მამხილებელთა დაცვა

საერთაშორისო პრაქტიკა და რეკომენდაციები საქართველოსთვის

თბილისი

ივლისი 2015

პროექტი დაფინანსებულია ევროკავშირის მიერ.

ეს პუბლიკაცია მომზადდა ევროკავშირის მხარდაჭერით. მის შინაარსზე პასუხისმგებელია მხოლოდ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ და ის შესაძლოა არ გამოხატავდეს ევროკავშირის პოზიციას.

მიმოხილვა

მხილება წარმოადგენს ინფორმაციის მიწოდებას საჯარო თუ კერძო სექტორის ორგანიზაციებში ან ამ ორგანიზაციების მიერ ჩადენილ კორუფციულ, უკანონო, თაღლითურ ან საშიშ ქმედებებთან დაკავშირებით (რომლებიც ეხება ან საფრთხეს უქმნის საზოგადოებრივ ინტერესებს) იმ ფიზიკური თუ იურიდიული პირებისთვის, რომლებსაც ამ ქმედებებზე რეაგირება შეუძლიათ. მხილების წახალისება, სამართლებრივი დაცვისა და მკაფიო პროცედურების უზრუნველყოფით, ხელს უწყობს კორუფციული ქმედებების გამოვლენას როგორც საჯარო, ისე კერძო სექტორში.

შეგვიძლია გამოვყოთ მამხილებელთა დაცვის ეფექტიანი სისტემის რამდენიმე აუცილებელი ელემენტი:

- კანონით დაცულ პირთა საკმარისად ფართო წრე და იმ ქმედებათა საკმარისად ფართო ჩამონათვალი, რომლებიც მხილების საგანი შეიძლება გახდეს;
- მამხილებელთა დაცვის საკმარისად დიდი მასშტაბი;
- მხილების მკაფიო პროცედურები როგორც ორგანიზაციის შიგნით, ისე მის ფარგლებს გარეთ;
- კომპენსაცია მამხილებელთათვის მიყენებული ზიანისთვის;
- მამხილებელთა დაცვასთან დაკავშირებული სამართლებრივი ნორმების პრაქტიკაში აღსრულების ქმედითი მექანიზმები.

მამხილებელთა დაცვის კანონმდებლობა საქართველოში 2009 წლიდან მოქმედებს, რაც მისასალმებელია, თუმცა ის გარემოება, რომ შესაბამისი სამართლებრივი ნორმების პრაქტიკაში გამოყენება დღემდე არც ერთხელ არ მომხდარა, მთლიანობაში სისტემის არაეფექტურობაზე მიუთითებს. აღნიშვნას იმსახურებს ქართული სისტემის ზოგიერთი მნიშვნელოვანი ხარვეზი:

- მამხილებელთა დაცვა ვრცელდება მხოლოდ ყოფილ ან მოქმედ საჯარო მოსამსახურეებზე;
- კანონი არ შეიცავს იმ ქმედებების მკაფიო და ამომწურავ ჩამონათვალს, რომლებიც მხილების საგანი შეიძლება გახდეს;
- დღემდე არ მომზადებულა სპეციალური კანონმდებლობა, რომელიც თავდაცვის და შინაგან საქმეთა სამინისტროებში მხილების საკითხებს დაარეგულირებს;
- კანონი არ უზრუნველყოფს კომპენსაციას მამხილებლისთვის მიყენებული ზიანისთვის;
- საჯარო უწყებებს არ ევალებათ მხილების მკაფიო შიდა მექანიზმების შექმნა;
- მამხილებლებს არ შეუძლიათ ინფორმაციის მიწოდება მედიის ან სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისთვის ორი თვის განმავლობაში მას შემდეგ, რაც მათ განცხადებაზე გადაწყვეტილებას გამოიტანს განცხადების განმხილველი ორგანო, გამომძიებელი, პროკურორი ან საქართველოს სახალხო დამცველი.

სისტემის ამ ნაკლოვანებებიდან გამომდინარე, საჭიროა, რაც შეიძლება სწრაფად გადაიდგას რამდენიმე ნაბიჯი, რომელიც საქართველოში მამხილებელთა უფრო ქმედით დაცვას უზრუნველყოფს, კერძოდ:

- კანონს უნდა დაემატოს იმ ქმედებების მკაფიო ჩამონათვალი, რომლებიც მხილების საგანი შეიძლება გახდეს;
- მამხილებელთა დაცვა უნდა გავრცელდეს საჯარო სექტორში დროებით დასაქმებულ მუშაკებზე, კონტრაქტორებსა და სტაჟიორებზე, ასევე კერძო სექტორში დასაქმებულ პირებზე;
- მიღებულ უნდა იქნეს თავდაცვის და შინაგან საქმეთა სამინისტროში მხილების საკითხების მარეგულირებელი კანონმდებლობა;
- უნდა გაუქმდეს ნორმა, რომლის მიხედვითაც მამხილებელს თავის განცხადებასთან დაკავშირებით შესაბამისი ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების გამოტანის შემდეგ ორი თვის განმავლობაში არ შეუძლია მედიისა და სამოქალაქო საზოგადოებისთვის ინფორმაციის მიწოდება;
- კანონს უნდა დაემატოს დებულებები მამხილებლისთვის მიყენებული ზიანისთვის კომპენსაციის შესახებ;
- უნდა განხორციელდეს საინფორმაციო პროგრამები და კამპანიები, რომელთა მიზანი მამხილებელთა დაცვის სამართლებრივ ნორმებთან დაკავშირებით ცნობიერების ამაღლება იქნება;
- საქართველოში მამხილებელთა დაცვის კანონმდებლობის პრაქტიკაში აღსრულების მხრივ დღეს არსებული ხარვეზების გამოსასწორებლად უნდა შეიქმნას დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული უწყება.

აღსანიშნავია, რომ 2015 წლის ივლისის დასაწყისში საქართველოს მთავრობის მიერ შემუშავებული კანონპროექტი დღევანდელი კანონმდებლობის ზოგიერთი ზემოაღნიშნული ხარვეზის გამოსწორებას ითვალისწინებს. კერძოდ, ამ ცვლილებების მიღების შემთხვევაში, მამხილებელთა დაცვის ნორმები გავრცელდება ნებისმიერ პირზე (და არა მხოლოდ საჯარო მოსამსახურეებზე) და გაუქმდება ორთვიანი ვადა, რომლის განმავლობაშიც მამხილებელს მედიისა და სამოქალაქო საზოგადოებისთვის ინფორმაციის მიწოდება არ შეუძლია. ეს ცვლილებები უდავოდ წინგადადგმული ნაბიჯია მამხილებელთა დაცვის უფრო ეფექტიანი სისტემის შექმნის მიმართულებით. ამდენად, მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს ხელისუფლებამ რაც შეიძლება სწრაფად უზრუნველყოს ამ ცვლილებების მიღება და, ამავდროულად, იზრუნოს კანონმდებლობის სხვა ხარვეზების აღმოფხვრაზეც.

რას ნიშნავს მხილება?

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა“ მხილებას ზოგადად განსაზღვრავს როგორც „ინფორმაციის გამჟღავნებას საჯარო თუ კერძო სექტორის ორგანიზაციებში ან ამ ორგანიზაციების მიერ ჩადენილ კორუფციულ, უკანონო, თაღლითურ ან საშიშ ქმედებებთან დაკავშირებით (რომლებიც ეხება ან საფრთხეს უქმნის საზოგადოებრივ ინტერესებს) იმ ფიზიკური თუ იურიდიული პირებისთვის, რომლებიც ამ ქმედებებზე რეაგირების უნარის მქონედ მიიჩნევიან.“[1] ორგანიზაციაში ჩადენილი კანონდარღვევის შესახებ ინფორმაციის მიწოდება შესაძლებელია როგორც შიდა მექანიზმების (მაგ., ზედამხედველების ან სპეციალური შემმოწმებელი სუბიექტების), ისე გარე მექანიზმების (მაგ., მარეგულირებელი ორგანოების, ანტიკორუფციული კომისიების, სახალხო დამცველის, ან მედიის) საშუალებით. უკანონო ქმედებების შესახებ მოხსენებისას მამხილებელს მრავალგვარი მოტივი შეიძლება ჰქონდეს, მაგრამ მოტივაცია მისი ქმედების არსს არ ცვლის.

