



**„მამხილებლის ინსტიტუტი“ საჯარო სამსახურში: საერთაშორისო
პრაქტიკა და საქართველო**

(შედარებით სამართლებრივი ანალიზი)

(დეკემბერი, 2013)

ავტორი: ნინო ცუხიშვილი

IDFI-ს სამართლის ექსპერტი/

გერმანიის ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა

უნივერსიტეტის (შპაიერი) დოქტორანტი

წინამდებარე კვლევა მომზადდა ა(ა)იპ „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის“ (IDFI) მიერ. კვლევის შინაარსზე პასუხისმგებელია ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI).

წინამდებარე კვლევაზე ვრცელდება ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) საავტორო უფლებები. დაუშვებელია კვლევის ან კვლევის ნაწილის გამოყენება კომერციული ან სხვა მიზნებით ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) ნებართვის გარეშე.

შინაარსი

შესავალი	3
1. მამხილებლის ინსტიტუტის სამართლებრივი რეგულირება	5
1.1 სამართლებრივი რეგულირების ფორმა	6
1.2 მამხილებელი სუბიექტებისა და მხილების ფარგლების განსაზღვრა	8
1.3 მხილების განხორციელების პროცედურა	10
1.4 მამხილებლის დაცვის გარანტიები და უფლების დაცვის საშუალებები	13
2. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა	16
რეკომენდაციები	20

შესავალი

“მამხილებლის ინსტიტუტი” (Whistleblowing) გულისხმობს საჯარო მოსამსახურის მიერ საჯარო სამსახურში არსებული ან მოსალოდნელი სამართალდარღვევის თაობაზე ინფორმაციის გამჟღავნებას, როგორც საჯარო სამსახურის შიგნით, ასევე, სათანადო გარემოებების არსებობის შემთხვევაში, საჯარო სამსახურის გარეთ, შესაბამისი უფლებამოსილი ორგანოებისა და საზოგადოებისათვის.¹ მამხილებლის ინსტიტუტი საჯარო სამსახურში კორუფციისა და სამართალდარღვევის აღმოფხვრის ეფექტური მექანიზმია,² რადგან საჯარო მოსამსახურეს გააჩნია უახლესი ინფორმაცია საჯარო სამსახურში მიმდინარე პროცესების თაობაზე და უფლებამოსილია სამართალდარღვევის აღმოჩენის შემთხვევაში განახორციელოს მისი მხილება.³

მამხილებლის ინსტიტუტის მიზანია საჯარო მოსამსახურის ჩართულობის გაზრდა ეფექტური, ანგარიშვალდებული და გამჭვირვალე საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბების პროცესში. მამხილებლის ინსტიტუტი უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურში ორგანიზაციული კულტურის ჩამოყალიბებას, რომლის მიხედვით თითოეული საჯარო მოსამსახურე იღებს პასუხისმგებლობას საჯარო სამსახურში მიღებულ გადაწყვეტილებაზე, თვალყურს ადევნებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესს და გამოავლენს სამართალდარღვევას მისი აღმოჩენის შემთხვევაში.⁴ საჯარო მოსამსახურის მიერ მხილების განხორციელება უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურში არსებული სამართალდარღვევის დროულ აღმოჩენასა და შესაძლო სამართალდარღვევის პრევენციას.

საჯარო მოსამსახურე მხილებისას სარგებლობს გამოხატვის თავისუფლების უფლებით, თუმცა, ამავდროულად, ვალდებულია დაიცვას სახელმწიფოსადმი ერთგულების ვალდებულება და ზიანი არ მიაყენოს საჯარო სამსახურის

¹ L. Lindblom, *Dissolving the Moral Dilema of Whistleblowing*, Journal of Business Ethics, 76, Springer, 2007, p. 413.

² საჯარო სამსახურის ბიურო, *მამხილებელთა დაცვის პრაქტიკის მიმოხილვა ამერიკის შეერთებულ შტატებში, გაერთიანებულ სამეფოში, ავსტრალიასა და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში*, 2013. ხელმისაწვდომია: http://csb.gov.ge/uploads/mamxilebelta_dacva.pdf; გვ. 3.

³ A.M. Nuutila, *Whistleblowing, exchange of information and legal protection in: Enlarging the Fight against fraud in the EU: Penal and administrative sanctions, settlement, whistleblowing and corpus juris in the candidate countries*, Edited by J. Cullen, Academy of European Law Trier, 2003.

⁴ C. Demmke, T. Moilanen, *Civil Services in the EU of 27, Reform outcomes and the future of the civil service*, Peter Lang GmbH, 2010, p. 66-68.

ინტერესებს.⁵ მხილებისას საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლების მიზანს საჯარო ინტერესის დაცვა წარმოადგენს, რაც უნდა განახორციელოს კეთილსინდისიერად (in good faith) და გონივრული ეჭვის (reasonable doubt) საფუძველზე.⁶ საჯარო მოსამსახურის მხილება უნდა აკმაყოფილებდეს შემდეგ პირობებს: გამოვლენილი დარღვევა მნიშვნელოვან ზიანს უნდა აყენებდეს საჯარო ინტერესს; საჯარო მოსამსახურემ, პირველ რიგში, უნდა გამოიყენოს ორგანიზაციის შიგნით არსებული მხილების საშუალებები, ხოლო, მათი უშედეგოდ ამოწურვის შემდეგ, უფლება აქვს მიმართოს მხილების გარე არხებს; მხილების შედეგად დამდგარი დადებითი შედეგი უნდა აღემატებოდეს უარყოფით შედეგს, რაც უნდა შეფასდეს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში.

მამხილებლის ინსტიტუტის ეფექტური ფუნქციონირების შემაფერხებელი გარემოება შესაძლებელია აღმოჩნდეს: სახელმწიფოს მიერ საჯარო სამსახურში დაცული ინფორმაციის საიდუმლო ინფორმაციად კლასიფიცირებისა და ცილისწამების მარეგულირებელი მკაცრი საკანონმდებლო ნორმების შემუშავება; მამხილებლის დაცვის შესაბამისი საკანონმდებლო გარანტიების არარსებობა; საჯარო დაწესებულებაში არსებული ორგანიზაციული კულტურა და საზოგადოების უარყოფითი აღქმა მამხილებლის ინსტიტუტის თაობაზე.

