CSH

საჯარო მოხელეების ჰაბი

საქართველო

სასწავლო კურსი მხილების შესახებ

თბილისი, 2023

სასწავლო კურსი
მხილების შესახებ

თბილისი, 2023

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

ავტორები:

ნინო ცუხიშვილი
ნანი მაჭარაშილი
მაია ცქიტიშვილი

© საჯარო მოხელეთა ჰაბი / 2023

სარჩევი

მხილების შესახებ ***3***

სასწავლო კურსის მიზანი და სტრუქტურა **3**

I მოდული - მხილების არსი და მნიშვნელობა ***5***

თავი 1. მხილების მიზანი და მნიშვნელობა **6**

თავი 2. მხილების სამართლებრივი რეგულირება **8**

2.1. მხილების სამართლებრივი რეგულირების სფერო 9

2.2. მხილების განმარტება 12

2.3. მამხილებელი სუბიექტები 14

2.4. მხილების საგანი 15

როგორ გავარჩიოთ მხილება და საჩივარი 20

II მოდული - მხილების არხები და პროცედურა ***22***

თავი 1. მხილების არხები **23**

თავი 2. მხილების განაცხადის განხილვის პროცედურა **28**

2.1. მხილების განაცხადის წარდგენა 29

2.2. მხილების განაცხადის განხილვა 31

2.3. მხილების განაცხადზე გადაწყვეტილების მიღება 34

2.4. მხილების განაცხადზე მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრება 35

თავი 3. პრაქტიკული რეკომენდაციები **37**

III მოდული - მამხილებლისა და მხილებული პირის უფლებების დაცვის გარანტიები ***39***

თავი 1. მამხილებელთა სამართლებრივი დაცვის სისტემა **40**

თავი 2. მამხილებლის უფლებების დაცვის გარანტიები **41**

2.1. რეპრესიული ღონისძიებები, რომელთა გამოყენება მამხილებლის მიმართ დაუშვებელია 41

2.2. მამხილებლის მიმართ განხორციელებული რეპრესიული ღონისძიებების გასაჩივრების შესაძლებლობა 45

2.3. მამხილებლისთვის მიყენებული მატერიალური და მორალური ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება 48

2.4. იმ პირთა პასუხისმგებლობის საკითხი, რომლებმაც ზიანი მიაყენეს მამხილებელსა და მხილების პროცესს 50

თავი 3. მხილებული პირის უფლებების დაცვის გარანტიები **52**

IV მოდული - მხილების პრაქტიკაში დანერგვა.....54

თავი 1. მხილების პრაქტიკაში დანერგვის მდგომარეობა 55

თავი 2. ინსტიტუციური სირთულეები და რეკომენდაციები მათ სამართავად 56

2.1. მხილების ინსტიტუტის არასრულყოფილი სამართლებრივი რეგულირება 57

2.2. მხილების ინსტიტუტის ადმინისტრაციული პროცედურების გამართვა 59

2.3. მხილების განვითარებაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო ორგანოს განსაზღვრა..... 61

თავი 3. საჯარო დაწესებულებაში არსებული მმართველობის კულტურა და რეკომენდაციები 62

თავი 4. პიროვნული სირთულეები და რეკომენდაციები მათ სამართავად 66

გამოყენებული ლიტერატურა.....68

მხილების შესახებ

მხილების ცნება და მარეგულირებელი ჩარჩო საქართველოში პირველად განისაზღვრა 2009 წ. „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ საქართველოს კანონში".

2014-2017წწ. მხილების სამართლებრივი რეგულირების გაუმჯობესების მიზნით, საქართველოში მიმდინარე საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში, აღნიშნულ კანონში რამდენჯერმე შევიდა ცვლილება. ამჟამად მამხილებელთა დაცვის, ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების ძირითად საფუძვლებს ადგენს საქართველოს კანონი "კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ".

2023 წლის 1 სექტემბრიდან მხილების ინსტიტუტის განვითარებაზე პასუხისმგებელი ორგანო გახდება სსიპ „ანტიკორუფციული ბიურო", რომელიც შეიმუშავებს მამხილებლის დაცვის ღონისძიებათა გაუმჯობესების შესახებ შესაბამის წინადადებებს, მამხილებლის დაცვის საკითხებზე გასცემს სათანადო რეკომენდაციებს და განახორციელებს ამ სფეროსთან დაკავშირებულ სხვა სათანადო ღონისძიებებს.

2019 წლის 23 ოქტომბერს მიღებული იქნა ევროდირექტივა 2019/1937, რომელმაც განსაზღვრა მხილების ერთიანი მარეგულირებელი ჩარჩო ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისთვის საჯარო და კერძო სექტორში. საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია საქართველოს ეროვნული კანონმდებლობის დაახლოება ევროკავშირის კანონმდებლობასთან და რეგულაციებთან.

სასწავლო კურსის მიზანი და სტრუქტურა

სასწავლო კურსის მიზანია მხილების, როგორც კორუფციასთან ბრძოლის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტის, თაობაზე ცოდნის გაღრმავება და აღნიშნული ინსტრუმენტის ეფექტიანი გამოყენების ხელშეწყობა.

კურსი შემუშავებულია ა(ა)იპ „საჯარო მოხელეთა ჰაბის" მიერ, საქართველოში ნიდერლანდების სამეფოს საელჩოს მხარდაჭერით, სსიპ "საჯარო სამსახურის ბიუროსთან" თანამშრომლობით.

კურსი განკუთვნილია საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირებისთვის, დაწესებულებების ხელმძღვანელებისთვის, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მედიის წარმომადგენლებისთვის, ზოგადად საჯარო სამსახურის ანგარიშვალდებულების და გამჭირვალობით დაინტერესებული მოქალაქეებისთვის.

სასწავლო კურსი შედგება 4 მოდულისგან:

- მხილების არსი და მნიშვნელობა
- მხილების არხები და პროცედურა
- მამხილებლისა და მხილებულის უფლებების დაცვის გარანტიები
- მხილების პრაქტიკაში დანერგვა

კურსის განმავლობაში გაეცნობით საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ მხილების მექანიზმებს, ევროკავშირის დირექტივას და პრაქტიკას, ასევე პრაქტიკულ მაგალითებს.

სსიპ „საჯარო სამსახურის ბიუროს“ ელექტრონულ სასწავლო პლატფორმაზე რეგისტრირებულ პირებს კურსის წარმატებული გავლის შედეგად შეეძლებათ სერტიფიკატის მიღება.

I მოდული - მხილების არსი და მნიშვნელობა

შესავალი

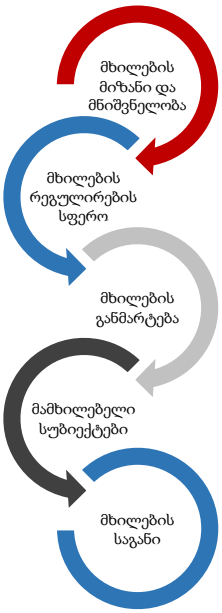
წარმოდგენილი მოდულის ფარგლებში თქვენ მოგეცემათ საშუალება საერთაშორისო პრაქტიკის კონკრეტული მაგალითების მიმოხილვის ფონზე წარმოდგენა შეიქმნათ მხილების ინსტიტუტის საფუძვლებზე, მიზანსა და მნიშვნელობაზე. ასევე, გაეცნობით მხილების ინსტიტუტის სამართლებრივი რეგულირების საკითხებს.

როგორ განიმარტება მხილება? ვინ შეიძლება იყოს მამხილებელი? ვისზე და რაზე ვრცელდება მხილება? რამდენად საყოველთაო ხასიათი აქვს ჩვენს პრაქტიკასა და საერთაშორისო გამოცდილებით მხილების ინსტიტუტს? რა განსხვავებაა მხილებასა და საჩივარს შორის, რაც, როგორც ჩვენი გამოცდილება ადასტურებს, ხშირად არაა ერთმანეთისგან გამიჯნული?

ეს და სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები დაიფარება მოდულის ფარგლებში და ვიმედოვნებთ, რომ სასარგებლო აღმოჩნდება მხილების ინსტიტუტის შესახებ მეტად დეტალური წარმოდგენის შესაქმნელად.

მოდულის ფარგლებში განხილული საკითხები

პირველი მოდულის ფარგლებში განხილული იქნება შემდეგი საკითხები:



- მხილების მიზანი და მნიშვნელობა;
- მხილების სამართლებრივი რეგულირების სფერო;
- მხილების განმარტება;
- მამხილებელი სუბიექტებს წრე;
- მხილების საგანი

თითოეული საკითხი მოიცავს ეროვნული კანონმდებლობის, ევროკავშირის წევრი ქვეყნების საუკეთესო გამოცდილებისა და ეროვნული პრაქტიკის ანალიზს.

თავი 1. მხილების მიზანი და მნიშვნელობა

მხილების მნიშვნელობა

ბოლო დროს მსოფლიოში იზრდება საჯარო ინტერესი კერძო და საჯარო სექტორში მხილების მექანიზმის მიმართ, რაც განპირობებულია გახმაურებული მხილებებით და იმ დადებითი ცვლილებებით, რომლებსაც მხილებაზე რეაგირების სახით ახორციელებენ ქვეყნების მთავრობები და გლობალური კომპანიები.

ათასობით ადამიანი მსოფლიოში ყოველწლიურად სარგებლობს კანონით დადგენილი მხილების არხებით კერძო და საჯარო სექტორში, რათა განაცხადონ მათთვის ცნობილი დარღვევების შესახებ კორუფციის, გადასახადების დამალვის, გარემოს დაბინძურების, სექსუალური შევიწროვების და სხვა კანონდარღვევების თაობაზე. მხილებით გამოვლენილ კანონდარღვევებს მნიშვნელოვანი ზიანის მიყენება შეუძლიათ საჯარო და კერძო ორგანიზაციების ფინანსებზე, რეპუტაციაზე და ზოგადად, მოქალაქეთა კეთილდღეობასა და საჯარო ინტერესისთვის.

2007-2008 წლების გლობალურმა ეკონომიკურმა კრიზისმა გამოავლინა ფინანსურ ინსტიტუტებში და ისეთ გლობალური კორპორაციებში, როგორიცაა Enron და WorldCom, მმართველობის და ფინანსური აღრიცხვის დარღვევების პრაქტიკის არსებობა, რაც მნიშვნელოვან ზიანს აყენებდა კომპანიების აქციონერებს.

მხილების შედეგად გახდა ცნობილი ნიკოტინის მავნე ზემოქმედების შესახებ და შესაძლებელი გახდა მილიონობით ადამიანის ჯანმრთელობისთვის ზიანის შემცირება მოწევის საწინააღმდეგოდ დაწყებული საზოგადოებრივი კამპანიების და კანონების შედეგად.