საჭიროა, მხილება საზოგადოებისთვის ინფორმაციის მიწოდების სხვა ფორმებისაგან განვასხვაოთ, რამდენადაც ის არ ნიშნავს უკანონო ქმედებაში მონაწილეობისთვის პასუხისმგებლობის შემცირების მიზნით ინფორმაციის გადაცემას, რაც ტიპური მოვლენაა ინფორმატორების შემთხვევაში.[2] მხილების დეფინიცია ასევე არ ვრცელდება იმ თანამშრომლებზე, რომლებიც ხელმძღვანელობას იმ არსებული პრაქტიკის შესახებ აწვდიან ინფორმაციას, რომელსაც არასწორად არ მიიჩნევენ, მაგრამ მაინც სურთ, რომ შეცვალონ.[3]

რატომ უნდა უჭერდეს მხარს საზოგადოება მამხილებლებს?

მხილების წახალისება, სამართლებრივი დაცვისა და მკაფიო პროცედურების უზრუნველყოფით, ხელს უწყობს კორუფციული ქმედებების გამოვლენას როგორც საჯარო, ისე კერძო სექტორში. ის შესაძლებელია დაეხმაროს საზოგადოებას უსაფრთხოების გაუმჯობესებასა და არსებული საფრთხეების იდენტიფიცირებაში. წარსულში, მამხილებელთა დახმარებით მოხდა ისეთი პრობლემების გამოვლენა, როგორიც იყო არადამაკმაყოფილებელი სამედიცინო მომსახურება საავადმყოფოებში,

---

[1] Transparency International. *International Principles for Whistleblower Legislation – Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest*, 2013.

[2] Near, Janet P., and Marcia P. Miceli. “Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing.“ *Journal of Business Ethics* 4, no. 1 (February 1, 1985): 1–16.

[3] Miceli, Marcia P., Janet P. Near, and Terry Morehead Dworkin. *Whistle-Blowing in Organizations*. Routledge, 2008.

სახიფათო ღობე-მოაჯირები აშშ-ის მაგისტრალებზე და მთავრობის მიერ მოსახლეობისგან დაფარული ეპიდემიის შემთხვევები.[4]

მამხილებლები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ, აგრეთვე, საჯარო მოსამსახურეებს შორის პოლიტიკური კორუფციისა და ისეთი უკანონო ქმედებების გამოვლენაში, როგორიცაა სახელმწიფო ქონების გაფლანგვა და სახელმწიფო შესყიდვების კანონდარღვევით წარმოება. მამხილებელთა საქმიანობის სიკეთეები კერძო კომპანიების საქმიანობაზეც ვრცელდება, სადაც მამხილებელთა მიერ ხშირად ხდება თაღლითობის, სამსახურიდან უკანონოდ დათხოვნის, მექრთამეობისა და თანხების არამიზნობრივი ხარჯვისა თუ სხვა სახის საზიანო ქმედებების გამოვლენა.

უკანონო საქმიანობის შემთხვევაში, ინფორმაციის გამჟღავნების შედეგად ხდება უკანონო ქმედებების აღკვეთა და შესაძლებელი ხდება დამნაშავე პირთა მიმართ დევნის წარმოება და დაზარალებულ პირთა კომპენსირება. მრავალ სხვა შემთხვევაში, მხილება ხელს უწყობს ორგანიზაციული ანგარიშვალდებულებისა და ორგანიზაციული სტრუქტურისა და პროცედურების გაუმჯობესებას.

მხილების დამაბრკოლებელი გარემოებები

მიუხედავად იმ დიდი სარგებლისა, რაც მამხილებელთა ინსტიტუტს შეიძლება ჰქონდეს საზოგადოებისთვის, ის, ვინც ხმის ამოღებას ბედავს, ხშირად მძიმე შედეგებს იმკის. აქედან გამომდინარე, ბევრი თანამშრომელი მომავალი შურისძიების შიშით, უხეში კანონდარღვევის შემთხვევაშიც კი ჩუმად ყოფნას არჩევს. კანონდარღვევების შესახებ ინფორმაციის გავრცელებისას ხშირად მომხდარა მამხილებელთა სამსახურიდან დათხოვნა, ჩამოქვეითება ან იძულება, რომ საკუთარი განცხადების საფუძველზე დაეტოვებინათ სამსახური.[5]

გარდა ამისა, იყო შემთხვევები, როდესაც დამსაქმებლები რეპუტაციას ულახავდნენ თანამშრომლებს, რაც ამცირებდა სამომავალოდ მათი დასაქმების შესაძლებლობას. ზოგიერთ შემთხვევაში მამხილებლებს ფიზიკური ზიანიც კი მიადგათ. მეტიც, კონფიდენციალური ინფორმაციის გამჟღავნებას მამხილებლისთვის სამართლებრივი შედეგები შეიძლება მოჰყვეს, მაშინაც კი, თუ ეს უკანონო ქმედების აღკვეთის მიზნით კეთდება. კონკრეტული ქვეყნის კანონმდებლობიდან გამომდინარე, მამხილებელს პასუხისმგებლობა შეიძლება დაეკისროს ისეთი დარღვევების გამო, როგორიცაა:

- კონფიდენციალურობის ვალდებულების დარღვევა;
- სისხლის სამართლის კოდექსის დარღვევა, რომელიც საჯარო სამსახურში მოპოვებული ინფორმაციის – მაგალითად, სამხედრო და სახელმწიფო საიდუმლოს – გამჟღავნებას კრძალავს;

---

[4] Rosenthal, Elisabeth. “A Beijing Doctor Questions Data on Illness.“ *The New York Times*, April 10, 2003, sec. World. http://www.nytimes.com/2003/04/10/world/a-beijing-doctor-questions-data-on-illness.html; BBC. “Bolsin: The Bristol Whistleblower.“ *BBC*, November 22, 1999, sec. Health. http://news.bbc.co.uk/2/hi/health/532006.stm.

[5] Demetriou, By Terence Shaw, Legal Correspondent, and Danielle. “£293,000 Awarded to Whistleblower Who Was Dismissed,“ October 7, 2000. http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/1347938/293000-awarded-to-whistleblower-who-was-dismissed.html

- კომერციული საიდუმლოების ან კონფიდენციალურობის დებულებების დარღვევა.

მას შეიძლება ასევე ბრალი წაუყენონ ცილისწამების მუხლით. არსებობს მამხილებელთა სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემისა და დაპატიმრების მაგალითები ყველა აღნიშნული სამართლებრივი დებულების საფუძველზე.

მაშინაც კი, თუ მამხილებელს სამსახურიდან დათხოვნა ან სამართლებრივი დევნა არ ემუქრება, მრავალ (ორგანიზაციულ) გარემოში მხილება ღალატად ან ტრადიციული იერარქიის დარღვევად აღიქმება. შესაბამისად, მამხილებელმა მძიმე სოციალური დარტყმა შეიძლება განიცადოს კოლეგებისა თუ ხელმძღვანელების მხრიდან.

მხილების საერთაშორისო სისტემები

უკანასკნელი წლების განმავლობაში ანტიკორუფციული კანონმდებლობის საკითხებზე უამრავი საერთაშორისო ხელშეკრულება დაიდო. საქართველო დღეისათვის სამ ამგვარ ხელშეკრულებას არის მიერთებული. ეს ხელშეკრულებებია: *გაეროს კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ* (UNCAC),[6] ევროპის საბჭოს *სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ*[7] და *სისხლის სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ.*[8] სამივე ხელშეკრულება შეიცავს დებულებებს კორუფციულ ქმედებებთან დაკავშირებული ინფორმაციის მიმწოდებელ პირთა დაცვის შესახებ. გაეროს კონვენციის 33-ე მუხლში აღნიშნულია, რომ:

> *თითოეული მონაწილე სახელმწიფო განიხილავს მის შიდა სამართლებრივ სისტემაში შესაბამისი ზომების გათვალისწინებას, რათა უზრუნველყოფილ იქნას გაუმართლებელი მოპყრობისაგან ყველა იმ პირის დაცვა, ვინც კეთილსინდისიერად და გონივრული მიზეზით აწვდის კომპეტენტურ ორგანოებს ინფორმაციას წინამდებარე კონვენციით კანონდარღვევად დადგენილ რაიმე ფაქტზე.*

საზოგადოდ აღიარებულია, რომ 33-ე მუხლი მამხილებელთა დაცვის სამართლებრივ საფუძველს უზრუნველყოფს. მიუხედავად ამისა, ხელშეკრულების ტექსტი უშვებს სხვადასხვა ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას იმასთან დაკავშირებით, თუ რა წარმოადგენს *„შესაბამის ზომებს“* და რომელ პირებს შეუძლიათ, მოითხოვონ დაცვა ამ მუხლის საფუძველზე. მსგავსი საკითხები წარმოიშობა აგრეთვე ევროპის საბჭოს ანტიკორუფციული კონვენციების დებულებებთან დაკავშირებითაც. პირველ რიგში, *სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ* მხოლოდ თანამშრომელთა დაცვას ეხება. გარდა ამისა, ორივე ხელშეკრულებით მხოლოდ ივარაუდება დაცვა იმ შემთხვევაში, თუ მხილების შეტყობინება კორუმპირებულ ქცევას

---

[6] მიერთების თარიღი: 2008 წლის 4 ნოემბერი

[7] ხელი მოეწერა 1999 წლის 4 ნოემბერს; რატიფიცირებულია 2003 წლის 22 მაისს; ძალაშია 2003 წლის 1 ნოემბრიდან.