სტატიის მიზანია საჯარო სამსახურში მამხილებლის ინსტიტუტის საკანონმდებლო რეგულირებისა და სასამართლო პრაქტიკის შეფასება. სტატიის პირველი ნაწილი განიხილავს მამხილებლის ინსტიტუტის სამართლებრივ რეგულირებას საქართველოსა და სხვადასხვა ქვეყნის საკანონმდებლო ნორმების შედარების საფუძველზე. სტატიის მეორე ნაწილი წარმოადგენს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის ანალიზს საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლებასთან დაკავშირებით. დასკვნის სახით, სტატია წარმოადგენს ძირითად მიმართულებებსა და რეკომენდაციებს საქართველოში მამხილებლის ინსტიტუტის გაუმჯობესების მიზნით.

⁵ J. Mark, R.S. Kay, A. W. Bradley, *European Human Rights Law*, Third Edition, Oxford University Press, 2010, p. 443.

⁶ J. Macdonald, C. H. Jones, *The law on Freedom of Information*, Oxford University press, 2003, p. 83.

1. მამხილებლის ინსტიტუტის სამართლებრივი რეგულირება

მამხილებლის ინსტიტუტის სამართლებრივი რეგულირების მნიშვნელობა აღიარებულია ყველა ძირითადი საერთაშორისო ნორმატიული აქტის მიერ, განსაკუთრებით აღსანიშნავია კორუფციასთან ბრძოლის მარეგულირებელი საერთაშორისო აქტები.⁷ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციამ (OECD) შეიმუშავა მამხილებლის ინსტიტუტის სამართლებრივი მოწესრიგების ძირითადი პრინციპები, რომელიც წევრ სახელმწიფოებს შეუძლიათ გამოიყენონ ეროვნული კანონმდებლობის შექმნისას.⁸

მამხილებლის ინსტიტუტის სამართლებრივი რეგულირება უნდა განხორციელდეს ნათელი, არაორაზროვანი და დეტალური ნორმების მიერ. მამხილებლის ინსტიტუტის სამართლებრივი რეგულირება უნდა დაეფუძნოს სამ საფეხურიან მოდელს, რომელიც უზრუნველყოფს გონივრული ბალანსის დაცვას საზოგადოებისა და ორგანიზაციის ინტერესებს შორის.⁹ აღნიშნული მოდელის თანახმად, პირველი საფეხური გულისხმობს საჯარო მოსამსახურის მიერ მხილების განხორციელების სამართლებრივ მოწესრიგებას საჯარო დაწესებულების შიგნით; მეორე საფეხურზე ინფორმაცია მიწოდება უფლებამოსილ ორგანოებს, რომლებიც მოქმედებენ ფართო საზოგადოების მანდატით და საჯარო დაწესებულებისაგან დამოუკიდებლად (სახალხო დამცველი, პარლამენტის საგამომიებო კომისიები, კონტროლის პალატა და ა.შ.); ხოლო მესამე საფეხურზე საჯარო მოსამსახურე უფლებამოსილი უნდა იყოს ინფორმაცია მიაწოდოს საზოგადოებას (არასამთავრობო ორგანიზაციებს, პრესას და ა.შ.). **მამხილებლის ინსტიტუტის სამართლებრივი რეგულირებისას აუცილებელია სამივე საფეხურის არსებობა, რათა დაცული იქნას აღნიშნული ინსტიტუტის არსი და მიზნები.**¹⁰

საქართველოში მამხილებლის ინსტიტუტის სამართლებრივი რეგულირება მოცემულია საქართველოს კანონში „საჯარო სამსახურში ინტერესთა

⁷ UN Convention on Corruption, art. 8, 13, 33; the Council of Europe Civil and Criminal Law Conventions on Corruption, art. 22; the Inter-American Convention against Corruption, art. 3(8) and the African Union Convention on preventing and combating corruption, art. 5(6).

⁸ G20 Anti-Corruption Action Plan Action Point 7: Protection of Whistleblowers, OECD (2010). Available at: <http://www.oecd.org/general/48972967.pdf>.

⁹ W. Vandekerckhove, *European whistleblower protection: tiers or tears? In Global Approach to public interest disclosure*, edited by David B. Lewis, Edward Elgar Publishing, 2010, p.18.

¹⁰ W. Vandekerckhove, *European whistleblower protection: tiers or tears? In Global Approach to public interest disclosure*, edited by David B. Lewis, Edward Elgar Publishing, 2010, p.18.

შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ 2009 წლის 1 ივნისიდან ძალაში შესული ცვლილებების საფუძველზე.¹¹ შესაბამისად, საქართველოში მამხილებლის დაცვა ახალ ინსტიტუტს წარმოადგენს და მისი ეფექტური ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია შესაბამისი საკანონმდებლო გარანტიების არსებობა.

მამხილებლის ინსტიტუტის სამართლებრივი რეგულირება გულისხმობს შესაბამისი სამართლებრივი ფორმის შერჩევას, მამხილებელი სუბიექტებისა და მხილების ფარგლების განსაზღვრას, მხილების განხორციელების პროცედურის მოწესრიგებასა და მამხილებელი არხების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფას,¹² ასევე მამხილებლის დაცვის გარანტიების ჩამოყალიბებასა და მამხილებლის უფლების დაცვის საშუალებების შექმნას.

1.1 სამართლებრივი რეგულირების ფორმა

მამხილებლის ინსტიტუტის სამართლებრივი რეგულირების ძირითად ფორმად მიჩნეულია საკანონმდებლო აქტი.¹³ მამხილებლის ინსტიტუტის საკანონმდებლო აქტით მოწესრიგების ორი ძირითადი მიდგომა არსებობს: მამხილებლის ინსტიტუტის შესახებ დამოუკიდებელი საკანონმდებლო აქტის მიღება და აღნიშნული საკითხის სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტის მიერ მოწესრიგება.¹⁴

მამხილებლის დაცვის შესახებ დამოუკიდებელი საკანონმდებლო აქტის მიღება უზრუნველყოფს მამხილებლის ინსტიტუტის ერთიანი სისტემის შექმნასა და ყველა საკითხის დეტალურ მოწესრიგებას. ერთიანი საკანონმდებლო აქტის არსებობისას, აღნიშნული აქტი შესაძლებელია გავრცელდეს, როგორც საჯარო სამსახურში, ასევე კერძო სექტორში დასაქმებულ პირებზე.

