

ნინო ცუხიშვილი* / გვანცა ბასელია**

ტრანსფორმაცია თუ დეფორმაცია? 2024-2025 წლების ცვლილებების გავლენა კარიერული საჯარო სამსახურის სისტემაზე

I. შესავალი	61
II. პირველადი სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელთა სტატუსის ცვლილება: ადმინისტრაციისა და პოლიტიკის აღრევის რისკი	62
III. შეფასების სისტემა: კონტროლის მექანიზმის გაძლიერება პროფესიული განვითარების ნაცვლად	66
IV. საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია: რეპრესიული პოლიტიკის გაძლიერება უფლების დაცვის გარანტიების შემცირების ხარჯზე	69
V. საჯარო მოსამსახურის სამსახურებრივ შეუთავსებლობასთან დაკავშირებული შეზღუდვები	74
VI. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედების არეალის გაფართოება: საჯარო სამართლის იურიდიული პირებზე (სსიპ) კანონის გავრცელების სამართლებრივი ბუნდოვანება	78
VII. დასკვნა	81

* სამართლის დოქტორი, საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის (ჯიპა) ასოცირებული პროფესორი.

** სამართლის დოქტორი, საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის (ჯიპა) ასოცირებული პროფესორი.

I. შესავალი

2015 წლის 27 ოქტომბერს მიღებულმა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონმა საფუძველი ჩაუყარა ერთიანი, კარიერული და დამსახურებაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის სისტემის ჩამოყალიბებას. საჯარო სამსახურის რეფორმა, ერთი მხრივ, მიზნად ისახავდა საჯარო მმართველობის ეფექტიანობასა და გამჭვირვალობას, ხოლო, მეორე მხრივ, პოლიტიკისა და ადმინისტრაციის გამიჯვნის გზით პროფესიული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებას. ახალი სამართლებრივი ჩარჩო საჯარო მოხელეთა მოტივაციის ზრდისა და საზოგადოების ნდობის განმტკიცებისთვის ქმნიდა შესაბამის პირობებს.¹

საჯარო სამსახურის რეფორმა იყო ევროკავშირისა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების ხელშეკრულების მნიშვნელოვანი ნაწილი, რომლის მე-4 მუხლშიც გაცხადებული იყო ანგარიშვალდებული, ეფექტიანი, ქმედითი, გამჭვირვალე და პროფესიული საჯარო სამსახურის შექმნის მზაობა.² ამ ვალდებულების შესასრულებლად, საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში, შემუშავდა საჯარო მოსამსახურეთა რანგირების ახალი სისტემა, დაიხვეწა შერჩევისა და კარიერული განვითარების პროცესები; შემოღებულ იქნა ახალი მექანიზმები, როგორებიცაა შესრულებული სამუშაოს შეფასება და პროფესიული განვითარება; გაიზარდა საჯარო მოხელეთა უფლების დაცვის გარანტიები, განსაკუთრებით, დისციპლინური წარმოების, პირადი განცხადებისა და რეორგანიზაციის საფუძველზე სამსახურიდან გათავისუფლების ক্ষრილში.

სტატიის მიზანია საქართველოს პარლამენტის მიერ 2024 წლის ბოლოსა და 2025 წლის დასაწყისში „საჯარო სამსახურის შესახებ“ და „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონებში

¹ პ. ტურავა, საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის კომენტარები, *ქარდავა (რედ.)*, 2018, თბილისი, 14-20.

² საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულება და შეთანხმება „ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთი მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის“, მე-4 მუხლი, ვებგვერდი, 27.06.2014.

შესული ცვლილებების შესწავლა, ანალიზი და მისი გავლენის შეფასება საჯარო სამსახურის რეფორმის პროცესზე.

სტატია შეისწავლის და აფასებს შემდეგ საკითხებს:

- საჯარო მოსამსახურის სტატუსში შეტანილი ცვლილებები, კერძოდ, საჯარო სამსახურში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა წრის გაფართოება პროფესიული საჯარო მოხელეების შემცირების ხარჯზე;
- საჯარო მოხელის შეფასების სისტემაში შეტანილი ცვლილებები, კერძოდ, შეფასების სიხშირის გაზრდა, შეფასების პროცესისა და შედეგების ცვლილება;
- საჯარო სამსახურში რეორგანიზაციის განხორციელების წესების ცვლილება და საჯარო მოხელეთა უფლების დაცვის გარანტიების შემცირება;
- საჯარო სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული პირის უფლების დაცვის გარანტიების შემცირება, კერძოდ, სასამართლოსთვის უკანონოდ გათავისუფლებული პირის სამსახურში აღდგენის დავალების უფლების ჩამორთმევა;
- საჯარო სამსახურის კანონში შესული ზემოაღნიშნული ცვლილებების სსიპ-ებზე გავრცელების შეფასება;
- საჯარო მოსამსახურის სამსახურებრივ შეუთავსებლობასთან დაკავშირებული შეზღუდვები, კერძოდ, სამეცნიერო, პედაგოგიური, შემოქმედებითი და სასპორტო საქმიანობის განხორციელებისას;

ზემოაღნიშნული საკითხების ანალიზის შედეგად, სტატია წარმოაჩენს საჯარო სამსახურის რეფორმაში არსებულ ძირითად გამოწვევებს და შეაფასებს მათ გავლენას საჯარო დაწესებულებების შემდგომ საქმიანობაზე, მათ შორის მოქალაქეებთან, საერთაშორისო და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან ურთიერთობის სფეროში.

II. პირველადი სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელთა სტატუსის ცვლილება: ადმინისტრაციისა და პოლიტიკის აღრევის რისკი

რეფორმის მონაპოვარი იყო, საჯარო სამართლებრივი ფუნქციების მიხედვით, საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირების სტატუსებისა და როლების მკაფიოდ განსაზღვრა. საჯარო სამსახურის ახალ სისტემაში

საკვანძო გახდა პროფესიული საჯარო მოხელე, მუდმივი დასაქმების ფორმითა და საჯაროსამართლებრივი ამოცანების განხორციელებით.³ არამუდმივი ან დროებითი ხასიათის ფუნქციების შესასრულებლად შემოღებულ იქნა შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმების ფორმა,⁴ ხოლო პოლიტიკისა და ადმინისტრაციის გამიჯვნის მიზნით, პოლიტიკური თანამდებობის პირებისთვის ინტელექტუალური და ტექნიკური მხარდაჭერის უზრუნველსაყოფად, შეირჩა სრულიად ახალი ფორმა – ადმინისტრაციული ხელშეკრულება.⁵ აღნიშნული დაყოფა უზრუნველყოფდა იმას, რომ საჯარო სამსახური ემსახურებოდა არა კონკრეტულ პოლიტიკურ ძალას, არამედ სახელმწიფოს და საზოგადოებას.

2024 წლის დეკემბერში განხორციელებული ცვლილებით კი ეს წონასწორობა დაირღვა პროფესიული ნიშნით შერჩეული პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელისა და მისი მოადგილისათვის ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმების ფორმის შემოტანით. საჯარო სამსახურის სისტემაში შემოდის ბუნდოვანი და ნაკლებად განჭვრეტადი სამართლებრივი სტანდარტები. შედეგად, იზრდება პოლიტიკური ზეწოლისა და ერთგულების ნიშნით შერჩევის რისკი, რაც არსებითად ეწინააღმდეგება რეფორმის ფუნდამენტურ მიზნებს და ასუსტებს პროფესიული საჯარო სამსახურის ნეიტრალურ და პროფესიულ ბუნებას.

