



# შრომითი უფლებები საჯარო სამსახურში

სამინისტროები და თვითმმართველი ქალაქები



საქართველოს  
ახალგაზრდა  
იურისტთა  
ასოციაცია

# შრომითი უფლებები საჯარო სამსახურში

სამინისტროები და თვითმმართველი ქალაქები

კვლევა მომზადებულია პროექტის „შრომითი უფლებების იმპლემენტაციის მონიტორინგი საჯარო სამსახურში“ ფარგლებში. პროექტი ხორციელდება „ღია საზოგადოების ფონდის“ (OSGF) მხარდაჭერით. მასში გამოთქმული მოსაზრებები გამოხატავს ავტორთა პოზიციას და არ შეიძლება განხილული იყოს „ღია საზოგადოების ფონდის“ (OSGF) შეხედულებად.



**გამოცემის ხელმძღვანელი:** მარიამ სვიმონიშვილი

**I ნაწილის ავტორები:** ნინო ცუხიშვილი  
მარიამ სვიმონიშვილი

**II ნაწილის ავტორები:** მარიამ მუქერია  
გიგა შუბითიძე

**რედაქტირება და ყდის დიზაინი:** ხათუნა ყვირალაშვილი

**ტექ. რედაქტორი:** ირაკლი სვანიძე

---

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

ჯ. კახიძის ქ. №15, თბილისი, საქართველო  
(+995 32) 295 23 53, 293 61 01  
[www.gyla.ge](http://www.gyla.ge)

---

© 2022, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

# ს ა რ ჩ ე ვ ი

## ნ ა ნ ი ლ ი I

საქართველოს კანონმდებლობისა და ადმინისტრაციული პრაქტიკის ანალიზი .....	5
1. შესავალი .....	5
2. კვლევის მიზანი, ფარგლები და მეთოდოლოგია .....	7
3. კვლევის მიზნები .....	9
3.1. სამართლებრივი რეგულირება .....	9
3.2. ადმინისტრაციული პრაქტიკა .....	14
4. საჯარო მოსამსახურეთა სამართლებრივი სტატუსი და შრომითი უფლებების რეგულირება .....	17
5. ბიუროკრატიული აპარატის სიდიდე .....	21
6. სამუშაო დრო საჯარო მოსამსახურეში .....	27
6.1. სამუშაო დრო და დასვენების დრო .....	27
6.2. ზეგანაკვეთური სამუშაო .....	32
6.3. არასრულ (ნახევარ) განაკვეთზე მუშაობა .....	38
6.4. ღამით მუშაობა .....	41
7. შვებულება .....	44
7.1. ანაზღაურებადი და ანაზღაურების გარეშე შვებულება .....	44
7.2. ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულება .....	52
7.3. მოხელის შვებულება პროფესიული განვითარებისთვის .....	58
8. შრომითი უფლებები კარიერის მართვის პროცესში .....	62
8.1. დროებითი ფუნქციების დაკისრება .....	62
8.2. ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო შესაბამის თანამდებობაზე გადაყვანა .....	65
9. პროფესიული კავშირები .....	67
10. საიას სამართლებრივი დახმარება .....	70
11. შეჯამება და რეკომენდაციები .....	74

## ნ ა ნ ი ლ ი II

სოციოლოგიური კვლევა .....	79
1. შესავალი .....	79
2. კვლევის ძირითადი მიზნები .....	80
2.1. ექსპერტთა ინტერვიუების ძირითადი მიგნებები .....	80
2.2. მენეჯერულ პოზიციაზე დასაქმებულ საჯარო მოხელეებთან სიღრმისეული ინტერვიუს მიგნებები .....	82
2.3. რაოდენობრივი კვლევის მიგნებები თვითმმართველი ქალაქების მერიებში .....	84

3. რაოდენობრივი და თვისებრივი კვლევის მეთოდოლოგია .....	86
3.1. ძირითადი ინფორმანტის ინტერვიუ .....	86
3.2. სიდრმისეული ინტერვიუ .....	86
3.3. რაოდენობრივი გამოკითხვა .....	87
3.4. კვლევის შეზღუდვები .....	87
3.5. კვლევის ეთიკა .....	88
4. ექსპერტების ინტერვიუების ანალიზი .....	89
4.1. შესავალი .....	89
4.2. საჯარო მოხელეების ღიაობა შრომითი უფლებების დარღვევის შემთხვევაში .....	89
4.3. საჯარო სამსახურში შრომითი უფლებების იმპლემენტაციის შეფასება .....	91
4.4. საჯარო მოხელეების ინფორმირებულობა შრომითი უფლებების შესახებ .....	95
4.5. პროფესიული კავშირები საჯარო სამსახურში .....	96
4.6. შეჯამება .....	97
5. საჯარო უწყებების წარმომადგენლები – სიდრმისეული ინტერვიუების ანალიზი .....	98
5.1. შესავალი .....	98
5.2. შრომითი უფლებების დარღვევა .....	98
5.3. საჯარო სამსახურში შრომითი უფლებების შეფასება .....	101
5.4. შრომითი უფლებების იმპლემენტაცია .....	105
5.5. შრომითი უფლებების შესახებ ინფორმირებულობა .....	106
5.6. პროფესიული კავშირები .....	107
5.7. შეჯამება .....	108
6. თვითმმართველი ქალაქების მერიების წარმომადგენლები – რაოდენობრივი კვლევის ანალიზი .....	109
6.1. შესავალი .....	109
6.2. სხვადასხვა სახის შვებულებით სარგებლობა .....	110
6.3. ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულება .....	113
6.4. შრომის ანაზღაურების შეფასება .....	115
6.5. შრომითი უფლებების დარღვევა .....	117
6.6. შრომითი უფლებების შესახებ ინფორმირებულობა .....	119
6.7. პროფესიული კავშირები .....	120
6.8. შრომითი გარემოს შეფასება .....	121
6.9. შეჯამება .....	123
7. დასკვნა .....	124

# ნაწილი I

## საქართველოს კანონმდებლობისა და ადმინისტრაციული პრაქტიკის ანალიზი

### 1. შესავალი

საჯარო მოსამსახურის შრომითი უფლებების სამართლებრივი გარანტიების განსაზღვრა და მათი სრულყოფილი იმპლემენტაცია მნიშვნელოვანია საჯარო მოსამსახურის სოციალური უფლებების დაცვის, საჯარო სამსახურის ეფექტიანი ფუნქციონირებისა და მმართველობის კულტურის გაუმჯობესებისთვის. საჯარო სამსახურში შრომითი უფლებების კუთხით არსებული მდგომარეობა აისახება სამუშაო გარემოზე, შესრულებული სამუშაოსა და მოქალაქეებისთვის მიწოდებული სერვისის ხარისხზე.

საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონმა<sup>1</sup> ახლებურად მოაწესრიგა საჯარო სამსახურის სისტემა და იქ დასაქმებული პირების უფლებები და მოვალეობები. რეგულირება შეეხო ისეთ საკითხებს, როგორცაა: უსაფრთხო და აუცილებელი სამუშაო პირობების შექმნა; ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების წერილობითი გაფორმება, მისი ზედა ზღვრის დადგენა და სახელფასო დანამატის გაცემა; ორსულობის და მშობიარობის გამო შვებულების გამიჯვნა ბავშვის მოვლის გამო შვებულებისგან, რის შედეგადაც მამაკაცებს მიეცათ ბავშვის მოვლის გამო შვებულების აღების შესაძლებლობა; ქალთა და შშმ პირთა დამატებითი საჭიროებების გათვალისწინება სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში. საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი შრომითი უფლებების დაცვის უფრო მაღალ სტანდარტს ადგენდა, ვიდრე იმ დროისთვის მოქმედი საქართველოს შრომის კოდექსი.

საქართველოს შრომის კოდექსის რეფორმამ, რომელიც 2020 წლის ბოლოს განხორციელდა, ასევე გააუმჯობესა შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების უფლებრივი მდგომარეობა გარკვეულ საკითხებთან მიმართებით, მათ შორის: დასაქმებულის შრომითი დისკრიმინაციისგან დაცვა და გონივრული მისადაგების ცნების განსაზღვრა; ნორმირებული სამუშაოს, შესვენებისა და დასვენების დროის რეგულირება; სტაჟირების ასპექტის ახლებურად მოწესრიგება და სტაჟიორისთვის დამატებითი სამართლებრივი გარანტიების მინიჭება; შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძველზე წარდგენილი სარჩელის განხილვისა და სასამართლოს გა-

<sup>1</sup> საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი მიღებულია 2015 წლის 27 ოქტომბერს, ძალაში შევიდა 2017 წლის 1-ლი ივლისიდან.

დაწვეტილების აღსრულების პროცედურის გაუმჯობესება; იძულებითი განაცდურის სრულად ანაზღაურება შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტიდან სასამართლო გადაწყვეტილების აღსრულებამდე. გარდა ამისა, ინსტიტუციურად გაძლიერდა შრომის ინსპექციის სამსახური და მისი მანდატი გავრცელდა შრომითი ურთიერთობისას ადამიანის უფლებების დარღვევის შემთხვევებზე.

თუმცა, რეფორმის ფარგლებში საქართველოს შრომის კოდექსში არ აისახა ისეთი საკითხები, როგორცაა: ზეგანაკვეთური სამუშაოს ანაზღაურების ფიქსირებული ოდენობის განსაზღვრა; ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულების ანაზღაურების ვალდებულება; შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტის ამომწურავი საფუძვლების განსაზღვრა და ა.შ.

იმის გათვალისწინებით, რომ საჯარო სამსახურში პირების დასაქმება ხდება როგორც საჯარო მოხელის სტატუსით, ისე შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე, ზემოხსენებულ ორივე საკანონმდებლო აქტში შესული ცვლილებები აისახა საჯარო სამსახურში შრომითი უფლებების დაცვის ხარისხზე.

საქართველოში საჯარო სამსახურში შრომითი უფლებების დაცვა განსაკუთრებულ ყურადღებას საჭიროებს შემდეგი გარემოებების გამო:

- საჯარო სამსახური ქვეყანაში ერთ-ერთი ძირითადი დამსაქმებელია;
- საჯარო სამსახურში შრომითი უფლებების პრაქტიკული უზრუნველყოფით, სახელმწიფო სხვა დამსაქმებლებისთვის უნდა ადგენდეს საჩვენებელ სტანდარტს და აძლევდეს შრომითი უფლებების დაცვის კარგ მაგალითს;
- საჯარო სამსახური პოლიტიკური გავლენის რისკის ქვეშაა და საჯარო მოსამსახურეები, შესაძლოა, განიცდიდნენ შრომითი უფლებების დარღვევებს პოლიტიკური მიზეზებიდან გამომდინარე;
- საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირების შრომით უფლებებზე დისკუსია ნაკლებად არის საზოგადოებრივი დღის წესრიგის საკითხი.

საჯარო სამსახურში შრომითი უფლებების დანერგვის შესახებ არსებული ინფორმაცია ფრაგმენტული ხასიათისაა, რადგან საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონისა და საქართველოს შრომის კოდექსში შესული ცვლილებების მიღების შემდეგ, ამ საკითხის სიღრმისეული კვლევა არ განხორციელებულა. შესაბამისად, საჯარო დაწესებულებებში შრომითი უფლებების იმპლემენტაციის პროცესში არსებული სირთულეებისა და გამოწვევების შესახებ ერთიანი სურათი არ არსებობს. წინამდებარე კვლევა ამ ხარვეზის შესავსებად მომზადდა.

## 2. კვლევის მიზანი, ფარგლები და მეთოდოლოგია

კვლევის მიზანია საჯარო სამსახურში შრომითი უფლებების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შედარებითი ანალიზი და მათი აღსრულების მონიტორინგი. დოკუმენტში შეფასებულია, რამდენად სრულყოფილია შრომითი უფლებების სამართლებრივი რეგულირება და არსებული სამართლებრივი გარანტიების პრაქტიკაში იმპლემენტაცია.

კვლევის ფარგლებში შესწავლილია შემდეგი საკითხები:

- საჯარო მოსამსახურეთა სამართლებრივი სტატუსი და შრომითი უფლებების დაცვის გარანტიები;
- საჯარო მოსამსახურეთა განაწილება სამართლებრივი სტატუსის მიხედვით;
- საჯარო მოსამსახურის სამუშაო დრო და დასვენების დრო;
- ზეგანაკვეთური სამუშაო და სახელფასო დანამატი ზეგანაკვეთური სამუშაოს პროცესში;
- არასრულ (ნახევარ) განაკვეთზე მუშაობა;
- ანაზღაურებადი და ანაზღაურების გარეშე შვებულება;
- ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულება და მისი ანაზღაურება;
- პროფესიული განვითარების გამო შვებულება;
- შრომითი უფლებები კარიერის მართვის პროცესში (დროებითი ფუნქციების დაკისრება; საკუთარი ფუნქციებისგან გათავისუფლება და სხვა ფუნქციების დაკისრება; ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესაბამის თანამდებობაზე გადაყვანა);
- პროფესიული კავშირები.

კვლევა მოიცავს ერთწლიან პერიოდს, 2021 წლის 1-ლი იანვრიდან 2021 წლის 31 დეკემბრის ჩათვლით.

კვლევის მეთოდოლოგია სამი ძირითადი კომპონენტისგან შედგება: ა) სამაგიდე კვლევა (desk research); ბ) თვისებრივი კვლევა; გ) რაოდენობრივი კვლევა.

სამაგიდე კვლევის ფარგლებში შესწავლილი იყო საჯარო სამსახურში შრომითი უფლებების მარეგულირებელი სამართლებრივი ჩარჩო და ადმინისტრაციული პრაქტიკა.

კვლევის ფარგლებში გაანალიზდა შემდეგი დოკუმენტები:

- საერთაშორისო შრომის ორგანიზაციის (ILO) კონვენციები და რეკომენდაციები საკვლევი შრომითი უფლებების თაობაზე;
- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონისა და საქართველოს შრომის კოდექსის შედარებითი ანალიზი საკვლევი შრომითი უფლებების თაობაზე;



- სამიზნე საჯარო დაწესებულებების შინაგანაწესები, საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფორმა და საჯარო დაწესებულებების შრომითი ხელშეკრულების სტანდარტული ფორმები;
- სამიზნე საჯარო დაწესებულებებიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია საკვლევი შრომითი უფლებების პრაქტიკაში დანერგვის თაობაზე;
- საქართველოს საერთო სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები საჯარო სამსახურში საკვლევი შრომითი უფლებების თაობაზე 2018 წლიდან 2021 წლის ჩათვლით;
- საიას იურიდიული დახმარების ცენტრის მიერ გაწეული სამართლებრივი დახმარება საჯარო სამსახურში შრომითი უფლებების თაობაზე.

თვისებრივი კვლევის მეთოდებიდან გამოყენებულია სიდრმისეული ინტერვიუები, ხოლო რაოდენობრივი კვლევის მეთოდებიდან - მონაცემთა ანალიზი. ამ მეთოდების საფუძველზე, კვლევის ჯგუფს პროცესის თანმიმდევრულად წარმართვისა და საკითხის სრულფასოვნად შესწავლის საშუალება მიეცა.

კვლევა განხორციელდა ცენტრალური მმართველობისა და ადგილობრივ თვითმმართველობის დონეზე. ცენტრალურ დონეზე შერჩეული იყო სამინისტროები (გარდა შინაგან საქმეთა სამინისტროს,<sup>2</sup> განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს და კულტურისა და სპორტის სამინისტროს<sup>3</sup>) და შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე - თვითმმართველი ქალაქების (თბილისი, ქუთაისი, ბათუმი, რუსთავი და ფოთი) მერიები.

სამაგიდე კვლევის ფარგლებში კვლევის ჯგუფმა სამიზნე საჯარო დაწესებულებებიდან ორ ეტაპად გამოითხოვა საჯარო ინფორმაცია (პირველი ეტაპი - 2021 წლის 1-ლი იანვრიდან 31 ივნისის ჩათვლით; მეორე ეტაპი - 2021 წლის 1-ლი ივლისიდან 2021 წლის 31 დეკემბრის ჩათვლით).

**კვლევის ფარგლებში *საჯარო ინფორმაცია არ მოგვაწოდა საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ, ხოლო არასრულყოფილად გამოგვიზავნა ქალაქ თბილისის მერიამ.***

სამართლებრივი ჩარჩოსა და ადმინისტრაციული პრაქტიკის ანალიზის შედეგად, კვლევა გამოკვეთს ძირითად მიგნებებს და წარმოადგენს შესაბამის რეკომენდაციებს საჯარო სამსახურში შრომითი უფლებების ეფექტიანი იმპლემენტაციის მიზნით.

<sup>2</sup> საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროზე საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის სპეციალური გავრცელების გამო.

<sup>3</sup> საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროში, ასევე საქართველოს კულტურისა და სპორტის სამინისტროში 2021 წელს განხორციელებული სისტემური რეორგანიზაციის გამო, როდესაც ერთი სამინისტრო ორ უწყებად გაიყო.

### 3. კვლევის მიზნები

კვლევა წარმოადგენს საჯარო სამსახურში შრომითი უფლებების სამართლებრივი რეგულირებისა და ადმინისტრაციული პრაქტიკის მიმართულებით არსებულ მიგნებებს.

#### 3.1. სამართლებრივი რეგულირება

ა) საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის შესაბამისობა შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ დადგენილ სტანდარტებთან

- ✓ საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი შეესაბამება შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ დადგენილ სტანდარტებს შემდეგი საკითხების რეგულირებისას:
  - საშუაო დრო და დასვენების დრო;
  - ზეგანაკვეთური საშუაო დროის საათობრივი ზედა ზღვრის დადგენა;
  - ზეგანაკვეთური საშუაოს შესრულებისას დასაქმებულის თანხმობა განსაკუთრებული გარემოებების არსებობისას (ორსული ქალები და მეძუძური დედები; მშპ პირები);
  - ყოველწლიური ანაზღაურებადი და ანაზღაურების გარეშე შვებულების ოდენობა; ყოველწლიური ანაზღაურებადი შვებულების ნაწილ-ნაწილად უფლება;
  - არასრულ (ნახევარ) განაკვეთზე მუშაობის უფლება;
  - ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულების პერიოდი და მისი ანაზღაურება;
  - პროფესიული განვითარების გამო შვებულება.
  
- ✓ საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი შესაბამისობაში უნდა მოვიდეს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ დადგენილ სტანდარტებთან შემდეგი საკითხების რეგულირებისას:
  - ზეგანაკვეთური საშუაოს ანაზღაურება შრომითი სარგოს საათობრივი განაკვეთის გაზრდილი ოდენობით;
  - ორსულობისა და მშობიარობის გამო შვებულების გამიჯვნა ბავშვის მოვლის გამო შვებულებისგან;
  - მამის მიერ ორსულობისა და მშობიარობის გამო შვებულების იმ დღეების გამოყენების უფლება, რომლებიც დედას არ გამოუყენებია;
  - ღამით მუშაობის აკრძალვა განსაზღვრული მოწყვლადი ჯგუფებისთვის გარკვეული გარემოებების არსებობისას და მათთვის ალტერნატიული სამსახურის შეთავაზების ვალდებულება.

## ბ) პოზიტიური სამართლებრივი რეგულირება

- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, საქართველოს შრომის კოდექსისგან განსხვავებით, ადგენს 5-დღიან სამუშაო კვირას და სამუშაო დღის საათობრივ ზედა ზღვარს (8 საათი);
- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, საქართველოს შრომის კოდექსისგან განსხვავებით, ადგენს ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების ზედა ზღვარს კვირის განმავლობაში (8 საათი) და ზემდგომი თანამდებობის პირის მხრიდან მოხელისთვის ზეგანაკვეთური სამუშაოს დავალების წერილობითი გაფორმების ვალდებულებას;
- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, საქართველოს შრომის კოდექსის მსგავსად, ადგენს ზეგანაკვეთურ სამუშაოს შესრულებისთვის წერილობითი თანხმობის საჭიროებას შემდეგი პირების დასაქმების შემთხვევაში: ა) ორსული, ახალნამშობიარები ან მეტეორი ქალი; ბ) მუზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი ან მუზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის კანონიერი წარმომადგენელი ან მხარდამჭერი; გ) 3 წლამდე ბავშვის ყოლა;
- სამიზნე საჯარო დაწესებულებების უმრავლესობა მინაგანაწესით ადგენს მეტეორი ქალისთვის სამუშაო დღის განმავლობაში არანაკლებ 1-საათიანი შესვენების უფლებას ბავშვის კვების მიზნით, გარდა სახელმწიფო მინისტრის აპარატისა, ქუთაისის და ფოთის მერიებისა;
- სამიზნე საჯარო დაწესებულებების ნაწილი მინაგანაწესით განსაზღვრავს, რომ საჯარო მოსამსახურეს, რომელსაც ჰყავს: ა) სკოლამდელი ან სასკოლო ასაკის ბავშვი; ბ) 12 წლამდე ასაკის ბავშვი ან/და გ) 14 წლამდე ასაკის ბავშვი, სამსახურში არაუმეტეს 30 წუთით დაგვიანებით გამოცხადება ჩათვალოს საპატიოდ;
- სამიზნე საჯარო დაწესებულებების ნაწილი არეგულირებს საჯარო მოსამსახურის მიერ სამუშაო საათების გამოყენებას სამეცნიერო, პედაგოგიური ან/და შემოქმედებითი საქმიანობისთვის, თუმცა არ არსებობს ერთიანი მოდელი. სამიზნე საჯარო დაწესებულებების უმრავლესობა ადგენს ამ მიზნით გამოსაყენებელი დროის დღიურ მინიმალურ ოდენობას, თუმცა არ განსაზღვრავს გამოსაყენებელი დროის კვირეულ, თვიურ ან/და წლიურ ზედა ზღვარს (გამონაკლისია ქუთაისის და ბათუმის მერიები);
- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, საქართველოს შრომის კოდექსის მსგავსად, მუზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის კანონიერ წარმომადგენელს ან მხარდამჭერს ანიჭებს უფლებას, კანონით განსაზღვრული დასვენების დღეების გარდა, თვეში ერთხელ ისარგებლოს დამატებითი ანაზღაურებადი დასვენების დღით, ან შესაბამის საჯარო დაწესებულებას შეუთანხმოს მინაგანაწესით გათვალისწინებული სხვაგან განსხვავებული სამუშაო დრო;
- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, საქართველოს შრომის კოდექსის მსგავსად, ადგენს ორსულობის პერიოდში სამედიცინო გამოკვლევების ჩატარების გამო გაცდენილი სამუშაო საათების საპატიოდ ჩათვლისა და შრომის ანაზღაურების შენარჩუნების უფლებას გამოკვლევების ჩატარების დამატებითი დოკუმენტაციის წარდგენის შემთხვევაში;

- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, საქართველოს შრომის კოდექსის მსგავსად, ადგენს ყოველწლიური ანაზღაურებადი შვებულების მინიმალურ ხანგრძლივობას (24 სამუშაო დღე), მისი ნაწილ-ნაწილ გამოყენებისა და გამოუყენებელი ანაზღაურებადი შვებულების გადავადების შესაძლებლობას;
- საქართველოს შრომის კოდექსისგან განსხვავებით, საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი პირდაპირ არ განსაზღვრავს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის უფლებას, პირს უარი უთხრას მიმდინარე წელს ანაზღაურებადი შვებულების გამოყენებაზე, თუ ამან შეიძლება სამუშაო პროცესის ნორმალურად წარმართვაზე უარყოფითად იმოქმედოს;
- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, საქართველოს შრომის კოდექსის მსგავსად, ადგენს ანაზღაურების გარეშე შვებულების უფლებას;
- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი ადგენს ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო იმავე საჯარო დაწესებულებასა ან მის სისტემაში ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესაბამის თანამდებობაზე გადაყვანის უფლებას, თუ პირის ჯანმრთელობის მდგომარეობა, სამედიცინო დასკვნის საფუძველზე, არ იძლევა დაკავებულ თანამდებობაზე მუშაობის გაგრძელების შესაძლებლობას. საქართველოს შრომის კოდექსი, სამედიცინო დასკვნის საფუძველზე, მსგავს უფლებას ითვალისწინებს მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში: ა) ორსული, ახალნამშობიარები და მეძუძური ქალი; ბ) ღამის სამუშაოზე დასაქმებული პირი;
- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, საქართველოს შრომის კოდექსისგან განსხვავებით, ადგენს ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო ანაზღაურებადი შვებულების მთელი პერიოდის განმავლობაში თანამდებობრივი სარგოს და საკლასო დანამატის გაცემის ვალდებულებას საჯარო დაწესებულების ბიუჯეტიდან;
- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, საქართველოს შრომის კოდექსისგან განსხვავებით, ადგენს პროფესიული განვითარების გამო შვებულების უფლებას, როგორც შვებულების სპეციალურ სახეს და ადგენს დამატებით გარანტიებს, როგორიცაა: ა) ანაზღაურებადი და ანაზღაურების გარეშე პერიოდი; ბ) მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხვა; გ) პროფესიული განვითარების სავალდებულო პროგრამის სავასურის გადახდას, ხოლო პროგრამის მუდმივი სამუშაო ადგილის ფარგლებს გარეთ გავლის შემთხვევაში - საცხოვრებელი ფართის დაქირავების, ტრანსპორტირების, კვებისა და სხვა სადღეღამისო ხარჯების დაფარვას; დ) საჯარო სამსახურის სისტემის გარეთ არსებული პროფესიული განვითარების პროგრამის შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულების მიერ სადღეღამისო ხარჯების ანაზღაურების შესაძლებლობას მოხელესთან შეთანხმებით;
- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, საქართველოს შრომის კოდექსის მსგავსად, ადგენს საჯარო სამსახურში საკუთარი უფლებების დასაცავად პროფესიული კავშირის შექმნისა ან მასში გაწევრების უფლებას, ასევე შესაძლებლობას, არჩეული იყოს პროფესიული კავშირის მართვის ორგანოებში და მონაწილეობდეს მის საქმიანობაში ანაზღაურების გარეშე, სამსახურისგან თავისუფალ დროს.

## ბ) სამართლებრივი რეგულირება, რომელიც საჭიროებს გაუმჯობესებას

- საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ საქართველოს კანონი ადგენს ადმინისტრაციული და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების ზღვრულ რაოდენობას, თუმცა საქართველოს მთავრობასა და მუნიციპალიტეტის საკრებულოსთან შეთანხმებით ამ ოდენობის საგამონაკლისო წესით გაზრდა შესაბამისი ნორმების იმპერატიულ ხასიათს არბილებს;
- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი არ არეგულირებს საბუღალტრო დროის განმავლობაში შესვენების უფლებას და ამ მიზნით არ იყენებს საქართველოს შრომის კოდექსით დადგენილ შესაბამის ნორმას. ამის გამო, საჯარო დაწესებულებები საბუღალტრო დღის განმავლობაში შესვენების უფლებას და დროს შინაგანწესით განსაზღვრავენ;
- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი არ ადგენს საბუღალტრო დღის განმავლობაში არანაკლებ 1-საათიანი შესვენების უფლებას მექოთრი ქალისთვის ბავშვის კვების მიზნით და ამისთვის არ იყენებს საქართველოს შრომის კოდექსით დადგენილ შესაბამის ნორმას. აქედან გამომდინარე, საჯარო დაწესებულებებს აქვთ დისკრეციული უფლებამოსილება ამ საკითხის მოწესრიგებისას;
- საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ საქართველოს კანონი, საქართველოს შრომის კოდექსისგან განსხვავებით, არ განსაზღვრავს ზეგანაკვეთრი საბუღალტრო დროის გამოთვლის დეტალურ წესს და არ ადგენს ზეგანაკვეთრი საბუღალტრო ანაზღაურებას შრომითი სარგოს საათობრივი განაკვეთის გაზრდილი ოდენობით;
- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი არ ადგენს, ზეგანაკვეთრი საბუღალტრო ანაზღაურების სანაცვლოდ, პროპორციული დამატებითი დასვენების დროის მიცემის მაქსიმალურ ვადას, საქართველოს შრომის კოდექსისგან განსხვავებით, რომელიც ზეგანაკვეთრი საბუღალტრო შესრულებიდან პროპორციული დამატებითი დასვენების დროის მიცემისთვის არაუგვიანეს 4 კვირას ითვალისწინებს;
- საქართველოს საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი და საქართველოს მთავრობის შესაბამისი დადგენილება, საქართველოს შრომის კოდექსისგან განსხვავებით, არასრულ (ნახევარ) განაკვეთზე მუშაობის უფლების მქონე პირთა მუხდულულ წრეს განსაზღვრავს და ამ უფლების რეალიზაციას კონკრეტული გარემოებების არსებობას უკავშირებს, კერძოდ: ა) ჯანმრთელობის მდგომარეობა; ბ) 1 წლამდე ასაკის ბავშვის აღზრდის პერიოდი და გ) ორსულობის პერიოდი, დასაქმებულის მოთხოვნის საფუძველზე;
- საქართველოს საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, საქართველოს შრომის კოდექსისგან განსხვავებით, არ ითვალისწინებს საჯარო დაწესებულების ვალდებულებას, ხელი შეუწყოს არასრული საბუღალტრო განაკვეთის ხელმისაწვდომობას დაწესებულების ყველა დონეზე, მათ შორის, ინფორმაციის მიწოდების გზით;
- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი და საქართველოს მთავრო-

ბის შესაბამისი დადგენილება, საქართველოს შრომის კოდექსისგან განსხვავებით, არ აწესებს ღამით მუშაობის აკრძალვას კონკრეტული ჯგუფებისთვის, მაგალითად, არასრულწლოვანის ან ორსული, ახალნაშობიარები, მეძუძური ქალისთვის და საკმარისია საჯარო მოხელის განცხადება ან/და თანხმობა. თუმცა, ეს საკითხი მოწესრიგებულია საჯარო დაწესებულებების შინაგანაწესებით;

- საქართველოს მთავრობის შესაბამისი დადგენილება, საქართველოს შრომის კოდექსისგან განსხვავებით, ღამის სამუშაოზე დასაქმებული პირისთვის არ ითვალისწინებს ისეთ დამატებით გარანტიებს, როგორცაა: ა) პერიოდული სამედიცინო შემოწმების ჩატარების ვალდებულება; ბ) ღამის სამუშაოს შესრულების გამო ჯანმრთელობის მდგომარეობასთან დაკავშირებული პრობლემის წარმოშობისას დღის სამუშაოზე გადაყვანა;
- სამიზნე საჯარო დაწესებულებების ერთი ნაწილი (საგარეო საქმეთა სამინისტრო; შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო; თბილისის მერია და ქუთაისის მერია) შინაგანაწესით დამატებით არ არეგულირებს შვებულების საკითხს და იყენებს მხოლოდ საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის შესაბამის ნორმებს;
- სამიზნე საჯარო დაწესებულებების ერთი ნაწილი (რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო; სახელმწიფო მინისტრის აპარატი; რუსთავის მერია) შინაგანაწესით ადგენს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ შვებულების დადასტურების აუცილებლობას, თუმცა პირდაპირ არ უთითებს, რომ საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს უფლება აქვს, საჯარო მოსამსახურეს უარი უთხრას შვებულების გამოყენებაზე.
- სამიზნე საჯარო დაწესებულების მეორე ნაწილი (გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო; თავდაცვის სამინისტრო; ბათუმის მერია, თბილისის მერია) შინაგანაწესში პირდაპირ უთითებს, რომ საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს უფლება აქვს, საჯარო მოსამსახურეს უარი უთხრას შვებულების გამოყენებაზე „სამსახურებრივი აუცილებლობიდან გამომდინარე, თუ მოცემულ პერიოდში შვებულებით სარგებლობა მიზანშეწონილი არ არის“;
- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, საქართველოს შრომის კოდექსისგან განსხვავებით, განსაზღვრავს კალენდარული წლის განმავლობაში გამოუყენებელი ანაზღაურებადი შვებულების დღეების პერიოდულობის შეთანხმების ვალდებულებას საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელთან;
- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, საქართველოს შრომის კოდექსისგან განსხვავებით, ორსულობისა და მშობიარობის გამო შვებულებას არ მიჯნავს ბავშვის მოვლის გამო შვებულებისგან. თუმცა, მამაკაც საჯარო მოსამსახურეებს უფლება აქვთ, ისარგებლონ ახალშობილის შვილად აყვანისთვის დადგენილი შვებულების სტანდარტით, თუ ახალშობილის დედას არ უსარგებლია ამ მუხლით გათვალისწინებული შვებულებით;
- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, საქართველოს შრომის კოდექსისგან განსხვავებით, არ ითვალისწინებს: ა) ბავშვის მამის უფლებას, ისარგებლოს ორსულობისა და მშობიარობის გამო შვებულების იმ დღეებით,

რომლებიც ბავშვის დედას არ გამოუყენებია; ბ) ბავშვის მოვლის გამო 12-კვირიან შვებულებას დამატებითი ანაზღაურების გარეშე, სანამ ბავშვს 5 წელი არ შეუსრულდება;

- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონით არ არის დადგენილი საჯარო მოხელისთვის დროებითი ფუნქციის დაკისრების პერიოდის ზედა ზღვარი და მოთხოვნილია ამ უკანასკნელის თანხმობა 1 თვეზე მეტი ვადით დროებითი ფუნქციის დაკისრებისთვის;
- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონით, საკუთარი ფუნქციებისგან საჯარო მოხელის გათავისუფლებისა და მისთვის სხვა ფუნქციების დაკისრების ვადის ზედა ზღვარი განისაზღვრება მაქსიმუმ 3 წლით;
- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი ითვალისწინებს საჯარო სამსახურში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირისთვის დროებითი ფუნქციის დაკისრების შესაძლებლობას.

### 3.2. ადმინისტრაციული პრაქტიკა

- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებული იყო 4 136 საჯარო მოსამსახურე (საჯარო მოხელე - 2741, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი - 1186, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი - 209), მათ შორის, სამიზნე სამინისტროებში - 1934, ხოლო თვითმმართველი ქალაქების მერიებში - 2202 პირი;
- სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებული პირების ძირითად ბირთვს პროფესიული საჯარო მოხელეები შეადგენენ (სამინისტროები - 73%, მერიები - 60%), ხოლო თვითმმართველი ქალაქების მერიებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების წილი (33%) აღემატება სამიზნე სამინისტროებში დასაქმებულთა რაოდენობას (23%).
- სამიზნე სამინისტროებში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების პროცენტული მაჩვენებელი კანონით დადგენილ ზღვრულ ოდენობას (მთლიანი სამტატო რიცხოვნობის 10%) არ აღემატება;
- სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა პროცენტული მაჩვენებელი აღემატება კანონით დადგენილ ზღვრულ ოდენობას (დამხმარე ფუნქციები - მთლიანი სამტატო რიცხოვნობის 5%; არამუდმივი ფუნქციები - შტატით გათვალისწინებულ თანამდებობებზე ფაქტობრივად დასაქმებულ თანამშრომელთა რიცხოვნობის 1%);
- სამიზნე სამინისტროებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა ოდენობა მერყეობს 9-იდან 85 პროცენტამდე, ხოლო თვითმმართველი ქალაქების მერიებში - 7-იდან 19 პროცენტამდე (გარდა თბილისის მერიისა - 88%);
- სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში ზეგანაკვეთური სამუშაო შეასრულა 1949 საჯარო მოსამსახურემ (საჯარო მოხელე - 1073; შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი - 811, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული

პირი - 64), რაც ამ პერიოდში სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებულთა 47%-ია;

- სამიზნე სამინისტროებში ზეგანაკვეთური სამუშაო შეასრულა 481-მა საჯარო მოსამსახურემ (საჯარო მოხელე - 297, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი - 184), რაც ამ პერიოდში ზეგანაკვეთური სამუშაოს შემსრულებელი საჯარო მოსამსახურეების 24%-ს შეადგენს;
- თვითმმართველი ქალაქების მერიებში ზეგანაკვეთური სამუშაო შეასრულა 1 467-მა საჯარო მოსამსახურემ (საჯარო მოხელე - 776, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი - 627, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული - 64), რაც ამ პერიოდში ზეგანაკვეთური სამუშაოს შემსრულებელი საჯარო მოსამსახურეების 76%-ია;
- სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში ზეგანაკვეთური სამუშაოს ანაზღაურების მიზნით გაცემული სახელფასო დანამატის ოდენობამ შეადგინა 1 421 721 ლარი (საჯარო მოხელე - 993 335 ლარი, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი - 428 386 ლარი);
- სამიზნე სამინისტროებმა ზეგანაკვეთური სამუშაოს ანაზღაურებაზე დახარჯეს 1 017 646 ლარი (საჯარო მოხელე - 698 946 ლარი, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი - 318 700 ლარი), რაც ამ მიზნით ჯამურად გაცემული თანხის 71%-ს შეადგენს;
- თვითმმართველი ქალაქების მერიებმა ზეგანაკვეთური სამუშაოს ანაზღაურებაზე დახარჯეს 404 075 ლარი (საჯარო მოხელე - 294389 ლარი, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი - 109 686 ლარი), რაც ამ მიზნით ჯამურად გაცემული თანხის 29%-ია;
- სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების გამო პროპორციული დასვენების დღის უფლება გამოიყენა მხოლოდ საგარეო საქმეთა სამინისტროში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულმა 7-მა პირმა;
- სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში საჯარო მოსამსახურეებს არ უსარგებლიათ ანაზღაურებადი დასვენების დღით მუზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის კანონიერი წარმომადგენლის ან მხარდამჭერის სტატუსიდან გამომდინარე;
- სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში არასრულ (ნახევარ) განაკვეთზე მუშაობის უფლებით ისარგებლა მხოლოდ საქართველოს იუსტიციის სამინისტროში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულმა 1-მა პირმა;
- სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში ანაზღაურებადი შვებულებით ისარგებლა 2 321-მა საჯარო მოსამსახურემ (სამინისტროები - 1393, თვითმმართველი ქალაქები - 928), რაც ამ პერიოდში დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეების (3941 საჯარო მოსამსახურე) 56%-ია;
- სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში ანაზღაურებადი შვებულებით სრულად ისარგებლა 800-მა საჯარო მოსამსახურემ (სამინისტროები - 169, თვითმმართველი ქალაქების მერიები - 631), რაც ამ პერიოდში გამოყენებული ანაზღაურებადი შვებულების სრული ოდენობის (2321 შემთხვევა) 37%-ს შეადგენს;



- სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში ანაზღაურებადი შვებულებით ნაწილობრივ ისარგებლა 1521-მა საჯარო მოსამსახურემ (სამინისტროები - 1224; თვითმმართველი ქალაქების მერიები - 297), რაც ამ პერიოდში გამოყენებული ანაზღაურებადი შვებულების სრული ოდენობის (2321 შემთხვევა) 63%-ია;
- სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში ანაზღაურების გარეშე შვებულებით ისარგებლა 53-მა საჯარო მოსამსახურემ (სამინისტროები - 12, თვითმმართველი ქალაქები - 41), რაც ამ პერიოდში დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეების 1%-ია;
- სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო ანაზღაურებადი შვებულებით ისარგებლა 95-მა საჯარო მოსამსახურემ (სამინისტროები - 63, თვითმმართველი ქალაქები - 32), რომელთაგან ყველა ქალი იყო. საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში მამაკაც საჯარო მოსამსახურეებს ბავშვის მოვლის გამო ანაზღაურებადი შვებულებით არ უსარგებლიათ;
- სამიზნე საჯარო დაწესებულებებმა ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულების ანაზღაურების მიზნით დახარჯეს 543 052 ლარი (სამინისტროები - 476 379 ლარი, თვითმმართველი ქალაქები - 66 673 ლარი);
- სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში პროფესიული განვითარების გამო შვებულებით ისარგებლა 45-მა საჯარო მოხელემ (სამინისტროები - 29, თვითმმართველი ქალაქები - 16), რაც ამ პერიოდში დასაქმებული საჯარო მოხელეების (2741) 1%-ია;
- სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში 499 საჯარო მოსამსახურეს დაეკისრა დროებითი ფუნქციების შესრულება (სამინისტროები - 250; თვითმმართველი ქალაქების მერიები - 249), მათ შორის, დამატებითი ფუნქციების შესრულება - 248-ს, ხოლო ძირითადი ფუნქციებისგან გათავისუფლება და სხვა ფუნქციების შესრულება - 251-ს;
- სამიზნე სამინისტროებში საჯარო მოსამსახურის ძირითადი ფუნქციებისგან გათავისუფლებისა და სხვა ფუნქციების დაკისრების მაჩვენებელი 92%-ია, ხოლო თვითმმართველი ქალაქების მერიებში დამატებითი ფუნქციების დაკისრების მონაცემი 92%-ით განისაზღვრა;
- სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში საჯარო მოსამსახურეების მხრიდან ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესაბამის თანამდებობაზე გადაყვანის მოთხოვნის შემთხვევები არ ყოფილა;
- სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში საჯარო მოსამსახურეთა პროფესიული გაერთიანება ან/და კავშირი არ ყოფილა.

#### 4. საჯარო მოსამსახურეთა სამართლებრივი სტატუსი და შრომითი უფლებების რეგულირება

საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში, საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონით განისაზღვრა საჯარო მოსამსახურეთა სამართლებრივი სტატუსი და შრომითი უფლებების რეგულირების სტანდარტები.

საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად, საჯარო მოსამსახურე არის პროფესიული საჯარო მოხელე, შრომითი ხელშეკრულებით, ასევე ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი.<sup>4</sup> საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი ასევე განმარტავს საჯარო მოსამსახურის თითოეულ კატეგორიას.

- პროფესიული საჯარო მოხელე - პირი, რომელიც უვადოდ ინიშნება მოხელისთვის განკუთვნილ სამტატო თანამდებობაზე სახელმწიფოს, ავტონომიური რესპუბლიკის, მუნიციპალიტეტის, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ. იგი ახორციელებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებებს, როგორც თავის ძირითად პროფესიულ საქმიანობას, რაც უზრუნველყოფს მის მიერ საჯარო ინტერესების დაცვას. ამის სანაცვლოდ კი ის იღებს შესაბამის ანაზღაურებას და სოციალური და სამართლებრივი დაცვის გარანტიებს.<sup>5</sup>
- შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი - მას საჯარო სამსახურში, შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე, მინიჭებული აქვს საჯარო დაწესებულების დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესრულების უფლებამოსილება.<sup>6</sup>
- ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი - იგი ხელს უწყობს სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირს უფლებამოსილებების განხორციელებაში დარგობრივი/სექტორული რჩევების მიცემით, ინტელექტუალურ-ტექნიკური დახმარებით ან/და ორგანიზაციულ-მენეჯერული ფუნქციების შესრულებით; არ უკავია მოხელისა და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირისთვის განსაზღვრული თანამდებობები; არის ამ კანონის 78-ე მუხლის პირველი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული პირი.<sup>7</sup>

საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად, საჯარო მოხელის შრომითი უფლებები რეგულირდება ამავე კანონის VII თავით, თუმცა მასზე, იმავდროულად, ვრცელდება საქართველოს შრომის კოდექსის კონკრეტული მუხლები, რომლებიც შემდეგ საკითხებს აწესრიგებს:

- გონივრული მისადაგება;
- სამსახურიდან გათავისუფლების შემდეგ გამოუყენებელი შვებულების ანაზღაურების ვალდებულება შრომითი ურთიერთობის ხანგრძლივობის პროპორციულად;

<sup>4</sup> საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, მე-3 მუხლის „დ“ პუნქტი.

<sup>5</sup> საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, მე-3 მუხლის „2“ პუნქტი.

<sup>6</sup> საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, მე-3 მუხლის „3“ პუნქტი.

<sup>7</sup> საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, მე-3 მუხლის „ზ“ პუნქტი.

- კოლექტიური ხელშეკრულება და კოლექტიური შრომითი ურთიერთობიდან გამომდინარე დავები;
- ინდივიდუალური და კოლექტიური სამართლებრივი დავა;
- გაფიცვა და ლოკაუტი;
- დისკრიმინაციის აკრძალვა;
- შრომის ინსპექციის მიერ სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელება შრომის კანონმდებლობაზე.<sup>8</sup>

საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად, საჯარო სამსახურში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის შრომითი უფლებები და მოვალეობები რეგულირდება საქართველოს შრომის კოდექსით.<sup>9</sup> თუმცა, მასზე ასევე ვრცელდება საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის კონკრეტული მუხლები, რომელიც შემდეგ საკითხებს არეგულირებს:

- საჯარო სამსახურში მიღებაზე უარის თქმის საფუძვლები;
- დროებითი ფუნქციების დაკისრება;
- სამსახურებრივი მივლინება და მივლინების ხარჯების ანაზღაურება;
- სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეჩერება;
- უსაფრთხო და აუცილებელი სამუშაო პირობების შექმნა;
- შრომის ანაზღაურება და სახელფასო დანამატი;
- სამუშაო დრო და დასვენების დრო;
- ზეგანაკვეთური სამუშაო და ნახევარ განაკვეთზე მუშაობა;
- შვებულება; ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის, ასევე ახალშობილის შვილად აყვანის გამო შვებულებები;
- ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო შესაბამის თანამდებობაზე გადაყვანის მოთხოვნა;
- პროფესიულ კავშირში გაწევრების უფლება;
- მოხელის პოლიტიკური უფლებები;
- საპენსიო უზრუნველყოფა;
- ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების დაცვის ვალდებულება;
- ინფორმაციის მიღებისა და გადაწყვეტილების გასაჩივრების უფლება;
- სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულება და სამართლებრივი აქტების მოთხოვნების დაცვის ვალდებულება;
- განკარგულების შესრულების ვალდებულება;
- გამჭვირვალობისა და ღიაობის პრინციპის დაცვის ვალდებულება;
- საიდუმლო ინფორმაციის დაცვის ვალდებულება;
- სამსახურებრივი უფლებამოსილების ეკონომიურად და ეფექტიანად განხორციელება;

<sup>8</sup> საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, 77-ე (2) მუხლი.

<sup>9</sup> საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, 84-ე (1) მუხლი.

- დისციპლინური პასუხისმგებლობა.<sup>10</sup>

საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად, შესაძლებელია შრომითი უფლებების დამატებითი რეგულირება საჯარო დაწესებულების შინაგანაწესით. კანონის თანახმად, საჯარო დაწესებულების შინაგანაწესით განისაზღვრება:

- სამუშაო დროის დასაწყისი და დასასრული;
- სამუშაო დღის განმავლობაში შესვენების დრო;
- დასვენების და უქმე დღეებში, აგრეთვე სამუშაო დღეს, სამუშაო დროის დამთავრების შემდეგ საჯარო დაწესებულებაში ყოფნის პირობები და წესი;
- სამსახურებრივ საკითხზე გამოცემული განკარგულების საჯარო მოსამსახურეებისთვის გაცნობის წესი;
- შრომის დაცვისა და ხანძარსაწინააღმდეგო უსაფრთხოების ზოგადი ინსტრუქციები;
- საჯარო მოსამსახურის მიერ სამსახურში არყოფნის შესახებ შეტყობინების წესი;
- სამსახურებრივი მივლინებისა და შვებულების გაფორმების წესები;
- საჯარო მოსამსახურეებს შორის კომუნიკაციის წესი;
- საჯარო დაწესებულებასა და საჯარო მოსამსახურეებს შორის შრომით ურთიერთობებთან დაკავშირებული სხვა საკითხები.

მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო დაწესებულების შინაგანაწესში მოცემული რეგულირება არ ეწინააღმდეგებოდეს საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონს და არ ასუსტებდეს კანონით გარანტირებულ შრომით უფლებებს.

საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად, პირის საჯარო სამსახურში მიღების მიზნით დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულება უნდა შეიცავდეს მის მიერ განსახორციელებელი საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილებების დეტალურ აღწერას, რომლებიც კონკრეტული საჯარო დაწესებულების საქმიანობის სპეციფიკას უნდა შეესაბამებოდეს.<sup>11</sup> გარდა ამისა, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სტანდარტულ ფორმებს ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა.<sup>12</sup> საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად, საჯარო სამსახურში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირზე ვრცელდება საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის იგივე დებულებები, რომლებიც შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირზე, გარდა დროებითი ფუნქციების დაკისრებისა.<sup>13</sup> აქედან გამომდინარე, საქართველოს მთავრობის მიერ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სტანდარტულ ფორმაში ასახულია საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის შესაბამისი დებულებები.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, 84-ე (2) მუხლი.

<sup>11</sup> საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, მე-80 (1) მუხლი.

<sup>12</sup> საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, მე-80 (2) მუხლი.

<sup>13</sup> საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, მე-80 (3) მუხლი.

<sup>14</sup> საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 25 აპრილის დადგენილება №205 ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფორმის დამტკიცების შესახებ, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/document/view/3648162?publication=2>, განახლებულია: 04.05.2022.

ამგვარად, საჯარო სამსახურში დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეების შრომითი უფლებების რეგულირების ფარგლები დეტალურად არის ჩამოყალიბებული და საჯარო დაწესებულებებს არ უტოვებს დისკრეციულ უფლებამოსილებას, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. ასევე, აღსანიშნავია, რომ საჯარო სამსახურში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის შრომითი უფლებები მნიშვნელოვან საკითხებთან დაკავშირებით საჯარო მოხელისთვის დადგენილი სტანდარტებით რეგულირდება. ეს კი საჯარო მოსამსახურეებს შორის შესაძლებლობების თანასწორობას უზრუნველყოფს, განსაკუთრებით, როცა საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი შრომითი უფლებების დაცვის უფრო დაბალ სტანდარტს გვთავაზობს (მაგალითად: უსაფრთხო და აუცილებელი სამუშაო პირობების შექმნა; სამუშაო დრო და დასვენების დრო; ზეგანაკვეთური სამუშაოს ზედა ზღვარი; ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულების ანაზღაურება). გარდა ამისა, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებზე ასევე ვრცელდება ის ვალდებულებები, რომლებიც უშუალოდ გამომდინარეობს საჯარო სამსახურში საქმიანობის სპეციფიკიდან და შრომის კოდექსით არ რეგულირდება (მაგალითად: საიდუმლო ინფორმაციის დაცვის, განკარგულების შესრულების, გამჭვირვალობისა და ღიაობის დაცვის, ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების დაცვის ვალდებულებები; დისციპლინური პასუხისმგებლობა).

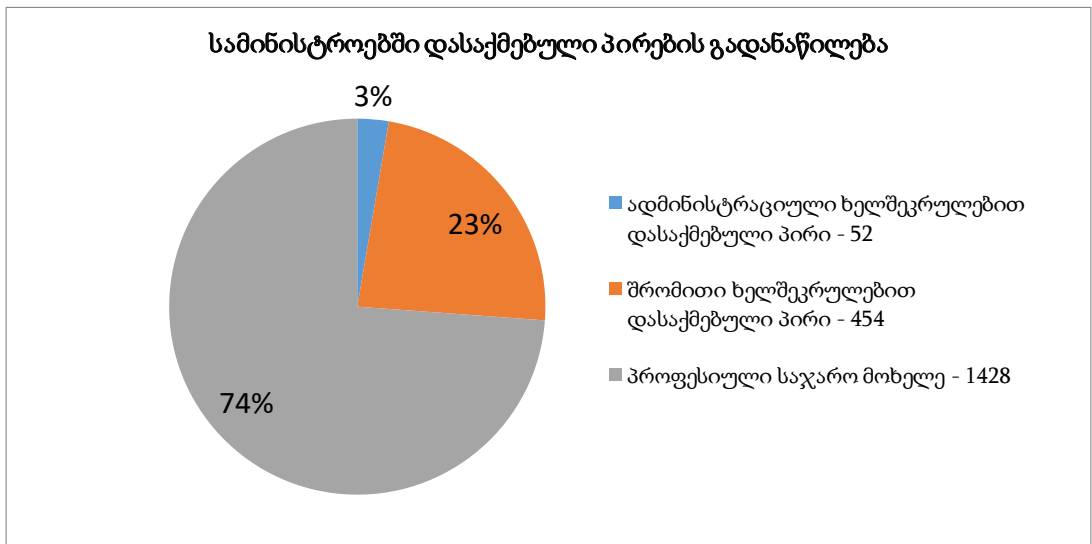
## 5. ბიუროკრატიული აპარატის სიდიდე

რეფორმის ფარგლებში საჯარო დაწესებულებებს დაევალოთ ძირითადი და დამხმარე ფუნქციების ანალიზი, რომლის საფუძველზეც უნდა განესაზღვრათ სამტატო საჭიროებები, შრომითი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების რიცხოვნობა. საჯარო დაწესებულების სამტატო რიცხოვნობა მტკიცდება საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული წესით, რაც სამინისტროების შემთხვევაში გულისხმობს საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმებას, ხოლო მუნიციპალიტეტებში - საკრებულოს თანხმობას.<sup>15</sup>

მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, საჯარო დაწესებულებების მიერ დამტკიცებული სამტატო ნუსხისა<sup>16</sup> და გაფორმებული ხელშეკრულებების მიხედვით, **2021 წლის განმავლობაში<sup>17</sup> სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებული იყო 4 136 საჯარო მოსამსახურე (საჯარო მოხელე - 2741, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი - 1186, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი - 209), მათ შორის, სამიზნე სამინისტროებში - 1934, ხოლო თვითმმართველი ქალაქების მერიებში - 2202 პირი.**

სამიზნე სამინისტროებსა და მუნიციპალიტეტების მერიებში დასაქმებული პირების სამართლებრივი სტატუსის მიხედვით გადანაწილება გვიჩვენებს, როგორი თანაფარდობით იყენებს საჯარო დაწესებულება ადამიანურ რესურსს ძირითადი და დამხმარე ფუნქციების განსახორციელებლად.