საჯარო სამსახურში მამხილებლის ინსტიტუტს დამოუკიდებელი საკანონმდებლო აქტით არეგულირებს ავსტრალიის (2004), კანადის (2005), განის (2006), იაპონიის (2004), კორეის (2011), ახალი ზელანდიის (2000), რუმინეთის (2004), სამხრეთ აფრიკის

¹¹ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, თავი VI, პარლამენტის უწყებანი, #44, 11.11.1997, გვ. 86.

¹² T. Verheijen, E. Elgar, Civil Service Systems in Central and Eastern Europe, Edward Elgar Publishing Limited, 1999, p. 45.

¹³ იხ. სქოლიო 8, გვ: 6.

¹⁴ იხ. სქოლიო 8, გვ. 6-7.

(2000), გაერთიანებულ სამეფოსა (1998) და აშშ-ს (1989) კანონმდებლობა.¹⁵ საჯარო და კერძო სექტორში მამხილებლის ინსტიტუტის ერთიან რეგულირებას უზრუნველყოფს დიდი ბრიტანეთისა და სამხრეთ აფრიკის კანონმდებლობა.¹⁶

მამხილებლის დაცვის საკითხების მოწესრიგება შესაძლებელია განხორციელდეს ცალკეული საკანონმდებლო აქტების მიერ, როგორცაა: საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი ან/და საჯარო სამსახურში კორუფციის ბრძოლის მარეგულირებელი ნორმატიული აქტები, შრომის კოდექსი, სისხლის სამართლის კოდექსით, ასევე საგადასახადო საკითხებისა და გარემოს დაცვის მარეგულირებელი ნორმატიული აქტები.¹⁷ *მამხილებლის დაცვის ცალკეული საკანონმდებლო აქტებით მოწესრიგება ვერ უზრუნველყოფს მამხილებელთა დაცვის ერთიანი სისტემის შექმნას და წარმოადგენს მამხილებლის ინსტიტუტის ფრაგმენტულ მოწესრიგებას.*

საქართველოში მამხილებლის ინსტიტუტის სამართლებრივი რეგულირება ხორციელდება ცალკეული აქტების მიერ, როგორცაა: „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი და „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს საჯარო სამსახურის ბიურომ 2012 წლის აპრილში წარმოადგინა „მამხილებელთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი, თუმცა აღნიშნულ ინიციატივას შემდგომი განხორციელება არ მოჰყოლია.¹⁸ საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ წარმოდგენილი კანონპროექტი მნიშვნელოვნად აუმჯობესებს მამხილებლის ინსტიტუტის ფუნქციონირებას და მამხილებლის დაცვის გარანტიებს, თუმცა სრულყოფილად არ ასახავს საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილებას. სტატიის მიზანს არ წარმოადგენს აღნიშნული კანონპროექტის დეტალური განხილვა, თუმცა შედარებისათვის შეგვიძლია აღვნიშნოთ კანონპროექტის მიერ მამხილებელ სუბიექტთა წრისა და მხილების არხების მოწესრიგების საკითხი. კანონპროექტის მიხედვით, მამხილებელ სუბიექტთა წრე გაფართოებულია და მხილების განხორციელების უფლება აქვს, როგორც ადმინისტრაციულ ორგანოში, ასევე სახელმწიფოს 50%-ზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით არსებულ საწარმოში დასაქმებულ პირს. არსებული კანონმდებლობით მხილების განხორციელება შეუძლია მხოლოდ საჯარო მოსამსახურეს. კანონპროექტის მიხედვით, მხილება შესაძლებელია განხორციელდეს

¹⁵ იხ. სქოლიო 8, გვ. 6.

¹⁶ იხ. სქოლიო 8, გვ. 7.

¹⁷ იხ. სქოლიო 8, გვ. 7.

¹⁸ ხელმისაწვდომია: http://www.csb.gov.ge/uploads/kanonproeqtebi/mamxilebelta_dacva.pdf;

არა მხოლოდ საჯარო სამსახურის შიგნით, არამედ საჯარო სამსახურის გარეთ - პოლიციისა და სახალხო დამცველისათვის ინფორმაციის მიწოდების მეშვეობით, როდესაც არსებული კანონმდებლობა ითვალისწინებს მხოლოდ მხილების ორგანიზაციის შიგნით განხორციელებას. თუმცა, არსებული კანონმდებლობის მსგავსად, საჯარო სამსახურის ბიუროს კანონპროექტი არ ითვალისწინებს მამხილებლის მიერ ფართო საზოგადოებისათვის (პრესა, არასამთავრობო ორგანიზაციები) ინფორმაციის მიწოდების შესაძლებლობას. ამგვარად, საჯარო სამსახურის ბიუროს კანონპროექტის გაუმჯობესების მიზნით სასურველია გაგრძელდეს მუშაობა, რათა მასში აისახოს საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილება.

შესაბამისად, საქართველოში არ არსებობს მამხილებლის ინსტიტუტის მომწესრიგებელი დამოუკიდებელი და ამომწურავი საკანონმდებლო აქტი, რომელიც უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურში მამხილებლის დაცვის ერთიანი სისტემის შექმნასა და აღნიშნული საკითხის რეგულირების არსებული ფრაგმენტული მიდგომის აღმოფხვრას.

1.2 მამხილებელი სუბიექტებისა და მხილების ფარგლების განსაზღვრა

მამხილებელი სუბიექტების განსაზღვრა გულისხმობს იმ პირთა წრის ჩამოყალიბებას, რომელთაც უფლება აქვთ განახორციელონ მხილება, ანუ მამხილებლის ნათელი და ამომწურავი დეფინიციის შექმნას. ხოლო, მხილების ფარგლების განსაზღვრა გულისხმობს იმ სამართალდარღვევების ამომწურავი ჩამონათვალის დადგენას, რომელთა აღმოჩენის შემთხვევაში მამხილებელს უფლება აქვს განახორციელოს მხილება.

მამხილებელი სუბიექტების წრე ფართოდ უნდა განისაზღვროს და მოიცავდეს საჯარო სამსახურში დასაქმებულ ყველა პირს, ვისაც შესაძლოა ინფორმაცია გააჩნდეს საჯარო სამსახურში არსებული ან შესაძლო სამართალდარღვევის თაობაზე.¹⁹ საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის საფუძველზე, მამხილებელი სუბიექტების წრე მოიცავს საჯარო მოსამსახურეს, საჯარო სამსახურში შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმებულ მოსამსახურეს, საჯარო სამსახურში გარკვეული ვადით

¹⁹ იხ. სქოლიო 2. გვ. 3.

