

## **ნიწო ცუხიშვილი\***

### **საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლება და პროფესიული ვალდებულებები: ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს და აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს სტანდარტები**

I. შესავალი	125
II. საჯარო მოსამსახურის პროფესიული ვალდებულებები და სახელმწიფო/საზოგადოებრივი ინტერესები გამოხატვის თავისუფლების კონტექსტში	126
III. საჯარო მოსამსახურის, როგორც მოქალაქის გამოხატვის თავისუფლება	134
IV. საჯარო მოსამსახურის, როგორც პროფესიონალის გამოხატვის თავისუფლება	141
V. დასკვნა	147

---

\* სამართლის დოქტორი, საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის (ჯიპა) ასისტენტ პროფესორი.

## I. შესავალი

გამოხატვის თავისუფლება საყოველთაოდ აღიარებული უფლებაა, რომელსაც მნიშვნელოვანი წვლილი შეაქვს სახელმწიფოს დემოკრატიულ განვითარებაში, ხელს უწყობს პიროვნების თვითრეალიზაციას და უზრუნველყოფს ქვეყნის მნიშვნელოვან მიწვევას ღია და საჯარო დისკუსიის გზით.<sup>1</sup> მიზნების მიღწევა შესაძლებელია თითოეული პირისა და სოციალური ჯგუფის მიერ გამოხატვის თავისუფლების თავისუფალი განხორციელებით, თუმცა, გამოხატვის თავისუფლება არ არის აბსოლუტური უფლება და შეიძლება შეიზღუდოს კანონის საფუძველზე, ლეგიტიმური სახელმწიფო ინტერესებიდან გამომდინარე.

საჯარო მოსამსახურე, როგორც მოქალაქე, არ კარგავს გამოხატვის თავისუფლებას, როდესაც იგი საქმიანობას იწყებს საჯარო სამსახურში. გამოხატვის თავისუფლებას დიდი მნიშვნელობა აქვს საჯარო მოსამსახურის, როგორც მოქალაქისა და როგორც პროფესიონალის სოციალური როლისა და ფუნქციის შესრულებისთვის.<sup>2</sup>

საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლება, ჩვეულებრივი მოქალაქისგან განსხვავებით, ითვალისწინებს დამატებით შეზღუდვებს იმ ვალდებულებებისა და პასუხისმგებლობის გათვალისწინებით, რომელთაც თავისი სოციალური როლი და სამსახურებრივი სტატუსი აკისრებს.<sup>3</sup> შესაბამისად, საჯარო მოსამსახურე გამოხატვის თავისუფლების რეალიზაციისას ყურადღებას აქცევს საჯარო სამსახურის პრინციპებს და სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივ ინტერესებს, რომლებიც შესაძლოა წარმოიშვას გამოხატვის თავისუფლების პროცესში.

სტატიის მიზანია საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლების უფლებასა და მის პროფესიულ ვალდებულებებს ან/და სახელმწიფო თუ საზოგადოებრივ ინტერესებს შორის გონივრული ბალანსის

<sup>1</sup> *Ph. Leach, Taking a Case to the European Court of Human Rights*, 3<sup>rd</sup> ed., Oxford University Press, 2011, 360.

<sup>2</sup> *J. A. Rohr, Civil Servants and Their Constitutions: Studies in Government and Public Policy*, University Press of Kansas, 2002, 118.

<sup>3</sup> *J. Casey, The Evolution of Fundamental Rights*, in: *Fundamental Rights in Europe and North America*, Weber (ed.), Supplement 9, Leiden/Boston, 2003, 48.

დადგენა. სტატიის დასაწყისში მოცემულია საჯარო მოსამსახურის პროფესიული ვალდებულებები და ის სახელმწიფო თუ საზოგადოებრივი ინტერესები, რომლებიც საჯარო მოსამსახურის გამოსატყვის თავისუფლების რეალიზაციისას საჭიროებს გათვალისწინებას გამოსატყვის თავისუფლების შეზღუდვის საზღვრების შეფასებისას.

სტატიაში განხილულია საჯარო მოსამსახურის გამოსატყვის თავისუფლების შემდეგი ასპექტები:

- საჯარო მოსამსახურის, როგორც მოქალაქის გამოსატყვის თავისუფლება, რომელიც თავის მხრივ ორ საკითხს მოიცავს: ა) საჯარო მოსამსახურის მონაწილეობა მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე საკითხებზე გამართულ საჯარო დისკუსიაში; ბ) საჯარო მოსამსახურის მიერ პირადი ინტერესების ან პიროვნული თვითრეალიზაციის მიზნით გამოთქმული მოსაზრებები;
- საჯარო მოსამსახურის, როგორც პროფესიონალის გამოსატყვის თავისუფლება, რაც ორ მნიშვნელოვან ასპექტს ფარავს: ა) საჯარო მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივი ფუნქციების განხორციელებისას მოსაზრებების გამოსატყვას საჯარო დაწესებულების შიგნით ან/და საჯაროდ; ბ) მხილება, ანუ საჯარო მოსამსახურის მიერ საჯარო სამსახურში არსებული ან შესაძლო კანონდარღვევის შესახებ ინფორმაციის გამჟღავნება საჯარო ინტერესის დავის მიზნით.

სტატია მოიცავს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსა და აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს მიერ დადგენილი სტანდარტების შედარებით ანალიზს და წარმოადგენს რეკომენდაციებს საჯარო მოსამსახურის გამოსატყვის თავისუფლებასა და პროფესიულ ვალდებულებებს, ისევე როგორც სახელმწიფო თუ საზოგადოებრივ ინტერესებს შორის გონივრული ბალანსის მისაღწევად.

## **II. საჯარო მოსამსახურის პროფესიული ვალდებულებები და სახელმწიფო/საზოგადოებრივი ინტერესები გამოსატყვის თავისუფლების კონტექსტში**

საჯარო მოსამსახურის მიერ გამოსატყვის თავისუფლების განხორციელება დაკავშირებულია სხვადასხვა პროფესიულ ვალდებუ-

ლებებთან და სახელმწიფო თუ საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვასთან, რომელიც საჯარო მოსამსახურემ უნდა გაითვალისწინოს საკუთარი მოსაზრების საჯაროდ ან/და საჯარო დაწესებულების სისტემაში გამოხატვისას. საჯარო მოსამსახურე არის მოქალაქე, სახელმწიფოს წარმომადგენელი და პროფესიის წევრი,<sup>4</sup> რომელიც მას სხვადასხვა კონკურენტულ ვალდებულებებს აკისრებს, რის გამოც საჯარო მოსამსახურეს მათ შორის ბალანსის დაცვა ან/და ერთ-ერთის სასარგებლოდ გადანყვეტილების მიღება უნევს.<sup>5</sup> საჯარო მოსამსახურეს, როგორც მოქალაქეს აქვს პირადი მოსაზრებები და უფლება აქვს მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე საკითხებზე გამართულ საჯარო დისკუსიაში მიიღოს მონაწილეობა.<sup>6</sup> როგორც სახელმწიფოს წარმომადგენელი, საჯარო მოსამსახურე არის „საზოგადოებრივი ინტერესების დამცველი“,<sup>7</sup> რომელიც განსაკუთრებულ ნდობით სარგებლობს, ერთი მხრივ, სახელმწიფო ხელისუფლების მხრიდან სახელმწიფო პოლიტიკის ეფექტურად განხორციელების პროცესში და, მეორე მხრივ, მოქალაქეების მხრიდან არსებობს მოლოდინი, რომ საჯარო მოსამსახურემ საზოგადოებრივი ინტერესებს მიაწოდოს უპირატესობა გადანყვეტილების მიღების დროს.<sup>8</sup> ხოლო, საჯარო მოსამსახურე, როგორც პროფესიონალი, აფასებს, თუ როგორ გამოიყენოს თავისი პროფესიული ცოდნა და უნარები ეფექტური და ეფექტიანი საჯარო სამსახურის უზრუნველსაყოფად

<sup>4</sup> *Ph. Vermeulen*, *The Civil Servant, Society and Citizen in Quest of Good Ethical Behavior, Ethics and Accountability in a Context of Governance and NPM*, EGPA Annual Conference, Leuven, 1997/IOS Press, 1998, 176.

