



ივანე ჯავახიშვილის სახელობის  
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი  
იურიდიული ფაკულტეტი

# სამართლის ჟურნალი

№1, 2021



უნივერსიტეტის  
გამომცემლობა

## მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება საჯარო დანახებულების რეორგანიზაციის გამო შტაბების შემსირიებასთან დაკავშირებით

2015 წლის 27 ოქტომბრის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონმა, რომელიც ძალაში შევიდა 2017 წლის 1 ივლისიდან, განამტკიცა მერიტოკრატიულ პრინციპზე დაფუძნებული საჯარო სამსახური, სადაც განსაკუთრებული ადგილი უკავია საჯარო მოხელის სტაბილურობას და მისი კარიერული განვითარების უწყვეტობას. კანონის მიზანი, უზრუნველყოს კარიერულ წინსვლაზე, დამსახურებაზე, კეთილსინდისიერებაზე, პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტზე, მიუკერძოებლობასა და ანგარიშვალდებულებაზე დაფუძნებული, სტაბილური საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებისა და ფუნქციონირების სამართლებრივი საფუძვლების შექმნა, განსაკუთრებით აქტუალური ხდება რეორგანიზაციის პროცესში, მით უფრო, თუ მას მოყვება შტაბების შემცირება. კანონი ითვალისწინებს შტაბების შემცირების გამო მოხელის გათავისუფლებას, რაც საკმაოდ პრობლემატური და მტკივნეული საკითხია. სტატიაში განხილულია რეორგანიზაციის პროცესში საჯარო დანახებულების როლი და პასუხისმგებლობა, ასევე მიღებულ გადაწყვეტილებაზე სასამართლო კონტროლის განხორციელების ფარგლები. კვლევაში განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა მობილობის ინსტიტუტს, რომელიც მთავარი საფუძველია რეორგანიზაციის პროცესის უმტკივნეულოდ, ნაკლები პროფესიული დანაკარგით წარმართვისათვის და წარმოადგენს მოხელის დაცვის გარანტიას ამ რთულ პროცესში.

**საკვანძო სიტყვები:** საჯარო სამსახური, პროფესიული საჯარო მოხელე, რეორგანიზაცია, შტაბების შემცირება, თანამდებობაზე აღდგენა, მობილობა, ტოლფასი თანამდებობა, უფლების დაცვა, სამართლებრივი დავა.

### 1. შესავალი

საჯარო სამსახურის თანამედროვე მოდელი ემყარება პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტს, რომელიც დამოუკიდებელია პოლიტიკისგან. „საჯარო სამსახურის შესახებ“<sup>1</sup> საქართველოს კანონის ახალი პროექტის შემუშავება განაპირობა საჯარო სამსახურის გამართულად ფუნქციონირებისა და ეფექტიანობის გაძლიერების აუცილებლობამ.<sup>2</sup>

საჯარო სამსახურის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ამოცანა საჯარო სერვისის მაღალი ხარისხის უზრუნველყოფაა.<sup>3</sup> თანამედროვე სახელმწიფო დგას მნიშვნელოვანი გამოწვევის წინაშე, გაამყაროს საჯარო სამსახური პროფესიული საჯარო მოხელეებით, უზრუნველყოს მათი პროფესიული ზრდა, მაღალი ხარისხის მომსახურების მიწოდება მოქალაქეებისთვის და, იმავდროულად, შეამციროს ბიუროკრატია, რაც აისახება კადრების ოპტიმიზაციაში. სხვადასხვა ქვეყნის საჯარო მოხელეთა ვალდებულებებში აქცენტი კეთდება მოთხოვნაზე „ემსახურო საზოგადოებას“,<sup>4</sup> რითაც გაცხადებულია კანონმდებლობის ძირითადი მიზანი და სულისკვეთება.

\* სამართლის დოქტორი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის ასოცირებული პროფესორი.

<sup>1</sup> საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, სსმ, 27/10/2015.

<sup>2</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2020 წლის 23 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე № 38 (კ-20).

<sup>3</sup> ადემიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2005, 69.

<sup>4</sup> Public Services Statistics, Organisation and Regulations, Project with the Support of the European Commission, May, 2010, 9.

აშშ-ში „პენდლტონის კანონმა“ (“Pendleton Act”)<sup>5</sup> საფუძველი ჩაუყარა დამსახურებაზე დაფუძნებულ საჯარო სამსახურს, რასაც წინ უსწრებდა პატრონაჟის სისტემა. ევროპის ქვეყნებში, ძირითადად მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ დამკვიდრდა დამსახურებაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახური. გავრცელებული გამონათქვამი – „ნადავლი ეკუთვნის გამარჯვებულს“<sup>6</sup> (“To the victor belong the spoils of the enemy”) მერიტოკრატიული პრინციპის დამკვიდრებამდე ითვალისწინებდა არჩევნებში გამარჯვებული პირის მიერ პატრონაჟის პრინციპის საფუძველზე საკადრო გადაწყვეტილებების მიღებას, რაც ჩაანაცვლა სწორედ კარიერულ წინსვლაზე, სტაბილურობასა და დამსახურებაზე დაფუძნებულმა სისტემამ. მერიტოკრატიულ სისტემაში განსაკუთრებული ადგილი უკავია მოხელის სტაბილურობას, თანამდებობაზე ყოფნის უზრუნველყოფას, პრინციპს – „მოხელე – სიცოცხლის ვადით“<sup>7</sup>.

## **2. რეორგანიზაციის მიზანი**

საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია, ისევე როგორც ლიკვიდაცია და სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმა,<sup>8</sup> ემსახურება საჯარო სამსახურის ეფექტიანი მმართველობის უზრუნველყოფას. როგორც კანონი ადგენს, 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.

რეორგანიზაციის უმთავრესი მიზანი უნდა გამომდინარეობდეს საჯარო სამსახურის ინტერესებიდან, რაც შეიძლება განსხვავდებოდეს საჯარო დაწესებულების საქმიანობის სპეციფიკის გათვალისწინებით. რეორგანიზაციის უმთავრეს დანიშნულებას „კარგი მმართველობის“ პრინციპის გამყარება უნდა წარმოადგენდეს, რაც, მათ შორის, გულისხმობს საჯარო დაწესებულების იმგვარ მოწყობას, რომელიც უზრუნველყოფს მოქალაქეზე ორიენტირებულობას, მომსახურების მაღალ ხარისხს, ბიუროკრატიის შემცირებას, გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმების გამარტივებას, ჩართულობის ხარისხის გაზრდას და მართვის ეფექტიანობას.<sup>9</sup> საჯარო სამსახურის ინტერესი, ასევე გამოიხატება მის მიმართ სანდოობის, პატივისცემისა და ავტორიტეტის ამაღლებაში. ამ მიზნის მიღწევისთვის მნიშვნელოვანია სისტემური და ეფექტიანი მმართველობის უზრუნველყოფა. ამ შემთხვევაში რეორგანიზაცია შეიძლება განხილულ იქნეს როგორც საუკეთესო გამოსავალი სამსახურის ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 102-ე მუხლი ამ ღონისძიებასთან მიმართებით

<sup>5</sup> Milkovich G. T., Wigdor A. K., Broderick R. F., Mavor A. S. (ed.), National Research Council; Division of Behavioral and Social Sciences and Education; Commission on Behavioral and Social Sciences and Education; Committee on Performance Appraisal for Merit Pay for Performance: Evaluating Performance Appraisal and Merit Pay, Washington, D.C., 1991, 14-15.

<sup>6</sup> იქვე.

<sup>7</sup> ოპერმანი თ., კლასენი კ., ნათესჰაიმი მ., ევროპული სამართალი, სასწავლო სახელმძღვანელო, ერქვანია თ., ჯაფარაშვილი ი. (მთარგ.), თბ., 2021, 118.

<sup>8</sup> სტატიის მიზნებისთვის საუბარია მხოლოდ რეორგანიზაციაზე.

<sup>9</sup> ფურცხვანიძე ნ., საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია, გზამკვლევი, საჯარო სამსახურის ბიურო.

