

მამხილებელთა ინსტიტუტი და „Whistleblower“-თა დაცვის თანამედროვე მექანიზმები

შალვა ლაზარიაშვილი
სტუდ-ს დოქტორანტი

რეზიუმე

თანამედროვე მსოფლიოს განვითარებული დემოკრატიის მქონე მრავალ ქვეყანაში „მამხილებელთა ინსტიტუტს“ ენიჭება მეტად დიდი როლი და იგი განიხილება როგორც საჯარო მართვის ორგანოთა ეფექტიანობის ამაღლების ერთ-ერთი ქმედითი მექანიზმი. „განგაშის ამტეხთა“ ინსტიტუტის არსებობა და ფუნქციონირება ხელს უწყობს სახელმწიფო უწყებათა ფუნქციონირების გამჭვირვალობას, ანგარიშვალდებულებას და საზოგადოების მხრიდან ნდობის ხარისხის ამაღლებას. მამხილებელთა ინსტიტუტი სერიოზულ დახმარებას უწევს ქვეყნის ადმინისტრაციულ ორგანოებს მოქმედი კანონმდებლობის, ისევე როგორც საზოგადოების ინტერესების დაცვაში.

ნაშრომი ეხება მხილების და მამხილებელთა სამართლებრივი დაცულობის თეორიულ საფუძვლებს, მხილების კვალიფიკაციისათვის საჭირო გარემოებებს, განხილულია მამხილებელთა იურიდიული დაცულობის წყაროები, დაცვის უზრუნველყოფისათვის აუცილებელი ადმინისტრაციული პროცედურები. საქართველო შედის იმ ქვეყანათა რიცხვში, სადაც საკანონმდებლო დონეზე გამყარებულია როგორც აღნიშნული ინსტიტუტის მოქმედების აუცილებლობა, ისე „მამხილებელთა“ დაცვის მოქნილი სისტემის არსებობის აუცილებლობა. ნაშრომი ემსახურება ამ სისტემის პოპულარიზაციას და მამხილებელთა ინსტიტუტის მიმართ საზოგადოების ინტერესისა და ცნობიერების ხარისხის ამაღლებას.

Summary

Whistle-blowing and Modern Mechanisms of Its Protection

The institute of 'whistle-blowing' holds a special niche within the public administration systems of many countries with advanced democracy and it is considered as one of the successful mechanisms for promoting efficiency of administrative agencies. System of whistle-blowing enhances functional transparency and accountability of the public agencies likewise the level of trust of the society towards the administrative bodies. Moreover, whistle-blowing helps the state and public institutions to comply with the demands of the existing regulations as well as addressing the interests and demands of the society.

The essay is focused on research of theoretical ground of act of whistle blowing and legal protections of whistleblowers, circumstances necessary for qualifications as whistle-blowing, sources of legal protection as well as ad-

ministrative procedures essential for protection of whistleblowers. Georgia is among countries that set the whistle-blowing as a system and adopted the appropriate legislation highlighting the importance of protection the whistle-blowers as well as having the flexible tools for legal protection. The essay serves to popularization and awareness-raising about the system throughout the Georgian society.

* * * * *

საჯარო მართვის თეორიაში „მხილება“, ან როგორც მას ხშირად უწოდებენ „განგაშის ატეხა“ (ჰისტლელონინგ) ითვლება „ორგანიზაციის წევრის (მოქმედი ან ყოფილი) მიერ ამ ორგანიზაციაში მომხდარი არალეგალური, არაეთიკური ან არასამართლებრივი ქმედების შესახებ ინფორმაციის მიწოდება“ (P. Marcia, Near, P. Janet, Dworkin, M. Terry, 'Whistle-blowing in organizations. Organization and Management. Ed. Walsh, J.; Brief, A.P. New York: Routledge /Taylor & Francis Group, 2008, 248 p. P. 6.). თანამედროვე საჯარო მართვის სისტემებში მამხილებელთა ინსტიტუტი გვევლინება საჯარო მართვის ორგანოთა ეფექტიანობის ამაღლების ერთ-ერთ ქმედით მექანიზმად, რომელიც ხელს უწყობს სახელმწიფო უწყებათა ფუნქციონირების გამჭვირვალობას, ანგარიშვალდებულებას და საზოგადოების მხრიდან ნდობის ხარისხის ამაღლებას. „მამხილებელთა“ ინსტიტუტი წარმოადგენს დანაშაულებრივი და არაეთიკური ქმედების პრევენციის, კორუფციული ფაქტების გამოვლენისა და შიდაორგანიზაციული კონტროლის ფართოდგამოყენებად სისტემურ პრაქტიკას. თანამედროვე ეტაპზე, სულ უფრო იზრდება იმ ქვეყანათა ჩამონათვალი, რომლებიც ახდენენ მამხილებელთა დაცვის სპეციალური კანონმდებლობის მიღებას, მხილების შედეგად მიღებულ ინფორმაციაზე რეაგირების ორგანოთა შექმნას და უკვე არსებული წარმატებული საერთაშორისო გამოცდილების გაზიარებას. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ „მამხილებელთა“ ინსტიტუტის ფუნქციონირების პოზიტიური შედეგების მიუხედავად, აღნიშნული სისტემის გავრცელების არეალი არ არის ფართო და სახელმწიფო მართვის სისტემაში მას მხოლოდ ძირითადად განვითარებული დემოკრატიის მქონე სახელმწიფოები იყენებენ.

