CSH
საჯარო მოხელეების ჰაბი
საქართველო

მხილების ინსტიტუტის პრაქტიკაში დანერგვა ევროპის ქვეყნებში

პროექტის ფარგლებში ჩატარებული ინტერვიუების ძირითადი მიგნებების ანალიზი

მხილების ინსტიტუტის პრაქტიკაში დანერგვა ევროპის ქვეყნებში

პროექტის ფარგლებში ჩატარებული ინტერვიუების ძირითადი მიგნებების ანალიზი

თბილისი, 2022

დოკუმენტი მომზადებულია საქართველოში ნიდერლანდების საელჩოს მიერ დაფინანსებული პროექტის - „მხილება მიუკერძოებელი და კორუფციისგან თავისუფალი საჯარო სამსახურისთვის“ - ფარგლებში. გამოცემაზე პასუხისმგებელია საჯარო მოხელეთა ჰაბი და მისი შინაარსი შეიძლება არ ემთხვეოდეს საელჩოს პოზიციას.

Kingdom of the Netherlands

ავტორი: ნინო ცუხიშვილი

© საჯარო მოხელეთა ჰაბი / 2022

სარჩევი

შესავალი 5

მხილების სამართლებრივი რეგულირება: მამხილებელთა დაცვის შესახებ ევროკავშირის დირექტივის მიმოხილვა 6

მხილების ინსტიტუტის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო დაწესებულება და მისი უფლებამოსილებები 8

მხილების ინსტიტუტის პრაქტიკაში დანერგვის ღონისძიებები..... 10

მხილების ინსტიტუტის პრაქტიკაში დანერგვის სირთულეები..... 12

დასკვნა და რეკომენდაციები..... 13

1. შესავალი

წინამდებარე დოკუმენტის მიზანია პროექტის ფარგლებში შერჩეული ევროპის ქვეყნების რელევანტური ინსტიტუტების წარმომადგენლებთან ჩატარებული ინტერვიუების ძირითადი მიგნებების ანალიზი მხილების პრაქტიკაში დანერგვის ევროპული გამოცდილების თაობაზე. პროექტის ექსპერტების მიერ შეირჩა ქვეყნების ორი ჯგუფი: ა) მხილების მექანიზმის პრაქტიკაში დანერგვის ხანგრძლივი ტრადიციისა და გამოცდილების მქონე ქვეყნები (ირლანდია და ნიდერლანდების სამეფო (ჰოლანდია); ბ) საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ ჩამოყალიბებული დემოკრატიული სახელმწიფოები - მხილების მექანიზმის პრაქტიკაში დანერგვის შედარებით მცირე გამოცდილების მქონე ქვეყნები (ლიეტუვა და სლოვაკეთი).

ინტერვიუების დროს განხილული იყო შემდეგი საკითხები: ა) მხილების სამართლებრივი რეგულირება; ბ) მხილების ინსტიტუტის პრაქტიკაში დანერგვაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო დაწესებულებები და მათი უფლებამოსილებები; გ) მხილების ინსტიტუტის პრაქტიკაში დანერგვის ხელშეწყობის მიზნით გატარებული ღონისძიებები; დ) ამ პროცესში არსებული სირთულეები.

დოკუმენტში წარმოდგენილია ინტერვიუების დროს მიღებული ინფორმაციის ანალიზის საფუძველზე შემუშავებული რეკომენდაციები, რომლებიც საქართველოში მხილების ინსტიტუტის პრაქტიკაში დანერგვის გაუმჯობესებას ემსახურება.

2. მხილების სამართლებრივი რეგულირება: მამხილებელთა დაცვის შესახებ ევროკავშირის დირექტივის მიმოხილვა

კვლევის მიმდინარეობის პარალელურად, ზემოთ ხსენებული ქვეყნები აქტიურად მუშაობენ მამხილებელთა დაცვის შესახებ ევროკავშირის №2019/1937 დირექტივის[1] ეროვნულ კანონმდებლობაში იმპლემენტაციაზე. დირექტივა ერთიან ევროპულ სტანდარტს ადგენს რამდენიმე მნიშვნელოვან საკითხთან დაკავშირებით, კერძოდ:

