საჯარო თანამდებობის დაკავების უფლებასთან დაკავშირებული კონსტიტუციური გარანტიები

საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტი ადგენს საქართველოს ყოველი მოქალაქის უფლება, წვდომა ჰქონდეს ნებისმიერ საჯარო თანამდებობაზე, თუ იგი აკმაყოფილებს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს. კონსტიტუციის ამ დანაწესის მნიშვნელობა ბევრად უფრო ფართოა, ვიდრე მხოლოდ კონკრეტული ინდივიდის შრომითი უფლების დადგენა. ის ქმნის მნიშვნელოვან საფუძველსა და გარანტიას დემოკრატიული მმართველობის განმტკიცებისა და დემოკრატიული სახელმწიფოს რეალურად ჩამოყალიბების პროცესში. დემოკრატია, უშუალო გაგებით, გულისხმობს რა ხალხის მმართველობას, შესაბამისად, ის, თავისთავად, გულისხმობს მოქალაქეთა უფლებას, მიიღონ მონაწილეობა ხელისუფლების როგორც ფორმირებაში, ისე განხორციელებაში. [1] ამდენად, საჯარო თანამდებობის დაკავების უფლების გაუმართლებელი შეზღუდვა გავლენას ახდენს არა მხოლოდ ინდივიდის უფლებაზე, არამედ საფრთხეს უქმნის დემოკრატიის ისეთ მნიშვნელოვან საყრდენს, როგორიცაა საჯარო სამსახურის

ეფექტიანად ფუნქციონირება.

საჯარო თანამდებობის დაკავების უფლების ეფექტიანი რეალიზების მიზნით, საქართველოს კონსტიტუცია რიგ გარანტიას განსაზღვრავს. კონსტიტუციით დაცული გარანტიები მოიცავს (თუმცა არ შემოიფარგლება) შემდეგი მოთხოვნების დაკმაყოფილებას: საჯარო თანამდებობაზე თანაბარი წვდომის უზრუნველყოფა, თანამდებობაზე საუკეთესო, კვალიფიციური პირის განწესება, მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთება და კონკურსის კანონიერებაზე ეფექტიანი სასამართლო კონტროლის განხორციელება.

უპირველესად, კონსტიტუციის 25-ე მუხლი სახელმწიფოს ავალდებულებს, უზრუნველყოს საჯარო თანამდებობაზე პირთა თანაბარი წვდომის შესაძლებლობა და გაუმართლებლად არ შეზღუდოს მოქალაქის უფლება, მონაწილეობა მიიღოს სახელმწიფო მართვაში, განახორციელოს საჯარო მნიშვნელობის ფუნქცია.[2] სახელმწიფოს როლი, ვალდებულება და პასუხისმგებლობა განუზომლად დიდია დისკრიმინაციის პრევენციის ეფექტიანი ღონისძიებების გატარებაში. საჯარო თანამდებობაზე თანაბარი წვდომის დარღვევას, შესაძლოა, ადგილი ჰქონდეს სხვადასხვა შემთხვევაში. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციით იკრძალება პირდაპირი დისკრიმინაცია, ე.ი. ნებისმიერი ფორმით განხორციელებული დაუსაბუთებელი დიფერენცირება არსებითად თანასწორ პირებს შორის.[3] ამავდროულად, საქართველოს კონსტიტუცია არ შემოიფარგლება მხოლოდ პირდაპირი დისკრიმინაციის აკრძალვით, რიგ შემთხვევებში, ის, ასევე, კრძალავს არაპირდაპირ დიფერენცირებასაც - ნეიტრალური ნორმის მოქმედების შედეგად, პირთა

გარკვეული წრისათვის შედარებით უარესი შედეგის დაყენებას.[4] მაგალითად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, კონსტიტუციის დარღვევა შეიძლება გამოიწვიოს სამსახურში მიღებისათვის სამუშაოს შესრულებასთან დაუკავშირებელი, არარელევანტური მოთხოვნის დაწესებამ იმ შემთხვევაში, თუ ამგვარი რეგულაციის შედეგად მომეტებულად შეიზღუდება რომელიმე რასობრივი, ეთნიკური ან სხვა კონსტიტუციურად მნიშვნელოვანი ნიშნით იდენტიფიცირებადი ჯგუფის მიერ სამუშაოს შესრულების შესაძლებლობა. კონსტიტუციასთან შეუსაბამო იქნება ასევე განათლების ცენზის დაწესება, თუკი განათლების ცენზი შესასრულებელ სამუშაოს არ უკავშირდება და, შედეგად, იწვევს რომელიმე ეთნიკური ან/და რასობრივი ჯგუფისათვის, სხვა ჯგუფებთან შედარებით, სამსახურის დაწყების შესაძლებლობის მომეტებულად შემცირებას. [5]

კონსტიტუციით დაცულ მეორე, არსებით ელემენტს წარმოადგენს სახელმწიფოს მხრიდან საუკეთესო კანდიდატის მიერ საჯარო თანამდებობის დაკავების უზრუნველყოფა. ადმინისტრაციული ორგანოს სრულყოფილი, გამართული ფუნქციონირებისათვის იგი