<sup>5</sup> United Nations Department of Economics and Social Affairs, Division for Public Economics and Public Administration: *Professionalism and Ethics in the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions*; United Nations, New York, 2000, 39.

<sup>6</sup> *J. A. Rohr* (სქოლიო 2), 120.

<sup>7</sup> *R. Fahlebeck*, *Employee Loyalty in Sweden, Comparative Labor Law and Policy Journal*, Vol. 20, 1998-1999, 3.

<sup>8</sup> *L. C. Pereira*, *Higher Civil Service's Ethics*, in: United Nations Department of Economics and Social Affairs, Division for Public Economics and Public Administration, *Promoting Ethics in Public Service*, New York, 2000, 20.

და სახელმწიფო ხელისუფლებასა და მოქალაქეებს შორის კავშირი გააუმჯობესოს,<sup>9</sup> ასევე პატივს სცემს პროფესიულ პრინციპებსა და ღირებულებებს სამუშაო პროცესში.<sup>10</sup>

საჯარო მოსამსახურე, გამოხატვის თავისუფლების განხორციელებისას, ხელმძღვანელობს იმ პროფესიული ღირებულებებითა და ვალდებულებებით, რომლებიც საერთაშორისო სტანდარტებით, ეროვნული კანონმდებლობითა და ეთიკის ან/და ქცევის კოდექსებით არის განსაზღვრული. პროფესიული ღირებულებები ეხმარება საჯარო მოსამსახურეს მიიღოს სამსახურებრივ ან პირად საქმიანობასთან დაკავშირებული ნებისმიერი გადაწყვეტილება, უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურში მმართველობითი კულტურის ჩამოყალიბებას და ხელს უწყობს საზოგადოებისთვის ინფორმაციის მიწოდებას მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე საკითხებზე.<sup>11</sup> პროფესიული ღირებულებების აღქმა და მათ შორის პრიორიტეტების განსაზღვრა დამოკიდებულია თითოეული ქვეყანაში არსებულ პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, სოციალურ, ორგანიზაციულ და პიროვნულ ასპექტებზე.<sup>12</sup> თუმცა, სხვადასხვა საერთაშორისო შეთანხმებებისა და საერთაშორისო თუ რეგიონული პროფესიულ გაერთიანებების მიერ მიღებული სამართლებრივი ნორმების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ საჯარო მოსამსახურის გარკვეული კატეგორიის პროფესიულ ღირებულებების და ვალდებულებების თაობაზე საყოველთაო კონსენსუსია მიღწეული, მათ შორისაა: კანონის უზენაესობა, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი, ერთგულება, მიუკერძოებლობა და კეთილსინდისიერება, გამჭვირვალობა

<sup>9</sup> G. Carvey, *Public Administration – the Profession and the Practice, a Case Study Approach*, St. Martin's Press, 1997, 424.

<sup>10</sup> S. Valentine, G. Fleischman, *Professional Ethical Standards, Corporate Social Responsibility and the Perceived Role of Ethics and Social Responsibility*, *Journal of Business Ethics*, Vol. 82, 2008, 658.

<sup>11</sup> The Organization for Economic and Social Development (OECD): *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, 2000, 31.

<sup>12</sup> G. Caiden, *The Essence of Public Service Professionalism*, in: United Nations Department of Economics and Social Affairs, Division for Public Economics and Public Administration, *Promoting Ethics in Public Service*, United Nations, New York, 2000, 25.

და ანგარიშვალდებულება, მოქალაქეთა მონაწილეობა, პროფესიონალიზმი და საჯარო ინტერესი.<sup>13</sup>

სტატიის მიზნებისათვის საჯარო მოსამსახურის პროფესიული ვალდებულებები ორ ძირითად ნაწილად შეიძლება დაიყოს: ა) პროფესიული ვალდებულებები სახელმწიფოს წინაშე და ბ) პროფესიული ვალდებულებები საზოგადოების წინაშე. საჯარო მოსამსახურის პროფესიული ვალდებულებები სახელმწიფოს წინაშე მოიცავს: ა) ერთგულების ვალდებულებას, ბ) კონფიდენციალურობის დაცვის ვალდებულებას და გ) პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტს. საჯარო მოხელის პროფესიული ვალდებულებები საზოგადოების წინაშე მოიცავს: ა) გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპების დაცვას, ბ) საჯარო სამსახურში არსებული გადაცდომის შესახებ ინფორმაციის გამჟღავნებას და გ) საჯარო ინტერესების დაცვის ვალდებულებას.<sup>14</sup>

ერთგულების ვალდებულება გულისხმობს საჯარო მოსამსახურის მიერ სახელმწიფო ინსტიტუტების, კანონის უზენაესობის, მოქალაქეების, საჯარო ინტერესებისა და საჯარო მმართველობის პრინციპების ერთგულებას.<sup>15</sup> ერთგულების ვალდებულება მოითხოვს, რომ საჯარო მოსამსახურეს უნდა შეეძლოს იმუშაოს ნებისმიერ ლეგიტიმურ მთავრობასთან და მხარი დაუჭიროს პროფესიული ცოდნითა და გამოცდილებით საჯარო პოლიტიკის განხორციელების პროცესში, ასევე პატივისცემის სახელმწიფო მიერ შემუშავებულ პოლიტიკას და თავი შეიკავოს მისი საჯარო კრიტიკისგან, კანონით დადგენილ ფარგლებში.<sup>16</sup> მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო მოსამსახურის მიერ სახელმწიფოსადმი ერთგულება არ გადაიზარდოს საჯარო დაწესებულების ან უშუალო

<sup>13</sup> J. Palidauskaite, Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspective, Kaunas University of Technology, 15, <<https://www.oecd.org/mena/governance/35521438.pdf>> [10.09.2023].

<sup>14</sup> J. Palidauskaite (სქოლიო 13), 15.

<sup>15</sup> N. Behnke, Monitoring Public Administrators or Signaling Trustworthiness to the Demos? The Two Functions of Ethics Regulations, 12.

<sup>16</sup> R. Hubbard, G. Paquet, The Black Hole of Public Administration, University of Ottawa Press, 2010, 246.

ხელმძღვანელის მიმართ „ბრმა მორჩილებაში“,<sup>17</sup> რის გამოც საჯარო მოსამსახურემ უნდა განასხვავოს საჯარო ინტერესებისადმი ერთგულება კონკრეტული საჯარო მოხელეების, ორგანიზაციული თუ პირადი ერთგულებისგან.<sup>18</sup> გარდა ამისა, ერთგულების ვალდებულება ზოგჯერ შეიძლება გადანონოს მაღალმა საზოგადოებრივი ინტერესმა, მათ შორის საჯარო დაწესებულებაში არსებული სამართალდარღვევების გამჟღავნების ან კონკრეტული საჯარო პოლიტიკის შესახებ მიმდინარე საჯარო დისკუსიაში მონაწილეობის საჭიროებამ.<sup>19</sup> შესაბამისად, აუცილებელია, რომ საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლება განხორციელდეს ერთგულების პრინციპის „ლიბერალური ინტერპრეტაციის“ ფონზე.<sup>20</sup>

კონფიდენციალობის პრინციპი ადგენს, რომ საჯარო მოსამსახურემ არ უნდა გაამჟღავნოს კანონმდებლობით განსაზღვრული საიდუმლო ინფორმაცია, შიდა ორგანიზაციული დოკუმენტები ან/და შიდა განხილვისას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში გამოთქმული მოსაზრებები.<sup>21</sup> საჯარო მოსამსახურის მიერ კონფიდენციალობის ვალდებულების დარღვევამ შესაძლებელია მნიშვნელოვანი ზიანი მიაყენოს ისეთ სახელმწიფო ინტერესებს, როგორცაა სახელმწიფოს უსაფრთხოება, საზოგადოებრივი უსაფრთხოება და საჯარო დაწესებულებების ეფექტური ფუნქციონირება. თუმცა, გარკვეულ შემთხვევებში, საჯარო მოსამსახურის მიერ კონფიდენციალობის დაცვის ვალდებულება შეიძლება გადანონოს ისეთი ინფორმაციის გამჟღავნების აუცილებლობამ, რომლის მიმართ არსებობს მაღალი

<sup>17</sup> The Organization for Economic and Social Development (OECD): Annex 5.A3. Ethical Guidelines for the Public Service, in Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest; OECD Publishing, 2010, 4.