[8] ხელი მოეწერა 1999 წლის 27 იანვარს; რატიფიცირებულია 2008 წლის 10 იანვარს, ძალაშია 2008 წლის 1-ლი მაისიდან

ეხება სისხლისა და სამოქალაქო სამართლის ვიწრო გაგებით. ამის გამო, დამცავი ზომები იმ მამხილებელზე არ ვრცელდება, რომლის მიერ გამჟღავნებული ინფორმაცია საზოგადოებისათვის საჭირბოროტო სხვა მავნე ან უკანონო საქმიანობას შეეხება, მაგალითად, ნეპოტიზმს, ფავორიტიზმს, ინტერესთა კონფლიქტს, ან სახელმწიფო სახსრების არარაციონალურ ხარჯვას. შესაბამისად, თითოეული წევრი სახელმწიფოს გადასაწყვეტია, თუ რა კონკრეტულ მნიშვნელობას მიანიჭებს საერთაშორისო ხელშეკრულების ამ ზოგად დებულებას.

მამხილებელთა შესახებ ნებისმიერი კანონმდებლობის მიზანი უნდა იყოს: არამართლზომიერი ქმედების თაობაზე ინფორმირებისათვის მკაფიო, ხელმისაწვდომი და საიმედო პროცედურების უზრუნველყოფა; მამხილებლის დაცვა ანგარიშსწორებისაგან; „გამჟღავნების მექანიზმების უზრუნველყოფა, რაც ხელს შეუწყობს რეფორმებს, რომლებიც გამოასწორებს საკანონმდებლო, პოლიტიკურ და პროცედურულ ხარვეზებს და მომავალში ამგვარ სამართალდარღვევებს აღკვეთს.“[9]

მამხილებელთა დაცვის წარმატებული სისტემის მთავარი ელემენტები

არასამთავრობო ორგანიზაციები, აკადემიური წრეები, სამართლის ექსპერტები და მთავრობათაშორისი ორგანიზაციები მამხილებელთა კანონმდებლობის გაუმჯობესებაზე წლების განმავლობაში მუშაობენ. არსებული საკანონმდებლო ბაზებისა და მხილების რეალური შემთხვევების ანალიზის საფუძველზე მათ საუკეთესო პრაქტიკის ვრცელი რეკომენდაციები შეიმუშავეს მომავალი კანონმდებლობისთვის. ქვემოთ გთავაზობთ *ევროპის საბჭოს, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის, „მთავრობის ანგარიშვალდებულების პროექტისა“* და *„საერთაშორისო გამჭვირვალობის“* მიერ შემუშავებული მამხილებელთა კანონმდებლობის ყველაზე მნიშვნელოვანი პრინციპების სინთეზს.[10] აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ლაპარაკია საუკეთესო პრაქტიკის რეკომენდაციების რეზიუმირებულ ჩამონათვალზე: დღემდე არც ერთ ქვეყანას არ დაუნერგავს ისეთი კანონმდებლობა, რომელიც ყველა ამ რეკომენდაციას გაითვალისწინებდა. ეს რეზიუმე უნდა განვიხილოთ, როგორც ზოგადი სამოქმედო პრინციპი მომავალი საკანონმდებლო ბაზის გასაუმჯობესებლად და არა როგორც ეტალონი, რომელთან შეფარდებაშიც არსებული კანონმდებლობა უნდა შეფასდეს. ჩვენ არ გვაქვს პრეტენზია, რომ ეს ჩამონათვალი ამომწურავია; მას მუდმივი

---

[9] Transparency International, “International Principles for Whistleblower Legislation – Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest.“

[10] რეკომენდაციები შემდეგ დოკუმენტებს ეფუძნება:

Council of Europe. *Protection of Whistleblowers: Recommendation CM/Rec(2014)7 Adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 April 2014 and Explanatory Memorandum.*, 2014.

Devine, Tom, and Shelley Walden. *International Best Practice for Whistleblower Policies*. Washington, DC: Government Accountability Project, 2013.

OECD. *Protection of Whistleblowers: Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*. G20 Anti-Corruption Action Plan, 2011.

Transparency International. *International Principles for Whistleblower Legislation – Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest*, 2013.

გადასინჯვა დასჭირდება, რათა რეკომენდაციებში ახლად განვითარებული მოვლენები აისახოს.

1. კანონით დაცულ პირთა წრე

ა) კანონმდებლობა *დანაშაულებრივი ქმედების* ფართო განმარტებას ცნობს, რომელიც მოიცავს ყველა მოქმედებასა თუ უმოქმედობას, რაც საფრთხეს უქმნის საჯარო ინტერესს ან შეუძლია ზიანი მიაყენოს მას. ამ ქმედებებს შორისაა „კორუფცია, სისხლის სამართლის დანაშაული; სამართლებრივი ვალდებულების არშესრულება; მართლმსაჯულების შეცდომები; საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის, უსაფრთხოების ან გარემოსთვის შექმნილი კონკრეტული საფრთხე; ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება; სახელმწიფო სახსრების ან ქონების უნებართვოდ გამოყენება, დიდი ოდენობით გაფლანგვა ან არასწორი მენეჯმენტი; ინტერესთა შეუთავსებლობა ან რომელიმე ზემოაღნიშნული სამართალდარღვევის დაფარვა.“[11]

ბ) კანონმდებლობა იცავს კერძო და საჯარო მოხელეებს, მათ შორის ყოფილ და მომავალ თანამშრომლებს, ასევე მოწვეულ კონსულტანტებს, კონტრაქტორებს, დროებით თანამშრომლებს, სტაჟიორებს, მოხალისეებს და სტუდენტებს. სამართლებრივი დაცვა ვრცელდება აგრეთვე იმ თანამშრომლებზე, რომელთათვისაც დანაშაულებრივი ქმედების შესახებ ინფორმაციის წარდგენა სამსახურებრივ მოვალეობაში შედის. გამოცდილებამ აჩვენა, რომ შურისძიებას ყველაზე ხშირად იმ პირების წინააღმდეგ აქვს ადგილი, რომლებიც შიდა ინსპექტირების სტრუქტურებში მუშაობენ. [12]

გ) სამართლებრივი დაცვა ასევე უნდა ვრცელდებოდეს იმ პირებზე, რომლებიც შურისძიების მიზნით დევნა-შევიწროების სამიზნეს წარმოადგენენ, რადგან ისინი შეცდომით მიიჩნევიან მამხილებლებად ან მამხილებლისთვის დახმარების გამწევად ან არსებობს აზრი, რომ ისინი მომავალში გაამჟღავნებენ ინფორმაციას. სამართლებრივი დაცვა იმისთვისაა საჭირო, რომ შეიქმნას გარემო, რომელიც ხელს შეუწყობს მხილებას დაშინებისა და მუქარისაგან თავისუფალ პირობებში.[13]

2. დაცვის მასშტაბი

ა) მამხილებლის ვინაობა სამუდამოდ საიდუმლოდ ინახება და მისი გასაჯაროება არ შეიძლება მამხილებლის თანხმობის გარეშე. ეს ასევე ეხება იმ შემთხვევას, როდესაც მხილების ანონიმური წყაროს ვინაობა გამოძიების დროს ხდება ცნობილი.