ცხრილი 1. სამინისტროებში დასაქმებული პირების გადანაწილება სამართლებრივი სტატუსის მიხედვით

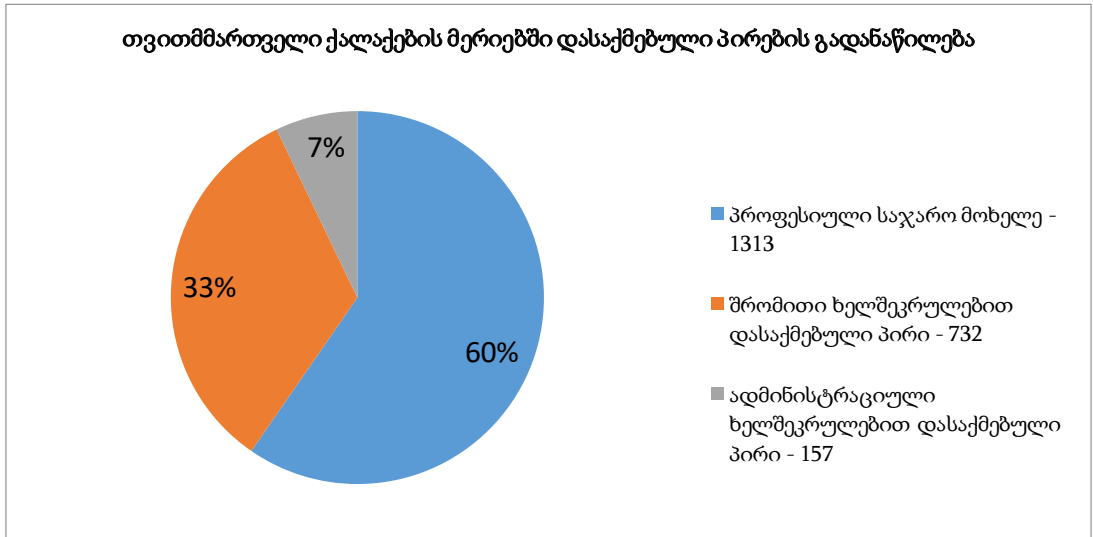


<sup>15</sup> საქართველოს 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონი, მე-6 მუხლი.

<sup>16</sup> საჯარო დაწესებულებების სამტატო ნუსხაში მოცემულია ინფორმაცია საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული სახელმწიფო-პოლიტიკური/პოლიტიკური თანამდებობის პირების, პროფესიული საჯარო მოხელეებისა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების თაობაზე.

<sup>17</sup> კვლევაში მოცემული სტატისტიკა ასახავს 2021 წლის დეკემბრის მდგომარეობით დასაქმებული პირების რაოდენობას. მთელი წლის განმავლობაში, თითოეულ კატეგორიასთან მიმართებით, დასაქმებულ პირთა რაოდენობის ცვლილება მერყეობდა საჯარო მოხელეების შემთხვევაში 30-ის, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების შემთხვევაში - 20-ის, ხოლო ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულთა შემთხვევაში - 5-ის ფარგლებში.

ცხრილი 2. თვითმმართველი ქალაქების მერიებში დასაქმებული პირების გადანაწილება სამართლებრივი სტატუსის მიხედვით



მოწოდებული ინფორმაციის ანალიზი ცხადყოფს, რომ სამიზნე **სამინისტროებსა და თვითმმართველი ქალაქების მერიებში დასაქმებული პირების ძირითად ბირთვს პროფესიული საჯარო მოხელეები შეადგენენ (სამინისტროები - 74%, მერიები - 60%), რაც დადებითად უნდა შევასწავს. თუმცა, თვითმმართველი ქალაქების მერიებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების წილი (33%) აღემატება სამიზნე სამინისტროებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რაოდენობას (23%), რაც მუნიციპალიტეტის დონეზე შრომითი ხელშეკრულების აქტიურ გამოყენებაზე მიუთითებს.**

„საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონმა ასევე დაადგინა საჯარო დაწესებულებაში ადმინისტრაციული და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რიცხოვნობის შეზღუდვა, რომლის თანახმად, **„საჯარო დაწესებულებაში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რიცხოვნობა არ უნდა აღემატებოდეს საჯარო დაწესებულების მთლიანი საშტატო რიცხოვნობის 10%-ს“<sup>18</sup> ხოლო „დამხმარე ამოცანების შესრულების მიზნით, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რიცხოვნობა არ უნდა აღემატებოდეს საჯარო დაწესებულების მთლიანი საშტატო რიცხოვნობის 5%-ს“<sup>19</sup> ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების რიცხოვნობის შეზღუდვა არ ვრცელდება ხელისუფლების წარმომადგენლობით ორგანოებში დასაქმებულებზე<sup>20</sup> და ამ წესიდან გამონაკლისი დაიშვება საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილებით, საჯარო**

<sup>18</sup> საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ საქართველოს კანონი, 27-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

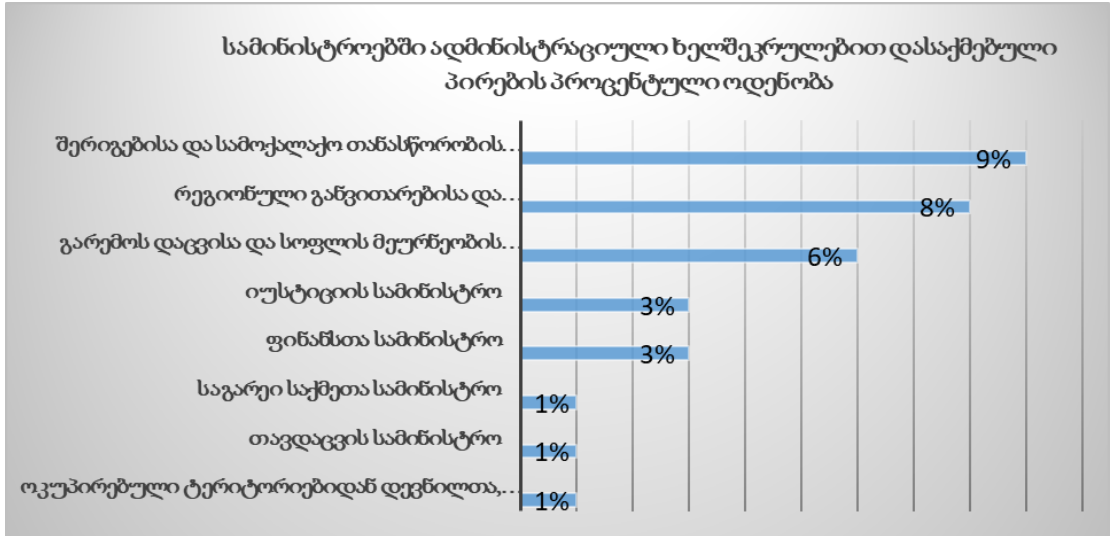
<sup>19</sup> საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ საქართველოს კანონი, 27-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

<sup>20</sup> საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ საქართველოს კანონი, 27-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

სამსახურის ბიუროს რეკომენდაციის გათვალისწინებით.<sup>21</sup>

მოწოდებული ინფორმაციით, **სამიზნე სამინისტროებში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების პროცენტული ოდენობა კანონით დადგენილ ზღვრულ ოდენობას არ აღემატება, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს.**<sup>22</sup>

ცხრილი 3. სამინისტროებში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების პროცენტული ოდენობა



საჯარო დაწესებულებაში დამხმარე ამოცანების შესრულების მიზნით შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა ზღვრული ოდენობიდან გამონაკლისის წესი და არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად შრომითი ხელშეკრულებით მიღებული პირების ზღვრული ოდენობა განისაზღვრება „სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონით. ამ კანონის თანახმად, **სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფმა საჯარო დაწესებულებამ საქართველოს მთავრობასთან უნდა შეათანხმოს დამხმარე ამოცანების შესასრულებლად შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების ზღვრული ოდენობიდან გამონაკლისი, ხოლო მუნიციპალიტეტების შემთხვევაში (გარდა ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტისა) - მუნიციპალიტეტის საკრებულოსთან.**<sup>23</sup> რაც შეეხება თბილისის მუნიციპალიტეტის საჯარო დაწესებულებებს, აქ გამონაკლისის წესი თანხმდება შესაბამისი აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოსთან.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ საქართველოს კანონი, 27-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>22</sup> სამინისტროების მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები შემდეგ ფუნქციებს ასრულებენ: მინისტრის ან მისი მოადგილის თანაშემწე; მინისტრის აპარატის ხელმძღვანელობა; მინისტრის პირველი მოადგილისა და მოადგილეებისთვის საპროტოკოლო მიმართულების წარმართვა და ხელმძღვანელობა; სამინისტროს წარმომადგენლობის განხორციელება სამთავრობო კომისიებში; მინისტრის პირველი მოადგილისა და მოადგილეებისთვის ინტელექტუალურ-ტექნიკური დახმარების გაწევა მედიასაშუალებებსა და საზოგადოებასთან ურთიერთობის სფეროში, PR ტექნოლოგიები.

<sup>23</sup> საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონი, 25-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

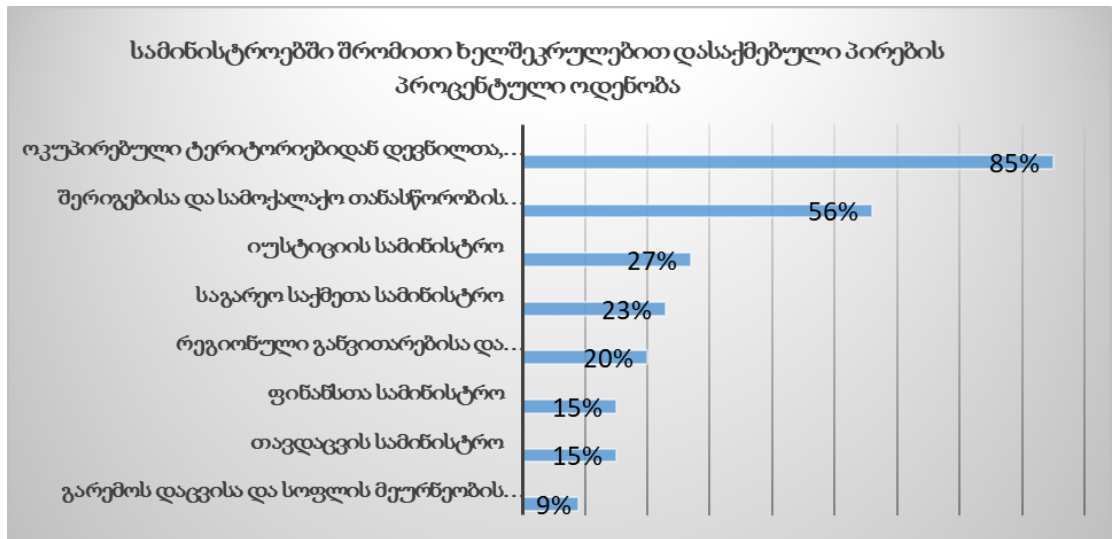
<sup>24</sup> იქვე.



არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რიცხოვნობა საჭიროებს საქართველოს მთავრობასთან/მუნიციპალიტეტის საკრებულოსთან შეთანხმებას იმ შემთხვევაში, თუ საჯარო დაწესებულებაში 30 დღეზე მეტი ვადით გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რიცხოვნობა აღემატება შტატიტ გათვალისწინებულ თანამდებობებზე ფაქტობრივად დასაქმებულ თანამშრომელთა რაოდენობის 1%-ს. იმ საჯარო დაწესებულებაში, სადაც სამშატიო რიცხოვნობის 1% ხუთ ერთეულზე ნაკლებია, შეთანხმებას საჭიროებს შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა რაოდენობა, რომელიც 5 ერთეულზე მეტია.<sup>25</sup>

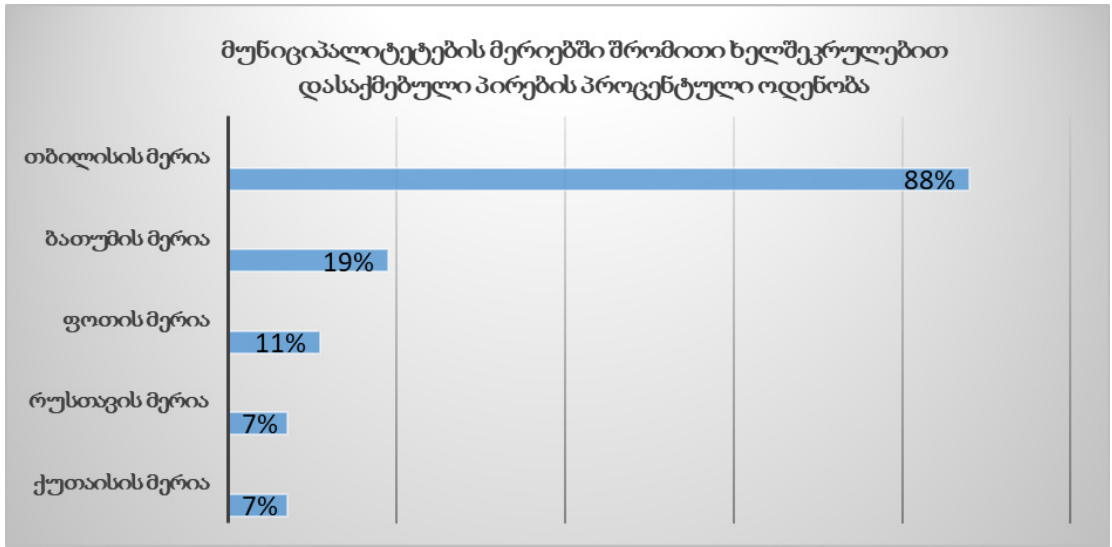
საქართველოს კანონმდებლობით ადმინისტრაციული და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების რიცხოვნობის ზღვრული ოდენობის დადგენა დადებითად უნდა შეფასდეს, თუმცა, იმავდროულად, საგამონაკლისო წესების არსებობა მათ იმპერატიულ ხასიათს არბილებს.

ცხრილი 4. სამინისტროებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების პროცენტული ოდენობა



<sup>25</sup> საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონი, 25-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

ცხრილი 5. მუნიციპალიტეტის მერიებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების პროცენტული ოდენობა



სამიზნე საჯარო დაწესებულებების მიერ შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების რაოდენობის შესახებ მოწოდებულ ინფორმაციაში არ არის დიფერენცირებული დამხმარე და არამუდმივი ფუნქციების შესასრულებლად გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებები. შესაბამისად, შეუძლებელია მაქსიმალური სიზუსტით იმის დადგენა, რამდენად აჭარბებენ სამიზნე საჯარო დაწესებულებები დამხმარე ფუნქციების შესასრულებლად დადგენილ 5%-იან და არამუდმივი ფუნქციების შესასრულებლად დადგენილ 1%-იან ზღვარს. თუმცა, **არსებული პროცენტული გადანაწილება გვიჩვენებს, რომ ყველა სამიზნე საჯარო დაწესებულებაში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების რაოდენობა აჭარბებს კანონით დადგენილი ზღვრული ოდენობის ჯამურ 6%-ს. გამონაკლისი, უმეტეს შემთხვევაში, სამინისტროების მიერ შეთანხმებულია საქართველოს მთავრობასთან, ხოლო თვითმმართველი ქალაქების მიერ - მუნიციპალიტეტების საკრებულოებთან.**

**სამიზნე საჯარო დაწესებულებების უმეტესობის მიერ შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების ზღვრული ოდენობის გადაჭარბება უარყოფითად უნდა შეფასდეს, რადგან საგამონაკლისო წესის მასობრივად გამოყენება შემზღვეველი ნორმის არსებობას აზრს უკარგავს.**

საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში საჯარო დაწესებულებებში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულია 1681 პირი, მათ შორის, სამინისტროებსა და სახელმწიფო მინისტრის აპარატში - 70, შსს-ში - 0, მუნიციპალიტეტებში - 1027).

საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ გამოქვეყნებული და საიას მიერ მიღებული ინფორმაციის ერთობლივი ანალიზი აჩვენებს, რომ იმ სამინისტროებში, რომლებიც ამ კვლევაში არ მოხვდნენ (განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო) ან/და ინფორმაცია არ მოგვაწოდეს (ეკონომიკისა და მდგრადი

დი განვითარების სამინისტრო), ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული იყო 18 პირი.

საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ გამოქვეყნებული 2021 წლის სტატისტიკის მიხედვით, საჯარო დაწესებულებებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულია 6478 პირი, მათ შორის, სამინისტროებსა და სახელმწიფო მინისტრის აპარატში (შსს-ს გარეშე) - 2491, მუნიციპალიტეტებში - 2556.<sup>26</sup>

საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ გამოქვეყნებული და საიას მიერ მიღებული ინფორმაციის ერთობლივი ანალიზი აჩვენებს, რომ იმ სამინისტროებში, რომლებიც ამ კვლევაში არ მოხვდნენ (განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო) ან/და ინფორმაცია არ მოგვაწოდეს (ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო), შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული იყო სულ 2037 პირი, ხოლო შსს-ში - 1551 პირი. შესაბამისად, ეს საჯარო დაწესებულებები, დიდი ალბათობით, ასევე იყენებენ შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების რაოდენობის საგამონაკლისო ნორმებს და აჭარბებენ კანონით დადგენილ ზღვრულ ოდენობას.

---

<sup>26</sup> საჯარო სამსახურის ბიურო, საჯარო სამსახურში 2021 წლის სტატისტიკა, გვ. 9.

## 6. სამუშაო დრო საჯარო სამსახურში

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის თანახმად, **საჯარო მოსამსახურის სამუშაო დროის მოწესრიგება შემდეგ საკითხებს მოიცავს: ა) სამუშაო დრო და დასვენების დრო; ბ) ზეგანაკვეთური სამუშაო; გ) არასრულ (ნახევარ) განაკვეთზე მუშაობა; დ) ღამით მუშაობა.**

### 6.1. სამუშაო დრო და დასვენების დრო

#### ***ა) შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ დადგენილი სტანდარტები***

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციამ სამუშაო დროის რეგულირება მე-20 საუკუნის დასაწყისში დაიწყო. სამუშაო (მრეწველობა) საათების შესახებ 1919 წლის და სამუშაო (მრეწველობა და დაწესებულებები) საათების შესახებ 1930 წლის კონვენციების თანახმად, კერძო და საჯარო სექტორში სამუშაო დროის ხანგრძლივობა შეიზღუდა და განისაზღვრა დღიურად არაუმეტეს 8, ხოლო კვირაში - არაუმეტეს 48 საათისა.<sup>27</sup> ამავე კონვენციებით დადგინდა გამონაკლისები. ისინი მოიცავდა უბედური შემთხვევების არსებობას, ფორსმაჟორის წარმოშობასა და განსაკუთრებულ მოვლენებს, რომლებსაც, შეიძლებოდა, დაწესებულებისთვის განსაკუთრებული ფინანსური ზარალი მიეყენებინა.<sup>28</sup> თუმცა, კონვენციებში დამატებით მიეთითა, რომ ამ შემთხვევაში დადგენილ სამუშაო დროს არ უნდა გადაეჭარბებინა, საშუალოდ, კვირაში - 56 საათისა<sup>29</sup> და დღიურად - 10 საათისთვის.<sup>30</sup> კონვენციების თანახმად, გამონაკლისი შემთხვევების არსებობისას დაწესებულებებს დასაქმებულთა სამუშაო დროში განსაკუთრებული ჩარევა თავიდან უნდა აერიდებინათ.<sup>31</sup>

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციამ მოგვიანებით გააუმჯობესა სამუშაო საათების რეგულირების სტანდარტი და სამუშაო საათების ყოველკვირეული ოდენობა არაუმეტეს 40 საათით განსაზღვრა.<sup>32</sup>

რაც შეეხება დასვენების დროს, 1921 წლის ყოველკვირეული დასვენებისა (მრეწველობა) და 1957 წლის ყოველკვირეული დასვენების (ვაჭრობა და დაწესებულებები) შესახებ კონვენციებით დამატებით დადგინდა, რომ დასაქმებულებს უნდა ჰქონდეთ, სულ მცირე, 24-საათიანი დასვენების პერიოდი ზედიზედ, ყოველი 7 სამუშაო დღის გა-

<sup>27</sup> შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, სამუშაო (მრეწველობა) საათების შესახებ კონვენცია, 1919 წ. (№1), მე-2 მუხლი; შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, სამუშაო (მრეწველობა და დაწესებულებები) საათების შესახებ კონვენცია, 1930 წ. (№30), მე-3 მუხლი.

<sup>28</sup> შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, სამუშაო (მრეწველობა) საათების შესახებ კონვენცია, 1919 წ. (№1), მე-4 მუხლი; შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, სამუშაო (მრეწველობა და დაწესებულებები) საათების შესახებ კონვენცია, 1930 წ. (№30), მე-5 მუხლი.

<sup>29</sup> შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, სამუშაო (მრეწველობა) საათების შესახებ კონვენცია, 1919 წ. (№1), მე-4 მუხლი.

<sup>30</sup> შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, სამუშაო (მრეწველობა და დაწესებულებები) საათების შესახებ კონვენცია, 1930 წ. (№30), მე-4 მუხლი.

<sup>31</sup> შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, სამუშაო (მრეწველობა) საათების შესახებ კონვენცია, 1919 წ. (№1), მე-3 მუხლი; შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, სამუშაო (მრეწველობა და დაწესებულებები) საათების შესახებ კონვენცია, 1930 წ. (№30), მე-7 (2ა) მუხლი.

<sup>32</sup> ორმოცსაათიანი სამუშაო კვირის შესახებ კონვენცია, 1935 წ. (№47), 1-ლი მუხლი; სამუშაო დროის შემცირების შესახებ რეკომენდაცია, 1962 წ. (№116).

ნმავლობაში.<sup>33</sup> კონვენციების თანახმად, დამსაქმებელმა ყველა დასაქმებულს ერთდროულად უნდა მისცეს 24-საათიანი დასვენების შესაძლებლობა,<sup>34</sup> ასევე დასვენების დღეების განსაზღვრისას გაითვალისწინოს ქვეყანაში არსებული ეროვნული და რელიგიური ტრადიციები, მათ შორის, რელიგიური უმცირესობების წარმომადგენელთა ინტერესები.<sup>35</sup>

კონვენციების თანახმად, დასაქმების იმ სფეროებში, სადაც სპეციალური ყოველკვირეული სამუშაო სქემების შემუშავებაა საჭირო, სახელმწიფომ კონსულტაციები უნდა გაიაროს დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა პროფესიულ გაერთიანებებთან.<sup>36</sup> ასევე, სპეციალურ სამუშაო სქემებში გათვალისწინებული უნდა იყოს, რომ: ა) დასაქმებულმა არ იმუშაოს სამ კვირაზე მეტი დასვენების დღეების გარეშე და ბ) როდესაც შეუძლებელია ზედიზედ 24-საათიანი დასვენების პერიოდის განსაზღვრა, ის უნდა მოიცავდეს არა ნაკლებ 12-საათიან უწყვეტ დასვენებას.<sup>37</sup>

### **ბ) საქართველოს კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზი**

საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად, მოხელის სამუშაო დრო არის კალენდარული დროის ნაწილი, რომლის განმავლობაშიც ის ვალდებულია, განახორციელოს თავისი სამსახურებრივი უფლებამოსილება.<sup>38</sup> კანონის საფუძვლზე, მოხელისთვის დადგენილია 5-დღიანი სამუშაო კვირა. გარდა ამისა, სამუშაო დროის ხანგრძლივობა დღეში არ უნდა აღემატებოდეს 8 საათს, ხოლო კვირაში - 40 საათს.<sup>39</sup> საქართველოს შრომის კოდექსისგან განსხვავებით, რომელიც ნორმირებული სამუშაო დროის ხანგრძლივობის მაქსიმალურ პერიოდს ასევე 40 საათს აწესებს, საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი დამატებით ადგენს სამუშაო დღეების რაოდენობის შეზღუდვასაც, რის გამოც, საჯარო სამსახურში კვირის 2 დღე აუცილებლად დასვენების დღეა.

საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი არ არეგულირებს შესვენების საკითხს სამუშაო დროის განმავლობაში, რაც ამ უკანასკნელის მოწესრიგების მნიშვნელოვანი ასპექტია.<sup>40</sup> საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად,

<sup>33</sup> ყოველკვირეული დასვენების (მრეწველობა) შესახებ კონვენცია, 1921 წ. (№14), მე-2 (1) მუხლი; ყოველკვირეული დასვენების (ვაჭრობა და დაწესებულებები) შესახებ კონვენცია, 1957 წ. (№106), მე-6 (1) მუხლი.

<sup>34</sup> ყოველკვირეული დასვენების (მრეწველობა) შესახებ კონვენცია, 1921 წ. (№14), მე-2 (2) მუხლი; ყოველკვირეული დასვენების (ვაჭრობა და დაწესებულებები) შესახებ კონვენცია, 1957 წ. (№106), მე-6 (1) მუხლი.

<sup>35</sup> ყოველკვირეული დასვენების (მრეწველობა) შესახებ კონვენცია, 1921 წ. (№14), მე-2 (3,4) მუხლი; ყოველკვირეული დასვენების (ვაჭრობა და დაწესებულებები) შესახებ კონვენცია, 1957 წ. (№106), მე-6 (3,4) მუხლი.

<sup>36</sup> ყოველკვირეული დასვენების (მრეწველობა) შესახებ კონვენცია, 1921 წ. (№14), მე-4 (1) მუხლი; ყოველკვირეული დასვენების (ვაჭრობა და დაწესებულებები) შესახებ კონვენცია, 1957 წ. (№106), მე-7 (4) მუხლი.

<sup>37</sup> ყოველკვირეული დასვენების (ვაჭრობა და დაწესებულებები) შესახებ კონვენცია, 1957 წ. (№106), მე-3 მუხლი.

<sup>38</sup> საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მე-60 (1) მუხლი.

<sup>39</sup> საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მე-60 (2) მუხლი.

<sup>40</sup> საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მე-60 მუხლი.

საჯარო დაწესებულების შინაგანაწესით განისაზღვრება სამუშაო დღის განმავლობაში შესვენების დრო.<sup>41</sup> საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი კი მხოლოდ მოხელის დასვენების დროისა და უქმე დღეების რეგულირებისთვის მიმართავს საქართველოს შრომის კოდექსით დადგენილ წესს.<sup>42</sup> შესაბამისად, მოცემულ შემთხვევაში საჯარო სამსახურს არ აქვს სამართლებრივი საფუძველი, გამოიყენოს საქართველოს შრომის კოდექსის ჩანაწერი, რომლის თანახმად, „იმ დასაქმებულს, რომელიც მეძუძური ქალია და 1 წლამდე ბავშვს კვებავს, თავისი მოთხოვნის საფუძველზე, ეძლევა დამატებითი შესვენება ბავშვის კვებისთვის სამუშაო დღის განმავლობაში არანაკლებ 1 საათისა. ბავშვის კვებისთვის შესვენება სამუშაო დროში ითვლება და ანაზღაურდება“.<sup>43</sup> ამგვარად, ამ საკითხის მოწესრიგება საჯარო დაწესებულების დისკრეციული უფლებამოსილებაა, რაც საქართველოს შრომის კოდექსით დადგენილ სტანდარტს მნიშვნელოვნად ასუსტებს. მოცემულ შემთხვევაში, მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო სამსახურის შესახებ კანონში უშუალოდ გაიწეროს ეს ასპექტი, ან საქართველოს შრომის კოდექსზე მითითებისას დაემატოს ტერმინი „შესვენება“.

საქართველოს საჯარო სამსახურისთვის რელევანტურია საქართველოს შრომის კოდექსის ის დებულებები, რომელთა მიხედვით:

- სამუშაო დროში არ ითვლება დასვენების დრო;<sup>44</sup>
- სამუშაო დღეებს შორის დასაქმებულის უწყვეტი დასვენების ხანგრძლივობა არ უნდა იყოს 12 საათზე ნაკლები;<sup>45</sup>
- თუ სამუშაო დღის განმავლობაში სამუშაო დროის ხანგრძლივობა 6 საათს აღემატება, დასაქმებულს წარმოეშობა შესვენების უფლება;<sup>46</sup>
- 12-საათიანი ყოველდღიური დასვენების დროის გარდა, დამსაქმებელი ვალდებულია, უზრუნველყოს დასაქმებული დასვენებით 7-დღიანი პერიოდის განმავლობაში უწყვეტად არანაკლებ 24 საათისა.<sup>47</sup>

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი ასევე განსაზღვრავს საქართველოს შრომის კოდექსის 24-ე მუხლის მე-10 პუნქტით დადგენილი წესის იდენტურ ნორმას, რომლის თანახმად, „მოხელეს, რომელიც არის მუზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის კანონიერი წარმომადგენელი ან მხარდამჭერი, უფლება აქვს, ამ მუხლის მე-3 პუნქტით განსაზღვრული დასვენების დღეების გარდა, თვეში ერთხელ ისარგებლოს დამატებითი ანაზღაურებადი დასვენების დღით, ან შესაბამის საჯარო დაწესებულებას შეუთავსებოს მისი შინაგანაწესით გათვალისწინებული ისგან განსხვავებული სამუშაო დრო“.<sup>48</sup>

<sup>41</sup> საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, 112-ე მუხლის „ბ“ პუნქტი.

<sup>42</sup> საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მე-60 (3) მუხლი.

<sup>43</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი, 24-ე (6) მუხლი.

<sup>44</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი, 24-ე (1) მუხლი.

<sup>45</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი, 24-ე (2) მუხლი.

<sup>46</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი, 24-ე (4) მუხლი.

<sup>47</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი, 24-ე (7) მუხლი.

<sup>48</sup> საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მე-60 (4) მუხლი.

## გ) ადმინისტრაციული პრაქტიკა

სამიზნე საჯარო დაწესებულებების შინაგანაწესების ანალიზი ცხადყოფს, რომ ამ დოკუმენტებით განისაზღვრება: ა) სამუშაო დროის დასაწყისი და დასასრული; ბ) სამუშაო დღის განმავლობაში შესვენების დრო; გ) დასვენებისა და უქმე დღეებში, აგრეთვე, სამუშაო დროის დამთავრების შემდეგ საჯარო დაწესებულებაში ყოფნის წესი და პირობები.

სამიზნე საჯარო დაწესებულებების შინაგანაწესების მიხედვით, საჯარო მოსამსახურის სამუშაო დრო განისაზღვრება 5-დღიანი სამუშაო კვირით, ხოლო სამუშაო დროის ხანგრძლივობა არ აღემატება კვირაში 40 საათს. გარდა ამისა, ყოველდღიური სამუშაო დროის ხანგრძლივობა შეადგენს 8 საათს. სამიზნე საჯარო დაწესებულებების შინაგანაწესების თანახმად, სამუშაოს დაწყების დროდ დადგენილია 09:00 საათი, ხოლო დასრულების დროდ - 18:00 საათი. სამუშაო დღის განმავლობაში საჯარო მოსამსახურისთვის განსაზღვრულია 1-საათიანი შესვენება, როგორც წესი, 13:00-იდან 14:00 საათამდე. საჯარო მოსამსახურის სამუშაოზე გამოცხადება, სამუშაო ადგილიდან მისი გასვლა და სამუშაოს დამთავრება ფიქსირდება სპეციალური ტექნიკური საშუალების გამოყენებით (პირადი ელექტრონული საშვი).

სამიზნე საჯარო დაწესებულებების უმრავლესობის (ყველა სამიზნე სამინისტრო, გარდა სახელმწიფო მინისტრის აპარატისა; ყველა თვითმმართველი ქალაქი, გარდა ქუთაისის და ფოთის მერიებისა) შინაგანაწესები შეიცავს საქართველოს შრომის კოდექსით დადგენილ გარანტიას, რომელიც საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონით არ არის მოწესრიგებული, კერძოდ: „საჯარო მოსამსახურეს, რომელიც მეძუძური ქალია და კვებავს ერთ წლამდე ასაკის ბავშვს, მისი მოთხოვნის საფუძველზე ეძლევა დამატებითი შესვენება დღეში არანაკლებ ერთი საათისა“, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. აღსანიშნავია, რომ ამ გარანტიით სარგებლობის საფუძველი ასევე არ აქვთ საჯარო დაწესებულებაში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებს.<sup>49</sup>

სამიზნე საჯარო დაწესებულებების ნაწილი ასევე განსაზღვრავს, რომ ხელმძღვანელი უფლებამოსილია, მოსამსახურეს, რომელსაც ჰყავს: ა) სკოლამდელი ან სასკოლო ასაკის ბავშვი; ბ) 12 წლამდე ასაკის ბავშვი; ბ) 14 წლამდე ასაკის ბავშვი - სამსახურში არაუმეტეს 30 წუთით დაგვიანებით გამოცხადება ჩაუთვალოს საპატიოდ.

სამიზნე საჯარო დაწესებულებების ნაწილი (გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო; რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო; შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი; რუსთავის, ქუთაისის და ბათუმის მერიები) დამატებით არეგულირებს საჯარო მოსამსახურის მიერ სამუშაო საათების გამოყენებას სამეცნიერო, პედაგოგიური ან/და შემოქმედებითი საქმიანობისთვის. საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად, საჯარო მოსამსახურეს უფლება არ აქვს, ასრულებდეს რაიმე ანაზღაურებად სამუშაოს (გარდა სამეცნიერო, პედაგოგიური, შემოქმედებითი ან თავდაცვის ძალების რეზერვში საქმი-

<sup>49</sup> საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 25 აპრილის დადგენილება №205 ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფორმის დამტკიცების შესახებ.

ანობისა).<sup>50</sup> ეს მოწესრიგება მნიშვნელოვანია საჯარო მოსამსახურის მიერ პერსონალური განვითარების უფლებასა და საჯარო სამსახურის ეფექტიან ფუნქციონირებას შორის ბალანსის დასაცავად.

საჯარო დაწესებულებების ერთი ნაწილი (რუსთავის მერია) ზოგადად ადგენს საჯარო მოსამსახურისთვის გარკვეული ვადით სამუშაო დღის დაწყებისა და დასრულების განსხვავებული, ინდივიდუალური გრაფიკის განსაზღვრის შესაძლებლობას, მისი წერილობითი განცხადებისა და შესაბამისი დოკუმენტაციის წარმოდგენის საფუძველზე.<sup>51</sup> შესაბამისად, ეს მუხლი ასევე მოიცავს საჯარო მოსამსახურის მიერ სამეცნიერო, პედაგოგიური ან/და შემოქმედებითი საქმიანობის განხორციელების უფლებას.

საჯარო დაწესებულებების მეორე ნაწილი უშუალოდ არეგულირებს სამუშაო დროის განმავლობაში სამეცნიერო, პედაგოგიური ან/და შემოქმედებითი საქმიანობის საკითხს, რომელიც რამდენიმე მიდგომას მოიცავს:

- არ არის განსაზღვრული გამოსაყენებელი სამუშაო საათების დღიური და თვიური/წლიური მაქსიმალური ოდენობა, შესაბამისად, ამ საკითხის მოწესრიგება დაწესებულების ხელმძღვანელის დისკრეციას განეკუთვნება (რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო,<sup>52</sup> შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი<sup>53</sup>);
- განსაზღვრულია გამოსაყენებელი სამუშაო საათების დღიური მაქსიმალური ოდენობა, კერძოდ, სამუშაო დღის არაუმეტეს 4 საათისა (გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო<sup>54</sup>);
- განსაზღვრულია გამოსაყენებელი სამუშაო დღიური და კვირის/თვის/წლის მაქსიმალური ოდენობა (ქუთაისის მერია, ბათუმის მერია), კერძოდ, სამუშაო დღის არაუმეტეს 4 საათისა და წლის განმავლობაში არაუმეტეს 24 საათისა (ქუთაისის მერია<sup>55</sup>), კვირის განმავლობაში არაუმეტეს 8 საათისა (ბათუმის მერია<sup>56</sup>).

საჯარო დაწესებულებების შინაგანაწესების თანახმად, ზემოთ ხსენებულ შემთხვევებში, საჯარო მოსამსახურის მიერ სამუშაო დროის გამოყენება ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა შეთანხმდეს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელთან და წარდგენილი უნდა იყოს შესაბამისი დამადასტურებელი დოკუმენტები (ცნობა სასწავლო დაწესებულებიდან სემესტრული დატვირთვის შესახებ.)

მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში **არცერთ საჯარო მოსამსახურეს არ უსარგებლია ანა-**

<sup>50</sup> საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ საქართველოს კანონი, მე-13 (2) მუხლი.

<sup>51</sup> ქალაქ რუსთავის მერიის შინაგანაწესი, მე-6 მუხლის მე-10 პუნქტი.

<sup>52</sup> რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს შინაგანაწესი, მე-3 მუხლის მე-8 პუნქტი.

<sup>53</sup> შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის შინაგანაწესი, მე-8 მუხლის მე-3 პუნქტი.

<sup>54</sup> გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს შინაგანაწესი, მე-2 მუხლის მე-7 პუნქტი.

<sup>55</sup> ქუთაისის მერიის შინაგანაწესი, 24-ე მუხლის მე-3 და მე-5 პუნქტები.

<sup>56</sup> ბათუმის მერიის შინაგანაწესი, მე-9 მუხლის მე-5 პუნქტი.



**ზღაურებადი დასვენების დღით შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის კანონიერი წარმომადგენლის ან მხარდამჭერის სტატუსიდან გამომდინარე.**

## **6.2. ზეგანაკვეთური სამუშაო**

### **ა) შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ დადგენილი სტანდარტები**

სამუშაო დროის შემცირების შესახებ რეკომენდაციის თანახმად, ზეგანაკვეთური სამუშაო არის დასაქმებულის მიერ მისი შესრულება დროის იმ მონაკვეთში, რომელიც ნორმირებულს აღემატება.<sup>57</sup> რეკომენდაციის მიხედვით, გარდა ფორსმაჟორული შემთხვევებისა, ქვეყნის კომპეტენტურმა ორგანომ უნდა განსაზღვროს ზეგანაკვეთური სამუშაო საათების რაოდენობის ზედა ზღვარი.<sup>58</sup> იმავდროულად, სათანადოდ უნდა იყოს გათვალისწინებული 18 წლამდე ახალგაზრდების, ორსული ქალებისა და მეძუძური დედების, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების განსაკუთრებული გარემოებები.<sup>59</sup>

რეკომენდაციის თანახმად, ზეგანაკვეთური სამუშაო უნდა ანაზღაურდეს უფრო მაღალი განაკვეთით, ვიდრე ნორმირებული სამუშაო საათები.<sup>60</sup> ეს განაკვეთი უნდა განისაზღვროს თითოეული ქვეყნის კომპეტენტური ორგანოს მიერ იმ პირობით, რომ ის არ იქნება 1919 წლის სამუშაო (მრეწველობა) საათების შესახებ კონვენციის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილ ზღვარზე (ნორმირებული სამუშაოს საათობრივი ანაზღაურების 1.25) ნაკლები.<sup>61</sup>

კონვენციების თანახმად, სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს ამ ნორმების ეფექტიანი აღსრულება შესაბამისი ზედამხედველობის მექანიზმის (მათ შორის, შრომის ინსპექცია) დანერგვით და, საჭიროების შემთხვევაში, დაადგინოს პროპორციული სანქციები.<sup>62</sup>

### **ბ) საქართველოს კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზი**

საქართველოს შრომის კოდექსისგან განსხვავებით, საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი ზეგანაკვეთური სამუშაოს მოწესრიგებისას დამატებით შეზღუდვებს აწესებს, რაც გულისხმობს:

- **ზემდგომი თანამდებობის პირის მხრიდან მოხელისთვის ზეგანაკვეთური სამუშაოს დავალების წერილობით გაფორმების ვალდებულება; <sup>63</sup>**
- **ზეგანაკვეთურ სამუშაოზე დასაქმების თაობაზე წერილობითი თანხმობის მი-**

<sup>57</sup> სამუშაო დროის შემცირების შესახებ რეკომენდაცია, 1962 წ. (№116), მე-16 მუხლი.

<sup>58</sup> სამუშაო დროის შემცირების შესახებ რეკომენდაცია, 1962 წ. (№116), მე-17 მუხლი.

<sup>59</sup> სამუშაო დროის შემცირების შესახებ რეკომენდაცია, 1962 წ. (№116), მე-18 მუხლი.

<sup>60</sup> სამუშაო დროის შემცირების შესახებ რეკომენდაცია, 1962 წ. (№116), მე-19 მუხლი.

<sup>61</sup> სამუშაო დროის შემცირების შესახებ რეკომენდაცია, 1962 წ. (№116), მე-20 მუხლი.

<sup>62</sup> ყოველკვირეული დასვენების (ვაჭრობა და დაწესებულებები) შესახებ კონვენცია, 1957 წ. (№106), მე-10 (1,2) მუხლი.

<sup>63</sup> საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, 61-ე (1) მუხლი: „მოხელის მიერ ზეგანაკვეთური სამუშაო სრულდება მხოლოდ მოხელის ზემდგომი თანამდებობის პირის წერილობითი დავალების საფუძველზე“.

**ღება ისეთი მოწყვლადი პირებისგან, როგორებიც არიან:** ა) ორსული, ახალნა-  
მშობიარები ან მეძუძური ქალი; ბ) შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი  
ან შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის კანონიერი წარმომადგენელი  
ან მხარდამჭერი; გ) პირი, რომელსაც ჰყავს 3 წლამდე ბავშვი;<sup>64</sup>

- **ზეგანაკვეთური სამუშაოს ზედა ზღვრის დადგენა**, კერძოდ, მოხელის სამუ-  
შაო დროის ხანგრძლივობა ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების დროსთან  
ერთად არ უნდა აღემატებოდეს კვირაში 48 საათს.

თუმცა, საქართველოს საჯარო სამსახურისგან განსხვავებით, საქართველოს შრომის  
კოდექსი დამატებით განსაზღვრავს, რომ:

- დამსაქმებელი ვალდებულია, **1 კვირით ადრე წერილობით შეატყობინოს  
დასაქმებულს შესასრულებელი ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესახებ**, გარდა იმ  
შემთხვევისა, როდესაც, დამსაქმებლის ობიექტური საჭიროებიდან გამომდი-  
ნარე, მისი გაფრთხილება შეუძლებელია;<sup>65</sup>
- ზეგანაკვეთური სამუშაო ანაზღაურდება **შრომის ანაზღაურების საათობრივი  
განაკვეთის გაზრდილი ოდენობით**, რომელიც განისაზღვრება მხარეთა შეთან-  
ხმებით;<sup>66</sup>
- მხარეები შეიძლება შეთანხმდნენ, ზეგანაკვეთური სამუშაოს ანაზღაურების  
სანაცვლოდ, დასაქმებულისთვის პროპორციული დამატებითი დასვენების  
დროის მიცემას. **დასაქმებულს დამატებითი დასვენების დრო უნდა მიეცეს  
ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულებიდან არაუგვიანეს 4 კვირისა**, თუ მხარე-  
თა შეთანხმებით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული.<sup>67</sup>

საჯარო სამსახურში ზეგანაკვეთური სამუშაოს ანაზღაურების პირობები განისაზღვრე-  
ბა საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ საქართველოს კანო-  
ნით.<sup>68</sup> ამ კანონის თანახმად, მოხელის მიერ შესრულებული ზეგანაკვეთური სამუშაო  
ანაზღაურდება მისი სურვილის შესაბამისად - სახელფასო დანამატის გაცემის ანდა  
ზეგანაკვეთური სამუშაოს პროპორციული დამატებითი დასვენების დროის მიცემის  
გზით.<sup>69</sup>

ზემოხსენებული კანონი ადგენს სახელფასო დანამატის გაცემის საფუძვლებს, წესსა  
და ზედა ზღვარს. კანონის თანახმად, სახელფასო დანამატის გაცემის საფუძვლებია  
მოხელის მიერ ზეგანაკვეთური სამუშაოს ან/და დამატებითი ფუნქციების შესრულე-  
ბა, მათ შორის, ღამის საათებში, დასვენების/უქმე დღეს და ჯანმრთელობისთვის  
რისკის შემცველ პირობებში.<sup>70</sup> სახელფასო დანამატის გაცემისთვის აუცილებელია: ა)  
ზემდგომი თანამდებობის პირის წარდგინება; ბ) საჯარო დაწესებულების ხელმძღვა-

<sup>64</sup> საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, 61-ე (1<sup>ა</sup>) მუხლი. საქართველოს შრომის კოდექსის  
26-ე მუხლის მე-7 პუნქტი ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულებისას ამ პირების შემთხვევაში ასევე ითხოვს  
მათ თანხმობას, თუმცა მისი წერილობით გაფორმების ვალდებულება არ არსებობს.

<sup>65</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი, 27-ე (4) მუხლი.

<sup>66</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი, 27-ე (3) მუხლი.

<sup>67</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი, 27-ე (3) მუხლი.

<sup>68</sup> საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, 61-ე (6) მუხლი.

<sup>69</sup> საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, 61-ე (2) მუხლი.

<sup>70</sup> საქართველოს კანონი საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ, მე-9 (1) მუხლი.

ნელის ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირის მიერ შესაბამისი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა; გ) სახელფასო დანამატისთვის კანონით დადგენილი ზღვრული ოდენობის დაცვა ბიუჯეტით გათვალისწინებული სახსრების ფარგლებში.<sup>71</sup>

საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ საქართველოს კანონის მიხედვით, საჯარო დაწესებულებაში შესრულებული ზეგანაკვეთური სამუშაო, ღამის საათებში, დასვენების/უქმე დღეს ან ჯანმრთელობისთვის რისკის შემცველ პირობებში საქმიანობა ანაზღაურდება ნამუშევარი საათებისა და თანამდებობრივი სარგოს მიხედვით, შესაბამისი საჯარო დაწესებულების მიერ დადგენილი წესით, ამ კანონით დადგენილი ზღვრული ოდენობის ფარგლებში.<sup>72</sup> საქართველოს შრომის კოდექსისგან განსხვავებით, საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ კანონში არ არის დათქმა, რომ ზეგანაკვეთური სამუშაო უნდა ანაზღაურდეს შრომის ანაზღაურების საათობრივი განაკვეთის გაზრდილი ოდენობით.<sup>73</sup> ასევე, კანონი არ ითვალისწინებს ზეგანაკვეთური სამუშაოს ანაზღაურების გამოთვლის დეტალურ წესს. შესაბამისად, საჯარო დაწესებულებებს მინიჭებული აქვთ დისკრეციული უფლებამოსილება, ეს წესი თავად დაადგინონ.

სახელფასო დანამატის ზღვრული ოდენობის ფარგლები ასეთია: სახელფასო დანამატის ერთდროული ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს შესაბამისი თანამდებობისთვის/პოზიციისთვის გათვალისწინებული თანამდებობრივი სარგოს 1 თვის ოდენობას, ხოლო წლის განმავლობაში მიღებული დანამატის მთლიანი ოდენობა - თანამდებობრივი სარგოს წლიური ოდენობის 20%-ს.<sup>74</sup> ზეგანაკვეთური სამუშაოს ანაზღაურების მსგავსი წესი მოქმედებს საჯარო სამსახურში ადმინისტრაციული და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების შემთხვევაში.<sup>75</sup>

### **გ) ადმინისტრაციული პრაქტიკა**

სამიზნე საჯარო დაწესებულებების შინაგანაწესების ანალიზის შედეგად ირკვევა, რომ საჯარო მოსამსახურეთა მუშაობა უქმე დღეებში, შესვენების დროს ან სამუშაო დროის დამთავრების შემდეგ ნებაყოფლობითია. ხოლო **ზეგანაკვეთური სამუშაო სრულდება მხოლოდ შემდგომი თანამდებობის პირის წერილობითი დავალების საფუძველზე (რეზოლუცია, ელექტრონული დოკუმენტბრუნვის სისტემის მეშვეობით ატვირთული წერილი და სხვა)**. გარდა ამისა, საჯარო მოსამსახურის სამუშაო დროის ხანგრძლივობა ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების დროსთან ერთად არ უნდა აღემატებოდეს კვირაში 48 საათს. **ზეგანაკვეთური სამუშაო ანაზღაურდება საჯარო მოსამსახურის სურვილის შესაბამისად, მისთვის დანამატის ან ზეგანაკვეთური სამუშაოს პროპორციული დამატებითი დასვენების დროის მიცემით.** შინაგანაწესების მიხედვით, საჯარო მოსამსახურეების უქმე დღეებში, შესვენების დროს ან სამუშაო

<sup>71</sup> საქართველოს კანონი საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ, მე-9 (2) მუხლი.

<sup>72</sup> საქართველოს კანონი საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ, 27-ე მუხლი.

<sup>73</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი, 27-ე (2) მუხლი.

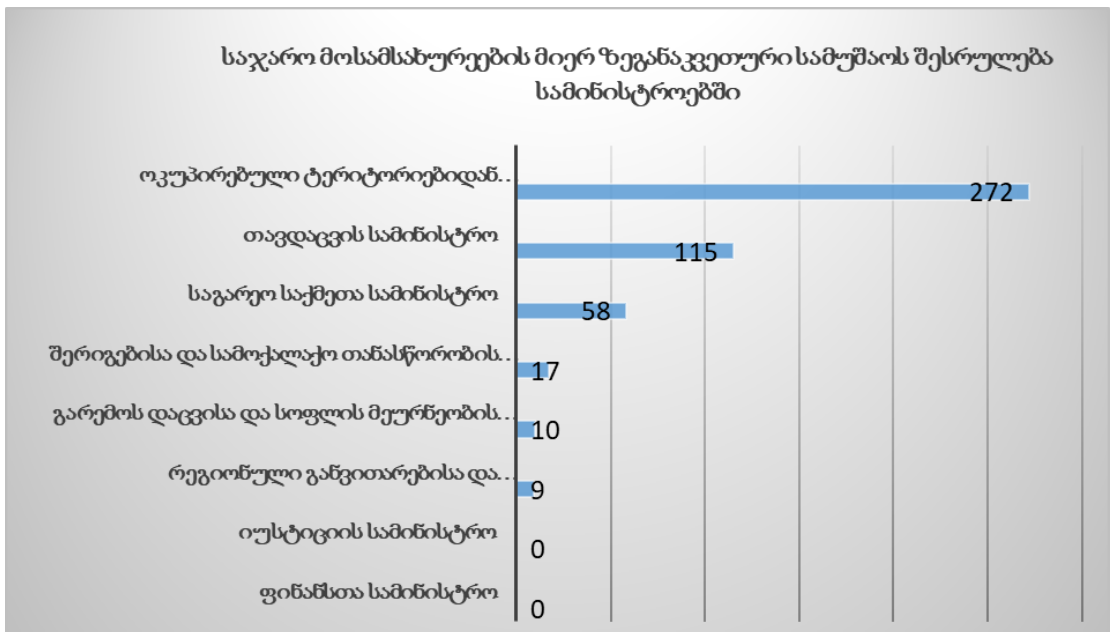
<sup>74</sup> საქართველოს კანონი საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ, 26-ე მუხლი.

<sup>75</sup> საქართველოს კანონი საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ, მე-13 და მე-16 მუხლები.

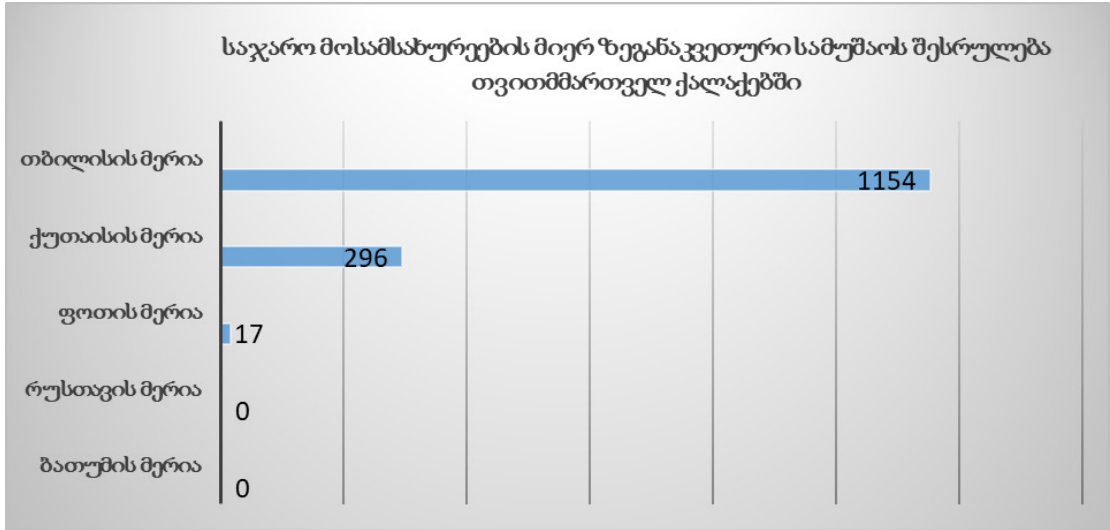
დროის დამთავრების შემდეგ მუშაობის ანაზღაურების თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი.

მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, **საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში ზეგანაკვეთური სამუშაო შეასრულა 1949 საჯარო მოსამსახურემ** (საჯარო მოხელე - 1073; შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი - 811, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი - 64). აქედან **სამინისტროებში დასაქმებული იყო 481 საჯარო მოსამსახურე** (საჯარო მოხელე - 297, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი - 184), **ხოლო თვითმმართველი ქალაქების მერიებში - 1467** (საჯარო მოხელე - 776, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი - 627, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი - 64).

