საჯარო სამსახურის „რეფორმა“ მასობრივი რეპრესიების კვალდაკვალ - „დეგენერაციული ავტოკრატიის“ სიმპტომი

დავით ზედელაშვილი[1]

შესავალი

2024 წლის 28 ნოემბრის შემდეგ, ივანიშვილის რეჟიმმა დაიწყო მასობრივი ძალადობრივი რეპრესიის ახალი, აღმავალი ტალღა. ძალადობრივი რეპრესიის ასეთი ესკალაცია მიანიშნებს რეჟიმის არჩევანზე, რეპრესიული მეთოდებით გაანეიტრალოს მის მიმართ საზოგადოებრივი წინააღმდეგობიდან მომდინარე ე.წ. ვერტიკალური ტიპის საფრთხეები.

რეჟიმის მიერ რეპრესიული ძალის მობილიზაციას თან ახლავს რეპრესიული საკანონმდებლო ინსტრუმენტების შექმნა, მისივე მხრიდან უზურპირებული ფორმალური ძალაუფლების ინსტიტუტების მიერ. როგორც ადრე ვწერდით, ავტორიტარული რეჟიმის სტაბილიზაციის ამ ეტაპზე, სამართლის სისტემაში[2] ყველა სამართლებრივი წესი სრულად ექვემდებარება რეჟიმის თვითნებურ ძალას და მისთვის სამართლებრივი გამართლების შექმნას ემსახურება[3].

ამ მხრივ, განსაკუთრებული ყურადღება დაიმსახურა რეჟიმის მიერ უზურპირებული ერთპარტიული პარლამენტის მიერ მიღებულმა ე.წ. „კანონებმა“, რომლებიც, ერთი მხრივ, აფართოებენ მასობრივი ძალადობრივი რეპრესიის განსახორციელებლად თვითნებობის შავ ხვრელს[4], ხოლო, მეორე მხრივ, ქმნიან საჯარო სამსახურის თვითნებური წმენდისა და ავტორიტარული კონტროლის[5] ინსტრუმენტებს.

ეს ე.წ. „საკანონმდებლო ინსტრუმენტები“ ერთმანეთთან არსებითად არის დაკავშირებული. გარდა იმისა, რომ ორივე, თავისი არსით, რეპრესიულია, თითოეული მათგანი, ძალადობრივი რეპრესიის შედეგებიდან გამომდინარე, პასუხობს რეჟიმისთვის წარმოშობილ საჭიროებებს.

---

[1] კვლევითი ინსტიტუტი Gnomon Wise, საქართველოს უნივერსიტეტი. Email: d.zedelashvili@ug.edu.ge

[2] ზედელაშვილი დავით, ანტიკორუფციული ბიუროს პრაქტიკის შესახებ - რეპრესია, როგორც კანონმდებლის მუდმივად ნაგულისხმევი მიზანი, 2024-09-25, https://gnomonwise.org/ge/publications/opinions/216

[3] ზედელაშვილი დავით, უცხოელი აგენტების რუსული კანონი საკონსტიტუციო სასამართლოში, 2024-07-26, https://gnomonwise.org/ge/publications/analytics/208

[4] კანონპროექტი: „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“- https://info.parliament.ge/#law-drafting/29789

[5] კანონპროექტი: „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“- https://info.parliament.ge/#law-drafting/29794

როგორც შემდეგ ნაწილებში ვიმსჯელებთ, აღნიშნული ნაბიჯები გვიჩვენებს ივანიშვილის ავტორიტარულ რეჟიმში ძალაუფლების პერსონალიზაციის უკიდურესად მაღალ ნიშნულს, როდესაც პერსონალისტური დიქტატურა გადადის ე.წ. „დეგენერაციული ავტოკრატიის“ მოდუსში[6].

„დეგენერაციული ავტოკრატიის“ ფაზაში, პერსონალისტური ძალაუფლების მქონე დიქტატორი აკეთებს არჩევანს, რომ მისი ძალაუფლებისადმი არსებულ საფრთხეებს მასობრივი ძალადობრივი რეპრესია დაუპირისპიროს. სწორედ მასობრივი რეპრესიის დანახარჯების დაბალანსებისთვის ხდება საჭირო დაქვემდებარებულთა გაფილტვრა, პერსონალური ერთგულების ნიშნით. ერთგულებისთვის უპირატესობის მინიჭება კი, კომპეტენციასთან მიმართებით, პრიორიტეტია პირადი ლოიალობისთვის.