<sup>18</sup> M. S. Josephson, *Preserving the Public Trust: The Five Principles of Public Service Ethics*, Josephson Institute of Ethics, 2005, 25.

<sup>19</sup> (სქოლიო 17).

<sup>20</sup> (სქოლიო 17).

<sup>21</sup> ი. აღაპიშვილი / გ. ბესელია / ნ. ცუხიშვილი, „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების კომენტარები, ქარდავა (რედ.), 2018, 152.

საზოგადოებრივი ინტერესი და მნიშვნელოვანია მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი სიკეთის დასაცავად.

პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპი საჯარო მოსამსახურისგან მოითხოვს სახელმწიფო და პოლიტიკური ინტერესების ერთმანეთისაგან გამიჯვნას და პოლიტიკური განცხადებების ისეთი ფორმით გამოხატვის თავიდან აცილებას, რამაც შეიძლება ზიანი მიაყენოს ნეიტრალური და მიუკერძოებელი საჯარო მმართველობის განხორციელებას.<sup>22</sup> საჯარო მოსამსახურე ვალდებულია ემსახუროს საჯარო ინტერესებს და გადაწყვეტილებები მიიღოს პროფესიულ ცოდნასა და გამოცდილების გათვალისწინებით, პირადი პოლიტიკური პრეფერენციების გათვალისწინების გარეშე.<sup>23</sup> პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი კარგი მმართველობის მნიშვნელოვანი ასპექტია, რადგან საჯარო მოსამსახურეს, გრძელვადიან პერსპექტივაში, შეუძლია სხვადასხვა პოლიტიკური ჯგუფიდან არჩეულ/დანიშნულ ხელისუფლების წარმომადგენლებსა მისცეს პროფესიული რჩევები სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებისა და დანერგვის პროცესში. გარდა ამისა, საჯარო მოხელე თავისუფალი უნდა იყოს ყოველგვარი პოლიტიკური გავლენისგან და არ უნდა ეწეოდეს პოლიტიკურ საქმიანობას, რამაც შეიძლება ზიანი მიაყენოს მისი, როგორც საჯარო მოსამსახურის, პროფესიულ მოვალეობებს.<sup>24</sup>

გამჭვირვალობის პრინციპის თანახმად, საჯარო მოსამსახურე უზრუნველყოფს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას და საზოგადოებისათვის ინფორმაციის მიწოდებას საჯარო დანესებულების საქმიანობისა თუ გადაწყვეტილებების თაობაზე.<sup>25</sup> საჯარო ინფორმაციის მიღების უფლება განიხილება, როგორც „უფლება

<sup>22</sup> ი. აღაპიშვილი / გ. ბესელია / ნ. ცუხიშვილი (სქოლიო 21), 33.

<sup>23</sup> F. Castberg, *Freedom of Speech in the West: a Comparative Study of Public Law in France, the United States and Germany*, Oslo University Press, 1960, 88.

<sup>24</sup> J. A. Rohr (სქოლიო 2), 118.

<sup>25</sup> F. Weiss, S. Steiner, *Transparency as an Element of Good Governance in the Practice of the EU: Overview and Comparison*, *Fordham International Law Journal*, Vol. 30, 2006, 1545, 1553.



იცოდეს ის, რაც მთავრობამ იცის<sup>26</sup> და აზრის გამოხატვის უფლების არსებითი წინაპირობაა, რადგან მიღებული ინფორმაცია ხელს უწყობს თავისუფალ და დაბალანსებულ დისკუსიას.<sup>27</sup> გამჭვირვალობა ასევე ეფექტური ინსტრუმენტია კორუფციის წინააღმდეგ საბრძოლველად, სახელმწიფო ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების თავიდან ასაცილებლად და საჯარო ინსტიტუტის მიმართ საზოგადოების ყურადღების გასაზრდელად, რაც საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლების ლეგიტიმური მიზნები შესაძლოა იყოს.

საჯარო მოსამსახურის მიერ მხილების განხორციელება გამოხატვის თავისუფლების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ასპექტია, რაც გულისხმობს საჯარო მოსამსახურის მიერ საჯარო დაწესებულების სისტემაში არსებული ან/და შესაძლო სამართალდარღვევის შესახებ ინფორმაციის მიწოდებას საჯარო დაწესებულების შიდა მონიტორინგის სამსახურის, უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანოებისა და საზოგადოებისათვის.<sup>28</sup> თუმცა, საჯარო მოსამსახურე ვალდებულია თავდაპირველად მხილების შიდა არხები გამოიყენოს და თუ პრობლემა არ/ვერ მოგვარდება, მხილების გარე და საჯარო არხებს მიმართოს.<sup>29</sup> გარდა ამისა, საჯარო მოსამსახურემ უნდა შეაფასოს, ინფორმაციის გამჟღავნებით დამდგარი დადებითი შედეგი აღემატება თუ არა საჯარო დაწესებულებისათვის ინფორმაციით გამოქვეყნებით მიყენებულ ზიანს.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> S. Kierkegaard, Open Access to Public Documents – More Secrecy, Less Transparency! Computer Law and Security Review, 2009, 11.

<sup>27</sup> W. Hins / D. Voorhoof, Access of State-held Information as a Fundamental Right under the ECHR, European Constitutional Law Review, №3, 2007, 114.

<sup>28</sup> P. Birkinshaw, Freedom of Information and Open Government: The European Community/Union Dimension, Government Information Quarterly, Vol. 14, 1997, 26.

<sup>29</sup> L. Lindblom, Dissolving the Moral Dilemma of Whistleblowing, Journal of Business Ethics, Vol. 76, 2007, 421.

<sup>30</sup> W. Vandekerckhove, European Whistleblower Protection: Tiers or Ttears? In: Global Approach to Public Interest Disclosure, Lewis (ed.), Edward Elgar Publishing, 2010, 18.

საჯარო ინტერესების დაცვის ვალდებულება საჯარო მოსამსახურისთვის არის ე. წ. „მორალურ კომპასი“, რომელსაც შეუძლია სწორი მიმართულების განსაზღვრა ეთიკური დილემების გადაჭრის პროცესში.<sup>31</sup> საჯარო მოსამსახურის მიერ საჯარო ინტერესების დაცვა განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გადანყვეტილების მიღების დროს, როდესაც საჯარო მოსამსახურემ, რამდენიმე კანონიერი შესაძლებლობიდან უნდა შეარჩიოს ყველაზე შესაფერისი ღონისძიება საჯარო ინტერესების დასაცავად.<sup>32</sup> საჯარო მოსამსახურის მიერ საჯარო განცხადებების გაკეთების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მოტივი სწორედ საჯარო ინტერესის დაცვაა, განსაკუთრებით იმ შემთხვევებში, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების წარმომადგენლები პირადი ან კერძო ინტერესებით მოქმედებენ.

საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლების განხორციელება შესაძლოა შეიზღუდოს ისეთი სახელმწიფო ინტერესების საფუძველზე, როგორებიცაა: პოლიტიკურად ნეიტრალური საჯარო სამსახურის არსებობა, საჯარო მმართველობის სისტემის ეფექტური და შეუფერხებელი ფუნქციონირება, სახელმწიფო საიდუმლოების ან/და კონფიდენციალური ინფორმაციის დაცვა. თუმცა, საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლებას, თავის მხრივ, შეიძლება ხელი შეუწყოს ისეთი ლეგიტიმური მიზნების არსებობამ, როგორიცაა საჯარო ინტერესის სამსახური, საზოგადოების მიერ ინფორმაციის მიღების უფლება და სამართალდარღვევების პრევენცია.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ პროფესიულ ვალდებულებებსა და სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივ ინტერესებს დიდი გავლენა აქვს საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლებასა და საჯარო დაწესებულების ეფექტურ ფუნქციონირებას შორის გონივრული ბალანსის დაცვისას. სხვადასხვა პირობებსა და გარემოებებში, სახელმწიფომ საჯარო მოსამსახურის

<sup>31</sup> L. T. Cooper, Big Questions in Administrative Ethics: a Need for Focused, Collaborative Effort, Public Administrative Review, Vol. 64, №4, 2004, 398.

<sup>32</sup> American Society for Public Administration (ASPA), Ethics and Standards Implementation Committee: Implementing the ASPA Codes of Ethics: Workbook and Assessment Guide, 2016, 7.

