმაყოფილება საჯარო დაწესებულებაში ვერ მოხერხდა;

ბ) დაიხარჯა საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსი (დავის წარმოებაზე თუ სხვა);

გ) შეიქმნა გაურკვევლობა გათავისუფლებული თანამშრომლის ადგილას ახალი კადრის დასაქმების კანონიერებასთან/სტაბილურობასთან დაკავშირებით;

დ) საჯარო დაწესებულებას ადგება ოპერაციული (ფუნქციური) ზიანი, ვინაიდან ივარაუდება, რომ თანამშრომელი, რომელიც მიმართავს სასამართლოს, გარკვეული დროის განმავლობაში განიცდიდა უკმაყოფილებას, ამდენად, საკუთარ რესურსს იყენებდა უკმაყოფილებაზე (ნაცვლად საქმეზე ორიენტირებისა); შესაბამისად, მისი ადამიანური რესურსის გამოყენება ვერ ხდებოდა ოპტიმალურად დაწესებულების მიერ.

ე) საჯარო დაწესებულებას მიადგა ფინანსური ზარალი: დაეკისრა ფულადი კომპენსაციის გაცემის ვალდებულება განაცდურის სახით (რა პერიოდის განმავლობაშიც დაწესებულება, როგორც წესი, პარალელურად იხდის ახალდასაქმებული თანამშრომლის ხელფასსაც, ამგვარად, მას ორმაგი ხარჯი აქვს);

ვ) ე.წ. „გადამდები ეფექტიდან“ გამომდინარე წარმოიშობა ახალი დავები;

ზ) იკლებს ნდობა დაწესებულების და ზოგადად, საჯარო სისტემის მიმართ;

თ) საქმეების გასაჯაროების შედეგად, მნიშვნელოვნად დაზიანდა დაწესებულების და მთლიანად საჯარო სამსახურის რეპუტაცია.

---

[1] სანიმუშოდ იხ. თბილისის საქალაქო სასამართლოს სტატისტიკა: http://www.tcc.gov.ge/index.php?m=534&newsid=178; ასევე, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მიერ მოწოდებული სტატისტიკა, იხ. გვ. 49

ნათელია, რომ დავების ადრეულ ეტაპზე იდენტიფიცირების, პრევენციის, მართვისა და მოგვარების მექანიზმის არ არსებობა საჯარო დაწესებულებას მნიშვნელოვან ფინანსურ, ოპერაციულ და რეპუტაციულ ზიანს აყენებს.

დავის ალტერნატიული გადაწყვეტის სხვადასხვა მექანიზმის გამოყენებით, შესაძლოა, უთანხმოება უფრო ადრეულ ეტაპზე და ნაკლები ხარჯით მოგვარდეს. ასეთი მექანიზმები შეიძლება განსაკუთრებით ეფექტიანი აღმოჩნდეს შრომით ურთიერთობებში, ვინაიდან, აღნიშნული ხელს შეუწყობს გამოსავლის გამოკვეთას და შრომითი ურთიერთობების გაგრძელებას; იმ შემთხვევაში, თუ ეს ვერ მოხერხდა, უზრუნველყოფს კომუნიკაციასა და ურთიერთობის კულტურის დახვეწას, რაც მოდავე მხარეებს ღირსებასა და ნდობას შეუნარჩუნებს.

2. კვლევის მიზანი

წინამდებარე კვლევის მიზანია, შეისწავლოს საჯარო სამსახურში დავების გამომწვევი ძირითადი საფუძვლები/მიზეზები, შრომითი/სამსახურებრივი დავების გადაწყვეტის არსებული საშუალებები, გამოავლინოს სხვადასხვა დონის/რანგის მოხელეთა შეხედულებები არსებულ საჭიროებებზე და მათი ხედვა შესაძლო დამატებითი/ახალი მექანიზმების შემოღებაზე, რათა დავები ეფექტიანად, ადრეულ ეტაპზე და ნაკლები ხარჯით მოგვარდეს. ამგვარი დავების პრევენციის, ეფექტიანი მართვისა და გადაწყვეტის სისტემების შემუშავების მიზნით, კვლევის ბოლოს, შეჯამებულია მიგნებები და გამოკვეთილია ავტორთა ზოგადი რეკომენდაციები.

ვიმედოვნებთ, რომ წინამდებარე საბაზისო კვლევა დაეხმარება საქართველოს მთავრობასა და დონორ ორგანიზაციებს, გააანალიზონ, რა მექანიზმების შემოღება შეუწყობს ხელს საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების უფრო ეფექტიან მართვას, დავების პრევენციას ან/და ნაკლებ დროში, ნაკლები ხარჯით გადაწყვეტას, ასევე, დასაქმებულთა თანამშრომლობასა და ეფექტიანი კომუნიკაციის კულტურის ჩამოყალიბებას.

3. კვლევის მასშტაბი და მეთოდოლოგია

კვლევის მეთოდოლოგია მოიცავდა სამაგიდო და ხარისხობრივ კვლევას.

ხარისხობრივი კვლევის პროცესში ჩატარდა 48 ინტერვიუ, სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარესთან (საჯარო დაწესებულებებთან, გათავისუფლებულ თანამშრომლებსა და დარგის ექსპერტებთან).[2] საჯარო დაწესებულებების შერჩევა მოხდა სსიპ საჯარო სამსახურის ბიუროსთან შეთანხმებით. თითოეულ საჯარო უწყებაში ინტერვიუში ჩაერთო რამდენიმე სამსახურის და სხვადასხვა რანგის/დონის დასაქმებული, მათ შორის: იურიდიული სამსახურის, ადამიანური რესურსების სამსახურის, აუდიტის/ინსპექტირების სამსახურების ხელმძღვანელები და სხვადასხვა სამსახურის საშუალო რგოლის მენეჯერები. თითოეული უწყების შესაბამის სამსახურში კონკრეტული რესპონდენტების იდენტიფიცირება მოხდა შესაბამისი დაწესებულების ადამიანური რესურსების დეპარტამენტთან კოორდინირებით.

[2] უწყებების დეტალური ჩამონათვალი, სადაც მოხდა ინტერვიუების ჩატარება, იხილეთ დანართში N 2.

სამაგიდო კვლევის ფარგლებში შესწავლილ იქნა საკანონმდებლო აქტები, სტატისტიკური მონაცემები, საჯარო დაწესებულებების დებულებები, არსებული კვლევები და სახალხო დამცველის ანგარიშები, ისევე, როგორც 2012 – 2017 წლის ყველა ინსტანციის საერთო სასამართლოებისა და საკონსიტუციო სასამართლოს სხვადასხვა გადაწყვეტილებები.

<u>საკანონმდებლო აქტები</u>
შესწავლილი საკანონმდებლო აქტების ჩამონათვალი იხილეთ დანართში N1.

<u>სასამართლო გადაწყვეტილებები</u>
კვლევის პერიოდში შესწავლილ იქნა 47 სასამართლო გადაწყვეტილება[3]. ერთი მხრივ, გამოთხოვილ იქნა საჯარო სამსახურის შესახებ კანონთან დაკავშირებული პრაქტიკა ქ. თბილისის, ქ. ქუთაისის, ქ. ბათუმისა და ქ. თელავის საქალაქო სასამართლოების როგორც სამოქალაქო, ისე ადმინისტრაციული პალატებიდან. მეორე მხრივ, ცალკე გამოთხოვილ იქნა შრომის კოდექსთან დაკავშირებული სასამართლო პრაქტიკა, სადაც ერთ-ერთი მხარე საჯარო სამართლის იურიდიული პირია, თბილისის, ქუთაისისა და ბათუმის საქალაქო სასამართლოების, ასევე თბილისისა და ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოების სამოქალაქო და ადმინისტრაციული პალატებიდან.

მკვლევართა ჯგუფმა განცალკევებულად გამოითხოვა ორი პერიოდის სასამართლო პრაქტიკა: 2013-2017 წლები და 2017 წლის 1 ივლისის (კანონის ახალი რედაქციის ძალაში შესვლის) შემდგომი პერიოდი და დამატებით გამოითხოვა საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის ახალი რედაქციიდან გამომდინარე სასამართლო პრაქტიკა გორის, ფოთის, ზუგდიდის, სამტრედიისა და რუსთავის საქალაქო სასამართლოებიდან. ყველა სასამართლომ ერთგვაროვანი პასუხი გასცა აღნიშნულ მოთხოვნას, რომ კანონის ახალი რედაქციის საფუძველზე არცერთი გადაწყვეტილება არ ყოფილა გამოტანილი.

<u>სახალხო დამცველი</u>
ინფორმაციის მოძიების მიზნით, სახალხო დამცველის აპარატიდან გამოთხოვილ იქნა 2013-2017 წლებში მიღებული რეკომენდაციები, რომლებიც შეეხებოდა საჯარო დაწესებულებათა მხრიდან შრომის უფლებების შესაძლო დარღვევას, საჯარო სამსახურის კანონისა და შრომის კოდექსის მოქმედების ფარგლებში.

სახალხო დამცველისაგან მიღებული მონაცემები ორი სახისაა: ერთი მხრივ, ეს არის ინფორმაცია 2013-2017 წლებში შესული განცხადებებისა და მიღებული რეკომენდაციების რაოდენობის შესახებ; ამასთან, მითითებულია ინფორმაცია სახალხო დამცველის მიერ შრომითი უფლებების შესაძლო დარღვევებთან დაკავშირებით ამ პერიოდში გაცემულ რეკომენდაციათა თემატიკაზე (სადავო საკითხებზე). მეორე მხრივ, მოწოდებულია რამდენიმე ნიშანდობლივი რეკომენდაცია, რომელიც კვლევის სხვადასხვა ნაწილში თემატურად იქნა გაანალიზებული.

<u>სტატისტიკა</u>
მკვლევართა ჯგუფმა გამოითხოვა შრომით დავებთან დაკავშირებული სტატისტიკა საქართველოს უზენაესი სასამართლოდან, ასევე, თბილისისა და ქუთაისის სააპელაციო

[3] სასამართლო გადაწყვეტილებების ჩამონათვალი იხილეთ დანართ 3-ში.

სასამართლოებიდან. თბილისის საქალაქო სასამართლოს სტატისტიკა კი აღნიშნული სასამართლოს ვებგვერდზე იქნა მოძიებული.

სტატისტიკური ინფორმაციის ღირებული წყარო აღმოჩნდა საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციიდან და საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოდან მოწოდებული მასალა. აღნიშნული ორგანიზაციები გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეებს ხშირად წარმოადგენენ სასამართლოში.

<u>კვლევის საგანთან დაკავშირებით უკვე არსებული კვლევები/ანგარიშები</u>
ინტერვიუებისას გამოიკვეთა, რომ გათავისუფლებულ თანამშრომლებს სასამართლოში უმეტესად არასამთავრობო ორგანიზაციები წარმოადგენენ. ამ მიმართულებით, ძირითადად, ორი არასამთავრობო ორგანიზაცია - ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო - მუშაობს. კვლევისთვის რელევანტურ საკითხებზე მათ მიერ მომზადებულ ანგარიშებში გამოთქმული მოსაზრებები და დასკვნები (ასევე ზემოთ აღნიშნული სტატისტიკური მონაცემები) ასახულია წინამდებარე კვლევის სხვადასხვა ნაწილში.

წინამდებარე კვლევა ჩატარდა 2018 წლის თებერვალი - ივნისის პერიოდში.

ძირითადი მიგნებები

კვლევის ძირითადი მიგნებები შემდეგია:

- არსებული მდგომარეობით, სამსახურეობრივი დავების უმრავლესობა სრულდება საჯარო დაწესებულების საწინააღმდეგო გადაწყვეტილებით; ამის მიუხედავად, დასაქმებულთა უფლებების აღდგენა ხშირად შეუძლებელია სხვადასხვა მიზეზის გამო;
- დავები, უმეტესწილად, წარმოიშვება რეორგანიზაციისა და დისციპლინური წარმოების ფარგლებში პირის გათავისუფლების შემთხვევაში. ასევე, ხშირია კონკურსის კანონიერებასთან დაკავშირებული დავები;
- დავებში დიდწილად იკვეთება საჯარო უწყების მხრიდან პროცედურული დარღვევები, მათ შორის, საქმის გარემოებების გამოკვლევისა და გადაწყვეტილების დასაბუთების ხარვეზები;
- საჯარო დაწესებულებებში არ არსებობს ეფექტიანი მექანიზმი და სამართლებრივი საფუძველი, რომელიც ხელს შეუწყობს i) დავების პრევენციას (პრობლემური სიტუაციების ადრეულ ეტაპზე სათანადო გამოკვლევას, ეფექტურ კომუნიკაცს) და ii) დავების მოგვარებას ადრეულ ეტაპზე, არაფორმალურად, ხარჯების ეფექტიანი გამოყენებით;
- მორიგება არის გამონაკლისი; საჯარო დაწესებულებებში არ ხდება დავების ფინანსური, სამართლებრივი და რეპუტაციული ანალიზი წინასწარ განსაზღვრული კრიტერიუმების საფუძველზე, რაც გაზრდიდა მორიგების ალბათობას;

- საჯარო დაწესებულებებში გამოკითხულ დასაქმებულთა უმრავლესობა მხარს უჭერს არსებული პროცესების დახვეწის, დავების პრევენციისა და ეფექტიანი გადაწყვეტის ალტერნატიული მექანიზმის შემოღებას.

კვლევის ძირითადი რეკომენდაციებია:

- ✓ დაინერგოს დავების პერსპექტივისა და რისკების შეფასების ერთანი სისტემა; აღნიშნული საჯარო დაწესებულებას საშუალებას მისცემს, მიიღოს გადაწყვეტილება მორიგების მიზანშეწონილობისა და მისი პირობების შესახებ წინასწარ განსაზღვრული ობიექტური კრიტერიუმების საფუძველზე. პროცესის გამჭვირვალობისა და მოირიგების კანონიერების ეჭვქვეშ დაყენების თავიდან აცილების მიზნით, მნიშვნელოვანი იქნება ამ პროცესში საჯარო სამსახურის ბიუროს ჩართულობა;
- ✓ რეორგანიზაციისა და დისციპლინური წარმოების პროცესში ადრეულ ეტაპზე ჩაერთოს მესამე ნეიტრალური პირი/შესაბამისი მექანიზმი, რაც დაეხმარება მომკვლევ ორგანოს, შეაფასოს აღნიშნული პროცესის სრულყოფილება და რეკომენდაციის შესაბამისობა/ადეკვატურობა;
- ✓ დეტალურად იქნეს შესწავლილი და დასაბუთებული რეორგანიზაციისა და რეორგანიზაციის პროცესში სამუშაო ძალის შემცირების აუცილებლობა; აღნიშნულის შესახებ უნდა მოხდეს წინასწარი კონსულტაცია დასაქმებულებთან; რეორგანიზაციის საფუძვლით გათავისუფლების შემთხვევაში, წინასწარ უნდა იყოს დადგენილი ერთიანი უნიფიცირებული კრიტერიუმები გასათავისუფლებელ პირთა შესარჩევად. ამ (შერჩევის) პროცესში შესაძლოა მიზანშეწონილი იყოს საჯარო სამსახურის ბიუროს ჩართულობა;
- ✓ საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ კონკურსის პროცესის დაკვირვების შედეგად შემუშავდეს რეკომენდაციები, რომლებშიც აისახება და შეფასდება კონკურსის პროცესის გამჭვირვალობა, ასევე, შესაძლო რისკები და მათი პრევენციის მექანიზმები;
- ✓ საკუთარი ნებით სამსახურის დატოვების შემთხვევაში, კანონით დადგენილი 14-დღიანი „მოსაცდელი“ ვადის ეფექტიანად გამოყენების მიზნით, გაიწეროს პროცედურა, რომელიც უზრუნველყოფს დასაქმებულის საკუთარი განცხადებით სამსახურიდან წასვლის რეალური მიზეზების გამოკვლევას. ამგვარი პროცესის გაწერაში მნიშვნელოვანი როლი შეიძლება ჰქონდეს საჯარო სამსახურის ბიუროს;
- ✓ შეფასების ახალი სისტემის დანრეგვისა და მასთან დაკავშირებული დავების მინიმუმამდე დაყვანის მიზნით, არსებითი იქნება დაწესებულების მიერ პროცესის სწორად წარმართვა და მენეჯერთა მხრიდან უკუგების ფორმისა და ეფექტიანი კომუნიკაციის უნარების გამოყენება. საჭიროების შემთხვევაში, მენეჯერებს ჩაუტარდეთ შესაბამისი ტრენინგები. ასევე, მნიშვნელოვანი იქნება დაინერგოს ერთიანი სისტემა და გამოვლინდეს შესაბამისი რგოლი, რომელიც შეფასებასთან დაკავშირებით შეუთანხმებლობის შემთხვევაში ჩაერთვება ამ პროცესში კომუნიკაციის გამარტივებისა და დავის არიდების/მოგვარების მიზნით;
- ✓ დასაქმებულთა ცალკეული ჯგუფები (მენეჯერები/ადამიანური რესურსების მართვის ერთეული) მომზადდნენ/გადამზადდნენ ეფექტიან კომუნიკაციაში, პრობლემების გადაჭრასა და სხვა შესაბამის უნარებში; შესაძლოა გაიწეროს ამ უნარების გამოყენების პრინციპები და სტრუქტურა; აღნიშნული უზრუნველყოფს შიდა რესურსის შექმნას, დავების პრევენციისა და მართვის შიდა სისტემის განვითარებას;

- ✓ სასურველია, დავების პრევენციისა და მართვის შიდა მექანიზმთან ერთად, ხელმისაწვდომი იყოს მესამე ნეიტრალური (არა დაწესებულებასთან აფილირებული) პირის გარედან ჩართვის შესაძლებლობა. უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს ამ პროცესისადმი ნდობა და შესაბამისი ნეიტრალური პირების დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა;
- ✓ .
- ✓ აღნიშნული მექანიზმების დანერგვა/რეალიზებისათვის მნიშვნელოვანია, არსებობდეს გაცხადებული პოლიტიკური ნება; ამასთან, ეს პროცესი გამყარებული უნდა იყოს შესაბამისი რეგულაციებით (მოერგოს საკანონმდებლო ჩარჩო).

II საკანონმდებლო ჩარჩო

საჯარო სამსახურისა და შრომითი (და წინასახელშეკრულებო) ურთიერთობების რეგულირების სფერო საკმაოდ ფართოა. წინამდებარე ნაწილის მიზნებისთვის, გამოყოფილია მხოლოდ ის რეგულაციები, რომლებიც უშუალოდ ეხება კვლევაში გამოკვეთილ საკითხებს. თავად ეს საკითხები (განთავისუფლება რეორგანიზაციის, დისციპლინური წარმოების, საკუთარი განცხადების საფუძველზე, ისევე, როგორც კონკურსის შედეგებთან და დისკრიმინაციულ მოპყრობასთან დაკავშირებული დავები) გამოიკვეთა სასამართლო პრაქტიკის შესაწავლისა და განზოგადების შედეგად.

საკანონმდებლო ჩარჩოს მიმოხილვა დაყოფილია ორ ნაწილად: 1. ერთი მხრივ, განხილულია კვლევაში დასმული კონკრეტული საკითხების/საფუძვლების მარეგულირებელი ნორმები; 2. მეორე მხრივ, წარმოდგენილია მნიშვნელოვანი ამონარიდები რეგულაციებიდან, რომლებიც ქმნის პირველად საფუძველს დავების პრევენციისა და ეფექტიანი მართვის მექანიზმების დანერგვისათვის.

1. კვლევაში გამოკვეთილი კონკრეტული საკითხების/საფუძვლების მარეგულირებელი ნორმები

<u>რეორგანიზაცია</u>

რეორგანიზაციის მუხლით დასაქმებულის გათავისუფლებას ითვალისწინებს როგორც საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ (108-ე და 118-ე მუხლები), ისე შრომის კოდექსი (37.1. „ა“ და 37.3. „ბ“). თუმცა, არცერთი მათგანი არ აკონკრეტებს ამ საფუძვლით გათავისუფლებისთვის დასაქმებულთა შერჩევის კრიტერიუმებსა და პროცედურას.

ამ კუთხით საგულისხმოა, ასევე, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 158-ე კონვენციის 21-ე მუხლი, რომლის თანახმად, რეორგანიზაციის პროცესში დამსაქმებელმა უნდა განიხილოს, ხომ არ არსებობს გათავისუფლებაზე უფრო მსუბუქი სხვა საშუალება, რაც დასაქმებულის ინტერესებს დაიცავს.[4] ამავე კონვენციის 23-ე მუხლი კი ადგენს, რომ სასურველია, გასათავისუფლებელ პირთა შერჩევის კრიტერიუმები წინასწარ იყოს გაწერილი.[5] მართალია,

---

[4] შდრ. შსო-ს 1982 წლის 2 ივნისის №166 რეკომენდაცია, 21-ე მუხლი, http://www. ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/ wcms_r166_de.htm

[5] შსო-ს 1982 წლის 2 ივნისის № 166 რეკომენდაცია, 23-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/ normativeinstrument/wcms_r166_de.htm შდრ. ვრცლად: ჩაჩავა, შრომის ხელშეკრულების ნებაზე დამოკიდებული და მხარეთა ნებისაგან დამოუკიდებელი

დღესდღეობით საქართველოს კანონმდებლობა აღნიშნულ რეგულაციას სავალდებულოდ არ აღიარებს, თუმცა, მას, როგორც რეკომენდაციას, აქტიურად მოიხმობენ დარწმუნების მიზნით სასამართლო განხილვისას.

<u>დისციპლინური წარმოება</u>
დისციპლინურ წარმოებას ეხება საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის X თავი და 71-ე მუხლი, ასევე შრომის კოდექსის 37-ე მუხლის 1 ნაწილის „თ“ ქვეპუნქტი. თუმცა, შრომის კოდექსისაგან განსხვავებით, საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონი დეტალურად აწესრიგებს დისციპლინურ წარმოებასთან დაკავშირებულ საკითხებს, კერძოდ: წარმოების წესს (რის საფუძველზე იწყება, ვინ აწარმოებს, ა.შ.), ვადებსა და ფორმატს; ასევე, განსაზღვრავს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომებს და მათი შეფარდებისას გასათვალისწინებელ კრიტერიუმებს. კანონი ასევე ადგენს, რომ დისციპლინურ წარმოებას სამსახურიდან გათავისუფლება მხოლოდ მძიმე გადაცდომის შემთხვევაში უნდა მოჰყვეს და მიუთითებს გადაცდომის სახეებსა და შეფასების კრიტერიუმებზე (85-ე და 98-ე მუხლები).

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონით ბევრად უფრო გართულებულია დისციპლინური საფუძვლით სამსახურიდან გათავისუფლება. ამასთან, უფრო ნათლად და ობიექტურად არის განსაზღვრული კრიტერიუმები, როდის რა გადაწყვეტილების მიღება არის მიზანშეწონილი. თუმცა, იმ ფაქტმა, რომ საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი არ ვრცელდება სსიპ-ებზე, ხოლო შრომის კოდექსი (რომელიც ვრცელდება სსიპ-ებზე) არ ითვალისწინებს მსგავს დეტალურ რეგულირებას, შესაძლოა სამომავლოდ განაპირობოს ამგვარი დავების მიმართ სხვადასხვა რეჟიმების და შესაბამისად, სხვადასხვა დამოკიდებულებების არსებობა.

<u>კონკურსი</u>
კონკურსთან დაკავშირებულ საკითხებს აწესრიგებს საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის 34-42-ე მუხლები, ხოლო უფრო დეტალურად, კონკურსის ჩატარების პროცედურა, შეფასების კრიტერიუმები და გადაწყვეტილების მიღების წესი, განსაზღვრულია საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 აპრილის №204 დადგენილებით. ამ დადგენილებით, ასევე, გამოკვეთილია ბიუროს როლი, რაც მათ შორის მოიცავს მის უფლებამოსილებას, გაუწიოს მონიტორინგი კონკურსს და ჩართოს ბიუროს წარმომადგენელი აღნიშნულ პროცესში; ამასთან, გაუწიოს მეთოდოლოგიური დახმარება ადამიანური რესურსების განვითარების დეპარტამენტს. ბიურო გასცემს შესაბამის რეკომენდაციებს კონკურსთან დაკავშირებით.

<u>დისკრიმინაცია</u>
საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ განამტკიცებს კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპს (მუხლი 9). საქართველოს შრომის კოდექსის მე-2 მუხლი კრძალავს დისკრიმინაციას შრომით და წინასახელშეკრულებო ურთიერთობებში; 37.3. „ბ“ ქვეპუნქტის თანახმად, დისკრიმინაციის საფუძვლით ხელშეკრულების შეწყვეტა დაუშვებელია, ხოლო ამავე კოდექსის 40^2-ე მუხლი, დისკრიმინაციის ეჭვის შემთხვევაში, მტკიცების ტვირთს დამსაქმებელს აკისრებს. დისკრიმინაციას კრძალავს, ასევე, საქართველოს კანონი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ.

შეწყვეტა – 2013 წლის 12 ივნისის ცვლილებებით დამკვიდრებული ახალი კლასიფიკაცია, გვ. 99-101, შრომის სამართლის უახლესი ცვლილებების სამართლებრივი ასპექტები, 2014

საკუთარი განცხადებით სამსახურის დატოვება

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის 109-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ადგენს ზოგად წესს, რომლის თანახმად მოხელის მიერ სამსახურიდან წასვლის შესახებ პირადი განცხადების წარდგენის შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია გაათავისუფლოს მოხელე მხოლოდ ამ განცხადების რეგისტრაციიდან 14 დღის გასვლის შემდეგ. გამონაკლისი შეიძლება იყოს შემთხვევა, როდესაც მოხელე ითხოვს სამსახურიდან დაუყოვნებლივ გათავისუფლებას და აღნიშნული საფრთხეს არ უქმნის საჯარო დაწესებულების ნორმალურ ფუნქციონირებას.
ამავე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე განცხადების რეგისტრაციიდან სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემამდე, მოხელეს უფლება აქვს მოითხოვოს განცხადების განუხილველად დატოვება. აღნიშნული მოთხოვნა უნდა დაკმაყოფილდეს.

ამ კონტექსტში ასევე მნიშვნელოვანია, რომ სამოქალაქო კოდექსის 54-59-ე მუხლები ითვალისწინებს გარიგების ბათილობის საფუძვლებს, 72-89-ე მუხლები კი ადგენს შეცილების საფუძვლებს შეცდომის, მოტყუებისა და იძულების შემთხვევებში გამოვლენილი ნების დროს.

სხვა პროცესუალური ნორმები
გასათვალისწინებელია საქართველოს **ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის** ნორმები, რომლებიც ეხება ადმინისტრაციული აქტის დასაბუთებას (მუხლი 53), ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის დროს მოკვლევის აუცილებლობას (მუხლი 96) და დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების არსსა და ფარგლებს (მუხლი 6).

ნიშანდობლივია შრომის კოდექსის 47-ე და 48-ე მუხლები, რომლებიც აწესრიგებს შრომითი დავების გადაწყვეტის საშუალებებს, მათ შორის, დავის არსებობისას მოლაპარაკების პროცედურას.

საყურადღებოა, ასევე, სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 187^3-ე მუხლის 1-ლი ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტი, რომლის თანახმადაც, მხარეთა თანხმობის შემთხვევაში, ნებისმიერი დავა შეიძლება დაექვემდებაროს სასამართლო მედიაციას.

2. ამონარიდები რეგულაციებიდან, რომლებიც ქმნიან საფუძველს დავების პრევენციისა და ეფექტიანი მართვის მექანიზმების დასანერგად

კვლევის ფარგლებში მოყვანილია საკანონმდებლო მოწესრიგება, რაც ქმნის საფუძველს დავების პრევენციისა და ეფექტიანი მართვის მექანიზმების დასანერგად. აქვე, შესწავლილი იქნა ყველა იმ საჯარო დაწესებულების დებულება, სადაც ინტერვიუები ჩატარდა. სანიმუშოდ დასახელებულია ამონარიდები რამდენიმე სამინისტროს დებულებიდან, რომლებიც მნიშვნელოვან საფუძველს ქმნის სამსახურეობრივი დავების პრევენციისა და ადრეულ ეტაპზე ეფექტიანად მოგვარების სისტემის დანერგვა-ამოქმედებისთვის. ასევე,

განხილულია კანონმდებლობაში არსებული რეგულაციები, რომლებიც შრომითი დავის შეთანხმებით დასრულების საფუძველს ქმნის.

2.1. რეგულაციები, რომლებიც შრომითი დავის შეთანხმებით დასრულების საფუძველს ქმნის

შრომის კოდექსი

სშკ–ის 48–ე მუხლის 1–ლი ნაწილი ადგენს, რომ ინდივიდუალური დავა უნდა გადაწყდეს მხარეთა შორის შემათანხმებელი პროცედურით. ამავე მუხლის მე–5 ნაწილის თანახმად, „თუ დავის დროს შეთანხმება ვერ იქნა მიღწეული 14 კალენდარული დღის განმავლობაში, ან თუ მხარემ თავი აარიდა შემათანხმებელ პროცედურებში მონაწილეობას, მეორე მხარეს უფლება აქვს მიმართოს სასამართლოს ან არბიტრაჟს." ამ ნორმიდან ნათელია კანონმდებლის მიზანი, შრომითი დავის შემთხვევაში, წაახალისოს დავის მოლაპარაკების გზით გადაწყვეტა. მეტიც, ეს ნორმა შესაძლოა განიმარტოს, როგორც სავალდებულო დანაწესი, რომ მხარეებმა სასამართლოსთვის მიმართვამდე გამოიყენონ დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული საშუალებები.

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 158-ე კონვენცია

კონვენციის მე-8 მუხლისა და შსო-ს N166-ე რეკომენდაციის შესაბამისად, ხელშეკრულების შეწყვეტის შემთხვევაში, გასაჩივრების პროცედურის გამოყენებამდე ან მის პარალელურად გამართლებულია გაიმართოს შემათანხმებელი პროცედურა (კონსილიაცია), ვინაიდან ის თითოეულ მხარეს აძლევს შესაძლებლობას, მესამე პირის თანდასწრებით, გადააფასოს გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების დასაბუთება და გამართლებულობა, სამართლებრივი სტანდარტების შესაბამისად.

დამსაქმებლის მიზეზით (ორგანიზაციული, სტრუქტურული, ტექნოლოგიური, ეკონომიკური თუ სხვა საფუძვლით) გათავისუფლების შემთხვევისათვის კი კონვენციის მე-13 მუხლი ითვალისწინებს დასაქმებულთა ინფორმირებასა და მხარეთა შორის წინასწარ კონსულტაციებს, რათა შემცირდეს გათავისუფლების რისკი და მხარეებმა ალტერნატიული შესაძლებლობები განიხილონ.

დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კანონი

კანონის მე-8 მუხლი აწესრიგებს საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ საქმის განხილვას, რომლის მე-3 პუნქტის თანახმად:

„თუ საქართველოს სახალხო დამცველი საჭიროდ მიიჩნევს, იგი უფლებამოსილია დანიშნოს ზეპირი მოსმენა და მოიწვიოს მხარეები საქმის მორიგებით დასასრულებლად. საქმის მორიგებით დასრულების შემთხვევაში საქართველოს სახალხო დამცველი ახორციელებს მორიგების აქტით განსაზღვრული ვალდებულებების შესრულების მონიტორინგს."

2.2. შემათანხმებელი პროცედურის წამახალისებელი რეგულაციები საჯარო სამსახურის შესახებ კანონისა და საჯარო უწყებათა დებულებების მიხედვით

საგულისხმოა ცალკეული საჯარო უწყებების (სსიპ-ებისა თუ სამინისტროების) დებულებებში გათვალისწინებული რეგულაციები, რომლებიც მნიშვნელოვან საბაზისო

საფუძველს წარმოადგენს სამსახურეობრივი დავების პრევენციისა და ადრეულ ეტაპზე ეფექტიანად მოგვარების სისტემის დანერგვა-ამოქედებისთვის.

<u>აუდიტის ფუნქციები</u>

მაგალითისათვის, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს დებულების თანახმად[6], შიდა აუდიტის სამსახურის ერთ-ერთი ფუნქციაა მოახდინოს „სამინისტროს წინაშე არსებული **რისკების მართვის ხარისხის შეფასება;** ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ადეკვატურობისა და **ეფექტიანობის** შეფასება;“ ასევე უზრუნველყოს „სამინისტროს სისტემის თანამშრომელთა მიერ კანონმდებლობის დარღვევის **ფაქტების ხელშემწყობი მიზეზების დადგენისა და პრევენციის,** სამინისტროს სისტემაში **აღმოჩენილი ხარვეზებისა და მათი გამომწვევი მიზეზების აღმოფხვრის მიზნით, მინისტრისათვის შესაბამისი რეკომენდაციების მიწოდება“.**

ანალოგიურია რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს დებულებით[7] შიდა აუდიტის დეპარტამენტისთვის განსაზღვრული ფუნქციები. კერძოდ, „ა) სამინისტროს სისტემის წინაშე არსებული **რისკების იდენტიფიცირება და მათი მართვის ხარისხის შეფასება**; ბ) სამინისტროს **სისტემის საქმიანობის გაუმჯობესებისა** და მისი მიზნების მიღწევის **ხელშეწყობა,** სამინისტროს სისტემის საქმიანობის საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის შეფასებისა და **საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით, რეკომენდაციების შემუშავების გზით“.**

საინტერესოა ასევე ფინანსთა სამინისტროს დებულებით[8] შიდა აუდიტის დეპარტამენტისათვის გათვალისწინებული მოვალეობები: **„**ბ.ა) სამინისტროს სისტემაში კანონმდებლობის მოთხოვნათა დაცვისა და შესრულების კონტროლის განხორციელება, **მოსალოდნელი დარღვევების ან/და ხარვეზების ანალიზი და მათი პრევენცია;** ბ.გ) სამინისტროს სისტემის თანამშრომელთა მიერ **კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტების ხელშემწყობი მიზეზების დადგენისა და პრევენციის,** სამინისტროს სისტემაში აღმოჩენილი ხარვეზებისა და მათი გამომწვევი მიზეზების აღმოფხვრის მიზნით, მინისტრისათვის შესაბამისი **რეკომენდაციების** მიწოდება“.

შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ აუდიტის სამსახურის ფუნქცია მხოლოდ დარღვევათა გამოვლენა და რეაგირების ზომაზე რეკომენდაციის გაცემა არ არის. ამ სამსახურის საქმეა სწორედ დასაქმებულთა დარღვევების თუ არასათანადო ქცევის მიზეზების კვლევა, მათი პრევენცია და ამ მიზნით შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება. ამასთან, აუდიტის სამსახურის ფუნქციებში შედის უწყების წინაშე არსებული რისკების მართვა-პრევენცია, რაც სამსახურეობრივი დავების შემთხვევაში გულისხმობს პერსპექტივების ანალიზს, ან არსებული შეფასებისა თუ დასაბუთების საფუძველზე ადეკვატურ რეაგირებასა და შესაბამისი რეკომენდაციის მიღებას.

---

[6] საქართველოს მთავრობის დადგენილება #70 საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ, მე-7 მუხლის „შ“ ქვეპუნქტი

[7] საქართველოს მთავრობის დადგენილება #594 საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ, მე-17 მუხლი

[8] საქართველოს მთავრობის დადგენილება #168 საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ, მე-15 მუხლი

მოყვანილი დებულებებით გათვალისწინებული რეგულაციები აფართოებენ და განავრცობენ საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის 86-ე მუხლით გათვალისწინებულ დისციპლინური წარმოების მიზნებს.

<u>ადამიანური რესურსების მართვის სამსახურების ფუნქციები</u>

ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს დებულების[9] თანახმად, ადამიანური რესურსების მართვის დეპარტამენტის ფუნქციებია „სამინისტროს ადამიანური რესურსების **მაღალი პროდუქტიულობის უზრუნველყოფა**; ადამიანური რესურსების შესაბამისობის უზრუნველყოფა სამინისტროს საჭიროებებთან; სამინისტროს ადამიანური რესურსების მუდმივი განვითარება, სამინისტროს პრიორიტეტების შესაბამისად; **თანამშრომლების მოტივაციის ამაღლების, განვითარებისა** და სამუშაოს შესრულების ხარისხის გაუმჯობესების უზრუნველყოფა; [...] თანამშრომლების **შეფასების სისტემის შემუშავება, დანერგვა და განახლება; თანამშრომლების მოტივაციის კვლევა და ანალიზი;** [...] სამინისტროს სისტემაში საჯარო სამსახურის ადამიანური რესურსების მართვის სახელმწიფო პოლიტიკის უზრუნველყოფა,[...]; სამინისტროს **სისტემაში შემავალი დაწესებულებების ადამიანური რესურსების სამსახურების მუშაობისათვის კოორდინაციისა და მეთოდური ხელმძღვანელობის გაწევა“.**

იუსტიციის სამინისტროს დებულების[10] თანახმად, ადამიანური რესურსების დეპარტამენტის ფუნქციებში შედის **„**სამინისტროს სისტემის ადამიანური რესურსების ეფექტიანად მართვის მიზნით რეკომენდაციების შემუშავება; ი) სამინისტროს მოსამსახურეთა **კვალიფიკაციის ამაღლებასთან,** პროფესიულ მომზადებასა და გადამზადებასთან დაკავშირებული წინადადებების შემუშავება და ორგანიზაციული საკითხების უზრუნველყოფა; კ) თანამშრომელთა პროფესიული და კარიერული განვითარების, შეფასების, დაწინაურების, **მატერიალური და არამატერიალური წახალისების**, აგრეთვე, სხვა **პროცედურებისა და სისტემების შემუშავება, დანერგვა და დახვეწა;** ლ) **პერსონალის მოტივირების, შრომითი კმაყოფილების ზრდისა და ორგანიზაციული ერთგულების გაღრმავების მიზნით, რეკომენდაციების შემუშავება,** ღონისძიებების ორგანიზება“.

ანალოგიურია საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს დებულებით ადამიანური რესურსების დეპარტამენტისათვის გათვალისწინებული ფუნქციები, რომლის თანახმად[11], მას ევალება **შეფასების სისტემების შექმნა, დანერგვა და** ხელმძღვანელობისთვის **განსახორციელებელ ღონისძიებათა შესახებ წინადადებების** წარდგენა; <u>კვლევის მიზნებისთვის განსაკუთრებით საგულისხმოა,</u> რომ აღნიშნული დეპარტამენტის ფუნქციებში შედის, ასევე, თანამშრომელთა მხრიდან შრომით პირობებთან დაკავშირებით დასმული **საკითხების განხილვა და შესაბამისი რეაგირება;** თანამშრომელთა შორის **გუნდური მუშაობის და არაფორმალური ურთიერთობების განვითარებისათვის ღონისძიებების ორგანიზება.**

---

[9] საქართველოს მთავრობის დადგენილება #70 საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ, მე-7 მუხლის „მ“ ქვეპუნქტი

[10] საქართველოს მთავრობის დადგენილება #389 საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ, მე-20 მუხლი

[11] საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანება N134, 2016 წლის 3 მაისი, მე-12 მუხლი

შეჯამების სახით უნდა ითქვას, რომ სწორედ ადამიანური რესურსების სამსახურების ფუნქციაა ადამიანური რესურსების მართვის პოლიტიკის შემუშავება. კერძოდ, ამ სამსახურის მოვალეობაა თანამშრომელთა მაღალი პროდუქტიულობისა და განვითარების უზრუნველყოფა, მოტივაციის კვლევა და ამაღლება, განვითარება და სამუშაოს ხარისხზე ზრუნვა, თანამშრომელთა შორის არაფორმალური ურთიერთობების განვითარებისა თუ გუნდური მუშაობის ხელშეწყობა, ასევე, თანამშრომელთა მხრიდან წამოჭრილი საკითხების განხილვა. ეს ყოველივე კი არსებითად უკავშირდება დავების პრევენციასა და ეფექტიანი კომუნიკაციის მექანიზმების შემუშავებას.

საჯარო სამსახურის ბიურო

დავების ეფექტიანად მართვისა და გადაწყვეტის პროცესში განსაკუთრებული როლი ენიჭება საჯარო სამსახურის ბიუროს. საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის 21-ე მუხლის თანახმად, ბიურო:

ა) შეისწავლის და აანალიზებს საჯარო სამსახურის სფეროში არსებულ მდგომარეობას; მონიტორინგს უწევს საჯარო სამსახურის სფეროში **ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელებას,** მასთან დაკავშირებული ნორმატიული აქტების შესრულებას და შეიმუშავებს შესაბამის რეკომენდაციებს;

ბ) შეიმუშავებს საჯარო სამსახურის სფეროში სამოქმედო სტანდარტების, ინსტრუქციების, სხვა მეთოდური აქტების, ნორმატიული აქტებისა და საკანონმდებლო წინადადებების პროექტებს;

გ) მეთოდურ დახმარებას უწევს საჯარო დაწესებულებებს საჯარო სამსახურის სფეროში არსებული სამოქმედო სტანდარტების, ინსტრუქციებისა და ნორმატიული აქტების ერთგვაროვანი შესრულების მიზნით;

ე) შეისწავლის და განაზოგადებს მოხელეთა სამსახურში მიღების, შეფასების, კარიერული განვითარების, კარიერის მართვის, პროფესიული განვითარების, საჯარო მოსამსახურეთა მიერ ეთიკის ნორმების დაცვის, აგრეთვე **სამსახურიდან გათავისუფლების არსებულ პრაქტიკას და შეიმუშავებს შესაბამის რეკომენდაციებს;**

თ) საჯარო სამსახურის მართვის სრულყოფის მიზნით, შეისწავლის და განაზოგადებს საჯარო სამსახურის სფეროში სხვა სახელმწიფოთა გამოცდილებას და თანამშრომლობს საერთაშორისო ორგანიზაციებთან;

ი) აანალიზებს სამოხელეო სამართლებრივ დავებს და არსებული პრაქტიკის სრულყოფის მიზნით, შეიმუშავებს შესაბამის რეკომენდაციებს.

III პრაქტიკის ანალიზი

კვლევის ფარგლებში შესწავლილი და გაანალიზებულია 2013-2018 წლების ადმინისტრაციული და სამოქალაქო სასამართლო პრაქტიკა იმ დავებზე, რომლებიც საჯარო მოხელეთა ან დასაქმებულთა (სსიპ-ების შემთხვევებში) შრომით უფლებებს უკავშირდება. ამასთან, შესწავლილია რამდენიმე არასამთავრობო ორგანიზაციის ანგარიში, რომელიც ეფუძნება მათ მიერ საჯარო დაწესებულებათა მონიტორინგისა და სასამართლოში დასაქმებულთა უფლებების დაცვის მიზნით წარმომადგენლობის შედეგად მოპოვებულ ინფორმაციას.

პრაქტიკის ანალიზისა და განზოგადების შედეგად, გამოიკვეთა რამდენიმე საკითხი, რომელიც განსაკუთრებით რელევანტური, პრობლემური და ყურადსაღებია როგორც დასაქმებულთა უფლებების უზრუნველყოფის, ისე საჯარო უწყებათა გადაწყვეტილებების ლეგიტიმურობის მხრივ.

- პირველ რიგში, აღსანიშნავია **რეორგანიზაციის** საფუძვლით პირთა სამსახურიდან გათავისუფლების შემთხვევები.

  სასამართლო პრაქტიკის თანახმად, იმისათვის, რომ პირის სამსახურიდან გათავისუფლება ამ საფუძვლით კანონიერად ჩაითვალოს, სახეზე უნდა იყოს რეალური რეორგანიზაცია და სამუშაო ძალის შემცირება. ამასთან, გათავისუფლების კანდიდატები კონკრეტულ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით, გამჭვირვალე პროცედურის გზით უნდა შეირჩნენ. გათავისუფლება უნდა იყოს დასაბუთებული.

- ხშირია დასაქმებულ პირთა გათავისუფლება **დისციპლინური წარმოების** შედეგად.

  პრაქტიკით დგინდება, რომ ხშირად ადმინისტრაციული ორგანო არ აფასებს დარღვევის მნიშვნელობას, შერჩეული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის თანაზომიერებასა და გამართლებულობას დარღვევასთან მიმართებით. ამასთან, როგორც წესი, ირღვევა დისციპლინური წარმოების პროცედურა, არ ხდება საქმის სრული და ყოველმრივი გამოკვლევა.

- დავების საფუძველი, ასევე, ხდება **არათანაბარი მოპყრობა და დისკრიმინაციის ნიშნების** არსებობა.

  ამ თვალსაზრისით საინტერესოა, რომ სასამართლო პრაქტიკის თანახმად, დასაქმებული პირის სამსახურიდან უსაფუძვლო გათავისუფლება, ან მისი არასაკმარისი დასაბუთება ავტომატურად აჩენს დამსაქმებლის მხრიდან დისკრიმინაციის ეჭვს.

- საგულისხმოა **კონკურსებთან** დაკავშირებული დავები.

  სასამართლო პრაქტიკიდან იკვეთება, რომ დამსაქმებელი ხშირად ვერ ასაბუთებს, რა ნიშნით აიყვანა ერთი კანდიდატი და არ აიყვანა მეორე. კერძოდ, არ კეთდება დეტალური ჩანაწერები და არ დგება ოქმები, თუ რა კრიტერიუმების საფუძველზე შეირჩა ერთი პირი

და უარი ეთქვა მეორეს. შესაბამისად, დავების უმეტესობაში სასამართლო ადგენს კონკურსის წესისა და პროცედურის დარღვევას, თუმცა, საქმე უკან ბრუნდება, რასაც მოსარჩელისათვის რეალური და ფაქტობრივი შედეგი ვერ მოაქვს.

❖ საყურადღებოა დასაქმებულ პირთა მიერ სამუშაოს დატოვების შემთხვევები **საკუთარი განცხადებით**.

  საჯარო სამსახურში არსებობს შემთხვევები, როდესაც რეორგანიზაციის პროცესში ან ზემდგომი თანამდებობის პირის ცვლილების შემთხვევაში თანამშრომლები სამუშაოს საკუთარი განცხადებით ტოვებენ. აღნიშნული გარკვეულ ეჭვსა და კითხვებს ბადებს იმასთან დაკავშირებით, თუ რამდენად ნებაყოფლობითია აღნიშნული განცხადებები და ხომ არ არის სახეზე გარკვეული ზემოქმედება, შეცდომაში შეყვანა ან სხვა პრაქტიკა, რომელიც სამართლებრივ ჩარჩოებს ცდება.

❖ ყურადსაღებია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ **დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენება** შრომით დავებთან მიმართებით.

  ხშირად ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილებას საკუთარი დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში იღებს, დასაბუთების გარეშე, მხოლოდ დისკრეციულ უფლებამოსილებაზე დაყრდნობით. აღნიშნული სასამართლო პრაქტიკაში ცალსახად მიიჩნევა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების არასწორ ინტერპრეტაციად.

❖ აღსანიშნავია სასამართლოს მიერ ადმინისტრაციული ორგანოსათვის **საქმის უკან დაბრუნება**, გარემოებათა გამოკვლევის და ახალი გადაწყვეტილების მიღების მიზნით.

  სასამართლოს უჭირს დაადგინოს და შეაფასოს საქმის ფაქტობრივი გარემოებები, იმსჯელოს გათავისუფლების კანონიერებაზე, როდესაც გადაწყვეტილება დასაქმებულის გათავისუფლების შესახებ მიღებულია საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის გარემოებათა გამოკვლევისა და შეფასების გარეშე. ასეთ შემთხვევაში, სასამართლო ხშირად უკან უბრუნებს საქმეს ადმინისტრაციულ ორგანოს, საქმის დამატებითი გამოკვლევისა და ახალი აქტის გამოცემის მითითებით.

1. რეორგანიზაცია

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონისა და შრომის კოდექსის ფარგლებში დასაქმებულთა გათავისუფლების ერთ-ერთ ყველაზე გავრცელებულ სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენს რეორგანიზაცია. სასამართლო პრაქტიკის ანალიზის საფუძველზე დგინდება, რომ რეორგანიზაციის გამო თანამშრომელთა გათავისუფლებისას ხშირად დარღვეულია ამ საფუძვლით პირის გათავისუფლების კანონით დადგენილი მოთხოვნები, წინაპირობები, პროცედურა და/ან არ არსებობს გათავისუფლების კანონიერი საფუძველი.

წინამდებარე თავი მიმოიხილავს:

1.1. რეორგანიზაციის საფუძვლით მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლებას საჯარო სამსახურის კანონმდებლობის მიხედვით;

1.2. ორგანიზაციულ ცვლილებებსა და სამუშაო ძალის შემცირების აუცილებლობას შრომის კოდექსის მიხედვით;

ასევე,

1.3. საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის დაკვირვების შედეგად გამოვლენილ პრაქტიკასა და მათ მიგნებებს, საჯარო დაწესებულებებში რეორგანიზაციასთან დაკავშირებით.

1.1. რეორგანიზაციის საფუძვლით მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება საჯარო სამსახურის კანონმდებლობის მიხედვით

რეორგანიზაცია განმარტებულია საკასაციო სასამართლოს 2015 წლის 8 ივლისის ადაწყვეტილებაში[12], რომლის თანახმად, *„საჯარო სამსახურის დაწესებულების შიდა სტრუქტურული ან/და ფუნქციონალური გარდაქმნა, რასაც შეიძლება მოსდევდეს დაწესებულების მთლიანად ან მისი სტრუქტურული ქვედანაყოფების სტატუსის, დაქვემდებარების ან/და ფუნქციონალური დატვირთვის ცვლილება, წარმოადგენს რეორგანიზაციას.“*

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის 108-ე მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტის თანხმად, „მოხელე შესაძლებელია სამსახურიდან გათავისუფლდეს საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატების შემცირებასთან დაკავშირებით.“

აღნიშნული დებულება არსებითად არ განსხვავდება ძველ კოდექსში გათვალისწინებული რეგულაციისაგან: საჯარო სამსახურის შესახებ ძველი კანონის[13] 96-ე მუხლის მეორე პუნქტის თანახმად, „დაწესებულების რეორგანიზაცია არ ქმნის საფუძველს მოხელის გასათავისუფლებლად. როდესაც დაწესებულების რეორგანიზაციას თან სდევს შტატების შემცირება, მოხელე შეიძლება გათავისუფლდეს სამსახურიდან ამ კანონის 97-ე მუხლის საფუძველზე“. 97-ე მუხლის პირველი პუნქტი კი ადგენს, რომ „მოხელე შეიძლება გაათავისუფლონ სამსახურიდან დაწესებულების შტატებით გათვალისწინებულ თანამდებობათა შემცირებისას ან არაკანონიერად გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენისას.“

კვლევითმა ჯგუფმა ვერ მოიპოვა სასამართლო პრაქტიკის ამ საკითხთან დაკავშირებული მაგალითები, საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მოქმედი რედაქციის შესაბამისად. ამდენად, გააანალიზა სასამართლო პრაქტიკა კანონის 2017 წლის 1-ელ ივლისამდე მოქმედ რედაქციასთან მიმართებით. თუმცა, რეორგანიზაციისას სამუშაო ძალის შემცირების საფუძვლით პირის გათავისუფლებასთან დაკავშირებით მოყვანილი პრაქტიკა და განმარტებები რელევანტურია კანონის ახალი რედაქციის ფარგლებშიც.

პრაქტიკის ანალიზის თანახმად დგინდება:

- სამუშაო ძალის შემცირების გარეშე, რეორგანიზაციის საფუძვლით პირთა გათავისუფლება ცალსახად კანონსაწინააღმდეგოა;

[12] უზენაესი სასამართლოს 2015 წლის 8 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე Nბს-449-442 (კ-15)

[13] ძალადაკარგულია 2015 წლის 27 ოქტომბრიდან.

- ამა თუ იმ შტატის გაუქმება, თავისთავად, არ ნიშნავს სამუშაო ძალის შემცირებას და არ ქმნის დასაქმებულის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველს;
- რეორგანიზაციისას სამუშაო ძალის შემცირების საფუძვლით პირის გათავისუფლება უკანონოა იმ შემთხვევაში, თუ არ ხდება იმ თანამდებობის შემცირება, რომელზეც პირია დასაქმებული, ან თუ ამ თანამდებობის ჩანაცვლება ხდება სხვა, ფუნქციურად მსგავსი პოზიციით;
- რეორგანიზაციისა და შტატების შემცირების აუცილებლობის შემთხვევაში, გასათავისუფლებელი პირები წინასწარ გაწერილი ობიექტური კრიტერიუმებით უნდა შეირჩნენ. მნიშვნელოვანია, რომ ეს პროცედურა იყოს გამჭვირვალე;
- რეორგანიზაციისას, საჯარო დაწესებულება ხშირად ეყრდნობა საკუთარ დისკრეციულ უფლებამოსილებას და არ ასაბუთებს მიღებულ გადაწყვეტილებას.

1.1.1. შემცირება, როგორც აუცილებელი კომპონენტი

ქუთაისის საქალაქო სასამართლომ, 2015 წლის 20 მაისის გადაწყვეტილებაში[14] განმარტა, რომ რეორგანიზაციისას დასაქმებულთა სამსახურიდან გაშვება კანონიერი შეიძლება იყოს შტატების შემცირების შემთხვევაში. იგივე აზრს ავითარებს თბილისის საქალაქო სასამართლო 2017 წლის 28 სექტემბრის გადაწყვეტილებაში[15]: დაწესებულებაში მიმდინარე **რეორგანიზაცია მხოლოდ მაშინ ქმნის საფუძველს მოხელის გასათავისუფლებლად, როცა მცირდება შტატებით გათვალისწინებული თანამდებობები**.

1.1.2. შტატის გაუქმება - სახელწოდების შეცვლა

საკასაციო სასამართლოს 2015 წლის 8 დეკემბრის გადაწყვეტილების[16] თანახმად, *„საშტატო ერთეულისათვის სახელწოდების შეცვლა არ წარმოადგენს საფუძველს იმ ფაქტობრივი გარემოების დადგენილად მიჩნევისათვის, რომ აღარ არსებობს საშტატო ერთეული. საშტატო ერთეული გაუქმებულად ითვლება მაშინ, როდესაცფუნქციური დატვირთვით აღარ არსებობს ამგვარი შტატი, ახალი საშტატო ერთეულით განისაზღვრა სხვა უფლება-მოვალეობები, ან/და ამგვარი საშტატო ერთეულის დასაკავებლად სხვა კრიტერიუმები უნდა იქნეს დაკმაყოფილებული პირის მიერ და ა.შ.“* საკასაციო სასამართლო აღნიშნავს, რომ *„რეორგანიზაციის შედეგად შეიძლება ადმინისტრაციული ორგანოს სტრუქტურა შეიცვალოს, გაიყოს და კონკრეტული სამსახურები განსხვავებულად ჩამოყალიბდეს, მაგრამ მოხელის მიერ დაკავებული შტატი არსებითად უცვლელად დარჩეს, ანუ იყოს იმავე იერარქიულ საფეხურზე, თუნდაც სხვა უწყების დაქვემდებარებაში და ითვალისწინებდეს იმავე უფლება-მოვალეობების შესრულებას.“* შესაბამისად, *„კონკრეტული თანამდებობების იდენტურობის დადგენის მიზნით, უნდა შეფასდეს ა) მათი ადგილი ადმინისტრაციული ორგანოს სამსახურეობრივ იერარქიაში; ბ) ძირითად უფლებამოსილებათა წრე, ამასთან, საკასაციო სასამართლო ხაზს უსვამს, რომ ფორმალურად ზოგიერთი ფუნქციის მოკლება ან რაიმე უმნიშვნელო მოთხოვნის დამატება მდგომარეობას არ ცვლის; გ) მოთხოვნები, რომლებიც რეორგანიზაციის შემდგომ საჭიროა კონკრეტული თანამდებობის დასაკავებლად; დ) ზოგიერთ შემთხვევაში - შრომის ანაზღაურება.“*

[14] ქუთაისის საქალაქო სასამართლოს 2015 წლის 20 მაისის გადაწყვეტილება საქმეზე #2/456-15
[15] თბილისის საქალაქო სასამართლო 2017 წლის 28 სექტემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე #3/------17
[16] უზენაესი სასამართლოს 2015 წლის 8 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე Nბს-449-442 (კ-15)

ასეთ შემთხვევაში, შტატის გაუქმება ფორმალურია და სამუშაო ძალის შემცირებად არ კვალიფიცირდება, მათ შორის, არც მაშინ, როცა ხდება შტატების რაოდენობის შემცირება , მაგრამ თანამდებობა მსგავსი ფუნქციებით რჩება. სასამართლოს განმარტებით, მოხელის გასათავისუფლებლად აუცილებელია **რეორგანიზაციას თან სდევდეს შტატების შემცირება და იმ შტატის ფაქტობრივი გაუქმება, რომელიც გათავისუფლებულ პირს ეკავა.**

1.1.3. შერჩევის კრიტერიუმები და დასაბუთება

არსებითად მნიშვნელოვანია სასამართლოს განმარტებები, რომელთა თანახმად, ორგანიზაციული ცვლილებისა და შტატების შემცირებისას, გასათავისუფლებელი მოხელეები წინასწარ გაწერილი ობიექტური კრიტერიუმებითა და გამჭვირვალე პროცედურით უნდა შეირჩნენ.

უზენაესმა სასამართლომ, 2013 წლის 19 ნოემბრის გადაწყვეტილებაში[17] განმარტა: **რეორგანიზაციისას შტატების შემცირების დროს *„ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, რომ არჩევანის გასაკეთებლად, ანუ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გადაწყვეტილების მისაღებად, მოხელეთა უპირატესობების გამოვლენის მიზნით, ჩაატაროს სხვა საჯარო მოხელეებისა და მოსარჩელეების კვალიფიკაციისა და პროფესიული უნარ-ჩვევების შედარებითი (ანალიტიკური) კვლევა.“***

სასამართლოს განმარტებით, *„ერთი პირის სამართლებრივი მდგომარეობა არ შეიძლება გადაწყდეს მეორე პირის სამართლებრივი მდგომარეობისაგან განსხვავებულად იმ ვითარებაში, როდესაც მათ შორის არსებული განსხვავება ვერ ამართლებს დადგენილ უთანასწორობას. ერთი და იგივე ნორმა სხვადასხვა პირთან მიმართებით სხვადასხვაგვარად შეიძლება იქნას გამოყენებული მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ არსებული განსხვავება იძლევა ამ უთანასწორობის* ***დასაბუთების შესაძლებლობას.“***

1.2. ორგანიზაციული ცვლილებები და სამუშაო ძალის შემცირების აუცილებლობა შრომის კოდექსის მიხედვით

ანალოგიურია კანონმდებლისა და სასამართლოს მიდგომა რეორგანიზაციის საფუძვლით დასაქმებულის გათავისუფლებასთან დაკავშირებით, შრომის კოდექსის მოქმედების ფარგლებში.

შრომის კოდექსის 37-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, *„შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძველია ა) ეკონომიკური გარემოებები, ტექნოლოგიური ან ორგანიზაციული ცვლილებები, რომლებიც აუცილებელს ხდის სამუშაო ძალის შემცირებას.“*
37-ე მუხლის მესამე პუნქტის თანახმად, „დაუშვებელია შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტა:
ა) სხვა საფუძვლით, გარდა ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული საფუძვლებისა;
ბ) ამ კანონის მე-2 მუხლით გათვალისწინებული დისკრიმინაციის საფუძვლით.“

[17] უზენაესი სასამართლოს 2013 წლის 19 ნოემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-301-292(2კ13)

სასამართლო პრაქტიკის შესაბამისად, დასაქმებულის გათავისუფლება დასაშვებია მხოლოდ მაშინ, როცა:

- მცირდება სამუშო ძალა;
- დადგენილია შერჩევის კრიტერიუმები (რათა გამოირიცხოს დისკრიმინაცია);[18]
- გათავისუფლება დასაბუთებულია.

1.2.1. რეორგანიზაციის მართებულობა და მიზანშეწონილობა დასაქმებულთა კანონიერი უფლებების საპირწონედ

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2017 წლის 15 სექტემბრის გადაწყვეტილების[19] თანახმად:

> *„როდესაც დამსაქმებელი რეორგანიზაციის გადაწყვეტილებას იღებს, უნდა დარწმუნდეს,* ***რომ აღნიშნული ნაბიჯი შეესაბამება ორგანიზაციის ინტერესებს და ამავე დროს, გაუმართლებლად არ ხელყოფს დასაქმებულთა კანონიერ უფლებებს. დამსაქმებლის გადაწყვეტილება მოითხოვს დასაბუთებას, გარკვეულ გათვლებს, რეორგანიზაციამდე არსებული სტრუქტურისა და მომავალი სტრუქტურის შედარებას, რეორგანიზაციის დადებითი და უარყოფითი მხარეების განსაზღვრას.*** *თუ არ დადასტურდა გათავისუფლების კანონიერი საფუძვლების არსებობა, სასამართლოს ექმნება ვარაუდი იმისა, რომ დამსაქმებელმა ბოროტად გამოიყენა უფლება.“*

სასამართლო მიუთითებს, რომ მოპასუხეს უნდა დაედასტურებინა რამდენიმე გარემოება, კერძოდ: ჩატარდა თუ არა საჯარო დაწესებულებაში რეორგანიზაცია, შემცირდა თუ არა სამუშაო ძალა, რა აუცილებლობამ გამოიწვია სამუშაო ძალის შემცირება და კონკრეტულად რამ განაპირობა თითოეული მოსარჩელის სამსახურიდან გათავისუფლება. სასამართლოს განმარტებით, *„დამსაქმებელს გააჩნია* ***მტკიცებითი უპირატესობა,*** *სასამართლოს წარუდგინოს მისთვის ხელსაყრელი მტკიცებულებები იმასთან დაკავშირებით,* ***რომ მას, კონკრეტულ შემთხვევაში, საწარმოს ფინანსური მდგომარეობის გათვალისწინებით, აღარ ესაჭიროებოდა იმ ფუნქციური დატვირთვის მქონე საშტატო ერთეული, რომელზეც მოსარჩელე იყო დასაქმებული.“ ამასთან, სასამართლოს ევალებოდა გაერკვია, რამდენად განაპირობა საწარმოს ფინანსურმა მდგომარეობამ მოსარჩელის დაკავებული თანამდებობის გაუქმება. კერძოდ,*** *სწორედ მოპასუხე მხარის მოვალეობას წარმოადგენს, მოსარჩელის საშტატო ერთეულის გაუქმების კანონიერების საკითხის სათანადო მტკიცებულებებით დადასტურება.*

1.2.2. სამუშაო ძალის შემცირების საჭიროების დასაბუთება

თბილისის სააპელაციო სასამართლომ, 2017 წლის 9 მარტის გადაწყვეტილებაში[20] იმსჯელა შრომის კოდექსის 37-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტის საფუძველზე შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტის საკითხზე და დაადგინა, რომ *„მითითებული საფუძვლით სამსახურიდან გათავისუფლებისას აუცილებელია, რომ არსებობდეს ეკონომიკური გარემოებები, ტექნოლოგიური ან ორგანიზაციული ცვლილებები და აღნიშნულის შედეგად*

---

[18] ჩაჩავა, შრომის ხელშეკრულების ნებაზე დამოკიდებული და მხარეთა ნებისაგან დამოუკიდებელი შეწყვეტა – 2013 წლის 12 ივნისის ცვლილებებით დამკვიდრებული ახალი კლასიფიკაცია, გვ. 102, 119 და შემდეგი, შრომის სამართლის უახლესი ცვლილებების სამართლებრივი ასპექტები, 2014

[19] უზენაესი სასამართლოს 2017 წლის 15 სექტემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე Nას-682-636-2017

[20] თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2017 წლის 9 მარტის გადაწყვეტილება საქმეზე №2ბ/4403-16

აუცილებელი უნდა იყოს სამუშაო ძალის შემცირება. ამასთან, პირველი ელემენტით მოცემული გარემოებებიდან ერთ-ერთი (ეკონომიკური, ტექნოლოგიური ან ორგანიზაციული ცვლილებები) შეიძლება არსებობდეს დამოუკიდებლად, თუმცა ***იმისათვის, რომ შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტა საფუძვლიანად ჩაითვალოს, აუცილებელია*** *ნებისმიერ აღნიშნულ (ეკონომიკურ, ტექნოლოგიურ ან ორგანიზაციულ) გარემოებას* ***შედეგად მოჰყვებოდეს სამუშაო ძალის შემცირება."*** სასამართლომ აქვე განმარტა, რომ *„დამსაქმებლის გადაწყვეტილება მოითხოვს დასაბუთებას, გარკვეულ გათვლებს, რეორგანიზაციამდე არსებული სტრუქტურისა და მომავალი სტრუქტურის შედარებას,"* *კერძოდ, დამსაქმებელი უნდა დარწმუნდეს, რომ მიღებული გადაწყვეტილება შეესაბამება ორგანიზაციის ინტერესებს და არათანაზომიერად არ ხელყოფს დასაქმებულის ინტერესებს.*

1.2.3. შერჩევის კრიტერიუმები და დასაბუთება

უზენაესმა სასამართლომ, 2017 წლის 15 სექტემბრის გადაწყვეტილებაში[21] გაიზიარა სააპელაციო სასამართლოს მითითება და აღნიშნა, რომ მოპასუხე ვალდებული იყო, გაექარწყლებინა მოსარჩელის მიერ სადაოდ გამხდარი ფაქტობრივი გარემოებები: ჩატარდა თუ არა ცენტრში რეორგანიზაცია, რატომ გახდა აუცილებელი სამუშაო ძალის შემცირება (ეკონომიკური, ტექნოლოგიური ან ორგანიზაციული ცვლილებები, რამაც სამუშაო ძალის შემცირება ობიექტურად განაპირობა); **რამ გამოიწვია მხოლოდ კონკრეტული მოსარჩელეების სამსახურიდან გათავისუფლება**.

ამასთან, სასამართლო განმარტავს, რომ ***„რეორგანიზაციისა და სამუშაო ძალის შემცირების საფუძვლით პირის გათავისუფლების შემთხვევაში დავისას გაუმართლებელია, დამსაქმებელმა კვალიფიკაციის არარსებობაზე მიუთითოს, ვინაიდან აღნიშნული ხელშეკრულების შეწყვეტის დამოუკიდებელ საფუძველს ქმნის*** *და იგი ხელშეკრულების შეწყვეტის ფარგლებში უნდა დამდგარიყო დღის წესრიგში."*

1.3. საიას ანგარიში

კვლევითმა ჯგუფმა შეისწავლა საჯარო დაწესებულებებში საბიუჯეტო სახსრების შემცირებისა და რეორგანიზაციის პროცესის შეფასების მონიტორინგის ანგარიში, რომელიც საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ მოამზადა.[22] მონიტორინგი ჩატარდა 2016 წლის 9 დეკემბრიდან 2017 წლის 31 იანვრის ჩათვლით პერიოდში. ანგარიში დიდწილად ეფუძნება საჯარო უწყებებიდან მოპოვებულ ინფორმაციას, ასევე, კონკრეტულ საქმეებს, რომლებშიც საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია გასწევდა სამართლებრივ დახმარებას.

