ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი

# მამხილებლის დაცვა, როგორც ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP) მნიშვნელოვანი გამოწვევა

2014 წლის იანვარი

**ავტორი: ნინო ცუხიშვილი**

IDFI-ის სამართლის ექსპერტი/

გერმანიის ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა

უნივერსიტეტის (შპაიერი) დოქტორანტი

*©ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI). 2014 წელი. ყველა უფლება დაცულია*

მამხილებლის ინსტიტუტი (whistleblowing) საქართველოში შესაბამისად არ ფუნქციონირებს, რადგან მამხილებლის დაცვის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში („საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ" საქართველოს კანონში) - არსებული ნორმები ვერ უზრუნველყოფს საჯარო მოსამსახურის მიერ მხილების განხორციელების შესაბამის პროცედურასა და მამხილებლის უფლებების სათანადო დაცვის გარანტიებს. საქართველოს კანონმდებლობა იცნობს მხილების მხოლოდ შიდა არხებით განხორციელების შესაძლებლობას, რაც საჯარო სამსახურში დასაქმებულ პირს უზღუდავს ინფორმაციის მიწოდების შესაძლებლობას საჯარო სამსახურის გარეთ შესაბამისი ორგანოებისა და საზოგადოებისათვის. ასევე, საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს მამხილებლის მიერ მის მიმართ განხორციელებული შემზღუდველი ქმედებების თაობაზე საჩივრის წარდგენისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესაძლებლობას. შესაბამისად, საჯარო მოსამსახურეები თავს არიდებენ საჯარო სამსახურში არსებული ან შესაძლო სამართალდარღვევის არსებობის თაობაზე ინფორმაციის გამჟღავნებას.

**საჯარო სამსახურში მამხილებლის დაცვა წარმოადგენს ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP) ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გამოწვევას,** რომელიც პარტნიორობის წევრმა ქვეყნებმა უნდა გაითვალისწინონ სამოქმედო გეგმის შემუშავებისას გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებული საჯარო სამსახურის შექმნის მიზნით. ღია მმართველობის პარტნიორობის ფარგლებში, გამჭვირვალობის და ანგარიშვალდებულების ინიციატივის მიერ, **საერთაშორისოდ აღიარებულ არასამთავრობო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით** [1] - შემუშავდა ღია მმართველობის გზამკვლევი. გზამკვლევის მიზანია დაეხმაროს პარტნიორობის წევრ სახელმწიფოებს მეორე სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესში. ღია მმართველობის გზამკვლევი მოიცავს საჯარო მმართველობის განხორციელებასთან დაკავშირებულ ძირითად საკითხებს და წარმოადგენს რეკომენდაციებს საჯარო მმართველობის ღიაობის გაუმჯობესების მიზნით. საჯარო სამსახურში მამხილებლის დაცვის საკითხი განხილულია არასამთავრობო ორგანიზაცია **Wistleblowing International Network-ის მიერ მომზადებული** **რეკომენდაციების** **საფუძველზე.**

სტატიის მიზანია მამხილებლის დაცვის გარანტიების უზრუნველსაყოფად ღია მმართველობის გზამკვლევში წარმოდგენილი რეკომენდაციების განხილვა და საქართველოს მთავრობისათვის მეორე სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესში მამხილებლის დაცვის ძირითადი საკანონმდებლო და ადმინისტრაციული მიმართულებების განსაზღვრა.

[1] Access Europe, Center for Global Development, Centre for Law and Democracy, Chr. Michelsen Institute, Construction Sectro Transparency Initiative, Global Integrity, Global Witness, International Budget Partnership, International Records Management Trust, Involve, National Democratic Institute, Open Contracting Partnership, Open Knowledge Foundation, Open Society Foundation, Publish What You Fund, Sunlight Foundation, The Access Initiative, Twaweza and Whistleblowing International Network.

**პარტნიორობის წევრი სახელმწიფოების მიერ საჯარო სამსახურში მამხილებლის დაცვის მიზნით მნიშვნელოვანია განხორციელდეს შემდეგი ღონისძიებები:**

- მამხილებლის დაცვის შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზისა და სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავება;
- სამოქალაქო ცნობიერების ამაღლების კამპანიის წარმოება საჯარო სამსახურში მამხილებლის ინსტიტუტის მნიშვნელობის თაობაზე;
- მამხილებლისათვის დამოუკიდებელი და კონფიდენციალური საკონსულტაციო სამსახურის შექმნა;
- მამხილებლის უფლებების დაცვის კომპეტენტური სახელმწიფო ორგანოს შექმნა და მისი შესაბამისი უფლებამოსილებით აღჭურვა;
- მამხილებლის დაცვის გარანტიების გავრცელება საიდუმლო ინფორმაციაზე მომუშავე პერსონალზე;
- მამხილებლის ინსტიტუტის მხარდაჭერის მიზნით სახელმწიფო ფონდის შექმნა.

