



**რეკომენდაციები საჯარო სამსახურში შრომითი ურთიერთობების  
მარეგულირებელი კანონმდებლობის სრულყოფისთვის საჯარო სამსახურში  
გენდერული ნიშნით დისკრიმინაციის პრევენციისა და ქალთა შრომითი  
უფლებების დაცვის უზრუნველსაყოფად**

**რეკომენდაციებზე მუშაობდნენ:**

რაისა ლიპარტელიანი

თამარ გაბისონია

თამარ სურმავა

თბილისი

2019 წ.



რეკომენდაციების მომზადება შესაძლებელი გახდა ამერიკელი ხალხის გულუხვი დახმარებით, აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) მეშვეობით, აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის (EWMI) პროგრამის „კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა საქართველოში“ (PROLoG) საგრანტო პროექტის „სტრატეგიული სამართალწარმოება და ცნობიერების ამაღლების კამპანიები ქალებისთვის შრომით უფლებებზე ეროვნულ და საერთაშორისო დონეზე სასამართლოს ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად“ ფარგლებში.

რეკომენდაციების შინაარსზე პასუხისმგებელია საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანება. ის შესაძლოა არ ასახავდეს USAID-ის, აშშ-ის მთავრობის ან აღმოსავლეთ - დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის შეხედულებებს.

## პროექტის შესახებ

საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანება, ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) მხარდაჭერით, აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის (EWMI) პროგრამის „კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა საქართველოში“ (PROLoG) ფარგლებში, ახორციელებს პროექტს „სტრატეგიული სამართალწარმოება და ცნობიერების ამაღლების კამპანიები ქალებისთვის შრომით უფლებებზე ეროვნულ და საერთაშორისო დონეზე სასამართლოს ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად“.

პროექტი მიზნად ისახავს ქალებისთვის შრომით დავებზე მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობის გაზრდას, მათ შორის, განსაკუთრებული ფოკუსით საჯარო სამსახურში დასაქმებული ქალების სამართლებრივ დახმარებას ისეთი საკითხებზე, როგორცაა სამუშაო ადგილებზე გენდერული ნიშნით დისკრიმინაცია, ქალების მიმართ უთანასწორო მოპყრობა სამსახურში აყვანის ეტაპზე, მივლინება, დეკრეტული შვებულების შემდგომ ხელშეკრულების დაუსაბუთებლად შეწყვეტა, ხელფასში სხვაობა და სექსუალური შევიწროება სამუშაო ადგილებზე. პროექტი ითვალისწინებს, ასევე ცნობიერების, ამაღლების კამპანიების ჩატარებას, რათა შემცირდეს და აღმოიფხვრას ქალთა უფლებების დარღვევა შრომით ურთიერთობებში.

პროექტის ფარგლებში, თბილისსა და საქართველოს სხვადასხვა რეგიონებში 20 ტრენინგი ჩატარდა. დღეის მდგომარეობით, საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანება აწარმოებს 41 საქმეს ეროვნულ დონეზე, საერთო ინსტანციის სასამართლოებსა და საკონსტიტუციო სასამართლოში. ყველა საქმე შრომის სამართლებრივ ურთიერთობას ეხება, ზოგი მათგანი ჯერ კიდევ განხილვის ეტაპზეა, ზოგ შემთხვევაში მხარეებს შორის მორიგება შედგა, ზოგიერთი საქმე კი, წარმატებით დასრულდა.

სტრატეგიული სამართალწარმოებისას და ცნობიერების ამაღლების კამპანიის ფარგლებში გამოვლენილ საკანონმდებლო ხარვეზებსა და გამოწვევებზე დაყრდნობით, საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანებამ შეიმუშავა რეკომენდაციები საქართველოს საჯარო სამსახურის შესახებ კანონისა და მასთან დაკავშირებული კანონქვემდებარე აქტების გაუმჯობესებისთვის, საჯარო სამსახურში დასაქმებული ქალებისთვის გენდერული ნიშნით დისკრიმინაციის პრევენციისა და ქალთა შრომითი უფლებების დაცვის უზრუნველსაყოფად.

## გენდერული ნიშნით დისკრიმინაციის აკრძალვა

### მოქმედი რეგულაცია:

საქართველოს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მე-9 მუხლის მიხედვით, ყველა საჯარო მოსამსახურე თანასწორია კანონის წინაშე. დაუშვებელია სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობების მონაწილე საქართველოს ნებისმიერი მოქალაქის კანონიერი უფლებების, თავისუფლებებისა და კანონიერი ინტერესების შეზღუდვა ან მათი განხორციელებისათვის ხელის შეშლა, რასის, კანის ფერის, ენის, სქესის, ასაკის, მოქალაქეობის, წარმოშობის, დაბადების ან საცხოვრებელი ადგილის, ქონებრივი ან წოდებრივი მდგომარეობის, რელიგიის ან რწმენის, ეროვნული, ეთნიკური ან სოციალური კუთვნილების, პროფესიის, ოჯახური მდგომარეობის, ჯანმრთელობის მდგომარეობის, შეზღუდული შესაძლებლობის, სექსუალური ორიენტაციის, გენდერული იდენტობისა და გამოხატვის, პოლიტიკური ან სხვა გაერთიანებისადმი, მათ შორის, პროფესიული კავშირისადმი, კუთვნილების, პოლიტიკური ან სხვა შეხედულების ან სხვა ნიშნის მიუხედავად.