შესაბამისად, აღნიშნული ანგარიშის მიგნებები დიდწილად ეხმიანება მოძიებული სასამართლო პრაქტიკის შესწავლისას გამოკვეთილ საკითხებს. სწორედ ამიტომ, კვლევაში, ერთი მხრივ, განხილულია ანგარიშში მითითებული რამდენიმე კონკრეტული შემთხვევა, რაც უფრო თვალსაჩინოს ხდის საჯარო უწყებათა რეალურ გამოწვევებს. მეორე მხრივ, ასახულია საიას მიგნებები, რათა **გამოიკვეთოს გამოვლენილი ხარვეზები თუ კითხვის**

---

[21] უზენაესი სასამართლოს 2017 წლის 15 სექტემბრის გადაწყვეტლება საქმეზე Nას-682-636-2017

[22] „საჯარო დაწესებულებებში საბიუჯეტო სახსრების შემცირებისა და რეორგანიზაციის პროცესის შეფასება", 2017 წ.

ხელმისაწვდომია ბმულზე [ბოლოს ნანახია 03.06.2018]

ნიშნები, რაც სასამართლო პრაქტიკიდან გამომდინარე, შესაძლოა გახდეს საჯარო უწყების გადაწყვეტილებათა გაბათილების საფუძველი.

1.3.1. ანგარიშის ძირითადი მიგნებები

- რეორგანიზაციის თაობაზე მინისტრთა ბრძანებების უმეტესობა არ შეიცავს ისეთ ინფორმაციას, როგორიცაა: **რეორგანიზაციის პროცესის ხანგრძლივობა, ჩატარების წესი და მოთხოვნები, საკადრო აუდიტის ჩატარების საჭიროება და რეკომენდაციების მომზადება,** კონკრეტული მინისტრის მოადგილის ან/და სამმართველოების/დეპარტამენტების ხელმძღვანელისათვის დავალების მიცემა და ა.შ. შესაბამისად, **საჯარო მოხელეებისათვის რეორგანიზაციის პროცესი არ ყოფილა გამჭვირვალე და განჭვრეტადი, რადგან არ მიეწოდებოდათ ინფორმაცია პროცესის მიმდინარეობისა და მიღებულ გადაწყვეტილებათა საფუძვლების შესახებ,** ხოლო მინისტრს ან/და გადაწყვეტილების მიმღებ სხვა პირებს **ჰქონდათ ფართო დისკრეციული უფლებამოსილება რეორგანიზაციისა და გადაწყვეტილების მიღებისას.**
- **რეორგანიზაციის პროცესში, საქართველოს მთავრობას, სამინისტროებსა და ადგილობრივ თვითმმართველობებს არ გაუვლიათ კონსულტაციები საჯარო სამსახურის ბიუროსთან და არ მიუღიათ რეკომენდაციები მისგან. ეს ორგანო პასუხს აგებს საჯარო სამსახურის ერთიანი სისტემის ეფექტიან ფუნქციონირებაზე** და ახორციელებს საჯარო დაწესებულებების ფუნქციურ ანალიზს რეფორმის მიზნებისათვის.
- „სამინისტროებს არ აქვთ ნათლად გაწერილი კრიტერიუმები რეორგანიზაციის პროცესში გასათავისუფლებელ საჯარო მოხელეთა შესარჩევად. მონიტორინგის პროცესში გამოიკვეთა, რომ სამინისტროების უმეტესობას არ წარმოუდგენია დასაბუთება, თუ რა გარემოებების გათვალისწინებით შეირჩა და გათავისუფლდა კონკრეტული საჯარო მოხელე. გათავისუფლების ბრძანებებში საფუძვლად მითითებულია მხოლოდ რეორგანიზაცია, თუმცა, კონკრეტული საჯარო მოხელის შესარჩევად არ არსებობს შესაბამის გარემოებებზე მითითება.“ ასევე, „სამინისტროების გარკვეული ნაწილი არაერთგვაროვან და ერთმანეთისაგან განსხვავებულ კრიტერიუმებს უთითებს, როგორიცაა: საჯარო მოხელის მიერ შესრულებული სამუშაოს ხარისხი, ბოლო ატესტაციის შედეგები, პროფესიული უნარ-ჩვევები, ქცევის წესების შესრულება და ა.შ.“[23]
- ანგარიშის თანახმად, „რეორგანიზაციის პროცესი სამინისტროებში არ იყო ნათელი და გამჭვირვალე, განხორციელდა ფართო დისკრეციული უფლებამოსილებით და ვერ უზრუნველყო საჯარო მოხელის გათავისუფლების დასაბუთების მინიმალური სტანდარტი.“

1.3.2. ანგარიშში მოყვანილი კონკრეტული საქმეები

„საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს წინააღმდეგ არსებულ საქმეებში გამოიკვეთა შემდეგი პრობლემები: **თავდაცვის სამინისტრომ საჯარო მოხელეები გადაიყვანა კადრების განყოფილებაში, ხოლო კანონით დადგენილი ვადის გასვლის შემდეგ, გაათავისუფლა სამსახურიდან.** მოსარჩელეები უთითებენ, რომ მათი კადრების განყოფილებაში გადაყვანა, რასაც შემდგომში სამსახურიდან გათავისუფლება მოჰყვა, იყო უსაფუძვლო და

---

[23] საიას 2017 წლის ანგარიში „საჯარო დაწესებულებებში საბიუჯეტო სახსრების შემცირებისა და რეორგანიზაციის პროცესის შეფასება“

დაუსაბუთებელი. ერთ-ერთ საქმეში **მოსარჩელე დამატებით უთითებს, რომ თავდაცვის სამინისტროში მისი კადრების განყოფილებაში გადაყვანის შემდეგ, შეიქმნა იგივე ფუნქციური დატვირთვის თანამდებობა, რომელზეც იგი არ დანიშნეს წარსულში ნასამართლეობის მიზეზით, მიუხედავად იმისა, რომ ნასამართლეობა უკვე გაქარწყლებული იყო.** კანონის თანახმად, გაქარწყლებული ნასამართლეობა არ შეიძლებოდა გამხდარიყო საჯარო სამსახურში დანიშვნისათვის დამაბრკოლებელი გარემოება.“

ანგარიშში, ასევე, მითითებულია რომ „საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს წინააღმდეგ არსებულ საქმეში, **საჯარო მოხელე თანამდებობიდან გათავისუფლდა სამინისტროში ჩატარებული რეორგანიზაციისა და დაწესებულების შტატებით გათვალისწინებულ თანამდებობათა შემცირების საფუძვლით. შემდგომში მან გამოითხოვა ძველი და ახალი საშტატო ნუსხა, რომლებიც აჩვენებს, რომ სამინისტროში შტატები რეალურად არ შემცირებულა და კვლავ 151 თანამშრომელი მუშაობს. მეტიც, ახალი საშტატო ნუსხის თანახმად, ხელფასის საერთო რაოდენობა კიდევ უფრო გაზრდილია.“**

ანგარიშში ასევე მითითებულია, რომ „სსიპ ქ.თბილისის მთავარი ბიბლიოთეკის წინააღმდეგ არსებულ საქმეში, მოსარჩელე რეორგანიზაციის შედეგად შტატების შემცირების საფუძვლით გაათავისუფლეს სამსახურიდან. საშტატო განრიგის მიხედვით, მთავარი ბიბლიოთეკარების ოდენობა 119-დან 90-მდე შემცირდა, თუმცა, **გაურკვეველია, რა კრიტერიუმებით შეირჩა და შემცირდა კადრები რეორგანიზაციისას.“**

ანგარიშის თანახმად, „სსიპ აღსრულების ეროვნული ბიუროს (იუსტიციის სამინისტროს სისტემა) წინააღმდეგ საქმეში, რეორგანიზაციისას საჯარო მოხელეს შესთავაზეს ახალ თანამდებობაზე მოვალეობის შემსრულებლად გადანიშვნა. ვინაიდან შეთავაზებული თანამდებობა ფუნქციურად რეორგანიზაციამდე დაკავებული თანამდებობის ანალოგიური გახლდათ, საჯარო მოხელემ მოითხოვა დანიშვნა კონკურსის გარეშე, რაზეც უარი მიიღო. საბოლოოდ, საჯარო დაწესებულებამ აღნიშნული **პირი რეორგანიზაციის საფუძველზე გაათავისუფლა სამსახურიდან. მოხელის განცხადებით, რეორგანიზაცია ფორმალურ ხასიათს ატარებდა, რადგან შტატების შემცირება არ მოჰყოლია და მისი გათავისუფლების მთავარი მოტივი მისი პოლიტიკური შეხედულებები გახდა.“**

„მონიტორინგის პერიოდში, საიას ზუგდიდის ოფისმა ასევე მოამზადა სარჩელი ზუგდიდის გამგეობის წინააღმდეგ, სადაც საჯარო მოხელეები ატესტაციის შედეგად გაათავისუფლეს. ისინი სამსახურში აღდგენას ითხოვდნენ, რადგან, მათი განცხადებით, რეალური მიზეზი მათი პოლიტიკური კუთვნილება და შეხედულებები იყო.

სამინისტროებში რეორგანიზაციის პროცესი არ იყო ნათელი და გამჭვირვალე, განხორციელდა ფართო დისკრეციული უფლებამოსილებით და ვერ უზრუნველყო საჯარო მოხელის გათავისუფლების დასაბუთების მინიმალური სტანდარტები.“[24]

[24] საიას 2017 წლის ანგარიში: „საჯარო დაწესებულებებში საბიუჯეტო სახსრების შემცირებისა და რეორგანიზაციის პროცესის შეფასება“

2. დისციპლინური პასუხისმგებლობა, ვალდებულების დარღვევა

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონისა და შრომის კოდექსის მოქმედების ფარგლებში, პირთა სამუშაოდან გათავისუფლების ერთ-ერთი გავრცელებული საფუძველი დისციპლინური გადაცდომა, ვალდებულების დარვევაა. ასეთი ტიპის დავებში სასამართლო პრაქტიკაში რამდენიმე პრობლემა იკვეთება. კერძოდ:

- ადმინისტრაცული ორგანოს მიერ დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების შემთხვევაში, ხშირად შეფასებული არ არის დარღვევის მნიშვნელობა და დაუსაბუთებელია შერჩეული დისციპლინური ზომის გამოყენების აუცილებლობა;
- ცალკეულ შემთხვევაში შერჩეული დისციპლინური ზომა არათანაზომიერია და უკიდურესად მკაცრია არსებულ დარღვევასთან მიმართებით;
- ამასთან, ადმინისტრაციული ორგანო, როგორც წესი, არ აფასებს, ცალკეულ შემთხვევაში ხომ არ არის მიზანშეწონილი უფრო მსუბუქი ზომის გამოყენება. ასევე, არ იკვლევს, იყო თუ არა დასაქმებული დისციპლინირებული, როგორ ხასიათდება იგი და სხვა;
- დასაქმებულ პირს არ აძლევენ დამატებით შანსს;
- ასევე სადავოა, რამდენად სრულყოფილად და ობიექტურად აანალიზებს დამსაქმებელი ფაქტობრივ გარემოებებს წარმოების ფარგლებში, ისმენს თუ არა დასაქმებულისაგან ახსნა-განმარტებას და რამდენად სათანადოდ ახოციელებს შეფასებას;
- დარღვევის შემთხვევაშიც კი, სასამართლო მიიჩნევს, რომ დამსაქმებელმა უნდა შეაფასოს, ხომ არ შეიძლება პირის სხვა თანამდებობაზე გადაყვანა, მისი გადამზადება ან სხვა, უფრო მსუბუქი საშუალების გამოყენება.

2.1. დარღვევის მნიშვნელობა და დისციპლინური ზომის თანაზომიერება

თბილისის სააპელაციო სასამართლომ, 2015 წლის 27 იანვრის გადაწყვეტილებაში [25]განმარტა, რომ *„ დასაქმებულის მიერ* ***ჩადენილი გადაცდომისათვის არ შეიძლება პირდაპირ ისეთი მძიმე ღონისძიების გამოყენება, როგორიც არის შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტა,*** *გამონაკლისია მძიმე გადაცდომა.“* სასამართლოს მოსაზრებით, დაუშვებელია დასაქმებულის სამუშაოდან დათხოვნა შეტყობინებისა და **მისგან ახსნა-განმარტების მიღების გარეშე.** იქიდან გამომდინარე, რომ დათხოვნის პერიოდში მოქმედი შრომის კოდექსი არ ითვალისწინებდა დამსაქმებლის მიერ ხელშკრულებიდან გასვლის სამართლებრივ წესს, სასამართლომ გამოიყენა სამოქალაქო კოდექსის ზოგადი დანაწესი - 352-ე და 405-ე მუხლები. მან აღნიშნა, რომ მოცემულ შემთხვევაში დარღვევა არ ყოფილა ისეთი სიმძიმის (სამუშაოს 2 დღით არასაპატიოდ გაცდენა), რომ დასაქმებული პირდაპირ სამსახურიდან გაეთავისუფლებინათ. სამსახურის არასაპატიო მიზეზით გაცდენისას უფრო მსუბუქი დისციპლინური ზომა უნდა გამოეყენებინათ. სასამართლომ ჩადენილი გადაცდომა არ მიიჩნია იმ სიმძიმის დარღვევად, რომელიც გახდებოდა უპირობო საფუძველი სამსახურიდან გათავისუფლებისათვის.[26]

---

[25] თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2015 წლის 27 იანვრის გადაწყვეტილება საქმეზე #2ბ/6106-14

[26] საქმეში წარმოდგენილი მტკიცებულებებით დადგინდა, რომ განმცხადებელმა 2010 წლის 20 აგვისტოს მიმართა ადმინისტრაციას კუთვნილი შვებულების მიცემის მოთხოვნით, თუმცა, მისი შვებულებაში გაშვება ადმინისტრაციამ 30 აგვისტომდე მიზანშეწონილად არ მიიჩნია იმ მიზეზით, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოში მუშაობდა განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს შიდა აუდიტის დეპარტამენტის ჯგუფი.

უზენაესმა სასამართლომ, 2015 წლის 10 დეკემბრის გადაწყვეტილებაში[27] იმსჯელა **დისციპლინური გადაცდომისა და დაკისრებული დისციპლინური სახდელის პროპორციულობაზე** და აღნიშნა: *„დისციპლინური ზომის გამოყენება მიზნად უნდა ისახავდეს დარღვევის პრევენციას. ადმინისტრაციის მხრიდან ნებისმიერ დარღვევაზე რეაგირება უნდა განხორციელდეს პროპორციულობის მოთხოვნის დაცვით, საჯარო მოსამსახურისათვის დაკისრებული დისციპლინური სახდელი შესაბამისობაში უნდა იყოს მის მიერ ჩადენილი დისციპლინური გადაცდომის სიმძიმესთან და ითვალისწინებდეს დისციპლინური გადაცდომის ჩადენისას არსებულ გარემოებებს.“* სასამართლომ აღნიშნა, რომ დისციპლინურ სახდელად *„სამსახურიდან გათავისუფლება, როგორც უკიდურესი ღონისძიება, უნდა იყოს ადეკვატური და დარღვევის სიმძიმის პროპორციული.“*

ამავე გადაწყვეტილებაში სასამართლომ აღნიშნა, რომ *„**არასაკმარისი პროფესიული ჩვევები არ იწვევს უცილობლად მუშაკის სამსახურიდან დათხოვნას,** გათავისუფლების გარდა, **შესაძლებელია განისაზღვროს კვალიფიკაციის ამაღლების, პროფესიული მომზადების ან გადამზადების საჭიროება, დაქვეითება, ალტერნატიული სამსახურის შეთავაზება.** სამსახურიდან დათხოვნა გამართლებულია იმ შემთხვევაში, **როდესაც დამსაქმებელს არ აქვს ობიექტურად სხვა ალტერნატიული სამსახურის შეთავაზების ან სხვა უფრო მსუბუქი ზომის გამოყენების შესაძლებლობა,** ამასთანავე, მუშაკი უარს ამბობს კვალიფიკაციის ამაღლებაზე, გადამზადებაზე.“*

თბილისის სააპელაციო სასამართლომ, 2015 წლის 24 დეკემბრის გადაწყვეტილებაში[28] შეაფასა შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 158-ე კონვენცია „დამსაქმებლის ინიციატივით შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტის შესახებ“. სასამართლომ აღნიშნა: მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო არ არის კონვენციის მონაწილე, მას „გონივრული საფუძვლის“ პრინციპის დანერგვის მოვალეობა იმავე ხარისხითა და მოცულობით აკისრია. ეს ვალდებულება გამომდინარეობს საერთაშორისო ჩვეულებითი სამართლიდან, ასევე ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-6 მუხლიდან. **ზემოაღნიშნული კონვენციიდან გამომდინარე, მუშაკის გათავისუფლების გონივრული საფუძველი კავშირში უნდა იყოს მუშაკის არაკომპეტენტურობასა ან/და არასათანადო ქცევასთან.**

თბილისის სააპელაციო სასამართლომ, 2016 წლის 18 აპრილის გადაწყვეტილებაში[29] მოიშველია *Ultima Ratio*-ს პრინციპი, რომლის თანახმადაც, *„დასაქმებულის გათავისუფლება გამოყენებულ უნდა იქნას მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც დასაქმებულის მიმართ მის მიერ ჩადენილი გადაცდომის ხასიათიდან და სიმძიმიდან გამომდინარე უფრო მსუბუქი სანქციის შეფარდებას აზრი აქვს დაკარგული.“* სასამართლომ ასევე განმარტა სამოქალაქო კოდექსის 115-ე მუხლი და დასძინა, რომ სამართლიანი ბალანსი შრომის უფლებასა და დამსაქმებლის უფლებას შორის გონივრული სტანდარტიდან უნდა გამომდინარეობდეს. სასამართლოს მოსაზრებით, როდესაც საუბარია დასაქმებულის მიმართ მოვალეობის არაჯეროვან შესრულებაზე, **დამსაქმებელი ორგანიზაცია ვალდებულია, ასეთი გარემოებები სათანადო მტკიცებულებებით დაადასტუროს.**

---

[27] უზენაესი სასამართლოს 2015 წლის 10 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე #ბს-161-158 (k-15

[28] თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2015 წლის 24 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე #2ბ/3929-15

[29] თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2016 წლის 18 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე #2ბ/5928-15

დისციპლინური გადაცდომისა და პასუხისმგებლობის ზომის თანაზომიერებას ეხმიანება სახალხო დამცველის, 2017 წლის 27 თებერვლის რეკომენდაცია N14/2686, რომელიც განმარტავს, რომ *„სამართლის პროპორციულობის პრინციპის თანახმად, საჯარო მოსამსახურისათვის დაკისრებული დისციპლინური სახდელი შესაბამისობაში უნდა იყოს მის მიერ ჩადენილი დისციპლინური გადაცდომის სიმძიმესთან და ითვალისწინებდეს დისციპლინური გადაცდომის ჩადენისას არსებულ გარემოებებს.*“

2.2. შეფასების კრიტერიუმები დისციპლინური ზომის შერჩევისას; გადაწყვეტილების დასაბუთება

უზენაესმა სასამართლომ, 2018 წლის 8 თებერვლის გადაწყვეტილებაში[30] აღნიშნა, რომ დისციპლინური სახდელის გამოყენებისას ადმინისტრაციულმა ორგანომ აუცილებლად უნდა წარმოადგინოს **დასაბუთება** და განმარტა: *„განსახილველ შემთხვევაში, მოსარჩელის* ***ჩადენილი ქმედება ჩაითვალა დისციპლინურ გადაცდომად და შეეფარდა ყველაზე მკაცრი დისციპლინური სახდელი*** *- სამსახურიდან გათავისუფლება. ადმინისტრაციულ ორგანოს* ***არ გაუთვალისწინებია ის გარემოება, რომ იგი დისციპლინურად სახდელდაუდებელი იყო, ხასიათდებოდა დადებითად და რომ წარმატებით ჰქონდა გავლილი სხვადასხვა ტიპის პროფესიული მომზადება.*** *ამასთან, გასაჩივრებული აქტი* ***არ შეიცავს მსჯელობას ჩადენილი გადაცდომისათვის შეფარდებული დისციპლინური ღონისძიების პროპორციულობაზე.*** *სადავო ბრძანება* ***არ შეიცავს სათანადო დასაბუთებას, თუ რატომ გამოიყენა ადმინისტრაციულმა ორგანომ მოხელის მიმართ ყველაზე მძიმე ზომა*** *- სამსახურიდან გათავისუფლება და* ***რატომ იყო შეუძლებელი მის მიმართ უფრო მსუბუქი სახდელის გამოყენება.*** *კანონმდებლობა ადმინისტრაციულ ორგანოს აკისრებს ვალდებულებას, მის მიერ მიღებული ყოველი გადაწყვეტილება იყოს დასაბუთებული, დასაბუთება კი, პირველ რიგში, გულისხმობს მტკიცებას იმისა, რომ გამოცემული აქტი არსებულ პირობებში წარმოადგენდა ყველაზე მეტად მისაღებ გადაწყვეტილებას და იგი სხვა გადაწყვეტილებაზე მეტად ამართლებდა კანონის მოთხოვნებს.“*

სააპელაციო სასამართლოს 2018 წლის 15 თებერვლის გადაწყვეტილებაში[31] ყურადღება გამახვილებულია რეორგანიზაციის დროს შტატების შემცირებისას მოხელეთა პროფესიული უნარ-ჩვევების შეფასების აუცილებლობაზე. სასამართლომ მიუთითა, რომ *„ადმინისტრაციულ ორგანოს შესაბამისი სამართლებრივი, ობიექტური მექანიზმის საფუძველზე უნდა მოეხდინა ექვსივე მოხელის პროფესიული უნარ-ჩვევების, კვალიფიკაციის, შრომის დისციპლინის და სხვა მნიშვნელოვანი ფაქტორების შესწავლა, შეფასება, უნდა გაეთვალისწინებინა ატესტაციის შედეგები (არსებობის შემთხვევაში) და ისე მიეღო გადაწყვეტილება ერთ-ერთი მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ.“*

სასამართლომ მიუთითა, რომ *„****ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული ამგვარი ქმედების პრაქტიკაში დამკვიდრება დიდ საფრთხეს უქმნის*** *საქართველოს კონსტიტუციით დამკვიდრებულ შრომის უფლებას, რადგან ადმინისტრაციულ ორგანოს საშუალება ეძლევა, თუნდაც ფორმალური რეორგანიზაციის ჩატარების მოტივით, მისთვის არასასურველი მოხელე მხოლოდ მოხსენებითი ბარათის საფუძველზე გაათავისუფლოს*

[30] უზენაესი სასამართლოს 2018 წლის 8 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე #ბს-1076-1070 (2კ-17)
[31] თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2018 წლის 15 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე №3ბ/2095-17

სამსახურიდან მაშინ, როცა მან ამ საკითხზე უნდა იმსჯელოს სწორედ სააპელაციო სასამართლოს მიერ ზემოთ აღწერილი მოთხოვნების კვალობაზე“.

2.3. გაფრთხილება, როგორც უფრო მსუბუქი ზომა

თბილისის სააპელაციო სასამართლომ, 2015 წლის 27 იანვრის გადაწყვეტილებაში[32] გამოიყენა შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 158-ე კონვენცია და აღნიშნა, რომ მართალია, მითითებული კონვენცია საქართველოსთვის ძალაში არ არის, მაგრამ „სამართლებრივი მოსაზრებების განმარტებისათვის მისი მოთხოვნები საყურადღებოა.“ სასამართლომ გამოიყენა ზემოაღნიშნული კონვენციის დამაზუსტებელი რეკომენდაციები და მიუთითა, რომ ***„დაუშვებელია დასაქმებულის სამსახურიდან გათავისუფლება სამსახურებრივი გადაცდომის გამო, რომელიც ეროვნული კანონმდებლობის ან არსებული პრაქტიკის მიხედვით, გათვალისწინებულია ერთჯერადი ან მრავალჯერადი დარღვევისთვის მანამ, სანამ დამსაქმებელი წერილობით არ გააფრთხილებს დასაქმებულს.“***

მითითებული რეკომენდაციების გათვალისწინებით, პალატამ განმარტა, რომ *„ დაუშვებელია დასაქმებულთან შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტა ამ უკანასკნელის მიერ თავისი პროფესიული მოვალეობების შეუსრულებლობის გამო,* ***თუ მას არ მიეცა გონივრული ვადა მდგომარეობის გამოსასწორებლად,*** *გარდა იმ შემთხვევისა, როცა ეს ვადა გავიდა უშედეგოდ და დასაქმებული გაფრთხილებული იყო წერილობით ამის თაობაზე.“* შესაბამისად, სასამართლოს მოსაზრებით, *„დასაქმებულის მიერ ჩადენილი გადაცდომის ანდა პროფესიული ვალდებულების* ***არასათანადოდ შესრულებისათვის არ შეიძლება პირდაპირ ისეთი მძიმე ღონისძიების გამოყენება,*** *როგორიც არის შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტა, გარკვეული პროცედურული წინაპირობების დაცვის გარეშე.“*

2.4. დარღვევისა და შესაბამისი დისციპლინური პასუხიმგებლობის განხილვის ფარგლებში გამოკვლევის აუცილებლობა

ქუთაისის საქალაქო სასამართლომ, 2015 წლის 17 ივლისის გადაწყვეტილებაში[33] ყურადღება გაამახვილა დისციპლინური წარმოებისას გარემოებათა სრულყოფილად გამოკვლევის აუცილებლობასა და ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 96-ე მუხლის მოთხოვნების დაცვაზე. სასამართლომ განმარტა, რომ *„**პირს, რომლის მიმართაც მიდინარეობს დისციპლინური წარმოება, უნდა მიეცეს შესაძლებლობა, საკანონმდებლო ნორმათა მოთხოვნების დაცვით, მონაწილეობა მიიღოს მის მიმართ მიმდინარე ადმინისტრაციულ წარმოებაში და წარადგინოს საკუთარი მოსაზრებები.**“*

თბილისის სააპელაციო სასამართლომ, 2015 წლის 27 იანვრის გადაწყვეტილებაში[34] გამოიყენა შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 158-ე კონვენცია და განმარტა, რომ „დაუშვებელია დასაქმებულის სამუშაოდან დათხოვნა [...] მისგან ახსნა-განმარტების მიღების გარეშე.“

თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2016 წლის 18 აპრილის გადაწყვეტილებაში საქმეზე #2ბ/5928-15 **პროცედურული თვალსაზრისით უფლებების უხეშ დარღვევად ჩაითვალა ის ფაქტი, რომ დასაქმებული დაკავებული თანამდებობიდან გათავისუფლდა დისციპლინური**

---

[32] თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2015 წლის 27 იანვრის გადაწყვეტილება საქმეზე #2ბ/6106-14
[33] ქუთაისის საქალაქო სასამართლოს 2015 წლის 17 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე #3/1271-15
[34] თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2015 წლის 27 იანვრის გადაწყვეტილება საქმეზე #2ბ/6106-14

წარმოების გარეშე, შრომის კოდექსის 37-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ო“ ქვეპუნქტის საფუძველზე, რაც გულისხმობს „სხვა ობიექტურ გარემოებას, რომელიც ამართლებს შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტას.“ სასამართლომ მიუთითა, რომ დისციპლინური წარმოების სავალდებულო პროცედურის დაუცველად ასეთი მძიმე სანქციის გამოყენება, როგორიცაა თანამდებობიდან გათავისუფლება, არღვევს სამოქალაქო და შრომის სამართალში მოქმედ შრომის უფლების ძირითად პრინციპებს.[35]

სწორედ აღნიშნულ საკითხს ეხმიანება სახალხო დამცველის, 2017 წლის 27 თებერვლის რეკომენდაცია N14/2686. ერთ-ერთი დასაქმებული დაკავებული თანამდებობიდან დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძველზე გაათავისუფლეს. აღნიშნულ საქმეში მოსარჩელეს არ მიეცა ახსნა-განმარტების მიცემის საშუალება. რეკომენდაციაში აღნიშნულია: *„სამართლის შეჯიბრებითობის პრინციპის თანახმად, საჯარო მოსამსახურეს* ***უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, დისციპლინური საქმის განხილვის პროცესში უპასუხოს დისციპლინური გადაცდომის შესახებ არსებულ საჩივარს, წარადგინოს თავის მოსაზრებები, არგუმენტები და მტკიცებულებები.“***

გამოკვლევის აუცილებლობაზე მსჯელობს ასევე თბილისის სააპელაციო სასამართლო, 2016 წლის 27 ივნისის გადაწყვეტილებაში. სასამართლო იზიარებს პირველი ინსტანციის სასამართლოს დასკვნებს და მიიჩნევს, რომ ***„დისციპლინურმა კომიტეტმა არსებითად არ გამოიკვლია ჩადენილი შესაძლო გადაცდომა და მისი მიზეზები და დაკმაყოფილდა ზედაპირზე არსებული ფაქტებით.“*** ამასთან, მასწავლებელი არ მიუწვევიათ დისციპლინური კომიტეტის სხდომაზე, სადაც მის საკითხზე მსჯელობდნენ. არც მისი წერილობითი ახსნა-განმარტება განუხილავთ. შესაბამისად, სასამართლომ აღნიშნული გათავისუფლების ბრძანება სკ-ის 54-ე მუხლის შესაბამისად, ბათილად მიიჩნია.[36]

3. დისკრიმინაცია

სასამართლო პრაქტიკის შესწავლით გამოვლინდა, რომ თუ დამსაქმებელი ვერ დაადასტურებს დასაქმებულის სამუშაოდან გათავისუფლების საფუძველს, სასამართლო დადასტურებულად მიიჩნევს გათავისუფლებას დისკრიმინაციის საფუძვლით ან უფლების სხვაგვარად შეზღუდვას, ხოლო, რიგ შემთხვევებში, მიუთითებს, რომ ჩნდება დისკრიმინაციის ეჭვი.[37]

უზენაესმა სასამართლომ, 2016 წლის 23 სექტემბრის გადაწყვეტილებაში[38] დასაქმებულის გათავისუფლების მართლზომიერების გამოკვლევის გარეშე მიიჩნია, რომ პირის გათავისუფლება ნასამართლეობის საფუძვლით არის მის მიმართ დისკრიმინაცია. მხარეთა

[35] აღნიშნულ საქმეში დასაქმებულმა წარმოადგინა დოკუმენტი, რომლითაც ირკვეოდა მხოლოდ ის ფაქტი, რომ იგი არ პასუხობდა ხელმძღვანელის ზარებს. აღნიშნული სასამართლომ არასაკმარის მტკიცებულებად მიიჩნია.

[36] სასამართლო მიიჩნევს, რომ არ გამოკვლეულა დირექტორის ქცევა, რომელიც თავად იყო განმცხადებელი (პედაგოგს დირექტორმა მოსწავლეების თანადასწრებით მისცა შენიშვნა, რამაც ის ააღელვა და გაკვეთილი მიატოვა. ამას მოჰყვა შემთხვევის განხილვა დირექტორთან. ის, რომ მასწავლებელმა გაკვეთილი დატოვა, შესაძლოა, სწორედ დირექტორის ქცევამ გამოიწვია).

[37] სშკ-ის 40[2] მუხლის თანახმად, დისკრიმინაციის ეჭვის შემთხვევაში მტკიცების ტვირთი დამსაქმებელს ეკისრება. კერძოდ, მან უნდა ამტკიცოს, რა საფუძვლით გაათავისუფლა პირი სამსახურიდან ან უარი უთხრა დასაქმებაზე. დისკრიმინაცია დადასტურებულად ჩაითვლება, თუ დამსაქმებელმა ვერ წარმოადგინა შესაბამისი დასაბუთება.

[38] უზენაესი სასამართლოს 2016 წლის 23 სექტემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №ას-624-596-2016

შორის სადავო არ გამხდარა ის ფაქტი, რომ სამსახურში აყვანის ეტაპზე, საკონკურსო მოთხოვნებით არ ყოფილა გათვალისწინებული შეზღუდვა ნასამართლეობის გამო. ასევე, თანამდებობის განსაკუთრებული მნიშვნელობიდან გამომდინარე, კონკურსანტი არ იყო ვალდებული, გაეცხადებინა მისი ნასამართლეობის შესახებ. ამისდა მიუხედავად, საჯარო უწყებამ, მას შემდგომ, რაც შეიტყო დასაქმებულის ნასამართლობის შესახებ, იგი თანამდებობიდან გაათავისუფლა. პალატამ მიიჩნია, რომ „*ნასამართლეობის მქონე პირების მიმართ კონკურსში მონაწილეობის ლეგიტიმური შეზღუდვის დაუდგენლობა იმ პრეზუმფციის დაშვების საფუძველია, რომ დამსაქმებელი კანდიდატის მხრიდან შესაბამისი საკონკურსო პირობების დაკმაყოფილების შემთხვევაში, მიუხედავად ნასამართლეობისა, უზრუნველყოფს მას სამსახურით.*“

საიას ანგარიშის თანახმად, *„ერთ-ერთ საქმეში* ***მოსარჩელე დამატებით უთითებს, რომ თავდაცვის სამინისტროში, მისი კადრების განყოფილებაში გადაყვანის შემდეგ, შეიქმნა იგივე ფუნქციური დატვირთვის თანამდებობა, რომელზეც იგი არ დანიშნეს მისი წარსულში ნასამართლეობის გამო, მიუხედავად იმისა, რომ ნასამართლეობა უკვე გაქარწყლებული იყო.*** *კანონის თანახმად, გაქარწყლებული ნასამართლეობა არ შეიძლებოდა გამხდარიყო საჯარო სამსახურში დანიშვნისათვის დამაბრკოლებელი გარემოება.“*[39]

2017 წლის 15 სექტემბრის გადაწყვეტილებაში[40] უზენაესი სასამართლო მიუთითებს: *„დამსაქმებელს აქვს მტკიცებითი უპირატესობა, სასამართლოს წარუდგინოს მისთვის ხელსაყრელი მტკიცებულებები იმასთან დაკავშირებით, რომ მას, კონკრეტულ შემთხვევაში, საწარმოს ფინანსური მდგომარეობის გათვალისწინებით, აღარ ესაჭიროებოდა იმ ფუნქციური დატვირთვის მქონე საშტატო ერთეული, რომელზეც მოსარჩელე იყო დასაქმებული. ამასთან,* ***სასამართლო ვალდებული იყო გაერკვია, მხოლოდ მოსარჩელის მიერ დაკავებული თანამდებობის გაუქმება განპირობებული იყო საწარმოს ფინანსური მდგომარეობით, თუ ადგილი ჰქონდა ი.კ-ის მიმართ დისკრიმინაციას.*** *განსახილველ შემთხვევაში, სწორედ მოპასუხე იყო ვალდებული, სათანადო მტკიცებულებებით დაედასტურებინა მოსარჩელის საშტატო ერთეულის გაუქმების კანონიერების საკითხი,*“ რაც მოცემული დავის ფარგლებში ვერ დადასტურდა. გადაწყვეტილების თანახმად, თუ დამსაქმებელი ვერ დაასაბუთებს გათავისუფლების აუცილებლობას და მიზანშეწონილობას, ივარაუდება, რომ შესაძლოა სახეზე იყოს დისკრიმინაციული მოპყრობა.

