



ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი

**რეკომენდაციები მამხილებლის ინსტიტუტთან დაკავშირებით
საქართველოს კანონში „საჯარო სამსახურში ინტერესთა
შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ ცვლილებების შეტანის
პროექტთან დაკავშირებით**

(სამართლებრივი ანალიზი)

13 თებერვალი 2014 წ.

მომზადებულია: ნინო ცუხიშვილის მიერ (სამართლის ექსპერტი)

საჯარო სამსახურში მამხილებლის დაცვის ინსტიტუტის სრულფასოვნად და ჯეროვნად განხორციელება წარმოადგენს დემოკრატიულ სახელმწიფოში ანტი-კორუფციული პოლიტიკის უმნიშვნელოვანეს მონაპოვარს. საერთაშორისო პრაქტიკაზე დაყრდნობით, მნიშვნელოვანია, რომ მამხილებლის ინსტიტუტის სამართლებრივი რეგულირება განხორციელდეს დამოუკიდებელი საკანონმდებლო აქტით, რომელიც უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურში მამხილებლის დაცვის ერთიანი სისტემის შექმნასა და აღნიშნული ინსტიტუტის ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით ყველა საკითხის დეტალურ მოწესრიგებას. საქართველოში მამხილებლის ინსტიტუტის არსებული სამართლებრივი რეგულირება წარმოადგენს საკითხის ფრაგმენტულ მოწესრიგებას „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის ფარგლებში. ფრაგმენტული მოწესრიგების პრაქტიკის აღმოფხვრის მიზნით, უმჯობესია, მომზადდეს მამხილებლის ინსტიტუტის მომწესრიგებელი დამოუკიდებელი და ამომწურავი საკანონმდებლო აქტი. ასევე, მამხილებლის ინსტიტუტის ეფექტური სამართლებრივი რეგულირების მიზნით, უნდა გადაიხედოს სხვა საკანონმდებლო აქტები, რომელთა

მოწესრიგების სფერო უკავშირდება მამხილებლის ინსტიტუტის ეფექტურ ფუნქციონირებას. შესაბამისად, მიგვაჩნია, რომ მიუხედავად იმისა, რომ წარმოდგენილი საკანონმდებლო ცვლილებების პროექტით ხდება მამხილებლის დაცვის არსებული ნორმების გაუმჯობესება, კანონში ცვლილებების პროექტი ვერ უზრუნველყოფს მამხილებლის ინსტიტუტის ფრაგმენტული მოწესრიგების აღმოფხვრას. **სასურველია, რომ მომზადდეს აღნიშნული უმნიშვნელოვანესი დემოკრატიული ინსტიტუტის მომწესრიგებელი დამოუკიდებელი და ერთიანი საკანონმდებლო აქტი.**

არსებული კანონმდებლობა და კანონპროექტი არ წარმოდგენს მამხილებლის დეფინიციას და შესაბამისად, გაურკვეველია მამხილებელი სუბიექტების პირთა წრის ფარგლები. საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით, **მამხილებელი სუბიექტების წრე მოიცავს საჯარო მოსამსახურეს, საჯარო სამსახურში შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმებულ მოსამსახურეს, საჯარო სამსახურში გარკვეული ვადით დასაქმებულ პირსა და ექსპერტს, ასევე მოხალისეებს.** საჯარო სამსახურის სპეციფიკურ სფეროებში, როგორცაა სადაზვერვო სამსახური და შეიარაღებული ძალები, დასაქმებულ საჯარო მოხელეებს უნდა ჰქონდეთ მხილების განხორციელების განსხვავებული პროცედურა და დაცვის მექანიზმები, მათი სამსახურის სპეციფიკის გათვალისწინებით. მამხილებელი სუბიექტების წრის განსაზღვრისას, ასევე გათვალისწინებული უნდა იყოს სახელმწიფო ორგანოების მიერ კერძო სექტორის წარმომადგენლების ან ინდივიდუალურ პირებისათვის საჯარო ფუნქციების გადაცემის შემთხვევები. სასურველია, რომ მოცემულ შემთხვევებში კერძო სექტორში დასაქმებული პირები მოექცნენ მამხილებელი სუბიექტების არეალში. კანონმდებლობით დეტალურად უნდა განისაზღვროს მამხილებელი სუბიექტების წრე, რათა ნათელი იყოს, თუ ვის შეუძლია განახორციელოს მხილება საჯარო სამსახურში, ასევე გათვალისწინებული უნდა იყოს საჯარო სამსახურის სფეციფიკურ სფეროებსა და საჯარო ფუნქციების განმახორციელებელ კერძო დაწესებულებებში დასაქმებული პირების მიერ მხილების განხორციელების შესაძლებლობა და პროცედურული საკითხები.

არსებული კანონმდებლობა საჯარო სამსახურში დაცული მხილების ზოგად დეფინიციას ადგენს („კანონის ან საჯარო მოსამსახურეთა ქცევის წესების დარღვევის თაობაზე ინფორმაციის მიწოდება“) და არ განსაზღვრავს იმ სამართალდარღვევათა სრულყოფილ ჩამონათვალს, რომელიც საჯარო სამსახურეს მისცემს მხილების ფარგლების განჭვრეტისა და კონკრეტული სამართალდარღვევის მხილებით დაცულ სფეროში განსაზღვრის შესაძლებლობას. წარმოდგენილი კანონპროექტი არ უზრუნველყოფს აღნიშნული საკითხის მოწესრიგების გაუმჯობესებას. საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის საფუძველზე, საჯარო სამსახურში კანონმდებლობით დაცული მხილება მოიცავს კანონების, რეგულაციებისა და ქცევის წესების დარღვევას; ხელისუფლების ბოროტად გამოყენებას; არასწორ დაგეგმვასა და ფინანსების არასწორ ხარჯვას; კორუფციულ დანაშაულებს; ადამიანის უფლებების დარღვევებს; ასევე საზოგადოების ჯანმრთელობის, უსაფრთხოებისა და გარემოსათვის ზიანის მიყენების შემთხვევებს.