იყენებს ტერმინს „შესაძლებელია,“ რაც უკავშირდება საჯარო დაწესებულების ერთგვარ დისკრეციულ უფლებამოსილებას, კონკრეტული მიზნის განსახორციელებლად რეორგანიზაცია გამოიყენოს, როგორც ყველაზე ხელსაყრელი და ეფექტიანი საშუალება. ეფექტიანი მმართველობის შესახებ იმთავითვე გაცხადებული საჯარო სამსახურის კონცეფციაში<sup>10</sup>, რომლის თანახმად, რეფორმის მიზანია, ეფექტური და ეფექტიანი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება, რომელიც მერიტოკრატიულ პრინციპზე იქნება დაფუძნებული და უზრუნველყოფს პროფესიონალიზმის წახალისებას, ხელშეწყობასა და დაფასებას. ასევე, აღსანიშნავია საჯარო სამსახურის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრინციპი – ეკონომიურობა და ეფექტიანობა,<sup>11</sup> რომელიც გულისხმობს საჯარო სამსახურში არა მხოლოდ ცალკეული მოხელის ვალდებულებას, გამოიყენოს სამსახურის რესურსები ეკონომიურად და ეფექტიანად, არამედ ამ პრინციპში შეიძლება მოაზრებულ იქნეს საჯარო სამსახურის მართვის ორგანიზაციული და ინსტიტუციური პროცესის ეკონომიური და ეფექტიანი წარმართვაც და ამ პროცესის ეკონომიურობასა და ეფექტიანობაში თავად მოხელის მონაწილეობაც. ამ ვარაუდის საფუძველს იძლევა საჯარო სამსახურში მოხელისა და საჯარო დაწესებულების ერთიანობის პრინციპი, რამეთუ ეს ორი კატეგორია ერთმანეთისგან განუყოფელია.

რეორგანიზაციის განხორციელების პროცესში, მნიშვნელოვანი გამოწვევაა როგორც საჯარო სამსახურის ლეგიტიმური ინტერესის, ასევე საჯარო მოხელეთა შრომის უფლების დაცვა. ამიტომ განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საჯარო სამსახურის როლი რეორგანიზაციის პროცესის დაგეგმვისა და ჩატარებისას. რეორგანიზაციის განხორციელების აუცილებლობის არსებობის პირობებში, კადრების ოპტიმიზაცია ადმინისტრაციული ორგანოს შეხედულების შესაბამისად წარიმართება, „თავად ადმინისტრაციული ორგანოა ექსკლუზიურად კომპეტენტური განსაზღვროს, რომელი შტატის დამატება-გაუქმება ან რომელ შტატთა გაერთიანება უწყობს ხელს საჯარო მმართველობის ეფექტურად განხორციელებას.“<sup>12</sup>

რეორგანიზაცია წარმოადგენს საჯარო სამსახურის მართვის ერთგვარ მეთოდს, რომელიც მიმართულია ფუნქციების მიზანშეწონილობაზე, ეფექტიანობაზე, ეკონომიურობაზე და ა.შ. საჯარო სამსახურში განსახორციელებელი რეფორმები, მათ შორის, რეორგანიზაცია, რომელიც გარკვეული დროით ადრე დაგეგმილი პროცესია, არ არის ყოველთვის თვეებით ან წლებით წინასწარ განჭვრეტადი. განვითარების ცალკეულ ეტაპზე, არსებული საჭიროებებისა და გამოწვევების შესაბამისად შეიძლება ობიექტურად წარმოიშვას რეორგანიზაციის საჭიროება. ამგვარი მოცემულობა კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს ისეთ მნიშვნელოვან პრინციპს, როგორცაა კადრების სტაბილურობა და მოხელის განუსაზღვრელი ვადით დანიშვნის პრინციპი. საჯარო სამსახური ითვალისწინებს მოხელის სიცოცხლის განმავლობაში უწყვეტი დასაქმების მიზანს.<sup>13</sup> როგორც საკონსტიტუციო სასამართლო ადგენს, პირის უფლების შემზღვეველი ნებისმიერი ღონისძიება უნდა წარმოადგენდეს ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის

<sup>10</sup> საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 627 საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ, 19/11/2014.

<sup>11</sup> იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლი.

<sup>12</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2020 წლის 13 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-179 (2კ-19).

<sup>13</sup> *ოპერმანი თ., კლასენი კ., ნათესჰაიმი მ.,* ევროპული სამართალი, სასწავლო სახელმძღვანელო, *ერქვანია თ., ჯაფარაშვილი ი. (მთარგ.),* თბ., 2021, 118.

აუცილებელ, ყველაზე ნაკლებად შემზღუდველ საშუალებას.<sup>14</sup> სწორედ ამ ბალანსის და ინტერესთა დაცვას ემსახურება კანონით დადგენილი მოწესრიგება, რომ რეორგანიზაციის პროცესში არ მოხდეს მოხელის უფლებებში გაუმართლებელი, დაუსაბუთებელი ჩარევა.

თანამედროვე გაგებით, საჯარო მოხელე განიხილება როგორც „მზრუნველი მსახური“, მისგან საზოგადოება მოელის ერთგვარ „თავგანწირვას“<sup>15</sup>. რასაკვირველია, პირდაპირი მნიშვნელობით იგი არ მოითხოვს ადამიანის სიცოცხლეს, როგორც მსხვერპლს, თუმცა თანამედროვე სამყაროში ერთ-ერთი მოტივაცია, რაც განაპირობებს ადამიანის არჩევანს იყოს ქვეყნის სამსახურში, სწორედ ამ სულისკვეთებით აღიქმება. სხვადასხვა ქვეყანაში ჩატარებულმა კვლევამ გამოავლინა რამდენიმე ფაქტორი, რომელიც წარმოადგენს ადამიანების მოტივაციას საჯარო სამსახურში ამა თუ იმ პოზიციის დასაკავებლად. ესენია სახელმწიფო პოლიტიკის განსაზღვრაში მონაწილეობის სურვილი, საზოგადოებისა და ქვეყნის სამსახური,<sup>16</sup> საზოგადოებრივი ინტერესისა და სახელმწიფოსადმი ერთგულების სურვილი, თავგანწირვა და თანაგრძნობა<sup>17</sup>. ემპათია, თანაგრძნობა და კოლეგიურობა,<sup>18</sup> სხვა ძირითად მოთხოვნებს შორის, ევროკავშირის ქვეყნების კანონმდებლობით გათვალისწინებული მნიშვნელოვანი მოთხოვნაა საჯარო მოხელეთა მიმართ. ამ მხრივ საინტერესოა ქართული სასამართლო პრაქტიკა. კერძოდ, ერთ-ერთ საქმეზე უზენაესი სასამართლო განმარტავს, რომ „საჯარო სამსახურის ძირითადი ფუნქცია საზოგადოების, მისი თითოეული წევრის კანონით დაცული ინტერესების მომსახურებაა, რისი გაუთვითცნობიერებლობა, ვალდებულებათა ჯეროვანი შეუსრულებლობა უშუალოდ აისახება სამართლებრივი სახელმწიფოს არსებობაზე. საჯარო სამსახური თითოეული საჯარო მოსამსახურის შეგნებაში უნდა განიხილებოდეს, როგორც საპატიო მისია – ემსახუროს, პირადი წვლილი შეიტანოს სახელმწიფოს განვითარებაში“.<sup>19</sup>

მნიშვნელოვანი გამოწვევაა რეორგანიზაციის პროცესში კადრების შერჩევა. მართალია, კანონმდებლობა რეორგანიზაციას და შტატების შემცირებას არ განიხილავს, როგორც მოხელის კვალიფიკაციისა და უნარ-ჩვევების შემონახვის ინდიკატორს, თუმცა ამ სიტუაციაში გადაწყვეტილების მიმღები თანამდებობის პირი რეალურად სწორედ ასეთი ფაქტის წინაშე დგება. მიუხედავად ამგვარი ფართო უფლებამოსილებისა, ადმინისტრაციულ სამართალში მოქმედი პრინციპები ავალდებულებს საჯარო სამსახურის ხელმძღვანელს, თუ საამისოდ უფლებამოსილ პირს, დაასაბუთოს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილება. ამგვარი მიდგომა უნდა გამორიცხავდეს მიკერძოებას და საკითხის არაობიექტური კრიტერიუმებით გადაწყვეტას. საქართველოს მთავრობის დადგენილებით,<sup>20</sup> განისაზღვრა გასათავისუფლებელ მოხელეთა შერჩევის პროცედურა, რომელიც, მართალია, რჩე-

<sup>14</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 11 აპრილის გადაწყვეტილება № 1/2/569 საქმეზე: საქართველოს მოქალაქეები – დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი პარლამენტის წინააღმდეგ.

<sup>15</sup> Мотивация Государственных Служащих: Информация и Выводы для Практиков, GCPSE, GCPSE, UNDP, ACSH, Региональный Хаб в Сфере Государственной Службы в Астане, Астана, Казахстан, 2014, 6.

<sup>16</sup> Bauby P., Similie (POPA) M. M., Mapping of the Public Services, Public Services Statistics, Organisation and Regulations, Project with the support of the European Commission, May, 2010, 9.

<sup>17</sup> Мотивация Государственных Служащих: Информация и Выводы для Практиков, GCPSE, UNDP, ACSH, Региональный Хаб в Сфере Государственной Службы в Астане, Астана, Казахстан, 2014, 6.

<sup>18</sup> Der Europäische Bürgerbeauftragte, Grundsätze des öffentlichen Dienstes für EU-Beamte, 2012, 5-7.

<sup>19</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2017 წლის 4 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-644-637(კ-16).

<sup>20</sup> საქართველოს მთავრობის № 199 დადგენილება პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ, 20/04/2017.