საგულისხმოა სახალხო დამცველის 2015 წლის 9 თებერვლის N 08/996 რეკომენდაცია, რომლის თანახმად, დეკრეტული შვებულების პერიოდში სკოლის დირექტორის მოადგილისთვის ხელშეკრულების შეწყვეტა დისკრიმინაციულია და 36-ე და 37-ე მუხლებთან შესაბამისობაში არ არის, მიუხედავად იმისა, რომ „ზოგადი განათლების შესახებ კანონის“ 41-ე მუხლის მე-4’ ნაწილის თანახმად, „ახალი დირექტორის არჩევა იწვევს დირექტორის მოადგილის/მოადგილეების უფლებამოსილების შეწყვეტას.“

დისკრიმინაციის შემთხვევაზე მიუთითებს, ასევე, სახალხო დამცველი წინადადებაში ჯანდაცვის მინისტრის სერგეენკოს მიმართ **მამაკაცებისათვის დეკრეტული შვებულების**

---

[39] საიას 2017 წლის ანგარიში: „საჯარო დაწესებულებებში საბიუჯეტო სახსრების შემცირებისა და რეორგანიზაციის პროცესის შეფასება“
[40] უზენაესი სასამართლოს 2017 წლის 15 სექტემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე Nას-682-636-2017

უფლების შეზღუდვის შესახებ (წინადადება შეეხება საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის #232-ე ბრძანების მე-5 მუხლსა და #231-ე ბრძანების მე-6 მუხლს). სახალხო დამცველი ახსენებს ამ სფეროში მოქმედ რამდენიმე კონვენციას („ქალის მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ კონვენციის[41] მე-5 მუხლი, „შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 1958 წლის კონვენცია #111 „შრომისა და დასაქმების სფეროში დისკრიმინაციის შესახებ“[42]) და აღნიშნავს, რომ დასახელებული კონვენციების თანახმად, **დედას და მამას ეკისრებათ თანაბარი პასუხისმგებლობა და ეძლევათ თანაბარი შესაძლებლობა, მიიღონ მონაწილეობა ბავშვის აღზრდასა და განვითარებაში და შვებულებით სარგებლობის წესის სქესის ნიშნით გამიჯვნა ჩაითვლება დისკრიმინაციად.** სახალხო დამცველი აგრეთვე უთითებს ევროკავშირის დირექტივებზე, კერძოდ, ევროკავშირის 1976 წლის 9 თებერვლის დირექტივაზე (76/207/EEC) დასაქმების, პროფესიული ტრენინგებისა და დაწინაურების ხელმისაწვდომობის, ასევე, სამუშაო პირობების კუთხით, ქალისა და მამაკაცის თანასწორობის პრინციპის განხორციელების შესახებ. აქ მე-2 მუხლში ნათქვამია, რომ თანაბარი მოპყრობა ნიშნავს სქესის საფუძველზე პირდაპირი და ირიბი დისკრიმინაციის აკრძალვას ქორწინებაში ყოფნის, ოჯახური მდგომარეობის, ორსულობის ან დედობის გამო. ევროკავშირის 2010 წლის 8 მარტის დირექტივა (96/34/ EEC) კი ადგენს ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულების გამოყენების წესსა და პირობებს, რომლის მიხედვითაც **ქალიც და კაციც, მიუხედავად მათი შრომითი ხელშეკრულების ტიპისა, თანაბარ პირობებში უნდა იყვნენ აღნიშნული შვებულებით სარგებლობისას.**

აღნიშნულ საკითხს ეხმიანება საკონსტიტუციო სასამართლოში მიმდინარე საქმე, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 231-ე და 281-ე ბრძანებების არაკონსტიტუციურობასთან მიმართებით, რომელიც ჯერ განხილვის ეტაპზეა.[43]

ნიშანდობლივია სახალხო დამცველის 2017 წლის 27 თებერვლის რეკომენდაცია N14/2686, როდესაც ერთ-ერთი დასაქმებული გაათავისუფლეს დაკავებული თანამდებობიდან დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძველზე. აღნიშნულ საქმეში ომბუდსმენმა აუდიტის სამსახურიდან გამოითხოვა ინფორმაცია, სხვა თანამშრომლების მიმართაც თუ განხორციელდა დისციპლინური წარმოება, მათ შორის, სხვა გამგეობებშიც. შედეგებმა დაადასტურა, რომ **ანალოგიური დარღვევები დაფიქსირდა სხვა გამგეობებშიც. თუმცა,** დადგინდა, რომ დისციპლინური წარმოების ფარგლებში სხვა პირებს მიეცათ ახსნა-განმარტების მიცემის საშუალება, მოსარჩელეს კი - არა. **ამასთან, სხვა შემთხვევებში გაიცა რეკომენდაციები გაფრთხილების გამოყენების შესახებ, ხოლო მოსარჩელის შემთხვევაში გაიცა რეკომენდაცია გათავისუფლების შესახებ. აღნიშნული სახალხო დამცველმა დისკრიმინაციულად მიიჩნია.**

4. კონკურსებთან დაკავშირებული დავები

კონკურსთან დაკავშირებული დავები წინარე სახელშეკრულებო ეტაპს უკავშირდება. აღნიშნულ საკითხებს დეტალურად აწესრიგებს როგორც საჯარო სამსახურის, ასევე,

---

[41] კონვენცია რატიფიცირებულია 1994 წლის 22 სექტემბერს საქართველოს პარლამენტის მიერ

[42] კონვენცია რატიფიცირებულია 1995 წლის 4 მაისს საქართველოს პარლამენტის მიერ

[43] http://constcourt.ge/ge/ajax/downloadFile/2685

გარკვეულწილად, შრომის კანონმდებლობა. ამ საკითხთან მიმართებით, შემდეგი ტიპის გამოწვევები არსებობს:

- ცალკეულ შემთხვევებში, კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება ჩატარებული კონკურსის გამჭვირვალობა. ამ მიზეზით, სასამართლო სავალდებულოდ მიიჩნევს გასაუბრების ეტაპზე ჩანაწერების წარმოებას;
- იმისათვის, რომ გასაუბრების შედეგების სუბიექტურობა შემცირდეს და გაიზარდოს სანდოობა, აუცილებელია, საერთო მიდგომების/კრიტერიუმების წინასწარ განსაზღვრა;
- გადაწყვეტილება, დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებშიც კი, უნდა იყოს დასაბუთებული;
- ხშირად სასამართლო ადგენს დარღვევას საკონკურსო ეტაპზე და საქმეს უკან აბრუნებს, რაც რეალურად ვერ უზრუნველყოფს დასაქმებული პირის უფლებების დაცვას.[44]

4.1. ჩანაწერების წარმოების მიზანშეწონილობა

უზენაესმა სასამართლომ, 2016 წლის 2 აგვისტოს გადაწყვეტილებაში[45] კონკურსთან დაკავშირებით მსჯელობისას მიუთითა, რომ *„კონკურსის პრინციპებია: კანონიერება, სამართლიანობა, საჯაროობა, გამჭვირვალობა, არადისკრიმინაციულობა, ობიექტურობა, მიუკერძოებლობა, კოლეგიალურობა, კორექტულობა.“* აღნიშნული პრინციპების გათვალისწინებით, სასამართლომ განმარტა, რომ *„ მართალია, „ საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი ან საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 18 ივნისის №412 დადგენილება პირდაპირ არ ითვალისწინებს გასაუბრების მიმდინარეობის რაიმე ტიპის ჩანაწერის არსებობას, მაგრამ საყურადღებოა ის გარემოება, რომ დადგენილების შესაბამისად, კონკურსის ჩატარების ერთ-ერთი პრინციპია გამჭვირვალობა.* ***საკასაციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო - საკონკურსო კომისია ვალდებულია, გასაუბრების ეტაპის ამსახველი რაიმე დოკუმენტი შეადგინოს,*** *რათა სასამართლოს ჰქონდეს შეფასების საშუალება, რამდენად დაცულია N412 დადგენილებით განსაზღვრული კონკურსის პრინციპები.*“ სასამართლომ მიუთითა, **რომ ჩანაწერის არარსებობის პირობებში შეუძლებელია შემოწმება, რაც არღვევს გამჭვირვალობის პრინციპს.**

სახალხო დამცველის, 2016 წლის 21 აპრილის N 04-1/3840 რეკომენდაციის თანახმად, კონკურსის ჩატარებისას **სავალდებულოა გასაუბრების ამსახველი ოქმის წარმოება და კონკურსთან დაკავშირებული ინფორმაციის დაფიქსირება, რაც დაადასტურებს, თუ რა კრიტერიუმებზე დაყრდნობით შეფასდა კანდიდატი კონკრეტული თანამდებობისათვის შეუფერებლად.** ამ შემთხვევაში, სახალხო დამცველმა მუნიციპალიტეტიდან გამოითხოვა დოკუმენტაცია, თუმცა, **„გამგეობამ ვერ წარმოადგინა ვერც გასაუბრების მიმდინარეობის ამსახველი ოქმი, რომელშიც იქნებოდა დასმული შეკითხვები და მათზე გაცემული პასუხები, ვერც თანამშრომელთა შეფასების ფორმები. აგრეთვე, ვერ მიუთითა კრიტერიუმები, რომელთა**

[44] მაგ. იხ. საიას 2017 წლის კვლევა „საჯარო მოსამსახურეთა მიერ სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე წარმოებული სასამართლო დავები სამინისტროებისა და თვითმმართველი ქალაქების წინააღმდეგ“ (2012-2017 წწ), გვ. 3. კვლევა ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://gyla.ge/files/news/2006/untitled%20folder/%E1%83%99%E1%83%95%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%90.pdf

[45] უზენაესი სასამართლოს 2016 წლის 2 აგვისტოს გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-113-112 (2კ-16)

დაუკმაყოფილებლობის გამოც კომისიამ მიიღო გადაწყვეტილება დაკავებულ თანამდებობასთან შეუსაბამობის შესახებ.“

4.2. კრიტერიუმების აუცილებლობა გასაუბრების ეტაპზე; დასაბუთება

გასაუბრებასთან მიმართებით, უზენაესმა **სასამართლომ, 2016 წლის 2 აგვისტოს გადაწყვეტილებაში,**[46] **მიუთითა, რომ „გასაუბრების შედეგად კანდიდატის შეფასება შესაძლებელია ჩაითვალოს საკმაოდ სუბიექტურად, რადგან ის ეფუძნება მხოლოდ შემფასებლის მოსაზრებას და შეხედულებას. იმისათვის, რომ გასაუბრების შედეგების სუბიექტურობა შემცირდეს და გაიზარდოს სანდოობა, აუცილებელია, გარკვეული საერთო მიდგომების წინასწარ შემუშავება.“**

უზენაესმა სასამართლომ, 2015 წლის 6 ოქტომბრის გადაწყვეტილებაში[47] კონკურსთან დაკავშირებით მსჯელობისას ხაზი გაუსვა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთების აუცილებლობას. სასამართლომ დაადგინა, რომ ადმინისტრაციული ორგანო *„ვალდებულია, აქტის დასაბუთებაში მიუთითოს იმ გარემოებებზე, რომლებიც საფუძვლად დაედო მის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას.”*

სახალხო დამცველის, 2016 წლის 21 აპრილის N04-1/3840 რეკომენდაციის თანახმად, კონკურსის ჩატარებისას საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 53-ე მუხლი, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამომცემ პირს/ორგანოს - საკონკურსო–საატესტაციო კომისიას - ანიჭებს გადაწყვეტილების მიღების დისკრეციულ უფლებამოსილებას. ის ასევე აწესებს ვალდებულებას, რომ წერილობითი ფორმით გამოცემული **ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი შეიცავდეს დასაბუთებას. ამავდროულად,** საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის იმპერატიული დანაწესის შესაბამისად, **ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილი არ არის თავისი გადაწყვეტილება დააფუძნოს იმ გარემოებებზე, ფაქტებზე, მტკიცებულებებსა ან არგუმენტებზე, რომლებიც არ იქნა გამოკვლეული და შესწავლილი ადმინისტრაციული წარმოების დროს.**

5. საკუთარი ნებით განცხადების საფუძველზე წასვლა

საინტერესოა ისეთი ფაქტები, როდესაც დასაქმებულები სამსახურს საკუთარი განცხადების საფუძველზე ტოვებენ, რაც გარკვეულ შემთხვევაში კითხვის ნიშნებს აჩენს (განსაკუთრებით, იმ შემთხვევაში, თუ ჯგუფურ, მასობრივ ხასიათს ატარებს ან, მაგალითად, ორსულ ქალს ეხება).

მაგალითისათვის, საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ იმსჯელა საჯარო სამსახურის როლსა და პრინციპებზე. შედეგად, 2014 წლის 18 თებერვლის გადაწყვეტილებაში[48] დაადგინა: „საკასაციო სასამართლო ყურადღებას ამახვილებს საჯარო მოხელეთა მხრიდან საკუთარი ნებით სამსახურის მასობრივად დატოვების „მანკიერ“ პრაქტიკაზე.“

46 უზენაესი სასამართლოს 2016 წლის 2 აგვისტოს გადაწყვეტილება საქმეზე Nბს-113-112 (2კ-16)

47 უზენაესი სასამართლოს 2015 წლის 6 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე ბს-718-704(კ-7კს-14)

48 უზენაესი სასამართლოს 2014 წლის 18 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე #ბს-463-451(კ-13)

სასამართლოს განმარტებით, ხშირია შემთხვევა, როდესაც განცხადების დაკმაყოფილების და სამსახურიდან გათავისუფლების შედეგად, პირი „უფლებადარღვეულად“ მიიჩნევს თავს და სასამართლო წესით ითხოვს საკუთარი ნების გამოხატვის ნამდვილობის შემოწმებას. მოცემული დავის ფარგლებში სასამართლომ მიუთითა, რომ ***„საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელმა სამსახურიდან ისე გაათავისუფლა 7 თვის ორსული ქალი - საჯარო მოსამსახურე, რომ არც დაინტერესებულა, რამ განაპირობა […] მის მიერ განცხადების დაწერა გათავისუფლების თაობაზე.*** *რატომ არ იყენებდა კანონით მინიჭებულ უფლებას დეკრეტული შვებულების აღებაზე,* ***დაწერა თუ არა განცხადება თავისუფალი ნებით და ა.შ.“*** სასამართლომ ასევე აღნიშნა, რომ ხელმძღვანელს არ ჩაუტარებია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი ადმინისტრაციული წარმოება ინდივიდუალური აქტის გამოსაცემად. მან განმარტა, რომ „საჯარო მოსამსახურის მიერ საკუთარი განცხადებით სამუშაოს დატოვების შესახებ ნება გამოვლენილი უნდა იყოს თავისუფლად, შეუზღუდავად.“ ასევე დაადგინა, რომ „უნდა გამოირიცხოს საჯარო მოსამსახურეთა ნების ფორმირებაზე ვინმეს, განსაკუთრებით, უშუალო დაქვემდებარების ვერტიკალის წარმომადგენელთა მხრიდან არაკეთილსინდისიერი, შესაბამისად, კანონსაწინააღმდეგო ზემოქმედება.“ სასამართლომ მიიჩნია, რომ *„ადმინისტრაციულ ორგანოს უნდა ჩაეტარებინა ადმინისტრაციული წარმოება და გამოეკვლია ყველა ფაქტობრივი გარემოება, მათ შორის, თუ რამ განაპირობა მოსარჩელის მხრიდან გათავისუფლების თაობაზე განცხადების დაწერა.*“

უზენაესი სასამართლოს, 2017 წლის 28 მარტის გადაწყვეტილებაში[49] ნათქვამია: *„უდავოა, რომ პირის პირადი განცხადების საფუძველზე საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღება წარმოადგენს განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას, რა დროსაც ადმინისტრაციული ორგანო მოხელის გათავისუფლებამდე ახორციელებს საქმის გარემოებათა ყოველმხრივ და ობიექტურ გამოკვლევას, რაც, თავის მხრივ, მუშაკის უფლებათა დაცვის გარანტიაა და უზრუნველყოფს მოსამსახურეთა ეკონომიკურ, სოციალურ და სამართლებრივ დაცვას, მოსამსახურეთა კადრების სტაბილურობას და ა.შ.*“ მიუხედავად ამისა, სასამართლომ არ გაავრცელა ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-17 მუხლის მეორე ნაწილით დადგენილი სტანდარტი, რომლის მიხედვითაც „ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღიარების, ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების შესახებ სარჩელის წარდგენის შემთხვევაში, მტკიცების ტვირთი ეკისრება ადმინისტრაციულ ორგანოს, რომელმაც გამოსცა ეს აქტი.“ სასამართლომ აღნიშნა, რომ *„ამ ტიპის აქტების კანონიერების შემოწმების პროცესში არ არის კატეგორიული და საჭიროდ არ მიიჩნევს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-17 მუხლის მე-2 ნაწილის უპირობო დაცვას, რომლის თანახმადაც, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების მტკიცების ტვირთი ეკისრება ადმინისტრაციულ ორგანოს.“* შესაბამისად, ***დასაქმებულს ეკისრება მტკიცების ტვირთი, რომ განცხადება სამსახურიდან წასვლის შესახებ დაწერილი იყო ზემოქმედების შედეგად და არ შეესაბამებოდა მის რეალურ ნებას.“***

აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, საგულისხმოა, ასევე, საიას ანგარიშში გამოკვეთილი ფაქტი: თავდაცვის სამინისტრომ გაავრცელა განცხადება, რომ რეორგანიზაციის პროცესში უწყება 209 სამხედრო პირმა პირადი განცხადების საფუძველზე დატოვა. საიას დასკვნით, რეორგანიზაციის პროცესში სამხედრო მოსამსახურეების მიერ სამინისტროს მასობრივი

[49] უზენაესი სასამართლოს 2017 წლის 28 მარტის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-802-794(კ-16)

დატოვება პირადი განცხადებების საფუძველზე, აჩენს კითხვის ნიშნებს მათ მიერ გამოხატული ნების ნამდვილობაზე.[50]

6. დისკრეციული უფლებამოსილება შრომით დავებში

დისკრეციულ უფლებამოსილებასთან დაკავშირებით, სასამართლო პრაქტიკა ერთგვაროვანია იქნება ეს რეორგანიზაცია, დისციპლინური წარმოების საფუძველზე გათავისუფლება, თუ კონკურსთან დაკავშირებული დავები. სასამართლოს განმარტებები ცხადყოფს, რომ უმეტესწილად ადმინისტრაციული ორგანო არ ასაბუთებს გადაწყვეტილებას დასაქმებულის გათავისუფლების შესახებ და მიუთითებს თავის დისკრეციულ უფლებამოსილებაზე, რაც დისკრეციული უფლებამოსილების არასწორი გაგებაა.

უზენაესმა სასამართლომ, 2016 წლის 14 ივლისის გადაწყვეტილებაში[51] განმარტა: *„ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის **დასაბუთების კანონისმიერი ვალდებულება განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ ადმინისტრაციული ორგანო შეიბოჭოს სამართლით და მოაქციოს თვითკონტროლის ფარგლებში,** რამდენადაც გადაწყვეტილების მიღება უნდა ეფუძნებოდეს კონკრეტულ გარემოებებს და ფაქტებს, რომელთა შეფასებასაც ადმინისტრაციული ორგანო მიჰყავს საკითხის ამ თუ იმ გადაწყვეტამდე, ანუ სწორედ კონკრეტული ფაქტები და საქმის გარემოებები განსაზღვრავს გადაწყვეტილების იურიდიულ შედეგს.*“ სასამართლომ დასაბუთების აუცილებლობის კონტექსტში დაადგინა, რომ *„**გადაწყვეტილების დასაბუთება აუცილებელია ადრესატისათვის, რათა შეაფასოს მისი მართლზომიერება, დარწმუნდეს მის კანონშესაბამისობაში, ხოლო უფლების დარღვევის განცდის შემთხვევაში, ისარგებლოს გასაჩივრების შესაძლებლობით.** მას უნდა შეეძლოს იცოდეს, რა არგუმენტებით დაუპირისპირდეს მიღებულ გადაწყვეტილებას, რასაც დასაბუთების გარეშე გადაწყვეტილების მიღების პირობებში მოკლებულია.*“

ანალოგიურია განმარტება საქართველოს უზენაესი სასამართლოს, 2013 წლის 19 ნოემბრის გადაწყვეტილებაში[52]. სასამართლოს მოსაზრებით, *„დაუშვებელია, რომ სადავო ადმინისტრაციული აქტების ადრესატებს - მოსარჩელეებს სასამართლოში მტკიცების ტვირთის ზიდვის ფარგლებში მოეთხოვოთ ბუნებაში არარსებული დასკვნებისა და არგუმენტების, გამოუკვლეველი ფაქტებისა და გარემოებების უარყოფა, გაბათილება, საწინააღმდეგოს დადასტურება; მოსარჩელეები მხოლოდ იმ შემთხვევაში იქნებოდნენ ვალდებულნი, ემტკიცებინათ სამსახურში მათი უპირატესად დატოვების შესაძლებლობა, თუკი სადავო ადმინისტრაციული აქტები იქნებოდა დასაბუთებული, მოტივირებული, აქტებში გამოსახულ გადაწყვეტილებებს საფუძვლად დაედებოდა გამოკვლეული ფაქტები და გარემოებები.*“ სასამართლოს აზრით, ***„ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეცია არ ნიშნავს თანაზომიერებისა და კანონიერების პრინციპის უგულებელყოფას. ადმინისტრაციული ორგანოს თავისუფალი მოქმედების სფერო შებოჭილია კანონით და მთავრდება იქ, სადაც იწყება კანონით დადგენილი შეზღუდვები.“***

---

[50] საიას 2017 წლის ანგარიში: „საჯარო დაწესებულებებში საზიუჯეტო სახსრების შემცირებისა და რეორგანიზაციის პროცესის შეფასება“.

[51] უზენაესი სასამართლოს 2016 წლის 14 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-166-165(კ-16)

[52] უზენაესი სასამართლოს 2013 წლის 19 ნოემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-301-292(2კ13).

თბილისის სააპელაციო სასამართლოს, 2016 წლის 27 ივნისის გადაწყვეტილების თანახმად, „*შრომით სამართლებრივ დავებში მტკიცების ტვირთის გადანაწილება განსხვავებულია, რაც დამსაქმებლისა და დასაქმებულის არათანაბარი შესაძლებლობებით აიხსნება.*“ სასამართლო პრაქტიკის თანახმად, **მტკიცების ტვირთი გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილებაზე დამსაქმებელს ეკისრება.** შესაბამისად, დისკრეციული უფლებამოსილების არასწორი ინტერპრეტაციის შემთხვევაში, დამსაქმებელი ვერ ასაბუთებს (ადასტურებს) მიღებული გადაწყვეტილების აუცილებლობას. ამიტომ ასეთ გადაწყვეტილებებს სასამართლო ხშირ შემთხვევაში არაკანონიერად და დაუსაბუთებლად მიიჩნევს.

2017 წლის 15 სექტემბრის გადაწყვეტილებაში,[53] უზენაესი სასამართლო მიუთითებს, რომ „*დამსაქმებელს აქვს მტკიცებითი უპირატესობა, სასამართლოს წარუდგინოს მისთვის ხელსაყრელი მტკიცებულებები*“ მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების მართებულობასთან დაკავშირებით.

უზენაესმა სასამართლომ, 2015 წლის 6 ოქტომბრის გადაწყვეტილებაში[54] კონკურსთან დაკავშირებით მსჯელობისას ხაზი გაუსვა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთების აუცილებლობას და დაადგინა, რომ „*იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, იგი ვალდებულია, აქტის დასაბუთებაში მიუთითოს იმ გარემოებებზე, რომლებიც საფუძვლად დაედო მის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას, კერძოდ, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 53-ე მუხლის მე-4 ნაწილის მიხედვით,* ***თუ ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას მოქმედებდა დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, წერილობით დასაბუთებაში მიეთითება ყველა ის ფაქტობრივი გარემოება, რომელსაც არსებითი მნიშვნელობა ჰქონდა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას.”***

7. სასამართლოს მიერ საქმის უკან დაბრუნება

ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 32-ე მუხლის მე-4 ნაწილის თანახმად, „თუ სასამართლო მიიჩნევს, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოცემულია საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის გარემოების გამოკვლევისა და შეფასების გარეშე, იგი უფლებამოსილია სადავო საკითხის გადაუწყვეტლად ბათილად ცნოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და დაავალოს ადმინისტრაციულ ორგანოს, ამ გარემოებათა გამოკვლევისა და შეფასების შემდეგ გამოსცეს ახალი. სასამართლო ამ გადაწყვეტილებას იღებს, თუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობისათვის არსებობს მხარის გადაუდებელი კანონიერი ინტერესი.“

უზენაესმა სასამართლომ, 2015 წლის 10 დეკემბრის გადაწყვეტილებაში[55] აღნიშნა, რომ „*სასკ-ის 32.4 მუხლით მინიჭებულ უფლებამოსილებას სასამართლო იყენებს მაშინ, როდესაც სასამართლო წესით ვერ ხერხდება ფაქტობრივი გარემოებების დადგენა და შეფასება,*

[53] უზენაესი სასამართლოს 2017 წლის 15 სექტემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე Nას-682-636-2017

[54] უზენაესი სასამართლოს 2015 წლის 6 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე ბს-718-704(კ-7კს-14)

[55] უზენაესი სასამართლოს 2015 წლის 10 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე #ბს-161-158 (k-15)

შესაბამისად, შეუძლებელი ხდება სადავო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მატერიალური კანონიერების შეფასება.“

უზენაესმა სასამართლომ, 2014 წლის 18 თებერვლის გადაწყვეტილებაში,[56] ორსული ქალის მიერ საკუთარი განცხადების საფუძველზე გათავისუფლების ბრძანება უკანონოდ მიიჩნია, საკითხის გადაუწყვეტლად ბათილად ცნო სადავო აქტი და დაავალა ადმინისტრაციულ ორგანოს, მიეღო ახალი გადაწყვეტილება საქმის გარემოებათა გამოკვლევის შედეგად.

სააპელაციო სასამართლომ 2018 წლის 15 თებერვლის გადაწყვეტილებით[57] სადავო საკითხის გადაუწყვეტლად გააუქმა სადავო აქტი რეორგანიზაციის საფუძვლით პირის გათავისუფლების შესახებ და აღნიშნა, რომ „*სასამართლო არსებითად ვერ გადაწყვეტს საკითხს, რადგან მოხელეთა პროფესიული უნარ-ჩვევების, კვალიფიკაციის, შრომის დისციპლინის და ა.შ. შემოწმება სწორედ ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილებაა და დისკრეციას მიკუთვნებულ საკითხზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება, დისკრეციაში შეჭრა სცილდება სასამართლოს კომპეტენციას.*“

საგულისხმოა აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით საიას კვლევა[58], რომლის თანახმად, სასამართლო ხშირად უბრუნებს საქმეს უკან ადმინისტრაციულ ორგანოს საქმის დამატებითი გამოკვლევისა და ახალი აქტის გამოცემის მითითებით. თუმცა, უმრავლეს შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულებებმა გადაწყვეტილება უცვლელად დატოვეს[59]. ამის შემდეგ, როცა მხარემ ხელახლა მიმართა სასამართლოს, მან პირდაპირი წესით დაავალა უწყებას ამ პირთა სამუშაოზე აღდგენა.[60]

ძირითადი მიგნებები

სასამართლო პრაქტიკის ანალიზის შედეგად შეიძლება გაკეთდეს შემდეგი დასკვნები:

- **რეორგანიზაციის** საფუძვლით პირთა სამსახურიდან გათავისუფლების შემთხვევები: მნიშვნელოვანია, რეორგანიზაცია იყოს რეალური, აუცილებელი და მას თან სდევდეს სამუშაო ძალის შემცირება. ასეთ შემთხვევაში, პირის სამსახურიდან გათავისუფლება უნდა მოხდეს კონკრეტულ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით და გამჭვირვალედ. ხოლო, გათავისუფლება უნდა იყოს დასაბუთებული.

- პრაქტიკიდან დგინდება, რომ **დისციპლინური წარმოების** ფარგლებში, ადმინისტრაციული ორგანო, ხშირ შემთხვევაში, არ აფასებს დარღვევის მნიშვნელობას დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შერჩევის კონტექსტში. საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონი საკითხის უფრო დეტალურ მოწესრიგებას ითვალისწინებს, რამაც ხელი უნდა შეუწყოს საკითხის სრულ და ყოველმხრივ გამოკვლევას.

---

[56] უზენაესი სასამართლოს 2014 წლის 18 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე #ბს-463-451(კ-13)
[57] სააპელაციო სასამართლოს 2018 წლის 15 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე №3ბ/2095-17
[58] საიას კვლევა „საჯარო მოსამსახურეთა მიერ სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე წარმოებული სასამართლო დავები სამინისტროებისა და თვითმმართველი ქალაქების წინააღმდეგ (2012-2017 წწ)“
[59] შდრ. უზენაესი სასამართლოს 2017 წლის 28 მარტის გადაწყვეტილება საქმეზე Nბს-802-794(კ-16)
[60] შდრ. კვლევის მე-3, მე-6 და მე-8 გვერდები

- არათანაბარი მოპყრობისა და დისკრიმინაციის ეჭვის გამორიცხვის მიზნით მნიშვნელოვანია, ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან მიღებული გადაწყვეტილებები იყოს დასაბუთებული.

- სასამართლო პრაქტიკიდან ნათელია, რომ ადმინისტრაციული ორგანოები ხშირად არასწორად განმარტავენ დისკრეციულ უფლებამოსილებას, მიიჩნევენ რა, რომ ამ უფლებამოსილების ფარგლებში არ არის საჭირო გადაწყვეტილებების დასაბუთება; მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებები დაასაბუთონ.

- სასამართლო პრაქტიკიდან იკვეთება, რომ ხშირ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო, კონკურსის ფარგლებში, არ აკეთებდა დეტალურ ჩანაწერებს, არ იყო განსაზღვრული შერჩევის კრიტერიუმები, შესაბამისად, ადგილი ჰქონდა კონკურსის წესისა და პირობების დარღვევას. საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მოქმედი რეგულირება (კანონი და დებულება) დეტალურად განსაზღვრავს კონკურსის ჩატარების წესსა და პირობებს, რაც შესაძლებლობას იძლევა გამოირიცხოს დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილების მიღება.

- საჯარო სამსახურში არსებობს შემთხვევები, როდესაც რეორგანიზაციის პროცესში, ან ზემდგომი თანამდებობის პირის ცვლილების შემთხვევაში, თანამშრომლები სამუშაოს საკუთარი განცხადებით ტოვებენ. ხშირად, ეს შემთხვევები ეჭვს ბადებს დასაქმებულის მხრიდან სამსახურის დატოვების რეალური მიზეზების შესახებ. თანამშრომელზე ზეწოლის გამორიცხვის მიზანს ემსახურება საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის ახალი რედაქცია, რომელიც ითვალისწინებს 14-დღიან ვადას საკუთარი განცხადებით გათავისუფლების შესახებ განცხადების ჩაბარებიდან მის დაკმაყოფილებამდე.

- ხშირია შემთხვევები, როდესაც სასამართლოდან საქმე უბრუნდება ადმინისტრაციულ ორგანოს იმისათვის, რომ ამ უკანასკნელმა შეაფასოს და გამოიკვლიოს ფაქტობრივი გარემოებები. ამდენად, მნიშვნელოვანია, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებისას თავად, სათანადოდ გამოიკვლიონ და შეაფასონ ფაქტობრივი გარემოებები.

IV. საჯარო დაწესებულების საწინააღმდეგოდ გამოტანილ სასამართლო გადაწყვეტილებათა ფინანსური ზეგავლენა

იმის შესაფასებლად, თუ რა ფინანსური ზეგავლენა აქვს სამსახურებრივი დავების წარმოშობასა და ეფექტიანად მოუგვარებლობას, კვლევითმა ჯგუფმა ორი მეთოდი გამოიყენა: 1. თვალსაჩინოებისთვის, განიხილა 2 კონკრეტული საქმე და შედეგად წარმოშობილი ხარჯები; 2. უფრო ფართო სურათისათვის, წარმოადგინა სხვა წყაროების - საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოსა და საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის მიერ მიწოდებული ინფორმაცია.

1. კონკრეტულ საქმეებთან დაკავშირებული ხარჯები

უზენაესი სასამართლოს 2018 წლის 20 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე №ას-1502-1422-2017

აღნიშნული საქმე შეეხება სსიპ თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის მონიტორინგის სამსახურის უფროსის სამსახურიდან გათავისუფლებას. სასამართლოს კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილებით, პირი თანამდებობაზე აღადგინეს ხუთი წლის შემდეგ, თუმცა, აღდგენიდან 2 კვირაში იგი კვლავ გაათავისუფლეს. დასაქმებულმა ისევ გაასაჩივრა მისი გათავისუფლება და 2018 წლის 20 თებერვალს მოიპოვა კანონიერ ძალაში შესული სასამართლო გადაწყვეტილება იძულებითი განაცდურის ანაზღაურების შესახებ.