### პრობლემის აღწერა:

მიუხედავად იმისა, რომ კანონი საჯარო სამსახურში კრძალავს დისკრიმინაციას, აღიარებს თანასწორი მოპყრობის აუცილებლობას. დისკრიმინაციის ნიშნების ჩამონათვალიც არ არის ამომწურავი, მასში მაინც არ არის დაფიქსირებული დისკრიმინაციის ზოგიერთი კლასიკური ნიშანი, როგორცაა ჯანმრთელობის მდგომარეობა, ორსულობა ან ბავშვის მოვლა, მრავალშვილიანი დედობა, მაშინ, როდესაც ყველაზე ხშირად ქალთა მიმართ არათანაბარი მოპყრობა და გენდერული ნიშნით დისკრიმინაცია შრომით ურთიერთობებში დაკავშირებულია დისკრიმინაციის სწორედ ზემოთხსენებულ საფუძვლებთან. საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანება მიიჩნევს, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში დისკრიმინაციის აკრძალვის კლასიკური ნიშნების ჩამონათვალში დამატება ორსულობის, ბავშვის მოვლისა და მრავალშვილიანი დედობის ნიშნით მოახდენს საჯარო სამსახურში გენდერული ნიშნით დისკრიმინაციის ფაქტების შემცირებას და მის პრევენციას.

### საერთაშორისო სტანდარტები:

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის #111 კონვენცია „შრომითი ურთიერთობებისა და დასაქმების დროს დისკრიმინაციის აკრძალვის შესახებ“ კრძალავს დისკრიმინაციას ნებისმიერი ნიშნით, მათ შორის გენდერული და სხვა ნიშნებით, რომლებიც აღნიშნულია პროფკავშირების რეკომენდაციებში.

ამ თვალსაზრისით ასევე მნიშვნელოვანია ევროკავშირის 2006/54/EC დირექტივა, რომელიც უზრუნველყოფს დასაქმებისა და საქმიანობის საკითხებთან

მიმართებით მამაკაცისა და ქალის თანაბარი შესაძლებლობებისა და თანაბარი მოპყრობის პრინციპის განხორციელებას და 2000/78/EC დირექტივა, რომელიც დასაქმებისა და შრომითი საქმიანობის საკითხებთან მიმართებით აყალიბებს თანაბარი მოპყრობის ზოგად სტრუქტურას.

#### **რეკომენდაცია:**

პროფკავშირების რეკომენდაციით საჭიროა საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მე-9 მუხლში ცვლილების შეტანა, რომლის თანახმადაც, ორსულობა, ბავშვის მოვლა, მრავალშვილიანი დედობა დაემატება აკრძალული დისკრიმინაციის ნიშნების ჩამონათვალს. პროფესიული კავშირების გაერთიანების სამართალწარმოების პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ ხშირია სამუშაო ადგილებზე, მათ შორის, საჯარო სამსახურშიც ქალთა მიმართ დისკრიმინაციული მოპყრობა სწორედ ზემოაღნიშნული საფუძვლებით.

### **მივლინება**

#### **მოქმედი რეგულაცია:**

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მე-9 მუხლის თანახმად, მოხელე შესაძლებელია საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილებით, სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გაგზავნილ იქნეს სამსახურებრივი მივლინებით როგორც ქვეყნის ფარგლებში, ისე მისი ფარგლების გარეთ. ამავე მუხლის მე-2 ნაწილით კი, მივლინებასთან დაკავშირებული პროცედურული საკითხები განისაზღვრება მთავრობის დადგენილებით.

საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 25 აპრილის „პროფესიული საჯარო მოხელის სამსახურებრივი მივლინებით გაგზავნის წესი, მისი სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურებისა და კომპენსაციის ოდენობისა და პირობების განსაზღვრის შესახებ“ დადგენილება №211-ის შესაბამისად არ არის განსაზღვრული საკმარისი რეგულაციები ქალთა შრომითი უფლებების დაცვის უზრუნველსაყოფად მივლინების დროს, შესაბამისად ის გენდერულად არასენსიტიურია.

#### **პრობლემის აღწერა:**

პროფკავშირების პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ საკმაოდ პრობლემატურია ოჯახური ვალდებულებების შეთავსება სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან ქალთა საჭიროებებზე მორგებული რეგულაციების არარსებობის გამო. კანონის

გენდერულად არასენსიტიურობა, განსაკუთრებით ქალებს აზარალებს, რამდენადაც ძირითადად საქართველოში ოჯახური ვალდებულებები სწორედ მათ აკისრიათ. შესაბამისად, დასაქმებულ ქალთა დაცვისათვის ძალიან მნიშვნელოვანია გენდერულად სენსიტიური რეგულაციების არსებობა შრომით კანონმდებლობაში, აღნიშნული ეხება ისეთ საკითხსაც, როგორცაა მივლინება. ხშირად დაოჯახებული ქალებისათვის ძალიან პრობლემურია მივლინებაში წასვლა და ოჯახის დატოვება რამდენიმე დღით, დადგენილება უფლებას ანიჭებს დამსაქმებელს მივლინებაში გაგზავნოს ნებისმიერი პირი ამ უკანასკნელის თანხმობის გარეშე. ამ გამოწვევის გადალახვის მიზნით უნდა შეიქმნას ქალთა დაცვის გარანტიები და ჩამოყალიბდეს შრომის კოდექსის შესაბამისი ნორმა, რომელიც აკრძალავს ორსული, ახალნამშობიარები ქალის და დასაქმებულის, რომელსაც ჰყავს სამ წლამდე ასაკის შვილი ან არის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის მომვლელი, მივლინებაში გაგზავნას მათი თანხმობის გარეშე.