პროფესიული ვალდებულებები შესაძლოა გამოიყენოს გამოხატვის თავისუფლებაზე დაწესებული შეზღუდვების გასამართლებლად, თუმცა ზოგიერთმა მათგანმა შეიძლება ასევე ხელი შეუწყოს საჯარო მოხელის გამოხატვის თავისუფლების ეფექტურ განხორციელებას.

### **III. საჯარო მოსამსახურის, როგორც მოქალაქის გამოხატვის თავისუფლება**

საჯარო მოსამსახურის, როგორც მოქალაქის გამოხატვის თავისუფლება ორ ძირითად საკითხს მოიცავს: ა) საჯარო მოსამსახურის მონაწილეობა მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე საკითხებზე გამართულ საჯარო დისკუსიაში; ბ) საჯარო მოსამსახურის მიერ პირადი ინტერესის მქონე საკითხებზე ან პიროვნული განვითარების მიზნით გამოთქმული მოსაზრებები.

საჯარო მოსამსახურეს უფლება აქვს მონაწილეობა მიიღოს მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე დისკუსიაში და საჯაროდ გამოხატოს მოქალაქეობრივი პოზიცია, თუ განსახილველი საკითხი არ გამომდინარეობს მისი უშუალო სამსახურებრივ საქმიანობიდან და გამოთქმული მოსაზრებები ეფუძნება საჯაროდ ხელმისაწვდომ წყაროებს.<sup>33</sup> საჯარო მოსამსახურის მიერ მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე საკითხებზე სამოქალაქო პოზიციის გამოხატვა უზრუნველყოფს, ერთი მხრივ, საჯარო მოსამსახურის ჩართულობას საზოგადოებრივ ცხოვრებაში და, მეორე მხრივ, საზოგადოებას აძლევს შესაძლებლობა გაეცნოს საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირის ხედვას მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი ან საზოგადოებრივი საკითხების თაობაზე.

საჯარო მოსამსახურის საჯარო დისკუსიაში მონაწილეობას განსაკუთრებული სოციალური ღირებულება აქვს, როდესაც იგი მოსაზრებას გამოხატავს მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი ან საზოგადოებრივი მოვლენის შესახებ, აფასებს სახელმწიფოს ხედვას ან პოლიტიკას იმ სფეროში, სადაც თავად არ საქმიანობს,

---

<sup>33</sup> *U. Pesch, The Predicaments of Publicness: an Inquiry into the Conceptual Ambiguity of Public Administration, Eburon, Delft, 2005, 168.*

განიხილავს სახელმწიფო ფინანსების სხვადასხვა მიმართულებებით გადანაწილებასა და ხარჯვას, ასევე მოითხოვს საჯარო დანესებულების გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებას საზოგადოების წინაშე. შესაბამისად, მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე საკითხებში შესაძლოა ეხებოდეს პოლიტიკურ, სოციალურ, ეკონომიკური ან/და სხვა მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივ თემებს, რომელზეც საჯარო მოსამსახურეს შეუძლია პირადი მოსაზრების ან/და შეფასების საჯაროდ გაუღერება.

საჯარო მოსამსახურის, როგორც მოქალაქის უფლება მონაწილეობა მიიღოს საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე დისკუსიაში გარანტირებულია ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლით და აშშ-ის კონსტიტუციის პირველი შესწორებით, რაც ასახვას ჰპოვებს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსა (შემდგომში ევროპული სასამართლო) და აშშ-ს უზენაესი სასამართლოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებში. ორივე სასამართლო აღიარებს, რომ საჯარო მოსამსახურეს უფლება აქვს „ისაუბროს, როგორც მოქალაქემ საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე საკითხებზე“<sup>34</sup> და განიხილოს „საჯარო ინტერესის მქონე მნიშვნელოვანი საკითხები.“<sup>35</sup> აშშ-ის უზენაესი სასამართლო განმარტავს, რომ საჯარო მოსამსახურე ხშირად „საუკეთესო მდგომარეობაშია იცოდეს, თუ რა სახის სირთულებები არსებობს იმ საჯარო დანესებულებაში, სადაც დასაქმებულია.“<sup>36</sup>

ორივე სასამართლო მიიჩნევს, რომ საჯარო მოსამსახურის, როგორც მოქალაქის საჯარო დისკუსიაში მონაწილეობას მნიშვნელოვანი წვლილი შეუძლია შეიტანოს საზოგადოებრივი აზრის ფორმირებაში.<sup>37</sup> ევროპულმა სასამართლომ მაღალი საჯარო ინტერესის მქონე საკითხად მიიჩნია, მაგალითისთვის, მოსამართლის მიერ საჯარო განცხადების გაკეთება სასამართლო სისტემაში არსებულ პრობლემებზე, როგორცაა მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის ნაკლებობა და პოლიტიკური ზენოლა გადაწყვეტილების მიღების პრო-

<sup>34</sup> *Connick v Myers*, 461 U.S. 138, 154 (1983).

<sup>35</sup> *Kudeshkina v Russia*, App no. 29492/05, ECHR Judgment, 14 September 2009, para. 94.

<sup>36</sup> *Waters v Churchill*, 511 U.S. 661, 674 (1994).

<sup>37</sup> (სქოლიო 35).

ცესში.<sup>38</sup> გარდა ამისა, ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის მიერ საჯარო ლექციის დროს გამოთქმული შეხედულებები საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებების ნაკლებობის თაობაზე ასევე წარმოადგენდა მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის საგანს.<sup>39</sup> აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებით, მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის საგანი შეიძლება იყოს სახელმწიფოში არსებული პოლიტიკური მდგომარეობა,<sup>40</sup> საზოგადოებრივად მნიშვნელოვანი მოვლენები<sup>41</sup> თუ საჯარო ფინანსების გადანაწილება სახელმწიფო პოლიტიკის სხვადასხვა სფეროში.<sup>42</sup>

ორივე სასამართლო საჯარო მოსამსახურის გამობატვის თავისუფლების ფარგლებს აფასებს თანაზომიერების პრინციპის საფუძველზე და მიიჩნევს, რომ საჯარო მოსამსახურის გამობატვის თავისუფლების შეზღუდვისას უნდა განისაზღვროს გონივრული ბალანსი გამობატვის თავისუფლებასა და საჯარო მოსამსახურის პროფესიულ ვალდებულებებს, ისევე როგორც სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ ინტერესებს შორის.<sup>43</sup> აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს განმარტებით, საჯარო მოსამსახურის, როგორც მოქალაქის გამობატვის თავისუფლების შეზღუდვისას სახელმწიფომ „უნდა წარმოადგინოს შესაბამისი გამართლება, თუ რატომ ეპყრობა საჯარო მოსამსახურეს საზოგადოების სხვა წევრებისგან განსხვავებულად“<sup>44</sup> და დაიცვას გონივრული ბალანსი მის უფლებასა და სახელმწიფო ინტერესებს შორის.<sup>45</sup>

<sup>38</sup> (სქოლიო 35), 95.

<sup>39</sup> ვილე ლიხტენშტაინის წინააღმდეგ (*Wille v Liechtenstein*), ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 28 ოქტომბერი, 1999, პარაგრაფი 67.

<sup>40</sup> *Snyder v Phelps*, 562 U.S. 443, 453 (2011).

<sup>41</sup> *Connick v Myers*, 461 U.S. 138, 154 (1983).

<sup>42</sup> *Pickering v Board of Education*, 391 U.S. 563, 571-573 (1968).

<sup>43</sup> გუჯა მოლდოვის წინააღმდეგ (*Guja v Moldova*), ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 12 თებერვალი, 1998, პარაგრაფი 72.

<sup>44</sup> *Garcetti v Ceballos*, 547 U.S. 410, 418 (2006).

<sup>45</sup> (სქოლიო 44).

სასამართლოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები ცხადყოფს, რომ გონივრული ბალანსის დადგენისას გათვალისწინებული უნდა იყოს საჯარო მოსამსახურის მიერ გამოთქმული მოსაზრების შინაარსი, ფორმა და კონტექსტი, ასევე მოტივი, ადგილი და დრო.<sup>46</sup> ევროპული სასამართლო აფასებს საჯარო მოსამსახურის მიერ საჯაროდ გამოთქმული მოსაზრება: ა) წარმოადგენს თუ არა მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის საგანს; ბ) უარყოფითად აისახება თუ არა საჯარო მოსამსახურის მიერ ერთგულების ვალდებულების დაცვაზე; გ) გავლენას ახდენს თუ არა საჯარო მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივი მოვალეობების განხორციელებაზე; დ) აისახება თუ არა საჯარო დაწესებულებაში არსებულ სამუშაო გარემოსა და დასაქმებულ პირთა დისციპლინაზე.

ორივე სასამართლოს შეფასებით, საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვა გამართლებულია, როდესაც მოსაზრების საჯაროდ გამოთქმა შეიძლება უარყოფითად აისახოს სამსახურებრივი ფუნქციებისა და მოვალეობების შესრულებაზე. აღნიშნული ვითარება შესაძლოა წარმოიშვას თუ: ა) საჯარო მოსამსახურე ჩართულია საჯარო დაწესებულების პოლიტიკის შემუშავებაში; ბ) მისი სამსახურებრივი საქმიანობა უკავშირდება სახელმწიფო საიდუმლოებას ან კონფიდენციალურ ინფორმაციაზე წვდომას; გ) აწვდის საჯარო სერვისს მოქალაქეს.<sup>47</sup> გარდა ამისა, გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვისას მნიშვნელოვანია გათვალისწინებული იყოს საჯარო დისკუსიაში მონაწილე მოსამსახურეს მენეჯერული თანამდებობა (ანუ საზოგადოების თვალში არის საჯარო დაწესებულების სახე) უკავია თუ დაქვემდებარებული პოზიცია. მენეჯერული თანამდებობის მქონე საჯარო მოსამსახურეების გამოხატვის თავისუფლება შესაძლებელია უფრო მკაცრ შეზღუდვებს დაექვემდებაროს, ვიდრე დაქვემდებარებულ პოზიციაზე მყოფი საჯარო მოსამსახურის მიერ მოსაზრებების საჯაროდ გაცხადება მის

<sup>46</sup> (სქოლიო 44).

<sup>47</sup> *I. Dussuyer, S. Mumford, G. Sullivan, Reporting Corrupt Practices in the Public Interest: Innovative Approaches to Whistleblowing in: Handbook of Global Research and Practice in Corruption*, Graycar/Russel (eds.), Edward Elgar Publishing, 2011, 440.

მიერ დაკავებული პოზიციის, პასუხისმგებლობისა და ინფორმაციაზე წვდომის ხარისხის გათვალისწინებით.<sup>48</sup> ევროპული სასამართლო მიიჩნევს, რომ საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვისას მნიშვნელოვანია, მოსაზრების საჯაროდ გამოთქმის გამო დაწყებული დისციპლინური წარმოების პროცესის კანონიერებისა და დაკისრებული სანქციის სიმძიმის შეფასება.<sup>49</sup> ვილე ლიხტენშტაინის წინააღმდეგ საქმეში, ევროპულმა სასამართლომ მიიჩნია, რომ საჯარო მოსამსახურის მიმართ დაწყებული დისციპლინური წარმოებისას პროცედურული გარანტიები არ იყო უზრუნველყოფილი და დაკისრებული სანქცია, სამსახურიდან გათავისუფლება, იყო ძალიან მკაცრი.<sup>50</sup> ევროპულმა სასამართლომ განმარტა, რომ მკაცრ სანქციის გამოყენებას შესაძლოა ჰქონდეს „მსუსხავი ეფექტი“ (Chilling effect) სხვა საჯარო მოსამსახურეების მიერ მომავალში კრიტიკული მოსაზრებების საჯაროდ გამოხატვაზე.<sup>51</sup>

ორივე სასამართლოს შეფასებით, საჯარო მოსამსახურის მიერ პირადი ინტერესის მქონე საკითხებზე საჯაროდ გამოთქმული მოსაზრებები შეიძლება დაექვემდებაროს დამატებით შეზღუდვებს საჯარო ინტერესების დაცვის მიზნით გამოთქმულ მოსაზრებებთან შედარებით. აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს განმარტებით, საჯარო მოსამსახურის პირადი სამსახურებრივი პრობლემებისა და შიდა უწყებრივი საკითხების საჯარო დისკუსიაზე გამოტანა, როგორც წესი, არ წარმოადგენს მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის საგანს.<sup>52</sup> საჯარო სამსახურში პირადი ინტერესის მქონე საკითხები შესაძლოა იყოს წახალისება, კარიერული განვითარება, დანამატის გაცემის წესი და პრაქტიკა, შეფასების პროცედურა, სამუშაო პირობები და სხვა

<sup>48</sup> *Rankin v McPherson*, 483 U.S. 378, 388 (1987).

<sup>49</sup> ვილე ლიხტენშტაინის წინააღმდეგ (*Wille v Liechtenstein*), ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 28 ოქტომბერი, 1999, პარაგრაფი 97-98.

<sup>50</sup> (სქოლიო 49), პარაგრაფი 98.

<sup>51</sup> (სქოლიო 49), პარაგრაფი 99.

<sup>52</sup> *L. Lindblom*, *Dissolving the Moral Dilema of Whistleblowing*, *Journal of Business Ethics*, №76, 2007, 413.

შიდაუნეებრივი საკითხები.<sup>53</sup> სასამართლოების შეფასებით, საჯარო მოსამსახურის მიერ ზემოაღნიშნული საკითხების საჯაროდ განხილვამ შესაძლოა დააზიანოს საჯარო დაწესებულებაში არსებული სამუშაო გარემო და საჯარო დაწესებულების რეპუტაცია საზოგადოების თვალში. მოცემულ შემთხვევაში გამონაკლისია, როდესაც საჯარო მოსამსახურის მიზანი საჯარო სამსახურში არსებული სისტემური პრობლემის თაობაზე საზოგადოებისათვის ინფორმაციის მიწოდებაა. იმ შემთხვევაში, თუ საჯარო მოსამსახურის განცხადება წარმოაჩენს საჯარო დაწესებულებაში არსებულ სისტემურ პრობლემას პირად საკითხებთან მიმართებით და ეხება არა მხოლოდ ერთ პირს ან პირთა ვიწრო წრეს, არამედ წარმოაჩენს საჯარო დაწესებულების დამოკიდებულებას ამ საკითხების მიმართ, საზოგადოებრივი ინტერესი მაღალია, მაგ: დასაქმების პოლიტიკა, დისკრიმინაციისა და სექსუალური შევიწროების პოლიტიკა, დისციპლინური წარმოებისა და სანქციების პოლიტიკა, ანტიკორუფციული პოლიტიკა და ა.შ. შესაბამისად, საჯარო მოსამსახურეების მიერ ამ თემებზე განცხადებების გავრცელება ცდება პირადი ინტერესის საკითხებს და იმსახურებს ფართო საზოგადოებრივ განხილვას.

საჯარო მოსამსახურის მიერ პირადი თვითგამოხატვის მიზნით გამოთქმული მოსაზრებები, რომელიც არ შეეხება სამსახურებრივ საკითხებს შესაძლოა გახდეს სახელმწიფოს მიერ დამატებითი შეზღუდვების დაწესების საფუძველი, თუ საჯარო მოსამსახურის მოსაზრებებმა შეიძლება დააზიანოს საჯარო სამსახურის ძირითადი გზავნილი საზოგადოებისადმი და ზიანი მიაყენოს საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას.<sup>54</sup> მოცემულ შემთხვევაში, სახელმწიფოს ძირითადი გზავნილი საზოგადოების მიმართ გულისხმობს, რომ საჯარო დაწესებულება მოქმედებს კანონის საფუძველზე, საჯარო მოსამსახურეები პატივს სცემენ საჯარო სამსახურის პრინციპებს და თანასწორად ეპყრობიან საზოგადოების ყველა ჯგუფის, განსაკუთრებით უმცირესობების წარმომადგენლების ინტერესებს საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესში. გარდა ამისა,

<sup>53</sup> *Connick v Myers*, 461 U.S. 138, 147-148 (1983).

<sup>54</sup> *M. R. Papandrea*, *The Free Speech Rights of Off-duty Government Employees*, *Brigham Young University Law Review* 201, №6, 2011, 2010.