ბ) მამხილებელი დაცული უნდა იყოს დამსაქმებლის, კოლეგების ან მათი სახელით მოქმედი პირების მიერ მის მიმართ განხორციელებული ნებისმიერი სახის რეპრესიული ქმედებისგან;[14] მათ შორის ისეთ დისკრიმინაციული ქმედებებისგან, როგორიცაა „სამსახურიდან დათხოვნა, თანამდებობიდან დროებით ჩამოშორება ან დაქვეითება; სხვა დისციპლინური ან გამოსასწორებელი ღონისძიებები; დროებით მივლინება ან სხვა სამსახურში გადაყვანა; სამსახურებრივი საქმიანობის შეფასება;

---

[11] Transparency International, “International Principles for Whistleblower Legislation – Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest,“ 4.
[12] Devine and Walden, “International Best Practice for Whistleblower Policies,“ 2.
[13] იქვე; OECD, “Protection of Whistleblowers: Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation.“.
[14] Council of Europe, *Protection of Whistleblowers*, 9.

ანაზღაურებასთან, შეღავათებთან, ჯილდოებთან, განათლებასთან ან კვალიფიკაციის ამაღლებასთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილება; სამედიცინო ანალიზის ან შემოწმების გავლის ბრძანება; მოვალეობის, პასუხისმგებლობის ან სამუშაო პირობების სხვა რაიმე მნიშვნელოვანი ცვლილება."[15] დაცვა შეიძლება გავრცელდეს აგრეთვე იმ შემთხვევაზე, როდესაც დამსაქმებელი არ წარმართავს ისეთ საკადრო პროცესებს, როგორიცაა თანამდებობაზე დანიშვნას ან დაწინაურებას. რეპრესიულ ქმედებებში შედის ასევე დაშინება, სტიგმატიზაცია და მუქარა მამხილებელთა მისამართით.

გ) მამხილებლის შესახებ კანონმდებლობის ფარგლებში მამხილებელი „თავისუფლდება პასუხისმგებლობისგან" მის მიერ მოწოდებულ ნებისმიერ ინფორმაციასთან დაკავშირებით. ეს გულისხმობს, რომ მამხილებლის მიერ გამჟღავნებული ინფორმაციის შინაარსი დისციპლინური სამართალწარმოების საგანი არ გახდება და ინფორმაციის გამჟღავნების გამო მამხილებელს ვერ დაეკისრება სისხლის, სამოქალაქო თუ ადმინისტრაციული სამართლის პასუხისმგებლობა, მათ შორის, ცილისწამების, საავტორო უფლებისა და მონაცემთა დაცვის დარღვევების გამო. ერთადერთი გამონაკლისი უნდა იყოს ზემოაღნიშნული კანონების განზრახ დარღვევა, რა შემთხვევაშიც მსგავს განზრახვასთან დაკავშირებული მტკიცების ტვირთი მხილების სუბიექტზე მოდის.[16]

დ) კონფლიქტის შემთხვევაში, მამხილებელთა დაცვასა და უფლებებს უპირატესობა ენიჭება ნებისმიერ კერძო შეთანხმებასა და ხელშეკრულებასთან შედარებით, მაგალითად, თანამშრომელთა მიერ დადებულ ერთგულების ფიცსა და კონფიდენციალურობის ან ინფორმაციის გაუმჟღავნებლობის შეთანხმებასთან. .[17]

ე) მას შემდეგ, რაც მამხილებელი მის წინააღმდეგ განხორციელებული შურისძიების საკმარისად სერიოზულ მტკიცებულებებს წარადგენს, იმის მტკიცების ტვირთი, რომ შესაბამისი ქმედება მამხილებლის მიერ ინფორმაციის გამჟღავნებით არ იყო მოტივირებული, დამსაქმებელს ეკისრება.[18]

ვ) მამხილებელი ინარჩუნებს მისთვის მინიჭებული დაცვის უფლებებს იმ შემთხვევაშიც, თუ გამჟღავნებული ინფორმაცია მცდარი აღმოჩნდება, ან ნავარაუდები საფრთხე არ გამოვლინდება. მამხილებელი დაცვის უფლებას ინარჩუნებს, თუ მხილების დროს გონივრული საფუძველი ჰქონდა, ეფიქრა, რომ ინფორმაცია ზუსტი იყო. ამავე დროს, მამხილებელთა კანონმდებლობის დამცავი დებულებები არ ვრცელდება იმ პირებზე, რომლებიც შეგნებულად ავრცელებენ ცრუ ინფორმაციას. მათ პასუხისმგებლობა ეკისრებათ საკუთარ ქმედებებზე, ხოლო ცრუ ინფორმაციის მსხვერპლს კომპენსაცია შეიძლება მიეცეს. ამასთან, იმის მტკიცება, რომ მამხილებელმა იცოდა, რომ მისი განცხადება არასწორ ინფორმაციას შეიცავდა, მხილების სუბიექტის ვალდებულებაა.

---

[15] OECD, "Protection of Whistleblowers: Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation," 31.

[16] Transparency International, "International Principles for Whistleblower Legislation – Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest," 6.

[17] Devine and Walden, "International Best Practice for Whistleblower Policies," 5; Transparency International, "International Principles for Whistleblower Legislation – Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest," 6.

[18] OECD, "Protection of Whistleblowers: Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation," 31; Devine and Walden, "International Best Practice for Whistleblower Policies," 8–9.

ზ) მამხილებელი, რომელიც მიიჩნევს, რომ მისი უფლებები დაირღვა, უფლებამოსილია, მოითხოვოს საქმის სამართლიანი განხილვა (სასამართლო პროცესზე საკუთარი პოზიციის გამოხატვის რეალური შესაძლებლობა) მიუკერძოებელ სასამართლოში გასაჩივრების სრული უფლებით. ვინაიდან შიდა ორგანოებში ინტერესთა კონფლიქტი შეიძლება არსებობდეს, მამხილებელს ხელი უნდა მიუწვდებოდეს გარე ორგანოზე, რომელიც უფლებამოსილია, გამოიტანოს გადაწყვეტილება მამხილებლის უფლებების დარღვევის ფაქტზე.

3. მხილება და გასაჩივრების პროცედურა

ა) მხილება ორგანიზაციის შიგნით

- კანონმდებლობა უნდა მოითხოვდეს ყველა საჯარო დაწესებულებაში ინფორმაციის გამჟღავნების მკაფიო შიდა პროცედურების არსებობას;
- კანონმდებლობამ უნდა წაახალისოს კერძო სექტორში ინფორმაციის გამჟღავნების შიდა მექანიზმების შექმნა;
- შიდა პროცედურების შესახებ ინფორმაცია თანამშრომლებისთვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს.

ბ) მხილება ორგანიზაციის გარეთ

კანონმდებლობა მკაფიოდ უნდა ადგენდეს, ორგანიზაციის გარეთ არსებულ რომელ ორგანოებში შეიძლება მოხდეს საჯარო ინტერესებთან დაკავშირებული ინფორმაციის გამჟღავნება იმ შემთხვევაში, თუ შიდა პროცედურები არ არსებობს ან თუ არსებული პროცედურები პრობლემასთან გასამკლავებლად არ გამოდგება. მამხილებლის დაცვა უნდა მოხდეს ნებისმიერი მარეგულირებელი, სამართალდამცავი თუ საზედამხედველო ორგანოების, არჩეული თანამდებობის პირების, ან ასეთი ინფორმაციის მიღების მიზნით შექმნილი სპეციალიზებული უწყებების, აგრეთვე მედიის და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისთვის ინფორმაციის მიწოდების ფაქტზე. საჯარო ინტერესის შემცველი მხილების განხილვისას, ეს გარე ორგანოები უნდა ხელმძღვანელობდნენ მკაფიოდ ჩამოყალიბებული და დადგენილი პროცედურებით.

გ) შიდა და გარე გამჟღავნების პროცედურები:

- უნდა იცავდეს მამხილებლის ანონიმურობას;
- უნდა შეიცავდეს მიღებული ინფორმაციის დამოუკიდებელი, საფუძვლიანი და დროული გამოძიების ვალდებულებას;
- უნდა გააჩნდეს მამხილებლის მიმართ განხორციელებული რეპრესიული ქმედების შესახებ წარდგენილი საჩივრის განხილვის ეფექტური სისტემა;
- უნდა შეიცავდეს შურისძიების ჩამდენი პირების დასჯის ნორმებს.

