

INSTITUTE FOR DEVELOPMENT OF
FREEDOM OF INFORMATION



ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი

მხილების ინსტიტუციური კონვერგენცია¹ და
„საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და
კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის
ცვლილებების ანალიზი

ავტორი: თათია ელიაძე

¹სხვადასხვა სოციალური და პოლიტიკური სისტემების, მათი სტრუქტურების თანდათანობითი დაახლოება ურთიერთკავშირის, თანამშრომლობისა და ურთიერთგაგების საფუძველზე, არსებითი წინააღმდეგობების გადალახვა და საერთო მახასიათებლების შექმნა, რაც განსაკუთრებით აქტიურდება სამეცნიერო-ტექნიკური განვითარების, ინტერნაციონალიზაციისა და გლობალიზაციის პროცესების ვითარებაში. კ-ის იდეა ჯერ კიდევ XX ს-ის 50-იან წლებში გაჩნდა და ფართოდ გავრცელდა თანამედროვე სამეცნიერო-ტექნიკური რევოლუციის გავრცელებასთან ერთად. კ. მუშავდებოდა ჯ. გელბრეიტის, უ. როსტოუს, პ. სლოვინის, ი. ტინბერგენის და სხვ., მათ შორის ცნობილი „რომაული კლუბის“ წარმომადგენლების მიერ.

ს ა რ ჩ ე ვ ი

თავი I. მხილების ინსტიტუციური პრობლემატიკა.....	2
1.1 მხილება და ნეოლიბერალიზმი: პოლიტიკური წინააღმდეგობა გვიანი კაპიტალიზმის ეკონომიკაში	2
1.2 www.Gov.com ინოვაციური ტექნოლოგიური წყარო სოციუმის მეტი ჩართულობისთვის “FBI Website” თუ “თვთვონტროლის ბაზა“?!.....	2
თავი II. დილემა: მორალური კატეგორიები და მისი შეფასების ინდიკატორები.....	2
თავი III. მხილების ინდივიდუალური და სიტუაციური კორელაციები.....	2
თავი IV. „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ - საკანონმდებლო ცვლილებების ანალიზი	2
1 მხილების დეფინიცია.....	2
2. გარე მხილება.....	2
3. შიდა მხილება.....	2
4. დაწესებულების ხელმძღვანელის მხილება.....	17
5. მცდარი მხილება.....	18
6. მამხილებლის დაცვის მონიტორინგი.....	19
7. მამხილებელი სუბიექტების წრე.....	20
8. საკითხთა წრე, რომელიც ექვემდებარება მხილებას.....	20

“The strength of the pack is the wolf, and the strength of the wolf is the pack”

--Rudyard Kipling, “The Law of The Jungle”

წინამდებარე კვლევა მიზნად ისახავს მხილების ინსტიტუტთან დაკავშირებული საკვანძო/პრობლემატური საკითხების შესწავლას, საქართველოს კონტექსტში მათი იმპლემენტაციის პრობლემატიკის განსაზღვრასა და ცალკეული სარეკომენდაციო მეთოდოლოგიური წინადადებების შემუშავებას.

კვლევაში არ არის გაანალიზებული ე.წ. „უდავო“ საკითხები, მაგალითად, როგორცაა მხილების ინსტიტუტის არსი, მისი კონცეპტუალური წანამდგვრები, მისია და საფრთხეები. წინამდებარე კვლევა აქცენტს აკეთებს საქართველოსთვის კონტექსტუალურად რელევანტურ საკითხებზე, მათ შორის, ტექნიკური თვალსაზრისით ინოვაციური, სტრატეგიული მნიშვნელობის სისტემების აღწერასა და დანერგვაზე.

გარდა სამართლებრივი რეგულირების პრობლემური მიმართულებებისა, კვლევაში გაანალიზებულია ეკონომიკური მნიშვნელობის ისეთი საკამათო საკითხი, როგორცაა: ინსტიტუციური და საკანონმდებლო ცვლილებების ანალიზი; ეკონომიკური და პოლიტიკური კონტექსტი, სამართლებრივი დასაბუთებულობის ხარისხი.

„მხილების ინდივიდუალური და სიტუაციური კორელაციები“ - აღნიშნული სათაურის ქვეშ განხილულია ამ ინსტიტუტთან ქვეყნის კონტექსტით გათვალისწინებული მორალური და სოციუმის მიერ კონტროლირებადი ზნეობრივი წინააღმდეგობების შესაძლო დამღევის გზები. ამასთან, ცალკე თავად არის წარმოდგენილი საკანონმდებლო რაკურსი, რომლის ჭრილშიც გაანალიზებულია ე.წ. ხარვეზიანი ნორმების არსებობის შემთხვევები.

კვლევის მეთოდს წარმოადგენს სისტემური და ემპირიული კვლევის მეთოდი, ასევე ნაწილობრივ გამოყენებულია შედარება, თუმცა არაუნივერსალური კომპარატივისტიკული მნიშვნელობით.

კვლევის შედეგებს წარმოადგენს რეკომენდაციები, რომელიც შემუშავებულია ქართული საჯარო ადმინისტრირების სივრცეში მხილების ინსტიტუტის სისტემის სრულყოფილად ინკორპორირების გზით სათანადო ადაპტირებული რეალობის მისაღებად.

ყველა მთავრობის მსგავსად დემოკრატიული რეჟიმებიც საჭიროებენ საჯარო მოხელეთა გაკონტროლებას, რომლებიც მუშაობენ ამ რეჟიმისთვის, მაგრამ ავტორიტარული და დემოკრატიული მთავრობები განსხვავდებიან პრობლემის მოგვარების და მასზე ზემოქმედების მექანიზმებით. ამ მხრივ, თვით დემოკრატიული მთავრობის შიგნითაც არსებობს მნიშვნელოვანი განსხვავებები რეჟიმების შესაძლებლობებში. ეს თავში წარმოდგენილია საჯარო მოხელეთა „მეთვალყურეობისათვის“ ადმინისტრაციული სამართლის გამოყენების შესახებ მთავრობის გადაწყვეტილების გამომწვევი მიზეზები და შედეგები.

1946 წელს მიღებული აქტში „სახელმწიფო ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ“² ასახული მიდგომები დამახასიათებელია შეერთებული შტატების ადმინისტრაციული სამართლის საკანონმდებლო აქტებისათვის, რომლებიც მიზნად ისახავს რაციონალურობისა და მართლზომიერების ხელშეწყობას სახელმწიფო ორგანოების მიერ გადაწყვეტილების მიღებისას ყოველგვარი ზედმეტად დამაბრკოლებელი მოთხოვნების დაწესების გარეშე. იგი განსაკუთრებით იმ გადაწყვეტილებების თავიდან აცილებისკენაა მიმართული, რომლებიც:

ა) თვითნებურია, ახირებული, ან წარმოადგენს უფლების ბოროტად გამოყენებას, ან რომლებიც სხვათა მიერ არანაირ თანხვედრაში არ არის კანონმდებლობასთან;

ბ) კონსტიტუციური უფლების, ძალაუფლების, პრივილეგიის ან იმუნიტეტის საწინააღმდეგოა;

გ) სცილდება საკანონმდებლო იურისდიქციას, უფლებამოსილებას, ან შეზღუდვებს, ან არ გააჩნია კანონით დადგენილი უფლება;