საჯარო დაწესებულებების პირველადი სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელები და მათი მოადგილეები, რომლებიც მანამდე პროფესიული საჯარო მოხელის სტატუსით სარგებლობდნენ, გადაყვანილ იქნენ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებად. ეს არ არის ფორმალურად მხოლოდ სტატუსის ცვლილება. იგი ზეგავლენას ახდენს დამსახურებაზე დაფუძნებულ კარიერულ სისტემაზე და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის უზრუნველყოფაზე.

უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღნიშნოს, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმება რამდენიმე მიმართულებით ცვლის სუ-

³ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მე-3 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტი, ვებგვერდი, 27.10.2015.

⁴ სსშ (სქოლიო 3), მე-3 მუხლის „ვ“ ქვეპუნქტი.

⁵ სსშ (სქოლიო 3), მე-3 მუხლის „ზ“ ქვეპუნქტი.

რათს. პირველი, ეს არის შერჩევის პროცედურის ცვლილება. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით პირის დასაქმებისათვის არ არის აუცილებელი კონკურენტული და ხელმისაწვდომი გარემოს შექმნა და კონკურსის წესით მათი დასაქმება.⁶

კონკურსი კი არის არა მხოლოდ შერჩევის პროცესი, არამედ საჯარო სამსახურის სისტემის ხელმისაწვდომობის, სამართლიანობისა და გამჭვირვალობის გამოხატულება. მენეჯერულ პოზიციაზე უკონკურსოდ დანიშვნა კი ზრდის რისკს – ადამიანების შერჩევა მოხდეს არა მათი კვალიფიკაციის, გამოცდილების, ან პროფესიული კეთილსინდისიერების გათვალისწინებით, არამედ გადაწყვეტილების მიმღების ინდივიდუალურ შეხედულებაზე დაყრდნობით.

მნიშვნელოვანი ასპექტია ისიც, რომ პროფესიული საჯარო მოხელის სტატუსი მიზნად ისახავდა იმ მექანიზმების შექმნას, რომლებიც მენეჯერულ რგოლს დაიცავდა პოლიტიკური გავლენისგან. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება კი თავისი ბუნებით წარმოადგენს დროებით და მყიფე სტატუსს, რომელიც პირდაპირ უკავშირდება პოლიტიკურ ციკლს და რომლის ვადა მიბმულია პოლიტიკური ნიშნით დანიშნული პირის უფლებამოსილებასთან.⁷ ამგვარად დანიშნული მენეჯერი ნაკლებად დამოუკიდებელი ხდება პროფესიულ გადაწყვეტილებებში და იზრდება პოლიტიკურად მოტივირებული გადაწყვეტილებების რისკი.

ამასთან, ირღვევა კარიერული ზრდის შიდა ლოგიკა: საჯარო დაწესებულებებში მომუშავე პროფესიული საჯარო მოხელეები, რომლებიც წლების განმავლობაში აგროვებენ გამოცდილებას, პროფესიულად ვითარდებიან და, შესაძლოა, აკმაყოფილებენ კიდევ პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის ან მისი მოადგილის პოზიციისთვის დადგენილ კრიტერიუმებს, დაკარგავენ რწმენას, რომ მათი შრომა და კომპეტენცია მიიყვანს მენეჯერულ პოზიციამდე. კლასიფიცირებისა და კარიერული ზრდის ეს სისტემა იყო სწორედ კარიერაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის საკვანძო ასპექტი.

6 სსმ (სქოლიო 3), მე-80 მუხლის მე-3 პუნქტი.

7 სსმ (სქოლიო 3), 81-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

გარდა ამისა, ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებაზე გადასვლა, ფაქტობრივად, აუქმებს კლასიფიკაციის/რანგირების სისტემის ფუნქციურ დატვირთვას. კლასიფიკაცია მიზნად ისახავდა თანამდებობების სისტემურ დალაგებას პასუხისმგებლობის, დავალებათა სირთულის, კომპეტენციის, კვალიფიკაციისა და სამუშაო გამოცდილების ფაქტორებით.⁸ თუმცა, როცა პირველი რანგისა და მეორე რანგის პირველი კატეგორიის პოზიციებზე დანიშნა ხდება ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით, კლასიფიკაციის სისტემის მინიმუმ ეს კატეგორიები მხოლოდ ფორმალურად რჩება ძალაში.

სრული სურათი მიუთითებს ასევე ცვლილებების სამართლებრივად არასისტემურ და ფრაგმენტულ განხორციელებაზეც. საყურადღებოა, რომ აღნიშნული ცვლილებები არ გავრცელდა მუნიციპალიტეტის მერიაში დასაქმებულ პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელსა და მის მოადგილეზე, თუმცა გავრცელდა საკრებულოს აპარატში იმავე პოზიციებზე დასაქმებულ პირებზე. მერიის მენეჯერულ რგოლს მოხელის სტატუსი შეუნარჩუნდა არა სისტემური ანალიზის შედეგად, არამედ იურიდიული ტექნიკისა და ნორმატიული აქტების იერარქიული ნიუანსების გამო, ვინაიდან საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ მხოლოდ მერიის მენეჯერულ რგოლს მოიხსენიებს როგორც საჯარო მოხელეებს.⁹ აღნიშნული არასისტემური ცვლილება, ქმნის სამართლებრივ დისბალანსს არა მხოლოდ ცენტრსა და ადგილობრივ დონეს შორის, არამედ ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზეც მერიასა და საკრებულოს შორის და არღვევს საჯარო სამსახურის ერთიანობის პრინციპს.

8 საქართველოს მთავრობის დადგენილება №215 „პროფესიული საჯარო მოხელეების თანამდებობათა დასახელებებისა და იერარქიულ რანგებში განაწილების წესის, შესაბამისი იერარქიული რანგისთვის მიკუთვნებული მოხელეთა თანამდებობების იერარქიული ჩამონათვალის განსაზღვრის შესახებ“, მე-4 მუხლი, ვებგვერდი, 26.04.2017.

9 საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მე-60 მუხლის პირველი ნაწილი, ვებგვერდი, 05.02.2014.

III. შეფასების სისტემა: კონტროლის მექანიზმის გაძლიერება პროფესიული განვითარების ნაცვლად

საჯარო მოხელეთა შეფასების სისტემის მიზანია შესრულების ხარისხის გაუმჯობესება, პროფესიული განვითარება და შედეგზე ორიენტირებული მუშაობის ნახალისება. შესრულებული სამუშაოს ხარისხის შეფასების აუცილებლობა ჯერ კიდევ 1997 წლის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პირობებშიც არსებობდა. 1997 წლის კანონით, ატესტაციის მიზანი და არსი სრულად შეესაბამებოდა შესრულებული სამუშაოს შეფასების მიზანს და მნიშვნელობას, თუმცა, განსხვავება იყო პერიოდულობასა და სუბიექტთა წრეში.¹⁰

2015 წლის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით, ატესტაციით მოხელის კომპეტენციების და კვალიფიკაციის შეფასება შეიცვალა მოხელისა და მის მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასებით. რეფორმის განზრახვა იყო როგორც ორგანიზაციულ, ისე ინდივიდუალურ დონეზე დასახული ამოცანების ეფექტიანობის გაზომვის მექანიზმის შემოტანა, რომელიც დაეხმარებოდა საჯარო დაწესებულებებს შესრულებული სამუშაოს ხარისხის შეფასებასა და თანამშრომელთა განვითარების შესაძლებლობების განსაზღვრაში. გარდა ამისა, შესრულებული სამუშაოს შეფასება უნდა გამხდარიყო ხელმძღვანელსა და თანამშრომელს შორის უკუკავშირისა და განმავითარებელი დიალოგის ნახალისების საშუალება, რაც ხელს შეუწყობდა, ერთი მხრივ, თანამშრომლის ჩართულობასა და პროფესიულ ზრდას და, მეორე მხრივ, სამუშაო გარემოს გაუმჯობესებას და ორგანიზაციული მიზნების/შედეგების მიღწევას.

