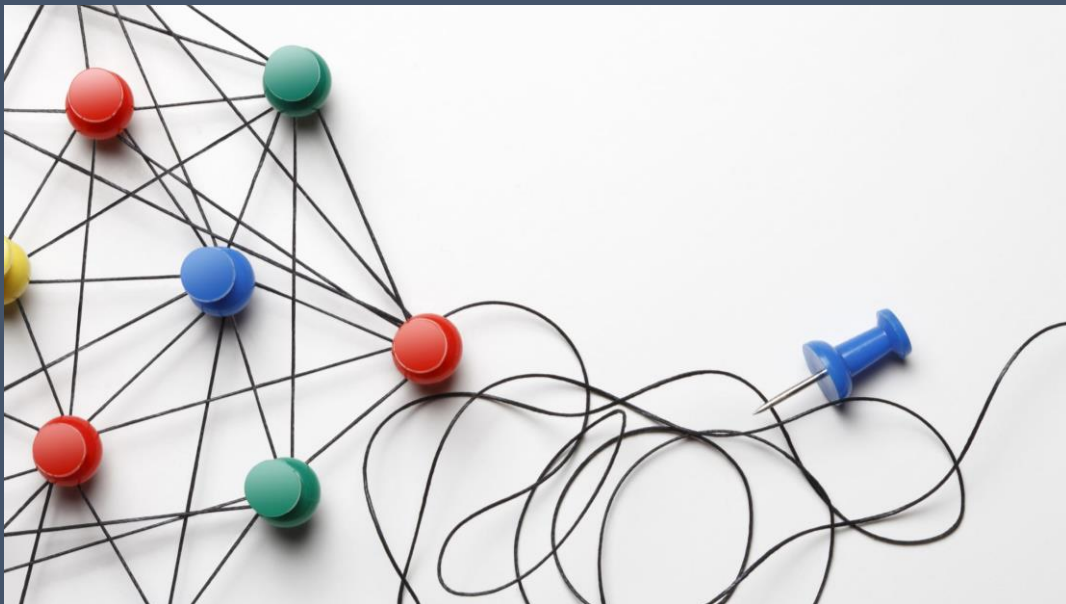


# გათავისუფლებულ მოხელეთა სამუშაოზე აღდგენის შესახებ სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი



დოკუმენტი მომზადდა ინოვაციებისა და რეფორმების ცენტრის მიერ (IRC), ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) პროექტ დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივის (GGI) მხარდაჭერით, პროექტის „საჯარო მმართველობის რეფორმის გარე მონიტორინგი“ ფარგლებში.

დოკუმენტში გამოთქმული მოსაზრებები შეიძლება არ ასახავდეს ამერიკის შეერთებული შტატების, USAID-ის ან USAID GGI-ის შეხედულებებს.

### **კვლევაზე მუშაობდნენ:**

არტურ კაზაროვი  
ლაშა საათაშვილი

### **თარიღი**

მაისი, 2021 წ.

## სარჩევი

კვლევის მიზანი და მეთოდოლოგია.....	3
1. სამსახურიდან გათავისუფლების და სასამართლოში გასაჩივრებული საქმეების დინამიკა (გასაჩივრებული და დაკმაყოფილებული საქმეები) .....	5
2. სამსახურიდან გათავისუფლების გარემოებები და ძირითადი საფუძველები .....	10
2.1. რეორგანიზაცია .....	10
2.2. დისციპლინური პასუხისმგებლობა .....	12
3. სასამართლო პრაქტიკის პრევენციული გავლენა მოხელეთა გათავისუფლებისას კანონიერების დაცვაზე .....	14
4. სამუშაოზე აღდგენასთან დაკავშირებით გამოტანილი სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების გამოწვევები .....	15
4.1. „სარჩელის უზრუნველყოფის“ გამოყენება შრომით დავებში .....	15
4.2. სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების ბარიერები .....	16
4.3. სასამართლო გადაწყვეტილების საფუძველზე სამსახურში აღდგენის შემდეგ დასაქმების ხანგრძლივობა .....	18
5. მიგნებები.....	19
5.1. სამუშაოდან გათავისუფლების ძირითადი საფუძველები .....	19
5.2. სასამართლო განხილვის ვადები.....	20
5.3. დარღვეული უფლების აღდგენის მექანიზმის ხარვეზები .....	20
5.4. აღდგენილ თანამდებობაზე დასაქმების ხანგრძლივობა .....	21
6. რეკომენდაციები.....	22
6.1. პერსონალური პასუხისმგებლობის მექანიზმის შემოღება.....	22
6.2. გადაწყვეტილების აღსრულების უზრუნველყოფის დამატებითი მექანიზმების შემოღება 23	
6.3. დარღვეული უფლების აღდგენის მექანიზმის დახვეწა.....	24

## კვლევის მიზანი და მეთოდოლოგია

კვლევის მიზანია საჯარო სამსახურიდან თანამშრომელთა გათავისუფლებისა და მასთან დაკავშირებით წარმოებული სასამართლო დავების შესახებ მონაცემების შესწავლა და შესაბამისი ტენდენციების გამოვლენა გათავისუფლების გარემოებებთან/სამართლებრივ საფუძვლებთან, სასამართლოში წარმოებულ საქმეებთან და მის შედეგებთან დაკავშირებით. აღნიშნული მიდგომა იძლევა შესაძლებლობას თანამშრომელთა სამუშაოდან გათავისუფლებისა და აღდგენის კონტექსტში შეფასდეს საჯარო სამსახურის სისტემა.

კვლევის მიზნების მისაღწევად დასახული იყო შემდეგი ამოცანები:

- სამსახურიდან გათავისუფლების ყველაზე ხშირად გამოყენებადი სამართლებრივი საფუძვლები (გასაჩივრებული საქმეებიდან);
- სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილებების სასამართლოში გასაჩივრებისა და დაკმაყოფილებულ სარჩელებს შორის პროპორცია;
- საშუალო ვადა გათავისუფლებიდან აღდგენამდე/კომპენსაციის მიღებამდე;
- სასამართლოს ძალაში შესული გადაწყვეტილებები, მოხელის გათავისუფლების უკანონოდ ცნობის და აღდგენის შესახებ, ახდენს თუ არა სხვა მსგავსი შემთხვევების პრევენციას;
- აღდგენილი თანამშრომლების საჯარო სამსახურში მუშაობის გაგრძელების პრაქტიკა;
- რა დინამიკა/ ტენდენცია იკვეთება საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონის ამოქმედებამდე და ამოქმედების შემდეგ სასამართლო დავების რაოდენობასთან დაკავშირებით.

კვლევის მიზნების შესაბამისად და დასახული ამოცანების შესასრულებლად ჩატარდა:

- სამაგიდო კვლევა - სასამართლოს (სამი ინსტანცია) მიერ გამოტანილი გადაწყვეტილებების, ნორმატიული აქტებისა და საჯარო დაწესებულებებიდან გამოთხოვილი ინფორმაციის შესწავლა/ანალიზი;
- ჩაღრმავებული ინტერვიუები - თუ რა პრობლემებს/ბარიერებს წააწყდნენ სამსახურიდან გათავისუფლებული მოხელეები დარღვეული უფლების აღდგენის მცდელობისას.

კვლევის საწყის ეტაპზე, განისაზღვრა ის ინფორმაცია/დოკუმენტები, რაც აუცილებელი იყო კვლევის ეფექტიანად განხორციელებისათვის. პირველ რიგში, სასამართლოში გასაჩივრებული საქმეების რაოდენობის და დამდგარი შედეგის შესახებ სტატისტიკური ინფორმაცია, გამოთხოვილი იქნა რამდენიმე სასამართლოდან. გარდა ამისა, სასამართლოში გასაჩივრებული საქმეების შესახებ სტატისტიკური მონაცემების მიღების

მიზნით, წერილები გაიგზავნა სსიპ საჯარო სამსახურის ბიუროში, საქართველოს ყველა სამინისტროსა და მუნიციპალიტეტის მერიასა და საკრებულოში.

სტატისტიკური ინფორმაციის გამოთხოვის შემდეგ, სხვადასხვა კრიტერიუმის მიხედვით მოხდა სასამართლო საქმეების/გადაწყვეტილებების გამოთხოვა როგორც სასამართლოებიდან, ისე ყველა სამინისტროდან და რამდენიმე მუნიციპალიტეტის მერიიდან.

კვლევის პროცესში გამოიკვეთა კვლევის მიზნებისათვის საჭირო ინფორმაციის/დოკუმენტების მოპოვების სირთულე. კერძოდ, საჯარო დაწესებულებები რიგ შემთხვევებში, მოთხოვნილ ინფორმაციას საერთოდ არ ამუშავებდნენ, ან მოწოდებული მონაცემები არ იყო სრულყოფილი.

მიუხედავად დამატებითი კომუნიკაციისა, ცალკეული დაწესებულებებიდან ზოგიერთი მონაცემის მიღება შეუძლებელი აღმოჩნდა. ყველაზე თვალსაჩინო მაგალითად, ამ შემთხვევაში, შეიძლება განხილულ იქნას სსიპ აღსრულების ეროვნული ბიუროდან ინფორმაციის გამოთხოვა - ორი სხვადასხვა წერილით გამოთხოვილ იქნა, ერთი მხრივ, თანამდებობაზე აღდგენის შესახებ სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულების სტატისტიკური მონაცემები, ხოლო მეორე მხრივ, უშუალოდ სსიპ აღსრულების ეროვნული ბიუროდან, როგორც ერთ-ერთი სახელმწიფო დაწესებულებიდან თანამშრომელთა გათავისუფლების და სამსახურში აღდგენის სტატისტიკური მონაცემები. სსიპ აღსრულების ეროვნულმა ბიურომ მოგვაცოცხა მხოლოდ საკუთარი ორგანიზაციის შესახებ სტატისტიკური მონაცემები. მიუხედავად დამატებითი კომუნიკაციისა, სსიპ აღსრულების ეროვნული ბიუროსთვის კანონმდებლობით დაკისრებული ფუნქციების შესრულებასთან (სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულება) დაკავშირებით სტატისტიკური მონაცემების მიღება შეუძლებელი აღმოჩნდა.