დ) მამხილებელს უნდა ჰქონდეს ქმედითი შესაძლებლობა, დაეხმაროს გამოძიებას მის მიერ წარდგენილ განცხადებაზე განმარტების გაკეთების, ან დამატებითი მტკიცებულებების წარდგენის გზით. მამხილებელი ასევე უფლებამოსილია, მიიღოს

ინფორმაცია გამოძიების შედეგებისა და სამართალდარღვევის გამო მიღებული ზომების შესახებ.[19]

ე) კანონი უნდა ადგენდეს სპეციალურ საშუალებებს, პროცედურებსა და უსაფრთხოების გარანტიებს სახელმწიფო უშიშროებასთან დაკავშირებული საკითხების, სახელმწიფო ან სამხედრო საიდუმლოს, ან საიდუმლო ინფორმაციის გამჟღავნების შემთხვევაში. სპეციალური პროცედურები უნდა ითვალისწინებდეს ინფორმაციის სენსიტიურობას და უზრუნველყოფდეს ქმედით შიდა გამოძიებას, რათა საჭირო არ გახდეს ინფორმაციის გამჟღავნება ორგანიზაციის გარეთ. თუმცა, ინფორმაციის ორგანიზაციის შიგნით გამჟღავნების შემთხვევის გარდა, სამართლებრივი დაცვა ასევე უნდა ვრცელდებოდეს ინფორმაციის გამჟღავნებაზე ორგანიზაციის ფარგლებს გარეთ. ასეთ შემთხვევაში, შესაძლებელი უნდა იყოს ინფორმაციის მიწოდება ამ ტიპის ინფორმაციაზე დაშვების მქონე ნებისმიერი ორგანოსათვის, მათ შორის, ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილების მიზნით, დამოუკიდებელი საზედამხედველო ორგანოსთვის, რომელიც უსაფრთხოების სექტორზე დამოკიდებული არ არის. ინფორმაციის გამჟღავნება მედიის ან სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისთვის დასაშვებია გადაუდებელ შემთხვევებში, როდესაც სერიოზული საფრთხე ემუქრება საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას; იმ შემთხვევაში, თუ ორგანიზაციის შიგნით გამჟღავნებამ შეიძლება პიროვნული ზიანი ან მტკიცებულებების განადგურება გამოიწვიოს; თუ გამჟღავნება მიზნად არ ისახავდა სერიოზული ზიანის მიყენებას ქვეყნის უსაფრთხოებისა და ადამიანებისთვის, ან თუ ასეთი ზიანის ალბათობა მცირე იყო. [20]

4. კომპენსაცია

ა) დევნა-შევიწროების მსხვერპლ მამხილებელს უფლება აქვს, მოითხოვოს კომპენსაცია, რომელიც დაფარავს ნებისმიერი რეპრესიული ქმედების პირდაპირ, ირიბ და სამომავლო შედეგებს. კომპენსაცია უნდა მოიცავდეს სასამართლო აკრძალვას, როგორც უზრუნველყოფის საშუალებას; ადვოკატის მომსახურებისა და მედიაციის საფასურს; საჭიროების შემთხვევაში სხვა განყოფილებაში ან სხვა ხელმძღვანელის დაქვემდებარებაში გადაყვანას; კომპენსაციას წარსული, აწმყო ან მომავალი შემოსავლის ან მდგომარეობის/სტატუსის დაკარგვის გამო; კომპენსაციას ტკივილისა და ტანჯვის მიყენებისთვის და სამედიცინო ხარჯების დაფარვას ფიზიკური და ფსიქოლოგიური ძალადობის შედეგების სამკურნალოდ.[21]

ბ) დევნა-შევიწროების მსხვერპლი მამხილებლისათვის დახმარება ხელმისაწვდომი უნდა იყოს მაშინაც, როდესაც სამოქალაქო საქმის განხილვა ჯერაც მიმდინარეობს.

5. კანონის აღსრულება

[19] Transparency International, “International Principles for Whistleblower Legislation – Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest,“ 9.

[20] OECD, “Protection of Whistleblowers: Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation,“ 32; Transparency International, “International Principles for Whistleblower Legislation – Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest,“ 8.

[21] Transparency International, “International Principles for Whistleblower Legislation – Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest,“ 9.

ა) მეტი თვალსაჩინოებისა და სიცხადის უზრუნველსაყოფად და კანონის მოქმედების სფეროში შემავალ საკითხთა არათანმიმდევრული და არასრულყოფილი დაფარვის თავიდან აცილების მიზნით, სასურველია, მამხილებლის შესახებ კანონმდებლობა მოქმედებდეს როგორც ცალკე არსებული კანონი;[22]

ბ) მამხილებლის ქმედებებში ჩარევა და რეპრესიები კანონით უნდა ისჯებოდეს;

გ) ინტერესთა კონფლიქტსა და იურისდიქციასთან დაკავშირებით გამოვლენილი საკითხების მოსაგვარებლად მიზანშეწონილია, ჩამოყალიბდეს დამოუკიდებელი და საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებული საზედამხედველო და აღსრულების ორგანოები, რომლებიც აღჭურვილი იქნებიან შესაბამისი პასუხისმგებლობითა და უფლებამოსილებით, რომ: [23]

i. მიიღონ და გამოიძიონ დანაშაულებრივი ქმედებების შესახებ გამჟღავნებული ინფორმაცია (ან შესაბამისი ინფორმაცია გადაუგზავნონ მარეგულირებელ, საგამომძიებლო ორგანოებს ან პროკურატურას);[24]

ii. მოქმედებდნენ როგორც მამხილებელთა უფლებების ხელყოფის შემთხვევებისა და ამგვარი საქმეების გასაჩივრების განმხილველი მიუკერძოებელი უწყება;

iii. გამოიტანონ გადაწყვეტილება სამართლებრივი დაცვის საშუალებებზე და დააკისრონ სანქციები;

iv. უზრუნველყონ უფასო ინფორმაცია და იურიდიული კონსულტაცია (პოტენციური) მამხილებლისათვის;

v. საჯარო და კერძო სექტორის დამსაქმებელთა და დასაქმებულთათვის ჩაატარონ ტრენინგები მამხილებელთა უფლებებისა და შესაბამისი პროცედურების შესახებ;

vi. საზოგადოებაში გაავრცელონ ინფორმაცია მამხილებელთა უფლებებისა და შესაბამისი პროცედურების შესახებ და აამაღლონ ცნობიერება მამხილებელთა დაცვის სიკეთეებთან დაკავშირებით;

vii. რეგულარულად გამოაქვეყნონ მონაცემები:[25]

- შემოსულ საქმეთა რაოდენობის შესახებ;
- საქმეთა განხილვის შედეგების შესახებ (ანუ რამდენი საქმე არ იქნა მიღებული განსახილველად, მიღებულ იქნა, გამოძიებულ იქნა და დაკმაყოფილდა);
- კომპენსაციისა და თანხის გადახდის დაკისრების შესახებ;
- საქმეთა განხილვაზე დახარჯული დროის შესახებ;
- საჯარო და კერძო სექტორში ჩადენილი დანაშაულებრივი ქმედებების შემთხვევების შესახებ;
- მხილების მექანიზმების თაობაზე არსებული ცოდნისა და ნდობის შესახებ;

[22] Ibid., 10.
[23] OECD, "Protection of Whistleblowers: Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation," 32.
[24] Transparency International, "International Principles for Whistleblower Legislation – Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest," 11.
[25] Ibid., 10.