ბა გადაწყვეტილების მიმღები თანამდებობის პირის უფლებამოსილებაში, თუმცა შემუშავდა სტანდარტი, თუ რა უნდა გახდეს ასეთი გადაწყვეტილების მიღების წინაპირობა. ამ საკითხის გადასაწყვეტად კანონმდებლობა ითვალისწინებს კომისიის შექმნის შესაძლებლობას. კომისია ვალდებულია, გაითვალისწინოს მოხელის კომპეტენცია, შეფასების შედეგები (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) და სხვა ობიექტური გარემოებები, ხოლო, საჭიროების შემთხვევაში, უფლებამოსილია, ჩაატაროს გასაუბრება და დასაბუთებული შედეგები ასახოს სხდომის ოქმში. მსგავს რეგულაციებს ადგენს სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებლობა. მაგალითად, ესტონეთში, თუ შემცირების დროს არჩევანი უნდა გაკეთდეს ორ მოხელეს შორის, რომლებიც ასრულებენ ანალოგიურ სამსახურებრივ მოვალეობას, მაშინ შემცირებისას სამსახურის შენარჩუნების უპირატესობა ეკუთვნის იმ მოხელეს, რომლის განათლება, სამუშაო გამოცდილება, ცოდნა და უნარები უფრო შეესაბამება სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისათვის დადგენილ მოთხოვნებს. თუ მითითებული კრიტერიუმის საფუძველზე შეუძლებელია თანამდებობის პირის გამოყოფა, სამსახურის შენარჩუნების პრიორიტეტი ენიჭება შვიდ წლამდე ასაკის ბავშვის აღმზრდელ მოხელეს, ხოლო შემდეგ იმ პირებს, რომელთა მიმართაც უფრო მაღალი კანონიერი ნდობის ხარისხი არსებობს.<sup>21</sup>

უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, „რეორგანიზაციის დროს გათავისუფლების საფუძველს არ წარმოადგენს რომელიმე მოხელის არაკომპეტენტურობა ან არაკვალიფიციურობა. რეორგანიზაციის შედეგად მოხელის გათავისუფლების საფუძველია იმ თანამდებობის გაუქმების შედეგად დასაქმების ადგილის ფაქტობრივი არარსებობა, რომელზეც მოხელე დასაქმებული იყო რეორგანიზაციის განხორციელებამდე. რეორგანიზაციის პროცესი არ მიმდინარეობს საუკეთესოს შერჩევის პრინციპზე დაყრდნობით, განსხვავებით, მაგალითად, თანამდებობაზე მოხელის დასაქმებისაგან, რომელიც სწორედ ხსენებული პრინციპის დაცვით წარმართება. რეორგანიზაცია შედეგად არ იწვევს შენარჩუნებულ შტატებზე დასაქმებული პირების გათავისუფლებას, თუნდაც აღნიშნული პირები რეორგანიზაციის შედეგად შემცირებულ მოხელეზე არაკვალიფიციურები იყვნენ, რამდენადაც არ არსებობს მათი გათავისუფლების ფაქტობრივ-სამართლებრივი საფუძველები.“<sup>22</sup> მაშასადამე, თავისთავად, რეორგანიზაცია არ განიხილება მოხელის გათავისუფლების აუცილებელ წინაპირობად. რეორგანიზაციასთან მიმართებით უპირატესი უფლებაა თანამდებობის შენარჩუნება, თუ კი მისი გაუქმების აუცილებლობა არ არსებობს. ამასთან, რეორგანიზაციის საფუძველით მოხელის გათავისუფლება წარმოადგენს საჯარო სამსახურის დისკრეციულ უფლებამოსილებას. კანონი იცავს პროფესიულ საჯარო მოხელეთა უფლებებს და ასევე, უზრუნველყოფს, რომ საჯარო დაწესებულებამ ყოველგვარი რთული პროცედურების გატარების გარეშე მოახდინოს ვაკანტური შტატების გადაადგილება თუ შემცირება, მხოლოდ საშტატო ნუსხაში ცვლილების შეტანის გზით.<sup>23</sup>

რეორგანიზაციის პროცესის წარმართვა უნდა დისტანცირდეს პოლიტიკისგან. დაუშვებელია პერსონალური საკითხების გადაწყვეტისას პოლიტიკური კრიტერიუმების გამოყენება. თავად პროცესი მიმართული უნდა იყოს კონკრეტულ სფეროში მმართველობის პოლიტიკის

<sup>21</sup> Civil Service Act of Estonia (passed 13/06/2012), <<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/525032019003/consolide>> [22.05.2021].

<sup>22</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2020 წლის 13 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-179(2კ-19).

<sup>23</sup> ტურავა პ., ფირცხალაშვილი ა., დვალისვილი მ., წულაია ი., ქარდავა ე., სანიკიძე ზ., მაკალათია ე., საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, კომენტარები, ქარდავა ე. (რედ.), თბ., 2018, 332.

ახლებური განსაზღვრისკენ. აქ განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პროცესის სწორი დაგეგმვა და მართვა. უპირველესი იმ მიზნისა და ამოცანის გააზრებაა, რისკენაც არის მიმართული რეორგანიზაცია. აღნიშნულის შემდეგ, სწორი შეფასება უნდა მიეცეს სამომავლო შედეგებს, რასაც დაწესებულება მოეწივს.

საქართველოში არსებობს სამწუხარო გამოცდილება, როდესაც რეორგანიზაციის მოტივით ხდებოდა მოხელეთა გათავისუფლება, მაშინ როდესაც სახეზე იყო საჯარო დაწესებულების სახელწოდების შეცვლა და იგივე ფუნქციის შენარჩუნება. ეს კი ადასტურებს, რომ ადგილი ჰქონდა საჯარო დაწესებულებების მხრიდან რეორგანიზაციით შენიღბვის გზით მოხელის გათავისუფლებას და ამით თითქოსდა, გადაწყვეტილების კანონიერ ჩარჩოში მოქცევას. მოქმედი კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, ამ მანკიერი პრაქტიკისგან თავის დაღწევის მიზნით, აკონკრეტებს რეორგანიზაციის არსს, მიზანს, რაც ქმნის გარანტიას მოხელის უკანონო გათავისუფლებისგან დასაცავად. რაც შეეხება გადაწყვეტილების მიმღები თანამდებობის პირის დისკრეციას რეორგანიზაციის პროცესში, იგი მიმართულია რეორგანიზაციისკენ და არა მოხელის გათავისუფლებისკენ, ვინაიდან თუ მას შტატების შემცირება არ მოყვება, არ არსებობს მოხელის გათავისუფლების კანონიერი საფუძველი.

რეორგანიზაციასთან დაკავშირებით არაერთი გადაწყვეტილება მოიპოვება სასამართლო პრაქტიკაში, სადაც სასამართლო უკანონოდ მიიჩნევს მოხელის გათავისუფლებას. სასამართლო პრაქტიკა ადგენს, რომ „თანამდებობის სახელწოდების შეცვლა არ ჩაითვლება რეორგანიზაციად, თუ ამ საშტატო ერთეულის შინაარსი, მისი ფუნქცია და უფლებამოსილება არ იცვლება. კონკრეტული თანამდებობების იდენტიურობის დადგენის მიზნით უნდა შეფასდეს: ა) მათი ადგილი ადმინისტრაციული ორგანოს სამსახურებრივ 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.“<sup>24</sup>

ამდენად, ერთმანეთისგან უნდა გაიმიჯნოს, სახეზეა საჯარო სამსახურის ორგანიზაციული პროცესი თუ რეორგანიზაცია. ორგანიზაციული პროცესი შეიძლება მიმდინარეობდეს არსებითი ცვლილებებისა და გარდაქმნის გარეშე, რაც არ შეიძლება წარმოადგენდეს მოხელის გათავისუფლების საფუძველს.

### **3. საკანონმდებლო საფუძველი**

საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ადგენს საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველს და წესს. პროფესიული საჯარო მოხელის გათავისუფლების საფუძველი იყოფა სავალდებულო (მუხ.107) და არასავალდებულო, ფაკულტატურ (მუხ.108) საფუძველებად. ამგვარი დიფერენცირების წინაპირობად განისაზღვრება ობიექტური კრიტერიუმები, ასევე გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილების მქონე თანამდებობის პირის დისკრეციული უფლებამოსილება, რაც დაკავშირებული შეიძლება იყოს რიგ ობიექტურ გარემოებებთან (მოხელის ჯანმრთელობის მდგომარეობა, გამოცდილება, სტატუსი, საჯარო სამსახურის ინტერესი და სხვ.). მოხელის გათავისუფლება რეორგანიზაციის სა-

<sup>24</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2015 წლის 8 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-449-442(კ15).

ფუძველზე, თუ მას მოყვა შტატების შემცირება, წარმოადგენს არასავალდებულო საფუძველს, რომელიც გათვალისწინებულია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 110-ე მუხლით.