დ) მიღებულია კანონით გათვალისწინებული პროცედურების დაცვის გარეშე;

ე) არ არის დამოწმებული მნიშვნელოვანი მტკიცებულებით;

ვ) არ არის დასაბუთებული ფაქტებით;

ეს მიზეზები ხშირად განვრცობილია სხვა საკანონმდებლო აქტებითა და აღმასრულებელი ხელისუფლების განკარგულებებით, რომლებიც უწყებებისაგან

² იხ.: <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-I/chapter-5>;

მოითხოვს მეტნაკლებად არსებული საჯარო მმართველობის უფლებამოსილების გამოყენებას, ხარჯთეფექტურობისა და შედეგობრიობის ანალიზში მონაწილეობის მიღებას, გარემოზე ზემოქმედებისა და სხვა გავლენების შესახებ ანგარიშების მომზადებას, ან ისეთი მატერიალური ფასეულობების ხელშეწყობას, როგორცაა სახელმწიფო ფინანსების გამჭვირვალობა, თუ პრევენციული საკონტროლო პროცედურების დამკვიდრება³.

ადმინისტრაციული სამართლის ზოგადი პოსტულატების მიხედვით, ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები შეიძლება იყოს „ფორმალური“ ან „არაფორმალური“. არასაკმარისი განსხვავების მიუხედავად, გადაწყვეტილებები, რომლებიც მიღებულ იქნა იმ საქმიანობის შედეგად, რომლის პროცედურებიც არსებითად რეგულირდებოდა ადმინისტრაციული სამართლით, როგორცაა კანონშემოქმედება და სასამართლო გადაწყვეტილება, მიიჩნევა ფორმალურად. არაფორმალური გადაწყვეტილებები უფრო მეტად მოიცავს ისეთ კითხვებს, როგორცაა, თუ რომელი ფირმა უნდა იქნას შესწავლილი ან შემოწმებული, (ინსპექტირებული), თუ რამდენად გულმოდგინედ/სრულყოფილად, როდის და რა სამართალგამოყენებითი ღონისძიებები უნდა იქნას გამოყენებული. გარდა იმ შემთხვევებისა, სადაც მამხილებელი ინსტიტუციურად, როგორც დამოუკიდებელი „აგენტი“ არის ჩართული⁴. შესაბამისად, როდესაც საუბარია საკონტროლო პროცედურების დუბლირების საკითხზე, ცალსახად იკვეთება მამხილებლის ექსკლუზიური უფლებამოსილება „არაფორმალური“ გადაწყვეტილებების მონიტორინგის ნაწილში, რამდენადაც ივარაუდება, რომ მამხილებელი ფლობს სრულ ინფორმაციას ცალკეულ უწყებაში მიმდინარე მენეჯერული პროცესების (და არამართო) მიმართ.

ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებები შეიძლება ასევე დაჯგუფებულ იქნას, როგორც რეტროსპექტიული, პერსპექტიული, ან მიმდინარე. ადმინისტრაციული სამართალი იყენებს მრავალფეროვან პროცესებს თითოეული ტიპის ფორმალური გადაწყვეტილებების ჩამოსაყალიბებლად და აიძულებს ხელმძღვანელ პირებს მათ მიღებას. რეტროსპექტიული გადაწყვეტილებების მისაღებად საჭიროა ცალკეული პირის, ფირმის, ჯგუფის, სამთავრობო უწყების, თუ სხვა ორგანიზაციის მიერ წარსულში განხორციელებული საქმიანობის შეფასება. ისინი მოიცავს შემდეგი სახის კითხვებს: იყო თუ არა კორპორაცია/უწყება/დაწესებულება უკანონო ცრუ რეკლამირებაში ან

³ საკითხზე დოქტრინალური განმარტებებისთვის იხ.: *The whistleblower's handbook: "how to be an effective resister"*, Brian Martin Published in 1999 by Jon Carpenter in Charlbury, UK and Envirobook in Sydney, Australia;

⁴ დამატებითი ინფორმაციისთვის იხ.: „Public Disclosure, Private Revelation or Silenc“: *Whistleblowing Incentives and Managerial Policy* David Austen-Smith & Timothy J. Feddersen MEDS Department, Kellogg School of Management Northwestern University Evanston, IL 60208 December 2008;

უსამართლო შრომით საქმიანობაში ჩართული? რეტროსპექტიული გადაწყვეტილებები ხშირად მიიღება სასამართლო გადაწყვეტილების ჩარჩოებში. ორგანო და სახელმწიფოს მიერ რეგულირებადი მხარე ადგენენ სარჩელს იმ პირის წინაშე წარსადგენად, რომელიც ხელმძღვანელობს დაკითხვას საქმის კოლეგიური მოსმენის დროს, კომისიის ან სხვა სახის საბჭოს წინაშე. იგი შეიძლება შემოიფარგლოს გადაწყვეტილების მიმღები პირის მიერ ფაქტების ზერელე მოსმენით, ან ადგილი ჰქონდეს სრულფასოვან მოსმენას, რომელიც ძალიან ჰგავს სასამართლო სხდომათა დარბაზში საქმის მოსმენას. იგი შეიძლება გულისხმობდეს არახელსაყრელი გადაწყვეტილების გასაჩივრების უფლებას ორგანოს უმაღლეს განყოფილებაში, თუმცა, ყველა შემთხვევაში, მიზანი მდგომარეობს ფაქტების დადგენაში, მათ შორის მნიშვნელოვანი მოტივების, და მათზე კანონის მიუკერძოებლად გამოყენებაში. შესაბამისად, მხილების საკონტროლო პროცედურა შეიძლება დეტალურად განსაზღვრავდეს სავალდებულო სტანდარტებს, იმ სახის ინფორმაციას, რომელიც შეიძლება იქნას გათვალისწინებული გადაწყვეტილების მიმღები პირის მიერ უფლებამოსილებების განხორციელებასა და მის მიუკერძოებლობაში⁵.

პერსპექტიული გადაწყვეტილებები ეხება მომავალში სავარაუდოდ განვითარებულ მოვლენებს. მხილების ექსკლუზიური უფლებამოსილების მოთხოვნები ზოგადად დაფუძნებულია ვარაუდზე, რომ პერსპექტიული გადაწყვეტილების მიღება რთულ საკითხებზე იქნება უფრო რაციონალური, როდესაც იგი ღიაა საჯარო განხილვისა და მონაწილეობისათვის. იდეალურ შემთხვევაში, ღია გადაწყვეტილების მიღება უზრუნველყოფს ადმინისტრაციული თანამდებობის პირებს უფრო მეტი დასაბუთებით და ინფორმაციით. ამ თვალსაზრისით, მამხილებლის მიერ განხორციელებული საქმიანობა შეიძლება მოითხოვდეს გადაწყვეტილების მიმღები პირების მიერ სახელმწიფო ხარჯებზე პასუხისმგებლობის აღებას და მათი შეფასების ახსნა-განმარტებას. ეს პროცესები ასევე შეიძლება დაექვემდებაროს მხილების შესაბამის რაციონალურობის სტანდარტს⁶, როგორცაა არსებითი მტკიცებულებით არგუმენტირება.