საჯარო სამსახურის რეფორმით, შეფასების სისტემა სტრუქტურულად დეცენტრალიზებული სისტემის სახით ჩამოაყალიბდა, რაც ნიშნავს, რომ ზოგადი ჩარჩოები და სტანდარტები კანონმდებლობით რეგულირდება, მაგრამ კონკრეტული პროცედურები და მეთოდები იხვეწება ინსტიტუციურ დონეზე. 2024 წელს „საჯარო სამსახურის

¹⁰ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 81-ე მუხლი, პარალელური უწყებანი, 45, 31.10.1997 (ძალადაკარგულია, 01.07.2017).

შესახებ“ საქართველოს კანონში შეტანილი ცვლილებები¹¹ არსებითად ცვლის პროფესიული საჯარო მოხელეების შესრულებული სამუშაოს შეფასების მექანიზმს და, შესაძლოა, კონტროლის კონცენტრაციისა და რეპრესიული პრაქტიკების ზრდის საფუძველიც გახდეს.

ცვლილებებით, გაიზარდა შეფასების სიხშირე, რაც ზრდის ბიუროკრატიულ და ადმინისტრაციულ ტვირთს და ქმნის მაღალ ალბათობას, რომ პროცესი იქცეს კიდევ უფრო მეტად ფორმალურ მექანიზმად, რომელიც მეტ დროს წაიღებს, ვიდრე რეალურ შედეგს მოიტანს. აღნიშნული შესაძლოა რეპრესიულ მექანიზმად იქნეს გამოყენებული, ორჯერ არადაამაკმაყოფილებელი შეფასების კონტექსტში.

გარდა ამისა, ცვლილებებით დაემატა სანქციის სახე არადაამაკმაყოფილებელი შეფასების შემთხვევაში, თანამდებობრივი სარგოს 20%-იანი დაქვითვის შემოღებით, მაშინ, როდესაც ორჯერ უარყოფითი შეფასება ისედაც არის მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების სავალდებულო საფუძველი.¹² რეპრესიული სანქციის დამატება მიაწინებს იმაზეც, რომ რეფორმის მიზანი – შეფასების მექანიზმით საჯარო დაწესებულებებს აღმოეჩინათ თანამშრომელთა საჭიროებები და სამსახურიდან გათავისუფლებამდე, გამოვლენილი საჭიროებების საპასუხოდ, დაეგეგმათ პროფესიული განვითარების შესაძლებლობა – ექვეყნებოდა.

გაიზარდა შემფასებელთა წრე და, ამავდროულად, შესაძლოა შემცირდეს შესაფასებელ სუბიექტთა რაოდენობა. როგორც წესი, შეფასება ვრცელდებოდა ყველა იერარქიულ რანგზე დასაქმებულ მოხელეზე,¹³ ახალი ცვლილებით კი შეფასება სავალდებულო იქნება მხოლოდ «მოხელეებისათვის».¹⁴ შესაბამისად, რადგან პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელები და მათი მოადგილეები აღარ სარებლობენ პროფესიული საჯარო მოხელის სტატუსით,

¹¹ სსშ (სქოლიო 3), 53-ე მუხლი (ცვლილებების შემდეგ).

¹² სსშ (სქოლიო 3), 107-ე მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ და „ზ“ ქვეპუნქტები.

¹³ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №220 „პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“ მე-2 მუხლი (პირველი რედაქცია), ვებგვერდი, 28.04.2017.

¹⁴ დადგენილება №220 (სქოლიო 13), 1-ელი მუხლის პირველი პუნქტი (ცვლილებების შემდეგ).

შესაძლოა, მათი შეფასება აღარ იყოს სავალდებულო. რაც შეეხება შემფასებელთა წრის ზრდას, აღნიშნული უკავშირდება დაწესებულების ხელმძღვანელის შესაძლებლობას, შეცვალოს ნებისმიერი მოხელის შეფასების შედეგი ერთი თვის განმავლობაში. ეს ნაბიჯი მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს უშუალო ხელმძღვანელის როლზე. დაწესებულების ხელმძღვანელის ჩართულობა ორი ძირითადი მიმართულებით ქმნის სერიოზულ საფრთხეებს. პირველ რიგში, იზრდება ბიუროკრატიული კომპლექსურობა და ფორმალიზმი, რაც ზღუდავს შეფასების პროცესის მოქნილობას. მეორე მხრივ კი, შესაძლოა, საგრძნობლად შეამციროს მენეჯერის, როგორც გადაწყვეტილების მიმღების პროფესიული ავტორიტეტი.

თუ დავუშვებთ, რომ აღნიშნული სუბიექტის ჩართულობა ქულათა ინფლაციის გაკონტროლებას ემსახურება, მსგავსი ფორმით შეფასების შედეგების შეცვლა ეწინააღმდეგება თავად შეფასების სისტემით გათვალისწინებულ პრინციპებს. ქულათა ინფლაციის მართვისა და დაბალანსებული გადანაწილებისათვის არსებობს ქულათა კალიბრაციის ან/და მოდერაციის შესაბამისი მექანიზმები,¹⁵ რომელიც ემსახურება შეფასების შედეგებისა და შემფასებელთა სუბიექტური გადაწყვეტილებების მინიმუმადე დაყვანას.

შედეგად, კანონის ახალი რეგულაციებით, შესაძლოა დასუსტდეს შეფასების პროცესის პროფესიულობა, გამჭვირვალობა და ობიექტურობა, რაც გააფართოებს პოლიტიკური ჩარევის სივრცეს, შეამცირებს უშუალო ხელმძღვანელის ავტონომიას და გაზრდის უნდობლობას სისტემის მიმართ. ამასთან, ტერმინოლოგიური და პროცესუალური არათანმიმდევრულობა სამართლებრივი ნორმის ფართო ინტერპრეტაციასა და ბუნდოვანი და არაერთგვაროვანი პრაქტიკის დანერგვას შეუწყობს ხელს. საჯარო დაწესებულებებში ორგანიზაციული განვითარების დონე, შიდა ორგანიზაციული კულტურა და სტანდარტები, ადამიანური რესურსების მართვის ერთეუ-

¹⁵ ი. ნულაია, ნ. ოხანაშვილი, მ. კუჭუხიძე, თ. სიმონგულაშვილი, ნ. ბარათაშვილი, საქართველოს პროფესიული საჯარო მოხელეთა შეფასების სახელმძღვანელო: რატომ ვაფასებთ, რატომ გვაფასებენ და როგორ?, 2018, 80-88, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ge/UNDP_GE_DG_PAR_Appraisal_guidebook.-2018.pdf> [24.08.2025].