მიუხედავად იმისა, რომ კანონი ითვალისწინებს დისკრეციული უფლებამოსილების საფუძველზე გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას, აუცილებლად უნდა ითქვას, რომ საფრთხე არ უნდა შეექმნას როგორც სამართლის წინაშე თანასწორობის, კანონის უზენაესობის პრინციპის, ისე საჯარო სამსახურის განხორციელების ლეგიტიმურ ინტერესს. არსებობს შემთხვევები, როდესაც ცალკეული მოხელის პროფესიონალიზმი, მისი გამოცდილება, ინსტიტუციური მეხსიერება, მნიშვნელოვანწილად წარმოადგენს სამსახურში დამაგრების საჯარო ინტერესს. ასეთი შემთხვევა ვერ გაიგივდება სუბიექტურ ინტერესთან და მიდგომა ცალკეულ შემთხვევაში შეიძლება განსხვავებულიც იყოს. მართალია, პროფესიული საქმიანობა სიცოცხლის მანძილზე უვადოდ ხორციელდება, რაც საჯარო ადმინისტრაციის ინსტიტუციურ განმტკიცებას ისახავს მიზნად,<sup>25</sup> თუმცა ეს გარემოება არ გამორიცხავს მოხელის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტას კანონით გათვალისწინებული პირობებისა და პროცედურების შესაბამისად.

#### 4. გარანტიები

რეორგანიზაცია არ უნდა იქცეს მოხელის გათავისუფლების უპირობო საფუძველად, საჯარო „დანესებულებამ უნდა აიღოს ვალდებულება, რათა მაქსიმალური შესაძლებლობის ფარგლებში უზრუნველყოს მოხელის ჰორიზონტალური გადაადგილება (ასეთი შესაძლებლობის არსებობისას). ამდენად, შემცირება განხილულ უნდა იქნეს როგორც უკიდურესი, უკანასკნელი შესაძლებლობა.“<sup>26</sup>

პროფესიული საჯარო მოხელის სტაბილურობის, მისი საქმიანობის უწყვეტობის და უფლების დაცვის უზრუნველყოფა კანონის მთავარი სულისკვეთებაა. სტაბილურობის პრინციპის უზრუნველსაყოფად ახალმა კანონმა განამტკიცა აქამდე არარსებული შესაძლებლობა – მოხელის მობილობა. სწორედ მობილობის ინსტიტუტი წარმოადგენს გარანტიას, რომ მოხელე, რეორგანიზაციის შემთხვევაში, თუ სახეზეა შტატების შემცირება, არ დარჩეს სამსახურის მიღმა. უპირატესი უფლება შიდა მობილობას უკავშირდება, ხოლო თუ ასეთის გამოყენება შეუძლებელია, კანონი ითვალისწინებს გარე მობილობის შესაძლებლობასაც. მობილობის შეუძლებლობის შემთხვევაში, უკანასკნელი გამოსავალი რეზერვში ჩარიცხვაა. „საჯარო მოხელეთა რეზერვი ის სამართლებრივი გარანტიაა, რომლის მეშვეობითაც შენარჩუნებული იქნება საჯარო სამსახურში პროფესიული საჯარო მოხელის საქმიანობის უწყვეტობა და მისცემს მას შესაძლებლობას, მომავალში განაგრძოს თავისი კარიერა საჯარო სამსახურის სისტემაში.“<sup>27</sup>

მობილობის განხორციელების წინაპირობებია: 1. რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია ან შერწყმა, რომელსაც მოყვა შტატების შემცირება; 2. ვაკანტური ტოლფასი თანამდებობის არსებობა; 3. მოხელის თანხმობა; 4. საჯარო დანესებულების თანხმობა. მობილობის საფუძველზე კონკრეტული მოხელის მიმართ საჯარო დანესებულების მიერ მიღებული გადაწყვეტილება

<sup>25</sup> იზორია ლ., თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბ., 2009, 89.

<sup>26</sup> United States Office of Personnel Management, Guide To The Senior Executive Service, Washington, DC, 2017, 2.

<sup>27</sup> ტურავა პ., ფირცხალაშვილი ა., დვალისვილი მ., ქარდავა ე, წულაია ი., სანიკიძე ზ., მაკალათია ე., საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, კომენტარები, ქარდავა ე. (რედ.), თბ., 2018, 342-343.



წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტს, მამასადაამე, „მას წინ უნდა უძღოდეს ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარება. მობილობის პროცესის განხორციელება, მასში მონაწილე მოხელის უფლების დაცვის შესაძლებლობა, მიმართული უნდა იყოს სწორედ ადმინისტრაციული წარმოების მიზნისკენ – განხორციელდეს საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილება კანონის საფუძველზე და კანონის ფარგლებში,<sup>28</sup> რაც კარგი მმართველობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ინდიკატორია. გარდა ამისა, დაცული უნდა იყოს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით<sup>29</sup> დადგენილი სხვა მოთხოვნებიც.

რეორგანიზაცია, როგორც წესი, გარკვეული დროით ადრე დაგეგმილი ღონისძიებაა, რომელიც ითვალისწინებს პროცედურულ უზრუნველყოფას კანონმდებლობით დადგენილი წესით. შესაბამისად, კანონი ავალდებულებს საჯარო დაწესებულებას მინიმუმ ერთი თვით ადრე წერილობით აცნობოს მოხელეს მოსალოდნელი გათავისუფლების შესახებ. მოხელე გათავისუფლების შესახებ წინასწარ ინფორმირებაზე ხელმონერით ადასტურებს არა თანხმობას, არამედ ფაქტს, რომ მისთვის ცნობილია ამგვარი შედეგის დადგომის შესახებ. ეს პროცედურა დაკავშირებულია მოხელის ინტერესთან, რომ მან შეძლოს დაგეგმოს საკუთარი მომავალი და პროგნოზირებადი გახადოს იგი. აქ იგულისხმება როგორც სხვა სამსახურის მოძიება, ასევე სამართლებრივი დავის გაგრძელების შესაძლებლობის გამოყენება.

ზოგადად, სამსახურიდან გათავისუფლება გულისხმობს მოხელის როგორც სტატუსის შეწყვეტას, ასევე უფლებამოსილების შეწყვეტასაც. აქ აღსანიშნავია ერთი გარემოება, კერძოდ, რეორგანიზაციის დროს, მობილობის შეუძლებლობის შემთხვევაში, კანონი ითვალისწინებს მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხვას. რა დროსაც, მართალია, პირი გათავისუფლებულია სამსახურიდან, მაგრამ რეზერვში ყოფნის მანძილზე მას უნარჩუნდება სტატუსი. მოხელის გათავისუფლება ამ საფუძველით არ იწვევს მოხელის სტატუსის შეწყვეტას რეზერვში ყოფნის პერიოდის მანძილზე.

კანონი შტატების შემცირების შემთხვევაში, მოხელის სხვა თანამდებობაზე დანიშვნისას, ითვალისწინებს როგორც მოხელის, ასევე შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ინტერესებს, ამიტომ მოხელის გადაყვანა იმავე ან სხვა საჯარო დაწესებულებაში ხდება მიმღები საჯარო დაწესებულების და მოხელის თანხმობით, ცხადია, კონკურსის გარეშე.<sup>30</sup> საკასაციო სამართლო განმარტავს, რომ „მობილობის წესით დანიშვნაზე უარის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება, იმავდროულად არ ნიშნავს პირის თანამდებობიდან გათავისუფლებას.“<sup>31</sup> აქ გამოკვეთილია მობილობის მიზანი-ხელახლა დასაქმება, მოხელის სამსახურებრივი საქმიანობის უწყვეტობა. შესაბამისად, პირს შეუძლია მოითხოვოს საჯარო დაწესებულებისგან მისი მობილობის წესით სხვა, ტოლფას თანამდებობაზე გადაყვანა, ცხადია, ასეთი თანამდებობის არსებობის შემთხვევაში. მობილობის შეუძლებლობის შემთხვევაში უკიდურესი ღონისძიება მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხვაა.

დაუშვებელია მოხელე ქალის გათავისუფლება სამსახურიდან ორსულობის ან ბავშვის 3 წლამდე აღზრდის პერიოდში საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან სამსახურის შერწყმის გამო, ასევე მოხელის შეფასების შედეგის გამო. აღნიშნული რეგულაცია ემსახურება ორსულისა და ბავშვის ინტერესების დაცვის ლეგიტიმურ მიზანს. ეს მიზანი

<sup>28</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2020 წლის 23 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-38(კ-20).

<sup>29</sup> საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, სსმ, 32(39), 25/06/1999.

<sup>30</sup> ტურავა პ., ფირცხალაშვილი ა., დვალისძე მ., ნულაია ი., ქარდავა ე., სანიკიძე ზ., მაკალათია ე., საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, კომენტარები, ქარდავა ე. (რედ.), თბ., 2018, 136.