#### **საერთაშორისო სტანდარტები:**

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (შსო) კონვენცია N 156 „ოჯახური ვალდებულებების მქონე დასაქმებული ქალისა და მამაკაცისთვის თანაბარი შესაძლებლობებისა და თანაბარი სამუშაო გარემოს შექმნის შესახებ“; ევროპის სოციალური ქარტიის 27-ე მუხლი, 2000 წლის 27 ნოემბრის ევროდირექტივა 2000/78/EC „დასაქმების ადგილებში თანაბარი მოპყრობის შესახებ“. აღნიშნული სტანდარტები ადგენენ, რომ ეროვნული კანონმდებლობა და პრაქტიკა უნდა იყოს იმგვარი, რომ ოჯახური ვალდებულებების მქონე დასაქმებულმა შეძლოს აღნიშნული ვალდებულებებისა და სამსახურის ურთიერთშეთავსება ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე.

#### **რეკომენდაცია:**

საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 25 აპრილის „პროფესიული საჯარო მოხელის სამსახურებრივი მივლინებით გაგზავნის წესი, მისი სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურებისა და კომპენსაციის ოდენობისა და პირობების განსაზღვრის შესახებ“ დადგენილება №211-ით გაიწეროს რეგულაცია, რომელიც, კრძალავს ორსული, ახალნამშობიარები ქალის და დასაქმებულის, რომელსაც ჰყავს სამ წლამდე ასაკის შვილი ან არის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის მომვლელი, მივლინებაში გაგზავნას მათი თანხმობის გარეშე.

### **მამების მიერ ბავშვის მოვლის გამო შვებულებით სარგებლობა**

#### **მოქმედი რეგულაცია:**

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის 64-ე მუხლის მე-6 ნაწილის მიხედვით, ბავშვის მოვლის გამო, შვებულებით შესაძლებელია ისარგებლოს იმ მშობელმა,

რომელიც ფაქტობრივად უვლის ბავშვს. აღნიშნულ შემთხვევაში მოხელეს შვებულება ეძლევა ბავშვის დაბადებიდან 550 კალენდარული დღის ოდენობით და ანაზღაურებადია 90 კალენდარული დღე, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ახალშობილის დედას არ უსარგებლია ამ მუხლით გათვალისწინებული შვებულებით.

#### **პრობლემის აღწერა:**

ვფიქრობთ, აღნიშნული მუხლი არის ხარვეზული, რამდენადაც აყალიბებს მამის მიერ შვებულების გამოყენების იმგვარ წესს, რაც ფაქტიურად პრაქტიკაში გამოირიცხავს მამობის შვებულებით სარგებლობის შესაძლებლობას. კერძოდ, ვინაიდან ბავშვის მოვლის გამო შვებულებით სარგებლობის იმპერატიული წინაპირობაა ის, რომ ახალშობილის დედას არ უნდა ესარგებლა ე.წ. დეკრეტული შვებულებით, რეალობაში ძალიან რთული წარმოსადგენია ისეთი შემთხვევა, როცა მშობიარობამდე ან მის შემდეგ ქალმა საერთოდ არ ისარგებლოს შვებულებით, რაც წარმოადგენს მამის მიერ შვებულებით სარგებლობის დამაბრკოლებელ გარემოებას.

ფაქტიურად, მოცემული რეგულირება ისევ მხოლოდ ქალს აძლევს ექსკლუზიურად დეკრეტული შვებულებით სარგებლობის უფლებას, რაც ამ შემთხვევაში დისკრიმინაციულ მდგომარეობაში ამყოფებს მამას და ამავედროულად არღვევს დედის და ბავშვის უფლებებს.

#### **საერთაშორისო სტანდარტები:**

შსო-ს კონვენციები: #111 „შრომითი ურთიერთობებისა და დასაქმების დროს დისკრიმინაციის აკრძალვის შესახებ“, # 156 „ოჯახური ვალდებულებების მქონე დასაქმებული ქალისა და მამაკაცისთვის თანაბარი შესაძლებლობებისა და თანაბარი სამუშაო გარემოს შექმნის შესახებ“ და #183 „დედობის დაცვის შესახებ“ (27-ე მუხლი); 2000 წლის 27 ნოემბრის ევროდირექტივა N 2000/78/EC „დასაქმების ადგილებში თანაბარი მოპყრობის შესახებ.“ აღნიშნული საერთაშორისო აქტები კრძალავს დისკრიმინაციას ნებისმიერი ნიშნით და ამასთან, ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ კანონმდებლობა და პრაქტიკა ქვეყანაში უნდა იყოს იმგვარი, რომ ოჯახური ვალდებულებების მქონე დასაქმებულებს (როგორც ქალებს, ასევე კაცებს) შეეძლოთ სამსახურის და აღნიშნული ვალდებულებების ეფექტურად ურთიერთშეთავსება.

#### **რეკომენდაცია:**

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონმა ბავშვის საუკეთესო ინტერესებიდან გამომდინარე უნდა გაითვალისწინოს ორივე მშობლის შესაძლებლობა გაატაროს დროის გარკვეული პერიოდი ბავშვთან. ამიტომ, მამას უნდა მიეცეს შესაძლებლობა ისარგებლოს შვებულებით ბავშვის მოვლის მიზნით კანონით გათვალისწინებული წესით.