ტრადიციული განმარტებების პარალელურად, ქვეყანათა გარკვეული ნაწილის (აშშ, დიდი ბრიტანეთი) კანონმდებლობა საჯარო მოხელის ქცევის „whistleblowing“-ად კვალიფიცირებისთვის ითვალისწინებს დამატებით გარემოებებს. ამ მიმართულებით, საინტერესოა დიდი ბრიტანეთის გამოცდილება, სადაც იმისათვის რათა მოხელის მიერ განცხადებუ-

ლი ინფორმაცია ჩაითვალოს „მხილებად“ და თავად „მამხილებელზე“ გავრცელდეს შესაბამისი დაცვითი მექანიზმები, აუცილებელია, რომ „მოსამსახურეს გააჩნდეს რწმენა ორ საკითხში: პირველი, რომ იგი იქცევა საზოგადოებრივი ინტერესების შესაბამისად და მეორე, იგი უნდა იყოს დარწმუნებული, რომ ის საქციელი რომლის გასაჯაროვებასაც იგი ახდენს, ხვდება რომელიმე ქვემოთ ჩამოთვლილ კატეგორიაში: კრიმინალური ქმედება, კანონით გათვალისწინებული ნორმების ვერ შესრულება, უსამართლობა, შეიცავს საფრთხეს ადამიანის(თა) ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოებისათვის, ზიანს აყენებს გარემოს“ („Whistleblowing: Guidance for Employers and Code of Practice“, Public Interest Disclosure Act, p.3 UK, 1998).

მამხილებელთა საქმიანობის მიმართ არსებობს არაერთგვაროვანი დამოკიდებულება ამ საქმიანობის ფინანსური დაინტერესების კუთხითაც. თუ რიგი სახელმწიფოები არაკანონიერი ქცევის შესახებ ინფორმაციის მონოდებას განიხილავენ როგორც ინდივიდის მოქალაქეობრივ ვალს და მის მორალურ ვალდებულებას, რიგ ქვეყნებში (აშშ, დიდი ბრიტანეთი), არამართლზომიერ ქცევაზე ინფორმაციის მონოდებისათვის, განსაკუთრებით კი ფისკალურ სექტორში გამოვლენილი დარღვევებისათვის, სახელმწიფო აწესებს გარკვეულ ფინანსურ ჯილდოსაც. მაგალითად, „ამერიკის შეერთებული შტატების შიდა შემოსავლების სამსახური“ (US Internal Revenue Service) საგადასახადო სფეროში დარღვევის შემთხვევის შესახებ აუთენტური ინფორმაციის მონოდებისათვის პირდაპირ განსაზღვრავს მამხილებლის ფულად ჯილდოს - ამოღებული თანხების 15%-დან 30%-მდე (US IRS, Whistleblower Informant Award, 2016 (<https://www.irs.gov/uac/whistleblower-informant-award/>)).

საქართველოს საჯარო მართვის სისტემაში, ისევე ქართულ საზოგადოების ცნობიერებაში, ისეთი დემოკრატიული მექანიზმის არსებობა როგორიცაა - „მამხილებელთა“ ინსტიტუტი არის ერთგვარი სიახლე. ამ მექანიზმის დამახინჯებული ფორმით გამოყენების საბჭოური სისტემის პრაქტიკიდან გამომდინარე, „მამხილებელთა“ არსი ქართულ საზოგადოებაში ტრადიციულად განიხილებოდა როგორც ნეგატიური სოციალური მოვლენა. საყურადღებოა, რომ აღნიშნული საკითხის იურიდიული დარეგულირებაც მნიშვნელოვანი დაგვიანებით აისახა დამოუკიდებელი საქართველოს კანონმდებლობაში - დღეისათვის, მოქმედი რეგულაციების მიხედვით, „მამხილებელთა“ ინსტიტუტის იურიდიული ასპექტები განსაზღვრულია 2015 წლის კანონში „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, რომლის რიგი მუხლებიც ძალაში შევა მხოლოდ 2017 წლის 1 იანვრიდან (საჯარო სამსახურის ეროვნული ბიურო, <http://csb.gov.ge/uploads/98990.pdf>). აღნიშნული კანონის 201 მუხლი „მხილებას“ განმარტავს როგორც „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“. კანონი ითვალისწინებს მხილების ბუნებასაც - „მხილება კეთილსინდისიერი უნდა იყოს და უნდა ემსახუროდეს საქართველოს კანონმდებლობის ან ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შემცველი ნორმების დარღვევის თავიდან აცილებას, გამოვლენას ან აღკვეთას ან/და საჯარო ინტერესის დაცვას“ (კანონი „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, მუხ 202, პუნ. 1).

საჯარო მართვის თეორიაში მამხილებელთა ინსტიტუტი განიხილება ძირითადად როგორც ადმინისტრაციულ დარღვევათა გამოვლენის ერთიანი მექანიზმი, თუმცა ხშირია „მხილების“ ფორმის დიფერენციაცია ინფორმაციის გაცხადების მეთოდების გამოყენების მიხედვით. განარჩევენ „შიდა“ (Internal whistle-blowing) და „გარე“ (External whistle-blowing). „შიდა მხილებად“ მიიჩნევა პირის ქმედება, როდესაც იგი კონკრეტულ დანაშაულთან დაკავშირებით მხილებას აკეთებს მხოლოდ ამა თუ იმ კონკრეტული საჯარო უწყების ფარგლებში, ზემდგომ მოხელეების ან შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულებისთვის ინფორმაციის მონოდების გზით. რაც შეეხება „გარე მხილებას“, ამ შემთხვევაში, ინფორმაცია მიეწოდება სამართალდამცავ ორგანოებს, ფართო საზოგადოებას ან მის დაინტერესებულ ნაწილს (მედია, არასამთავრობო სექტორი).

ქართული კანონმდებლობა არ ახდენს ამგვარ დიფერენციაციას, და მოქმედი კანონმდებლობა ყველა ფორმას განიხილავს „მამხილებელთა ინსტიტუტის“ ორგანულ ნაწილად. მაგრამ ამასთანავე, მოქმედი ნორმები განსაზღვრავენ მხილების მეთოდებს - „მხილება შეიძლება განხორციელდეს წერილობით, ზეპირად, ელექტრონულად, ტელეფონით, ფაქსით, ბიუროს მიერ ადმინისტრირებული ვებგვერდის მეშვეობით ან სხვა საშუალებით“ (საკანონმდებლო მაცნე, საქართველოს 2015 წლის 27 ოქტომბრის კანონი 4358, მუხ. 203).

