ცვლილებები მამხილებელთა დაცვის ეფექტიანი საკანონმდებლო მექანიზმისათვის

2024

ცვლილებები
მამხილებელთა დაცვის ეფექტიანი საკანონმდებლო მექანიზმისთვის

(კანონმდებლობის ანალიზი და რეკომენდაციები)

თბილისი, 2024

კვლევის ავტორები: ედუარდ მარიკაშვილი
ვასილ ჟიჟიაშვილი
მარიამ ტაგანაშვილი

საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივის (GDI) ხედვა მამხილებელთა დაცვის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში განსახორციელებელი ცვლილებების შესახებ

სარჩევი

შესავალი 3

1. სპეციალური კანონი მამხილებელთა დაცვის შესახებ 5

2. მხილების სფერო და საკითხები 5

3. მხილების ინსტიტუტი კერძო სექტორში 7

4. მხილების მექანიზმები 7

5. მამხილებელთა კონფიდენციალობის გარანტიები 11

6. მამხილებელთა დაცვის გარანტიები სამსახურში და მის მიღმა 11

7. მტკიცების ტვირთის სტანდარტი მამხილებლის წინააღმდეგ დაწყებულ პროცედურებზე საჩივრის ან სარჩელის განხილვის დროს 14

9. კომპენსაცია და ზიანის ანაზღაურება 15

10. სამართალწარმოებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურება 16

11. მამხილებელთა დაცვის მექანიზმების ეფექტიანი აღსრულება 16

12. მამხილებელთა ანგარიშსწორების განმახორციელებელი პირების პასუხისმგებლობის საკითხი 17

13. ანტიკორუფციული ბიუროს როლი მამხილებლის ინსტიტუტის გაძლიერების პროცესში 17

რეკომენდაციები 18

შესავალი

მხილება წარმოადგენს კერძო ან საჯარო სექტორში დასაქმებული პირების მიერ ინფორმაციის მიწოდებას ამავე სექტორის ორგანიზაციებში ჩადენილ კორუფციულ, უკანონო ან თაღლითურ ქმედებებთან დაკავშირებით (რომლებიც ეხება ან საფრთხეს უქმნის საზოგადოებრივ ინტერესებს) იმ ფიზიკური თუ იურიდიული პირებისთვის, რომლებსაც ამ ქმედებებზე რეაგირება შეუძლიათ. მხილება ხელს უწყობს კარგი მმართველობის დამკვიდრებას ქვეყანაში, ასევე, კორუფციული თუ სხვა სახის გადაცდომების, საჯარო ინტერესთან შეუთავსებელი ქმედებების გამოვლენას როგორც საჯარო, ისე კერძო სექტორში.

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 მამხილებლები ხშირად ექვემდებარებიან დევნას, სამსახურიდან დათხოვნას, ჩამოქვეითებას ან იძულებას, რომ საკუთარი განცხადების საფუძველზე დატოვონ სამსახური. მხილების დამაბრკოლებელი გარემოებების მაქსიმალურად შესამცირებლად უმნიშვნელოვანესია კანონმდებლობა ინდივიდებს სთავაზობდეს ეფექტიანი დაცვის საკანონმდებლო გარანტიებს, რომელშიც სათანადოდ იქნება ასახული ის საერთაშორისო სტანდარტები, რომელიც ჩამოყალიბებულია საერთაშორისო დოკუმენტებში ან/და მამხილებელთა საქმეების ანალიზისა და გამოცდილების საფუძველზე. ამ მიზნით წინამდებარე დოკუმენტში გაანალიზებული იქნება მამხილებელთა დაცვის საკანონმდებლო გარანტიების საერთაშორისო სტანდარტებისა და საქართველოში არსებული საკანონმდებლო ჩარჩოს ურთიერთმიმართება. კერძოდ, შეფასებული იქნება საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისობა ევროკავშირის მამხილებელთა დაცვის შესახებ 2019/1937 დირექტივასა[1] და International Bar Association-ის მიერ შემუშავებულ სტანდარტებთან მამხილებელთა დაცვის თაობაზე კარგი საერთაშორისო კანონმდებლობის კვლევასთან[2]. დოკუმენტში ასევე წარმოდგენილი იქნება

[1] Directive (EU) 2019/1937 of The European Parliament and of The Council of 23 October 2019 *on the protection of persons who report breaches of Union law*, ხელმისაწვდომია:https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937 [14.02.2024].

[2] International Bar Association, *Are whistleblowing laws working? A global study of whistleblower protection litigation,* 2021, ხელმისაწვდომია: https://www.ibanet.org/article/EE76121D-1282-4A2E-946C-E2E059DD63DA [14.02.2024]

რეკომენდაციები საქართველოს კანონმდებლობაში განსახორციელებელ ცვლილებებთან დაკავშირებით.

1. **სპეციალური კანონი მამხილებელთა დაცვის შესახებ**

მეტი თვალსაჩინოებისა და სიცხადის უზრუნველსაყოფად, და ასევე, კანონის მოქმედების სფეროში შემავალ საკითხთა თანმიმდევრული და სრულყოფილი დაფარვის მიზნით, აუცილებელია მამხილებელთა დაცვის შესახებ კანონი მოქმედებდეს როგორც ცალკე, სპეციალური კანონი.

საქართველოში მამხილებელთა დაცვის, ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების ძირითად საფუძვლებს აწესრიგებს "კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ" საქართველოს კანონი. ზოგიერთი საკითხი ასევე მოწესრიგებულია საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის N200 დადგენილებით "საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ." ამასთან, განცხადების განმხილველი ორგანო განხილვისას კანონსა და დებულებასთან ერთად, ასევე იყენებს ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილ წესებს.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, აუცილებელია მამხილებელთა დაცვის შესახებ სპეციალური საკანონმდებლო აქტის, კანონის შექმნა, რომელიც ამომწურავად მოაწესრიგებს მამხილებელთა დაცვის გარანტიებს, ეთიკისა და ქცევის წესებს. ასევე, განსაზღვრავს მამხილებლის განაცხადის განხილვის პროცედურას და წესს.

2. **მხილების სფერო და საკითხები**

მამხილებელთა დაცვის გარანტიები უნდა ვრცელდებოდეს ისეთი დარღვევების შესახებ ინფორმაციის გამჟღავნებაზე, რომელიც ააშკარავებს უკანონობას, მენეჯმენტის არასწორ გადაწყვეტილებებს, უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებას, საზოგადოებრივი ჯანდაცვისთვის მნიშვნელოვანი და სპეციფიკური საფრთხის შესახებ ინფორმაციასა და სხვა ნებისმიერ საქმიანობას, რომელიც ძირს უთხრის საზოგადოების კეთილდღეობასა და ინსტიტუციების ნორმალურ ფუნქციონირებას.

ევროკავშირის დირექტივის მე-2 მუხლი ყოვლისმომცველ მოწესრიგებას გვთავაზობს. კერძოდ, მამხილებლად მოიაზრება ის პირი, რომლის მხილებაც დაკავშირებულია უკანონო სახელმწიფო შესყიდვებთან, ფულის გათეთრებასა და ტერორიზმის პრევენციასთან, სურსათისა და ტრანსპორტის უსაფრთხოებასთან, გარემოს

დაცვასთან, რადიოაქტიური ნივთიერებების დაცვასთან, საზოგადოებრივ ჯანდაცვასთან, მომხმარებელთა უფლებებთან და პირადი ცხოვრებისა და მონაცემების დაცვასთან, ასევე საინფორმაციო სისტემების უსაფრთხოებასთან.

