

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი



„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის
(მიღებული მეორე მოსმენით)

სამართლებრივი ანალიზი

2015 წლის ოქტომბერი

მომზადებულია ნინო ცუხიშვილის მიერ

საქართველოს პარლამენტმა 2015 წლის 18 სექტემბერს საქართველოს მთავრობის მიერ ინიცირებული „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი მეორე მოსმენით მიიღო, რაც გულისხმობს, რომ აღნიშნულ კანონპროექტში არსობრივი ხასიათის ცვლილებების შეტანა აღარ არის შესაძლებელი. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტმა საპარლამენტო განხილვის პროცესში, მთელი რიგი ცვლილებები განიცადა, როგორც საქართველოს პარლამენტის წევრების, ასევე არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლების შენიშვნების საფუძველზე.

აღსანიშნავია, რომ საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის პროექტი ემსახურება გამართული, პოლიტიკურად ნეიტრალური საჯარო სამსახურის სისტემის ჩამოყალიბებას, რომელიც დაფუძნებული იქნება მერიტოკრატულ პრინციპებზე და უზრუნველყოფს საჯარო მოსამსახურეთა პროფესიონალიზმის წახალისებასა და ხელშეწყობას. კანონის პროექტის მიღების შედეგად გაძლიერდება საჯარო სამსახურის მართვის ცენტრალიზებული სისტემა და შეიქმნება პროფესიული საჯარო მოხელეების უფლებების დაცვის სამართლიანი მექანიზმი. ამასთან მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის პროექტი ადგენს საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირების უფლებებისა და მოვალეობების მკაფიო ჩარჩოს. კანონპროექტი ასევე უზრუნველყოფს პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტის დამკვიდრებას საქართველოში და მთლიანად შეცვლის დღეს მოქმედ პრაქტიკასა და მიდგომებს. წინამდებარე ანალიზის მიზანია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის მეორე მოსმენით მიღებული ვარიანტის დადებითი მხარეების წარმოჩენა და იმ პრობლემური საკითხების ანალიზი, რომელიც საჭიროებს შემდგომ გაუმჯობესებასა და დახვეწას.

1. საჯარო სამსახურის სისტემის რეგულირება

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის თანახმად, მთელი რიგი საკითხები, როგორცაა: საჯარო მოხელის თანამდებობრივი რანგისა და კლასის განსაზღვრა,

საჯარო მოხელის სამუშაოს შეფასების წესი და პირობები, ასევე საჯარო მოხელის მობილობის განსაზღვრის წესი განისაზღვრება მთავრობის დადგენილებით.

მიზანშეწონილია, რომ აღნიშნული საკითხები მოწესრიგდეს არა მთავრობის კანონქვემდებარე აქტით, არამედ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით შემდეგი მიზეზების გამო: (ა) მთავრობის დადგენილება გავრცელდება ხელისუფლების სამივე შტოს სისტემაში დასაქმებულ საჯარო მოხელეებზე. შესაბამისად, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების მნიშვნელობიდან გამომდინარე და ასევე საჯარო სამსახურის ერთიანი სისტემის შექმნის უზრუნველსაყოფად, აღნიშნული საკითხები უნდა მოწესრიგდეს არა აღმასრულებელი შტოს კანონქვემდებარე აქტით, არამედ საქართველოს კანონით. (ბ) მთავრობის დადგენილებამ შესაძლოა ვერ უზრუნველყოს საჯარო სამსახურის ერთიანი სისტემის სტაბილურობა, რადგან მთავრობას შეუძლია ერთპიროვნულად და მარტივი პროცედურით შეიტანოს ცვლილებები.

შესაბამისად, ერთიანი და მყარი საჯარო სამსახურის სისტემის შექმნის მიზნით, მნიშვნელოვანია, რომ ზემოთ აღნიშნული საჯარო სამსახურის ფუნქციონირებისათვის პრინციპული საკითხები მოწესრიგდეს საქართველოს კანონით.