**1. მამხილებლის დაცვის შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზისა და სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავება** გულისხმობს სახელმწიფოს მიერ მამხილებლის დაცვის ამომწურავი და ერთიანი საკანონმდებლო აქტის შექმნას, რომელიც გაითვალისწინებს საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის გამოცდილებასა და საჯარო სამსახურის ეროვნული სისტემის თავისებურებებს. ერთიანი საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფის მიზნით, სახელმწიფომ უნდა გადასინჯოს ყველა საკანონმდებლო აქტი და პოლიტიკა, რომელიც ეწინააღმდეგება ან ხელს უშლის მამხილებლის დაცვის განხორციელებას (კონფიდენციალობის დაცვის, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის, ცილისწამებისა და საიდუმლო ინფორმაციის მომწესრიგებელი საკანონმდებლო აქტები) და შესაბამისობაში მოიყვანოს მამხილებლის დაცვის ძირითად პრინციპებთან.

მამხილებლის დაცვის მომწესრიგებელი კანონმდებლობა უნდა აკმაყოფილებდეს შემდეგ ძირითად მოთხოვნებს: მამხილებლის დაცვა უნდა გავრცელდეს საჯარო სამსახურში დასაქმებულ ყველა პირზე; მამხილებლის უფლებები კანონით იყოს გარანტირებული; დამსაქმებელს უნდა დაეკისროს მტკიცების ტვირთი, რომ მის მიერ მამხილებლის მიმართ განხორციელებული ღონისძიებები სამართლიანია და არ წარმოადგენს მხილების განხორციელებისათვის სამაგიეროს გადახდას; ასევე, კანონმდებლობით უნდა დაინერგოს მამხილებლისათვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურების ქმედითი მექანიზმი (სამუშაო ადგილთან დაკავშირებული პრობლემების აღმოფხვრა, კომპენსაციის მიღება და სხვ.).

**2. სამოქალაქო ცნობიერების ამაღლების კამპანია** გულისხმობს საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირებისა და საზოგადოებისათვის ინფორმაციის მიწოდებას მამხილებლის ინსტიტუტის მნიშვნელობის თაობაზე დემოკრატიული ინსტიტუტების ფორმირების პროცესში. პარტნიორობის წევრმა სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს, რომ საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირს მიეწოდოს ინფორმაცია მხილების განხორციელების

უფლების, მხილების განხორციელების შიდა და გარე მექანიზმების, მამხილებლის დაცვის გარანტიებისა და უფლების დაცვის საშუალებების თაობაზე. ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ საზოგადოებამ მიიღოს ამომწურავი ინფორმაცია მამხილებლის ინსტიტუტის არსისა და მიზნების შესახებ, რათა აღმოიფხვრას საზოგადოებაში არსებული მცდარი კულტურული აღქმა მამხილებლის, როგორც მოღალატისა  და ინფორმატორის თაობაზე. სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს, რომ საზოგადოებამ მიიღოს ინფორმაცია, რომ მამხილებელი მოქმედებს საჯარო ინტერესიდან გამომდინარე საზოგადოებრივი სიკეთის გადასარჩენად და მოქალაქეებს ეხმარება ხელისუფლების კონტროლის განხორციელებაში.

**3. დამოუკიდებელი და კონფიდენციალური საკონსულტაციო სამსახურის შექმნა** უზრუნველყოფს კვალიფიციური ექსპერტის მიერ მამხილებლისათვის კონფიდენციალური რჩევის მიწოდებას მხილების განხორციელების თაობაზე. საკონსულტაციო სამსახური დაინტერესებულ პირს მიაწოდებს ინფორმაციას, თუ როგორ და ვისთან უნდა განახორციელოს მხილება, რა უფლების დაცვის საშუალებები შეუძლია გამოიყენოს მხილების განხორციელებისას და როგორ მიიღოს შესაბამისი ანაზღაურება ზიანის წარმოშობის შემთხვევაში. საერთაშორისო პრაქტიკის საფუძველზე, საკონსულტაციო რჩევის გაცემის შესაძლებლობა, როგორც წესი, შეზღუდულია და ძირითადად ხორციელდება აღნიშნულ სფეროში მოღვაწე არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ.