დასაქმებულ პირსა და ექსპერტს, ასევე მოხალისეებს.²⁰ 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.²¹ 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.

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.²²

გაერთიანებული სამეფოს კანონმდებლობა წარმოადგენს მხილებით დაცული ქმედებების ამომწურავ ჩამონათვალს, რომლის თანახმად დაცული მხილება გულისხმობს საჯარო მოსამსახურის მიერ გონივრული ეჭვის საფუძველზე ნებისმიერი ინფორმაციის გამჟღავნებას, რაც უკავშირდება ჩადენილ, არსებულ ან შესაძლო სისხლის სამართლის დანაშაულს; საჯარო მოსამსახურის მიერ კანონმდებლობით განსაზღვრული მოვალეობების შეუსრულებლობას; ხელისუფლების ბოროტად გამოყენებას; ადამიანის ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების საფრთხის შექმნას; გარემოსათვის ზიანის მიყენებას.²³

ავსტრალიის კანონმდებლობის მიხედვით, მხილებით დაცულ ქმედებებს მიეკუთვნება: არაკანონიერი ქმედება (კორუფცია, თაღლითობა, უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება და ა.შ.), არასწორი მმართველობის განხორციელება (საზოგადოების ნდობის დარღვევა, ქცევის კოდექსის ნორმების დარღვევა), საზოგადოების ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოებისათვის, ასევე გარემოსათვის

²⁰ იხ. სქოლიო 2, გვ. 4.

²¹ იხ. სქოლიო 2, გვ. 5.

²² იხ. სქოლიო 8, გვ. 10.

²³ იხ. სქოლიო 8, გვ. 11.

საფრთხის შექმნა; შემზღვეველი ღონისძიებების გატარება იმ პირის მიმართ, ვინც ახორციელებს მხილებას.²⁴

შეერთებული შტატების მამხილებელთა დაცვის აქტი მხილებით დაცულ ქმედებებს ორ კატეგორიად ჰყოფს: „პერსონალის აკრძალული პრაქტიკა“ და სამართალდარღვევათა ტრადიციული კატეგორია.²⁵ პერსონალის აკრძალული პრაქტიკა მოიცავს დისკრიმინაციას, ნეპოტიზმსა და არათანაბარი შესაძლებლობების დამკვიდრების სხვა ფორმებს საჯარო სამსახურში; ხოლო, სამართალდარღვევათა ტრადიციული სახეებია: კანონდარღვევა, არასწორი მენეჯმენტი, თანხების გაფლანგვა, კორუფციული გარიგებები და ჯანმრთელობისა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისათვის საფრთხის შექმნა.²⁶

საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საჯარო სამსახურში დაცული მხილების ზოგად დეფინიციას ადგენს და არ განსაზღვრავს იმ სამართალდარღვევათა სრულყოფილ ჩამონათვალს, რომელიც საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით დაცულ მხილებას წარმოადგენდეს. აღნიშნული კანონის საფუძველზე, საჯარო სამსახურში დაცულ მხილებად მიიჩნევა „**კანონის ან საჯარო მოსამსახურეთა ქცევის წესების დარღვევის თაობაზე ინფორმაციის მიწოდება.**“²⁷ მოცემული რეგულირება ზოგადია და არ მოიცავს მხილებით დაცული ქმედებების ჩამონათვალს, რომელიც საჯარო მოსამსახურეს მისცემს მხილების ფარგლების განჭვრეტის და კონკრეტული სამართალდარღვევების მხილებით დაცულ სფეროში განსაზღვრის შესაძლებლობას.

1.3 მხილების განხორციელების პროცედურა

მხილების განხორციელების პროცედურა გულისხმობს მხილების არხების შექმნასა და საჯარო მოსამსახურისათვის მათი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფას, ასევე მხილების პროცესის დეტალურ მოწესრიგებას. მხილების არხების შექმნა მოითხოვს საჯარო დაწესებულების შიგნით მხილების საჩივრების განმხილველი შესაბამისი

²⁴ P. Roberts, A.J. Brown, *The Australian legislative experience*, In *Global Approach to public interest disclosure*, edited by David B. Lewis, Edward Elgar Publishing, 2010, p. 60.

²⁵ იხ. სქოლიო 2, გვ. 8.

²⁶ იხ. სქოლიო 2, გვ. 8.

²⁷ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, მუხლი 20¹ (ა).

უფლებამოსილი პირის ან ორგანოს განსაზღვრას, ასევე მხილების გარე მექანიზმის გამოყენების წესისა და პირობების დადგენას.²⁸ მხილების პროცედურული საკითხები მოიცავს ორგანიზაციის შიგნით მხილების პროცესის მოწესრიგებას საჯარო მოსამსახურის მიერ საჩივრის ან განცხადების წარდგენიდან საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე.

საჯარო მოსამსახურემ მხილების განხორციელებისას პირველ რიგში უნდა ამოწეროს მხილების შიდა ორგანიზაციული მექანიზმები და მხოლოდ შემდგომ მიმართოს მხილების გარე მექანიზმებს. საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით, შიდა მექანიზმების გამოყენებისას, საჯარო მოსამსახურეს სამართალდარღვევის აღმოჩენის შემთხვევაში შეუძლია მიმართოს უშუალო ხელმძღვანელს, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს ან/და საჯარო დაწესებულების შიგნით შექმნილ აუდიტის ან კონტროლის სამსახურს.²⁹

*საჯარო მოსამსახურეს მხილების შიდა მექანიზმების გამოყენების გარეშე შეუძლია მიმართოს მხილების გარე მექანიზმებს, როდესაც: საჯარო სამსახურის შიგნით მიმართვის შესაძლებლობა არ არსებობს; არსებული მექანიზმები არ არის ეფექტური ან არსებობს საფუძვლიანი ეჭვი, რომ არ იქნება ეფექტური; არსებობს მალალი საჯარო ინტერესი კონკრეტული სამართალდარღვევის თაობაზე; არსებობს ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის, ასევე ადამიანისა და გარემოს უსაფრთხოებისათვის ზიანის მიყენების დაუყოვნებლივი საფრთხე.*³⁰ მხილების გარე მექანიზმები მრავალფეროვანია, კერძოდ მამხილებელს შეუძლია მიმართოს სამართალდამცავ ორგანოებს, სახალხო დამცველს, აუდიტის სამსახურს, იურისტებს, არასამთავრობო ორგანიზაციებს, მედიასა და საზოგადოებას.³¹