მხილების შედეგია აბუგრეიბის ციხის სკანდალი და სკანდალის შედეგად გამკაცრებული საზოგადოებრივი კონტროლი მსჯავრდებულთა უფლებების დაცვაზე.

Panama Papers, Paradise Papers, Pandora Papers და სხვა გახმაურებული ინფორმაცია შვეიცარიის ბანკებში საიდუმლო ანგარიშებისა და ოფშორული ზონების გამოყენების თაობაზე პოლიტიკოსების კორუფციული შემოსავლების დამალვისთვის ასევე ცნობილი გახდა მხილების შედეგად. ამ სკანდალების შედეგად მრავალი ქვეყნის მიერ განხორციელდა ცვლილებები ბანკებისა და ოფშორული კომპანიების საბოლოო ბენეფიციარების დეკლარირების პოლიტიკაში.

მხილების შედეგია Cambridge Analytica-ს სკანდალიც, როდესაც ცნობილი გახდა სოციალური ქსელების მილიონობით მომხმარებლის პირადი მონაცემების საარჩევნო პროცესში ან სარეკლამო საქმიანობაში გამოყენების შესახებ. შესაბამისად, აღნიშნული მხილების შედეგია პირადი მონაცემების დაცვის მიზნით შემდგომში განხორციელებული ცვლილებები.

მხილების მექანიზმების საშუალებით შესაძლებელი ხდება არსებული ან შესაძლო კანონდარღვევის რისკის დადგენა, მისი აღმოფხვრა, საჯარო ინტერესის დაცვა და საჯარო დაწესებულების კარგი რეპუტაციის შენარჩუნება. მნიშვნელოვანია, რომ სხვა ინსტრუმენტებისგან განსხვავებით, მხილება ხშირ შემთხვევაში საშუალებას იძლება მოხდეს კანონდარღვევის და კორუფციის პრევენცია, რაც ამავდროულად იცავს ორგანიზაციის რეპუტაციას.

თაღლითობის სერტიფიცირებული მკვლევართა ასოციაციის ACFE მიერ 2022 წელს 133 ქვეყანაში თაღლითობის და კორუფციის 2000ზე მეტი შემთხვევის შესწავლის შედეგად გამოქვეყნებული ანგარიშის მიხედვით (ACFE: Report to the nations, 2022), კერძო და საჯარო ორგანიზაციებში კანონდარღვევათა 42 პროცენტის დადგენა მხილების შედეგად ხდება, რაც 3-ჯერ აღემატება შიდა აუდიტის მიერ დადგენილ კანონდარღვევებს და თითქმის 10-ჯერ აღემატება გარე აუდიტის მიერ აღმოჩენილ შემთხვევებს. მამხილებელთა 50%-ზე მეტი ორგანიზაციის თანამშრომელი იყო.

მხილების შედეგად შესაძლებელი ხდება ორგანიზაციებში მნიშვნელოვანი თანხების დაზოგვა და ანტი-კორუფციული მექანიზმების გაძლიერება. მხოლოდ 2020 წელს აშშ-ში მხილების შედეგად მთავრობის მიერ ამოღებული იყო 1,6 მლრდ დოლარის ზიანი. 2010 წლის შემდეგ კი ფასიანი ქაღალდების კომისიის მიერ ანაზღაურებული იქნა 2,8 მლრდ დოლარის ზიანი.

ბუნებრივია, დამოკიდებულება მხილების მიმართ არ არის ერთგვაროვანი. არსებობს მოსაზრება, რომ მამხილებლებს შეუძლია ორგანიზაციის რეპუტაციის დაზიანება, მხილების მექანიზმის გამოყენება პირადი ინტერესებისთვის, რის გამოც მხილებისა და მამხილებლების მიმართ როგორც ორგანიზაციის შიგნით, ასევე ზოგიერთ საზოგადოებაში გვხდება უარყოფითი დამოკიდებულება.

სინამდვილეში, ორგანიზაციის რეპუტაცია მხილების შედეგად შეიძლება დაზიანდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ მხილება ხდება საჯაროდ, მედიაში. თუ ორგანიზაციას ჩამოყალიბებული აქვს მხილების მარტივი შიდა არხები და ორგანიზაციული კულტურა მიმართულია კორუფციის ან კანონდარღვევის შემთხვევების პრევენციასა და ადრეულ გამოვლენაზე, მამხილებელს არ აქვს საჭიროება მიმართოს მედიას. ამავე დროს, შიდა არხებით ორგანიზაციის შიგნით დროულად გამოვლენილი კანონდარღვევა ან მისი რისკი მნიშვნელოვნად ამცირებს დიდი მასშტაბის რეპუტაციულ და ფინანსურ ზიანს.

რაც შეეხება მამხილებლების შესაძლო არაკეთილსინდისიერებას, Integrityline-ის მხილების 2019 წლის ანგარიშის მიხედვით, გერმანიის, საფრანგეთის, დიდი ბრიტანეთის და შვეიცარიის 1400 კერძო ორგანიზაციის შესწავლის შედეგად დადგინდა რომ მხოლოდ 9%-ის შემთხვევაში მამხილებელი მოქმედებდა თავისი ინტერესებიდან გამომდინარე. ამ მაჩვენებლის შემდგომი შემცირება შესაძლებელია ჯანსაღი ორგანიზაციული კულტურის განვითარებით, მხილების განაცხადების სწრაფი და ობიექტური განხილვით.

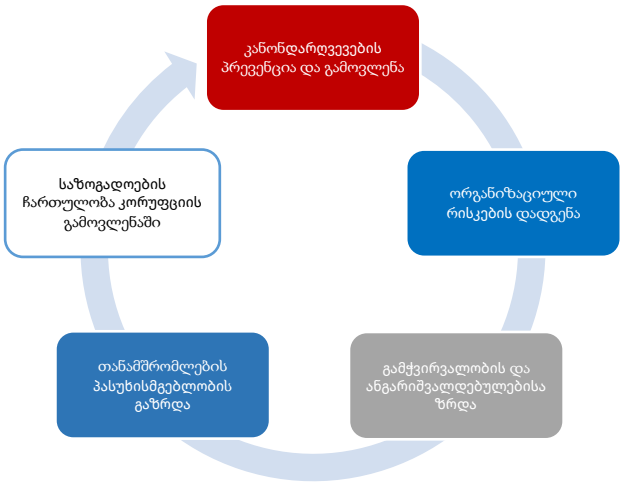
მხილების მნიშვნელობა: დღეისთვის თანამედროვე მმართველობით სისტემებში არსებობს კონსენსუსი, რომ მხილება წარმოადგენს მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს საჯარო და კერძო მმართველობის სისტემის ეფექტური ფუნქციონირებისა და კეთილსინდისიერი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებისთვის.

მხილების მიზანია: საჯარო და კერძო სექტორში საზოგადოების ინტერესების წინააღმდეგ მიმართული არსებული ან შესაძლო კანონდარღვევის პრევენცია, გამოვლენა და შესაბამისი პასუხისმგებლობის დაკისრება.

მხილების მექანიზმის არსებობა ხელს უწყობს:

- დაწესებულებაში არსებული დარღვევების გამოვლენასა და აღმოფხვრას;
- დაწესებულებების სუსტი მხარეებისა და კეთილსინდისიერების რისკების შესახებ ინფორმაციის მიღებას;
- დაწესებულებაში გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულებისა და კეთილსინდისიერების გაზრდას;

- დაწესებულების თანამშრომლების ინდივიდუალური პასუხისმგებლობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდას;
- მოქალაქეებისა და დაინტერესებული სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების თანამონაწილეობას კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში.



თავი 2. მხილების სამართლებრივი რეგულირება

მხილების სამართლებრივი რეგულირება გულისხმობს სახელმწიფოს მიერ მხილების მექანიზმის ფუნქციონირებისათვის საკანონმდებლო საფუძვლის შექმნას, რაც უზრუნველყოფს მხილების ინსტიტუტის სამართლებრივ გარანტიებს და ქმნის სათანადო გარემოს მის პრაქტიკაში დასანერგად.

მხილების მექანიზმების განვითარების, მხილების წახალისების და მამხილებელი პირების დაცვის მიზნით მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში მიღებულია მხილების მარეგულირებელი კანონმდებლობა. ამ მიმართულებით ლიდერი ქვეყნები ისტორიულად იყვნენ აშშ, საფრანგეთი და დიდი ბრიტანეთი, სადაც განვითარებულ კანონმდებლობასთან ერთად, საჯარო და კერძო სექტორში აქტიურად ხდება ორგანიზაციული კულტურის ცვლილება, მხილების მექანიზმების და არხების დანერგვა კორუფციის და კანონდარღვევათა პრევენციისა და ადრეული დადგენის მიზნით. 2019 წელს მიღებული ევროდირექტივით განისაზღვრა მხილების ერთიანი მარეგულირებელი ჩარჩო ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისთვის.

მხილების სამართლებრივი რეგულირება მოიცავს:

- მხილების მარეგულირებელ სფეროს;
- მხილების განმარტებას;
- მამხილებელი სუბიექტების განსაზღვრას;
- მხილების საგნის ფარგლების დადგენას;

- მხილების არხების იდენტიფიცირებას და მათი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფას;
- მხილების განაცხადის განხილვის სამართლიანი და ეფექტური პროცედურის ჩამოყალიბებას;
- მამხილებლის დაცვის გარანტიების დადგენასა და უფლების დაცვის საშუალებების შექმნას;
- მხილების სამართლებრივი ნორმების პრაქტიკაში დანერგვის ინსტიტუციურ ხელშეწყობას.

ეს თემატიკა სრული სახით კურსის ფარგლებში წარმოდგენილი მოდულების პირობებში იფარება.

პირველ მოდულში გაეცნობით მხილების სამართლებრივი რეგულირების სფეროს, მხილების განმარტებას, მხილების სუბიექტებს და მხილების საგანს საქართველოში და ევროკავშირის ქვეყნებში.

2.1. მხილების სამართლებრივი რეგულირების სფერო

მხილების ცნება და მარეგულირებელი ჩარჩო საქართველოში პირველად განისაზღვრა 2009 წ. „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ საქართველოს კანონში“.

საჯარო მმართველობის და საჯარო სამსახურის რეფორმის პროცესში 2014-2017 წლებში მხილების სამართლებრივი რეგულირებისა და მამხილებელთა სამართლებრივი დაცვის გარანტიების გაუმჯობესების მიზნით აღნიშნულ კანონში რამდენჯერმე შევიდა ცვლილებები.

ამჟამად **მხილების სამართლებრივი რეგულირება საქართველოში განისაზღვრება „საქართველოს კანონით კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“**.