*ცხრილი 6. სამინისტროებში იმ საჯარო მოსამსახურეების რაოდენობა, რომლებმაც ზეგანაკვეთური სამუშაო შეასრულეს*



ცხრილი 7. თვითმმართველ ქალაქებში იმ საჯარო მოსამსახურეების რაოდენობა, რომლებმაც ზეგანაკვეთური სამუშაო შესრულეს



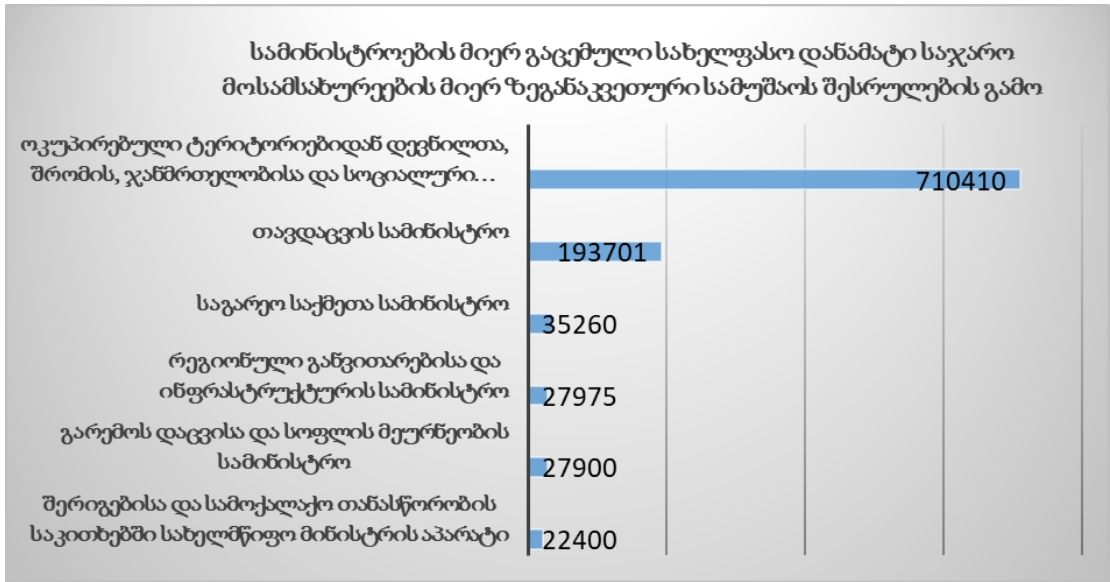
მოწოდებული ინფორმაციის ანალიზის საფუძველზე გამოიკვეთა ტენდენცია, რომ საჯარო დაწესებულებების ნაწილში **2021 წლის 1-ელ ნახევარში ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების არცერთი შემთხვევა არ გამოვლენილა (გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო)**, ხოლო 2021 წლის მე-2 ნახევარში უკვე მითითებული იყო ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების სტატისტიკა. ასევე აღსანიშნავია, რომ **2021 წლის განმავლობაში საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და საქართველოს იუსტიციის სამინისტროში ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების არცერთი შემთხვევა არ არის დაფიქსირებული**. სტატისტიკის არარსებობა შესაძლებელია აიხსნას ორი ფაქტორით: ა) საჯარო დაწესებულებაში საჯარო მოსამსახურეების მიერ ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულება არ იყო საჭირო, ან ბ) საჯარო დაწესებულებები სამართლებრივად არ აფორმებენ საჯარო მოსამსახურეების მიერ ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულებას (შემდგომი პირის ბრძანების საფუძველზე), რაც შემდგომში საჯარო მოსამსახურეებისთვის სახელფასო დანამატის ან/და პროპორციული დასვენების დღის მიცემის საფუძველი უნდა იყოს.

საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ გამოქვეყნებული საჯარო სამსახურის 2021 წლის სტატისტიკის თანახმად, საჯარო დაწესებულებებში ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების საერთო რაოდენობაა 1796, მათ შორის, სამინისტროებსა და სახელმწიფო მინისტრის აპარატში (შსს-ს გარეშე) - 451, ხოლო მუნიციპალიტეტებში - 827.

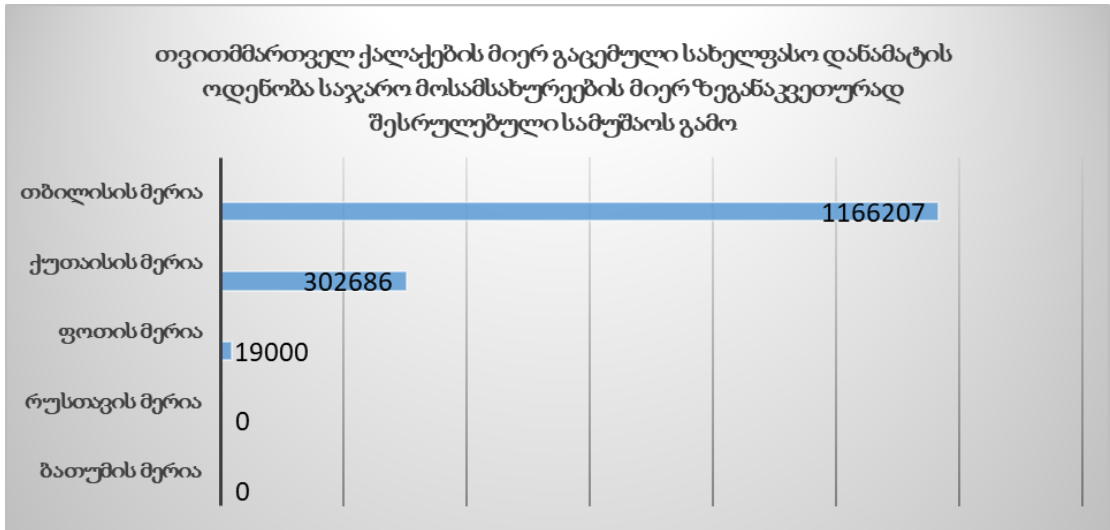
მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, **სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში ზეგანაკვეთური სამუშაოს ანაზღაურების მიზნით გაცემული სახელფასო დანამატის ოდენობამ შეადგინა 1 421 721 ლარი** (საჯარო მოხელე - 993 335 ლარი, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი - 428 386 ლარი). აქედან, **სამინისტროებმა დახარჯეს გაცემული თანხის 71%, კერძოდ - 1 017 646 ლარი** (საჯარო მოხელე - 698 946 ლარი, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი - 318 700 ლარი), ხოლო თვითმმართველი ქალაქების მერიებმა - 29%, ანუ

**404 075 ლარი** (საჯარო მოხელე - 294389 ლარი, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი - 109 686 ლარი).

ცხრილი 8. სამინისტროების მიერ გაცემული სახელფასო დანამატის ოდენობა საჯარო მოსამსახურეების მიერ ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების გამო



ცხრილი 9. თვითმმართველი ქალაქების მერიების მიერ გაცემული სახელფასო დანამატის ოდენობა საჯარო მოსამსახურეების მიერ ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების გამო



მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში სამიზნე სამინისტროებსა და თვითმმართველ ქალაქებში **საჯარო მოსამსახურეებს ზეგანაკვეთური სამუშაოს პროპორციული დასვენების დღის უფლება, უმეტესწილად, არ გამოუყენებიათ.** ეს უფლება მხოლოდ საგარეო საქმეთა სამინისტროში შრომითი

## **ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმებულმა 7-მა საჯარო მოსამსახურემ გამოიყენა.**

საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, საჯარო სამსახურის სისტემაში ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების გამო სახელფასო დანამატი მიიღო სულ 1635-მა საჯარო მოსამსახურემ (სამინისტროები და სახელმწიფო მინისტრის აპარატი (შსს-ს გარეშე) - 362, ხოლო მუნიციპალიტეტები - 760). დამატებითი დასვენების დროით კი ისარგებლა სულ 161-მა საჯარო მოსამსახურემ (სამინისტროები და სახელმწიფო მინისტრის აპარატი (შსს-ს გარეშე) - 89, ხოლო მუნიციპალიტეტები - 67).

### **6.3. არასრულ (ნახევარ) განაკვეთზე მუშაობა**

#### **ა) შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ დადგენილი სტანდარტები**

არასრულ განაკვეთზე მუშაობის შესახებ კონვენციის თანახმად, არასრულ განაკვეთზე დასაქმებულია პირი, რომლის ნორმალური სამუშაო საათების რაოდენობა ნაკლებია სრულ განაკვეთზე დასაქმებული შესადარებელი პირის სამუშაო დროსთან.<sup>76</sup> კონვენციის მიხედვით, სრულ განაკვეთზე დასაქმებული შესადარებელი პირი არის ის, ვისაც მსგავსი ტიპის შრომითი ურთიერთობა აქვს, იმავე ან/და მსგავს სამუშაოს ასრულებს და იმავე ან/და მსგავს დაწესებულებაშია დასაქმებული.<sup>77</sup> კონვენციის თანახმად, სახელმწიფომ უნდა გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები, რათა არასრულ განაკვეთზე მუშაობის შესაძლებლობა უზრუნველყოს მოწყვლადი ჯგუფებისთვის, მათ შორის: საოჯახო ვალდებულებებით დატვირთული პირები, შშმ პირები, ასაკოვანი თანამშრომლები და განათლების მიღების პროცესში ჩართული პირები (უმაღლესი განათლება/პროფესიული ტრენინგები).<sup>78</sup>

კონვენციის მიხედვით, სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ, რომ დასაქმებულის გადაყვანა სრული განაკვეთიდან არასრულ განაკვეთზე იყოს ნებაყოფლობითი.<sup>79</sup> კონვენციის თანახმად, ეკვივალენტური დასაქმების პირობებში, არასრულ განაკვეთზე დასაქმებულ პირებს უნდა ჰქონდეთ ისეთივე შრომის პირობები და დაცვის გარანტიები, როგორც აქვთ სრულ განაკვეთზე დასაქმებულ შესადარებელ პირებს.<sup>80</sup> ამასთანავე, არასრულ განაკვეთზე დასაქმებულმა პირებმა უნდა ისარგებლონ ეკვივალენტური დეკრეტული შვებულებით, ყოველწლიური შვებულებით, თანაბარი ანაზღაურებით, კოლექტიური შეთანხმებით, დისკრიმინაციისგან დაცვის სტანდარტებით, შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტის პირობებით და სხვა.<sup>81</sup>

<sup>76</sup> არასრულ განაკვეთზე მუშაობის შესახებ კონვენცია, 1994 წ. (№175), 1-ლი (ა) მუხლი.

<sup>77</sup> არასრულ განაკვეთზე მუშაობის შესახებ კონვენცია, 1994 წ. (№175), 1-ლი (ბ) მუხლი.

<sup>78</sup> არასრულ განაკვეთზე მუშაობის შესახებ კონვენცია, 1994 წ. (№175), მე-9 (1,2) მუხლი.

<sup>79</sup> არასრულ განაკვეთზე მუშაობის შესახებ კონვენცია, 1994 წ. (№175), მე-10 მუხლი.

<sup>80</sup> არასრულ განაკვეთზე მუშაობის შესახებ კონვენცია, 1994 წ. (№175), მე-4 მუხლი.

<sup>81</sup> არასრულ განაკვეთზე მუშაობის შესახებ კონვენცია, 1994 წ. (№175), მე-7 მუხლი.

## **ბ) საქართველოს კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზი**

საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად, საჯარო სამსახურში ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის წესი რეგულირდება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.<sup>82</sup> ამ დადგენილების მიხედვით, ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის ხანგრძლივობა ნაკლებია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი სამუშაო დროის ხანგრძლივობაზე, მაგრამ არ უნდა იყოს დღეში 4 საათზე ნაკლები.<sup>83</sup> მოცემულ შემთხვევაში საქართველოს შრომის კოდექსი არ განსაზღვრავს არასრულ სამუშაო განაკვეთზე საქმიანობისთვის დღიური მინიმალური საათების რაოდენობას და უფრო ფართო დეფინიციას ადგენს. კერძოდ: „არასრულ სამუშაო განაკვეთზე დასაქმებული პირი არის დასაქმებული, რომლის ნორმირებული სამუშაო დრო კვირის განმავლობაში ან, საშუალოდ, 1 წლამდე ხანგრძლივობის შრომითი ურთიერთობის პერიოდში ანალოგიურ პირობებში სრულ სამუშაო განაკვეთზე დასაქმებული პირის ნორმირებულ სამუშაო დროზე ნაკლებია“.<sup>84</sup>

გარდა ამისა, საქართველოს შრომის კოდექსი ამ მუხლის მიზნებისთვის შენიშვნის სახით წარმოადგენს სრულ განაკვეთზე დასაქმებული პირის განმარტებას, რომლის თანახმად, „სრულ სამუშაო განაკვეთზე დასაქმებული პირი არის დასაქმებული, რომელიც იმავე ფორმის შრომითი ხელშეკრულების ფარგლებში იმავე დამსაქმებლისთვის ასრულებს იმავე ან მსგავს სამუშაოს და დასაქმებულია იმავე მიმართულებით, იმავე დეპარტამენტსა ან სამსახურში. იმავე მიმართულებით, იმავე დეპარტამენტში ან სამსახურში ანალოგიურ პირობებში სრულ სამუშაო განაკვეთზე დასაქმებული პირის არარსებობის შემთხვევაში გასათვალისწინებელია იმავე დამსაქმებელთან ანალოგიურ პირობებში სრულ სამუშაო განაკვეთზე დასაქმებული პირი. ასეთი პირის არარსებობის შემთხვევაში, გასათვალისწინებელია საქმიანობის იმავე სფეროში სრულ სამუშაო განაკვეთზე დასაქმებული პირი“.<sup>85</sup>

საქართველოს შრომის კოდექსისგან განსხვავებით, საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი და საქართველოს მთავრობის დადგენილება ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის უფლების მქონე პირთა მუზღუდულ წრეს განსაზღვრავს და ამ უფლების მინიჭებას კონკრეტული გარემოებების არსებობას უკავშირებს. კერძოდ, მოხელეს ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის უფლება შეიძლება მიეცეს: ა) ჯანმრთელობის მდგომარეობის გათვალისწინებით; ბ) 1 წლამდე ასაკის ბავშვის აღზრდის პერიოდში და გ) ორსულობის პერიოდში, მისივე მოთხოვნის საფუძველზე.<sup>86</sup> საქართველოს შრომის კოდექსით მსგავსი შეზღუდვები არ არის დადგენილი და ნებისმიერ დასაქმებულს აქვს უფლება, ისარგებლოს არასრულ განაკვეთზე მუშაობის უფლებით.

მთავრობის დადგენილებით, ნახევარ განაკვეთზე მყოფ მოხელეს უნარჩუნდება საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონით განსაზღვრული უფლებები, გა-

<sup>82</sup> საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 18 აგვისტოს დადგენილება №513.

<sup>83</sup> საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 18 აგვისტოს დადგენილება №513, მე-4 (ა) მუხლი.

<sup>84</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი, მე-16 (1) მუხლი.

<sup>85</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი, მე-16 (1) მუხლი, შენიშვნა.

<sup>86</sup> საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, 61-ე (4) მუხლი; საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 18 აგვისტოს დადგენილება №513, მე-5 (1) მუხლი.



რანტიები და მოვალეობები.<sup>87</sup> საქართველოს შრომის კოდექსიც მსგავს სტანდარტს ითვალისწინებს და კრძალავს „არასრულ სამუშაო განაკვეთზე დასაქმებული პირის მიმართ განსხვავებულ მოპყრობას ანალოგიურ პირობებში სრულ სამუშაო განაკვეთზე დასაქმებულ პირთან შედარებით მხოლოდ იმის გამო, რომ ეს პირი დასაქმებულია არასრულ სამუშაო განაკვეთზე, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც განსხვავებული მოპყრობა გამართლებულია ობიექტური საფუძვლით“.<sup>88</sup>

საქართველოს მთავრობის დადგენილებების თანახმად, საჯარო მოხელის ნახევარ განაკვეთზე გადაყვანის პროცედურა საჭიროებს: ა) მოხელის დასაბუთებულ წერილობით განცხადებას საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიმართ ნახევარ განაკვეთზე გადაყვანის თაობაზე; ბ) ნახევარ განაკვეთზე გადაყვანის მოთხოვნის საფუძვლების დამადასტურებელ დოკუმენტაციას (მაგალითად, საავადმყოფო ფურცელი).<sup>89</sup> საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან/და საამისოდ უფლებამოსილი პირი განიხილავს განცხადებას და იღებს გადაწყვეტილებას მოხელის ნახევარ განაკვეთზე გადაყვანის ან/და მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ.<sup>90</sup> ამდენად, კანონით გათვალისწინებული პირობების შესაბამისობის მიუხედავად, საჯარო მოხელის მოთხოვნა, შესაძლებელია, საჯარო დაწესებულების მხრიდან არ დაკმაყოფილდეს.

საქართველოს შრომის კოდექსის თანახმად, ობიექტური შესაძლებლობის არსებობის შემთხვევაში, დამსაქმებელი ვალდებულია, გაითვალისწინოს დასაქმებულის მოთხოვნა სრული სამუშაო განაკვეთიდან დამსაქმებელთან არსებულ არასრულ სამუშაო განაკვეთზე გადასვლის შესახებ.<sup>91</sup> გარდა ამისა, საქართველოს შრომის კოდექსით, „დაუშვებელია დასაქმებულთან შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტა მის მიერ სრული სამუშაო განაკვეთიდან არასრულ სამუშაო განაკვეთსა ან არასრული სამუშაო განაკვეთიდან სრულ სამუშაო განაკვეთზე გადასვლაზე უარის თქმის გამო, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც დამსაქმებელს უფლება აქვს, შესაბამისი წინაპირობების დაცვით შეწყვიტოს დასაქმებულთან შრომითი ხელშეკრულება ამ კანონის 47-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული საფუძვლით“. ეს საფუძველი შეიძლება იყოს „ეკონომიკური გარემოებები, ტექნოლოგიური ან ორგანიზაციული ცვლილებები, რომლებიც აუცილებელს ხდის სამუშაო ძალის შემცირებას“.<sup>92</sup>

საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონისგან განსხვავებით, საქართველოს შრომის კოდექსი დამატებით ითვალისწინებს დამსაქმებლის ვალდებულებას, ხელი შეუწყოს არასრული სამუშაო განაკვეთის ხელმისაწვდომობას ორგანიზაციის ყველა დონეზე, კერძოდ:

- დროულად გაავრცელოს არსებული სრული და არასრული სამუშაო განაკვეთების შესახებ ინფორმაცია სრული სამუშაო განაკვეთიდან არასრულზე ან არასრულიდან სრულ განაკვეთზე გადასვლის ხელშეწყობის მიზნით;<sup>93</sup>

<sup>87</sup> საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 18 აგვისტოს დადგენილება №513, მე-8 (1) მუხლი.

<sup>88</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი, მე-16 (3) მუხლი.

<sup>89</sup> საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 18 აგვისტოს დადგენილება №513, მე-6 (1,2) მუხლი.

<sup>90</sup> საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 18 აგვისტოს დადგენილება №513, მე-6 (3) მუხლი.

<sup>91</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი, მე-16 (4 „ა“) მუხლი.

<sup>92</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი, მე-16 (3) მუხლი.

<sup>93</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი, მე-16 (4 „ბ“) მუხლი.

- გაითვალისწინოს წამახალისებელი ღონისძიებები ორგანიზაციის ყველა დონეზე (მათ შორის, წამყვან/მენეჯერულ თანამდებობებზე) არასრული სამუშაო განაკვეთის ხელმისაწვდომობისთვის, აგრეთვე, თუ ეს მიზანშეწონილია არასრულ სამუშაო განაკვეთზე დასაქმებული პირის კარიერული წინსვლის, პროფესიული მომზადებისა და პროფესიული მობილობის ხელშეწყობისთვის.<sup>94</sup>

საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად, ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის ანაზღაურების პირობები განისაზღვრება საჯარო დაწესებულებებში შრომის ანაზღაურების შესახებ საქართველოს კანონით.<sup>95</sup> ხოლო, ამ კანონის მიხედვით, „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირს, აგრეთვე მოხელეს ჯანმრთელობის მდგომარეობის გათვალისწინებით, 1 წლამდე ასაკის ბავშვის აღზრდისათვის, აგრეთვე ორსულობის პერიოდში ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის უფლების მინიჭების შემთხვევაში ეძლევა შესაბამისი თანამდებობის/პოზიციის თანამდებობრივი სარგო ნამუშევარი საათების პროპორციულად“.<sup>96</sup>

### **გ) ადმინისტრაციული პრაქტიკა**

სამიზნე საჯარო დაწესებულებების შინაგანაწესების ანალიზი აჩვენებს, რომ ისინი შეიცავს საჯარო მოსამსახურეების არასრულ (ნახევარ) განაკვეთზე მუშაობის უფლებას და იმეორებს საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონით დადგენილ ნორმებს.

**მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში არასრულ (ნახევარ) განაკვეთზე მუშაობის უფლებით ისარგებლა მხოლოდ შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულმა 1-მა პირმა საქართველოს იუსტიციის სამინისტროში.**

საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, საჯარო სამსახურის სისტემაში (შსს-ს; თავდაცვის სამინისტროს; კულტურის, სპორტის და ახალგაზრდობის სამინისტროს გარდა) საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში ნახევარ განაკვეთზე დასაქმებული იყო სულ 4 საჯარო მოსამსახურე (სამინისტროები - 3, მუნიციპალიტეტები - 0).

## **6.4. ღამით მუშაობა**

### **ა) შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ დადგენილი სტანდარტები**

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია ადგენს ღამით მუშაობის სტანდარტებს. ღამით მუშაობის შესახებ 1990 წლის კონვენციით ღამით მუშაობა განიმარტება, როგორც ზედიზედ არანაკლებ 7 საათის განმავლობაში საქმიანობა შუალამიდან დილის 5 საათამდე პერიოდში.<sup>97</sup> კონვენციის თანახმად, სახელმწიფო ხელისუფლების უფლებამოსილმა ორგანომ ღამის მუშაობის განსაზღვრისას კონსულტაციები უნდა გაიაროს

<sup>94</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი, მე-16 (4 „დ“) მუხლი.

<sup>95</sup> საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, 61-ე (6) მუხლი.

<sup>96</sup> საქართველოს კანონი საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ, 30-ე (3) მუხლი.

<sup>97</sup> ღამით მუშაობის შესახებ კონვენცია, 1990 წ. (№171), 1-ლი მუხლი.

დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა ორგანიზაციებთან.<sup>98</sup> გარდა ამისა, კონვენცია ითვალისწინებს დამსაქმებლების მიერ ღამის სამუშაოზე დასაქმებული ქალებისთვის ალტერნატიული სამუშაოს შეთავაზების ვალდებულებას ორსულობისა და ორსულობის შემდეგ მინიმუმ 16 კვირის განმავლობაში, საიდანაც 8 კვირა უნდა იყოს ბავშვის დაბადების მოსალოდნელ თარიღამდე პერიოდი.<sup>99</sup> კონვენციის მიხედვით, ღამის სამუშაოზე დასაქმებული ქალებისთვის ალტერნატიული სამუშაოს შეთავაზების პერიოდი შეიძლება გახანგრძლივდეს შესაბამისი სამედიცინო დასკვნის საფუძველზე, დედის ან/და ბავშვის საჭიროებების გათვალისწინებით.<sup>100</sup>

### **ბ) საქართველოს კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზი**

საქართველოს მთავრობის დადგენილების მიხედვით, საჯარო დაწესებულების საქმიანობის სპეციფიკის გათვალისწინებით და მისი ხელმძღვანელის გადაწყვეტილებით, შესაძლებელია, დაწესდეს ღამის საათებში მუშაობა.<sup>101</sup> დადგენილების საფუძველზე, მოხელე ღამის საათებში მომუშავედ მიიჩნევა, თუ იგი მუშაობს 22:00 საათიდან 06:00 საათამდე,<sup>102</sup> რაც საქართველოს შრომის კოდექსით დადგენილი სტანდარტის იდეენტურია.<sup>103</sup>

საქართველოს შრომის კოდექსისგან განსხვავებით, საქართველოს მთავრობის დადგენილება აწესებს ღამის საათებში მოხელის სამუშაო პერიოდის ხანგრძლივობის მაქსიმალურ ზღვარს, რაც არ უნდა აღემატებოდეს 7 საათს.<sup>104</sup> საქართველოს შრომის კოდექსით კი განსაზღვრულია ღამით მუშაობის მინიმალური პერიოდი, რაც არანაკლებ 3 საათია.<sup>105</sup> გარდა ამისა, საქართველოს შრომის კოდექსი ღამით მუშაობის განმარტებას აფართოებს და ადგენს, რომ ღამის სამუშაოზე დასაქმებულად მიიჩნევა ნებისმიერი პირი, რომელიც წლიური სამუშაო დროის განსაზღვრულ პროპორციულ ნაწილს ღამით მუშაობს. ამ პროპორციულ განაკვეთს განსაზღვრავს მინისტრი სოციალურ პარტნიორებთან კონსულტაციის შედეგად.<sup>106</sup> მსგავსი მიდგომა მთავრობის დადგენილებით არ არის გათვალისწინებული.

საქართველოს მთავრობის დადგენილების მიხედვით, ღამით მუშაობისას მოხელეს ეძლევა ერთსაათიანი შესვენება, რომელიც ითვლება სამუშაო დროში.<sup>107</sup> გარდა ამისა, მოხელე, რომელიც ღამის საათებში მუშაობს, მომდევნო სამუშაო დღეს მორიგებიდან თავისუფლდება. იმ შემთხვევაში, თუ მორიგეობის შემდგომი დღე დასვენების ან უქმე დღეა, მოხელე სამსახურში გამოდის შემდეგ სამუშაო დღეს.<sup>108</sup> საქართველოს

<sup>98</sup> ღამით მუშაობის შესახებ კონვენცია, 1990 წ. (№171), 1-ლი მუხლი.

<sup>99</sup> ღამით მუშაობის შესახებ კონვენცია, 1990 წ. (№171), მე-7 (1) მუხლი.

<sup>100</sup> ღამით მუშაობის შესახებ კონვენცია, 1990 წ. (№171), მე-7 (2) მუხლი.

ღამით მუშაობის შესახებ კონვენცია, 1990 წ. (№171), მე-7 (1 „ბ“) მუხლი.

<sup>101</sup> საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 18 აგვისტოს დადგენილება №513, მე-10 (1) მუხლი.

<sup>102</sup> საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 18 აგვისტოს დადგენილება №513, მე-10 (2) მუხლი.

<sup>103</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი, 28-ე (1) მუხლი.

<sup>104</sup> საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 18 აგვისტოს დადგენილება №513, მე-10 (3) მუხლი.

<sup>105</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი, 28-ე (2) მუხლი.

<sup>106</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი, 28-ე (2) მუხლი.

<sup>107</sup> საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 18 აგვისტოს დადგენილება №513, მე-10 (4) მუხლი.

<sup>108</sup> საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 18 აგვისტოს დადგენილება №513, მე-10 (5) მუხლი.

შრომის კოდექსი ღამით მუშაობისას შესვენებისა და დასვენების დროის სპეციალურ სტანდარტს არ განსაზღვრავს, ამიტომ მასზე ნორმირებულ სამუშაოსთან დაკავშირებით დადგენილი წესები ვრცელდება.

საქართველოს შრომის კოდექსი აწესებს ღამით მუშაობის აკრძალვას კონკრეტული ჯგუფებისთვის, როგორცაა: ა) არასრულწლოვანი; ბ) ორსული, ახალნამშობიარები ან მეძუძური ქალი.<sup>109</sup> დასაქმებულის თანხმობას მოითხოვს: ა) შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის ან ბ) იმ პირის შემთხვევაში, რომელსაც ჰყავს 3 წლამდე ბავშვი.<sup>110</sup> საქართველოს მთავრობის დადგენილებით, ღამის საათებში სამუშაოდ მოხელის გადაყვანა შესაძლებელია: ა) დაწესებულების ხელმძღვანელის გადაწყვეტილებით და მოხელის წერილობითი თანხმობით; ბ) მოხელის განცხადების საფუძველზე. შესაბამისად, საჯარო სამსახურში ღამით მუშაობის სტანდარტი ყველა საჯარო მოხელისთვის ერთნაირია და მის თანხმობას საჭიროებს.

საქართველოს შრომის კოდექსი ღამის სამუშაოზე დასაქმებული პირებისთვის დამატებით გარანტიებს ადგენს, კერძოდ:

- ღამის სამუშაოზე დასაქმებული პირის მოთხოვნის შემთხვევაში დამსაქმებელი ვალდებულია, საკუთარი ხარჯით უზრუნველყოს მისთვის წინასწარი (დასაქმებამდე) და შემდგომი პერიოდული სამედიცინო შემოწმების ჩატარება სამედიცინო კონფიდენციალურობის დაცვით. შემოწმებების პერიოდულობა და ფარგლებს განსაზღვრავს მინისტრი სოციალურ პარტნიორობთან კონსულტაციის შედეგად;<sup>111</sup>
- ღამის სამუშაოზე დასაქმებული პირი, რომელსაც, სამედიცინო დასკვნის თანახმად, ღამის სამუშაოს შესრულების გამო ჯანმრთელობის მდგომარეობასთან დაკავშირებული პრობლემა აქვს, შესაძლებლობის არსებობისას დამსაქმებელმა მისთვის შესაფერის დღის სამუშაოზე უნდა გადაიყვანოს.<sup>112</sup>

საქართველოს მთავრობის დადგენილება ითვალისწინებს ღამის საათებში მუშაობისას მოხელისთვის კანონით გათვალისწინებული დანამატის გაცემას.<sup>113</sup> მისი ოდენობა განისაზღვრება საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ საქართველოს კანონით.<sup>114</sup> მოცემულ შემთხვევაში გამოიყენება სახელფასო დანამატის გაცემის ზოგადი წესი, რომელიც ზეგანაკვეთური სამუშაოს თავშია განხილული.

### გ) ადმინისტრაციული პრაქტიკა

სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში, მათი საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარე, კვლევის ფარგლებში არ შესწავლილა საჯარო მოსამსახურეთა ღამით მუშაობის ადმინისტრაციული პრაქტიკა.

<sup>109</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი, 28-ე (3) მუხლი.

<sup>110</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი, 28-ე (3) მუხლი.

<sup>111</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი, 28-ე (5) მუხლი.

<sup>112</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი, 28-ე (6) მუხლი.

<sup>113</sup> საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 18 აგვისტოს დადგენილება №513, მე-13 (1) მუხლი.

<sup>114</sup> საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 18 აგვისტოს დადგენილება №513, მე-13 (2) მუხლი.

## 7. შვებულება

საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად, საჯარო სამსახურში შვებულების შემდეგი სახეები არსებობს: ანაზღაურებადი შვებულება; ანაზღაურების გარეშე შვებულება; შვებულება ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო; პროფესიული განვითარების გამო შვებულება.

### 7.1. ანაზღაურებადი და ანაზღაურების გარეშე შვებულება

#### ა) შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ დადგენილი სტანდარტები

შვებულებასთან დაკავშირებული საკითხები მოწესრიგებულია შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის ყოველწლიური ანაზღაურებადი შვებულების შესახებ 1936 წლის კონვენციით, რომლის მონაწილეც არის საქართველო. კონვენციის მოქმედება ვრცელდება სახელმწიფო და კერძო დაწესებულებებსა და საწარმოებზე, რომელთა ჩამონათვალაც ამომწურავად არის განსაზღვრული.<sup>115</sup> ეს არის მნიშვნელოვანი დოკუმენტი, რომლითაც პირველად მოხდა შვებულების სავალდებულოდ დადგენა. თუმცა, ის მხოლოდ მინიმალურ სტანდარტებს შეიცავს და, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მითითებითაც, მოძველებულია.<sup>116</sup>

ამ კონვენციის თანახმად, ყოველწლიური ანაზღაურებადი შვებულებით სარგებლობა შესაძლებელია ერთი წლის ხანგრძლივობით უწყვეტი მუშაობის შემდეგ, სულ მცირე, ექვსი სამუშაო დღის ოდენობით.<sup>117</sup> თუმცა, ასევე დადგენილია, რომ ყოველწლიური ანაზღაურებადი შვებულების ხანგრძლივობა უნდა გაიზარდოს სამუშაო გამოცდილების შესაბამისად.<sup>118</sup> გარდა ამისა, განსაზღვრულია, რომ ყოველწლიურ ანაზღაურებად შვებულებაში არ ითვლება ოფიციალური დღესასწაულები და ავადმყოფობის მიზეზით დროებითი შრომისუუნარობის პერიოდი.<sup>119</sup> დასაქმებულის საშვებულებო სარგო განისაზღვრება მისი ჩვეულებრივი ანაზღაურების შესაბამისად.<sup>120</sup> ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი დებულება, რომელსაც კონვენცია ითვალისწინებს, შეეხება საშვებულებო თანხის გადახდას იმ პირისთვის, რომელიც კუთვნილი შვებულების გამოყენებამდე გათავისუფლდება დამსაქმებლის მიზეზით.<sup>121</sup> ასევე, ეს დოკუმენტი კრძალავს მონაწილე სახელმწიფოების ეროვნულ კანონმდებლობაში ისეთი წესებისა და კანონების არსებობას, რომლებითაც დასაქმებულმა, შესაძლოა, დაკარგოს ანაზღაურებადი შვებულებით სარგებლობის უფლება.<sup>122</sup>

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის იმავე სახელწოდების 1970 წლის №132 კონ-

<sup>115</sup> შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, ყოველწლიური ფასიანი შვებულების შესახებ კონვენცია, 1936 (№52), 1-ლი (1) მუხლი.

<sup>116</sup> იხილეთ: C052 - Holidays with Pay Convention, 1936 (No. 52), key information, status: Outdated instrument, website of International Labour Organization, available at: <https://bit.ly/35pplt3>, updated: 04.05.2022.

<sup>117</sup> შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, ყოველწლიური ფასიანი შვებულების შესახებ კონვენცია, 1936 (№52), მე-2 (1) მუხლი.

<sup>118</sup> იქვე, მე-2 (5) მუხლი.

<sup>119</sup> იქვე, მე-3 (1) მუხლი.

<sup>120</sup> იქვე, მე-2 (3) მუხლი.

<sup>121</sup> იქვე, მე-6 მუხლი.

<sup>122</sup> იქვე, მე-5 მუხლი.

ვენციით, შრომითი სტანდარტები გაუმჯობესდა, თუმცა საქართველოს მისი რატიფიცირება არ მოუხდენია. ეს დოკუმენტი ვრცელდება ყველა დასაქმებულ პირზე, გარდა მეზღვაურებისა, შესაბამისად, მოიცავს, მათ შორის, საჯარო სექტორში მომუშავეებს.<sup>123</sup> ამასთანავე, განსაზღვრულია, რომ სახელმწიფოებმა შეიძლება კონვენციის მოქმედებიდან გამორიცხონ შეზღუდულ პირთა წრე, რომელთა ფუნქციებიც უკავშირდება საკანონმდებლო ან კონსტიტუციური უფლებამოსილებების შესრულებას.<sup>124</sup>

ამ დოკუმენტით გაიზარდა ყოველწლიური ანაზღაურებადი შვებულების ოდენობა, რომელიც 1 სამუშაო წელზე შეადგენს, სულ მცირე, 3 კვირას.<sup>125</sup> აგრეთვე, შემცირდა ანაზღაურებადი შვებულებით სარგებლობის უფლების წარმოშობის ვადა და განისაზღვრა, სულ მცირე, 6 თვით.<sup>126</sup> შესაძლებელი გახდა შვებულების ნაწილ-ნაწილ გამოყენება<sup>127</sup> და გაიწერა, რომ ერთ-ერთი ნაწილი უნდა შედგებოდეს არანაკლებ ორი უწყვეტი სამუშაო კვირისგან.<sup>128</sup> კონვენციის თანახმად, შვებულების ამ მინიმალური უწყვეტი ოდენობით სარგებლობა შესაძლებელია იმ წლის დასრულებიდან 1 წლის განმავლობაში, რომელთან მიმართებითაც მისი გამოყენების უფლება წარმოიშვა, ხოლო დარჩენილი დღეებით - 18 თვის განმავლობაში.<sup>129</sup> დასაქმებულის თანხმობით, შეიძლება ამ დარჩენილი დღეების დამატებით გადავადებაც.<sup>130</sup>

ხსენებულ დოკუმენტში ასევე მითითებულია, რომ დასაქმებულმა, შვებულების სრული ვადის სანაცვლოდ, უნდა მიიღოს მისი ნორმალური ან საშუალო ანაზღაურება, რომელშიც ასევე შედის ნატურით მიღებული ანაზღაურების ეკვივალენტი თანხა.<sup>131</sup> 1936 წლის კონვენციისგან განსხვავებით, ეს დოკუმენტი ადგენს არა მხოლოდ დამსაქმებლის მიზუზით, არამედ ნებისმიერ შემთხვევაში ხელშეკრულების შეწყვეტისას გამოუყენებელი შვებულების ანაზღაურების ვალდებულებას.<sup>132</sup>

### **ბ) საქართველოს კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზი**

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ დადგენილ სტანდარტებთან შედარებით, ითვალისწინებს დასაქმებულისთვის უფრო ხელსაყრელი ყოველწლიური ანაზღაურებადი შვებულების მინიმალურ ხანგრძლივობას - 24 სამუშაო დღეს,<sup>133</sup> რომლის მოთხოვნის უფლებაც წარმოიშობა თანამდებობაზე დანიშნვიდან 11 თვის გასვლის შემდეგ.<sup>134</sup> ეს კანონი ასევე ადგენს გამონაკლისს, რომლის თანახმად, უფლებამოსილი პირის თანხმობით, საჯარო მოხელეს შეიძლება

<sup>123</sup> შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, ყოველწლიური ფასიანი შვებულების შესახებ კონვენცია, 1970 (№132), მე-2 (1) მუხლი.

<sup>124</sup> იქვე, მე-2 (2) მუხლი.

<sup>125</sup> იქვე, მე-3 (3) მუხლი.

<sup>126</sup> იქვე, მე-5 (2) მუხლი.

<sup>127</sup> იქვე, მე-8 (1) მუხლი.

<sup>128</sup> იქვე, მე-8 (2) მუხლი.

<sup>129</sup> იქვე, მე-9 (1) მუხლი.

<sup>130</sup> იქვე, მე-9 (2) მუხლი.

<sup>131</sup> იქვე, მე-7 (1) მუხლი.

<sup>132</sup> იქვე, მე-11 მუხლი.

<sup>133</sup> საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, 62-ე (1) მუხლი.

<sup>134</sup> იქვე, 62-ე (2) მუხლი.

შვებულება ამ ვადის გასვლამდეც მიეცეს.<sup>135</sup> 1970 წლის კონვენციის მსგავსად, საჯარო სამსახურის შესახებ კანონიც ითვალისწინებს შვებულების ნაწილ-ნაწილ გამოყენების შესაძლებლობას,<sup>136</sup> თუმცა არ არის მითითება რომელიმე ნაწილის უწყვეტი მინიმალური ოდენობის შესახებ. გარდა ამისა, დადგენილია მოხელის მიერ კალენდარული წლის განმავლობაში გამოუყენებელი ანაზღაურებადი შვებულების გადავადების შესაძლებლობაც.<sup>137</sup> მითითებული კონვენციისგან განსხვავებით, გადავადების ვადად განსაზღვრულია მხოლოდ მომდევნო კალენდარული წელი.<sup>138</sup> აგრეთვე, შვებულების ამ დღეების პერიოდულობის შეთანხმებაც აუცილებელია საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელთან.<sup>139</sup>

საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად, საჯარო მოხელეს თანამდებობაზე დანიშნვიდან 1 წლის გასვლის შემდეგ მიეცემა შვებულება ნებისმიერ დროს,<sup>140</sup> რაც ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი შრომითი გარანტიაა. საყურადღებოა, რომ ამ ნორმაში არ არის მითითებული უფლებამოსილი პირის ან/და საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის თანხმობის აუცილებლობა, როგორც ეს დადგენილია 11 თვის გასვლამდე შვებულების გამოყენებისა ან მომდევნო კალენდარულ წელს გადავადებული შვებულების პერიოდულობის განსაზღვრისას. ამასთანავე, საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი არ შეიცავს შრომის კოდექსის მსგავს დებულებას, რომლის თანახმადაც, შესაძლებელია, პირს უარი ეთქვას მიმდინარე წელს ანაზღაურებადი შვებულების გამოყენებაზე, თუ ამას სამუშაო პროცესის ნორმალურად წარმართვაზე უარყოფითი გავლენის მოხდენა შეუძლია.<sup>141</sup> თუმცა, ასეთ შემთხვევაში, აუცილებელია დასაქმებულის თანხმობა, ხოლო გამოუყენებელი საშვებულებო დღეები მომდევნო წელს გადადის.<sup>142</sup>

საგულისხმოა, რომ კანონი ასევე ითვალისწინებს ანაზღაურების გარეშე შვებულება-საც არაუმეტეს ერთი წლის ოდენობით.<sup>143</sup> ამ უფლებით სარგებლობა დასაქმებულს შეუძლია, თუ ეს არ ეწინააღმდეგება საჯარო დაწესებულების ინტერესებს.<sup>144</sup> ხოლო რა იგულისხმება ამ უკანასკნელში, კანონით არ არის განსაზღვრული და შესაბამისი საჯარო დაწესებულების დისკრეციული უფლებამოსილებაა.

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი, ძველი რედაქციისგან განსხვავებით, საჯარო მოხელესა და შესაბამის უწყებას შორის სამართლებრივ ურთიერთობაზე შრომის კოდექსის ნორმების გავრცელებას ითვალისწინებს მხოლოდ კანონით პირდაპირ დადგენილ შემთხვევებში.<sup>145</sup> შვებულებასთან მიმართებით კი ვრცელდება ნორმა, რომლის მიხედვითაც, შრომითი ხელშეკრულების დამსაქმებლის ინიციატივით შეწყვეტისას იგი ვალდებულია, დასაქმებულს აუნაზღაუროს გამოუყენებელი შვებულება შრომითი

<sup>135</sup> იქვე.

<sup>136</sup> იქვე, 62-ე (2) მუხლი.

<sup>137</sup> იქვე, 62-ე (4) მუხლი.

<sup>138</sup> იქვე.

<sup>139</sup> იქვე.

<sup>140</sup> იქვე.

<sup>141</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი, 35-ე (1) მუხლი.

<sup>142</sup> იქვე.

<sup>143</sup> იქვე, 62-ე (4) მუხლი.

<sup>144</sup> იქვე.

<sup>145</sup> საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მე-6 (1) მუხლი.

ურთიერთობის ხანგრძლივობის პროპორციულად.<sup>146</sup> ეს რეგულირება შეესაბამება საქართველოს მიერ რატიფიცირებული №52 კონვენციის დებულებას, თუმცა ვინაიდან №132 კონვენციით ეს სტანდარტი გაუმჯობესდა, სასურველია, გათვალისწინებული იყოს შვებულების ანაზღაურების ვალდებულება ნებისმიერ შემთხვევაში ხელშეკრულების შეწყვეტისას.<sup>147</sup>

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონისგან განსხვავებით, შრომის კოდექსი დამატებით განსაზღვრავს:

- შრომითი ხელშეკრულებით შვებულების განსხვავებული ვადებისა და პირობების დადგენის შესაძლებლობას, თუმცა ეს არ უნდა აუარესებდეს დასაქმებულის მდგომარეობას.<sup>148</sup> შესაბამისად, კოდექსით პირდაპირ არის გათვალისწინებული შვებულებასთან დაკავშირებული გაუმჯობესებული პირობების თაობაზე შეთანხმების შესაძლებლობა. მართალია, ასეთი ჩანაწერი არ გვხვდება საჯარო სამსახურის შესახებ კანონში, თუმცა გარკვეული საჯარო უწყებები შინაგანაწესით განსაზღვრავენ, მაგალითად, დამატებით დასვენების დღეებს (day off);<sup>149</sup>
- შრომითი ხელშეკრულების ისეთი პირობის ბათილობას, რომლითაც ანაზღაურებადი შვებულებით ყოველწლიურად სარგებლობის უფლება დათმობილია ან უარყოფილია;<sup>150</sup>
- ზემოთ მითითებული კონვენციების მსგავსად, პირდაპირ არის გათვალისწინებული, რომ შვებულებაში არ ითვლება დროებითი შრომისუნარობის პერიოდი, შვებულება ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო, შვებულება ახალშობილის შვილად აყვანის გამო და დამატებითი შვებულება ბავშვის მოვლის გამო;<sup>151</sup>
- შვებულების მოთხოვნის უფლების წარმოშობის გამოსათვლელ ვადაში დასაქმებულის მიერ ფაქტობრივად ნამუშევარი დროის, აგრეთვე დამსაქმებლის ბრალით გამოწვეული იძულებითი მოცდენის დროის ჩათვლას.<sup>152</sup> ამასთანავე, შვებულების მოთხოვნის უფლების წარმოშობის გამოსათვლელ ვადაში არ შედის დასაქმებულის მიერ სამუშაოს არასაპატიო მიზეზით გაცდენის დრო ან 7 სამუშაო დღეზე მეტი ხანგრძლივობის ანაზღაურების გარეშე შვებულება;<sup>153</sup>
- ანაზღაურების გარეშე შვებულების ადებისას დამსაქმებლის 2 კვირით ადრე გაფრთხილების ვალდებულებას.<sup>154</sup> საჯარო სამსახურის შესახებ კანონით არ არის დადგენილი ანაზღაურებადი თუ ანაზღაურების გარეშე შვებულების თა-

<sup>146</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი, 31-ე (5) მუხლი.

<sup>147</sup> იქვე, მე-11 მუხლი.

<sup>148</sup> იქვე, 31-ე (4).

<sup>149</sup> მაგალითად, იხ. საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს შინაგანაწესი, მე-4 (4) მუხლი.

<sup>150</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი, 31-ე (6) მუხლი.

<sup>151</sup> იქვე, 32-ე (4) მუხლი.

<sup>152</sup> იქვე, 34-ე (1) მუხლი.

<sup>153</sup> იქვე, 34-ე (2) მუხლი.

<sup>154</sup> იქვე, 33-ე მუხლი.



ობაზე გაფრთხილების ვადა, თუმცა ხშირად ეს საკითხის საჯარო უწყების შინაგანაწესით განისაზღვრება.<sup>155</sup>

### **გ) სასამართლო პრაქტიკა**

სასამართლო გადაწყვეტილებების ანალიზი აჩვენებს, რომ ისინი, ძირითადად, შეეხება საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლებისას გამოუყენებელი შვებულების ანაზღაურებას. საქართველოს უზენაესი სასამართლო მოხელის უფლებას, ისარგებლოს ანაზღაურებადი შვებულებით, არ უკავშირებს სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ ბრძანების უკანონობას და ბათილად ცნობას.<sup>156</sup> მისი განმარტებით, შვებულებით სარგებლობის უფლება გულისხმობს სახელმწიფოს ვალდებულებას, უზრუნველყოს დასაქმებულთა მიერ ამ უფლების სამართლიანი რეალიზაცია.<sup>157</sup> დასაქმებულს შეუძლია, მოითხოვოს გათავისუფლების წელს გამოუყენებელი სამუშაო კომპენსაცია, თუ დამსაქმებლის ინიციატივით შრომის ურთიერთობის შეწყვეტით დასაქმებულს წაერთვა შვებულების უფლება, რომელსაც იგი, სავარაუდოდ, გამოიყენებდა.<sup>158</sup> შესაბამისად, დამსაქმებელი ვალდებულია, აანაზღაუროს გამოუყენებელი შვებულების თანხა, მათ შორის, დისციპლინური სამართალწარმოების წესით დასაქმებულის სამსახურიდან გათავისუფლებისას.<sup>159</sup>

### **დ) ადმინისტრაციული პრაქტიკა**

საჯარო დაწესებულებების შინაგანაწესების ანალიზის მიხედვით, ამ დაწესებულებათა ერთი ნაწილი (საგარეო საქმეთა სამინისტრო; შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო; თბილისის მერია და ქუთაისის მერია) შინაგანაწესით დამატებით არ არეგულირებს შვებულების საკითხს და მხოლოდ საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის შესაბამის ნორმებს იყენებს. მეორე ნაწილი კი შინაგანაწესით დამატებით განსაზღვრავს: ა) შვებულების აღების წესსა და პროცედურას; ბ) შვებულების აღებისას დაწესებულების ხელმძღვანელის წინასწარ გაფრთხილების ვადას; გ) საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ შესაბამისი სამართლებრივი აქტის გამოცემის/უარის თქმისა და შესაბამისი დასაბუთების წესს; დ) საჯარო მოსამსახურის შვებულებიდან გამოძახების წესს და პირობებს.

საჯარო დაწესებულებების შინაგანაწესების მიხედვით, შვებულების მოთხოვნის შემთხვევაში, საჯარო მოსამსახურემ უნდა ისარგებლოს საჯარო დაწესებულებაში მოქმედი ლოკუმენტბრუნვის ელექტრონული სისტემით. მისი მეშვეობით, საჯარო მოსამსა-

<sup>155</sup> მაგალითად, საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს შინაგანაწესის მე-7 (3) მუხლის თანახმად, შვებულების შესახებ მოთხოვნის განცხადების წარდგენა უნდა მოხდეს შვებულების დაწყებამდე 5 სამუშაო დღით ადრე.

<sup>156</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2019 წლის 17 იანვრის №ბზ-809-805 (3კ-17) გადაწყვეტილება.

<sup>157</sup> იქვე.

<sup>158</sup> იქვე; საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2020 წლის 22 ნოემბრის №ბზ-1061(კ-19) გადაწყვეტილება.

<sup>159</sup> თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2018 წლის 6 მარტის №3ბ/3133-17 გადაწყვეტილება, §4.24.

ხურის შვებულების მოთხოვნის განცხადება, შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელთან შეთანხმებით (ვიზირებით), წარედგინება დაწესებულების ხელმძღვანელს შვებულებაში გასვლამდე რამდენიმე სამუშაო დღით ადრე (2 დღიდან 1 კვირის პერიოდი). საჯარო მოსამსახურის მიერ წინასწარ გაფრთხილების ვადის შემცირება დასაშვებია განსაკუთრებულ შემთხვევებში, დასაბუთებული განცხადების წარდგენისას.

საჯარო დაწესებულებების ერთი ნაწილი (რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო; სახელმწიფო მინისტრის აპარატი; რუსთავის მერია) შინაგანაწესით ადგენს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ შვებულების დადასტურების აუცილებლობას. თუმცა, პირდაპირ არ უთითებს, რომ მას უფლება აქვს, საჯარო მოსამსახურეს უარი უთხრას მის გამოყენებაზე.

საჯარო დაწესებულების მეორე ნაწილი (გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო; თავდაცვის სამინისტრო; ბათუმის მერია, თბილისის მერია) შინაგანაწესში პირდაპირ უთითებს, რომ ხელმძღვანელს უფლება აქვს, საჯარო მოსამსახურეს უარი უთხრას შვებულებით სარგებლობაზე „სამსახურებრივი აუცილებლობიდან გამომდინარე, თუ ამ პერიოდში შვებულების გამოყენება მიზანშეწონილი არ არის“. საჯარო დაწესებულებების შინაგანაწესებში არ არის განმარტებული, თუ რა შეიძლება იყოს მიჩნეული „სამსახურებრივ აუცილებლობად“ ან როგორ უნდა შეფასდეს კონკრეტულ პერიოდში საჯარო მოსამსახურის მიერ შვებულების გამოყენების „მიზანშეწონილობა.“ შესაბამისად, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელებს მინიჭებული აქვთ ფართო დისკრეციული უფლებამოსილება, რაც, შესაძლოა, უარყოფითად აისახოს საჯარო მოსამსახურის შვებულების უფლების რეალიზაციაზე.

საჯარო დაწესებულებების შინაგანაწესებში ასევე განსაზღვრულია, რომ, სამსახურებრივი აუცილებლობიდან გამომდინარე, დასაშვებია საჯარო მოსამსახურის შვებულებიდან გამოძახება მისივე თანხმობით, შესაბამისი ბრძანების საფუძველზე.

საჯარო დაწესებულებების შინაგანაწესებით დადგენილი რეგულირება, რომლითაც სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი უფლებამოსილია, საჯარო მოსამსახურეს უარი უთხრას შვებულებით სარგებლობაზე, ეწინააღმდეგება საჯარო სამსახურის შესახებ კანონს. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო დაწესებულებებმა შინაგანაწესის დებულებები შეუსაბამონ კანონით დადგენილ შვებულების უფლებასა და გარანტიებს, რათა არ მოხდეს მათი არაგონივრული, არაპროპორციული შეზღუდვა, რაც ამ უფლების ძირითად არსს დაზიანებს.

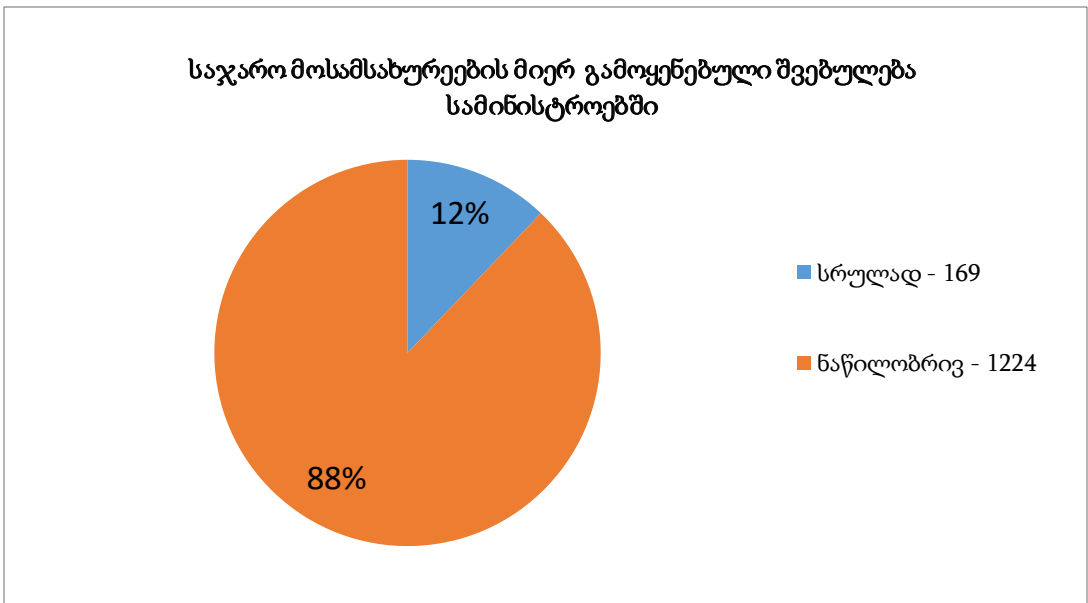
მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში **საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში ანაზღაურებადი შვებულებით ისარგებლა 2 321-მა საჯარო მოსამსახურემ (სამინისტროები - 1393, თვითმმართველი ქალაქები - 928), რაც ამ დაწესებულებებში ამ პერიოდისთვის დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეების (3941 საჯარო მოსამსახურე) 56%-ია.**<sup>160</sup>

<sup>160</sup> საჯარო მოსამსახურეების 45%-ს განეკუთვნებიან: ა) ის საჯარო მოსამსახურეები, რომლებსაც არ ჰქონდათ შვებულების გამოყენების უფლება; ბ) რომლებმაც ვერ შეძლეს შვებულების აღება სამსახურის ინტერესებიდან გამომდინარე; გ) რომლებმაც არ გამოიყენეს შვებულების უფლება.