მხილების პროცედურული ნორმების მოწესრიგებისას უნდა განისაზღვროს მხილების თაობაზე საჩივრის წარდგენის წესი, განხილვის პროცედურა და ვადები, მხილებულის ჩართვა საქმის განხილვის პროცესში, გადაწყვეტილების მიღების წესი და მისი გასაჩივრების მექანიზმები. *საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით, მამხილებლის ვინაობა კონფიდენციალური უნდა იყოს მხილებულის და საჯარო*

²⁸ T. M. Dworkin, *US WB-ing: a decade of progress*, In *Global Approach to public interest disclosure*, edited by David B. Lewis, Edward Elgar Publishing, 2010, p. 36.

²⁹ იხ. სქოლიო 8. გვ.12.

³⁰ იხ. სქოლიო 8. გვ. 12.

³¹ იხ. სქოლიო 8. გვ. 13.

*დაწესებულების სხვა თანამშრომლებისათვის, გარდა საქმის განმხილველი პირის ან ორგანოს წევრებისა.*³²

საქართველოს კანონმდებლობა ადგენს მამხილებლის ინსტიტუტის განხორციელების შიდა ორგანიზაციულ მექანიზმებს, მაგრამ არ უზრუნველყოფს მხილების გარე არხების გამოყენების შესაძლებლობას. საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ განსაზღვრავს, რომ საჯარო მოსამსახურეს უფლება აქვს საჯარო სამსახურში არსებული სამართალდარღვევის თაობაზე ინფორმაცია მიაწოდოს საჩივრის განმხილველ ორგანოს,³³ ხოლო აღნიშნულ ორგანოდ მიიჩნევა შესაბამისი საჯარო დაწესებულების შიდა კონტროლის, აუდიტის ან სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ქვედანაყოფი.³⁴ შესაბამისად, *საქართველოს კანონმდებლობით არ არის განსაზღვრული გარე მხილების არხები და მამხილებლის მიერ მათი გამოყენების წესი და პირობები, რაც უარყოფითად აისახება მამხილებლის ინსტიტუტის ეფექტურობაზე.*

საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, მხილების განხილვის პროცედურული საკითხების მარეგულირებელი ნორმები ბუნდოვანია და დეტალურად არ აწესრიგებს პროცედურულ საკითხებს. „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი არ ადგენს მხილების თაობაზე საჩივრის განხილვის კონკრეტულ ვადას და განსაზღვრავს, რომ საჩივრის განმხილველმა ორგანომ საჩივარი უნდა განიხილოს *„უმოკლეს გონივრულ ვადაში შესაბამისი კანონმდებლობით ან საკუთარი დებულებით დადგენილი წესით,*³⁵ რაც საჯარო დაწესებულებებში მხილების თაობაზე არსებული საჩივრების განხილვის ვადების განსხვავებული სტანდარტის დადგენას გულისხმობს. იმ შემთხვევაში, თუ საჯარო დაწესებულების მიერ არ არის დადგენილი საჩივრის განხილვის ვადები, გამოყენებული უნდა იყოს ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების წესი,³⁶ რაც მისი სავალდებულო ხასიათის არსებობის შემთხვევაში შესაძლებელი იყო მიგვეჩინა ერთიანი სტანდარტის შემოღების მცდელობად.

³² იხ. სქოლიო 8, გვ. 11.

³³ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, მუხლი 20¹(ა).

³⁴ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, მუხლი 20¹ (ბ).

³⁵ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, მუხლი 20⁷(1).

³⁶ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, მუხლი 20⁷(1).

საქართველოს კანონმდებლობით, ასევე ცალსახად არ არის დადგენილი მამხილებლის ვინაობის კონფიდენციალურად შენახვის ვალდებულება. კანონის თანახმად, „მამხილებლის კანონიერი ინტერესების დაცვის მიზნით, მხილებულს შეიძლება არ მიეწოდოს ინფორმაცია მამხილებლის ვინაობის თაობაზე,“³⁷ რაც მამხილებლის ინსტიტუტის ეფექტურ ფუნქციონირებაზე უარყოფით ზეგავლენას ახდენს.

საქართველოს კანონმდებლობით ასევე დეტალურად არ არის განსაზღვრული მხილების თაობაზე წარდგენილი სარჩელის განხილვის წესი და პირობები. შესაბამისად, საქართველოს კანონმდებლობით დეტალურად უნდა მოწესრიგდეს მხილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ყველა პროცედურული საკითხი და ნათლად და ამომწურავად განიმარტოს მხილების პროცედურა.

1.4 მამხილებლის დაცვის გარანტიები და უფლების დაცვის საშუალებები

მამხილებელი დაცული უნდა იყოს განხორციელებული მხილების გამო საჯარო სამსახურში მის მიმართ დაწყებული დევნისაგან, ხოლო დევნის არსებობის შემთხვევაში, უნდა გააჩნდეს უფლების დაცვის შესაბამისი საშუალებები.

საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით, მამხილებლის დაცვის გარანტიებს წარმოადგენს: *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; 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.*³⁸

მამხილებლის მიმართ განხორციელებული დევნა შესაძლებელია გამოიხატოს როგორც დისციპლინური სანქციის დაკისრებაში, ასევე დისკრიმინაციული

³⁷ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, მუხლი 20⁶ (2).

³⁸ იხ. სქოლიო 2. გვ. 6.

მოპყრობის სხვადასხვა ფორმებში. კანონმდებლობით დეტალურად უნდა განისაზღვროს იმ ქმედებების ჩამონათვალი, რომლისგანაც მამხილებელი უნდა იყოს დაცული.