სახელმწიფო ხელისუფლების მნიშვნელოვანი გზავნილია, რომ საჯარო სამსახურში პროფესიონალი საჯარო მოსამსახურეები არიან დასაქმებული, რომლებიც მათზე დაკისრებულ მოვალეობებს კეთილსინდისიერად ასრულებენ და საზოგადოების ნდობას იმსახურებენ.

აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს განმარტებით, საჯარო მოსამსახურის მიერ პირადი თვითგამოხატვის მიზნით გაკეთებული განცხადებები შეიძლება დაექვემდებაროს დამატებით შეზღუდვებს, თუ ისინი შეიცავს საზოგადოების გარკვეული ჯგუფის მიმართ დამცინავ, ღირსების შემლახავ ან დისკრიმინაციული ხასიათის მოსაზრებებს, რომლებიც საზოგადოებაში დამკვიდრებულ გენდერულ, ეთნიკურ, რელიგიურ ან/და სხვა ტიპის სტერეოტიპებს ახალისებს ან/და ამ სტერეოტიპების გამყარებას უწყობს ხელს.<sup>55</sup> გარდა ამისა, საჯარო მოსამსახურის მიერ პირადი თვითგამოხატვა შეიძლება შეიზღუდოს იმ შემთხვევაში, როდესაც საჯარო მოსამსახურე ახორციელებს ისეთ ქმედებებს, განცხადებებს ან სოციალურ აქტივობებს, რომელმაც შესაძლოა ეჭვქვეშ დააყენოს მის მიერ სამსახურებრივ მოვალეობათა ჯეროვანი შესრულება. მოცემულ შემთხვევაში, საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლება შეიძლება განხორციელდეს ფართო საზოგადოებისათვის მორალურად მიუღებელი ფორმებით, მაგალითად: პორნოგრაფიული ხასიათის მასალის ან ვიდეოების გავრცელებით, რაც, თავის მხრივ, საჯარო დანესებულების დაინტერესების საგანი შეიძლება გახდეს.

აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს შეფასებით, საზოგადოებამ შესაძლოა საჯარო მოსამსახურის მიერ პირადი თვითგამოხატვის მიზნით გავრცელებული განცხადებები დაუკავშიროს საჯარო დანესებულების ხედვას და მიიჩნიოს, როგორც საჯარო სამსახურის პოზიცია. გარდა ამისა, საჯარო მოსამსახურის მიერ მსგავსი მოსაზრებების გაჟღერებამ შეიძლება ეჭვქვეშ დააყენოს მის მიერ სამსახურებრივი მოვალეობების პროფესიონალურად, თანასწორობის პრინციპის საფუძველზე განხორციელება და გააჩინოს კითხვები საჯარო დანესებულებაში დასაქმებული ყველა საჯარო მო-

<sup>55</sup> *City of San Diego v Roe*, 543 U.S. 77, 84-85 (2005). *Dible v City of Chandler*, 515 F. 3d 918, 931 (2007).

სამსახურის პროფესიონალიზმის თაობაზე.<sup>56</sup> აღნიშნული საკითხი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საჯარო სამსახურში იმ ფუნქციების განმახორციელებელი პირებისათვის, რომლებიც საზოგადოების განსაკუთრებულ ნდობას საჭიროებენ სამსახურებრივი საქმიანობის განხორციელების პროცესში და აქტიური კომუნიკაცია აქვთ მოქალაქეებთან, მათ შორის სამართალდამცავი უწყების წარმომადგენლები, პოლიცია, სამაშველო და სახანძრო სამსახურები, მოქალაქეებისათვის სახელმწიფო სერვისების მიმწოდებელი პირები და ა. შ.

აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ საჯარო მოსამსახურის მიერ პიროვნული გამოხატვის შეზღუდვა, რომელიც არ არის დაკავშირებული მის სამსახურებრივ საქმიანობასთან, შეიძლება იწვევდეს მისი პირადი ცხოვრებისა და განვითარების ხელყოფის რისკებს.<sup>57</sup> შესაბამისად, სასამართლო ადგენს, რომ საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვისას სრულად არ უნდა გაუქმდეს ზღვარი მის პირად და პროფესიულ საქმიანობას შორის და დამატებითი შეზღუდვები მხოლოდ იმ შემთხვევაში დაწესდეს, როდესაც საჯარო მოსამსახურის პირადი მოსაზრებები მნიშვნელოვნად აზიანებს სახელმწიფოს ძირითად გზავნილს საჯარო მმართველობის ძირითადი მისიისა და ღირებულებების შესახებ, ასევე აჩენს საფუძვლიან ეჭვებს საჯარო მოსამსახურების პროფესიონალიზმისა და კონკრეტული თანამდებობის მოთხოვნების დაკმაყოფილების თაობაზე.

#### **IV. საჯარო მოსამსახურის, როგორც პროფესიონალის გამოხატვის თავისუფლება**

საჯარო მოსამსახურის, როგორც პროფესიონალის გამოხატვის თავისუფლება მოიცავს მოსაზრებების გავრცელებას იმ საკითხებთან დაკავშირებით, რომელიც საჯარო მოსამსახურის სამსახურებრივ უფლებამოსილებაში შედის ან/და სამსახურებრივი უფლებამოსილების

<sup>56</sup> *Pappas v Giuliani*, 290 F.3d 143, 151 (2002); *Locurto v Giuliani*, 447 F.3d 159, 164-165 (2006).

<sup>57</sup> (სქოლიო 56).

განხორციელების პროცესში გახდა მისთვის ცნობილი. საჯარო მოსამსახურის, როგორც პროფესიონალის გამოხატვის თავისუფლება ორ მნიშვნელოვან ასპექტს ფარავს: ა) საჯარო მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას მოსაზრებების გამოხატვას საჯარო დაწესებულების შიგნით ან/და საჯაროდ; ბ) მხილება ანუ საჯარო მოსამსახურის მიერ საჯარო სამსახურში არსებული ან შესაძლო კანონდარღვევის შესახებ ინფორმაციის გამჟღავნება საჯარო ინტერესის დაცვის მიზნით.

საჯარო მოსამსახურე, სამსახურებრივი უფლებამოსილების ფარგლებში, ახორციელებს გამოხატვის თავისუფლებას, როდესაც იმ საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილებას ან/და საქმიანობას აფასებს, რომელშიც თავად არის დასაქმებული და ეყრდნობა სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას მიღებულ ან მომზადებულ ინფორმაციას. საჯარო მოსამსახურეს შეუძლია პროფესიული შეფასება გამოხატოს: ა) საჯარო დაწესებულების სახელით ან ბ) დამსაქმებლისგან დამოუკიდებლად, პირადი მოსაზრების სახით. როდესაც საჯარო მოხელე საჯარო დაწესებულების სახელით აკეთებს განცხადებას, მას უნდა გააჩნდეს საჯარო დაწესებულებისგან პირდაპირ მინიჭებული უფლებამოსილება გააჟღეროს საჯარო დაწესებულების ოფიციალური პოზიცია მიუხედავად იმისა თავად ეთანხმება თუ არა. როგორც წესი, საჯარო დაწესებულებებს, ამ ამოცანის შესასრულებლად, სპეციალურად დანიშნული მომხსენებელი ე. წ. პრესსპიკერი ჰყავთ ან/და ამ ფუნქციას, კონკრეტულ შემთხვევაში, რიგით საჯარო მოსამსახურეს გადასცემენ, მისი ფუნქციებიდან გამომდინარე.

საჯარო მოსამსახურეს უფლება აქვს გამოთქვას პირადი აზრი იმ საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილების ან საქმიანობის შესახებ, სადაც არის დასაქმებული გარკვეული პირობების დაკმაყოფილების შემთხვევაში. უპირველეს ყოფილისა, საჯარო მოსამსახურემ უნდა განასხვავოს საჯარო დაწესებულების ზოგად პოლიტიკასთან დაკავშირებით გაკეთებული განცხადებები იმ საკითხებისგან, რომელიც უშუალოდ შედის მის სამსახურებრივ მოვალეობებში. საჯარო მოსამსახურეს შეუძლია გააკეთოს საჯარო განცხადება საჯარო დაწესებულების ზოგად პოლიტიკასთან დაკავშირებით, თუ მას პირადად არ უმუშავია ამ საკითხზე ან რაიმე სახის წვლილი არ

შეუტანია მის შექმნაში.<sup>58</sup> გარდა ამისა, საჯარო მოსამსახურემ, საჯარო დაწესებულების ზოგადი პოლიტიკის შეფასებისას, ყოველთვის უნდა მიუთითოს, რომ ეს არის მისი პირადი მოსაზრება და არა საჯარო დაწესებულების ოფიციალური პოზიცია. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო დაწესებულების საქმიანობასთან დაკავშირებით პირადი მოსაზრების გამოთქმისას, საჯარო მოსამსახურემ ყოველთვის დაიცვას კონფიდენციალური და საიდუმლო ინფორმაცია.