არანაკლებ მნიშვნელოვანია თავად „მხილების“ აქტის თეორიული საფუძვლების განხილვა. მკვლევართა უმრავლესობა თანხმდება, რომ მხილების არსი სცილდება უბრალო ინფორმირებას და მას საფუძვლად უდევს პიროვნების სურვილი რათა აღიკვეთოს უკანონობა, მისი განმეორების სამომავლო შესაძლებლობა და დადგეს პოზიტიური შედეგი. ამასთანავე, მეცნიერთა გარკვეული ჯგუფის მტკიცებით (Keenan, McLein, 1992), მამხილებელს გააჩნია იმის რწმენა, რომ მის მიერ ინფორმაციის გაცხადების შემდეგ, ამ კონკრეტული ინფორმაციის მიმღები საჯარო მოხელე, თუ საჯარო ინსტიტუტი აუცილებლივ მოახდენს სათანადო რეაგირებას და შედეგად მოხდება არაკანონიერი ქმედების აღკვეთა. სწორედ მოსალოდნელი პოზიტიური შედეგი შეი-

ძლება განხილულ იქნას „მამხილებელთა“ ქცევის ერთ-ერთ ძირითად მოტივად, რაც თავის მხრივ გამოარჩევს „მხილებას“ უბრალო ინფორმაცორთა საქმიანობისაგან. „Whistleblowing“-ის თეორიული ასპექტების განხილვისას აუცილებლად უნდა აღინიშნოს მამხილებელთა ქცევის მთავარი საფუძვლი - მამხილებლის ეთიკურ-მორალური ფასეულობების შეუთავსებლობა იმ არაკანონიერ საქმიანობას ან ქცევასთან, რომლის შესახებაც ინდივიდი ახდენს ინფორმაციის განსაჯაროებას (J. Van Scotter, M. T. Rehg, J. P. Near, M.P. Miceli, 'Does Type of Wrongdoing Affect The Whistleblowing Process?' *Business Ethics quarterly*, 2004, Vol. 14, issue 2, p.221).

მეცნიერთა ნაწილი (Bowie, 1982, De George, 1986) მიიჩნევს, რომ შიდასტრუქტურული მხილება არის საჯარო მოხელის მორალური ქმედების მხოლოდ ერთ-ერთი გამოვლინება, როდესაც პიროვნების მიერ მიწოდებული ინფორმაცია არ ცდება ცალკეული ინსტიტუტის ფარგლებს და ამგვარი „მხილება“ არ უნდა იქნეს განხილული კლასიკურ „Whistleblowing“-ის ჩრდილში. ზემოაღნიშნულ დამოკიდებულებას საფუძვლად უდევს ის მოსაზრება, რომ „განგაშის ამტეხთა“ არსი მდგომარეობს იმაში, რომ ადმინისტრაციული დარღვევის ან არაეთიკური ქცევის შესახებ ცნობილი გახდეს საზოგადოების რაც შეიძლება ფართო წრისათვის და კანონდამცავი ადმინისტრაციული ინსტიტუტებისთვის. საკითხის მხოლოდ უწყების შიგნით დატოვებითა და ინფორმაციის არ-განსაჯაროვებამ შესაძლოა იქონიოს პრეცედენტული ხასიათი და ანალოგიური დარღვევას ადგილი ქონდეს მომავალში, წინასწარ იმ ადამიანთა ჩამოშორების შემდეგ, ვინც თავის დროზე არ მოახდინა სრულფასოვანი რეაგირება დარღვევაზე და არ გამოიტანა ის ფართო საზოგადოების სამსჯავროზე.

მეცნიერთა მეორე ნაწილი (Farrell and Peterson, 1982; Near and Miceli, 1987) არ იზიარებს ამგვარ დამოკიდებულებას, ეყრდნობა რა „მამხილებელთა“ დაცვითი მექანიზმების აუცილებლობასა და სახელმწიფოს მხრიდან ნებისმიერი დონის საჯარო მოხელის დაცულობის შესაბამისი გარანტიების არსებობას. აღნიშნული დამოკიდებულების მიხედვით, შიდაუწყებრივი „მხილება“ შესაძლებელია და უნდა განხილვოდეს „Whistleblowing“-ის ტრადიციულ ფორმად, რამდენადაც პირველადი მცდელობის შემდეგ, რასაც არ მოყვა შესაბამისი რეაგირება საჯარო უწყების ან ცალკეული ზემდგომი თანამდებობის პირის მხრიდან, საჯარო მოხელეს, რომლის სამუშაო უფლებები დაცული და გარანტირებულია სახელმწიფოს მიერ, გააჩნია სრული უფლება და შესაძლებლობა რომ ანალოგიური საკითხი გაიტანოს უკვე უწყების გარეთ - ადმინისტრაციული ორგანოების და საზოგადოების წინაშე.

