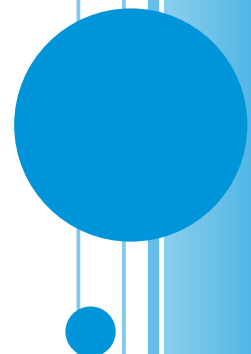


კვლევა

# მონალინაობა - სართაუმორისო პრაქტიკა და საქართველო

ავტორი: ვახტანგ ნაცვლიშვილი



## შინაარსი

შესავალი .....	2
მოხალისეობის არსი და ცნება .....	4
სამართლებრივი რეგულირება .....	6
მოხალისეობა და საქართველო.....	12
ზოგადი რეკომენდაციები.....	15

## შესავალი

ძლიერი არასამთავრობო სექტორი პასუხისმგამცემი სამოქალაქო საზოგადოების მნიშვნელოვანი ელემენტია. მას, როგორც სახელმწიფოსა და ბაზრის ხინჯებსა და დეფექტებზე რეაქციის ლეგიტიმურად მატარებელ ინსტიტუციას, მნიშვნელოვანი როლის შესრულება შეუძლია ადამიანის უფლებათა დაცვის, მოწყვლადი სოციალური ჯგუფების დახმარების, განათლების, კულტურის და სხვა საზოგადოებრივად სასარგებლო საქმიანობის განხორციელების კუთხით. ამასთან, მესამე სექტორის ფუნქციური დატვირთვა პირდაპირპროპორციულად იზრდება ე.წ. მესამე ტალღის დემოკრატიზაციის ქვეყნებში და, მათ შორის, საქართველოში.

90-იანი წლების საქართველოში დაწყებულმა საერთაშორისო ორგანიზაციების, ევროპის ქვეყნების და აშშ განვითარების პროგრამებმა თავისთავად გამოიწვია, როგორც წესი, ლიბერალურ ღირებულებებზე დაფუძნებული და სხვადასხვა დასავლური ორგანიზაციის მიერ დაფინანსებული საზოგადოებრივი ორგანიზაციის ჩამოყალიბება. მათი არსებობა დამოკიდებული იყო დასავლურ დაფინანსებაზე და, ამდენად, ე.წ. ვარდების რევოლუციის შემდეგ დონორთა მხრიდან დახმარების ვექტორის მესამე სექტორიდან სახელმწიფოზე გადატანამ მნიშვნელოვნად გამოიწვია საზოგადოებრივ ორგანიზაციათა შესუსტება. ამ მხრივ, მესამე სექტორისთვის გარდამტეხია 2009 წელი, როდესაც სახელმწიფოს მხრიდან საზოგადოებრივ ორგანიზაციებზე მოთხოვნის შემცირებასთან ერთად, საერთაშორისო დონორების ნაწილი ასრულებს პროგრამებს საქართველოში, რაც დაფინანსების ჰომოგენურობის პირობებში საფრთხეს უქმნის ორგანიზაციათა მდგრადობას და აფერხებს სექტორის განვითარებას. სხვადასხვა კვლევების მიხედვით, დღესდღეობით რეგისტრირებული 10.000 არასამთავრობო ორგანიზაციიდან დაახლოებით 1000 სუბიექტი მოიაზრება ქმედიტად.

არასამთავრობო ორგანიზაციის მდგრადობა კომპლექსური ფენომენია და ორგანიზაციებისთვის მრავალგვარი დაფინანსების წყაროების არსებობისათვის საჭირო გარემოს შექმნას, სახელისუფლო დაფინანსების მექანიზმების განვითარებასა და არასამეწარმეო საქმიანობისათვის ხელსაყრელ კანონმდებლობასთან ერთად გულისხმობს **მოხალისეობის** წამახალისებელი პირობებით უზრუნველყოფას. არასამთავრობო სექტორის ორგანიზაციული შესაძლებლობების განვითარებასა და მის ფინანსური მდგრადობას დიდწილად განაპირობებს ორგანიზაციის უნარი, ითანამშრომლოს მოხალისეებთან. მეტიც, ევროპის რიგი ქვეყნების, მათ შორის, პოლონეთის, არასამეწარმეო სამართლის მიხედვით, მოხალისე დასაქმებულები

არასამთავრობო ორგანიზაციის ერთ–ერთ არსებით ელემენტად გვევლინება.<sup>1</sup> კვლევების მიხედვით, პოლონური ორგანიზაციების ¾–ს არ ჰყავს ხელფასიანი თანამშრომლები;<sup>2</sup> ასევე, მოხალისეები შეადგენენ არასამთავრობო ორგანიზაციების თანამშრომლების 35,5 პროცენტს ჩეხეთში, 29.7 პროცენტს – სლოვაკეთში, 18 პროცენტს – უნგრეთში.<sup>3</sup> **ტარინ ნელსონი წიგნში „მოხალისეობის ეროვნული კანონმდებლობის შედარებითი მიმოხილვა“** შენიშნავს, რომ მხოლოდ მოხალისეების სამუშაო მოტივაციასა და ძალას შეუძლია, საზოგადოებრივ ორგანიზაციათა საქმიანობა უფრო ეფექტური და ქმედითი გახადონ. <sup>4</sup>