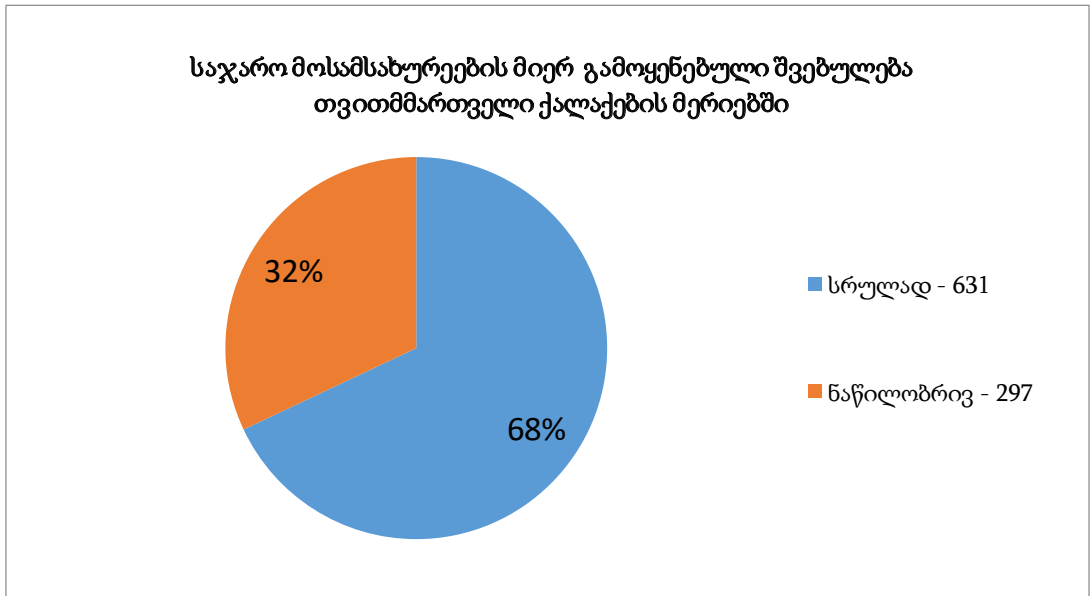
მოწოდებული ინფორმაციის ანალიზი ცხადყოფს, რომ სამიზნე სამინისტროებსა და თვითმმართველ ქალაქებში საჯარო მოსამსახურეების მიერ სრულად გამოყენებული ანაზღაურებადი შვებულების რაოდენობა (800 შემთხვევა) მნიშვნელოვნად ჩამორჩება ნაწილობრივ გამოყენებული შვებულების მაჩვენებელს (1 521 შემთხვევა) და 34%-ს შეადგენს. შესაბამისად, შვებულებით მოსარგებლე საჯარო მოსამსახურეების 66%-მა მხოლოდ ნაწილობრივ შეძლო ამ უფლების რეალიზაცია.

თუმცა, საგულისხმოა, რომ სამიზნე სამინისტროებში დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეების მიერ წლიური ანაზღაურებადი შვებულების სრულად გამოყენების მაჩვენებელი საკმაოდ დაბალია (169 შემთხვევა) თვითმმართველი ქალაქების მერიებთან (631 შემთხვევა) შედარებით.

ცხრილი 10. საჯარო მოსამსახურეების მიერ გამოყენებული ანაზღაურებადი შვებულება სამინისტროებში

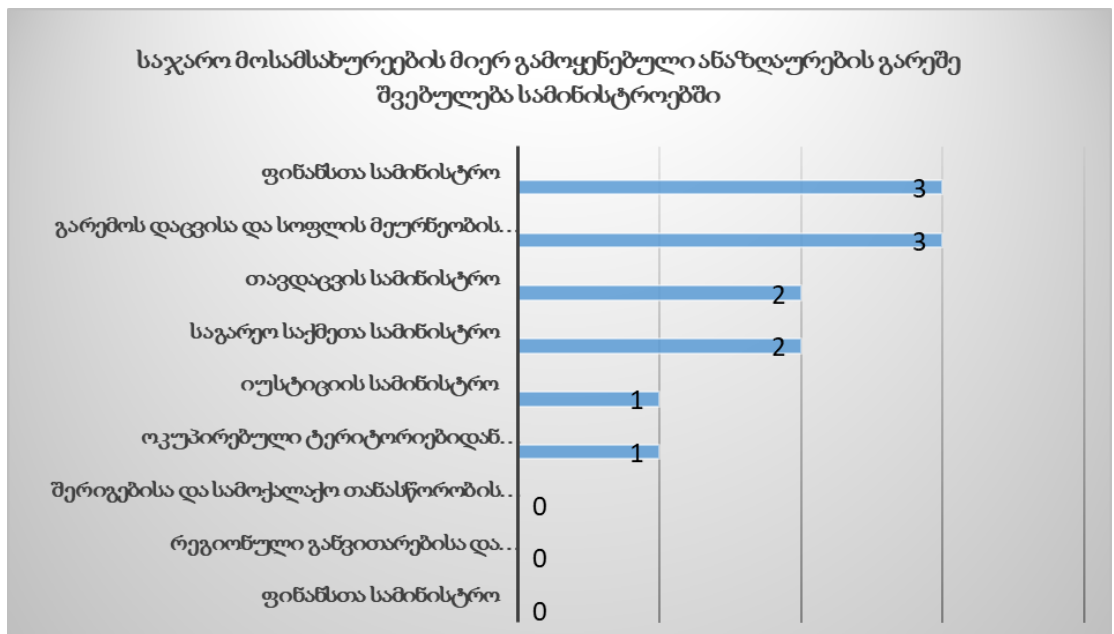


ცხრილი 11. საჯარო მოსამსახურეების მიერ გამოყენებული ანაზღაურებადი შვებულება თვითმმართველი ქალაქების მერიებში

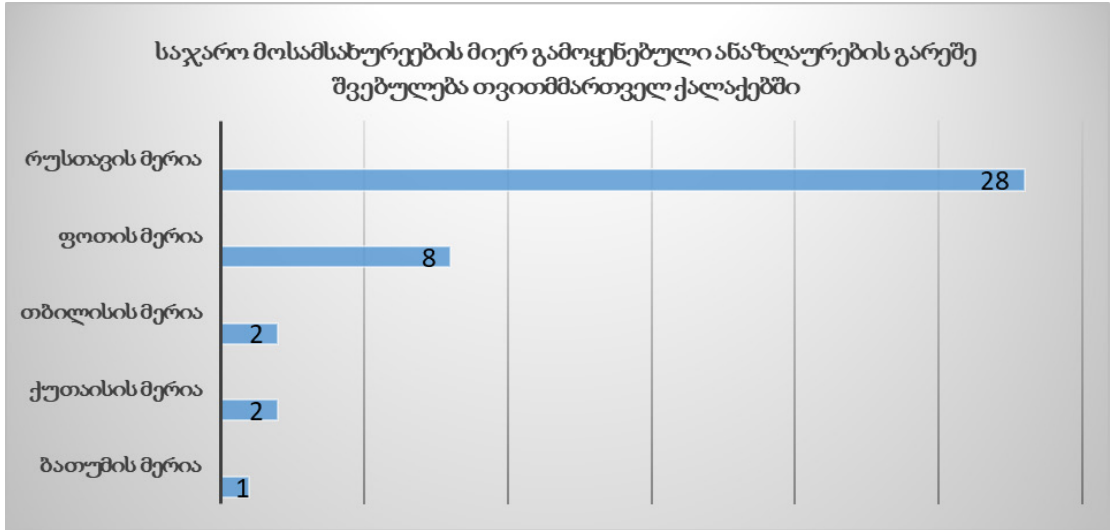


მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, **საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში ანაზღაურების გარეშე შვებულებით ისარგებლა 53-მა საჯარო მოსამსახურემ (სამინისტროები - 12, თვითმმართველი ქალაქები - 41), რაც ამ პერიოდისთვის იქ დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეების (3941 პირი) 1%-ია.**

ცხრილი 12. საჯარო მოსამსახურეების მიერ გამოყენებული ანაზღაურების გარეშე შვებულების რაოდენობა სამინისტროებში



ცხრილი 13. საჯარო მოსამსახურეების მიერ გამოყენებული ანაზღაურების გარეშე შვებულების რაოდენობა თვითმმართველ ქალაქებში



მოწოდებული ინფორმაციის ანალიზი ცხადყოფს, რომ სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში ანაზღაურების გარეშე შვებულების გამოყენების ტენდენცია მცირეა, განსაკუთრებით სამინისტროების დონეზე. ეს, შესაძლოა, განპირობებული იყოს იმითაც, რომ საჯარო მოსამსახურეების უმეტესობა ვერ ახერხებს წლიური ანაზღაურებადი შვებულების სრულად გამოყენებას.

## 7.2. ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულება

### ა) შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ დადგენილი სტანდარტები

დედობის დაცვის შესახებ 2000 წლის №183 კონვენცია შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ შემუშავებული უახლესი და ყველაზე თანამედროვე დოკუმენტია,<sup>161</sup> რომელიც შეიცავს შრომით სტანდარტებს დეკრეტულ შვებულებაასთან დაკავშირებით. იმავე სახელწოდების 1919 წლის №3 და 1952 წლის №103 კონვენციები ასევე არეგულირებს ამ საკითხებს, თუმცა ხსენებული სამი დოკუმენტიდან საქართველოს არცერთი არ აქვს რატიფიცირებული.

№183 კონვენცია ვრცელდება ყველა ქალზე, შესაბამისად, საჯარო სექტორში დასაქმებულებზეც.<sup>162</sup> დოკუმენტი ითვალისწინებს ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულებას, სულ მცირე, 14 კვირის ოდენობით,<sup>163</sup> ხოლო შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის იმავე სახელწოდების 2000 წლის №191 რეკომენდაცია - 18 კვირის ოდენობით.<sup>164</sup> ამასთანავე, კონვენცია ადგენს, რომ მშობიარობის შემდეგ

<sup>161</sup> შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, თამაშის წესები - მოკლე შესავალი შრომის საერთაშორისო ნორმებში, შესწორებული რედაქცია, 2009, 62.

<sup>162</sup> შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, დედობის დაცვის შესახებ კონვენცია, 2000, №183, მე-2 (1) მუხლი.

<sup>163</sup> იქვე, მე-4 (1) მუხლი.

<sup>164</sup> შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, დედობის დაცვის შესახებ რეკომენდაცია, 2000, №191, 1-ლი (1) მუხლი.

დეკრეტული შვებულება სავალდებულოდ უნდა შედგებოდეს 6 კვირისგან.<sup>165</sup> აგრეთვე, სავარაუდო თარიღის შემდეგ ბავშვის დაბადებისას შვებულების მშობიარობამდე პერიოდი უნდა გაიზარდოს ამ ვადით, რამაც არ უნდა გამოიწვიოს ბავშვის დაბადების შემდგომ სავალდებულო შვებულების დღეების შემცირება.<sup>166</sup> გარდა ამისა, კონვენცია განსაზღვრავს დამატებით შვებულებას ორსულობასა ან მშობიარობასთან დაკავშირებული ავადმყოფობიდან, გართულებიდან ან გართულების რისკიდან გამომდინარე.<sup>167</sup>

საგულისხმოა, რომ ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის, ასევე გართულების გამო შვებულების პერიოდში ქალს უნდა მიეცეს ფულადი ანაზღაურება,<sup>168</sup> რამაც უნდა უზრუნველყოს დედისა და ბავშვის ჯანმრთელობის სათანადო დონეზე შენარჩუნება და ცხოვრების მისაღები სტანდარტი.<sup>169</sup> ანაზღაურება უნდა შეადგენდეს წინა სახელფასო შემოსავლების არანაკლებ ორ მესამედს ან მსგავს ოდენობას.<sup>170</sup> №191 რეკომენდაცია კი განსაზღვრავს, რომ ეს თანხა ქალის შემოსავლის ტოლი უნდა იყოს.<sup>171</sup> კონვენცია აგრეთვე კრძალავს ორსულობისა და დეკრეტულ შვებულებაში ყოფნისა ან სამუშაოზე დაბრუნების შემდგომ პერიოდში შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტას დამსაქმებლის ინიციატივით, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც არსებობს საფუძველი, რომელიც არ უკავშირდება ორსულობას, მშობიარობასა და მისგან გამომდინარე შედეგებს ან ბავშვის მოვლას.<sup>172</sup> ამასთანავე, ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულებიდან ქალი უნდა დაბრუნდეს ძველ ან ეკვივალენტურ თანამდებობაზე, რომლისთვისაც დადგენილია შრომის ანაზღაურების იგივე განაკვეთი.<sup>173</sup> №191 რეკომენდაცია, ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულების ამოწურვამდე დედის ავადმყოფობის ან/და გარდაცვალების შემთხვევაში, დამატებით აწესებს მამის უფლებას, ისარგებლოს დარჩენილი პერიოდით.<sup>174</sup>

### **ბ) საქართველოს კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზი**

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციისგან განსხვავებით, საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი ადგენს უფრო მაღალ სტანდარტს: ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულებას - 730 კალენდარული დღის ოდენობით,<sup>175</sup> ხოლო ახალშობილის შვილად აყვანის გამო შვებულებას - ბავშვის დაბადებიდან 550 კალენდარული დღის ოდენობით.<sup>176</sup> ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვე-

<sup>165</sup> შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, დედობის დაცვის შესახებ კონვენცია, 2000, №183, მე-4 (3) მუხლი.

<sup>166</sup> იქვე, მე-4 (4) მუხლი.

<sup>167</sup> იქვე, მე-5 მუხლი.

<sup>168</sup> იქვე, მე-6 (1) მუხლი.

<sup>169</sup> იქვე, მე-6 (2) მუხლი.

<sup>170</sup> იქვე, მე-6 (3) მუხლი.

<sup>171</sup> შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, დედობის დაცვის შესახებ რეკომენდაცია, 2000, №191, მე-2 (1) მუხლი.

<sup>172</sup> იქვე, მე-8 (1) მუხლი.

<sup>173</sup> იქვე, მე-8 (2) მუხლი.

<sup>174</sup> შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, დედობის დაცვის შესახებ რეკომენდაცია, 2000, №191, მე-10 (1), (2) მუხლი.

<sup>175</sup> საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, 64-ე (1) მუხლი.

<sup>176</sup> იქვე, 64-ე (4) მუხლი.

ბულებიდან ანაზღაურებადია 183 კალენდარული დღე, მშობიარობის გართულების ან ტყუპის შობის შემთხვევაში - 200,<sup>177</sup> ხოლო ახალშობილის შვილად აყვანის გამო შვებულებიდან - 90 კალენდარული დღე.<sup>178</sup> მოხელე უფლებამოსილია, შვებულება თავისი შეხედულებისამებრ გადაანაწილოს ორსულობისა და მშობიარობის შემდგომ პერიოდებზე.<sup>179</sup>

საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, საქართველოს შრომის კოდექსისგან განსხვავებით, ორსულობისა და მშობიარობის გამო შვებულებას არ მიჯნავს ბავშვის მოვლის გამო შვებულებისგან,<sup>180</sup> თუმცა მამაკაც საჯარო მოსამსახურეებს უფლება აქვთ, ისარგებლონ ახალშობილის შვილად აყვანისთვის დადგენილი შვებულების სტანდარტით.<sup>181</sup> ასეთი შვებულების ხანგრძლივობა შეადგენს ბავშვის დაბადებიდან 550 კალენდარულ დღეს, საიდანაც 90 დღე ანაზღაურებადია, თუ ახალშობილის დედას ამით არ უსარგებლია.<sup>182</sup> საგულისხმოა, რომ ამგვარი შვებულება მამას ეძლევა ბავშვის დაბადებიდან.<sup>183</sup>

ამ ჩანაწერმა, შესაძლებელია, პრაქტიკული პრობლემები წარმოშვას, ვინაიდან, როგორც წესი, დაბადებიდან რამდენიმე დღის განმავლობაში ბავშვს დედა უვლის, რაც გამორიცხავს მამის მიერ შვებულების დაწყებას ბავშვის დაბადების დღიდან.<sup>184</sup> აგრეთვე, შეიძლება პროცედურული სირთულეები წარმოიშვას, როდესაც ბავშვის დაბადებიდან გარკვეული პერიოდის განმავლობაში დედა ისარგებლებს შვებულებით, შემდეგ გავა სამსახურში და მამა ამის შემდეგ გადაწყვეტს ბავშვის მოვლას.<sup>185</sup> ასეთ შემთხვევაში, სავარაუდოდ, 550 დღეს მოაკლდება დედის მიერ ბავშვის მოვლის დღეები და დარჩენილი პერიოდით შეძლებს მამა სარგებლობას.<sup>186</sup> თუმცა, საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი ამას ცხადად არ განსაზღვრავს.

საქართველოს შრომის კოდექსი დამატებით ადგენს:

- ბავშვის მამის უფლებას, ისარგებლოს ორსულობისა და მშობიარობის გამო შვებულების იმ დღეებით, რომლებიც ბავშვის დედას არ გამოუყენებია;<sup>187</sup>
- დამატებითი ანაზღაურების გარეშე 12 კვირის ოდენობით შვებულებას ბავშვის მოვლის გამო, რომელიც შეიძლება მიეცეს იმ პირს, რომელიც ფაქტობრივად უვლის ბავშვს.<sup>188</sup> ამ შვებულების გამოყენება დასაქმებულს შეუძლია, სანამ ბავშვს 5 წელი შეუსრულდება.<sup>189</sup>

საგულისხმოა, რომ, საჯარო სამსახურის შესახებ 1997 წლის კანონისგან განსხვავებით,

<sup>177</sup> იქვე, 64-ე (2) მუხლი.

<sup>178</sup> იქვე, 64-ე (4) მუხლი.

<sup>179</sup> იქვე, 64-ე (3) მუხლი.

<sup>180</sup> იქვე, 64-ე (1) მუხლი.

<sup>181</sup> იქვე, 64-ე (4,6) მუხლი.

<sup>182</sup> იქვე.

<sup>183</sup> იქვე.

<sup>184</sup> ტურავა პ. და სხვები, საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, კომენტარები, 229.

<sup>185</sup> იქვე.

<sup>186</sup> იქვე.

<sup>187</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი, 37-ე (4) მუხლი.

<sup>188</sup> იქვე, მე-40 (1) მუხლი.

<sup>189</sup> იქვე, მე-40 (2) მუხლი.

ზემოთ მოცემული მეორე დებულება საჯარო მოხელეზე აღარ ვრცელდება, ვინაიდან არსებული რედაქციით შრომის კოდექსის ნორმების გამოყენება შესაძლებელია მხოლოდ საჯარო სამსახურის შესახებ კანონით პირდაპირ განსაზღვრულ შემთხვევებში.

საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად, ამ შვებულების ანაზღაურება ხდება შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ბიუჯეტიდან, მოხელის თანამდებობრივი სარგოსა და საკლასო დანამატის გათვალისწინებით. ხოლო იმ მოხელეს, რომელსაც მინიჭებული აქვს სამხედრო ან სპეციალური წოდება, ასევე ეძლევა წელთა ნამსახურობის დანამატი და წოდებრივი სარგო.<sup>190</sup>

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანების თანახმად,<sup>191</sup> დასაქმებულს, რომელიც იმავდროულად არის საჯარო მოსამსახურე, ორსულობისა და მშობიარობის, ასევე ბავშვის მოვლის გამო შვებულების დახმარება<sup>192</sup> არ მიეცემა.<sup>193</sup> ამავე ბრძანების თანახმად, დასაქმებულ მშობელს (მამა) ბავშვის მოვლის გამო შვებულების დახმარება არ მიეცემა, თუ საჯარო მოსამსახურე დედამ სრულად (რაოდენობის მიუხედავად) ან ნაწილობრივ ისარგებლა ამ შვებულებით და აუნაზღაურდა არანაკლებ 1000 ლარი. საჯარო მოსამსახურე დედის მიერ შვებულების ნაწილობრივ გამოყენებისას, თუ მიღებული თანხა 1000 ლარზე ნაკლებია, დასაქმებული მშობლის (მამის) შვებულების დახმარება გამოანგარიშდება ორივე მშობლისთვის ჯამურად, არაუმეტეს 1000 ლარის ოდენობით.<sup>194</sup>

### **გ) ადმინისტრაციული პრაქტიკა**

მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო ანაზღაურებადი შვებულებით ისარგებლა 95-მა საჯარო მოსამსახურემ (სამინისტროები - 63, თვითმმართველი ქალაქები - 32), რომელთაგან ყველა ქალი იყო. ამ დაწესებულებების მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, საანგარიშო პერიოდში მამაკაც საჯარო მოსამსახურეებს ბავშვის მოვლის გამო ანაზღაურებადი შვებულებით არ უსარგებლიათ.

<sup>190</sup> იქვე, 64-ე (4) მუხლი.

<sup>191</sup> საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2020 წლის 29 დეკემბრის №01-133/ნ ბრძანება ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის, ასევე ახალშობილის შვილად აყვანის გამო შვებულებების ანაზღაურების წესის“ დამტკიცების თაობაზე.

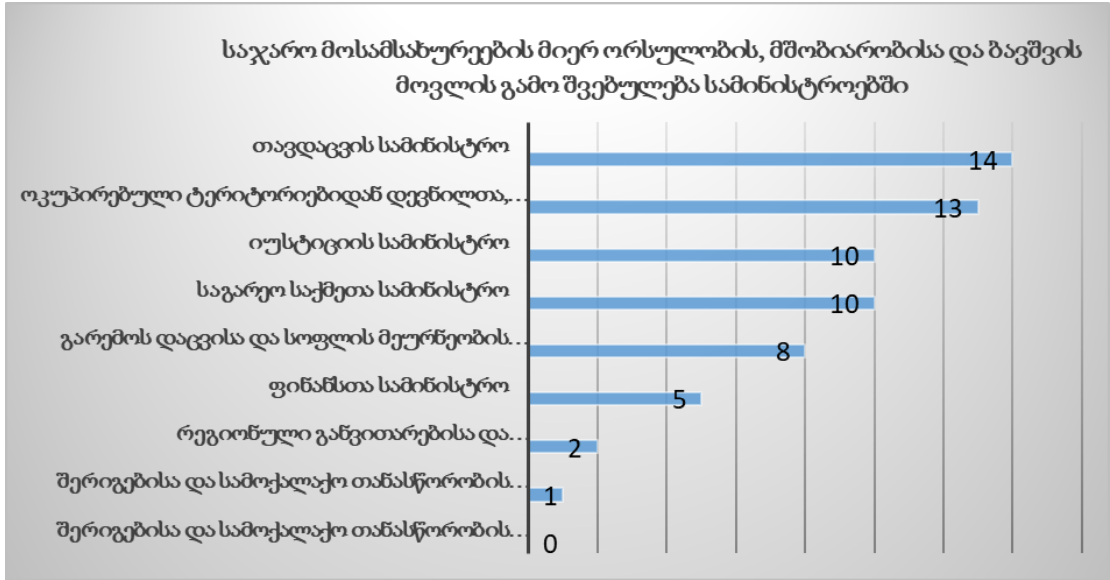
<sup>192</sup> იქვე, ბრძანების დანართი 1, მე-2 მუხლის „დ“ პუნქტი. შვებულების დახმარება - ორსულობისა და მშობიარობის, ბავშვის მოვლის ან ახალშობილის შვილად აყვანის გამო ანაზღაურებადი შვებულების პერიოდზე გასაცემი ფულადი დახმარება, რომლის ოდენობა არის, ჯამურად, არაუმეტეს 1 000 ლარისა.

<sup>193</sup> იქვე, ბრძანების დანართი 1, მე-4 მუხლის „დ“ პუნქტი.

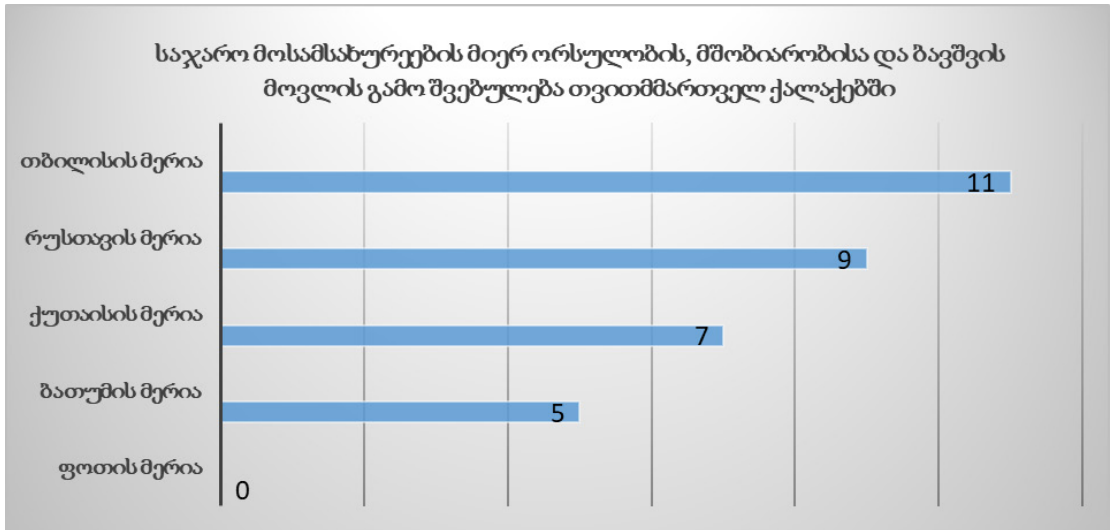
<sup>194</sup> იქვე, ბრძანების დანართი 1, მე-4 მუხლის „ბ“ პუნქტი.



ცხრილი 14. საჯარო მოსამსახურეების მიერ ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულება სამინისტროებში



ცხრილი 15. საჯარო მოსამსახურეების მიერ ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულება თვითმმართველ ქალაქებში

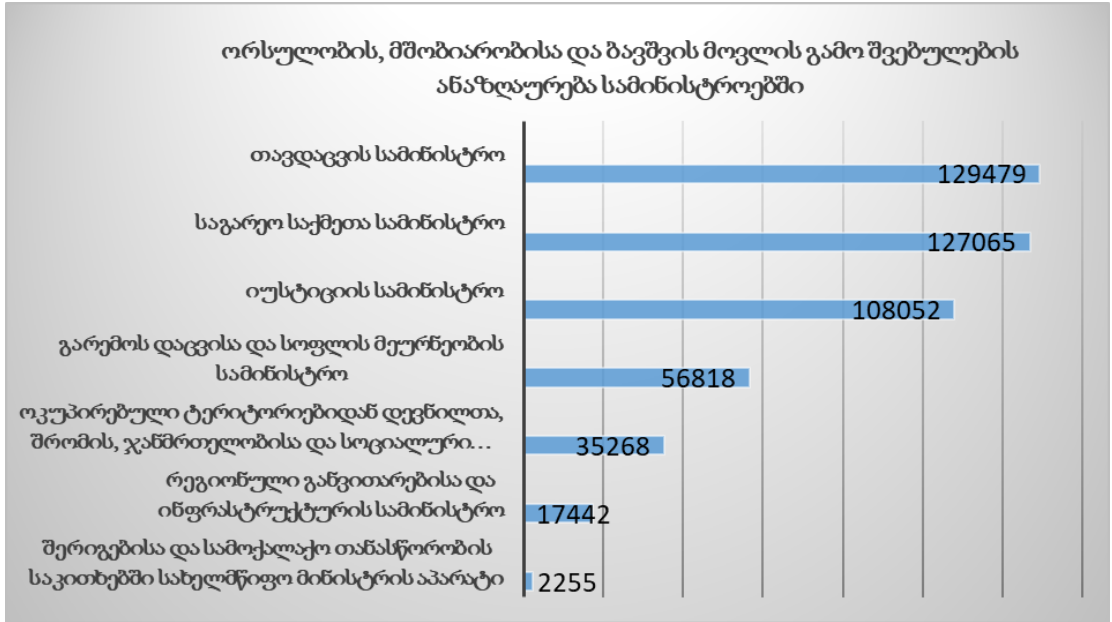


საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში საჯარო სამსახურის სისტემაში ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის, ასევე ახალშობილის შვილად აყვანის გამო შვებულებით ისარგებლა 540-მა საჯარო მოსამსახურემ (ქალი - 535, მამაკაცი - 5), მათ შორის, სამინისტროებსა და სახელმწიფო მინისტრის აპარატში - 58-მა, შსს-ში - 152-მა, ხოლო მუნიციპალიტეტებში - 201-მა პირმა.<sup>195</sup>

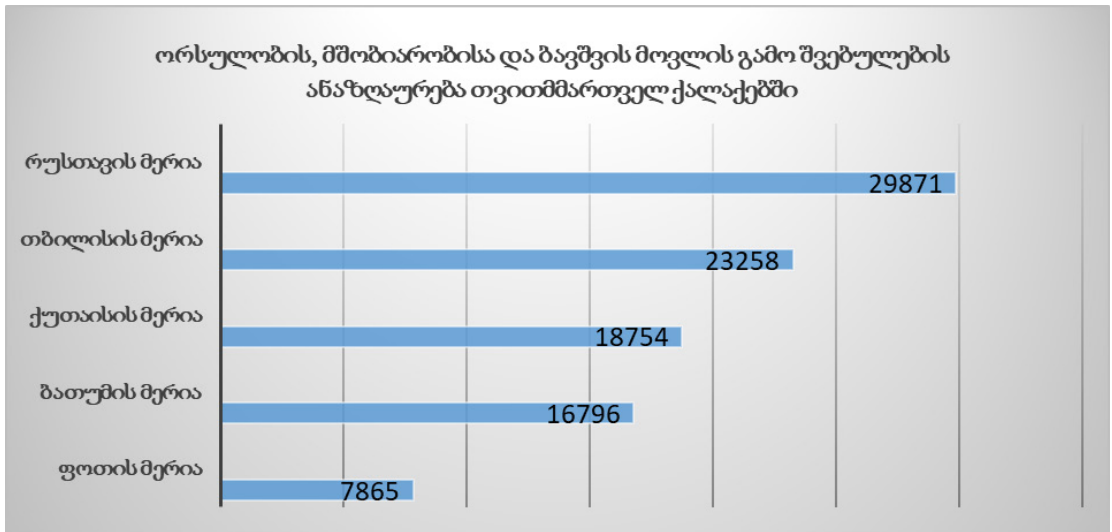
<sup>195</sup> საჯარო სამსახურის ბიურო, საჯარო სამსახურში 2021 წლის სტატისტიკა, გვ. 15.

მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში სამიზნე საჯარო დაწესებულებებმა ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულების ანაზღაურების მიზნით დახარჯეს 543 052 ლარი (სამინისტროები - 476 379 ლარი, თვითმმართველი ქალაქები - 66 673 ლარი).

ცხრილი 16. ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულების ანაზღაურების ოდენობა სამინისტროებში



ცხრილი 17. ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულების ანაზღაურების ოდენობა თვითმმართველ ქალაქებში



### 7.3. მოხელის შვებულება პროფესიული განვითარებისთვის

#### ა) შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ დადგენილი სტანდარტები

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 1974 წლის №140 კონვენცია ადგენს დასაქმებულთათვის სამუშაო საათების დროს საგანმანათლებლო მიზნით შვებულების გამოყენების უფლებას შესაბამისი ფინანსური ანაზღაურებით.<sup>196</sup> კონვენციის თანახმად, სახელმწიფოებმა უნდა შექმნან სპეციალური პოლიტიკა, რათა დასაქმებულებმა ისარგებლონ ანაზღაურებადი საგანმანათლებლო შვებულებით გადამზადების, ზოგადი, სოციალური და სამოქალაქო განათლების, ასევე პროფესიული კავშირების შესახებ ცნობიერების ამაღლების მიზნებისთვის.<sup>197</sup> ამ პოლიტიკამ უნდა უზრუნველყოს დასაქმებულთა უნარების გაძლიერება, საწარმოსა თუ დაწესებულების საქმიანობაში მათი აქტიური მონაწილეობა, სწავლებისა და განვითარების უწყვეტობა და განგრძობადობა.<sup>198</sup>

#### ბ) საქართველოს კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზი

მოხელის პროფესიული განვითარების რეგულირება არის სიახლე საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში.<sup>199</sup> საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის თანახმად, მისი მიზანია მოხელის პროფესიული განვითარების ხელშეწყობა და საჯარო დაწესებულების გამართული ფუნქციონირების უზრუნველყოფა.<sup>200</sup> კანონი მოხელეს პროფესიული განვითარების სავალდებულო პროგრამაში მონაწილეობისთვის ანიჭებს ანაზღაურებადი შვებულებით სარგებლობის უფლებას ამ პროგრამის ხანგრძლივობით.<sup>201</sup>

მოხელის შვებულება პროფესიული განვითარებისთვის განეკუთვნება შვებულების სპეციალურ სახეს და არ ცვლის ან/და ხელყოფს წლიური ანაზღაურებადი შვებულების უფლებას.<sup>202</sup> გარდა ამისა, მოხელეს შეუძლია, მონაწილეობა მიიღოს საჯარო სამსახურის სისტემის გარეთ არსებულ პროგრამებშიც და ამისთვის 5 წელიწადში ერთხელ ისარგებლოს შვებულებით არაუმეტეს 3 თვისა - თანამდებობრივი სარგოსა და საკლასო დანამატის შენარჩუნებით, ან/და არაუმეტეს 1 წლისა - თანამდებობრივი სარგოს და საკლასო დანამატის შენარჩუნების გარეშე.<sup>203</sup> საგულისხმოა, რომ თუ პროგრამა აღემატება 1 წელს, მოხელე თავისუფლდება თანამდებობიდან და მისი სურვილის შემთხვევაში მოხელეთა რეზერვში ირიცხება.<sup>204</sup> მას უფლება აქვს, საჯარო სამსახურის სისტემის გარეთ არსებულ პროგრამებში მონაწილეობის მიზნით ანაზღაურებადი და ანაზღაურების გარეშე შვებულება ნაწილ-ნაწილ გამოიყენოს.<sup>205</sup>

<sup>196</sup> შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, ანაზღაურებადი საგანმანათლებლო შვებულების შესახებ კონვენცია, 1974, (№140), 1-ლი მუხლი.

<sup>197</sup> იქვე, მე-2 მუხლი.

<sup>198</sup> იქვე, მე-3 მუხლი.

<sup>199</sup> საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ კომენტარები, 2018, 225.

<sup>200</sup> საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, 54-ე (2) მუხლი.

<sup>201</sup> საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, 63-ე (1) მუხლი.

<sup>202</sup> ტურავა პ. და სხვები, საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ - კომენტარები (თბილისი, 2018), 225.

<sup>203</sup> საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, 63-ე (2) მუხლი.

<sup>204</sup> იქვე, 63-ე (4) მუხლი.

<sup>205</sup> პროფესიული საჯარო მოხელის მიერ პროფესიული განვითარებისთვის შვებულებით სარგებლობის

გარდა მოხელის თანამდებობის სარგოს ანაზღაურებისა, საჯარო დაწესებულება ფარავს პროფესიული განვითარების სავალდებულო პროგრამის საფასურს, ხოლო მუდმივი სამუშაო ადგილის ფარგლებს გარეთ პროგრამის გავლის შემთხვევაში - საცხოვრებელი ფართობის დაქირავების, ტრანსპორტირების, კვებისა და სხვა სადღეღამისო ხარჯებს.<sup>206</sup> საჯარო სამსახურის სისტემის გარეთ არსებული პროგრამის შემთხვევაში კი საჯარო დაწესებულებამ, მოხელესთან შეთანხმებით, შესაძლებელია, აანაზღაუროს სადღეღამისო ხარჯები.<sup>207</sup>

შვებულება პროფესიული განვითარებისთვის შეიძლება შეწყდეს მოხელის შრომისუნარობის, ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის, ახალშობილის შვილად აყვანის ან/და ბავშვის მოვლის გამო დამატებითი შვებულების მოთხოვნისას, მოხელის დასაბუთებული მოთხოვნის საფუძველზე, ასევე საჯარო დაწესებულების საჭიროებიდან გამომდინარე.<sup>208</sup> ამ ბოლო მიზეზის არსებობისას შვებულების გამოუყენებელი ნაწილით შემდგომ სარგებლობა შესაძლებელია მოხელის მოთხოვნის შემთხვევაში და საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილებით.<sup>209</sup>

საქართველოს შრომის კოდექსი არ ითვალისწინებს პროფესიული განვითარებისთვის შვებულებას. თუმცა, მასში მითითებულია, რომ დამსაქმებელმა ხელი უნდა შეუწყოს დასაქმებულის კვალიფიკაციის ამაღლებას. შესაბამისად, თუ დამსაქმებელი თავისი გადაწყვეტილებით უზრუნველყოფს პროფესიული გადამზადების, კვალიფიკაციის ამაღლების ან სხვა სასწავლო კურსში დასაქმებულის მონაწილეობას, ეს პერიოდი ჩაითვლება სამუშაო დროში და ანაზღაურდება.<sup>210</sup>

საქართველოს შრომის კოდექსი დამატებით ადგენს, რომ ორსულობისა და მშობიარობის, ბავშვის მოვლის ან ახალშობილის შვილად აყვანის გამო შვებულების დასრულების შემდეგ დამსაქმებელი ვალდებულია, მოთხოვნის შემთხვევაში, უზრუნველყოს დასაქმებულის კვალიფიკაციის ამაღლება, თუ ეს აუცილებელია შრომითი ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაოს შესასრულებლად და მისთვის არაპროპორციულ ხარჯებს არ წარმოშობს. მიუხედავად დადგენილი ნორმის პოზიტიური ხასიათისა, მისი პრაქტიკაში აღსრულება დამსაქმებლის მხრიდან შეფასებას ექვემდებარება და მას ფართო დისკრეციას ანიჭებს.

### **გ) ადმინისტრაციული პრაქტიკა**

მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, **საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში პროფესიული განვითარების გამო შვებულებით ისარგებლა 45-მა საჯარო მოხელემ (სამინისტროები - 29, თვითმმართველი ქალაქები - 16), რაც ამ დროს დასაქმებული საჯარო მოხელეების 1%-ია.**

---

წესისა და პირობების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 23 მაისის №246 დადგენილება, მე-3 (4) მუხლი.

<sup>206</sup> იქვე, მე-7 (1) მუხლი.

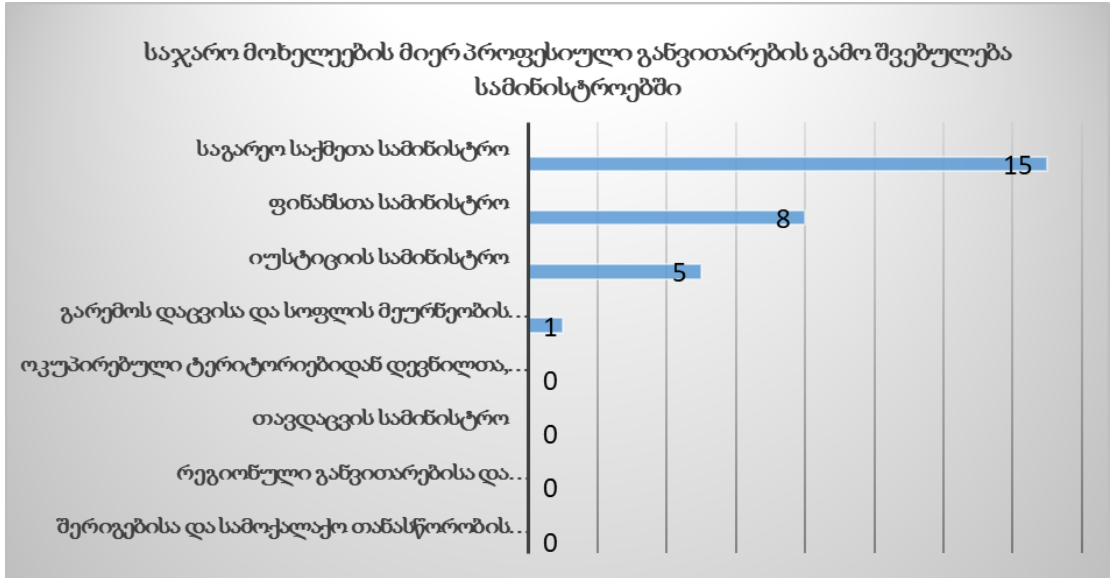
<sup>207</sup> იქვე, მე-7 (1) მუხლი.

<sup>208</sup> იქვე, მე-6 მუხლი.

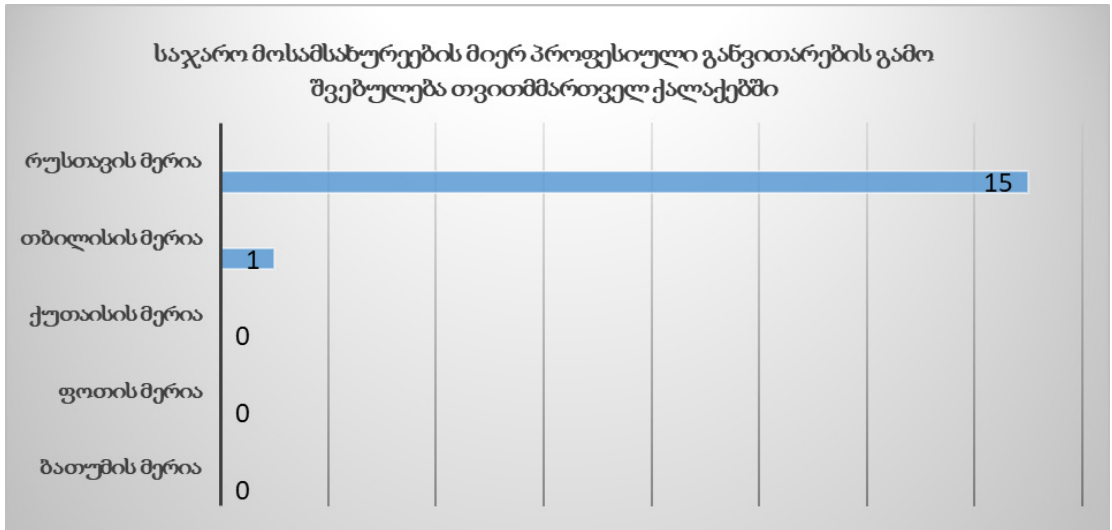
<sup>209</sup> იქვე, მე-6 (4) მუხლი.

<sup>210</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი, 22-ე (3) მუხლი.

ცხრილი 19. საჯარო მოხელეების მიერ პროფესიული განვითარების გამო გამოყენებული შვებულება სამინისტროებში



ცხრილი 20. საჯარო მოხელეების მიერ პროფესიული განვითარების გამო გამოყენებული შვებულება თვითმმართველ ქალაქებში



საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ გამოქვეყნებული და მოწოდებული ინფორმაციით, საანგარიშო პერიოდში საჯარო სამსახურის სისტემაში პროფესიული განვითარების გამო შვებულებით ისარგებლა 107-მა საჯარო მოხელემ (ანაზღაურებადი - 94, ანაზღაურების გარეშე - 13), მათ შორის, სამინისტროებსა და სახელმწიფო მინისტრის აპარატში - 35-მა, შსს-ში - 0-მა, მუნიციპალიტეტებში - 54-მა პირმა.<sup>211</sup>

საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ გამოქვეყნებული და საიას მიერ მიღებული ინფო-

<sup>211</sup> საჯარო სამსახურის ბიურო, საჯარო სამსახურში 2021 წლის სტატისტიკა, გვ. 15.

რმაცხეების ერთობლივი ანალიზი აჩვენებს, რომ იმ სამინისტროებში, რომლებიც ამ კვლევაში არ მოხვდნენ (განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო; კულტურისა და სპორტის სამინისტრო) ან/და ორგანიზაციას ინფორმაცია არ მიაწოდეს (ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო), პროფესიული განვითარების გამო შვებულებით ისარგებლა 6-მა საჯარო მოხელემ.

## 8. შრომითი უფლებები კარიერის მართვის პროცესში

**საჯარო მოხელის კარიერის მართვის პროცესში შრომითი უფლებების ანალიზი მოიცავს: ა) დროებითი ფუნქციების დაკისრებას; ბ) ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესაბამის თანამდებობაზე გადაყვანას,** რადგან კარიერული მართვის ამ მექანიზმების განხორციელება მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს საჯარო მოსამსახურის სამუშაო გარემოსა და შრომითი უფლებების დაცვაზე.

### 8.1. დროებითი ფუნქციების დაკისრება

#### ა) ეროვნული კანონმდებლობის ანალიზი

საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად, საჯარო მოხელეს შეიძლება დროებით დაეკისროს ფუნქციები, რომელთა შესრულება არ შედის მის მოვალეობებში საჯარო დაწესებულების ინტერესებიდან ან/და მოხელის ჯანმრთელობის მდგომარეობიდან გამომდინარე.<sup>212</sup>

საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს ან საამისოდ უფლებამოსილ სხვა პირს უფლება აქვს, მოხელეს დროებით დააკისროს:

- დამატებითი ფუნქციების შესრულება;
- სხვა ფუნქციების შესრულება და გაათავისუფლოს იგი მისი ძირითადი ვალდებულებებისგან.<sup>213</sup>

საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის ადგენს საჯარო მოხელისთვის დროებითი ფუნქციის დაკისრებისას ვადების განსაზღვრის წესს, კერძოდ:

- დამატებითი ფუნქციების შესრულების საერთო ვადა დგინდება შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით, რაც დაწესებულების ხელმძღვანელს ანიჭებს დისკრეციულ უფლებამოსილებას, თავად განსაზღვროს დროებითი ფუნქციების შესრულების ვადა. ზედა ზღვრის არარსებობის გამო, შესაძლოა, ეს უარყოფითად აისახოს საჯარო მოხელის უფლებრივ მდგომარეობაზე;
- სხვა ფუნქციების შესრულების ვადა საჯარო სამსახურის სისტემაში არ უნდა აღემატებოდეს 3 წელს, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა;<sup>214</sup>
- მოხელისთვის 1 თვეზე მეტი ვადით დროებითი ფუნქციების დაკისრება შესაძლებელია მხოლოდ მისი თანხმობით;
- 1 თვეზე ნაკლები ვადით დროებითი ფუნქციების შესრულებაზე დაუსაბუთებელი უარი შეიძლება მოხელის დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძველი გახდეს.<sup>215</sup>

საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად, დაუშვებელია მო-

<sup>212</sup> საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, 50-ე (1) მუხლი.

<sup>213</sup> საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, 50-ე (2) მუხლი.

<sup>214</sup> საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, 50-ე (4) მუხლი.

<sup>215</sup> საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, 50-ე (6) მუხლი.

ხელისთვის ისეთი დროებითი ფუნქციის დაკისრება, რომელიც არ შეესაბამება მის კომპეტენციას.<sup>216</sup> გარდა ამისა, საჯარო დაწესებულების ინტერესებიდან გამომდინარე, დროებითი ფუნქციები შესაძლებელია დაეკისროს რეზერვში ჩარიცხულ მოხელეს, მისი უნარების გათვალისწინებით.<sup>217</sup>

საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი ასევე ითვალისწინებს შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირისთვის დროებითი ფუნქციის დაკისრების შესაძლებლობას,<sup>218</sup> თუმცა არ არის დაზუსტებული, რა გარემოებების არსებობისას არის ეს ნებადართული.

საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ საქართველოს კანონი ადგენს დამატებითი და დროებითი ფუნქციების შესრულებისთვის ანაზღაურების წესსა და პირობებს. ამ კანონის თანახმად, „პირს, რომელიც ასრულებს თანამდებობაზე დროებით არმყოფი პირის ფუნქციებს და თავისუფლდება თავისი სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისაგან (სხვა ფუნქციების შესრულება), ეძლევა არმყოფი პირის თანამდებობრივი სარგო, თუ იგი აღემატება მის თანამდებობრივ სარგოს. თუ თანამდებობაზე დროებით არმყოფი პირის თანამდებობრივი სარგო მისი შემცველი პირის თანამდებობრივ სარგოზე ნაკლებია, შემცველ პირს უნარჩუნდება თავისი თანამდებობრივი სარგო. პირს, რომელიც ასრულებს თანამდებობაზე დროებით არმყოფი პირის ფუნქციებს თავისი სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისგან გათავისუფლების გარეშე (დამატებითი ფუნქციების შესრულება), თავისი თანამდებობრივი სარგოს გარდა, ეძლევა სახელფასო დანამატი ამ კანონით დადგენილი ზღვრული ოდენობის ფარგლებში“.<sup>219</sup>

### **ბ) ადმინისტრაციული პრაქტიკა**

მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, *საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში 499 საჯარო მოსამსახურეს დაეკისრა დროებითი ფუნქციების შესრულება (სადმინისტროები - 250; თვითმმართველი ქალაქის მერიები - 249), მათ შორის, დამატებითი ფუნქციების შესრულება - 248-ს, ხოლო ძირითადი ფუნქციებისგან გათავისუფლება და სხვა ფუნქციების შესრულება - 251-ს.*

<sup>216</sup> საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, 50-ე (5) მუხლი.

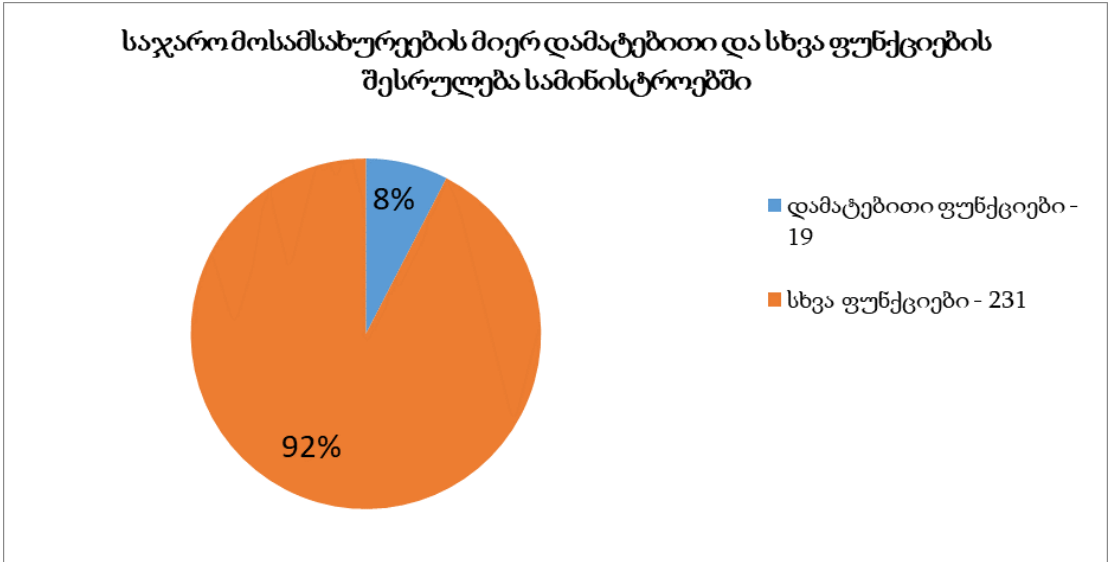
<sup>217</sup> საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, 50-ე (8) მუხლი.

<sup>218</sup> საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, 84-ე (2) მუხლი.

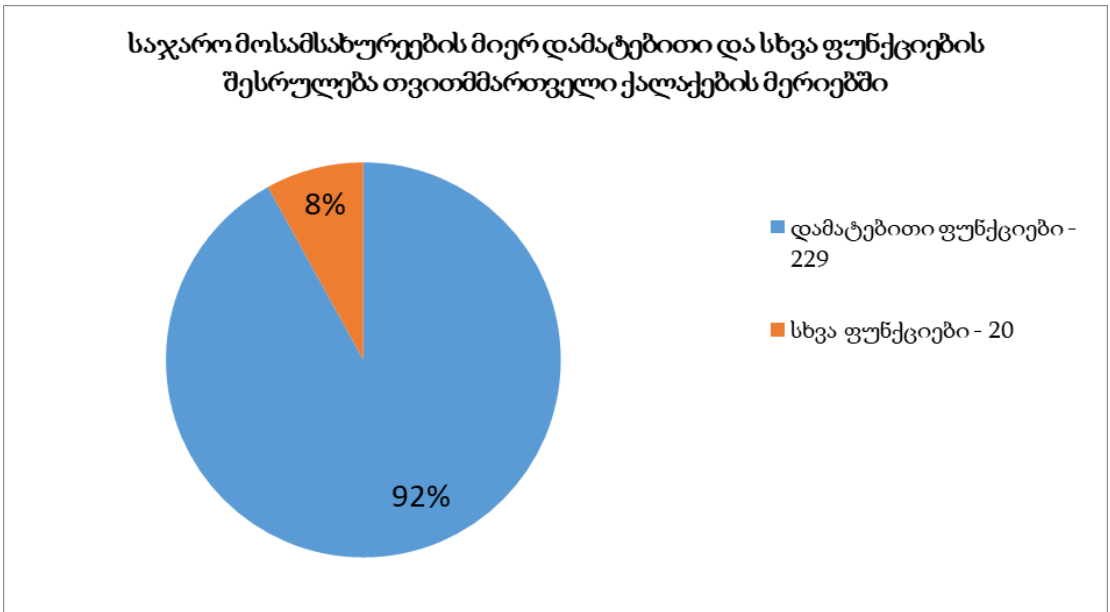
<sup>219</sup> საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ საქართველოს კანონი, 30-ე (1) მუხლი.