## ადმინისტრაციული ხელშეკრულება საჯარო სამსახურში

### მოქმედი რეგულაცია:

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „დ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, საჯარო მოსამსახურედ მიიჩნევა ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი. ამავე მუხლის „ზ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირად მიიჩნევა პირი, რომელიც სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირს ხელს უწყობს მისი უფლებამოსილებების განხორციელებაში დარგობრივი/სექტორული რჩევების მიცემით, ინტელექტუალურ-ტექნიკური დახმარების გაწევით ან/და ორგანიზაციულ-მენეჯერული ფუნქციების შესრულებით და რომელსაც არ უკავია ამ კანონით მოხელისა და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირისათვის გათვალისწინებული თანამდებობები. აღნიშნულ საკითხს ასევე არგუელირებს საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 25 აპრილის დადგენილება #205 „ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სტანდარტული ფორმების დამტკიცების შესახებ“. დადგენილებისა და კანონის მე-8 თავის შესაბამისად, არ არის გაწერილი გასაფორმებელი ხელშეკრულების მოქმედების ვადა და არსებითად განსხვავებული მიდგომაა საჯარო სამსახურში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირსა და სხვა საჯარო მოსამსახურეებთან შედარებით, რომლებიც არ არიან დასაქმებულები ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე. 82-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, დასაქმებულთან ხელშეკრულება შესაძლებელია შეწყდეს მხარის ინიციატივით, რისთვისაც კანონმდებელი წინაპირობად მხოლოდ 1 თვით ადრე გაფრთხილებას აყენებს.

### პრობლემის აღწერა:

შრომითი ურთიერთობების მარეგულირებელი მსგავსი რეგულაცია გვხვდებოდა 2013 წლის ცვლილებებამდე საქართველოს შრომის კოდექსში, რამაც ერთმნიშვნელოვნად დაგვანახა, რომ შრომითი ურთიერთობების ვადების დაურეგულირებლობისა და ხელშეკრულების დაუსაბუთებლად შეწყვეტა მხოლოდ მხარის ინიციატივით ხშირად ხდებოდა პირთა მიმართ არათანასწორი მოპყრობის წინაპირობა და იწვევდა საერთაშორისოდ აღიარებული შრომითი უფლებების უხეშ ხელყოფას. აღნიშნული წლების მანძილზე წარმოადგენდა არაერთი ადგილობრივი თუ საერთაშორისო ორგანიზაციის კრიტიკის საგანს. პროფკავშირული პრაქტიკა ასევე ცხადყოფს, რომ ხელყოფის ობიექტები უმეტესად ქალები ხდებიან, რომელთა მიმართაც, ორსულობის, მშობიარობის, ბავშვის მოვლის თუ სხვა ოჯახური ვალდებულებების გამო. კანონის მიერ ამგვარი რეგულაცირება ახალისებს არათანაბარ მოპყრობას, რასაც შედეგად



ხშირად დისკრიმინაციული საფუძვლით შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტა მოჰყვება.

მართალია, შესაძლებელია გარკვეული სპეციფიკა ახასიათებდეს „საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის“ 78-ე მუხლით განსაზღვრულ პოზიციაზე მომუშავე პირებს, თუმცა მინიმალური სტანდარტის განსაზღვრა აუცილებელია, მათდამი არათანასწორი მოპყრობისა შესაძლებლობის თავიდან აცილებისა და საერთაშორისოდ აღიარებული შრომითი უფლებების უზრუნველყოფის მიზნით.

### **საერთაშორისო სტანდარტები:**

შსო-ს კონვენციები #111 კონვენცია „შრომითი ურთიერთობებისა და დასაქმების დროს დისკრიმინაციის აკრძალვის შესახებ“ და #158 „დასაქმების შეწყვეტის შესახებ“ და მისი თანმხლები რეკომენდაცია 166, ევროპის სოციალური ქარტიის მე-4 და 24-ე მუხლები, ევროკავშირის 2006/54/EC დირექტივა, რომელიც უზრუნველყოფს დასაქმებისა და საქმიანობის საკითხებთან მიმართებით მამაკაცისა და ქალის თანაბარი შესაძლებლობებისა და თანაბარი მოპყრობის პრინციპის განხორციელებას და 2000/78/EC დირექტივა, რომელიც დასაქმებისა და შრომითი საქმიანობის საკითხებთან მიმართებით აყალიბებს თანაბარი მოპყრობის ზოგად სტრუქტურას.

### **რეკომენდაცია:**

საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის 81-ე მუხლს დაემატოს რეგულაცია, რომლის მიხედვითაც, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა მიმართებით ხელშეკრულების მოქმედების ვადად განისაზღვროს მინიმუმ 1 წელი, ხოლო გათავისუფლების დროს ამოღებულ იქნას საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის 82-ე მუხლის მე-2 ნაწილი და საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 25 აპრილის #205 დადგენილების მე-8 მუხლის მე-2. ნაწილი, რაც უზრუნველყოფს დამსაქმებლის თვითნებობისგან ქალის დაცვას შესაბამისი საკანონმდებლო გარანტიებით. ამავე დადგენილების 8.1.11 მუხლი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით: ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის ინიციატივით, რის თაობაზეც იგი 1 თვით ადრე აცნობებს ადმინისტრაციულ ორგანოს.