ლებისა და მენეჯერული რგოლის სიმნიფე მნიშვნელოვნად განსხვავდება ერთმანეთისგან. ამის გათვალისწინებით, ბუნდოვანმა ცვლილებებმა შესაძლოა განსხვავებული, ხშირად თვითნებური პრაქტიკა დაამკვიდროს. მაგალითად:

- იქ, სადაც შუა რგოლის მენეჯმენტი სუსტია და დაწესებულების ხელმძღვანელის სიტყვას გადამწყვეტი ძალა აქვს, შესაძლოა შეფასების სისტემამ დაკარგოს თავისი ფუნქცია და იქცეს დისციპლინური მექანიზმის ნაწილად.
- იქ, სადაც ადამიანური რესურსების მართვის ერთეული შედარებით დამოუკიდებელია, შეიძლება მოხელეთა ინტერესები ნაწილობრივ იქნეს დაცული, მაგრამ, ამავდროულად, შეფასების პროცესის ფორმალიზება და ბიუროკრატიული ასპექტებით გადატვირთვა გამოიწვიოს.
- იქ, სადაც მენეჯერული რგოლის და ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულების პროფესიონალიზმი დაბალია, შესაძლოა ისინი ვერც წარმოადგენდნენ რეალურ შუამავლებს შეფასების და დავების პროცესში, რაც მხოლოდ ილუზორულად „გააძლიერებს“ მოხელის უფლებრივ გარანტიებს.

თუმცა, მნიშვნელოვანია აღნიშნული ვარაუდების დასადასტურებლად გაანალიზდეს არსებული ცვლილებების შემდეგ ჩამოყალიბებული პრაქტიკა, თუნდაც შეფასების პირველი ციკლის შედეგების გათვალისწინებით.

IV. საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია: რეპრესიული პოლიტიკის გაძლიერება უფლების დაცვის გარანტიების შემცირების ხარჯზე

საჯარო სამსახურის რეფორმის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან სიახლეს წარმოადგენს საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის პროცესის დეტალური მონესრიგება და საჯარო მოხელის უფლების დაცვის გარანტიების გაზრდა, რაც უზრუნველყოფს საჯარო დაწესებულების ეფექტურ ფუნქციონირებას და საჯარო მოხელის უფლებების უსაფუძვლო შეზღუდვისგან დაცვას. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 1997 წლის საქართველოს კანონის რედაქციით არსებობდა მხოლოდ ზოგადი დანაწესი რეორგანიზაციის შესახებ, რომელიც აწესებდა

მოხელის გათავისუფლების საფუძველს და არ განმარტავდა, თუ რა შემთხვევაში იყო გამართლებული რეორგანიზაცია, რა მიზნის მისაღწევად უნდა განხორციელებულიყო და როგორი უნდა ყოფილიყო რეორგანიზაციის პროცედურები. გარდა ამისა, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 1997 წლის საქართველოს კანონი საჯარო მოხელეს არ სთავაზობდა რეორგანიზაციის დროს უფლების დაცვის დამატებით გარანტიებს, გარდა რეორგანიზაციის საფუძველზე სამსახურიდან გათავისუფლების გადაწყვეტილების გასაჩივრებისა.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ 2015 წლის საქართველოს კანონის პირველი რედაქციით განისაზღვრა: ა) რეორგანიზაციის მიზანი და არსი; ბ) რეორგანიზაციის პროცესი; გ) მობილობის ინსტიტუტი; დ) რეორგანიზაციის საფუძველზე სამსახურიდან გათავისუფლების შემთხვევაში კომპენსაციის ოდენობა; ე) მოხელეთა რეზერვი; ვ) სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენის დამატებითი გარანტიები და აღდგენის შეუძლებლობის შემთხვევაში კომპენსაციის ოდენობა. საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის პროცესის ძირითადი ასპექტები განისაზღვრა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით, ხოლო მისი დეტალური პროცედურები მოწესრიგდა „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის №199 დადგენილებით.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2024 წლის 13 დეკემბერს შესული ცვლილებებით გამარტივდა საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის პროცესი, მნიშვნელოვნად შემცირდა და, გარკვეულ შემთხვევებში, გაუქმდა საჯარო მოხელის უფლების დაცვის არსებული გარანტიები. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში შესული ცვლილებები შეეხო შემდეგ საკითხებს:

საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირებისას გაუქმდა მობილობის პროცედურა და საჯარო მოხელე პირდაპირ დაექვემდებარა სამსახურიდან გათავისუფლებას.¹⁶

საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციისას მობილობის პროცედურის გაუქმება მნიშვნელოვნად აზიანებს საჯარო მოხელეთა უფ-

¹⁶ სსშ (სქოლიო 3), 104-ე მუხლის მე-3 პუნქტის „ბ“ და „გ“ ქვეპუნქტები (ცვლილებების შემდეგ).

ლებების დაცვას, რადგან საჯარო დაწესებულება არ ზრუნავს მათთვის ტოლფასი ან დაბალი თანამდებობის მოძიებაზე, როგორც საკუთარ სისტემაში, ასევე მთელი საჯარო სამსახურის მასშტაბით. კანონის თავდაპირველ ვერსიაში მობილობის ინსტიტუტის შემოღება რამდენიმე მიზეზით იყო გამართლებული: ა) საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირება არ არის უშუალოდ გათავისუფლებული საჯარო მოხელის პასუხისმგებლობა. შესაბამისად, საჯარო დაწესებულება საკუთარ თავზე იღებს განხორციელებული სტრუქტურული ცვლილებების უარყოფითი შედეგების გამოსწორების ვალდებულებას, მათ შორის შემცირებული საჯარო მოხელისათვის შესაფერისი სამსახურის მოძიებასა და შეთავაზებას; ბ) რეორგანიზაციის პროცესში მობილობის ინსტიტუტის არსებობა ხელს უწყობს საჯარო სამსახურში ინსტიტუციური მექანიზმების შენარჩუნებას და პროფესიონალი კადრების გადინების შემცირებას. იმის გათვალისწინებით, რომ საჯარო დაწესებულება საჯარო მოხელის პროფესიულ განვითარებაში დებს ინტელექტუალურ და ფინანსურ რესურსს, დაწესებულების ხელმძღვანელისთვის, ორგანიზაციის სტრუქტურული ცვლილებების მიუხედავად, მისი შენარჩუნება მნიშვნელოვანი უნდა იყოს.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ შესული ცვლილებებით მობილობის ინსტიტუტი შენარჩუნდა საჯარო დაწესებულების ლიკვიდაციის და შერწყმის შემთხვევაში, რაც რეორგანიზაციის საფუძველზე შტატების შემცირებისას გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეებს დისკრიმინაციულ მდგომარეობაში აყენებს. საქართველოს პარლამენტს არ წარმოუდგენია რაიმე სახის განმარტება ან/და გონივრული დასაბუთება, რატომ მიიღო მსგავსი გადაწყვეტილება მხოლოდ რეორგანიზაციის შემთხვევაში.

საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირებისას მობილობის პროცედურის გაუქმებამ გამოიწვია გათავისუფლებული საჯარო მოხელეებისთვის განსაზღვრული 3-თვიანი კომპენსაციის გაუქმება.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ 2015 წლის საქართველოს კანონის პირველადი რედაქციით, საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირებისას გათავისუფლებული მოხელეებისთვის 3-თვიანი და 1-თვიანი კომპენსაციების ანაზღაურების ვალდებულება

განსაზღვრული იყო მობილობის მარეგულირებელი სამართლებრივი ნორმებით (105-ე და 52-ე მუხლები). შესაბამისად, 2024 წლის 13 დეკემბერს კანონში შესული ცვლილების შედეგად, რეორგანიზაციის პროცესში მობილობის ინსტიტუტის გაუქმებამ გათავისუფლებული საჯარო მოხელეებისათვის 3-თვიანი კომპენსაციის მიღების უფლება სრულად გააუქმა და მხოლოდ მინიმალური ფინანსური გარანტია (1-თვიანი კომპენსაცია) შეუნარჩუნა, რაც უარყოფითად აისახება მომავალში რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირებისას გათავისუფლებული საჯარო მოხელეებისა და მათი ოჯახების სოციალურ მდგომარეობაზე. რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირებისას გათავისუფლებული საჯარო მოხელეებისათვის ღირსეული კომპენსაციის მიღება მნიშვნელოვანია, რათა ახალი სამსახურის დაწყებამდე არ აღმოჩნდნენ ფინანსური პრობლემების წინაშე და შეძლონ ღირსეული ცხოვრების პირობების შენარჩუნება.

საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირებისას სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენის ვალდებულება გაუქმდა და კომპენსაციის ოდენობა შემცირდა 6 თვიდან 3 თვემდე თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2024 წლის 13 დეკემბერს შესული ცვლილებით, საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირებისას საჯარო სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული საჯარო მოხელის სარჩელის სრულად ან ნაწილობრივ დაკმაყოფილება არ იწვევს სამსახურში მის აღდგენას და, ამ შემთხვევაში, მას ეძლევა განაცდური თანამდებობრივი სარგო და კომპენსაცია 3 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით.¹⁷

საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირებისას სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენის ვალდებულების გაუქმება მნიშვნელოვნად აზიანებს საჯარო მოხელის უფლების დაცვის გარანტიებს, რადგან მისი სამსახურიდან გათავისუფლების გადაწყვეტილების უკანონოდ ცნობა მის სამსახურში დაბრუნებას და დარღვეული უფლების სრულყოფილად აღდგენას ვერ უზრუნველყოფს. იმის გათვალისწინებით, რომ სასა-

17 სსმ (სქოლიო 3), 118-ე მუხლის მე-6 პუნქტი (ცვლილებების შემდეგ).

მართლო სისტემაში სამართლებრივი დავა წლების განმავლობაში გრძელდება, საჯარო მოხელემ უნდა შეძლოს სასამართლო გადაწყვეტილების შედეგებით სრულყოფილად სარგებლობა და დარღვეული უფლების აღდგენა.

მოცემულ შემთხვევაში უნდა გავითვალისწინოთ, რომ მსგავსი შეზღუდვა სამსახურიდან სხვა საფუძვლებით უკანონოდ გათავისუფლებული პირების შემთხვევაში არ არის დადგენილი, რასაც დისკრიმინაციული ხასიათი აქვს და არათანაბარ მდგომარეობაში აყენებს რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირებისას სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებულ მოხელეებს. გარდა ამისა, საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის გამო სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენის ვალდებულების გაუქმება არღვევს ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციურ პრინციპს, რადგან სასამართლო ხელისუფლებას უზღუდავს სამართლებრივი ზედამხედველობის ფარგლებს და ართმევს უფლებას საჯარო დაწესებულებას დაავალოს უკანონოდ გათავისუფლებული პირის სამსახურში აღდგენა.

საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირებისას სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელისთვის განსაზღვრული კომპენსაციის ოდენობის 6 თვიდან 3 თვემდე თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით შემცირება ასევე შეიძლება შეფასდეს ამ საფუძვლით გათავისუფლებული პირებისთვის ფინანსური ხასიათის რეპრესიულ მექანიზმად, რადგან სხვა საფუძვლებით უკანონოდ გათავისუფლებული პირების შემთხვევაში 6-თვიანი კომპენსაცია შენარჩუნებულია.¹⁸

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2024 წლის 13 დეკემბერს შესული ცვლილებებით მნიშვნელოვნად გამარტივდა საჯარო დაწესებულებაში რეორგანიზაციის პროცესი, შემცირდა და, რიგ შემთხვევაში, გაუქმდა კანონით გათვალისწინებული საჯარო მოხელის უფლების დაცვის გარანტიები. აღნიშნული ცვლილებები საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს აძლევს შესაძლებლობას, რომ საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის პროცესი

¹⁸ სსშ (სქოლიო 3), 118-ე მუხლის მე-5 პუნქტი (ცვლილებების შემდეგ).

არასასურველი საჯარო მოხელეების მიმართ რეპრესიულ მექანიზმად გამოიყენოს.

V. საჯარო მოსამსახურის სამსახურებრივ შეუთავსებლობასთან დაკავშირებული შეზღუდვები

საჯარო მოსამსახურის სამსახურებრივი შეუთავსებლობის რეგულირება კორუფციის პრევენციის ერთ-ერთი მექანიზმია, რომლის მიზანია საჯარო მოსამსახურის პროფესიულ საქმიანობაში ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან არიდება და საჯარო მოსამსახურის ცოდნის საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად მიმართვა. საჯარო მოსამსახურის სამსახურებრივი შეუთავსებლობის რეგულირება გამომდინარეობს სახელმწიფოსადმი ერთგულების და კეთილსინდისიერების პრინციპებისგან, რაც გულისხმობს, რომ საჯარო მოსამსახურე ემსახურება ხალხსა და სახელმწიფოს, ასევე სამსახურებრივი საქმიანობის განხორციელებისას საჯარო ინტერესს აყენებს პირად ინტერესებზე მაღლა.

საჯარო მოსამსახურის სტატუსი სრულად არ გამორიცხავს საჯარო მოსამსახურის მიერ პირადი ინტერესების გათვალისწინებით მოქმედებას, განსაკუთრებით საქართველოს კონსტიტუციის მე-12 მუხლით გარანტირებული პიროვნების თავისუფალი განვითარების, 27-ე მუხლით დადგენილი აკადემიური თავისუფლებისა და მე-20 მუხლით განსაზღვრული შემოქმედებითი თავისუფლების უფლებების დაცვის მიზნით. სწორედ საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული ზემოაღნიშნული უფლებებიდან გამომდინარეობს საჯარო მოსამსახურისთვის, სამსახურებრივი ფუნქციის განხორციელების პარალელურად, სამეცნიერო, პედაგოგიური, შემოქმედებითი და სასპორტო საქმიანობის განხორციელების უფლების მინიჭება. თუმცა, მოცემულ შემთხვევაში, საჯარო მოსამსახურემ კერძო და საჯარო ინტერესებს შორის გონივრული ბალანსი უნდა დაიცვას.

„კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2025 წლის 1-ელ აპრილს განხორციელებული ცვლილებების შემდეგ, საჯარო მოსამსახურის მიერ სამეცნიერო, პედაგოგიური და შემოქმედებითი საქმიანობის უფლების განხორციელება დაექვემ-

დებარა შეზღუდვებს და საჯარო დაწესებულების მხრიდან წერილობითი თანხმობის მიღებას საჭიროებს,¹⁹ კერძოდ:

- საჯარო მოსამსახურეს უფლება აქვს, ახორციელებდეს ანაზღაურებად სამეცნიერო, პედაგოგიურ, შემოქმედებით საქმიანობას მხოლოდ შესაბამისი დაწესებულების ხელმძღვანელის ან საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული უფლებამოსილი პირის/ორგანოს მიერ კონკრეტული საქმიანობის შესაბამისი ვადით, მაგრამ ერთჯერადად, არაუმეტეს 1 წლით გაცემული წერილობითი თანხმობის საფუძველზე,
- „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული აკადემიური თანამდებობის დაკავება მას შეუძლია მხოლოდ შესაბამისი დაწესებულების ხელმძღვანელის ან საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული უფლებამოსილი პირის/ორგანოს მიერ კონკრეტული საქმიანობის შესაბამისი ვადით გაცემული წერილობითი თანხმობის საფუძველზე.
- აღნიშნული თანხმობების გაცემის თაობაზე გადაწყვეტილება მიიღება 10 დღის ვადაში და ამ გადაწყვეტილების გასაჩივრება არ აჩერებს მის მოქმედებას.