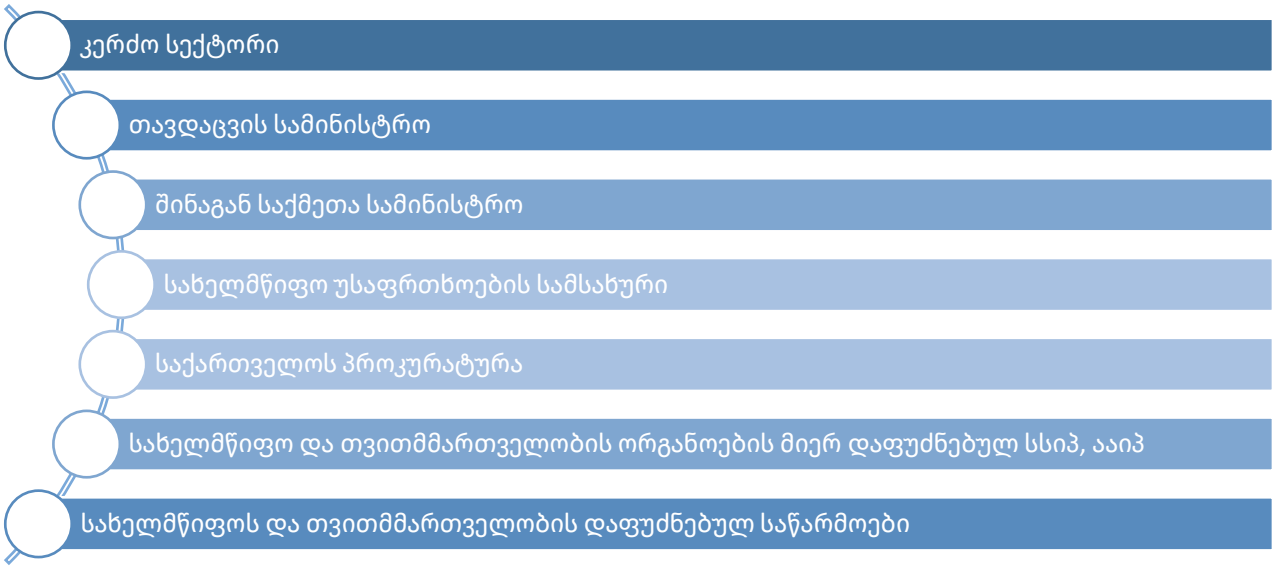
საქართველოს კანონმდებლობით მხილების ცნება და მამხილებელთა სამართლებრივი დაცვის გარანტიები მოქმედებს მხოლოდ საჯარო სამსახურში და ევროკავშირის ქვეყნებისგან განსხვავებით, არ ვრცელდება კერძო სექტორზე.

საქართველოს კანონი კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ ასევე არ არეგულირებს მხილებას საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სისტემაში, სადაც მხილების საკითხები რეგულირდება სპეციალური კანონმდებლობით.

მხილება არ ვრცელდება ასევე:

- სახელმწიფოს და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ დაფუძნებულ არასამეწარმეო იურიდიულ პირებზე (სსიპ, აიპ);
- სახელმწიფოს და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ დაფუძნებულ ან/და წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებზე (შპს, სააქციო საზოგადოება);

კორუფციასთან ბრძოლის შესახებ კანონით მხილების სფერო არ არის:



2023 წლის 1 სექტემბრიდან მხილების ინსტიტუტის განვითარებაზე პასუხისმგებელი ორგანო გახდება სსიპ „ანტიკორუფციული ბიურო“, რომელიც შეიმუშავებს მამხილებლის დაცვის ღონისძიებათა გაუმჯობესების შესახებ შესაბამის წინადადებებს, მამხილებლის დაცვის საკითხებზე გასცემს სათანადო რეკომენდაციებს და კანონის შესაბამისად ახორციელებს ამ სფეროსთან დაკავშირებულ სხვა სათანადო ღონისძიებებს“.

„ანტიკორუფციული ბიურო“ ასევე შეიმუშავებს საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობის თავიდან აცილების, გამოვლენისა და აღკვეთის შესახებ შესაბამის წინადადებებს, ამ საკითხებზე გასცემს სათანადო რეკომენდაციებს და კანონის შესაბამისად ახორციელებს ამ სფეროსთან დაკავშირებულ სხვა სათანადო ღონისძიებებს.

ევროკავშირის ქვეყნების პრაქტიკა

2019 წლის 23 ოქტომბერს ევროპარლამენტმა და ევროკომისიამ მიიღეს დირექტივა #2019/1937, რომელმაც განსაზღვრა მხილების ერთიანი მარეგულირებელი ჩარჩო ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისთვის.

დირექტივის თანახმად, ევროკავშირის წევრმა სახელმწიფოებმა მხილების სამართლებრივი რეგულირება თანაბრად უნდა გაავრცელონ საჯარო და კერძო სექტორზე.

ყველა საჯარო დაწესებულებას, ადგილობრივ თვითმმართველობებს 10 000-ზე მეტი მაცხოვრებლით, ასევე კერძო ორგანიზაციას, რომელშიც დასაქმებულია 50 თანამშრომელზე მეტი 2023 წლის ბოლომდე მოეთხოვებათ მხილების შიდა არხების დანერგვა და მამხილებელთა დაცვის გარანტიების უზრუნველყოფა.

დირექტივის ძირითადი ამოცანა არის მამხილებელთა დაცვა, კერძოდ:

- მამხილებელთა უფლებების დაცვა ვრცელდება არა მხოლოდ ორგანიზაციის თანამშრომელზე, არამედ სამუშაოს მაძიებელზე, ყოფილ თანამშრომელზე, მხილების მხარდამჭერებსა და ჟურნალისტებზე;
- ეს პირები დაცულები არიან სამსახურიდან განთავისუფლებისგან, დაქვეითებისგან და დისკრიმინაციის სხვა ფორმებისგან;
  მამხილებელთა დაცვა ვრცელდება იმ პირებზე, რომლებიც აცხადებენ ევროკავშირის კანონების დარღვევის, გადასახადების დამალვის, ფულის გათეთრების, საჯარო შესყიდვების, პროდუქტისა და მოძრაობის უსაფრთხოების, გარემოს დაცვის, საზოგადოებრივი ჯანდაცვის, მომხმარებელთა და მონაცემთა დაცვის სფეროში კანონებისა და პროცედურების დარღვევის თაობაზე.
- მამხილებელს უფლება აქვს აირჩიოს აცნობოს თუ არა მისთვის ცნობილი კანონდარღვევის შესახებ ორგანიზაციის შიგნით თუ პირდაპირ მიმართოს კომპეტენტურ საზედამხედველო უწყებას.
- ყველა წევრმა სახელმწიფომ უნდა ჩამოალიბოს დამოუკიდებელი საზედამხეველო ორგანო ან დააკისროს ამ ფუნქციის შესრულება არსებულ დაწესებულებას. ამ საზედამხედბელო ორგანოებბმა უნდა მიიღონ მხილების განაცხადები, რომლემსაც მამხილებელი უშუალოდ მათთან განახორციელებს, უზრუნველყონ მათი კონფიდენციალურობა და უზრუნველყონ განაცხადზე რეაგირება 3-6 თვის ვადაში.

- მამხილებელს უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა მხილების განაცხადი გააკეთოს წერილობით, ელექტრონული ფოსტის ან შიდა ონლაინ სისტემის მეშვეობით, ორგანიზაციის საფოსტო ყუთის ან ფოსტით გაგზავნილი წერილით, ან/და ზეპირად სატელეფონო ცხელი ხაზის ან ავტომოპასუხე სისტემის საშუალებით.
- თუ მხილების განაცხადს არ მოყვა შედეგი ან მამხილებელი დარწმუნებულია რომ არსებობს საჯარო ინტერესი, მამხილებელს აქვს უფლება განაცხადოს კანონდარღვევის თაობაზე საჯაროდ. მამხილებელი დაცული იქნება ყველა ზემოთაღნიშნულ შემთხვევაში.

2.2. მხილების განმარტება

მხილების განმარტება გულისხმობს მხილების ძირითადი მახასიათებლების განსაზღვრას, რაც ხელს უწყობს მხილების განცხადებების იდენტიფიცირებას, მხილების პროცედურების სათანადო მართვასა და ეხმარება პოტენციურ მამხილებლებს ინფორმაციის მიწოდების პროცესში.

მხილების მარეგულირებელი კანონმდებლობის და ნორმების სათანადოდ გამოყენებისთვის, მამხილებელთა დაცვის უზრუნველყოფისთვის მნიშვნელოვანია განვასხვავოთ მხილება და სხვა სახის განაცხადი, საჩივარი, ინფორმაციის მიწოდება.

მხილების საყოველთაოდ აღიარებული განმარტება არ არსებობს, თუმცა საერთაშორისო ანტიკორუფციული სტანდარტების თანახმად, მხილება არის საჯარო და კერძო სექტორში დასაქმებული პირების მიერ უფლებამოსილი ორგანოებისა და საზოგადოებისათვის ინფორმაციის მიწოდება არსებული ან შესაძლო სამართალდარღვევის თაობაზე, რომელიც მნიშვნელოვან ზიანს აყენებს ან შეიძლება მიაყენოს საზოგადოებრივ ინტერესს.

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად, მხილება არის

> *პირის (მამხილებლის) მიერ განცხადების განმხილველი ორგანოს, გამომძიებლის, პროკურორის ან/და საქართველოს სახალხო დამცველის ინფორმირება საჯარო მოსამსახურის (მხილებულის) მიერ საქართველოს კანონმდებლობის ან ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შემცველი ნორმების დარღვევის შესახებ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში, რომელმაც ზიანი მიაყენა ან შეიძლება მიაყენოს საჯარო ინტერესს ან შესაბამისი საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას.მხილებად ჩაითვლება აგრეთვე მამხილებლის მიერ ზემოაღნიშნული დარღვევის შესახებ სამოქალაქო საზოგადოების ან მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების ინფორმირება განაცხადის განმხილველი ორგანოს, გამომძიებლის, პროკურორის ან საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ.*

შესაბამისად, იმისთვის რომ პირის განაცხადი, ინფორმაცია ან საჩივარი მივაკუთვნოთ მხილებას, მნიშვნელოვანია შემდეგი კომპონენტების არსებობა:

მამხილებელი პირი

- თანამშრომელი ან ნებისმიერი მოქალაქე

მხილებული პირი

- საჯარო მოხელე

ინფორმაციის მიწოდების ფაქტი

- წარდგენილი მხილების განაცხადი შიდა, გარე ან საჯარო არხებით

მხილების განცხადების შესაბამისი მიმღები და განმხილველი ორგანოები

- შიდა კონტროლის ან ინსპექტირების სამსახური
- გამომძიებელი
- პროკურორი
- საქართველოს სახალხო დამცველი

არსებული ან შესაძლო სამართალდარღვევის შინაარსი

- კანონმდებლობის, ეთიკისა და ქცევის ნორმების დარღვევის პრევენცია და აღკვეთა
- საჯარო ინტერესის დაცვა

საზოგადოებრივი ინტერესის ან საჯარო დაწესებულების რეპუტაციის დაზიანება

- საჯარო დაწესებულებებში, ძალოვანი სისტემის უწყებების გარდა

სამოქალაქო საზოგადოების ან მედიასაშუალებებით ინფორმირების პირობის დაცვა

- მხილების შიდა და გარე არხებით გახილვის დასრულება

სამოქალაქო საზოგადოების ან მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების ინფორმირება შეიძლება მოხდეს საჯარო დაწესებულების, გამომძიებლის, პროკურორის ან საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ მხილების განაცხადის განხილვის შედეგად გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ.