მიმდინარე გადაწყვეტილებები ხშირად მოიცავს მარეგულირებელ მოთხოვნასთან უშუალო შესაბამისობის თუ დასაშვებობის საკითხებს. მაგალითისთვის, მრავალი სალიცენზიო გადაწყვეტილება არის მიმდინარე და მტკიცედ რეგულირდება საკანონმდებლო თუ ადმინისტრაციული აქტებით. თუმცა, მიმდინარე

⁵ შედარებისათვის იხ.: *Whistleblowing and gagging clauses: the Public Interest Disclosure Act 1998, SN00248, 29 november, 2013, Doug Pyper, p.11-14;*

⁶ ნაგულისხმევია არაფორმალური სტანდარტი, რომელიც არის დაკავშირებული მხილების რაციონალურობასთან.

გადაწყვეტილებების უმეტესობა არის არაფორმალური, და ზოგიერთი მათგანი სავარაუდოდ უფრო მეტად რეგულირდება შიდა მაკონტროლებელი სუბიექტების⁷ გადაწყვეტილებებით, ვიდრე მხილების განხორციელებით.

ხშირად რთულია იმ ბალანსის დამკვიდრება თუ შენარჩუნება, რომლის უზრუნველყოფასაც ცდილობს კანონით დაცული მხილების მოქმედების თავისუფლების შეზღუდვასა და ადმინისტრაციული თანამდებობის პირთათვის საკმარისი მოქნილობის მინიჭებას შორის, რათა მათ ეფექტურად განახორციელონ საკუთარი ნორმატიულ-სამართლებრივი უფლებამოსილებები. კონტროპროდუქტიულობა და საჯარო ინტერესის ბალანსის ტესტი წარმოადგენს იმ ძირითად გამოწვევებს, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს მხილების ინსტიტუტის ეფექტური და დინამიური განვითარება.

1.1 მხილება და ნეოლიბერალიზმი: პოლიტიკური წინააღმდეგობა გვიანი

თანამედროვე დომინირებული⁸ გლობალური საბაზრო იდეოლოგია, რომელსაც ხშირად ნეოლიბერალიზმს⁹ უწოდებენ, ტრადიციულად იბრძვის ეკონომიკის სტრატეგიულ მიმართულებებში სახელმწიფოს მხრიდან ნაკლები ჩარევის შესაძლებლობებზე, მოწოდებულია ნაკლები ეკონომიკური რეგულირება, იმ მიზნით რათა უზრუნველყოფილი იქნას უფრო დიდი „სიმდიდრე“ კაცობრიობისათვის. მხილება, ერთის მხრივ, არის ქმედება, რომელიც მიზნად ისახავს გადაარჩინოს და შეუნარჩუნოს ღირებულება საერთო საზოგადოებრივ სიკეთეს, მეორეს მხრივ, იგი მსგავსად სხვა სოციალური ქმედებებისა ხდება აქტიური მონაწილე, შემფასებელი ცალკეულ საჯარო და კერძო დაწესებულებათა რუტინის, რაც ცალსახად გულისხმობს საკონტროლო ქმედებების განხორციელების დაშვებას. რამდენადაც თავისუფალი საბაზრო ეკონომიკაში მოტივირებულია თვითკონტროლის მექანიზმების დანერგვა და მართვა, მხილება, როგორც გარედან „ჩარეული“ და დეტერმინირებული კონტროლის შესაძლებლობა, წინააღმდეგობაში მოდის შემოთავაზებულ მონიტორინგის პროცედურებთან.

მხილების ქართული, საკანონმდებლო დეფინიციის სარეგულაციო ჩარჩო შემდეგია: **„ზიანი, რომელიც ადგება ან შესაძლოა მიაღწეს საჯარო ინტერესებს ან საჯარო**

⁷ მაგალითისთვის, შიდა აუდიტის ერთეული, გენერალური ინსპექცია და ა.შ.

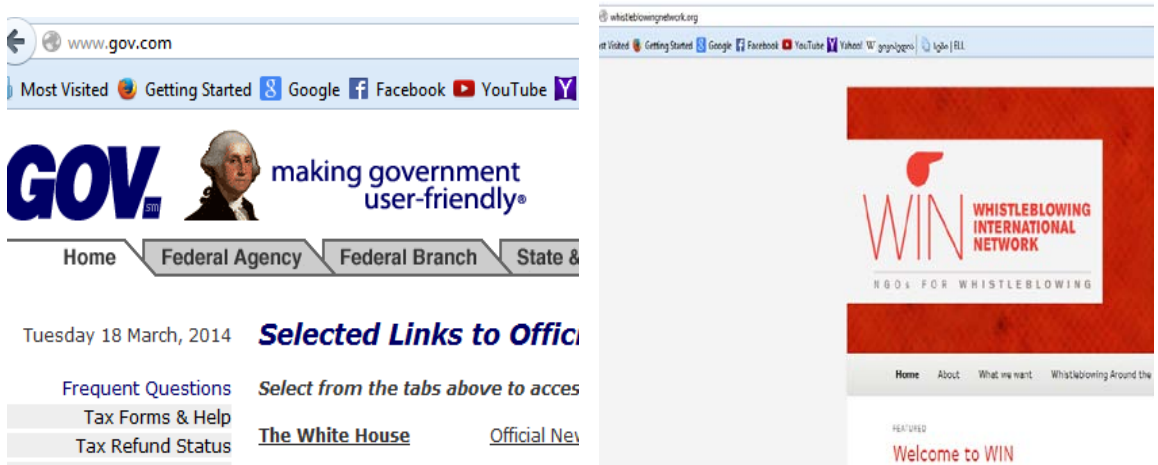
⁸ განსაკუთრებით: ჩრდილოეთ ამერიკაში, დასავლეთ ევროპასა და სამხრეთ აფრიკაში;

⁹ Whistleblowing and neoliberalism: Political resistance in late capitalist economy BRITA BJORKELO, Norwegian Police University College Department of Psychosocial Science, University of Bergen;

დაწესებულების რეპუტაციას,- ამასთან „ჩარევის განსაზღვრის საორიენტაციოდ არსებული სამართლებრივი ორიენტირი შემდეგი ოთხი მიმართულებით ვითარდება:

- საკონტროლო ანუ კვაზი-ადმინისტრაციული საქმიანობა ხორციელდება დელეგირებული უფლებამოსილებით;
- მხილების გადაწყვეტილების გამოტანის ანუ კვაზი ადმინისტრირების საქმიანობა ხორციელდება სამთავრობო განხილვის უფლებამოსილებით;
- არსებული რეგულაციების გამოყენების ანუ წმინდა ადმინისტრაციული ფუნქცია ხორციელდება მაკონტროლებელი უფლებამოსილებით;
- სამთავრობო უფლებამოსილება წარმოადგენს იმ უფლებამოსილებას, სადაც კანონით მითითებულია, რომ მოვალეობა უნდა განხორციელდეს კონკრეტული და განსაკუთრებული პირობების შესაბამისად და ადგილი უნდა ჰქონდეს მამხილებლის თავისუფალ არჩევანს/დისკრეციულ უფლებამოსილებას;

1.2 www.Gov.com ინოვაციური ტექნოლოგიური წყარო სოციუმის მეტი ჩართულობისთვის “FBI Website” თუ “თვთკონტროლის ბაზა“?!