ცხრილი 21. საჯარო მოსამსახურეების მიერ დამატებითი და სხვა ფუნქციების შესრულება სამინისტროებში



ცხრილი 22. საჯარო მოსამსახურეების მიერ დამატებითი და სხვა ფუნქციების შესრულება თვითმმართველი ქალაქების მერიებში



მოწოდებული ინფორმაციის ანალიზი აჩვენებს, რომ მაღალია თვითმმართველ ქალაქებში - საჯარო მოსამსახურეებისთვის დამატებითი ფუნქციების დაკისრების, ხოლო სამინისტროებში - ძირითადი ფუნქციებისგან გათავისუფლებისა და სხვა ფუნქციების დაკისრების მაჩვენებელი. შესაძლებელია, ეს განპირობებული იყოს შემდეგი გარემოებებით: ა) სამტატო ნუსხის არასათანადოდ გაწერა; ბ) ვაკანსიის საკვალიფიკაციო მოთხოვნების არასრულყოფილად ჩამოყალიბება; გ) სამსახურ-

რებრივი ფუნქციების არასათანადოდ გადანაწილება; დ) კონკურსების დაგვიანებით გამოცხადება; ე) ამ კონკურსების ჩაშლა და სხვ.

არსებული პრაქტიკის ანალიზი კითხვებს აჩენს ისეთ საკითხებთან დაკავშირებით, როგორცაა: ა) ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში საჯარო მოხელის ძირითადი ფუნქციის შესრულებისგან გათავისუფლების გავლენა საჯარო დაწესებულების ფუნქციონირებაზე; ბ) საჯარო დაწესებულების მიერ კონკურსების დროულად გამოუცხადებლობის მიზეზები; გ) საშტატო ნუსხაში ცვლილებების შეუტანლობის მიზეზები.

საჯარო მოსამსახურეებისთვის დამატებითი ან სხვა ფუნქციების დაკისრების არსებული ადმინისტრაციული პრაქტიკა შეიძლება უარყოფითად აისახებოდეს დასაქმებულთა სამუშაო პირობებსა და გარემოზე, რამაც, შესაძლოა, ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულება გამოიწვიოს.

## **8.2. ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო შესაბამის თანამდებობაზე გადაყვანა**

### **ა) საქართველოს კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზი**

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი ითვალისწინებს მოხელის გადაყვანას ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესაბამის თანამდებობაზე, თუ, სამედიცინო დასკვნის მიხედვით, ის დაკავებულ თანამდებობაზე მუშაობას ვეღარ გააგრძელებს.<sup>220</sup> საყურადღებოა, რომ ასეთ შემთხვევაზე ვრცელდება მოხელის გადაყვანის სტანდარტული წესი, რომელიც გულისხმობს მასთან საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის გასაუბრებას, რის შემდეგაც ეს უკანასკნელი გადაწყვეტილებას იღებს მოხელის შეფასების შედეგებისა და კვალიფიკაციის გათვალისწინებით.<sup>221</sup> ამასთანავე, სხვა ან იმავე საჯარო დაწესებულებაში სხვა თანამდებობაზე, მათ შორის, ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო, უფრო დაბალი იერარქიული რანგის პოზიციაზე გადაყვანისას მოხელეს უნარჩუნდება საკლასო დანამატი.<sup>222</sup> ის თავისუფლდება თანამდებობიდან, თუ გადაყვანა შეუძლებელია მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობისა და კომპეტენციის შესაბამისი პოზიციის არარსებობის გამო.<sup>223</sup> ვინაიდან ეს მიდგომა იმპერატიულია, მიზანშეწონილია კანონში ისეთი სოციალური დაცვის მექანიზმების დამატება, რომელთა საფუძველზეც, გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილება დაბალანსდება სათანადო და პროპორციული გარანტიებით.<sup>224</sup>

შრომის კოდექსით, ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესაბამის თანამდებობაზე გადაყვანა ხდება, თუ დამსაქმებელს ამის შესაძლებლობა აქვს, ასევე ღამის სამუშაოზე დასაქმებული პირის შემთხვევაში, თუ მას, სამედიცინო დასკვნის თანახმად, ღამის სამუშაოს შესრულების გამო, ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული პრობლემა აქვს.<sup>225</sup> გარდა ამისა, საჯარო სამსახურის შესახებ კანონისგან განსხვავებით, შრომის

<sup>220</sup> საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, 65-ე (1) მუხლი.

<sup>221</sup> იქვე, 65-ე (1) და 48-ე (2) მუხლები.

<sup>222</sup> იქვე, 26-ე (5) მუხლი.

<sup>223</sup> იქვე, 65-ე (2) მუხლი.

<sup>224</sup> ტურავა პ. და სხვები, საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ - კომენტარები, 231.

<sup>225</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი, 26-ე (6) მუხლი.

კოდექსი ასევე განსაზღვრავს დამატებით შრომით გარანტიას ორსული, ახალნამშობიარები ან მეძუძური ქალისთვის. კერძოდ, თუ მას, სამედიცინო დასკვნის მიხედვით, არ შეუძლია შრომითი ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაოს შესრულება, დადგენილია მისი გადაყვანის შესაძლებლობა ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესაბამის სამუშაოზე.<sup>226</sup> ეს კი გულისხმობს როგორც მსუბუქ სამუშაოზე გადაყვანას, ასევე შრომითი პირობების შემსუბუქებას. ამასთანავე, თუ ეს შეუძლებელია, დასაქმებული თავისუფლდება შრომითი ხელშეკრულებით გაწერილი მოვალეობების შესრულებისგან, რაც მას ჩაეთვლება დროებითი შრომისუუნარობის ვადაში.<sup>227</sup> ასეთ დროს შრომის ანაზღაურებას მხარეები ურთიერთშეთანხმებით განსაზღვრავენ.<sup>228</sup> მსგავს დებულებას შეიცავს ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის შესახებ შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის რეკომენდაციაც. ამ დოკუმენტის მიხედვით, დამსაქმებელი ვალდებულია, დასაქმებული გადაიყვანოს ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის რეჟიმზე საპატიო საფუძვლის არსებობისას, როგორც არის, მაგალითად, ორსულობა ან მცირეწლოვან ბავშვზე ზრუნვა.<sup>229</sup>

### **ბ) ადმინისტრაციული პრაქტიკა**

მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, **საანგარიშო პერიოდში სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში არცერთ საჯარო მოსამსახურეს** ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესაბამის თანამდებობაზე გადაყვანა არ მოუთხოვია.

<sup>226</sup> იქვე, მე-20 (6) მუხლი.

<sup>227</sup> იქვე, მე-20 (7) მუხლი.

<sup>228</sup> იქვე.

<sup>229</sup> შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის შესახებ რეკომენდაცია, 1994, №182, მე-19 პარაგრაფი.

## 9. პროფესიული კავშირები

### ა) შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ დადგენილი სტანდარტები

გაერთიანების თავისუფლება შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის ერთ-ერთი მთავარი ღირებულებაა: ის განმტკიცებულია ამ ორგანიზაციის კონსტიტუციით (1919), ფილადელფიის დეკლარაციით, შრომის სფეროში ძირითადი პრინციპებისა და უფლებების შესახებ დეკლარაციით.<sup>230</sup> ორგანიზების, ასევე დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა ორგანიზაციების ჩამოყალიბების უფლება ჯანსაღი კოლექტიური მოლაპარაკებების წარმოებისა და სოციალური დიალოგის წინაპირობაა.<sup>231</sup>

აუცილებელია საჯარო მოხელეების გაერთიანების უფლების მკაფიო აღიარება - არა მხოლოდ კულტურული და სოციალური მიზნებისთვის, არამედ მათი პროფესიული, ასევე ეკონომიკური ინტერესების გაძლიერებისა და დაცვისთვის.<sup>232</sup> თუმცა, საჯარო სექტორის გარკვეულ სეგმენტებს აქვთ სპეციფიკური მახასიათებლები (ნეიტრალიტეტი, საჯარო სამსახურის უწყვეტობა, გამჭვირვალე პროცედურებით მიღებული ბიუჯეტები), რაც ორგანიზების უფლებასთან მიმართებით გარკვეულ შეზღუდვებში გამოიხატება.<sup>233</sup>

პროფკავშირების შესახებ კონკრეტული გარანტიები განსაზღვრულია გაერთიანების თავისუფლებისა და ორგანიზების უფლების დაცვის შესახებ 1948 წლის №87 კონვენციით, პროფკავშირებში გაერთიანების და კოლექტიური მოლაპარაკებების წარმოების უფლების პრინციპთა გამოყენების შესახებ 1949 წლის №98 კონვენციითა და საჯარო სამსახურში შრომითი ურთიერთობების შესახებ 1978 წლის №151 კონვენციით, რომელთა მონაწილეც არის საქართველო. სამივე დოკუმენტი ვრცელდება საჯარო სექტორში დასაქმებულებზე.<sup>234</sup> თუმცა, შრომის საერთაშორისო კონფერენციამ ხელშემკვერელ სახელმწიფოებს მიანიჭა დისკრეცია, განსაზღვრონ ამ კონვენციების მოქმედების ფარგლები შეიარაღებულ ძალებსა და პოლიციაში.<sup>235</sup> ამასთანავე, კონვენციიდან ასეთი პირების გამორიცხვის შესაძლებლობა ვიწროდ უნდა განიმარტოს.<sup>236</sup> №98 კონვენცია ასევე არ ვრცელდება სახელმწიფოს ადმინისტრირებაში ჩართულ საჯარო მოსამსახურეებზე,<sup>237</sup> მაგალითად, სამინისტროებში დასაქმებულ პირებზე.<sup>238</sup> №151 კონვენცია კი, დამატებით, თავისი მოქმედების ფარგლებიდან გამორიცხავს მაღალი რანგის დასაქმებულებს, რომელთა ფუნქციებში შედის პოლიტიკის შექმნა, ან რო-

<sup>230</sup> შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, თამაშის წესები - მოკლე შესავალი შრომის საერთაშორისო ნორმებში, 26.

<sup>231</sup> იქვე.

<sup>232</sup> Ratnam V. and Tomoda Sh., Practical Guide for Strengthening Social Dialogue in Public Service Reform, (France, 2005), 8.

<sup>233</sup> იქვე.

<sup>234</sup> International Labour Organization, Definitive Report - Report No 368, June 2013, 758.

<sup>235</sup> იქვე.

<sup>236</sup> International Labour Organization, Report in which the committee requests to be kept informed of development - Report No 343, November 2006, 1027.

<sup>237</sup> შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, პროფკავშირებში გაერთიანების და კოლექტიური მოლაპარაკებების წარმოების უფლების პრინციპთა გამოყენების შესახებ კონვენცია, 1949, №98, მე-6 მუხლი.

<sup>238</sup> International Labour Organization, Report in which the committee requests to be kept informed of development - Report No 343, November 2006, 797.

მელთა მოვალეობები კონფიდენციალურია.<sup>239</sup>

№87 კონვენცია აწესებს დასაქმებულთა და დამსაქმებელთა უფლებას, დააფუძნონ ორგანიზაციები, ან შეუერთდნენ მათ საკუთარი არჩევანის შესაბამისად, წინასწარი ნებართვის გარეშე.<sup>240</sup> დასაქმებულთა და დამსაქმებელთა ორგანიზაციებს უნდა შეეძლოთ თავისუფლად ორგანიზება, თავიანთი წესების ჩამოყალიბება და წარმომადგენლების არჩევა.<sup>241</sup> ისინი არ უნდა დაექვემდებარონ დაშლას ან საქმიანობის შეჩერებას ადმინისტრაციული ორგანოების მხრიდან.<sup>242</sup> გარდა ამისა, მათ აქვთ უფლება, შექმნან და შეუერთდნენ ფედერაციებსა და კონფედერაციებს, რომელთაც, თავის მხრივ, შეუძლიათ გაწევრიანება მშრომელთა და დამსაქმებელთა საერთაშორისო ორგანიზაციებში.<sup>243</sup> ხელშემკვრელი სახელმწიფო ვალდებულია, მიიღოს ყველა საჭირო და შესაბამისი ზომა, რათა დასაქმებულებმა გაერთიანების უფლებით თავისუფლად ისარგებლონ.<sup>244</sup>

№151 კონვენცია განსაზღვრავს საჯარო მოხელეების უფლებას, სათანადოდ იყვნენ დაცულნი პროფკავშირული აქტივობის წინააღმდეგ მიმართული ნებისმიერი დისკრიმინაციული ქმედებისგან, რომელიც მათ დასაქმებას შეეხება.<sup>245</sup> აგრეთვე, მათი ორგანიზაციები უნდა იყვნენ დამოუკიდებელი სახელმწიფო ორგანოებისგან,<sup>246</sup> რაც გულისხმობს, რომ სახელმწიფო არ უნდა ჩაერიოს მათი დაფუძნების, ფუნქციონირებისა და ადმინისტრირების პროცესში.<sup>247</sup> გარდა ამისა, ეს დოკუმენტი ადგენს, რომ საჯარო სამსახურში დასაქმებულები უნდა იყვნენ იმ სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებებით აღჭურვილნი, რომლებიც აუცილებელია გაერთიანების თავისუფლებით სათანადოდ სარგებლობისთვის.<sup>248</sup>

### **ბ) საქართველოს კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზი**

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის ადგენს მოხელის უფლებას, შექმნას პროფესიული კავშირი, ან იყოს მისი წევრი საჯარო სამსახურში საკუთარი უფლებების დასაცავად.<sup>249</sup> აგრეთვე, განსაზღვრულია პროფესიული კავშირის მართვის ორგანოებში არჩევისა და მის საქმიანობაში მონაწილეობის შესაძლებლობა.<sup>250</sup> საგულისხმოა, რომ მოხელემ ასეთი საქმიანობა უნდა აწარმოოს ანაზღაურების გარეშე, სამსახურისგან

<sup>239</sup> შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, საჯარო სამსახურში შრომითი ურთიერთობების შესახებ კონვენცია, 1978, №151, 1-ლი (2) მუხლი.

<sup>240</sup> შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, გაერთიანების თავისუფლებისა და ორგანიზების უფლების დაცვის შესახებ კონვენცია, 1948, №87, მე-2 მუხლი.

<sup>241</sup> იქვე, მე-3 (1) მუხლი.

<sup>242</sup> იქვე, მე-4 მუხლი.

<sup>243</sup> იქვე, მე-6 მუხლი.

<sup>244</sup> იქვე, მე-11 მუხლი.

<sup>245</sup> შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, საჯარო სამსახურში შრომითი ურთიერთობების შესახებ კონვენცია, 1978, №151, მე-4 მუხლი.

<sup>246</sup> იქვე, მე-5 (1) მუხლი.

<sup>247</sup> იქვე, მე-5 (1) მუხლი.

<sup>248</sup> იქვე, მე-9 მუხლი.

<sup>249</sup> საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, 67-ე (1) მუხლი.

<sup>250</sup> იქვე, 67-ე (1) მუხლი.

თავისუფალ დროს.<sup>251</sup> ამასთანავე, პროფესიული კავშირის შექმნის წესი და სხვა თავისებურებები დადგენილია პროფესიული კავშირების შესახებ საქართველოს კანონით.

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის ასევე ითვალისწინებს საჯარო მოსამსახურის მიმართ დისკრიმინაციის, მისი კანონიერი უფლებების, თავისუფლებებისა და კანონიერი ინტერესების შეზღუდვის ან მათი განხორციელებისთვის ხელის შეშლის აკრძალვას პროფესიული კავშირისადმი კუთვნილების ნიშნით.<sup>252</sup> ამასთანავე, განსაზღვრულია პროფესიული კავშირების დამატებითი უფლებამოსილება, რომელიც გულისხმობს თანამდებობაზე მოხელის დანიშვნის გადაწყვეტილების მიმღებ საკონკურსო კომისიაში დარგობრივი პროფესიული კავშირის წარმომადგენლის მონაწილეობას.<sup>253</sup> აგრეთვე, საჯარო დაწესებულების შინაგანაწესის დამტკიცებისას, მისი ასლი ეგზავნება ამ დაწესებულების პროფესიულ გაერთიანებას.<sup>254</sup>

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონისგან განსხვავებით, შრომის კოდექსი დამატებით განსაზღვრავს:

- დასაქმებულთა გაერთიანების უფლებას, შეიმუშაოს საკუთარი წესდება და რეგლამენტი,<sup>255</sup> შექმნას ფედერაცია, კონფედერაცია და გაერთიანდეს მასთან.<sup>256</sup> ასეთ გაერთიანებას, ფედერაციას, კონფედერაციას უფლება აქვს, შეუერთდეს საერთაშორისო გაერთიანებას;<sup>257</sup>
- დასაქმებულის უფლებას, დამსაქმებელთან შეთანხმებით, სამუშაო დროის განმავლობაში მონაწილეობა მიიღოს დასაქმებულთა გაერთიანების საქმიანობაში.<sup>258</sup>

### **ადმინისტრაციული პრაქტიკა**

სამიზნე საჯარო დაწესებულებების შინაგანაწესების ანალიზის თანახმად, საჯარო მოხელეთა მიერ პროფესიული კავშირის/გაერთიანების შექმნისა და გაწევრების უფლება ასევე არის განსაზღვრული, თუმცა, ძირითადად, იმეორებს საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონით დადგენილ სტანდარტებს და რაიმე სახის დამატებით რეგულირებას არ ითვალისწინებს.

მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში საჯარო მოსამსახურეთა პროფესიული გაერთიანება ან/და კავშირი არ ყოფილა.

<sup>251</sup> იქვე.

<sup>252</sup> საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მე-9 მუხლი.

<sup>253</sup> იქვე, 38-ე (1) მუხლი.

<sup>254</sup> იქვე, 123-ე (2) მუხლი.

<sup>255</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი, 52-ე (2) მუხლი.

<sup>256</sup> იქვე, 52-ე (3) მუხლი.

<sup>257</sup> იქვე.

<sup>258</sup> იქვე, 53-ე (2) მუხლი.

## 10. საიას სამართლებრივი დახმარება

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ პროექტის ფარგლებში, 2022 წლის 31 მარტის მდგომარეობით, საჯარო სამსახურსა და საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში დასაქმებულ 100-მდე პირს გაუწია სამართლებრივი დახმარება.

საკითხები, რომლებითაც საჯარო სამსახურში დასაქმებულები ძირითადად ინტერესდებოდნენ, შეეხებოდა:

- საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ ბრძანების გამოცემისა და გასაჩივრების სამართლებრივ რეგულირებას. კერძოდ, გათავისუფლების შესახებ ბრძანების გასაჩივრების კანონმდებლობით დადგენილ პროცედურას და ვადებს. ასევე, იძულებითი განაცდურის მოთხოვნის უფლებას და მისი ოდენობის გამოთვლის წესს;
- რეორგანიზაციის შედეგად გათავისუფლების საფუძვლებს, ასევე საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლებული პირის რეზერვში ჩარიცხვას;
- საჯარო სამსახურში ორსულობის, ბავშვის მოვლის გამო შვებულებით სარგებლობის წესს, ასევე დეკრეტული შვებულების ანაზღაურების რეგულირებას და ოდენობას;
- ანაზღაურებადი და ანაზღაურების გარეშე შვებულების გამოყენების უფლებასა და ვადებს, ასევე, საჯარო მოხელის დროებითი შრომისუუნარობისთვის განკუთვნილი შვებულებით სარგებლობის სამართლებრივ რეგულირებას;
- საჯარო სამსახურში დისციპლინურ საქმისწარმოებას, კერძოდ, დისციპლინური წარმოების ფარგლებსა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების თაობაზე ბრძანების გასაჩივრების პროცედურებს, ასევე მოხელის შეფასების გასაჩივრების წესს;
- საჯარო სამსახურში შეთავსებით მუშაობას, მაგალითად, პარალელურად პედაგოგიური საქმიანობის განხორციელების უფლებას და სხვა;
- ვაქცინირებულ და არავაქცინირებულ დასაქმებულთა უფლებებს (Covid-19-ის გავრცელების პერიოდში), კერძოდ, დაიშვებოდა თუ არა ვაქცინირებული პირების წახალისება;
- შრომითი დისკრიმინაციის ფაქტებს, როგორცაა შშმ პირის შრომითი უფლებების შეზღუდვა, ასევე პოლიტიკური შეხედულებების გამო დისკრიმინაციის შემთხვევებს.

პროექტის ფარგლებში, 2022 წლის 31 მარტის მდგომარეობით, საიამ 5 საადვოკატო საქმეზე დაიწყო მუშაობა, რომელთაგან ერთი უკვე დასრულდა წარმატებით, ხოლო დანარჩენებზე წარმომადგენლობა გრძელდება.

### დასრულებული საქმე

საია იცავდა 2021 წლის 17 ივნისს გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეს, რომელიც დასაქმებული იყო გურჯაანის მერიის შიდა აუდიტის სამსახურის ინსპექტირების განყოფილებაში.

ფილებამი. მან პოლიტიკური ნიშნით დისკრიმინაციის გამო, 2021 წლის 28 მაისს დაწერა განცხადება სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე, თუმცა 14 სამუშაო დღის ვადაში, კანონით დადგენილი წესით, პირადი განცხადების განუხილველად დატოვება მოითხოვა. მიუხედავად ამისა, მერიამ 17 ივნისს მაინც გამოსცა ბრძანება სამსახურიდან მისი გათავისუფლების შესახებ.

2021 წლის 16 ივლისს მან, საიას დახმარებით, გურჯაანის რაიონულ სასამართლოს სარჩელით მიმართა და მოითხოვა დისკრიმინაციული მოპყრობის ფაქტის დადგენა, სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ ბრძანების ბათილად ცნობა, სამსახურში აღდგენა, იძულებითი განაცდური თანამდებობრივი სარგოს ანაზღაურება და დისკრიმინაციული მოპყრობის გამო მორალური ზიანის ანაზღაურება. ასევე, სარჩელის უზრუნველყოფის მიზნით საიამ მოითხოვა გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მერიისთვის ამ პოზიციაზე სხვა პირის უვადოდ დანიშვნის აკრძალვა, რაც სასამართლომ დააკმაყოფილა.

სარჩელის წარმოებაში მიღების შემდგომ გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მერიამ საკუთარი ინიციატივით ბათილად ცნო სამსახურიდან გათავისუფლების ბრძანება და საჯარო მოხელე აღადგინა იმავე პოზიციაზე, რომელიც გათავისუფლებამდე ეკავა. ასევე, აუნაზღაურა განაცდური ხელფასი და შეუნარჩუნა მანამდე მინიჭებული საკლასო ჩინი.

## **მიმდინარე საქმეები**

- **ნ.ა-ს საქმე**

ნ.ა. 2008 წლიდან გათავისუფლებამდე უწყვეტად მუშაობდა კულტურის სამინისტროში. 2021 წლის 26 აპრილს სამინისტროში გამოცხადდა რეორგანიზაცია, რომლის ფარგლებში დანიშნულ ტესტირებებსა და გასაუბრებებს მან თავი კარგად გაართვა. ამის მიუხედავად, 2021 წლის 1-ელ ივლისს, საქართველოს კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდობის მინისტრის ბრძანებით, იგი გათავისუფლდა სამსახურიდან რეორგანიზაციის საფუძვლით. რეორგანიზაციის პერიოდს დაემთხვა მისი ძმის მიერ პოლიტიკური საქმიანობის დაწყება ოპოზიციურ პოლიტიკურ პარტიაში, სადაც იგი აქტიურად მონაწილეობდა პარტიულ აქტივობებში. სარჩელი წარდგენილია თბილისის საქალაქო სასამართლოში. დავის საგანია გათავისუფლების ბრძანების ბათილად ცნობა, თანამდებობაზე აღდგენა, იძულებითი განაცდურის გადახდა, დისკრიმინაციის ფაქტის დადგენა და მორალური ზიანის ანაზღაურება.

- **ეკატერინე კვიციანიძის საქმე**

ეკატერინე კვიციანიძე 2016 წლიდან იყო დიმიტრი შევარდნაძის სახელობის საქართველოს ეროვნული გალერეის მმართველი, ხოლო 2017 წლიდან - შალვა ამირანაშვილის სახელობის საქართველოს ხელოვნების მუზეუმის მმართველი. სსიპ საქართველოს ეროვნული მუზეუმის ჯგუფის დირექტორის ბრძანებით, 2021 წლის 29 ივლისს იგი დაინიშნა ლაბორანტის პოზიციაზე ისე, რომ მისთვის წინასწარ არ უცნობებიათ პოზიციის შეცვლის თაობაზე. ლაბორანტის პოზიციაზე მოსარჩელის გადაყვანას საფუძვლად დაედო ახალი სამტაატო ნუსხა, თუმცა დირექტორატის გადაწყვეტილებაში



არ არის დასაბუთებული, რატომ გახდა საჭირო მმართველი პოზიციის გაუქმება და რატომ არ არსებობდა ტოლფასი სამუშაო, რომელზეც მისი დანიშვნა შეიძლებოდა. მოსარჩელის კომპეტენციისა და გამოცდილების გათვალისწინებით, ლაბორანტად მისი დანიშვნა არის უკანონო, დაუსაბუთებელი და მუზეუმში მიმდინარე საკითხებთან დაკავშირებით მის განსხვავებულ მოსაზრებებს უკავშირდება. ბენეფიციარმა სარჩელით მიმართა თბილისის საქალაქო სასამართლოს. ის ითხოვს ლაბორანტად დანიშვნის შესახებ ბრძანების ბათილად ცნობას, სამსახურში აღდგენას ტოლფას სამუშაოზე, იძულებითი განაცდურის ანაზღაურებას და განსხვავებული მოსაზრებების ნიშნით პირდაპირი დისკრიმინაციის ფაქტის დადგენას.

- **ეკატერინე კიკნაძის მეორე საქმე**

2022 წლის 28 იანვარს სსიპ - შოთა რუსთაველის საქართველოს ეროვნულმა სამეცნიერო ფონდმა გამოაქვეყნა იმ პროექტების ჩამონათვალი, რომლებმაც ფუნდამენტური კვლევების კონკურსში გაიმარჯვა. აქედან 13-ის წარმდგენი საქართველოს ეროვნული მუზეუმია. მათ შორის არის ეკატერინე კიკნაძისა და მისი კოლეგების ერთობლივი პროექტიც. ამ ფაქტიდან 4 დღეში, მინისტრის ბრძანებით, შეიცვალა გრანტების მიღების წესი, რის შემდეგაც ეროვნული მუზეუმის დირექტორმა თავდაპირველად უარი თქვა დაფინანსებაზე. შემდგომ დირექტორატმა შექმნა სამეცნიერო საბჭო, რომელმაც განიხილა 13 პროექტის დაფინანსების მიღების საკითხი და თანხმობა განაცხადა 12 მათგანზე. ეკატერინე კიკნაძის და მისი კოლეგების ერთობლივ პროექტზე კი უარი თქვა დაუსაბუთებელი არგუმენტით. ამჟამად წარდგენილია საჩივარი სახალხო დამცველის ანტიდისკრიმინაციულ მექანიზმში დისკრიმინაციის ფაქტის დადგენისა და მისი აღმოფხვრის მოთხოვნით.

- **ზ.მ-ს საქმე**

საია იცავს მცხეთა-მთიანეთის სახელმწიფო რწმუნებულის აპარატში დაკავებული თანამდებობიდან ყოველგვარი ახსნა-განმარტების გარეშე გათავისუფლებულ პირს. სარჩელი წარდგენილია მცხეთის რაიონულ სასამართლოში მცხეთა-მთიანეთის სახელმწიფო რწმუნებულის წინააღმდეგ. დავის საგანია გათავისუფლების ბრძანების გაუქმება, სამსახურში აღდგენა და იძულებითი განაცდურის ანაზღაურება.

### **სტრატეგიული სამართალწარმოება საკონსტიტუციო სასამართლოში**

პროექტის ფარგლებში საია საკონსტიტუციო სასამართლოში აწარმოებს 3 საქმეს:

- **მაცაცო ტეფნაძე საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ**

მოსარჩელე მაცაცო ტეფნაძე მუშაობდა რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში. მან განმეორებით მიიღო არადადამაკმაყოფილებელი შეფასება, რომელიც საპრეტენზიო კომისიაში გაასაჩივრა. კომისიის წევრები პროფესიით იყვნენ ისტორიკოსი, იურისტი, ფილოლოგი და სოციოლოგი. კომისიის არცერთი წევრი არ იყო ეკონომისტი, ანუ იმ სფეროს წარმომადგენელი, რომელშიც შესაფასებელი საჯარო მოხელე საქმიანობდა. გასაჩივრებული ნორმატიული აქტი არ ითვალისწინებს მოხელის საქმიანობის შეფასების გასაჩივრებას იმგვარ ორგანოში, რომელიც დაკომპლექტებულია იმ სფეროს ექსპერტებით, რომელშიც შესაფასებელი საჯარო

მოხელე საქმიანობს. მოსარჩელე მხარე ამტკიცებს, რომ სადავო ნორმა ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველ პუნქტს (სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლება) და კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველ პუნქტს (საჯარო სამსახურში საქმიანობის უფლება).

- **მარიამ გოგვაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ**

მარიამ გოგვაძემ ნოტარიუსის თანამდებობა 2003 წლის 1-ელ სექტემბერს დაიკავა, 2010 წლის 4 მაისს კი პირადი განცხადების საფუძველზე გათავისუფლდა. თუ იგი 2008 წლის 1-ლი აპრილიდან 2010 წლის 1-ელ აპრილამდე პერიოდში გადადგებოდა, თანამდებობაზე დაბრუნებას პროფესიული და ზოგადი უნარების გამოცდების ჩაბარების გარეშე შეძლებდა. ამ საქმეში გასაჩივრებულია „ნოტარიატის შესახებ“ კანონის 57-ე მუხლის მე-2 პუნქტი. ეს ჩანაწერი ყოფილ ნოტარიუსებს, რომლებმაც პოსტი 2008 წლის 1-ლი აპრილიდან 2010 წლის 1-ელ აპრილამდე დატოვეს, უფლებას აძლევს, თანამდებობაზე პროფესიული და ზოგადი უნარების გამოცდების ჩაბარების გარეშე დაბრუნდნენ. მოსარჩელეს კი ამგვარი გამოცდის ჩაბარების ვალდებულება ეკისრება, ვინაიდან თანამდებობა 2010 წლის 1-ლი აპრილის შემდეგ დატოვა. მოსარჩელე მხარის მტკიცებით, სადავო ნორმა ადგენს დისკრიმინაციულ მოპყრობას 2008 წლის 1-ლი აპრილიდან 2010 წლის 1-ელ აპრილამდე ნოტარიუსის თანამდებობიდან წასულ და 2010 წლის 1-ლი აპრილის შემდეგ გადამდგარ პირებს შორის, რაც კონსტიტუციის მე-11 მუხლის პირველ პუნქტს ეწინააღმდეგება.

- **ლონდა თოლორაია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ**

მოსარჩელე ლონდა თოლორაიას ეკავა სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობა. მან ამ პოსტზე უფლებამოსილების განხორციელება 2019 წლის 3 ივლისს დაიწყო. ვადა ეწურებოდა 2025 წელს, თუმცა, სადავო ნორმით, ის 2 წლის და 8 თვის გასვლის შემდეგ შეუწყდა. კერძოდ, 2021 წლის 30 იანვარს მიღებული საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური გაიყო ორ უწყებად: სპეციალურ საგამოძიებო და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურებად. საკანონმდებლო ცვლილებების თანახმად, ლონდა თოლორაიას უფლებამოსილება უწყებოდა 2022 წლის 1-ელ მარტს, ხოლო ახალი სამსახურების უფროსები უნდა აერჩიათ 2022 წლის 1-ელ მარტამდე. საქმიანობა მათ სწორედ ამ დროიდან (2022 წლის 1-ლი მარტიდან) უნდა დაეწყოს. მოსარჩელე ითხოვს იმ ნორმების არაკონსტიტუციურად ცნობას, რომელთა ძალითაც მას ვადამდე შეუწყდა უფლებამოსილება, ხოლო სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური ორ ნაწილად გაიყო. მოსარჩელე მიიჩნევს, რომ დამოუკიდებელი თანამდებობის პირისთვის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტა არღვევს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის 1-ლი პუნქტით გარანტირებულ უფლებას.

## 11. შეჯამება და რეკომენდაციები

საჯარო სამსახურში შრომითი უფლებების მარეგულირებელი სამართლებრივი ჩარჩოსა და ადმინისტრაციული პრაქტიკის ანალიზმა აჩვენა, რომ საჯარო მოსამსახურის შრომითი უფლებების დაცვა და იმპლემენტაცია ხასიათდება როგორც დადებითი ტენდენციებით, ისე სირთულეებითა და გამოწვევებით.

ანალიზის თანახმად, შრომითი უფლებების ერთი ნაწილი პოზიტიურად რეგულირდება, თუმცა მეორე ნაწილი საჭიროებს გაუმჯობესებას და შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ დადგენილ სტანდარტებთან შესაბამისობას.

შრომითი უფლებების პოზიტიური სამართლებრივი რეგულირება შეეხება ისეთ საკითხებს, როგორიცაა: ა) სამუშაო დრო და დასვენების დრო; ბ) ზეგანაკვეთური სამუშაო დროის საათობრივი ზედა ზღვრის დადგენა; გ) ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულებისას დასაქმებულის თანხმობა განსაკუთრებული გარემოებების არსებობისას (ორსული ქალები და მეძუძური დედები; შშმ პირები); დ) ყოველწლიური ანაზღაურებადი და ანაზღაურების გარეშე შვებულების ოდენობა; ე) ყოველწლიური ანაზღაურებადი შვებულების ნაწილ-ნაწილ აღების უფლება; ვ) არასრულ (ნახევარ) განაკვეთზე მუშაობის უფლება; ზ) ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულების პერიოდი და მისი ანაზღაურება; თ) პროფესიული განვითარების გამო შვებულება; ი) პროფესიული კავშირის შექმნა და მასში გაწევრება, ასევე პროფესიული კავშირის ორგანოებში არჩევის უფლება და მის საქმიანობაში მონაწილეობა.

სამართლებრივი თვალსაზრისით გაუმჯობესებას საჭიროებს ისეთი საკითხები, როგორებიცაა: ა) სამუშაო დროის განმავლობაში შესვენების უფლება; ბ) მეძუძური ქალის მიერ ბავშვის კვების მიზნით სამუშაო დღის განმავლობაში არანაკლებ 1-საათიანი შესვენების გამოყენების უფლება; გ) ზეგანაკვეთური სამუშაოს გამოთვლის წესისა და ანაზღაურების საათობრივი განაკვეთის გაზრდილი ოდენობით გადახდა; დ) ღამით მუშაობის აკრძალვა კონკრეტული ჯგუფებისთვის, ასევე ღამის სამუშაოზე დასაქმებული პირისთვის ისეთი დამატებითი გარანტიების შეთავაზება, როგორიცაა პერიოდული სამედიცინო შემოწმების ჩატარება და ღამის სამუშაოს შესრულების გამო ჯანმრთელობის მდგომარეობასთან დაკავშირებული პრობლემის წარმოშობისას დღის სამუშაოზე გადაყვანა; ე) ორსულობისა და მშობიარობის გამო შვებულების გამიჯვნა ბავშვის მოვლის გამო შვებულებისგან; ვ) მამის მიერ ორსულობისა და მშობიარობის გამო შვებულების იმ დღეების გამოყენების უფლება, რომლებიც დედას არ გამოუყენებია; ზ) საჯარო მოსამსახურისთვის დროებითი ფუნქციის დაკისრების პერიოდის ზედა ზღვრის არარსებობა; თ) შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირისთვის დროებითი ფუნქციის დაკისრების გარემოებების დაუზუსტებლობა; ი) საჯარო მოსამსახურის საკუთარი ფუნქციებისგან გათავისუფლებისა და მისთვის სხვა ფუნქციების დაკისრების ხანგრძლივი პერიოდის არსებობა.

სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში შრომითი უფლებების ადმინისტრაციული პრაქტიკის ანალიზის შედეგად გამოიკვეთა ისეთი უფლებები, რომლებიც პრაქტიკაში ხორციელდება: ა) მინიმალურად; ბ) ნაწილობრივ; გ) სრულყოფილად.

შრომით უფლებებს, რომლებიც პრაქტიკაში მინიმალურად ხორციელდება მიეკუთვნება: ა) არასრულ (ნახევარ) განაკვეთზე მუშაობის უფლება; ბ) შეზღუდული შესაძ-

ლებლობის მქონე პირის კანონიერი წარმომადგენლისა ან მხარდამჭერის სტატუსი-დან გამომდინარე ანაზღაურებადი დასვენების დღით სარგებლობა; გ) ზეგანაკვეთუ-რი სამუშაოს შესრულების გამო პროპორციული დასვენების დღის უფლების გამოყე-ნება; დ) ყოველწლიური ანაზღაურების გარეშე შვებულებით სარგებლობა; ე) მამაკაცი საჯარო მოსამსახურეების მიერ ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო ანაზღაურებადი შვებულების გამოყენება.

უფლებებს, რომლებიც პრაქტიკაში ნაწილობრივ ხორციელდება, განეკუთვნება: ა) ყოველწლიური ანაზღაურებადი შვებულებით სრულად სარგებლობა; ბ) პროფესიუ-ლი განვითარების გამო შვებულების გამოყენება; გ) ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრუ-ლების გამო სახელფასო დანამატის მიღება.

პრაქტიკაში სრულყოფილად ხორციელდება შემდეგი შრომითი უფლებები: ა) ყოვე-ლწლიური ანაზღაურებადი შვებულებით ნაწილობრივ სარგებლობა; ბ) ქალი საჯარო მოსამსახურეების მიერ ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებუ-ლების გამოყენება; გ) ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებუ-ლების ანაზღაურება.

კვლევის შედეგების გათვალისწინებით შემუშავდა რეკომენდაციები სამართლებრივი რეგულირებისა და ადმინისტრაციული პრაქტიკის გასაუმჯობესებლად.

### **რეკომენდაციები სამართლებრივი რეგულირების გასაუმჯობესებლად**

- საქართველოს პარლამენტმა და მთავრობამ უზრუნველყონ საჯარო სამსახუ-რის შესახებ საქართველოს კანონითა და მთავრობის დადგენილებებით მო-წესრიგებული შრომითი უფლებების დაცვის სტანდარტების შესაბამისობა შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ დადგენილ რეგულაციებთან, მათ შორის: ა) ზეგანაკვეთური სამუშაოს შრომის ანაზღაურების საათობრივი განა-კვეთის გაზრდილი ოდენობით ანაზღაურება; ბ) ორსულობისა და მშობიარობის გამო შვებულების გამიჯვნა ბავშვის მოვლის გამო შვებულებისგან; გ) ბავშვის მამის მიერ ორსულობისა და მშობიარობის გამო შვებულების იმ დღეებით სა-რგებლობის უფლება, რომლებიც დედას არ გამოუყენებია; დ) დამით მუშაობის აკრძალვა მოწყვლადი ჯგუფებისთვის გარკვეული გარემოებების არსებობისას და მათთვის ალტერნატიული სამსახურის შეთავაზების ვალდებულება.
- საჯარო დაწესებულებებმა თავიანთი შინაგანაწესები შეუსაბამონ საჯარო სამ-სახურის შესახებ საქართველოს კანონით და საქართველოს შრომის კოდექსით დადგენილ სტანდარტებს;
- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონით ან/და საქართველოს მთა-ვრობის დადგენილებით განისაზღვროს სამუშაო დროის განმავლობაში შესვე-ნების უფლება, ან საქართველოს შრომის კოდექსის შესაბამისი ნორმა გავრცე-ლდეს საჯარო სამსახურზე;
- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონით ან/და საქართველოს მთა-ვრობის დადგენილებით განისაზღვროს მეტუტური ქალის მიერ სამუშაო დღის განმავლობაში ბავშვის კვების მიზნით არანაკლებ 1-საათიანი შესვენებით სა-

რგებლობის უფლება, ან საქართველოს შრომის კოდექსის შესაბამისი ნორმა გავრცელდეს საჯარო სამსახურზე;

- საჯარო დაწესებულებებმა შინაგანაწესით განსაზღვრონ საჯარო მოსამსახურის მიერ სამეცნიერო, პედაგოგიური ან/და შემოქმედებითი საქმიანობისთვის საშუალო საათების გამოყენების წესი გონივრულობის ფარგლებში;
- საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ საქართველოს კანონით და საქართველოს მთავრობის შესაბამისი დადგენილებით განისაზღვროს ზეგანაკვეთური საშუალოს გამოთვლის დეტალური წესი და მისი ანაზღაურება შრომითი სარგოს საათობრივი განაკვეთის გაზრდილი ოდენობით;
- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონით ან/და საქართველოს მთავრობის შესაბამისი დადგენილებით განისაზღვროს ზეგანაკვეთური საშუალოს ანაზღაურების სანაცვლოდ პროპორციული დასვენების დროის მიცემის მქსი-მალური ვადა;
- საქართველოს საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონით ან/და საქართველოს მთავრობის შესაბამისი დადგენილებით განისაზღვროს ღამის საშუალოზე დასაქმებული პირისთვის ისეთ დამატებით გარანტიები, როგორიცაა: ა) პერიოდული სამედიცინო შემოწმების ჩატარების ვალდებულება; ბ) ღამის საშუალოს შესრულების გამო ჯანმრთელობის მდგომარეობასთან დაკავშირებული პრობლემის წარმოშობისას დღის საშუალოზე გადაყვანა;
- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონით ორსულობისა და მშობიარობის გამო შვებულება გაიმიჯნოს ბავშვის მოვლის გამო შვებულებისგან;
- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონით ბავშვის მამას მიენიჭოს უფლება, ისარგებლოს ორსულობისა და მშობიარობის გამო შვებულების იმ დღეებით, რომლებიც ბავშვის დედას არ გამოუყენებია;
- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონით განისაზღვროს ბავშვის მოვლის გამო დამატებითი ანაზღაურების გარეშე შვებულების უფლება იმ პირისთვის, რომელიც ფაქტობრივად უვლის ბავშვს, სანამ ბავშვს 5 წელი არ შეუსრულდება;
- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონით დადგინდეს საჯარო მოხელისთვის დროებითი ფუნქციის დაკისრების პერიოდის ზედა ზღვარი;
- მიზანშეწონილია, შემცირდეს საჯარო მოხელის საკუთარი ფუნქციებისგან გათავისუფლებისა და მისთვის სხვა ფუნქციების დაკისრების 3-წლიანი ვადა;
- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონით განისაზღვროს საჯარო სამსახურში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირისთვის დროებითი ფუნქციის დაკისრების გარემოებები, ან გადაიხედოს მისი საჭიროება.

## რეკომენდაციები ადმინისტრაციული პრაქტიკის გასაუმჯობესებლად

საჯარო დაწესებულებებმა:

- უზრუნველყონ ადამიანური რესურსების საჭიროებების პერიოდული ანალიზი და შეფასება ბიუროკრატიული აპარატის ოპტიმალური ზომის განსასაზღვრად;
- განსაკუთრებული ყურადღება დაუთმონ შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების რაოდენობის გაზრდის საჭიროებას კანონით დადგენილი ზღვრული ოდენობის ზემოთ;
- წახალისონ საჯარო მოსამსახურეების მიერ ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების გამო პროპორციული დასვენების დღეების მოთხოვნა და ხელი შეუწყონ ამ უფლების რეალიზაციას;
- ხელი შეუწყონ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის კანონიერი წარმომადგენლის ან მხარდამჭერის მიერ ანაზღაურებადი დასვენების დღის გამოყენებას მათი საჭიროებების გათვალისწინებით;
- ხელი შეუწყონ საჯარო მოსამსახურეების მიერ ყოველწლიური ანაზღაურებადი შვებულების სრულად გამოყენებას და არ შეზღუდონ ანაზღაურების გარეშე შვებულების უფლებით სარგებლობა, გარდა საჯარო დაწესებულების განსაკუთრებული ინტერესის არსებობისა;
- წახალისონ მამაკაცი საჯარო მოსამსახურეები, გამოიყენონ ბავშვის მოვლის გამო შვებულება და ხელი შეუწყონ ამ უფლების რეალიზაციას;
- წახალისონ საჯარო მოსამსახურეები, გამოიყენონ პროფესიული განვითარების გამო შვებულება და ხელი შეუწყონ ამ უფლების რეალიზაციას;
- ხელი შეუწყონ საჯარო მოსამსახურეების მიერ ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო შესაბამის თანამდებობაზე გადაყვანის უფლების რეალიზაციას მათი მოთხოვნის შემთხვევაში;
- შეამცირონ საჯარო მოსამსახურეებისთვის დროებითი ფუნქციების დაკისრების შემთხვევების რაოდენობა და არსებული საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად მიმართონ კანონით გათვალისწინებულ სხვა მექანიზმებს (მაგალითად, კონკურსის გამოცხადება, რეზერვში მყოფი საჯარო მოხელის დროებით დასაქმება და სხვა);
- უზრუნველყონ საჯარო მოსამსახურეების ცნობიერების ამაღლება შრომითი უფლებების, მათი დაცვის მექანიზმებისა და პროფესიული გაერთიანების/კავშირების მნიშვნელობის თაობაზე;
- წახალისონ საჯარო მოსამსახურეთა პროფესიული გაერთიანებების/კავშირების შექმნა და საქმიანობა, ასევე ითანამშრომლონ მათთან შრომითი უფლებების დაცვის სტანდარტების გასაუმჯობესებლად;
- ითანამშრომლონ საქართველოს შრომის ინსპექციის სამსახურთან შრომითი უფლებების ეფექტიანი იმპლემენტაციისა და საჯარო მოსამსახურეთა ცნობიერების ამაღლების მიმართულებით;

- აწარმოონ შრომითი უფლებების მდგომარეობის ამსახველი სრულყოფილი სტატისტიკური ინფორმაცია და ყოველი წლის ბოლოს მიაწოდონ საჯარო სამსახურის ბიუროს;

საჯარო სამსახურის ბიურომ:

- უზრუნველყოს საჯარო დაწესებულებებში შრომითი უფლებების მდგომარეობის ამსახველი ყოველწლიური სტატისტიკური ინფორმაციის დაბეჭდვა და გამოქვეყნება.

## **ნაწილი II**

### **სოციოლოგიური კვლევა**

#### **1. შესავალი**

კვლევის მიზანია საქართველოს საჯარო სამსახურში შრომითი უფლებების იმპლემენტაციის პროცესში არსებული გამოწვევების გამოვლენა და ანალიზი.

დოკუმენტში მოცემულია დარგის ექსპერტებისა და საჯარო მოსამსახურეების შეხედულებები და აღქმები შრომითი უფლებების შესახებ არსებული კანონმდებლობის აღსრულებისა და ამ უფლებების დარღვევების თაობაზე. ასევე გამოკვეთილია არსებული ხარვეზები და გამოწვევები, რომლებიც საკანონმდებლო თუ ადმინისტრაციული პრაქტიკის ცვლილებას საჭიროებს. კვლევის ფარგლებში განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო საჯარო სამსახურში მენეჯერულ და არამენეჯერულ პოზიციაზე დასაქმებული პირების მოსაზრებების გამოკვლევასა და შედარებით ანალიზს.

დოკუმენტი მოიცავს შესაბამის რეკომენდაციებს არსებული ხარვეზების გამოსასწორებლად.



## 2. კვლევის ძირითადი მიზნები

### 2.1. ექსპერტთა ინტერვიუების ძირითადი მიზნები

ექსპერტების მოსაზრებით:

- საჯარო სამსახურში შრომითი უფლებების მარეგულირებელი სამართლებრივი ნორმები, საჯარო დაწესებულებების მიერ მათი განმარტება და პრაქტიკაში იმპლემენტაცია საჭიროებს გაუმჯობესებას;
- საჯარო მოსამსახურეების დიდი ნაწილი თავს იკავებს შრომითი უფლებების დარღვევის თაობაზე საჯაროდ საუბრისგან, რადგან მიაჩნიათ, რომ საკუთარ უფლებებს ვერ დაიცავენ და, შესაძლოა, არსებობდეს სამსახურიდან მათი გათავისუფლების რისკი;
- ექსპერტთა განცხადებით, საჯარო მოსამსახურეები მათ, ძირითადად, შემდეგი შრომითი უფლებების დარღვევის თაობაზე მიმართავენ: ა) პოლიტიკური ნიშნით დისკრიმინაცია; ბ) განსხვავებული მოსაზრების გამო სამსახურიდან გათავისუფლება; გ) რეორგანიზაციის გამო სამსახურიდან გათავისუფლება; დ) სექსუალური შევიწროება; ე) მტრული საბუშაო გარემოს შექმნა; ვ) ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო ბიულეტენით სარგებლობა; ზ) შვებულებით სარგებლობა;
- საჯარო სამსახურში სრულყოფილად არ ხდება საჯარო მოსამსახურეების მიერ ზეგანაკვეთურად შესრულებული საბუშაოს აღწერა და მისი სრული ანაზღაურება;
- ჰანდეშის პერიოდში განსაკუთრებით გაიზარდა საჯარო მოსამსახურეების მიერ ანაზღაურებელი ზეგანაკვეთურად შესრულებული საბუშაოს ოდენობა;
- საჯარო მოსამსახურეები ძხოლოდ ზეგანაკვეთური საბუშაოს ანაზღაურების მიზნით სასამართლოს იშვიათად მიმართავენ და, უმეტესად, სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ სარჩელში დამატებით მოთხოვნად უთითებენ;
- საჯარო მოსამსახურეებს, ძირითადად, პრობლემა ექმნებათ ყოველწლიური ანაზღაურებადი შვებულებით სარგებლობისას. შესაძლოა, მათ სრულად ვერ გამოიყენონ შვებულებისთვის განკუთვნილი დღეები, ან შვებულებით ვერ ისარგებლონ მათთვის სასურველ თარიღებში და სასურველი პერიოდით;
- საჯარო მოსამსახურის შვებულებებიდან ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულება ყველაზე მაღალი სტანდარტით არის დაცული;
- მამაკაცი საჯარო მოსამსახურეების მიერ ბავშვის მოვლის გამო შვებულების სამართლებრივი რეგულირება პრობლემურია შემდეგი გარემოებების გამო: ა) ამ ტიპის შვებულება არ არის გამიჯნული ორსულობისა და მშობიარობის გამო შვებულებისგან, ამიტომ მამაკაცი საჯარო მოსამსახურეები სარგებლობენ ახალშობილის შვილად აყვანის გამო შვებულების სტანდარტით; ბ) მამაკაც საჯარო მოსამსახურეებს უფლება აქვთ, გამოიყენონ ახალშობილის შვილად აყვანისთვის დადგენილი შვებულება იმ შემთხვევაში, თუ ამ შვებულებით ახალშობილის დედას არ უსარგებლია;

- მამაკაცი საჯარო მოსამსახურეების მიერ ბავშვის მოვლის გამო შვებულების გამოყენების სიმცირე, შესაძლოა, უკავშირდებოდეს საზოგადოებაში დამკვიდრებულ სტერეოტიპებს გენდერული როლების შესახებ;
- ექსპერტების აზრით, საჯარო სამსახურში შრომის ანაზღაურების პოლიტიკა უსამართლოა, რადგან საჯარო მოსამსახურეთა ანაზღაურება წლების განმავლობაში მინიმალურად ან საერთოდ არ იზრდება, რაც არ ასახავს ქვეყნის ეკონომიკურ მდგომარეობასა და ინფლაციის გავლენას;
- საჯარო სამსახურში შრომის ანაზღაურების ოდენობის განსაზღვრის წესი მეტნაკლებად მოწესრიგებულია, თუმცა შრომის ანაზღაურების განსაზღვრისას უთანასწორობა ვლინდება ცენტრალურ დონეზე სხვადასხვა საჯარო დაწესებულებაში, ასევე ცენტრალურ და რეგიონული/ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე - მსგავს პოზიციებზე დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეების ანაზღაურებებს შორის;
- საჯარო სამსახურში შრომის ანაზღაურება კონკურენციას ვერ უწევს კერძო სექტორში არსებულ ხელფასებს, რაც საჯარო დაწესებულებებში კვალიფიციური კადრების ნაკლებობას ან/და გადინებას იწვევს;
- საჯარო სამსახურში შრომის ანაზღაურებისას გენდერული ნიშნით უთანასწორობა არ ვლინდება, თუმცა მენეჯერულ პოზიციებზე დასაქმებულ ქალთა რაოდენობა მცირეა;
- საჯარო მოსამსახურეებს არ აქვთ საკმარისი ინფორმაცია ისეთი შრომითი უფლებების თაობაზე, როგორებიცაა: ა) დისკრიმინაცია და თანაბარი მოპყრობის სტანდარტები; ბ) სექსუალური შევიწროება; გ) შვებულებით და ბიულეტენით სარგებლობის წესები; დ) შრომითი ხელშეკრულებების არსებითი პირობები და შედგენის წესი; ე) ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულებისას სახელფასო დანამატის მიღებისა და მისი ოდენობის გამოთვლის წესი; ვ) დისციპლინური სახდელის დაკისრებისას პროპორციულობის სტანდარტები; ზ) დარღვეული შრომითი უფლებების გასაჩივრების პროცედურა საჯარო დაწესებულების მიგნით; თ) შრომის ინსპექციის სამსახურისთვის მიმართვის უფლება და წესი, ასევე ანონიმურობის დაცვის შესაძლებლობა; ი) პროფესიული კავშირების მნიშვნელობა, შექმნის წესი და უფლებამოსილებები;
- საჯარო სამსახურებში პროფესიული კავშირების არსებობა მნიშვნელოვანია შრომითი უფლებების დარღვევის პრევენციისა და დავების დროულად გადასაწყვეტად, თუმცა საჯარო დაწესებულებებს პროფესიული კავშირების საკუთარ უწყებაში არსებობა არ სიამოვნებთ და საჯარო პოლიტიკის საწინააღმდეგო ნაბიჯად აფასებენ;
- საჯარო სამსახურის ბიურომ, სასურველია, განსაკუთრებული ყურადღება მიაქციოს საჯარო მოსამსახურეებისთვის შრომითი უფლებების შესახებ ინფორმაციის მიწოდებას.

