საჯარო თანამდებობიდან უკანონოდ გათავისუფლებისაგან დაცვის კონსტიტუციური გარანტიები

საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლი ადგენს ყოველი მოქალაქის უფლებას, ჰქონდეს თავისუფალი წვდომა სახელმწიფო სამსახურზე, ამასთან, გულისხმობს საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირის თანამდებობასთან დაკავშირებულ კონსტიტუციურ გარანტიებს არ იქნეს დაუსაბუთებლად გათავისუფლებული სამსახურიდან,[1] იყოს დაცული ყოველგვარი გარე ჩარევისგან, რათა მან შეძლოს კონსტიტუციითა და კანონით მასზე დაკისრებული მოვალეობების ჯეროვნად შესრულება.[2] უკანონოდ განთავისუფლებული პირი, გარდა იმისა, რომ ვერ იღებს იძულებითი გაცდენის პერიოდში ნავარაუდებ ანაზღაურებას, განიცდის მის მიმართ განხორციელებული უკანონობის თანმხლებ უარყოფით შედეგებსაც. აღნიშნული, ცალკეულ შემთხვევაში, შესაძლოა გამოხატულ იქნეს, საზოგადოების ან/და პოტენციური დამსაქმებლების მხრიდან, მის მიმართ უარყოფით დამოკიდებულებაში, რაც ნეგატიურად აისახება გათავისუფლებული მოხელის როგორც ქონებრივ მდგომარეობაზე, ასევე მის სამსახურებრივ რეპუტაციაზე.[3] გარდა ამისა, მოხელის უკანონოდ

გათავისუფლების შემთხვევაში, საფრთხე ექმნება დემოკრატიის ისეთ ფუნდამენტურ საყრდენს, როგორიცაა საჯარო სამსახურის ეფექტიანად ფუნქციონირება. ამდენად, მნიშვნელოვანია, პირები აღჭურვილნი იყვნენ იმ გარანტიით, რომელიც საჯარო თანამდებობიდან უსაფუძვლოდ გათავისუფლებისაგან დაიცავს და უზრუნველყოფს კონკრეტული თანამდებობის ფუნქციურ უწყვეტობას.[4]

თანამდებობიდან უსაფუძვლოდ დაცვის კონსტიტუციური გარანტიები სხვადასხვა კომპონენტს აერთიანებს. პირობითად, შესაძლოა ისინი შემდეგ კატეგორიებად დაიყოს: 1. თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძვლის კანონიერება; 2. თანამდებობიდან გათავისუფლების პროცედურის სამართლიანობა; 3. მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთება.

უპირველესად, მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების კონსტიტუციურად მიჩნევისათვის, გათავისუფლების სამართლებრივი საფუძველი კანონიდან უნდა მომდინარეობდეს. მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების სამართლებრივ საფუძვლებს [illegible] სამსახურის შესახებ [illegible] საქართველოს კანონი ამომწურავად განსაზღვრავს.[5] აღნიშნული საფუძვლებიდან, ზოგიერთი მათგანი, კონკრეტულია და ადმინისტრაციული ორგანოს თავისუფალი მიხედულების ფარგლები მცირეა ან საერთოდ არ არსებობს (მაგალითად, საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტა, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით დადგენილი წესით შეზღუდულქმედუნარიანად აღიარება, სასამართლოს მიერ უგზო-უკვლოდ დაკარგულად აღიარება, გარდაცვლილად გამოცხადება ან მხარდაჭერის მიმღებად ცნობა, თუ სასამართლოს გადაწყვეტილებით სხვა რამ არ

არის განსაზღვრული, მოხელის მიმართ სასამართლოს საბოლოო გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლა), ზოგიერთ საფუძველთან მიმართებით კი ორგანო დისკრეციული უფლებამოსილებით სარგებლობს (მაგალითად, მძიმე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენა, საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია). მოხელის სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლების რისკი განსაკუთრებით მაღალია იქ, სადაც ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილების მიღებისას ფართო დისკრეციული უფლებამოსილებითაა აღჭურვილი. პრაქტიკაში, თვითნებობის რისკები ხელშესახებია მოხელის მიერ მძიმე დისციპლინური ჩადენის მოტივით მისი სამსახურიდან გათავისუფლებისას. ასეთ დროს, აუცილებელია, სამსახურიდან გათავისუფლება გამოყენებული იყოს, როგორც უკიდურესი ღონისძიება და მხოლოდ მაშინ, როდესაც ეს დარღვევის სიმძიმის პროპორციულია. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდებისას გათვალისწინებული უნდა იყოს დამდგარი შედეგის სიმძიმე, ვალდებულების დარღვევის მიზეზი, დამდგარი შედეგის თავიდან აცილების შესაძლებლობა და სხვა ინდივიდუალური ფაქტორები.[6]