საჯარო მოსამსახურის მიერ სამეცნიერო, პედაგოგიური და შემოქმედებითი საქმიანობის უფლების განსახორციელებლად და აკადემიური თანამდებობის დასაკავებლად დამსაქმებელი საჯარო დაწესებულებისგან წერილობითი თანხმობის მიღება და ამ თანხმობის ყოველწლიური განახლება საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებულ პიროვნული განვითარების, აკადემიური და შემოქმედებითი თავისუფლების განხორციელების უფლებებში არსებით ჩარევას წარმოადგენს. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ საჯარო დაწესებულებიდან წერილობითი თანხმობის მიღების საჭიროება არ შემოიფარგლება მხოლოდ სამუშაო დროის განმავლობაში განხორციელებული საგამონაკლისო საქმიანობის შესრულებით, რასაც შესაძლოა ჰქონდეს ლეგიტიმური მიზანი, კერძოდ, საჯარო დაწესებულების ეფექტური ფუნქციონირების უზრუნველყოფა და კერძო და საჯარო

¹⁹ საქართველოს კანონი „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“, მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტი (ცვლილების შემდეგ), პარლამენტის უწყებანი, 44, 17.10.1997.

ინტერესების დაბალანსების გზით განხორციელება. აღნიშნული შეზღუდვები ასევე ვრცელდება საჯარო მოსამსახურის მიერ არასამუშაო დროს განხორციელებულ საგამონაკლისო საქმიანობაზე, როდესაც საჯარო დაწესებულების ეფექტური ფუნქციონირების ინტერესი რისკის ქვეშ არ დგას და სახელმწიფოს ჩარევა არ არის აუცილებელი.

საჯარო მოსამსახურეების აკადემიური, პედაგოგიური, შემოქმედებითი და სასპორტო საქმიანობის განხორციელებაზე შეზღუდვების დაწესება, გარდა საჯარო მოხელეების უფლებების დარღვევისა, უარყოფით გავლენას მოახდენს საზოგადოებრივი სიკეთის შექმნაზე, რადგან სახელმწიფო გააკონტროლებს, თუ რომელმა საჯარო მოსამსახურემ მიიღოს მის შექმნაში მონაწილეობა და რა სახის ცოდნა/გამოცდილება გაუზიაროს საზოგადოებას. მოცემულ შემთხვევაში, საჯარო მოსამსახურეები არჩევანის წინაშე დადგებიან – გააგრძელონ არსებული შეზღუდვებით საქმიანობა, თუ დატოვონ საჯარო სამსახური თავიანთი კონსტიტუციური უფლებების შეუზღუდავად განხორციელებლად, რაც, თავის მხრივ, საჯარო მოსამსახურის, საზოგადოებისა და საჯარო სამსახურის ინტერესებს დააზიანებს.

„კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2025 წლის 1-ელ აპრილს განხორციელებული ცვლილებით, საჯარო სამსახურში, მათ შორის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირში (გარდა საგანმანათლებლო, სამეცნიერო, კვლევითი, სასპორტო, რელიგიური და წევრობაზე დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა), შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს სხვა ანაზღაურებადი სამუშაოს შესრულებასთან დაკავშირებული ისეთივე შეზღუდვები დაუწესდა, როგორც საჯარო სამსახურში დასაქმებულ პროფესიულ საჯარო მოხელეს.²⁰ ხოლო, ამავე კანონში 2025 წლის 26 ივნისს განხორციელებული ცვლილებებით იგივე შეზღუდვები გავრცელდა საგანმანათლებლო, სამეცნიერო, კვლევითი და სასპორტო ფუნქციების განმახორციელებელ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ თანამშრომლებზე.²¹ გარდა ამისა, „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2025 წლის 26 ივნისს შესული ცვლი-

²⁰ კნბშ (სქოლიო 19), მე-13 მუხლის მე-18 პუნქტი (ცვლილების შემდეგ).

²¹ კნბშ (სქოლიო 19), მე-13 მუხლის მე-18 პუნქტი (ცვლილების შემდეგ).

ლებებით განისაზღვრა ზემოაღნიშნული მუხლების დარღვევის გამო პასუხისმგებლობის ფორმა, კერძოდ: დამრღვევი პირი გათავისუფლდება ყველა დაკავებული თანამდებობიდან. აღნიშნულ პირს არ ექნება უფლება, გათავისუფლების დღიდან 2 წლის განმავლობაში დაიწყოს მუშაობა საჯარო სამსახურში, აგრეთვე იმავე დაწესებულებაში ან/და სხვა, კანონის იმავე პუნქტით გათვალისწინებულ დაწესებულებაში. ამასთანავე, მას დაეკისრება კომპენსაციის გადახდა შესაბამისი დაწესებულებების ბიუჯეტების სასარგებლოდ, დაკავებული თანამდებობების დატოვების ვალდებულების წარმოშობიდან აღნიშნული თანამდებობებიდან გათავისუფლებამდე პერიოდში მიღებული შრომის ანაზღაურების ოდენობით.²²

საჯარო სამსახურსა და საჯარო სამართლის იურიდიულ პირში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირებისათვის ზემოაღნიშნული შეზღუდვების დაწესება სახელმწიფო კონტროლის მასშტაბებს მნიშვნელოვნად აფართოებს, რის შედეგად განსხვავებული სამართლებრივი სტატუსისა და უფლებამოსილების მქონე პირებს ერთი და იგივე სამართლებრივი რეჟიმის ქვეშ აქცევს. აღნიშნული შეზღუდვების დაწესებას არ აქვს ლეგიტიმური საჯარო მიზანი და არ წარმოადგენს გამართლებულ და პროპორციული შეზღუდვას კონსტიტუციით გარანტირებულ პიროვნული განვითარების, აკადემიური და შემოქმედებითი თავისუფლების უფლებებთან მიმართებით. საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში, საჯარო სამსახურში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირებისათვის მსგავსი შეზღუდვების დაწესება არ იყო გათვალისწინებული, რადგან, მათი ფუნქციებისა და უფლებამოსილების გათვალისწინებით, მსგავსი შეზღუდვების დაწესების საჭიროება არ არსებობს. გარდა ამისა, აღნიშნული ნორმების დარღვევისთვის დაწესებული პასუხისმგებლობის ზომები არა-პროპორციულია დარღვევის შინაარსთან მიმართებით და რეპრესიულ ხასიათს ატარებს. ამასთანავე, სახელმწიფოს მხრიდან სსიპ-ების სისტემური რეფორმისა და ხედვის არარსებობის პირობებში, სსიპ-ებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირებისათვის ფრაგმენტული ხასიათის შეზღუდვების დაწესება რეფორმის ძირითად არსსა და მიდგომებს არ შეესაბამება. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან

²² კნბმ (სქოლიო 19), მე-20 მუხლის მე-8 პუნქტი (ცვლილების შემდეგ).