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ კანონის მე-20 პრიმა მუხლის "ა" ქვეპუნქტით განსაზღვრულია მხილების სფერო, მამხილებლის დეფინიცია, მხილების ობიექტთა წრე და მხილების არხები/მექანიზმები. აღნიშნული ნორმის მიხედვით, მხილება არის პირის (მამხილებლის) მიერ განცხადების განმხილველი ორგანოს, გამომძიებლის, პროკურორის ან/და საქართველოს სახალხო დამცველის ინფორმირება საჯარო მოსამსახურის (მხილებულის) მიერ საქართველოს კანონმდებლობის ან ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შემცველი ნორმების დარღვევის შესახებ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში, რომელმაც ზიანი მიაყენა ან შეიძლება მიაყენოს საჯარო ინტერესს ან შესაბამისი საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას. მხილებად ჩაითვლება აგრეთვე მამხილებლის მიერ ზემოაღნიშნული დარღვევის შესახებ სამოქალაქო საზოგადოების ან მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების ინფორმირება განცხადების განმხილველი ორგანოს, გამომძიებლის, პროკურორის ან საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ.

კანონში საკმარისად არ არის დაკონკრეტებული იმ საკითხთა წრე, ქმედებების ჩამონათვალი, რომელთა შესახებაც შეუძლია მამხილებელს მხილება. პრაქტიკაში ამ გარემოებამ კანონის გამოყენების თვალსაზრისით დაბნეულობა და გაურკვევლობა შეიძლება გამოიწვიოს და მამხილებელთა დაცვის გარანტიების მიღმა დატოვოს ის პირები, რომელთა მიერ განხორციელებული მხილება მართალია ამ დროისთვის არ ექცევა კანონმდებლობით განსაზღვრულ კრიტერიუმებში, თუმცა აკმაყოფილებს საერთაშორისო სტანდარტებს. უფრო კონკრეტული და ფართო განმარტების არსებობა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მამხილებლის დაცვის უზრუნველსაყოფად იმ შემთხვევებში, როდესაც ქმედება ან უმოქმედობა შესაძლოა არ არღვევდეს კანონს და მხოლოდ არაეთიკური ან საფრთხის შემცველი იყოს, მაგალითად, არაეფექტური მართვა, არამიზნობრივი ხარჯვა და საზოგადოების ჯანმრთელობის, უსაფრთხოებისა და გარემოსათვის პოტენციური საფრთხის შექმნა.

კანონმა ფართოდ და მაქსიმალურად ამომწურავად უნდა განსაზღვროს მხილების სფერო, საკითხთა ჩამონათვალი, რომელთა შესახებაც პირს შეუძლია მხილება. მხილების სფეროს ჩამონათვალი უნდა შეესაბამებოდეს საერთაშორისო სტანდარტებს.

3. მხილების ინსტიტუტი კერძო სექტორში

მნიშვნელოვანია მამხილებელთა ინსტიტუტი და მათი დაცვის გარანტიები ვრცელდებოდეს როგორც საჯარო, ასევე კერძო სექტორში დასაქმებულ პირებზე.

ევროკავშირის დირექტივის მე-4 მუხლი მამხილებლებად მოიაზრებს კერძო და საჯარო სფეროში დასაქმებულ იმ პირებს, რომლებსაც შესაძლოა წვდომა ჰქონდეთ მხილებას მიკუთვნებულ ინფორმაციაზე. კერძოდ, ასეთ პირებად მოიაზრებიან საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირები, მათ შორის, ანაზღაურებადი ან ანაზღაურების გარეშე დასაქმებული სტაჟიორები, ასევე, კერძო სფეროში დასაქმებული პირები.

საქართველოს კანონმდებლობის ანალიზიდან გამომდინარე მამხილებელი შესაძლოა იყოს პირი, რომელიც შესაბამის უწყებებს მიმართავს საქართველოს კანონმდებლობის ან ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შემცველი ნორმების დარღვევის შესახებ. მამხილებლის ინსტიტუტის არსიდან გამომდინარე კანონმდებლობაში არსებული მოწესრიგება სრულყოფილად ვერ პასუხობს ზემოხსენებულ საერთაშორისო სტანდარტებს, რადგან დეტალურად არ განსაზღვრავს იმ პირთა წრეს, რომელიც შესაძლოა იყოს მამხილებელი.

ამდენად, კანონმდებლობაში უნდა განხორციელდეს ცვლილებები, რომლის მიხედვითაც დაზუსტდება, რომ მამხილებელთა დაცვის ინსტიტუტი ასევე ვრცელდება მინიმუმ იმ კერძო სექტორზე, რომელსაც საქმიანი კავშირი აქვს სახელმწიფოსთან. ამასთან, მამხილებელთა წრეში საჯარო სამსახურში დასაქმებულ პირებთან ერთად მოაზრებულნი უნდა იყვნენ ის პირებიც, რომელთაც საქმიანი კავშირები აქვთ სახელმწიფო უწყებებთან, ასევე, არაპირდაპირ არიან დაკავშირებული სახელმწიფო დაწესებულებებთან – მაგალითად, არიან მოწვეული კონსულტანტები, დროებით დასაქმებული პერსონალი, კონტრაქტორები, სტაჟიორები და მოხალისეები.

4. მხილების მექანიზმები

მნიშვნელოვანია მამხილებელთა დაცვის გარანტიების შესახებ კანონმდებლობა დეტალურად განსაზღვრავდეს მხილების შიდა და გარე პროცედურებს, ასევე, საჯარო მხილების წინაპირობებს. კერძოდ, დირექტივის მე-7-13 მუხლების მიხედვით, როგორც საჯარო, ისე კერძო უწყებებმა უნდა შექმნან შიდა მხილების დაცული პროცედურა, რომელიც თანამშრომლებს შესაძლებლობას მისცემს, დროულად,

უსაფრთხოდ და ეფექტიანად შეძლონ მხილება. გარდა ამისა, საჯარო დაწესებულებებმა უნდა შექმნან მხილების გარე პროცედურა, რომლის მეშვეობითაც ინდივიდებს შესაძლებლობა ექნებათ კომპეტენტურ დაწესებულებებს მიაწოდონ ინფორმაცია მხილების შესახებ. მხილების პროცედურა იმგვარად უნდა იქნეს გაწერილი, რომ მაქსიმალურად გამორიცხოს მამხილებელთა წინააღმდეგ შურისძიების შესაძლებლობა საჯარო დაწესებულების წარმომადგენლების ან სხვა პირების მხრიდან.