ამასთან, მოხალისეობა გარდა იმისა, რომ ხელს უწყობს „უკეთესად მართვას,“ მისი, როგორც მოვლენისა და ფენომენის, სარგებელი მოქალაქეთა საზოგადოებრივი პასუხისმგებლობის ამაღლებაა. ინდივიდის საზოგადოებისადმი პასუხისმგებლობა – და არა მხოლოდ უფლებები – აყალიბებს სოლიდარულ, ემპათიურ მოქალაქეს, რომელიც მონაწილეობს ქვეყნის პრობლემების გადაჭრაში. დემოკრატიზაციის პროცესში მოხალისეობის ინსტიტუტის განვითარება შეიძლება, იყოს ერთ–ერთი ფუნდამენტი, რაზეც დაშენდება დემოკრატიული ღირებულებები.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Voluntary Associations, Volunteering and the Ideals of Civil Society, Paul Dekker, p.4

<sup>2</sup> Voluntary Actions in Poland Facts and Figures, European Volunteer Center, Ewa Samolyk, Brussels2005

<sup>3</sup> Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski, and Regina List, Global Civil Society: An Overview, John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

<sup>4</sup> Taryn Nelson, A Comparative Look at National Volunteerism Legislation, (inter-American Development Bank 2005), p.3

<sup>5</sup> Taryn Nelson, A Comparative Look at National Volunteerism Legislation, (inter-American Development Bank 2005), p.3

## მოხალისეობის არსი და ცნება

როდესაც მოხალისეობაზე ვსაუბრობთ, პირველყოვლისა, უნდა განვსაზღვროთ მისი არსი. წარსულში თუ უმეტესწილად რელიგიურ საქმიანობასთან და ქველმოქმედებასთან იყო დაკავშირებული, დღეს მოხალისეობის წვლილი გეომეტრიული პროგრესიით იზრდება ისეთ სფეროებში როგორცაა სოციალური სფერო, ეკოლოგია, ადამიანის უფლებათა დაცვა და სხვ. მოხალისეებს შეხვდებით განათლების, ჯანმრთელობის დაცვის, ჰუმანიტარული დახმარების, სამოყვარული სპორტისა და კულტურული ღონისძიებების, სიღარიბის აღმოფხვრის და სხვა სფეროებში. იგი განსხვავდება საქმიანობის ისეთი „უსასყიდლო“ სახეებისგან, როგორებიცაა სტაჟირება, ტრენინგი და სხვა საქმიანობა, რომლებში ჩართვაც **მოლოდ** პირადი სარგებლის მიზნით ხდება; ამასთან, ერთ–ერთი მოსაზრების მიხედვით, მოხალისეობამ არსებითად არ უნდა ჩაანაცვლოს ისეთი მომსახურება, რომლის მიწოდება მთავრობის მოვალეობაა.<sup>6</sup>

ევროპის თითქმის ყველა ქვეყანაში ისტორიული კონტექსტისა და სხვა თავისებურებათა გათვალისწინებით არსებობს მოხალისეობის საკუთარი გაგება, რომელიც, ხშირ შემთხვევაში, რეგლამენტირებული და დარეგულირებულია შესამაბისი ნორმატიული კანონმდებლობით. გაერთიანებული ერების გენერალური ასამბლეა მოხალისეობას განმარტავს, როგორც თავისუფალი ნების საფუძველზე შესრულებულ ფართო სპექტრის საზოგადოებრივად სასარგებლო საქმიანობას, რომლის განხორციელების უპირველეს მიზანს (principal motivating factor) არ წარმოადგენს ფულადი ანაზღაურების მიღება.<sup>7</sup> არსებითად იდენტურია შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის და ევროპარლამენტის დეფინიციები იმ განსხვავებით, რომ მოხალისეობად არ ითვლება საქმიანობა განხორციელებული ოჯახისა წევრებისა და პირდაპირი ხაზის სხვა ნათესავების სასარგებლოდ, პირველ შემთხვევაში,<sup>8</sup> და ოჯახის წევრებისა და მეგობრებისათვის, მეორე შემთხვევაში.<sup>9</sup>

ცნების სისტემური ანალიზის შედეგად შეგვიძლია, ვთქვათ, რომ:

<sup>6</sup> საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ფინანსური მდგრადობის მექანიზმები, „მოხალისეობა და ორგანიზაციული შესაძლებლობების განვითარება“, მარია ბალი, კამილა ჩუერვინსკა, ვოიცეკ რუსტეცკი, ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო, თბილისი, 2011, გვ. 87

<sup>7</sup> International Labor Organization , Manual on the Measurement of Volunteer Work (November, 2008), p. 11

<sup>8</sup> International Labor Organization , op. sit. at note 3, p. 11

<sup>9</sup> European Parliament, Report on the Rule of Volunteering in Contributing to economic and Social Cohesion(2007),p.10