2. პროფესიული საჯარო სამსახურის სისტემის შექმნა

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის ძირითად მიღწევას პროფესიული საჯარო სამსახურის სისტემის შექმნა, რაც გულისხმობს საჯარო სამსახურის ხელმისაწვდომობის ერთიანი სისტემის უზრუნველყოფას სერტიფიცირების გავლის გზით და საჯარო მოხელის კარიერულ განვითარებასა და პროფესიული წინსვლის ხელშეწყობას საჯარო სამსახურის სისტემაში. პროფესიული საჯარო სამსახურის ძირითადი არსობრივი მახასიათებელია ღია კონკურსი დაბალი რანგის თანამდებობაზე, რაც უზრუნველყოფს ნებისმიერი სერტიფიცირებული მოქალაქის შესვლას საჯარო სამსახურის სისტემაში და შიდა კონკურსი, რაც უზრუნველყოფს მაღალი რანგის თანამდებობაზე საჯარო სამსახურში დასაქმებული და რეზერვში ჩარიცხული საჯარო მოხელეებიდან შესაბამისი კანდიდატურის შერჩევასა და მათ დაწინაურებას. იმ შემთხვევაში, თუ მაღალი რანგის თანამდებობაზე ვერ მოხდება შიდა კონკურსით შესაბამისი კანდიდატის შერჩევა, საჯარო დაწესებულებას უფლება აქვს გამოაცხადოს ღია კონკურსი. მოცემულ შემთხვევაში მნიშვნელოვანია, რომ

მაღალი რანგის თანამდებობა არ დაიკავოს პირმა, რომელსაც არ გააჩნია პროფესიული გამოცდილება საჯარო სამსახურის სისტემაში.

პროფესიული საჯარო სამსახურის არსთან შეუსაბამოა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის 34-ე მუხლის მე-3 პუნქტის ჩანაწერი, რომლის მიხედვითაც „მოხელის დანიშვნა ზემდგომი (მესამე, მეორე, პირველი) რანგის თანამდებობაზე ხდება დახურული კონკურსის საფუძველზე, რომელიც გულისხმობს კანდიდატის შერჩევას... შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირებიდან. შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს უფლება აქვს მონაწილეობა მიიღოს დახურულ კონკურსში თუ იგი სულ მცირე ერთი წელი მაინც მუშაობს საჯარო სამსახურში.“

დახურული კონკურსის საფუძველზე ზემდგომი რანგის თანამდებობაზე კანდიდატის შერჩევა შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირებისგან არღვევს პროფესიული საჯარო სამსახურის სისტემის არსებობის პრინციპს, რადგან კანონის პროექტის 83-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „საჯარო სამსახურში შრომითი ხელშეკრულებით პირი მიიღება გამარტივებული საჯარო კონკურსის წესით“ და არ არის ვალდებული ჰქონდეს სერტიფიკატი. შესაბამისად, მისი სტატუსი არ შეიძლება გაუთანაბრდეს საჯარო მოხელის პროფესიულ სტატუსს და არ უნდა სარგებლობდეს საჯარო სამსახურში დაწინაურების იმავე პირობებით, როგორც პროფესიული საჯარო მოხელე. ამგვარად, მოხელის დანიშვნა ზემდგომ თანამდებობაზე უნდა განხორციელდეს მხოლოდ საჯარო სამსახურში დასაქმებული და რეზერვში ჩარიცხული საჯარო მოხელეებიდან, რათა შესაბამისობაში იყოს პროფესიული საჯარო სამსახურის ძირითად არსთან.

მნიშვნელოვანია, რომ კანონპროექტის პირვანდელი ვერსიისაგან განსხვავებით, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის 78-ე მუხლის 1-ლმა პუნქტმა დაავიწროვა ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დანიშნულ პირთა წრე და შემოიფარგლა მხოლოდ „სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირის თანაშემწის, მრჩევლისა და უშუალო აპარატის/სამდივნოს ბიუროს თანამშრომლების დანიშვნით.“ კანონპროექტის პირვანდელი ვერსია ასევე ადგენდა ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ხელმძღვანელებისა და მათი მოადგილეების, ასევე

სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებებისა და ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელისა და მოადგილის დანიშვნას.