დაკომპლექტებული უნდა იყოს გამჭვირვალე და ობიექტური კონკურსის საფუძველზე შერჩეული სათანადო, კვალიფიციური საჯარო მოხელეებით. [6] ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კონკურსის წესით ვაკანტურ თანამდებობაზე წარსადგენად კანდიდატის შერჩევა ფორმალურ ხასიათს არ უნდა ატარებდეს. ადმინისტრაციული ორგანო უნდა ქმნიდეს ჯანსაღი კონკურენციის რეალურ პირობებს. ამავდროულად, განსხვავებულია დაცვის გარანტიები კონკრეტული თანამდებობების ბუნების, შინაარსის გათვალისწინებით. შინაარსის გათვალისწინებით, საჯარო თანამდებობის სახეობები საკმაოდ ვრცელი და მრავალფეროვანია. მათ შორის არის როგორც პოლიტიკური ნიშნით გამორჩეული, ისე წმინდად პროფესიული ბუნებით იდენტიფიცირებადი თანამდებობები. [7] პროფესიულ თანამდებობებთან მიმართებით, კონსტიტუციის არსის საწინააღმდეგოა პირის თანამდებობაზე დანიშვნა პოლიტიკური მიზანშეწონილობით მისი პროფესიული ცოდნისა და უნარების გაუთვალისწინებლად, ისევე როგორც, პოლიტიკური თანამდებობის დასაკავებლად სხვადასხვა პროფესიული და საკვალიფიკაციო მოთხოვნების დაწესება. [8] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, Ḍ□□□□□□□□□□□□ პოლიტიკური თანამდებობის პირებისაგან, პროფესიული თანამდებობის პირების შემთხვევაში აუცილებელია, რომ მათზე დაკისრებული ფუნქციები განახორციელოს შესაბამისი ცოდნის, პროფესიის, კვალიფიკაციისა თუ სხვა შესაბამისი მახასიათებლების მქონე ადამიანმა. აღნიშნულის შეუსრულებლობამ შესაძლოა გამოიწვიოს მასზე დაკისრებული ფუნქციების არაეფექტური განხორციელება, რაც, საბოლოოდ, კონკრეტული სახელმწიფო დაწესებულების

არაეფექტურ ფუნქციონირებაში პოვებს გამოხატულებას. მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფო თანამდებობაზე, რომელიც ქვეყნის მნიშვნელოვან სტრუქტურულ ერთეულს წარმოადგენს, საქმიანობას ახორციელებდნენ საკუთარი ფუნქციების საუკეთესოდ შემსრულებელი მოქალაქეები □□ [9] მაშასადამე, საჯარო თანამდებობის უფლება დაკავშირებულია პირის მიერ სათანადო პროფესიული მოთხოვნების დაკმაყოფილებასთან, თანამდებობაზე დანიშვნის დასაბუთებული, პირის კვალიფიკაციაზე დაფუძნებული გადაწყვეტილების მიღებასთან.[10]

ამდენად, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ პირის თანამდებობაზე განწესების/განწესებაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილება მხოლოდ იმ შემთხვევაში იქნება კანონიერი, თუ ის უზრუნველყოფს საქართველოს მოქალაქეთათვის საჯარო სამსახურზე თანაბარი ხელმისაწვდომობის გზით საუკეთესო კანდიდატის გამოვლენას. ამავდროულად, იმ მიზნით, რომ შემოწმდეს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერება, უნდა არსებობდეს პროცესის შემოწმების შესაძლებლობაც. კონკურსის წესით საჯარო მოხელეთა შერჩევისას ადმინისტრაციულ

ორგანოს კანდიდატთა შეფასების ფართო არეალი აქვს, რაც ზრდის არაობიექტური და მიკერძოებული გადაწყვეტილების მიღების რისკებს. პროცესის გამჭვირვალობითა და გადაწყვეტილების დასაბუთებით ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა გამორიცხოს თვითნებური, მიკერძოებული, არაობიექტური გადაწყვეტილება. ვაკანტური თანამდებობის სპეციფიკიდან გამომდინარე შესაძლოა, ადმინისტრაციულმა ორგანომ სამუშაო სტაჟისა და გამოცდილების მქონე კანდიდატთან შედარებით უპირატესობა გამოუცდელს მიანიჭოს, თუმცა ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა შეძლოს იმის დასაბუთება, თუ რა გარემოება, რა კრიტერიუმი გახდა გადამწყვეტი კონკრეტული კანდიდატის წარსადგენად ვაკანტურ თანამდებობაზე. ბუნებრივია, კანდიდატს, რომელსაც უარი ეთქვა თანამდებობაზე წარსადგენად, უჩნდება საფუძვლიანი უფლება გაეცნოს გადაწყვეტილების მოტივებს. მიუხედავად მიღებული გადაწყვეტილების შედეგებისა, დაინტერესებული მხარისთვის გასაგები უნდა იყოს, რა მოტივით იქნა მიღებული მის მიმართ კონკრეტული გადაწყვეტილება. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება სამართლიანობისა და კანონიერების განცდას უნდა ქმნიდეს. [11] სწორედ ამიტომ, როდესაც კონკურსის წესით საჯარო მოხელის შერჩევისას არჩევანი ერთი კანდიდატის სასარგებლოდ კეთდება, ადმინისტრაციულ ორგანოს ეკისრება მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთების ვალდებულება.