1. **მოხალისეობა არის აქტივობა ან საქმიანობა.** მოხალისეობა გულისხმობს პირის მიერ დახმარების გაწევას საკუთარი უნარების, ცოდნის, დროისა და სერვისის შეთავაზების გზით. მოხალისეობად არ მიიჩნევა დახმარება ფულის ან ქონებრივი სიკეთის გადაცემის გზით.
2. **მოხალისეობა ხორციელდება ფიზიკური პირების მიერ.** მოხალისეები შესაძლოა, მოქმედებდნენ ინდივიდუალურად ან კოლექტიურად, ასოციაციებისა და ორგანიზაციების საშუალებით, მაგრამ მოხალისედ მიიჩნევა მხოლოდ ფიზიკური პირი.
3. **მოხალისეობა ნებელობითი (ნებაყოფლობითი) საქმიანობაა.** მოხალისეობა პირის თავისუფალი ნების გამოხატვის შედეგია. მოხალისეობა მთავრდება იქ, სადაც იწყება იძულება.
4. **მოხალისეობა ანაზღაურების გარეშე საქმიანობაა.** მიუხედავად იმისა, რომ მოხალისეობის მარეგულირებელი ზოგიერთი კანონი ითვალისწინებს საქმიანობასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების (კომპანსაციის) პირობებს, არ იცვლება მოხალისეობის არაანაზღაურებადი ხასიათი. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის განმარტების მიხედვით, თითოეულ ქვეყანას შეუძლია, განსაზღვროს ანაზღაურების ის ოდენობა, რომელიც წინააღმდეგობაში არ მოვა ხსენებულ პრინციპთან.<sup>10</sup>
5. **მოხალისეობად არ ჩაითვლება პირის მიერ დახმარების გაწევა ნათესავებისათვის და მეგობრებისთვის.** ამ შემთხვევაში მნიშვნელოვანია, ვინ მიიჩნევა ნათესავად და მეგობრად. ბუნებრივია, კულტურული ფაქტორების გათვალისწინებით აღნიშნული დამოუკიდებლად უნდა განისაზღვროს თითოეული ქვეყნის მიერ.
6. **მოხალისეობა ხორციელდება სტრუქტურულ ჩარჩოში ან მის გარეშე (ფორმალური/არაფორმალური).** მოხალისეობა შეიძლება განხორციელდეს როგორც ინდივიდუალურ (უმეტესწილად სპონტანურად), ისე ორგანიზაციულ (სკოლა, ინსტიტუტი და სხვ.) საფუძველზე. ბევრი ქვეყნის კანონმდებლობა მოხალისეობად მიიჩნევს მხოლოდ გარკვეულ სტრუქტურულ ჩარჩოში განხორციელებულ საქმიანობას.

<sup>10</sup> International Labor Organization , Manual on the Measurement of Volunteer Work (November, 2008), p.12

## სამართლებრივი რეგულირება

ევროპის ქვეყნების გამოცდილება აჩვენებს, რომ მოხალისეობის სისტემის განვითარება პირდაპირ კავშირშია მის სამართლებრივ რეგულირებასთან. აღნიშნული, უპირველესად, გულისხმობს სფეროს პოლიტიკური, იურიდიული და ეკონომიკური ბაზით, ანუ კანონით (უპირველესად), მთავრობის სტრატეგიებით, არასავალდებულო/სარეკომენდაციო ხასიათის რეზოლუციებითა და პროგრამებით უზრუნველყოფას. ამ მიზნით ევროსაბჭოს გენერალურმა ასამბლეამ 2001 წელი მოხალისეობის საერთაშორისო წლად გამოაცხადა და რეკომენდაციით მიმართა ევროსაბჭოს წევრ სახელმწიფოებს, „გამოავლინონ და აღმოფხვრან ყველა ხელშემშლელი ფაქტორი, რომელიც პირდაპირ ან არაპირდაპირ აფერხებს მოხალისეობის განვითარებას“ და „მიანიჭონ მოხალისეებს სამართლებრივი სტატუსი და სოციალური დაცვის ადეკვატური გარანტიები.“<sup>11</sup>

ზემოხსენებული მიზნების მისაღწევად, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებს, ერთ შემთხვევაში, მოხალისეობის მარეგულირებელ უკვე ამოქმედებულ კანონებში ცვლილებების შეტანა, ხოლო მეორე შემთხვევაში, ახალი კანონების მიღება მოუხდათ. მიუხედავად განსხვავებებისა, შეიძლება გამოვყოთ არსებითი საკითხები, რომლებიც მეტნაკლებად მოწესრიგებულია ამ კანონებით:

- მოხალისის ცნება (დეფინიცია)
- განმარტება და ჩამონათვალი ე.წ მასპინძელი ორგანიზაციებისა(host), რომელთაც შეუძლიათ, გამოიყენონ მოხალისეთა შრომა; ასეთი ორგანიზაციების უფლება–მოვალეობები მოხალისეთა წინაშე
- მოხალისეთა უფლებები და მოვალეობები
- მოხალისის პასუხისმგებლობის სახე და პირობები
- მოხალისეობის განვითარებაზე პასუხისმგებელი ორგანოების შექმნისა და საქმიანობის წესი

აღნიშნული კანონები სხვადასხვაგვარად განმარტავენ მასპინძელი ორგანიზაციების სახეებსა და სტატუსს. განსხვავებით შეერთებული შტატების სამართლისგან, რომელიც ასეთ ორგანიზაციებად არასამთავრობო და სახელმწიფო ორგანოებთან ერთად კერძო

---

<sup>11</sup> Council of Europe Recommendation No. R(94)4 of the Committee of Ministers of Member States on Promotion of Voluntary Service

სამართლის სამეწარმეო იურიდიულ პირებსაც აღიარებს, აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის ქვეყნებში მოხალისეების მასპინძელ ორგანიზაციად მხოლოდ არასამეწარმეო და, ზოგ შემთხვევაში, სახელმწიფო სტრუქტურები მიიჩნევა. მეტიც, ზოგიერთ ქვეყანაში მხოლოდ საგადასახადო და სხვა ტიპის შეღავათების მიმღები საქველმოქმედო ტიპის ორგანიზაცია შეიძლება, იყოს მასპინძელი (მაგ., უნგრეთი). ჩხეთის სამართლის მიხედვით, მოხალისეების „დაქირავება“ მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ აკრედიტებულ ორგანიზაციებს ხელეწიფებათ.