<sup>31</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2020 წლის 23 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-38(კ-20).

იმთავითვე გაცხადებულია საზღვარგარეთის ქვეყნების კანონმდებლობაშიც. მაგ.: ავსტრიაში ბოლო წლების განმავლობაში, ქალთა პოპულარიზაციის მრავალი ღონისძიების წყალობით, საჯარო სამსახურში ქალთა წილი მუდმივად იზრდება. ფედერალურ საჯარო სამსახურში ქალთა წილი ამჟამად 42,5 პროცენტია.<sup>32</sup>

საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, შრომის უფლება ასოცირდება და უზრუნველყოფს პირის მატერიალურ კეთილდღეობას, თუმცა დაუშვებელია, შრომის უფლების რეალიზაცია მხოლოდ შემოსავლის მიღების წყაროდ იქნეს აღქმული.<sup>33</sup> მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება, მით უფრო იმ პირობებში, როდესაც არსებობს სტაბილურობის მოლოდინი, საჭიროებს როგორც სამართლებრივ, ისე ფინანსური გარანტიების შექმნასაც. კანონი საჯარო დაწესებულებას ავალდებულებს მოხელისთვის კომპენსაციის გაცემას. კომპენსაციის თანხა შეადგენს სამი თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობას. კანონი უშვებს მოხელისთვის გარდა კომპენსაციისა, ერთი თვის თანამდებობრივი სარგოს გაცემას, თუ მისი გაფრთხილება მოხდება ერთ თვეზე ნაკლები პერიოდით ადრე. კანონი საუბრობს ვადის დარღვევაზე, რაც არ შეიძლება გულისხმობდეს ერთ თვეზე მეტი დროით ადრე გაფრთხილებას. წესის დარღვევა გულისხმობს დადგენილი უფლების შეზღუდვას. თუკი მოხელის გაფრთხილება მოხდება ერთ თვეზე მეტი დროით ადრე, ცხადია, ეს არ აღიქმება როგორც მოხელის უფლების დარღვევა და ამას არ მოყვება დამატებითი კომპენსაციის გაცემის ვალდებულება. გაფრთხილების ერთთვიანი ვადის დარღვევა კომპენსაციის გაცემის საფუძველი ხდება იმ შემთხვევაში, თუ ვადის დარღვევა აუარესებს პირის მდგომარეობას. თუ მოხელის გაფრთხილებას ადგილი ექნება ერთ თვეზე მეტი ვადით ადრე (მაგლითად, ორი თვით ადრე), ცხადია, აქ მეტი დრო და შესაძლებლობა ექნება მას, იზრუნოს საკუთარი უფლებებისთვის, მაგალითად, მოძებნოს სხვა სამსახური, მოემზადოს სამართლებრივი დავის წამოწყებისთვის და სხვა.

„დანიშვნის უფლება გათავისუფლების უფლების გარეშე არაფერია“<sup>34</sup>, ეს მოსაზრება დაკავშირებულია საჯარო დაწესებულებების და, ზოგადად, საჯარო მმართველობის განხორციელების ეფექტიანობასთან. არსებობს შემთხვევები, როდესაც ინსტიტუციური და სტრუქტურულ-ორგანიზაციული ცვლილებები გარდაუვალია და საჭიროა. შესაბამისად, ამგვარი ცვლილებები ითხოვს მოხელეთა გადაადგილებას ან უკიდურეს შემთხვევაში, მათ ჩამოშორებას სამუშაო პროცესისგან.

არცთუ უსაფუძვლოა მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ რეორგანიზაცია შეიძლება გამოყენებულ იქნეს პირის გათავისუფლების „შეფარულ ბერკეტად“<sup>35</sup>. თუმცა, იმავდროულად უნდა აღინიშნოს, რომ „კარიერის პრინციპის მქონე ქვეყნებში საჯარო მოსამსახურე

<sup>32</sup> Bundesministerium Kunst, Kultur, öffentlicher Dienst und Sport, Frauen und Männer, Österreich <[https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/bundspersonal/daten/geschlechter/maenner\\_frauen.html](https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/bundspersonal/daten/geschlechter/maenner_frauen.html)> [28.05.2021].

<sup>33</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 19 აპრილის გადაწყვეტილება № 2/2/565 საქმეზე: საქართველოს მოქალაქეები – ილია ლეჟავა და ლევან როსტომაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.

<sup>34</sup> შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, *ნინიძე თ. (რედ.), მაისურაძე მ. (მთარგ.)*, თბ., 2003, 281.

<sup>35</sup> *შველიძე ზ., ბოდონე ქ., თოდრია თ., ხაყოშია თ., გუჯაბიძე ნ., მესხიშვილი ქ.*, საქართველოს შრომის სამართალი და საერთაშორისო შრომის სტანდარტები, სახელმძღვანელო მოსამართლეების, იურისტებისა და სამართლის პედაგოგებისათვის, *ბაქაძური ნ., თოდრია თ., შველიძე ზ. (რედ.)*, თბ., 2017, 228.

რე არ ტოვებს სამსახურს დაწესებულების ლიკვიდაციის ან შტატების შემცირების გამო.<sup>36</sup> ამიტომ, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მისი მიზანშეწონილობის დასაბუთება. საკასაციო სასამართლო განმარტავს, რომ „ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასაბუთების კანონისმიერი ვალდებულება განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ ადმინისტრაციული ორგანო შებოჭოს სამართლით და მოაქციოს თვითკონტროლის ფარგლებში“.<sup>37</sup> დისკრეციული უფლებამოსილების არსებობა ვერ დაიცავს საჯარო დაწესებულებას მიღებულ გადაწყვეტილების როგორც კანონიერების, ისე მიზანშეწონილობის დაცვის ვალდებულებისგან. „შრომის კონსტიტუციურ უფლებას, სოციალურ ხასიათთან ერთად, გააჩნია კლასიკური უფლების მნიშვნელობა, რომლის დანიშნულებაც გამოიხატება იმაში, რომ პირს ეძლევა უფლება დაიცვას თავი სახელმწიფოს უკანონო ჩარევისაგან.“<sup>38</sup>

სწორედ მოხელის ინტერესების დაცვას ემსახურება რეორგანიზაციის პროცესში საჯარო სამსახურის ბიუროს მონაწილეობა. მართალია, კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს ბიუროს თანხმობას რეორგანიზაციის განსახორციელებლად, თუმცა ინფორმირების ვალდებულების არსებობა, უპირველესად სწორედ მოხელეთა ინტერესების დაცვას უზრუნველყოფს. ბიუროს უფლებამოსილებას ამ ნაწილში წარმოადგენს საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ერთიანი ელექტრონული სისტემის მეშვეობით ინფორმაციის მოძიება საჯარო სამსახურის სისტემაში არსებული შესაბამისი ვაკანტური თანამდებობების შესახებ. ბიურომ უნდა უზრუნველყოს ტოლფასი ვაკანტური თანამდებობის მოძიება, ასევე ბიუროს კომპეტენციაში შედის საჯარო დაწესებულებისთვის მეთოდური დახმარების განწვევა ასეთის თხოვნის საფუძველზე.

## 5. უფლების დაცვა

პროფესიულ საჯარო მოხელეს, რომელიც თანამდებობაზე ინიშნება უვადოდ, აქვს ლეგიტიმური მოლოდინი, რომ ის სიცოცხლის განმავლობაში (საპენსიო ასაკის მიღწევამდე), იქნება უზრუნველყოფილი როგორც საჯარო მოხელის თანამდებობით, ასევე ეკონომიური კეთილდღეობით. შრომის უფლება კავშირშია ღირსეული ცხოვრების უფლებასთან, როდესაც ეს უფლება იზღუდება, მოხელეს წარმოეშობა სხვა უფლება – დაიცვას თავი შესაძლო უკანონო შედეგის დადგომისგან. წინააღმდეგობის უფლება სამართლებრივი სახელმწიფოს ერთ-ერთი ნიშანია.<sup>39</sup> სასამართლო განხილვის უფლება ნიშნავს, რომ საქმე შეიძლება აღიძრას ნებისმიერი პირის წინააღმდეგ.<sup>40</sup> კანონმდებლობა ითვალისწინებს დაინტერესებული პირის (ამ შემთხვევაში საჯარო მოხელის) მიერ მასთან დაკავშირებული ნებისმიერი გადაწყვეტილების სადავოდ ქცევის შესაძლებლობას. მოხელეს უფლება აქვს თავის უფლებათა დასაცავად მმართველ სასამართლოს. კანონმდებლობით მას წარმოეშობა ვალდებულება,<sup>41</sup> სასამართლოში

<sup>36</sup> ადვიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კობალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2005, 77.

<sup>37</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2013 წლის 19 ნოემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-301-292(2კ-13).

<sup>38</sup> იქვე.

<sup>39</sup> ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბ., 2004, 99.