6. კანონმდებლობის დახვეწა

ა) მიზანშეწონილია, ხდებოდეს კანონმდებლობისა და პრაქტიკის რეგულარული გაანალიზება და საჭიროების შემთხვევაში კანონებში ცვლილებების შეტანა. ახალი საკანონმდებლო ბაზები პრაქტიკაში ხშირად შეიძლება ისე არ მუშაობდეს, როგორი მოლოდინიც იყო თავდაპირველად; ამიტომ რეალობასთან მათი მორგება გამოცდილების გარეშე შეუძლებელია. [26]

ბ) მამხილებლების შესახებ კანონების, რეგულაციებისა და პროცედურების შემუშავება და გადასინჯვა ამ პროცესში მთავარი დაინტერესებული მხარეების, როგორიცაა თანამშრომელთა ორგანიზაციების, ბიზნეს/დამსაქმებელი ასოციაციების, სამოქალაქო-საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და აკადემიური წრეების აქტიური მონაწილეობით უნდა ხდებოდეს.[27]

მამხილებელთა დაცვა საქართველოში

მამხილებელთა დაცვას საქართველოს არაერთი საერთაშორისო და ეროვნული პროგრამა ავალდებულებს, მათ შორის „ღია მმართველობის პარტნიორობა“[28] და „ეროვნული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმა.“[29] საქართველოს კანონი, რომელიც მამხილებლების საკითხს არეგულირებს პირველად 2009 წელს იქნა მიღებული, ხოლო მოგვიანებით, 2014 წელს, მასში შესწორებები შევიდა. მამხილებლის დაცვის დებულებები ცალკე კანონის სახით არაა წარმოდგენილი და ისინი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონის ნაწილს წარმოადგენს.[30] ამასთან, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონშიც არის ჩანაწერი,[31] რომლის მიხედვითაც საჯარო მოხელეები ვალდებულნი არიან ზემდგომ ხელმძღვანელ პირებს ან სამართალდამცავ ორგანოებს მოახსენონ დანაშაულებრივი ქმედების აღმოჩენის, ან მის შესახებ გონივრული ეჭვის შესახებ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის იმავე დებულების მიხედვით, ზემდგომი პირი ვალდებულია დაიცვას მამხილებელი და საიდუმლოდ შეინახოს მისი ვინაობა.

მიუხედავად იმისა, რომ ამ დებულებების მიღება და მათი გაუმჯობესება ცალსახად მიანიშნებს მამხილებელთა დაცვის მიმართულებით არსებულ წინსვლაზე, მაინც რჩება არაერთი ხარვეზი როგორც კანონში, ისე პრაქტიკაში. მაგალითად, მხილების საკითხებთან დაკავშირებით ცნობიერების ამაღლებაზე პასუხისმგებელი სამთავრობო უწყების – საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენლისაგან მიღებული

---

[26] Council of Europe, *Protection of Whistleblowers*, 42.

[27] Transparency International, “International Principles for Whistleblower Legislation – Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest,“ 10.

[28] IDFI. Civil Society Recommendations regarding OGP-Georgia Action Plan, http://www.csb.gov.ge/uploads/recommendtion.pdf, 2013

[29] საქართველოს მთავრობის დადგენილება #170 „საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის და საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების 2015-2016 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“, 20 აპრილი, 2015 წ.

[30] საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, 17 ოქტომბერი, 1997 წ.

[31] საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 31 ოქტომბერი, 1997 წ.

ინფორმაციის მიხედვით, მათ ყველა სამთავრობო უწყებას მიმართეს კითხვით, იყო თუ არა მათ უწყებაში ოდესმე დაფიქსირებული მხილების შემთხვევა. აღმოჩნდა, რომ არც ერთ სამინისტროს და საჯარო უწყებას პრაქტიკაში არასოდეს ჰქონდა გამოყენებული კანონი, მიუხედავად იმისა, რომ ის უკვე ხუთი წელია არსებობს.[32] მეტიც, საქართველოს კანონმდებლობაში ასევე არ არის ასახული მთელ რიგ სფეროში საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილება, რასაც ქვემოთ შევეხებით.

მამხილებელთა დაცვის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის მიმოხილვა

1. კანონის მიზანი და მოქმედების სფერო:

ა) საქართველოს კანონმდებლობა მამხილებელთა შესახებ ცალსახად განსაზღვრავს მამხილებელს როგორც მოქმედ ან ყოფილ საჯარო მოსამსახურეს.

ბ) კანონის თანახმად, მამხილებელი ზემდგომ ან სხვა შესაბამის ორგანოს ატყობინებს საქართველოს კანონმდებლობის ან ეთიკის კოდექსის ნორმების დარღვევის ფაქტების შესახებ, რის გამოც ზიანი მიადგა ან შეიძლება მიადგეს საჯარო ინტერესს.

გ) კანონის თანახმად, მხილების საკითხები საქართველოს თავდაცვის სამინისტროსა და საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში სპეციალური კანონმდებლობით რეგულირდება.

2. დაცვის ფარგლები

ა) საქართველოს კანონმდებლობაში კონკრეტულადაა მითითებული, რომ მხილება შესაძლებელია იყოს ანონიმური და რომ მამხილებლისაგან ინფორმაციის მიმღები უწყება ვალდებულია, დაიცვას მამხილებლის ვინაობის კონფიდენციალურობა იმ შემთხვევაში, თუ არ არსებობს მამხილებლის მიერ მისი ვინაობის გამჟღავნების წერილობით გამოხატული ნება.

ბ) კანონი დაუშვებლად მიიჩნევს მამხილებლისა და მისი ახლო ნათესავის რაიმე ფორმით დაშინებას, შევიწროებას, იძულებას, დევნას, დამცირებას და სხვა უკანონო ქმედებების განხორციელებას. კანონში აგრეთვე მოცემულია მამხილებლის ახლო ნათესავთა დაწვრილებითი ჩამონათვალი, რომლებზეც აღნიშნული კანონმდებლობა ვრცელდება. მეტიც, კანონი მოითხოვს, რომ მამხილებლის წინააღმდეგ მიმდინარე დისციპლინური ან სისხლისსამართლებრივი დევნა შეჩერდეს გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც დევნა დაკავშირებული არ არის მხილების ფაქტთან. იმის დასაბუთება, რომ მამხილებლის წინააღმდეგ წარმოებული გამოძიება მხილების ფაქტს არ უკავშირდება, შესაბამისი საგამოძიებო უწყების ვალდებულებაა.

[32] რადიო თავისუფლება, „თამთა ცოცხალაშვილი მამხილებელთა დაცვის ინსტიტუტზე,“ http://www.radiotavisupleba.ge/media/video/video-dilis-stumari-tamta-tsotskhalashvili/26940843.html

გ) მამხილებელთა დაცვის დებულებები იმ შემთხვევებზეც ვრცელდება, როდესაც დადასტურდება, რომ მამხილებლის მიერ გამჟღავნებული ინფორმაცია მცდარია. თუმცა, ეს პუნქტი იმ შემთხვევაშია ძალაში, თუ მამხილებლისათვის გამჟღავნებული ინფორმაციის მცდარობა წინასწარ ცნობილი არ იყო, მამხილებელი არ მოქმედებდა მხოლოდ პირადი გამორჩენის მისაღებად, ან ინფორმაცია მხილების ფაქტობრივი გარემოებების შესახებ იმ დროისათვის საჯაროდ უკვე ცნობილი არ იყო.

დ) მამხილებელთა დაცვა საჩივრის განხილვის პროცესში ხორციელდება იმ საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ, რომელშიც მოხდა მხილება.

ე) იმ შემთხვევაში, თუ მამხილებლის დაცვა უზრუნველყოფილი არ არის, იგი უფლებამოსილია, მიმართოს პროკურატურას და მოითხოვოს დაცვის სპეციალური ზომები.

ვ) ორგანიზაციის შიდა სტრუქტურაში ინტერესთა კონფლიქტის არსებობის შემთხვევაში, მამხილებელს უფლება აქვს, ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში ან სასამართლოში გაასაჩივროს მისი ორგანიზაციის დადგენილება, რომელიც, მისი აზრით, შესაძლებელია, არღვევდეს მის, როგორც მამხილებლის, უფლებებს.

3. მხილება და გასაჩივრების პროცედურა

ა) მხილება ორგანიზაციის შიგნით: მამხილებელთა დაცვის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის პირველსავე პუნქტში მხილება განისაზღვრება როგორც მოქმედი ან ყოფილი საჯარო მოსამსახურის მიერ საჯარო ინტერესის გამჟღავნება შესაბამისი საჯარო დაწესებულების შიდა კონტროლის, აუდიტისა და სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ქვედანაყოფისათვის.