კვლევის ფარგლებში განხორციელდა შერჩეული 40 სასამართლო საქმის/გადაწყვეტილების სიღრმისეული ანალიზი. გადაწყვეტილებების ნაწილი საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის გზით იქნა მოპოვებული, ხოლო ნაწილის მოძიება მოხდა ელექტრონული საძიებო პლატფორმის - <https://ecd.court.ge/> მეშვეობით, რომელიც სატესტო რეჟიმში მუშაობს.

გარდა ამისა, ინდივიდუალური ჩაღრმავებული ინტერვიუ ჩატარდა 10 პირთან (სამუშაოდან გათავისუფლებული პირი, უფლებადამცველი). კოვიდ 19-ით გამოწვეული პანდემიის გათვალისწინებით, კვლევის ფარგლებში ინტერვიუები დისტანციურ რეჟიმში წარიმართა.

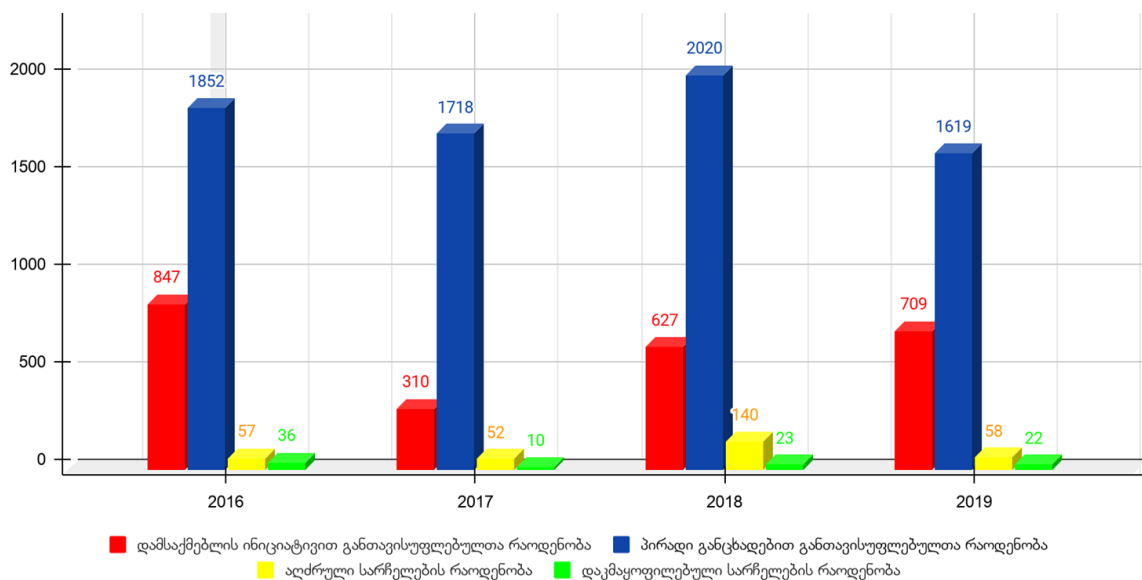
სხვადასხვა წყაროებიდან მოპოვებული ინფორმაციის ანალიზის შედეგად მოხდა კვლევის ძირითადი მიგნებების გამოვლენა და რეკომენდაციების შემუშავება.

## 1. სამსახურიდან გათავისუფლების და სასამართლოში გასაჩივრებული საქმეების დინამიკა (გასაჩივრებული და დაკმაყოფილებული საქმეები)

### 1.1.

სსიპ საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ მოწოდებული მონაცემების თანახმად, საჯარო სამსახურის სისტემაში 2017 წელს წინა წელთან შედარებით დამსაქმებლის ინიციატივით მოხელეთა გათავისუფლების მნიშვნელოვანი კლება შეიმჩნევა, თუმცა 2018-2019 წლებში ისევ მატების ტენდენცია ვლინდება. საყურადღებოა, ასევე, სახელმწიფო დაწესებულებების წინააღმდეგ შრომით დავებზე მიმართვიანობის დინამიკაც, თუ 2016 წლიდან 2019 წლამდე (გარდა 2018 წლისა) სახელმწიფო დაწესებულებების წინააღმდეგ შრომით დავებზე მიმართვიანობის ტენდენცია სტაბილურ დინამიკაში იყო გამოსახული, 2018 წელს ასეთი ტიპის შრომითი დავების სტატისტიკა თითქმის სამჯერ გაიზარდა. საგულისხმოა, სახელმწიფო დაწესებულებების წინააღმდეგ აღძრული და დაკმაყოფილებული სარჩელების პროპორციაც, ვინაიდან 2016-2019 წწ. განსხვავებული პროპორცია მოდის თითოეულ წელზე, თუ 2016 წელს დაკმაყოფილებული სარჩელების პროპორცია 63% იყო, 2017 წელს მნიშვნელოვნად შემცირდა და მხოლოდ 19%-ს შეადგენდა, 2018 წელს 16%-ს, ხოლო 2019 წელს 38%-ს.

სსიპ საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ მოწოდებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, მოხელეთა გათავისუფლების სტატისტიკური მონაცემები შემდეგნაირად გამოიყურება:



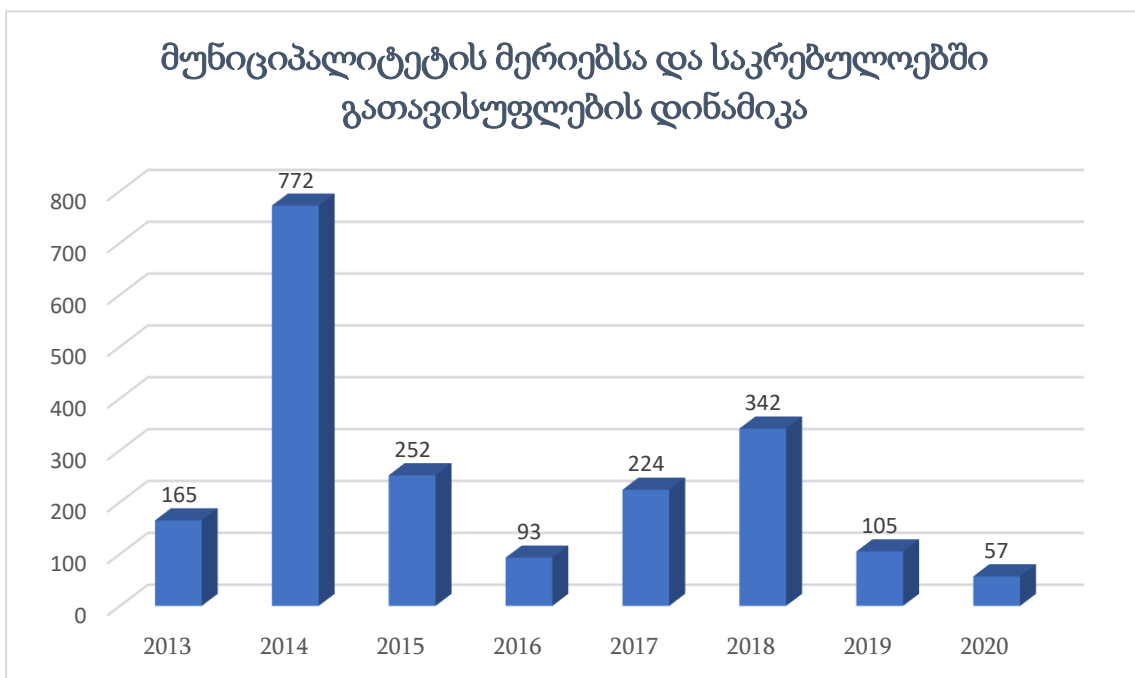
### 1.2.

კვლევის ფარგლებში გამოთხოვილი იყო დეტალური (წლების მიხედვით) ინფორმაცია ყველა მუნიციპალიტეტის მერიიდან და საკრებულოდან, თუმცა ინფორმაცია მოგვაწოდა

მხოლოდ 99-მა დაწესებულებამ. ამასთან, მათგან მხოლოდ 43-მა დაწესებულებამ მოგვაწოდა წლების მიხედვით გაწერილი ინფორმაცია, დანარჩენმა ჯამური მონაცემები.

მოწოდებული მონაცემების თანახმად, 2013-2020 წწ. მუნიციპალიტეტის მერიებსა და საკრებულოებში დამსაქმებლის ინიციატივით შრომითი ურთიერთობა შეუწყდა 2684 მოხელეს, მათგან 217-მა გაასაჩივრა თავისი გათავისუფლება სასამართლოში, 129 პირის სარჩელი დაკმაყოფილდა (მათ შორის 84 სამუშაოზე აღდგენა, საიდანაც აღსრულებულ იქნა 49), 57-ს უარი ეთქვა სარჩელის დაკმაყოფილებაზე.

წლების მიხედვით გათავისუფლების დინამიკა (43 დაწესებულების ფარგლებში) შემდეგნაირად გამოიყურება:



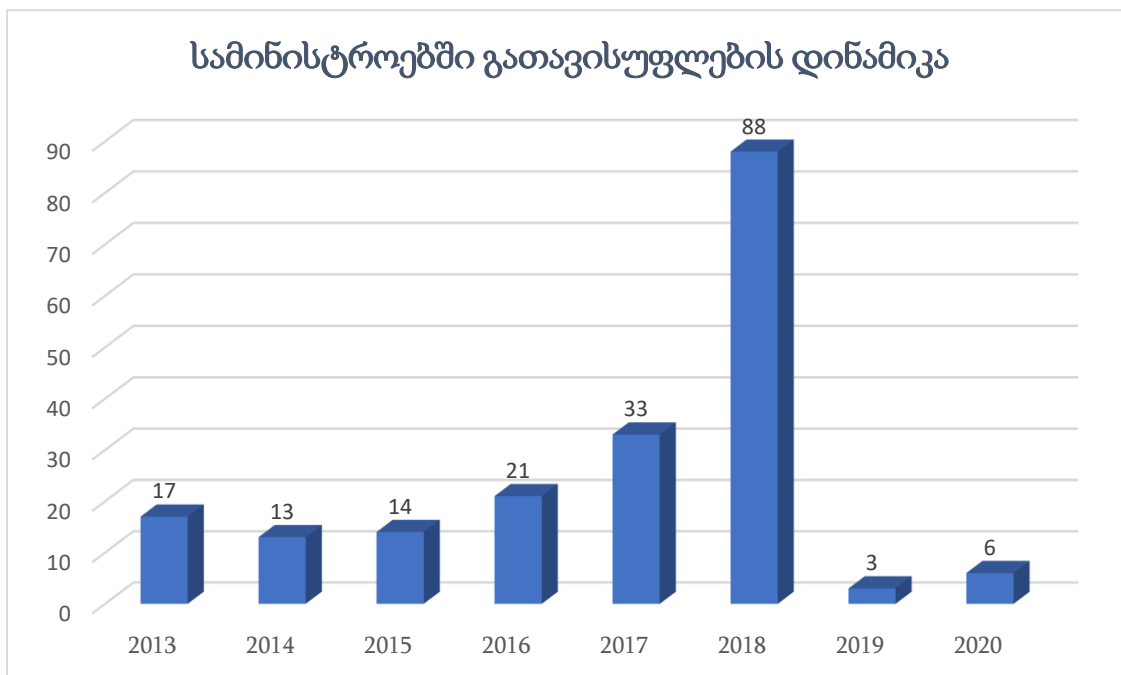
ამდენად, ყველაზე პიკური პერიოდები მოდის 2014 და 2018 წლებზე, როდესაც მხოლოდ 43 მუნიციპალურ დაწესებულებაში (მერია და საკრებულო) გათავისუფლებულ იქნა 772 და, შესაბამისად, 342 მოხელე. თუმცა, ბოლო, 2019-2020 წლებში მუნიციპალურ ორგანოებში დამსაქმებლის ინიციატივით გათავისუფლების ტენდენცია მკვეთრად შემცირებულია.