საილუსტრაციო მაგალითი: www.gov.com არის პირველი მსოფლიო პორტალი¹⁰, რომელიც კონტექსტუალურად ეხება საჯარო-კერძო სექტორის პარტნიორობის განვითარების საკითხს. რომელიც აერთიანებს მონაცემთა ბაზას სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობის საჯარო ინფორმაციის კატეგორიას მიკუთვნებული პირველადი

¹⁰ რეგისტრირებულია 1994 წელს;
8 | IDFI - მ ა მ ხ ი ლ ე ბ ე ლ თ ა დ ა ც ვ ა

დოკუმენტაციის ასახვის გზით. თუმცა, საგულისხმოა, რომ მიუხედავად იმ ფაქტისა რომ აღნიშნული წარმოადგენს, როგორც ამას მისივე შემქმნელები განმარტავენ, პრევენციული საკონტროლო და მხილებას დაქვემდებარებული უფლებამოსილების დელეგირების შემთხვევას, პრობლემურია უსაფრთხოებისა და მონაცემთა დაცვის საკითხი.

პოლიტიკური მსჯელობა ხაზგასმით აღნიშნავს არა მარტო ეკონომიკურ და ტექნიკურ შეზღუდვებს იმაზე, რაც შეიძლება უზრუნველყოფილ იქნას სახელმწიფოს მიერ საკუთარი მოქალაქეებისათვის, არამედ ასევე ტოტალური კიბერ და ზოგადად, მონაცემთა დაცვის პარადოქსულ და არასასურველ შედეგებსაც. ოცნება სუპერ გამჭვირვალე მმართველობით სისტემებზე, უკავშირდება ხელშემწყობი „მხილების“ მეტაფორას, მხილების, როგორც პარტნიორის და სულისჩამდგმელის უფრო, ვიდრე ღიაობისა და გამჭვირვალობის გარანტორის.

ზემოთ განხილულ პორტალზე, ცალკეული პირებს, ოჯახებს, ფირმებს, ორგანიზაციებს, საზოგადოებებს მოუწოდებენ, რომ საკუთარ თავზე აიღონ მათი საკუთრების და მათი ოჯახის დანარჩენი წევრების უსაფრთხოებაზე პასუხისმგებლობა. დანაშაულის რისკის წინააღმდეგ დაცვა უსაფრთხოების ზომების გამოყენებით ხდება თითოეული აქტიური ფიზიკური პირის, თითოეული ანგარიშვალდებული დამქირავებლის პასუხისმგებლობის ნაწილი და, წინდახედულობის გამოჩენისას, ცალკეული პირები არ უნდა დაეყრდნონ მხოლოდ საზოგადოებრივ პოლიციას, ისევე როგორც, მამხილებელს და სამართლებრივი სისტემის ფორმალურ მექანიზმებს: მათ უნდა გაიღრმავონ ცოდნა ექსპერტების დახმარებით და აქტიურად უნდა ჩაებან მცოდნე წრეებთან ურთიერთობაში წესრიგის შესანარჩუნებლად და ინდივიდუალური და კოლექტიური უსაფრთხოების წინაშე არსებული საფრთხეების გადასალახად.

ამ საილუსტრაციო შემთხვევის განზოგადება კარგად ასახავს სახელმწიფო მმართველობით სფეროში არსებული „უსაფრთხოების“ კოლიზიას მხილების და ზოგადად გამჭვირვალობის სტანდარტთან.

მოწინავე ლიბერალურ საზოგადოებებში, მმართველობითი საქმიანობა მოქმედებს სუბიექტების ერთიან მრავალფეროვან საქმიანობაში ჩართვით, სადაც ქცევის მოდულაცია გარკვეული ნორმების თანახმად შეესაბამება მის მიზანს. არსებობს მრავალი საქმიანობა, რომელსაც დელუზე განიხილავდა საკუთარ თეზისში, რომ ჩვენ ყველანი ვცხოვრობთ „კონტროლირებად საზოგადოებაში“. დისციპლინარულ საზოგადოებებში ეს გახლდათ პროცესის საკითხი, ერთი დისციპლინური ინსტიტუტიდან თითოეული ცდილობდა ქცევის ჩამოყალიბებას გამძლე მატერიალური და ქცევითი კომპეტენციების, თვითკრიტიკისა და თვითშეზღუდვის ურყევი პრაქტიკებით.

მართვის მეთოდების ანალიტიკოსები ხშირად მიიჩნევენ, რომ ჩვენ ვიმყოფებით ძირეულად ახალი სამართლებრივი ეპოქის შუაგულში, იქნება ეს პოსტდისციპლინარული საზოგადოება, ელექტრონული პანოპტიკუმი, სახიფათო საზოგადოება, აქტუალური (სადაზღვევო) მართლმსაჯულება თუ გასაკონტროლებელი საზოგადოება. თუმცა სხვები, ამტკიცებენ, რომ ვითარება უფრო რთულია, რომ არსებული მართვის მეთოდები წარმოაჩენს უმეტესად მერყევ, არასრულ, ფრაგმენტულ, ურთიერთგამომრიცხავ და სადავო მეტამორფოზებს, ზოგიერთ მათგანი აღარ იყენებს მოძველებულ თემებს, თუმცა ინარჩუნებს სხვებს, შემოაქვს გარკვეული ახალი ელემენტები, შეაქვს ცვლილებები სხვების როლსა და ფუნქციებში კონტროლის განხორციელებისას, მათი შეცვლილი ადგილებისა და კავშირის გამო. ამდენად, დევიდ გერლანდი და პეტ ოუ'მოლი¹¹ მიუთითებდნენ იმ ფაქტზე, რომ ზოგადად სამართალდარღვევის, დანაშაულის მართვის თანამედროვე განხილვა აერთიანებს გადასაჭრელი პრობლემების შეუთავსებელ სპეციფიკაციებს და სწრაფად მონაცვლეობს მისი მოგვარების სხვადასხვა პროგრამებში. (გერლენდი 1996, ოუ'მოლი 1999) (საკანონმდებლო) წინადადებები, რომლებიც ყურადღებას ამახვილებენ ცალკეული ადამიანებისა და საზოგადოებების საჭიროებაზე - აიღონ უფრო მეტი პასუხისმგებლობა საკუთარ უსაფრთხოებაზე „სამიზნის გამაგრებისა თუ მეზობლად თვალთვალის დაწესების საშუალებით, თანაარსებობს ნულოვანი ტოლერანტობის წესრიგის დაცვის არგუმენტებთან. დამნაშავეთა წინააღმდეგ სადამსჯელო სანქციების დაწესების

¹¹ შედარებისათვის იხ.: ბურლიევი 3 გარდნერი, „წარმატებული და წარუმატებელი აღმასრულებელი“ გაუმჯობესებული მენეჯმენტი, 1 (სექტ. 1948), 116-25.