### **მოხელის სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეჩერება**

### **მოქმედი რეგულაცია:**

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 55-ე მუხლით გათვალისწინებულია მოხელის სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეჩერების საფუძვლები. მითითებული ჩამონათვალი იმპერატიული ხასიათისაა, თუმცა, საგულისხმოა, რომ მოქმედი შრომითი საკანონმდებლო რეგულაციების გათვალისწინებით, ის არ მოიცავს შრომითი ურთიერთობის შეჩერების ყველა საფუძველს.

### **პრობლემის აღწერა:**

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 55-ე მუხლით გათვალისწინებული უფლებამოსილების შეჩერების საფუძვლები არ მოიცავს შეცვლების ყველა საფუძველს, რაც წარმოქმნის საკანონმდებლო ვაკუუმს და სიტუაციის საკანონმდებლო დონეზე დაურეგულირებლობის პირობებში რისკის ქვეშ აყენებს პირთა მიერ მათი შრომითი უფლებების განხორციელებას. კერძოდ, საუბარია მოხელის სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეჩერებაზე გაფიცვის და არაანაზღაურებადი შვებულებით სარგებლობის პერიოდში. მითითებული გარემოებები წარმოადგენს უფლებამოსილების შეჩერების საფუძვლებს, რაც შესაბამისად უნდა აისახოს კანონში. აღსანიშნავია, რომ კანონმდებლობის მიხედვით, დაუშვებელია მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება შრომითი ურთიერთობის შეჩერების პირობებში. თუკი, ანალოგიურად ამგვარი შეზღუდვა არ გავრცელდება გაფიცვის დროს, ეს გამოიწვევს აღნიშნულ პერიოდში მათ დაუცველობას გათავისუფლებისგან. გაფიცვის უფლება არის შრომითი უფლებების, მათ შორის, გენდერული თანასწორობის დაცვის, უმნიშვნელოვანესი ინსტრუმენტი, ხოლო შეზღუდვის არ არსებობა შესაძლებელია უარყოფითად აისახოს ქალთა შრომით უფლებებზე. კერძოდ, მაშინ როცა გაფიცვისას დავის საგანს წარმოადგენს ქალთა შრომითი უფლებების გაუმჯობესება და გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფა სამუშაო ადგილებზე. პროფკავშირის პრაქტიკაზე დაყრდნობით, შესაძლოა ითქვას, რომ გაფიცვის ერთ-ერთ მთავარ მოთხოვნას ხშირად სწორედ გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფა და ქალთა შრომითი უფლებები წარმოადგენს (როგორცაა, დეკრეტული შვებულება, მოქნილი სამუშაო გრაფიკი და მოქნილი სამუშაო დრო, დეკრეტული შვებულებისა და ბავშვის მოვლის პერიოდში სამსახურიდან გათავისუფლებისგან დაცვის გარანტიები, ტრენინგი და გადამზადება, სხვადასხვა ტიპის კომპენსაცია, სექსუალური შევიწროება ... ). შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ ამ პერიოდში ქალები უზრუნველყოფილ იქნენ დაცვის სათანადო საკანონმდებლო გარანტიებით.

### **საერთაშორისო სტანდარტები:**

შსო-ს კონვენცია #151 „სახელწმიფო სამსახურში დასაქმების პირობების განსაზღვრის პროცედურების და ორგანიზების უფლების დაცვის შესახებ“, და შსო-ს კონვენცია #87 „ასოციაციის თავისუფლებისა და ორგანიზაციის დაცვის შესახებ“. ზემოაღნიშნული კონვენციები ასოციაციის თავისუფლების კონტექტში ცნობს და აღიარებს გაფიცვის უფლების მნიშვნელობას, მათ შორის, საჯარო მოხელეებისთვის და იცავს დასაქმებულს ამ უფლების რეალიზების პროცესში ნეგატიური ჩარევისგან, მათ შორის, სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებისგან.

შსო-ს კონვენცია #111 კონვენცია „შრომითი ურთიერთობებისა და დასაქმების დროს დისკრიმინაციის აკრძალვის შესახებ“; 2006/54/EC დირექტივა, დასაქმებისა და საქმიანობის საკითხებთან მიმართებით მამაკაცისა და ქალის თანაბარი შესაძლებლობებისა და თანაბარი მოპყრობის პრინციპის განხორციელების შესახებ, 2000/78/EC დირექტივა დასაქმებისა და შრომითი საქმიანობის საკითხებთან თანაბარი მოპყრობის ზოგადი ჩარჩოს შესახებ. აღნიშნული საერთაშორისო აქტები უზრუნველყოფენ თანასწორობას შრომით ურთიერთობებში და კრძალავენ გენდერული ნიშნით დისკრიმინაციას შრომით ურთიერთობებში, მათ შორის, გაფიცვის უფლებითა და არაანაზღაურებადი შვებულებით სარგებლობის პერიოდში.

#### **რეკომენდაცია:**

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 55-ე მუხლს დაემატოს უფლებამოსილების შეჩერების შემდეგი საფუძვლები: ა) გაფიცვა

### **ზეგანაკვეთური შრომა**

#### **მოქმედი რეგულაცია:**

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 61-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, მოხელის მიერ შესრულებული ზეგანაკვეთური სამუშაო ანაზღაურდება მოხელის სურვილის შესაბამისად მისთვის დანამატის ან ზეგანაკვეთური სამუშაოს პროპორციული დამატებითი დასვენების დროის მიცემით.

„საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, სახელფასო დანამატი წარმოადგენს საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული პირის მიერ ზეგანაკვეთური სამუშაოს ან/და დამატებითი ფუნქციების შესრულებისათვის,

მათ შორის, ღამის საათებში, დასვენების/უქმე დღეს და ჯანმრთელობისათვის რისკის შემცველ სამუშაო პირობებში საქმიანობისათვის, განსაზღვრული თანხა. ამავე კანონის 27-ე მუხლის შესაბამისად, საჯარო დაწესებულებაში შესრულებული ზეგანაკვეთური სამუშაო და ღამის საათებში, დასვენების/უქმე დღეს ან ჯანმრთელობისათვის რისკის შემცველ სამუშაო პირობებში საქმიანობა ანაზღაურდება ნამუშევარი საათებისა და თანამდებობრივი სარგოს მიხედვით, შესაბამისი საჯარო დაწესებულების მიერ დადგენილი წესით, ამ კანონით დადგენილი ზღვრული ოდენობის ფარგლებში.

### **პრობლემის აღწერა:**

განსხვავებით საქართველოს ორგანული კანონის საქართველოს შრომის კოდექსისგან, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი არ აწესებს ზეგანაკვეთურად ნამუშევარი სამუშაოს ანაზღაურების ზოგად სტანდარტს და ტარიფს, რაც იძლევა საჯარო დაწესებულებებში განსხვავებული, დისკრიმინაციული მიდგომის დაწესების შესაძლებლობას. პროფკავშირების გამოცდილება ცხადყოფს, რომ ზეგანაკვეთური შრომა საჯარო სექტორში კარგად დამკვიდრებულ პრაქტიკას წარმოადგენს საქართველოში. განსაკუთრებით, ეს საკითხი პრობლემურია ოჯახური ვალდებულებების მქონე ქალებისთვის, რასაც კიდევ უფრო ამძაფრებს ის ფაქტი, რომ კანონმდებელი არ გვთავაზობს ცხად რეგულაციას ზეგანაკვეთური შრომის ანაზღაურებასთან დაკავშირებით. კერძოდ, არ ადგენს ზეგანაკვეთური შრომის გაზრდილი ტარიფით ანაზღაურების ვალდებულებას და წარმოადგენს საერთაშორისო სტანდარტის დარღვევას და შესაძლოა გახდეს გენდერული ნიშნით დისკრიმინაციის საფუძველი. ეს უკანასკნელი კი, შეიძლება გამოვლინდეს ქალის მიმართ ნაკლები ანაზღაურების გაცემით კაცთან მიმართებით. ამგვარად, მნიშვნელოვანია, რომ ზეგანაკვეთური შრომის ანაზღაურების ტარიფი მკაფიოდ და ნათლად განისაზღვროს კანონმდებლობით, რათა ამ საკითხის გადაწყვეტა არ იყოს დამოკიდებული დამსაქმებლის სუბიექტურ დამოკიდებულებაზე დასაქმებულის მიმართ.

### **საერთაშორისო სტანდარტი:**

ევროპის სოციალური ქარტიის მე-4 მუხლი ცალსახად ადგენს დასაქმებულის უფლებას ზეგანაკვეთური შრომისთვის მიიღოს ანაზღაურება ნორმირებულთან შედარებით გაზრდილი ტარიფით.

შსო-ს კონვენციები #111 კონვენცია „შრომითი ურთიერთობებისა და დასაქმების დროს დისკრიმინაციის აკრძალვის შესახებ“; 2006/54/EC დირექტივა, დასაქმებისა

და საქმიანობის საკითხებთან მიმართებით მამაკაცისა და ქალის თანაბარი შესაძლებლობებისა და თანაბარი მოპყრობის პრინციპის განხორციელების შესახებ, 2000/78/EC დირექტივა დასაქმებისა და შრომითი საქმიანობის საკითხებთან თანაბარი მოპყრობის ზოგადი ჩარჩოს შესახებ. აღნიშნული საერთაშორისო აქტები უზრუნველყოფენ გენდერულ თანასწორობას შრომით ურთიერთობებში ნებისმიერ უფლებასთან მიმართებით.

#### **რეკომენდაცია:**

დაემატოს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 61-ე მუხლს შემდეგი შინაარსის პუნქტი: „ზეგანაკვეთურად ნამუშევარი დროის ანაზღაურება უნდა მოხდეს საათობრივი განაკვეთის გაზრდილი ოდენობით“.

### **კოლექტიური მოლაპარაკების წარმოების უფლება**

#### **მოქმედი რეგულაცია:**

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 67-ე მუხლის შესაბამისად გარანტირებულია დასაქმებულის პროფკავშირში გაწევრიანების უფლება.