საერთაშორისო პრაქტიკის საფუძველზე, აღნიშნულ ქმედებებს მიეკუთვნება: *მამხილებლის წინააღმდეგ დისციპლინური ან ადმინისტრაციული წარმოების დაწყება მხილების ფაქტთან დაკავშირებულ გარემოებებთან მიმართებით; მამხილებლის სამსახურიდან გათავისუფლება, სამსახურებრივი უფლებამოსილების დროებით შეჩერება, დაბალ თანამდებობაზე გადაყვანა ან სხვა პოზიციაზე გადაყვანა მისი სურვილის წინააღმდეგ; ასევე, მამხილებლისათვის უარის თქმა სხვა თანამდებობაზე გადაყვანასა ან დაწინაურებაზე; არათანაბარი სამუშაო პირობების შექმნა; არათანაბარი სამუშაო შესაძლებლობებისა და დაცვის გარანტიების შეთავაზება.*³⁹

საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ განსაზღვრავს მამხილებლის დაცვის გარანტიებს. აღნიშნული კანონის თანახმად, *„დაუშვებელია მამხილებლის დაშინება, შევიწროება, მასზე ზეწოლა ან მის მიმართ დისკრიმინაციული მოპყრობა.“*⁴⁰ აღნიშნული კანონით განსაზღვრულია იმ ქმედებების ჩამონათვალი, რომელიც არ უნდა განხორციელდეს მამხილებლის მიმართ: *„დისციპლინური ან ადმინისტრაციული წარმოების, სამოქალაქო პროცესის ან სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყება და მისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრება მხილების ფაქტთან დაკავშირებულ გარემოებებთან მიმართებით, მამხილებლის გათავისუფლება ან დროებით ჩამოშორება დაკავებული თანამდებობიდან ან სამუშაო ადგილიდან, ასევე ლიცენზიის, გრანტის, ხელშეკრულების პირობების გაუარესება ან სამართლებრივი ურთიერთობის მოშლა მანამ, სანამ არ დადგინდება მამხილებლის მიერ ცრუ ინფორმაციის მიწოდების ფაქტი.“*⁴¹ თუმცა, აღნიშნული ჩამონათვალი არ არის ამომწურავი და საჭიროებს შევსებას.

მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, საჯარო დაწესებულებას ეკისრება მტკიცების ტვირთი, რომ საჯარო მოსამსახურის მიმართ დაწყებული დისციპლინური დევნა არ არის დაკავშირებული მის მიერ

³⁹ იხ. სქოლიო 8. გვ. 13-14.

⁴⁰ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, მუხლი 20³(1).

⁴¹ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, მუხლი 20³(2).

განხორციელებული მხილების ფაქტთან და არსებობს კანონით გათვალისწინებული სხვა საფუძვლები, რაც მამხილებლის დევნისაგან დაცვის მნიშვნელოვან გარანტიას წარმოადგენს.⁴²

საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს მამხილებლის მიერ მის მიმართ განხორციელებული დევნის თაობაზე საჩივრის წარდგენის შესაძლებლობასა და ამ სახის დავების განმხილველი ორგანოს შექმნას; ასევე, მამხილებლის მიმართ განხორციელებული დევნის დადასტურების შემთხვევაში, მამხილებლისათვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესაძლებლობას. აღნიშნული საკითხების მოწესრიგება მნიშვნელოვანია მამხილებლის დაცვის გარანტიების სრულყოფილი სისტემის შექმნის მიზნით.

ყოველივე ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საქართველოს კანონმდებლობა იცნობს მამხილებლის დაცვის გარანტიების უზრუნველყოფის ცალკეულ ინსტიტუტებს. საჭიროა, მამხილებლის დაცვის არსებული ინსტიტუტების შევსება და დეტალური მოწესრიგება, ასევე მამხილებლის დაცვის გარანტიების გაუმჯობესების მიზნით ახალი ინსტიტუტების დამატება.

ამგვარად, საქართველოში მამხილებლის ინსტიტუტის სამართლებრივი რეგულირება არ არის ამომწურავი, რის გამოც ვერ უზრუნველყოფს საჯარო მოსამსახურის მიერ მხილების განხორციელების ეფექტური საკანონმდებლო გარანტიების შექმნას, ასევე საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლებასა და სახელმწიფოსადმი ერთგულების ვალდებულებას შორის გონივრული ბალანსის დადგენას. შესაბამისად, საჭიროა საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელება, რომელიც გაითვალისწინებს აღნიშნული ინსტიტუტის სამართლებრივი მოწესრიგების საუკეთესო გამოცდილებასა და უზრუნველყოფს სრულყოფილი სამართლებრივი სისტემის შექმნას.

⁴² იხ. სქოლიო 2. საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, 20³(4).

2. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა

მამხილებლის ინსტიტუტის ეფექტური იმპლემენტაციის მიზნით მნიშვნელოვანია ეროვნული ადმინისტრაციული და სასამართლო პრაქტიკის არსებობა, რომელიც შესაბამისობაში იქნება ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს სტანდარტებთან. აღნიშნული თავის მიზანია ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის ანალიზი საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლებასთან დაკავშირებით, კერძოდ საჯარო მოსამსახურის მიერ საჯარო სამსახურში მხილების განხორციელების თაობაზე.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლების საკითხს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლის ფარგლებში განიხილავს.⁴³ საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლების განხორციელებისას, სასამართლო აფასებს ორი საჯარო ინტერესის ურთიერთმიმართებას: საზოგადოების ინტერესს, მიიღოს ინფორმაცია საჯარო სამსახურში არსებული სამართალდარღვევის თაობაზე და სახელმწიფოს ინტერესს, საჯარო დაწესებულების ეფექტურ ფუნქციონირების თაობაზე.⁴⁴ სასამართლო ითვალისწინებს, რომ საჯარო მოსამსახურის, როგორც სახელმწიფოსთან სპეციფიკური სამართლებრივ ურთიერთობაში მყოფი პირის, გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვის ფარგლები უფრო ფართო და მკაცრი უნდა იყოს.⁴⁵

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია არ იცავს პირის უფლებას საჯარო სამსახურის ხელმისაწვდომობაზე, თუმცა საჯარო მოსამსახურეს უფლება აქვს ისარგებლოს კონვენციით გარანტირებული უფლებების, მათ შორის გამოხატვის თავისუფლების უფლების დაცვით.⁴⁶ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლი ვრცელდება საჯარო მოსამსახურის მიერ სამუშაო ადგილას განხორციელებულ გამოხატვის თავისუფლებაზე, რაც მოიცავს მის მიერ საჯარო

⁴³ Harris, O'Boyle, Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, Second Edition, Oxford University Press, 2009, p. 494.