მოთხოვნას თან ახლავს „სახელის მინიჭების, შერცხვენის და დადანაშაულების“ პროგრამა, რომელიც ფოკუსირებულია დამნაშავესა და მსხვერპლის ურთიერთობებზე“.¹²

ჩვენს კონტროლირებად საზოგადოებაში, საქმე სუბიექტის თავიდანვე სოციალიზაციასა და დისციპლინირებაში კი არ მდგომარეობს. მთავარი რეჟიმის დამყარება კი არ არის, რომელშიც თითოეული პირი მუდმივად უცხო პირის თვალთვალის/მხილების/დასმენის ქვეშ იქნება, რომელიც ახორციელებს ინდივიდუალიზაციის მეთვალყურეობას. საქმე არ მდგომარეობს გადაცდომის ჩადენის შემდეგ საჯარო მოხელის დაპატიმრებასა და ნორმალიზებაში. ქცევა მუდმივი მეთვალყურეობის ქვეშ იმყოფება და იცვლება ლოგიკის მიხედვით, რომელიც დამახასიათებელია ყველა ქცევისათვის. მეთვალყურეობა ხორციელდება ყოველდღიური სამუშაო პროცედურების დინებაზე. ამ ჩართულობის სქემაში, ქცევის განზრახული ცვლილება ჯანსაღი საჯარო ადმინისტრირების იმპულსების ოპტიმიზაციის პრინციპებისა და მანკიერი სამოხელეო მიდგომების იმპულსების მინიმუმამდე დაყვანის პრინციპების თანახმად განაწილებულია ყოველდღიურ სამუშაო გარემოსა და პროცედურებში. ეს არ გახლავთ სოციოლოგიური თეზისის გამეორება, რომელიც შესაძლოა პირველად წარმოადგინა ე.ა. როსსმა. მან 1894 წელს „ჩაიწერა 33 საშუალება, (გზა), რომლის საშუალებითაც ხორციელდება სოციალური კონტროლი... [და შემდეგ] გააგრძელა იმ წინასწარი განზრახვების განვითარება სოციოლოგიის საორგანიზაციო პრინციპებში: “მტკიცება, რომ ქცევის არაფორმალური კონტროლი ხორციელდება სოციალური ცხოვრების ყველა სფეროში. (კეი, 1993: 22-3. როსსი 1901; ჰამილტონი და სატონი 1989: 14-15, ლუმლი 1925; როუზი 1999: 120-4). ამან გამოიწვია განზრახული ინსტრუმენტალიზაცია და კონტროლირებადი თვისებების განმტკიცება, რომელიც პოტენციურია მთელი მრავალფეროვანი საქმიანობებსა თუ ქცევის მართვის სპეციფიკურ პროექტებში“¹³.

მამხილებლის, როგორც ავტორიტეტის შეფასება უნდა მოიცავდეს იმ ფაქტს, რომ დიდი ორგანიზაციები შედგება მრავალი ქვეიერარქიებისგან, თითოეული მათგანი დაკავშირებულია ერთმანეთთან ავტორიტეტის, ინტერესის და ფასეულობების თვალსაზრისით, იმ ფორმით, როგორც ეს ხდება გაერთიანებულ ორგანიზაციაში. თითოეულ მათგანს გააჩნია მისი შიდა მაკონტროლებელი სტრუქტურა, რომელსაც სათავეში უდგას ხელმძღვანელი, რომელიც წარმოადგენს უმაღლეს ხელისუფალს მის საკუთარ სისტემაში, მაგრამ იგი აღარ ითვლება ხელმძღვანელად, როდესაც განიხილება

¹² ციტირებულია: ბრიტ. ჯ.კრიმინოლო (2000) 40, 321-339 მართვა და კონტროლი ნიკოლას როუზი

¹³ Whistleblowing research: methodological and moral issues (Praeger: New York, 1985 145-161) Frederick Elliston;

უფრო დიდი იერარქიის თვალთახედვიდან. ძალაუფლების ამ გადაცემას მნიშვნელოვანი შედეგები მოჰყვება ხოლმე. ის უზრუნველყოფს დისციპლინას, ვინაიდან თითოეული ქვემდგომი იერარქიის არსებობის შანსები უმეტესად განისაზღვრება უმცროს ხელმძღვანელთა მიერ მათი სახელით გაკეთებული განცხადებების გზით. უმცირესობის ნების გადაცემა ორგანიზაციის შიგნით მამხილებელთა საშუალებით ხდება, რომლებიც ამლიერებენ საკუთარ უფლებამოსილებებს და სტატუსს მათ ქვემდგომ იერარქიებთან მიმართებაში.

ვფიქრობ, სწორედ ეს აზრია ჩადებული მრავალი სხვადასხვა სფეროდან სპეციალისტების გაერთიანებულ მცდელობაში, რომ მოაგვარონ დიდი პრაქტიკული მნიშვნელობის პრობლემა, რომელიც ექმნება კაცობრიობის „მორალურ“ და ხანდახან ზედმეტად „ნაციონალურად მორალურ“ კეთილდღეობას, რომელიც ქმნის აფექტს - ძველი პრობლემების ახალი საშუალებებით გადაჭრის გრძნობას და გარკვეული იმედისა და ენთუზიაზმის ატმოსფეროს, რომ წინ იქნა გადადგმულ ნაბიჯი ადამიანის საკუთარი თავისა და მის ირგვლივ მყოფი საზოგადოების გაგებისაკენ. რა თქმა უნდა, ეიფორია ვერ შეცვლის კეთილგონიერებას, ყველაფერი პრაქტიკით მტკიცდება და ყველას სურს საკუთარი თავის დაცვა იმედგაცრუებისაგან და ჯანსაღი კონსერვატიული მელანქოლიისაგან; მაგრამ ყველაფერ ამისთვის არსებობს ატმოსფეროში დასაწყისის შეგრძნება და სასარგებლოა ამის შეცნობა.

ვივარაუდებ, რომ სამსახურებრივი გადაცდომების კონტროლის არსებული მახასიათებლების რაოდენობა გასაგები ხდება, როდესაც ისინი სისტემატიზირებულია მართვის რაციონალობების და ტექნოლოგიების ზოგიერთ საკმაოდ ზოგად მუტაციებსა და გარდაქმნებში, რომლებსაც თამამად შეგვიძლია ვუწოდოთ ლიბერალიზმის „გაუმჯობესებელი“ ფორმები. აქ, ძირითად, ფაქტორს წარმოადგენს „დისტანციური“ მართვისკენ სწრაფვის პოლიტიკური მართვის ამბიციის შესწორება. საზოგადოებებსა და ინდივიდუალურ პირებს შორის სოციალობის და დაქვემდებარების ფრაგმენტაცია, აქტიური საჯარო მოხელეების ჩამოყალიბებაზე ყურადღების გამახვილება, რომლებიც საკუთარი ბედზე აიღებენ პასუხისმგებლობას არჩევანის გაკეთების საშუალებით და სოციალურ-პოლიტიკური ინტერესების ორგანიზებით კმაყოფილების მიღების და საქმიანობის სტილის წინაშე არსებული რისკის მართვისა და მისი შემცირების შესახებ.