### 1.3.

მოხელეთა გათავისუფლების სტატისტიკური მონაცემები ასევე გამოთხოვილ იქნა საქართველოს სამინისტროებიდან, თუმცა, ამ შემთხვევაში, მათგან 9 სამინისტრომ მოგვაწოდა ინფორმაცია, აქედან 7-მა წლების მიხედვით.

მოწოდებული მონაცემების შესაბამისად, 2013-2020 წწ. სამინისტროებში დამსაქმებლის ინიციატივით შრომითი ურთიერთობა შეუწყდა 216 მოხელეს, მათგან 49-მ გაასაჩივრა თავისი გათავისუფლება სასამართლოში.

წლების მიხედვით სამინისტროებში მოხელეთა გათავისუფლების დინამიკა (7 დაწესებულების მონაცემებით) გამოიყურება შემდეგნაირად:



სამინისტროების შემთხვევაში, გათავისუფლებების პიკური პერიოდი მოდის 2017-2018 წლებზე, 2019-2020 წლებში კი მკვეთრი კლება ფიქსირდება.

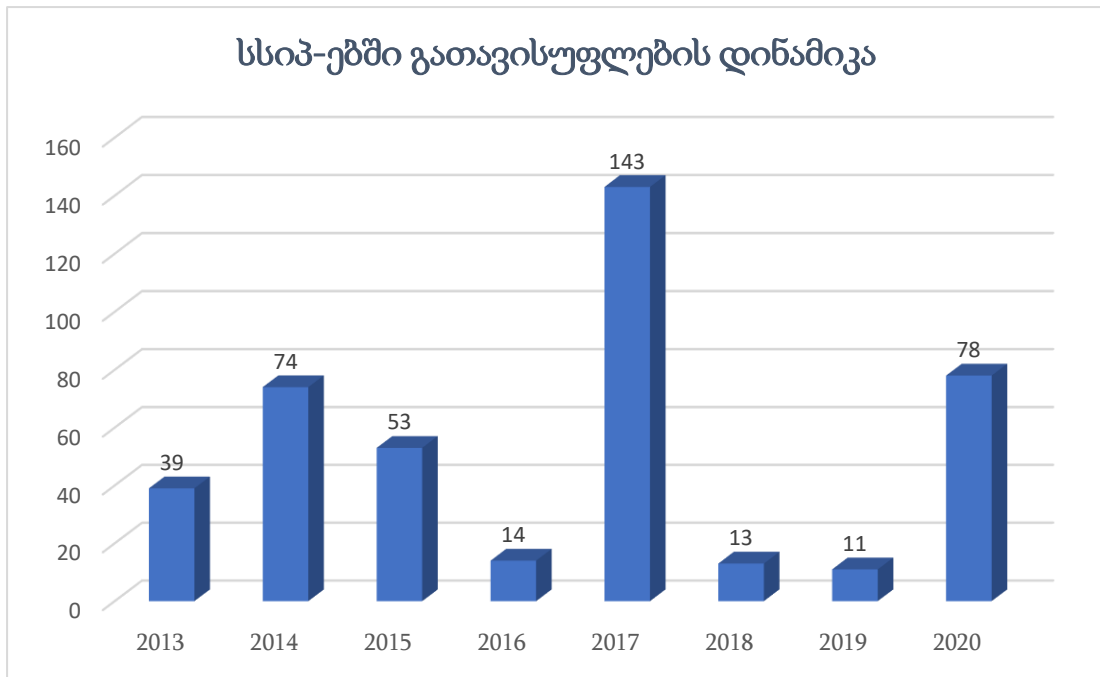
#### 1.4.

კვლევის ფარგლებში მოხელეთა გათავისუფლების დეტალური სტატისტიკა ასევე გამოთხოვილ იქნა 10 საჯარო სამართლის იურიდიული პირიდან (სსიპ), მათგან 9 სსიპ-მა მოგვაწოდა ინფორმაცია.

მოწოდებული მონაცემების შესაბამისად, 2013-2020 წწ. საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში დამსაქმებლის ინიციატივით შრომითი ურთიერთობა შეუწყდა 429 თანამშრომელს, მათგან 80-მა გაასაჩივრა თავისი გათავისუფლება სასამართლოში, 30 პირის სარჩელი დაკმაყოფილდა, 15-ს უარი ეთქვა.

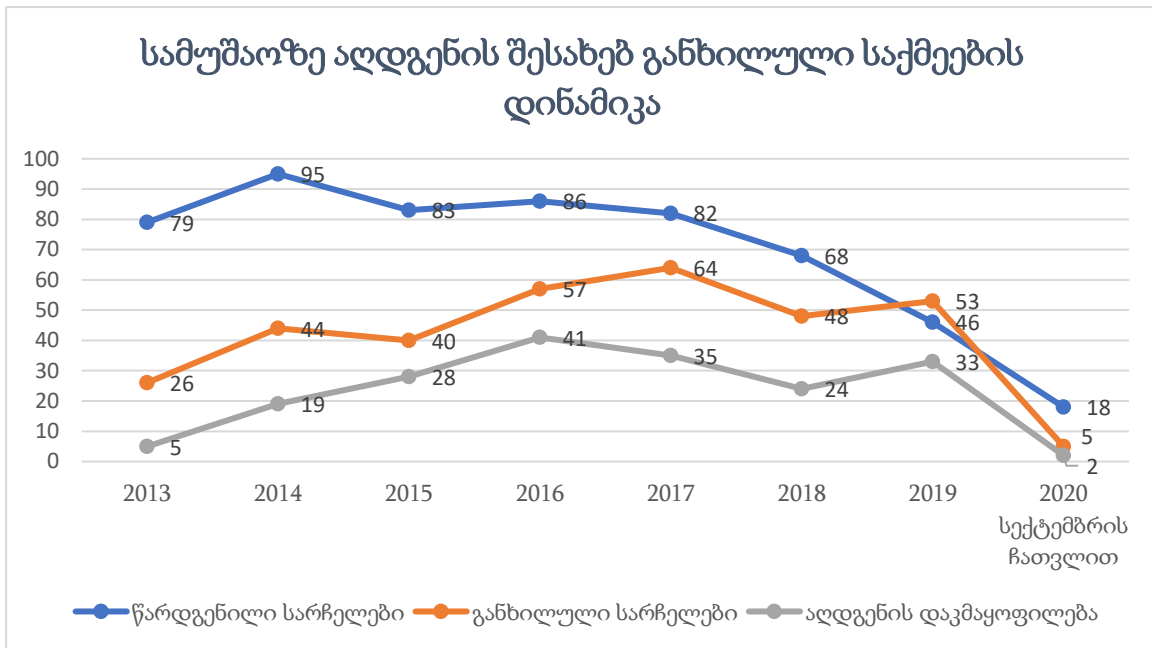
წლების მიხედვით სსიპ-ებში თანამდებობიდან გათავისუფლების დინამიკა (9 სსიპ-ის მაგალითზე) შემდეგნაირად გამოიყურება:





#### 1.5.

თბილისის საქალაქო სასამართლოს მიერ მოწოდებული მონაცემების თანახმად, 2013-2020 წწ. ამ სასამართლოს მიერ ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით განხილულ იქნა 3200 შრომის დავა (სახელმწიფო დაწესებულების მონაწილეობით სამოქალაქო სამართალწარმოების წესით განხილული საქმეების საერთო მასიდან გამოკვეთა სასამართლომ ვერ მოახერხა), მათ შორის 557 საქმე სამუშაოზე აღდგენასთან დაკავშირებით. მათგან 337 საქმეზე არსებითი განხილვის შედეგად გამოტანილი იქნა გადაწყვეტილება, მათ შორის 187 მოთხოვნის დაკმაყოფილების, ანუ სამუშაოზე აღდგენის შესახებ. არსებითად განხილულ საქმეებში დაკმაყოფილების დინამიკა მეტ-ნაკლებად სტაბილურია - განხილული საქმეების 50%-ზე მეტი.



### 1.6.

თბილისის და ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოების მიერ მოწოდებული მონაცემების თანახმად, აღნიშნულ სასამართლოებში 2013-2020 წწ. ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით წარდგენილი იყო 1060 სააპელაციო საჩივარი შრომით ურთიერთობებთან დაკავშირებულ საქმეებზე, სადაც მხარეს წარმოადგენდა სახელმწიფო (ადმინისტრაციული ორგანო).

2018-2020 (სექტ.) წლების მონაცემებით აღნიშნული კატეგორიის დავებზე სახელმწიფო დაწესებულებების მიერ ადმინისტრაციული და სამოქალაქო სამართალწარმოების წესით წარდგენილი სააპელაციო საჩივრების განხილვის შედეგად, პირველი ინსტანციის სასამართლოს 178 გადაწყვეტილება დატოვებულ იქნა უცვლელად, ხოლო 46 გაუქმდა.