Whistleblowing-ის ინსტიტუტის და მამხილებელთა სამართლებრივი დაცულობის გარშემო მოქმედებს არაერთი საერთაშორისო დოკუმენტი, რომლებიც შესაძლოა იქცეს ერთგვარ მოდელად ნებისმიერი ქვეყნისათვის, რომელიც გადანყევს საჯარო მარ-

თვის სისტემაში „მამხილებელთა“ ინსტიტუტის დანერგვას თუ უკვე არსებული მოდელის რეფორმირებას. ამ მიმართულებით, უპირველეს ყოვლისა უნდა აღინიშნოს გაერთიანებული ერებს ორგანიზაციის 2005 წლის კონვენცია „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ (UN Convention against Corruption (UNCAC), „ე.წ. დიდი ოცეულის (ჩ-20) „ძირითადი პრინციპები „მამხილებელთა“ დაცვის კანონმდებლობასთან დაკავშირებით“ (G-20 Guiding Principles for Whistleblower Protection Legislation, 2010), ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (ეთგო) რეკომენდაციები საჯარო სამსახურში ეთიკური ქცევის გაუმჯობესების შესახებ (1998 OECD Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service), საერთაშორისო სავაჭრო პალატის გაიდლაინები (ICC Guidelines on Whistleblowing, International Chamber of Commerce), ეთგო-ს 2003 წლის რეკომენდაციები საჯარო სამსახურში ინტერესთა კონფლიქტის აღმოფხვრის გაიდლაინები (Recommendation on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service), ევროსაბჭოს კონვენციები და სხვა. ეჭვგარეშეა, რომ ყოველ ცალკეულ სახელმწიფოში არსებობს ინდივიდუალური დამოკიდებულება „მამხილებელთა ინსტიტუტის“ მიმართ, მაგრამ ამასთანავე, უნდა აღინიშნოს განვითარებული დემოკრატიის ქვეყნების აბსოლუტური უმრავლესობის საერთო დამოკიდებულება და მსგავსი მიდგომები Whistleblowing-ის არსისა და მნიშვნელობის მიმართ საჯარო მართვის სისტემების ეფექტური ფუნქციონირებისათვის. ამგვარი მიდგომის კიდევ ერთი თვალსაჩინო მაგალითია ევროპის სახელმწიფოთა პრაქტიკა და თანამშრომლობა „განგაშის ამტეხთა“ ინსტიტუტის ერთიანი სტანდარტიზაციის მიმართულებით, რის საფუძველზეც შეიქმნა ევროკავშირის „გაიდლაინები საჯარო მოხელეთათვის „განგაშის ამტეხთა შესახებ““ (EU Guidelines on Whistleblowing, 2012). ზოგადად, „მამხილებელთა“ ინსტიტუტის შესახებ ევროკავშირის კანონმდებლობაში ჯერ კიდევ 2004 წლიდან მოქმედებს შესაბამისი ნორმები, მაგრამ ისინი გაბნეული იყო საჯარო სამსახურთან დაკავშირებულ ევროსტანდარტების განმსაზღვრელ რეგულაციებში და განახლებული სახე სწორედ ზემოაღნიშნულ გაიდლაინებში მიიღო.

„მამხილებელთა“ ინსტიტუტის ეფექტიანობა და „მხილების“ შედეგად დამდგარი პოზიტიური შედეგების მასშტაბი პირდაპირ კავშირშია Whistleblowing-ის დაცვის იურიდიულ მექანიზმების არსებობასა და მათ ეფექტურობაზე. თანამედროვე მსოფლიოში მეტად აქტიურად დგას როგორც ქვეყნის საჯარო მართვის სისტემებში, ისე ინდივიდუალური ორგანიზაციების მასშტაბით შეიქმნას ისეთი გარემო, სადაც ორგანიზაციის თანამშრომელს ან მოხელეს ექნება სრული იურიდიული გარანტიები, რომ არამართლზომიერი ქცევის შესახებ გაკეთებული ინფორმირების შედეგად, მის წინააღმდეგ ზემდგომი ინსტანციების ან ცალკეული პირების მიერ არ იქნება გამოყენებული რაიმე სახის დისკრიმინაციული

ზომები, იგი არ იქნება დათხოვილი სამსახურიდან, არ იქნება შეფერხებული მისი სამსახურობრივი წინსვლა თუ სამსახურთან დაკავშირებული წამახალისებელი ზომების გამოყენება. მამხილებელთა დაცვის ერთ-ერთი ყველაზე თანამედროვე დეფინიცია მოცემულია ორგანიზაცია „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ (Transparency International) მიერ შემუშავებულ უნივერსალურ პრინციპებში, რომელიც წარმოადგენს ერთგვარ სახელმძღვანელო დოკუმენტს ყველა იმ სახელმწიფოსათვის, რომელიც იმყოფება მამხილებელთა დაცვის თაობაზე კანონმდებლობის მიღების ან რეფორმირების პროცესში - „ინდივიდები დაცული უნდა იყვნენ სამსახურებრივ ზეწოლის და დისკრიმინაციის ყველა ფორმის გამოვლინებიდან მამხილებლობასთან დაკავშირებულ საკითხთან მიმართებაში. ეს შეეხება სამსახურიდან დათხოვნას, პრობაციის ან სხვა ფორმის სამსახურობრივ სანქციას, დამსჯელობით ტრანსფერს, ზეწოლას, სამუშაო საათების შემცირებას, ტრენინგების ან წახალისებისგან თავის შეკავებას, სტატუსის ან ბენეფიტების დაკარგვას ან ამგვარი სანქციების გამოყენების მუქარას“. (International Principles for Whistleblowing Legislation, Best practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest, Transparency International, art. 6. p.5, 2013)

რამდენადაც ყველა სახელმწიფოს გააჩნია ინდივიდუალური დამოკიდებულება მამხილებელთა ინსტიტუტის მიმართ, შესაბამისად განსხვავებულია მამხილებელთა დაცვის კანონმდებლობა და ის მექანიზმები, რომლებიც გამოიყენება „განგაშის ამტკიცება“ სამართლებრივი და სამსახურობრივი დაცულობის უზრუნველსაყოფად. მსოფლიო პრაქტიკაში განარჩევენ მამხილებელთა დაცვის საკანონმდებლო უზრუნველყოფის რამდენიმე ძირითად წყაროს. პირველ კატეგორიაში შედის მამხილებელთა დაცვის სპეციალიზირებული კანონმდებლობა, რომელიც უშუალოდ არეგულირებს აღნიშნული ინსტიტუტის დაცვის საკითხებს. რიგ ქვეყნებში (იაპონია, დიდი ბრიტანეთი, აშშ, სამხრეთ აფრიკა და ა.შ.) მამხილებელთა ინსტიტუტის დიდი როლსა და მნიშვნელობის გათვალისწინებით, მოქმედებს მამხილებელთა დაცვის ერთიანი, უნიფიცირებული კანონმდებლობა - მაგალითად ისეთი კანონები, როგორიცაა „იაპონიის მამხილებელთა დაცვის აქტი“ (‘Whistleblower Protection Act of Japan’. Act No. 122, 2004), აშშ-ს „მამხილებელთა დაცვის აქტი“ (Whistleblower Protection Act of 1989, Pub.L. 101-12) ან „დიდი ბრიტანეთის აქტი საჯარო ინტერესთა შესაბამისად ინფორმაციის გასაჯაროების შესახებ“ (‘United Kingdom’s Public Interest Disclosure Act’, UK, 1998).