<sup>40</sup> შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, ნინიძე თ. (რედ.), მაისურაძე მ. (მთარგ.), თბ., 2003, 270.

<sup>41</sup> იხ. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, სსმ, 39(46), 23/07/1999., მე-2 მუხლის მე-5 ნაწილი.

სარჩელის აღძვრამდე გამოიყენოს ზემდგომ ორგანოში ან ზემდგომ თანამდებობის პირთან (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) სადავო გადაწყვეტილების გასაჩივრების შესაძლებლობა. ამგვარი მონესრიგება დაკავშირებულია საჯარო სამსახურში გარკვეულ სუბორდინაციულ დამოკიდებულებასთან. შესაბამისად, მიღებული გადაწყვეტილების პირველადი გასაჩივრება და სადავო აქტის კანონიერების შეფასება სწორედ ზემდგომ თანამდებობის პირთან ან ზემდგომ ორგანოში უნდა მოხდეს.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მიხედვით, რეორგანიზაციის საფუძველზე მოხელის გათავისუფლება კანონიერად მაშინ ჩაითვლება, თუ სახეზე იქნება შემდეგი პირობები:

1. გადაწყვეტილება გათავისუფლების შესახებ მიღებული იქნება უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მიერ;
2. გათავისუფლების საფუძველი გათვალისწინებული იქნება საჯარო სამსახურის შესახებ კანონით (იმპერატიული მოთხოვნა);
3. დაცული იქნება გადაწყვეტილების მიღების კანონით დადგენილი ფორმა;
4. დაცული იქნება გადაწყვეტილების მიღების კანონით დადგენილი პროცედურა.

ეს მოთხოვნები ერთობლიობაში უნდა იყოს დაცული, წინააღმდეგ შემთხვევაში მიღებული გადაწყვეტილება ვერ ჩაითვლება კანონიერად<sup>42</sup>.

რეორგანიზაციის საფუძველზე შტატების შემცირების გამო მოხელის გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების კანონიერებაზე ასევე გავლენას ახდენს საკითხი ახალი შტატი ითვალისწინებს თუ არა იმავე უფლებამოსილებას და შესაბამისმა საჯარო დაწესებულებამ შესთავაზა თუ არა მოხელეს მობილობა. რაც შეეხება დავის საგანს, როგორც კანონმდებლობა ადგენს, მოცემულ შემთხვევაში გასაჩივრებას ექვემდებარება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი მოხელის გათავისუფლების შესახებ. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების მიმართ მოქმედებს ე.წ. კანონიერების პრეზუმფცია, რაც გულისხმობს, რომ იგი ითვლება კანონიერად, ვიდრე სანინააღმდეგო არ დადასტურდება. ადმინისტრაციული საპროცესო კანონმდებლობის თანახმად, მტკიცების ტვირთი აწევს ამ სადავო აქტის გამომცემ<sup>43</sup> საჯარო დაწესებულებას, თუმცა ეს არ ათავისუფლებს მოსარჩელეს სარჩელის დასაბუთების ვალდებულებისგან<sup>44</sup>.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით მონესრიგებულ შემთხვევაში, უფლების დაცვის მიზნიდან გამომდინარე, დაინტერესებული პირის წრე გაცილებით ვიწროდ უნდა იქნეს განმარტებული და მას (დაინტერესებულ მხარეს/მოსარჩელეს) წარმოადგენს უშუალოდ ის მოხელე, რომელთან დაკავშირებითაც არის მიღებული კონკრეტული სადავო გადაწყვეტილება. განსახილველ შემთხვევაში მოიაზრება რეორგანიზაციის საფუძველზე სამსახურიდან გათავისუფლებული მოხელე. შესაბამისად, მოცემულ შემთხვევაში, სახეზე არ გვაქვს დაინტერესებული პირის ფართო განმარტება, ვინაიდან სადავო აქტი არ ეხება მესამე პირს.

გასაჩივრებისას დაინტერესებული პირის/მოსარჩელის მიზანს წარმოადგენს სადავო აქტის გაუქმება. ხოლო ამგვარი შედეგი მიიღწევა გასაჩივრებული აქტის ბათილად ცნობით.

<sup>42</sup> ჩამოთვლილი პირობები ზოგადი ხასიათისაა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის კანონიერების შეფასებისას. აქ, სტატიის მიზნებისთვის, გადაწყვეტილების მიღების საფუძველი გამოყოფილი და მიბმულია საჯარო სამსახურის შესახებ კანონთან. სხვა შემთხვევაში, რასაკვირველია, მატერიალური საფუძველები განისაზღვრება მოქმედი კანონმდებლობით.

<sup>43</sup> *კოპალეიშვილი მ., ხარშილაძე ი., ტურავა პ., ლორია ხ., გვარამაძე თ., ლვამიჩავა თ.*, ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2018, 214.

<sup>44</sup> საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, მუხ.17.

როგორც კანონი ადგენს, ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი ბათილია, თუ იგი ეწინააღმდეგება კანონს ან არსებითად დარღვეულია მისი მომზადების ან გამოცემის კანონმდებლობით დადგენილი სხვა მოთხოვნები.<sup>45</sup>

სადავო აქტის კანონიერების შემოწმება ხდება მისი ფორმალური და მატერიალური კანონიერების კრიტერიუმების შემოწმებით.<sup>46</sup> რეორგანიზაციის შემთხვევაში გათავისუფლების კანონიერებამ უნდა გაიაროს ერთგვარი „ტესტი“, პრინციპით „თუ – მაშინ“ (*„wenn-dann“*)<sup>47</sup>, სადაც „თუ“ – განსაზღვრავს წინაპირობად რეორგანიზაციის საფუძველზე შტატების შემცირებას, ხოლო „მაშინ“ ითვალისწინებს იმ შედეგს, რაც მოყვება ასეთ შემცირებას – სამსახურიდან გათავისუფლება. სახეზეა მიზეზშედეგობრივი კავშირი რეორგანიზაციის პროცესს, შტატების შემცირებას და გათავისუფლებას შორის. უზენაესი სასამართლოს განმარტებით, „პირის თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს დაწესებულება, რომელშიც, შტატის შემცირების გამო, მოხელის დარჩენა შეუძლებელია.“<sup>48</sup> ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ რეორგანიზაცია, როგორც მოხელის გათავისუფლების საფუძველი, დაკავშირებულია შემდეგ ძირითად გარემოებებთან:

1. რეორგანიზაციის პროცესს თან ახლავს შტატების შემცირება;
2. მოხელის მობილობა ვერ განხორციელდა.

ამდენად, ეს ორი წინაპირობა კუმულატიურია და ერთდროულად უნდა იქნეს განხილული ამ საფუძველით მოხელის გათავისუფლების კანონიერების შეფასებისას.

დავის განმხილველმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ ან სასამართლომ (იმის მიხედვით, სახეზეა საჩივარი თუ სარჩელი) უნდა შეამოწმოს შეესაბამება თუ არა გასაჩივრებული გადაწყვეტილება კანონით დადგენილ როგორც პროცედურულ, ისე შინაარსობრივ მოთხოვნებს. დამკვიდრებული დოქტრინის თანახმად, „ადმინისტრაციის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები კანონიერად რომ ჩაითვალოს, საჭიროა იგი სრულ თანხვედრაში მოდიოდეს დადგენილ პროცედურულ წესრიგთან და ასევე მატერიალურ ნორმებთან.“<sup>49</sup> ამდენად, კანონიერების შეფასებისას, დავის განმხილველი ორგანო/სასამართლო ამოწმებს განხორციელდა თუ არა რეორგანიზაციის პროცესი კანონის საფუძველზე და მისი სულისკვეთებით, არსებობდა თუ არა სამსახურის მიერ მოხელისთვის შეთავაზებული ტოლფასი ან უფრო დაბალი თანამდებობა მისი კვალიფიკაციის გათვალისწინებით. „სასამართლომ დავის გადაწყვეტისას უნდა იხელმძღვანელოს კანონმდებლობის მოთხოვნებით და არა მხოლოდ მიზანშეწონილობის მოსაზრებებით, რამდენადაც დისკრეციული უფლებამოსილება არ არის აბსოლუტური უფლება და მისი გამოყენება იზღუდება კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნებით.“<sup>50</sup>

გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების გასაჩივრების შემთხვევაში, მოხელე, როგორც წესი, ითხოვს გასაჩივრებული გადაწყვეტილების ბათილად ცნობას, ასევე სამსახურში აღდგენას და განაცდურის ანაზღაურებას. რასაკვირველია, მხოლოდ მოთხოვნის დაყენება

<sup>45</sup> იხ. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი (შემდგომში - სზაკ), სსმ, 32(39), 5/07/1999, მუხ. მე-60<sup>1</sup>.

<sup>46</sup> იხ. ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, მე-3 გამოც., თბ., 2020, 172-181.

<sup>47</sup> Schmidt R., Allgemeines Verwaltungsrecht, Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg, 20. Aufl., Hamburg, 2017, 93.

