



# სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი CIVIL SOCIETY INSTITUTE

## დამოუკიდებელი ექსპერტის დასკვნა

საქართველოს კანონის პროექტზე  
„საქართველოს კანონში „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი  
ორგანოს – საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ“  
საქართველოს კანონში დამატების შეტანის თაობაზე“

ზურაბ ეზუგბაია

### I. არსებითი ხასიათის შენიშვნები

წარმოდგენილი კანონპროექტი მიზნად ისახავს მიანიჭოს დამატებითი დასაქმებისა და შრომითი გარანტიები საკრებულოს იმ წევრებს, რომელთა უფლებამოსილება ხორციელდება საწარმოო ან სამსახურებრივი საქმიანობის მოუწყვეტლად, კერძოდ, პროექტის თანახმად საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების პერიოდში სამუშაო ადგილის და თანამდებობის გაუქმების ან რეორგანიზაციის შემთხვევაში მათ ეძლევათ სხვა ტოლფასი სამუშაო (თანამდებობა) იმავე ან, მათი თანხმობით, სხვა საწარმოში, დაწესებულებაში ან ორგანიზაციაში. ამ კატეგორიის ის საკრებულოს წევრები კი, რომლებიც არ იყვნენ დასაქმებულები, მათი თანხმობით, პირველ რიგში უნდა იქნენ დასაქმებული საწარმოში, დაწესებულებაში ან ორგანიზაციაში არსებულ ან წარმოქმნილ ვაკანტურ თანამდებობაზე.

კანონპროექტის ამ სახით მიღება სამართლებრივი თვალსაზრისით გაუმართლებლად გვეჩვენება შემდეგი არგუმენტების გათვალისწინებით:

1. პროექტზე თანდართული განმარტებითი ბარათიდან ირკვევა, რომ ავტორთა ინიციატივის დასაბუთების დიდი ნაწილი ეყრდნობა პარალელს „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრის სტატუსის“ შესახებ კანონის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებულ ნორმასთან, რომელიც უზრუნველყოფს სამუშაო ადგილის შენარჩუნებას საკრებულოს იმ წევრისთვის, რომელსაც საკრებულოში უწევს საწარმოო ან სამსახურებრივი საქმიანობისგან მოწყვეტით თანამდებობის დაკავება. ამ შემთხვევებს შორის პარალელის გავლება არ შეიძლება, ვინაიდან საკრებულოში შესაბამისი თანამდებობის დაკავების შემთხვევაში პირი იძულებულია დროებით დატოვოს თავისი ძველი სამუშაო ადგილი და მისთვის ასეთი სამუშაო ადგილის შენარჩუნება აუცილებელია, ვინაიდან წინააღმდეგ შემთხვევაში საკრებულოს მუდმივი დასაქმების თანამდებობათა დაკავების მსურველი რთულად მოიძებნებოდა, ხოლო ბიუჯეტს მოიუწყვედა კომპენსაციის გადახდა.

2. „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრის სტატუსის“ შესახებ კანონის მე-18 მუხლის არსებული რედაქცია უკვე იცავს საკრებულოს იმ წევრებს, რომელთა უფლებამოსილება ხორციელდება საწარმოო ან სამსახურებრივი საქმიანობის მოუწყვეტლად – კერძოდ, ამ მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად ადმინისტრაციის ინიციატივით ასეთი საკრებულოს წევრების

გათავისუფლება დაუშვებელია საკრებულოს (საკრებულოს თავმჯდომარის) თანხმობის გარეშე. ამავე საკრებულოს წევრებს იგივე მე-18 მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად გარანტირებული აქვთ თავისი წარმომადგენლობითი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად ძირითადი საწარმოო ან სამსახურებრივი მოვალეობებისგან დროებით გამოთავისუფლება ხელფასის შენარჩუნებით, აგრეთვე გაწეული ხარჯების ანაზღაურება.

ამრიგად, კანონის არსებული რედაქცია არ განაპირობებს წარმომადგენლობითი მანდატით გამოწვეულ რაიმე შეფერხებას ან შეზღუდვას საკრებულოს იმ წევრებისთვის, რომელთა უფლებამოსილება ხორციელდება საწარმოო ან სამსახურებრივი საქმიანობის მოუწყვეტლად. ასეთ პირობებში პროექტით შემოთავაზებული დამატებითი შრომითი პრივილეგიების მინიჭება საკრებულოს იმ წევრებისთვის, რომელთა უფლებამოსილება ხორციელდება საწარმოო ან სამსახურებრივი საქმიანობის მოუწყვეტლად ჩააყენებს მათ დაუსაბუთებლად არათანასწორ მდგომარეობაში საქართველოს სხვა მოქალაქეებთან მიმართებით.