- **მამხილებლის სტატუსი:** მამხილებლის სტატუსი აქვს საჯარო ან კერძო სექტორში დასაქმებულ პირს, რომელმაც არსებული ან შესაძლო დარღვევის შესახებ ინფორმაცია მიიღო სამსახურებრივი ურთიერთობის პროცესში.[2] წევრმა სახელმწიფოებმა მამხილებლის სტატუსი ასევე უნდა მიანიჭონ ყოფილ დასაქმებულ პირებს, აგრეთვე შრომითი ურთიერთობის მაძიებლებს შერჩევისა ან წინასახელშეკრულებო მოლაპარაკების სტადიაზე.[3] მამხილებლის დაცვის გარანტიები ასევე უნდა გავრცელდეს: ა) მამხილებლის დამხმარე პირებზე; ბ) მამხილებლის კოლეგებსა და ახლო ნათესავებზე, რომლებიც, შესაძლოა, გახდნენ რეპრესიის მსხვერპლები; გ) იურიდიულ პირებზე, რომლებთან დაკავშირებითაც მამხილებელს აქვს პირადი ინტერესი.[4]

- **მხილების საგანი:** დირექტივა ადგენს მხილების საგნის ჩამონათვალს, კერძოდ: საგადასახადო თაღლითობა; ფულის გათეთრება; სახელმწიფო შესყიდვებისას გამოვლენილი კორუფციული ქმედებები; პროდუქტისა და ტრანსპორტის უსაფრთხოება; გარემოს დაცვა; საზოგადოების ჯანმრთელობის დაცვა; მომხმარებელთა უფლებები; პერსონალური მონაცემების დაცვა.[5]

- **მხილების შიდა მექანიზმის შექმნის ვალდებულება:** იგი ვრცელდება: ა) საჯარო დაწესებულებებზე; ბ) კერძო კომპანიებზე, სადაც 50-ზე მეტი პირია დასაქმებული; გ) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე, სადაც 10,000-ზე მეტი პირია რეგისტრირებული.[6]

- **მხილების გარე მექანიზმების შექმნის ვალდებულება და მოთხოვნები:** დირექტივა ავალდებულებს სახელმწიფოებს, შექმნან გარე მხილების მექანიზმი სახელმწიფოს სხვა უფლებამოსილ უწყებებში, რომლებიც უნდა აკმაყოფილებდნენ დამოუკიდებლობის, ავტონომიურობისა და კომპეტენტურობის მაღალ სტანდარტს.[7]

---

[1] ევროკავშირის დირექტივა №2019 (1937) მამხილებელთა დაცვის შესახებ, მიღებულია ევროპის პარლამენტისა და საბჭოს მიერ 2019 წლის 23 ოქტომბერს, ხელმისაწვდომია: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937.
[2] იქვე, მე-4 მუხლის 1-ლი პუნქტი.
[3] იქვე, მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი
[4] იქვე, მე-4 მუხლის მე-4 პუნქტი.
[5] იქვე, მე-2 მუხლის 1-ლი პუნქტი.
[6] იქვე, მე-8 მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტები.
[7] იქვე, მე-12 მუხლი.

- **მხილების განაცხადის წარდგენის ფორმები:** მხილების განაცხადის წარდგენა შესაძლებელი უნდა იყოს როგორც ზეპირად (სატელეფონო ცხელი ხაზის, ავტომოპასუხის სერვისის ან ონლაინ პლატფორმის მეშვეობით), ასევე წერილობითი ფორმით.[8]

- **მხილების პროცედურის შემუშავება და დანერგვა:** წევრმა სახელმწიფოებმა მხილების პროცედურის დასანერგად შემდეგი ღონისძიებები უნდა გაატარონ: ა) მხილების განაცხადის მიღების არხების უსაფრთხოება და მათზე შეზღუდული ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა მამხილებლის შესახებ არსებული ინფორმაციის კონფიდენციალურობის დასაცავად. საჭიროების შემთხვევაში, ანონიმური მხილების არხების შექმნა; ბ) მხილების განმხილველი კომპეტენტური პირის/სამსახურის განსაზღვრა და მისი უფლებამოსილებების დადგენა; გ) მხილების განაცხადის განხილვის ნათელი და არაორაზროვანი პროცედურული ნორმების ჩამოყალიბება; დ) შესაბამისი ვადების განსაზღვრა მხილების განაცხადის დროულად განსახილველად.[9]