მამხილებელი პირის, მხილების საგნის, მხილების არხების, განაცხადის წარდგენის და განხილვის თაობაზე მეტ დეტალებს გაეცნობით კურსის მომდევნო მოდულებში.

2.3. მამხილებელი სუბიექტები

მამხილებელი სუბიექტები მოიცავს პირთა წრეს, რომლებსაც უფლება აქვთ განახორციელონ მხილება და ისარგებლონ მამხილებლის დაცვის სამართლებრივი გარანტიებით.

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად, **მამხილებელი შეიძლება იყოს ნებისმიერი პირი, ვისაც აქვს ინფორმაცია საჯარო დაწესებულებაში არსებული ან შესაძლო კანონდარღვევის ან ეთიკის ნორმების დარღვევის თაობაზე, რამაც შეიძლება ზიანი მიაყენოს საჯარო ინტერესს ან დაწესებულების რეპუტაციას.**

მამხილებლისთვის აუცილებელი არ არის ჰქონდეს საჯარო დაწესებულებასთან სამსახურებრივი ურთიერთობა. ნებისმიერ პირს, ჟურნალისტს, არასამთავრობო ან კერძო სექტორის წარმომადგენელს, საქართველოს ნებისმიერ მოქალაქეს აქვს უფლება განახორციელოს მხილება და იყოს უზრუნველყოფილი მამხილებლის სამართლებრივი დაცვის გარანტიებით.

კანონით ასევე დაშვებულია ანონიმური მხილება - მხილება, როდესაც მამხილებელი იდენტიფიცირებული არ არის. კანონის შესაბამისად, თუ არ არსებობს მამხილებლის მიერ მისი ვინაობის გამჟღავნების წერილობით გამოხატული ნება, განცხადების განმხილველი ორგანო ვალდებულია არ გაამჟღავნოს მამხილებლის ვინაობა.

ევროკავშირის ქვეყნების პრაქტიკა

ევროკავშირის დირექტივის თანახმად, მამხილებელი არის კერძო ან საჯარო სექტორში დასაქმებული პირი, რომელიც უფლებამოსილ პირს ატყობინებს ან საჯაროდ ხდის ინფორმაციას, რომელიც მიიღო საჯარო ან კერძო სექტორში არსებული სამსახურებრივი ურთიერთობისას.

მამხილებლის სტატუსის მისაღებად საჭიროა სამსახურებრივი ან საქმიანი ურთიერთობის არსებობა, რადგან იმ სამსახურებრივ ურთიერთობაში მყოფ პირებს შესაძლებელია ისეთი ინფორმაცია გააჩნდეთ სამართალდარღვევის შესახებ, რომელზეც სხვებს ხელი არ ან ვერ მიუწვდებათ.

ამდენად, დირექტივის თანახმად მამხილებელი შეიძლება იყოს:

- მოქმედი ან ყოფილი თანამშრომელი;
- დროებით გადაყვანილი თანამშრომელი, ექსპერტი და კონსულტანტი;
- შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი, სტაჟიორი და მოხალისე;
- შრომითი ურთიერთობის მაძიებელი პირი;
- ორგანიზაციის მმართველ სტრუქტურაში დასაქმებული პირი (საბჭოს წევრი).

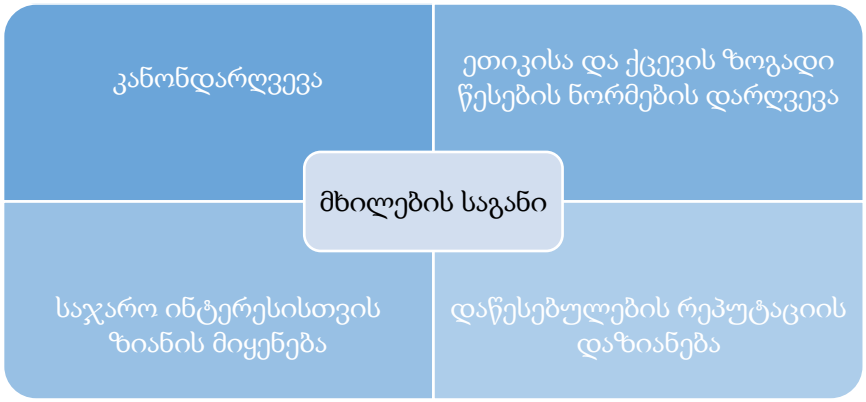
2.4. მხილების საგანი

მხილების საგანი განსაზღვრავს იმ სამართალდარღვევებისა და გადაცდომების ჩამონათვალს, რაც გულისხმობს დაწესებულების ან დაწესებულებაში დასაქმებული პირის მიერ კონკრეტულ ქმედებას ან უმოქმედობას, რაც ზიანს აყენებს ან საფრთხეს უქმნის საჯარო ინტერესს ან დაწესებულების რეპუტაციას.

საქართველოს კანონმდებლობით, მხილების საგანი ზოგადად და ფართოდ არის განმარტებული და გულისხმობს:

> *საქართველოს კანონმდებლობის ან ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შემცველი ნორმების დარღვევას, რომელმაც ზიანი მიაყენა ან შეიძლება მიაყენოს საჯარო ინტერესს ან შესაბამისი საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას.*

საქართველოს კანონმდებლობა არ განმარტავს „საჯარო ინტერესს“ ან „საჯარო დაწესებულების რეპუტაციისათვის“ ზიანის მიმყენებელ კონკრეტულ გარემოებებს, რის გამოც საჯარო დაწესებულებას აქვს ფართო დისკრეცია, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, შეაფასოს სამართალდარღვევით დამდგარი შედეგი. ასევე მამხილებელიც ხელმძღვანელობს საკუთარი წარმოდგენითა და ინტერპრეტაციით საჯარო ინტერესის ან საჯარო დაწესებულების რეპუტაციისთვის შესაძლო ზიანის შესახებ.



ვინაიდან საქართველოს კანონმდებლობა არ მიჯნავს მხილების განაცხადებს სხვა ტიპის საჩივრებისგან, საჯარო დაწესებულებებისთვის რთულია ა) მხილების განაცხადების იდენტიფიცირება; ბ) განაცხადის განხილვის შესაბამისი წარმოების პროცესის შერჩევა და გ) საჯარო სამსახურში მხილების შემთხვევების ერთგვაროვანი სტატისტიკის წარმოება.

ექსპერტების შეფასებით, აღნიშნული საკითხები გამოწვევად რჩება საქართველოში მხილების მექანიზმების ეფექტიანი გამოყენების და მონიტორინგის თვალსაზრისით.

ევროკავშირის ქვეყნების პრაქტიკა

საერთაშორისო პრაქტიკის თანახმად, სახელმწიფოები თავად განსაზღვრავენ მხილების მიზნებისათვის „საჯარო ინტერესის“ სფეროს, ეროვნული საჭიროებებისა და მმართველობის კულტურის გათვალისწინებით.

ევროსაბჭოს რეკომენდაციით, წევრმა სახელმწიფოებმა საჯარო ინტერესის განმარტების ქვეშ უნდა მოაქციონ:

- ეროვნული კანონმდებლობისა და ადამიანის უფლებების დარღვევა;
- საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობისთვის საფრთხის შექმნა;
- გარემოსთვის ზიანის მიყენება ან საფრთხის შექმნა;
- გადასახადების დამალვა;
- ფულის გათეთრება;
- კორუფცია;
- საჯარო შესყიდვების არაკეთილსინდისიერად წარმართვა;
- პროდუქტისა და მომრაობის უსაფრთხოებისთვის საფრთხის შექმნა;
- მომხმარებელთა და მონაცემთა დაცვა.

როგორ გავმიჯნოთ მხილება სხვა საჩივრისგან?

მხილების განაცხადის სხვა ტიპის საჩივრებისგან გასამიჯნად მნიშვნელოვანია ორი ფაქტორის გათვალისწინება: განაცხადის წარდგენის მიზანი და განაცხადის შინაარსი.

ა) განაცხადის წარდგენის მიზანი

მამხილებლის მიერ მხილების განაცხადის წარდგენის მიზანი უნდა იყოს საჯარო/საზოგადოებრივი ინტერესის დაცვა ან/და დაწესებულების საქმიან რეპუტაციაზე ზრუნვა.

იმ შემთხვევაში, თუ მამხილებლის მიერ განაცხადის წარდგენის მიზანია პირადი ან კერძო ინტერესების დაცვა, ასეთი განაცხადი ვერ ჩაითვლება მხილებად.

ბ) განაცხადის შინაარსი

მამხილებლის მიერ წარდგენილი მხილების განაცხადის შინაარსი უნდა მოიცავდეს იმ სამართალდარღვევებს ან გადაცდომებს, რომელთა მიმართ არსებობს მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესი ან/და რომელთა ჩადენა მნიშვნელოვან ზიანს აყენებს საზოგადოებას ან საჯარო დაწესებულებას.

საერთაშორისო პრაქტიკის თანახმად, მხილების სამართალდარღვევების ჩამონათვალი როგორც წესი მოიცავს შემდეგ ქმედებებს:

- **კორუფციული დანაშაულები**

  მაგალითები: ქრთამის აღება და ქრთამის მიცემა; სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება ან გადამეტება; ზეგავლენით ვაჭრობა; სამსახურებრივი უფლებამოსილების გამოყენებით ყალბი დოკუმენტის შედგენა; კანონით აკრძალული საჩუქრის მიღება; სასამართლო გადაწყვეტილების შეუსრულებლობა.