საერთაშორისო სტანდარტების, მათ შორის, ევროკავშირის დირექტივის გათვალისწინებით, აუცილებელია, რომ არსებობდეს შიდა მხილების ეფექტიანი სისტემა: განსაზღვრული უნდა იყოს საჩივრის წარდგენის შესაბამისი წესი, განხილვის პროცედურა, შესაბამისი ვადები. განსაკუთრებით ხაზგასასმელია, რომ ამ მხრივ, მამხილებელი ჩართული უნდა იყოს საქმის განხილვის პროცესში და გადაწყვეტილების მიღების ეტაპამდე შეეძლოს საკუთარი მოსაზრებების დაფიქსირება. აღნიშნული ხელს უწყობს მხილებასთან დაკავშირებული პროცესის გაუმჯობესებას, სწორი სამართლებრივი დასკვნის შესაძლებლობას.

ამრიგად, მამხილებელთა დაცვის შესახებ საქართველოს კანონში განცხადების განმხილველი ორგანოს წერილობით გადაწყვეტილებაში ასახული უნდა იყოს მხილებულის პოზიციასთან ერთად, მამხილებლის პოზიციაც; ხოლო მხილების განცხადების განხილვასთან დაკავშირებული პროცედურის მარეგულირებელ ნორმაში მკაფიოდ უნდა იყოს გათვალისწინებული ამ პროცესში მამხილებლის ჩართულობის შესაძლებლობა პოზიციებისა და მოსაზრებების წარდგენის მიზნით.

ევროკავშირის დირექტივა მიუთითებს, რომ სახელმწიფოებმა, პირველ რიგში, უნდა იზრუნონ მხილების ეფექტიანი შიდა და გარე მექანიზმების შექმნასა და პოპულარიზაციაზე, თუმცა კანონმდებლობით ასევე უნდა გაითვალისწინონ გამონაკლისი შემთხვევები საჯარო მხილებისთვის.. დირექტივის მე-15 მუხლი საჯარო მხილების ორ შესაძლებლობას მოიაზრებს. პირველ შემთხვევაში პირი მამხილებელთა დაცვის გარანტიებით ისარგებლებს, თუ მან პირველ ეტაპზე შიდა ან გარე მხილების პროცედურის გამოყენებით მიმართა შესაბამის დაწესებულებას, თუმცა დაწესებულების მიერ არ განხორციელებულა შესაბამისი რეაგირება. მეორე შემთხვევაში პირს საჯარო დაწესებულებებისთვის მიმართვის გარეშე შეუძლია განახორციელოს საჯარო მხილება, თუ არსებობს გონივრული საფუძვლები, რომ:

1. დარღვევამ შესაძლოა აშკარა და მყისიერი საფრთხე შეუქმნას საჯარო ინტერესს, რა დროსაც არსებობს გადაუდებელი აუცილებლობა და დარღვევის შედეგად მიყენებული ზიანის გამოუსწორებლობის საფრთხე;

2. საჯარო დაწესებულებისთვის მიმართვის შემთხვევაში არსებობს მამხილებლის წინააღმდეგ შურისძიების საფრთხე, ან მიმართვას შედეგად არ მოჰყვება სათანადო რეაგირება საქმის თავისებურებებიდან გამომდინარე, როგორიცაა საქმისთვის მნიშვნელოვანი მტკიცებულებების დამალვა ან განადგურება, ან უფლებამოსილი პირის დამრღვევთან არსებული ინტერესთა კონფლიქტი ან დარღვევაში პირდაპირი ჩართულობა.

ეროვნული კანონმდებლობის თანახმად, მამხილებელთა დაცვის გარანტიების მისაღებად აუცილებელია პირმა პირველ ეტაპზე მიმართოს მხილების შიდა ან გარე მექანიზმებს და მხოლოდ მათ მიერ გადაწყვეტილებების მიღების შემდეგ აქვს შესაძლებლობა მიმართოს სამოქალაქო საზოგადოების ან მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებს (საჯარო მხილება).

საქართველოს კანონმდებლობა მხილების შესახებ განცხადების განმხილველ ორგანოდ მოიაზრებს შესაბამისი საჯარო დაწესებულების შიდა კონტროლის ან/და სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელ სტრუქტურულ ქვედანაყოფს. განცხადების განმხილველი ორგანო მხილების განცხადებას განიხილავს მისი წარდგენიდან ერთი თვის ვადაში, საქართველოს კანონმდებლობითა და საკუთარი დებულებით დადგენილი წესით, ხოლო შესაბამისი წესების არარსებობის შემთხვევაში - ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების წესით.[3] ამასთან, საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სისტემაში მხილების საკითხები რეგულირდება სპეციალური კანონმდებლობით.[4] გარდა ამისა, ანტიკორუფციული ბიუროს ოფიციალური საიტი ითვალისწინებს მხილების შესაძლებლობას იმ საჯარო დაწესებულებებში, სადაც მოხდა დარღვევის ფაქტი, რაც შეგვიძლია გარე მხილების მექანიზმად მოვიაზროთ.

ამასთან, კანონმდებლობა არ ადგენს ერთიან მიდგომას, თუ რა სტანდარტებს უნდა აკმაყოფილებდეს შიდა მხილების სისტემა, რომლითაც უწყებებმა უნდა იხელმძღვანელონ, იმისთვის, რომ მამხილებელთა უფლებები მაქსიმალურად იყოს

[3] „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ "საქართველოს კანონი, მუხლი 20^{6}.
[4] "კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ" საქართველოს კანონი, მუხლი 20^{11}.

დაცული. პრობლემას წარმოადგენს ის, რომ არ არის განსაზღვრული საჯარო უწყებების კონკრეტული ერთეულების ერთიანი მანდატი, რომლითაც შესაძლებელი იქნება მამხილებლის მიერ წარდგენილი განცხადებების განხილვა. კერძოდ, მხილების ფაქტის შემდეგ მოკვლევაზე პასუხისმგებელი ორგანო შესაბამისი საჯარო დაწესებულების შიდა კონტროლის ან/და სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ქვედანაყოფია, ხოლო ბუნდოვანია რიგ საჯარო უწყებებში ასეთ ორგანოდ რომელი დანაყოფი/განყოფილებაა მიჩნეული და ეფექტიანი შეიძლება იყოს თუ არა, მათ მიერ განხორციელებული რეაგირება. ამასთან, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) კვლევის ფარგლებში გამოთხოვილი ინფორმაციით დასტურდება,[5] რომ რიგ საჯარო უწყებებს საერთოდ არ აქვთ შიდა კონტროლის ქვედანაყოფი, ამდენად, ბუნდოვანია, თუ ვინ უნდა განიხილოს მამხილებლის მიერ წარდგენილი განცხადებები.