## 2.2. მენეჯერულ პოზიციაზე დასაქმებულ საჯარო მოხელეებთან სიღრმისეული ინტერვიუს მიგნებები

საჯარო დაწესებულებების წარმომადგენელთა შეფასებით:

- საჯარო სამსახურის შესახებ ახალმა კანონმა გაუმჯობესა საჯარო მოსამსახურეთა შრომითი უფლებების დაცვის სტანდარტი. ძირითადი გამოწვევები ამ კანონის იმპლემენტაციის პროცესში არსებობს;
- საჯარო დაწესებულებების წარმომადგენელთა განცხადებით, დასაქმებულებს შრომითი უფლებების დარღვევის გამო მათთვის არ მიუძღრათ, თუმცა ხშირად სთხოვენ კონსულტაციას ისეთ შრომით უფლებებზე, როგორებიცაა: ანაზღაურებადი შვებულებით სარგებლობის წესი; რანგებისა და კლასების მინიჭება; შეფასების პროცესი და შედეგები; პროფესიული განვითარების შვებულებით სარგებლობა;
- საჯარო დაწესებულებებში არ არსებობს ერთიანი მიდგომა ზეგანაკვეთურად შესრულებული სამუშაოს აღრიცხვისა და ანაზღაურების თაობაზე, კერძოდ, სამიზნე საჯარო დაწესებულებების ნაწილი აღრიცხავს და ანაზღაურებს ზეგანაკვეთურად შესრულებულ სამუშაოს, ნაწილი - არა;
- საჯარო დაწესებულებების ნაწილი ზეგანაკვეთურად შესრულებულ სამუშაოს აღრიცხავს შესაბამისი ელექტრონული პროგრამის მეშვეობით ან/და უშუალო ხელმძღვანელის მიერ მოხსენებითი ბარათის მომზადებით, რაც მისი ანაზღაურების საფუძველია;
- საჯარო დაწესებულებების ნაწილი, ტექნიკური სირთულეების გამო, არ/ვერ აღრიცხავს ზეგანაკვეთურად შესრულებულ სამუშაოს. თუმცა, უშუალო ხელმძღვანელი საჯარო მოსამსახურეს მომდევნო დღეებში შესასრულებელ სამუშაოს არაფორმალურად უმცირებს ან აძლევს დასვენების დღეებს, ასევე, ამ გარემოებას ითვალისწინებს ყოველწლიური შეფასებისას;
- ზეგანაკვეთურად შესრულებული სამუშაოს აღრიცხვა განსაკუთრებით გართულდა პანდემიის პერიოდში, საჯარო მოსამსახურეების დისტანციურად მუშაობის გამო;
- საჯარო მოსამსახურეების მიერ ანაზღაურებადი შვებულებით სარგებლობის უფლება დაცულია, თუმცა ამ მიზნით შემდეგი რეკომენდაციებია შემუშავებული: ა) შვებულების დღეები ერთდროულად გამოიყენონ არაუმეტეს 2 კვირისა; ბ) თავიანთ სტრუქტურულ ერთეულებში დასაქმებულ სხვა თანამშრომლებთან შეათანხმონ შვებულების პერიოდი ან/და შეიმუშაონ ერთობლივი გრაფიკი; გ) შვებულების დღეების გამოყენებისგან თავი შეიკავონ საჯარო დაწესებულებისთვის ყველაზე დატვირთულ სამუშაო პერიოდში, რომლის თაობაზეც საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი მიაწვდის ინფორმაციას;
- საჯარო მოსამსახურეები სრულყოფილად სარგებლობენ ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის, ასევე ახალშობილის შვილად აყვანის გამო შვებულების უფლებით. ისინი სრულად იყენებენ ანაზღაურებადი შვებულების დღეებს და, საჭიროების შემთხვევაში, ანაზღაურების გარეშე პერიოდსაც;

- მამაკაცი საჯარო მოსამსახურეების მიერ ბავშვის მოვლის გამო შვებულებით სარგებლობის შემთხვევები მნიშვნელოვნად მცირეა, რაც გამოწვეულია კულტურული ფაქტორებით.
- საჯარო მოხელეები პროფესიული განვითარების გამო შვებულების უფლებით შეუფერხებლად სარგებლობენ, თუმცა პანდემიის პერიოდში მისი გამოყენების შემთხვევები მნიშვნელოვნად შემცირდა;
- საჯარო მოხელეები პროფესიული განვითარების გამო შვებულებით, ძირითადად, სარგებლობენ საზღვარგარეთ სწავლის შემთხვევაში. ხოლო, თუ საჯარო მოხელეს ქვეყნის შიგნით სურს ტრენინგების ან/და სხვა სახის კურსების გავლა, საჯარო დაწესებულება არაფორმალურად „ხელს უწყობს“ ამ პროცესში, შვებულების უფლების გამოყენების გარეშე;
- საჯარო სამსახურში შრომის ანაზღაურება კონკურენციას ვერ უწყევს კერძო სექტორში არსებულ ხელფასებს, რის გამოც, რთულია კვალიფიციური კადრების მოზიდვა და შენარჩუნება;
- საჯარო სამსახურში შრომის ანაზღაურების ოდენობა დამაკმაყოფილებელი არ არის და არ შეესაბამება ბოლო პერიოდში სამომხმარებლო ბაზრის მოთხოვნილებებს. საჯარო დაწესებულებების წარმომადგენელთა ნაწილი ამ საკითხის მოგვარების ერთ-ერთ გზად შრომის ანაზღაურების ინდექსაციას მიიჩნევს, რაც, მათი მოსაზრებით, სხვადასხვა ქვეყანაში წარმატებული პრაქტიკაა.
- საჯარო დაწესებულებების წარმომადგენელთა უმრავლესობა ვერ ასახელებს რაიმე სახის შიდა ორგანიზაციულ მექანიზმს ან/და პროცედურას, რომელიც საჯარო მოსამსახურეს მისცემს საშუალებას, შრომითი უფლებების დარღვევა ორგანიზაციის შიგნით გადაწყვიტოს ან გაასაჩივროს;
- საჯარო მოსამსახურეთა ნაწილი შრომითი უფლებების დარღვევის შემთხვევებს ასაჩივრებს საჯარო დაწესებულების გარეთ, საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატსა და სასამართლოში;
- შრომითი უფლებების შესახებ საჯარო მოსამსახურეთა ინფორმირების დონე მეტ-ნაკლებად დამაკმაყოფილებელია. თუმცა, მათ შეიძლება არასაკმარისი ინფორმაცია ჰქონდეთ იმ შრომითი უფლებების შესახებ, რომლებიც პრაქტიკაში იშვიათად გამოიყენება, მაგალითად, როგორცაა ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო შესაბამის თანამდებობაზე გადაყვანა;
- საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებული ახალგაზრდა თაობა მეტად ინფორმირებულია საკუთარი შრომითი უფლებებისა და მათი დაცვის მექანიზმების შესახებ;
- საჯარო დაწესებულების წარმომადგენელთა ნაწილი დადებითად აფასებს უწყების შიგნით საჯარო მოსამსახურეთა პროფესიული კავშირის არსებობას, თუმცა, მიიჩნევს, რომ ძლიერი პროფესიული გაერთიანების შესაქმნელად თავად საჯარო მოსამსახურეების ნებაა საჭირო. მათი შეფასებით, მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო დაწესებულებებში შექმნილი პროფესიული კავშირები დამოუკიდებელი იყოს;

- ნაწილი არ მიესაღლება უწყების შიგნით პროფესიული კავშირის არსებობას. მათი აზრით, ქვეყანაში არსებული დარგობრივი პროფესიული კავშირები სრულებით საკმარისია და ყველა უწყებაში მათი შექმნა საჭირო არ არის;
- საჯარო დაწესებულებებში პროფესიული კავშირების არარსებობა შესაძლებელია რამდენიმე ფაქტორით იყოს განპირობებული: ა) საჯარო მოსამსახურეთა შორის ინფორმაციის ნაკლებობა პროფესიული კავშირების მნიშვნელობისა და მათი საქმიანობის შესახებ; ბ) სხვა საჯარო დაწესებულებებში არსებული პროფესიული კავშირების არაეფექტიანობა და არაქმედითუნარიანობა პრაქტიკაში; გ) პროფესიული კავშირების შექმნისთვის საჭირო დამატებითი ფინანსური ხარჯები, მათ შორის, საწევრო გადასახადი.

**2.3. რაოდენობრივი კვლევის მიგნებები თვითმმართველი ქალაქების მერიებში**

გამოკითხული საჯარო მოსამსახურეების უმრავლესობის შეფასებით:

- ანაზღაურებადი შვებულებით სარგებლობისას არ ჰქონიათ რაიმე სახის პრობლემა, თუმცა მცირე ნაწილი აღნიშნავს, რომ ამ მხრივ გარკვეულ სირთულეებს აწყდებიან, მაგალითად, შვებულების აღების შეუძლებლობა სასურველ პერიოდსა და სასურველი ვადით, ასევე კოლეგის შვებულებაში ყოფნისა ან დატვირთული სამუშაო რეჟიმის გამო;
- ნაკლებად იყენებენ პროფესიული განვითარების გამო შვებულებას, რის მიზეზად დატვირთულ სამუშაო გრაფიკს და შემცველი კადრის არარსებობას ასახელებენ;
- საჯარო მოსამსახურეებს კვირაში ერთხელ (43%) ან ორჯერ (31%) მაინც უწევთ ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულება, რისთვისაც მათი დიდი ნაწილი სახელფასო დანამატის ან პრემიის სახით იღებს შესაბამის ანაზღაურებას. თუმცა, გამოკითხული საჯარო მოსამსახურეების მეხუთედს საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში ზეგანაკვეთური სამუშაო არ აუნაზღაურდა;
- არ არიან კმაყოფილნი საკუთარი შრომის ანაზღაურების ოდენობით შემდეგი მიზეზების გამო: ა) თანამდებობრივი სარგო არასაკმარისია საბაზისო ხარჯებისთვის; ბ) თანამდებობრივი სარგო შეუსაბამოა მათ მიერ შესრულებული სამუშაოს მოცულობასთან; გ) პოზიციებს შორის თანამდებობრივი სარგო არასამართლიანად არის განაწილებული;
- საჯარო მოსამსახურეთა შრომითი უფლებების დარღვევა უკავშირდება: ა) ზეგანაკვეთურ მუშაობას შესაბამისი ანაზღაურების გარეშე; ბ) ისეთი დავალებების შესრულებას, რომლებიც მათ სამუშაო აღწერილობაში არ შედის; გ) საქმის არათანაბარ გადანაწილებას მსგავს პოზიციებზე დასაქმებულ ადამიანებს შორის;
- იმ საჯარო მოსამსახურეებიდან, რომლებმაც განაცხადეს, რომ მათი შრომითი უფლებები ბოლო ერთი წლის განმავლობაში დაირღვა: ა) ნახევარს ამის თაობაზე არავისთვის მიუძარტავს, რადგან მიიჩნიეს, რომ ეს უშედეგო იქნებოდა; ბ) მეორე ნახევარმა მიმართა სასამართლოს (9%), არასამთავრობო ორგანიზაციე-

ბს (6%) ან საკუთარი უწყების ადამიანური რესურსების მართვის დეპარტამენტს (3%);

- გამოკითხული საჯარო მოსამსახურეების ნაწილი მიიჩნევს, რომ მათ უწყებაში პროფესიული კავშირების შექმნა შესაძლებელია. ნახევარმა არ იცის, გაწევრიანდებოდა თუ არა ასეთ კავშირში, 38% ამის მზაობას გამოთქვამს, თუმცა რესპონდენტთა მხოლოდ 24% აცხადებს თანხმობას საწევროს გადხდაზე.

### 3. რაოდენობრივი და თვისებრივი კვლევის მეთოდოლოგია

კვლევის მეორე, სოციოლოგიური ეტაპი განხორციელდა შერეული მეთოდით. კერძოდ, გამოყენებულია რაოდენობრივი და თვისებრივი კვლევის მეთოდოლოგია.

#### 3.1. ძირითადი ინფორმანტის ინტერვიუ

კვლევის მეორე ფაზის საწყის ეტაპზე გამოყენებული იყო ძირითადი ინფორმანტის ინტერვიუს (KII) მეთოდი, რომელიც იძლეოდა როგორც საკითხის ექსპერტების, ისე ამ თემაზე მომუშავე იურისტების, საჯარო ადმინისტრირებისა და საჯარო პოლიტიკის მართვის სფეროს მკვლევრების გამოკითხვის საშუალებას. ამ გზით მოპოვებულმა მასალამ მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა როგორც კვლევის ინსტრუმენტების შემუშავებაში, ასევე საკითხის გარშემო არსებული მდგომარეობის სიდრმისეულ შესწავლასა და ანალიზში. ექსპერტებისგან მიღებული ინფორმაცია გამოყენებულია აგრეთვე კვლევის ფარგლებში რეკომენდაციების მომზადების პროცესში. ძირითადი ინფორმანტის ინტერვიუსთვის წინასწარ შეიქმნა ინდივიდუალური ნახევრად სტრუქტურირებული გზამკვლევი.

**შერჩევა** - ძირითადი ინფორმანტის ინტერვიუსთვის მიზნობრივად შეირჩა რამდენიმე ექსპერტი, რომლებსაც ჰქონდათ შრომითი უფლებების საკითხებზე მუშაობის გამოცდილება. ისინი წარმოადგენდნენ შემდეგ ორგანიზაციებს: საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატი; სოციალური მუშაკების პროფესიული კავშირი; საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანება; სოლიდარობის ქსელი და სოციალური სამართლიანობის ცენტრი. ჯამში, ძირითადი ინფორმანტის ინტერვიუსთვის შეირჩა 5 ექსპერტი.

#### 3.2. სიდრმისეული ინტერვიუ

სიდრმისეული ინტერვიუს მეთოდით გაანალიზდა საჯარო დაწესებულებებში მენეჯერულ პოზიციებზე დასაქმებულთა დამოკიდებულებები და აღქმები მათ დაქვემდებარებაში მყოფი პირების შრომითი უფლებების დაცვის სტანდარტების თაობაზე. ეს მეთოდი კონკრეტული საკითხის შესახებ ამომწურავი ინფორმაციის მიღების საშუალებას იძლევა, რადგან ტარდება პირისპირ გასაუბრება. ამ დროს მკვლევარს საშუალება აქვს, დასვას დამატებითი კითხვები, რაც, საბოლოო ჯამში, საკითხთან დაკავშირებით არსებულ ინფორმაციულ სიცარიელეს ავსებს. კვლევის ამ მეთოდის ინსტრუმენტად გამოყენებულია ნახევრად სტრუქტურირებული გზამკვლევი, რომელიც რესპონდენტთა სხვადასხვა კატეგორიას მოერგო.

**შერჩევა** - სიდრმისეული ინტერვიუები ჩატარდა არაალბათობის წესით, მიზნობრივი შერჩევით. ინტერვიუებში მონაწილეობდნენ ექვსი საჯარო დაწესებულების (საჯარო სამსახურის ბიურო; საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო; საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო; საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო; საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო; ქ. ბათუმისა და ქ. ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიები) ადამიანური რესურსების მართვის დეპარტამენტების ხელმძღვანელები (7 ინტერვიუ). გარდა ამი-

სა, შეირჩენენ მენეჯერული რგოლის სხვა წარმომადგენლები (ადმინისტრაციული დეპარტამენტი, იურიდიული დეპარტამენტი) ქ. ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიიდან; საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროდან და საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროდან - ჯამში, 3 პირი, რომლებსაც, სამსახურებრივი მოვალეობებიდან გამომდინარე, ჰქონდათ სისტემური ინფორმაცია შრომითი უფლებების იმპლემენტაციის თაობაზე.

საერთო ჯამში, სიდრმისეული ინტერვიუს მეთოდით ჩატარდა 10 გასაუბრება.

### **3.3. რაოდენობრივი გამოკითხვა**

საჯარო მოსამსახურეების მიერ შრომითი უფლებების შესახებ არსებული ცოდნის, დამოკიდებულებებისა და პრაქტიკაში მათი იმპლემენტაციის პროცესის შესაფასებლად კვლევის დასკვნით ეტაპზე გამოყენებულია რაოდენობრივი მეთოდოლოგია, კერძოდ, რაოდენობრივი გამოკითხვა. პანდემიით გამოწვეული შეზღუდვებიდან და საჯარო მოსამსახურეების რიცხოვნობიდან გამომდინარე, ეს ყველაზე ოპტიმალური მეთოდია. კვლევის ფარგლებში საჯარო სამსახურში დასაქმებულმა პირებმა ელექტრონულად მიიღეს სტრუქტურირებული კითხვარები, სადაც, სხვა დახურულ კითხვებთან ერთად, 5-ბალიანი სისტემით უნდა შეეფასებინათ საჯარო სამსახურში შრომითი უფლებების დაცვის კუთხით არსებული ძირითადი ტენდენციები, პრაქტიკა და დამოკიდებულებები.

**მერჩევა** - რაოდენობრივი კვლევის სამიზნე სეგმენტს განეკუთვნებოდნენ არამენეჯერულ პოზიციებზე დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეები. თვითადმინისტრირებადი კითხვარები გაიგზავნა 5 თვითმმართველი ქალაქის (თბილისი, ქუთაისი, ბათუმი, რუსთავი და ფოთი) მერიების თანამშრომლებთან, აგრეთვე სხვადასხვა სამინისტროში დასაქმებულ საჯარო მოხელეებთან. უნდა აღინიშნოს, რომ კითხვარი არ გაგზავნილა იმ სამინისტროებში, რომლებმაც ბოლო პერიოდში მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადეს და ტრანსფორმაციის პროცესში იმყოფებიან (განათლების და მეცნიერების სამინისტრო, სპორტისა და კულტურის სამინისტრო).

კვლევაში მონაწილეობა ნებაყოფლობითი იყო. რაც შეეხება მისი განხორციელების პერიოდს, საჯარო მოხელეებს კითხვარი უნდა შეეკვსოთ 1 თვის განმავლობაში, მარტის მეორე ნახევრიდან 20 აპრილის ჩათვლით. კვლევაში, ჯამში, მონაწილეობა მიიღო 240-მა რესპონდენტმა, თუმცა მათი 75% დასაქმებული იყო თვითმმართველი ქალაქების მერიებში. შესაბამისად, სამინისტროებში დასაქმებულთა მცირე წილის გამო, კვლევის ფარგლებში მოპოვებული ინფორმაცია გაანალიზდა მხოლოდ მერიებში მომუშავე საჯარო მოხელეების ქრისტილში.

### **3.4. კვლევის შეზღუდვები**

კვლევის მნიშვნელოვანი შეზღუდვა არის თვისებრივი, კერძოდ, სიდრმისეული ინტერვიუს სახით მოპოვებული ინფორმაციის სანდოობა. იმის გათვალისწინებით, რომ ამ ფორმატის ინტერვიუ ტარდება მენეჯერული რგოლის წარმომადგენლებთან, მათი მოსაზრებები შეიძლება არ ასახავდეს/არ ემთხვეოდეს საჯარო მოსამსახურეთა და-



მოკიდებულებებს. სწორედ ამიტომ, კვლევის ფარგლებში გამოყენებულია რაოდენობრივი გამოკითხვაც, რომელიც საკითხის ყველა პერსპექტივიდან წარმოჩენის საშუალებას იძლევა.

კვლევის კიდევ ერთი შეზღუდვაა მასში რესპონდენტთა ჩართულობა, რადგან ონლაინგამოკითხვის მეთოდი არ ხასიათდება მაღალი გამოპასუხების მაჩვენებლით. გარდა ამისა, შეუძლებელია რესპონდენტთა კონტროლი, კერძოდ, იმის გარკვევა, უშუალოდ ვინ ავსებს კითხვარს.

ერთ-ერთი შეზღუდვა უკავშირდება ასევე რაოდენობრივი კვლევის შერჩევას. მიუხედავად იმისა, რომ ონლაინგამოკითხვის ფორმატი ყველა საჯარო მოხელეს თანაბრად აძლევდა პროცესში მონაწილეობის საშუალებას, სამინისტროებში დასაქმებულმა პირებმა ნაკლებად გამოთქვეს მასში ჩართვის სურვილი. შესაბამისად, დაირღვა ბუნებრივი პროპორცია მერიებსა და სამინისტროებში დასაქმებულ საჯარო მოხელეებს შორის. ამ უკანასკნელთა რაოდენობის გამო შეუძლებელი გახდა მათი პასუხების სტატისტიკურად დამუშავება. აქედან გამომდინარე, რაოდენობრივი კვლევის ანალიზში წარმოდგენილია მხოლოდ 5 თვითმმართველი ქალაქის მერიებში დასაქმებული პირების პასუხები.

### **3.5. კვლევის ეთიკა**

პირისპირ ინტერვიუს დაწყებამდე მკვლევარმა რესპონდენტებისგან მიიღო ინფორმირებული თანხმობა, ასევე, თითოეულ მათგანს გააცნო კვლევისა და ინტერვიუს მიზნები, საუბრის წარმართვის პროცესი და აუხსნა, რომ ნებისმიერ დროს შეეძლოთ მისი შეწყვეტა. რესპონდენტების ვინაობა კონფიდენციალურია. მათი სპეციფიკური მახასიათებლები და მოწოდებული ინფორმაცია ანგარიშში იმგვარად არის გადმოცემული, რომ იდენტიფიცირება შეუძლებელია. ინტერვიუს აუდიოჩანაწერები მასალის გადამოწმების მიზნით კვლევის დასრულებამდე ინახება, ხოლო შემდეგ ნადგურდება. რაოდენობრივ კვლევაში დაცულია გამოკითხულთა მაიდენტიფიცირებელი მონაცემები. ონლაინგამოკითხვის დროს მასში მონაწილე საჯარო მოხელეს შეეძლო, გასცნობოდა კვლევის მიზნებსა და მასთან დაკავშირებულ ინფორმაციას. გამოკითხვა იყო ანონიმური, რაც რესპონდენტებს საშუალებას აძლევდა, აზრი თავისუფლად გამოეხატათ.

## 4. ექსპერტების ინტერვიუების ანალიზი

### 4.1. შესავალი

თვისებრივი კვლევის ფარგლებში სიღრმისეული ინტერვიუები ჩატარდა შრომითი უფლებების ექსპერტებთან, რომლებიც შეირჩნენ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებიდან და სამთავრობო უწყებიდან, რომლებიც ამ საკითხებზე მუშაობენ.

კვლევის ინსტრუმენტად გამოყენებულია ექსპერტთათვის სპეციალურად შედგენილი ნახევრად სტრუქტურირებული გზამკვლევი (იხ. დანართი №1), რომელიც ყველა რელევანტურ საკითხს მოიცავს. ექსპერტების მიერ მოწოდებული ინფორმაცია ასევე აისახა საჯარო უწყებების წარმომადგენლებთან სიღრმისეული ინტერვიუს ჩასატარებლად შემუშავებულ გზამკვლევაში.

ინტერვიუები ჩატარდა: საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის, სოციალური სამართლიანობის ცენტრის, სოციალური მუშაკების პროფესიული კავშირის, საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანებისა და სოლიდარობის ქსელის წარმომადგენლებთან (სულ 5 ექსპერტი). კვლევის ფარგლებში შერჩეული ექსპერტები დასაქმებულნი არიან ისეთ ორგანიზაციებში, რომელთა საქმიანობაც მოიცავს შემდეგ სფეროებს: შრომითი უფლებების დაცვა; ადამიანის უფლებების დაცვის ზედამხედველობა; დისკრიმინაციული შემთხვევების დადგენა, გამოვლენა და განხილვა; სოციალური, ეკონომიკური, პოლიტიკური უსამართლობების სტრუქტურული მიზეზების გამოვლენა; კრიტიკული ცოდნის გავრცელება; სოციალური სამუშაოს შესახებ ინფორმაციის გავრცელება; უფასო იურიდიული დახმარება; ინიცირებულ კანონპროექტებზე მუშაობა და ახალი კანონპროექტების შემუშავება და ა.შ.

კვლევაში მონაწილე სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები, პროფესიული კავშირები და საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატი შრომითი უფლებების დარღვევების შესახებ ინფორმაციას წარადგენენ ეროვნულ (საქართველოს პარლამენტი) და საერთაშორისო დონეზე (ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო ინსტიტუტები). ისინი დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დასაცავად ასევე ხშირად მიმართავენ ადმინისტრაციულ ორგანოებს, საერთო და საკონსტიტუციო სასამართლოებს.

### 4.2. საჯარო მოხელეების დიაობა შრომითი უფლებების დარღვევის შემთხვევაში

კვლევაში მონაწილე ექსპერტთა ჯგუფი საუბრობს საჯარო მოსამსახურეებს შორის არსებულ შიშზე, რომელიც საფუძვლად უდევს მათი მხრიდან შრომითი უფლებების შესახებ საჯაროდ საუბარზე უარის თქმას. ორგანიზაციების მიხედვით განსხვავებულია დასაქმებულთა მიმართვიანობა. შესაბამისად, განსხვავდება ექსპერტთა აზრიც საერთო სურათზე. თუმცა, ყველა მათგანთან ინტერვიუში იკვეთება საერთო ტენდენცია, რომელშიც ხაზგასმულია სახელმწიფო სტრუქტურების მხრიდან რეორგანიზაციის, როგორც ფარული სადამსჯელო ინსტრუმენტის გამოყენება. ეს გარემოება, შიშთან ერთად, ექსპერტების აზრით, საჯარო მოსამსახურეებში განაპირობებს უიმედობის განცდასაც, რომ საკუთარ სიმართლეს ვერ დაიცავენ.

ექსპერტებისთვის დასმულ კითხვაზე, რამდენად ხშირად გამოთქვამენ საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირები მათი უფლებების შესახებ ღიად საუბრის სურვილს, საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანების წარმომადგენელი ამბობს, რომ ისინი პრობლემების გასაჯაროებით არ გამოიჩინებენ. სხვა ექსპერტების აზრით, საჯარო მოხელეები მზად არიან, უფლებების შელახვის ფაქტებზე ხმამაღლა ილაპარაკონ. რესპონდენტებს დასტურად მოჰყავთ როგორც სახალხო დამცველის აპარატში შესული მიმართვები, ასევე სასამართლოში წარდგენილი საჩივრები, რომლებიც, მათი შეფასებით, არც ისე ცოტაა. ზოგიერთი ექსპერტი საუბრობს შემთხვევებზე, როდესაც ადამიანები თავს იკავებენ შელახულ უფლებებზე საჯაროდ საუბრისგან. ამის მიზეზად კი ასახელებენ შიშს, რომელიც დასაქმებულებს შეიძლება ჰქონდეთ სამსახურის დაკარგვის ან ახლობლების, ნათესავებისა და კოლეგებისთვის პრობლემების შექმნის გამო: „*შეიძლება დაზარალებული თანამშრომლისა ან მეგობრისგან ფლობს რაიმე ინფორმაციას მტკიცებულების სახით, თუმცა არ სურს, რომ ამაში შესაძლოა პირი გარიოს და მას საქმე გაუფუჭოს. სწორედ ამიტომ იკავებენ თავს*“.

კვლევაში მონაწილე ექსპერტთა ჯგუფის გამოცდილება აჩვენებს, რომ საჯარო მოხელეები დარღვეული შრომითი უფლებების შესახებ, უმეტესწილად, მიმართავენ სახალხო დამცველის აპარატსა და საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანებას. სახალხო დამცველის აპარატში დაფიქსირებული შემთხვევების უმეტესობა ეხება პოლიტიკური ნიშნით დისკრიმინაციას და დაკავშირებულია განსხვავებული მოსაზრების გამო სამსახურიდან გათავისუფლებასთან. საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანების მიერ აღრიცხული შემთხვევების ძირითადი ნაწილი კი უკავშირდება შვებულებებს, ბიულეტენით სარგებლობასა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომებს.

ექსპერტების მოსაზრებით, პოლიტიკური ნიშნით შევიწროება ყოველთვის არ ნიშნავს სამსახურიდან გათავისუფლებას, რადგან უმეტესად დამსაქმებლები ადამიანებს უქმნიან მტრულ გარემოს. შედეგად კი, ისინი იძულებულები ხდებიან, თავად დატოვონ სამუშაო ადგილი. გარდა პოლიტიკური ნიშნით შევიწროებისა, საჯარო სამსახურებში ხშირად ვლინდება სექსუალურ შევიწროების ფაქტები, რომელთა მსხვერპლები, ძირითადად, ქალები არიან. ექსპერტთა ჯგუფი თანხმდება, რომ დისკრიმინაციის დადგენა პრობლემურია, ვინაიდან, უმეტესად, საკმარისი მტკიცებულებები არ არსებობს. ეს განპირობებულია იმით, რომ შევიწროების შემთხვევები სიტყვიერია და მათი დამტკიცება ვერ ხერხდება: „*ხანდახან ადამიანის ინტერესი არც არის სამსახურში აღდგენა. უბრალოდ, მას სურს, რომელიმე ინსტიტუტმა აღიაროს მისი უფლების დარღვევა, დისკრიმინაციის ფაქტი, ასე ვთქვათ, სახელი დაარქვას ყველაფერს*“.

მიუხედავად იმისა, რომ შრომითი დავების კუთხით არსებობს სახელმწიფო ინსტიტუტების მიმართ გამამტყუნებელი გადაწყვეტილების გამოტანის პრეცედენტები, ექსპერტთა შეფასებით, ეს ფაქტი ბოლომდე მაინც ვერ გადაჭრის შრომითი უფლებების დარღვევის პრობლემას. ზოგ შემთხვევაში, შესაძლოა, საჯარო სამსახურებმა დასაქმებულები რეორგანიზაციის მიზეზით ან სხვა შეფარული ინსტრუმენტით, კანონიერი საფუძვლების გარეშე გაათავისუფლონ.

### 4.3. საჯარო სამსახურში შრომითი უფლებების იმპლემენტაციის შეფასება

ექსპერტთა ჯგუფი დადებითად აფასებს საჯარო სამსახურში სხვადასხვა ტიპის შვებულების სტანდარტებს, თუმცა იკვეთება არაერთი პრობლემა როგორც დეკრეტული, ასევე ანაზღაურებადი შვებულებით სარგებლობისას. ყველაზე დიდი გამოწვევაა მამაკაცების მხრიდან დეკრეტული შვებულებით სარგებლობა და მისი საკანონმდებლო რეგულირება.

#### 4.3.1. დეკრეტული შვებულება

კვლევის ფარგლებში გამოკითხული ექსპერტები თანხმდებიან, რომ საჯარო სამსახურში ყველაზე მეტად დაცულია დეკრეტული შვებულების უფლება. რესპონდენტთა უმრავლესობა მიიჩნევს, რომ, კერძო სექტორთან შედარებით, ამ თვალსაზრისით საჯარო უწყებებში გაცილებით უკეთესი მდგომარეობაა. თუმცა, არსებობს გამონაკლისი შემთხვევებიც, როდესაც, კანონმდებლობის ხარვეზისა ან დამსაქმებლის მოთხოვნის გამო, ეს უფლება ირღვევა.

საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანების წარმომადგენლის შეფასებით, დეკრეტული შვებულების პოლიტიკა არის საუკეთესო მაგალითი იმისა, თუ როგორი უთანასწორობაა კერძო და საჯარო სექტორებს შორის. ამ უკანასკნელს აქვს ძალიან კარგი პრაქტიკა ამ თვალსაზრისით, რადგან დასაქმებული არ კარგავს შემოსავალს დეკრეტული შვებულებით სარგებლობისას. რესპონდენტის აზრით, არსებული კანონმდებლობა ასევე შეესაბამება შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის ამოსავალ პრინციპებს დეკრეტული შვებულების გონივრული ხანგრძლივობისა და ადეკვატური ანაზღაურების გათვალისწინებით. „*ამაზე უკეთესი სტანდარტი, როგორც საჯარო სამსახურშია, ფიზიკურად არ შეიძლება იყოს. არანაირი პრობლემა ანაზღაურებისა ან ამ უფლებით სარგებლობის თვალსაზრისით არ არსებობს*“ (საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანების წარმომადგენელი). ამის მიუხედავად, ექსპერტი დასძენს, რომ საუკეთესო კანონმდებლობა არ არის საჯარო მოხელეთა დეკრეტული შვებულების უფლებების დარღვევის პრევენციის გარანტია. ყოველთვის არსებობს საფრთხე, რომ სათანადოდ, სტანდარტების დაცვით ვერ განხორციელდეს ამ უფლების რეალიზაცია.

დეკრეტული შვებულებით სარგებლობის საკითხი, გარკვეულწილად, დისკრიმინაციულია გენდერული კუთხითაც. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წარმომადგენლები მიიჩნევენ, რომ მამაკაცების მიერ ამ შვებულების გამოყენება კვლავ გამოწვევად რჩება. მათი შეფასებით, ამასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ნორმაც პრობლემურია და არ შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს. ნორმის პრობლემურობას განაპირობებს მისი წინაპირობა, რომლის მიხედვითაც, თუ მამა სარგებლობს დეკრეტული შვებულებით, დედას მას ვერ გამოიყენებს. რესპონდენტთა მოსაზრებით, ჩანაწერის რეალურად ამოქმედება შეუძლებელია, ვინაიდან ქალი მშობიარობის შემდგომ გარკვეული პერიოდი ვერ მოახერხებს სამსახურში დაბრუნებას. ექსპერტების შეფასებით, კიდევ ერთი საკითხი, რომელიც მოწესრიგებას საჭიროებს, არის ის, რომ ბავშვის მოვლის გამო შვებულება არ არის გამიჯნული ორსულობისა და მშობიარობის გამო შვებულებისგან.

ექსპერტთა ჯგუფის შეფასებით, კანონმდებლობის ხარვეზთან ერთად, მამაკაცების მხრიდან დეკრეტული შვებულების გამოუყენებლობა, შესაძლოა, უკავშირდებოდეს გენდერული როლების შესახებ საზოგადოებაში დამკვიდრებულ სტერეოტიპებსაც: „გავრცელებული მოსაზრებით, კაცი მაღალ ხელფასს იღებს და რთულია, მას შეეღიოს. ასევე არსებობს წარმოდგენები გენდერული როლების შესახებ, რომ ბავშვის მოვლა კაცის საქმე არ არის“.

ექსპერტთა აზრით, კანონმდებლობისა და შრომითი უფლებების იმპლემენტაციის კუთხით არსებული ხარვეზების გარდა, დეკრეტული შვებულებით სარგებლობის ერთ-ერთი ბარიერი, შესაძლოა, იყოს თავად დასაქმებულთა პრეფერენცია, რომ, თუ ამ შვებულებით ისარგებლებენ, მისი დასრულების შემდგომ სამსახურის დატოვება მოუწევთ. ექსპერტების ნაწილის თქმით, ეს რეალურადაც ასეა. საჯარო მოსამსახურეები, რომლებიც დეკრეტული შვებულებით სარგებლობენ, ფაქტობრივად, რისკის ქვეშ არიან, ვინაიდან დამსაქმებლები მიიჩნევენ, რომ შვებულებიდან დაბრუნების შემდეგ თანამშრომელი ეფექტიანად ვეღარ შეასრულებს მასზე დაკისრებულ მოვალეობებს. ეს კი, შესაძლოა, მისი გათავისუფლების საფუძველი გახდეს: „საჯარო სექტორი არ იღებს პასუხისმგებლობას, რომ დეკრეტიდან დაბრუნების შემდეგ თანამშრომელს გადაამზადებს. სამსახურიდან გათავისუფლების შიშის გამო, შესაძლოა, საჯარო მოხელემ არ მიმართოს უწყებას დეკრეტული შვებულების მოთხოვნით“ (სოლიდარობის ქსელის წარმომადგენელი).

#### **4.3.2. ანაზღაურებადი შვებულება**

გამოკითხული ექსპერტები თანხმდებიან, რომ საჯარო სამსახურში, კერძო სექტორთან შედარებით, უკეთესად არის დარეგულირებული ანაზღაურებადი შვებულების საკითხი. თუმცა, საჯარო მოხელეების უფლებები ყველაზე ხშირად სწორედ ამ ტიპის შვებულებით სარგებლობისას ირღვევა. სამოქალაქო ორგანიზაციების წარმომადგენელთა შეფასებით, დასაქმებულებს პრობლემა ექმნებათ, ძირითადად, შვებულების სასურველ თარიღებსა და სასურველი ხანგრძლივობით გამოყენების თვალსაზრისით. ერთ-ერთი ექსპერტის განცხადებით, პრაქტიკაში არის შემთხვევები, როდესაც ამ შვებულებით სარგებლობის შესაძლებლობა საჯარო მოსამსახურეებს საერთოდ არ ეძლევათ. განსაკუთრებით, ეს ეხება ძალოვან უწყებებს. „მაგალითად, ძალოვან სტრუქტურებში ძალიან ბევრი ადამიანი მოკლებულია შვებულების სრულად გამოყენების საშუალებას. სრულყოფილად შვებულებით მათ შეიძლება წლების განმავლობაში ვერ ისარგებლონ“ (საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანების წარმომადგენელი).

#### **4.3.3. პროფესიული განვითარების გამო შვებულება**

რაც შეეხება პროფესიული განვითარების გამო შვებულებით სარგებლობას, ექსპერტებს ამ კუთხით საჯარო მოხელეების უფლებათა შელახვის ფაქტებზე მუშაობის გამოცდილება არ ჰქონიათ. რესპონდენტთა ნაწილი დადებითად აფასებს ამგვარი შვებულების სტანდარტს, რომელიც შესაძლებლობას იძლევა, დასაქმებული სასწავლებლად წავიდეს 1 წლით, საიდანაც 3 თვე ანაზღაურდება. მათი თქმით, საჯარო მოხელე

ამ კუთხითაც პრივილეგირებულია კერძო სექტორში დასაქმებულებთან შედარებით, რადგან აქ ამგვარი შესაძლებლობა ნაკლებად ეძლევათ. საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანების წარმომადგენელი აღნიშნავს, რომ საჯარო მოსამსახურეები საკმაოდ ხშირად შეუფერხებლად სარგებლობენ ამ უფლებით.

#### **4.3.4. საჯარო მოხელის შრომის ანაზღაურება**

ექსპერტთა ჯგუფის შეფასებით, საჯარო სამსახურის ყველაზე დიდი გამოწვევა ანაზღაურებაა, რომელიც კონკურენციას ვერ უწევს კერძო სექტორს. ეს კი, საბოლოოდ, საჯარო სექტორში კვალიფიციური კადრების ნაკლებობის მიზეზი ხდება.

ექსპერტების აზრით, საჯარო სექტორში განსაკუთრებით პრობლემურია შრომის ანაზღაურების პოლიტიკა, რადგან ხელფასები წლების განმავლობაში არ იზრდება, ან, თუ იზრდება - მინიმალურად, რაც, ქვეყნის ეკონომიკური მდგომარეობისა და ინფლაციის გათვალისწინებით, არასამართლიანია. რესპონდენტი აღნიშნავს, რომ ამ პრობლემის გადასაჭრელად, საჭიროა, შემუშავდეს ხელფასების გამომუშავების წესი, რომელიც ქვეყანაში არსებულ სხვადასხვა ფაქტორს გაითვალისწინებს. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ნაწილის შეფასებით, ამ კუთხით უსამართლობას ამძაფრებს ისიც, რომ კანონმდებლობის დონეზე არ არის განსაზღვრული მინიმალური ანაზღაურება და, ზოგადად, სახელფასო პოლიტიკა.

ექსპერტების ნაწილი კი მიიჩნევს, რომ საჯარო მოხელეებს შორის შრომის ანაზღაურების კუთხით უსამართლობა არ არსებობს, მაგრამ რეგიონებსა და თბილისში მათი ხელფასები ერთმანეთისგან განსხვავდება. გარდა ამისა, უთანასწორობა შეიძლება ვლინდებოდეს სხვადასხვა საჯარო უწყებაში დასაქმებულთა ანაზღაურებებს შორისაც, თუმცა, საბოლოო ჯამში, ეს სისტემა მეტ-ნაკლებად მოწესრიგებულია.

ექსპერტთა ნაწილი აცხადებს, რომ საჯარო სამსახურში ანაზღაურების კუთხით გენდერული ნიშნით უთანასწორობა არ ვლინდება. თანამდებობრივი სარგო განსაზღვრულია პოზიციის მიხედვით, რაც ქალი და მამაკაცი დასაქმებულების ხელფასებს შორის განსხვავებას გამოიწვევს. თუმცა, ზოგიერთი ექსპერტის აზრით, ეს უთანასწორობა გამოიხატება მმართველ პოზიციებზე ქალთა ნაკლები წარმომადგენლობით.

შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ ექსპერტების მოსაზრებით, შრომის ანაზღაურების მხრივ საჯარო სამსახური კონკურენციას ვერ უწევს კერძო სექტორს, რაც საჯარო დაწესებულებებში კვალიფიციური კადრების პრობლემას წარმოშობს. ხელფასების განაწილების კუთხით უთანასწორობა არ შეინიშნება, თუმცა თბილისსა და რეგიონებში დასაქმებული საჯარო მოხელეების ანაზღაურებებში დიდი სხვაობაა, რაც რეგიონულ დონეზე უსამართლობის განცდას ამძაფრებს.

#### **4.3.5. ზეგანაკვეთური შრომის ანაზღაურება**

ექსპერტების შეფასებით, ზეგანაკვეთური შრომის ანაზღაურება პრობლემურია არა მხოლოდ საჯარო სექტორში, არამედ, ზოგადად, შრომის ბაზარზე. მათი თქმით, საჯარო მოხელეებს უწევთ ზეგანაკვეთური მუშაობა, თუმცა ის მხოლოდ იშვიათად ან საე-

რთოდ არ ანაზღაურდება. „რეალურად, უნდა ითქვას, რომ ზეგანაკვეთური შრომის ანაზღაურება ამ სექტორში დღეს, პრაქტიკულად, არ ხდება. თუმცა, ფაქტია, რომ დასაქმებულები ასრულებენ ამგვარ სამუშაოს და საჯარო სამსახური ამ მხრივ გამონაკლისი არ არის“ (საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანების წარმომადგენელი).

მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო სამსახურებში ზეგანაკვეთური სამუშაო საკმაოდ დიდი პრობლემაა, დასაქმებულები მხოლოდ მისი ანაზღაურების მიზნით სასამართლოს იშვიათად მიმართავენ. ექსპერტთა შეფასებით, საჯარო მოხელეები ამ საკითხს, უმეტესწილად, სამსახურიდან გათავისუფლებასთან კომბინაციაში აპროტესტებენ. ამის გამო, გამოკითხული ექსპერტების უმეტესობას ამ უფლების დარღვევის ფაქტებზე მუშაობის გამოცდილება არ აქვს. თუმცა, ამ სექტორში დასაქმებული მეგობრებისა და ახლობლებისგან ფლობენ ინფორმაციას, რომ აუნაზღაურებელი ზეგანაკვეთური შრომა აქ საკმაოდ გავრცელებულია, განსაკუთრებით, პანდემიის პერიოდში. „საჯარო მოხელეები ჩემთან პირად საუბრებში აღნიშნავენ, რომ პანდემიის დროს ზოგიერთი მათგანის სამუშაო დრო კიდევ უფრო გაიზარდა, ხოლო ზოგიერთი საჯარო სამსახური, ამ მხრივ, კეთილსინდისიერად არ იქცევა“ (სოლიდარობის ქსელის წარმომადგენელი).

რაც შეეხება შრომის კანონმდებლობას, ერთ-ერთი ექსპერტის შეფასებით, საჯარო სამსახურთან მიმართებით ის ბევრად უკეთესად გამოიყურება, ვიდრე კერძო სექტორის შემთხვევაში. თუმცა, ზოგადად, ზეგანაკვეთური შრომისა და ანაზღაურების საკითხს კანონმდებლობის დონეზე რესპონდენტი ხარვეზიანად აფასებს. მისი აზრით, იგი არ შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს და ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლევა.

#### **4.3.6. ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესაბამის თანამდებობაზე გადაყვანა**

საჯარო მოხელის ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესაბამის თანამდებობაზე გადაყვანის უფლებების დარღვევის ფაქტებზე მუშაობის გამოცდილება, სახალხო დამცველის აპარატის გარდა, კვლევაში ჩართულ არცერთ სხვა ორგანიზაციას არ ჰქონია. თუმცა, ექსპერტების ზოგადი შეფასებით, ძალიან მნიშვნელოვანია ამ კუთხით სწორი პრაქტიკის ჩამოყალიბება. რესპონდენტები თანხმდებიან, რომ, თუ საჯარო მოხელეს არ შესწევს უნარი, შეასრულოს კონკრეტული სამუშაო, აუცილებელია, დაცული იყოს მისი ინტერესი და უფლებები, რათა დაკისრებული ვალდებულებები მის ჯანმრთელობას საფრთხეს არ უქმნიდეს.

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წარმომადგენლები მიიჩნევენ, რომ ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო დასაქმებულის გათავისუფლება უნდა იყოს უკიდურესი ნაბიჯი. ექსპერტების აზრით, დამსაქმებელი ვალდებულია, განიხილოს ყველა სხვა შესაძლო ალტერნატივა. აუცილებელია, გამოირიცხოს ისეთი შემთხვევები, როდესაც არსებობდა პირის გადაყვანის შესაძლებლობა სხვა (მისი ჯანმრთელობის შესაბამის) თანამდებობაზე და დამსაქმებელმა ეს არ გააკეთა. იქიდან გამომდინარე, რომ ამ უფლების დაცვის კუთხით სასამართლო პრაქტიკა საკმაოდ განვითარებულია, დავის შემთხვევაში დამსაქმებელმა ძალიან მაღალი სტანდარტით უნდა დაასაბუთოს, რატომ არ პასუხობს დასაქმებულის კვალიფიკაცია ან კონკრეტული მდგომარეობა სამსახურის მოთხოვნებს.

ექსპერტების ნაწილი მიიჩნევს, რომ ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო პირის სამსახურიდან გათავისუფლება ყველა შემთხვევაში დისკრიმინაციად ვერ განიხილება. „თუ კონკრეტულ ადამიანს ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო სადღაც მუშაობა არ შეუძლია, ეს აუცილებლად დისკრიმინაციას არ ნიშნავს“ (საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანების წარმომადგენელი).

ექსპერტების მოსაზრებით, რადგან საჯარო სამსახური ქმნის ერთიან სისტემას, ამ უფლების რეალიზება აქ შეიძლება ბევრად მარტივი იყოს. კერძოდ, თუ კონკრეტულ უწყებას არ აქვს ასეთი პირის დასაქმების საშუალება, ის შეიძლება სხვა უწყებაში გადაიყვანონ. რესპონდენტის შეფასებით, მნიშვნელოვანია, პროცესი იყოს სტრუქტურირებული და არა - ნეპოტიზმსა ან ნაცნობობაზე დაფუძნებული.

#### **4.4. საჯარო მოხელეების ინფორმირებულობა შრომითი უფლებების შესახებ**

ექსპერტების აზრით, საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირები მეტ-ნაკლებად ინფორმირებულნი არიან შრომითი უფლებების შესახებ, თუმცა მდგომარეობის გაუმჯობესების საჭიროება ამ მხრივაც არსებობს. განსაკუთრებით დაბალია ცნობიერება პროცედურულ საკითხებთან დაკავშირებით. მათ არ იციან, როგორ გაასაჩივრონ ხელმძღვანელის მიერ მიღებული უფლების შემლახველი გადაწყვეტილებები, ასევე არ ფლობენ ინფორმაციას სხვა მნიშვნელოვან საკითხებზე.

ექსპერტთა განცხადებით, სასურველია, გაიზარდოს საჯარო სამსახურის ბიუროს როლი დასაქმებულთათვის შრომით უფლებებზე ინფორმაციის მიწოდების თვალსაზრისით. ამის კარგ საშუალებად ერთ-ერთი რესპონდენტი თანამშრომელთა ინტერესებზე მორგებულ სასწავლო ტრენინგებს მიიჩნევს, რომლებიც შეეხება რეორგანიზაციის შემთხვევაში კონკრეტული მუხლების ჩანაწერებს, გადაწყვეტილებების გასაჩივრების წესს და ა.შ. „საჭიროა, დასაქმებულებმა იცოდნენ თავიანთი უფლებები, რათა, მაგალითად, ადგილზევე შეძლონ რეაგირება“.

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წარმომადგენლები დასაქმებულთა დაბალ ცნობიერებას უშუალოდ სახელმწიფო უწყებების არასათანადო დაინტერესებას უკავშირებენ. ექსპერტების აზრით, საჯარო მოხელეებს ყველაზე ნაკლები ინფორმაცია აქვთ შემდეგ საკითხებზე: სამუშაო კონტრაქტების შედგენა; ბიულეტენითა და შვებულებით სარგებლობის წესები; დისციპლინური სახდელისა და დანაშაულის სქემები; ასევე, დისკრიმინაციული და თანაბარი მოპყრობის სტანდარტები; პროფესიული კავშირების მნიშვნელობა.

ექსპერტები აცხადებენ, რომ საჯარო მოხელეების დიდმა ნაწილმა არ იცის, როგორ მიმართოს შრომის ინსპექციას, ასევე არ ფლობენ ინფორმაციას, რომ შესაძლებელია ანონიმურობის დაცვა. მათი თქმით, კოლეჯები, უნივერსიტეტები და სხვა საგანმანათლებლო დაწესებულებები არ აძლევენ შესაბამის ცოდნას მომავალ პოტენციურ დასაქმებულებს. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის წარმომადგენელი საჯარო მოხელეებს ადარებს ფეხბურთის მოთამაშეებს, რომლებსაც საწვრთნელ ბაზაზე არ ასწავლეს ფეხბურთის თამაშის წესები და ისე გაიყვანეს მოედანზე.

საერთო ჯამში, მიზეზი, თუ რატომ არ მიმართავენ საჯარო მოსამსახურეები ხშირად შრომის ინსპექციას, შესაძლოა, იყოს მათი მხრიდან საკუთარი უფლებების არცოდნა



ან არასწორი წარმოდგენები. ექსპერტთა გუნდის შეფასებით, საჯარო სამსახურის შესახებ კანონისა და შრომის კოდექსის დახვეწის მიუხედავად, მიდგომა საჯარო მოხელეების ინფორმირებულობის კუთხით არ შეცვლილა.

#### 4.5. პროფესიული კავშირები საჯარო სამსახურში

კვლევის ფარგლებში ექსპერტებმა შეაფასეს საჯარო სამსახურის სისტემაში საჯარო მოსამსახურეთა პროფესიული გაერთიანების შექმნის შესაძლებლობები. ასევე მიმოიხილეს, რატომ არის მნიშვნელოვანი ასეთი გაერთიანებების არსებობა სახელმწიფო უწყებებში და რა უშლის ხელს მათ ჩამოყალიბებას. კვლევაში მონაწილე ყველა ექსპერტი აღნიშნავს, რომ პროფესიულ გაერთიანებებს ძალიან დიდი როლი აკისრია დასაქმებულთა უფლებების დაცვის თვალსაზრისით.

ექსპერტთა განცხადებით, პროფესიული კავშირების არსებობა საჯარო სამსახურებში გრძელვადიან პერსპექტივაში შეცვლის პოლიტიკის ხარისხს. ერთ-ერთი რესპონდენტის აზრით, დღევანდელი მდგომარეობით, საჯარო სამსახურები, განსაკუთრებით მუნიციპალიტეტები, პოლიტიკის მაღალი მაჩვენებლით ხასიათდებიან. მაგალითად, ახალი მერის არჩევას ხშირად სხვა კადრების ცვლილება მოსდევს: „სწორედ ეს მანკიერი პრაქტიკა შეიძლება გამოასწოროს აქტიური პროფესიული კავშირების არსებობამ“. ამ კუთხით მუნიციპალიტეტებში არსებულ მდგომარეობაზე გაამახვილეს ყურადღება სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წარმომადგენლებმაც. მათი თქმით, მუნიციპალიტეტებში ამგვარ კავშირებში ხშირად ხელმძღვანელი პირებიც არიან გაწევრიანებულნი, რაც მათ საქმიანობას ქმედითობას უკარგავს.

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის ერთ-ერთმა წარმომადგენელმა, პოზიტიური მაგალითის სახით, დაასახელა თბილისის სატრანსპორტო კომპანიის პროფესიული კავშირი - „ერთობა 2013“. ექსპერტის თქმით, მათ აქვთ კოლექტიური ხელშეკრულება, რომლითაც დასაქმებულებისთვის განსაზღვრულია უკეთესი პირობები, ვიდრე ინდივიდუალური ხელშეკრულებებით ექნებოდათ. თანამშრომლები იღებენ დანამატებს ოჯახის წევრის შეძენისას, ასევე კომპენსაციას ოჯახის წევრის დაღუპვის შემთხვევაში. რესპონდენტის აზრით, საპირისპირო ხდება სხვა პროფესიულ გაერთიანებებში, რომელთა ძირითადი ფუნქცია 8 მარტს, ქალთა დღეს, თანამშრომლებისთვის „საათებისა და კალკულატორების“ ჩუქებაა. ექსპერტის შეფასებით, უფრო რეალისტური და ქმედითი იქნებოდა არა ერთსა და იმავე სამსახურში დასაქმებული ადამიანების გაერთიანება, არამედ პოზიციურად ერთ საფეხურზე მყოფი პირების კავშირი, ვინაიდან დიდი იერარქიის გამო, ზოგიერთ პოზიციაზე მომუშავე საჯარო მოსამსახურეს, შესაძლოა, სხვაზე მეტი ჰქონდეს დასაკარგი.

კვლევაში მონაწილე ექსპერტთა ჯგუფი განმარტავს, რომ სასამართლომდე მისული დავების სიმცირის მიუხედავად, სახელმწიფოს მათი წარმოება და კომპენსაციების გადახდა საკმაოდ სოლიდური თანხა უჯდება. შესაბამისად, უმჯობესია, ადგილზე არსებობდეს პროფესიული კავშირი, რომელიც მცირე დროში მოაგვარებს პრობლემას და, ორმხრივი დიალოგის გზით, უფლებების დარღვევის პრევენციას უზრუნველყოფს. ექსპერტთა აზრით, ამას სჭირდება სახელმწიფოს მხრიდან სიტუაციის ადეკვატური შეფასება და პროფესიული კავშირის როლის სწორი აღქმა.