⁴⁴ J. Mark, R.S. Kay, A. W. Bradley, *European Human Rights Law*, Third Edition, Oxford University Press, 2010, p. 443.

⁴⁵ A. Weber, *Fundamental Rights in Europe and North America*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2003, p. 55.

⁴⁶ ვოგტი გერმანიის წინააღმდეგ (*Vogt v Germany*), ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 26 სექტემბერი, 1995, პრ. 43.

სამსახურში არსებული სამართალდარღვევების შესახებ ინფორმაციის გამჟღავნებას.⁴⁷ სასამართლო აღნიშნავს, რომ საჯარო მოსამსახურეს ხელი მიუწვდება საჯარო სამსახურში დაცულ ინფორმაციაზე, რომელის მიმართ არსებობს მაღალი საჯარო ინტერესი და მიიჩნევს, რომ საჯარო ინტერესი განსაზღვრულ შემთხვევებში შესაძლებელია აღემატებოდეს საჯარო მოსამსახურის მიერ კონფიდენციალობის დაცვის ვალდებულებას.⁴⁸

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო მიიჩნევს, რომ საჯარო მოსამსახურეს შეუძლია მხილება, როდესაც იგი არის ერთადერთი, ან საჯარო სამსახურში დასაქმებულ პირთა მცირე ჯგუფის წარმომადგენელი, რომელთაც გააჩნიათ ინფორმაცია საჯარო სამსახურში არსებული ან შესაძლო სამართალდარღვევის თაობაზე და მოქმედებენ საჯარო ინტერესიდან გამომდინარე უშუალო ხელმძღვანელის ან საზოგადოებისათვის ინფორმაციის მიწოდების გზით.⁴⁹ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო ითვალისწინებს, რომ საჯარო მოსამსახურე ასევე ვალდებულია დაიცვას სახელმწიფოსადმი ერთგულების ვალდებულება, რომლის თანახმად სამართალდარღვევის თაობაზე ინფორმაცია პირველ რიგში უნდა მიაწოდოს უშუალო ხელმძღვანელს ან უფლებამოსილ ორგანოს, ხოლო მათი უმოქმედობის შემთხვევაში, საზოგადოებას.⁵⁰

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო მიიჩნევს, რომ საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლებასა და სახელმწიფოსადმი ერთგულების ვალდებულებას შორის დაცული უნდა იყოს გონივრული ბალანსი,⁵¹ რაც ნიშნავს, რომ საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვა უნდა იყოს შეზღუდვის მიზნის პროპორციული.⁵² სასამართლომ ჩამოაყალიბა საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვის პროპორციულობის შეფასებისას გასათვალისწინებელი გარემოებები: საჯარო მოსამსახურის მიერ გამჟღავნებული ინფორმაციის მიმართ არსებული საჯარო ინტერესი; გამჟღავნებული ინფორმაციის

⁴⁷ ვოგტი გერმანიის წინააღმდეგ (*Vogt v Germany*), ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 26 სექტემბერი, 1995, პრ. 70.

⁴⁸ გუჯა მოლდოვის წინააღმდეგ (*Guja v Moldova*), ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 12 თებერვალი, 1998, პრ. 74.

⁴⁹ ჰაინიში გერმანიის წინააღმდეგ (*Heinisch v Germany*), ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 21 ოქტომბერი, 2011 წელი, პრ. 63.

⁵⁰ ჰაინიში გერმანიის წინააღმდეგ (*Heinisch v Germany*), ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 21 ოქტომბერი, 2011 წელი, პრ. 64-65.

⁵¹ გუჯა მოლდოვის წინააღმდეგ (*Guja v Moldova*), ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 12 თებერვალი, 1998, პრ. 72.

⁵² ვოგტი გერმანიის წინააღმდეგ (*Vogt v Germany*), ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 26 სექტემბერი, 1995, პრ. 43.

უტყუარობა; ინფორმაციის გამჟღავნების შედეგად საჯარო სამსახურისათვის დამდგარი ზიანი; ინფორმაციის გამჟღავნების მოტივი და ინფორმაციის გამჟღავნების გამო საჯარო მოსამსახურისათვის დაკისრებული სასჯელის სიმკაცრე.⁵³

ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ საჯარო მოსამსახურეს უფლება აქვს საზოგადოებას მიაწოდოს ინფორმაცია, თუ აღნიშნული ინფორმაციის მიმართ არსებობს მაღალი საჯარო ინტერესი.⁵⁴ სასამართლო აღნიშნავს, რომ საჯარო მოსამსახურემ ყურადღება უნდა მიაქციოს მის მიერ გამჟღავნებული ინფორმაციის უტყუარობასა და იმოქმედოს კონვენციის მე-10 მუხლით განსაზღვრული „პასუხისმგებლობებისა და ვალდებულებების“ გათვალისწინებით.⁵⁵ საჯარო მოსამსახურის მიერ განხორციელებული გამოხატვის თავისუფლების შედეგები უნდა შეფასდეს ინფორმაციის გამჟღავნების შედეგად საჯარო სამსახურისათვის დამდგარი ზიანისა და საზოგადოებისათვის მიღებული ინფორმაციის ღირებულების შედარების საფუძველზე.⁵⁶

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო მიიჩნევს, რომ საჯარო მოსამსახურემ ინფორმაციის გამჟღავნებისას უნდა იმოქმედოს კეთილსინდისიერად და მისი ქმედება მოტივირებული არ უნდა იყოს პიროვნული მიზეზებით, მათ შორის სახელმწიფოს მიერ გამჟღავნებისათვის განსაზღვრული ფინანსური ჯილდოს მიღებით, არამედ უნდა გამომდინარეობდეს საჯარო ინტერესიდან.⁵⁷ სასამართლო ასევე ყურადღებას აქცევს საჯარო მოსამსახურისათვის ინფორმაციის გამჟღავნების გამო დაკისრებული სასჯელის სიმკაცრეს და აღნიშნავს, რომ სახელმწიფოს მიერ მკაცრი სასჯელის გამოყენებას შესაძლებელია „გამყინავი ეფექტი“ ჰქონდეს საჯარო მოსამსახურის მიერ შემდგომში გამოხატვის თავისუფლების განხორციელებაზე.⁵⁸

⁵³ ჰაინიში გერმანიის წინააღმდეგ (*Heinisch v Germany*), ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 21 ოქტომბერი, 2011 წელი, პრ. 66-69. გუჯა მოლდოვის წინააღმდეგ (*Guja v Moldova*), ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 12 თებერვალი, 1998, პრ. 74-76.