მოხალისეების ურთიერთობა მასპინძელ ორგანიზაციებთან, როგორც წესი, მოწესრიგებულია მათ შორის დადებული კონტრაქტით. თუ ერთ შემთხვევაში, წერილობითი ხელშეკრულების დადება უპირობოდ სავალდებულოა, მეორე შემთხვევაში, ასეთი ვალდებულება კონკრეტული პირობების არსებობის დროს წარმოიშობა. მაკედონიის კანონის მიხედვით, თუ მოხალისეს სამუშაო დრო კვირაში ორმოც საათს აღემატება, ან თუ მოხალისე სხვა ქვეყნის მოქალაქეა, ხელშეკრულების წერილობითი ფორმა სავალდებულოა. პოლონეთში ასეთი ვალდებულება მოხალისის მოთხოვნის შემთხვევაში დგება. გარდა ამისა, ხორვატიის კანონის მიხედვით, მოხალისეობა, შესაძლოა, განხორციელდეს ხელშეკრულების დადების გარეშე, მაგრამ კანონის მოქმედების სფერო ვრცელდება მხოლოდ იმ ურთიერთობაზე, რომელიც კონტრაქტითაა დარეგულირებული.

ამასთან, ხელშეკრულებაში უნდა გაიწეროს სამუშაოს სახე, მისი შესრულების ადგილი და ხანგრძლივობა, მოხალისის სტატუსთან დაკავშირებული შეღავათები, ხელშეკრულების შეწყვეტის შედეგები და მხარეთა უფლება-მოვალეობები. საგულისხმოა, რომ ამ უკანსაკნელის განსაზღვრის უფლებამოსილებას ზოგიერთი კანონი მხარეებს ანიჭებს მაშინ, როცა მოხალისეობის მარეგულირებელი შედარებით ახალი ხორვატიული და მაკედონიური კანონები მხარეთა უფლება-მოვალეობების დეტალურ ჩამონათვალს გვთავაზობს.

მოხალისეთა უფლებების ყველაზე გავრცელებული ჩამონათვალი მოიცავს შემდეგს:

- პირადი საიდუმლოს დაცვა (მაგ., მაკედონია) — მასპინძელ ორგანიზაციას არ აქვს უფლება, მოხალისის პირადი საიდუმლოს შემცველი ინფორმაცია, რომელიც მისთვის ცნობილი გახდა მოხალისესთან ურთიერთობის შედეგად, გაანდოს მესამე პირებს;



- უსაფრთხო სამუშაო გარემო (მაგ., ხორვატია, უნგრეთი, პოლონეთი) — მასპინძელი ორგანიზაცია ვალდებულია, მოხალისე უზრუნველყოს ისეთი სამუშაო გარემოთი, რომელიც მაქსიმალურად უსაფრთხოა ამ უკანასკნელის ჯანმრთელობისთვის;
- უმუშევრისათვის გათვალისწინებული შეღავათების მიღება (მაგ., მაკედონია) — სახელმწიფოს მოვალეობაა, ხელი შეუწყოს და უმუშევრად დარჩენილ მოქალაქეს დასაქმებაში და უზრუნველყოს იგი საარსებო პირობებით. ვინაიდან მოხალისეობა არაანაზღაურებადი საქმიანობაა, პირს არ ერთმევა უმუშევრის სტატუსი და უფლება აქვს, ისარგებლოს იმ შეღავათებითა და დახმარებებით, რომლებიც გათვალისწინებულია უმუშევართათვის;
- სამუშაოს შესრულების დროს გაწეული ხარჯების ანაზღაურება (მაგ., ხორვატია, ლატვია, პოლონეთი, რუმინეთი) — მიუხედავად მოხალისეობის არაანაზღაურებად ხასიათისა, მოხალისემ საკუთარ თავზე არ უნდა აიღოს საქმიანობასთან დაკავშირებული ხარჯები. ასეთ შემთხვევაში, მოხალისე საკუთარ ცოდნასთან, დროსა და უნარებთან ერთად გასცემს ფულს, რაც, როგორც ზემოთ აღინიშნა, ეწინააღმდეგება მოხალისეობის არსს. ასეთი ხარჯები, მათ შორის, მგზავრობის, საკვების და ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სხვა დანახარჯები, შეიძლება და უნდა ანაზღაურდეს;
- საჭიროების შემთხვევაში კვალიფიკაციის ამაღლება ტრენინგის გზით (მაგ., ხორვატია, მაკედონია);
- საჭიროების შემთხვევაში სფეროს ექსპერტის კონსულტაცია და დახმარება (მაგ., ხორვატია) — მოხალისის მიერ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაოს შესრულების დროს, შესაძლოა, მოხალისეს დაჭირდეს სპეციალური ცოდნა. ასეთ დროს მოხალისის მიერ ექსპერტის კონსულტაციის მიღების უფლება გარანტირებულია მასპინძელი ორგანიზაციის მიერ;
- სამუშაოს შესრულების დროს ჯანმრთელობის დაზღვევა ან კომპენსაციის მიღების უფლება სამუშაოს შესრულების დროს ჯანმრთელობის დაზიანების შემთხვევაში (მაგ., მაკედონია, პოლონეთი, რუმინეთი) — მიუხედავად მასპინძელი ორგანიზაციის მოვალეობისა, უზრუნველყოს მოხალისე უსაფრთხო სამუშაო გარემოთი, შესაძლოა, სხვადასხვა გარემოებებმა მაინც გამოიწვიონ მოხალისის ჯანმრთელობის დაზიანება. მსგავსად შრომითი ურთიერთობისა, ასეთ დროს, თანაზომირების პრინციპის დაცვითა და დაზიანების ხარისხის გათვალისწინებით, მოხალისეს ეძლევა ფულადი კომპენსაცია;
- ხელშეკრულების დებულებებით გათვალისწინებული უფლებების, მოვალეობების, საფრთხეების შესახებ ინფორმაციის დროული მიწოდება (მაგ., მაკედონია) — მასპინძელ ორგანიზაციასა და მოხალისეს შორის ურთიერთობის დაწყებამდე მოხალისეს უნდა განემარტოს ხელშეკრულების პირობები, მათ