ამ გზით თუ მივუდგებით, თანამედროვე მხილების საკონტროლო სტრატეგიებს გააჩნიათ სტრატეგიული თანმიმდევრობა¹⁴. მიუხედავად იმისა, რომ განსხვავდება ის პრობლემები, რომლებიც მოგვარებულ იქნა ამ ახალი კონტროლის სტრატეგიებით, მათში ყველაზე უმთავრეს პრობლემას მაინც „თავისუფალ საზოგადოებაში“ კონტროლის პრობლემა და აქედან გამომდინარე იმ ტიპის სუბიექტები წარმოადგენენ, რომლებიც მიიჩნევიან, რომ ცხოვრობენ და იმსახურებენ ასეთ საზოგადოებას. დამნაშავედ არ მოიაზრება კანონის უზენაესობის იურიდიულ სუბიექტი, არც კრიმინოლოგიის სოციალური და ფსიქოლოგიური სუბიექტი, არამედ ის პირი, რომელმაც ვერ შეძლო საკუთარ თავზე პასუხისმგებლობის აღება, როგორც „ზნეობრივი დაწესებულების“ ხელმძღვანელმა სუბიექტმა. ზნეობრივი გარდაქმნის საშუალებით შერცხვენისა და რეფორმირების გზით დასჯა ცდილობს ეთიკური თვითმართვის მექანიზმების გარდაქმნას. დღეს კონტროლის პრობლემა სულ უფრო და უფრო გაგებულია, როგორც დამოკიდებულობის ვალდებულებების დარღვევა-პასუხისმგებელი მორალურობის, თვითკონტროლის და თვითგანვითარების ლეგიტიმური მოხმარების საშუალებით - რომლებზეც დამოკიდებული გახდა თავისუფლების საჯარო ადმინისტრირების თანამედროვე სტრატეგიები. მაგრამ, სწორედ მხოლოდ ამიტომ, კონტროლის სფეროების და საქმიანობების მთელი მრავალფეროვნება ღიაა საკონკურენციოდ, არა სამართლის და კანონის უზენაესობის

¹⁴ იხ.: „Avoiding the Tragedy of Whistleblowing“, Michael Davis, Business & professional ethics Journal, vol8, no4. 1,

საყოველთაო პრინციპების სახელით: არამედ უნარებისა და ვალდებულებების სახელით, რომელიც მინიჭებული აქვს შესაბამის ინსტიტუციებს.

მერტონის მტკიცების თანახმად, რომ, საკონტროლო პროცედურების დანერგვისას, უფრო მეტი ყურადღება დაეთმოს ბიუროკრატიული სტრუქტურისა და პიროვნების ურთიერთქმედებას¹⁵, შემუშავებულ იქნა ორგანიზაციის საერთო სიტუაციისა და პიროვნების, ორი ძირითადი მაჩვენებლის, ზოგიერთი ფსიქოლოგიური ფორმულირება. ასეთი სტრუქტურა კარგად შეესატყვისება ორგანიზაციაში თანამშრომლის ქცევის კომპლექსურობას, რომელიც მთლიანი კულტურის, მოცემული ორგანიზაციისა და ცალკეული პიროვნების ურთიერთქმედების შედეგს წარმოადგენს, ხოლო იგი კი, თავის მხრივ, ნებისმიერი ამ პიროვნების გენეტიკური კომპოზიციისა და უნიკალური გამოცდილების ნაყოფი გახლავთ. ამ კონტექსტში, ორგანიზაცია, შეიძლება, განხილულ იქნეს, როგორც მინიატურული საზოგადოება, სადაც ტრადიციული საზოგადოებრივი კონტროლი ცალკეულ პიროვნებაზე მკვეთრადაა გამოხატული. ორგანიზაცია იყენებს ცალკეული პირის დაგროვილ ცოდნასა და გამოცდილებას, რომელსაც შეაქვს საზოგადოებაში დანერგილი გარკვეული დამოკიდებულებები, რაც ხელს უწყობს ორგანიზაციის ძირითად ფასეულობებსა და მოლოდინებთან შესაბამის შეთავსებას. რა თქმა უნდა, ყველა პიროვნება ვერ ახერხებს ასეთ შეთავსებას, მაგრამ დიდი უმრავლესობა აღწევს მას ინდივიდუალიზაციისა და თვითრეალიზაციის სხვადასხვა დონეზე. კანონით დაცული მხილება ეთიკის რაკურსში სწორედ ასეთ შემთხვევებს უნდა მოიცავდეს.

¹⁵ რობერტ კ. მერტონი, „ბიუროკრატიული სტრუქტურა და ინდივიდუალურობა“, საზოგადოებრივი ძალები, 17 (1940), 560-68.

თავი IV

„საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და შესახებ“ - საკანონმდებლო ცვლილებების ანალიზი

მამხილებლის ინსტიტუტის სამართლებრივი რეგულირება საქართველოში მოცემულია საქართველოს კანონში „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ 2009 წლის 1 ივნისიდან¹⁶ ძალაში შესული ცვლილებების საკანონმდებლო საფუძველზე. შესაბამისად, მამხილებლის ინსტიტუტი საქართველოში 5 წლიანი ინსტიტუციური საფუძველი გააჩნია, თუმცა პრობლემურია პრაქტიკული იმპლემენტაციის საკითხი, ისევე როგორც მამხილებელთა დაცვის საკითხი.

„წარმოდგენილი კანონპროექტის მიღების საჭიროება განპირობებულია საჯარო სამსახურში მხილების პროცედურის მოქნილობის უზრუნველყოფის, მხილებელთათვის სამართლებრივი გარანტიის გაზრდისა და საერთაშორისო დონეზე ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების აუცილებლობით“,- აღნიშნულია საკანონმდებლო ცვლილებების განმარტებით ბარათში.

წინამდებარე თავში გაანალიზებულია აღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილებების სამართლებრივი რეგულირების პრობლემური საკითხები.

საქართველოს კანონის პროექტი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ (07-2/164, 07.02.2014) (ინიციატორი - საქართველოს მთავრობა, ავტორი - საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო)

[საქართველოს კანონის პროექტი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ \(07-2/164, 07.02.2014\)](#)

1 მხილების დეფინიცია

¹⁶ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, თავი V₁, პარლამენტის უწყებანი, #44, 11.11.1 997, გვ. 86;

„ზიანი, რომელიც ადგება ან შესაძლოა მიადგეს საჯარო ინტერესებს ან საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას“¹⁷.

წინამდებარე რეგულაციაში საკანონმდებლო ცვლილებების სახით შემოდის „შესაძლო ზიანის“ დეფინიცია, რომელიც მნიშვნელოვანი ინსტიტუტია ზოგადად ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის განსაზღვრის ნაწილში. ზოგადი სამართლებრივი რეგულაციის თანახმად, საჯარო მოხელის ქმედებით ან გადაწყვეტილებით მიყენებულ ზიანზე პასუხისმგებელია სახელმწიფო/ადგილობრივი თვითმმართველობა, მაგრამ სახელმწიფოს მხრიდან ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება ავტომატურად არ სპობს სახელმწიფოს წინაშე საჯარო მოხელის პასუხისმგებლობის საკითხს, რაც თავის მხრივ, არ არის რეგულირებული საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით. მოცემულ მნიშვნელოვან საკითხს არეგულირებს საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 1005 მუხლი, რომელიც დეფინიციის თანახმად განზრახვა, ან უხეში გაუფრთხილებლობა, როგორც ბრალის შედარებით მაღალი ხარისხის შემცველი ფორმა, ხდება საჯარო მოხელის სოლიდარული პასუხისმგებლობის საფუძველი, ანუ, სახელმწიფოს ეძლევა შესაძლებლობა ზიანის ანაზღაურებით მიყენებული ზარალის ერთი ნაწილი რეგრესის სახით ამოიღოს საჯარო მოხელისგან.¹⁸

აღსანიშნავია, რომ მოცემულ ცვლილებასთან დაკავშირებით პრობლემურია მისი პრაქტიკაში გამოყენების საკითხი, რამდენადაც შესაძლოა ზიანში, ბრალის არსებობის დადასტურება, როგორც საჯარო მოსამსახურის პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძველი, ფაქტობრივ შეუძლებლობას წარმოადგენს. შესაბამისად, თუ ვერ იარსებებს პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძველი „შესაძლო ზიანით“ გადასარჩენი სამართლებრივი სიკეთე კითხვით ნიშნის ქვეშ დგება.