როგორც ვხედავთ, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ საქართველოს კანონი არ განსაზღვრავს შიდა და გარე მხილების დეტალურ პროცედურებს. ამასთან, ჩვენი კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს საჯარო მხილების გამონაკლის შემთხვევებს, ხოლო საჯარო მხილების წინაპირობად მიიჩნევს შესაბამისი ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების მიღებას. **აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია კანონმდებელმა განსაზღვროს შიდა და გარე მხილების დეტალური პროცედურები და გაჩნდეს საჯარო მხილების საგამონაკლისო შემთხვევები, რომელთა არსებობაც უფრო მეტად გააძლიერებს მამხილებელთა დაცვის გარანტიებს. კანონმდებლობით საჯარო მხილების წინაპირობები უნდა დაუახლოვდეს დირექტივით განსაზღვრულ საერთაშორისო სტანდარტს. ამასთან, საჯარო მხილების წინაპირობად უნდა მიეთითოს შემთხვევა, როდესაც შიდა ან/და გარე მიმართვის მიუხედავად შესაბამისი დაწესებულებები არ მიიღებენ გადაწყვეტილებას კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში. ასევე, დარეგულირდეს მხილების საკითხები, პროცედურები, განცხადების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების წესი საქართველოს თავდაცვის სამინისტროსა და საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში სპეციალური კანონმდებლობით.**

გარდა ამისა, კანონმდებლობა, ერთი მხრივ, უნდა ითვალისწინებდეს მხილების მიზნით შიდა მხილების სისტემის დეტალურ მოწესრიგებას, როგორც ინსტიტუციურად, ისე პროცედურული და შინაარსობრივი თვალსაზრისით.

---

[5] ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, *მამხილებლები კორუფციის წინააღმდეგ - საქართველოში მამხილებლის ინსტიტუტის ეფექტურ იმპლემენტაციასთან დაკავშირებული გამოწვევები,* ხელმისაწვდომია: https://idfi.ge/ge/mamkhileblebi_statia_sami [14.02.2024]

ეროვნული კანონმდებლობით გათვალისწინებული უნდა იყოს ყველა საჯარო უწყებისათვის მამხილებლების მიერ წარდგენილი განცხადებების განხილვის ერთიანი წესი.

5. მამხილებელთა კონფიდენციალობის გარანტიები

მამხილებელთა დაცვის შესახებ კანონმდებლობა უნდა ითვალისწინებდეს ანონიმური მხილების მექანიზმს, ხოლო მამხილებლები, რომელთაც არ სურთ იდენტობის დამალვა - სარგებლობდნენ კონფიდენციალობის გარანტიებით. წინააღმდეგ შემთხვევაში კონფიდენციალობის გარანტიების დარღვევით გამოწვეულმა "მსუსხავმა ეფექტმა" შესაძლოა ნეგატიური გავლენა იქონიოს მამხილებელთა მიმართვიანობაზე და მათი უფლებების ეფექტიან დაცვაზე. დირექტივის მე-16 მუხლი მიუთითებს, რომ მამხილებლის მაიდენტიფიცირებელი მონაცემები ცნობილი უნდა იყოს მხოლოდ იმ პირებისათვის, რომლებიც უშუალოდ განიხილავენ მხილების განცხადებას, თუ არ არსებობს მამხილებლის წერილობითი თანხმობა მისი იდენტობის გამჟღავნების შესახებ.

აღსანიშნავია, რომ კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ კანონი ითვალისწინებს ანონიმური მხილების შესაძლებლობას.[6] ამასთან, კანონის მიხედვით, თუ არ არსებობს მამხილებლის მიერ მისი ვინაობის გამჟღავნების წერილობით გამოხატული ნება, განცხადების განმხილველი ორგანო ვალდებულია არ გაამჟღავნოს მამხილებლის ვინაობა. **კანონი უნდა ითვალისწინებდეს კონფიდენციალობის შემდეგ გარანტიებს: იდენტიფიცირებადი მხილების განაცხადის არსებობის შემთხვევაშიც პირის ვინაობა არ შეიძლება ხელმისაწვდომი გახდეს, გამჟღავნდეს, მათ შორის, იმავე საჯარო უწყების თანამშრომლებისთვის, გარდა იმ პირებისა, რომლებიც იხილავენ განცხადებას, თუ არ არსებობს განმცხადებლის წერილობითი თანხმობა.**

6. მამხილებელთა დაცვის გარანტიები სამსახურში და მის მიღმა

შესაბამისი ორგანოსთვის მხილების განაცხადის წარდგენის შემდგომ მოსალოდნელია, რომ მამხილებლის მიმართ დაიწყება შევიწროებისა და შურისძიების სხვადასხვაგვარი ინსტრუმენტის გამოყენება. ამდენად, მნიშვნელოვანია, კანონმდებლობა ითვალისწინებდეს მამხილებელთა წინააღმდეგ ყველა მიმართულებით ეფექტური დაცვის გარანტიებს.

[6] "კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ" საქართველოს კანონის მუხლი 20^3 (2).

ევროკავშირის დირექტივის მე-19 მუხლში დეტალურად არის მითითებული მამხილებელთა მიმართ შურისძიების შესაძლო გზები და ევროკავშირი სახელმწიფოებს მოუწოდებს მათგან დასაცავი მექანიზმების შექმნისკენ. კერძოდ, დირექტივით აკრძალულია მამხილებელთა სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეჩერება, დაქვეითება ან დაწინაურებაზე უარის თქმა, მოვალეობების შეცვლა, სამსახურის ადგილის შეცვლა, ხელფასის დაქვითვა, ტრენინგებზე ხელმისაწვდომობის შეზღუდვა, მის მიერ გაწეული სამუშაოს უარყოფითად შეფასება, ნებისმიერი სახის დისციპლინური ზომის გამოყენება, იძულება ან შევიწროება, დისკრიმინაცია, ხელშეკრულების გახანგრძლივებაზე უარის თქმა, სოციალური თუ ტრადიციული მედიების გამოყენებით მისი რეპუტაციის შელახვა, მისი სამსახურებრივი პროფილის გათვალისწინებით კომპანიების და სხვა დაწესებულებების მიერ „შავ სიაში“ შეყვანა, საქონლის ან მომსახურების ხელშეკრულების ვადამდე შეწყვეტა ან გაუქმება, ლიცენზიის ან ნებართვის გაუქმება, ფსიქიატრიულ ან სამედიცინო დაწესებულებაში რეფერირება. ასევე, მამხილებელთა მიერ მხილება არ უნდა გახდეს მათ წინააღმდეგ ნებისმიერი ტიპის სამართალწარმოების დაწყების საფუძველი.

აუცილებელია კანონმდებლობამ უპირატესობა მიანიჭოს მამხილებელთა დაცვის გარანტიებს და მათი გამოხატვის თავისუფლებას იმ შემთხვევაში, როდესაც სასამართლოს ან დამსაქმებლის მიერ შესაძლებელია შეიზღუდოს მხილებასთან დაკავშირებული ინფორმაციის გამჟღავნება. მამხილებელთა დაცვის კანონმდებლობას უპირატესობა უნდა მიენიჭოს მასთან კონფლიქტში მყოფ კანონმდებლობებთან მიმართებით. დირექტივის 24-ე მუხლის თანახმად, წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ, რომ ამ დირექტივით გათვალისწინებული უფლებები და დაცვის მექანიზმები არ შეიძლება გაუქმდეს ან შეიზღუდოს ნებისმიერი შეთანხმებით, პოლიტიკით, შრომითი ხელშეკრულებით, მათ შორის, დავის წინა საარბიტრაჟო შეთანხმებით.

ამ მხრივ, ჩვენი კანონმდებლობა კრძალავს მამხილებლებისა და მათი ახლო ნათესავების დაშინებას, შევიწროებას, იძულებას ან სხვაგვარ უკანონო ქმედებას, რომელიც დაკავშირებულია მხილების ფაქტთან. აღნიშნულ გარანტიებში, ასევე, მოიაზრება მამხილებელთა დაცვა ყველა ფორმის სამართალწარმოებისგან მათ წინააღმდეგ, რომელიც საფუძვლად უდევს მხილების ფაქტთან დაკავშირებულ გარემოებებს.