### 1.7.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მიერ მოწოდებული მონაცემების თანახმად, 2013-2020 წწ. ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით წარდგენილი იყო 1903 საკასაციო საჩივარი შრომით ურთიერთობებთან დაკავშირებულ საქმეებზე, სადაც მხარეს წარმოადგენდა ადმინისტრაციული ორგანო.

მოწოდებული მონაცემებიდან ირკვევა, რომ აღნიშნული კატეგორიის დავებზე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სამოქალაქო და ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით წარდგენილი საკასაციო საჩივრებიდან 467 ცნობილ იქნა

დაუშვებლად, 19 საქმეზე სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება დატოვებულ იქნა უცვლელად, ხოლო 69 გადაწყვეტილება გაუქმდა.

ამავე პერიოდში და წესით თანამდებობიდან გათავისუფლებული პირის მიერ წარდგენილი საკასაციო საჩივრებიდან 289 ცნობილი იქნა დაუშვებლად, 10 საქმეზე სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება დატოვებულ იქნა უცვლელად, ხოლო 36 გადაწყვეტილება გაუქმდა.

## 1.8.

სააპელაციო და საკასაციო სასამართლოების მიერ მოწოდებულ მონაცემები ცხადყოფენ, რომ სასამართლო სისტემაში ჩამოყალიბებულია შრომითი დავების გადაწყვეტის უმეტესწილად მდგრადი პრაქტიკა და წარდგენილი სააპელაციო და საკასაციო საჩივრების უმრავლესობას არ მოაქვს მათი წარმდგენებისთვის სასურველი შედეგი - ქვედა ინსტანციის გადაწყვეტილების გაუქმება. მოცემული პრობლემა განსაკუთრებით თვალშისაცემია სასამართლო გადაწყვეტილებების სახელმწიფოს (ადმინისტრაციული ორგანოს) მიერ გასაჩივრების შემთხვევაში.

## 2. სამსახურიდან გათავისუფლების გარემოებები და ძირითადი საფუძვლები

კვლევის ფარგლებში შესწავლილი გადაწყვეტილებების ანალიზის შედეგად გამოიკვეთა, რომ საჯარო სამსახურის სისტემაში შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტა სასამართლო განხილვის საგანი ყველაზე ხშირად, სწორედ, დაწესებულების რეორგანიზაციის ან დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების შედეგად პირის თანამდებობიდან გათავისუფლების შემთხვევაში ხდება. ბუნებრივია, ეს არ არის საჯარო სამსახურში შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტის ორად-ორი საფუძველი, რომლის განხილვაც უწევთ სასამართლოებს, თუმცა, კვლევის ფარგლებში შესწავლილი გადაწყვეტილებების თანახმად, ამ ორ საფუძველზე მოდის დავების 90%-მდე.

### 2.1. რეორგანიზაცია

"საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის 103-ე მუხლის თანახმად, "რეორგანიზაცია არის საჯარო დაწესებულების ინსტიტუციური მოწყობის შეცვლა, რის შედეგადაც მიიღება საჯარო დაწესებულების ნაწილობრივ ან მთლიანად ახალი სტრუქტურა. რეორგანიზაციად ითვლება აგრეთვე საჯარო დაწესებულების შტატების გადაადგილება ან/და შემცირება. რეორგანიზაციად არ ჩაითვლება საჯარო

დაწესებულების ან მისი სტრუქტურული ერთეულის მხოლოდ დაქვემდებარების ან სახელწოდების შეცვლა ან/და საჯარო დაწესებულების სტრუქტურული ერთეულისათვის ახალი ფუნქციის დაკისრება“. ამავე კანონის 108-ე მუხლის "ბ" ქვეპუნქტის დანაწესის თანახმად, რეორგანიზაცია შეიძლება გახდეს მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველი მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ამ რეორგანიზაციას თან ახლავს შტატების შემცირება.

როგორც შესწავლილი გადაწყვეტილებებიდან ვლინდება, გათავისუფლებული მოხელეები თავის სარჩელებში დამსაქმებლის მიერ რეორგანიზაციის ფარგლებში მათი გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების რეალურ მიზეზად ასახელებენ მენეჯმენტთან გამწვავებულ ურთიერთობას, მათდამი სუბიექტურ დამოკიდებულებას/დისკრიმინაციულ მიდგომას, მათ შორის, პოლიტიკური ნიშნით დისკრიმინაციას. თუმცა, ეს არ ნიშნავს, რომ ამ გარემოებების არსებობა, შემდგომში, ყველა შემთხვევაში დასტურდება სასამართლოს გადაწყვეტილებით.

გადაწყვეტილებების ანალიზმა აჩვენა, რომ სამსახურიდან გათავისუფლების გამო სასამართლოში განხილული საქმეების 52%-ზე მეტი (40 შესწავლილი საქმიდან - 21) მოდის რეორგანიზაციის შედეგად მოხელეთა გათავისუფლების საქმეებზე. რეორგანიზაციის შედეგად მოხელეთა გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილებებს სასამართლო ყველაზე ხშირად ბათილად ცნობს იმ საფუძველით, რომ დამსაქმებელ დაწესებულებას არ აქვს შესწავლილი საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოება და გადაწყვეტილება არ არის გამოტანილი მათი შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე<sup>1</sup>. კერძოდ, ამ შემთხვევებში:

- არ არის გამოვლენილი სამსახურში დატოვებულ (მათ შორის ახალ პოზიციებზე გადანიშნულ) თანამშრომელთა უპირატესობა გათავისუფლებული მოხელის წინაშე, არ არის გამოყენებული თანამშრომელთა კომპეტენციის და უნარ-ჩვევების შეფასების წინასწარ განსაზღვრული, გამჭვირვალე, მკაფიო და სამართლიანი კრიტერიუმები/პროცედურები.
- რეორგანიზაცია და, შესაბამისად, შტატების შემცირებაც რეალურად განხორციელდა, თუმცა რეორგანიზაციის შემდეგ დარჩა/შეიქმნა ვაკანტური პოზიციები, მაგრამ დამსაქმებელს არ შეუფასებია გათავისუფლებული მოხელის კომპეტენციის და უნარ-ჩვევების შესაბამისობა ამ ვაკანტური პოზიციის დასაკავებლად დადგენილ კრიტერიუმებთან.

რეორგანიზაციის ფარგლებში მოხელეთა გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილებების ბათილად ცნობის კიდევ ერთი გავრცელებული (3 გადაწყვეტილება) საფუძველია ე.წ. თვალთმაქცური რეორგანიზაცია, როდესაც დამსაქმებელი დაწესებულება აუქმებს

<sup>1</sup> 21 სარჩელიდან 16 დაკმაყოფილდა; 16 გადაწყვეტილებიდან 11 ეფუძნებოდა რეორგანიზაციისას მოხელეთა შეფასების სათანადო კრიტერიუმების ან პროცედურების არარსებობას/ზუნდოვანებას, დატოვებულ/ახალ პოზიციებზე გადანიშნული პირების გათავისუფლებულ მოხელესთან უპირატესობის, აგრეთვე რეორგანიზებულ დაწესებულებაში ვაკანტური პოზიციების დასაკავებლად გათავისუფლებული მოხელის კომპეტენციისა და უნარ-ჩვევების შეუფასებლობას.

არსებულ ერთ-ერთ სტრუქტურულ ერთეულს (ან კონკრეტულ თანამდებობას) და ქმნის ახალს სხვა სახელწოდებით, მაგრამ არსებითად იმავე ფუნქციებით (ზოგიერთ შემთხვევაში, შესაძლოა ფუნქციები ახლებურად, სხვა რედაქციით ჩამოყალიბდეს, თუმცა შინაარსობრივი დატვირთვა არ შეიცვალოს). როგორც წესი, მსგავს მანიპულაციებს მიმართავენ არასასურველი თანამშრომლების სამსახურიდან გასათავისუფლებლად, "ლეგიტიმური" პირობების შესაქმნელად.

რეორგანიზაციის შედეგად მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ დამსაქმებელი დაწესებულების გადაწყვეტილების გაუქმების სხვა საფუძველებია, მაგალითად, ამ გადაწყვეტილების არაუფლებამოსილი პირის მიერ გამოტანა, პროცედურული დარღვევები, თუმცა მათი წილი ამ კატეგორიის დაკმაყოფილებულ გადაწყვეტილებათა საერთო რაოდენობაში ძალიან მცირეა.

## 2.2. დისციპლინური პასუხისმგებლობა

დისციპლინური პასუხისმგებლობა მოხელეს შეიძლება დაეკისროს დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის შემთხვევაში. "საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის 85-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, დისციპლინურ გადაცდომად მიიჩნევა:

- სამსახურებრივი მოვალეობების შეუსრულებლობა;
- ეთიკის ნორმების, ქცევის ზოგადი წესების უგულებელყოფა ან დარღვევა, რომელიც მიმართულია მოხელისა და საჯარო დაწესებულების დისკრედიტაციისაკენ, მიუხედავად იმისა, სამსახურშია იგი ჩადენილი თუ სამსახურის გარეთ;
- საჯარო დაწესებულებისათვის ქონებრივი ზიანის მიყენება ან ასეთი ზიანის წარმოშობის საშიშროების განზრახ ან გაუფრთხილებლობით შექმნა.

ამავე კანონის 98-ე მუხლის თანახმად, დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებით მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება შეიძლება მხოლოდ მძიმე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის შემთხვევაში. დისციპლინური გადაცდომა შეიძლება ჩაითვალოს მძიმედ, თუ:

- დისციპლინურმა გადაცდომამ გამოიწვია მისი ჩამდენი პირის რეპუტაციის შელახვა, რაც გამორიცხავს ამ პირის მიერ მომავალში სამსახურებრივ მოვალეობათა ჯეროვან შესრულებას;
- დისციპლინური გადაცდომის შედეგად ზიანი მიადგა საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას;
- დისციპლინური გადაცდომის შედეგად მნიშვნელოვანი მატერიალური ზიანი მიადგა საჯარო დაწესებულებას;

- დისციპლინური გადაცდომის შედეგად ზიანი მიაღწა საჯარო დაწესებულებაში მომუშავე სხვა საჯარო მოსამსახურეს, მესამე პირს ან საჯარო ინტერესს;
- დისციპლინური პასუხისმგებლობის მქონე პირმა ჩაიდინა ახალი დისციპლინური გადაცდომა;
- მოხელემ უარი თქვა კანონით გათვალისწინებულ შეფასებაზე.