ხარჯები: პირველი გათავისუფლების შემთხვევაში, დაკისრებული განაცდური 2010 წლის 25 აგვისტოდან - 2015 წლის 27 იანვრამდე შეადგენდა ყოველთვიურად 1760 ლარს, ჯამში - 53 თვე, შესაბამისად - 93 280 ლარი.

მეორე გათავისუფლების შემთხვევაში, დაკისრებული განაცდური შეადგენდა 2015 წლის 17 სექტემბრიდან გადაწყვეტილების აღსრულებამდე ყოველთვიურ ხელფასს 1600 ლარის ოდენობით. უცნობია, როდის აღსრულდა აღნიშნული გადაწყვეტილება, თუმცა, მხოლოდ გათავისუფლებიდან სასამართლოს კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილების გამოტანამდე ასანაზღაურებელი თანხის ოდენობამ შეადგინა 29 თვის კომპენსაცია, შესაბამისად - 46 400 ლარი.

ჯამში, დასაქმებულისთვის დაკისრებულმა **მინიმალურმა კომპენსაციამ შეადგინა 139 680 ლარი.**

უზენაესი სასამართლოს 2017 წლის 15 სექტემბრის საქმე Nას-682-636-2017

ეს გახლავთ რესპონდენტი 2-ის საქმე, რომელიც მკვლევარებმა შეისწავლეს (იხ. ნაწილი VI, 2.2).

საჯარო უწყებას დაეკისრა მისთვის იძულებითი განაცდურის ანაზღაურება 2014 წლის 11 მარტიდან ტოლფას თანამდებობაზე აღდგენამდე, ყოველთვიურად 1500 ლარის ოდენობით. გადაწყვეტილება შესულია კანონიერ ძალაში, თუმცა, ჯერ არ აღსრულებულა, შესაბამისად, შეუძლებელია საბოლოო ასანაზღაურებელი თანხის ოდენობის დადგენა. **დღეის მდგომარეობით** (2018 წლის ივნისი), ეს თანხა დაახლოებით **76 000 ლარს** შეადგენს.

2. სხვა წყაროებისგან მოპოვებული ინფორმაცია ფინანსური ხარჯების შესახებ

საჯარო უწყებათა მიერ დასაქმებულის უკანონო გათავისუფლების შედეგად წარმოშობილი ფინანსური ხარჯების განზოგადების მიზნით, შეჯამებულია ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციისა და საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს მოწოდებული ინფორმაცია.

ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ ორი ანგარიში წარმოადგინა:

1. 2016 წლის დეკემბრიდან - 2017 წლის იანვრამდე განხორციელებული მონიტორინგის ანგარიში.[61]

ანგარიშში მოყვანილია 6 სამინისტროსგან მიღებული მონაცემები რეორგანიზაციის საფუძველზე გათავისუფლებული საჯარო მოხელეებისთვის კომპენსაციის სახით გადახდილი თანხის შესახებ. ანგარიშის თანახმად, ამ თანხის ჯამური ოდენობა **5 322 300 ლარია**. გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთა რაოდენობის გათვალისწინებით, საქართველოს თავდაცვის სამინისტრომ ყველაზე მეტი კომპენსაცია გასცა.[62]

2. საიას კვლევა,[63] რომელშიც მოცემულია სამინისტროებისა და თვითმმართველი ქალაქების მიწოდებული მონაცემები, 2012-2017 წლებში აღსრულებული გადაწყვეტილებების საფუძველზე გაცემული თანხების შესახებ.

კვლევის თანახმად, სასამართლოს დავალებით, აღნიშნულ პერიოდში სამინისტროებმა 27 საჯარო მოხელეს აუნაზღაურეს განაცდური, ჯამში **373 038 ლარის** ოდენობით.

თვითმმართველი ქალაქების მიერ, იმავე პერიოდში, საჯარო მოსამსახურეებისათვის გადახდილი განაცდურის ოდენობამ შეადგინა **258 865 ლარი**.[64]

საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს მოწოდებული ინფორმაცია შეეხება მათ მიერ წარმოებულ დავებში დასაქმებულთა სასარგებლოდ 2017 წელს გაცემულ კომპენსაციებს, რაც **568 650 ლარია.** ორგანიზაციის ინფორმაციით, კომპენსაციის ოდენობა გასულ წლებთან შედარებით გაცილებით მეტია. ეს განპირობებულია საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით, რომლითაც არაკონსტიტუციურად ჩაითვალა შეზღუდვა 3 თვის განაცდურზე მეტის გაცემაზე.[65]

---

[61] საიას 2017 წლის ანგარიში „საჯარო დაწესებულებებში საბიუჯეტო სახსრების შემცირებისა და რეორგანიზაციის პროცესის შეფასება“

[62] საიას 2017 წლის ანგარიში „საჯარო დაწესებულებებში საბიუჯეტო სახსრების შემცირებისა და რეორგანიზაციის პროცესის შეფასება“. გვ? 10

[63] საიას 2017 წლის კვლევა „საჯარო მოსამსახურეთა მიერ სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე წარმოებული სასამართლო დავები სამინისტროებისა და თვითმმართველი ქალაქების წინააღმდეგ (2012-2017 წწ)“ გვ? 7-9

[64] საიას 2017 წლის კვლევა „საჯარო მოსამსახურეთა მიერ სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე წარმოებული სასამართლო დავები სამინისტროებისა და თვითმმართველი ქალაქების წინააღმდეგ (2012-2017 წწ)“გვ 9

[65] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 31 ივლისის გადაწყვეტილება #2/3/630

V. სტატისტიკა

სურათის შეძლებისდაგვარად სრულყოფილად წარმოჩენის მიზნით, სტატისტიკური ინფორმაცია გამოთხოვილია რამდენიმე წყაროდან: 1. ერთი მხრივ, ინფორმაცია მოპოვებულია სასამართლოებიდან. განსაკუთრებით თვალსაჩინო და ყურადსაღებია თბილისის საქალაქო სასამართლოდან მიღებული სტატისტიკური მონაცემები, ვინაიდან ყველაზე თვალსაჩინოდ წარმოაჩენს სამსახურებრივი დავების რაოდენობას და ამ ეტაპზე მათი დასრულების შედეგებს. 2. მეორე მხრივ, სურათის უფრო დეტალურად და სხვა კუთხიდან წარმოჩენის მიზნით, გამოყენებულია არასამთავრობო ორგანიზაციების - საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციისა და საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს - მოწოდებული მონაცემები; 3) და ბოლოს, სტატისტიკური ინფორმაცია მათი მონაწილეობით წარმოებული დავების შესახებ გამოთხოვილია უშუალოდ იმ საჯარო უწყებებიდან, სადაც ჩატარდა ინტერვიუები. ინფორმაცია მიღებულია მხოლოდ ხუთი უწყებიდან. ვინაიდან ეს სურათი არ არის სრულყოფილი, უწყებებიდან მიღებული სტატისტიკური ინფორმაცია არ არის ასახული კვლევის ძირითად ნაწილში, არამედ დანართის სახით ერთვის წინამდებარე კვლევას.[66]

1. სასამართლოებიდან გამოთხოვილი სტატისტიკური ინფორმაცია

თბილისის საქალაქო სასამართლო
თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიაში 2013-2017 წლებში წარმოებული შრომითი დავები.[67]

	2013	2014	2015	2016	2017
შესული სარჩელები	537	431	282	291	474
მიღებაზე უარი ეთქვა	10	8	2	10	10
გადაწყვეტილების გამოტანით განხილულია	341	318	173	163	302
დაკმაყოფილდა	**289 (84,7%)**	**244 (76,7%)**	**141 (81,5%)**	**125 (76,6%)**	**202 (66,8%)**
შეწყდა	50	24	21	20	36
განუხილველი დარჩა	17	25	22	27	32

მათ შორის, თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიაში, 2013-2017 წლებში წარმოებული შრომითი დავები სამუშაოზე აღდგენასთან დაკავშირებით.[68]

[66] იხ. დანართი 4.
[67] წყარო: თბილისის საქალაქო სასამართლოს ვებგვერდზე განთავსებული სტატისტიკური ინფორმაცია. იხ. ვებგვერდი: http://www.tcc.gov.ge/index.php?m=534&newsid=178

	2013	2014	2015	2016	2017
შესული სარჩელები	79	95	83	86	82
მიღებაზე უარი ეთქვა	5	1	0	1	2
გადაწყვეტილების გამოტანით განხილულია	26	44	40	57	64
დაკმაყოფილდა	**5 (19,2%)**	**18 (40,9%)**	**28 (70%)**	**41 (71,9%)**	**35 (54,6%)**
შეწყდა	28	4	8	9	9
განუხილველი დარჩა	24	9	4	7	4

თბილისისა და ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოები

თბილისისა და ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოებმა ინფორმაცია მოგვაწოდეს მხოლოდ განხილული საქმეებისა და სააპელაციო საჩივრების დაკმაყოფილება/არდაკმაყოფილების ოდენობის შესახებ. რაც შეეხება ინფორმაციას, თუ რამდენი საქმე დასრულდა კერძო პირის ან ადმინისტრაციული ორგანოს სასარგებლოდ, მათ გვაცნობეს, რომ აღნიშნული კუთხით არ ამუშავებენ სტატისტიკურ მონაცემებს.

თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატა

წელი	დამთავრებულ საქმეთა რაოდენობა (შრომითი ურთიერთობებიდან წარმოშობილი დავების თაობაზე)	დაკმაყოფილდა (შრომითი ურთიერთობებიდან წარმოშობილი დავების თაობაზე)	არ დაკმაყოფილდა (შრომითი ურთიერთობებიდან წარმოშობილი დავების თაობაზე)
2013	117	25	92
2014	147	25	122
2015	93	35	58
2016	128	35	93
2017	145	37	108

[68] წყარო: თბილისის საქალაქო სასამართლოს ვებგვერდზე განთავსებული სტატისტიკური ინფორმაცია. იხ. ვებგვერდი: http://www.tcc.gov.ge/index.php?m=534&newsid=178

ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატა

	სააპელაციო საჩივარი								კერძო საჩივარი			
		მათ შორის გადაწყვეტილება								მათ შორის		
	სულ განხილულია	დატოვებულია განუხილველად	დატოვებულია უცვლელად	სულ გაუქმდა	დაუბრუნდა სასამართლოს ხელახალი განხილვისთვის	შეწყვეტილია	დამთავრდა მორიგებით	გამოტანილია ახალი გადაწყვეტილება	სულ განხილულია	დატოვებულია განუხილველად	დაკმაყოფილდა	უარი ეთქვა
2013	41		26	15		3	5	7	5		2	3
2014	24	1	15	8		1		7	1			1
2015	37	2	21	14		1	1	12	3	1	1	1
2016	27	1	9	17		1		16	1			1
2017	18	2	4	12		1		11	3		2	1

ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს სამოქალაქო საქმეთა პალატა

	სააპელაციო საჩივარი		კერძო საჩივარი	
		მათ შორის გადაწყვეტილება		მათ შორის

		დატოვებულია განუხილველად	დატოვებულია უცვლელად	სულ გაუქმდა	დაუბრუნდა სასამართლოს ხელახალი განხილვისთვის	შეწყვეტილია	დამთავრდა მორიგებით	გამოტანილია ახალი გადაწყვეტილება		დატოვებულია განუხილველად	დაკმაყოფილდა	უარი ეთქვა
2013 წელი												
შრომითი ურთიერთობიდან გამომდინარე მათ შორის:	29	10	10	9	1		1	7	4		1	3
სამუშაოზე აღდგენის შესახებ	8	1	3	4				4	2		1	1
2014 წელი												
შრომითი ურთიერთობიდან გამომდინარე მათ შორის:	60	13	24	23		1		22	3		2	1
სამუშაოზე აღდგენის შესახებ	25	9	6	10				10	1		1	
2015 წელი												
შრომითი ურთიერთობიდან გამომდინარე მათ შორის:	62	7	35	20	2		4	14	4			4
სამუშაოზე აღდგენის შესახებ	24	2	12	10	1		2	7	1			1
2016 წელი												
შრომითი ურთიერთობიდან გამომდინარე მათ შორის:	64	7	33	24	2	1	1	20	10	3	1	6
სამუშაოზე აღდგენის შესახებ	20		13	7				7	4	2		2
2017 წლის 9 თვე												

შრომითი ურთიერთობიდან გამომდინარე მათ შორის:	37	3	32	12			4	8	3		1	2
სამუშაოზე აღდგენის შესახებ	11	1	5	5			3	2	2		1	1

საქართველოს უზენაესი სასამართლო

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული პალატის მიერ 2013-2017 წლებში საკასაციო საჩივრის საფუძველზე განხილული შრომითი ურთიერთობიდან გამომდინარე დავები.[69]

განხილვის შედეგი	2013 წელი	2014 წელი	2015 წელი	2016 წელი	2017 წელი
დაუშვებლად ცნო	49	78	96	79	129
დატოვებულია განუხილველად	3	3	1	3	2
დატოვებულია უცვლელად	1	3	4	3	
დამთავრდა მორიგებით	1				
შეწყდა	2	1			
გაუქმდა და დაუბრუნდა ხელახლა განსახილველად	4	5	5	8	2
გაუქმდა და მიღებულია ახალი გადაწყვეტილება		7	7	9	8
სულ განხილულია	**60**	**97**	**113**	**102**	**141**
მათ შორის, საქმე გადაწყდა:					
ადმინისტრაციული ორგანოს სასარგებლოდ	18	51	44	30	36
კერძო პირის სასარგებლოდ	**41 (68,3%)**	**46 (44,62%)**	**69 (61%)**	**72 (70,5%)**	**105 (74,4%)**
დამთავრდა მორიგებით	1				

[69] სტატისტიკური ინფორმაცია ემყარება საქართველოს უზენაესი სასამართლოს წერილს #67-კ, 20.04.2018

2. არასამთავრობო ორგანიზაციებისგან მოპოვებული სტატისტიკური მონაცემები

<u>სახალხო დამცველი</u>

სახალხო დამცველის წინამდებარე ცხრილი ასახავს აპარატიდან მოწოდებულ ინფორმაციას, კერძოდ, 2013–2017 წლებში სახალხო დამცველის აპარატში შრომითი უფლებების სავარაუდო დარღვევასთან დაკავშირებით შემოსული განცხადებებისა და გაცემული რეკომენდაციების რაოდენობას.

წელი	შემოსული განცხადებების რაოდენობა	გაცემული რეკომენდაციების რაოდენობა	კერძო დაწესებულება	საჯარო დაწესებულება
2013	62	4	0	4
2014	41	21	1	20
2015	45	3	0	3
2016	51	6	1	5
2017	75	10	1	9

წინამდებარე ცხრილში მოცემულია ინფორმაცია სახალხო დამცველის აპარატის მიერ საჯარო დაწესებულებებისთვის გაცემული რეკომენდაციების საგანთან დაკავშირებით:

რეკომენდაციის საგანი	**რეკომენდაციების რაოდენობა**
სამუშაოდან უკანონო გათავისუფლება	22
დისციპლინური წარმოების კანონიერება	5
კონკურსის ჩატარების კანონიერებასთან დაკავშირებით	3
შრომითი უფლების შეზღუდვა, მათ შორის, დეკრეტული შვებულების შეზღუდვა	2
სექსუალური შევიწროება	1
გათავისუფლებისას კომპენსაციის გაცემის წესის დარღვევა	1
თანამდებობრივი სარგო	1
აღსრულებასთან დაკავშირებული პრობლემა	1
სხვა რეკომენდაციები (პარლამენტს - კანონში ცვლილებებთან დაკავშირებით; პროკურატურას - მოქალაქის მიმართ განხორციელებულ შესაძლო დანაშაულებრივ ფაქტთან დაკავშირებით; პრემიერ-მინისტრს - ქარხნის ყოფილი თანამშრომლების მიმართ არათანაბარი მოპყრობის აღმოფხვრის შესახებ; შსს-ს - ყოფილი პატრულ-ინსპექტორის მიმართ განხორციელებული ქმედებების გამო; პარლამენტს - „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ კანონისა და თანმდევი ცვლილებების პროექტების შესახებ)	5

<u>საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია</u>[70]

საიას 2017 წლის კვლევის თანახმად, სამინისტროებისა და თვითმმართველი ქალაქების მიერ მოწოდებული საჯარო ინფორმაციის საფუძველზე გამოიკვეთა, რომ 2012-2017 წლებში სამინისტროებისა და თვითმმართველი ქალაქების წინააღმდეგ საჯარო მოსამსახურეებმა სულ 382 სარჩელი შეიტანეს (სამინისტროები - 321, თვითმმართველი ქალაქები - 61), რომელთაგან 368 სარჩელი წარადგინეს საჯარო მოხელეებმა, ხოლო 14 - შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულმა პირებმა.

სამინისტროებისა და თვითმმართველი ქალაქების წინააღმდეგ საჯარო მოხელეები სასამართლოში ასაჩივრებდნენ სამსახურიდან გათავისუფლების შემდეგ საფუძვლებს:
ა) დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრება - 108;
ბ) რეორგანიზაცია - 97;
გ) ატესტაციის შედეგები - 15;
დ) პირადი განცხადება - 14;
ე) დროებითი მოვალეობის შემსრულებლის ვადის გასვლა - 8;
ვ) სასამართლოს კანონიერ ძალაში შესული გამამტყუნებელი განაჩენი - 2;
ზ) გამოსაცდელი ვადის გასვლა - 1.

კვლევის პერიოდში, 153 საქმეზე დასრულდა წარმოება და კანონიერ ძალაში შევიდა სასამართლოს გადაწყვეტილება, რომელთაგან სასამართლომ სრულად ან ნაწილობრივ დააკმაყოფილა 83 სარჩელი; არ დააკმაყოფილა 61 სარჩელი; საქმე მორიგებით დასრულდა 4 შემთხვევაში; წარმოება შეწყდა 40 შემთხვევაში; ხოლო მოსარჩელის მიერ სარჩელის გამოხმობის გამო, განუხილველი დარჩა 19 საქმე.

კვლევის პერიოდში, სასამართლო გადაწყვეტილების საფუძველზე, შესაბამის უწყებას (როგორც სამინისტროს, ისე თვითმმართველი ქალაქის ერთეულს) დაევალა 50 საჯარო მოხელის აღდგენა სამსახურში, რომელთაგან 36 აღადგინეს, ხოლო 4 ვერ აღადგინეს ტოლფასი თანამდებობის არარსებობის გამო; ერთმა უარი თქვა აღდგენაზე.

სასამართლომ საჯარო უწყებებს 32 საქმეზე დაავალა დამატებითი გარემოებების გამოკვლევა და ახალი აქტის გამოცემა, თუმცა, საჯარო დაწესებულებებმა პირველადი გადაწყვეტილება ძალაში დატოვეს და არ აღადგინეს გათავისუფლებული საჯარო მოხელეები. აღნიშნული გადაწყვეტილებები 13 საქმეზე დამატებით გასაჩივრდა და სასამართლომ თვითმმართველ ქალაქებს (თბილისი და ფოთი) უკვე პირდაპირი წესით დაავალა სამსახურში აღდგენა.

მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, სასამართლოს გადაწყვეტილებები სამივე ინსტანციაში საჯარო დაწესებულებებმა გაასაჩივრეს 95 საქმეზე, მოხელეებმა - 70 საქმეზე, ხოლო ორივე მხარემ -19 შემთხვევაში.

საქმის განხილვის ხანგრძლივობა, მხოლოდ პირველ ინსტანციაში, 7-დან 9 თვემდე გრძელდება, ხოლო სამივე ინსტანციაში, საქმე საშუალოდ 1-დან 3 წლამდე განიხილება.

<u>საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო</u>

---

[70] საიას 2017 წლის კვლევა „საჯარო მოსამსახურეთა მიერ სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე წარმოებული სასამართლო დავები სამინისტროებისა და თვითმმართველი ქალაქების წინააღმდეგ (2012-2017 წწ)“

2014-2017 წლებში, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველომ საჯარო უწყებების წინააღმდეგ სულ 315 „შრომითი" დავა აწარმოა. მათგან მოგებულია 167. რამდენიმე საქმე ჯერ კიდევ მიმდინარეა.

VI. დაინტერესებულ მხარეთა პერსპექტივები

კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე ჩატარდა ინტერვიუები დაინტერესებულ მხარეებთან, რათა შეძლებისდაგვარად ყველა მიმართულებით შეგვესწავლა პერსპექტივები.

ერთი მხრივ, ინტერვიუები ჩატარდა საჯარო დაწესებულებებში. ისინი შეირჩა სსიპ საჯარო სამსახურის ბიუროსთან ერთად, იმ პრინციპის გათვალისწინებით, რომ მოგვეცვა როგორც საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლება, ისე ადგილობრივი მმართველობა და სულ მცირე, ერთი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი. შესაბამისად, ამ დაწესებულებებს შორის მოხვდა: ქ. თბილისის მერია, იუსტიციის, ფინანსთა, ეკონომიკის, რეგიონული განვითარებისა და თავდაცვის სამინისტროები, საქართველოს პარლამენტი და სსიპ „საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო"; ამასთან, რესპონდენტი იყო უშუალოდ საჯარო სამსახურის ბიურო.

მეორე მხრივ, გამოიკითხა 2 ყოფილი დასაქმებული, რომლებიც გაათავისუფლეს საჯარო სამსახურიდან და წარმატებით იდავეს სასამართლოში.

და ბოლოს, გავესაუბრეთ ექსპერტებს - აკადემიური წრისა და სასამართლო სისტემის თითო-თითო წარმომადგენელს.

კვლევის ეს ნაწილი ასახავს შესაბამის დაინტერესებულ მხარეთა პერსპექტივებს.

კვლევის ბოლოს, დანართად, ასევე, შეჯამებულია საჯარო სამსახურის ბიუროს შესაძლო როლი/ფუნქციები, რაც გამოიკვეთა რესპონდენტთა პასუხებისა და მკვლევართა მიგნებებიდან (დანართი 5).

1. საჯარო დაწესებულებები

კვლევის ფარგლებში გავესაუბრეთ შერჩეული საჯარო დაწესებულებების იურიდიულ, ადამიანური რესურსებისა და აუდიტის დეპარტამენტების ხელმძღვანელებს, ასევე, სხვადასხვა რგოლის თანამშრომლებს. კითხვარები ფოკუსირდებოდა, უმთავრესად, 5 სახის ინფორმაციის მიღებაზე. შესაბამისად, გამოვლენილი პასუხებიც დაჯგუფდა შემდეგ თემებად:

i. ძირითადი საკითხები/ურთიერთობები, რომლებიც სამსახურებრივი ურთიერთობის ფარგლებში ხდება (ან შეიძლება გახდეს) დავის საგანი;

ii. დავის/კონფლიქტის ზეგავლენა შესაბამის დაწესებულებაზე;

iii. ამჟამად არსებული საჩივრების/დავების განხილვის მექანიზმ(ებ)ი;

iv. მესამე ნეიტრალური პირის ჩარევის საჭიროებასა და ფორმასთან დაკავშირებული მოსაზრებები;

v. შესაძლო გამოწვევები/ბარიერები მესამე ნეიტრალური პირის მეშვეობით დავების ეფექტიანი პრევენციის/მართვის/გადაჭრის სისტემის დანერგვისას.

1.1 ძირითადი საკითხები/ურთიერთობები, რომლებიც სამსახურებრივი ურთიერთობის ფარგლებში ხდება (ან შეიძლება გახდეს) დავის საგანი

სხვადასხვა დაწესებულებაში, მათი სპეციფიკიდან გამომდინარე, განსხვავებული ტიპის საკითხები/ურთიერთობები დასახელდა დავის საგნად. მაგალითად: დავები ძველი სახელფასო დავალიანების შესახებ (როგორც ინდივიდუალური, ისე კოლექტიური), ნამუშევარი სტაჟის დადგენა/ჩათვლა, ხელფასის დამრგვალებით გამოწვეული უკმაყოფილება რიგ თანამშრომლებში (როდესაც, დამრგვალების შედეგად, ზოგიერთ მათგანს ბევრად მოემატა ხელფასი - იმ თანამშრომლებთან შედარებით, რომლებსაც დასამრგვალებელ ოდენობასთან მიახლოებული ხელფასი ჰქონდათ - და ეს განპირობებული იყო საკანონმდებლო ცვლილებით), სექსუალური შევიწროება, ა.შ.

ძირითადად, დავის წყაროდ გამოიკვეთა შემდეგი საკითხები:

1.1.1 კონკურსი

კონკურსთან დაკავშირებული დავები ხშირად ეხება გასაუბრების ჩატარების ფორმას, ასევე, საფუძველს, რომლის გამოც უარი უთხრეს კანდიდატს დასაქმებაზე. რამდენიმე რესპონდენტმა გააჟღერა, რომ დაინერგა ახალი პრაქტიკა. კერძოდ, კეთდება საკონკურსო გასაუბრებების ვიდეოჩანაწერი, რათა, გასაჩივრების შემთხვევაში, არსებობდეს შერჩევის პროცესის ამსახველი მტკიცებულებები.

როგორც ერთ-ერთმა ადამიანური რესურსების მენეჯერმა ახსენა: *„როდესაც საკონკურსო კანდიდატია და ვუსვამთ შეკითხვას, ვახორციელებთ ჩანაწერს, რომ მაქსიმალურად დაცული იყოს ორგანიზაცია. აქამდე, სადავო შემთხვევებში, სასამართლო ხშირად უკან გვიბრუნებდა საქმეს და გვავალებდა გამოკვლევას..“*

საჯარო სამსახურის ბიურომ ახსენა, რომ იწყება „მონიტორინგის“ პროცესი, რომლის ფარგლებშიც, ბიუროს წარმომადგენლები წინასწარ შერჩეულ რამდენიმე საჯარო დაწესებულებაში დამკვირვებლად დაესწრებიან საკონკურსო გასაუბრებებს. შედეგად, ისინი გამოავლენენ არსებულ პრაქტიკასა და მის ხარვეზებს. შემუშავდება რეკომენდაციები, რომლებიც აისახება ბიუროს ანგარიშში.

1.1.2 რეორგანიზაცია

დასაქმებულთა გათავისუფლება რეორგანიზაციის/ოპტიმიზაციის შედეგად ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებული საფუძველია, რის გამოც გათავისუფლებული პირები ხშირად მიმართავენ სასამართლოს. „*ეს მტკივნეული პროცესია*“, აღნიშნა ადამიანური რესურსების მართვის ერთ-ერთმა მენეჯერმა. იურიდიული სამსახურის თანამშრომელმა კი აღნიშნა, რომ „*რეორგანიზაციის უკან ხანდახან სამართლიანი გადაწყვეტილებები არ დგას; შეიძლება შტატი შემცირდა, მაგრამ შესაძლოა ამის მიღმა სხვა მიზანი განხორციელდა.*“

უმეტესწილად, რეორგანიზაციის/ოპტიმიზაციის პროცესში ჩართულნი არიან როგორც დაწესებულებათა ხელმძღვანელები, ისე ადამიანური რესურსების დეპარტამენტის უფროსი და თანამშრომლები; ცალკეულ შემთხვევებში აღინიშნა, რომ ადამიანური რესურსების დეპარტამენტის ჩართულობით განისაზღვრება შეფასების კრიტერიუმები, თუ რომელი თანამშრომელი დარჩება ან გათავისუფლდება სამსახურიდან. თუმცა, ძირითადად, არ არსებობს რეორგანიზაციის ფორმალურად გაწერილი პროცედურა. გაჟღერდა, რომ ახალი შეფასების სისტემა დაეხმარება დაწესებულებას, რომ რეორგანიზაციის შემთხვევაში შეფასების შედეგების მიხედვით განსაზღვროს, რომელი თანამშრომელი გათავისუფლდება და რომელი - არა; ასევე აღინიშნა, რომ კარგი იქნება, არსებობდეს მკაფიო კრიტერიუმები, რაც პროცესის ობიექტურობას უზრუნველყოფს.

საინტერესო იყო ერთი რესპონდენტის მიერ გაჟღერებული პრაქტიკა, რაც დანერგილია შესაბამის უწყებაში: რეორგანიზაციის საფუძვლით პირის გათავისუფლებამდე, მიმართავენ საჯარო სამსახურის ბიუროს, რომელიც აწარმოებს ადამიანური რესურსების (და ვაკანსიების) ერთიან ბაზას. მიმართვის მიზანია, შემოწმდეს ვაკანტური თანამდებობის არსებობა სხვა უწყებაში, სადაც შეიძლება გადაიყვანონ რეორგანიზაციის შედეგად გასათავისუფლებელი პირი.

1.1.3 დისციპლინური დარღვევები

დისციპლინურ დარღვევებთან დაკავშირებით, გამოიკვეთა, რომ დაწესებულებებში, რომლებიც მოქალაქეებს ემსახურებიან, საჩივრის წყარო ძირითადად არის მოქალაქეთა/გარეშე პირთა მიმართვები. ასეთ შემთხვევებში, საჩივრები უმეტესწილად ეხება მომსახურების ვადების დარღვევას, ან არაეთიკურ ქცევას დასაქმებულთა მხრიდან. ხელმძღვანელის, მენეჯერის ან სხვა დასაქმებულის მიერ მიმართვისას, დისციპლინური წარმოების საგანია დაგვიანებები ან შრომითი დისციპლინის სხვა დარღვევები. აღინიშნა, რომ ასეთ დროს, უმეტესწილად, გამოიყენება შედარებით მსუბუქი დისციპლინური ზომა (მაგ.: დასაქმებულის გაფრთხილება), თუმცა გაჟღერდა სხვა შემთხვევებიც, როდესაც დასაქმებული გათავისუფლდა.

მაგალითად, ერთ-ერთი უწყების ადამიანური რესურსების მენეჯერმა მოიყვანა შემდეგი შემთხვევა: დასაქმებულმა არ გააკონტროლა მოქალაქისთვის გარკვეული დახმარების გაცემის ვადა. მისი ამოწურვის მიუხედავად, დასაქმებულმა მოქალაქეზე გასცა 300-ლარიანი დახმარება (რომელიც, ინტერვიუერის თქმით, ვადის გასვლის გამო არ უნდა გაეცა). იგი გაათავისუფლეს შესაბამისი დაწესებულებიდან, ხოლო ზემდგომს გამოუცხადეს საყვედური.

გათავისუფლებულმა პირმა იჩივლა სასამართლოში, შედეგად გაუქმდა მისი გათავისუფლების ბრძანება. სასამართლომ მიიჩნია, რომ ამ გადაწყვეტილების მიმღებ პირს, აუდიტის სამსახურის შესაბამისი დასკვნის საფუძველზე, პირდაპირ არ უნდა გაეთავისუფლებინა დასაქმებული. მას უნდა ემსჯელა, იყო თუ არა გათავისუფლება დარღვევის პროპორციული ზომა და რამდენად მიზანშეწონილი იქნებოდა სხვა უფრო მსუბუქი დისციპლინური ზომის გამოყენება.

1.1.4 დასაქმებულთა ყოველწლიური შეფასება

დასაქმებულთა ახალი, ყოველწლიური შეფასების სისტემა ნიშანდობლივად ბევრ ინტერვიუში გამოიკვეთა უკმაყოფილებისა და დავების პოტენციურ წყაროდ. რამდენიმე დაწესებულებაში გაჟღერდა, რომ მენეჯერები გეგმავენ ჩაატარონ (ან უკვე ჩაატარეს) შუალედური შეფასება, რიგ შემთხვევებში კი დასაქმებულებს თვითშეფასებასაც სთხოვენ. აღინიშნა, რომ ექსპერტების მონაწილეობით ჩატარდა ტრენინგები ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულისა და სხვა მენეჯერთათვის, როგორც თბილისში, ისე რეგიონებში; ასევე, საჯარო სამსახურის ბიურომ აღნიშნულ საკითხზე შეიმუშავა სახელმძღანელო. ამის მიუხედავად, ახალი შეფასების სისტემა უმეტესწილად მაინც დასახელდა დავების პოტენციურ წყაროდ და აღინიშნა, რომ შეფასების კრიტერიუმების სიცხადე და შემფასებლების (მენეჯერების) მხრიდან სწორი კომუნიკაცია მნიშვნელოვანი იქნება ამ პროცესში.

1.2 დავის/კონფლიქტის ზეგავლენა შესაბამის დაწესებულებაზე

ზოგადად, რესპონდენტთა ხედვით, ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში მნიშვნელოვნად შეიცვალა ტენდენცია სასამართლოებში. ადრინდელისგან განსხვავებით, როდესაც დასაქმებულთა სარჩელი გამონაკლისის სახით კმაყოფილდებოდა, ახლა შემთხვევათა 80%-ში გადაწყვეტილება სწორედ მათ სასარგებლოდ მიიღება. *„არსებობს სტერეოტიპი, რომ ახალი კანონის ამოქმედების შემდეგ, 100% იგებს გათავისუფლებული მოხელე*“, აღნიშნა ერთ-ერთი უწყების ადამიანური რესურსების მენეჯერმა. ასევე აღინიშნა, რომ სასამართლოს მიდგომა ამ საკითხებისადმი ხშირად განჭვრეტადი არ არის. გამოწვევად დასახელდა ბოლო დროის ტენდენცია, რომ გახშირებულია დაუყოვნებლივ აღსასრულებელი გადაწყვეტილებების გამოტანა, როდესაც აღსრულებისათვის აღარ არის საჭირო სხვა ინსტანციების სასამართლოების გადაწყვეტილებების ლოდინი.