თუმცა, კანონმდებლობიდან არ იკვეთება, თუ რა მოხდება ისეთ შემთხვევაში, თუ მამხილებლის წინააღმდეგ ადგილი აქვს რაიმე ტიპის იძულების, დაშინების

მცდელობას. მაგალითად, იმ შემთხვევაში, თუ სამსახურებრივ გარემოში მამხილებელის წინააღმდეგ მიმდინარეობს შევიწროება ან დაშინება, რის გამოც საფრთხე ექმნება მამხილებლის მიერ სამსახურებრივი მოვალეობების განხორციელებას, ანდაც მხილების შემდგომ მამხილებლისთვის სამსახურებრივი გარემო იმგვარად იცვლება, რომ მას სხვადასხვა გარემოების გამო აღარ შეუძლია აღნიშნულ სამსახურში მუშაობა, კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს მის ალტერნატიულ სამსახურში გადაყვანის მექანიზმებს. **ამდენად, მნიშვნელოვანია კანონმდებლობით დეტალურად გაიწეროს, კონკრეტულად რა დაცვის მექანიზმებს სთავაზობს კანონი მამხილებლებს, იმ შემთხვევაში, თუ მაინც განხორციელდა მათ წინააღმდეგ შურისძიების სხვადასხვა ღონისძიება.**

გარდა ამისა, კანონმდებლობის მიხედვით მამხილებელთა მიმართ სამართალწარმოება არ ჩერდება იმ შემთხვევაში, თუ მამხილებლის მიერ კანონით დადგენილი დაცვის გარანტიებით სარგებლობის მიზანია სახელმწიფოს სუვერენიტეტისა და უსაფრთხოების ხელყოფა, მისი კონსტიტუციური წყობილების დამხობა, ეთნიკური ან რელიგიური შუღლის გაღვივება. **აღნიშნულ გამონაკლისს შესაძლოა ჰქონდეს გამჭირვალობის პრობლემა, რის გამოც უნდა დაკონკრეტდეს ისე, რომ ემსახურებოდეს რეალურ მიზანს და მას არ ჰქონდეს მხილებისგან თავის შეკავების ეფექტი.**

აღსანიშნავია ისიც, რომ ჩვენი კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს მამხილებელთა დაცვის გარანტიების უპირატესობას კონფლიქტში მყოფ კანონმდებლობასთან მიმართებით. **ამდენად, კანონმდებლობაში უნდა მიეთითოს, რომ მამხილებელთა უფლებები და დაცვის მექანიზმები არ შეიძლება გაუქმდეს ან შეიზღუდოს ნებისმიერი შეთანხმებით, პოლიტიკით, შრომითი ხელშეკრულებით, მათ შორის, დავის წინასაარბიტრაჟო შეთანხმებით.**

გასათვალისწინებელია, რომ რიგ შემთხვევებში, როდესაც სამართლებრივ დავაში საქმე მამხილებლის სასარგებლოდ გადაწყდება, მამხილებლებისათვის სირთულეს წარმოადგენს იმავე სამსახურში დაბრუნება და იმ პირთან მუშაობის გაგრძელება, რომელიც მან ამხილა. მსგავს შემთხვევებში, საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, მნიშვნელოვანია, რომ მამხილებელს ჰქონდეს სამსახურეობრივი პოზიციის ცვლილების შესაძლებლობა. აღნიშნული გულისხმობს, შესაძლებლობის შემთხვევაში პოზიციების/თანამდებობის ცვლილებას, რათა მამხილებლის წინააღმდეგ ანგარიშსწორების რისკები მაქსიმალურად იყოს მინიმუმამდე დაყვანილი.

აღსანიშნავია, რომ ეროვნული კანონმდებლობა, ერთის მხრივ, ითვალისწინებს, რომ დაუშვებელია დისკრიმინაციული მოპყრობა ან სხვა უკანონო ქმედების განხორციელება მხილების ფაქტთან დაკავშირებით მამხილებლის მიმართ,[7] თუმცა მნიშვნელოვანია, რომ ვიწროდ გაიწეროს, თუ როგორი ქმედებებისგან უნდა იყოს დაცული მამხილებელი. კერძოდ, მხილების გამო პირის სამსახურეობრივი პოზიციის ცვლილება არ უნდა განხორციელდეს მისი სურვილის საწინააღმდეგოდ, ამასთან, არ უნდა იქნას იგი გადაყვანილი უფრო დაბალ თანამდებობაზე. კანონმდებლობა უნდა ითვალისწინებდეს მამხილებლებისათვის დაცვის გარანტიების შექმნას სამსახურეობრივი თანამდებობის შენარჩუნების კუთხით.

ამრიგად, მხილების მექანიზმის გამოყენების შემთხვევაში, მნიშვნელოვანია, კანონმდებლობა დეტალურად აზღვევდეს დაკავებული თანამდებობიდან მამხილებლის დროებით ჩამოშორების ან გათავისუფლების რისკებს, მისი ნების საწინააღმდეგოდ პოზიციის ცვლილებას და, პირიქით, ითვალისწინებდეს შესაძლებლობას, მამხილებლის სურვილის შემთხვევაში, დაკავებული თანამდებობის ადეკვატურად განხორციელდეს სამსახურეობრივი პოზიციის ცვლილება, რათა თავიდან იქნეს არიდებული მის მიმართ ანგარიშსწორების განხორციელების რისკები.

7. მტკიცების ტვირთის სტანდარტი მამხილებლის წინააღმდეგ დაწყებულ პროცედურებზე საჩივრის ან სარჩელის განხილვის დროს

მამხილებელთა დაცვის გარანტიები მოიცავს მტკიცების ტვირთის სტანდარტის რაციონალურად გადანაწილებას იმგვარად, რომ მამხილებელთა უფლებების დაცვა არარეალისტური არ გახდეს. საერთაშორისო სტანდარტების, მათ შორის, ევროკავშირის დირექტივის მუხლი 21(5)-ის გათვალისწინებით, მამხილებელთა დაცვის მნიშვნელოვანი სტანდარტია საჯარო დაწესებულებისათვის მტკიცების ტვირთის დაკისრება, რომლის ფარგლებშიც უნდა დამტკიცდეს, რომ მამხილებლის მიმართ გამოყენებული იძულებითი ზომები ან/და შევიწროება არ უკავშირდება მის მიერ განხორციელებულ მხილებას.[8] უფრო კონკრეტულად, მამხილებელს ეკისრება ვალდებულება, რომ წარმოადგინოს მტკიცებულებები *prima facie* დარღვევების შესახებ. ამის შემდეგ კი, მტკიცების ტვირთი უნდა გადავიდეს ორგანიზაციაზე/მხილების ადრესატზე, რომელსაც ევალება, რომ წარმოადგინოს მკაფიო და დამაჯერებელი მტკიცებულებები, რათა დადასტურდეს, რომ განხორციელებული ქმედება - მამხილებლის მიმართ დისციპლინური დევნის

[7] „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ "საქართველოს კანონი, მუხლი 20[4](1).