<sup>48</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2020 წლის 23 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-38(კ-20).

<sup>49</sup> Badura P., Erichsen H., Martens W., Münch I., Ossenbühl F., Rudolf W., Rüfner W., Salzwedel J., Allgemeines Verwaltungsrecht, 4 unveränderte Auflage, Berlin, 1975, 244.

<sup>50</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2016 წლის 4 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-211-210(კ-16).

არ არის საკმარისი. პირმა უნდა მიუთითოს იმ გარემოებებზე, რაც მიაჩნია ამ მოთხოვნის დაყენების სამართლებრივ საფუძვლად. ეს ნიშნავს, რომ საჩივარი/სარჩელი უნდა იყოს დასაბუთებული. რასაკვირველია, პირის ვარაუდი, მის მიმართ უფლების შესაძლო დარღვევის თაობაზე, არ წარმოადგენს ამ უფლების დარღვევის უტყუარობას. როგორც წესი, პირი მის მიმართ მიღებული გადაწყვეტილებების შეფასებისას მოქმედებს პიროვნული ინტერესებიდან და პირადი კეთილდღეობის შესაბამისად, რაც არ წარმოადგენს საკითხის შეფასების ობიექტურ კრიტერიუმებს. ვარაუდი უფლების შესაძლო დარღვევაზე, წარმოშობს გასაჩივრების ინტერესს და არ ითვალისწინებს პირდაპირი მნიშვნელობით სადავო გადაწყვეტილების ცალსახა უკანონობას. ცხადია, სადავო გადაწყვეტილების კანონიერების შემოწმება გადადის დავის განმხილველი ზემდგომი ორგანოს ან სასამართლოს კომპეტენციაში.

გასაჩივრების უფლების გამოყენება უნდა მოხდეს კანონით დადგენილ ვადაში. ხანდაზმულობის ვადის გასვლა აზრს უკარგავს მოთხოვნის საფუძვლიანობას და პირს ართმევს საჩივრისა თუ სარჩელის დაკმაყოფილების შესაძლებლობას. ვადებში მოქცეული გასაჩივრების უფლება პირს აიძულებს დაემორჩილოს სამართლებრივ წესრიგს და გამოიყენოს ეს უფლება კანონით დასაშვებ პერიოდში და არა მაშინ, როდესაც ეს მისთვის იქნება სასურველი. როგორც წესი, საჩივარი ზემდგომ ორგანოს ან სარჩელი სასამართლოს წარედგინება მიღებული გადაწყვეტილების გაცნობიდან ერთი თვის ვადაში. ამდენად, ვადის ათვლა მიბმულია გადაწყვეტილების (მოხელის გათავისუფლების შესახებ აქტის) გაცნობასთან. ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პროცედურა, რომელიც დაკავშირებულია გასაჩივრების უფლების რეალიზაციასთან, არის სადავო გადაწყვეტილების კანონით დადგენილი წესით გაცნობა. რადგან გასაჩივრების ვადების ათვლა ხდება სწორედ სადავო გადაწყვეტილების (ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის) გაცნობიდან. როგორც სასამართლო პრაქტიკა ადგენს, „გასაჩივრების ვადის ათვლა შესაძლებელია მოხდეს მხოლოდ იმ მომენტიდან, როდესაც პირს შეექმნება ობიექტური შესაძლებლობა, მიიღოს ინფორმაცია აქტის შინაარსის შესახებ. აქტის ოფიციალურად გაცნობით პირისთვის ცნობილი ხდება რა გახდა აქტის გამოცემის საფუძველი და შესაბამისად, ექნება თუ არა პერსპექტივა მის საჩივარს, აგრეთვე ის, თუ რა სამართლებრივი საშუალებებით შეძლებს თავისი უფლებებისა და ინტერესების დაცვას, რა არგუმენტებით უნდა დაუპირისპირდეს გადაწყვეტილებას.“<sup>51</sup> საკასაციო სასამართლო მიუთითებს საქართველოს უზენაესი სასამართლოს განმარტებაზე, რომლის თანახმად, „გასაჩივრების უფლება მოიცავს პრეზიუმირებას იმისა, რომ პირისათვის ცნობილია აქტის შინაარსი, გასაჩივრება გულისხმობს აქტის გამოცემის მოტივების ცოდნას. ამ თვალსაზრისით, აქტის დასაბუთებას მისი გასაჩივრების უფლების უზრუნველყოფის დატვირთვა გააჩნია.“<sup>52</sup>

მნიშვნელოვანია, მოსარჩელის სასარგებლოდ დავის დასრულების შემთხვევაში, მოხდეს მიღებული გადაწყვეტილების უმოკლეს დროში აღსრულება. რაც შეეხება სამსახურში აღდგენას, იგი შესაძლებელია იმ შემთხვევაში, თუ ეს თანამდებობა ვაკანტურია. უნდა აღინიშნოს, რომ სამსახურში აღდგენის აუცილებელ წინაპირობას წარმოადგენს თანამდებობის ვაკანტურობა ან ტოლფასი თანამდებობის არსებობა. საქართველოს მთავრობის № 199 დადგენილებაში „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ, 2020 წლის 21 მა-

<sup>51</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2013 წლის 10 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-854-836(კ-12).

<sup>52</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2016 წლის 6 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-770-762(კ-15).

ის შეტანილი ცვლილებით<sup>53</sup> ტერმინთა განმარტებას დაემატა ტოლფასი თანამდებობის ცნება, რომლის მიხედვითაც, ტოლფას თანამდებობას წარმოადგენს იმავე რანგისა და კატეგორიის თანამდებობა, რომლის სამუშაო აღწერილობა/ფუნქცია-მოვალეობები და საკვალიფიკაციო მოთხოვნები იდენტურია ან უმეტესწილად მსგავსია. ამ ცვლილებამდე ტოლფასი თანამდებობის განმარტების ტვირთი სასამართლოზე იყო გადასული. მართალია, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი იმთავითვე ითვალისწინებდა ტოლფასი თანამდებობის ინსტიტუტს, თუმცა მისი შინაარსის ნორმატიული მოწესრიგება არ იყო მოცემული. 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. უზენაესი სასამართლოს განმარტებით, „სამსახურში აღდგენის შეუძლებლობის შემთხვევებს წარმოადგენს ამ თანამდებობის არარსებობა, ან ამ თანამდებობის სხვა პირის მიერ დაკავება.“<sup>54</sup> ეს ადასტურებს, რომ უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის აღდგენა ამ თანამდებობაზე დანიშნული სხვა მოხელის გათავისუფლებით არის დაუშვებელი. საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 106-ე მუხლი იმპერატიულად ადგენს, რომ მოხელე სამსახურიდან თავისუფლდება მხოლოდ ამ კანონით გათვალისწინებული საფუძვლის არსებობისას. მოქმედი კანონი არ ითვალისწინებს მოხელის გათავისუფლებას უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის აღდგენის გამო, რაც გამორიცხავს უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის უპირატეს უფლებას იმავე თანამდებობაზე მოგვიანებით დანიშნულ მოხელესთან მიმართებით. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს 1997 წლის კანონის<sup>55</sup> 97-ე მუხლი ითვალისწინებდა მოხელის გათავისუფლებას უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენისას, რაც ქმნიდა არასტაბილურ გარემოს. 1997 წლის კანონის თანახმად, თანამდებობაზე ყოფნის უპირატესობა ეკუთვნოდა უკანონოდ გათავისუფლებულ მოხელეს, რაც დღეს მოქმედი კანონით დაუშვებელია. შესაბამისად, ახალი რეგულაცია კატეგორიულად გამორიცხავს *primo in tempore, potior in iure* („დროში პირველი უფლებებში უპირატესია“) პრინციპის გამოყენებას.<sup>56</sup> მოქმედ კანონმდებლობაში საკითხის ამგვარი მოწესრიგება მიზნად ისახავს კანონიერი ნდობისა და სამართლებრივი სტაბილურობის უზრუნველყოფას. წინააღმდეგ შემთხვევაში, სისტემა დადგება კვლავ სამართლებრივი დავის წინაშე, ან უკვე იმავე თანამდებობიდან სხვა მოხელის გათავისუფლების გამო. ამდენად, უპირველესი მიზანი ამ კონკრეტულ შემთხვევაში, არის ვაკანტურ თანამდებობაზე დანიშნული მოხელის სტაბილურობა. თუ თანამდებობა ვაკანტური აღარ არის, უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელე უნდა აღდგეს ტოლფას თანამდებობაზე. კანონის თანახმად, ასეთი თანამდებობის არარსებობისას – ტოლფას თანამდებობაზე იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში.

<sup>53</sup> საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 315 „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის № 199 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 21/05/2020.

<sup>54</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2020 წლის 21 მაისის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-1162(კ-18).

<sup>55</sup> საქართველოს 1997 წლის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, ძალადაკარგულია – 27.10.2015, № 4346.