მისასაღმებელია, რომ წარმოდგენილი კანონპროექტი უზრუნველყოფს საჯარო მოსამსახურისათვის მხილების განხორციელების შიდა და გარე არხების ხელმისაწვდომობას, თუმცა მხილების განხორციელების გარე არხების ხელმისაწვდომობის მოწესრიგება არ არის შესაბამისობაში საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკასთან. საერთაშორისო პრაქტიკის თანახმად, მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო მოსამსახურემ პირველ რიგში ამოწუროს მხილების განხორციელების შიდა ორგანიზაციული მექანიზმები და შემდგომ გამოიყენოს მხილების გარე არხები, თუმცა საჯარო მოსამსახურეს მხილების შიდა მექანიზმების გამოყენების გარეშე შეუძლია მიმართოს მხილების გარე მექანიზმებს, როდესაც: საჯარო მოსამსახურის შიგნით მიმართვის შესაძლებლობა არ არსებობს; არსებული მექანიზმები არ არის ეფექტური ან არსებობს საფუძვლიანი ეჭვი, რომ არ იქნება ეფექტური; არსებობს მაღალი საჯარო ინტერესი კონკრეტული სამართალდარღვევის თაობაზე; არსებობს ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის, ასევე ადამიანისა და გარემოს უსაფრთხოებისათვის ზიანის მიყენების დაუყოვნებლივი საფრთხე. მხილების გარე მექანიზმები მრავალფეროვანია, კერძოდ მამხილებელს შეუძლია მიმართოს სამართალდამცავ ორგანოებს, სახალხო დამცველს, აუდიტის სამსახურს, იურისტებს, არასამთავრობო ორგანიზაციებს, მედიასა და საზოგადოებას. შესაბამისად, არსებული კანონპროექტის 20¹(ა) ქვეპუნქტში არსებული ჩანაწერი იმის თაობაზე, რომ „მამხილებელს შეუძლია ინფორმაცია მიაწოდოს საზოგადოებასა და მედიას განცხადების განმხილველი ორგანოს, გამომძიებლის, პროკურორის, ან სახალხო დამცველის მიერ გადაწყვეტილების გამოტანიდან 3 თვის შემდეგ“ წარმოადგენს მამხილებლისათვის არაგონივრული შემზღუდველი ვადის დაწესებას საზოგადოებისათვის ინფორმაციის მიწოდების თაობაზე და აზრს უკარგავს მხილების გარე არხების გამოყენების შესაძლებლობას. საერთაშორისო პრაქტიკა არ იცნობს საჯარო მოსამსახურისათვის მხილების გარე არხების გამოყენებაზე მსგავსი შემზღუდველი ვადების დაწესებას. შესაბამისად, მიგვაჩნია, რომ კანონპროექტის აღნიშნული მუხლი შესაბამისობაში უნდა მოვიდეს საერთაშორისო პრაქტიკასთან.

წარმოდგენილი კანონპროექტი არსებულ კანონმდებლობასთან შედარებით ითვალისწინებს მამხილებლის დაცვის მეტ გარანტიებს, როგორცაა: მამხილებლის ვინაობის კონფიდენციალურობის დაცვა; იმ ქმედებების ჩამონათვალის განსაზღვრა, რომელიც არ უნდა განხორციელდეს მამხილებლის მიმართ მის მიერ სამართალდარღვევის თაობაზე ინფორმაციის გამჟღავნების შემთხვევაში; საჯარო დაწესებულებისათვის მტკიცების ტვირთის დაკისრება, რომ მამხილებლის მიმართ გამოყენებული სანქციები არ უკავშირდება მის მიერ განხორციელებულ მხილებას. თუმცა, აღნიშნული კანონპროექტით არ არის გათვალისწინებული მამხილებლის მიერ საჩივრის წარდგენის შესაძლებლობა მის მიმართ განხორციელებული დევნის თაობაზე და მამხილებელთა დევნის თაობაზე არსებული დავების განმხილველი ორგანოს შექმნა; ასევე მამხილებლისათვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურების საშუალებების შემუშავება. აღნიშნული საკითხების მოწესრიგება მნიშვნელოვანია მამხილებლის დაცვის გარანტიების სრულყოფილი სისტემის შექმნის მიზნით.

ყოველივე ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიგვაჩნია, რომ აღნიშნული კანონპროექტი აუმჯობესებს არსებულ საკანონმდებლო მოწესრიგებას, თუმცა ვერ უზრუნველყოფს მამხილებლის ინსტიტუტის ერთიანი და სრულყოფილი სისტემის შექმნას. მნიშვნელოვანია, რომ აღნიშნული საკითხი მოწესრიგდეს დამოუკიდებელი საკანონმდებლო აქტით, დეტალურად განისაზღვროს მამხილებელ სუბიექტთა წრე და მხილების ფარგლები, ასევე მხილების განხორციელების გარე მექანიზმის ამოქმედების პირობები და მამხილებლის დაცვის გარანტიები მის მიერ საჩივრის წარდგენის შესაძლებლობისა და მისთვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურების საშუალებების შემუშავების გზით. შესაბამისად, მამხილებლის ინსტიტუტის ფუნქციონირების სამართლებრივი გარანტიების შექმნის გზით მუშაობა უნდა გაგრძელდეს, რათა საკანონმდებლო მოწესრიგებამ უზრუნველყოს მამხილებლის ინსტიტუტის დაცვის სრულყოფილი გარანტიების შექმნა.