კვლევის ფარგლებში გადაწყვეტილებების ანალიზის შედეგად გამოიკვეთა, რომ სასამართლოში გასაჩივრებული თითქმის ყველა გადაწყვეტილება გამოტანილია სამსახურებრივი მოვალეობების შეუსრულებლობის ან ეთიკის ნორმების/ქცევის ზოგადი წესის დარღვევის საფუძველით.

გადაწყვეტილებების ანალიზმა აჩვენა, რომ სამსახურიდან გათავისუფლების გამო სასამართლოში განხილული საქმეების 37%-ზე მეტი (40 შესწავლილი საქმიდან - 15)<sup>2</sup> მოდის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების გზით მოხელეთა გათავისუფლების საქმეებზე.

აღნიშნული გადაწყვეტილებების გაუქმების ყველაზე ხშირი (ამ კატეგორიის საქმეებზე, სარჩელის დაკმაყოფილების შესახებ 7 გადაწყვეტილებიდან - 4) საფუძველია არაპროპორციული პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენება. ერთ-ერთ საქმეზე სასამართლომ განმარტა, რომ გადაწყვეტილების მიღებისას უნდა შეფასდეს არსებული ფაქტობრივ - სამართლებრივი გარემოებები ამართლებს თუ არა პირის შრომითი უფლების შეზღუდვას - სამსახურიდან გათავისუფლებას, დამსაქმებელი დაწესებულების მხრიდან განხორციელებული ქმედება არის თუ არა ადეკვატური შექმნილ ვითარებაში და ხომ არ ხდება დასაქმებულის კონსტიტუციით გარანტირებული უფლების - შრომის თავისუფლების უსაფუძვლო შეზღუდვა. ანუ, დისციპლინური გადაცდომის ფაქტის დადასტურების შემთხვევაშიც კი, სასამართლო ხაზს უსვამს დასაქმებულის (მოხელის) კონსტიტუციით გარანტირებული შრომის უფლების დაცვას და დისციპლინური პასუხისმგებლობის ყველაზე მძიმე ზომის გამოყენების შესაძლებლობას უშვებს მხოლოდ თანაზომიერების პრინციპის დაცვის პირობით. შესაბამისად, სასამართლო ყოველთვის ითხოვს მოპასუხე დაწესებულებისგან დაასაბუთოს, რატომ არ იყო შესაძლებელი დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების მიზნის მიღწევა (მომავალში გადაცდომის ჩადენის პრევენცია) სხვა, უფრო მსუბუქი პასუხისმგებლობის ზომის (მაგ. საყვედური ან სხვა) გამოყენებით.

არაპროპორციული სახდელის შეფარდების გარდა, ამ კატეგორიის გადაწყვეტილებების ბათილად ცნობა ასევე ხდება ფაქტობრივი გარემოებების არასწორი შეფასების მიზეზით, ანუ როდესაც მოსარჩელის ქმედებას/უმოქმედობას, რომელიც დამსაქმებლის მიერ შეფასებული იყო დისციპლინურ გადაცდომად, სასამართლო ასეთად არ მიიჩნევს (2 საქმე). ასევე, დისციპლინური სახდელის შეფარდებით მოხელის გათავისუფლების

<sup>2</sup> 15 საქმიდან 7-ზე გამოტანილია გადაწყვეტილება სარჩელის დაკმაყოფილების შესახებ.

არამართლზომიერად მიჩნევის 1 საქმეზე გამოტანილ იქნა გადაწყვეტილება სარჩელის დაკმაყოფილების შესახებ დისკრიმინაციული მიდგომის გამოვლენის გამო.

შრომის სამართლებრივი დავების განხილვისას სასამართლო საკმაოდ ფრთხილად ეკიდება დამსაქმებელი დაწესებულებების დისკრეციული უფლებამოსილების საკითხს და განმარტავს, რომ მართალია, სასამართლოს კომპეტენციას სცილდება, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების დროს, შეამოწმოს საკითხის გადაჭრის ყველაზე მისაღები გზის არჩევის მიზანშეწონილობა, მაგრამ სასამართლო ზედამხედველობს ასეთი აქტების სათანადო დასაბუთებას, რაც საკითხის გადაჭრის დროს კანონიერების, გამჭვირვალობის, ობიექტურად შეფასების, თანაბარზომიერების, ყოველმხრივი და სრულყოფილი გამოკვლევის შედეგად არის მიღებული. კვლევის ფარგლებში შესწავლილი გადაწყვეტილებების ანალიზის შედეგად კი, გამოვლინდა, რომ დამსაქმებელ საჯარო დაწესებულებებს ხშირ შემთხვევაში, გადაწყვეტილების მიღებისას სწორედ, ობიექტურად შეფასების, თანაბარზომიერების დაცვისა და გარემოებების ყოველმხრივი და სრულყოფილი გამოკვლევის დასაბუთება უჭირთ.

### **3. სასამართლო პრაქტიკის პრევენციული გავლენა მოხელეთა გათავისუფლებისას კანონიერების დაცვაზე**

მოცემული კვლევა მოიცავს 2013-2020 წწ. პერიოდს. გამოკვლეულ გადაწყვეტილებებზე დაყრდნობით შეიძლება ითქვას, რომ მოხელეთა გათავისუფლების საფუძვლები 2017 წლამდე გარკვეულწილად უფრო მრავალფეროვანი იყო, ვიდრე შემდგომ პერიოდში. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ კვლევის ფარგლებში მოპოვებული გადაწყვეტილებების საერთო რაოდენობაში ახალი კანონის პირობებში გათავისუფლებულ მოხელეთა საქმეებზე გამოტანილი გადაწყვეტილებების რაოდენობა შეადგენს 19-ს. აქედან, 10 უკავშირდება რეორგანიზაციის (დაკმაყოფილდა - 8), ხოლო 8 გადაწყვეტილება დისციპლინური გადაცდომის გამო სამსახურიდან გათავისუფლებას (დაკმაყოფილდა - 3). საგულისხმოა, რომ ახალი კანონის მოქმედების პირობებშიც კვლავ აქტუალური რჩება რეორგანიზაციისა და შტატების შემცირების გამო მოხელეთა გათავისუფლებისას მათი კომპეტენციისა და უნარ-ჩვევების სამართლიანი, არადისკრიმინაციული და გამჭვირვალე წესის/პრინციპის გამოუყენებლობა, ხოლო დისციპლინური პასუხისმგებლობის შეფარდებით მოხელის გათავისუფლებისას - გათავისუფლების, როგორც დისციპლინური პასუხისმგებლობის ყველაზე მძიმე ზომის გამოყენების დაუსაბუთებლობა.

#### 4. სამუშაოზე აღდგენასთან დაკავშირებით გამოტანილი სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების გამოწვევები

##### 4.1. „სარჩელის უზრუნველყოფის“ გამოყენება შრომით დავებში

საქართველოს კანონმდებლობა, კერძოდ, საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი იცნობს უფლების დაცვის უზრუნველყოფის ისეთ პროცესუალურ ინსტრუმენტს, როგორცაა „სარჩელის უზრუნველყოფა“, თუმცა, მარეგულირებელი ნორმები ერთი მხრივ, არ შეიცავენ რაიმე სპეციფიურ მითითებას ამ ინსტრუმენტის გამოყენების შესაძლებლობაზე შრომის სამართლებრივ დავებში, თუმცა მეორე მხრივ, არც კრძალავენ მის გამოყენებას. ამიტომ, შრომით დავებზე სასამართლო გადაწყვეტილების აღსრულების შეფერხების ან დაბრკოლების თავიდან ასაცილებლად, მოსარჩელები სსსკ-ის 198-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „ბ“ პუნქტის (მოპასუხისათვის გარკვეული მოქმედების შესრულების აკრძალვა) საფუძველზე მიმართავენ სასამართლოს სადაო თანამდებობაზე ახალი თანამშრომლის დანიშვნის უფლების მოპასუხისთვის შეზღუდვის მოთხოვნით.

კვლევის ფარგლებში, ამ ინსტრუმენტის გამოყენებასთან დაკავშირებით სასამართლო პრაქტიკის სიღრმისეულად შესწავლის მიზნით, სასამართლოებიდან გამოვითხოვეთ საჯარო ინფორმაცია, თუმცა ყველა სასამართლოდან (ქუთაისის საქალაქო სასამართლოს გარდა), საიდანაც გამოთხოვილ იქნა ინფორმაცია (სააპელაციო და საკასაციო ინსტანციების ჩათვლით) მივიღეთ პასუხი, რომ ამ ტიპის გადაწყვეტილებების შინაარსობრივი დამუშავება არ ხორციელდება. აღნიშნული კი, თავის მხრივ, აჩენს კითხვებს ამ მიმართულებით ერთგვაროვანი სასამართლო პრაქტიკის დანერგვის ჭრილში.

აღნიშნულ საკითხზე გადაწყვეტილებების მოპოვება არც ელექტრონული პლატფორმის (<https://ecd.court.ge/>) საშუალებით აღმოჩნდა შესაძლებელი.

ქუთაისის საქალაქო სასამართლოს მიერ მოწოდებულ იქნა 4 გადაწყვეტილება (განჩინება), რომელთაგან 3-ით განმცხადებლებს უარი ეთქვათ მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე იმ მიზეზით, რომ სამსახურში აღდგენის შესახებ სასამართლოს გადაწყვეტილება (თუ ასეთი გამოტანილი იქნება მომავალში) უნდა აღსრულდეს მიუხედავად იმისა, ვაკანტურია თუ არა თანამდებობა, რომელზეც აღდგენილ იქნა მოსარჩელე, ხოლო 1 გადაწყვეტილებით სასამართლომ დააკმაყოფილა მოსარჩელის მოთხოვნა, იმ საფუძველზე, რომ სხვა პირის ვაკანტურ თანამდებობაზე დანიშვნა (კონკურსის წესით) გაამწელებს ან შეუძლებელს გახდის მოსარჩელის სასარგებლოდ გამოტანილი შესაძლო გადაწყვეტილების აღსრულებას.