შორის, რა უფლებები წარმოეშობა და რა მოვალეობები დაეკისრება ხელშეკრულების დადების შემთხვევაში, რა რისკები ახლავს შეთანხმებით გათვალისწინებული სამუშაოს შესრულებას და სხვ.

მოვალეობების დეტალურ ჩამონათვალს კანონები, როგორც წესი, არ ახდენენ. აღნიშნული სამუშაოს სპეციფიკის გათვალისწინებით დგინდება ხელშეკრულებით. მიუხედავად ამისა, ზოგადი სამართლებრივი ჩარჩოს ფარგალში მოხალისე ვალდებულია:

- განახორციელოს თავისი საქმიანობა სამართლებრივი, ეთიკური და მორალური პრინციპებისა და მასპინძელი ორგანიზაციის მითითებების შესაბამისად (მაგ., ხორვატია, უნგრეთი, მაკედონია) — საქმიანობის განხორციელებისას მოხალისე ვალდებულია თავისი საქმიანობა განახორციელოს მართლზომიერების, კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპების დაცვით. მნიშვნელოვანია მის მიერ სხვადასხვა აქტივობების განხორციელება მასპინძელი ორგანიზაციის მითითებების შესაბამისად ვინაიდან, მოხალისის ქმედებებზე, გარკვეულ შემთხვევებში, პასუხისმგებლობა მასპინძელ ორგანიზაციას ეკისრება;
- დროულად აცნობოს შესაბამის პირს სავარაუდო ზიანის შესახებ, რომლებიც შესაძლოა, მიადგეს თავად მას, მასპინძელ ორგანიზაციას, მესამე პირებს (მაგ., ხორვატია, მაკედონია);
- დაიცვას სამუშაოს შესრულების დროს მოპოვებული ინფორმაციის კონფიდენციალურობა (მაგ., ხორვატია, უნგრეთი, რუმინეთი, მაკედონია) — მოხალისეს სამუშაოს შესრულების დროს შესაძლოა, მოუხდეს ისეთ ინფორმაციასთან (კომერციული საიდუმლო, პროფესიული საიდუმლო) შეხება, რომლის გამჟღავნებამ მესამე პირებისთვის ზიანს მიაყენებს მასპინძელ ორგანიზაციას. ასეთ შემთხვევაში, მოხალისე ვალდებულია, დაიცვას ინფორმაციის კონფიდენციალურობა;
- დროულად აცნობოს მასპინძელ ორგანიზაციას ავადმყოფობის ან იმ ვითარების შესახებ, რომელიც ხელს უშლის, შეასრულოს შეთანხმებით გათვალისწინებული სამუშაო (მაგ., ხორვატია, მაკედონია) — მოხალისისა და მასპინძელი ორგანიზაციის ურთიერთობა ნდობაზე დაფუძნებული ურთიერთობაა. მოხალისის უგულისყურობამ და გულგრილობამ შესაძლოა, ზიანი მიაყენოს მასპინძელი ორგანიზაციის გამართულ მუშაობას. შესაბამისად, მოხალისე ვალდებულია დროულად აცნობოს ორგანიზაციას მის მიერ სამუშაოს შესრულების შეუძლებლობის შესახებ;
- დამორჩილდეს მასპინძელი ორგანიზაციის შინაგანაწესს;

- იზრუნოს მასპინძელი ორგანიზაციის ქონებაზე, რომელსაც იყენებს სამუშაოს შესრულების დროს (მაგ., რუმინეთი) — ამ შემთხვევაში, მოხალისეს ევალება ორგანიზაციის ქონებას გაუფრთხილდეს ისე, როგორც საკუთარ ქონებას უფრთხილდება (კეთილსინდისიერების და გულისხმიერების პრინციპი).