2. გარე მხილება

„მხილებად ჩაითვლება ასევე მამხილებლის მიერ სამოქალაქო საზოგადოების ან მედიის ინფორმირება განცხადების განმხილველი ორგანოს, გამომძიებლის, პროკურორის, ან სახალხო დამცველის მიერ გადაწყვეტილების გამოტანიდან 3 თვის შემდეგ“;¹⁹

¹⁷ „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 20¹ მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი;

¹⁸ დამატებითი ინფორმაცია იხ.: „ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო“, პაატა ტურავა, ნათია წკეპლაძე, 2010, თავი მე-6, გვ. 143-147;

¹⁹ „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 20¹ მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი;

არსებული რეგულაცია, პრობლემას ქმნის როგორც ვადებთან ისე მისი გამოყენების პრეცედენტებთან მიმართებაში, მათივე „პრაქტიკულობისა“ და რაციონალურობის თვალსაზრისით. გარე მხილების საერთაშორისო პრაქტიკა აქცენტირებულია მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის, საკონტროლო პროცედურებით დატესტვის საკითხზე, როდესაც მამხილებელს აღჭურავს ამ უფლებამოსილებით. აღსანიშნავია, რომ ადმინისტრაციული წარმოების მსგავსად „შიდა გადახედვის“ პროცედურული ბარიერი ქმნის უფლების პრევენციული დაცვის მნიშვნელოვან წინაღობას, რაც შემოთავაზებული ცვლილებების ძირითად პოსტულატს წარმოადგენს. ამასთან, საგულისხმოა, რომ შემოთავაზებული 3 თვიანი პერიოდი, ფაქტობრივად უუნაროს ხდის გარე მხილების ინსტიტუტს მისი დროში რელევანტურობისა და ეფექტურობის კრიტერიუმიდან გამომდინარე. პირველადი მხილების განმხილველი ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების გამოტანიდან 3 თვის შემდეგ განხორციელებული მსგავსი ტიპის „შეტყობინება“ შესაძლოა განხილულ იქნეს როგორც დაუსაბუთებელი შეზღუდვა საჯარო ინტერესის დაბალანსების საკითხში.

3. შიდა მხილება

„განცხადების განმხილველი ორგანო – შესაბამისი საჯარო დაწესებულების შიდა კონტროლის, აუდიტის ან სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ქვედანაყოფი“;²⁰

სახელმწიფო შიდა კონტროლის ორგანოების განცხადების განმხილველ სუბიექტებად განსაზღვრა წარმოადგენს საერთაშორისო პრაქტიკით არსებულ და გამოცდილ სამართლებრივ გარემოებას, თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ერთგვარი ფუნქციური დუბლირება არის მამხილებლისა და განმხილველი ორგანოს საქმიანობაში. „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად შიდა კონტროლის განმახორციელებელი ერთეულები ახორციელებენ რისკების შეფასების საფუძველზე იმ გადაცდომებისა და სამოხელეო დისციპლინის შემთხვევების პრევენციას, რაც მამხილებლის უშუალო კომპეტენციის სფეროა. აღსანიშნავია, ასევე შიდა კონტროლის სფეროში არსებული რისკის შეფასებისა და აუდიტის მეთოდოლოგიის სატესტო პროცედურებში მამხილებლის ჩართვის აუცილებლობაზე ხაზგასმა- რაც შესაბამის დარგობრივ კანონმდებლობაში უნდა იქნეს ასახული.

4. დაწესებულების ხელმძღვანელის მხილება

²⁰ „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 20¹ მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტი;

„თუ მხილების განცხადება მიმართულია საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიმართ, მამხილებელს უფლება აქვს მხილების განცხადებით მიმართოს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ზემდგომ თანამდებობის პირს“.²¹

ისევე, როგორც საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებულ ადმინისტრაციული წარმოების მარეგულირებელ თეორიასა და პრაქტიკაში, პრობლემურია ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოსა და თანამდებობის პირის დეფინიციის საკითხი, განსაკუთრებით როდესაც საკითხი ეხება სამინისტროების ხელმძღვანელობას, კერძოდ, მინისტრებს. სამთავრობო ვერტიკალი არ არის ცალსახა ზემდგომი თანამდებობრივი კლასიფიკაციის მისაკუთვნებელი სქემა, რამდენადაც მოცემულ შემთხვევაში საუბარია მთავრობაზე, როგორც კოლექტიურ დაწესებულებაზე. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ თუ დაწესებულების ხელმძღვანელს განვიხილავთ, როგორც ზოგადად, ადმინისტრაციული ორგანოს წარმომდგენ ხელისუფალს, გაურკვეველია რატომ დადგა მისი პერსონალური და არა სოლიდარული პასუხისმგებლობის დაკისრების საკითხი.

5. მცდარი მხილება

„მამხილებელი დაცვის გარანტიებით სარგებლობს განურჩევლად იმისა, მხილების შედეგად გამჟღავნებული ინფორმაცია სწორი აღმოჩნდება, თუ მცდარი...“, ^{22/23}

წინამდებარე რეგულაცია მნიშვნელოვანია, ზოგადად მამხილებელთა დაცვის მაღალი სტანდარტისა და ინსტიტუტის ეფექტური ფუნქციონირებისათვის. თუმცა, ბუნდოვანია მაგალითისთვის ცრუ საჩივრებზე საგამონაკლისო ნორმები, კერძოდ შემდეგი ჩანაწერი:

²¹ საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 20⁷ მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტი;

²² საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 20⁵ მუხლი;

²³ „კეთილსინდისიერი მამხილებლის პრეზუმფცია და მამხილებლის დაცვის საფუძვლები მოქმედი რედაქციის თანახმად, დაცვით სარგებლობს ის მხილება, რომელიც შეესაბამება სინამდვილეს და დასტურდება მტკიცებულებებით. გამონაკლისს წარმოადგენს მცდარი მხილება, რომელიც წინასწარი შეცნობით გაკეთდა.²³ წინამდებარე კანონპროექტის თანახმად კი ფართოვდება მამხილებლის დაცვის საფუძვლები, ვინაიდან ახალი რედაქცია მოიაზრებს მამხილებელზე სამართლებრივი დაცვის გავრცელებას მცდარი მხილების შემთხვევაშიც კი, თუ ის განხორციელდა კეთილსინდისიერად. შესაბამისად, დაცვით ისარგებლებს კეთილსინდისიერი მამხილებელი, მიუხედავად იმისა, მცდარი აღმოჩნდება თუ არა მხილება. რაც შეეხება კეთილსინდისიერი მამხილებლის განმარტებას, ცვლილებების 20⁴ მუხლი ითვალისწინებს კეთილსინდისიერი მამხილებლის პრეზუმფციას, რომლის თანახმადაც მხილება ითვლება კეთილსინდისიერად, ვიდრე საწინააღმდეგო არ დამტკიცდება“; - საკანონმდებლო ცვლილებების პროექტის განმარტებითი ბარათიდან;