**4. მამხილებლის უფლებების დაცვის კომპეტენტური სახელმწიფო ორგანოს შექმნა და მისი შესაბამისი უფლებამოსილებით აღჭურვა** გულისხმობს, რომ მამხილებლის უფლებების დაცვის ორგანოს (დამოუკიდებელი ორგანო, სახალხო დამცველი, მარეგულირებელი ორგანო, საგამოძიებო ორგანო) უნდა ჰქონდეს უფლებამოსილება მიიღოს და გამოიკვლიოს მამხილებლის მიერ წარდგენილი საჩივარი დამსაქმებლის მიერ მის მიმართ სამაგიეროს მიმზღველი, დისკრიმინაციული და/ან დისციპლინური ქმედების განხორციელების თაობაზე. მამხილებლის უფლებების დაცვის ორგანოს უნდა ჰქონდეს უფლებამოსილება განახორციელოს ან მოითხოვოს შესაბამისი ზომების განხორციელება მამხილებლის მიმართ ზემოთ აღნიშნული ქმედებების შეწყვეტის მიზნით და დამსაქმებელს ან ორგანიზაციას დააკისროს შესაბამისი სანქციები.

მნიშვნელოვანია, რომ მამხილებელს ჰქონდეს უფლება გაასაჩივროს მამხილებლის უფლებების დამცველი ორგანოს გადაწყვეტილება სასამართლოში, თუ მიიჩნევს, რომ აღნიშნულმა ორგანომ ვერ უზრუნველყო მისი უფლებების სათანადო დაცვა. მამხილებლის უფლებების დაცვის ორგანომ ყოველწლიურად უნდა გამოაქვეყნოს ანგარიში მის მიერ განხორციელებული ქმედებებისა და მიღებული/გასაჩივრებული გადაწყვეტილებების თაობაზე.

**5. მამხილებლის დაცვის გარანტიების გავრცელება საიდუმლო ინფორმაციაზე მომუშავე პერსონალზე** აუცილებელია სახელმწიფოს მიერ გასაიდუმლოებული ინფორმაციის ფართო სპექტრისა და საზოგადოებისათვის აღნიშნული ინფორმაციის მნიშვნელობის

გათვალისწინებით. მამხილებლის დაცვა უნდა გავრცელდეს ყველა სახის საიდუმლო ინფორმაციის სფეროში დასაქმებულ პირზე, როგორიცაა: საჯარო სამსახური, შეიარაღებული ძალები, ეროვნული უსაფრთხოება, თავდაცვა და სადაზვერვო სამსახური. თუმცა, ნათელია, რომ, აღნიშნულ გარემოებებში, მამხილებლის დაცვის ინტერესის პარალელურად გათვალისწინებული უნდა იყოს ეროვნული უსაფრთხოების, საერთაშორისო ურთიერთობების, პერსონალური მონაცემების დაცვისა და კომერციული საიდუმლოების ინტერესი. **პარტნიორობის წევრმა სახელმწიფომ უნდა შეიმუშაოს პროპორციული მიდგომა საჯარო სამსახურში არსებული სამართალდარღვევის თაობაზე მხილების განხორციელებასა და სახელმწიფოს მიერ გასაიდუმლოებული ინფორმაციის გავრცელების აკრძალვას შორის**, რის შედეგადაც საიდუმლო ინფორმაციაზე მომუშავე პერსონალს უნდა მიანიჭოს მხილების დაცვის შესაბამისი გარანტიები მათი სამსახურის სპეციფიკიდან გამომდინარე.

**6. მამხილებლის ინსტიტუტის მხარდაჭერის მიზნით სახელმწიფო ფონდის შექმნა** ინოვაციური ნაბიჯია მამხილებლის უფლებების დაცვის სფეროში. აღნიშნული ფონდის მიზანია დაეხმაროს მამხილებელს დამსაქმებლის მიერ განხორციელებული ქმედების გასაჩივრებისას წარმოშობილი სამართლებრივი დახმარების ხარჯების ანაზღაურებაში და უზრუნველყოს მამხილებლისათვის დამსაქმებლის მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურების კომპენსაცია. ასევე, მამხილებლის ინსტიტუტის მხარდაჭერის მიზნით სახელმწიფო ფონდიდან გამოყოფილი თანხებით შესაძლოა წაახალისოს ის საჯარო მოსამსახურეები, რომლებმაც მხილების განხორციელებით მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანეს საჯარო ინტერესის დაცვაში.

საქართველოში მამხილებლის ინსტიტუტის ეფექტური ფუნქციონირების მიზნით, **საქართველოს მთავრობამ ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP) 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმის შემუშავებისას, რომელიც უნდა მომზადდეს 2014 წლის აპრილის ბოლომდე, უნდა გაითვალისწინოს ღია მმართველობის გზამკვლევის მიხედვით წარმოდგენილი რეკომენდაციები** და უზრუნველყოს შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებებისა და ადმინისტრაციული ღონისძიებების განხორციელება საჯარო სამსახურში მამხილებლის ინსტიტუტის დანერგვისა და ამოქმედების უზრუნველსაყოფად.