- **მხილების განაცხადის განხილვის ვადები:** საჯარო/კერძო დაწესებულებამ მხილების განაცხადის მიღებიდან 7 დღის ვადაში უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება წარმოების დაწყების თაობაზე და ამის შესახებ შეატყობინოს მხილებულ პირს. დირექტივის თანახმად, დაწესებულებამ განაცხადის განხილვის თაობაზე დაწყებული წარმოება უნდა დაასრულოს მისი წარდგენიდან არა უგვიანეს სამი, ხოლო განსაკუთრებული გარემოებების არსებობის შემთხვევაში - არა უგვიანეს 6 თვისა. ამასთანავე, მოკვლევის შედეგის თაობაზე უნდა აცნობოს როგორც მამხილებელს, ისე მხილებულ პირს. გარდა ამისა, საჯარო/კერძო დაწესებულებამ, საჭიროების შემთხვევაში, მოკვლევის შედეგი გონივრულ ვადაში უნდა გადაუგზავნოს სხვა უფლებამოსილ სახელმწიფო უწყებებს დამატებითი გამოძიების ჩასატარებლად.[10]

- **მამხილებლის რეპრესიული ქმედებისგან დაცვის მექანიზმი:** დირექტივა ავალდებულებს სახელმწიფოებს, შექმნან მამხილებლის რეპრესიული ქმედებისგან დაცვის ქმედითი მექანიზმი და განსაზღვრონ სანქციები იმ პირებისთვის, რომლებმაც: ა) ხელი შეუშალეს ან დააბრკოლეს მხილების განხორციელება; ბ) მამხილებლის მიმართ გაატარეს რეპრესიული ან დისკრიმინაციული ღონისძიებები; გ) მამხილებლის წინააღმდეგ დაიწყეს არაკეთილსინდისიერი პროცედურები; დ) გაამხილეს მამხილებლის ვინაობა და დაარღვიეს მისი კონფიდენციალურობის ვალდებულება.[11]

[8] იქვე, მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტი.
[9] იქვე, მე-9 მუხლის 1-ლი პუნქტი.
[10] იქვე, მე-11 მუხლი.
[11] იქვე, 23-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

3. მხილების ინსტიტუტის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო დაწესებულება და მისი უფლებამოსილებები

ინტერვიუების დროს მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, ჰოლანდიასა და სლოვაკეთში მხილების მექანიზმის განხორციელებაზე პასუხისმგებელია სპეციალიზებული სახელმწიფო დაწესებულება - მამხილებელთა უფლებების დაცვის სამსახური (Whistleblower Protection Office), რომელიც დამოუკიდებელია და ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე.

ჰოლანდიასა და სლოვაკეთში მამხილებელთა უფლებების დაცვის სამსახურს შემდეგი უფლებამოსილებები გააჩნია:

- ზედამხედველობას უწევს საჯარო დაწესებულებების მიერ მამხილებელთა დაცვის შესახებ კანონით დადგენილი ნორმების დანერგვას, მათ შორის, მხილების შიდა არხების შექმნასა და შიდა პროცედურული ნორმების შემუშავებას; უფლებამოსილია, კანონმდებლობით დადგენილი ნორმების დარღვევისთვის დააკისროს სანქციები;

- განიხილავს მამხილებელთა მიერ წარდგენილ საჩივრებს მათ მიმართ საჯარო დაწესებულებაში განხორციელებული რეპრესიული ღონისძიებების თაობაზე. უფლებამოსილია, შეაჩეროს რეპრესიული ღონისძიების მოქმედება და საჯარო დაწესებულებას დააკისროს შესაბამისი სანქციები;

- კონსულტაციას უწევს საჯარო მოსამსახურეებს მხილების განაცხადის მომზადების, მხილების პროცედურისა და უფლების დაცვის მექანიზმების თაობაზე;

- ამზადებს მეთოდოლოგიურ სახელმძღვანელოებსა და ექსპერტულ დასკვნებს მხილების ინსტიტუტის თაობაზე;

- უზრუნველყოფს საჯარო დაწესებულებებში მხილების ინსტიტუტის პრაქტიკაში დანერგვაზე პასუხისმგებელი პირების პროფესიულ გადამზადებას;

- თანამშრომლობს სახელმწიფო დაწესებულებებთან მამხილებლის ინსტიტუტის მომწესრიგებელი საკანონმდებლო ნორმების გაუმჯობესების საკითხებში;