მხარეთა ზემოაღნიშნული უფლებების და მოვალეობების ერთგვარი საყრდენი არის პასუხისმგებლობის ინსტიტუტი, რომელიც თანაბრად ვრცელდება როგორც მოხალისეებზე, ისე მასპინძელ ორგანიზაციებზე. პასუხისმგებლობის ზოგადი სახე, როგორც წესი, გათვალისწინებულია სამოქალაქო სამართლის სახელშეკრულებო და დელიქტური ნაწილებით, ხოლო პასუხისმგებელი სუბიექტის დადგენა დამოკიდებულია კანონის რეგულაციებზე და ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაზე.<sup>12</sup>

მიღებული კანონების სრულყოფის, მოხალისეობის მხარდაჭერისა და მისი შემდგომი განვითარების, ინსტიტუტის შესახებ სამოქალაქო ცნობიერების ამაღლებისა და პოპულარიზაციის მიზნით ზოგიერთი ქვეყნის კანონი ითვალისწინებს მოხალისეობის ეროვნული საბჭოს/ცენტრის შექმნას. ამ უკანასკნელის ერთ–ერთ უმთავრეს მოვალეობად მოხალისეობის პოლიტიკის განსაზღვრა და მოხალისეობის მხარდაჭერი აქტივობების საერთო კოორდინირება მიიჩნევა. ამასთან, საბჭოები/ცენტრები, როგორც წესი, დაკომპლექტებულია სამთავრობო და არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლებით იმგვარად, რომ უზრუნველყოფილი იყოს მისი დამოუკიდებლობა. ასე მაგალითად:

- ხორვატიის კანონი მოხალისეობის შესახებ ქმნის მოხალისეობის განვითარების ეროვნულ საბჭოს, რომელიც შეიმუშავებს რეკომენდაციებს მოხალისეობის ინსტიტუტის მარეგულირებელი ნორმების შედგომი დახვეწისა და სრულყოფისათვის. საბჭო შედგება 19 წევრისგან: ექვსი დანიშნულია მთავრობის, შვიდი სამოქალაქო საზოგადოების, დანარჩენი ექვსი წევრი კი შეირჩევა სფეროს ექსპერტთა პირადი განცხადების საფუძველზე.

<sup>12</sup> მაგ., უნგრული კანონი დეტალურად აწესრიგებს აღნიშნულ საკითხს. მოხალისე ვალდებულია მასპინძელ ორგანიზაციას დროულად მიწოდოს ინფორმაცია იმ რისკებისა და საფრთხეების შესახებ, რომელიც შესაძლოა, მოყვეს, მასპინძელი ორგანიზაციის ინსტრუქციის შესრულებას. ამ შემთხვევაში, მოხალისე არ აგებს პასუხს მოსალოდნელ ზიანზე. გარდა ამისა, მესამე პირებისთვის მიყენებულ ზიანზე პასუხისმგებელია მასპინძელი ორგანიზაცია, თუ ზიანი გამოწვეულია მოხალისის ბრალეული ქმედებით. ამასთან, ორგანიზაცია უფლებამოსილია, მოხალისისგან რეგრესის ძალით მოითხოვოს გადახდილი თანხის უკან დაბრუნება, თუ ხელშეკრულებით ასეთი უფლება არ გამოირიცხება.

- ინგლისის მოხალისეობის განვითარების საბჭო აერთიანებს სამთავრობო და ოპოზიციური პარტიის წარმომადგენლებს და შეიმუშავებს სამთავრობო სტრატეგიას/პოლიტიკას მოხალისეობის სფეროში.
- საზოგადოებრივად სასარგებლო საქმიანობის და მოხალისეობის შესახებ პოლონეთის კანონის ითვალისწინებს საზოგადოებრივ სარგებელზე მიმართული საქმიანობის საბჭოს ჩამოყალიბებას, რომელიც სოციალური უზრუნველყოფის საკითხებზე პასუხისმგებელი მინისტრის საკონსულტაციო უწყებას წარმოადგენს. საბჭო აყალიბებს აზრს საზოგადოებრივი სარგებლისა და მოხალისეობის სფეროში სამთავრობო კანონპროექტების შესახებ და, შესაბამისად, გავლენა აქვს ახალი კანონების შექმნაზე. საბჭო აირჩევა სამი წლის ვადით.

## მოხალისეობა და საქართველო

საქართველოში არასამთავრობო ორგანიზაციების მარეგულირებელი ძირითადი კანონმდებლობა შემოიფარგლება:

- (ა) საქართველოს კონსტიტუცია, რომლის 26-ე მუხლი განამტკიცებს ე.წ. ორმაგ უფლებას საზოგადოებრივი გაერთიანებების შექმნისა და მათში გაერთიანებისა;
- (ბ) საქართველოს ორგანული კანონი “საზოგადოებრივ გაერთიანებათა საქმიანობის შეჩერებისა და მათი აკრძალვის შესახებ,” რომელიც განსაზღვრავს არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის საქმიანობის შეჩერების და აკრძალვის საფუძველსა და წესს;
- (გ) სამოქალაქო კოდექსი, რომელიც არასამეწარმეო ორგანიზაციების სამართლებრივ სტატუსს, მის უფლებაუნარიანობას, დაფუძნების, რეგისტრაციის წესსა და პირობებს, რეორგანიზაციის და ლიკვიდაციის საკითხებს ეხება;
- (დ) “მეწარმეთა შესახებ” საქართველოს კანონი, რომელიც ადგენს რეგისტრაციის პირობებსა და რეორგანიზაციისა და ლიკვიდაციების საკითხებს;
- (ე) საგადასახადო კოდექსი, რომლითაც განსაზღვრულია არასამეწარმეო იურიდიული პირის მიერ საქველმოქმედო ორგანიზაციის სტატუსის მოპოვებისა და დაკარგვის წესი, ვადები და პირობები, ამ უკანასკნელის უფლება-მოვალეობები, საქმიანობის სახეები, განსხვავებული საგადასახადო დაბეგვრის სისტემა;
- (ვ) „გრანტების შესახებ“ და „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონები, რომლებიც არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის ფინანსების მიღების წესსა და პირობებს განსაზღვრავენ;
- (ზ) „ბავშვთა და ახალგაზრდული ორგანიზაციების შესახებ სახელმწიფოებრივი მხარდაჭერის შესახებ“ საქართველოს კანონი ცალკე გამოყოფს ბავშვთა და ახალგაზრდულ არასამეწარმეო ორგანიზაციებს, იძლევა ამ უკანასკნელის დეფინიციას და ქმნის ასეთი კავშირების რეესტრს;
- (თ) „საჯარო რეესტრის შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომელიც ადგენს არასამეწარმეო იურიდიული პირის რეგისტრაციის ვადებსა და საფასურს.