<sup>56</sup> ამასთან დაკავშირებით იხ. სტატიები – ქარდავა ე., კასრაძე ი., უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენის სამართლებრივი საფუძვლები და ფაქტობრივი წინაპირობები, ასევე გენაძე შ., საქართველოს საერთო სასამართლოების პრაქტიკა საჯარო შრომითსამართლებრივ დავებზე, „სამართლის ჟურნალი“, № 1, 2020, 200-217, 365-383.

რაც შეეხება საჯარო სამსახურში შრომით დავებთან დაკავშირებული პროცესის ხარჯებს, საერთო სასამართლოები ხელმძღვანელობენ საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო და სამოქალაქო საპროცესო კოდექსებით, ასევე „სახელმწიფო ბაჟის შესახებ“ კანონით და ეს დავები თავისუფლდება სახელმწიფო ბაჟის გადახდისგან. ხოლო წარმომადგენლის (ადვოკატის) ხარჯების ნაწილში, საქმის მოსარჩელის სასარგებლოდ დასრულების შემთხვევაში, შესაბამისი მტკიცებულების წარმოდგენისას, სასამართლო მოპასუხე საჯარო დაწესებულებას დააკისრებს მოსარჩელის წარმომადგენლისთვის განუვლი ხარჯების ანაზღაურებას.

## 6. დასკვნა

როგორც კანონმდებლობით განისაზღვრა, საჯარო სამსახურში რეორგანიზაცია ემსახურება არა შტატების შემცირების მიზანს, არამედ ეფექტიანი მმართველობის უზრუნველყოფას. ამის მიუხედავად, ამ პროცესს ხშირ შემთხვევაში თან ახლავს შტატების შემცირება. სწორედ ამ დროს არის მნიშვნელოვანი დაცულ იქნეს კანონმდებლობით დადგენილი პროცედურები, რადგან საჯარო დაწესებულების მნიშვნელოვან გამოწვევად იქცევა ადამიანური კაპიტალის შენარჩუნება. უკიდურეს შემთხვევაში, როცა არ არსებობს მოხელის მობილობის შესაძლებლობა, ტოლფასოვანი ან უფრო დაბალი თანამდებობა, გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებამდე არჩევანის გაკეთების უფლებით აღჭურვილია საჯარო დაწესებულება, რომელმაც უნდა იხელმძღვანელოს ობიექტური კრიტერიუმებით. ამ საკითხის გადასაწყვეტად შეიძლება შეიქმნას შესაბამისი კომისია, თუმცა ამ უკანასკნელს სავალდებულო ხასიათი არ აქვს და ეს ნიშნავს, რომ ძირითადად საკითხი დაწესებულების ხელმძღვანელის გადასაწყვეტია.

ამდენად, მიუხედავად იმისა, რომ თავად რეორგანიზაციის პროცესის დაწყება განეკუთვნება საჯარო დაწესებულების დისკრეციულ უფლებამოსილებას, მოხელეთა გათავისუფლება ამ საფუძვლით მკაცრ კრიტერიუმებში უნდა მოექცეს და გადაწყვეტილება საჭიროებს დასაბუთებას. უნდა დაკონკრეტდეს ის მოთხოვნები, რაც გასათვალისწინებელი იქნება გადაწყვეტილების მიმღები პირისთვის მოხელის შესარჩევად. ასეთად შეიძლება განისაზღვროს ნამსახურება, გამოცდილება, პროფესიული მიღწევები, შემდგომი პროფესიული განვითარების პოტენციალი და სხვა.

### ბიბლიოგრაფია:

1. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, სსმ, 39(46), 06/08/1999.
2. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, სსმ, 32(39), 15/07/1999.
3. საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, სსმ, 11/11/2015.
4. საქართველოს 1997 წლის კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ (ძალადაკარგულია – 27.10.2015, № 4346).
5. საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 315 „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის № 199 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, სსმ, 22/05/2020.
6. საქართველოს მთავრობის № 199 დადგენილება „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ“, სსმ, 21/04/2017.
7. საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 627 „საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“, სსმ 20/11/2014.



8. ადემიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2005, 69, 77.
9. შველიძე ზ., ბოდონე ქ., თოდრია თ., ხაყოშია თ., გუჯაბიძე ნ., მესხიშვილი ქ., საქართველოს შრომის სამართალი და საერთაშორისო შრომის სტანდარტები, სახელმძღვანელო მოსამართლეების, იურისტებისა და სამართლის პედაგოგებისათვის, თბ., 2017, 228.
10. გენაძე შ., საქართველოს საერთო სასამართლოების პრაქტიკა საჯარო შრომითსამართლებრივ დავებზე, „სამართლის ჟურნალი“, № 1, 2020, 365-383.
11. იზორია ლ., თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბ., 2009, 89.
12. კოპალეიშვილი მ., ხარშილაძე ი., ტურავა პ., ლორია ხ., გვარამაძე თ., ღვამიჩავა თ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2018, 214.
13. ოპერმანი თ., კლასენი კ., ნათესჰაიმი მ., ევროპული სამართალი, სასწავლო სახელმძღვანელო, ერქვანია თ. ჯავარაშვილი ი. (მთარგ.), თბ., 2021, 118-119.
14. ტურავა პ., ფირცხალაშვილი ა., დვალისძე მ., ნულაია ი., ქარდავა ე., სანიკიძე ზ., მაკალათია ე., საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, კომენტარები, ქარდავა ე. (რედ.), თბ., 2018, 136, 332, 342-243.
15. ტურავა პ., ფირცხალაშვილი ა., ქარდავა ე., ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო სამსახურში, თბ., 2020.
16. ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, მე-3 გამოც., თბ., 2020, 172-181.
17. ფურცხვანიძე ნ., საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია, გზამკვლევი, საჯარო სამსახურის ბიურო.
18. ქარდავა ე., კასრაძე ი., უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენის სამართლებრივი საფუძვლები და ფაქტობრივი წინაპირობები, „სამართლის ჟურნალი“, № 1, 2020, 200-217.
19. შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, ნინიძე თ. (რედ.), მაისურაძე მ. (მთარგ.), თბ., 2003, 270, 281.
20. ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბ., 2004, 99.
21. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 19 აპრილის გადაწყვეტილება № 2/2/565 საქმეზე: საქართველოს მოქალაქეები – ილია ლეჟავა და ლევან როსტომაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.
22. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 11 აპრილის გადაწყვეტილება № 1/2/569 საქმეზე: საქართველოს მოქალაქეები – დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი პარლამენტის წინააღმდეგ.
23. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2020 წლის 23 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-38(კ-20).
24. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2020 წლის 21 მაისის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-1162(კ-18).
25. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2020 წლის 13 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-179(კ-19).
26. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2017 წლის 20 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-644-637(კ-16).
27. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2016 წლის 6 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-770-762(კ-15).
28. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2016 წლის 4 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-211-210(კ-16).
29. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2015 წლის 8 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-449-442(კ-15).

30. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2013 წლის 19 ნოემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე № №ბს-301-292(კ-13).
31. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2013 წლის 10 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-854-836(კ-12).
32. *Bauby P., Similie M. M. (POPA)*, Mapping of the Public Services, Public Services Statistics, organisation and regulations, Project with the support of the European Commission, May, 2010, 9.
33. Civil Service Act of Estonia (passed 13/06/2012), 16/07/2012, <<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/525032019003/consolide>> [22.05.2021].
34. *Milkovich G. T., Wigdor A. K., Broderick R. F., Mavor A. S. (ed.)*, National Research Council; Division of Behavioral and Social Sciences and Education; Commission on Behavioral and Social Sciences and Education; Committee on Performance Appraisal for Merit Pay for Performance: Evaluating Performance Appraisal and Merit Pay, Washington, D.C., 1991, 14-16.
35. United States Office of Personnel Management, Guide to The Senior Executive Service, Washington D. C., 2017, 23.
36. *Badura P., Erichsen H., Martens W., Münch I., Ossenbühl F., Rudolf W., Rüfner W., Salzwedel J.*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4 unveränderte Auflage, Berlin, 1975, 24.
37. Bundesministerium Kunst, Kultur, öffentlicher Dienst und Sport, Frauen und Männer, Österreich, <[https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/bundespersonal/daten/geschlechter/maenner\\_frauen.html](https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/bundespersonal/daten/geschlechter/maenner_frauen.html)> [28.05.2021].
38. Der Europäische Bürgerbeauftragte, Grundsätze des öffentlichen Dienstes für EU-Beamte, 2012, 5.
39. *Schmidt R.*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Hamburg, 20. Aufl., 2017, 93.
40. Мотивация Государственных Служащих: Информация и Выводы для Практиков, GCPSE, GCPSE, UNDP, ACSH, Региональный Хаб в Сфере Государственной Службы в Астане, Астана, Казахстан, 2014, 6-7.