მეორე კატეგორიის იურიდიულ წყაროს მიეკუთვნება ე.წ. „სექტორული კანონმდებლობა“, რომელიც გულისხმობს იმ კატეგორიის სამართლებრივ აქტებს, რომლებიც აწესრიგებენ სხვა ზოგადი სახის ურთიერთობებს, მაგრამ გარკვეული მოცულობით ეხებიან და ითვალისწინებენ მამხილებელთა დაცვის

მექანიზმებს (G20 Anti-Corruption Action Plan Action Point 7: Protection of Whistleblowers, sec. II, p.6, 2010). ამ ჯგუფში გაერთიანებულია ისეთი ნორმატიული აქტები, როგორიცაა სახელმწიფოების კორუფციის წინააღმდეგ სამოქმედო გეგმები, შრომის კოდექსები, ანტიმონოპოლიური პოლიტიკა და ა.შ. ცალკეულ შემთხვევებში, მამხილებელთა დაცვის უზრუნველყოფას ახდენს ქვეყნის სისხლის სამართლის კოდექსი - კანადის სისხლის სამართლის კოდექსი პირდაპირ კრძალავს რამე ფორმით სამსახურობრივი ზეწოლის ყოველგვარ ფორმას იმ ინდივიდის წინააღმდეგ, რომელმაც მოახდინა ინფორმაციის გაცხადება დანაშაულის შესახებ (Criminal Code of Canada, art. 425.1, sec. b).

მამხილებელთა დაცვის საკანონმდებლო უზრუნველყოფის კიდევ ერთ ძირითად წყაროს წარმოადგენს საჯარო სამსახურის ეთიკის კოდექსები (G20 Anti-Corruption Action Plan Action Point 7: Protection of Whistleblowers, sec. II, art. 11, p.6, 2010). ამ მიმართულებით აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ სხვადასხვა ქვეყანაში საჯარო სამსახურის ეთიკური ქცევის კოდექსები არ მოქმედებს ან არ გააჩნია თანაბარი იურიდიული ძალა, შესაბამისად, აღნიშნულ წყაროს განხილვა შესაძლებელია მხოლოდ ცალკეული სახელმწიფოს ინდივიდუალური მოდელის განხილვის პირობებში.

სამსახურებრივი დაცულობის და სამართლებრივი დაცვის საკანონმდებლო დონეზე უზრუნველყოფის პარალელურად, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს რამდენიმე ძირითადი პროცედურა, რაც უკავშირდება მხილების შემდეგ „განგაშის ამტკიცის“ მიმართ შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს ან თანამდებობის პირს მიერ განსახორციელებელ ქმედებას.

კონფიდენციალურობის დაცვა

მამხილებელთა დაცვის ერთ-ერთი მექანიზმია ინფორმაციის მიმწოდებელი პირის ვინაობის კონფიდენციალურობის დაცვა. როგორც წესი, მამხილებელთა ინდენტიფიცირება არ ხდება ფართო საზოგადოებისთვის ან უშუალოდ იმ პირების წინაშე ვის სახელთან არის დაკავშირებული ინფორმაცია პოტენციური დარღვევის ან არაეთიკური ქცევის შესახებ. ამით მცირდება მამხილებლის მიმართ შესაძლო ზეწოლის, სამსახურებრივი ზეგავლენის და არასათანადო მოპყრობის შესაძლებლობა არაეთიკურ ქცევაში მხილებულ პირთა მხრიდან.

კონფიდენციალურობის დაცვის პირობიდან გამონაკლისს წარმოადგენს ის შემთხვევები, როდესაც პიროვნების ვინაობის გასაჯაროება ხდება თავად მამხილებლის თანხმობით ან საგამოძიებო საქმიანობის სრულფასოვანი წარმოებისა და საზოგადოების მხრიდან მაღალი ნდობის ხარისხის შენარჩუნებისათვის.

ანონიმურობა

ხშირ შემთხვევაში, კონფიდენციალურობის დაცვის ვალდებულებიდან განსხვავებით, „მამხილებელი“ ირჩევს სრულ ანონიმურობას. ინფორმაცია აღმოჩენილი დარღვევის შესახებ მაკონტროლებელ რგოლს ან ინსტიტუტს მიეწოდება ყოველგვარი პირადი ინფორმაციის გაცხადების გარეშე. ანალოგიური მდგომარეობა ხშირია საჯარო სამსახურის ისეთ მოდელში, სადაც შედარებით სუსტია მამხილებელთა დაცვის მექანიზმები ან დაბალია ამ სამსახურის საქმიანობის მიმართ წმინტლებლოვნება-თანდობის ხარისხი. მამხილებელთა მხრიდან სრული ანონიმურობის დაცვა თავის მხრივ მნიშვნელოვნად აფერხებს საგამოძიებო უწყებების საქმიანობას იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ გამოძიების ორგანოებს ხშირად არა აქვთ საშუალება მიიღონ ანონიმური წყაროსაგან დამატებითი ინფორმაცია ფაქტის შესახებ, მოახდინონ დარღვევის გარშემო დამატებითი ცნობების მოძიება, ისევე როგორც გადაამოწმონ დარღვევის ფაქტის აუთენტურობა და „მხილების“ რეალური საფუძვლები.