3. საყურადღებოა, რომ „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრის სტატუსის“ შესახებ კანონის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტი თავის მოქმედებას ავრცელებს მხოლოდ სახაზინო საწარმოებზე, რომლის ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმა დღესდღეობით გაუქმებულია. საკრებულოების იმ წევრთა, რომლებიც საერთოდ არ იყვნენ დასაქმებულები, კერძო საწარმოებში იძულებით დასაქმება კი შეუძლებელია, ხოლო სახელმწიფო თუ თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტიდან დამსაქმებელი საწარმოს სუბსიდირების ინსტიტუტს წარმოდგენილი კანონპროექტი არ ითვალისწინებს. ამრიგად, პროექტის პირველი მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული მე-18 მუხლის 2<sup>2</sup>-ე პუნქტის რედაქციიდან ამოსაღებია მითითება საწარმოებზე.

4. პროექტი შეუსაბამობაშია საქართველოს კანონთან „საჯარო სამსახურის შესახებ“ და საქართველოს შრომის კოდექსთან, რომლებიც სრულიად სხვა სამართლებრივ პრინციპებზე აგებენ დამსაქმებლის მიერ მოსამსახურის სამსახურში მიღებას. საგულისხმოა, რომ დასახელებული კანონები არ ითვალისწინებენ ისეთ იურიდიულ კატეგორიებს, როგორიცაა „ტოლფასი სამუშაო (თანამდებობა)“, „პირველ რიგში დასაქმება“ და სხვა.

5. პროექტი უნდა მიესადაგებოდეს საქართველოს მიერ აღიარებული საერთაშორისო კონვენციის – ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის პრინციპებს და მასთან მიერთების ლოგიკას. კერძოდ, საქართველოს პარლამენტის მიერ ამ კონვენციის რატიფიცირების დროს (საქართველოს პარლამენტის 2004 წლის 26 ოქტომბრის დადგენილება) არ იქნა სავალდებულოდ აღიარებული ქარტიის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტი, რომელიც ითვალისწინებდა მოთხოვნას იმის თაობაზე, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების თანამშრომლების მუშაობის პირობები შესაძლებლობას უნდა იძლეოდეს მაღალკვალიფიციური, გამოცდილი და კომპეტენტური კადრების დასასაქმებლად ანუ მათთვის შესატყვისი ხელფასის მისაცემად, პროფესიული მომზადებისა და სამსახურებრივი წინსვლისთვის.

ევროპული ქარტიის მე-7 მუხლის მოთხოვნები კი (წარმომადგენლობითი უფლებამოსილებების განხორციელებისას გაწეული ხარჯების ანაზღაურება და საჭიროების შემთხვევაში მიუღებელი შემოსავლის კომპენსაცია) უკვე

გათვალისწინებულია „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრის სტატუსის“ შესახებ კანონით.

ამრიგად, პროექტით შემოთავაზებული ცვლილებები არ გამოძინარეობს ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის აღიარებული ვალდებულებებიდან და პრინციპებიდან.

## II. შენიშვნები იურიდიულ ტექნიკაზე

1. პროექტს არ ახლავს „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული საფინანსო-ეკონომიკური გაანგარიშება. განსაკუთრებით საინტერესოა საქართველოში არჩეული საკრებულოების იმ წევრთა რიცხვი, რომლებიც საერთოდ არ იყვნენ დასაქმებულები და რომელთაც პროექტის მიღების შემთხვევაში პირველ რიგში დასაქმების პრივილეგია შეიძლება მიენიჭოთ.

2. არსებული სახით პროექტის შემდგომი განხილვის გაგრძელების შემთხვევაში მას უნდა დაერთოს სათანადო კანონპროექტები „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონსა და საქართველოს შრომის კოდექსში ცვლილება-დამატებების შეტანის თაობაზე, რომლებიც უზრუნველყოფენ პროექტით გათვალისწინებული პრივილეგიებისა და გარანტიების რეალიზაციას (მათ შორის, კონკურსის, ატესტაციის, დაწინაურების შედეგად და კადრების რეზერვიდან დანიშნვის მექანიზმების გადაფარვით).

3. პროექტის პირველი მუხლი ერთი პუნქტისგან შედგება, ამრიგად იგი არ საჭიროებს პუნქტების ნუმერაციას არაბული ციფრებით.