გაუგებარია, არსებული კანონპროექტით რა მიზანს ემსახურება „სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირისა“ და „პოლიტიკური თანამდებობის პირის“ გამიჯვნა და რის საფუძველზე ჩამოერთვა „პოლიტიკური თანამდებობის პირს“ (სახელმწიფო რწმუნებულ-გუბერნატორი და მისი მოადგილე, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირი, მუნიციპალიტეტის გამგებელი (მერი), გამგებლის (მერის) მოადგილე) უფლება გააფორმოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება თანაშემწის, მრჩევლისა და უშუალო აპარატის/სამდივნოს ბიუროს თანამშრომლების დანიშვნის მიზნით.

3. პროფესიული საჯარო მოხელის გამოსაცდელი ვადა

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის 45-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, პროფესიული საჯარო მოხელის „გამოსაცდელი ვადა მოიცავს 12 თვეს.“

საჯარო მოხელისათვის 12 თვიანი გამოსაცდელი ვადის დადგენა წარმოადგენს არაგონივრულად ხანგრძლივ პერიოდს მისი დადგენის მიზანთან მიმართებით და მნიშვნელოვნად აუარესებს არსებულ საკანონმდებლო რეგულირებას, რომლის მიხედვით საჯარო მოხელისათვის გამოსაცდელი ვადის მაქსიმალურ პერიოდს წარმოადგენს არაუმეტეს 6 თვე.

4. საჯარო მოსამსახურის ანაზღაურება

საჯარო მოსამსახურის ანაზღაურების განსაზღვრისა და რეგულირების მიზნით მნიშვნელოვანია, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი ითვალისწინებს „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღებას. პრინციპულად მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო მოსამსახურის შრომითი გასამრჯელო, სახელფასო დანამატი და წახალისების ფორმები მოწესრიგდეს კანონის საფუძველზე.

ასევე დადებითად უნდა შეფასდეს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის მიერ საჯარო მოხელის შრომითი გასამრჯელოს, სახელფასო დანამატისა და წახალისების ფორმებისა და საფუძვლების განსაზღვრა.

მნიშვნელოვანია, რომ „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის შემუშავებისას გათვალისწინებული იქნას ევროპული სტანდარტები საჯარო მოხელისათვის სახელფასო დანამატისა და წახალისების ფორმების ოდენობისა და სიხშირის დადგენისას.

5. დისციპლინური პასუხისმგებლობა

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტით საჯარო მოსამსახურის დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და დისციპლინური წარმოების საკითხები საჭიროებს დახვეწასა და გაუმჯობესებას.

ა) დისციპლინური გადაცდომის სახეები:

კანონპროექტის 85-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, დისციპლინური გადაცდომა შესაძლებელია იყოს მძიმე და მსუბუქი.

კანონპროექტით არ არის განსაზღვრული, საჯარო მოსამსახურის რა ქმედებები წარმოადგენდეს მსუბუქ დისციპლინურ გადაცდომას, ხოლო მძიმე დისციპლინურ გადაცდომის ჩამონათვალი საკმაოდ ფართო განმარტების საშუალებას იძლევა და საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს უტოვებს ფართო დისკრეციას საჯარო მოხელის კონკრეტული ქმედება მიიჩნიოს მძიმე დისციპლინურ გადაცდომად. აღნიშნული საკითხი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რადგან კანონპროექტის 98-ე მუხლის თანახმად, „საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლება შესაძლებელია განზრახ ჩადენილი მძიმე დისციპლინური გადაცდომის შემთხვევაში.“

კანონპროექტის 85-ე მუხლის 1 (გ) პუნქტის თანახმად, დისციპლინური გადაცდომის ერთ-ერთ საფუძვლად მითითებულია "ეთიკის ნორმებისა და ქცევის ზოგადი წესების უგულებელყოფა ან დარღვევა, განურჩევლად იმისა სამსახურშია ჩადენილი თუ მის გარეთ."