[8] Directive (EU) 2019/1937 of The European Parliament and of The Council of 23 October 2019 *on the protection of persons who report breaches of Union law,* მუხლი 21(5).

გამოყენება, ეფუძნება სათანადოდ დასაბუთებულ საფუძვლებს, არ წარმოადგენს „შურისძიების“ საშუალებას მხილების საპასუხოდ.

ეროვნული კანონმდებლობის მიხედვით, მამხილებლის მიმართ იძულებითი ზომების გამოყენებისას, ადმინისტრაციული, სამოქალაქო ან სისხლის სამართლის პროცესის წარმოებისას შესაბამისი საჯარო დაწესებულება ვალდებულია დაასაბუთოს, რომ ეს დაკავშირებული არ არის მხილების ფაქტთან და ამისათვის არსებობს საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული საფუძველი.[9]

ამრიგად, მამხილებელთა დაცვის შესახებ კანონმდებლობაში მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს მამხილებელთა წინააღმდეგ დაწყებულ პროცედურებზე წარდგენილი საჩივრის, სარჩელის განხილვის დროს მტკიცების ტვირთის სტანდარტი. ამასთან, მტკიცების ტვირთის სტანდარტი უნდა პასუხობდეს საერთაშორისო რეკომენდაციებს, რათა თავიდან იქნეს აცილებული მამხილებლების წინააღმდეგ სხვადასხვა სახის დევნის ღონისძიება მხილების საპასუხოდ შურისძიების მიზნით.

9. კომპენსაცია და ზიანის ანაზღაურება

საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, აუცილებელია, რომ ეროვნული კანონმდებლობა ითვალისწინებდეს მამხილებლისათვის ზიანის ანაზღაურების საკითხებს ისე, რომ კომპენსაციის დაწესების სტანდარტი ფარავდეს პირდაპირი, ირიბი თუ სამომავლო ზიანის შედეგებს. აღნიშნული შეიძლება გულისხმობდეს სამედიცინო ხარჯების დაფარვას, არაპირდაპირ ფინანსურ ზიანს, მიუღებელ შემოსავალს ან/და მორალური ზიანის კომპენსირებას. აღნიშნული გულისხმობს, ასევე, კომპენსაციას განცდილი ტკივილის, ტანჯვის, ემოციური წნეხის ან/და რეპუტაციის დაზიანების გამო. ამასთან, რესტიტუცია შესაძლოა ითვალისწინებდეს მამხილებლის ადგილსამყოფლის ცვლილებას მისი დაცვის მიზნით.

ევროკავშირის დირექტივის 21(8) მუხლი ითვალისწინებს სახელმწიფოების ვალდებულებას, რომ მათ შესაბამისი ზომები მიიღონ ეროვნულ კანონმდებლობაში, მამხილებელთა უფლებრივი მდგომარეობის აღდგენისა და სრული კომპენსაციის გაწევის მიზნით, რომელიც ადეკვატური იქნება მამხილებლის მიერ განცდილი ზიანისა. საქართველოს კანონმდებლობაში არ არის დარეგულირებული მამხილებლებისათვის მიყენებული მორალური თუ მატერიალური ზიანის საპასუხოდ კომპენსაციისა და რესტიტუციის საკითხი.

[9] „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ “ საქართველოს კანონი, მუხლი 20^4(4).

მამხილებელთა დაცვის შესახებ კანონმდებლობაში უნდა გაიწეროს მამხილებელთა უფლებების დაცვის მიზნით რესტიტუციისა და კომპენსაციის საკითხი. ცვლილებები და დამატებები უნდა განხორციელდეს იმგვარად, რომ სრულად პასუხობდეს საერთაშორისო სტანდარტებს მამხილებლის მიერ განცდილი მატერიალური თუ მორალური ზიანის საპასუხოდ.

10. სამართალწარმოებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურება

იმისათვის, რომ მამხილებლებმა საკუთარი უფლებების განხორციელება ადეკვატურად შეძლონ, მნიშვნელოვანია, რომ პროცედურული და სამართლებრივი დახმარების ხარჯები ანაზღაურებული იყოს. საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, აუცილებელია, რომ იურიდიული მოსაკრებლებისა და სასამართლო ხარჯების ანაზღაურება მამხილებლებისათვის ხელმისაწვდომი იყოს. ამასვე ითვალისწინებს ევროკავშირის დირექტივის მუხლი 20 (1)(c). რიგ შემთხვევებში, შესაძლოა საადვოკატო ხარჯებმა გადააჭარბოს კიდეც მამხილებლის წლიურ შემოსავალსაც კი მსგავსი სახის დავებში, რაც იმას ნიშნავს, რომ დიდია რისკი მამხილებლების მიმართ გამოუსწორებელი ზიანისა.

იმისთვის, რომ მხილების ინსტიტუტის ფუნქციონირება არ შეფერხდეს და ამ დაბრკოლებამ მამხილებლებზე „მსუსხავი ეფექტი" არ იქონიოს, მნიშვნელოვანია იურიდიული მოსაკრებლებისა და სასამართლო ხარჯების ანაზღაურების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა კანონმდებლობით იყოს გათვალისწინებული. ამ მხრივ, საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს მამხილებლების მიმართ სასამართლო და საადვოკატო ხარჯების ანაზღაურების საკითხებს.

ამრიგად, მამხილებელთა დაცვის შესახებ კანონი კონკრეტულად უნდა ითვალისწინებდეს მამხილებლის უფლებას, მიიღოს სასამართლო და საადვოკატო ხარჯების ანაზღაურება.

11. მამხილებელთა დაცვის მექანიზმების ეფექტიანი აღსრულება

მნიშვნელოვანია, ეროვნულ კანონმდებლობაში არსებობდეს მამხილებელთა დაცვის მექანიზმების ეფექტიანი აღსრულების ინსტრუმენტი. **კანონმდებლობა მამხილებელთა წინააღმდეგ დაწყებული სამართალწარმოების შეწყვეტის საფუძვლად უნდა ითვალისწინებდეს სასამართლოს გადაწყვეტილებას მამხილებელთა დაცვის შესახებ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული ღონისძიების გამოყენების თაობაზე.**

12. მამხილებელთა ანგარიშსწორების განმახორციელებელი პირების პასუხისმგებლობის საკითხი

საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, იმისათვის, რომ ანგარიშსწორების შემთხვევები თავიდან იქნას აცილებული, მნიშვნელოვანია კანონმდებლობა ითვალისწინებდეს მამხილებელთა ანგარიშსწორების განმახორციელებელი პირების პასუხისმგებლობის საკითხებს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, პირებს, რომელთაც მამხილებლის დასჯა სურთ მხილების ფაქტის გამო, არ ექნებათ დამაბრკოლებელი გარემოება, რაც მათ ანგარიშსწორებას შეაფერხებდა. აღსანიშნავია, რომ ანგარიშსწორების თავიდან აცილების ყველაზე ეფექტური მექანიზმია პასუხისმგებლობის გათვალისწინება შურისძიების მიზნით მამხილებელთა მიმართ დევნა-შევიწროების განმახორციელებელი პირებისათვის.