აღნიშნული გადაწყვეტილებების ანალიზის შედეგად შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ერთი, ცალკე აღებული სასამართლო ორგანოს ფარგლებშიც კი პრაქტიკა არაერთგვაროვანია და, უმეტესწილად, მიმართულია უკანონოდ გათავისუფლებული პირების თანამდებობაზე აღდგენასთან დაკავშირებულ დავებში ამ ინსტრუმენტის გამოყენებლობაზე. ამ მსჯელობას ამყარებს კვლევის ფარგლებში შრომის სამართლებრივი უფლებების დაცვის



სფეროში დასაქმებულ სპეციალისტებთან (ადვოკატებთან) ჩატარებული გასაუბრების შედეგად მიღებული ინფორმაცია - მათთვის ცნობილია ბოლო წლებში სულ 1 სასამართლო გადაწყვეტილება (განჩინება) შრომის სამართლებრივ დავის ფარგლებში სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოყენების შესახებ.

გარდა ამისა, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროდან მიღებული მონაცემების თანახმად, 2013-2020 წლებში საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 169-ე მუხლით გათვალისწინებული დანაშაულთან (პირის იძულება, დაწეროს განცხადება საკუთარი ინიციატივით სამუშაოდან განთავისუფლების თაობაზე ან **სამუშაოზე აღდგენის შესახებ სასამართლო გადაწყვეტილების შეუსრულებლობა**) დაკავშირებით აღძრული იყო 21 სისხლის სამართლის საქმე. თუმცა, საქართველოს უზენაესი სასამართლოდან მიღებული ცნობების თანახმად, ამავე პერიოდში საქართველოს საერთო სასამართლოების მიერ განხილულ საქმეებში სსკ-ის 169 მუხლით გათვალისწინებული დანაშაულის ჩადენასთან დაკავშირებით არცერთი საქმის განხილვა არ ფიქსირდება.

ამდენად, სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოყენების საჭიროების არარსებობის შესახებ არგუმენტაცია, სამუშაოზე აღდგენის შესახებ გადაწყვეტილების აღსრულების სავალდებულობის სამართლებრივი მექანიზმის არსებობაზე მითითებით, სავსებით სამართლიანად შეიძლება დაექვემდებაროს კრიტიკას.

#### 4.2. სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების ბარიერები

შრომის სამართლებრივ დავებში დარღვეული უფლების აღდგენა, როგორც წესი, უკავშირდება უკანონოდ გათავისუფლებული პირის სამსახურში აღდგენას. თუმცა, არსებულ რეალობასა და მოქმედი სამართლებრივი რეგულირების პირობებში მოხელის სამსახურში აღდგენის შესახებ გადაწყვეტილების სასამართლოს მიერ გამოტანა, ხშირად არ ქმნის ამ პირის თანამდებობაზე აღდგენის გარანტიებს.

"საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის 118-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, "ზემდგომი ორგანოს ან სასამართლოს მიერ მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების გაუქმების შემთხვევაში საჯარო დაწესებულება ვალდებულია მოხელე დაუყოვნებლივ აღადგინოს იმავე თანამდებობაზე, ხოლო ასეთი თანამდებობის არარსებობისას – ტოლფას თანამდებობაზე იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში. თუ სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენა შეუძლებელია იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში ტოლფასი ვაკანტური თანამდებობის არარსებობის გამო, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია დაუყოვნებლივ მიმართოს ბიუროს საჯარო სამსახურის სისტემაში ტოლფასი ვაკანტური თანამდებობის მოძიების თხოვნით. სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული

მოხელის სხვა საჯარო დაწესებულებაში ტოლფას თანამდებობაზე აღდგენა დასაშვებია უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელისა და ამ საჯარო დაწესებულების თანხმობით."

ამავე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად კი, "ამ მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევაში, როდესაც მოხელის სამსახურში აღდგენა შეუძლებელია, იგი მოხელეთა რეზერვში ირიცხება და ეძლევა განაცდური თანამდებობრივი სარგო და საკლასო დანამატი, აგრეთვე საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად განსაზღვრული წელთა ნამსახურობის დანამატი და წოდებრივი სარგო (ასეთის არსებობის შემთხვევაში), ასევე კომპენსაცია ბოლო თანამდებობრივი სარგოს სრული ოდენობით 6 თვის განმავლობაში."

უკანონოდ გათავისუფლებულ და სასამართლოს მიერ აღდგენილ ყოფილ მოხელეებთან და უფლებადამცველებთან კვლევის ფარგლებში ჩატარებული ინტერვიუების შედეგად გამოვლინდა, რომ:

- საჯარო დაწესებულება, ხშირ შემთხვევაში, ცდილობს შეაფერხოს მოხელის აღდგენა და ამ პროცედურის ეტაპზე მოლაპარაკების წარმოების საბაზით აჭიანურებს სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულებას. ბოლო პერიოდში გამოიკვეთა ახალი ტენდენცია - სასამართლო გადაწყვეტილების აღსრულების პროცედურის დაწყებისას საჯარო დაწესებულება მიმართავს სასამართლოს გადაწყვეტილების სარეზოლუციო ნაწილის განმარტების მოთხოვნით და ამ ხერხით ასევე აფერხებს გადაწყვეტილების აღსრულებას ნახევარ წლამდე ვადით.
- საჯარო დაწესებულების მხრიდან საკმარისი მოტივაციის არსებობის პირობებში, სასამართლო პროცესის მიმდინარეობისას რეორგანიზაციის ჩატარებით ან სადაო პოზიციაზე (მათ შორის ტოლფას თანამდებობაზე) კონკურსის წესით სხვა პირის დანიშვნით საჯარო დაწესებულება ახერხებს მოხელის თანამდებობაზე აღდგენის თავიდან აცილებას.
- იმ შემთხვევაში, როდესაც მოხელე სასამართლოს გადაწყვეტილებით აღდგენილ იქნა იმავე ან ტოლფას თანამდებობაზე, თუმცა საჯარო დაწესებულებაში არ არსებობს ასეთი პოზიცია, უკანონოდ გათავისუფლებულ და დარღვეულ უფლებებში აღდგენილ მოხელეს ამისამართებენ სსიპ საჯარო სამსახურის ბიუროში, რომელიც "საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის 118-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, არჩევს ამ მოხელისათვის ტოლფას თანამდებობას სხვა დაწესებულებაში. თუმცა, პრაქტიკაში აღდგენა ვერ ხდება, რადგან არცერთი დაწესებულება არ თანხმდება სასამართლოს გადაწყვეტილებით აღდგენილი მოხელის მასთან დასაქმებას. საბოლოო ჯამში კი თანამდებობაზე აღდგენის ნაცვლად მოხელე შედეგად იღებს მხოლოდ კომპენსაციას - სულ რაღაც 6 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით.

სასამართლო გადაწყვეტილების აღსასრულებლად მოხელის სხვა დაწესებულებაში დასაქმების სამართლებრივი მექანიზმის არაეფექტურობაზე ასევე მიუთითებს საჯარო

სამსახურის ბიუროდან მიღებული ინფორმაცია, სადაც მითითებულია, რომ 2017 წლიდან 2020 წლის დეკემბრამდე აღნიშნული მექანიზმის საშუალებით სხვა საჯარო დაწესებულებაში 23 აღსადგენი პირიდან დასაქმდა მხოლოდ ერთი მოხელე (2019 წ.). ამასთან, 2020 წლის განმავლობაში საჯარო სამსახურის ბიუროს მიმართეს 8 პირის ტოლფას თანამდებობაზე აღდგენის მიზნით, თუმცა ვერცერთი მათგანი ვერ დასაქმდა.

მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების (ბრძანება) სასამართლო წესით ბათილად ცნობის შემდგომ, საჯარო დაწესებულების მიერ აღდგენის ვალდებულების შეუსრულებლობა მოხელეს მძიმე მდგომარეობაში აყენებს და ამცირებს მართლმსაჯულების ეფექტურობას. გასათვალისწინებელია, რომ "საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის 33-ე მუხლის თანახმად, "პირი მოხელის თანამდებობაზე განუსაზღვრელი ვადით ინიშნება", რაც ერთი მხრივ, სტაბილური შემოსავლის მიღების წინაპირობებს ქმნის, ხოლო მეორე მხრივ, როგორც განმარტა სასამართლომ ერთ-ერთ საქმეზე - "სამუშაო ადგილი არ არის მხოლოდ შემოსავლის მიღების წყარო, მას მჭიდროდ უკავშირდება დასაქმებულისა და მისი ოჯახის წევრთა სოციალური მდგომარეობა". ამდენად, სახელმწიფოს მხრიდან სამსახურში აღდგენის შესახებ სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულების უზრუნველყოფის შეუძლებლობის შემთხვევაში, ხსენებული კანონის 118-ე მუხლის მე-5 პუნქტით გათვალისწინებული კომპენსაციის დარღვეული უფლების აღდგენის თანაბარმნიშვნელოვან, რელევანტურ ალტერნატივად შეფასება უკანონოდ გათავისუფლებულ და სასამართლო წესით სამსახურში აღდგენილ მოხელეებს უქმნის უსამართლობის განცდას.

#### 4.3. სასამართლო გადაწყვეტილების საფუძველზე სამსახურში აღდგენის შემდეგ დასაქმების ხანგრძლივობა

უკანონოდ გათავისუფლებულ და სასამართლო გადაწყვეტილებით სამსახურში აღდგენილ ყოფილ მოხელეებთან ჩატარებული ინტერვიუების შედეგად გამოვლინდა, რომ იმ შემთხვევაში, თუ საჯარო დაწესებულების მენეჯმენტს არ სურს აღდგენილ მოხელესთან მუშაობა, ის ხელოვნურად უქმნის ისეთ პირობებს, რომლის პირობებშიც მოხელე თავისი ნებით წერს განცხადებას და ტოვებს სამსახურს - მაგალითად, აღდგენილი მოხელის სამსახურებრივ იზოლაციაში მოქცევა - როდესაც მოხელეს არ ეწერება შესასრულებლად კორესპონდენცია, არ ეძლევა მის უფლებამოსილებას მიკუთვნებული დავალებები და გარშემო მყოფ კოლეგებშიც მის მიმართ ყალიბდება გაუცხოების განცდა.