დავის/კონფლიქტის ზეგავლენის მხრივ დასახელდა შემდეგი ფაქტორები:

- ✓ დავის წაგების რისკი და მისი უარყოფითი ზეგავლენა საჯარო დაწესებულების რეპუტაციაზე; *„სასამართლოში შრომითი დავის წაგება, რეპუტაციის კუთხით, მიუღებელია სამინისტროსათვის.“* აღნიშნა, ერთ-ერთი უწყების ადამიანური რესურსების მენეჯერმა.
- ✓ დავის/კოფნლიქტის უარყოფითი ზეგავლენა დასაქმებულის შრომასა (მოტივაციასა) და, ზოგადად, დაწესებულებაში არსებულ სამუშაო გარემოზე; *„ასეთ დავები მოქმედებს შიგნით სამუშაო გარემოს სიჯანსაღეზე“, აღნიშნა ადამიანური რესურსების მეჯენერმა;*

- ✓ დავები, როგორც ახალი დავების წარმოშობის ხელშემწყობი ფაქტორი („*რაც მეტი დავა გაქვს, მით მეტი თანამშრომელი გიჩივის*“, გააჟღერა ერთ-ერთი უწყების იურიდიული სამსახურის თანამშრომელმა);
- ✓ საჯარო დაწესებულების თანამშრომელთა (რომლებიც იცავენ დაწესებულების ინტერესებს) ადამიანური რესურსის ხარჯვა;
- ✓ დაწესებულების ხარჯი ტრანსპორტირების მხრივ, როდესაც მის წარმომადგენლებს შორ მანძილზე უწევთ სასამართლოში სიარული;
- ✓ მატერიალური ზიანი წაგების შემთხვევაში, რომელიც იზრდება დავის ხანგრძლივობის შესაბამისად (ადამიანური რესურსების მენეჯერებმა ერთხმად აღნიშნეს, რომ „*რაც მეტად იწელება დავა, მით მეტი განაცდურის გადახდა გიწევს*“, „*განაცდურს იხდი გათავისუფლებული პირის პოზიციაზე დასაქმებული ახალი თანამშრომლის ხელფასის პარალელურად*“);
- ✓ სასამართლო გადაწყვეტილების აღსრულების სირთულე წაგების შემთხვევაში (პრობლემას ქმნის ასევე, „*როდესაც სასამართლო აღდგენას გავალებს და ეს ვერ ხერხდება, რადგან ამ პოზიციაზე უკვე სხვა პირია დასაქმებული*“, გაგვიზიარა ერთ-ერთი უწყების ადამიანური რესურსების მენეჯერმა).

1.3 ამჟამად არსებული საჩივრების/დავების განხილვის მექანიზმ(ებ)ი

1.3.1 ადამიანური რესურსების დეპარტამენტი, როგორც ორგანიზაციის შიდა დავების პრევენციისა და მართვის ინსტრუმენტი

უმეტეს დაწესებულებაში, ადამიანური რესურსების დეპარტამენტი პასიურია დასაქმებულთა შორის ურთიერთობების მართვის ჭრილში. გამოკითხულთაგან მხოლოდ ორ დაწესებულებაში გამოიკვეთა შიდა არაფორმალური მექანიზმის არსებობა, რომელშიც წამყვანი როლი აქვს ადამიანური რესურსების სამსახურს. ორივეგან ამ სამსახურის აქტიური როლი განპირობებული იყო კონკრეტული ადამიანების ინიციატივით და მათდამი ნდობის მაღალი ხარისხით.

ერთ შემთხვევაში აღინიშნა, რომ ადამიანური რესურსების სამსახურმა პრობლემების გამოსავლენად სცადა რამდენიმე ხერხი: ანონიმური ყუთის განთავსება, კალათის ჩამოტარება, საერთო იმეილების დაგზავნა და ფეისბუქგვერდის შექმნა, სადაც თანამშრომლები აზიარებდნენ თავიანთ ხედვას პრობლემების შესახებ. ამავე სამსახურის ინიციატივით, დაინერგა მუდმივი უკუგების მექანიზმები, თვითშეფასების/შეაფსების მოდელები; კომუნიკაციის მიმართულებით ჩატარდა ტრენინგები, სამუშაო შეხვედრები, პრეზენტაციები; ასევე, სამსახურში დაასაქმეს ფსიქოლოგი, რომელიც რამდენიმე წლის განმავლობაში მუშაობდა შესაბამისი დაწესებულების შტატში.

ორივე დაწესებულების რესპონდენტმა გააჟღერა, რომ ადამიანური რესურსების სამსახური ის ადგილია, რომელსაც მიმართავენ თანამშრომლები პრობლემის დროს, ასე ვთქვათ, „უშვებენ ბოლს“ და თავიანთ პრობლემებზე საუბრობენ შესაბამის მენეჯერთან. ერთეულ შემთხვევებში აღინიშნა აუდიტის სამსახურის არაფორალური ჩართვაც მენეჯერსა და დაქვემდებარებულს შორის დავაში.

შიდა არაფორმალური სისტემა ხელმისაწვდომია მხოლოდ საჯარო უწყების (ცენტრალური აპარატის) თანამშრომელთათვის, თუმცა, მსგავსი სისტემა არ არსებობს უწყებას დაქვემდებარებულ სსიპ-ებსა და შპს-ებში, სადაც ასევე არსებობს მისი საჭიროება.

ამ ორი დაწესებულებიდან ერთ-ერთში აღინიშნა, რომ პირადი ინიციატივების მიღმა/მიუხედავად, არ არსებობს შიდა სისტემა, რომელიც ხელს შეუწყობს დავის პრევენციას და ეფექტიან მოგვარებას. კერძოდ, იმ პირობებში, როდესაც არ არის განსაზღვრული დავის პრევენციის/ეფექტიანი გადაწყვეტის დეტალები, არც მისი მოგვარების ქმედითი და სანდო მექანიზმები არსებობს; ამდენად, არ არის გარანტირებული შესაბამისი შეთანხმების დაცვაც. მაგალითისთვის მოყვანილი იქნა შემთხვევა, როდესაც თანამშრომელი, რომელიც დაობდა გათავისუფლების მართებულობაზე, დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის მენეჯერის ჩართულობითა და რეკომენდაციით, დასაქმდა სხვა უწყებაში. ამის მიუხედავად, მან გაასაჩივრა წინა უწყებიდან გათავისუფლება. რეკომენდაციის გაცემა პირის სხვა უწყებაში დასაქმების შესახებ ფორმალურად არ იყო (და, არსებული კანონმდებლობის შესაბამისად, ვერც იქნებოდა) საფუძველი შეთანხმებისათვის, რომლითაც უარს იტყოდა გათავისუფლების ბრძანების გასაჩივრებაზე. შედეგად, ადამიანური რესურსების სამსახურის დიდი ძალისხმევა დაწესებულებისთვის საზიანო აღმოჩნდა რეგულაციის არარსებობის გამო. ასეთი მექანიზმების საკანონმდებლო მოწესრიგება წაახალისებდა დავების თავიდან არიდებას და/ან ეფექტიან მოგვარებას ადრეულ ეტაპზე.

1.3.2 დისციპლინური წარმოება

ყველა რესპონდენტმა ახსენა, რომ შესაბამის დაწესებულებაში არსებობს ორგანო კანონით გათვალისწინებული დისციპლინური წარმოებისათვის (შიდა აუდიტის ან დამოუკიდებელი კომისიის/საბჭოს სახით). აღნიშნული ორგანო იკვლევს და ავლენს გადაცდომებს. არსებული კანონი, 2017 წლამდე მოქმედი კანონისგან განსხვავებით, ითვალისწინებს ზეპირი მოსმენის აუცილებლობას, თუკი მოსალოდნელი დისციპლინური ზომაა პირის სამსახურიდან გათავისუფლება, რაც დადებითად შეფასდა. ორ უწყებაში აღინიშნა, რომ დისციპლინური დარღვევის მიზეზების კვლევა არ შედის ამ სამსახურის ფუნქციებში, დგინდება მხოლოდ დარღვევის ფაქტი.

დისციპლინური წარმოების ორგანოს დასკვნა, ასევე, მოიცავს რეკომენდაციას დისციპლინური ზომის შეფარდების შესახებ. ყველა შემთხვევაში, ამ ზომის შეფარდებაზე გადაწყვეტილებას იღებს შესაბამისი უწყების ხელმძღვანელი.

არცერთ დაწესებულებაში, დისციპლინური წარმოების არცერთ ეტაპზე არ მონაწილეობს ადამიანური რესურსების სამსახური. ერთადერთი შემთხვევა, როდესაც ადამიანური რესურსების მენეჯერი, უწყების ხელმძღვანელის გადაწყვეტილებით, შეირჩა დისციპლინური კომისიის წევრად, გაჟღერდა როგორც უარყოფითი გამოცდილება, ვინაიდან, აღნიშნულმა ფაქტმა უარყოფითი ზეგავლენა იქონია და გამოიწვია თანამშრომელთა ნდობის დაკარგვა მის მიმართ.

დისციპლინური წარმოების პროცესში ადამიანური რესურსების ერთეულის როლი უმეტესწილად შემოიფარგლება დისციპლინური ორგანოსთვის საჭირო ინფორმაციის

მიწოდებით დასაქმებულის შესახებ. აღინიშნა, რომ ადამიანური რესურსების სამსახური ერთვება დისციპლინური ორგანოს მიერ დასკვნის გამოტანის შემდგომ, როდესაც უწყების ხელმძღვანელმა, ამ დასკვნის საფუძველზე, უნდა გამოსცეს ბრძანება დისციპლინური ზომის შეფარდების შესახებ. ზოგჯერ ადამიანური რესურსების სამსახური უწყების ხელმძღვანელთან ერთად განიხილავს ზომას და ამზადებს შესაბამისი ბრძანების პროექტს. რიგ შემთხვევებში, დასკვნის შემდგომ, ადამიანური რესურსების მენეჯერი ან/და უშუალო ხელმძღვანელი, წერილობითი კომუნიკაციის მიწოდებამდე, ზეპირად ესაუბრება დასაქმებულს.

შესაფარდებელ დისციპლინურ ზომაზე რეკომენდაციის მომზადებისას კრიტერიუმებად დასახელდა მიყენებული ზიანის ტიპი და ოდენობა, ასევე, დარღვევის სიმძიმე (შესაძლოა გათვალისწინებული იყოს წინა დარღვევაც). ერთ უწყებაში აღინიშნა, რომ მსუბუქი გადაცდომისას აუდიტის სამსახურის თანამშრომელი ელ. ფოსტით აფრთხილებს დასაქმებულს და თუ ამ არაფორმალურ გაფრთხილებას რეაგირება არ მოჰყვება, იწყება დისციპლინური წარმოება. კიდევ ერთი უწყების წარმომადგენელმა გააჟღერა ამერიკის მაგალითი. აღნიშნული ქვეყნის სამხედრო სამსახურში დამკვიდრებულია ეთიკური გაფრთხილების პრაქტიკა, რომელიც პირველ ჯერზე გაიცემა და არ შედის პირად საქმეში. ორ უწყებაში აღინიშნა, რომ გათავისუფლება უნდა იყოს უკიდურესი ზომა.

დისციპლინური წარმოების ორგანოს დასკვნა კონფიდენციალურია. ერთ შემთხვევაში აღინიშნა, რომ გადაწყვეტილების მიღებისას ხელმძღვანელი ითვალისწინებს იმ დისციპლინურ ზომას, რომელსაც დამოუკიდებელი კომისია სთავაზობს. შესაბამისი სამსახური რეკომენდაციასაც ამზადებს დასკვნასთან ერთად. ერთ-ერთი უწყების შიდა აუდიტის დეპარტამენტის ხელმძღვანელმა აღნიშნა, რომ „*ახალმა კანონმა ცალსახად ჩამოაყალიბა, რომ დისციპლინური წარმოების ფარგლებში რეკომენდაციას ამზადებს აუდიტი*".

ამასთან, კანონმა ერთმნიშვნელოვნად გამიჯნა ფუნქციები. კერძოდ, ის ვინც წერს დასკვნას და გასცემს რეკომენდაციას, ვერ დააკისრებს სანქციას. როგორც ერთ-ერთი უწყების გენ. ინსპექციის თანამშრომელმა აღნიშნა, არ შეიძლება რეკომენდაცია და სანქცია ერთმა ორგანომ გასცეს: „*თუ გამოძიებას ვატარებ, სანქციის დამკისრებელი არ უნდა ვიყო*".

1.3.3 კონკურსის შედეგების გასაჩივრება

კონკურსის შედეგები ყველა უწყებაში საჩივრდება ორ დონეზე. საჯარო დაწესებულებებში კონკურსის პირველი ეტაპის (აპლიკანტის მიერ წარდგენილი დოკუმენტების საკონკურსო წინაპირობებთან/მოთხოვნებთან შესაბამისობის შემოწმება) შედეგები საჩივრდება საჯარო სამსახურის ბიუროში. ასეთ დროს, ბიურო შესაბამის უწყებასთან აზუსტებს, რის გამო დაიწუნეს აპლიკანტის განაცხადი. საჭიროების შემთხვევაში, იგი ხელახლა შეისწავლის აპლიკანტის მიერ წარდგენილ ინფორმაციას და უბრუნებს კომისიას განაცხადის განსახილველად. მეორე მხრივ, არსებობს კონკურსის შედეგების გასაჩივრების შიდა კომისია, რომელიც განიხილავს კონკურსის მეორე ეტაპის (გასაუბრების) შედეგებთან დაკავშირებულ საჩივრებს.

1.3.4 საჩივრების განხილვის სხვა (სპეციფიკური) შიდა ფორმალური მექანიზმები

გარდა ზემოაღნიშნულისა, მხოლოდ ერთი უწყების წარმომადგენელმა ახსენა საჩივრების განხილვის არსებული სხვა შიდა მექანიზმები, შესაბამისი უწყების სპეციფიკის გათვალისწინებით. კერძოდ, მოცემული უწყების ადამიანური რესურსების დეპარტმანეტის თანამშრომლებმა აღნიშნეს, რომ არსებობს კეთილსინდისიერების ამაღლების საბჭო, რომელიც, იკვლევს კოლეგებს შორის დავებსა და ეთიკის დარღვევის შემთხვევებს, საჭიროების შემთხვევაში კი იღებს გადაწყვეტილებას დისციპლინური სახდელის დადების შესახებ. მათ ასევე ჰყავთ გენდერული მრჩევლები, რომლებსაც მიმართავენ გენდერული ნიშნით დისკრიმინაციის შემთხვევაში. ასეთი შემთხვევების გასაჩივრების მექანიზმზე ამჟამად მიმდინარეობს მუშაობა.

1.3.4 მორიგება

რესპონდენტთა უმეტესობამ გააჟღერა, რომ მორიგება ხდება მხოლოდ გამონაკლისის სახით, როდესაც „საქმე 100%-ით წაგებულია". თუმცა, აღინიშნა, რომ ასეთი შემთხვევები იშვიათია. აღნიშნულთან დაკავშირებით, გამოკითხულ იურიდიული დეპარტამენტების წარმომადგენლების ნაწილი მიიჩნევს, რომ „ბრძოლა ყოველთვის ღირს". ამავე დროს, რამოდენიმე უწყების როგორც იურიდული სამსახურის, ისე ადამიანური რესურსების დეპარტამენტის წარმომადგენლის მხრიდან აღინიშნა, რომ თავდაპირველად ხდება დავისა და რისკების შეფასება და იმ შემთხვევაში, თუ საქმე იძლევა საშუალებას, ცდილობენ მორიგებას.

„*ვაფასებ დავის პერსპექტიულობას და რისკებს. ორი შემთხვევა იყო, როდესაც მივმართე ხელმძღვანელს დასკვნით, რომ აპელაციაში დავის გაგრძელება არაეკონომიურია და არ ღირს. ეს რეკომენდაცია ორივე ჯერზე იქნა გაზიარებული.*" თუმცა, არსებობს შემთხვევები, როდესაც იურისტებს „*არ უსმენენ*". ასეთ შემთხვევაში, როგორც ერთმა იურისტმა აღნიშნა, „*წამგებიან საქმეზე სიარულიც გვიწევს სასამართლოში.*"

საქმის/რისკების შეფასება უმეტესად ხდება „ზეპირად" და არცერთგან არ არსებობს შეფასების გაწერილი კრიტერიუმები. ყველა დაწესებულებაში გადაწყვეტილებას შესაძლო მორიგების შესახებ იღებს უწყების ხელმძღვანელი.

რესპოდენტთა განმარტებით, როგორც წესი, იურიდიული სამსახურები განაზოგადებენ არსებულ სასამართლო პრაქტიკას და შესაბამისი უწყების ხელმძღვანელს ინფორმაციას აწვდიან სასამართლო პრაქტიკის განვითარებაზე.

როგორც იურიდიული, ასევე აუდიტის სამსახურებისა და ადამიანური რესურსების ხელმძღვანელთა მხრიდან აღინიშნა, რომ სასურველია, არსებობდეს რისკების შეფასებისა და ანალიზის ერთიანი წერილობითი ფორმა, რომელიც თვალსაჩინოს გახდის დავის წარმართვის პერსპექტივასა და შესაძლო რისკებს თითოეულ შემთხვევაში. ეს დაეხმარება უწყებას, მიიღოს დასაბუთებული გადაწყვეტილება დავის წარმართვის მიზანშეწონილობაზე, მორიგების მართებულობასა თუ მის კონკრეტულ პირობებზე.

1.4 მესამე ნეიტრალური პირის ჩარევის საჭიროებასა და ფორმასთან დაკავშირებული მოსაზრებები

1.4.1 საკითხები/დავის კატეგორიები

კითხვაზე: რა სახის საკითხებთან/დავებთან მიმართებით მიიჩნევენ მიზანშეწონილად მესამე ნეიტრალური პირის ჩარევას დავის მორიგებით გადაწყვეტისათვის, გამოიკვეთა შემდეგი პასუხები:

ეთიკის წესების დარღვევა; ხელმძღვანელზე დაქვემდებარების საკითხები (დავალებების მიცემა და შესრულება, დატვირთვა და ა.შ.); შრომითი ურთიერთობებიდან მომდინარე „ყოფითი საკითხები" (არასამართლებრივი საკითხები); დისციპლინური დარღვევები; სამსახურიდან გათავისუფლება (რეორგანიზაციისა თუ დისციპლინური საფუძვლით); და სექსუალური ძალადობა (დაასახელა მხოლოდ ერთმა ინტერვიუერმა). ერთ-ერთი უწყების საშუალო რგოლის მენეჯერმა აღნიშნა, რომ განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, დავის არასასამართლო გზით მოგვარების შესაძლებლობა არსებობდეს ისეთ შემთხვევებში, როდესაც დასაქმებული რჩება საჯარო დაწესებულებაში: *„როცა მიდიხარ უწყებიდან, სასამართლო მისაღებია, თუკი რჩები, უნდა არსებობდეს ალტერნატიული მექანიზმი*".

გამონაკლისის სახით, შემდეგი ორი კატეგორიის დავაში არამიზანშეწონილად იქნა მიჩნეული მესამე ნეიტრალური პირის ჩარევა: სექსუალური შევიწროვება და სამსახურიდან გათავისუფლება.

1.4.2 მესამე ნეიტრალური პირის ვინაობა/ფორმა

ამ საკითხზე რამდენიმე განსხვავებული მოსაზრება დაფიქსირდა:

ძირითად ტენდენციად გაჟღერდა, რომ სასურველია, მესამე ნეიტრალური პირი იყოს გარეშე პირი, რადგან თუ ის შიდა სისტემის ნაწილი/თანამშრომელი იქნება, მისი ნეიტრალობა და მიუკერძოებლობა ყოველთვის ეჭვქვეშ დადგება. აღინიშნა, რომ მიუკერძოებლობის მხრივ, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, *„საიდან იღებს ეს პირი ფინანსურ შემოსავალს და ვის ექვემდებარება." „სახელმწიფოს დაფინანსება გამოიწვევს ნეიტრალურობის შემცირებას"*, რის გამოც ერთ-ერთმა ადამიანური რესურსების მართვის მენეჯერმა გააჟღერა ნეიტრალური პირების დონორთა მიერ ან სხვა დამოუკიდებელი წყაროს მიერ დაფინანსება. ასევე ხაზი გაესვა, რომ გარე მექანიზმის შემთხვევაში, უნდა არსებობდეს დამატებითი მოთხოვნები კონფიდენციალობის კუთხით;

მეორე მხრივ, ასევე ბევრი რესპონდენტის მიერ ითქვა, რომ სხვადასხვა მიზეზის გამო (კონფიდენციალობა, არაფორმალურობა და ა.შ.), მიზანშეწონილია, არსებობდეს დავების მოგვარების შიდა მექანიზმიც. აღნიშნული როლი შეიძლება შეითავსოს ადამიანური რესურსების სამსახურმა ასეთი ფუნქციების გათვალისწინებისა და შესაბამისი გადამზადების შემთხვევაში. ზოგ უწყებაში ხაზი გაესვა, რომ შიდა რესურსების ამოწურვა მნიშვნელოვანია, რადგან არ არის მარტივი *„შიდა სამზარეულოს"* გარეთ გატანა. ამასთან, გაჟღერდა, რომ უწყების შიგნით არსებული მექანიზმის შემთხვევაში, მნიშვნელოვანი იქნება მიმართვის შესახებ ინფორმაციის კონფიდენციალობის დაცვა (მაგ.: ვაიბერის გამოყენება),

ანუ უწყების შიგნით მედიატორთან/ნეიტრალურ პირთან ოთახში შესვლა არ უნდა იწვევდეს უხერხულობას.

რამდენიმე რესპონდენტმა გამოკვეთა ორივე (როგორც შიდა, ისე გარე) მექანიზმის არსებობის მიზანშეწონილობა. აღინიშნა, რომ შიდა მექანიზმი საჭიროა უთანხმოების უფრო ადრეულ ეტაპზე და თუკი ის ვერ გაამართლებს, გამოყენებული იქნება გარე მექანიზმი. შიდა ან გარე მექანიზმის გამოყენების მიზანშეწონილობა შესაძლოა დამოკიდებული იყოს სადავო საკითხის არსზე. ამასთან, გამოითქვა მოსაზრება, რომ დასაქმებულს მიეცეს არჩევის შესაძლებლობა, შიდა მექანიზმს მიმართავს თუ გარე ნეიტრალურ პირს.

გაჟღერდა მოსაზრება, რომ მესამე ნეიტრალური პირი შეიძლება იყოს სხვა საჯარო დაწესებულების (მაგ.: მისი ადამიანური რესურსების სამსახურის) თანამშრომელი, რომელიც არ ექვემდებარება იმ უწყების ხელმძღვანელს, სადაც წარმოიშვა დავა. გაჟღერდა საპირისპირო მოსაზრებაც, რომ არ არის მიზანშეწონილი ერთი უწყების თანამშრომელთა ჩარევა მეორის დავებში/საქმეებში.

საჯარო სამსახურის ბიუროც დასახელდა უწყებად, რომელსაც შეუძლია მესამე ნეიტრალური პირის ჩართვა; თუმცა, აღინიშნა ისიც, რომ შესაძლოა ბიუროს არ ჰქონდეს შესაბამისი რესურსი, ან/და ამ როლისთვის შესაფერისი ვერ აღმოჩნდეს იმის გამო, რომ მიიჩნევა დავის შედეგით დაინტერესებულ „მხარედ“, რამაც შეიძლება ზეგავლენა იქონიოს მის ნეიტრალობასა და პროცესის მიმართ ნდობაზე.

დასახელდა სახალხო დამცველიც, ასევე, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და აკადემიური წრეების წარმომადგენელთაგან შემდგარი საბჭო (სადაც შესაძლოა იყვნენ საჯარო დაწესებულებების წარმომადგენლებიც). ერთ უწყებაში აღინიშნა, რომ ასეთ საბჭოს უნდა ჰქონდეს გადაწყვეტილებათა მიღების ან რეკომენდაციების გაცემის უფლებამოსილება; ლეგიტიმაციისთვის, ის შეიძლება შეიქმნას საჯარო სამსახურის ბიუროს დაქვემდებარებაში. აღინიშნა, რომ საბჭოში შეიძლება დაწესდეს იურისტების კვოტა (კანონსაწინააღმდეგო მორიგებების ასაცილებლად) და მისი დაკომპლექტების წესი კანონით გაიწეროს.

საშუალო რგოლის მენეჯერებმა ორ უწყებაში გამოთქვეს იდეა პროფკავშირების შექმნის შესახებ, რომელიც ამ ფუნქციასაც შეითავსებს.

განსაკუთრებით მკაფიოდ გამოიკვეთა და ხშირად გაჟღერდა მოსაზრება, რომ დასაქმებულები ერიდებიან პროცესის ფორმალიზებას უხერხულობის გამო. მათ ურჩევნიათ საუბარი და პირადი კომუნიკაცია. ზოგადად, სჯობს ყურადღება პრევენციაზე უფრო გამახვილდეს, ვიდრე გადაცდომის გამოვლენასა და დასჯაზე. *„ამგვარი დავების პრევენცია არის რისკების საუკეთესო მართვა“*, არნიშნა ერთ-ერთმა ადამიანიური რესურსების დეპარტამენტის წარმომადგენელმა. ამ მხრივ, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მენეჯერის როლი. იგი აგვარებს მცირე უთანხმოებებს თანამშრომელთან ან თანამშრომლებს შორის და სასურველია, აღჭურვილი იყოს შესაბამისი უნარ-ჩვევებით. *„მენეჯერის როლია დიალოგის გამართვა, ნათელი კომუნიკაცია დავალების მიცემისას და უკუგება თანამშრომლების მიმართ“*. ასევე გამორჩეულად მნიშვნელოვანი იქნება მენეჯერის კომუნიკაცია დაქვემდებარებულებთან შეფასების სისტემის დანერგვის პროცესში. ხაზი გაესვა, რომ

მენეჯერთა უნარების დახვეწა არსებითია დავებისა და უთანხმოებების პრევენციისათვის, და რომ მათი როლი გასააქტიურებელია დაგვიანებებისა და დისციპლინური დარღვევების კონტექსტში, რადგან ამ საკითხთაგან ყველა არ უნდა მიდიოდეს აუდიტთან (დისციპლინური წარმოების ორგანოსთან). „მართვის ეს მექანიზმი უნდა ჩაშენდეს ყოველდღიურ ადმინისტრაციულ საქმიანობაში“.

ნებისმიერ შემთხვევაში, მესამე ნეიტრალური პირის/ჩარევის მექანიზმის მიმართ ყველა უწყებაში დასახელდა შემდეგი მოთხოვნები: ნდობა (მიუკერძოებლობა და დამოუკიდებლობა), კვალიფიციურობა, სისწრაფე (ეფექტიანობა) და კონფიდენციალობა (მხოლოდ ერთ უწყებაში ითქვა, რომ კონფიდენციალობის დაცვის ინტერესი არ აქვს საჯარო უწყებას, რადგან მისთვის ინფორმაციის საჯაროობა უფრო მნიშვნელოვანია).

1.4.3 მესამე ნეიტრალური პირის ჩარევის დრო/ფაზა

უმეტესწილად აღინიშნა, რომ მესამე ნეიტრალური პირის ჩარევას მეტი ღირებულება ექნება ადრეულ ეტაპზე, ვიდრე დაიდება დისციპლინური წარმოების ორგანოს დასკვნა და/ან მიიღება გადაწყვეტილება დასაქმებულის გათავისუფლებაზე. ასეთ შემთხვევაში, ადრევე გამოვლინდება ადამიანური ფაქტორები და სხვადასხვა გარემოება, რომლებიც შეიძლება მნიშვნელოვანი აღმოჩნდეს დავის კონტექსტში. რამდენიმე შემთხვევაში რესპონდენტებმა დადებით მაგალითად მოიყვანეს შემოსავლების სამსახურის პრაქტიკა, რომელიც ჯარიმის აქტის გამოცემამდე მიმართავს მედიაციას.[71]

თითქმის ყველა რესპონდენტმა აღინიშნა, რომ დისციპლინური ზომის დაკისრების შემდგომ რთული იქნება მორიგება, ვინაიდან *„უწყების ხელმძღვანელს გადაწყვეტილება უკვე მიღებული აქვს, რაც ნიშნავს, რომ იგი დარწმუნებულია თავისი გადაწყვეტილების მართებულობაში.“* როგორც ერთმა იურიდიული დეპარტამენტის წარმომადგენელმა ახსენა *„დისციპლინური გადაცდომის შემთხვევაში მორიგება ვერ შედგება - კანონი გვავალდებულებს, რომ ზომა გამოვიყენოთ“.*

საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ რეკომენდაციის გაცემაზე საუბრისას - როგორც რეორგანიზაციის პროცესის დაგეგმვის, ისე დავის შეფასების/რისკების ანალიზის კუთხით - აღინიშნა, რომ ეს ფუნქციაც ადრეულ ეტაპზე უნდა შესრულდეს: რეორგნიზაციის შემთხვევაში - მისი დაგეგმვისას, ხოლო დავის შემთხვევაში სასურველია ეს გაკეთდეს შესაბამისი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემამდე.

1.4.4 მიმართვის/ჩართვის მექანიზმი

თითქმის ყველა რესპონდენტი მიიჩნევდა, რომ მიმართვა უნდა მოხდეს ნებაყოფლობითობის საფუძველზე. მხოლოდ ერთმა ახსენა, რომ პირისთვის მიმართვა (სასამართლომდე) უნდა იყოს სავალდებულო. გამოითქვა მოსაზრება იმის შესახებ, რომ დავის გადაჭრის ასეთ მექანიზმზე მიეთითოს ხელშეკრულებაში და/ან ეს პროცედურა გაიწეროს კანონით და შინაგანაწესით.

---

[71] შემოსავლების სამსახურში არსებულ პრაქტიკასთან დაკავშირებით, მეტი ინფორმაციისათვის იხ: http://www.rs.ge/4821 და შემოსავლების სამსახურის უფროსის 2013 წლის 8 თებერვლის ბრძანება #31275.

1.4.5 მესამე ნეიტრალური პირის ჩარევის სისტემის უპირატესობა

ამგვარი სისტემის დანერგვის უპირატესობებად დასახელდა შემდეგი გარემოებები: დავის მოკლე ვადაში გადაჭრა; მისი გადაჭრის ალტერნატიული გზების არსებობა; ფინანსური რისკების თავიდან აცილება; ადამიანური რესურსების დაზოგვა; ჯანსაღი სამუშაო გარემო; კონფიდენციალობა; ნაკლები გასაჩივრებები და საჯარო დაწესებულების რეპუტაციის დაცვა. ასევე, ამ პროცედურის გავლის შემდგომ, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ მხარეები ვერ მიაღწევენ შეთანხმებას, დავის დამატებით 1 საფეხური იქნება გავლილი და უფრო კარგად მოხდება მისი მართებულობისა და პერესპექტივების გაანალიზება.

მხოლოდ ერთ უწყებაში გაჟღერდა, რომ მათთან ძალზე იშვიათია სამსახურებრივი დავები და შესაბამისად, მსგავსი მექანიზმის საჭიროებას ვერ ხედავენ.

1.5 შესაძლო გამოწვევები/ბარიერები მესამე ნეიტრალური პირის მეშვეობით დავების ეფექტიანი პრევენციის/მართვის/გადაჭრის სისტემის დანერგვისას

საჯარო უწყებებში დასახელდა რამდენიმე დაბრკოლება, რომლებმაც შეიძლება შეაფერხოს დავების კონსენსუსის გზით და ადრეულ ეტაპზე მოგვარების შესაძლებლობა. აქედან გამომდინარე, გაჟღერდა რამდენიმე საჭიროებაც:

- მორიგება დიდი პასუხისმგებლობაა. ამ საკითხის საკანონმდებლო მოწესრიგების, ასევე, საჯარო სამსახურის ბიუროს რეკომენდაციის გარეშე, მორიგების გადაწყვეტილების მიღება გართულდება. უნდა გაიწეროს საქმის შეფასების კრიტერიუმები, რამდენად მომგებიანი/გამართლებულია სასამართლოში წასვლა (ამ მხრივ, მნიშვნელოვანი კრიტერიუმებია რეპუტაცია და ხარჯი). გამოითქვა მოსაზრება, რომ რისკები შეიძლება იურიდიულმა დეპარტამენტმა შეაფასოს და წარადგინოს შესაბამისი უწყების სათათბირო საბჭოზე (სადაც მონაწილეობენ დეპარტამენტების უფროსები და მოადგილეები). გადაწყვეტილება მორიგების მიზანშეწონილობაზე მიღებული უნდა იყოს კოლეგიალურად, ან უწყების ხელმძღვანელის მიერ. აღნიშნული საკითხი (რამდენად სწორად შეაფასა იურისტმა რისკები) შეიძლება ასევე შეისწავლოს აუდიტმა. თუმცა, შესაძლოა რისკების შეფასებაც არ იყოს საკმარისი არგუმენტი/გამართლება გარე აუდიტის სამსახურისთვის. *„რატომ არ წახვედი სასამართლოში, რომ იკითხონ, მაშინ რა ხდება?“* სასურველია, შეიცვალოს გარე აუდიტის შეფასების მეთოდოლოგია საკანონმდებლო დონეზე. გაჟღერდა, რომ შეიძლება საჯარო სამსახურის ბიუროს, ამ მხრივ, ღირებული როლი ჰქონდეს - დაეხმაროს უწყებას რისკების შეფასების კუთხით, მისცეს რეკომენდაცია და გაუზიაროს განზოგადებული სასამართლო პრაქტიკა. ეს მნიშვნელოვანია, ვინაიდან როგორც ერთ-ერთმა ადამიანური რესურსების სამსახურის ხელმძღვანელმა აღნიშნა, *„სახელმწიფო აუდიტი ყოველთვის სვამს კითხვას, რატომ მიიღე ეს გადაწყვეტილება? ამასთან, ხანდახან რისკების შეფასებასა და ანალიზსაც არ ითვალისწინებს, რაც ხელს უშლის მორიგების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებას.“*
- შეთანხმების ჩარჩო ძალზე შეზღუდულია. მორიგების პროცესში მოლაპარაკება ვერ იქნება მოქნილი, ვინაიდან აღდგენაზე შეთანხმება ვერ მოხერხდება - ხშირად უწყებას

უკვე სხვა პირი ჰყავს დასაქმებული. ვერც სხვა თანამდებობაზე მოხდება დანიშვნა, რადგან ეს კონკურსის წესით უნდა მოხდეს. *„სასურველია, თვითონ სისტემაში, მას დაქვემდებარებულ სსიპ-ებში, შპს-ებსა და აიპ-ებში გადანაცვლებისა და ალტერნატივების მოძიების მეტი შესაძლებლობა იყოს“;* ამასთანავე, *„ასეთ საგამონაკლისო შემთხვევებში კონკურსის გარეშე მიღება რომ იყოს დასაშვები, უფრო მარტივი იქნებოდა“; „მორიგების მართებულობას, ადმინისტრაციული ორგანოს გარდა, სასამართლოც გიკონტროლებს და ყველაფერს არ ამტკიცებს“;*

- განსაზღვრულია დისციპლინური წარმოების ვადები. თუ მოლაპარაკება/მესამე ნეიტრალური პირის ჩარევის შესაძლებლობა ჩაიდება დისციპლინურ წარმოებაში, მაშინ ვადები უნდა გაგრძელდეს, ან გაიწეროს ვადის დენის შეჩერების შესაძლებლობა;
- დაბალია საზოგადოების/დასაქმებულების ცნობიერება დავის მორიგების გზით გადაწყვეტისა და მისი უპირატესობების შესახებ. შესაბამისად, საჭიროა მათი ინფორმირება;
- მესამე ნეიტრალური პირის ჩარევა შეიძლება დროის ფუჭი კარგვა აღმოჩნდეს. *“მედიაციამ არ უნდა გამოიწვიოს პროცესების პარალიზება*” და უნდა იყოს მოკლე პროცედურა;
- თუ მესამე ნეიტრალური პირი გარეშე პირია, ამან შეიძლება შექმნას დამატებითი ხარჯები, შიდა მექანიზმმა კი წარმოშვას ნეიტრალობის პრობლემა.