„მამხილებელი დაცვის გარანტიებით სარგებლობს განურჩევლად იმისა, მხილების შედეგად გამჟღავნებული ინფორმაცია სწორი აღმოჩნდება, თუ მცდარი, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც:

ა) მხილების შედეგად გამჟღავნებული ინფორმაცია მცდარია, რაც მამხილებლისთვის წინასწარ იყო ცნობილი ან უნდა ყოფილიყო ცნობილი, ვინაიდან მას შეეძლო გადაემოწმებინა მხილებისათვის საჭირო ინფორმაციის სისწორე, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა მის მიერ განხორციელდა ინფორმაციის გადასამოწმებლად აუცილებელი ყველა შესაძლო ზომა და ინფორმაციის სიმცდარე მაინც ვერ დაადგინა;

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

გ) მამხილებელი ინფორმირებულია იმის შესახებ, რომ მხილების ფაქტობრივი გარემოებები ცნობილია საჯაროდ ან განცხადების განმხილველი ორგანოსათვის²⁴.

აღსანიშნავია, რომ დებულება, რომლის თანახმადაც კანონით განსაზღვრული დაცვით არ სარგებლობს მხილება, რომლითაც გამჟღავნებულია ინფორმაცია, რომელიც იყო ან უნდა ყოფილიყო ცნობილი მამხილებლისთვის, საკმაოდ ბუნდოვანია, ამასთან საგულისხმოა, მტკიცების ტვირთი, რომელიც ფაქტობრივად ქმნის სამართლებრივ კოლაფსს, რამდენადაც არსებულმა პრაქტიკამ, ისევე, როგორც საერთაშორისო რეგულაციებმა ცხადყო, რომ „უნდა ყოფილიყო ცნობილი“ წარმოადგენს ცალსახა სამართლებრივი ავთენტიკის საკითხს, არის ალოგიკური და არასწორი ინტერპრეტაციების გაუმართლებელი დისკრეცია.

წინამდებარე ნორმასთან მიმართებაში, ასევე, პრობლემურია საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 3481-ე მუხლი, რომელიც სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას განსაზღვრავს ადმინისტრაციულ წარმოებაში ცრუ ჩვენების მიცემაზე. ცალსახაა, რომ ისევე, როგორც პრაქტიკული თვალსაზრისით, ასევე თეორიულადაც, პრობლემურია ცრუ მხილების მოცემული საგამონაკლისო შემთხვევის დაკვალიფიცირება „ადმინისტრაციულ წარმოებაში ცრუ ჩვენების მიცემად²⁵“.

6. მამხილებლის დაცვის მონიტორინგი

²⁴ საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის 20⁵ მუხლი;

²⁵ შედარებისათვის იხ.: “Administrative Law for Public Managers” David h. rosenbloom, 2003, 133-137;

„ამ მუხლით დადგენილი დაცვის გარანტიების უზრუნველყოფის მონიტორინგს ახორციელებს შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი“²⁶.

წინამდებარე რეგულაციით, განსაზღვრული მონიტორინგის უზრუნველყოფის ვალდებულება წარმოადგენს ზოგადად მამხილებელთა დაცვის საგარანტიო პირობას, თუმცა გაურკვეველია ამ მონიტორინგის განხორციელების მეთოდოლოგია, ასევე აღსანიშნავია, რომ უნდა გაკეთდეს დათქმა მისი დელეგირების აკრძალვაზე, წინააღმდეგ შემთხვევაში აღნიშნული რეგულაცია აზრს კარგავს.

7. მამხილებელი სუბიექტების წრე

საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი არეგულირებს მამხილებელთა დაცვას მხოლოდ საჯარო სექტორში, განსხვავებით მაგალითად ავსტრალიის რეგულაციებისგან²⁷, რომელიც ამ ვიწრო სპეციალიზაციით შესაძლებელია ჩაითვალოს მოწინავე გამოცდილებად.

მაგალითად, ავსტრალიური მოდელი აქცენტირებულია დეტალურ რეგლამენტაციაზე, ხოლო სარეგულაციო ჩარჩო განსაზღვრულია მისი სუბიექტებით²⁸.

სარეგულაციო ჩარჩოს გარეთ რჩება დელეგირებული უფლებამოსილების შემთხვევები, კერძოდ, წილობრივი და კერძო საკონტაქტო ვალდებულებები, სადაც ცალსახად იკვეთება საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზანი. გაურკვეველია კანონმდებლის მიდგომა საჯარო ადმინისტრირების განმახორციელებელი კონკრეტული ფუნქციური მიდგომების მიმართ.

8. საკითხთა წრე, რომელიც ექვემდებარება მხილებას

²⁶ „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 20^ე მუხლის მე-5 პუნქტი;

²⁷ იხ.: <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2013C00310>;

²⁸ 1 Whistleblowers Protection Act 1993 South Australia
2 Whistleblowers Protection Act 1994 Queensland
3 Protected Disclosures Act 1994 New South Wales
4 Public Interest Disclosure Act 1994 Australian Capital Territory
5 Public Service Act 1999, section 16 Commonwealth
6 Whistleblowers Protection Act 2001 Victoria
7 Public Interest Disclosures Act 2002 Tasmania
8 Public Interest Disclosure Act 2003 Western Australia

„საჯარო მოსამსახურის (მხილებულის) მიერ კანონმდებლობის ან/და ეთიკის კოდექსით დადგენილი ნორმების დარღვევის შესახებ“²⁹

ძალიან ზოგადია და შესაძლებელია, ითქვას, რომ არ არსებობს ზუსტი სია იმ საკითხების, რომლების ექვემდებარებიან მხილებას. ამასთან, გაურკვეველია ზღვარი კანონმდებლობით გათვალისწინებული მხილების შემთხვევებზე. ცალსახაა, რომ ეს იქნება სამოხელეო დატვირთვის, რომელიც შესაძლებელია შეიცავდეს, ან წინასწარი შეცნობით არც შეიცავდეს დანაშაულის, ან გადაცდომის ნიშნებს. უდავო მნიშვნელობის არის განსაკუთრებული/მომეტებული საზოგადოებრივი ინტერესის სფეროებზე (მაგალითად, ჯანდაცვა, გარემოს დაცვა, ადამიანის უფლებები, უსაფრთხოება მხილების სტიმულირება საკანონმდებლო დონეზე, ისევე როგორც ცალკე მითითება კორუფციულ დანაშაულზე, ფინანსური კატეგორიის გადაცდომებსა და მენეჯერული ანგარიშვალდებულობის საკითხებზე³⁰.

²⁹ „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 20¹ მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი;

³⁰ დამატებითი ინფორმაციისათვის იხ.: “Administrative Law for Public Managers” David h. rosenbloom, 2003, 133-137