ბ) მხილება ორგანიზაციის გარეთ: იმ გარე ორგანოების ნუსხა, რომელთათვისაც შეიძლება მოხდეს საჯარო ინტერესის გამჟღავნება ასევე მოცემულია მამხილებელთა დაცვის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის პირველ პუნქტში, რომლის მიხედვითაც, განცხადების განმხილავი შიდა ორგანოს გარდა, საზოგადოებრივი ინტერესის შემცველი ინფორმაციის მიწოდება შეიძლება მოხდეს სამართალდამცავი ორგანოების, პროკურატურის და სახალხო დამცველისათვის. მეტიც, მამხილებელს ასევე შეუძლია, განცხადების განხილვაზე პასუხისმგებელი შიდა ორგანოს, სამართალდამცავი ორგანოების, პროკურატურის ან სახალხო დამცველის მიერ მის განცხადებასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღებიდან ორი თვის შემდეგ ინფორმაცია გაუმჟღავნოს სამოქალაქო საზოგადოებას და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებს.

გ) იმ შემთხვევაში, თუ მხილების განცხადება საჯარო დაწესებულების შიდა კონტროლსა და აუდიტზე პასუხისმგებელი სტრუქტურული ქვედანაყოფის თანამშრომლის ან ხელმძღვანელის წინააღმდეგაა მიმართული, მამხილებელს შეუძლია, მხილების განცხადებით მიმართოს ამ საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს, ხოლო თუ საჩივარი ამ უკანასკნელსაც ეხება, მამხილებელს შეუძლია მხილების განცხადებით მიმართოს აღნიშნული საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ზემდგომ თანამდებობის პირს.

დ) კანონის თანახმად, განცხადების განმხილველი ორგანო ვალდებულია მხილების განცხადება განიხილოს მისი წარდგენიდან ერთი თვის ვადაში და მიიღოს შესაბამისი გადაწყვეტილება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესის შესაბამისად. თუ მოკვლევის დროს გაირკვა, რომ ჩადენილი დარღვევა შესაძლებელია გახდეს ადმინისტრაციული, სამოქალაქო, ან სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძველი, განცხადების განმხილველი ორგანო ვალდებულია, მიმართოს შესაბამის უფლებამოსილ ორგანოებს.

4. კანონის აღსრულება

ა) დაუშვებელია მხილების პროცესში ჩარევა და მამხილებლის დევნა-შევიწროება.

ქართული კანონის ნაკლოვანებები

1. კანონი არ ეხება კერძო სექტორში დასაქმებულებს, რომელთაც საქმიანი კავშირები აქვთ სახელმწიფო უწყებებთან და სახელმწიფო დაწესებულებებთან არაპირდაპირ დაკავშირებულ სხვა პირებსაც – მაგალითად, მოწვეულ კონსულტანტებს, დროებით დასაქმებულ პერსონალს, კონტრაქტორებს, სტაჟიორებსა და მოხალისეებს.
2. მოცემულ კანონში საკმარისად არ არის დაკონკრეტებული იმ დანაშაულებრივი ქმედებების განმარტება, რომელთა გამჟღავნებაც შეუძლია მამხილებელს. პრაქტიკაში ამან აღნიშნული კანონის სხვადასხვა შემთხვევაში გამოყენების თვალსაზრისით დაბნეულობა და გაურკვევლობა შეიძლება გამოიწვიოს. უფრო კონკრეტული განმარტების არსებობა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მამხილებლის დაცვის უზრუნველსაყოფად იმ შემთხვევებში, როდესაც კანონდარღვევა მკაცრი გაგებით უკანონო არ არის და მხოლოდ არაეთიკური ან ხიფათის შემცველია, მაგ., არაეფექტური მართვა, არამიზნობრივი ხარჯვა და საზოგადოების ჯანმრთელობის, უსაფრთხოებისა და გარემოსათვის პოტენციური საფრთხის შექმნა.
3. საქართველოს თავდაცვისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროებს ამ უწყებებში მხილების საკითხების მარეგულირებელი სპეციალური კანონმდებლობა ჯერ არ შეუმუშავებიათ.
4. მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობა იცავს მამხილებელს და კრძალავს მის დევნა-შევიწროებას, კანონით მამხილებლისათვის რაიმე სახის კომპენსაცია არ არის გათვალისწინებული მუქარის ან დევნა-შევიწროების შემთხვევაში. კანონი არ შეიცავს მექანიზმს მამხილებლისთვის მიყენებული ზარალის შესაფასებლად და მისთვის კომპენსაციისა და დახმარების გასაწევად, პროკურატურის მიერ შეთავაზებული დაცვის ღონისძიებების გარდა. ამასთან კანონი არ აკონკრეტებს, თუ რა სახის სამართალდარღვევას (სამოქალაქო, სისხლის, ადმინისტრაციული სამართლის) წარმოადგენს მამხილებლის საქმიანობაში ჩარევა ან მისი დევნა-შევიწროება და, შესაბამისად, არ მიუთითებს, თუ რა სახის სასჯელი უნდა დაეკისროს კანონდამრღვევს.

5. კანონმდებლობა საჯარო ორგანიზაციებისგან მხილების მკაფიო შიდა მექანიზმების ჩამოყალიბებას არ მოითხოვს. ამან საჯარო სამსახურის თანამშრომლებში დაბნეულობა შეიძლება გამოიწვიოს იმასთან დაკავშირებით, თუ რომელ სტრუქტურულ ერთეულს ევალება შიდა მხილებასთან დაკავშირებული საკითხების მოგვარება.
6. აღნიშნული კანონის მიზნებს ეწინააღმდეგება მამხილებელთა უფლების შეზღუდვა, ხმა მიაწვდინონ მედიასა და სამოქალაქო საზოგადოებას. კანონის მიზანია დანაშაულებრივი ქმედებების თავიდან აცილება და საზოგადოებისთვის ზიანის მიყენების შესაძლებლობის მინიმუმამდე დაყვანა. საზოგადოებისთვის ინფორმაციის დროულად მიწოდებამ შეიძლება გადაარჩინოს ადამიანების სიცოცხლე ან დაიცვას საზოგადოება უკანონო ქმედებისგან. ამდენად, მამხილებელთათვის ორთვიანი დუმილის პერიოდის დაწესება საზოგადოებრივი ინტერესებისთვის უკიდურესად საზიანო შეიძლება აღმოჩნდეს.
7. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, მამხილებელთა შესახებ კანონმდებლობა ცალკე კანონის სახით არ არსებობს. ნაცვლად ამისა, ის „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის ერთ-ერთ თავს წარმოადგენს. კანონმდებლობის ამ სახით არსებობა ამცირებს მხილების მნიშვნელობას და აბრკოლებს მისი დამცავი დებულებების გამოყენებას კერძო სექტორის თანამშრომლების მიმართ.

რეკომენდაციები

როგორც ზემოთ აღინიშნა, მამხილებელთა დაცვის შესახებ კანონმდებლობის მიღებით საქართველომ კორუფციის პრევენციისა და კარგი მმართველობის ხელშეწყობის საქმეში უდავოდ პოზიტიური ნაბიჯი გადადგა წინ. მიუხედავად ამისა, უნდა ითქვას, რომ პრაქტიკაში კანონი საკმაოდ არაეფექტურია, რადგან მისი გამოყენება არასოდეს მომხდარა სამინისტროებისა თუ სამართალდამცავი ორგანოებისა და პროკურატურის მიერ. მეტიც, მიუხედავად იმისა, რომ კანონის მიღების შემდეგ მასში ცვლილებები შევიდა, ის უსათუოდ საჭიროებს შემდგომ გაუმჯობესებას. ქვემოთ წარმოდგენილი რეკომენდაციების გათვალისწინება საქართველოში მამხილებელთა დაცვის სისტემას საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილებასთან დააახლოებს.