- **ინტერესთა შეუთავსებლობა**

  მაგალითები: სამსახურებრივი შეუთავსებლობა; ფუნქციური შეუთავსებლობა და ანაზღაურებითი შეუთავსებლობა; ინტერესთა კონფლიქტი;

- **სახელმწიფო ფინანსების არამიზნობრივი და არაეკონომიური ხარჯვა**
  აგალითები: სახელმწიფო ბიუჯეტის არამიზნობრივი და არაეკონომიური ხარჯვა; სახელმწიფო შესყიდვებისას კანდიდატების მიკერძოებულად შერჩევა და გაფორმებული ხელშეკრულებებით საბაზრო ღირებულებაზე მეტი თანხის გადახდა

- **არასწორი დაგეგმვა და მენეჯმენტი**

  მაგალითები: მენეჯერის მიერ დაქვემდებარებაში მყოფ პირებს შორის საქმის არათანაბრად გადანაწილება; ნეპოტიზმი; ფავორიტიზმი და ქრონიზმი; არასწორი კომუნიკაცია დასაქმებულ პირებთან;

- **მომხმარებელთა უფლებების და პერსონალური მონაცემების დარღვევა;**

  მაგალითები: მომხმარებელთა უფლებების დაცვის მიზნით ბაზარზე არსებულ პროდუქციაზე არასათანადო მონიტორინგის განხორციელება; საჯარო დაწესებულებაში დაცული პერსონალური მონაცემების გამჟღავნება ან პირადი მიზნებისთვის გამოყენება;

- **დისკრიმინაცია და სექსუალური შევიწროება;**

  მაგალითები: კონსტიტუციით დადგენილი საფუძვლებით განსხვავებული მოპყრობა; შრომითი უფლებების დარღვევა ან სარგებლობაზე უარის თქმა; სექსუალური ხასიათის კომენტარებისა და ქმედებების განხორციელება.

პირადი ან კერძო ინტერესების დაცვას ემსახურება ისეთი საჩივრების წარდგენა, რომელთა შინაარსი შეეხება:

- **ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელების პროცესით უკმაყოფილება;**

  მაგალითები: ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში მოსაზრების ან მტკიცებულებების წარდგენისათვის არასაკმარისი დროის გამოყოფა; ადვოკატის ყოლის დაუშვებლობა; კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში საჯარო მოსმენის გამართვაზე უარი და ა.შ.

- **საჯარო სერვისების მიწოდებისას გამოხატული უკმაყოფილება;**

  მაგალითები: საჯარო სერვისების მიწოდების ვადის დარღვევა; მიწოდებული სერვისის ხარისხით უკმაყოფილება; სერვისის მიმწოდებელი საჯარო მოსამსახურის არაეთიკური ქცევა.

- **ადამიანური რესურსების მართვის სფეროში პერსონალური საჩივრები.**

  მაგალითები: შეფასების შედეგებით უკმაყოფილება; წახალისების (ფულადი ჯილდოს) გაცემაზე უარის თქმა; ზეგანაკვეთურად შესრულებული სამუშაოს აუნაზღაურებლობა; დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრება; სამსახურიდან გათავისუფლება;

  თუმცა, თუ საჯარო დაწესებულებაში პერსონალურ საჩივრებით განსაზღვრულ ქმედებებს აქვს სისტემური ხასიათი, აღნიშნული ქმედებების შესახებ ინფორმაციის მიწოდება შეიძლება მიჩნეული იყოს მხილებად მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესისა და საჯარო დაწესებულებისათვის რეპუტაციული ზიანის მიყენების გამო.

- **კერძო ორგანიზაციებს შორის უკანონო გარიგება, კერძო ორგანიზაციის შიგნით გამოვლენილი სამართალდარღვევა ან მისი რეპუტაციისთვის შესაძლო ზიანის რისკი.**

  შესაბამისად, კერძო სექტორში არსებულ კანონდარღვევაზე განმცხადებელი ვერ მიიღებს მამხილებლის სტატუსს და ვერ ისარგებლებს ანონიმურობის შენარჩუნების და მამხილებლისთვის სამართლებრივი დაცვის გარანტიებით.

პრაქტიკული მაგალითი

საჯარო მოსამსახურემ განცხადებით მიმართა შიდა აუდიტისა და ინსპექტირების სამსახურს, რომლის თანახმად უშუალო ხელმძღვანელი სთხოვდა სატენდერო კომისიაში გადაწყვეტილების მიღებისას მხარი დაეჭირა მისი ძმის კომპანიის მიერ წარდგენილი განაცხადისთვის. ჩაითვალება თუ არა აღნიშნული განცხადება მხილებად?

ა) არა, რადგან სატენდერო კომისიაში გადაწყვეტილება მიიღება კოლეგიურად და ერთი ადამიანის მხარდაჭერა არ არის გადამწყვეტი;

ბ) დიახ, რადგან უშუალო ხელმძღვანელი ახდენდა ზეგავლენას, რათა მისი პირადი ინტერესი დაეყენებინა საჯარო ინტერესზე მაღლა;

გ) არა, რადგან მხოლოდ მისი ხელმძღვანელის ძმის კომპანიას ჰქონდა მხოლოდ განაცხადი შემოტანილი და სხვა პრეტენდენტი არ არსებობდა;

დ) არც ერთი პასუხი არ არის სწორი.

სწორი პასუხია:

ბ) დიახ, რადგან უშუალო ხელმძღვანელი ახდენდა ზეგავლენას, რათა მისი პირადი ინტერესი დაეყენებინა საჯარო ინტერესზე მაღლა;

პასუხი ა) არ არის სწორი. მიუხედავად იმისა, რომ სატენდერო კომისიაში გადაწყვეტილება მიიღება კოლეგიურად და ერთი ადამიანის მხარდაჭერა შეიძლება არ გამხდარიყო გადამწყვეტი, ადგილი ჰქონდა ინტერესთა კონფლიქტს და სახელმწიფო შესყიდვის კანონმდებლობით დარღვევას.

პასუხი გ) არ არის სწორი ვინაიდან იმ შემთხვევაშიც, თუ მხოლოდ მისი ხელმძღვანელის ძმის კომპანიას ჰქონდა ექნებოდა მიღებული მონაწილეობა ტენდერში და სხვა პრეტენდენტი არ იარსებებდა, ტენდერში გამარჯვებული კომპანიის გამოვლენისას საქმე მაინც გვექნებოდა ხელმძღვანელი პირის მხრიდან ინტერესთა შეუთავსებლობას.

როგორ გავარჩიოთ მხილება და საჩივარი

საჩივარი	**მხილება**
განაცხადის წარდგენის მიზანი	
პირადი ინტერესი	• საჯარო ინტერესის დაცვა • დაწესებულების რეპუტაციაზე ზრუნვა • ეთიკის ნორმების ან კანონის დაცვა
განაცხადის შინაარსი	
• ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელების პროცესით უკმაყოფილება; • საჯარო სერვისების მიწოდებისას გამოხატული უკმაყოფილება; • ადამიანური რესურსების მართვის სფეროში პერსონალური საჩივრები.	• კორუფციული დანაშაულები • ინტერესთა შეუთავსებლობა; • სახელმწიფო ფინანსების არამიზნობრივი და არაეკონომიური ხარჯვა; • არასწორი დაგეგმვა და მენეჯმენტი; • მომხმარებელთა უფლებების და პერსონალური მონაცემების დარღვევა; • დისკრიმინაცია და სექსუალური შევიწროება
განაცხადის განხილვის პროცესი	
ღია და გამჭირვალე	საჭიროებს კონფიდენციალურობის დაცვას
განაცხადის საფუძველი	
ეყრდნობა ფაქტებს	შეიძლება ეყრდნობოდეს გონივრულ ეჭვს
არხები	
განიხილება დაწესებულების შიგნით	შესაძლოა საჭიროებდეს სხვა უწყებების ჩართულობას

შეჯამება

მოდულის საფუძველზე, უკვე შეგიძლიათ მხილების განმარტება და მისი მნიშვნელობის განსაზღვრა; მამხილებელი სუბიექტების წრის ჩამოყალიბება და მხილების საგნის იდენტიფიცირება, ასევე მხილების განცხადებების გამიჯვნა სხვა ტიპის საჩივრებისგან.

მოდულის მიხედვით, **მხილება არის** მამხილებლის მიერ ინფორმაციის მიწოდება უფლებამოსილი ორგანოებისა და საზოგადოებისათვის არსებული ან შესაძლო სამართალდარღვევის თაობაზე, რომელიც მნიშვნელოვან ზიანს აყენებს საზოგადოებრივ ინტერესს.

მოდულის ფარგლებში აქცენტი გაკეთდა იმაზე, რომ **მხილების მიზანია** დაწესებულებებში სამართალდარღვევების პრევენცია და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა, რაც ხელს უწყობს გამჭვირვალე, ანგარიშვალდებული და კეთილსინდისიერი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებას.

მოდულის ფარგლებში წარმოჩენილია, რომ სასურველია, **მამხილებელი სუბიექტების წრე** იყოს ფართო და მოიცავდეს ყველა სუბიექტს, ვისაც სამსახურებრივი ან/და პირადი ურთიერთობა აქვს

საჯარო დაწესებულებასთან. ასევე, ვიცით, რომ საქართველოში ნებისმიერ პირს აქვს უფლება იყოს მამხილებელი.

მოდულის მიხედვით, **მხილების საგნის** განსაზღვრისას აუცილებელია ნათელი და არაორაზროვანი რეგულირება, რათა პოტენციური მამხილებლისთვის გასაგები იყოს მხილების შინაარსი და ფარგლები. გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო დაწესებულებებმა შეიმუშაონ მეთოდოლოგია და შიდა რეგულაციები მხილების განცხადებების სხვა ტიპის საჩივრებისგან გასამიჯნად.

მოდულის ფარგლებში ასევე გავეცანით, **მხილების განცხადებების სხვა სახის საჩივრებისგან გამიჯვნის** ძირითად ინდიკატორებს, კერძოდ მხილების მიზანსა და შინაარსს და განვიხილეთ კონკრეტული მაგალითების საფუძველზე.

II მოდული - მხილების არხები და პროცედურა

შესავალი

ამ მოდულში გაეცნობით ორ მნიშვნელოვან თემას: მხილების განხორციელების არხებს და მხილების განაცხადის პროცედურას, განაცხადის წარდგენიდან გადაწყვეტილების მიღების ჩათვლით.

მოდულის გავლის შემდეგ თქვენ გეცოდინებათ:

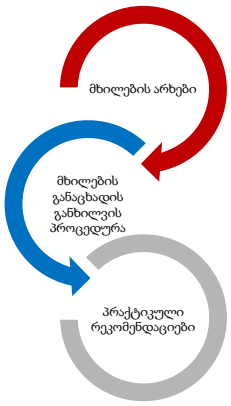
რა განსხვავებაა შიდა მხილებას, გარე მხილებასა და საჯარო მხილებას შორის? როგორი თანმიმდევრობით შეიძლება მხილების ამ არხების გამოყენება? შესაძლებელია თუ არა მათი პარალელურ რეჟიმში მართვა?

რას ნიშნავს მამხილებლის ანონიმურობა და რა მექანიზმებია გათვალისწინებული კონფიდენციალურობის დარღვევის შემთხვევაში?

როგორ წარიმართება მხილების განაცხადის განხილვის და გადაწყვეტილების მიღების პროცესი? შესაძლებელია თუ არა მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრება?

როგორ რეგულირდება აღნიშნული საკითხები ევროკავშირის ქვეყნებში?