- თანამშრომლობს ადამიანის უფლებების დამცველ სახელმწიფო ინსტიტუტებსა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან მამხილებელთა უფლებების დაცვის მიზნით;

- ახორციელებს მხილების ინსტიტუტის შესახებ ცნობიერების ამაღლების კამპანიებს საჯარო მოსამსახურეებისა და საზოგადოებისთვის.[12]

ჰოლანდიის მამხილებელთა დაცვის სამსახური დამატებით ასრულებს მხილების გარე მექანიზმის ფუნქციას და აქვს საგამოძიებო უფლებამოსილება მამხილებლის მიერ წარდგენილ მხილების განაცხადთან დაკავშირებით. გარდა ამისა, სამსახურს შეუძლია, აწარმოოს პარალელური მოკვლევა, თუ მამხილებელი არ არის კმაყოფილი საჯარო დაწესებულებაში მიმდინარე ან/და ჩატარებული მოკვლევის ხარისხით.

ირლანდიასა და ლიეტუვაში მხილების ინსტიტუტის პრაქტიკაში დანერგვის უფლებამოსილება გადაცემული აქვთ დამოუკიდებელ სახელმწიფო ინსტიტუტებს, როგორებიცაა პროკურატურა (ლიეტუვა) და საპოლიციო ძალების ომბუდსმენის სამსახური (ირლანდია). ისინი მოქმედებენ, როგორც მხილების შიდა და გარე მექანიზმები. მათი უფლებამოსილებაა მხილების განაცხადების საფუძველზე მოკვლევის/საგამოძიებო მოქმედების ჩატარება, რის შედეგადაც, შეიძლება დადგეს დისციპლინური ან სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა. ამ სახელმწიფო ინსტიტუტებს არ აქვთ უფლება, შეისწავლონ სხვა საჯარო დაწესებულებების მიერ მამხილებლის წინააღმდეგ დაწყებული რეპრესიული ღონისძიებების კანონიერება და რაიმე ფორმით განახორციელონ ზედამხედველობა მათ საქმიანობაზე.

[12] სლოვაკეთის კანონი მამხილებელთა უფლებების დაცვის შესახებ, მე-13 მუხლის მე-6 პუნქტი, ძალაშია 01.03.2019-იდან.

4. მხილების ინსტიტუტის პრაქტიკაში დანერგვის ღონისძიებები

ინტერვიუების დროს მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, მხილების ინსტიტუტის დანერგვაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო დაწესებულებები მხილების ხელშეწყობისა და წახალისების მიზნით შემდეგ ღონისძიებებს მიმართავენ:

- **მხილების სამართლებრივი ნორმების დახვეწა და გაუმჯობესება, მხილების შიდა მექანიზმებისა და პროცედურის შემუშავება**

მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, ზემოთ ხსენებული სახელმწიფოები აქტიურად მუშაობენ ევროკავშირის დირექტივის მოთხოვნებთან ეროვნული კანონმდებლობის შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად. ისინი ამზადებენ მხილების მარეგულირებელი კანონების ცვლილებებს, რომლებიც ასახავს დირექტივის ძირითად მოთხოვნებსა და ვალდებულებებს.

სახელმწიფოები განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევენ საჯარო დაწესებულებების მიერ:

- მხილების შიდა მექანიზმებისა და პროცედურის დანერგვის ვალდებულების შესრულებას;
- მხილების პროცესში ანონიმურობისა და კონფიდენციალურობის ვალდებულების დაცვას;
- მამხილებელთა უფლების დაცვის მექანიზმების გაძლიერებას, განსაკუთრებით, მამხილებელთა მიმართ განხორციელებული რეპრესიული ღონისძიებების ზედამხედველობასა და შეჩერებას/გაუქმებას;
- მხილების დამოუკიდებელი გარე მექანიზმების შექმნას;
- მხილების ინსტიტუტის დანერგვაზე პასუხისმგებელი დამოუკიდებელი სახელმწიფო ინსტიტუტის შექმნას.