კონსტიტუციით დაცულ მეორე, არსებით ელემენტს წარმოადგენს ის, რომ პირის სამსახურიდან გათავისუფლება მოხდეს სამართლიანი პროცედურის საფუძველზე. თითოეული საჯარო მოხელე უზრუნველყოფილი უნდა იყოს იმ მინიმალური პროცედურული გარანტიებით, რომლებიც აუცილებელი და საკმარისია მისი თანამდებობიდან დაუსაბუთებელი გათავისუფლების თავიდან ასაცილებლად. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის შესაბამისად, პირის თანამდებობიდან გათავისუფლება გარკვეული, კანონით დადგენილი პროცედურის შესაბამისად უნდა მიმდინარეობდეს. კონკრეტულ შემთხვევაში, გარკვეულ პროცესუალურ უფლებათა არარსებობამ/გამოუყენებლობამ შესაძლოა გავლენა იქონიოს თავად კონსტიტუციის 25-ე მუხლით დაცული მატერიალური უფლების რეალიზებაზე. არასათანადოდ რეგლამენტირებულ ადმინისტრაციულ წარმოებას, შესაძლოა შედეგად მოჰყვეს მოხელის სამსახურიდან დაუსაბუთებელი გათავისუფლება.[7] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, ნებისმიერი საჯარო მოხელეს აქვს უფლება, Ạ … მისი სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე მიმდინარე ადმინისტრაციული წარმოებისას მოითხოვოს კონკრეტულ მტკიცებულებათა წარდგენა და მათი დადგენილი წესით გამოკვლევა, წარადგინოს საკუთარი ახსნა-განმარტება შესაბამისი დასაბუთებითა და არგუმენტებით, ამასთან, თუ ამას საკითხის სრულყოფილი გამოკვლევის ინტერესი მოითხოვს, ადმინისტრაციულ ორგანოს წარუდგინოს მოთხოვნა ადმინისტრაციულ წარმოებაში მოწმის, ექსპერტისა თუ სპეციალისტის ჩართვის შესახებ [8] აღნიშნული გარანტიებით სარგებლობის შესაძლებლობა იმ მინიმალურ მოთხოვნათა დაკმაყოფილებად უნდა ჩაითვალოს, რომლებსაც, ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპზე, საქართველოს კონსტიტუცია მოხელის დაუსაბუთებელი გათავისუფლების თავიდან აცილების მიზნით ითვალისწინებს.

საჯარო თანამდებობიდან უკანონოდ გათავისუფლებისაგან დაცვის მნიშვნელოვან გარანტიას წარმოადგენს ასევე მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთება. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის შესაბამისად, როგორც წესი, კონსტიტუციის საწინააღმდეგოდ მიიჩნევა

პროფესიული ნიშნით შერჩეული პირის სამსახურიდან გათავისუფლება დაუსაბუთებლად, მიზანშეწონილობაზე დაფუძნებული გადაწყვეტილების შედეგად.[9] იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ პროფესიული თანამდებობის პირები არ იღებენ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს, არ ხდება მათ მიმართ პოლიტიკური პასუხისმგებლობის დაკისრება. ასეთი თანამდებობის პირის მიერ დაკისრებული ფუნქციების შესრულება მხოლოდ სამართლებრივი პასუხისმგებლობის საგანს შეიძლება წარმოადგენდეს.[10] კონსტიტუცია მოითხოვს, რომ საჯარო მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლება დამოკიდებული არ

იყოს რომელიმე პირის სუბიექტურ შეხედულებაზე.[11] სწორედ ამის უზრუნველსაყოფად, ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა დაასაბუთოს მიღებული გადაწყვეტილების კანონთან შესაბამისობა და კონკრეტული გადაწყვეტილების მიღების აუცილებლობა. დასაბუთებაში კი არგუმენტირებულად უნდა მიეთითოს ყველა იმ გარემოებაზე, რომლის შესაბამისადაც მიღებული იყო ზუსტად ეს კონკრეტული გადაწყვეტილება და უარი ეთქვა სხვა სახის გადაწყვეტილებას. სწორედ გადაწყვეტილებაში ასახული დასაბუთებით სასამართლო შეძლებს მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერების შემოწმებას, ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან თანასწორობის, საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობის, თანაფარდობის პრინციპების დაცვის შემოწმებას.[12]