#### **პრობლემის აღწერა:**

მიუხედავად იმისა, რომ კანონში არსებობს 67-ე მუხლი, რომელიც აძლევს დასაქმებულს შესაძლებლობას შექმნას და გაწევრიანდეს პროფესიულ კავშირებში, ასევე, არჩეულ იქნას პროფკავშირის მართვის ორგანოებში და მიიღოს მონაწილეობა მის საქმიანობაში, აღნიშნული ნორმა პირდაპირ არ გულისხმობს პირის უფლებას აწარმოოს კოლექტიური მოლაპარაკებები დამსაქმებელთან, რაც პროფკავშირის საქმიანობის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი კომპონენტია. კოლექტიური მოლაპარაკება წარმოადგენს შსო-ს მიერ აღიარებულ ფუნდამენტურ უფლებას და გენდერული თანასწორობისა და ქალთა შრომითი უფლებების დაცვის უმნიშვნელოვანეს ბერკეტს. უნდა აღინიშნოს, რომ კოლექტიური მოლაპარაკების ერთ-ერთ ძირითად საკითხს ხშირად სწორედ ქალთა შრომითი უფლებები წარმოადგენს, რაც თავის მხრივ, აისახება კოლექტიურ ხელშეკრულებაში, რომელსაც ინდივიდუალურ ხელშეკრულებასთან შედარებით აქვს უპირატესი მოქმედების ძალა, გვთავაზობს ქალთა უფლებების დაცვის უკეთეს და უფრო მყარ გარანტიას და შესასრულებლად სავალდებულო ხასიათის მქონე დოკუმენტია. შესაბამისად, აუცილებელია აღნიშნული უფლებით სარგებლობა, ასევე, შეეძლოს საჯარო მოხელეებს უფლებრივი მდგომარეობის გაუმჯობესების, მათ შორის, გენდერული თანასწორობის უზრუნველსაყოფად.

#### **საერთაშორისო სტანდარტი:**

შსო-ს კონვენცია #151 „სახელწმიფო სამსახურში დასაქმების პირობების განსაზღვრის პროცედურების და ორგანიზების უფლების დაცვის შესახებ“. აღნიშნული კონვენცია უზრუნველყოფს საჯარო მოხელეების მიერ პროფკავშირის შექმნის, მასში გაწევრიანებისა და კოლექტიური მოლაპარაკებების წარმოების უფლებას, რომელიც თავის მხრივ, შსო სტანდარტების მიხედვით, წარმოადგენს გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფის ერთ-ერთ მთავარ ინტრუმენტს და საშუალებას და იგი არის ერთ-ერთ შსო ორგანიზაციის ოთხ სტრატეგიულ მიზანთა შორის.

შსო-ს კონვენცია #111 „შრომითი ურთიერთობებისა და დასაქმების დროს დისკრიმინაციის აკრძალვის შესახებ“; ევროპის სოციალური ქარტია მე-6 მუხლი; 2006/54/EC დირექტივა, დასაქმებისა და საქმიანობის საკითხებთან მიმართებით მამაკაცისა და ქალის თანაბარი შესაძლებლობებისა და თანაბარი მოპყრობის პრინციპის განხორციელების შესახებ, 2000/78/EC დირექტივა დასაქმებისა და შრომითი საქმიანობის საკითხებთან თანაბარი მოპყრობის ზოგადი ჩარჩოს შესახებ.

#### **რეკომენდაცია:**

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 67-ე მუხლს დაემატოს მუხლი, რომლის შესაბამისადაც, პირდაპირ იქნება მითითებული საჯარო მოხელის უფლებამოსილება აწარმოს კოლექტიური მოლაპარაკებები. ასევე მიეთითოს, რომ საჯარო მოხელეებზე ვრცელდება საქართველოს შრომის კოდექსის მე-10 და მე-12 თავი.

### **რეორგანიზაცია**

#### **მოქმედი რეგულაცია:**

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 103-ე მუხლის შესაბამისად, რეორგანიზაციად ითვლება, აგრეთვე საჯარო დაწესებულების შტატების გადაადგილება ან/და შემცირება.

#### **პრობლემის აღწერა:**

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონმა განმარტა რეორგანიზაციის ცნება შრომითი სამართლებრივი მიზნებისათვის. თუმცა, 103-ე მუხლის ზემოაღნიშნული დანაწესი წინააღმდეგობაში მოდის როგორც საერთო

სასამართლოების მიერ დამკვიდრებულ სასამართლო პრაქტიკასთან, ასევე შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძვლებთან. შტატების გაზრდა და შემცირება უნდა წარმოადგენდეს რეორგანიზაციის შედეგს და არა პირიქით. რეორგანიზაცია, თავის მხრივ, კანონის 108-ე მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, შესაძლებელია გახდეს დასაქმებულთან ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძველი. 103-ე მუხლის არსებული რეგულაციის ფარგლებში, დამაქმებელს ეძლევა შესაძლებლობა ყოველგვარი პროცედურისა და დასაბუთების გარეშე შეამციროს შტატი, რაც ავტომატურად შეიძლება მიჩნეულ იქნეს რეორგანიზაციად და გახდეს დასაქმებულის სამსახურიდან განთავისუფლების საფუძველი. არსებული პრაქტიკის შესაბამისად, რეორგანიზაცია წარმოადგენს დასაქმებულთა სამსახურიდან განთავისუფლების ერთ-ერთ ყველაზე ხშირად გამოყენებად საფუძველს, ხოლო ნორმის არსებული სახით ფორმულირება ზრდის პირთა მიმართ არათანასწორი მოპყრობის რისკს. მით უმეტეს, რომ პროფკავშირების პრაქტიკა მოწმობს, რომ რეორგანიზაციის პროცესში მაშინ, როდესაც დამსაქმებელი განსაზღვრავს იმ პირთა წრეს, რომელიც რეორგანიზაციის შედეგად კადრების შემცირების გამო უნდა განთავისუფლდნენ უმეტესად არიან ქალები, რომელთაც აქვთ ოჯახური ვალდებულებები, ან ყავთ მცირეწლოვანი შვილები ან არიან მრავალშვილიანი დედები. ანალოგიურ მონაცემებს აქვეყნებს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, რომელიც მოწმობს, რომ კრიზისულ სიტუაციებში, რომელშიც ასევე მოიზარება რეორგანიზაცია, ძირითად ქალები კარგავენ სამსახურს.<sup>1</sup>