ნებისმიერ იმ შემთხვევაში, როდესაც ირღვევა საჯარო თანამდებობის დაკავების უფლებასთან დაკავშირებული კონსტიტუციური გარანტიები, მაგალითად, კონკურსის მიმდინარეობისას არ არის უზრუნველყოფილი საჯარო თანამდებობაზე პირთა თანაბარი წვდომა, თანამდებობის დაკავებისათვის პირს წაუყენეს არაგონივრული პირობა, რომელიც არ ემსახურება შესასრულებელი სამუშაოსათვის საუკეთესო კანდიდატის გამოვლენას და სხვ., პირს შეუძლია, გამოიყენოს საკუთარი უფლებების დაცვის სამართლებრივი მექანიზმები. ამ პროცესში, სასამართლოა ის ორგანო, რომელმაც უნდა აღადგინოს დარღვეული წონასწორობა პირსა და ოფიციალურ სტრუქტურას შორის. ამავდროულად, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ პირების დარღვეული უფლების აღდგენის მიზნით, მნიშვნელოვანია, სასამართლო ამ ურთიერთობაზე

ახორციელებდეს ეფექტიან კონტროლს: დროულად განიხილავდეს მიმდინარე დავებს, საჭირო დროსა და საკმარის ფარგლებში იყენებდეს სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიებებს, იყოს მიღებული გადაწყვეტილების აღსრულების გარანტი.

საჯარო თანამდებობის დაკავების კონსტიტუციური უფლებიდან მომდინარე ზემოაღნიშნული გარანტიების დაცვა და განუხრელი ერთგულება სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებას წარმოადგენს. კონსტიტუციური წესრიგი და ძირითადი უფლებების მოქმედება სახელმწიფოს არ უტოვებს სივრცეს, ესა თუ ის უფლება ფორმალობად,

ფიქციად აქციოს, სათუო გახადოს მისი სათანადო რეალიზება. [12] პირიქით, სწორედ მისი (სახელმწიფოს) პასუხისმგებლობაა, უზრუნველყოს მოქალაქეთა თანაბარი და რეალური წვდომა საჯარო თანამდებობებზე, რაც მოქალაქეთა შრომითი უფლებების დაცვის მიღმა, განხორციელებადს გახდის სახალხო სუვერენიტეტის იდეას და მოემსახურება მმართველობის ეფექტიანობას.

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-9.

2 იხ., იქვე, II-18.

3 იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 31 მარტის №2/1-392 გადაწყვეტილება საქმეზე Ď□□□□□□□□□□ მოქალაქე შოთა ბერიძე და სხვები საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ □□ II-2; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის №1/1/493 გადაწყვეტილება საქმეზე Ď□□□□□□□□□□ პოლიტიკური გაერთიანებები Ď□□□□□ მემარჯვენეები □ და Ď□□□□□□□□□□ კონსერვატიული პარტია □ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ □□ II-3; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 4 ივნისის №1/1/1404 გადაწყვეტილება საქმეზე Ď□□□□ სეფაშვილი და ია რეხვიაშვილი საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს იუსტიციის მინისტრის წინააღმდეგ“, II-44.

4 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2023 წლის 9 ივნისის №2/4/1351 გადაწყვეტილება საქმეზე Ď□□□□□ პერტია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ □□ II-10.

5 იხ., იქვე, II-11.

6 საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2016 წლის 21 ივლისის განჩინება, საქმე №ბს-85-84(კ-16).

7 კონკრეტული თანამდებობის სტატუსი არ გამომდინარეობს მხოლოდ მისი ლეგალური დეფინიციიდან და აუცილებელია მისი ნამდვილი არსის, ფუნქციების გაანალიზება. ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში გარკვეული თანამდებობის პოლიტიკურ, თუ პროფესიულ

თანამდებობად მიჩნევის საკითხი უნდა გადაწყდეს სხვადასხვა გარემოებების გათვალისწინებისა და გაანალიზების საფუძველზე - იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 17 ოქტომბრის №3/5/626 გადაწყვეტილება საქმეზე Ţ□□□□□□□□□□□ მოქალაქე ოლეგ ლაცაბიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ □□ II-18.

8 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 23 აპრილის №3/1/1298,1313 გადაწყვეტილება საქმეზე Ţ□□□□□ მეჭიაური საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-16

9 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 17 ოქტომბრის №3/5/626 გადაწყვეტილება საქმეზე Ţ□□□□□□□□□□□ მოქალაქე ოლეგ ლაცაბიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-24.

10 იხ., იქვე, II-12.

11 საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2016 წლის 21 ივლისის განჩინება, საქმე №ბს-85-84(კ-16

12 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 18 დეკემბრის №1/3/1312 გადაწყვეტილება საქმეზე Ţ□□□□□□□□□□□ გამსახურდია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-9