„დეგენერაციული ავტოკრატია“ დიქტატორს უქმნის „საინფორმაციო საპნის ბუშტს“, სადაც მას არაკომპეტენტური და უხარისხოდ გაანალიზებული ინფორმაცია და პოლიტიკური გადაწყვეტილებები მიეწოდება. ეს მდგომარეობა, თავის მხრივ, განამტკიცებს მოჯადოებული წრის შექმნას, სადაც მასობრივი რეპრესია, რეჟიმის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, წარმოჩინდება რეჟიმის შესანარჩუნებელ ერთადერთ ადეკვატურ საშუალებად. ეს მოცემულობა იქმნება, მათ შორის, იმიტომაც, რომ დიქტატორის ქვემდგომებს, მისთვის უკეთესი ალტერნატივების შეთავაზებისთვის, აუცილებელი ცოდნა და უნარები უკვე სისტემურად აღარ გააჩნიათ.

საჯარო სამსახურის მასობრივი წმენდის ინსტრუმენტები: პირადი ერთგულება კომპეტენციის ნაცვლად

როგორც შესავალში აღვნიშნეთ, ფართომასშტაბიანი რეპრესია ზრდის რეჟიმის რისკებსა და მოსალოდნელ დანახარჯებს. ამ რისკების დაზღვევასა და დანახარჯების შემცირებას რეჟიმი ცდილობს მიტაცებული სახელმწიფო აპარატისა და ძალაუფლების ვერტიკალის მკაცრი ერთგულების უზრუნველყოფით. სახელმწიფო სამსახურის მასობრივი წმენდა ერთგულების გასაზრდელად, ბუნებრივად იწირავს მოხელეთა კომპეტენციას.

[6] Egorov, Georgy, and Konstantin Sonin. Why did Putin invade Ukraine? A theory of degenerate autocracy. No. w31187. National Bureau of Economic Research, 2023.

რეჟიმისადმი ერთგულებისთვის სრული უპირატესობის მინიჭება, ცოდნასა და უნარებთან მიმართებით, ცნობიერი არჩევანია. უნდა აღინიშნოს, რომ „დეგენერაციული ავტოკრატიის“ თეორიული მოდელის მიხედვით, მასობრივი რეპრესიის ესკალაციას აუცილებლობით მოსდევს ერთგულებისთვის პრიორიტეტის მინიჭება და ამ ნიშნით, სახელმწიფო სამსახურის მასობრივი და პერიოდული წმენდა.

ამის გათვალისწინებით, ივანიშვილის რეჟიმის მიერ საჯარო სამსახურის წმენდის საკანონმდებლო ინსტრუმენტების შექმნის მიზეზი, მაღალი ალბათობით, არ არის მხოლოდ საჯარო სამსახურში მომუშავეთა ნაწილის მიერ უთანხმოების საჯაროდ გამოხატვა, რეჟიმის რეპრესიული ქმედებებისა და პოლიტიკის მიმართ. მასობრივი ძალადობრივი რეპრესიის მასშტაბის ზრდასთან ერთად, რეჟიმი ამ ნაბიჯს მაინც გადადგამდა, იქნებოდა, თუ - არა გამოხატული ეს უკმაყოფილება.

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონმდებლობაში გაჩენილი ახალი ინსტრუმენტები რამდენიმე მიმართულებას მოიცავს, მათ შორის, საშუალო რგოლის მენეჯმენტის (პირველადი სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელების) ერთგული, თუმცა არაკომპეტენტური კადრებით სწრაფი ჩანაცვლების სქემას.

კერძოდ, ეს თანამდებობის პირები დასაქმდებიან ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ვადა ვერ იქნება შესაბამისი დაწესებულების ხელმძღვანელის (პოლიტიკური თანამდებობის პირის/ მის მიერ პირდაპირ დანიშნული პირის) უფლებამოსილების ვადაზე ხანგრძლივი, შესაბამისად, ისინი, პოლიტიკური ხელმძღვანელობის ყოველი ცვლილებისას, ჩანაცვლდებიან.

სწრაფი ჩანაცვლება ასევე გარანტირებული იქნება იმით, რომ, პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელისა და მისი მოადგილის თანამდებობაზე დასანიშნად, არ იქნება სავალდებულო კონკურსის ჩატარება, ხოლო მათი გათავისუფლება შესაძლებელი იქნება დაწესებულების ხელმძღვანელის ინიციატივით, ერთთვიანი გამაფრთხილებელი ვადის დაცვითა და ერთი თვის ხელფასის კომპენსაციის მიცემით.