ექსპერტთა ჯგუფის მოსაზრებით, ერთ-ერთი მიზეზი, რომლის გამოც საჯარო სამსახურებში ნაკლებად იქმნება პროფესიული გაერთიანებები, არის დასაქმებულთა შიში. რესპონდენტების თქმით, სახელმწიფოს, როგორც დამსაქმებელს, არ ახარებს ასეთი ტიპის ორგანიზაციის საკუთარ უწყებაში არსებობა: „საჯარო სამსახურში პროფესიული გაერთიანებების შექმნისთვის დიდი რესურსი არსებობს, თუმცა არ არის ნება. ასეთი კავშირების შექმნა განიხილება, როგორც საჯარო პოლიტიკის საწინააღმდეგო ნაბიჯი“. ექსპერტთა მოსაზრებით, მაღალი თანამდებობის პირები პროფესიული გაერთიანების წარმომადგენლებს მტრებად აღიქვამენ, კაბინეტებში იბარებენ და ეუბნებიან, რომ არიან პოლიტიკურად ანგაჟირებული ჯგუფის წევრები. მეტიც, საჯარო უწყების რეორგანიზაციის პროცესებში პროფესიული კავშირები არასდროს არ მონაწილეობენ. შედეგად, უწყება ამ ინსტრუმენტს უფრო მარტივად იყენებს იმ თანამშრომელთა „თავიდან მოსაშორებლად“, რომლებსაც პრეტენზიები აქვთ. შესაბამისად, ჩამოთვლილი გარემოებები ხელს უშლის საჯარო სამსახურებში პროფესიული გაერთიანების შექმნას და მათ სრულფასოვან მუშაობას.

#### 4.6. შეჯამება

ექსპერტთა ნაწილის მოსაზრებით, საჯარო სამსახურში შრომითი უფლები საკანონმდებლო დონეზე უფრო მეტად არის დაცული, ვიდრე კერძო სექტორში. თუმცა, მათი აზრით, მთავარია კანონების პრაქტიკაში აღსრულება. ამისთვის კი საჯარო დაწესებულებებმა მეტი უნდა იმუშაონ შრომითი უფლებების იმპლემენტაციის პროცესის გაუმჯობესებაზე.

ექსპერტების შეფასებით, შრომითი უფლებების მარეგულირებელი კანონმდებლობის გასაუმჯობესებლად, შრომითი უფლებების იმპლემენტაციის პროცესის დასახვეწად და საჯარო სამსახურებში პროფესიული კავშირების შესაქმნელად საჭიროა სახელმწიფოს პოლიტიკური ნება, საჯარო დაწესებულებების მიერ კანონის სრულყოფილად აღსრულება და დასაქმებულთა ცნობიერების გაზრდა მათი შრომითი უფლებების თაობაზე.

## 5. საჯარო უწყებების წარმომადგენლები – სიღრმისეული ინტერვიუების ანალიზი

### 5.1. შესავალი

თვისებრივი კვლევის ფარგლებში ჩატარდა სიღრმისეული ინტერვიუები საჯარო უწყებების წარმომადგენლებთან, კერძოდ, ადმინისტრაციულ საკითხთა, ადამიანური რესურსების მართვისა და იურიდიული დეპარტამენტების ხელმძღვანელებთან. პროცესი სულ 10 ინტერვიუს მოიცავდა.

ინტერვიუ ჩატარდა შემდეგი სამიზნე საჯარო დაწესებულებების ადამიანური რესურსების მართვის დეპარტამენტის ხელმძღვანელებთან/წარმომადგენლებთან: გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო; რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო; საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო; საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო; ქალაქ ქუთაისისა და ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტების მერიები. გარდა ამისა, სიღრმისეული ინტერვიუს მეთოდით, განსხვავებული პერსპექტივის წარმოსაჩენად, გასაუბრება გაიმართა: გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ადმინისტრაციული სამსახურის უფროსთან; რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს იურიდიულ საქმეთა დეპარტამენტის ხელმძღვანელთან და ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიის იურიდიული დეპარტამენტის უფროსთან. კვლევის ინსტრუმენტად გამოყენებულია სპეციალურად შედგენილი ნახევრად სტრუქტურირებული გზამკვლევი (იხ. დანართი №2), რომელიც მოიცავდა კვლევისთვის საინტერესო ყველა საკითხს.

საჯარო სამსახურის სისტემაში არსებული ერთიანი სურათის გამოსაკვეთად, ინტერვიუ ჩატარდა ასევე საჯარო სამსახურის ბიუროს ადამიანური რესურსების მართვის დეპარტამენტის ხელმძღვანელთან. ამ მიზნით დამატებით შემუშავდა ნახევრად სტრუქტურირებული გზამკვლევი, რომელიც მოიცავდა შემავსებელ და დამაზუსტებელ ასპექტებს.

### 5.2. შრომითი უფლებების დარღვევა

კვლევაში მონაწილე საჯარო უწყებების წარმომადგენლებს უჭირთ, გაიხსენონ ფაქტი, როდესაც მათ დეპარტამენტს საჯარო მოსამსახურემ შრომითი უფლებების დარღვევის მიზეზით მიმართა. ისინი აღნიშნავენ, რომ ამგვარი შემთხვევების პრევენციის მიზნით მათი საქმიანობა, ძირითადად, საკონსულტაციო ხასიათს ატარებს. აღსანიშნავია, რომ დასაქმებულები ყველაზე ხშირად შეფასების კომპონენტს ასაჩივრებენ. შესაბამისად, ადამიანური რესურსების დეპარტამენტს ისინი სწორედ ამ საკითხთან დაკავშირებით მიმართავენ. მათ აინტერესებთ როგორც წლიური, ისე კვარტალური შეფასების ეტაპები. ერთ-ერთი რესპონდენტი აღნიშნავს:

*„ქართული კულტურიდან გამომდინარე, ჩაშვება, დასმენა, ასე ვთქვათ, „ტეხავს“. ამიტომ ცდილობენ, საკითხი საკუთარი დეპარტამენტის შიგნით მოაგვარონ. ძირითადად, საქმე ეხება იმას, რომ ზოგიერთი თანამშრომელი ნაკლებს მუშაობს და სხვას უფრო მეტი საქმის კეთება უწევს. ასეთი პრობლემები არის, მაგრამ ჩემამდე არ მოდის“ (ერთ-ერთი საჯარო უწყების ადამიანური რესურსების სამსახურის წარმომადგენელი).*

რაც შეეხება შეფასებასთან დაკავშირებული საჩივრების განხილვას, საჯარო უწყებების წარმომადგენელთა განცხადებით, ამისთვის იქმნება სპეციალური საბჭო, რომელიც დამოუკიდებლად სწავლობს ყველა პრობლემურ შემთხვევას. დასაქმებულს ასევე შეუძლია, მიმართოს სასამართლოს, თუმცა ასეთი ფაქტი კვლევის მონაწილე სტრუქტურებში არ გამოვლენილა.

შეფასება რომ ერთ-ერთი ძალიან მტკივნეული საკითხია, ამას საჯარო სამსახურის ბიუროსთვის მიმართვის ფაქტებიც ადასტურებს. ბიუროს წარმომადგენელი აღნიშნავს, რომ საჯარო მოხელეები ყველაზე ხშირად სწორედ ამ პრობლემასთან დაკავშირებული კითხვებითა და უკმაყოფილებით მიმართავენ. თუმცა, მისი თქმით, მათ სამსახურს არ აქვს ამ კუთხით „არბიტრის“ ფუნქცია, შესაბამისად, საჯარო მოხელის ინტერესების დაცვა არ შეუძლიათ. ასეთ შემთხვევებში უწყება შემოიფარგლება კონსულტაციით და დეტალური ინფორმაციის მიწოდებით. რესპონდენტის თქმით, ზოგადად, შეფასება რთული და კომპლექსური პროცესია. აქედან გამომდინარე, მას თან ახლავს არაერთი გამოწვევა. ხარვეზების მიუხედავად, ბიუროს წარმომადგენელი დადებითად აფასებს კანონმდებლობის ამ სიახლეს და საჯარო სამსახურში მის იმპლემენტაციას. მისი აზრით, სწორედ ამან უბიძგა დასაქმებულებს, უფრო მეტად დაიცვან საკუთარი უფლებები. ამასვე მეტყველებს შეფასებით უკმაყოფილო მოხელეების მიერ შედეგების გასაჩივრების სიხშირეც: *„ჩემი დაკვირვებით, შეფასება აღმოჩნდა ის მამოძრავებელი ფაქტორი, რომლითაც მოხელეებმა ნელ-ნელა საკუთარი უფლებების დაცვა დაიწყეს, მათ შორის, სამსახურის შიგნითაც“* (საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენელი).

რაც შეეხება სხვა შრომით უფლებებს, რესპონდენტების უმეტესობა ვერ ასახელებს რაიმე სახის მექანიზმს, რომელიც თანამშრომელს საშუალებას მისცემს, ორგანიზაციის შიგნით გაასაჩივროს დარღვევის ფაქტი ან დავა გადაწყვიტოს. თუმცა, ზოგიერთ უწყებაში, შეფასებასთან დაკავშირებით შექმნილი საბჭოს გარდა, არსებობს სხვა საბჭოებიც, რომლებიც, ამ უწყების წარმომადგენლების აზრით, თანამშრომელთა უფლებების დაცვის ერთ-ერთი ბერკეტია: *„მოხელეთა შრომითი უფლებების დაცვის მიზნით უწყებაში ფუნქციონირებს გენდერული მრჩევლის, ასევე სამუშაოს შესრულების ხარისხის განმხილველი საბჭოები“* (ერთ-ერთი საჯარო უწყების ადამიანური რესურსების სამსახურის წარმომადგენელი).

გამოკითხული საჯარო მოხელეებიდან მხოლოდ რამდენიმემ გაიხსენა ფაქტი, როდესაც მათ ორგანიზაციაში დასაქმებულმა პირმა უფლების შელახვისთვის დასაბამარებლად სხვა უწყებას მიმართა. ასევე დაასახელეს შემთხვევები, როდესაც გათავისუფლებულმა თანამშრომლებმა გადაწყვეტილება სასამართლოში გაასაჩივრეს, რის შემდეგაც ისინი თანამდებობაზე აღადგინეს. თუმცა, საგულისხმოა, რომ სასამართლო პროცესი ხშირად რამდენიმე წლის განმავლობაში გრძელდება. რესპონდენტების გამოცდილებიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ მოხელეები უფლებების დარღვევის დროს იშვიათად მიმართავენ თავიანთ ზემდგომებს ან მათი უწყების ადამიანური რესურსების სამსახურის წარმომადგენლებს.

როგორც საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენელი აღნიშნავს, დასაქმებულები სასამართლოს უფრო ხშირად უკანონოდ გათავისუფლების შემთხვევაში მიმართავენ. მისი შეფასებით, ამ კუთხით კარგი სასამართლო პრაქტიკა არსებობს, რაც საჯარ-

რო მოსამსახურეებს უბიძგებს, საკუთარი უფლებები დაიცვან. რესპონდენტის თქმით, ყველაზე ხშირად სასამართლოსა თუ სხვა უწყებებს რესპონდენტები სწორედ სამსახურიდან გათავისუფლებისას მიმართავენ.

რესპონდენტები „საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონითა“ და „შრომის კოდექსით“ გათვალისწინებულ მარეგულირებელ ნორმებზე საუბრისას აღნიშნავენ, რომ ეს კანონები მეტ-ნაკლებად მოიცავს დასაქმებულთა უფლებების ფართო სპექტრს. საჯარო უწყებების წარმომადგენელთა ნაწილის შეფასებით, განახლებული „საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი“, ძველთან შედარებით, უკეთესად იცავს დასაქმებულთა უფლებებს და, იმავდროულად, შეესაბამება თანამედროვე სტანდარტებს. მათი შეფასებით, კანონმდებლობა სრულყოფილია. გამოწვევას ისინი მხოლოდ განახლებული კანონმდებლობის დანერგვისა და იმპლემენტაციის თვალსაზრისით ხედავენ. *„გამიჭირდება, გამოვყო რაიმე საკითხი, რომელსაც რეგულაცია არ ეხება. დღის წესრიგში უფრო მეტად ალბათ ამ რეგულაციების პრაქტიკაში გამოყენება დგას“* (ერთ-ერთი საჯარო სამსახურის იურიდიული დეპარტამენტის ხელმძღვანელი).

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონსა და შრომის კოდექსში შესულ ცვლილებებს დადებითად აფასებს საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენელიც. მისი თქმით, შრომის უფლებების შესახებ არსებული საკანონმდებლო ჩარჩო, იმ ფორმით, რა ფორმითაც დღეს არსებობს, მისაღებია. *„სამართლებრივი კუთხით, ვფიქრობ, რამე განსაკუთრებული რეგულაცია არ არის დასამატებელი. ყველაზე დიდი გამოწვევა ალბათ ის არის, რამდენად ეფექტიანად ხდება, ზოგადად, ამ უფლებებით სარგებლობა და მათი გარანტირება პრაქტიკაში“* (საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენელი).

საჯარო სამსახურების წარმომადგენელთა მეორე ნაწილის შეფასებით, განახლებული კანონმდებლობის ფარგლებშიც არსებობს არაერთი საკითხი, რომლებიც გაუმჯობესებას საჭიროებს. ერთ-ერთი საჯარო უწყების ადმინისტრაციული დეპარტამენტის უფროსი ახალი კანონმდებლობის ყველაზე დიდ გამოწვევად რანგირებას მიიჩნევს. მას მაგალითად მოჰყავს თანამშრომლის „გარედან მოსვლა“ - მას საჯარო სამსახურში დასაქმება შეუძლია მხოლოდ მეოთხე რანგის სპეციალისტად. რესპონდენტის შეფასებით, ეს არასამართლიანია, რადგან შესაძლოა, კადრი იყოს ძალიან კვალიფიციური და, მიუხედავად მისი გამოცდილებისა და უნარებისა, უფრო მაღალი რანგი ვერ მიენიჭება.

*„ადამიანმა რომ დაამთავროს, დაუშვათ, ოქსფორდის ან ჰარვარდის უნივერსიტეტი, ჩამოვიდეს აქ და საჯარო სამსახურში მუშაობის გამოცდილება არა, მაგრამ იმხელა ცოდნა ჰქონდეს, რომ ყველა გადაწონოს, მაინც მეოთხე რანგზე შეიძლება მისი მიღება. ჩემი აზრით, ეს არასწორია“* (ერთ-ერთი საჯარო სამსახურის ადმინისტრაციული დეპარტამენტის ხელმძღვანელი).

თანამდებობაზე დანიშვნასთან დაკავშირებულ გამოწვევებზე საუბრობს საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენელიც. რესპონდენტი აღნიშნავს, რომ საჯარო სამსახურში გამოცხადებულ კონკურსებში, თუ კანდიდატი ან, დახურული კონკურსის შემთხვევაში, საჯარო მოხელე მიიჩნევს, რომ რაიმე უფლება დაირღვა, კონკურსანტის მიმართვის საფუძველზე, ბიუროს შეუძლია, პროცესში ჩაერთოს. აღსანიშნავია ისიც, რომ ასეთი შემთხვევები განზოგადებული სახით ხვდება ბიუროს ანგარიშებშიც.

რესპონდენტთა ნაწილის შეფასებით, კიდევ ერთი პრობლემა შეეხება სტაჟირებას. ერთ-ერთი ექსპერტი აღნიშნავს, რომ სტაჟირების გავლის შემდეგ ახალგაზრდები იმედგაცრუებულნი რჩებიან, რადგან ვერ საქმდებიან. ამის მიზეზი კი „გადაბერებული“ საჯარო სამსახურია, რასაც კანონმდებლობა განაპირობებს. საკანონმდებლო ჩარჩო არც კომპენსაციის გაცემისა და არც სხვა რაიმე გზით საპენსიო ასაკის თანამშრომლის სამსახურიდან გაშვების შესაძლებლობას არ ითვალისწინებს. „ამისთვის საჭიროა, არსებობდეს ნორმა, რომელიც დაარეგულირებს ასეთ საკითხებს, ვინაიდან თავისი ნებით სამსახურს არავინ ტოვებს, მორალური თვალსაზრისით კი რთულია მათი გათავისუფლება“ (ერთ-ერთი საჯარო უწყების ადამიანური რესურსების წარმომადგენელი).

სტაჟირების პროგრამის მონაწილეებს დასაქმებასთან დაკავშირებით პრობლემები ექმნებათ სამუშაო სტაჟის გამოც. ერთ-ერთი უწყების ადამიანური რესურსების სამსახურის უფროსის განცხადებით, ამჟამად სახელმწიფო სამსახურში სტაჟირების სახელმწიფო პროგრამის გავლის პერიოდი სტუდენტს სტაჟად არ ეთვლება. შესაბამისად, როდესაც მას გამოცხადებულ ვაკანსიაზე განაცხადი შეაქვს, მიუხედავად იმისა, რომ მას, შესაძლოა, უწყებაში უკვე 6 თვე ჰქონდეს ნამუშევარი, ეს დრო სამუშაო გამოცდილებად არ ეწერება. რესპონდენტის აზრით, ამგვარი მიდგომა ხელს უშლის საჯარო სამსახურში საჭირო უნარების მქონე პერსონალის მოზიდვას და მათ შემდგომ განვითარებას.

ერთ-ერთი საჯარო უწყების ადამიანური რესურსების სამსახურის წარმომადგენელი პრობლემად მიიჩნევს საჯარო მოხელის დაწინაურების პროცედურასაც და აღნიშნავს, რომ საჭიროა პროცესის გამარტივება. მისი შეფასებით, სასურველია, ადამიანური რესურსების დეპარტამენტს ჰქონდეს რესურსი, რომ თანამშრომელი რთული პროცესების გვერდის ავლით დააწინაუროს.

### **5.3. საჯარო სამსახურში შრომითი უფლებების შეფასება**

#### **5.3.1. შრომის ანაზღაურების პოლიტიკა**

შრომის ანაზღაურების პოლიტიკაზე საუბრისას უწყებების წარმომადგენლები აღნიშნავენ, რომ სისტემა დაფუძნებულია თანასწორობის პრინციპზე. ეს გულისხმობს, თანამდებობის ფუნქციური დატვირთვის გათვალისწინებით, წინასწარ დადგენილი წესების დაცვით, თანაბარი სამუშაოს შესრულებისთვის თანაბარი ანაზღაურების მიღებას. „საჯარო დაწესებულება არ არის მოქნილი საიმისოდ, რომ, მაგალითად, თავისი სურვილის შესაბამისად არასამართლიანი პოლიტიკა გაატაროს, თუნდაც ანაზღაურების კუთხით“ (ერთ-ერთი საჯარო უწყების ადამიანური რესურსების სამსახურის უფროსი).

ანაზღაურების პოლიტიკაზე ზოგად ჭრილში საუბრისას საჯარო უწყებების წარმომადგენლები აღნიშნავენ, რომ ხელფასის ოდენობა დამაკმაყოფილებელი არ არის და ფხვს ვერ უწყობს ბოლო პერიოდში სამომხმარებლო ბაზარზე არსებულ მოთხოვნებს. რესპონდენტთა ნაწილს მიაჩნია, რომ ქვეყანაში პანდემიის პერიოდში წარმოქმნილი ეკონომიკური კრიზისის ფონზე, ეროვნულმა ვალუტამ განიცადა დევალვაცია, რასაც არ მოჰყოლია საჯარო სექტორში ხელფასების ადეკვატური ზრდა. „ჩვენი ხელფასები

ახლა დოლარში რომ გადავიყვანოთ, არის ალბათ 2/3 იმ ხელფასისა, რაც იყო 2015 წელს” (ერთ-ერთი საჯარო სამსახურის ადმინისტრაციული დეპარტამენტის ხელმძღვანელი). ამ საკითხის მოგვარების გზად რესპონდენტთა ნაწილი **ინდექსაციას მიიჩნევს**, რომელიც, მათი შეფასებით, სხვადასხვა ქვეყანაში წარმატებული პრაქტიკაა.

გარდა ამისა, რესპონდენტები საუბრობენ იმაზეც, რომ საჯარო სექტორში არსებული ანაზღაურება **კონკურენციას ვერ უწევს კერძო სექტორს**. „სიმართლე გითხრათ, საჯარო სამსახურში არ არის მარტივი საბუშაო, ანაზღაურება კი, კერძო სექტორთან შედარებით, გაცილებით დაბალია. აქ შრომა არ არის ისე დაფასებული, როგორც კერძო სექტორში” (ერთ-ერთი საჯარო უწყების იურიდიული სამსახურის უფროსი). კვლევის ფარგლებში გამოკითხული ადამიანური რესურსების სამსახურების წარმომადგენლები მიიჩნევენ, რომ სწორედ ამ გარემოებიდან გამომდინარე, რთულია კვალიფიციური კადრების მოზიდვა და მათი შენარჩუნება.

### 5.3.2. ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულება

ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების საკითხთან დაკავშირებით რესპონდენტთა გამოცდილება განსხვავებულია. ზოგი საჯარო სამსახური აღრიცხავს თანამშრომელთა მიერ შესრულებულ ზეგანაკვეთურ შრომას, ზოგი - არა. შესაბამისად, ზოგ შემთხვევაში ის ანაზღაურდება, ზოგჯერ კი - არა. საჯარო უწყებების ნაწილი თანამშრომლებს ზეგანაკვეთური სამუშაოსთვის უხდის დანამატს ან პროპორციულად აძლევს დამატებით დასვენების დროს, კანონმდებლობით გაწერილი ნორმების შესაბამისად. კვლევაში მონაწილე დაწესებულებების წარმომადგენელთა უმრავლესობა აღნიშნავს, რომ მათ უწყებაში ნამდვილად არსებობს ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების შემთხვევები. ზოგიერთი ასეთი ფაქტი აისახება დეპარტამენტის ხელმძღვანელის მოხსენებით ბარათში, რომლის საფუძველზეც ხდება შრომის ანაზღაურება შესაბამისი დასვენების დღეებით, მაგრამ, რესპონდენტების განცხადებით, ასეთი ფაქტები იშვიათია.

დადებითი მაგალითია ერთ-ერთი სამინისტროს პრაქტიკა, სადაც ელექტრონული პროგრამის მეშვეობით ხდება თანამშრომელთა მიერ სამსახურში გატარებული დროის აღრიცხვა, სამსახურებრივი მოწმობის დაფიქსირების გზით.

ზოგიერთი საჯარო უწყება ვერ ახერხებს თანამშრომელთა ამ უფლების სათანადოდ დაცვას, ვინაიდან ვერ უზრუნველყოფს სამუშაო დროის აღრიცხვას. ერთ-ერთი რესპონდენტი აღნიშნავს:

*„სამუშაო დროს ზუსტად ვერ აღვრიცხავთ, რადგან ეს საჭიროებს სერიოზულ პროცედურებს. ამის შესაძლებლობა ჩვენ არ გვაქვს. დისტანციური მუშაობის დროს, მით უმეტეს, გართულდა. თანამშრომლებს არასამუშაო საათებში რომ უწევდათ მუშაობა, ამაზე პირადად მაქვს ინფორმაცია. გვაქვს ანაზღაურების ერთეული პრეცედენტები, როდესაც არსებობს განსაკუთრებული დავალება და ის ზეგანაკვეთურ შრომას მოითხოვს. წლის განმავლობაში ანაზღაურების 3-4 შემთხვევა იკვეთება“* (ერთ-ერთი საჯარო უწყების ადამიანური რესურსების სამსახურის წარმომადგენელი).

იმ უწყებების წარმომადგენელთა ნაწილი, სადაც ზეგანაკვეთური სამუშაოს აღრიცხვა არ ხდება, აღნიშნავს, რომ ამ ფაქტებს თანამშრომელთა შეფასების პროცესში ითვალისწინებენ.

ერთ-ერთი რესპონდენტის აზრით, ზეგანაკვეთური სამუშაოს ანაზღაურების კუთხით კანონმდებლობა დახვეწას საჭიროებს. განსაკუთრებით რთულია მომსახურების სფეროში დასაქმებული საჯარო მოხელეების ზეგანაკვეთური შრომის აღრიცხვა და შემდეგ ანაზღაურება. რთულია დავალების წინასწარ გაფორმება (მაგალითად, დასუფთავების სამსახურის თანამშრომელი ან მძღოლი, რომლებსაც არასამუშაო დროს უწევთ კონკრეტული საქმიანობის შესრულება). ამიტომ, ასეთი შემთხვევები ანაზღაურდება არაფორმალურად, მომავალ დღეებში სამუშაოს დროის შემცირებით ან დასვენების დღეების მიცემით.

საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენელი ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევად ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულებასა და მის ანაზღაურებას მიიჩნევს. რესპონდენტის შეფასებით, პანდემიის პირობებში ეს პრობლემა კიდევ უფრო გამწვავდა. მისი თქმით, ბიუროს სტატისტიკის მიხედვით, წინა წელს ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების 700-ზე მეტი ფაქტი გამოვლინდა და აქედან მხოლოდ 7 შემთხვევაში მიიღო დასაქმებულმა პროპორციული თავისუფალი საათები. როგორც ბიუროს წარმომადგენელი მიუთითებს, ზეგანაკვეთური სამუშაო უმეტესწილად შესაბამისი თანხით ანაზღაურდება, თუმცა ხშირად საჯარო სამსახურები მას არც აღრიცხავენ და არც ანაზღაურებენ.

### 5.3.3. დეკრეტული შვებულება

გამოკითხულთა განცხადებით, საჯარო სამსახურებში დეკრეტული შვებულების უფლება დაცულია. დასაქმებულები სრულად იყენებენ ანაზღაურებად შვებულებას და, საჭიროების შემთხვევაში, სარგებლობენ ე.წ. უხელფასო დღეებითაც. რესპონდენტთა თქმით, ეს საკითხი კანონმდებლობით კარგად არის დარეგულირებული, ამიტომ ამ კუთხით თანამშრომელთა უფლებების დარღვევის ფაქტები იშვიათია.

დეკრეტულ შვებულებას მამაკაცი საჯარო მოხელეები ძალიან იშვიათად იყენებენ. რესპონდენტთა აზრით, ეს გამოწვეულია კულტურული ფაქტორებით. „ჩვენს უწყებაში მამაკაცს არ უსარგებლია დეკრეტული შვებულებით. მენტალიტეტისა და კულტურული ტრადიციების გამო, დედები უვლიან ბავშვებს და თავში აზრადაც არ მოუვით მამაკაცებს, თავადაც იგივე გააკეთონ. ინფორმაციას ფლობენ, მაგრამ არ იყენებენ“ (ერთ-ერთი საჯარო უწყების ადამიანური რესურსების სამსახურის წარმომადგენელი).

მცირე რაოდენობით, თუმცა მაინც არსებობს პრეცედენტები, როდესაც მამაკაცები ამ უფლებით სარგებლობენ. გამოკითხულ რესპონდენტთა შორის ერთ-ერთმა აღნიშნა, რომ ჰქონია შემთხვევა, როდესაც ორივე მშობელი ერთსა და იმავე უწყებაში იყო დასაქმებული. დედამ ვადაზე ადრე შეწყვიტა შვებულება, ხოლო დარჩენილი დღეები მამამ გამოიყენა.

ერთ-ერთ რესპონდენტთან ინტერვიუს დროს გამოიკვეთა კიდევ ერთი გარემოება: კანონმდებლობის მიხედვით, დეკრეტულ შვებულებას ჰქონდა 3 ფაზა - ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის. ამ 3 ფაზიდან მამაკაცი მშობიარობისა და



ორსულობის ეტაპებზე თავისთავად ვერ ისარგებლებდა შვებულებით. შესაბამისად, როდესაც ის ღეკრეტულ შვებულებას ითხოვდა, გათვალისწინებული იყო მხოლოდ ერთი - ბავშვის მოვლის ეტაპი. ამიტომ, რესპონდენტის თქმით, ასეთ შემთხვევებში ის შვებულების დღეების საერთო რაოდენობას 3-ზე ყოფდა და მამაკაცის მიერ გამო-საყენებელ დღეებს ასე ანგარიშობდა. თუმცა, მისი განცხადებით, ამჟამად ამ კუთხით კანონმდებლობა დაიხვეწა.

#### **5.3.4. პროფესიული განვითარებისთვის განკუთვნილი შვებულება**

რაც შეეხება პროფესიული განვითარებისთვის განკუთვნილი შვებულებით სარგებლობას, საჯარო უწყებების წარმომადგენლები აცხადებენ, რომ ამ კუთხით საჯარო მოხელეთა უფლებები არ ირღვევა, თუმცა, პანდემიის გამო, მისი გამოყენების შემთხვევები მნიშვნელოვნად შემცირებულია. რესპონდენტთა თქმით, საჯარო სამსახურში ჩამოყალიბებულია ერთგვარი კულტურა, რომ, თუ დასაქმებული პროფესიული განვითარებისთვის სასურველ პროგრამას ქვეყნის გარეთ ნახავს, დასაქმებელი მას უფლებას აძლევს, პროფესიული განვითარებისთვის განკუთვნილი შვებულება გამოიყენოს. ხოლო, თუ საჯარო მოხელეს ქვეყნის შიგნით სურს ტრენინგებსა ან კურსებზე დასწრება, საჯარო უწყება ამას შვებულების მიღმა „ხელშეწყობით“ უზრუნველყოფს. უნდა აღინიშნოს, რომ ამ მიმართულებით ვლინდება როგორც გადაწყვეტილების მიმღებ პირთა, ისე საჯარო მოხელეთა არასათანადო ინფორმირებულობა. კერძოდ, მათ არ იციან, რომ ამ უფლებით სარგებლობისთვის ქვეყნის დატოვება არ არის აუცილებელი.

რესპონდენტები თანხმდებიან, რომ პანდემიამ მნიშვნელოვანი გამოწვევები შექმნა პროფესიული განვითარების თვალსაზრისით. გამოკითხული საჯარო მოხელეების აზრით, ამ მიმართულებით უწყებებმა მეტი შესაძლებლობა უნდა შესთავაზონ თანამშრომლებს როგორც ადგილობრივი, ასევე საერთაშორისო კურსების სახით. საჯარო უწყებების წარმომადგენლებს მიაჩნიათ, რომ დასაქმებულები თავადაც უნდა ცდილობდნენ კანონმდებლობის გამოყენებას პროფესიული განვითარებისთვის. ამისთვის მნიშვნელოვანია ამ მიმართულებით მათი ცნობიერების გაზრდა.

#### **5.3.5. საჯარო მოხელის გადაყვანა ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესაბამის თანამდებობაზე**

კვლევაში მონაწილე საჯარო უწყებებში დასაქმებულის ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესაბამის თანამდებობაზე გადაყვანის ბევრი ფაქტი არ ფიქსირდება, თუმცა ამ მიმართულებით რესპონდენტთა ნაწილს გარკვეული გამოცდილება მაინც ჰქონია. ერთ-ერთ უწყებაში 2020 წელს იყო 2 შემთხვევა და ორივე დაკმაყოფილდა - მათთვის მოიძიეს შესაბამისი თანამდებობები და, მათივე თანხმობით, ახალ პოზიციებზე გადაიყვანეს.

კვლევაში მონაწილე საჯარო უწყებების წარმომადგენელთა ნაწილს თანამშრომლის ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო შესაბამის თანამდებობაზე გადაყვანის გამოცდილება არ ჰქონია. აქედან გამომდინარე, ამ საკითხზე სათანადო ინფორმაციას არ ფლობენ.

### 5.3.6. ანაზღაურებადი შვებულება

რესპონდენტთა უმრავლესობის განცხადებით, მათ თანამშრომლებს ანაზღაურებადი შვებულების გამოყენებისას პრობლემები არ ექმნებათ, შესაბამისად, ეს უფლება დაცულია. მათივე თქმით, ერთადერთი, რასაც საჯარო უწყებების წარმომადგენლები დასაქმებულებს სთხოვენ, არის ის, რომ სრული პერიოდით ერთდროულად ნუ ისარგებლებენ. მაგალითად, რესპონდენტთა ნაწილი ამბობს, რომ თანამშრომლების მიმართ მათი რეკომენდაციაა, ანაზღაურებადი შვებულება გადაბმით გამოიყენონ არაუმეტეს 2 კვირისა. თუმცა, იქვე აღნიშნავენ, რომ ჰქონიათ 3-4-კვირიანი შვებულების შემთხვევებიც.

ადამიანური რესურსების მართვის დეპარტამენტის წარმომადგენელთა რეკომენდაციაა ასევე, რომ თანამშრომლებმა თავიანთ დეპარტამენტებში შეათანხმონ შვებულების თარიღები. რესპონდენტების განცხადებით, დასაქმებულთათვის არსებობს შეღავათი - თუ საჯარო მოხელეები, მოუცლევლობის გამო, შვებულების დღეებით ვერ ისარგებლებენ, მათ ამ დღეების გამოყენება მომავალ წელს შეუძლიათ. არის შემთხვევები, როდესაც ორგანიზაციისთვის რომელიმე ერთი თვე არის ყველაზე დატვირთული. ამიტომ, თანამშრომლებს წინასწარ მიეწოდებათ ინფორმაცია, რომ ამ პერიოდში შვებულებაში არ გავიდნენ, რათა სამუშაო პროცესი არ შეფერხდეს.

### 5.4. შრომითი უფლებების იმპლემენტაცია

ბოლო წლების განმავლობაში შრომითი უფლებების კუთხით საფუძვლიანად განახლდა და შეიცვალა საჯარო სამსახურის საკანონმდებლო ჩარჩო. შესაბამისად, საინტერესოა, როგორ აფასებენ მისი წარმომადგენლები სახელმწიფო დაწესებულებებში შრომითი უფლებების იმპლემენტაციის თვალსაზრისით არსებულ მდგომარეობას. რესპონდენტთა უმრავლესობა მიიჩნევს, რომ მათ უწყებაში ეს პროცესი ეფექტიანად მიმდინარეობს. ერთ-ერთი უწყების ადამიანური რესურსების სამსახურის უფროსი აღნიშნავს, რომ საწყის ეტაპზე, კანონმდებლობაში შესული ბევრი ცვლილებიდან გამომდინარე, ყველაზე მნიშვნელოვანი იყო თანამშრომელთა ინფორმირება და სწორედ ამით იყო მისი სამსახური აქტიურად დაკავებული.

ერთ-ერთი რესპონდენტის თქმით, იმპლემენტაცია მეტ-ნაკლებად წარმატებით განხორციელდა და უფლებების დაცვის თვალსაზრისით მიმდინარე ეტაპზეც არსებობს დადებითი ტენდენცია:

*„ყველა რეფორმა დაკავშირებულია ხარვეზებთან და, ცხადია, ეს პრაქტიკაშიც გამოვლინდა. მაგალითად, სამართლიანი შეფასების კუთხით გვხვდებოდა ფავორიტიზმის, თანასწორობის პრინციპის დარღვევის შემთხვევები, თუმცა შეფასების პროცესი ყოველწლიურად გვაჩვენებს, რომ სიტუაცია უმჯობესდება. ყველა დამსაქმებელმა საჯარო მოხელეთა შრომითი უფლებების დაცვის მიზნით უნდა უზრუნველყოს, რომ თითოეულმა მათგანმა მაქსიმალურად ისარგებლოს კანონმდებლობით მინიჭებული ყველა უფლებით/შესაძლებლობით“ (ერთ-ერთი საჯარო უწყების ადამიანური რესურსების სამსახურის წარმომადგენელი).*

იმპლემენტაციის პროცესში, შეფასების გარდა, ერთ-ერთ პრობლემად გამოვლინდა

რანგირების საკითხიც. როგორც ერთ-ერთი რესპონდენტი აღნიშნავს, მის უწყებაში სწორედ ეს იყო მთავარი გამოწვევა. „როდესაც კანონი ახალი შემოღებული იყო, რთული აღმოჩნდა, მაგალითად, რანგირების მიხედვით დაყოფა კატეგორიებად. მოგეხსენებათ, ყველას უნდოდა პირველი რანგი და მაღალი ხელფასი. მერე ნელ-ნელა ესეც დაიხვეწა“ (ერთ-ერთი საჯარო უწყების იურიდიული სამსახურის უფროსი).

### **5.5. შრომითი უფლებების შესახებ ინფორმირებულობა**

შრომით უფლებებთან დაკავშირებით თანამშრომელთა ცნობიერების დონე, რესპონდენტთა აზრით, მეტ-ნაკლებად დამაკმაყოფილებელია. მათი განცხადებით, ინფორმაციის ნაკლებობა შეიძლება არსებობდეს ასეთ საკითხებზე, რომლებიც პრაქტიკაში იშვიათად გვხვდება, მაგალითად, როგორიცაა ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო შესაბამის თანამდებობაზე გადაყვანა.

რესპონდენტთა ნაწილი აღნიშნავს, რომ საჯარო სამსახურის შესახებ კანონისა (№220 და №242 დადგენილებები) და შრომის კოდექსის მიხედვით, ინფორმირებულობა საკონკურსო მოთხოვნათა სიაშია. შესაბამისად, სამსახურში აყვანის დროს მოხელე ვალდებულია, იცოდეს შრომის კანონმდებლობა.

რაც შეეხება კანონმდებლობაში შესულ სიახლეებს, რესპონდენტები აღნიშნავენ, რომ თანამედროვე ეპოქაში ინფორმაციის მოძიების ბევრი გზა არსებობს და მისი მოპოვება თავად დასაქმებულსაც შეუძლია. გარდა ამისა, ის ადამიანური რესურსების სამსახურის მიერაც მიეწოდება. რესპონდენტების ნაწილი ხაზს უსვამს დასაქმებულთა ცნობიერების ამაღლების პროცესში საჯარო სამსახურის ბიუროს ჩართულობასაც. უნდა აღინიშნოს, რომ ერთ-ერთ სამინისტროს ინფორმაციის გავრცელების საინტერესო პრაქტიკა აქვს. უწყება ახალმოსულ კადრებს უზიარებს ბროშურას სახელწოდებით „პირველი ნაბიჯი“, რომელიც მოიცავს სამინისტროს დებულებას, სტრატეგიას, ძირითადი საკანონმდებლო აქტებისა და სტრუქტურული ერთეულების შესახებ მოკლე ინფორმაციას. ამით სამინისტრო უქმნის დასაქმებულს პირველად წარმოდგენას, თუ რა ევალუა და რას შეიძლება ელოდეს თავად.

აღსანიშნავია, რომ **დასაქმებულთა ცნობიერების დონე, შესაძლოა, ერთი უწყების შიგნითაც განსხვავებული იყოს. ერთ-ერთი საჯარო სამსახურის წარმომადგენლის თქმით, მის დაწესებულებაში ახალგაზრდები მეტად ინფორმირებულნი არიან საკუთარი უფლებების შესახებ, ვიდრე უფროსი ასაკის თანამშრომლები.** ზოგიერთ შემთხვევაში დასაქმებულები დამატებითი კონსულტაციისთვის მიმართავენ ადამიანური რესურსების მართვისა ან იურიდიულ საქმეთა დეპარტამენტებს ანაზღაურებადი ან პროფესიული განვითარების გამო შვებულებების, ასევე შეფასების საკითხების თაობაზე.

საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენლის განცხადებით, საჯარო მოხელეების ინფორმირების დონე თანდათან იზრდება, რაზეც შეფასების შესახებ მათი ცოდნაც მოწმობს. დადებითი დინამიკის მიუხედავად, რესპონდენტი მიიჩნევს, რომ ამ კუთხით ჯერჯერობით ნამდვილად არ არის ბოლომდე სახარბიელო მდგომარეობა. ამის მაგალითად მას მოჰყავს სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე სამსახურში აღდგენის შემთხვევები, როდესაც კადრისთვის ტოლფას თანამდებობას ეძებენ და

მის საქმიანობას ეცნობიან. ბიუროს წარმომადგენლის თქმით, ბევრ საქმეში მოხელეს შეეძლო, უსამართლო გათავისუფლება თავიდან აერიდებინა და საკუთარი უფლებები დაეცვა, თუმცა, შრომითი კანონმდებლობის არასათანადო ცოდნის გამო, ეს ვერ გააკეთა. რესპონდენტი მიიჩნევს, რომ შრომითი უფლებების სიღრმისეული ცოდნა საჯარო მოხელისთვის აუცილებელია. ამიტომ, საჯარო სამსახურის ბიურო ცდილობს, ამ საკითხში თავისი წვლილი შეიტანოს. რესპონდენტს მაგალითად მოჰყავს საჯარო მოხელეების ფორუმი, სადაც, სხვა საკითხებთან ერთად, შრომით უფლებებსაც განიხილავენ.

## 5.6. პროფესიული კავშირები

უწყების შიგნით პროფესიული კავშირები კვლევის ფარგლებში გამოკითხულ არცერთ საჯარო დაწესებულებაში არ არსებობს. რესპონდენტთა განცხადებით, ასეთი გაერთიანებების ჩამოყალიბება დამატებით ხარჯებთან არის დაკავშირებული. ამასთანავე, თანამშრომლებს არ აქვთ სურვილი, **საწევრო გადასახადი გადაიხადონ**.

აღსანიშნავია, რომ ამ ტიპის კავშირების არსებობა რესპონდენტთა უმეტესობისთვის დაკავშირებულია 8 მარტს ყვავილების ჩუქებასა და ექსკურსიებთან. იმავდროულად, ასეთი გაერთიანებები ასოცირდება არაპროფესიონალიზმთან, რასაც მათი პასიურობა და არაქმედითუნარიანობა იწვევს. „*არ ვართ ის ქვეყანა, სადაც პროფკავშირები პოპულარული და ქმედითია. მარტივად რომ ვთქვათ, არ ვართ გერმანია ან საფრანგეთი*“ (ერთ-ერთი საჯარო უწყების იურიდიული დეპარტამენტის უფროსი). რესპონდენტთა ერთი ნაწილის აზრით, პროფესიული კავშირების კულტურის ჩამოსაყალიბებლად, საჭიროა, ისინი იყვნენ აქტიურები, სანდოები, დგამდნენ ქმედით ნაბიჯებს და თანამშრომლებს რეალურ შედეგებს აჩვენებდნენ. მეორე ნაწილი კი უწყების შიგნით ასეთი გაერთიანების არსებობას არ მიესალმება, რადგან მიიჩნევს, რომ დარგობრივი პროფესიული კავშირებიც სრულიად საკმარისია.

საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენლის შეფასებით, პროფესიული გაერთიანებების არსებობა საჯარო უწყებებში მნიშვნელოვანია. მისი აზრით, ძლიერი და ქმედითი კავშირები დასაქმებულთა უფლებების დაცვის ერთ-ერთი საუკეთესო მექანიზმია, თუმცა ამასაც შეიძლება ჰქონდეს უარყოფითი მხარე. მას მაგალითად მოჰყავს სხვადასხვა რეფორმის განხორციელების საკითხი.

*„ხშირად ევროპული ქვეყნების გამოცდილებაც აჩვენებს, რომ მნიშვნელოვანი საკითხების გადაწყვეტისას პროფესიული კავშირების აქტიურმა ჩართულობამ შეიძლება რეფორმა შეაფერხოს. კერძოდ, მათთან იმართება კოლექტიური მოლაპარაკებები, სანამ რეფორმის ავტორი არ დაარწმუნებს, რომ მოხელეებს ამით არანაირი უფლებრივი პრობლემა არ ექმნებათ“* (საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენელი).

რესპონდენტის შეფასებით, საჯარო სამსახურებში ჯერჯერობით იმდენად სუსტია პროფესიული კავშირების გავლენა, რომ რეფორმების შეფერხების საკითხი დღის წესრიგში არ დგას. მას მიაჩნია, რომ ძლიერი პროფესიული გაერთიანებების ჩამოყალიბებას, პირველ რიგში, თავად საჯარო მოხელეების ნება სჭირდება, ასევე მნიშვნელოვანია ამ კავშირების დამოუკიდებლობაც.

## 5.7. შეჯამება

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ საჯარო დაწესებულებებში შრომითი უფლებების იმპლემენტაციის კუთხით არსებული გამოწვევები, ძირითადად, მსგავსია, თუმცა კონკრეტული პრობლემა, შესაძლოა, სხვადასხვა სიმწვავეთ ვლინდებოდეს. რესპონდენტთა შეფასებით, იმპლემენტაციის ხარისხი შეიძლება ასევე განსხვავდებოდეს სამინისტროებსა და მერიებში. სამინისტროების წარმომადგენლები დამატებით მიუთითებენ, რომ იმ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში, რომლებიც მათ დაქვემდებარებაში არიან, შრომით უფლებებთან დაკავშირებით სხვადასხვა პრობლემას აწყდებიან. ამის მიზეზი ის არის, რომ საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი მათზე მხოლოდ სამსახურში მიღებისა და კონკურსების გამოცხადების ნაწილში ვრცელდება, შრომითი უფლებები კი შრომის კოდექსით რეგულირდება.

საჯარო დაწესებულებების წარმომადგენელთა შეფასებით, შრომითი უფლებების ეფექტიანი იმპლემენტაცია მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული უწყებაში არსებულ ორგანიზაციულ კულტურაზე. რესპონდენტთა აზრით, ამ პროცესში მთავარი გამოწვევები უკავშირდება ზეგანაკვეთური სამუშაოს აღრიცხვასა და ანაზღაურებას, ანაზღაურებადი შვებულების გამოყენებას, საჯარო მოხელის შეფასების პროცესს და შედეგებს, პროფესიული განვითარების პროგრამების შეთავაზების ნაკლებობას და ა.შ.

გარდა ამისა, რესპონდენტთა თქმით, პრობლემაა სიახლის დანერგვაც, ვინაიდან საჯარო მოსამსახურეებს აქვს გაუცნობიერებელი შიში სიახლეების მიმართ. აქედან გამომდინარე, ზოგ შემთხვევაში ისინი საჭიროებენ დამატებით ახსნას და ინფორმაციის მიწოდებას. ამასთანავე, ახალგაზრდა თანამშრომლები უფრო მარტივად რეაგირებენ ამგვარ საკითხებზე და არ უჭირთ ადაპტირება.

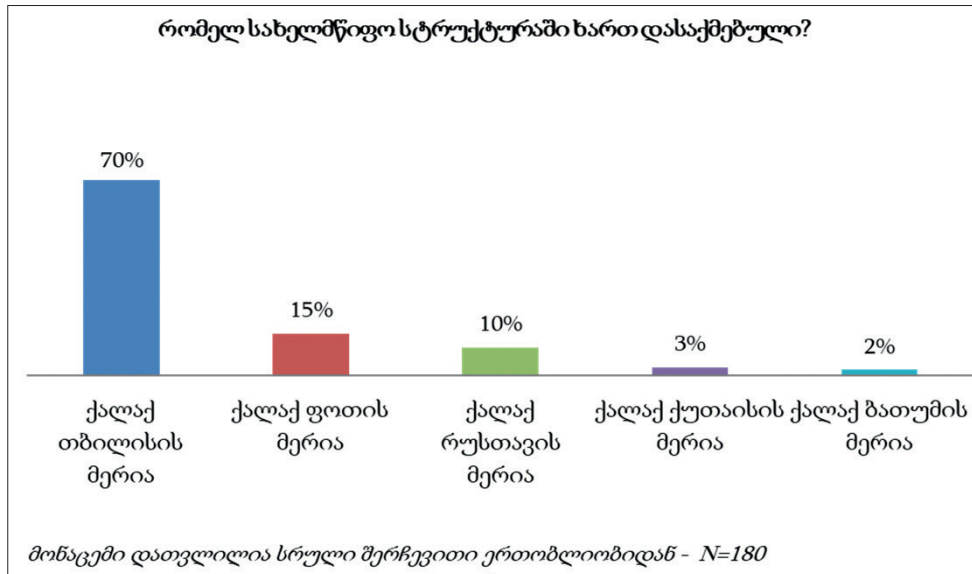
გამოკითხული რესპონდენტები ერთხმად იზიარებენ მოსაზრებას, რომ შრომითი უფლებების ეფექტიანი იმპლემენტაციისთვის საჯარო დაწესებულებებმა დამატებითი ძალისხმევა უნდა გასწიონ და დასაქმებულთა ცნობიერების ამაღლებაზე იზრუნონ, რათა არსებული კანონმდებლობის აღსრულების ხარისხი გაუმჯობესდეს.

## 6. თვითმმართველი ქალაქების მერიების წარმომადგენლები – რაოდენობრივი კვლევის ანალიზი

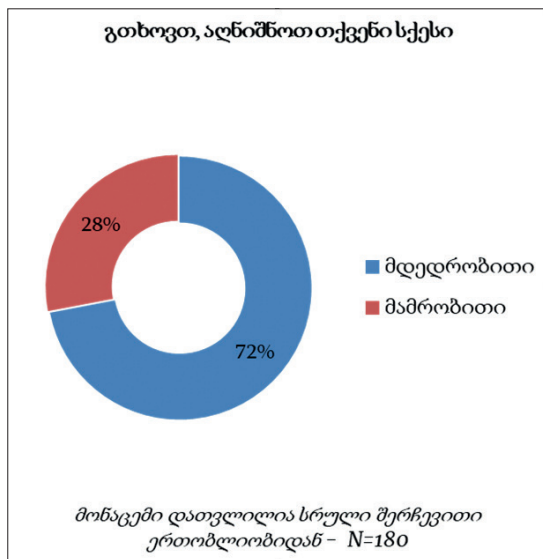
### 6.1. შესავალი

კვლევაში მონაწილეობა მიიღო 5 თვითმმართველი ქალაქის მერიების 180-მა თანამშრომელმა. გამოიკითხა ყველა რანგისა და კატეგორიის სპეციალისტი, ასევე შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები და სხვადასხვა სამსახურის ხელმძღვანელები. რესპონდენტების უმრავლესობა (70%) მუშაობს თბილისის მერიაში (იხ. დიაგრამა №1). გამოკითხულთა საშუალო ასაკი 41 წელია. კვლევაში მონაწილეობა უმეტესად მდებარეობითი სქესის წარმომადგენლებმა (72%) მიიღეს (იხ. დიაგრამა №2).

#### დიაგრამა №1



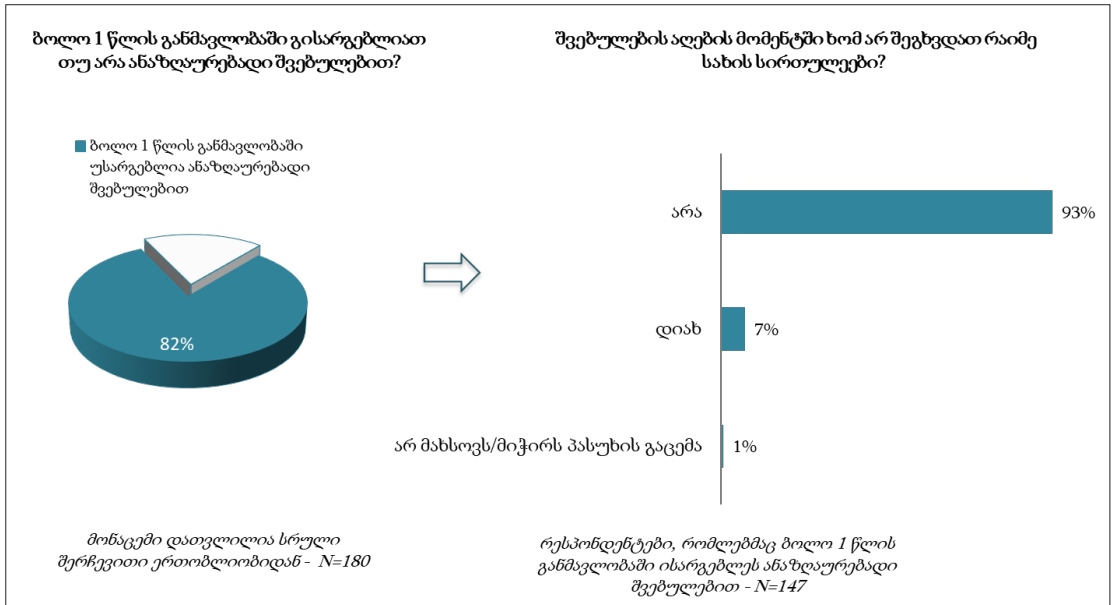
#### დიაგრამა №2



## 6.2. სხვადასხვა სახის შვებულებით სარგებლობა

რესპონდენტები ყველაზე ხშირად სარგებლობენ ანაზღაურებადი შვებულებით. მაგალითად, ბოლო 1 წლის განმავლობაში ის გამოიყენა გამოკითხული საჯარო მოხელეების 82%-მა. მათი უმრავლესობა (93%), აცხადებს, რომ შვებულების აღების მომენტში რაიმე სახის სირთულე არ წარმოჰქმნიათ (იხ. დიაგრამა №3).