მოდულის ფარგლებში განხილული საკითხები



მეორე მოდული მოიცავს შემდეგ საკითხებს:

- მხილების არხები;
- მხილების განაცხადის განხილვის პროცედურა;
- პრაქტიკული რეკომენდაციები

თავი 1. მხილების არხები

მხილების არხი არის კანონდარღვევის თაობაზე ინფორმაციის მიწოდების მექანიზმი. შესაბამისად, ინფორმაციის არხების მიხედვით განასხვავებენ შიდა მხილებას, გარე მხილებას და საჯარო მხილებას.

შიდა მხილება

შიდა მხილება არის ინფორმაციის მიწოდება ორგანიზაციის შიგნით, უშუალო ხელმძღვანელისთვის, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელისთვის ან საჯარო დაწესებულებაში მხილებაზე პასუხისმგებელი შიდა სამსახურისთვის.

შიდა მხილებაში იგულისხმება მხილების განაცხადის წარდგენა იმ ორგანიზაციაში, სადაც მოხდა კანონდარღვევა. შესაბამისად, თუ მოქალაქე წარადგენს მხილების განაცხადს იმ ორგანიზაციაში, სადაც ხდება კანონდარღვევა, ეს ჩაითვლება შიდა მხილებად.

მამხილებელთა უმეტესობა სწორად შიდა მხილებით იწყებს. ამიტომ ორგანიზაციას, რომელიც ზრუნავს კანონდარღვევების და კორუფციის ადრეულ გამოვლენაზე, უნდა ჰქონდეს კარგად ჩამოყალიბებული, მარტივი და მოსახერხებელი შიდა მხილების არხები, მათ შორის ანონიმური მხილებისთვის.

გარე მხილება

გარე მხილება არის ინფორმაციის მიწოდება სახელმწიფოს სხვა უფლებამოსილი ორგანოებისათვის, რომლებიც სარგებლობენ დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხით, როგორიცაა: სახელმწიფოს აუდიტის სამსახური, სახალხო დამცველი, სამართალდამცავი ორგანოები, საპარლამენტო კომიტეტები, საგამოძიებო კომისიები და სხვა. გარე მხილების შემთხვევაში მამხილებელი კვლავ რჩება საჯარო სამსახურის სისტემაში. მხილება არ ხორციელდება საჯაროდ, მედიის საშუალებით.

როგორც წესი, მამხილებელი მიმართავს მხილების გარე არხებს როდესაც:

- ორგანიზაციაში არ არის გამართული მხილების შიდა არხები;
- მამხილებელს უკვე ამოწურული აქვს მხილებაზე რეაგირების შიდა არხები;
- მამხილებელს ეშინია შიდა არხების გამოყენების;
- მამხილებელი თვლის რომ შიდა არხების გამოყენება არ იქნება ეფექტიანი.

ბოლო წლებში მსოფლიო პრაქტიკაში როგორც საჯარო, ასევე კერძო ორგანიზაციებმა დაიწყეს დამატებითი გარე მხილების არხების შექმნა, როგორიცაა სხვა ორგანიზაციების მიერ მართული ცხელი ხაზი, ვებგვერდი ან აპლიკაცია, რომელიც იყენებს მონაცემთა დაშიფვრის მეთოდებს და უზრუნველყოფს მამხილებლის ანონიმურობას. მიჩნეულია, რომ მსგავსი გარე მექანიზმები უკეთ იცავენ მამხილებელთა ანონიმურობას და ხელს უწყობენ ისეთი კანონდარღვევების მხილებას, რომლებშიც ჩართულია ორგანიზაციის ხელმძღვანელი რგოლი.

საქართველოში მსგავსი გარე მხილების მაგალითად შეიძლება მივიჩნიოთ სსიპ „საჯარო სამსახურის მიერ“ 2015 წელს შექმნილი ვებგვერდი www.mkhileba.gov.ge, რომელიც აძლევს საშუალებას მამხილებელს ანონიმურად განახორციელოს მხილება.

საჯარო მხილება

საჯარო მხილება არის ინფორმაციის მიწოდება არასამთავრობო ორგანიზაციების, მედიის და სხვა ინტერესთა ჯგუფებისთვის, ასევე ფართო საზოგადოებისთვის.

ამ შემთხვევაში მამხილებელი პირი გადის საჯარო სამსახურის სისტემიდან და ასაჯაროებს მისთვის ცნობილ ინფორმაციას.

მხილების არხების გამოყენების მთავარი პრინციპია - მამხილებელმა, პირველ რიგში, უნდა ამოწუროს მხილების შიდა და გარე არხები, და მხოლოდ ამის შემდგომ მიმართოს საჯარო მხილების არხებს.

საქართველოს კანონმდებლობით:

მხილების შიდა არხი

- განცხადების წარდგენა საჯარო დაწესებულების შიდა კონტროლის ან/და სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელ სტრუქტურულ ერთეულში

მხილების გარე არხი

- გამომძიებლის, პროკურორის ან/და საქართველოს სახალხო დამცველისათვის ინფორმაციის მიწოდება

საჯარო მხილების არხი

- სამოქალაქო საზოგადოების ან მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების ინფორმირება.

საქართველოს კანონმდებლობა არ ადგენს მხილების შიდა და გარე არხების გამოყენების თანმიმდევრობას და მამხილებელს შეუძლია თავად აირჩიოს განცხადების წარდგენის შიდა თუ გარე ადრესატი. შესაბამისად, მამხილებელს შეუძლია მიმართოს ან შიდა მონიტორინგის დეპარტამენტს, ან საქართველოს პროკურატურას/სახალხო დამცველს, ან ერთდროულად ყველას.

საქართველოს კანონმდებლობით, **საჯარო მხილების** არხების გამოყენება არის

> *სამოქალაქო საზოგადოების ან მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების ინფორმირება, განცხადების განმხილველი ორგანოს, გამომძიებლის, პროკურორის ან საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ დარღვევების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ.*

ამდენად, მხილების საჯარო არხების გამოყენებამდე მამხილებელმა უნდა მიმართოს ჯერ მხილების შიდა და/ან გარე არხებს და დაელოდოს მხილებაზე მათ რეაგირებას. ასეთი სახით კანონდარღვევებზე რეაგირება შეიძლება მოხდეს საჯარო დაწესებულების ან სხვა სახელმწიფო

ორგანოების სისტემაში და საჯარო დაწესებულების რეპუტაცია არ დაზიანდება საზოგადოების თვალში. იგივე პრინციპი დადგენილია ევროდირექტივით.

ცალკეული ქვეყნების კანონმდებლობა ადგენს გამონაკლისებს, როდესაც მამხილებელს შეუძლია პირდაპირ მიმართოს საჯარო არხებს. საქართველოს კანონმდებლობა ასეთ გამონაკლისებს არ ადგენს.

საქართველოში მხილების შიდა, გარე და საჯარო არხების გამოყენების სპეციფიკაში უკეთ გასარკვევად, განვიხილოთ წარმოდგენილი მაგალითი:

პრაქტიკული მაგალითი

საჯარო მოსამსახურემ საქართველოს პროკურატურას მიაწოდა ინფორმაცია მისი უშუალო ხელმძღვანელის მიერ არაკონიერი საჩუქრის მიღების თაობაზე, რომლის სანაცვლოდ მჩუქებელმა მიიღო მშენებლობის ნებართვა. საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელმა დაიბარა საჯარო მოსამსახურე და გამოუცხადა გაფრთხილება იმის გამო, რომ მან ეს ინფორმაცია არ მიაწოდა შიდა მონიტორინგისა და ინსპექტირების სამსახურს და პირდაპირ მიმართა პროკურატურას.

განხილვა:

საქართველოს კანონმდებლობით საჯარო მოსამსახურეს შეეძლო გაეკეთებინა არჩევანი მხილების შიდა და გარე არხებს შორის, მათ შორის მას ჰქონდა უფლება ერთდროულად მიემართა როგორც მისი ორგანიზაციის შიდა მონიტორინგისა და ინსპექტირების სამსახურისთვის, ასევე საქართველოს პროკურატურისთვის. შესაბამისად, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს არ ჰქონდა გაფრთხილების გამოცხადების საფუძველი.

იმ შემთხვევაში, თუ საჯარო მოსამსახურე ამ ინფორმაციას მიაწოდებდა მედიას ან არასამთავრობო ორგანიზაციას, შიდა და გარე არხების ამოწურვის გარეშე, მაშინ საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს შეეძლო გამოეცხადებინა გაფრთხილება მხილების პროცედურის დარღვევის გამო.

აქვე აღსანიშნავია, რომ გაფრთხილების გამოცხადება შესაძლებელი იქნებოდა მხოლოდ მხილების პროცედურის დარღვევის გამო და არა თავად მხილების ფაქტის გამო.

კანონის **თანახმად, „დაუშვებელია მამხილებლის მიმართ ადმინისტრაციული ან სამოქალაქო სამართალწარმოების ან სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყება და მისთვის შესაბამისი პასუხისმგებლობის დაკისრება, აგრეთვე მის მიმართ იძულებითი ზომების გამოყენება მხილების ფაქტთან დაკავშირებული გარემოებების გამო“.**

ცალკეულ ქვეყნებში მხილება შეიძლება პირდაპირ საჯაროდ განხორციელდეს, თუ არსებობს გონივრული საფუძველი, რომ:

- საჯარო დაწესებულებაში არსებული მექანიზმები არ არის ეფექტური ან არსებობს ეჭვი, რომ მხილების ფაქტი არ იქნება სათანადოდ გამოკვლეული (დაწესებულების ხელმძღვანელი პირების, მაღალი თანამდებობის პირების ან პოლიტიკოსების ჩართულობა);
- კანონდარღვევის და საჯარო ინტერესის ზიანი ისეთი ბუნების და მასშტაბისაა, რომ აუცილებელია ფართო საზოგადოების ინფორმირება დაუყოვნებლივი რეაგირებისთვის;
- არსებობს ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისთვის ზიანის მიყენების დაუყოვნებლივი საფრთხე;
- მამხილებელი თვლის რომ საჯარო მხილება უზრუნველყოფს მის დაცვას რეპრესიებისგან.

ევროკავშირის ქვეყნების პრაქტიკა

ევროკავშირის დირექტივის თანახმად, სახელმწიფოებმა ხელი უნდა შეუწყონ მხილების შიდა მექანიზმების შექმნას საჯარო და კერძო სექტორში. დირექტივის თანახმად, საჯარო დაწესებულებებს, თვითმმართველობებს, რომელთა მოსახლეობა აღემატება ათი ათას ადამიანს და კერძო დაწესებულებებს, სადაც 50 ადამიანზე მეტია დასაქმებული, აქვთ მხილების შიდა მექანიზმების შექმნის ვალდებულება.