გამომდინარე, 2025 წლის 1-ელ აპრილს და 26 ივნისს „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ კანონში შესული ცვლილებები შეიძლება შეფასდეს, როგორც საჯარო დაწესებულების მიერ საჯარო მოსამსახურის შეთავსებად საქმიანობაზე არამართლზომიერი და არაპროპორციული კონტროლის განხორციელების მექანიზმი. გარდა ამისა, საჯარო დაწესებულების მიერ თანხმობის გაცემის ერთჯერადი ხასიათი და მისი ყოველწლიურად განახლების საჭიროება შეზღუდვას მეტ სიმწვავეს ანიჭებს, რაც საჯარო მოსამსახურეს უფრო მოწყვლადს, ხოლო მის ნებადართულ საქმიანობას არაპროგნოზირებადსა და არამდგრადს ხდის.

VI. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედების არეალის გაფართოება: საჯარო სამართლის იურიდიული პირებზე (სსიპ) კანონის გავრცელების სამართლებრივი ბუნდოვანება

საქართველოში საჯარო სამსახურის რეფორმის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება სსიპ-ებთან დაკავშირებული სამართლებრივი სივრცის ფრაგმენტულობა. 2015 წლის ოქტომბერში მიღებული „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი მიზნად ისახავდა საჯარო სამსახურის ერთიან სისტემად ჩამოყალიბებას. ამას ადასტურებს თავად კანონის ტერმინების განმარტებაც, სადაც საჯარო სამსახურის ცნება მოიცავს სსიპ-ებში საქმიანობასაც.²³ ეს ნიშნავს, რომ, კანონის თავდაპირველი განზრახვით, სსიპ-ები თავისი შინაარსით უნდა მოიაზრებოდეს საჯარო სამსახურის სისტემაში, როგორც საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილების განმახორციელებლები.

თუმცა, კანონის მიღებისთანავე განისაზღვრა გარდამავალი დებულება, რომლის თანახმადაც, კანონის სრული გავრცელება სსიპ-ებზე დაექვემდებარა სპეციალურ წინაპირობას – მათი კატეგორიზაციის პროცესის დასრულებას.²⁴ კატეგორიზაციის მიზანი იყო განესაზღვრა, თუ რომელი ტიპის სსიპ-ებზე უნდა გავრცელებულიყო „საჯარო

²³ სსშ (სქოლიო 3), მე-3 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტი.

²⁴ სსშ (სქოლიო 3), 126-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედება, ვინაიდან ზოგ შემთხვევაში – მაგალითად, მომსახურების მიმწოდებელ სსიპ-ებში, რომლებიც ოპერაციულ ფუნქციებს ახორციელებენ (ე.წ. „წინა/ცხელი ხაზის ოპერატორები“) – შესაძლოა, ეს სტატუსი მიზანშეწონილი არ ყოფილიყო.

სსიპ-ების კატეგორიზაციის პროცესი დღემდე არ არის დასრულებული. შესაბამისად, აღნიშნულმა გარდამავალმა პერიოდმა უკვე რამდენჯერმე გადაინია და ამჟამად განსაზღვრულია 2027 წლის 1-ელი იანვარი.²⁵ გარდამავალ პერიოდში სსიპ-ებზე ვრცელდება მხოლოდ ის ნორმები, რომლებიც პირდაპირ არის მითითებული „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 126¹ მუხლის მე-4 პუნქტში. მათ შორისაა: ღია კონკურსის ჩატარების ვალდებულება, ჰორიზონტალური გადაადგილება და კარიერული განვითარების შესაძლებლობა კონკურსით დანიშნული თანამშრომლებისთვის.

2024 წლის დეკემბერში განხორციელებულმა ცვლილებებმა არსებული არასისტემური სამართლებრივი გარემო კიდევ უფრო ბუნდოვანი გახადა. სისტემური ანალიზისა და კონცეპტუალური შეფასების გარეშე, სსიპ-ებზე გაავრცელდა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის იმ ნორმები, რომლებიც საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციასთან დაკავშირებულ საკითხებს აწესრიგებს, ხოლო სსიპ-ის პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელსა და მოადგილეზე გავრცელდა კანონით გათვალისწინებული ის ნორმები, რომლებიც საჯარო დაწესებულებების პირველადი სტრუქტურული ერთეულის უფროსებსა და მოადგილეებთან დაკავშირებულ საკითხებს აწესრიგებს.²⁶

აღნიშნული მითითებითი ნორმის გათვალისწინებით, სსიპ-ის პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელსა და მოადგილეზე გავრცელდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის ისეთი რეგულაციები, როგორებიცაა პროფესიული განვითარების, ზეგანაკვეთური სამუშაოს, მოხელის შვებულების, მათ შორის პროფესიული განვითარების შვებულებითა და დეკრეტული შვებულებით სარგებლობის, დისციპლინური წარმოების ნორ-

²⁵ სსშ (სქოლიო 3), 126¹ მუხლის პირველი პუნქტი.

²⁶ სსშ (სქოლიო 3), 126¹ მუხლის 2¹ პუნქტი.

მეტი, ასევე, მოხელის პოლიტიკურ და სოციალურ უფლებებთან დაკავშირებული რეგულაციები.²⁷ აღნიშნული მათ განსხვავებულ სამართლებრივ პირობებში აყენებს თანამშრომლებთან მიმართებით. უთანასწორობა ნათლად ჩანს, მაგალითად, პროფესიული შვებულებით სარგებლობის, დეკრეტული შვებულების ანაზღაურების, ასევე, თუნდაც გამოუყენებელი ანაზღაურებადი შვებულებით მომდევნო წელს სარგებლობის შემთხვევაშიც, რაც ბევრად უფრო მეტ გარანტიებს იძლევა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის პირობებში.

გარდა ამისა, სსიპ-ის პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელისა და მისი მოადგილის სამართლებრივი სტატუსი მაინც ბუნდოვანია. კანონის მოქმედების გავრცელება მოიცავს ასევე საჯარო მოსამსახურის სტატუსთან დაკავშირებულ რეგულაციებსაც. შესაბამისად, აღნიშნული, სამართლებრივი თვალსაზრისით, არ იძლევა სიცხადეს და ზრდის ინტერპრეტაციის შესაძლებლობებს. წარმოქმნილი ბუნდოვანება ქმნის ერთდროულად „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული პრივილეგიებით სარგებლობის ან „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონის შეზღუდვების²⁸ გამოყენების ფართო სივრცეს.

შეჯამების სახით ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ ერთსა და იმავე დანებსებულებაში სხვადასხვა პოზიციებისთვის მოქმედი განსხვავებული სამართლებრივი რეჟიმები და სამართლებრივი ასიმეტრია – როდესაც თანამშრომელთა ნაწილი ხვდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედების სფეროში, ხოლო მეორე ნაწილი კი შრომის კოდექსის მოქმედების სფეროში – ქმნის ე.წ. შიდა სისტემურ ფრაგმენტაციას. გარდა ამისა, განსხვავებული სამართლებრივი რეჟიმები არღვევს ადამიანური რესურსების ერთიან პოლიტიკას, ამცირებს მოქნილობას და აქვეითებს თანამშრომელთა მოტივაციას, რაც, შესაძლოა, თანამშრომლის პროდუქტიულობაზე აისახოს.

²⁷ სსმ (სქოლიო 3), მე-80 მუხლის მე-3 პუნქტი.

²⁸ „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ კანონში განხორციელებულ ცვლილებებზე იხილეთ კვლევის მე-5 თავი.