აღნიშნული პრობლემის აქტუალობა დასტურდება ერთ-ერთი მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ საჯარო ინფორმაციის სახით მოწოდებული მონაცემებით, სადაც აღნიშნულია, რომ 2013-2020 წლებში ამ საჯარო დაწესებულებაში სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე თანამდებობაზე აღდგენილ იქნა 14 პირი, ხოლო მათგან 12-მა აღდგენიდან არაუფგიანეს 3 თვისა საკუთარი ინიციატივით დატოვა თანამდებობა. ბუნებრივია, ჩვენ არ გავაჩნია ინფორმაცია თითოეული მათგანის მიერ თანამდებობის დატოვების მოტივების

შესახებ, თუმცა ის გარემოება, რომ ადამიანები, სასამართლოში საქმის განხილვის ვადების გათვალისწინებით, წლების განმავლობაში ითხოვენ სამსახურში აღდგენას, ხოლო აღდგენიდან ორ-სამ თვეში ტოვებენ იმ სამსახურს, რომლისთვისაც იბრძოდნენ, აჩენს კანონზომიერ კითხვებს თანამდებობაზე აღდგენილი მოხელეების სამუშაო გარემოსთან დაკავშირებით.

## 5. მიგნებები

### 5.1. სამუშაოდან გათავისუფლების ძირითადი საფუძვლები

მიუხედავად იმისა, რომ დამსაქმებლის ინიციატივით სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძვლები რეგლამენტირებულია და სუბიექტური გადაწყვეტილებების შესაძლებლობა მეტნაკლებად შეზღუდულია, კვლავ გამოწვევად რჩება სხვადასხვა სუბიექტური მოტივებით განპირობებული განთავისუფლების შემთხვევები. კვლევის შედეგად გამოვლინდა, რომ ასეთ შემთხვევებში გათავისუფლების საფუძვლად ძირითადად გამოიყენება რეორგანიზაცია/ ლიკვიდაცია/შერწყმა და დისციპლინური სახდელის შეფარდება.

კვლევის ფარგლებში 40 შრომის სამართლებრივ დავაზე გამოტანილი სასამართლო გადაწყვეტილებების შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ სასამართლოში გასაჩივრებული საქმეების 52%-მდე უკავშირდება რეორგანიზაციის შედეგად მოხელეთა სამსახურიდან გათავისუფლებას, 37% წარმოადგენს ისეთ შემთხვევებს, როცა მოხელის მიმართ გამოყენებული იყო დისციპლინური სახდელის სახით სამუშაოდან დათხოვნა.

რეორგანიზაციის ფარგლებში მოხელეთა გათავისუფლების გადაწყვეტილებების სასამართლოში გაუქმების ყველაზე ხშირი საფუძვლებია:

- თანამშრომელთა კომპეტენციის და უნარ-ჩვევების შეფასების წინასწარ განსაზღვრული, მკაფიო და სამართლიანი კრიტერიუმების/პროცედურების გამოყენებლობა;
- სამსახურში დატოვებულ (მათ შორის ახალ პოზიციებზე გადანიშნულ) თანამშრომელთა და გათავისუფლებული მოხელის ერთმანეთის წინაშე უპირატესობის შეუფასებლობა;
- გათავისუფლებული მოხელის კომპეტენციისა და უნარ-ჩვევების რეორგანიზაციის შემდეგ დარჩენილი/შექმნილი ვაკანტური პოზიციების დასაკავებლად დადგენილ კრიტერიუმებთან შესაბამისობის შეუფასებლობა.

დისციპლინური სახდელის შეფარდებით სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ შესწავლილი გადაწყვეტილებების სასამართლოში გაუქმების საფუძვლების 50%-ზე მეტი

უკავშირდება დამსაქმებლის მხრიდან არაპროპორციულად მძიმე სახდელის - გათავისუფლების დაუსაბუთებლად გამოყენების პრაქტიკას.

## 5.2. სასამართლო განხილვის ვადები

შესწავლილი გადაწყვეტილებების ანალიზის შედეგად გამოვლინდა, რომ 50%-ზე მეტ შემთხვევაში, მოხელის უკანონო გათავისუფლების შესახებ სარჩელის განხილვა პირველი ინსტანციის სასამართლოში გრძელდება 1 წელი და მეტი ვადით. ინტერვიუს შედეგების შესწავლამ აჩვენა, რომ ყველაზე უკეთეს შემთხვევაში საქმის სამივე ინსტანციის სასამართლოში განხილვა შესაძლებელია წელიწადნახევარში (ერთი შემთხვევა), ხოლო გაჭიანურების მაქსიმალური ვადაა - 5 წელი (ერთი შემთხვევა).

კვლევის ფარგლებში საჯარო დაწესებულებებიდან მიღებული საჯარო ინფორმაციის (მაგალითად, 2018 წელს აღძრული სარჩელი კვლევის მიმდინარეობისას ჯერ კიდევ განხილვაშია ბათუმის საქალაქო სასამართლოში, ანუ პირველი ინსტანციის სასამართლოში), ჩატარებული ინტერვიუებისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების შესწავლისას გამოვლინდა, რომ საქართველოს კანონმდებლობით (სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 59-ე მუხლი) შრომის სამართლებრივი დავების განსახილველად დადგენილი 1-თვიანი ვადა (თითოეული ინსტანციისთვის) სასამართლოების მხრიდან დაცული არ იყო არცერთ შემთხვევაში.

## 5.3. დარღვეული უფლების აღდგენის მექანიზმის ხარვეზები

სასამართლო წესით დარღვეული შრომითი უფლებების დაცვის მექანიზმი არ არის ეფექტური - სასამართლოს მიერ მოხელის თანამდებობაზე აღდგენის შესახებ გადაწყვეტილების გამოტანა არ ქმნის მისი აღდგენის გარანტიებს:

- სასამართლო, როგორც წესი, თანამდებობაზე აღდგენასთან დაკავშირებულ დავებში ორიენტირებულია სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიების (დავის დასრულებამდე ვაკანტურ თანამდებობაზე სხვა პირის დანიშვნის უფლების შეზღუდვა) გამოუყენებლობაზე;
- კვლევის ფარგლებში ჩატარებული ინტერვიუების ანალიზმა აჩვენა, რომ დამსაქმებელი დაწესებულება სხვადასხვა მანიპულაციებით მაგალითად, სასამართლო პროცესის მიმდინარეობისას რეორგანიზაციის ჩატარებით ან სადაო პოზიციაზე (მათ შორის ტოლფას თანამდებობაზე) კონკურსის წესით სხვა პირის დანიშვნით ახერხებს მოხელის თანამდებობაზე აღდგენის თავიდან აცილებას;
- დამსაქმებელ დაწესებულებას შეუძლია სხვადასხვა გზებით შეაფერხოს გადაწყვეტილების აღსრულება, მაგალითად, კვლევის ფარგლებში ჩატარებული ინტერვიუს შედეგად გამოვლინდა, რომ მოხელის მიერ სსიპ აღსრულების

ეროვნული ბიუროსთვის მიმართვის შემდეგ დამსაქმებელმა სახელმწიფო დაწესებულებამ მოხელესთან მოლაპარაკებების საბაზით ნახევარი წლით გააჭიანურა მისი თანამდებობაზე აღდგენა;

- “საჯარო სამსახურის შესახებ” საქართველოს კანონი განსაზღვრავს უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამუშაოზე აღდგენის მექანიზმს, კერძოდ, დამსაქმებელი დაწესებულება ვალდებულია მოხელე დაუყოვნებლივ აღადგინოს იმავე თანამდებობაზე, ხოლო ასეთი თანამდებობის არარსებობის შემთხვევაში – ტოლფას თანამდებობაზე, იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში. თუ სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენა შეუძლებელია იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში ტოლფასი ვაკანტური თანამდებობის არარსებობის გამო, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია დაუყოვნებლივ მიმართოს სსიპ საჯარო სამსახურის ბიუროს საჯარო სამსახურის სისტემაში ტოლფასი ვაკანტური თანამდებობის მოძიების თხოვნით. თუმცა, სხვა საჯარო დაწესებულებაში ტოლფას თანამდებობაზე აღდგენა შესაძლებელია მხოლოდ ამ დაწესებულების თანხმობით. სსიპ საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, 2017 წლიდან 2020 წლის 9 დეკემბრამდე აღნიშნული მექანიზმის საშუალებით სხვა საჯარო დაწესებულებაში 23 აღსადგენი პირიდან დასაქმდა მხოლოდ ერთი. ამასთან, 2020 წლის განმავლობაში (9 დეკემბრამდე) საჯარო სამსახურის ბიუროს მიმართეს 8 პირის ტოლფას თანამდებობაზე აღდგენის მოთხოვნით, თუმცა ვერცერთი მათგანი ვერ დასაქმდა, რაც მიუთითებს იმაზე, რომ მიუხედავად სასამართლო გადაწყვეტილების არსებობისა აღნიშნული მექანიზმი ვერ უზრუნველყოფს დარღვეული უფლების აღდგენას.
- საქართველოს მუნიციპალიტეტების მერიებისა და საკრებულოებიდან (სულ 99) გამოთხოვილი მონაცემების ანალიზის შედეგად გამოვლინდა, რომ ჯამში 2013-2020 წლებში სასამართლოს გამოტანილი 3ქონდა გადაწყვეტილება თანამდებობაზე აღდგენის შესახებ 85 პირის (მერიის/საკრებულოს ყოფილი თანამშრომლის) მიმართ, თუმცა მხოლოდ 49 მათგანი აღდგენილ იქნა იმავე ან ტოლფას თანამდებობაზე. ანუ, გადაწყვეტილებების 42% არ/ვერ აღსრულდა.