- **საჯარო მოსამსახურეებისა და მოქალაქეების ცნობიერების ამაღლება**

- მამხილებელთა დაცვის სამსახურის ცნობადობის შესახებ საჯარო მოსამსახურეებსა და მოქალაქეებს შორის გამოკითხვის ჩატარება, ასევე მისი შექმნისა და უფლებამოსილებების თაობაზე საინფორმაციო კამპანიის განხორციელება;
- მხილების ინსტიტუტის თაობაზე საზოგადოებრივი კამპანიების დაგეგმვა: ა) საჯარო და ექსპერტული დისკუსიები ცენტრსა და რეგიონებში; ბ) სატელევიზიო და რადიო გადაცემები; გ) საზოგადოებისთვის ცნობილი სახეების (ე.წ. ინფლუენსერების) კამპანიაში ჩართვა; დ) მხილების კარგი მაგალითებისა და მისი დადებითი შედეგების საზოგადოებისთვის გაცნობა; ე) ბილბორდების, საინფორმაციო ბროშურებისა და პრაქტიკული

სახელმძღვანელოების მომზადება; 3) ანტიკორუფციული აქტივობები (კონცერტები, ექსკურსიები, ტურები და სხვა);

- საჯარო მოსამსახურეთა პროფესიული გადამზადება მხილების მექანიზმის თაობაზე; მათთვის მხილების ელექტრონული სასწავლო კურსის შემუშავება.

- **მხილების ინსტიტუტის თაობაზე სტატისტიკის დამუშავება და გამოქვეყნება**

მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, პასუხისმგებელი სახელმწიფო დაწესებულებები ვალდებულნი არიან, მხილების სტატისტიკა სხვადასხვა ჭრილში დაამუშაონ და თავიანთ ვებგვერდზე გამოაქვეყნონ, მისი ანალიზის საფუძველზე კი, საჯარო დაწესებულებებისთვის მოამზადონ რეკომენდაციები მხილების პრაქტიკის გასაუმჯობესებლად. ამ მიზნით, საჯარო დაწესებულებებს შემუშავებული აქვთ მხილების სტატისტიკის გაანალიზების მეთოდოლოგია და დეტალური გაიდლაინები საჯარო მოსამსახურეებისთვის.

5. მხილების ინსტიტუტის პრაქტიკაში დანერგვის სირთულეები

ინტერვიუების დროს მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, მხილების ინსტიტუტის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო ინსტიტუტები შემდეგი სირთულეებისა და გამოწვევების წინაშე დგანან:

- არასრულყოფილი საკანონმდებლო ბაზა;
- საჯარო დაწესებულებების განსხვავებული გამოცდილება და შიდაორგანიზაციული კულტურა;
- დიდი რაოდენობა მხილების განაცხადებისა, რომლებიც წლების წინ მომხდარ შემთხვევებს შეეხება და რომელთა გამოძიება რთული ან/და შეუძლებელია დიდი დროის გასვლის გამო;
- ადამიანური რესურსების სიმცირე და პროფესიონალი კადრების ნაკლებობა;
- ფინანსური რესურსების სიმცირე, განსაკუთრებით, ცნობიერების ამაღლების ფართომასშტაბიანი კამპანიების საწარმოებლად;
- საზოგადოებაში არსებული კულტურული აღქმები მხილების ინსტიტუტის თაობაზე.

6. დასკვნა და რეკომენდაციები

ინტერვიუების შედეგად მიღებული ინფორმაციის ანალიზი ცხადყოფს, რომ მხილების ინსტიტუტის სამართლებრივი რეგულირება და პრაქტიკაში დანერგვა ზემოთ ხსენებული სახელმწიფოებისთვის მნიშვნელოვანი გამოწვევაა, რომლის დასაძლევად ისინი არაერთ ღონისძიებას მიმართავენ.

შესწავლილი ქვეყნების გამოცდილების ანალიზზე დაყრდნობით, შემუშავდა შემდეგი რეკომენდაციები საქართველოსთვის:

- საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ კანონით დადგენილი მხილების ნორმები შესაბამისობაში იყოს მოყვანილი ევროკავშირის დირექტივით განსაზღვრულ ძირითად სტანდარტებთან;

- განისაზღვროს მხილების ინსტიტუტის პრაქტიკაში დანერგვაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო დაწესებულება, რომელიც ამ პროცესში დახმარებას და ზედამხედველობას გაუწევს საჯარო დაწესებულებებს;

- საჯარო დაწესებულებებმა შეიმუშაონ მხილების შიდა პროცედურა და წაახალისონ შიდა მექანიზმების გამოყენება;

- დაიგეგმოს მხილების ინსტიტუტის შესახებ ცნობიერების ამაღლების ღონისძიებები საჯარო მოსამსახურეებისა და საზოგადოებისთვის.