2. ყოფილი დასაქმებულები, რომლებიც გაათავისუფლეს საჯარო სამსახურიდან და წარმატებით იდავეს სასამართლოში

2.1 კონკრეტული შემთხვევა N1

პირველი რესპონდენტია პირი, რომელიც საჯარო სამსახურში შრომითი ხელშეკრულებით იყო დასაქმებული. მისი სამსახურებრივი შემოწმება დაიწყო დასაქმებიდან, დაახლოებით, ერთი წლის თავზე; შემოწმების დაწყებიდან 5 თვის შემდეგ კი მას შეუწყდა შრომითი ხელშეკრულება.

კვლევის მიზნებისთვის, ამ ნაწილში ყურადღება გამახვილდება დავის მიმდინარეობაზე და არა მის არსზე. არსის მხრივ აღინიშნება მხოლოდ ის, რომ კვლევის ეტაპისთვის ამ საქმეზე მიღებულია სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, რომლითაც დაკმაყოფილდა რესპონდენტის მოთხოვნა მისი გათავისუფლების ბრძანების ბათილად ცნობაზე, საჯარო უწყებას კი, სადაც ის იყო დასაქმებული, დაეკისრა განაცდურის სახით 55 000 ლარის ანაზღაურება. საქმეზე მიმდინარეობს საკასაციო წარმოება.

ძირითადი თარიღები ასეთია:

- დისციპლინური წარმოების ორგანოს დასკვნა - 2014 წლის 25 აპრილი;
- რესპონდენტის გათავისუფლება - 2014 წლის 02 ივნისი;
- პირველი ინსტანციის გადაწყვეტილება - 2016 წლის 28 ოქტომბერი;

- სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება - 2018 წლის 25 იანვარი.

პროცესის მხრივ, ყურადღება გამახვილდა რესპონდენტის შეხედულებაზე დისციპლინური წარმოების მიმართ, მორიგების მცდელობებზე პროცესის განმავლობაში და რესპონდენტის განწყობაზე - ახლანდელი გადასახედიდან, ისურვებდა/გამოიყენებდა თუ არა დავის კონსენსუალური/მორიგებით გადაწყვეტის საშუალებას, ასეთი რამ ხელმისაწვდომი რომ ყოფილიყო.

დისციპლინურ წარმოებასთან დაკავშირებით, რესპონდენტს ძირითადად ორი შენიშვნა ჰქონდა: პირველი, მოკვლევის ეტაპზე მისგან ჩვენება მიღებულია ისეთი სახით და ისეთ გარემოებაში, რომელიც ვერ უზრუნველყოფს მოკვლევის სრულფასოვნებას და დასაქმებულის (რომლის წინააღმდეგაც მიმდინარეობს მოკვლევა) სამართლიან შესაძლებლობას, დაიცვას თავისი ინტერესები. კერძოდ, რესპონდენტმა აღნიშნა, რომ უწყებაში, რომელიც ახორციელებდა მოკვლევას, ის გამოიძახეს მოულოდნელად, ისე, რომ არც კი შეატყობინეს, თუ რატომ იბარებდნენ (ამდენად, მას წარმოდგენა არ ჰქონდა, რასთან დაკავშირებით გამოკითხავდნენ). აცნობეს, რომ 30 წუთში უნდა გამოცხადებულიყო შესაბამის ორგანოში ჩვენების მისაცემად, დოკუმენტებში კი არ ჩაახედეს. რესპონდენტის აზრით, ისეთ პირობებში, როდესაც დასაქმებულს შესაძლოა ეკითხებოდნენ ინფორმაციას ქმედებებზე/მოვლენებზე, რომლებსაც ადგილი ჰქონდა თვეების წინ, მას არ ეძლევა სათანადო საშუალება, სრულად აღიდგინოს ფაქტები, სათანადოდ მოემზადოს და მისცეს სრულფასოვანი ჩვენება; მეორე შენიშვნა ეხება დისციპლინური სახდელის დადების ვადას: მას ეს პასუხისმგებლობა დაეკისრა ე.წ. დარღვევის აღმოჩენიდან კანონით (შინაგანაწესით) დადგენილი 1-თვიანი ვადის გასვლის შემდგომ.

მორიგების მცდელობებთან დაკავშირებით აღინიშნა, რომ პირველ ინსტანციაში მხარეებს მორიგება შესთავაზა სასამართლომ. ამ ეტაპზე, რესპონდენტისთვის მისაღები პირობა იყო მისი დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლით გათავისუფლების ბრძანების ბათილად ცნობა, რა შემთხვევაშიც იგი უარს ამბობდა კომპენსაციასა და აღდგენის მოთხოვნაზე. მორიგების ამგვარი პირობა უარყო დამსაქმებელმა. სააპელაციო წარმოების ეტაპზე რესპონდენტმა წერილობით შესთავაზა მორიგების შემდეგი პირობა: დისციპლინური პასუხისმგელობის საფუძვლით გათავისუფლების ბრძანების ბათილად ცნობა, მოთხოვნილი კომპენსაციის ნახევრის გადახდა და მისი მხრიდან უარის თქმა აღდგენის მოთხოვნაზე. ეს შეთავაზება ასევე უარყო დამსაქმებელმა, რომლის შემხვედრი წინადადება ამ ეტაპზე იყო მხოლოდ გათავისუფლების ბრძანების ბათილად ცნობა. ასეთ პირობას (კომპენსაციის ნახევრის გაცემის გარეშე) რესპონდენტი არ დათანხმდა.

რესპონდენტის განმარტებით, დღევანდელი გადმოსახედიდან, როდესაც მას მოგებული აქვს სააპელაციო სასამართლოს ეტაპი, მაინც იმას ისურვებდა, რომ დავა მორიგებით მოეგვარებინათ და ადრეულ ეტაპზევე არსებულიყო შესაბამისი ეფექტიანი საშუალება. მან აღნიშნა, რომ დავის პროცესმა მნიშვნელოვანი (უარყოფითი) ზეგავლენა იქონია მის ემოციურ მდგომარეობაზე, დაიხარჯა ძალიან დიდი ენერგია და რესურსი, რის გამოც, მოგების მიუხედავად, საქმის ადრეულ ეტაპზე, სასამართლოს გარეშე გადაწყვეტას ამჯობინებდა.

2.2 კონკრეტული შემთხვევა N2

მეორე რესპონდენტი არის პირი, რომელიც საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლდა რეორგანიზაციის საფუძველზე, კოლეგასთან ერთად. ორივე მათგანმა მიმართა სასამართლოს და მოითხოვა გათავისუფლების ბრძანების ბათილად ცნობა, ტოლფას თანამდებობაზე აღდგენა და იძულებითი განაცდურის ანაზღაურება. რესპონდენტის საქმეზე ამჟამად კანონიერ ძალაში შესული სასამართლო გადაწყვეტილებით, საჯარო უწყებას დაევალა მისი ტოლფას თანამდებობაზე აღდგენა, ასევე, გათავისუფლებიდან აღდგენამდე იძულებითი განაცდურის გადახდა თვიური 1500 ლარის ოდენობით, რაც წინამდებარე ანგარიშის მომზადების პერიოდისათვის შეადგენს, დაახლოებით, 75 000 ლარს.

ძირითადი თარიღები ასეთია:

- რესპონდენტის გათავისუფლება - 2014 წლის 10 იანვარი;
- პირველი ინსტანციის გადაწყვეტილება - 2016 წლის 05 აპრილი;
- სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება - 2017 წლის 09 მარტი;
- უზენაესი სასამართლოს განჩინება - 2017 წლის 15 სექტემბერი.

სასამართლომ რამდენიმე ეტაპზე შესთავაზა მორიგება მხარეებს. პირველ ინსტანციაში მორიგების პირობად რესპონდენტი და მისი კოლეგა განიხილავდნენ ბოდიშს/აღიარებას უწყების მხრიდან და კომპენსაციის გაცემას იმ დროისათვის დაგროვილი ხელფასის/განაცდურის საერთო ოდენობით; ასეთ შემთხვევაში, ისინი აღარ მოითხოვდნენ თანამდებობაზე აღდგენას. მორიგების ამ პირობას უწყება არ დათანხმდა.

უზენაესი სასამართლოს განჩინების შემდგომ (რომლითაც ძალაში დარჩა სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება), აღსრულების პროცესში მხარეებს კვლავ ჰქონდათ მორიგების მცდელობა. ამ ეტაპზე, საჯარო უწყებამ წარადგინა მორიგების შემდეგი პირობები: იძულებითი განაცდურის ნაწილობრივი და დროში განწილვადებით ანაზღაურება; უარი სამსახურში აღდგენასა და ბოდიშზე/აღიარებაზე. რესპონდენტის თქმით, მან და მისმა კოლეგამ რამდენიმე ალტერნატივა შესთავაზეს (ბოდიში/აღიარება, ასევე, განაცდურის გადახდა სხვადასხვა კომბინაციით და მათი მხრიდან აღდგენის მოთხოვნის დათმობით), თუმცა უწყებამ უარი თქვა ამ პირობებზე.

ახლანდელი გადმოსახედიდან, როდესაც რესპონდენტს მოგებული აქვს სასამართლო წარმოების ყველა ეტაპი, იგი მიიჩნევს, რომ დავის ადრეულ ეტაპზე მორიგებით დასრულება საუკეთესო გამოსავალი იქნებოდა. ეს დაზოგავდა არა მხოლოდ საჯარო უწყების რეპუტაციასა და ფინანსურ ხარჯებს, არამედ რესპონდენტის დროს, ნერვებსა და რესურსებსაც, რომლებიც მან ამ პროცესში გაიღო. ამასთან, ძალაში შესული სასამართლო გადაწყვეტილების მიუხედავად, რესპონდენტის მოთხოვნა, პრაქტიკულად, კვლავ არ დაკმაყოფილებულა (გადაწყვეტილების აღსრულების შეუძლებლობის საფუძვლით).

3. ექსპერტები: აკადემიური წრისა და სასამართლო სისტემის წარმომადგენლები

3.1 ექსპერტი N1. აკადემიური წრის წარმომადგენელი

ექსპერტი მიესალმება საჯარო სამსახურში „მედიაციური“ ელემენტების შემოღებას, რაც ხელს შეუწყობს დავების პრევენციასა და მათ ეფექტიან მოგვარებას, ადრეულ ეტაპზე. იგი აღნიშნავს, რომ ამ მიზნით არ არის საჭირო ახალი ინსტიტუტის მოწყობა, დიდი ადმინისტრციული ხარჯების გაღება და ახალი უწყებების შექმნა. საჭიროა, არსებულ სისტემაში გაერთიანდეს ის ფუნქციები და ინსტრუმენტები, რომლებიც გააუმჯობესებს კომუნიკაციას, ასევე, უზრუნველყოფს დავების პრევენციას და სასამართლომდე მოგვარებას.

ექსპერტმა აღნიშნა, რომ კანონში არ არის გაწერილი პერსონალური პასუხისმგებლობის საკითხი. მოხელეებს დღეს კანონი არ მიუთითებს, რომ შეუძლიათ მორიგება. საჭიროა რეგულაცია, უნდა გადავხედოთ ადმინისტრაციული წარმოების თავს და „ადმინისტრაციული წარმოება გავხადოთ მედიაციური.“

უნდა არსებობდეს კონტროლის მექანიზმი, იურიდიულ სამსახურებს კი მოეთხოვოთ პასუხი დავებისა და რისკების არასწორი შეფასებისათვის (მაგ.: ისეთი დავების გაგრძელება აპელაციის/კასაციის ეტაპამდე, რომლებშიც ნათელია შედეგი).

მისი აზრით, შესაძლოა აღმასრულებელ ხელისუფლებაში იყოს რგოლი, რომელიც, ერთი მხრივ, განაზოგადებს სასამართლო პრაქტიკას ამ საკითხებზე, მეორე მხრივ, კი განიხილავს კონკრეტული დავის სამართლებრივ, რეპუტაციულ თუ ფინანსურ მხარეს და მიუთითებს შესაბამის უწყებას, რომ სახელმწიფო ინტერესებში შედის დავის ამგვარად მოგვარება. თუ საჯარო სამსახური შეითავსებს აღნიშნულ ფუნქციას, მაშინ შესაბამისი უწყების იურისტებიც გამოხატავენ მზადყოფნას, იყვნენ უფრო თამამები; ეს იქნებოდა ინსტრუმენტი, რომელიც აღნიშნულ უწყებას მეტ საშუალებასა და საფუძველს შეუქმნიდა დავის ეფექტიანად მართვისა და გადაწყვეტისათვის.

ექსპერტის აზრით, არის შემთხვევები, როდესაც მესამე ნეიტრალური პირის ჩარევა სათანადოდ ვერ იმუშავებს - მაგალითად, როცა დასაქმებულს ათავისუფლებენ არა უწყების მხრიდან სიტუაციის მცდარ შეფასებაზე დაყრდნობით, არამედ შეგნებული (პოლიტიკური) გადაწყვეტილების საფუძველზე.

ექსპერტი მედიაციისა თუ მესამე პირის ჩარევის სხვადასხვა შესაძლებლობასა და უპირატესობას ხედავს არა მხოლოდ შრომითი, არამედ სხვა, უფრო ფართო დავების კონტექსტშიც. მისი აზრით, კვლევა საინტერესო იქნება, ამ სისტემის დანერგვა და შეფასება კი - მეტად მნიშვნელოვანი.

3.2 ექსპერტი N2. მოსამართლე

რესპონდენტი მოსამართლის მოსაზრებით, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის ახალი რედაქციიდან გამომდინარე, პრობლემურია იძულებითი განაცდურის ანაზღაურების საკითხი, როდესაც გათავისუფლების აქტი ბათილია, თუმცა, შესაბამისი შტატი აღარ

არსებობს. მოსამართლის მითითებით, კანონის წინა რედაქცია, სასამართლო ნორმის ფართო განმარტებით, მსგავს შემთხვევაში, ადმინისტრაციულ ორგანოს მაინც აკისრებდა იძულებით განაცდურს, ახალი რედაქციის შემთხვევაში კი მოსამართლე ამას გამორიცხავს.

ექსპერტი პრობლემურად მიიჩნევს კანონის ახალი რედაქციით გათვალისწინებულ მოწესრიგებას, რომლის თანახმადაც, უკანონოდ გათავისუფლებული პირის მიერ დავის წარმატებით დასრულების შემთხვევაშიც კი, მისი აღდგენა შეუძლებელია, თუ მის ადგილას, ან ტოლფას სამუშაოზე სხვა პირია დანიშნული. ექსპერტის განმარტებით, ამგვარმა მოწესრიგებამ შესაძლოა წაახალისოს საჯარო დაწესებულების მხრიდან უკანონო გადაწყვეტილებების მიღება პირთა გათავისუფლებაზე, როგორც რეორგანიზაციის, ისე დისციპლინური წარმოების ფარგლებში.

მოსამართლის მოსაზრებით, სასამართლო დავების დროში გაჭიანურების თანმდევი უარყოფითი შედეგია იძულებითი განაცდურის ოდენობის ზრდა, იმ ფონზე, როდესაც სახელმწიფოს უწევს ერთი მხრივ, სადავო თანამდებობაზე მომუშავე პირის ხელფასის გადახდა და მეორე მხრივ, განაცდურის ანაზღაურება უკანონოდ გათავისუფლებულისათვის. მისი განმარტებით, ამ შემთხვევაში საჯარო ინტერესი ილახება და სახელმწიფო ბიუჯეტს ეკისრება დიდი თანხები.

ექსპერტმა აღნიშნა, რომ დღევანდელი კანონმდებლობით, თუნდაც სასამართლომ კონკურსის უკანონოდ ჩატარება დაადგინოს, მისი გამარჯვებული რჩება რეზერვში და აქვს კომპენსაციის მიღების/ზიანის ანაზღაურების უფლება. მოსამართლე ზიანის ოდენობის დადგენის კრიტერიუმებს პრობლემურად და ბუნდოვნად მიიჩნევს, რეზერვის არსებობას კი - ფორმალობად. მისი მოსაზრებით, უკანონო აქტით დანიშნული ადამიანი თანამდებობაზე არ უნდა დარჩეს.

მედიაციის ჩართვას ის სასარგებლოდ თვლის მაშინ, როდესაც სასამართლო სადავო საკითხის გადაუწყვეტლად უბრუნებს ადმინისტრაციულ ორგანოს საქმეს დამატებითი გამოკვლევისათვის; ასევე, ისეთ შემთხვევებში, როგორიცაა დისციპლინური სახდელის დადება, გენდერული ბალანსის დაცვა, დისკრიმინაცია და რეზერვში მყოფ მოსამსახურეებთან კომუნიკაციის გამარტივება. ამასთანავე, მოსამართლემ აღნიშნა, რომ მედიაციის ჩართვას არ უნდა დაუწესდეს ჩარჩოები. მისი გამოყენება შესაძლებელი უნდა იყოს ყველგან, სადაც კონფლიქტური სიტუაციაა, რადგან, საბოლოო ჯამში, ყველა ამგვარი უთანხმოება სხვაგვარად გადაინაცვლებს სასამართლოში. მოსამართლის მოსაზრებით, ხშირად ხელმძღვანელსა და დაქვემდებარებულს შორის არასწორი კომუნიკაცია იწვევს კონფლიქტს.

ამასთან, იგი მიიჩნევს, რომ მესამე პირის ჩართვის კონტექსტში მისაღები იქნება შიდა და გარე მექანიზმების არსებობა და ერთის ამოწურვის შემთხვევაში მეორის გამოყენება; მისი თქმით, აუცილებელია იურიდიული და ადამიანური რესურსების სამსახურების ჩართულობა ამ პროცესში, ამასთანავე, პოლიტიკური ნების არსებობა და შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების გატარება.

მოსამართლე განმარტავს, რომ ბოლო 5 წლის განმავლობაში, სასამართლოში, დაახლოებით, ორჯერ გაიზარდა საქმეების რაოდენობა, რადგან ადმინისტრაციული ორგანო მმართველობითი ფუნქციის შესრულებისგან თავს იკავებს და მხოლოდ ადმინისტრირებით შემოიფარგლება. მათ სურთ, რომ ყველა საკითხზე სასამართლომ მიიღოს გადაწყვეტილება და არ უნდათ პასუხისმგებლობის საკუთარ თავზე აღება. როდესაც გარკვეულ საკითხებზე პრაქტიკა დადგენილია და ადმინისტრაციული ორგანო მაინც ასაჩივრებს სასამართლოს გადაწყვეტილებას, მოსამართლის აზრით, ნათელი და გამოკვლეული უნდა იყოს მიზეზები. ამ კუთხით, მედიაცია ხელს შეუწყობს მმართველობითი ფუნქციის შესრულებასა და პასუხისმგებლობის აღებას აღნიშნული ორგანოების მიერ.

VII. დასკვნები და რეკომენდაციები

სიტუაციის ზოგადი ანალიზი

არსებული მდგომარეობით, სამსახურებრივი დავების უმრავლესობა სრულდება საჯარო დაწესებულების საწინააღმდეგო გადაწყვეტილებით, თუმცა, ამის მიუხედავად, დასაქმებულთა უფლებების აღდგენა ხშირად შეუძლებელია სხვადასხვა მიზეზის გამო: რიგ შემთხვევებში მის პოზიციაზე სხვა პირია დასაქმებული, ზოგჯერ კი ეს განპირობებულია აღსრულებასთან დაკავშირებული სირთულეებით. გავრცელებული პრაქტიკის თანახმად, სასამართლო საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილებას ხშირად არამართლზომიერად მიიჩნევს და, ხელახლა გამოკვლევის მიზნით, უკან აბრუნებს საქმეს. ასეთ დროს, საჯარო უწყება, როგორც წესი, არ ცვლის გადაწყვეტილებას, რაც მნიშვნელოვნად ახანგრძლივებს და აბრკოლებს პროცესს. ამავდროულად, დავის საჯარო დაწესებულების საწინააღმდეგოდ გადაწყვეტის შემთხვევაში, კომპენსაციის ოდენობაც იზრდება, რაც დამატებით პრობლემებს უქმნის დაწესებულებას.

აღნიშნული არასასურველი შედეგი საჯარო უწყებას შესაძლებელია დაუდგეს პროცედურული დარღვევების მიზეზით (მაგ.: თუ გადაწყვეტილების მიღებისას გარემოებები სათანადოდ არ ექნება გამოკვლეული და დასაბუთებული, რაც, ჩვეულებრივ, ასეც ხდება).

ასეთი მდგომარეობა არ შედის არც დასაქმებულების და არც დამსაქმებლის/საჯარო დაწესებულების ინტერესებში. დასაქმებულები ძალიან გვიან აღიდგენენ უფლებებს (ან, ცალკეულ შემთხვევებში, პრაქტიკულად, ბოლომდე ვერც აღწევენ ამას); დაწესებულებას კი აქვს ხანგრძლივ დროში გაწელილი პროცესები, რომელთა დასრულებისას შესაძლებელია ძალზე მაღალი კომპენსაცია დაეკისროთ ან/და შეექმნათ აღსრულების პრობლემები. წარმოიქმნება დანახარჯებიც, როგორც ერთი, ასევე მეორე მხარისათვის; საჯარო დაწესებულების რეპუტაციის შელახვა კი გარდაუვალია და, ხშირად, არსებითიც. დასაქმებულს კი პროცესის მსვლელობაში შესაძლებელია შეექმნას დასაქმების პრობლემა.

არსებული გამოწვევები

1. გამოიკვეთა, რომ **რეორგანიზაციის** საფუძვლით ხშირია გათავისუფლების და/ან „საკუთარი განცხადებით" სამსახურის დატოვების შემთხვევები. ამ საფუძვლით პირთა გათავისუფლება დაწესებულებების პერსპექტივიდან ნაკლებად პრობლემური და სადავოა, თუმცა, პრაქტიკა ადასტურებს, რომ ასეთ შემთხვევებშიც, გათავისუფლებულ პირთა დავა დამსაქმებლის საზიანოდ სრულდება. ამ კუთხით, საგულისხმოა, რომ ხშირად არ არის დასაბუთებული რეორგანიზაციის საჭიროება, შემცირების აუცილებლობა, გასათავისუფლებელ პირებს არ ირჩევენ წინასწარ დადგენილი კრიტერიუმების მიხედვით, ასევე, ხშირად დაუსაბუთებელია გადაწყვეტილებაც. შედეგად, დავების უმრავლესობა დაწესებულების საწინააღმდეგოდ წყდება.

2. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის ახალი რედაქცია დეტალურად აწესრიგებს **დისციპლინური წარმოების** წესსა და პირობებს. ამგვარი მოწესრიგების თანახმად, წარმოების პროცესში დეტალურად უნდა შეისწავლონ ფაქტობრივი გარემოებები, ხოლო როდესაც დისციპლინურ ზომად განიხილება პირის გათავისუფლება, აუცილებლად უნდა ჩატარდეს ზეპირი მოსმენა. ასევე დეტალურად გაიწერა დისციპლინური ზომის შერჩევისას გასათვალისწინებელი გარემოებები. ამის მიუხედავად, ინტერვიუები ცხადყოფს, რომ ცალკეულ შემთხვევებში, დისციპლინური წარმოების წესებს ფორმალური სახე აქვს და უწყებათა შესაბამისი თანამშრომლების მიდგომა ამ პროცედურის მიმართ ხისტია.

არსებული მიდგომა ვერ უზრუნველყოფს სრულფასოვან გამოკვლევას, ვინაიდან ყოველთვის არ ხდება იმ პირის მოსმენა, რომლის მიმართაც მიმდინარეობს დისციპლინური წარმოება. შესაბამისად, მასთან კომუნიკაცია ხშირად არასრულყოფილი ან/და ზედმეტად ფორმალურია.

ამასთან, კითხვებს ბადებს დისციპლინური წარმოების წესი, რომლის თანახმადაც დისციპლინური წარმოების შედეგად მიღებული დასკვნისა და რეკომენდაციის საფუძველზე, საბოლოო გადაწყვეტილებას, ერთპიროვნულად იღებს ხელმძღვანელი პირი. ასეთი ფორმატი ქმნის დისკრეციის არასათანადო გამოყენების, ასევე, არაერთგვაროვანი მიდგომისა და დისკრიმინაციის შესაძლებლობასაც კი (მაგ.: ერთი და იმავე სიმძიმის დარღვევაზე ერთ შემთხვევაში ერთ პირს შესაძლებელია შეეფარდოს უფრო მსუბუქი დისციპლინური ზომა - ან საერთოდ არ განესაზღვროს იგი - მეორე კი სხვა შემთხვევაში შესაძლებელია გათავისუფლდეს სამსახურიდან).

3. ინტერვიუებიდან გამოიკვეთა, რომ ზოგიერთი დაწესებულება დღეს უკვე აწარმოებს **საკონკურსო** გასაუბრებების სხვადასხვა ფორმით ჩაწერას/დაოქმებას. შესაბამისად, ინერგება მექანიზმი, რომლითაც შესაძლებელია დადასტურება, თუ რა კრიტერიუმებით შეფასდა კანდიდატი. თუმცა, ამგვარი მტკიცებულების არსებობა შესაძლოა კვლავ გამოწვევად დარჩეს სხვა დაწესებულებებში, სადაც ჩაწერა არ ხორციელდება და პროცესი გამჭვირვალობის პრინციპის დარღვევით მიმდინარეობს. გამოიკვეთა, რომ როდესაც დარღვევა დგინდება საკონკურსო ეტაპზე, სასამართლო საქმეს უკან აბრუნებს, რაც რეალურად ვერ უზრუნველყოფს დასაქმებული პირის უფლებათა დაცვას. ამასთან, ხშირად კანდიდატებს აფასებენ მხოლოდ შემფასებლის სუბიექტური შეხედულების საფუძველზე და არ არსებობს წინასწარ გაწერილი კრიტერიუმები, რომლებიც ხელს შეუწყობდა ობიექტურ შეფასებას. ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ დებულებით დეტალურად განისაზღვროს საჯარო სამსახურის ბიუროს როლი კონკურსის მსვლელობაში. ბიუროს წარმომადგენლის ეფექტიანმა ჩართულობამ შესაძლოა ხელი შეუწყოს კონკურსის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფას, გამორიცხოს სუბიექტური ან/და დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილებების მიღება და შესაძლოა შეამციროს ან გამორიცხოს სამომავლო დავები.

4. ხშირია შემთხვევა, როდესაც საჯარო მოხელე სამსახურიდან საკუთარი განცხადებით მიდის, თუმცა, შემდგო,მ შესაძლებელია აღნიშნული სადავო გახადოს. საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის 109-ე მუხლის მე-2 პუნქტით განსაზღვრულია მოხელის მიერ პირადი

განცხადების საფუძელზე სამსახურიდან გათავისუფლების შემთხვევისათვის დამატებით წესი. კერძოდ, როგორც წესი, მოხელის მიერ განცხადების რეგისტრაციიდან მხოლოდ 14 დღის გასვლის შემდეგ გამოიცემა „მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი“. თუმცა, არ არსებობს პროცედურა, ან წესი, თუ რა უნდა მოხდეს ამ 14 დღის განმავლობაში, რის გამოც ამ ვადას უმეტესწილად ფორმალური ხასიათი აქვს.
შესაბამისად, საჯარო დაწესებულება არ ახდენს დასაქმებულის მიერ სამსახურიდან წასვლის განცხადების რეალური მიზეზების შესწავლას. საკუთარი განცხადებით (განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, თუ მას მასიური ხასიათი აქვს ან ხდება „უჩვეულო“[72] გარემოებებში) სამსახურიდან წასვლა ხშირად ბადებს ეჭვსა და კითხვებს, თუ რამდენად ნებაყოფლობითია აღნიშნული განცხადება და ხომ არ ქონია ადგილი რაიმე ზემოქმედებას დასაქმებულზე.

5 საჯარო დაწესებულებებში, ამ ეტაპზე, არ არის შექმნილი ერთიანი მექანიზმი, რომელიც დაეხმარება, ერთი მხრივ, დავების პრევენციას (პრობლემური სიტუაციების ადრეულ ეტაპზე გამოვლენას, სათანადო გამოკვლევას და კომუნიკაციას), მეორე მხრივ, დავების ადრეულ, ნაკლებფორმალურ და დროისა თუ ხარჯების მხრივ ეფექტიან მოგვარებას. გამოკითხულ დაწესებულებათაგან მხოლოდ ორს (და ისიც კონკრეტული ინდივიდების ინიციატივით) აქვს უთანხმოებათა გაანალიზებისა და განხილვის საშუალება ადამიანური რესურსების დეპარტამენტის ჩართულობით. ასეთ შემთხვევებშიც არსებობს სტრუქტურული და საკანონმდებლო ბარიერები, რომლებიც ხელს უშლის უფრო მეტი ეფექტიანი შეთანხმების მიღწევას.

6. მორიგება, როგორც ასეთი, გამონაკლისია. საჯარო დაწესებულებებში არ ტარდება დავების ფინანსური, სამართლებრივი და რეპუტაციული ანალიზი წინასწარ განსაზღვრული კრიტერიუმების საფუძველზე და თუ სადმე ხდება ასეთი რამ, ისიც ზეპირად; აღნიშნულ ანალიზს, როგორც წესი, ახორციელებს დაწესებულების იურისტი, შედეგებს კი ყოველთვის არ ითვალისწინებს გადაწყვეტილების მიმღები პირი. ხშირად ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილებას დავის სასამართლოში წარმოებისა თუ გაგრძელების (გასაჩივრება) შესახებ იღებს იმ გათვლით, რომ სასამართლო გადაწყვეტილება ერთგვარი გარანტიაა და ამ გადაწყვეტილებით დაკისრებული ვალდებულებების შესრულება ნაკლებად შეიძლება სადავო გახდეს გარე აუდიტისთვის. საპირისპიროდ, თანამდებობის პირის მიერ მორიგების გადაწყვეტილების მიღება ნიშნავს პასუხისმგებლობის აღებას, რაც არ არის გამყარებული ისეთი საფუძვლით, რომლითაც ის დაცული იქნება.

6. დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კანონის მე-8 მუხლი აწესრიგებს საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ საქმის განხილვას, რომლის მე-3 პუნქტის თანახმად:

„თუ საქართველოს სახალხო დამცველი საჭიროდ მიიჩნევს, იგი უფლებამოსილია დანიშნოს ზეპირი მოსმენა და მოიწვიოს მხარეები საქმის მორიგებით დასასრულებლად. საქმის

[72] მაგალითად, ორსულობის პერიოდში.

მორიგებით დასრულების შემთხვევაში, საქართველოს სახალხო დამცველი ახორციელებს მორიგების აქტით განსაზღვრული ვალდებულებების შესრულების მონიტორინგს.“

თუმცა, პრაქტიკაში აღნიშნული დებულების გამოყენება არ ხდება.

საჭიროებების შესწავლით გამოკვეთილი რეკომენდაციები:

ა) მიზანშეწონილია, დაინერგოს ერთიანი სისტემა, რომლითაც შეფასდება დავის რისკები და გაიწერება შესაბამისი კრიტერიუმები, რათა დაწესებულებამ რეალურად შეაფასოს სასამართლო დავის მოსალოდნელი შედეგები. კრიტერიუმები შეიძლება სამი მიმართულებით დაჯგუფდეს: სამართლებრივი, ფინანსური, რეპუტაციული. ამგვარი შეფასება საჯარო დაწესებულებას საშუალებას მისცემს, მიიღოს გადაწყვეტილება მორიგების მიზანშეწონილობისა და მისაღები პირობების შესახებ წინასწარ განსაზღვრული ობიექტური კრიტერიუმების საფუძველზე. პროცესის გამჭვირვალობისა და მოირიგების კანონიერების ეჭვქვეშ დაყენების თავიდან აცილების მინით, მნიშვნელოვანი იქნება ამ პროცესში საჯარო სამსახურის ბიუროს ჩართულობა. ამ თვალსაზრისით, აღსანიშნავია, რომ საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის თანახმად, საჯარო სამსახურის ბიურო, სხვა ამოცანებთან ერთად, შეისწავლის და განაზოგადებს საჯარო მოხელეთა სამსახურიდან გათავისუფლების არსებულ პრაქტიკას და შეიმუშავებს შესაბამის რეკომენდაციებს. აღნიშნული უფლებამოსილება კარგი საფუძველია ბიუროს მიერ შესაბამისი პროცედურის დეტალურად მოსაწესრიგებლად. აღნიშნული მექანიზმის შემუშავების პროცესში საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენელთა ჩართვა ეფექტიანი იქნება მისი ქმედითობისთვისაც.