#### 5.4. აღდგენილ თანამდებობაზე დასაქმების ხანგრძლივობა

სამსახურში აღდგენილი მოხელეები ხშირ შემთხვევაში დამსაქმებელ ორგანიზაციაში შექმნილი გარემოსა და მათდამი დამოკიდებულების გამო, თავისი ინიციატივით მალევე ტოვებენ დაკავებულ თანამდებობებს, მაგალითად, კვლევის ფარგლებში ჩატარებული ინტერვიუების შედეგად გამოვლინდა, რომ დამსაქმებელ ორგანიზაციაში აღდგენის შემდეგ, მოხელეს არ ეძლეოდა შესაძლებლობა შეესრულებინა მასზე დაკისრებული მოვალეობები, უფრო კონკრეტულად - მენეჯმენტი მოხელეს არ აძლევდა დავალებებს და არც მის დაქვემდებარებაში მყოფი თანამშრომლები უთანხმებდნენ მის კომპეტენციას დაქვემდებარებულ საკითხებს, რითაც აღდგენილი მოხელე აღმოჩნდა სამსახურებრივ იზოლაციაში და იძულებული გახდა სამსახურში აღდგენიდან, ერთ თვის თავზე

„საკუთარი ინიციატივით“ დაეტოვებინა დაკავებული თანამდებობა. ზემოაღნიშნულ გარემოებაზე მიუთითებს, ასევე ერთ-ერთი მუნიციპალიტეტის მერიისგან მიღებული საჯარო ინფორმაცია, რომლის თანახმადაც 2013 - 2020 წწ. სამსახურში იმავე ან ტოლფას თანამდებობაზე აღდგენილ იქნა სულ - 14 საჯარო მოხელე, რომელთაგან 12 საჯარო მოხელე, 3 თვემდე სამუშაო პერიოდში, პირადი განცხადების საფუძველზე გათავისუფლდა დაკავებული თანამდებობებიდან. სხვა მუნიციპალიტეტების მიერ მოწოდებული მონაცემების ანალიზის შედეგად გამოვლინდა, რომ იმავე პერიოდში თანამდებობაზე რეალურად აღდგენილი 49 პირიდან აღდგენიდან 3 თვის განმავლობაში 9 პირთან შრომითი ურთიერობა შეწყდა დასაქმებულის ინიციატივით, ხოლო ერთ პირთან - დამსაქმებლის ინიციატივით, ანუ აღდგენილ პირთაგან დაახლოებით 20%-მა რეალურად ვერ გააგრძელა შრომითი საქმიანობა საკუთარ პოზიციაზე.

## 6. რეკომენდაციები

### 6.1. პერსონალური პასუხისმგებლობის მექანიზმის შემოღება

სასურველია შემუშავდეს პერსონალური პასუხისმგებლობის მექანიზმ(ებ)ი, რომელიც ხელს შეუწყობს უკანონო გათავისუფლებების შემთხვევების პრევენციას. აღნიშნული მექანიზმი შესაძლებელია გულისხმობდეს გადაწყვეტილების მიმღები პირებისათვის გარკვეული ვადით კარიერული წინსვლის/ საქმიანობის უფლების შეზღუდვას იმ შემთხვევაში, თუკი მოხელის/მოხელეთა გათავისუფლება სასამართლოს მიერ უკანონოდ იქნება მიჩნეული.

ამგვარი მექანიზმის დანერგვის შემთხვევაში, შესაბამისი აქტით მნიშვნელოვანია დარეგულირდეს მისი ადმინისტრირების საკითხი და განისაზღვროს ადმინისტრირების განმახორციელებელი ორგანო (შესაძლებელია, სსიპ საჯარო სამსახურის ბიურო).

იმ შემთხვევაში, თუ დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ მოხელ(ებ)ის თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილებ(ებ)ის სასამართლო წესით უკანონოდ ცნობის შედეგად დაწესებულებას დაეკისრება თანხების გადახდა (განცდური, კომპენსაცია, სახ. ბაჟი), რომელთა ჯამური ოდენობა აღემატება დაწესებულების საშუალო წლიური ბიუჯეტის 1%-ს (პირობითად), მაგრამ არანაკლებ 20 000 ლარისა (პირობითად), ამ ხელმძღვანელს შეეზღუდოს საჯარო სამსახურში (სსიპ-ების ჩათვლით) კარიერული განვითარების შესაძლებლობა - სხვა დაწესებულებებში ისეთ ხელმძღვანელ პოზიციებზე დანიშვნა, რომლებზეც საქმიანობა გულისხმობს დანიშვნა-გათავისუფლების საკითხებზე გადაწყვეტილებების მიღებას ან ამ გადაწყვეტილებებზე გავლენის მოხდენის შესაძლებლობას (მაგ. მინისტრის მოადგილე).

შემოთავაზებული მიდგომა მოახდენს დავების ხელოვნურად გაჭიანურებისაგან თავის შეკავების სტიმულირებას - თუ მოპასუხე დაწესებულებისთვის ცხადი იქნება, რომ პირველი ინსტანციის სასამართლოს მიერ გამოტანილი გადაწყვეტილება არ განსხვავდება უზენაესი სასამართლოს მიერ დამკვიდრებული პრაქტიკისგან, ის მოტივირებული იქნება შეწყვიტოს დავა, დღევანდელი პრაქტიკისგან განსხვავებით, როდესაც, როგორც წესი, დამსაქმებელი დაწესებულება ცდილობს ბოლომდე იდავოს სასამართლოში მიუხედავად

მოსალოდნელი და განჭვრეტადი შედეგებისა, რაც სრულდება განაცდურის სახით გადასახდელი თანხების მნიშვნელოვანი გაზრდით (ათობით ათასი, ზოგჯერ ას ათას ლარზე მეტი), აღნიშნული თანხები კი საბოლოო ჯამში აკლდება დაწესებულების/სახელმწიფო ბიუჯეტს, ანუ შესაბამისი დარგების განვითარებას.

აღნიშნული შეზღუდვა, სასურველია, იყოს ვადიანი ხასიათის და განისაზღვროს გადაწყვეტილების ძალაში შესვლიდან გარკვეული (მაგალითად 3-დან 5 წლამდე ფარგლებში) ვადით.

ამასთან, უკანონო გადაწყვეტილე(ბე)ების მიმღები ხელმძღვანელის ამ თანამდებობაზე (ან სხვა თანამდებობაზე, თუ გადაწყვეტილების ძალაში შესვლამდე თანამდებობის პირი გადაყვანილ იქნა სხვა ხელმძღვანელ თანამდებობაზე) საქმიანობის შემდგომი გაგრძელების მიზანშეწონილობა დასაბუთებული ადმინისტრაციული აქტით უნდა გადაწყვიტოს მისი დანიშვნა-გათავისუფლების უფლების მქონე პირმა.

მოცემული მექანიზმის ადმინისტრირების კომპონენტი გულისხმობს ინფორმაციის შეგროვებას, დამუშავებას და შესაბამისი ორგანოებისთვის/თანამდებობის პირებისთვის მიწოდებას. კერძოდ, საკანონმდებლო აქტით დამატებით უნდა განისაზღვროს:

- ადმინისტრირების განმახორციელებელი ორგანო (მაგალითად, სსიპ საჯარო სამსახურის ბიურო);
- სასამართლოების ვალდებულება გადაუგზავნონ კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილებები ადმინისტრირების განმახორციელებელ ორგანოს;
- სსიპ აღსრულების ეროვნული ბიუროს/აღმასრულებლის ვალდებულება სააღსრულებო წარმოების დასრულებისთანავე მიაწოდოს ადმინისტრირების განმახორციელებელ ორგანოს ინფორმაცია აღსრულებული განაცდურის და/ან კომპენსაციის მოცულობის შესახებ;
- ადმინისტრირების განმახორციელებელი ორგანოს ვალდებულება დაამუშავოს მიღებული მონაცემები (გადაწყვეტილებები) და შეზღუდვის ამოქმედების გარემოებების გამოვლენის შემთხვევაში, აცნობოს დაწესებულების ხელმძღვანელს (რომლის გადაწყვეტილებებიც გაუქმებულ იქნა სასამართლოს მიერ) და მის დანიშვნა-გათავისუფლებაზე უფლებამოსილ თანამდებობის პირს აღნიშნულის შესახებ.

## 6.2. გადაწყვეტილების აღსრულების უზრუნველყოფის დამატებითი მექანიზმების შემოღება

იმ პირობებში, როდესაც სახელმწიფო დაწესებულებას შესაძლოა აქვს სხვადასხვა მანიპულაციებით შექმნას ფორმალური საფუძველი იმისა, რომ მოხელე პრაქტიკულად ვერ იქნას აღდგენილი თანამდებობაზე - მოხელის პოზიცია უკვე დაკავებულია, გაუქმებულია და არ იძებნება მისი ტოლფასი თანამდებობა, ამასთან, კვლევის შედეგად გამოიკვეთა, რომ



სამსახურში აღდგენას მოხელე პრაქტიკულად ვერ ახერხებს საჯარო სამსახურის სისტემის სხვა დაწესებულებაშიც, ცხადი ხდება, რომ აუცილებელია უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის თანამდებობაზე აღდგენის უზრუნველყოფის მექანიზმების დახვეწა. ამ შემთხვევაში, ასეთად შეიძლება განხილულ იქნას საპროცესო კანონმდებლობაში ცვლილების შეტანა, რომლითაც პირდაპირ განისაზღვრება თანამდებობაზე აღდგენასთან დაკავშირებულ შრომით დავებში სარჩელის უზრუნველყოფის სახით სადაო თანამდებობაზე ახალი თანამშრომლის დანიშვნის უფლების მოპასუხისთვის შეზღუდვის შესაძლებლობა. ამასთან, ამავე კანონით შეიძლება განისაზღვროს ის სპეციფიური პირობები, რომელთა არსებობისას ამ სახის სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიება არ გამოიყენება (მაგალითად, კონკრეტული სტრატეგიული მნიშვნელობის მქონე დაწესებულებები, იშვიათი პროფესიები და ა.შ.).

### 6.3. დარღვეული უფლების აღდგენის მექანიზმის დახვეწა

მიზანშეწონილია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 118-ე მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებული დარღვეული შრომითი უფლების აღდგენის მექანიზმი დაეფუძნოს საკვალიფიკაციო მოთხოვნების შეფასებას, კერძოდ, თუ სხვა დაწესებულებაში არსებობს ე.წ. „ტოლფასი თანამდებობა“ და აღდგენას დაქვემდებარებული მოხელე აკმაყოფილებს მის დასაკავებლად დადგენილ საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს, მაშინ, აღნიშნული მოხელე ყოველგვარი დამატებითი ბარიერების გარეშე უნდა დასაქმებულ იქნას გამოვლენილ თანამდებობაზე.

მოქმედი მექანიზმის ხარვეზი, ერთი შეხედვით, შეიძლება გადაილახოს „მიმღები დაწესებულებისთვის“ თავისი გადაწყვეტილების არგუმენტირების დაკისრების გზით, თუმცა, ამგვარი ვალდებულების დაკისრება არსებულ პრობლემას სათანადოდ ვერ აღმოფხვრის და არსებობს ალბათობა იმისა, რომ, საბოლოო ჯამში, პრაქტიკაში ყველაფერი დაყვანილი იქნება ფორმალურ/სტანდარტულ დასაბუთებამდე.