მოზილობა

მამხილებელთა მიმართ გამოყენებული კიდევ ერთი მექანიზმია მოზილობა. მამხილებლის მიერ წამოყენებული ინციატივის საფუძველზე, რომ მას სურვილი აქვს შეიცვალოს კონკრეტული სამუშაო დანაყოფი მას შემდეგ რაც ინდივიდის მიერ მოხდა ინფორმაციის გასაჯაროება ამ კონკრეტულ ქვედანაყოფში ან მის მმართველ ზედა რგოლში, „მამხილებელთა დაცვის“ კომპეტენტური ორგანო, მოქმედ რეგულაციებზე დაყრდნობით, მაქსიმალურად ხელს უწყობს „განგაშის ამტების“ სამსახურებრივ მოზილობას და მის გადასვლას სხვა მიმდებარე სამსახურებსა თუ უწყებებში.

მამხილებელთა საქმიანობათვის ხელის შეშლის პრევენცია

არცერთ ზემდგომ რგოლს ან თანამდებობის პირს არ აქვს უფლება მიიღოს რაიმე ზომა ან გამოიყენოს სამსახურებრივი უფლებამოსილება მიმართული მისდამი დაქვემდებარებულ პირებზე ზემოქმედების მოხდენისაკენ, რათა მოხდეს გამოვლენილ დარღვევების ფაქტების დამალვა და მოსამსახურემ ვერ შეძლოს ინფორმაციის მიწოდება მოქმედი რეგულაციებით უწყებების ან ფართო საზოგადოებისთვის. ამგვარ შემთხვევებში, ქვეყანათა უმრავლესობის კანონმდებლობა ითვალისწინებს სერიოზულ დისციპლინარულ, საჯარო და სხვა სანქციებს მხილებლისთვის ხელის შემშლელი პირების მიმართ.

პირადი უსაფრთხოება

საერთაშორისო პრაქტიკაში ხშირია შემთხვევები, როდესაც ინფორმაციის განცხადების შემდეგ, ჩნდება

მამხილებლის, ისევე როგორც მისი ოჯახის წევრების ჯანმრთელობის და ცალკეულ შემთხვევებში სიცოცხლის საფრთხე. შესაბამისად, ის ქვეყნები, სადაც მამხილებელთა ინსტიტუტი არის მეტად ფართოდ გავრცელებული და გამოყენებადი პრაქტიკა (აშშ, დიდი ბრიტანეთი, შვეიცარია), მოქმედებს მამხილებელთა (მათი ოჯახის წევრების ჩათვლით) დაცვის სპეციალიზირებული სამთავრობო პროგრამები და შესაბამისი სამსახურები, რათა სრულად იქნეს დაცული მამხილებლის უფლებები, ისევე როგორც მისი უსაფრთხოების გარანტიები.

მამხილებელთა დაცვას დიდ ყურადღებას უთმობს ქართული კანონმდებლობაც. „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონის, მუხლი 203 -ე მუხლი განმარტავს:

„1. დაუშვებელია მამხილებლის ან მისი ახლო ნათესავის დამინება, შევიწროება, იძულება, დამცირება, დევნა, მასზე ზეწოლა, მისთვის მორალური ან მატერიალური ზიანის მიყენება, მის მიმართ ძალადობის ან ძალადობის მუქარის გამოყენება, დისკრიმინაციული მოპყრობა ან სხვა უკანონო ქმედების განხორციელება მხილების ფაქტთან დაკავშირებით.

2. დაუშვებელია მამხილებლის მიმართ ადმინისტრაციული ან სამოქალაქო სამართალწარმოების ან სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყება და მისთვის შესაბამისი პასუხისმგებლობის დაკისრება, აგრეთვე მის მიმართ იძულებითი ზომების გამოყენება მხილების ფაქტთან დაკავშირებული გარემოების გამო“ (საკანონმდებლო მაცნე, საქართველოს 2015 წლის 27 ოქტომბრის კანონი 4358).

საკანონმდებლო ბაზის არსებობასთან ერთად, საქართველოს საჯარო სამსახურის ეროვნული ბიურო საქართველოს საჯარო მოხელეებს აძლევს საშუალებას მოახდინონ შემდგომი რეაგირებისთვის ინფორმაციის მიწოდება ბიუროსთვის ანონიმურობის ან კონფიდენციალობის დაცვის რეჟიმში საკუთარ ვებ-გვერდის საშუალებით (<https://mkhileba.gov.ge/>).

უდაოა, რომ პიროვნების მიერ არასათანადო ქცევასთან დაკავშირებული ინფორმაციის გაცხადების ყველა შემთხვევა ავტომატურად ვერ დაკვალიფიცირდება „მხილებად“ და ინდივიდის მიერ მიწოდებული ყველა სახის ინფორმაცია ვერ გახდება ამ კონკრეტული პიროვნების სამსახურებრივი ხელშეუხებლობის გარანტი. ამგვარი გარემოებების ჩამონათვალი მოიპოვება როგორც ქვეყნების ინდივიდუალურ კანონმდებლობაში, ისე არსებობს ზოგადი სახელმძღვანელო პრინციპები, რომელთა მიხედვით შესაძლებელია მოხდეს ინდივიდის ქცევის ბუნების განსაზღვრა. ევროკავშირის მოქმედი გაიდლაინები განსაზღვრავს - „მამხილებელთა სამსახურებრივი დაცვის მარეგულირებელი ნორმები ვერ გავრცელდება ისეთ ქმედებაზე, როდესაც საქმე გვაქვს შემდეგ გარემოებებთან:

ინფორმაციის მიწოდება ემყარება პირად მოტივაციებს და პიროვნება დაინტერესებულია „მხილების“ მოსალოდნელი შედეგით;

კოლეგებთან ან მაღალი იერარქიის თანამდებობის პირებთან პირადი უთანხმოების შემთხვევებში, აგრეთვე ინფორმაცია, რომელიც მიზანმიმართულად ძირს უთხრის სხვა მოხელის პატიოსნებასა და რეპუტაციას.