მოხალისეობის შესახებ იურიდიული რეგულაციები არ გვხვდება არც ერთ ზემოაღნიშნულ კანონში.<sup>13</sup> ცნების განმარტების არარსებობის გამო მოხალისე შესაძლოა,

<sup>13</sup> ტერმინი „მოხალისე“ მართალია, გვხვდება რამდენიმე კანონქვემდებარე აქტში, მათ შორის, შეიარაღებულ კონფლიქტებში მოხალისის სტატუსით მონაწილე პირების სოციალური დაცვის ჭრილში, ასევე საგანგებო სიტუაციების, ტექნოგენური და ბუნებრივი კატასტროფების ლიკვიდაციის პროცესებში მოხალისეთა მონაწილეობის შესახებ რეგულაციებში, მაგრამ აღნიშნულს არ უკავშირდება სპეციფიკური სამართლებრივი შედეგები.

მიჩნეულ იყოს დასაქმებულად და მათზე გავრცელდეს შრომის კოდექსის მოქმედების სფერო. საქართველოს შრომის კოდექსის მიხედვით, შრომითი ურთიერთობა შრომის ორგანიზაციული მოწესრიგების პირობებში დასაქმებულის მიერ დამსაქმებლისათვის სამუშაოს შესრულება ანაზღაურების სანაცვლოდ. როგორც ვხედავთ, განმარტება წინააღმდეგობაშია მოხალისეობის არაანაზღაურებად და საზოგადოებრივად სასარგებლო ხასიათთან. შესაბამისად, შრომის კოდექსის დებულებები, მათ შორის, დასაქმებულისა და დამსაქმებლის სამართალურთიერთობისა და მათი უფლება-მოვალეობათა მარეგულირებელი დებულებები ვერ გავრცელდება მოხალისესა და ე.წ. მასპინძელ ორგანიზაციებზე.

ამ კონტექსტში საყურადღებოა, რომ, მიუხედავად მოხალისეობის ნებელობითი ხასიათისა, საქართველოში მოხალისეობის განუვითარებლობის ერთ-ერთი მიზეზი მოხალისეთა დეკლარირებული უფლებების, მათი სამართლებრივი დაცვის მექანიზმების არქონაა, რასაც, შესაძლოა, მოხალისეთა კონსტიტუციური უფლებების დარღვევაც კი მოჰყვეს. მაგალითად, ხორვატიის კანონი კრძალავს, მოხალისის მიერ კვირაში ორმოც საათზე მეტ უწყვეტ მუშაობას. ვინაიდან საქართველოში ასეთი რეგულაციები არ არსებობს, არაა გამორიცხული, ე.წ. მასპინძელი ორგანიზაციების მიერ მოხალისეობის ინსტიტუტის დისკრედიტაცია მოხდეს.

კიდევ ერთი საკითხი, რომელიც მოხალისეობის შრომითი ურთიერთობის გაიგვებასთანაა დაკავშირებული, არის ის, რომ უმუშევარი მოხალისე შესაძლოა, მიჩნეულ იყოს დასაქმებულად და დაკარგოს უმუშევრის სტატუსთან დაკავშირებული შეღავათები და, მათ შორის, კონსტიტუციით განმტკიცებული საარსებო მინიმუმისა და პენსიის მიღების უფლება. სფეროს დაურეგულირებლობის თანმდევი ეს პრობლემა განსაკუთრებით ხაზგასმულია სფეროს მკვლევარებსა და მეცნიერებს შორის. ხორვატიაში მოხალისეობის შესახებ კანონპროექტის განხილვისას, მთავრობა ლობირებდა აზრს, რომ მოხალისე უმუშევარს მოხალისეობის განხორციელების პერიოდში უნდა შეუწყდეს უმუშევრის სტატუსთან დაკავშირებული შეღავათები. მეორე მხრივ, სფეროს დაურეგულირებლობამ შესაძლოა, დამსაქმებელს მისცეს საშუალება, მოხალისეობა შრომითი სამართალურთიერთობის დაწყების თავიდან ასარიდებლად გამოიყენოს. ხსენებულის პრევენციისთვის, მაკედონიის კანონის მიხედვით, მოხალისეობამ არსებითად არ უნდა ჩაანაცვლოს შრომითი ურთიერთობა.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, მოხალისის მიერ სამუშაოს შესასრულებლად გაწეული ხარჯები უნდა ანაზღაურდეს მასპინძელი ორგანიზაციის მიერ. დათქმამ შესაძლოა, გაუგებრობა გამოიწვიოს, ვინაიდან ბუნდოვანია, რა საფუძველზე უნდა ანაზღაურდეს აღნიშნული ხარჯი. ლატვიაში, მოხალისეობის საკანონმდებლო რეგულირებამდე, საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს მხოლოდ შრომითი ხელშეკრულების დადების შემდეგ შეეძლოთ ასეთი ხარჯების ანაზღაურება, რასაც, თავის მხრივ, შესაძლოა, მოყოლოდა ორგანიზაციის ვალდებულება, მოხალისეზე გაევრცელებინა შრომის კოდექსის მოქმედების სფერო.<sup>14</sup>