ამავდროულად, საჯარო მოხელის თანამდებობიდან უსაფუძვლოდ გადაყენების შემთხვევაში, მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური გარანტიაა იძულებითი მოცდენის შედეგად მიყენებული ზიანის სრულად ანაზღაურება. ამ კუთხით, მნიშვნელოვანია როგორც საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-4 პუნქტით დადგენილი გარანტია, რომელიც ითვალისწინებს ნებისმიერი პირისათვის იმ ზიანის სრული მოცულობით ანაზღაურების ვალდებულებას, რომელიც მიადგა Ď□□□□□□□□□□ ავტონომიური რესპუბლიკის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსაგან ან მოსამსახურისაგან □ მათი უკანონო ქმედებით, ასევე საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 31 ივლისის №2/3/630 გადაწყვეტილება საქმეზე Ď□□□□□□□□□□ მოქალაქე თინა ბეჟიტაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ □□ რომლის თანახმადაც, არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი Ď□□N□□ სამსახურის შესახებ □ საქართველოს 1997 წლის კანონის 112-ე მუხლის ის დანაწესი, რომელიც იძლეოდა სამსახურიდან გათავისუფლებული პირისთვის განაცდური ხელფასის არა სრული, არამედ, მაქსიმუმ, 3 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით ანაზღაურების შესაძლებლობას. შესაბამისად, კონკრეტული საჯარო სამსახურიდან პირის გათავისუფლების შესახებ მიმდინარე პროცესის

ხანგრძლივობის მიუხედავად, უკანონოდ გათავისუფლებულმა მოხელემ სრული ოდენობით უნდა აინაზღაუროს მისთვის მიყენებული ზიანი.[13]

საჯარო დაწესებულებებიდან გათავისუფლებული პირები თავიანთი უფლებების დასაცავად ხშირად მიმართავენ სასამართლოს და წარმატებით ასრულებენ დავას. აღნიშნული, საბოლოოდ, ფინანსურად აზარალებს სახელმწიფო სისტემას, ფუნქციურად აფერხებს მმართველობას და მნიშვნელოვნად აზიანებს მის რეპუტაციას/მისდამი ნდობას. ამდენად, იმისათვის, რომ, ერთი მხრივ, დაცული იყოს საჯარო მოხელეთა შრომითი უფლებები და, მეორე მხრივ, საჯარო სამსახურმა ეფექტიანად იფუნქციონიროს, არ მოხდეს სახელმწიფო რესურსების უსაფუძვლო ფლანგვა, მნიშვნელოვანია, საჯარო მოხელეთა გათავისუფლების პროცედურა იყოს სამართლიანი, გათავისუფლების სამართლებრივი

საფუძველი - კანონიერი, ხოლო მიღებული გადაწყვეტილება - დასაბუთებული.

ავტორი: ლელა მაჭარაშვილი

ბლოგი მომზადებულია ფრიდრიხ ებერტის ფონდის მხარდაჭერილი პროექტის ფარგლებში.

---

1 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 23 მაისის №3/2/574 გადაწყვეტილება საქმეზე Ď□□□□□□□□□□□ მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-19.

2 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 11 აპრილის №1/2/569 გადაწყვეტილება საქმეზე Ď□□□□□□□□□□□ მოქალაქეები - დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-7.

3 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 31 ივლისის №2/3/630 გადაწყვეტილება საქმეზე Ď□□□□□□□□□□□ მოქალაქე თინა ბეჟიტაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-8.

4 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 30 სექტემბრის №1/4/614,616 გადაწყვეტილება საქმეზე Ď□□□□□□□□□□□ მოქალაქეები - გიგა ბარათაშვილი და კარინე შახპარონიანი საქართველოს თავდაცვის მინისტრის წინააღმდეგ“, II-4.

5 იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 107-ე და 108-ე მუხლები

6 საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2023 წლის 2 მაისის განჩინება, საქმე №ბს-1244(კ-22).

7 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 4 აგვისტოს №2/5/595 გადაწყვეტილება საქმეზე Ď□□□□□□□□□□□ მოქალაქე ნათია იმნაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-6.

8 იხ., იქვე, II-16.

9 იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 4 აგვისტოს №2/5/595 გადაწყვეტილება საქმეზე Ď□□□□□□□□□□□ მოქალაქე ნათია იმნაძე საქართველოს

პარლამენტის წინააღმდეგ □□ II-4; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 17 ოქტომბრის №3/5/626 გადაწყვეტილება საქმეზე Ď□□□□□□□□□□□ მოქალაქე ოლეგ ლაცაბიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-25.

10 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 17 ოქტომბრის №3/5/626 გადაწყვეტილება საქმეზე Ď□□□□□□□□□□□ მოქალაქე ოლეგ ლაცაბიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-25.

11 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 23 აპრილის №3/1/1298,1313 გადაწყვეტილება საქმეზე Ď□□□□□ მეჭიაური საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-9.

12 საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2023 წლის 20 თებერვლის განჩინება, საქმე №ბს-1100(2კ-22)

13 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 4 აგვისტოს №2/5/595 გადაწყვეტილება საქმეზე Ď□□□□□□□□□□□ მოქალაქე ნათია იმნაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-2