ევროკავშირის დირექტივით დადგენილია მხილების არხები და მათი თანმიმდევრობა:

- პირველ ეტაპზე მამხილებელმა უნდა მიმართოს მის ორგანიზაციას მხილების შიდა არხების გამოყენებით;
- თუ მხილებას არ მოჰყვა რეაგირება, მამხილებელს აქვს უფლება გამოიყენოს მხილების გარე არხები და მიმართოს შესაბამის კომპეტენტურ სამსახურებს, რომლებმაც 3 თვის ვადაში უნდა განიხილონ მხილების განაცხადი;
- საბოლოოდ, მამხილებელს აქვს უფლება განახორციელოს საჯარო მხილება. იმის გათვალისწინებით, რომ საჯარო მხილებას შეუძლია გამოიწვიოს ეკონომიკური და რეპუტაციული ზიანი, სახელმწიფოებმა უნდა წაახალისონ მხილების შიდა მექანიზმების გამოყენება.

ევროკავშირის დირექტივა ავალდებულებს ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს შექმნან გარე მხილების მექანიზმი სახელმწიფოს სხვა დამოუკიდებელ უწყებებში.

საქართველოს კანონმდებლობისგან განსხვავებით, ევროკავშირის ქვეყნების კანონმდებლობით დადგენილია ფინანსური სანქციები იმ საჯარო და კერძო ორგანიზაციებისთვის, რომლებიც არ უზრუნველყოფენ მხილების შიდა და გარე არხების შექმნას.

დირექტივის თანახმად, საჯარო მხილება არ არის შეზღუდული თუ მამხილებელი მოქმედებს გამოხატვის თავისუფლებისა და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის სტანდარტით. მსგავსი დათქმა საქართველოს კანონმდებლობაში არ გვხდება.

ცალკეულ ქვეყნებში მხილება შეიძლება პირდაპირ საჯაროდ განხორციელდეს, თუ არსებობს გონივრული საფუძველი, რომ:

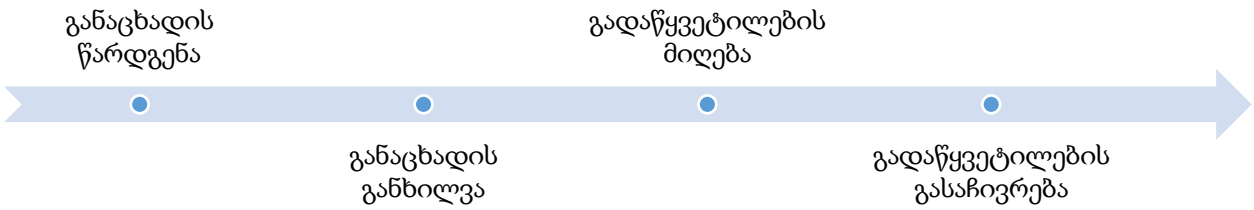
- საჯარო დაწესებულებაში არსებული მექანიზმები არ არის ეფექტური ან არსებობს ეჭვი, რომ მხილების ფაქტი არ იქნება სათანადოდ გამოკვლეული (დაწესებულების ხელმძღვანელი პირების, მაღალი თანამდებობის პირების ან პოლიტიკოსების ჩართულობა);

- კანონდარღვევის და საჯარო ინტერესის ზიანი ისეთი ბუნების და მასშტაბისაა, რომ აუცილებელია ფართო საზოგადოების ინფორმირება დაუყოვნებლივი რეაგირებისთვის;
- არსებობს ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისთვის ზიანის მიყენების დაუყონებლივი საფრთხე;
- მამხილებელი თვლის რომ საჯარო მხილება უზრუნველყოფს მის დაცვას რეპრესიებისგან.

თავი 2. მხილების განაცხადის განხილვის პროცედურა

მხილების განაცხადის განხილვის პროცედურა მოიცავს:

- მხილების განაცხადის წარდგენას
- განაცხადის განსახილველად ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარებას;
- განაცხადის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებას
- მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრებას.



კარგი პრაქტიკის შესაბამისად, ორგანიზაციებს უნდა ჰქონდეთ ჩამოყალიბებული მხილების განაცხადის წარდგენის მარტივი, გასაგები, ადვილად ხელმისაწვდომი არხები და საშუალებები, ანონიმური მხილების მექანიზმების ჩათვლით.

მხილების განაცხადის განხილვის პროცედურა უნდა იყოს: ა) ნათელი და განჭვრეტადი; ბ)დამოუკიდებელი და დროული; გ) უზრუნველყოს მხილების ანონიმურობა ან/და კონფიდენციალურობა; დ) შექმნას სარჩელის წარდგენისა და განხილვის ეფექტური მექანიზმი მამხილებელზე ზეწოლის შემთხვევაში.

2.1. მხილების განაცხადის წარდგენა

საქართველოს კანონმდებლობით

> მხილება შეიძლება განხორციელდეს წერილობით, ზეპირად, ელექტრონულად, ტელეფონით, ფაქსით, ბიუროს მიერ ადმინისტრირებული ვებგვერდის მეშვეობით ან სხვა საშუალებით.

ამგვარად, საჯარო დაწესებულებებს მხილების შიდა და გარე არხები უნდა ჰქონდეთ მოწყობილი ისეთი სახით, რომ მამხილებელმა შეძლოს მხილების განაცხადის წარდგენა წერილობით, ზეპირად, ელექტრონულად, ტელეფონით, ფაქსით, „საჯარო სამსახურის ბიუროს“, ხოლო 2023 წლის სექტემბრიდან „ანტიკორუფციული ბიუროს“ ვებგვერდის www.mkhileba.gov.ge მეშვეობით ან სხვა საშუალებით.

მსგავსი მიდგომა მოქმედებს მხილების განაცხადის წარდგენისას **გარე არხების** გამოყენებით - გამომძიებლის, პროკურორის ან/და საქართველოს სახალხო დამცველის სახელზე მხილების განაცხადის წარდგენა შესაძლებელია წერილობით, ზეპირად, ელექტრონული საშუალებით, ტელეფონით, ფაქსით და სხვა საშუალებით.

მხილების განაცხადი **წერილობითი ფორმით** უნდა იყოს წარდგენილი საჯარო დაწესებულების შიდა კონტროლის ან/და სამსახურებრივი ინსპექტირების სტრუქტურულ ერთეულში (შიდა მხილების არხი) ან/და გამომძიებლის, პროკურორის ან/და საქართველოს სახალხო დამცველის სახელზე (გარე მხილების არხი), საფოსტო გზავნილით, უშუალოდ ორგანიზაციაში მიწოდებით, ფაქსით ან ელექტრონული ფოსტის მეშვეობით.

მამხილებლის მიერ მხილების განაცხადის **ზეპირად წარდგენა** გულისხმობს შიდა მონიტორინგისა და ინსპექტირების სამსახურის თანამშრომლისთვის ინფორმაციის მიწოდებას, რომელიც მამხილებლისგან მიღებულ ზეპირ ინფორმაციას აქცევს წერილობით მოხსენებით ბარათად ზემდგომი ხელმძღვანელის სახელზე.

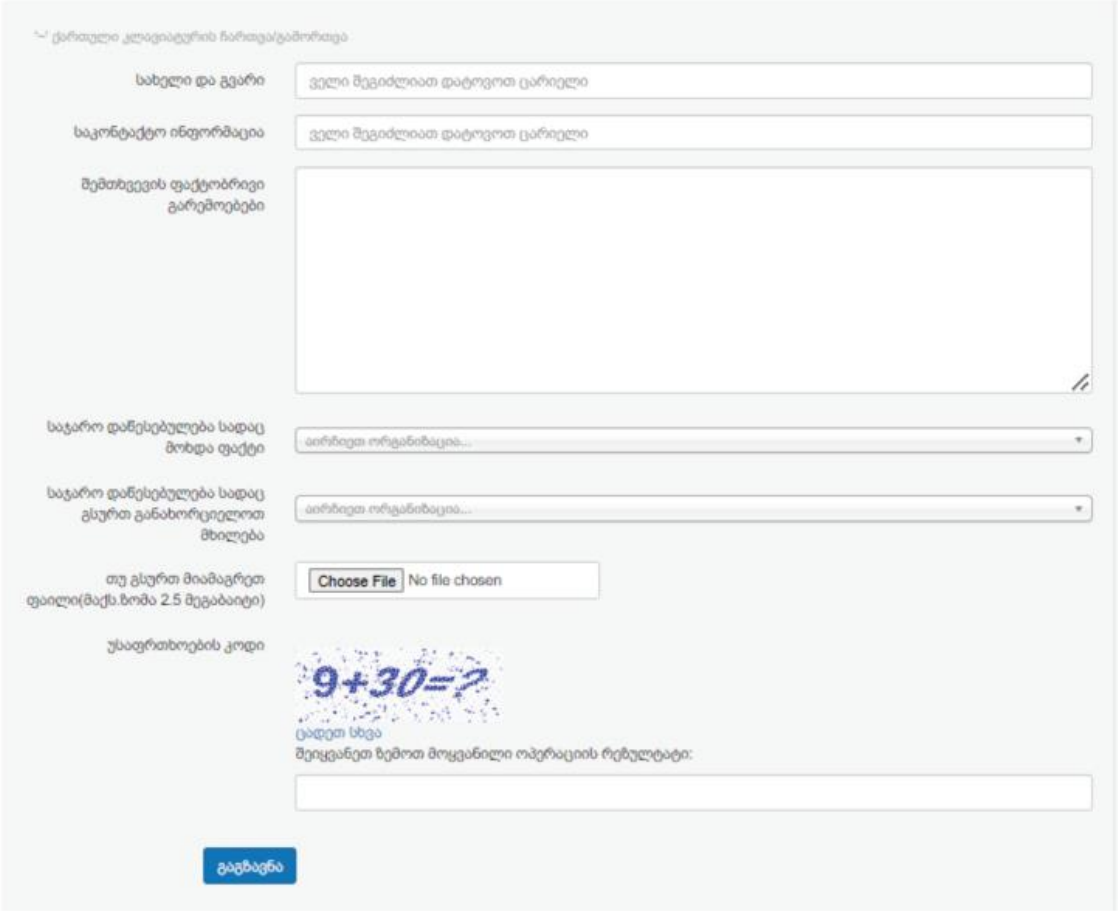
მხილება ტელეფონით ასევე გულისხმობს საჯარო დაწესებულების ცხელი ხაზის ოპერატორის ან ავტომოპასუხის მიერ მიღებული ინფორმაციის ჩანიშვნას და მის მიწოდებას შიდა მონიტორინგისა და ინსპექტირების სამსახურისთვის.