ბ) დისციპლინურ წარმოებაში გადაწყვეტილების მიღებამდე სასურველია ისეთი მექანიზმის (შიდა თუ გარე) ჩართვა, რომელიც დაეხმარება მომკვლევ ორგანოს, შეაფასოს ამ პროცესის სრულყოფილება და რეკომენდაციის შესაბამისობა/ადეკვატურობა. ასეთი პროცედურა შექმნის დამატებით შესაძლებლობას, რომ გამოიკვეთოს დარღვევის გამომწვევი მიზეზები და შესაბამისად, მათი პრევენციის მექანიზმები; ასევე შესაძლებელი იქნება გამოვლინდეს ალტერნატიული გზები ვითარების გამოსასწორებლად და ამ ჭრილში შეფასდეს, არის თუ არა კონკრეტული დისციპლინური ზომის გამოყენება საუკეთესო გამოსავალი.

გ) რეორგანიზაციის შემთხვევაში, დეტალურად უნდა იქნეს შესწავლილი და დასაბუთებული რეორგანიზაციისა და აღნიშნულ პროცესში სამუშაო ძალის შემცირების აუცილებლობა; ასევე, რა ალტენრატივები არსებობს პირების გათავისუფლების მიღმა. სასურველია აღნიშულის შესახებ წინასწარი კომუნიკაცია და კონსულტაციების გამართვა დასაქმებულებთან. ამ პროცესში შესაძლებელია ეფექტიანი იყოს საჯარო სამსახურის ბიუროს აქტიური ჩართულობა.

რეორგანიზაციის საფუძვლით გათავისუფლების შემთხვევაში, წინასწარ უნდა იყოს დადგენილი კრიტერიუმები გასათავისუფლებელ პირთა შესარჩევად. სასურველია, ეს კრიტერიუმები ერთიანი და უნიფიცირებული იყოს, მათ გასათვალისწინებლად კი გასათავისუფლებელ პირთა შერჩევის პროცესში ჩაერთოს მესამე ნეიტრალური პირიც

(შესაძლოა, საჯარო სამსახურის ბიურო); აღნიშნული პირის დახმარებით შესაძლოა შეფასდეს თითოეული გადაწყვეტილების საფუძვლიანობა და მართებულობა.

დ) კონკურსებთან მიმართებით, მისასალმებელია არსებული პრაქტიკა, რომლის მიხედვითაც, საჯარო დაწესებულებათა მიერ, საკონკურსო განცხადების განთავსებამდე, კონსულტაციები იმართება საჯარო სამსახურის ბიუროსთან. ასევე მისასალმებელია ის სიახლე, რომლის თანახმადაც ბიუროს წარმომადგენლები დამკვირვებლად დაესწრებიან გასაუბრებებს კონკურსის პროცესში. შედეგად, სასურველია შემუშავდეს რეკომენდაციები, რომლებშიც აისახება და შეფასდება პროცესის გამჭვირვალობა, ასევე, შესაძლო რისკები და მათი პრევენციის მექანიზმები ცალკეული გადაწყვეტილების სადავოობის შემთხვევაში. საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენელთა ეფექტიანი ჩართლობის უზრუნველყოფა მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს, გამოირიცხოს კონკურსებთან დაკავშირებული დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილებები და შესაბამისი დავები.

ე) სიახლეს წარმოადგენს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით გათვალისწინებული შეფასების სისტემა, რომლის სათანადოდ დანერგვამაც ხელი უნდა შეუწყოს სამუშაო ადგილას ჯანსაღი გარემოს შექმნასა და რესურსების ეფექტიან გამოყენებას. იმისათვის, რომ ეს სიახლე დამატებითი კონფლიქტებისა თუ უთანხმოების წყარო არ გახდეს, არსებითი იქნება პროცესების სწორად წარმართვა და მენეჯერთა მხრიდან უკუგების ფორმისა და ეფექტიანი კომუნიკაციის უნარების გამოყენება. მისასალმებელია, რომ საჯარო სამსახურის ბიურო ატარებს ტრენინგებს შეფასების ახალ სისტემასთან დაკავშირებით. შესაძლოა დამატებით მიზანშეწონილი იყოს სწავლება უშუალოდ ეფექტიანი კომუნიკაციისა და უკუგების უნარებში. მნიშვნელოვანია, ასევე, დაინერგოს ერთანი სისტემა და გამოვლინდეს შესაბამისი რგოლი, რომელიც შეფასებასთან დაკავშირებით არსებულ შეუთანხმებლობის შემთხვევაში ჩაერთვება აღნიშნულ პროცესში;

ვ) დავების პრევენციისა თუ მართვის მიზნით, საჯარო დაწესებულებებში არსებობს შიდა რესურსი და მიზანშეწონილია მისი განვითარება და ხელშეწყობა. სასურველია, პირველ რიგში, ამ რესურსების (მენეჯერები/ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულის წარმომადგენლები) გამოყენება და მათი სათანადოდ მომზადება/გადამზადება ეფექტიანი კომუნიკაციის, პრობლემების გადაჭრისა და სხვა უნარებში; ასევე, მნიშვნელოვანია აღნიშნული მექანიზმების გამოყენების ეტაპების, ფორმატის, საჭიროებისა და პრინციპების პროცედურულად გაწერა. რეკომენდებულია, პროცესი იყოს ნაკლებად ფორმალური, ნებაყოფლობითი და კონფიდენციალური. სამართლებრივი საფუძველი დიდწილად გათვალისწინებულია უშუალოდ უწყებათა დებულებებში ადამიანური რესურსების სამსახურისათვის განსაზღვრული ფუნქციებით.

ზ) სასურველია, დავების პრევენციისა და მართვის შიდა მექანიზმთან ერთად, ხელმისაწვდომი იყოს მესამე ნეიტრალური (არა დაწესებულებასთან აფილირებული) პირის გარედან ჩართვის შესაძლებლობა. შესაძლებელია მეტი მსჯელობა გარე მექანიზმზე და კონსულტაციები სასამართლო მედიატორებთან, ასევე, საგანმანათლებლო

დაწესებულებებთან, რომელთაც ძლიერი მიმართულებები აქვთ დავების ალტერნატიული გადაწყვეტის კუთხით. ნებისმერი მექანიზმის (შიდა/გარე) ჩარევის შემთხვევაში, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იქნება ნდობისა და ნეიტრალობა/მიუკერძოებლობის ფაქტორი. მაგალთისთვის, დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხრვრის შესახებ კანონის მე-8 მუხლი აწესრიგებს საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ საქმის განხილვას, რომლის მე-3 პუნქტის თანახმად:

„თუ საქართველოს სახალხო დამცველი საჭიროდ მიიჩნევს, იგი უფლებამოსილია დანიშნოს ზეპირი მოსმენა და მოიწვიოს მხარეები საქმის მორიგებით დასასრულებლად. საქმის მორიგებით დასრულების შემთხვევაში, საქართველოს სახალხო დამცველი ახორციელებს მორიგების აქტით განსაზღვრული ვალდებულებების შესრულების მონიტორინგს.“

აღნიშნული ჩანაწერი საფუძველია იმისათვის, რომ დავების განხილვა, რომლებიც სახალხო დამცველის კომპეტენციას წარმოადგენს, საწყის ეტაპზე, სწორედ მედიაციისა თუ მხარეთა შორის მოლაპარაკების წარმოების გზით გადაიჭრას. ამდენად, სამსახურებრივ დავებში, სახალხო დამცველისთვის მიმართვის შემთხვევაში, მიზანშეწონილია, მოლაპარაკების ხელშეწყობის მიზნით, აუცილებელ საფეხურად განისაზღვროს შესაბამისი შეხვედრების გამართვა რათა მაქსიმალურად მოხდეს ამ შესაძლებლობის გამოყენება. აღნიშნული ფორმატის აქტიურად ამუშავება ააცილებდა მხარეებს შემდგომ დავას, საჯაროობას და სხვა როგორც რეპუტაციულ, ისე მატრიალურ ზიანს.

თ) ა<u>მ მექანიზმების დანერგვა/რეალიზებისათვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, არსებობდეს გაცხადებული პოლიტიკური ნება; ამასთან, ეს პროცესი გამყარებული იყოს შესაბამისი რეგულაციებით.</u> საკანონმდებლო დონეზე არსებობს გარკვეული შეზღუდვები, შესაბამისად, დამატებითი მექანიზმის ჩართვის შემთხვევაში მნიშვნელოვანია რეგულირების მორგების/სრულყოფის მიზნით:

1. გაიწეროს წარმოების ვადების გაგრძელებისა თუ შეჩერების პროცედურა;

2. დისციპლინურ წარმოებაში მეტად გაესვას ხაზი მის ფუნქციასა და მიზნებს, რათა წახალისდეს მოლაპარაკებები და სხვა მექანიზმების დანერგვა ამ ფორმატში. აღნიშნული კუთხით, სასურველია, შემუშავდეს შესაბამისი რეგულაციები და პროცედურულად გაიწეროს ასეთი მექნიზმის არსებობა;

3. დამატებით მოწესრიგდეს საკითხები, რომლებიც მორიგების აღსრულებადობის საფუძველს შექმნის და გააფართოებს ალტერნატივებს;

4. დარეგულირდეს დაწესებულების მიერ სასამართლო დავებთან დაკავშირებული რისკების (ფინანსური/სამართლებრივი/რეპუტაციული) შეფასების პროცედურა და კრიტერიუმები. რეკომენდებულია, მათი შეფასება მოხდეს როგორც შიდა, ისე გარე მექანიზმებით (შესაძლებელია, ეფექტიანი იყოს საჯარო სამსახურის ბიუროს ჩართულობაც); ამასთან, დეტალურად გაიწეროს გადაწყვეტილების მიღების (შესაძლოა კოლეგიური ორგანოს მიერ, როგორიცაა დეპარტამენტთა ხელმძღვანელებისგან

შემდგარი საკონსულტაციო საბჭო) პროცედურა საქმის სასამართლოში წარმოების (გაგრძელების) ან მორიგების შესახებ და ეს გადაწყვეტილება სათანადოდ დასაბუთდეს (მის გასამყარებლად და სამომავლო შემოწმებისათვის წარსადგენად);

5. გაიწეროს რეორგანიზაციის პროცესის შეფასებისა და მართვის პროცედურა, შესაბამისი მექანიზმების ჩართულობით.

დანართი 1

შესწავლილი საკანონმდებლო აქტების ჩამონათვალი

1. საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ
2. საქართველოს შრომის კოდექსი
3. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი
4. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი
5. საქართველოს კანონი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ
6. საჯარო სამსახურის ბიუროს დებულება
7. საქართველოს მთავრობის დადგენილება #70 საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ
8. საქართველოს მთავრობის დადგენილება #297 საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ
9. საქართველოს მთავრობის დადგენილება #594 საქართველოს რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ
10. საქართველოს მთავრობის დადგენილება #389 საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ
11. საქართველოს მთავრობის დადგენილება #168 საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ
12. საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანება #134 საჯარო სამართლის იურიდიული პირის საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ
13. ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება #19-58 ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის დებულების დამტკიცების შესახებ
14. საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის ბრძანება #9/3 „საქართველოს პარლამენტის აპარატის დებულება"
15. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №204 - საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ
16. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №220 - პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ
17. საჯარო დაწესებულებების ფუნქციური ანალიზის განხორციელების მეთოდოლოგიისა და ორგანიზაციული მოწყობის სახელმძღვანელო პრინციპები
18. საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - საჯარო სამსახურის ბიუროს საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის დეპარტამენტის დებულება
19. საქართველოს მთავრობის დადგენილება #200 საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ
20. ILO კონვენცია 158 და 166 რეკომენდაცია

დანართი 2

გამოკითხული უწყებების/პირების ჩამონათვალი

1. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო
2. რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო
3. თბილისის მერია
4. ფინანსთა სამინისტრო
5. საქართველოს პარლამენტი
6. თავდაცვის სამინისტრო
7. იუსტიციის სამინისტრო
8. ფინანსთა სამინისტრო
9. სსიპ საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო
10. სსიპ საჯარო სამსახურის ბიურო
11. 2 გათავისუფლებული მოხელე
12. უზენაესი სასამართლო - ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის მოსამართლე
13. ადმინისტრაციული სამართლის ექსპერტი, პროფესორი ადმინისტრაციული სამართლის მიმართულებით

დანართი 3

კვლევის ეტაპზე დამუშავებული სასამართლო გადაწყვეტილებების ჩამონათვალი

უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებები:

1. უზენაესი სასამართლოს 2015 წლის 8 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე Nბს-449-442 (კ-15)
2. უზენაესი სასამართლოს 2013 წლის 19 ნოემბრის გადაწყვეტილებაში საქმეზე №ბს-301-292(2კ13)
3. უზენაესი სასამართლოს 2017 წლის 15 სექტემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე Nას-682-636-2017
4. უზენაესი სასამართლოს 2015 წლის 10 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე Nბს-161-158 (k-15)
5. უზენაესი სასამართლოს 2018 წლის 8 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე Nბს-1076-1070 (2კ-17)
6. უზენაესი სასამართლოს 2016 წლის 23 სექტემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე Nას-624-596-2016
7. უზენაესი სასამართლოს 2016 წლის 2 აგვისტოს გადაწყვეტილება საქმეზე Nბს-113-112 (2კ-16)
8. უზენაესი სასამართლოს 2015 წლის 6 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე Nბს-718-704(კ-7კს-14)
9. უზენაესი სასამართლოს 2014 წლის 18 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე Nბს-463-451(კ-13)
10. უზენაესი სასამართლოს 2017 წლის 28 მარტის გადაწყვეტილება საქმეზე Nბს-802-794(კ-16)
11. უზენაესი სასამართლოს 2016 წლის 14 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-166-165(კ-16)
12. უზენაესი სასამართლოს 2018 წლის 20 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე №ას-1502-1422-2017
13. უზენაესი სასამართლოს 2017 წლის 9 თებერვლის გადაწყვეტილება №ბს-647-640(2კ-კს-16)
14. უზენაესი სასამართლოს 2017 წლის 11 მაისის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-894-886(კ-16)
15. უზენაესი სასამართლოს 2015 წლის 23 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე Nას-646-612-2015
16. უზენაესი სასამართლოს 2013 წლის 18 აპრილის გადწყვეტილება საქმეზე Nბს-794-778(კ-12)
17. უზენაესი სასამართლოს 2017 წლის 14 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე Nბს-722-718(კ-17
18. უზენაესი სასამართლოს 2016 წლის 6 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე Nბს-475-470 (2კ-16)
19. უზენაესი სასამართლოს 2016 წლის 4 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე Nბს-400-395 (2კ-16)
20. უზენაესი სასამართლოს 2014 წლის 25 მარტის გადაწყვეტილება საქმეზე Nბს-362-351 (კ-კს-13)

სააპელაციო სასამართლოების გადაწყვეტილებები:

1. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2017 წლის 9 მარტის გადაწყვეტილება საქმეზე №2ბ/4403-16
2. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2015 წლის 27 იანვრის გადაწყვეტილება საქმეზე N2ბ/6106-14
3. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2015 წლის 24 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე N2ბ/3929-15
4. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2016 წლის 18 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე N2ბ/5928-15
5. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2018 წლის 15 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე N3ბ/2095-17
6. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2016 წლის 27 ივნისის გადაწყვეტილება (საქმის ნომერი მოგვეწოდა დაშიფრული სახით)
7. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2017 წლის 16 იანვრის გადაწყვეტილება საქმეზე N2ბ/5040-16
8. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2016 წლის 4 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე N3ბ/1952-15
9. ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს 2015 წლის 17 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე N3/1271-15
10. ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს 2016 წლის 27 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე №2/ბ-400-2016
11. ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს 2016 წლის 7 სექტემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე N3/ბ-275-2016
12. ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს 2017 წლის 6 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე №2/ბ-302-17

საქალაქო/რაიონული სასამართლოების გადაწყვეტილებები:

1. ქუთაისის საქალაქო სასამართლოს 2015 წლის 20 მაისის გადაწყვეტილება საქმეზე N2/456-15
2. თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2017 წლის 28 სექტემბრის გადაწყვეტილება (საქმის ნომერი მოგვეწოდა დაშიფრული სახით)
3. ქუთაისის საქალაქო სასამართლოს 2015 წლის 17 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე N3/1271-15
4. თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2017 წლის 2 ნოემბრის გადაწყვეტილება (საქმის ნომერი მოგვეწოდა დაშიფრული სახით)
5. თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2017 წლის 8 სექტემბრის გადაწყვეტილება (საქმის ნომერი მოგვეწოდა დაშიფრული სახით)
6. თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2017 წლის 2 თებერვლის გადაწყვეტილება (საქმის ნომერი მოგვეწოდა დაშიფრული სახით)
7. ფოთის საქალაქო სასამართლოს 2017 წლის 30 ოქტომბრის გადაწყვეტილება (საქმის ნომერი მოგვეწოდა დაშიფრული სახით)

8. ბათუმის საქალაქო სასამართლოს 2015 წლის 5 ივნისის გადაწყვეტილება საქმეზე №3-111/15
9. ბათუმის საქალაქო სასამართლოს 2016 წლის 22 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე №3-99/15
10. თელავის რაიონული სასამართლოს 2017 წლის 8 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე №2/28-16
11. ბათუმის საქალაქო სასამართლოს 2014 წლის 10 ივლისის გადაწყეტილება საქმეზე №2/919-14
12. თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2015 წლის 2 დეკემბრის გადაწყვეტილება (საქმის ნომერი მოგვეწოდა დაშიფრული სახით)
13. ქუთაისის საქალაქო სასამართლოს 2014 წლის 21 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე N3/17-14

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები:

1. საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 31 ივლისის გადაწყვეტილება N2/3/630
2. საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 17 ოქტომბრის გადაწყვეტილება N3/5/626

დანართი 4

საჯარო დაწესებულებების მიერ მოწოდებული სტატისტიკური ინფორმაცია

სსიპ საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, 2017 წლის მდგომარეობით აღნიშნულ დაწესებულებათა ცენტრალურ აპარატებში დასაქმებული თანამშრომლების რაოდენობა შემდეგია:

1. იუსტიციის სამინისტრო - 213
2. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო - 251
3. ფინანსთა სამინისტრო - 299
4. თავდაცვის სამინისტრო - 608
5. რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო - 151
6. საქართველოს პარლამენტი - 710
7. სსიპ საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო - 922
8. თბილისის მერია - 788

საჯარო დაწესებულებებიდან გამოთხოვილ იქნა ინფორმაცია შესაბამის უწყებაში არსებული დავების რაოდენობის შესახებ უკანასკნელი 5 წლის განმავლობაში (2013-2017 წლები). ასევე ინფორმაცია, თუ ვის სასარგებლოდ დასრულდა ეს დავები. ქვემოთ მოყვანილია დაწესებულებებიდან მიღებული ინფორმაცია:

1. ფინანსთა სამინისტრო: სამინისტროს ცენტრალურ აპარატში ფიქსირდება 1 შრომითი დავა;

2. იუსტიციის სამინისტრო: 2013-2018 წლებში სამინისტროს არცერთი დავა არ ჰქონია თანამშრომლებთან „საჯარო სამსახურის შესახებ" კანონისა ან/და შრომის კოდექსიდან გამომდინარე;

3. რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო: ბოლო 5 წლის განმავლობაში 8 შრომითი დავა, აქედან 2 საქმეში სამინისტრო ჩართული იყო, როგორც მესამე პირი. კონკრეტულად: 2013 წელს - 1 დავა, რომელიც დასრულდა კერძო პირის სასარგებლოდ; 2016 წელს - 2 დავა, აქედან 1 სამინისტროს სასარგებლოდ (მესამე პირი) და ერთიც მიმდინარეა (მესამე პირი); 2017 წელს - 5 დავა, აქედან 4 მიმდინარეა და 1 დასრულდა სამინისტროს სასარგებლოდ. ამჟამად აქვთ მიმდინარე 5 შრომითი დავა;

4. საქართველოს პარლამენტი: 2013-2017 წლებში სულ ჰქონდა 9 შრომითი დავა, მათ შორის:

   2013 წელს - 2 დავა, საიდანაც 1 დასრულდა კერძო პირის, ხოლო 1 - პარლამენტის სასარგებლოდ; 2014 წელს - 1 დავა, რომელიც ნაწილობრივ დაკმაყოფილდა კერძო პირის სასარგებლოდ; 2015 წელს - 2 დავა, რომლებიც ნაწილობრივ დაკმაყოფილდა კერძო პირების სასარგებლოდ; 2016 წელს - 2 დავა, რომლებიც ნაწილობრივ დაკმაყოფილდა კერძო პირების სასარგებლოდ; 2017 წელს - 2 დავა, რომლებიც ნაწილობრივ

დაკმაყოფილდა კერძო პირების სასარგებლოდ. ამჟამად სასამართლოში მიმდინარეა 2 დავა, რომელთაგან 1 ეხება დისციპლინურ სახდელს და მეორე - სახელფასო დავალიანების ანაზღაურებას.

5. თბილისის მერია: 2013-2018 წლებში მერიას ჰქონდა 53 შრომითი დავა, მათ შორის:

2013 წელს - 1; 2014 წელს - 6; 2015 წელს - 22; 2016 წელს - 13; 2017 წელს - 5; 2018 წელს - 6. ამჟამად მიმდინარეა 18 დავა; ადმინისტრაციული ორგანოს სასარგებლოდ დასრულებულია 14, ხოლო კერძო პირის სასარგებლოდ - 21 საქმე.

აღვნიშნავთ, რომ ეს ინფორმაცია ეხება მხოლოდ უწყებების ცენტრალურ აპარატებში არსებულ დავებს და არ მოიცავს შესაბამის უწყებებს დაქვემდებარებული სსიპ-ებში არსებულ მდგომარეობას.

დანართი 5

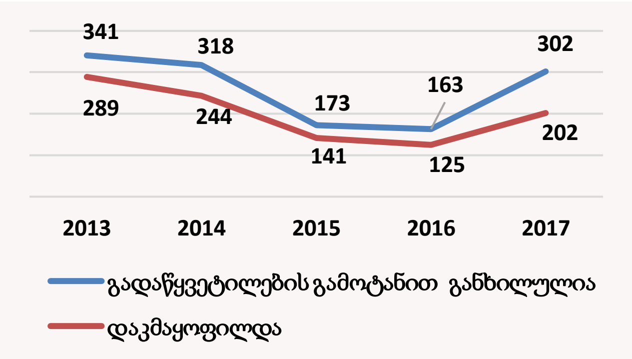
სსიპ საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს შესაძლო ფუნქცია/როლი, რაც გამოკვეთა რესპონდენტთა პასუხებიდან და მკვლევართა მიგნებებიდან:

- ✓ ხელი შეუწყოს რეკომენდაციებიების შემუშავებას მოსალოდნელი და მიმდინარე დავების რისკების შეფასებასთან (მათ შორის შეფასების კრიტერიუმებსა და პროცესთან) დაკავშირებით; და/ან ჩაერთოს კონკრეტული დავის რისკების შეფასებაში.
- ✓ რეორგანიზაციის პროცესში: შეაფასოს რეორგანიზაციის მიზანშეწონილობა, მონაწილეობა მიიღოს კრიტერიუმების შემუშავებაში იმის შესახებ, თუ როგორ უნდა იქნან იდენტიფიცირებული ის პირები, ვინც უნდა განთავისუფლდეს რეორგანიზაციის შედეგად; და/ან ჩაერთოს კონკრეტული რეორგანიზაციის პროცესში გასათავისუფლებელი პირების შერჩევის პროცესში.
- ✓ ხელი შეუწყოს სამუშაოზე აყვანის კრიტერიუმების შემუშავებას; მონაწილეობა მიიღოს კონკურსის მსვლელობაში.
- ✓ შეიმუშავოს რეკომენდაციები იმის შესახებ, თუ როგორ უნდა იქნეს გამოყენებული 14-დღიანი (მოსაცდელი) ვადა პირის საკუთარი განცხადებით წასვლის შემთხვევაში (რა ზომები უნდა იქნას მიღებული რომ გამოკვლეულ იქნას დასაქმებულის საკუთარი ნებით წასვლის რეალური მიზეზები); და/ან თავად ჩაერთოს გამოკვლევის პროცესში.
- ✓ გააანალიზოს შეფასების ყოველწლიური შედეგები და მათ საფუძველზე შეიმუშაოს რეკომენდაციები სისტემის დახვეწისა და შემდგომი შეფასებების გაუმჯობესების მიზნით; ხელი შეუწყოს/უზრუნველყოს შეფასებებიდან გამომდინარე დავების განხილვის ერთიანი სისტემის შემუშავებას და/ან შესაბამისი რგოლის გამოვლენას, რომელიც ჩაერთვება ამ პროცესში კომუნიკაციის გამარტივებისა და დავის არიდების/მოგვარების მიზნით.
- ✓ საჭიროების შემთხვევაში, იყოს მესამე ნეიტრალური პირის დამნიშვნელი ორგანო, ან თავად შეითავსოს აღნიშნული (მესამე ნეიტრალური პირის) ფუნქცია.
- ✓ რისკების შეფასებისა და გადაწყვეტილებების მართებულობის ანალიზის მიზნით, განაზოგადოს სასამართლო პრაქტიკა და (ყოველწლიური ტენდენციების ანალიზის შედეგები) გაუზიაროს საჯარო უწყებებს.

კვლევა: საჯარო სამსახურში სამსახურებრივი/შრომითი დავების მართვა და ეფექტიანი გადაწყვეტა

ბოლო ხუთი წლის მანძილზე სასამართლოების მიერ განხილულ საქმეთა რაოდენობა ცხადჰყოფს, რომ საჯარო დაწესებულებებიდან გათავისუფლებული დასაქმებულები უფლებათა დასაცავად მიმართავენ სასამართლოებს და უმეტეს შემთხვევაში წარმატებით ასრულებენ დავას.

მაგალითად, თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიაში 2013-2017 წლებში წარმოებული შრომითი დავების საშუალოდ 77%-ი დასაქმებულთა სასარგებლოდ დასრულდა



დავების სიმრავლეს სამი ძირითადი სახის უარყოფითი შედეგი სდევს თან:

რეპუტაციული ზიანი

- გავლენა შესაბამისი სახელმწიფო დაწესებულების რეპუტაციაზე
- გავლენა საზოგადოების მხრიდან სახელმწიფოსადმი ნდობის ხარისხზე

ფინანსური ზიანი

- მნიშვნელოვანი ტვირთი სახელწიფო ბიუჯეტზე - *მაგ. 2012-2017 წლის განმავლობაში სამინისტროებისა და თვითმმართველი ქალაქების მიერ საჯარო მოხელეთათვის მხოლოდ გადახდილი განაცდურის ჯამური რაოდენობა 631 903 ლარს შეადგენდა;*
- დავის წარმართვაში ადამიანური/ ორგანიზაციული რესურსის ხარჯვა - *სამივე ინსტანციაში დავების განხილვის საშუალო ხანგრძლივობა 1-3 წლამდეა*

ორგანიზაციული ზიანი

- დასაქმებულის მოტივაციასა და დაწესებულებაში არსებულ სამუშაო გარემოზე უარყოფითი გავლენა
- სასამართლო სისტემის გადატვირთვა - *მაგ. მხოლოდ თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიაში 2017 წელს შეტანილ იქნა 474 „შრომით" ურთიერთობასთან დაკავშირებული სარჩელი*

კვლევის მიზანი

1. დავების გამომწვევი ძირითადი მიზეზებისა, მათი ზეგავლენის და მათი გადაწყვეტის არსებული საშუალებების შესწავლა
2. არსებულ საჭიროებათა და დავების ეფექტიანად გადაწყვეტის ახალ/დამატებით მექანიზმებთან დაკავშირებით საჯარო სექტორში დასაქმებულთა შეხედულებების გამოვლენა
3. დავების პრევენციის, მართვისა და გადაწყვეტის, ასევე დასაქმებულთა უფლებების ეფექტიანი დაცვისათვის რეკომენდაციების შემუშავება.

კვლევის ძირითადი მიგნებები

- დავების უმრავლესობა სრულდება დასაქმებულთა სასარგებლოდ, თუმცა ხშირად, მათი უფლებების აღდგენა შეუძლებელია
- დავების ძირითადი საფუძველია რეორგანიზაციისა და დისციპლინური წარმოების შედეგად პირის გათავისუფლება. ხშირია კონკურსის კანონიერებასთან დაკავშირებული დავები; შესაძლოა დავების ახალი წყარო იყოს „საჯარო სამსახურის შესახებ კანონით" გათვალისწინებული შეფასების ახალი სისტემა
- დავებში ხშირად იკვეთება საჯარო დაწესებულების მიერ პროცედურული დარღვევები, მათ შორის საქმის

გარემოებების გამოკვლევისა და გადაწყვეტილების დასაბუთების ხარვეზები; კითხვებს ბადებს დისციპლინური წარმოების ის წესი, რომლის თანახმად, მიღებული დასკვნისა და რეკომენდაციის საფუძველზე, საბოლოო გადაწყვეტილებას გამოსაყენებელი დისციპლინური ზომის შესახებ ერთპიროვნულად იღებს დაწესებულების ხელმძღვანელი

- საჯარო დაწესებულებებში არ არსებობს ეფექტიანი მექანიზმი და სამართლებრივი საფუძველი, რომელიც ხელს შეუწყობს i) დავების პრევენციას *(სიტუაციების ადრეულ ეტაპზე გამოკვლევა, ეფექტური კომუნიკაცია)* და ii) დავების მოგვარებას ადრეულ ეტაპზე, არაფორმალურად, ხარჯების ეფექტიანი გამოყენებით
- მორიგება არის გამონაკლისი; საჯარო დაწესებულებებში არ ხდება დავების ფინანსური, სამართლებრივი და რეპუტაციული ანალიზი წინასწარ განსაზღვრული კრიტერიუმების საფუძველზე, რაც გაზრდიდა მორიგების ალბათობას
- დასაქმებულები მხარს უჭერენ არსებული პროცესების დახვეწისა და გადაწყვეტის დამატებითი და ალტერნატიული მექანიზმის შექმნას.

რეკომენდაციები

- დაინერგოს დავების პერსპექტივისა და რისკების შეფასების სისტემა
- გადამზადდნენ დასაქმებულთა ცალკეული ჯგუფები (ხელმძღვანელები, ად. რესურსების მართვის, აუდიტის, იურიდიული ერთეულების თანამშრომლები) ეფექტიანი კომუნიკაციის, პრობლემების გადაჭრის, და სხვა უნარებში.
- იმისათვის, რომ მოხელეთა შეფასების ახლი სისტემა დამატებითი უთანხმოების წყარო არ გახდეს, არსებითი იქნება პროცესების სწორად წარმართვა და მენეჯერთა მხრიდან უკუგების ფორმისა და ეფექტიანი კომუნიკაციის უნარების გამოყენება. შესაძლოა მიზანშეწონილი იყოს დაინერგოს ერთანი სისტემა და გამოვლინდეს შესაბამისი რგოლი, რომელიც ჩაერთვება შეფასებასთან დაკავშირებით წამოჭრილ დავებში;
- შესწავლილ იქნეს რეორგანიზაციის პროცესისა და სამუშაო ძალის შემცირების აუცილებლობა და მართებულობა. განისაზღვროს გასათავისუფლებელ პირთა შერჩევის კრიტერიუმები. უზრუნველყოფილ იქნეს საჯარო სამსახურის ბიუროს აქტიური ჩართულობა. დამყარდეს დასაქმებულებთან წინასწარი კომუნიკაცია
- შიდა და/ან გარე მექანიზმის გზით შეფასდეს დისციპლინურ წარმოებაში გადაწყვეტილების მიღებამდე მომკვლევი ორგანოს მიერ მოკვლევის სრულყოფილება და რეკომენდაციის მიზანშეწონილობა. ეს ხელს შეუწყობს დარღვევის გამომწვევი მიზეზების/მათი პრევენციის მექანიზმების გამოკვეთას, გაზრდის ვითარების გამოსწორებისა და პროპორციული დისციპლინური ზომის გამოყენების ალბათობას
- შეიქმნას დავების პრევენციისა და მართვის შიდა მექანიზმთან ერთად მესამე ნეიტრალური გარე პირის ჩართვის შესაძლებლობა. დაინტერესებულ ორგანიზაციებთან ერთად კონსულტაციებში ჩაერთონ სასამართლო მედიატორები და საგანმანათლებლო დაწესებულებები
- დაიხვეწოს საჯარო სექტორში არსებული რეგულაციები (სასამართლოთა გამოცდილების გათვალისწინებით). მექანიზმების დანერგვის მხარდასაჭერად გამოიკვეთოს პოლიტიკური ნება
- გამოიკვეთოს საჯარო სამსახურის ბიუროს როლი დავების პრევენციის, მართვისა და ალტერნატიული გადაწყვეტის პროცესში; ბიუროსთვის გაწეულ იქნეს შესაბამისი მხარდაჭერა.