⁵⁴ სტოლი შვეიცარიის წინააღმდეგ (*Stoll v Switzerland*), 10 დეკემბერი, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 10 დეკემბერი, 2007 წელი, პრ. 43.

⁵⁵ ჰაინიში გერმანიის წინააღმდეგ (*Heinisch v Germany*), ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 21 ოქტომბერი, 2011 წელი, პრ. 67.

⁵⁶ ჰაინიში გერმანიის წინააღმდეგ (*Heinisch v Germany*), ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 21 ოქტომბერი, 2011 წელი, პრ. 68.

⁵⁷ გუჯა მოლდოვის წინააღმდეგ (*Guja v Moldova*), ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 12 თებერვალი, 1998, პრ. 77.

⁵⁸ გუჯა მოლდოვის წინააღმდეგ (*Guja v Moldova*), ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 12 თებერვალი, 1998, პრ. 78.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, სახელმწიფოებმა, ასევე, უნდა უზრუნველყონ ეროვნული კანონმდებლობით მამხილებლის მიერ წარდგენილი საჩივრის განხილვის პროცედურისა და საჩივრის განმხილველი უფლებამოსილი ორგანოს განსაზღვრა.⁵⁹

ყოველივე ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო მიიჩნევს, რომ საჯარო მოსამსახურებ, მხილების განხორციელებას, უნდა დაიცვას გონივრული ბალანსი გამობატვის თავისუფლებასა და სახელმწიფოსადმი ერთგულების ვალდებულებას შორის. შესაბამისად, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის ხელმომწერი სახელმწიფოები ვალდებული არიან შექმნან მამხილებლის უფლებების დაცვის ეფექტური გარანტიები ეროვნული კანონმდებლობისა და სასამართლო პრაქტიკის საფუძველზე, რომელიც შესაბამისობაში იქნება ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ დადგენილ სტანდარტებთან.

⁵⁹ ჰეინის გერმანიის წინააღმდეგ (Heinisch v Germany), ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 21 ოქტომბერი, 2011 წელი, პრ. 75.

რეკომენდაციები

მამხილებლის ინსტიტუტის დაცვის საკანონმდებლო და სასამართლო პრაქტიკის შედარებითი ანალიზის საფუძველზე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლებასა და სახელმწიფოსადმი ერთგულების ვალდებულებას შორის გონივრული ბალანსის მიღწევა შესაძლებელია ნათელი, არაორაზროვანი და დეტალური საკანონმდებლო ნორმების მეშვეობით, რომელიც შესაბამისობაში იქნება საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკასა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს დადგენილ სტანდარტებთან.

საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის საფუძველზე, საქართველოში მამხილებლის ინსტიტუტის სამართლებრივი რეგულირების გაუმჯობესების მიზნით, წარმოგიდგენთ შემდეგ რეკომენდაციებს:

1. მამხილებლის ინსტიტუტის სამართლებრივი რეგულირება უნდა განხორციელდეს დამოუკიდებელი საკანონმდებლო აქტით, რომელიც უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურში მხილების ერთიანი სტანდარტის შექმნას;
2. მამხილებელი სუბიექტების წრე ფართოდ უნდა განისაზღვროს და მხილების განხორციელება უნდა შეეძლოს საჯარო სამსახურსა და საჯარო ფუნქციის განმახორციელებელ კერძო დაწესებულებაში დასაქმებულ პირს;
3. მხილებით დაცული სამართალდარღვევა უნდა მოიცავდეს საჯარო მოსამსახურის მიერ კანონის დარღვევისა და არასწორი საჯარო მმართველობის განხორციელების შემთხვევების დეტალურ ჩამონათვალს, რათა საჯარო მოსამსახურეს ჰქონდეს შესაძლებლობა განჭვრიტოს მხილების ფარგლები;
4. საჯარო მოსამსახურეს მხილების განხორციელება უნდა შეეძლოს შიდა ორგანიზაციული და, შესაბამისი გარემოებების არსებობის შემთხვევაში, მხილების გარე არხების მეშვეობით;

5. მხილების განხორციელების პროცედურული საკითხები, მამხილებლის მიერ საჩივრის წარდგენიდან საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე, დეტალურად უნდა მოწესრიგდეს;
6. უნდა განისაზღვროს მამხილებლის დაცვის გარანტიები, როგორცაა: მამხილებლის შესახებ ინფორმაციის კონფიდენციალობის დაცვა, საჯარო მოსამსახურის დევნის აკრძალვა და არსებული დევნის თაობაზე საჩივრის წარდგენის შესაძლებლობა.
7. კანონმდებლობით უნდა შეიქმნას მამხილებლის დევნასთან დაკავშირებული დავების განხილვის უფლებამოსილი ორგანო, რომელიც დევნის დადასტურების შემთხვევაში, უზრუნველყოფს საჯარო მოსამსახურისათვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურებას.

საქართველომ, როგორც ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა ევროპული კონვენციის ხელმომწერმა სახელმწიფომ, უნდა უზრუნველყოს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლების დადგენილი სტანდარტების იმპლემენტაცია ეროვნულ კანონმდებლობასა და სასამართლო პრაქტიკაში. საქართველოს ხელისუფლებამ უნდა დაიცვას გონივრული ბალანსი საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლებასა და სახელმწიფოსადმი ერთგულების ვალდებულებას შორის, რაც უნდა შეფასდეს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ შემუშავებული პროპორციულობის ტესტის საფუძველზე.

ყოველივე ზემოთ აღნიშნულის გათვალისწინებით, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საქართველოში მამხილებლის ინსტიტუტის ამოქმედება დამოკიდებულია შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზასა და სასამართლო პრაქტიკაზე, რომელიც შესაბამისობაში იქნება საერთაშორისო სტანდარტებთან. მამხილებლის ინსტიტუტის ეფექტური ფუნქციონირების მიზნით, მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო მოსამსახურეებსა და საზოგადოებას მიეწოდოს სრულყოფილი ინფორმაცია მამხილებლის ინსტიტუტის არსისა და მიზნების, ასევე მისი მნიშვნელობის შესახებ ანგარიშვალდებული და გამჭვირვალე საჯარო სამსახურის სისტემის შექმნის პროცესში.