ამასთან, ევროკავშირის რეკომენდაციის 23-ე მუხლი ითვალისწინებს სახელმწიფოების მიერ კანონმდებლობაში ეფექტური და პროპორციული სანქციების ასახვის აუცილებლობას, რომელიც, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფს, რომ არ შეფერხდეს მხილების პროცესი, არ განხორციელდეს მამხილებლებზე შურისძიება სხვადასხვა გზით, მათ შორის, სამართალწარმოების დაწყებით და, აგრეთვე, არ დაირღვეს მამხილებელთა ვინაობის კონფიდენციალურობის დაცვის ვალდებულება.

საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს მსგავსი პასუხისმგებლობის დაკისრების მექანიზმს. **იმისათვის, რომ საერთაშორისო სტანდარტებს პასუხობდეს მამხილებელთა დაცვის ინსტიტუტი, აუცილებელია, კანონმდებლობაში აისახოს მამხილებელთა მიმართ შურისძიების განმახორციელებელი პირების პასუხისმგებლობის საკითხი.**

ამასთან, ეროვნულ კანონმდებლობაში გათვალისწინებული უნდა იყოს იმ პირთა პასუხისმგებლობის საკითხი, რომლებიც დაარღვევენ მამხილებელთა ვინაობის კონფიდენციალურობას.

13. ანტიკორუფციული ბიუროს როლი მამხილებლის ინსტიტუტის გაძლიერების პროცესში

პირები, რომელთაც სურთ მხილება, უკეთ შეძლებენ საჯარო ინტერესების დაცვას, თუ ისინი ინფორმირებული იქნებიან მათი უფლებებისა და დაცვის გარანტიების შესახებ. ამდენად, მნიშვნელოვანია კანონმდებლობით არსებობდეს ორგანოები, რომელთა

პასუხისმგებლობა მოიაზრებს საზოგადოების ინფორმირებას მხილების შესაბამისი არხებისა და პროცედურების შესახებ, ხოლო მხილების შემდგომ - მათი უფლებებისა და დაცვის გარანტიების შესახებ. ევროკავშირის დირექტივის მე-20 მუხლის მიხედვით, წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ, რომ მამხილებლებს საჭიროების შემთხვევაში ხელი მიუწვდებოდეთ მხილების პროცედურებთან დაკავშირებულ ინფორმაციაზე, მამხილებელთა წინააღმდეგ მიმართულ შურისძიების შემთხვევებში კი - მათი უფლებებისა და დაცვის გარანტიების შესახებ.

ჩვენი კანონმდებლობის თანახმად, ანტიკორუფციული ბიურო შეიმუშავებს მამხილებლის დაცვის ღონისძიებათა გაუმჯობესების შესახებ შესაბამის წინადადებებს, მამხილებლის დაცვის საკითხებზე გასცემს სათანადო რეკომენდაციებს და კანონის შესაბამისად ახორციელებს ამ სფეროსთან დაკავშირებულ სხვა სათანადო ღონისძიებებს[10]. ანტიკორუფციული ბიუროს ოფიციალური ვებ-გვერდი ნამდვილად ითვალისწინებს მხილების შესახებ ინფორმაციას[11], ასევე მხილების განაცხადის წარდგენის შესაძლებლობას, თუმცა აღნიშნული ინფორმაცია სრულყოფილად ვერ უზრუნველყოფს დაინტერესებულ მამხილებელთა ინფორმირებას. **ამდენად, მნიშვნელოვანია გაიზარდოს ანტიკორუფციული ბიუროს როლი მამხილებელთა ინსტიტუტის გაძლიერების პროცესში. კერძოდ, ანტიკორუფციულმა ბიურომ აქტიურად უნდა დაიწყოს მუშაობა მამხილებელთა ინსტიტუტის მარეგულირებელი ნორმატიული ბაზის დახვეწის მიზნით, მოამზადოს წინადადებები და რეკომენდაციები. ასევე, ანტიკორუფციულმა ბიურომ უნდა დაიწყოს აქტიური მუშაობა საზოგადოებისთვის მამხილებელთა დაცვის გარანტიების, უფლებების და, ზოგადად, მამხილებელთა ინსტიტუტის მნიშვნელობის შესახებ ინფორმაციის მიწოდების კუთხით. საზოგადოების ინფორმირების მიზანი ასევე შესაძლოა იყოს მხილების კულტურის ჩამოყალიბება და საზოგადოებაში უარყოფითი დამოკიდებულებების ცვლილება მამხილებელთა შესახებ.**

რეკომენდაციები

მამხილებელთა უფლებებისა და დაცვის გარანტიების შესახებ საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზიდან გამომდინარე, საქართველოში მამხილებელთა დაცვის

[10] „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ "საქართველოს კანონი, მუხლი 20[15](1ა)
[11] მხილება საჯარო სამსახურში, ხელმისაწვდომია: https://mkhileba.acb.gov.ge/ [14.02.2024]

საუკეთესო კანონმდებლობის დასამკვიდრებლად მნიშვნელოვანია შემდეგი რეკომენდაციების შესრულება:

1. აუცილებელია მამხილებელთა დაცვის შესახებ სპეციალური საკანონმდებლო აქტის, კანონის შექმნა, რომელიც ამომწურავად მოაწესრიგებს მამხილებელთა დაცვის გარანტიებს, ეთიკისა და ქცევის წესებს, ასევე, განსაზღვრავს მამხილებლის განაცხადის განხილვის პროცედურას და წესს.

2. კანონმა ფართოდ და მაქსიმალურად ამომწურავად უნდა განსაზღვროს მხილების სფერო, საკითხთა ჩამონათვალი, რომელთა შესახებაც პირს შეუძლია მხილება. მხილების სფეროს ჩამონათვალი უნდა შეესაბამებოდეს საერთაშორისო სტანდარტებს.

3. ცვლილებებით უნდა დაზუსტდეს, რომ მამხილებელთა დაცვის ინსტიტუტი ასევე ვრცელდება მინიმუმ იმ კერძო სექტორზე, რომელსაც საქმიანი კავშირი აქვს სახელმწიფოსთან. ამასთან, მამხილებელთა წრეში საჯარო სამსახურში დასაქმებულ პირებთან ერთად მოაზრებული უნდა იყვნენ ის პირებიც, რომელთაც საქმიანი კავშირები აქვთ სახელმწიფო უწყებებთან, ან/და არაპირდაპირ არიან დაკავშირებული სახელმწიფო დაწესებულებებთან – მაგალითად, წარმოადგენენ მოწვეულ კონსულტანტებს, დროებით დასაქმებულ პერსონალს, კონტრაქტორებს, სტაჟიორებსა და მოხალისეებს.

4. მამხილებელთა დაცვის შესახებ საქართველოს კანონში განცხადების განმხილველი ორგანოს წერილობით გადაწყვეტილებაში ასახული უნდა იყოს მხილებულის პოზიციასთან ერთად, მამხილებლის პოზიციაც; ხოლო მხილების განცხადების განხილვასთან დაკავშირებული პროცედურის მარეგულირებელ ნორმაში მკაფიოდ უნდა იყოს გათვალისწინებული ამ პროცესში მამხილებლის ჩართულობის შესაძლებლობა პოზიციებისა და მოსაზრებების წარდგენის მიზნით.