ცნობიერების ამაღლება მამხილებელთა დაცვის სამართლებრივ დებულებებთან დაკავშირებით. მართალია საჯარო სამსახურის ბიურო უკვე დგამს ნაბიჯებს ამ მიმართულებით,[33] საჭიროა განხორციელდეს ცნობიერების ამაღლების უფრო აქტიური კამპანია, რათა საჯარო მოსამსახურეებმა, ხელისუფლების წარმომადგენლებმა, სამართალდამცავი ორგანოებისა და პროკურატურის თანამშრომლებმა იცოდნენ საქართველოში მამხილებელთა დაცვის მექანიზმების არსებობისა და მათი ქმედითობის შესახებ. თუ გავითვალისწინებთ, რა ფასად უჯდება მამხილებელს სამსახურებრივი კანონდარღვევების საჯაროდ გამჟღავნება, მას უნდა

[33] „ინტერპრესნიუსი“, „პროექტის „მამხილებელთა დაცვის ინსტიტუტის გაძლიერება საქართველოში“ ფარგლებში მრგვალი მაგიდა გაიმართა“, http://www.interpressnews.ge/ge/sazogadoeba/324679-proeqtis-qmamkhilebeltha-dacvis-institutis-gadzliereba-saqarthveloshiq-farglebshi-mrgvali-magida-gaimartha.html?ar=A

ჰქონდეს გარანტია, რომ სახელმწიფო და კანონი სათანადოდ დაიცავს. საჭიროა საზოგადოების ცნობიერების ამაღლების დამატებითი კამპანია, რომელიც მიმართული იქნება სამსახურში კანონდარღვევის ფაქტების გამჟღავნებასთან დაკავშირებით არსებული სტიგმის წინააღმდეგ. ამ კამპანიის ფარგლებში ხაზი უნდა გაესვას ასეთი მართლსაწინააღმდეგო ქმედებების გამჟღავნების სარგებლიანობასა და მნიშვნელობას. გარდა ამისა, კარგი იქნება, თუ დამსაქმებლებს მიეცემათ რეკომენდაცია, თვალსაჩინო ადგილებში განათავსონ ინფორმაცია მხილებასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის, შიდა წესებისა და პროცედურების შესახებ. ასევე მნიშვნელოვანია მამხილებლებთან დაკავშირებულ შემთხვევებზე რეაგირებისთვის სათანადოდ მომზადებული კადრების არსებობა.

უფრო კონკრეტული განმარტება იმ არამართლზომიერი ქმედებებისა, რომელთა გამჟღავნება შეიძლება მოხდეს მამხილებლის მიერ. არამართლზომიერი ქმედების მეტისმეტად ზოგადი განმარტების ნაცვლად, კანონი იმ უკანონო ქმედებების, ეთიკის კოდექსის ნორმების დარღვევისა და სხვა დარღვევების უფრო კონკრეტულ ჩამონათვალს უნდა შეიცავდეს, რომელთა გამჟღავნებაც მამხილებელს შეუძლია. საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის თანახმად, ამგვარი არამართლზომიერი ქმედებები მოიცავს კანონის, რეგულაციებისა და ეთიკის ნორმების დარღვევას, ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებას, კორუფციას, არაეფექტურ მართვასა და ფინანსურ დარღვევებს, ადამიანის უფლებების დარღვევას და საფრთხის შექმნას საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოებისთვის.

მამხილებელთა დაცვის გავრცელება საჯარო სექტორში დროებით დასაქმებულ მუშაკებზე, კონტრაქტორებსა და სტაჟიორებზე, ასევე კერძო სექტორში დასაქმებულ პირებზე. მოქმედი კანონმდებლობა ვრცელდება სამთავრობო სექტორის მხოლოდ მოქმედ და ყოფილ თანამშრომლებზე. ამასთან, დაკონკრეტებული არ არის, ამ თანამშრომლებში იგულისხმებიან თუ არა დროებით დასაქმებული პირებიც. კანონის უფრო კონკრეტული და ფართო განსაზღვრება უნდა მოიცავდეს დროებით მუშაკებს, სტაჟიორებს, ხელშეკრულების საფუძველზე აყვანილ ექსპერტებს, ასევე კერძო სექტორის თანამშრომლებს.

თავდაცვისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროებში მხილების შესახებ სპეციალური კანონმდებლობის მიღება. მიუხედავად იმისა, რომ „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონი ადგენს, რომ მხილება ზემოაღნიშნულ ორ უწყებაში სპეციალური კანონმდებლობით უნდა რეგულირდებოდეს, რამდენადაც ჩვენთვის ცნობილია, ამგვარი საკანონმდებლო აქტები ამ დროისათვის შემუშავებული არ არის. საკანონმდებლო ხარვეზის უსწრაფესად აღმოფხვრა მთავრობისა და ამ კონკრეტული სამინისტროების საქმეა. მამხილებელთა დაცვა ამ უწყებებს უფრო ძლიერ გარანტიებს შეუქმნის კორუფციისა და დანაშაულებრივი საქმიანობის წინააღმდეგ.

მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებისა და სამოქალაქო საზოგადოების ინფორმირების შესაძლებლობის შემზღუდავი პუნქტის კანონიდან ამოღება. საკანონმდებლო მექანიზმებში ამ ორი სუბიექტის ჩართვა ორგანიზაციის გარეთ ინფორმაციის გამჟღავნების მისასალმებელი ნაბიჯია. თუმცა, მამხილებლის დავალდებულება, რომ საჩივრის განმხილავი ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების გამოტანიდან ორი თვის განმავლობაში მედიასა და სამოქალაქო საზოგადოებას ინფორმაცია არ გაუმხილოს, დამამძიმებელი რეგულაციაა. ასეთი

შემზღუდველი ვადის დაწესებას საერთაშორისო პრაქტიკაში ანალოგი არ მოეძებნება.[34] ეს მოთხოვნა მხილებას არაეფექტურ ინსტრუმენტად აქცევს საზოგადოებრივი ინტერესის დაცვისა და კორუფციასთან ბრძოლის საქმეში. მამხილებლის მიერ გამჟღავნებული ინფორმაცია საზოგადოებრივი ინტერესის უმნიშვნელოვანეს საკითხებს შეიძლება შეეხებოდეს და, შესაბამისად, მედიისა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების დაუყოვნებელ რეაგირებას მოითხოვდეს.

დევნა-შევიწროების გამო კომპენსაციის სისტემის შემოღება. კანონმდებლობა ასევე არ ითვალისწინებს კომპენსაციას დევნა-შევიწროების მსხვერპლი მამხილებლებისათვის. საჭიროა, მომავალში განხორციელებულმა ცვლილებებმა უზრუნველყონ მამხილებლის ეფექტიანი დაცვა ამგვარი ქმედებებით გამოწვეული მყისიერი და სამომავლო ზარალისგან, ისევე, როგორც სასამართლოს, ადვოკატისა და სხვა ხარჯებისგან. კომპენსაციის ამგვარი მექანიზმების არარსებობის პირობებში მხილების ფინანსური ტვირთი მხილებელსვე აწევს მაშინაც კი, თუ დამნაშავეს სასჯელი შეეფარდება. ასეთი პირობები თანამშრომლებს უბიძგებს, თავი შეიკავონ მხილებისაგან, რადგან შესაძლო დანაკარგი უზომოდ დიდია. აქედან გამომდინარე, კანონმდებლობა უნდა ახდენდეს ადამიანების მოტივირებას, ამხილონ კანონდარღვევა.

საჩივრების განხილვის შიდა მექანიზმების უმოქმედობის შემთხვევაში, მამხილებლის განცხადებაზე რეაგირება დამოუკიდებელ ანტიკორუფციულ უწყებას დაევალოს. საქართველოს ანტიკორუფციულ სისტემაში არსებული სისტემური ხარვეზების გამო (თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემის არარსებობა, ინტერესთა კონფლიქტისა და საჯარო მოხელეთა ბიზნესკავშირების მომწესრიგებელი სუსტი და პრაქტიკაში განუხორციელებელი დებულებები და ა.შ.), „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ არაერთხელ გამოსულა რეკომენდაციით, ამ საკითხებზე რეაგირებისათვის ჩამოყალიბდეს დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული უწყება. საქართველოში მამხილებელთა დაცვის საკითხში არსებული ნაკლოვანებები ამყარებს „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ ზოგად პოზიციას, რომ ამგვარი უწყების არსებობა აუცილებელია საჯარო სამსახურში ინტერესთა კონფლიქტისა და კორუფციის ფაქტების პრევენციისა და მათზე რეაგირებისთვის. ასეთ უწყებას შეიძლება ჰქონდეს საკუთარი ცხელი ხაზი მამხილებელთათვის. მისივე საშუალებით შესაძლებელი უნდა იყოს საჯარო მოხელეებისთვის ონლაინ კონსულტაციების გაწევა, მხილების სტატისტიკის გამოქვეყნება და ცნობიერების ამაღლება მხილების საკითხებზე.

[34] IDFI presentation at a roundtable “Strengthening Whistleblowing Protection in Georgia,“ 6th April 2015.