VII. დასკვნა

2024 წლის ბოლოსა და 2025 წლის დასაწყისში „საჯარო სამსახურის შესახებ“ და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ კანონებში შესული ცვლილებების ანალიზი ცხადყოფს, რომ განხორციელებული ცვლილებები ეწინააღმდეგება საჯარო სამსახურის რეფორმის ძირითად მიზანსა და პრინციპებს, მნიშვნელოვნად აზიანებს პოლიტიკურად ნეიტრალური და დამსახურებაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის სისტემის ჩამოყალიბებას, ზღუდავს საჯარო მოსამსახურეთა უფლებებს და ამცირებს ამავე უფლებების დაცვის სამართლებრივ გარანტიებს.

არსებული ნორმების ანალიზი ცხადყოფს, რომ განხორციელებული ცვლილებები ქმნის ბუნდოვან და არასისტემურ სამართლებრივ რეგულაციებს, განსაკუთრებით საჯარო სამსახურის დეპოლიტიზაციისა და შეფასების სისტემის მიმართულებით. საჯარო სამსახურის დეპოლიტიზაცია იყო რეფორმის ერთ-ერთი ცენტრალური იდეა. ამ ხედვის თანახმად, საჯარო მოხელე უნდა ემსახუროს სახელმწიფოს ინტერესებს და არა კონკრეტულ პოლიტიკურ ძალას. პროფესიული მოხელის სტაბილური სტატუსი მას იცავდა პოლიტიკური გავლენებისგან და აძლევდა დამოუკიდებლობის გარანტიას. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გამოყენება ამ დამოუკიდებლობას საფრთხეს უქმნის. მენეჯერები, რომლებიც დანიშნულნი არიან არა კონკურსის, არამედ დანესებულების ხელმძღვანელის კონკრეტული პოლიტიკური მოცემულობის საფუძველზე, ხდებიან მონყვლადები და, შესაძლოა, იძულებულნი გახდნენ პოლიტიკურად მოტივირებული მითითებები შეასრულონ. ასეთი მიდგომა აჩენს საფრთხეს, რომ საჯარო სამსახური გადაიქცეს პოლიტიკური გავლენის ინსტრუმენტად. გარდა ამისა, კანონის ახალი რეგულაციები ასუსტებს შეფასების მექანიზმს, აფართოებს ჩარევის სივრცეს, ამცირებს უშუალო ხელმძღვანელის ავტონომიას და ზრდის უნდობლობას სისტემის მიმართ. ცვლილებები არის არასისტემური და არ ეფუძნება შეფასების სისტემის ანალიზს, რაც ხელს შეუწყობს სამართლებრივი ნორმის ფართო ინტერპრეტაციისა და ბუნდოვანი და არაერთგვაროვანი პრაქტიკის დანერგვას.

კვლევის შედეგად გამოიკვეთა, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში საჯარო დანესებულების რეორგანიზაციის

სამართლებრივი რეგულირების ცვლილებამ არსებითად გაამარტივა საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის პროცესი და გაზარდა დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ მისი რეპრესიულ მექანიზმად გამოყენების რისკი. ამ ცვლილებებმა რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირებისას გათავისუფლებული პროფესიული საჯარო მოხელეები, ფაქტობრივად, დატოვა სახელმწიფოს მხრიდან ინსტიტუციური, ფინანსური და სამართლებრივი დაცვის გარანტიების გარეშე, რამაც საჯარო მოხელეების უფლებების დარღვევის მასშტაბები გაზარდა და ხელისუფლება სრულად გაათავისუფლა ამ დარღვევების გამო დამდგარი პასუხისმგებლობისგან. გარდა ამისა, განხორციელებულმა ცვლილებმა ხელი შეუწყო რეორგანიზაციის საფუძვლით პროფესიული საჯარო მოხელეების რეპრესიული გათავისუფლების პრაქტიკის დამკვიდრებასა და წახალისებას, რასაც 2025 წელს არაერთ საჯარო დაწესებულებაში განხორციელებული რეორგანიზაცია და უპრეცედენტოდ დიდი რაოდენობის საჯარო მოხელეების გათავისუფლება მოჰყვა. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ პროფესიული საჯარო მოხელეების ასეთი მასშტაბური გათავისუფლება მომავალში უარყოფითად აისახება საჯარო დაწესებულების საქმიანობის ხარისხზე, რაც ინსტიტუციური მეხსიერების მატარებელი პროფესიონალი კადრების წასვლით იქნება გამოწვეული.

განხორციელებული ცვლილებები მნიშვნელოვან საფრთხეს უქმნის საჯარო სამსახურში გრძელვადიან დაგეგმვასა და ინსტიტუციური სტაბილურობის შენარჩუნებას. საჯარო მმართველობის სისტემის გამართული ფუნქციონირება საჭიროებს სტრატეგიულ გეგმებს, ინსტიტუციურ მეხსიერებასა და უწყვეტობას. როცა მენეჯერული რგოლი დამოკიდებულია დროებით სამართლებრივ სტატუსზე და არ გააჩნია პროფესიული დამოუკიდებლობა, უწყებებს ეცლება სტაბილურობის საფუძველი. ეს აფერხებს გრძელვადიანი ხედვის განვითარებას, არღვევს პოლიტიკის განხორციელების თანმიმდევრობას და ქმნის ქაოსურ ცვლილებებზე დამოკიდებულ ორგანიზაციულ გარემოს.

კვლევის შედეგად გამოიკვეთა, რომ „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონში საჯარო მოსამსახურის და სსიპ-ებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების სამსახურებრივ შეუთავსებლობასთან დაკავშირებული დამატებითი შეზღუდვები შეიძლება შეფასდეს სახელმწიფოს მხრიდან არამართლ-

ზომიერი და არაპროპორციული კონტროლის მექანიზმად, რადგან ვრცელდება საჯარო მოსამსახურის მიერ ნებადართული საქმიანობის არასამუშაო დროს განხორციელებაზეც. აღნიშნული შეზღუდვები ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებულ პიროვნების თავისუფალი განვითარების, აკადემიური და შემოქმედებითი თავისუფლების უფლებებს.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ განხორციელებული ცვლილებები უარყოფით გავლენას მოახდენს საზოგადოების ნდობაზე საჯარო სამსახურის მიმართ. საჯარო სამსახურისადმი საზოგადოებრივი ნდობა არსებითად დამოკიდებულია იმაზე, თუ როგორ აღიქმება თანამდებობებზე დანიშვნისა და დაწინაურების პროცესები. როდესაც საზოგადოება ხედავს, რომ საჯარო პოზიციებზე მოხვედრა დამოკიდებულია არა კომპეტენციასა და დამსახურებაზე, არამედ პოლიტიკური კავშირებზე ან არაკონკურენტულ გადაწყვეტილებებზე, ეს მნიშვნელოვნად აზიანებს ინსტიტუციურ რეპუტაციას. ამ პროცესს ემატება შიდა ფაქტორიც – საჯარო მოხელეები, რომლებიც წლების განმავლობაში ემსახურებიან სახელმწიფოს და იღებენ მონაწილეობას რთულ და პასუხისმგებლობით სავსე პროცესებში, კარგავენ პროფესიულ ღირსებას, როცა უყურებენ უსამართლო პრაქტიკებს. ეს იწვევს საჯარო სამსახურიდან ტალანტების გადინებას და მენეჯერული რგოლის დასუსტებას, რაც, საბოლოოდ, საჯარო სამსახურის რეფორმის წარუმატებლობას გამოიწვევს.