მოხალისეობის სფეროს დაურეგულირებლობის კიდევ ერთი პრობლემა–შედეგი საგადასახადო ვალდებულებებთანაა დაკავშირებული. მაგალითად, საგადასახადო კოდექსის მიხედვით, დაქირავებულისათვის გადახდილი სამივლინებო ხარჯების ანაზღაურება (ფინანსთა მინისტრის მიერ განსაზღვრული ნორმის ფარგლებში) და დაქირავებულის წარმომადგენლობითი ხარჯების ანაზღაურება არ შედის ხელფასის სახით მიღებულ შემოსავალში და, შესაბამისად, პირის ერთობლივ შემოსავალში. ბუნებრივია, ხსენებული მუხლის მოქმედება ვერ გავრცელდება მოხალისის სამივლინებო ან წარმომადგენლობით ხარჯებზე. ამასთან, საგადასახადო კოდექსის 101–ე მუხლის ანალიზის შედეგად შეგვიძლია, დავასკვნათ, რომ დამქირავებლის მიერ დაქირავებულისათვის განათლების მისაღებად გაწეული დახმარების ღირებულება არ შედის ხელფასის სახით მიღებულ შემოსავალში, თუ დასაქმებულს მიღებული ცოდნა შრომითი შეთანხმებით გათვალისწინებული სამუშაოს შესასრულებლად ესაჭიროება. ცხადია, აღნიშნული შიდავათი ვერ გავრცელდება მოხალისეზე. ამიტომ, გაურკვეველია, როგორ უნდა მოიქცეს მასპინძელი ორგანიზაცია მსგავსი კაზუსების შემთხვევაში.

ეს არის არასრული ჩამონათვალი იმ პრობლემებისა, რომელიც მოხალისეობის სფეროს დაურეგულირებლობას ახლავს. როგორც ვნახეთ, მიუხედავად მოხალისეობის ნებელობითი, სპონტანური და არაანაზღაურებადი ხასიათისა, სფეროს მომწესრიგებელი ნორმების არქონა აფერხებს მის განვითარებას. შესაბამისად, აუცილებელია შეიქმნეს მოხალისეობისათვის ხელსაყრელი გარემო და პირობები მისი როლისა და ფუნქციების განვითარებისათვის, ერთის მხრივ, და სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს ინსტიტუტის პოპულარიზაციასა და ადამიანთა ჩართულობას, მეორეს მხრივ.

---

<sup>14</sup>The 2007 NGO Sustainability Index, Law on Volunteers and Volunteering in Central and Eastern Europe. Catherine Shea, Katerina Hadzi-Miceva, p.23

## ზოგადი რეკომენდაციები

მოხალისეობის განვითარების გზაზე მნიშვნელოვანია სახელმწიფო ნება – თანმიმდევრული პოლიტიკა/სტრატეგია, რომლის ფარგლებში დაიგეგმება და განისაზღვრება ინსტიტუტის განვითარების, კერძოდ, მისი სამართლებრივი მოწესრიგების, ინფრასტრუქტურის გამართვის, წახალისებისა და მისი პოპულარიზაციის მექანიზმები. კვლევები ცხადყოფს, რომ მოხალისეობის ღირებულებისა და სარგებლის შესახებ ცნობიერების ამაღლებაა მოხალისეობრივ საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის გარანტი – ცხადია, მას შემდეგ რაც იარსებებს სამართლებრივი ჩარჩო აქტივობების განსახორციელებლად.

მოხალისეობის ინსტიტუტის განვითარების ინდიკატორი, ცხადია, უპირველესად, იქნებოდა კანონმდებლობა, რომელიც მეტი ეფექტურობისა და ადგილობრივ საჭიროებებთან მისადაგების მიზნით, შემუშავდება მესამე სექტორთან თანამშრომლობითა და კონსულტირებით. კანონმდებლობით უნდა განისაზღვროს:

- რა არის მოხალისეობა, რა პრინციპებს ემყარება და რითი განსხვავდება საქმიანობის სხვა ისეთი არაანაზღაურებადი სახეებისგან, როგორცაა, მაგალითად, სტაჟირება;
- ვინ შეიძლება იყოს მოხალისე და ე.წ. მასპინძელი ორგანიზაცია;
- მოხალისეობის წახალისების მექანიზმები, მათ შორის, მოხალისეობასთან დაკავშირებული საგადასახადო შეღავათების დაწესება (მათ შორის, ორგანიზაციის მიერ მოხალისის გაწეული ხარჯების ანაზღაურებისას საშემოსავლო გადასახადისაგან გათავისუფლება);
- მასპინძელ ორგანიზაციათა ვალდებულებები მოხალისეთა წინაშე და მოხალისეების უფლება–მოვალეობათა წრე.