### **საერთაშორისო სტანდარტი:**

შსო-ს კონვენციები #111 კონვენცია „შრომითი ურთიერთობებისა და დასაქმების დროს დისკრიმინაციის აკრძალვის შესახებ“ და #158 „დასაქმების შეწყვეტის შესახებ“ და მისი თანმხლები რეკომენდაცია 166, ევროპის სოციალური ქარტიის მე-4 და 24-ე მუხლები, ევროკავშირის 2006/54/EC დირექტივა, რომელიც უზრუნველყოფს დასაქმებისა და საქმიანობის საკითხებთან მიმართებით მამაკაცისა და ქალის თანაბარი შესაძლებლობებისა და თანაბარი მოპყრობის პრინციპის განხორციელებას და 2000/78/EC დირექტივა, რომელიც დასაქმებისა და შრომითი საქმიანობის საკითხებთან მიმართებით აყალიბებს თანაბარი მოპყრობის ზოგად სტრუქტურას.

### **რეკომენდაცია:**

---

<sup>1</sup> <http://www.geostat.ge>

ამოღებულ იქნას „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 103-ე მუხლიდან შემდეგი წინადადება: რეორგანიზაციად ითვლება, აგრეთვე საჯარო დაწესებულების შტატების გადაადგილება ან/და შემცირება.

## **მოხელის შეფასება**

### **მოქმედი რეგულაცია:**

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 53-ე მუხლის შესაბამისად, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია ყველა იერარქიული რანგის თანამდებობაზე მომუშავე მოხელე შეაფასოს წელიწადში ერთხელ, „პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული მოხელის შეფასების წესის შესაბამისად. მოხელის შეფასება ხდება დოკუმენტური მასალების შეფასებით და მოხელესთან გასაუბრებით. მოხელის შეფასების პროცესი წარმართება მოხელის უშუალო ხელმძღვანელის მიერ, შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულის წარმომადგენლის ჩართულობით.

### **პრობლემის აღწერა:**

როგორც პრაქტიკა ცხადყოფს, გასაუბრება წარმოადგენს პირის შეფასების არსებულ ფორმათა შორის ყველაზე სუბიექტურ ფორმას. შესაბამისად, ამ დროს სამართლიანობის, თანასწორობის, გამჭვირვალობის პრინციპების დაცვის უფრო მაღალი სტანდარტი უნდა მოქმედებდეს.

მოხელის შეფასების გასაუბრების ფორმით ჩატარებისას არათანასწორი მოპყრობის გამოვლინების ყველაზე დიდი რისკი არსებობს, მტკიცების ტვირთის სამართლიანი და გონივრული გადანაწილების საკითხი კი ასეთ დავებში პრობლემურია. შეფასება არის საკითხი, რომელმაც მომავალში შესაძლებელია განაპირობოს ცვლილება დასაქმებულის სახელფასო განაკვეთში, რეორგანიზაციის პროცესში გადაწყვიტოს მისი შემცირების საკითხი და ა.შ. შესაბამისად, შეფასების პროცედურის მაქსიმალურად ობიექტურად წარმართვა დასაქმებულისათვის არსებითია. ობიექტურობის დაცვის ერთ-ერთ საშუალებას გასაუბრების აუდიო ჩაწერა წარმოადგენს. მოხელის შეფასების პროცესშიც, ქალის მიმართ არათანაბარი მოპყრობის ალბათობა უფრო მაღალია, ვინაიდან, გარდა იმისა, რომ მაგ. დეკრეტული შვებულებიდან დაბრუნებულ ქალს ბუნებრივად სჭირდება გარკვეული პერიოდი კვალიფიკაციის ასამაღლებლად, ამასთანავე, ოჯახურმა ვალდებულებებმა და მისი ოჯახური მდგომარეობის ცვლილებამ, რომელიც, როგორც წესი, ცნობილია-ხოლმე დამსაქმლისთვის, უარყოფითად



აისახება ქალის მიმართ დამოკიდებულებაზე. აღნიშნულს, საბოლოო ჯამში, შეიძლება შედეგად მოყვეს მის მიმართ დაბალი ან უარყოფითი შეფასება.

**საერთაშორისო სტანდარტი:**

შსო-ს კონვენციები #111 კონვენცია „შრომითი ურთიერთობებისა და დასაქმების დროს დისკრიმინაციის აკრძალვის შესახებ“ და #158 „დასაქმების შეწყვეტის შესახებ“ და მისი თანმხლები რეკომენდაცია 166, ევროპის სოციალური ქარტიის მე-4 და 24-ე მუხლები, ევროკავშირის 2006/54/EC დირექტივა, რომელიც უზრუნველყოფს დასაქმებისა და საქმიანობის საკითხებთან მიმართებით მამაკაცისა და ქალის თანაბარი შესაძლებლობებისა და თანაბარი მოპყრობის პრინციპის განხორციელებას და 2000/78/EC დირექტივა, რომელიც დასაქმებისა და შრომითი საქმიანობის საკითხებთან მიმართებით აყალიბებს თანაბარი მოპყრობის ზოგად სტრუქტურას.

**რეკომენდაცია:**

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 53-ე მუხლს დაემატოს პუნქტი შემდეგი შინაარსით: „შეფასებას დაქვემდებარებული პირის მოთხოვნის შემთხვევაში, უნდა მოხდეს გასაუბრების აუდიო ჩაწერა“.