მითითება იმის თაობაზე, რომ საჯარო მოსამსახურის მიერ ეთიკის ნორმებისა და ქცევის წესების უგულვებელყოფა საჯარო სამსახურის გარეთ ფართოა და არსებობს საშიშროება, რომ სახელმწიფომ არეგულიროს საჯარო მოსამსახურის ქცევა არა სამსახურებრივ საკითხებთან მიმართებით (მაგ: საჯარო მოსამსახურის კერძო და პირადი ურთიერთობა).

ბ) დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველი:

კანონპროექტის 88-ე მუხლით განსაზღვრულ დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველებში არ არის მითითებული მოქალაქის საჩივარი, რომელიც დისციპლინური წარმოების დაწყების ყველაზე აქტიურ საფუძველს წარმოადგენდეს. განსაკუთრებით, იმ საჯარო მოსამსახურეებთან მიმართებით, რომელიც მოქალაქეს უწევს მომსახურებას.

გ) დისციპლინური წარმოების ვადები:

კანონპროექტის 91-ე მუხლით დისციპლინური წარმოების ვადების განსაზღვრა მინიმალური ზღვრული ვადების დადგენით ქმნის საშიშროებას, რომ საჯარო მოსამსახურეს შესაძლებელია წერილობითი ახსნა-განმარტებისა და მტკიცებულებების წარსადგენად განესაზღვროს არაგონივრულად მცირე ვადა.

მნიშვნელოვანია, რომ დისციპლინური წარმოების ვადები განისაზღვროს საჯარო მოსამსახურისათვის მაქსიმალური ვადების დადგენის გზით. (მაგ: ათი სამუშაო დღე ახსნა-განმარტებისა და მტკიცებულებების წარსადგენად, რაც მისცემს საჯარო მოსამსახურეს საშუალებას რომ წარმადგინოს ის დოკუმენტები, რომელიც საჯარო ინფორმაციის სახით უნდა გამოითხოვოს სხვა დაწესებულებიდან)

დ) დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა:

კანონპროექტის 96-ე მუხლით არ არის განსაზღვრული, საჯარო მოსამსახურეს თუ რა ტიპის დისციპლინურ გადაცდომაზე რა ტიპის დისციპლინური სახდელი შესაძლებელია დაეკისროს. კანონპროექტით დადგენილი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები არ

იძლევა სხვადასხვა სიმძიმის დისციპლინური გადაცდომისათვის პროპორციული დისციპლინური გადაცდომის შეფარდების შესაძლებლობას მისი შეზღუდული ხასიათიდან გამომდინარე (მხოლოდ სამი ტიპის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა).

დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად თანამდებობრივი სარგოს დაკავება 10-50 პროცენტის ოდენობით, 1-დან 6 თვემდე - საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს ანიჭებს ფართო დისკრეციას და შესაძლებელია იქცეს მნიშვნელოვნად მძიმე დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად მისი მაქსიმალური ხარისხით გამოყენების შემთხვევაში. აღნიშნული რეგულირება გაუარესებულია არსებული კანონმდებლობის რეგულირებასთან მიმართებით. (ხელფასის დაკავება არაუმეტეს 10 სამუშაო დღისა.)

ყოველივე ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი უზრუნველყოფს მოქმედ კანონმდებლობასთან შედარებით საჯარო სამსახურის გაუმჯობესებულ რეგულირებას, თუმცა მნიშვნელოვანია გაგრძელდეს მუშაობა მისი დახვეწისა და გაუმჯობესების მიზნით, ასევე კანონპროექტით შემოღებული სიახლეების პრაქტიკაში დანერგვის მისაღწევად.