თუ მიწოდებული ინფორმაცია უკვე ატარებს საზოგადო ხასიათს (საგაზეთო სტატიები, საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი საჯარო აუდიტორული ანგარიშები);

თუ ინფორმაცია ემყარება მხოლოდ მოარულ ხმებს არის რეალურ საფუძველს მოკლებული;

მოდის კონფლიქტში მოქმედ კანონიერ რეგულაციებთან;

ინფორმაცია, რომელიც არ უკავშირდება პირის სამსახურებრივ საქმიანობას; („Communication to the Commission on Guidelines on Whistleblowing“, EU, Brussels, SEC(2012), art. 1,4, p. 4)

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს იმგვარი შემთხვევებიც, როდესაც მამხილებელზე ვერ გავრცელდება „განგაშის ამტეხთა“ დაცვის მექანიზმები, იმ გარემოების მიუხედავად თუ რამდენად აუთენტური ან საფუძველს მოკლებული იყო, იმ შემთხვევაში თუ ამგვარი ინფორმაცია ინდივიდმა გასცა მესამე პირთა მხრიდან გარკვეული ფინანსური გარკვეული საზღაურის მიღების საფუძველზე. როგორც ზემოთ აღინიშნა, მამხილებელთა ფინანსური დაჯილდოების ინიციატივა და კომპეტენცია გააჩნია მხოლოდ სახელმწიფო ორგანოებს, შესაბამისი კანონმდებლობის და პრაქტიკის მქონე სახელმწიფოებში.

საქართველოს კანონმდებლობა აგრეთვე იცნობს იმ გარემოებებს, როდესაც „მხილება“ არ წარმოშობს მამხილებლის დაცვის მექანიზმების გარანტირებულად ამოქმედების აუცილებლობას. „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონის, მუხლი 205-ს თანახმად, მამხილებელი „დაცვის გარანტიებით სარგებლობს განურჩევლად იმისა, მხილების შედეგად გამჟღავნებული ინფორმაცია სწორია თუ მცდარი გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც:

ა) მხილების შედეგად გამჟღავნებული ინფორმაცია მცდარია, რაც მამხილებლისთვის წინასწარ იყო ცნობილი ან ცნობილი უნდა ყოფილიყო, ვინაიდან მას შეეძლო გადაემოწმებინა მხილებისათვის საჭირო ინფორმაციის სისწორე, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც მან ამ ინფორმაციის გადამოწმებისთვის აუცილებელი ყველა შესაძლო ზომა მიიღო და მისი მცდარობა მაინც ვერ დაადგინა;

ბ) მამხილებელი მოქმედებს თავისთვის ან სხვისთვის გამორჩენის მისაღებად, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით დაწესებული სპეციალური ჯილდოს მიღების შემთხვევისა;

გ) მამხილებელი ინფორმირებულია იმის შესახებ, რომ მხილების ფაქტობრივი გარემოებები საჯაროდ ცნობილია ან ცნობილია განცხადების განმხილველი ორგანოსთვის (საკანონმდებლო მაცნე, საქართვე-

ლოს 2015 წლის 27 ოქტომბრის კანონი 4358).

როგორც უკვე აღინიშნა, ყოველ ცალკეულ სახელმწიფოს გააჩნია ინდივიდუალური დამოკიდებულება „მამხილებელთა ინსტიტუტის“ მიმართ და არსებული საერთაშორისო მექანიზმების თუ რეკომენდაციების მიუხედავად, მამხილებელთა ინსტიტუტის დანერგვის რელევანტურობასა და საქმიანობის ეფექტურობას განაპირობებს კონკრეტულ ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური ნება და საზოგადოების მზადყოფნა. ხშირად, დამდგარ შედეგებთან ერთად, ფართო საზოგადოებისთვის უცნობია და გარკვეულ კითხვებს ბადებს შესაბამის ინფორმაციის მოპოვების მეთოდები. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია ისეთი ქმედების გარშემო როგორცაა მხილება ყოველთვის მოხდეს მაქსიმალურად ზუსტი განმარტება საზოგადოებისთვის, ისევე როგორც საჯარო სისტემაში დასაქმებული მოქალაქეებისთვის. საზოგადოების ფართო წრეების ინფორმირების კიდევ ერთი სახეა „ინფორმაციის გაჟონვის“ (information leaking) ფენომენი, რომელიც გარკვეულწილად ასევე ემსახურება საჯარო სამსახურში შესაძლო სამართალდარღვევებზე საზოგადოების ინფორმირებას. ინფორმაციის გაჟონვა თავისი ბუნებით ჰგავს მხილების ინსტიტუტს, იმ მნიშვნელოვანი განსხვავებით, რომ ინფორმაციის გაჟონვის შემთხვევაში, ამგვარი ქმედება შესაძლებელია განხორციელებული იყოს იმ კატეგორიის პირთა მიერ, რომელთაც უშუალოდ არ აქვთ კავშირი კონკრეტულ სამსახურთან, არ ყოფილან არაეთიკური ქცევის ან სხვა რაიმე დარღვევის უშუალო მომსწრე, ინარჩუნებენ სრულ ანონიმურობას და შესაბამისად, ვერ ექცევიან მხილების კანონმდებლობით განსაზღვრული მოთხოვნების ჩარჩოში. ბუნებრივია, მათ მიმართ ვერ იქნება გამოყენებული მამხილებელთა დაცვის საკანონმდებლო ბერკეტები და გარანტიები.