აშშ-ის უზენაეს სასამართლომ, წლების განმავლობაში, განსხვავებული მიდგომები ჩამოაყალიბა საჯარო მოსამსახურის, როგორც პროფესიონალის გამოხატვის თავისუფლების თაობაზე. თავდაპირველად, სასამართლო არ აღიარებდა საჯარო მოსამსახურის, როგორც პროფესიონალის გამოხატვის თავისუფლებას და მიიჩნევდა, რომ იგი არ შედიოდა აშშ-ის კონსტიტუციის პირველი დამატებით დაცულ სფეროში.<sup>59</sup> სასამართლოს ეს მიდგომა ფართოდ გააკრიტიკეს სამეცნიერო წრეებში და თავად აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებმა დაურთეს განსხვავებული აზრები შესაბამის გადაწყვეტილებაზე. მოსამართლეთა განსხვავებული აზრების თანახმად, მსგავსი შეზღუდვა შეიძლება საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელებს „მათთვის არასასურველი კრიტიკის გასაქრობად და იმ ინფორმაციის დასაფარად გამოეყენებინათ, რომელიც არ სურდათ ფართო საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი ყოფილიყო.“<sup>60</sup> გარდა ამისა, განსხვავებული აზრის მქონე მოსამართლეები ამტკიცებდნენ, რომ საჯარო მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივი საქმიანობასთან დაკავშირებული ინფორმაციის გასაჯაროების შეფასებისას გამოყენებული უნდა ყოფილიყო თანაზომიერებისა და გონივრული ბალანსის ტესტი.<sup>61</sup>

აშშ-ის უზენაესმა სასამართლომ მოგვიანებით შეცვალა მკაცრი მიდგომა და განმარტა, რომ **Garcetti**-ის საქმეზე მიღებული გადაწყვეტილება ფართოდ არ უნდა განმარტებულიყო და სა-

<sup>58</sup> *U. Pesch* (სქოლიო 33), 168.

<sup>59</sup> *Garcetti v Ceballos*, 547 U.S. 410, 421-422 (2006).

<sup>60</sup> (სქოლიო 59), 426-427, Dissenting Opinion of Justice Stevens.

<sup>61</sup> (სქოლიო 59), 434-435, Dissenting Opinion of Justice Souter, with Whom Justice Stevens and Justice Ginsburg Join.

ჯარო მოსამსახურეს ჰქონდა უფლება საჯაროდ ესაუბრა იმ საკითხებზე, რომელიც მისთვის ცნობილი გახდა სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში.<sup>62</sup> აშშ-ს უზენაესი სასამართლოს მიერ მკაცრი მიდგომის ცვლილებას მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი აშშ-ის ფედერალური სააპელაციო სასამართლოს მიერ მიღებულმა გადაწყვეტილებებმა, რომელთაც მნიშვნელოვნად შეამცირეს პრეცედენტული გადაწყვეტილების მიერ დადგენილი ფარგლები.<sup>63</sup> აღნიშნული მიდგომა თანაბრად გავრცელდა საჯარო მოსამსახურის მიერ მხილების განხორციელების საკითხზეც.

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლი ვრცელდება საჯარო მოსამსახურის მიერ სამუშაო ადგილზე განხორციელებულ გამოხატვის თავისუფლებაზე, რაც მოიცავს საჯარო სამსახურში არსებული სამართალდარღვევების შესახებ ინფორმაციის გამჟღავნებას.<sup>64</sup> საჯარო მოსამსახურეს ხელი მიუწვდება საჯარო სამსახურში დაცულ ინფორმაციაზე, რომლის მიმართ არსებობს მაღალი საჯარო ინტერესი და სასამართლო მიიჩნევს, რომ საჯარო ინტერესი განსაზღვრულ შემთხვევებში შესაძლებელია აღემატებოდეს საჯარო მოსამსახურის მიერ კონფიდენციალურობის დაცვის ვალდებულებას.<sup>65</sup> თუმცა, სასამართლო ასევე ითვალისწინებს, რომ საჯარო მოსამსახურის, როგორც სახელმწიფოსთან სპეციფიკურ სამართლებრივ ურთიერთობაში მყოფი პირის, გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვის ფარგლები უფრო ფართო და მკაცრი იყოს, ვიდრე ჩვეულებრივი მოქალაქის შემთხვევაში.<sup>66</sup>

ევროპული სასამართლო მიიჩნევს, რომ საჯარო მოსამსახურეს შეუძლია მხილება, როდესაც იგი არის ერთადერთი ან საჯარო სამ-

<sup>62</sup> *Lane v Franks*, 573 U.S., 228, 240 (2014).

<sup>63</sup> *Foraker v Chaffinch*, 501 F. 3d 231, 247 (3d Cir, 2007); *Woodlock v Orange Ulster B.O.C.E.S.*, 281 Fed. App'x 66, 68 (2d Cir. 2008).

<sup>64</sup> ვოგტი გერმანიის წინააღმდეგ (*Vogt v Germany*), ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 26 სექტემბერი, 1995, პარაგრაფი 70.

<sup>65</sup> გუჯა მოლდოვის წინააღმდეგ (*Guja v Moldova*), ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 12 თებერვალი, 1998, პარაგრაფი 74.

<sup>66</sup> *A. Weber*, *Fundamental Rights in Europe and North America*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2003, 55.

სახურში დასაქმებულ პირთა მცირე ჯგუფის წარმომადგენელი, რომელთაც გააჩნიათ ინფორმაცია საჯარო სამსახურში არსებული ან შესაძლო სამართალდარღვევის თაობაზე და მოქმედებენ, საჯარო ინტერესიდან გამომდინარე, უშუალო ხელმძღვანელის ან საზოგადოებისათვის ინფორმაციის მიწოდების გზით.<sup>67</sup> ევროპული სასამართლო ითვალისწინებს, რომ საჯარო მოსამსახურე ასევე ვალდებულია დაიცვას სახელმწიფოსადმი ერთგულების მოთხოვნა, რომლის თანახმად სამართალდარღვევის თაობაზე ინფორმაცია პირველ რიგში უნდა მიანოდოს უშუალო ხელმძღვანელს ან უფლებამოსილ ორგანოს, ხოლო მათი უმოქმედობის შემთხვევაში – საზოგადოებას.<sup>68</sup>

ევროპული სასამართლო მიიჩნევს, რომ საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლებასა და სახელმწიფოსადმი ერთგულების ვალდებულებას შორის დაცული უნდა იყოს გონივრული ბალანსი,<sup>69</sup> რაც ნიშნავს, რომ საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვა უნდა იყოს შეზღუდვის მიზნის პროპორციული.<sup>70</sup> ევროპულმა სასამართლომ ჩამოაყალიბა საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვის პროპორციულობის შეფასებისას გასათვალისწინებელი გარემოებები: ა) საჯარო მოსამსახურის მიერ გამჟღავნებული ინფორმაციის მიმართ არსებული საჯარო ინტერესი; ბ) გამჟღავნებული ინფორმაციის უტყუარობა; გ) ინფორმაციის გამჟღავნების შედეგად საჯარო სამსახურისათვის დამდგარი ზიანი; დ) ინფორმაციის გამჟღავნების მოტივი და ე) ინფორმაციის გამჟღავნების გამო საჯარო მოსამსახურისათვის დაკისრებული სასჯელის სიმკაცრე.<sup>71</sup>

<sup>67</sup> ჰეინიში გერმანიის წინააღმდეგ (*Heinisch v Germany*), ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 21 ოქტომბერი, 2011 წელი, პარაგრაფი 63.

<sup>68</sup> (სქოლიო 67), პარაგრაფი 64-65.

<sup>69</sup> (სქოლიო 65), პარაგრაფი 72.