5. კანონმდებელმა უნდა განსაზღვროს შიდა და გარე მხილების დეტალური პროცედურები და გაჩნდეს საჯარო მხილების საგამონაკლისო შემთხვევები, რომელთა არსებობაც უფრო მეტად გააძლიერებს მამხილებელთა დაცვის გარანტიებს. კანონმდებლობით საჯარო მხილების წინაპირობები უნდა დაუახლოვდეს დირექტივით განსაზღვრულ საერთაშორისო სტანდარტს. ამასთან, საჯარო მხილების წინაპირობად უნდა მიეთითოს შემთხვევა, როდესაც შიდა ან/და გარე მიმართვის მიუხედავად შესაბამისი

დაწესებულებები არ მიიღებენ გადაწყვეტილებას კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში.

6. უნდა დარეგულირდეს მხილების საკითხები, პროცედურები, განცხადების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების წესი საქართველოს თავდაცვის სამინისტროსა და საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში სპეციალური კანონმდებლობით.

7. ეროვნული კანონმდებლობით გათვალისწინებული უნდა იყოს ყველა საჯარო უწყებისათვის მამხილებლების მიერ წარდგენილი განცხადებების განხილვის ერთიანი წესი.

8. იდენტიფიცირებადი მხილების განაცხადის არსებობის შემთხვევაშიც კი, პირის ვინაობა არ შეიძლება ხელმისაწვდომი გახდეს, გამჟღავნდეს, მათ შორის, იმავე საჯარო უწყების თანამშრომლებისთვის, გარდა იმ პირებისა, რომლებიც იხილავენ განცხადებას, თუ არ არსებობს განმცხადებლის წერილობითი თანხმობა.

9. კანონმდებლობით დეტალურად უნდა გაიწეროს, კონკრეტულად რა დაცვის მექანიზმებს სთავაზობს კანონი მამხილებლებს, იმ შემთხვევებისთვის თუ მათ მიმართ განხორციელდა შურისძიების სხვადასხვა ღონისძიება.

10. კანონმდებლობაში უნდა მიეთითოს, რომ მამხილებელთა უფლებები და დაცვის მექანიზმები არ შეიძლება გაუქმდეს ან შეიზღუდოს ნებისმიერი შეთანხმებით, პოლიტიკით, შრომითი ხელშეკრულებით, მათ შორის, დავის წინასაარბიტრაჟო შეთანხმებით.

11. მხილების მექანიზმის გამოყენების შემთხვევაში, კანონმდებლობა დეტალურად უნდა აზღვევდეს დაკავებული თანამდებობიდან მამხილებლის დროებით ჩამოშორების ან გათავისუფლების რისკებს, მისი ნების საწინააღმდეგოდ პოზიციის ცვლილებას და, პირიქით, ითვალისწინებდეს შესაძლებლობას, მამხილებლის სურვილის შემთხვევაში, დაკავებული თანამდებობის ადეკვატურად განხორციელდეს სამსახურეობრივი პოზიციის ცვლილება, რათა თავიდან იქნეს არიდებული მის მიმართ ანგარიშსწორების განხორციელების რისკები.

12. შესაძლოა ვერ აკმაყოფილებდეს გამჭირვალეობისა კრიტერიუმებს და უნდა დაკონკრეტდეს მამხილებლის მიმართ სამართალწარმოების შეწყვეტის

კანონმდებლობით დაწესებული გამონაკლისი, რომლის თანახმადაც მამხილებლის წინააღმდეგ სამართალწარმოება შესაძლებელია, თუკი მამხილებლის მიერ კანონით დადგენილი დაცვის გარანტიებით სარგებლობის მიზანია სახელმწიფოს სუვერენიტეტისა და უსაფრთხოების ხელყოფა, მისი კონსტიტუციური წყობილების დამხობა. ჩანაწერი უნდა დაკონკრეტდეს ისე, რომ ემსახურებოდეს რეალურ მიზანს და მას არ ჰქონდეს მხილებისგან თავის შეკავების ეფექტი.

13. მამხილებელთა დაცვის შესახებ კანონმდებლობაში მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს მამხილებელთა წინააღმდეგ დაწყებულ პროცედურებზე წარდგენილი საჩივრის, სარჩელის განხილვის დროს მტკიცების ტვირთის სტანდარტი. ამასთან, მტკიცების ტვირთის სტანდარტი უნდა პასუხობდეს საერთაშორისო რეკომენდაციებს, რათა თავიდან იქნეს აცილებული მამხილებლების წინააღმდეგ სხვადასხვა სახის დევნის ღონისძიება მხილების საპასუხოდ შურისძიების მიზნით.

14. მამხილებელთა დაცვის შესახებ კანონმდებლობაში უნდა გაიწეროს მამხილებელთა უფლებების დაცვის მიზნით რესტიტუციისა და კომპენსაციის საკითხი. ცვლილებები და დამატებები უნდა განხორციელდეს იმგვარად, რომ სრულად პასუხობდეს საერთაშორისო სტანდარტებს მამხილებლის მიერ განცდილი მატერიალური თუ მორალური ზიანის საპასუხოდ.

15. მამხილებელთა დაცვის შესახებ კანონი კონკრეტულად უნდა ითვალისწინებდეს მამხილებლის უფლებას, მიიღოს სასამართლო და საადვოკატო ხარჯების ანაზღაურება.

16. კანონმდებლობა მამხილებელთა წინააღმდეგ დაწყებული სამართალწარმოების შეწყვეტის საფუძვლად უნდა ითვალისწინებდეს სასამართლოს გადაწყვეტილებას მამხილებელთა დაცვის შესახებ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული ღონისძიების გამოყენების თაობაზე.

17. იმისათვის, რომ საერთაშორისო სტანდარტებს პასუხობდეს მამხილებელთა დაცვის ინსტიტუტი, აუცილებელია, კანონმდებლობაში აისახოს მამხილებელთა მიმართ შურისძიების განმახორციელებელი პირების პასუხისმგებლობის საკითხი.

18. ეროვნულ კანონმდებლობაში გათვალისწინებული უნდა იყოს იმ პირთა პასუხისმგებლობის საკითხი, რომლებიც დაარღვევენ მამხილებელთა ვინაობის კონფიდენციალურობას.

19. ანტიკორუფციულმა ბიურომ აქტიურად უნდა დაიწყოს მუშაობა მამხილებელთა ინსტიტუტის მარეგულირებელი ნორმატიული ბაზის დახვეწის მიზნით, მოამზადოს წინადადებები და რეკომენდაციები. ასევე, ანტიკორუფციულმა ბიურომ უნდა დაიწყოს მუშაობა საზოგადოებისთვის მამხილებელთა დაცვის გარანტიების, უფლებების და ზოგადად მამხილებელთა ინსტიტუტის მნიშვნელობის შესახებ ინფორმაციის მიწოდების კუთხით. საზოგადოების ინფორმირების მიზანი, ასევე, შესაძლოა იყოს მხილების კულტურის ჩამოყალიბება და საზოგადოებაში უარყოფითი დამოკიდებულებების ცვლილება მამხილებელთა მიმართ.