თანამედროვე მსოფლიოს განვითარებულ ქვეყნებში „მამხილებელთა ინსტიტუტს“ ენიჭება მეტად დიდი როლი და ეთმობა მნიშვნელოვანი ყურადღება, რამეთუ მამხილებელთა მიერ მიწოდებული ინფორმაცია სერიოზულ დახმარებას უწევს ქვეყნის ადმინისტრაციულ ორგანოებს მოქმედი კანონმდებლობის, ისევე როგორც საზოგადოების ინტერესების დაცვაში. „განგაშის ამტეხთა“ უფლება ამხილონ არამართლზომიერი ქმედება და დაიცვან საზოგადოებრივი ინტერესი ახლო დგას გამოხატვის, რწმენის უფლებებთან და თავისუფლებებთან, ისევე როგორც საზოგადოებრივი ეთიკის პრინციპებთან და ნორმებთან. საყოველთაოდ აღიარებულია, რომ მამხილებელთა ეფექტური დაცვა მხოლოდ ხელს უწყობს უფრო გამჭვირვალე და პასუხისმგებლიანი საჯარო თუ კერძო ინსტიტუტების ჩამოყალიბებას, მათი პასუხისმგებლობის ამაღლებას საზოგადოების წინაშე. Whistleblowing-ი პოზიტიურ ზეგავლენას ახდენს თავად ამ ინსტიტუტების შიდა მენეჯმენტსა და ადმინისტრირებაზე, ამაღლებს თანამშრომელთა მორალურ პასუხისმგებლობას და საქმიანობის ეფექტურობას. სწორედ ამიტომ, იმგვარი გარემოს შე-

ქმნა, სადაც სრულფასოვნად იქნება დაცული მამხილებელთა უფლებები და სამსახურებრივი ხელშეუხებლობა, შედის ყველა იმ ქვეყნის სახელმწიფო ინტერესებში, რომლებიც ორიენტირებული არიან ეფექტური, რაციონალური და გამჭვირვალე საჯარო მართვის სისტემის ჩამოყალიბებაზე.

გამოყენებული ლიტერატურა :

1. საქართველოს კანონი „საჯარო დანესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, 2015 (<http://csb.gov.ge/uploads/98990.pdf>);
2. „სახელმძღვანელო მამხილებელთა დაცვის შესახებ“, საჯარო სამსახურის ბიურო, თბილისი, 2015
3. ევროკავშირის გაიდლაინები საჯარო მოხელეთათვის „განგაშის ამტეხთა შესახებ“, 2012 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1326_en.htm?locale=en)
4. „იაპონიის მამხილებელთა დაცვის აქტი“ („Whistleblower Protection Act of Japan“. Act No. 122, 2004)
5. „დიდი ბრიტანეთის საჯარო ინტერესთა შესაბამისად ინფორმაციის გასაჯაროების შესახებ“ („United Kingdom's Public Interest Disclosure Act“, UK, 1998).
6. კანადის სისხლის სამართლის კოდექსი, (<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-46/>)
7. აშშ-ს „მამხილებელთა დაცვის აქტი“ (Whistleblower Protection Act of 1989, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-103/pdf/STATUTE-103-Pg16.pdf>)
8. International Principles for Whistleblowing Legislation, Best practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest, Transparency International, 2013.
9. G20 Anti-Corruption Action Plan Action Point 7: Protection of Whistleblowers, 2010 (<http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/G20%20-%20study%20on%20whistleblowers.pdf>)
10. A. Vadera, R. V. Aguilera, B. B. Caza, 'Making Sense of Whistle-blowing's Antecedents', Department of Business Administration, College of Business University of Illinois, 2009 (https://business.illinois.edu/aguilera/pdf/VaderaAguilera%20Caza_2009_Making%20sense%20of%20whistle-blowing_final.pdf).
11. P. Marcia, Near, P. Janet, Dworkin, M. Terry, 'Whistle-blowing in organizations. Organization and Management. Ed. Walsh, J.; Brief, A.P. New York: Routledge /Taylor & Francis Group, 2008.
12. J. Van Scotter, M. T. Rehg, J. P. Near, M.P. Miceli, 'Does Type of Wrongdoing Affect The Whistle-blowing Process?' 'Business Ethics quarterly, Vol. 14, issue 2. ISSN 1052-150, 2004. (<http://www.uky.edu/~jtgros2/whistle-blowing.pdf>) .
13. L. Paige Whitaker, 'Whistleblower Protection Act: An Overview', Congressional Research center, American Law Division, US Congress, 2007 (<https://www.fas.org/srg/crs/natsec/RL33918.pdf>)
14. M. P. Miceli, J.P. Near; 'Effective Whistle-Blowing, The Academy of Management Review, Vol. 20, No. 3. (Jul., 1995), pp. 679-708. (http://home.kelley.iupui.edu/jmagid/L512_2008/Effective%20Whistleblowing.pdf)
15. D. Banisar, „Whistleblowing: International Standards and developments“, Corruption and Transparency: Debating the frontiers between State, Market and Society, World Bank-institute for social research, UNIM, Washington, D.C, 2011 (<http://ssrn.com/abstract=1753180>).
16. Whistleblowing: Guidance for Employers and Code of Practice, Department for business innovations and skills, UK, 2015 (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/415175/bis-15-200-whistleblowing-guidance-for-employers-and-code-of-practice.pdf)
17. Whistleblower protection: encouraging reporting, OECD, 2012 (<http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50042935.pdf>)
18. Communication to the Commission on Guidelines on Whistleblowing, European Commission, Brussels, 2012. (<http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/EU%20guidelines%20-%20Whistleblowing.pdf>)
19. М.А. Батищева, „СЛУЖЕБНЫЕ РАЗОБЛАЧЕНИЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ“ Московский государственный институт международных отношений, Москва, 2013. (http://www.vestnik.mgimo.ru/sites/default/files/pdf/023_sociologiya_01_batishchevama.pdf)