4. გაუგებარია პროექტის მე-2 მუხლის დებულება იმის თაობაზე, რომ იგი უნდა ამოქმედდეს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს კანონის ამოქმედების დღიდან – თუ აქ იგულისხმება კანონისთვის უკუქცევითი ძალის მინიჭება („ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს კანონი უკვე ამოქმედებულია), ამაზე ნათლად უნდა იყოს მითითებული და სპეციალური დასაბუთება სჭირდება. მიგვაჩნია, რომ უკუქცევითი ძალა ამ პროექტს ვერ მიენიჭება (მაგალითისთვის ავიღოთ დაუსაქმებელი საკრებულოს წევრის პრივილეგია დასაქმდეს პირველ რიგში წარმოქმნილ ვაკანსიაზე – უკუქცევითი ძალის მინიჭება უნდა ნიშნავდეს, რომ საკრებულოების არჩევნების შედეგების ოფიციალური გამოცხადების დღიდან წარმოქმნილ ნებისმიერ ვაკანსიაზე ასეთი საკრებულოს წევრი ძველი რიცხვით უნდა დაინიშნოს, ხოლო შესაბამის საწარმო-დაწესებულებას უნდა დაეკისროს მისთვის ხელფასის გადახდა გაფორმების თარიღიდან მთელ განვლილ პერიოდზე ანუ იმ პერიოდზე, როდესაც საკრებულოს წევრს არც უმუშავია).

## III. რეკომენდაციები

1. განვითარებული დემოკრატიის ქვეყნების უმეტესი ნაწილის კანონმდებლობაში პროექტით შემოთავაზებული შრომითი გარანტიებისა და პრივილეგიების იდენტური ნორმები ადგილობრივი საბჭოების იმ წევრებისთვის, რომლებიც საზოგადოებრივ საწყისებზე ახორციელებენ თავიანთ უფლებამოსილებებს ჩემთვის უცნობია. საერთოდ მუნიციპალურ დონეზე ყველგან დიდი ყურადღება ექცევა

ადმინისტრაციული ხარჯების ეკონომიას და იმ მუნიციპალურ მოსამსახურეთა წრე, რომლებიც ანაზღაურებად საწყისებზე ახორციელებენ თავის უფლებამოსილებებს, მკაცრად რეგლამენტირებულია. ადგილობრივი საბჭოების წევრთა დიდი ნაწილი, როგორც წესი, იღებს სადეპუტატო მანდატის განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების (სატრანსპორტო, კომუნიკაციის, წარმომადგენლობითი და ზოგიერთი სხვა ხარჯები) კომპენსაციას. ზოგ ქვეყნებში (მაგალითად, საფრანგეთში) დგინდება ანაზღაურებად მუნიციპალურ მოსამსახურეთა ხელფასის უნიფიცირებული განაკვეთები დემოგრაფიული ფაქტორების გათვალისწინებით და სახელმწიფო სამსახურში დადგენილი ხელფასის განაკვეთებთან პროცენტული თანაფარდობის მიხედვით. ხოლო თუ ადმინისტრაციული რეფორმა ითვალისწინებს მუნიციპალურ მოსამსახურეთა შრომის პირობების გაუმჯობესებას ან/და შრომის ანაზღაურების ზრდას, ხშირად საამისოდ სახელმწიფო დოტაციებიც გამოიყოფა.

2. გამართლებული და დასაშვები იქნებოდა თვითმმართველი ერთეული ნებისმიერი მუნიციპალური მოსამსახურის მიმართ შრომითი უფლებების დასაცავად შემდეგი პოზიტიური ნორმის შემოღება – მუნიციპალური მოსამსახურეს, რომელიც უნდა გათავისუფლდეს შტატის შემცირების, რეორგანიზაციის ან/და ადგილობრივი დაწესებულების ლიკვიდაციის გამო, შეიძლება მიენიჭოს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ხარჯით კვალიფიკაციის ამაღლებისა და გადამზადების სპეციალური კურსის გავლის უფლება ამ კურსის ხანგრძლივობით მის მიერ დაკავებული თანამდებობის შესატყვისი ხელფასის შენარჩუნებით. მსგავსი ხელშემწყობი ნორმები უცხოურ პრაქტიკაშიც გვხვდება, თუმცა მათი რეალიზაციის ფინანსური უზრუნველყოფა ისეთ ძლიერ ქვეყნებშიც კი, როგორც მაგალითად, საფრანგეთია საკმაოდ რთულ ამოცანას წარმოადგენს.

#### **IV. საერთო შეფასება**

დასკვნის სახით შესაძლებელია გამოთქმულ იქნას პირობითი საექსპერტო პროგნოზი – წარმოდგენილი კანონის პროექტის სამართლებრივი საფუძვლიანობა არასაკმარისი აღმოჩნდება, მისი რეალიზაცია არსებული სახით სერიოზულ კოლიზიებს წარმოქმნის მოქმედ კანონმდებლობაში, ხოლო მთელ რიგ შემთხვევაში პრაქტიკულ-იურიდიულ სირთულეებს წააწყდება ანდა საერთოდ განუხორციელებელი აღმოჩნდება.