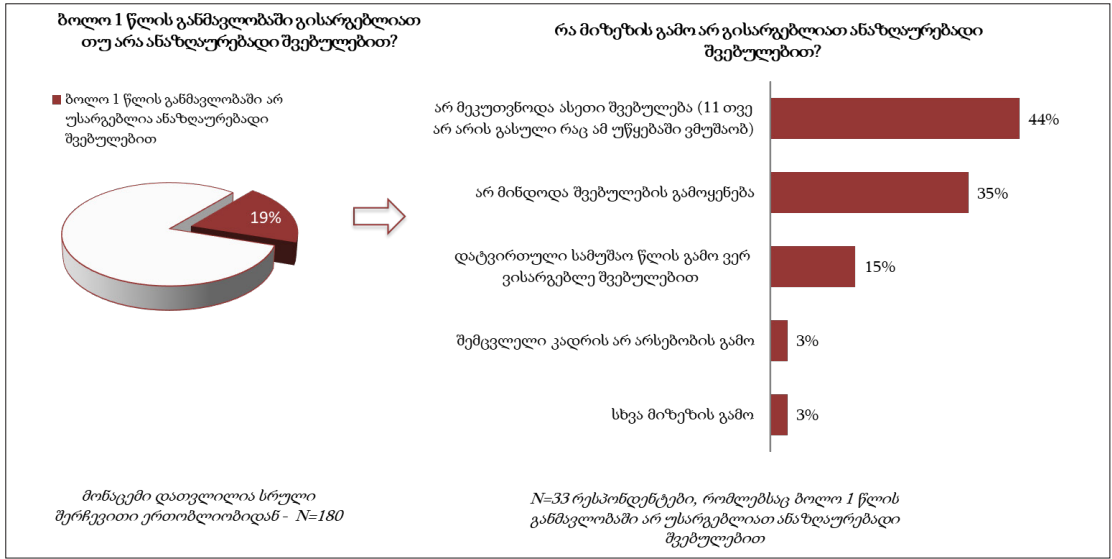
### დიაგრამა №3



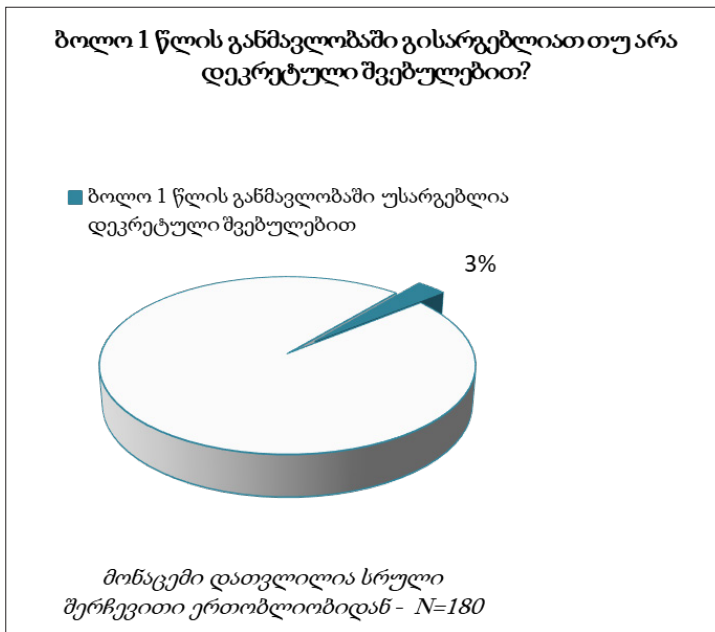
2021 წლის განმავლობაში შვებულებით მოსარგებლეთა მხოლოდ 7% აღნიშნავს, რომ გარკვეული სახის სირთულეები წარმოეშვათ. ისინი ასახელებენ სასურველ თარიღებსა და სასურველი ვადით შვებულების აღების შეუძლებლობას. ერთეულ შემთხვევებში მიზეზად სახელდება ასევე კოლეგის შვებულებაში ყოფნა ან გადატვირთული რეჟიმი.

რაც შეეხება რესპონდენტებს, რომლებსაც ბოლო 1 წლის განმავლობაში შვებულებით არ უსარგებლიათ, მათი 44% აღნიშნავს, რომ არ ეკუთვნოდათ, ხოლო 35%-ის განცხადებით, თავად არ სურდათ მისი აღება (იხ. დიაგრამა №4).

## დიაგრამა №4



## დიაგრამა №5

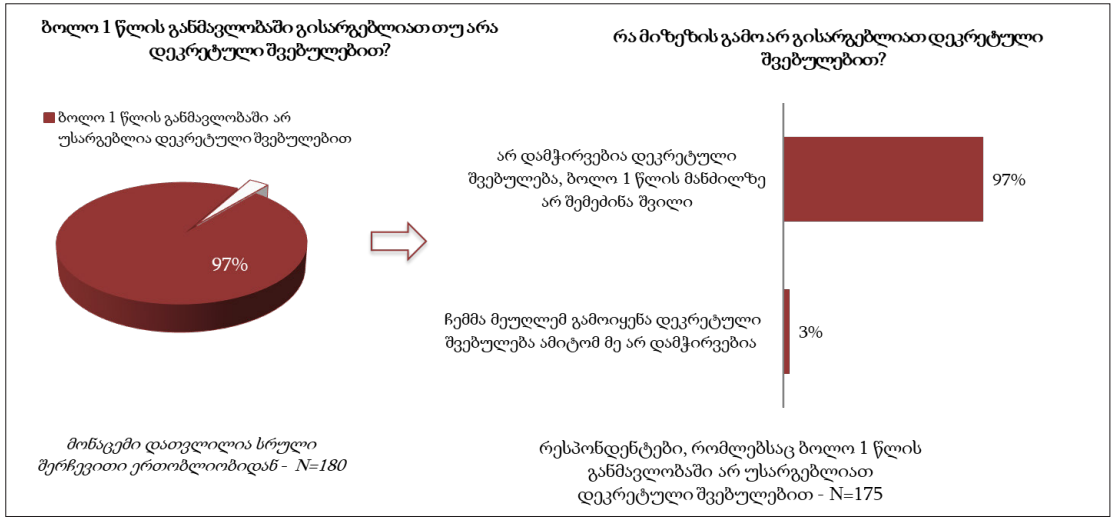


დეკრეტული შვებულებით ბოლო 1 წლის განმავლობაში ისარგებლა მერიებში გამოკითხული თანამშრომლების მხოლოდ 3%-მა. ყველა მათგანი აღნიშნავს, რომ შვებულების აღების მომენტში არანაირი სირთულე არ შეჰქმნიათ (იხ. დიაგრამა №5).

რაც შეეხება დეკრეტული შვებულების გამოყენებლობის მიზეზებს, რესპონდენტების უმრავლესობა (97%) აღნიშნავს, რომ 2021 წელს ამის საჭიროება არ ჰქონიათ (იხ. დიაგრამა №6).

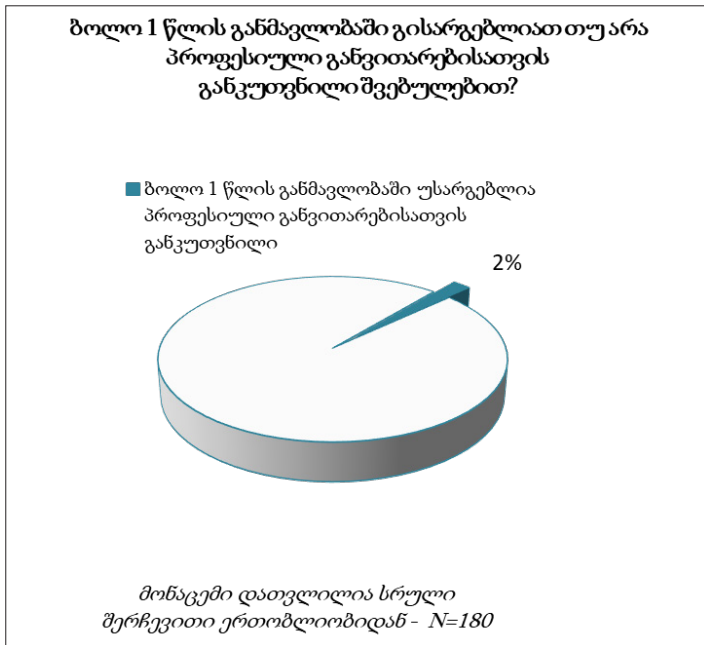


**დიაგრამა №6**



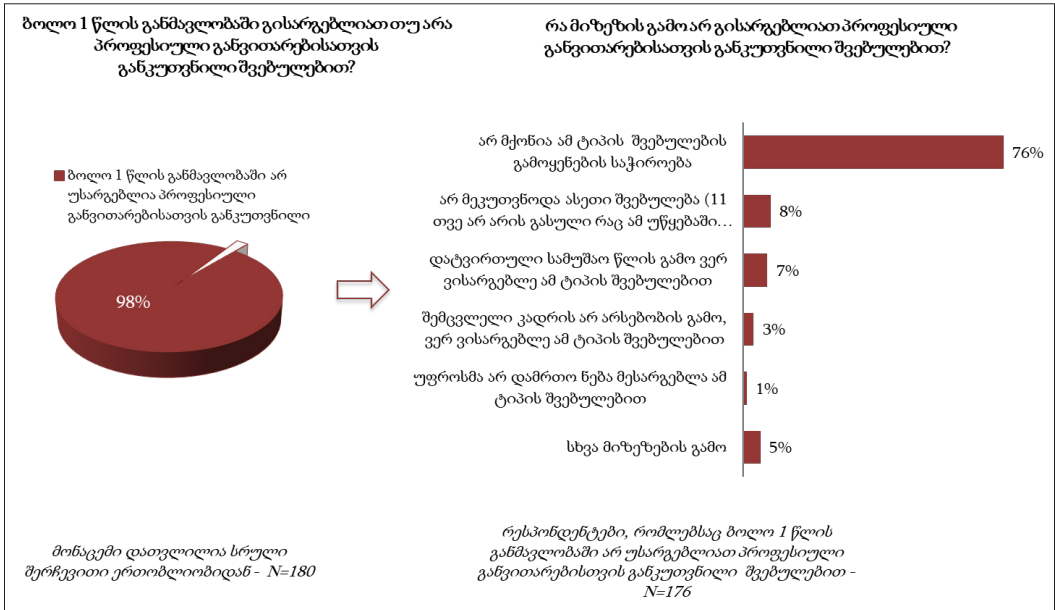
ყველაზე ნაკლებად რესპონდენტები იყენებენ პროფესიული განვითარების გამო შვებულებას, რომლითაც ბოლო ერთი წლის განმავლობაში მხოლოდ 5-მა გამოკითხულმა ისარგებლა. ეს მთელი შერჩევის 2%-ია (იხ. დიაგრამა №7).

**დიაგრამა №7**



გამოკითხული რესპონდენტები პროფესიული შვებულების გამოუყენებლობის მთავარ მიზეზად მისი საჭიროების არქონას ასახლებენ (76%). უფრო იშვიათად კი ამას დატვირთული სამუშაო გრაფიკითა (7%) და შემცველი კადრის არარსებობით (3%) ხსნიან (იხ. დიაგრამა №8).

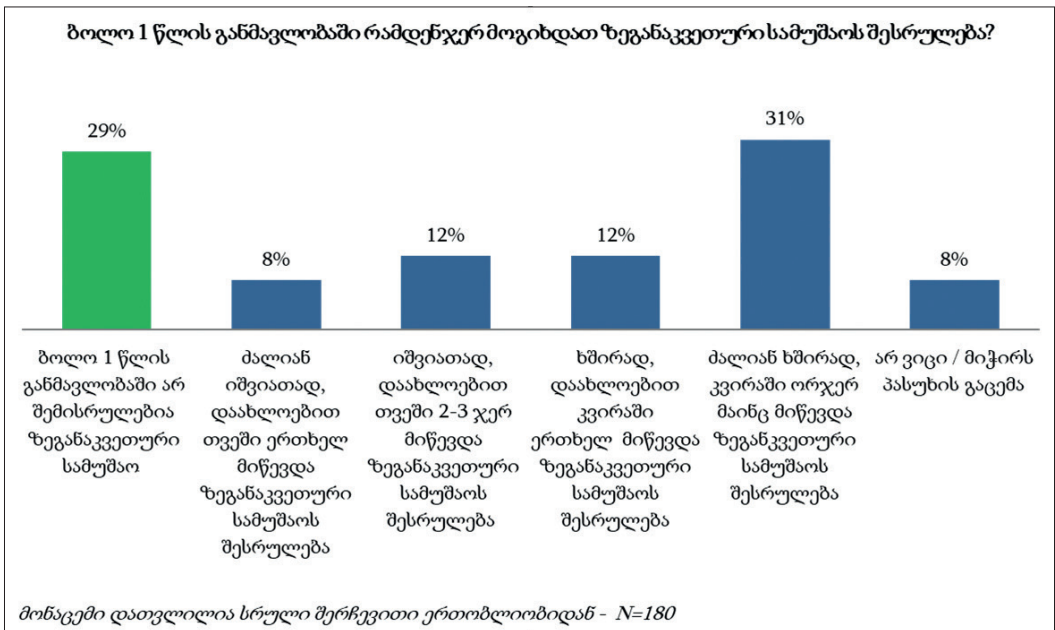
**დიაგრამა №8**



**6.3. ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულება**

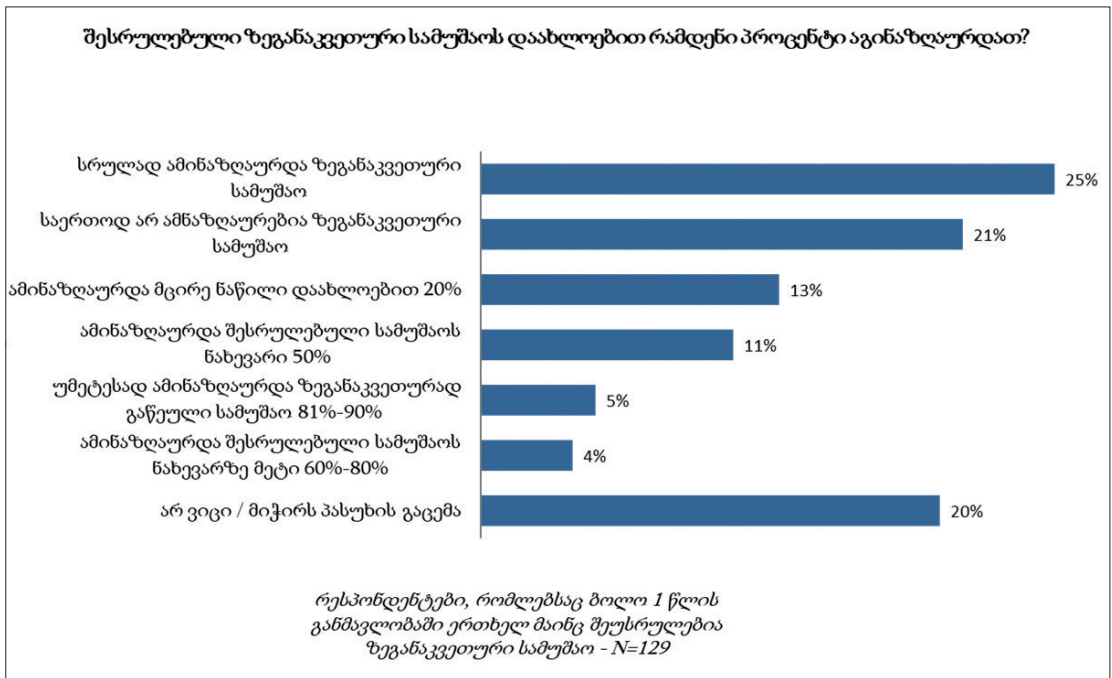
5 თვითმმართველი ქალაქის მერიებში გამოკითხული თანამშრომლების უმრავლესობას (43%) კვირაში ერთხელ მაინც უწევდა ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულება, მესამედს კი (31%) - კვირაში ორჯერ მაინც. აღსანიშნავია, რომ რესპონდენტთა 29%-ს ბოლო 1 წლის განმავლობაში არ შეუსრულებია ზეგანაკვეთური სამუშაო (იხ. დიაგრამა №9).

**დიაგრამა №9**



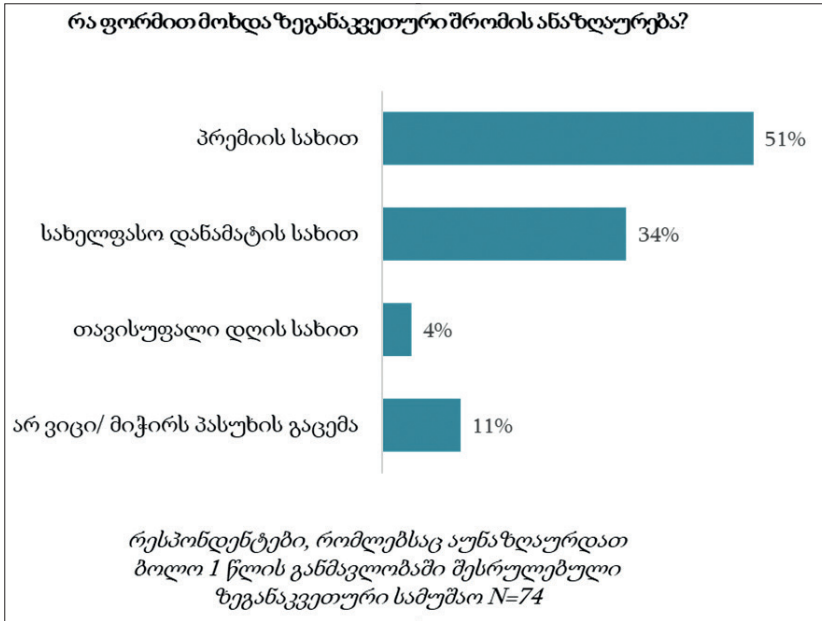
რესპონდენტთა მეოთხედის (25%) განცხადებით, ზეგანაკვეთური სამუშაო სრულად აუნაზღაურდათ, თუმცა აღსანიშნავია, რომ ყოველი მეხუთე (21%) დასაქმებულისთვის ის საერთოდ არ გადაუხდიათ (იხ. დიაგრამა №10).

**დიაგრამა №10**



საინტერესოა ზეგანაკვეთური შრომის ანაზღაურების ფორმაც. გამოკითხული საჯარო მოხელეების ნახევარს (51%) ის პრემიის სახით გადაუხადეს, ასევე გამოყენებული იყო სახელფასო დანამატი (34%). რაც შეეხება თავისუფალი დღის მიცემას, კვლევაში აჩვენა, რომ თვითმმართველი ქალაქების მერიებში ეს არც ისე გავრცელებული პრაქტიკაა. ამ სახით ზეგანაკვეთური სამუშაო რესპონდენტთა მხოლოდ 4%-ს აუნაზღაურდა (იხ. დიაგრამა №11).

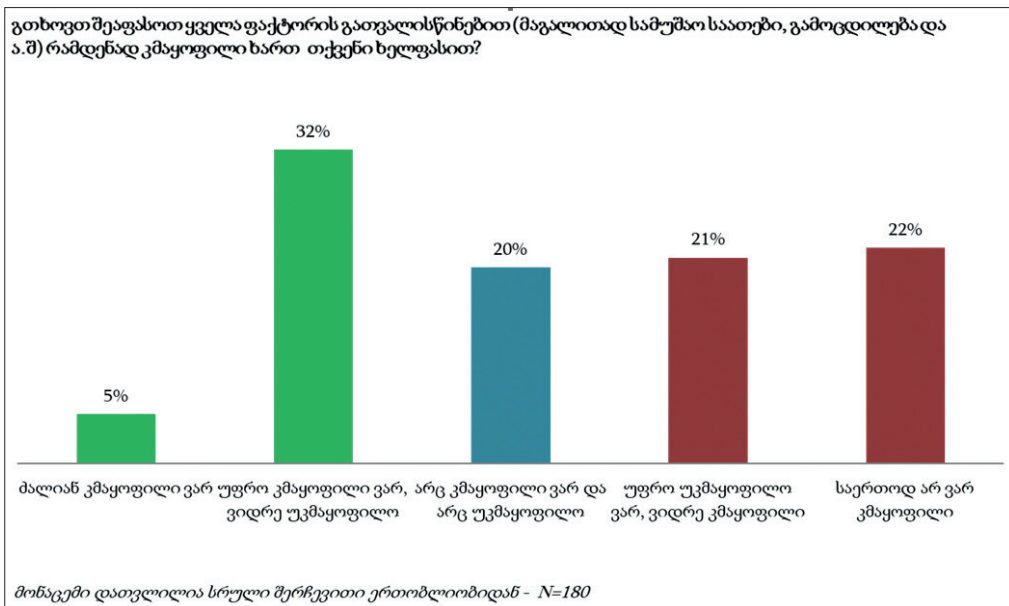
**დიაგრამა №11**



**6.4. შრომის ანაზღაურების შეფასება**

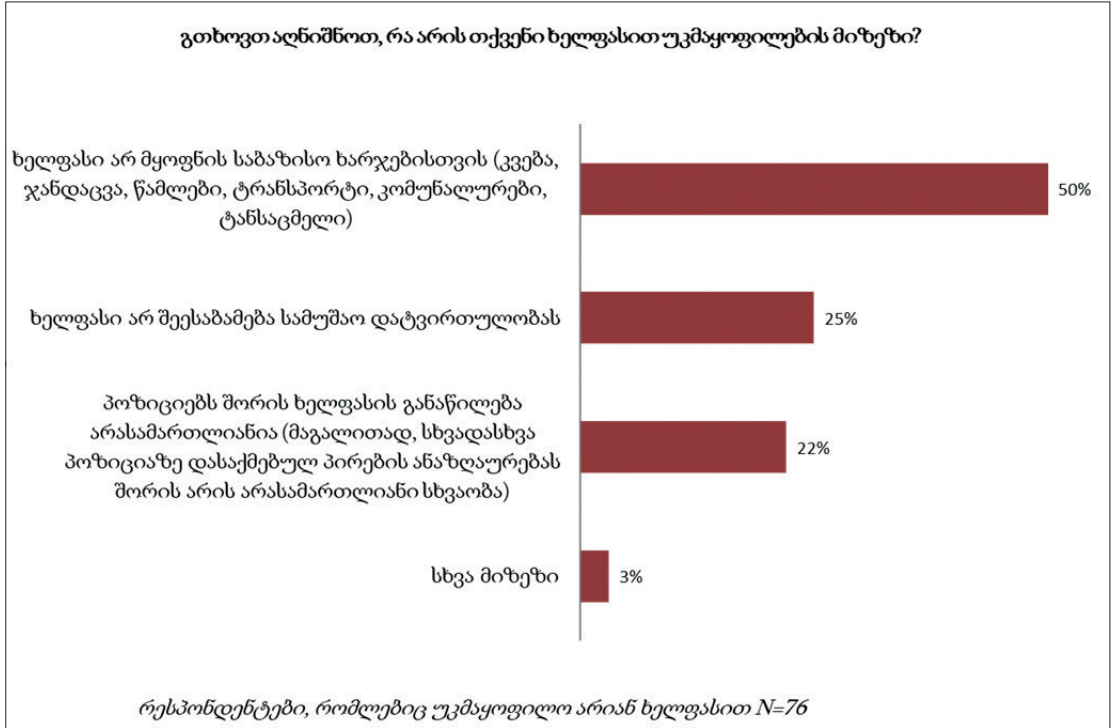
რესპონდენტების 32% კითხვაზე, რამდენად კმაყოფილია ანაზღაურებით, პასუხობს, რომ უფრო კმაყოფილია, ვიდრე უკმაყოფილო. გამოკითხულთა 22% ხელფასით უკმაყოფილოა. 21% კი უფრო უკმაყოფილოა, ვიდრე კმაყოფილი. აღსანიშნავია, რომ რესპონდენტთა მხოლოდ 5%-მა მონიშნა პასუხი „ძალიან კმაყოფილი ვარ“ (იხ. დიაგრამა №12).

**დიაგრამა №12**



იმ რესპონდენტების 50%, რომლებიც საკუთარი ანაზღაურებით უკმაყოფილონი არიან, აცხადებენ, რომ ხელფასი არ ჰყოფნით ისეთი საბაზისო ხარჯებისთვის, როგორებიცაა: კვება, ჯანდაცვა, წამლები, ტრანსპორტი, კომუნალური გადასახადები და ტანსაცმელი. 25% მიიჩნევს, რომ მათი ანაზღაურება არ შეესაბამება სამუშაო დატვირთულობას. ხოლო 22% უკმაყოფილების მიზეზად ასახელებს პოზიციებს შორის ხელფასის არასამართლიან განაწილებას (იხ. დიაგრამა №13).

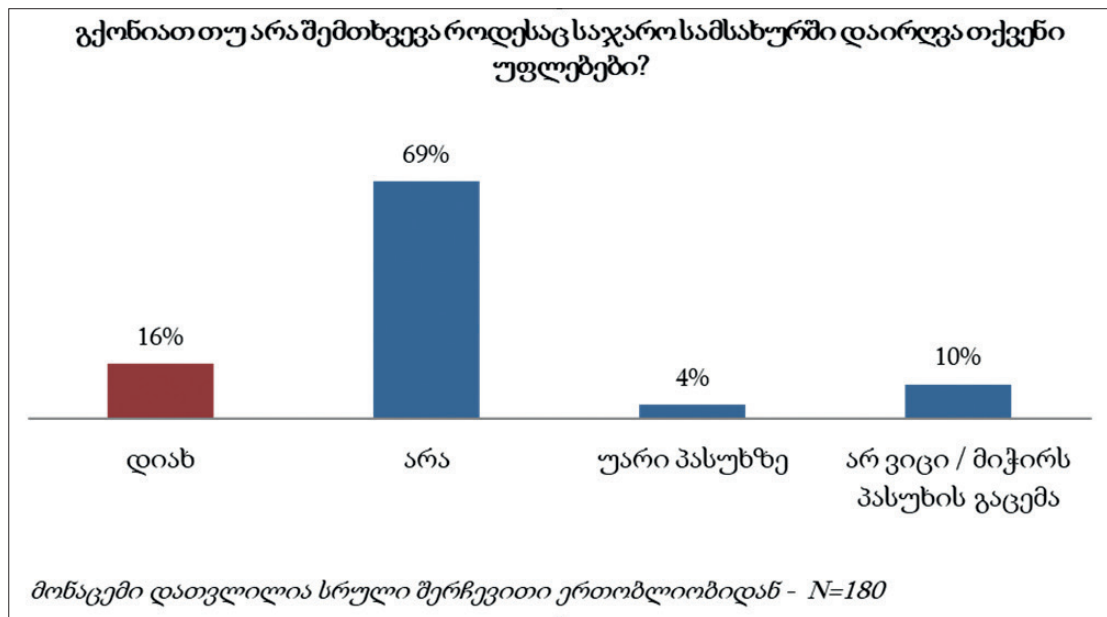
**დიაგრამა №13**



### 6.5. შრომითი უფლებების დარღვევა

შრომით უფლებებთან დაკავშირებით რესპონდენტებს ჰკითხეს, საჯარო სამსახურში მუშაობის პერიოდში დაირღვა თუ არა მათი უფლებები. გამოკითხულთა 69%-მა უპასუხა, რომ არ დარღვეულა, 16%-ის შემთხვევაში კი შრომითი უფლებების შელახვის ფაქტები გამოვლინდა (იხ. დიაგრამა №14).

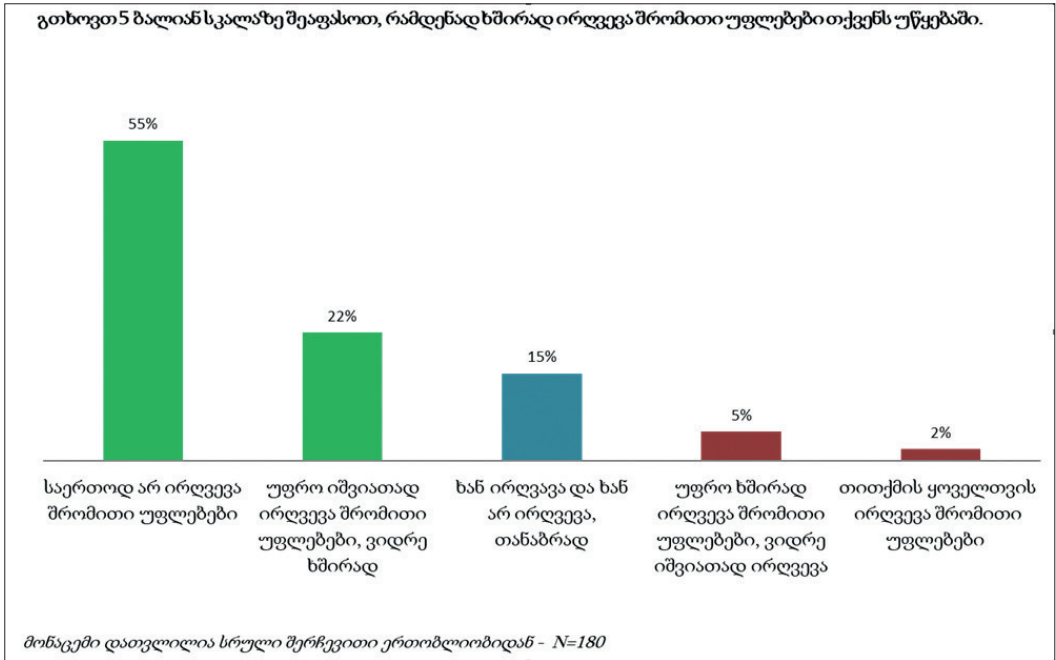
დიაგრამა №14



იმ რესპონდენტებიდან, რომლებიც აცხადებენ, რომ მათი უფლებები დაირღვა, 25% ასახელებს შესაბამისი ანაზღაურების გარეშე ზეგანაკვეთური მუშაობის ფაქტებს; 20% ამბობს, რომ ხშირად ასრულებდა ისეთ დავალებებს, რომლებიც მის მოვალეობაში არ შედიოდა; 20% მიიჩნევს, რომ მსგავს პოზიციაზე დასაქმებული ადამიანისგან განსხვავებით სისტემატურად უწევდა უფრო მეტი სამუშაოს შესრულება; 7% კი აღნიშნავს, რომ უსაფუძვლოდ გაათავისუფლეს სამსახურიდან, თუმცა გასაჩივრების შემდეგ კვლავ შეძლო საკუთარ პოზიციაზე დაბრუნება.

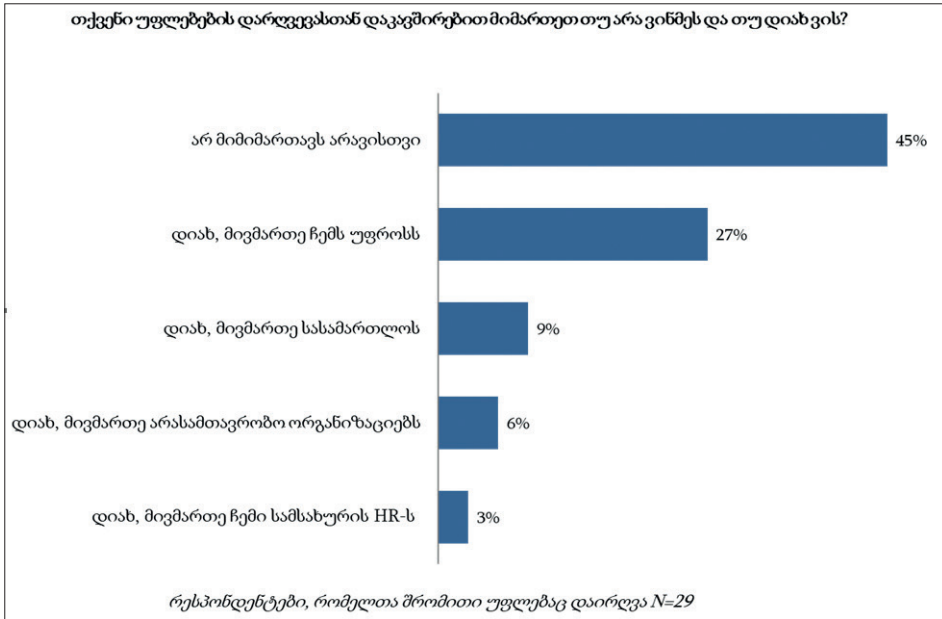
რაც შეეხება კითხვას, რომელიც, ზოგადად, საჯარო სამსახურებში შრომითი უფლებების შელახვის ფაქტებს ეხებოდა, რესპონდენტთა უმრავლესობა (55%) აცხადებს, რომ მათი დასაქმების ადგილზე უფლებები საერთოდ არ ირღვევა. 22%-ის თქმით, მათ უწყებაში ვლინდება შრომითი უფლებების დარღვევის შემთხვევები, მათ შორის, 2% მიიჩნევს, რომ ეს უფლებები თითქმის ყოველთვის ირღვევა (იხ. დიაგრამა №15).

**დიაგრამა №15**



შრომითი უფლებების შელახვის ფაქტებზე რეაგირებასთან დაკავშირებით გამოკითხულთა 45% აღნიშნავს, რომ ასეთ შემთხვევებში არავისთვის მიუმართავთ. ამის ძირითად მიზეზად ისინი ასახელებენ ნიჰილიზმს და კონკრეტული შედეგის მიღწევის იმედის არქონას. რაც შეეხება რესპონდენტებს, რომლებმაც უფლებების დარღვევის გამო უშუალო ხელმძღვანელს მიმართეს, მათი მაჩვენებელი 27%-ია, ხოლო სასამართლოს გზა 9%-მა აირჩია. გამოკითხულთა მხოლოდ 6%-მა მიმართა არასამთავრობო ორგანიზაციას, ხოლო 3%-მა - საკუთარი უწყების ადამიანური რესურსების მართვის დეპარტამენტს (იხ. დიაგრამა №16).

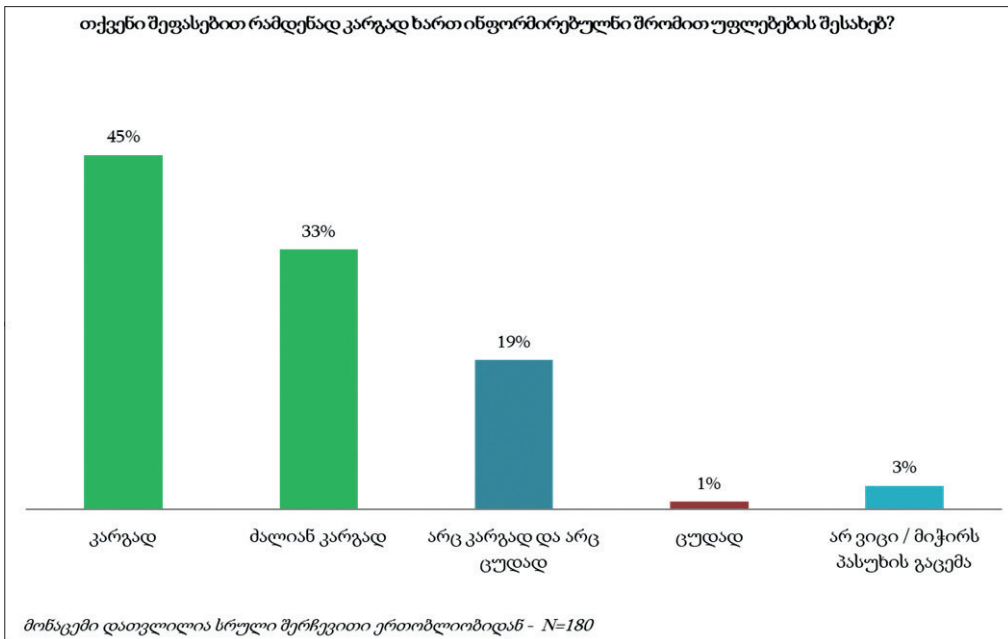
**დიაგრამა №16**



**6.6. შრომითი უფლებების შესახებ ინფორმირებულობა**

რესპონდენტთა 49%-ის აზრით, კარგად არის ინფორმირებული შრომითი უფლებების შესახებ. კვლევაში მონაწილეთა მხოლოდ 19% მიიჩნევს, რომ ამ მიმართულებით მათი ცოდნის დონე არც კარგია და არც ცუდი, 1%-ის შეფასებით კი - ცუდია (იხ. დიაგრამა №17).

**დიაგრამა №17**

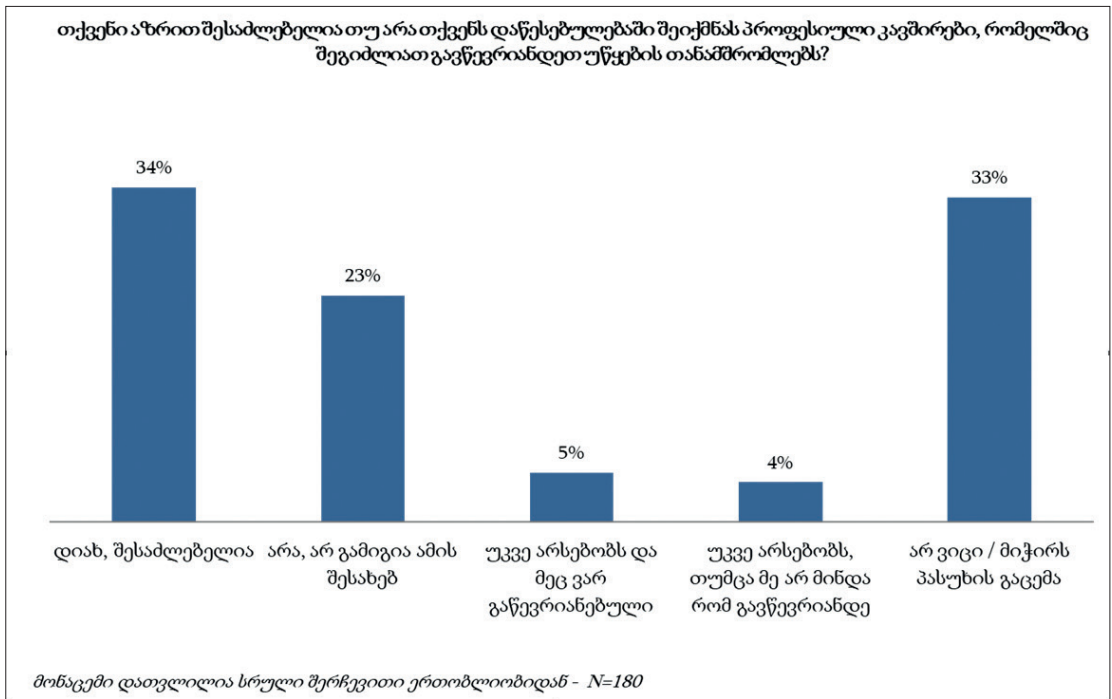




### 6.7. პროფესიული კავშირები

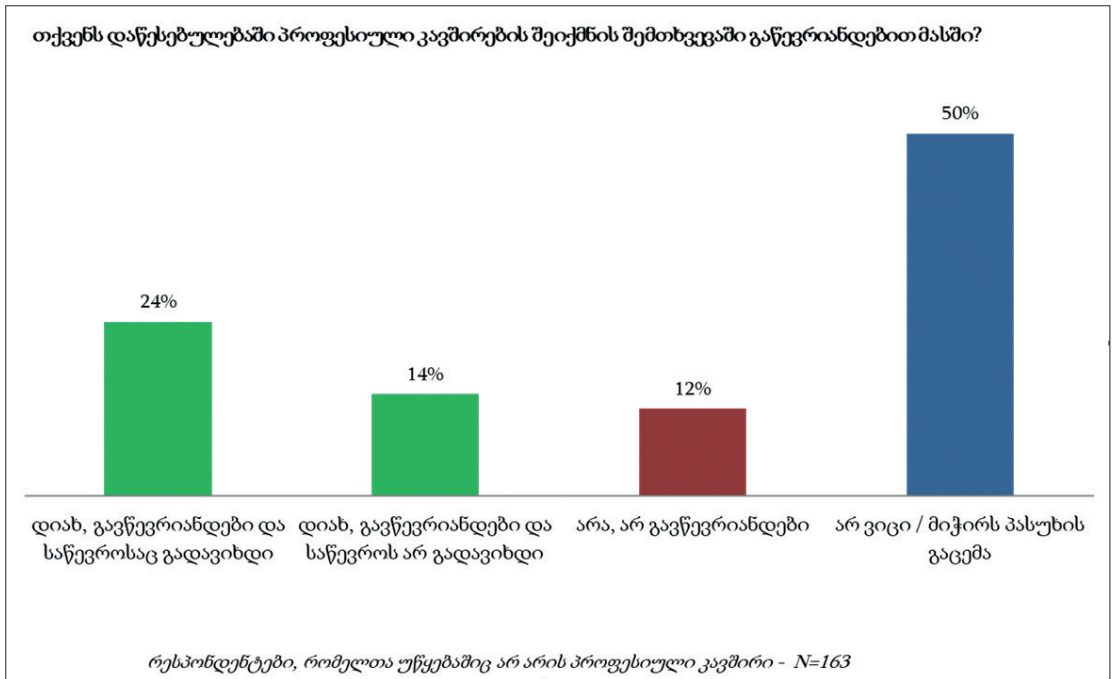
პროფესიული კავშირები საჯარო დაწესებულებებში თითქმის არ არსებობს. გამოკითხულთა 9%-ის განცხადებით, მათ უწყებაში შექმნილია ასეთი გაერთიანება. რაც შეეხება წევრობას, რესპონდენტთა მხოლოდ 5% ამბობს, რომ მათი დასაქმების ადგილზე არსებული პროფესიული კავშირის წევრია. კვლევაში მონაწილე საჯარო მოხელეების მესამედის (34%) აზრით, მათ უწყებაში ამგვარი გაერთიანების შექმნა შესაძლებელია (იხ დიაგრამა №18).

#### დიაგრამა №18



იმ საჯარო მოხელეების 38%, რომელთა უწყებაშიც არ არსებობს პროფესიული კავშირი, გამოთქვამს მზაობას, რომ ასეთი გაერთიანების შექმნის შემთხვევაში მასში გაწევრიანდება. თუმცა, საწევროს რესპონდენტთა მხოლოდ 24% გადაიხდიდა. გამოკითხულთა 12%-ს არ სურს პროფესიულ კავშირში გაწევრიანება და ამის მთავარ მიზეზად ინტერესის არქონას ასახელებს (იხ დიაგრამა №19).

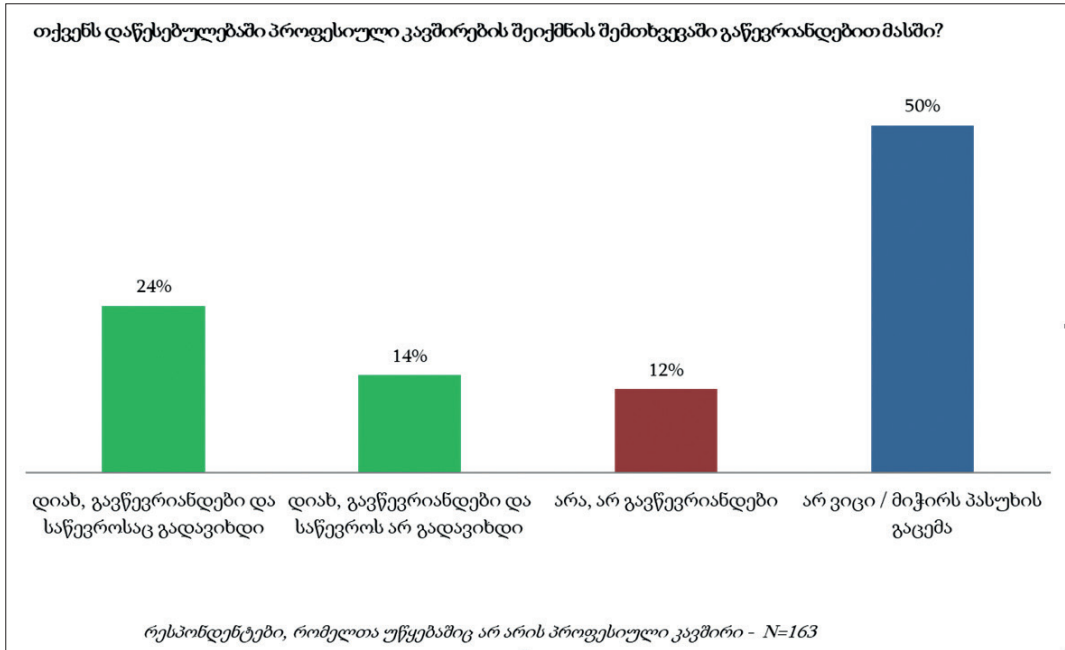
**დიაგრამა №19**



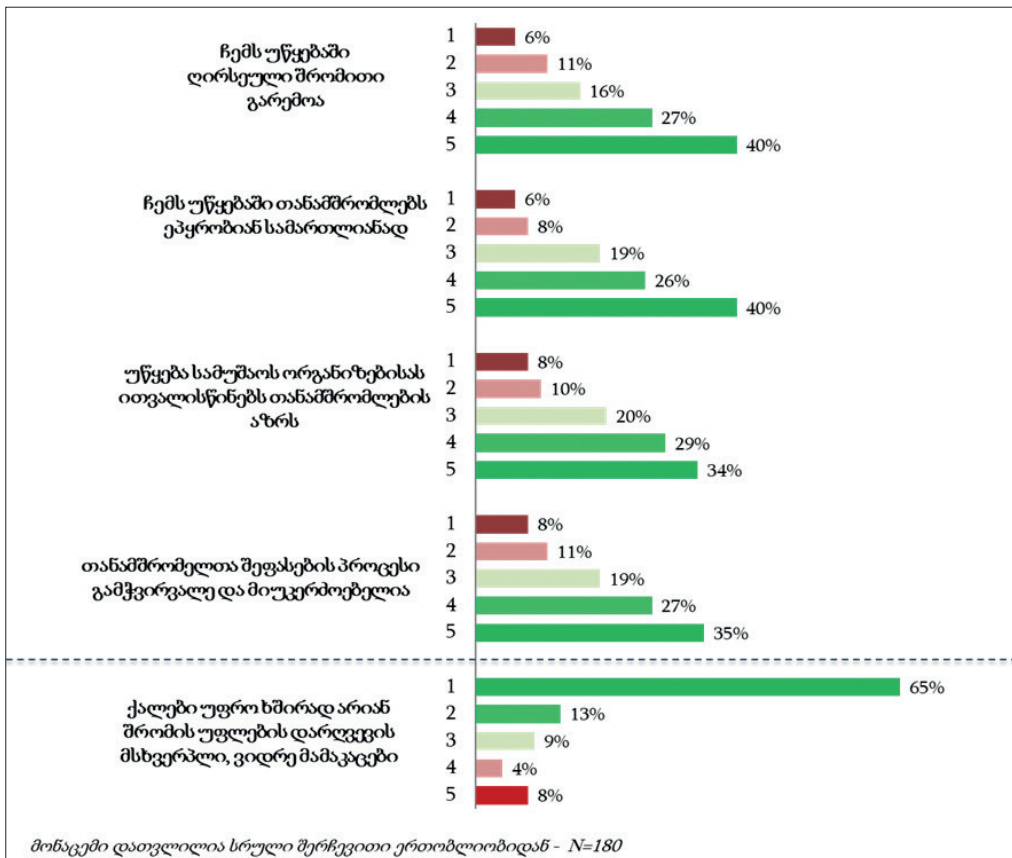
**6.8. შრომითი გარემოს შეფასება**

გამოკითხული რესპონდენტები, ძირითადად, დადებითად აფასებენ მათ უწყებაში არსებულ პირობებს. საჯარო მოხელეების უმეტესობა მიიჩნევს, რომ მათი დასაქმების ადგილზე ღირსეული შრომითი გარემოა (40% სრულად ეთანხმება, ხოლო 27% უფრო ეთანხმება, ვიდრე არ ეთანხმება. საშუალო ქულა - 3.8) და თანამშრომლებს სამართლიანად ეპყრობიან (40% სრულად ეთანხმება, ხოლო 26% უფრო ეთანხმება, ვიდრე არ ეთანხმება. საშუალო ქულა - 3.9). გამოკითხულთა უმრავლესობა ასევე აღნიშნავს, რომ სამუშაოს ორგანიზებისას თანამშრომელთა აზრს ითვალისწინებენ (34% სრულად ეთანხმება, ხოლო 29% უფრო ეთანხმება, ვიდრე არ ეთანხმება. საშუალო ქულა - 3.7), ხოლო შეფასების პროცესი მიუკერძოებელი და გამჭვირვალეა (35% სრულად ეთანხმება, 27% უფრო ეთანხმება, ვიდრე არ ეთანხმება. საშუალო ქულა - 3.7). კვლევაში მონაწილე მერიების თანამშრომელთა დიდ ნაწილს (78%) მიაჩნია, რომ ქალების მიმართ უფრო ხშირად ირღვევა შრომითი უფლებები, თუმცა მათ უწყებაში ამ კუთხით გენდერული დისკრიმინაცია არ ვლინდება (იხ. დიაგრამა №21).

## დიაგრამა №20



## დიაგრამა №21



## 6.9. შეჯამება

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ საჯარო მოხელეები ყველაზე ხშირად ანაზღაურებადი შვებულების უფლებით სარგებლობენ, რომლის აღების მომენტშიც უმრავლესობას რაიმე სახის პრობლემა არ ექმნება. ყველაზე ნაკლებად ისინი იყენებენ პროფესიული განვითარების გამო შვებულებას. ამის მიზეზად კი დატვირთულ სამუშაო გრაფიკს და შემცველი კადრის არარსებობას ასახელებენ.

კვლევის შედეგებიდან დგინდება, რომ საჯარო სამსახურებში თანამშრომლებს საკმაოდ ხშირად უწევთ ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულება. დიდ ნაწილს ამისთვის, დანამატის ან პრემიის სახით, შესაბამისი თანხა გადაუხადეს. თუმცა, მერიებში დასაქმებული პირების დაახლოებით მეხუთედს ზეგანაკვეთური შრომა არცერთი ფორმით არ აუნაზღაურდა.

აღსანიშნავია, რომ მერიების თანამშრომელთა თითქმის ნახევარი საკუთარი ხელფასით უკმაყოფილოა. მათი განცხადებით, შრომის ანაზღაურება საბაზისო ხარჯებისთვისაც კი არ ჰყოფნით. მიზეზად ასევე სახელდება მისი შეუსაბამობა შესრულებული სამუშაოს მოცულობასთან და პოზიციებს შორის არასამართლიანი განაწილება.

რაც შეეხება შრომითი უფლებების დარღვევას, მერიების თანამშრომელთა უმრავლესობის თქმით, მათ ამასთან დაკავშირებით პრობლემა არ ჰქონიათ. ისინი ასევე აცხადებენ, რომ მათ უწყებაში დასაქმებულთა უფლებები იშვიათად ან თითქმის არ ილახება. გამოკითხული თანამშრომლების ნაწილი კი საუბრობს ისეთ დარღვევებზე, როგორებიცაა: ზეგანაკვეთური შრომა შესაბამისი ანაზღაურების გარეშე; ისეთი საქმიანობის განხორციელება, რომელიც მათ მოვალეობაში არ შედიოდა; მსგავს პოზიციაზე დასაქმებული ადამიანისგან განსხვავებით, სისტემატურად უფრო მეტი სამუშაოს შესრულება. იმ საჯარო მოხელეების ნახევარს, რომელთა შრომითი უფლებებიც ბოლო 1 წლის განმავლობაში დაირღვა, არავისთვის არ მიუმართავს, ვინაიდან ფიქრობდნენ, რომ ეს უშედეგო იქნებოდა.

თვითმმართველი ქალაქების მერიები არც პროფესიული კავშირების რაოდენობით გამოირჩევიან. თანამშრომლების მხოლოდ 9% აცხადებს, რომ მათ უწყებაში არსებობს ასეთი გაერთიანება, მისი წევრი კი რესპონდენტთა მხოლოდ 5%-ია. გამოკითხულთა მესამედის აზრით, მათ უწყებაში პროფესიული კავშირის შექმნა შესაძლებელია. საყურადღებოა, რომ დასაქმებულთა თითქმის ნახევარმა არ იცის, მათ დაწესებულებაში პროფესიული კავშირის არსებობის შემთხვევაში გაწევრიანდებოდა თუ არა მასში.

## 7. დასკვნა

სამივე კვლევითი კომპონენტის საფუძველზე შეიძლება ითქვას, რომ საჯარო სამსახურში ყველაზე მაღალი სტანდარტით დაცულია ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულების უფლება, რომლითაც უმრავლეს შემთხვევაში ქალები სარგებლობენ. მამაკაცების მხრიდან ამ ტიპის შვებულების ნაკლებად გამოყენებას საჯარო უწყებების წარმომადგენლები და ექსპერტთა ნაწილი კულტურულ ფაქტორს უკავშირებს. თუმცა, ნაწილი აღნიშნავს, რომ ამ კუთხით კანონმდებლობაც ხარვეზიანია და კვლავ რჩება არაერთი გამოწვევა.

აღსანიშნავია ანაზღაურებადი შვებულების უფლებით სარგებლობის საკითხიც, რადგან საჯარო მოხელეები ყველაზე ხშირად სწორედ ამ ტიპის შვებულებას იყენებენ. გამოკითხულთა უმეტესობას შვებულებით სარგებლობის პროცესში სირთულები არ შეჰქმნია. თუმცა, თვისებრივი კვლევიდან დგინდება რომ, ამ პროცესში ყველაზე დიდი პრობლემა არის მისი გამოყენება სასურველ რიცხვებში, 2 კვირაზე ხანგრძლივი ვადით, რაც დატვირთული სამუშაო გრაფიკითა და კადრების ნაკლებობით არის განპირობებული.

კვლევის შედეგებიდან გამომდინარე, ყველაზე პრობლემურ საკითხად იკვეთება საჯარო მოხელის ანაზღაურება. გამოკითხული ექსპერტები და დასაქმებულები თანხმდებიან, რომ საჯარო მოხელის ხელფასი, კერძო სექტორში მომუშავე პირების ანაზღაურებასთან შედარებით, არაკონკურენტუნარიანია. ეს საკითხი განსაკუთრებით თვალშისაცემია ინფლაციის ფონზე, რადგან ლარის დევალვაციის პირობებში ხელფასები მხოლოდ მცირედით გაიზარდა.

საჯარო სამსახურებში გამოწვევად რჩება ზეგანაკვეთური სამუშაოს აღრიცხვა და ანაზღაურება. როგორც კვლევის შედეგებით დგინდება, ყველა უწყება არ იყენებს მისი კალკულაციის მექანიზმს და გადახდის განსხვავებულ მეთოდებს მიმართავს. ასევე საკმაოდ დიდია აუნაზღაურებელი ზეგანაკვეთური შრომის შემთხვევები.

ექსპერტების შეფასებით, შრომითი უფლებების მარეგულირებელი კანონმდებლობის გაუმჯობესებისა და მისი იმპლემენტაციის პროცესის დახვეწისთვის საჭიროა სახელმწიფოს პოლიტიკური ნება, საჯარო დაწესებულებების მიერ კანონის სრულყოფილად აღსრულება და დასაქმებულთა ცნობიერების გაზრდა მათი უფლებების თაობაზე. ამავე აზრს იზიარებენ საჯარო დაწესებულებების წარმომადგენლები. მათი თქმით, შრომითი უფლებების ეფექტიანი იმპლემენტაციისთვის საჯარო უწყებებმა დამატებითი ძალისხმევა უნდა გასწიონ და თანამშრომელთა ცნობიერების ამაღლება უზრუნველყონ, რათა არსებული კანონმდებლობის აღსრულების ხარისხი გაუმჯობესდეს.