<sup>70</sup> (სქოლიო 65), პარაგრაფი 43.

<sup>71</sup> (სქოლიო 67), პარაგრაფი 66-69. გუჯა მოლდოვის წინააღმდეგ (*Guja v Moldova*), ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 12 თებერვალი, 1998, პარაგრაფი 74-76.

ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ საჯარო მოსამსახურეს უფლება აქვს საზოგადოებას მიაწოდოს ინფორმაცია, თუ აღნიშნული ინფორმაციის მიმართ არსებობს მაღალი საჯარო ინტერესი.<sup>72</sup> საჯარო მოსამსახურემ ყურადღება უნდა მიაქციოს მის მიერ გამჟღავნებული ინფორმაციის უტყუარობასა და იმოქმედოს კონვენციის მე-10 მუხლით განსაზღვრული „პასუხისმგებლობებისა და ვალდებულებების“ გათვალისწინებით.<sup>73</sup> საჯარო მოსამსახურის მიერ განხორციელებული გამონათვის თავისუფლების შედეგები უნდა შეფასდეს ინფორმაციის გამჟღავნების შედეგად საჯარო სამსახურისათვის დამდგარი ზიანისა და მიღებული ინფორმაციის საზოგადოებისათვის ღირებულების შედარების საფუძველზე.<sup>74</sup>

ევროპული სასამართლო მიიჩნევს, რომ საჯარო მოსამსახურემ ინფორმაციის გამჟღავნებისას უნდა იმოქმედოს კეთილსინდისიერად და მისი ქმედება მოტივირებული არ უნდა იყოს პიროვნული მიზეზებით, მათ შორის, გამჟღავნებისათვის სახელმწიფოს მიერ განსაზღვრული ფინანსური ჯილდოს მიღებით, არამედ უნდა გამომდინარეობდეს საჯარო ინტერესიდან.<sup>75</sup> სასამართლო ასევე ყურადღებას აქცევს საჯარო მოსამსახურისათვის ინფორმაციის გამჟღავნების გამო დაკისრებული სასჯელის სიმკაცრეს და აღნიშნავს, რომ სახელმწიფოს მიერ მკაცრი სასჯელის გამოყენებას შესაძლებელია „მსუსხავი ეფექტი“ ჰქონდეს საჯარო მოსამსახურის მიერ შემდგომში გამონათვის თავისუფლების განხორციელებაზე.<sup>76</sup> ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, სახელმწიფოებმა ასევე უნდა უზრუნველყონ ეროვნული კანონმდებლობით მამხილებლის მიერ წარდგენილი საჩივრის განხილვის პროცედურისა და საჩივრის განმხილველი უფლებამოსილი ორგანოს განსაზღვრა.<sup>77</sup>

<sup>72</sup> შტოლი შვეიცარიის წინააღმდეგ (*Stoll v Switzerland*), 10 დეკემბერი, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 10 დეკემბერი, 2007 წელი, პარაგრაფი 43.

<sup>73</sup> (სქოლიო 67), პარაგრაფი 67.

<sup>74</sup> (სქოლიო 67), პარაგრაფი 68.

<sup>75</sup> (სქოლიო 65), პარაგრაფი 77.

<sup>76</sup> (სქოლიო 65), პარაგრაფი 78.

<sup>77</sup> (სქოლიო 65), პარაგრაფი, 75.

საჯარო მოსამსახურის, როგორც პროფესიონალის გამოხატვის თავისუფლება, რიგითი მოქალაქისაგან განსხვავებით, შეიძლება დაექვემდებაროს დამატებით შეზღუდვებს, თუმცა შეზღუდვების დანესებისას გათვალისწინებული უნდა იყოს თანაზომიერების პრინციპი, რათა დაცული იყოს გონივრული ბალანსი საჯარო მოსამსახურის პროფესიული გამოხატვის თავისუფლებასა და მის პროფესიულ ვალდებულებებს, ასევე სახელმწიფო თუ საზოგადოებრივ ინტერესებს შორის.

## V. დასკვნა

საჯარო მოსამსახურე სარგებლობს გამოხატვის თავისუფლებით, როგორც მოქალაქე და როგორც პროფესიონალი. თუმცა, ჩვეულებრივი მოქალაქისაგან განსხვავებით, საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლება ექვემდებარება დამატებით შეზღუდვებს პროფესიული ვალდებულებებისა და სახელმწიფო თუ საზოგადოებრივი ინტერესების საფუძველზე.

კვლევამ აჩვენა, რომ საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლებისას მნიშვნელოვანია ისეთი პროფესიული ვალდებულებების გათვალისწინება, როგორცაა ერთგულება, კონფიდენციალურობის დაცვა, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი, გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება, საჯარო სამსახურში არსებული გადაცდომის შესახებ ინფორმაციის გამჟღავნება და საჯარო ინტერესების დაცვა. ხოლო, მოცემულ შემთხვევაში ყურადსაღები ლეგიტიმური სახელმწიფო თუ საზოგადოებრივი ინტერესებია: საჯარო დანესებულების ეფექტური და გამართული ფუნქციონირება, პოლიტიკურად ნეიტრალური საჯარო სამსახურის სისტემის შექმნა, კეთილსინდისიერი საჯარო მმართველობის კულტურის ჩამოყალიბება და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა.

საჯარო მოსამსახურის, როგორც მოქალაქის მიერ საჯარო დისკუსიაში მონაწილეობა საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე საკითხებზე უფრო მაღალი დაცვის სტანდარტით სარგებლობს, ვიდრე საჯარო მოსამსახურის მიერ პირად ან/და პროფესიულ საკითხებზე მოსაზრებების საჯაროდ გამოთქმა. აღნიშნული მიდგომა იმით არის განპირობებული, რომ, ერთი მხრივ, საჯარო მოსამსახურეს



ჰქონდეს შესაძლებლობა ჩაერთოს საზოგადოებრივ დისკუსიაში და ნვლილი შეიტანოს მაღალი საჯარო ინტერესის მქონე საკითხებზე საზოგადოებრივი აზრის ჩამოყალიბებაში. ხოლო, მეორე მხრივ, საჯარო მოსამსახურის მიერ პირად ან/და პროფესიულ საქმიანობასთან დაკავშირებული ინფორმაციის გამჟღავნება შესაძლოა საჯარო დაწესებულების ეფექტური ფუნქციონირების ან/და რეპუტაციისათვის იყოს დამატებითი რისკის მატარებელი.

საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვა მოითხოვს გონივრული ბალანსის დაცვას საჯარო მოსამსახურის უფლებასა და მის პროფესიულ ვალდებულებებს, ასევე სახელმწიფო თუ საზოგადოებრივ ინტერესებს შორის. სასამართლოების მიდგომების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ მნიშვნელოვანია, საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის უფლების შეზღუდვის თანაზომიერების შეფასებისას ყურადღება მიექცეს გამოთქმული მოსაზრების შინაარსს, ფორმასა და კონტექსტს, საჯარო მოსამსახურის მიზანსა და მოტივს, გამოთქმული მოსაზრებების გავლენასა და დამდგარ ზიანს საჯარო დაწესებულების რეპუტაციასთან მიმართებით. გარდა ამისა, სასამართლოები განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევენ საჯარო მოსამსახურისთვის დაკისრებული სანქციის სიმკაცრესა და პროპორციულობას. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ გადანყვეტილება მიღებული იყოს კონკრეტული შემთხვევის გარემოებების სიღრმისეული ანალიზის საფუძველზე.

საჯარო მოსამსახურის გამოხატვის თავისუფლების პრაქტიკაში განხორციელებამნიშვნელოვნად დამოკიდებულია ამ საკითხის საკანონმდებლო მონესრიგებასა და საჯარო მმართველობის კულტურაზე, რაც გულისხმობს საჯარო დაწესებულებაში განსხვავებული მოსაზრებებისათვის ღია და თავისუფალი გარემოს შექმნას. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს ხელისუფლებამ გაითვალისწინოს ამ სფეროში არსებული საუკეთესო საერთაშორისო სტანდარტები და უზრუნველყოს მათი დანერგვა საქართველოს საჯარო სამსახურის სისტემაში, რათა საჯარო მოსამსახურეებმა შეძლონ საკუთარი მოსაზრებების გამოხატვა საჯარო დისკუსიაში მონაწილეობისა და საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვის მიზნით.