თავად ამ ინსტრუმენტების ანალიზისას, უმეტესად ყურადღება ეთმობოდა საჯარო მოხელეთა და საშუალო რგოლის მენეჯმენტის თანამდებობრივი უსაფრთხოების გარანტიებისთვის ძირის გამოთხრას, თუმცა, მეორე მხრივ, არ შეიძლება გამოგვრჩეს, რომ ახალი წესები ასევე აუქმებს საჯარო სამსახურის საშუალო რგოლის მენეჯმენტის მიმართ კომპეტენციის მინიმალურ მოთხოვნებსაც კი. კერძოდ, პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელსა და მის

მოადგილეს, როგორც ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებს, აღარ დასჭირდებათ, რომ აკმაყოფილებდნენ კომპეტენციის მინიმალურ კრიტერიუმებს, მათ შორის: იცოდნენ სახელმწიფო ენა, იყვნენ 18 წელს მიღწეული, ჰქონდეთ მოხელის სერტიფიკატი.

კრიტიკოსების ფოკუსში ხშირად იყო საკითხი ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირველადი სტრუქუტურული ერთეულის ხელმძღვანელთა მიმართ სახელმწიფო ენის ცოდნის მოთხოვნის გაუქმების შესახებ. თუმცა, ენის ცოდნასთან ერთად, ასევე მოხსნილია განათლებისა და სპეციალური კომპეტენციის ყველა მოთხოვნა.

 რეჟიმმა იცის, რომ რთულია იპოვოს ერთდროულად კომპეტენტური და რეჟიმისადმი ერთგული ადამიანი, რომელიც შეეგუება თანამოქალაქეთა მასობრივ ძალადობრივ რეპრესიაში თანამონაწილეობას. შესაბამისად, ხელმძღვანელთა მიმართ კომპეტენციის ყველა მოთხოვნა ქრება, ხოლო მათდამი დაქვემდებარებული მოხელეების კომპეტენცია და მათ მიერ შესრულებული სამუშაო უფრო ხშირად და ინტენსიურად შემოწმდება.

კერძოდ, იმ პირობებში, როდესაც არავითარი მოთხოვნები არაა დაწესებული პირველადი სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელების კომპეტენციისა და სამუშაოს ხარისხის მიმართ, მათდამი დაქვემდებარებული მოხელეების შეფასების სიხშირე იცვლება 1 წლიდან 6 თვემდე. არადამაკმაყოფილებელი შეფასების შედეგად, მოხელეს შეიძლება ხელფასი შეუმცირდეს შემდეგ შეფასებამდე.

ეს უკანასკნელი ინსტრუმენტი მხოლოდ მოხელეების ლოიალურობის კონტროლისა და დისციპლინირებისთვის არ არის შემოტანილი. ხელმძღვანელების კომპეტენციის არარსებობის გათვალისწინებით, იმისათვის, რომ სახელმწიფო აპარატის შესაძლებლობები სრულად არ მოიშალოს, აუცილებელი ხდება ქვედა რგოლებში კომპეტენტური ბიუროკრატიის ნაწილობრივ შენარჩუნება მაინც.

თავის მხრივ, პროფესიული საჯარო მოხელეების წმენდის ძირითად ინსტრუმენტად რეორგანიზაცია ჩნდება. ცვლილებების თანახმად, რეორგანიზაციისას მოხელის გათავისუფლება შესაძლებელი ხდება მაშინაც, როდესაც მისი მობილობის შესაძლებლობა არ არსებობს. იქმნება, რეორგანიზაციის გზით, ურჩ მოხელეთა წმენდის საკანონმდებლო ხვრელი.

ბოლოსიტყვაობა

„დეგენერაციული ავტოკრატიის“ ფაზაში, დიქტატორი ექცევა მხოლოდ პირადი ერთგულების ნიშნით შერჩეული და შესაბამისად, ნაკლები ცოდნისა და უნარების მქონე ქვეშევრდომების მიერ შექმნილ „საინფორმაციო საპნის ბუშტში“. კომპეტენციის კრიზისთან ერთად, დგება მართვის ხარისხის კრიზისიც. თუმცა ეს ცალსახად არ გულისხმობს იმას, რომ „დეგენერაციულ ავტოკრატიას“ აუცილებლად შეექმნება სტაბილიზაციის პრობლემა და მოიშლება.

რეჟიმის მიერ 2024 წლის დეკემბერში მიღებული საჯარო სამსახურის ე.წ. „რეფორმა“ სწორედ ამგვარი „დეგენერაციული ავტოკრატიის“ სიმპტომია.