კანონის შესაბამისად

> 1. *თუ მხილების განცხადება მიმართულია საჯარო დაწესებულების შიდა კონტროლის ან/და სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ქვედანაყოფის თანამშრომლის წინააღმდეგ, მამხილებელს უფლება აქვს, მხილების განცხადებით მიმართოს ამ სტრუქტურული ქვედანაყოფის ხელმძღვანელს.*
> 2. *თუ მხილების განცხადება მიმართულია საჯარო დაწესებულების შიდა კონტროლის ან/და სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ქვედანაყოფის ხელმძღვანელის წინააღმდეგ, მამხილებელს უფლება აქვს, მხილების განცხადებით მიმართოს ამ საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს.*
> 3. *თუ მხილების განცხადება მიმართულია საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის წინააღმდეგ, მამხილებელს უფლება აქვს, მხილების განცხადებით მიმართოს ამ საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ზემდგომ თანამდებობის პირს.*

განაცხადის წარდგენა ასევე შესაძლებელია ვებგვერდის www.mkhileba.gov.ge მეშვეობით.

დანართი №5 – mkhileba.gov.ge – მხილების განაცხადის წარდგენის ელექტრონული ფორმა



საქართველოს კანონმდებლობით გარანტირებულია მხილების განაცხადის ანონიმურად წარდგენის შესაძლებლობა. შესაბამისად, მამხილებელს ანონიმურად, კონფიდენციალურობის შენარჩუნებით, უნდა შეეძლოს განაცხადის წარდგენა წერილობით, ზეპირად, ტელეფონით და კანონით დადგენილი სხვა საშუალებებით. ამ მიზნით ორგანიზაციები იყენებენ ხოლმე სააბონენტო საფოსტო ყუთს ანონიმური გზავნილებისთვის, სატელეფონო ცხელ ხაზებს, ავტომოპასუხეებს, ვებგვერდებს და აპლიკაციებს ანონიმური განაცხადის მიღების შესაძლებლობით.

მამხილებელი თავად იღებს გადაწყვეტილებას რა ფორმით წარადგინოს განაცხადი და გაამხილოს თუ არა საკუთარი ვინაობა.

კანონის თანახმად, მამხილებლის ვინაობის გამჟღავნება შესაძლებელია მხოლოდ მისი თანხმობის შემთხვევაში.

> *თუ არ არსებობს მამხილებლის მიერ მისი ვინაობის გამჟღავნების წერილობით გამოხატული ნება, განცხადების განმხილველი ორგანო ვალდებულია არ გაამჟღავნოს მამხილებლის ვინაობა. საჯარო მოსამსახურის მიერ ამ მუხლის მოთხოვნის ბრალეული დარღვევა იწვევს პასუხისმგებლობას კანონით დადგენილი წესით.*

გასათვალისწინებელია, რომ შესაძლო რეპრესიებისგან დაცულობასთან ერთად, ანონიმური განაცხადის შემთხვევაში მამხილებელს შეზღუდული აქვს შესაძლებლობა აქტიურად ჩაერთოს მხილების განაცხადის განხილვის პროცესში, წარადგინოს დამატებითი არგუმენტები და მოსაზრებები. ანონიმური მამხილებელი ასევე ვერ მიიღებს ინფორმაციას მისი განცხადების განხილვის შედეგების თაობაზე (ანონიმური განაცხადის განხილვის შედეგები მიეწოდება მხოლოდ მხილებულ პირს).

მხილების განაცხადი უნდა შეიცავდეს:

- მამხილებლის ვინაობას და მისამართს, გარდა ანონიმური მხილებისა;
- განაცხადის წარდგენის თარიღს;
- მხილების ფაქტის მოკლე აღწერასა და მხილებული პიროვნების ვინაობას;
- იმ გარემოებების აღწერას, რომელსაც ეფუძნება მხილების ფაქტი.

2.2. მხილების განაცხადის განხილვა

მხილების განაცხადის სწორად განხილვის, მამხილებლის და მხილებული პირის უფლებების დაცვის მიზნით, აუცილებელია მხილების განაცხადის გამორჩევა დაწესებულების მიერ მიღებული სხვა წერილობითი ან ზეპირი ინფორმაციიდან.

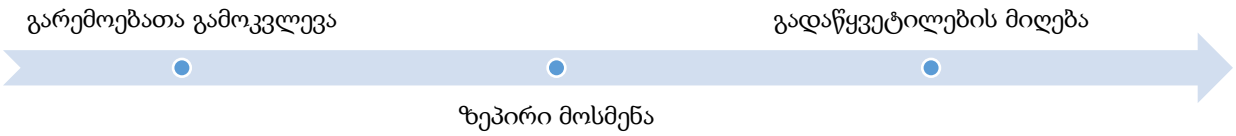
როგორც უკვე ცნობილია პირველ მოდულიდან, მხილებად უნდა ჩაითვალოს შიდა და გარე არხებით მიღებული ინფორმაცია საქართველოს კანონმდებლობის, ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების დარღვევის შესახებ, რომელმაც ზიანი მიაყენა ან შეიძლება მიაყენოს საჯარო ინტერესს ან შესაბამისი საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას.

მას შემდეგ, რაც დაწესებულებაში შესული ინფორმაცია ჩაითვლება და დარეგისტრირდება მხილების განაცხადად, მისი განხილვა უნდა მოხდეს კანონით დადგენილი წესით, კერძოდ:

> *განცხადების განმხილველი ორგანო მხილების განცხადებას განიხილავს მისი წარდგენიდან 1 თვის ვადაში, საქართველოს კანონმდებლობითა და საკუთარი დებულებით დადგენილი წესით.*
>
> *იმ შემთხვევაში, თუ საჯარო დაწესებულებას არ აქვს დამტკიცებული მხილების განაცხადის განხილვის შიდა პროცედურა, განცხადება განიხილება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების წესით.*

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, განცხადების განხილვის ეტაპებია:

- საქმის გარემოებათა გამოკვლევა - დაინტერესებული მხარეების ახსნა-განმარტების გაცნობა, მტკიცებულებების გაცნობა, დოკუმენტებისა და ინფორმაციის გამოთხოვა შესაბამისი უწყებებიდან; ექსპერტიზის დანიშვნა; მოწმისა და ექსპერტის მოსმენა;
- ზეპირი მოსმენა - ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოებისას, ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილებას იღებს მხოლოდ ზეპირი მოსმენის გამართვის საფუძველზე. დაინტერესებულ მხარეებს უნდა ეცნობოთ ზეპირი მოსმენის შესახებ მის გამართვამდე 7 დღით ადრე მაინც და მოწვეულ იქნენ ზეპირ მოსმენაში მონაწილეობის მისაღებად.
- გადაწყვეტილების მიღება.



კორუფციასთან ბრძოლის კანონის შესაბამისად, მხილების განაცხადის განხილვა უნდა განხორციელდეს მიუკერძოებლად.

> *დაუშვებელია პირმა განიხილოს მხილების განცხადება, თუ ეს განცხადება მიმართულია მის წინააღმდეგ, ან ის პირადად, პირდაპირ ან არაპირდაპირ დაინტერესებულია გადაწყვეტილების შედეგით, ან არსებობს სხვა გარემოება, რომელიც საეჭვოს ხდის მის მიუკერძოებლობას.*

საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად

> *ადმინისტრაციულ წარმოებაში არ შეიძლება მონაწილეობდეს ადმინისტრაციული ორგანოს ის თანამდებობის პირი, რომელიც:*
>
> *ა) თვითონ არის დაინტერესებული მხარე საქმეში;*
> *ბ) საქმეში მონაწილე დაინტერესებული მხარის ან მისი წარმომადგენლის ნათესავია;*
> *გ) საქმეში მონაწილე დაინტერესებული მხარის წარმომადგენელია;*
> *დ) იყო ექსპერტი მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით;*
> *დ1) იყო მედიატორი იმავე საქმეზე ან ამ საქმესთან არსებითად დაკავშირებულ სხვა საქმეზე;*
> *ე) შრომით ურთიერთობაშია საქმეში მონაწილე დაინტერესებულ მხარესთან;*
> *ვ) თვითონ ან მისი ოჯახის წევრი ფლობს აქციებს/წილებს იმ საწარმოში, რომელიც წარმოადგენს დაინტერესებულ მხარეს;*
> *ზ) საქმეში მონაწილე დაინტერესებული მხარის ან მისი წარმომადგენლის ოჯახის წევრია.*
>
> *თანამდებობის პირი ვალდებულია ზემდგომ თანამდებობის პირს აცნობოს ამ მუხლის პირველ ნაწილში აღნიშნული გარემოებისა და თვითაცილების შესახებ*

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, მხილებასთან დაკავშირებული ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების დროს სავალდებულოა ზეპირი სხდომის ჩატარება. სხდომა ზეპირ მოსმენასთან დაკავშირებით საჯაროა. სხდომა შეიძლება გამოცხადდეს დახურულად პერსონალური მონაცემების, სახელმწიფო, კომერციული ან პროფესიული საიდუმლოების დაცვის უზრუნველყოფის მიზნით.

ზეპირ მოსმენაში მონაწილეობის მიღების უფლება აქვთ ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილ თანამდებობის პირს, ზემდგომი ორგანოს წარმომადგენელს, დაინტერესებულ მხარეს, განხილვაზე მოწვეულ ექსპერტს, მოწმეს. სხდომის თავმჯდომარე ვალდებულია უზრუნველყოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე გარემოებათა გამოკვლევა ზეპირ მოსმენაზე და დამსწრე დაინტერესებულ მხარეს მისცეს საქმესთან დაკავშირებით საკუთარი აზრის გამოთქმის უფლება.

კორუფციასთან ბრძოლის კანონი უზრუნველყოფს მხილებული პირის უფლებების დაცვას და მის ჩართვას მხილების განხილვის პროცესში, კერძოდ:

> *მხილებულს უნდა ეცნობოს მის წინააღმდეგ მიმართული მხილების განცხადების და არსებული მტკიცებულებების შესახებ. მას უნდა მიეცეს შესაძლებლობა, პასუხი გასცეს მხილებას მხილების განცხადებაზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე არაუგვიანეს 5 სამუშაო დღისა. მხილებულის პოზიცია უნდა აისახოს განცხადების განმხილველი ორგანოს გადაწყვეტილებაში.*

იმ მიზნით, რომ უკეთ გავერკვეთ მხილების პროცედურაში, განვიხილოთ შემდეგი შემთხვევა:

პრაქტიკული მაგალითი

საჯარო დაწესებულების შიდა მონიტორინგისა და ინსპექტირების სამსახურმა დაიწყო ადმინისტრაციული წარმოება მოქალაქის მიერ საჯარო მოსამსახურის მიმართ წარდგენილ მხილების განაცხადზე. მოკვლევის პროცესში, განცხადების განმხილველმა სამსახურმა არ დააკმაყოფილა მოქალაქის მოთხოვნა საიდუმლო დოკუმენტების გამოკვლევისა და ექსპერტის მოწვევის თაობაზე. გარდა ამისა, მხილებულ პირს საკუთარი მოსაზრებების წარსადგენად მისცა 2 დღიანი ვადა, რადგან გადაწყვეტილების მიღებისათვის კანონით დადგენილი ვადები იწურებოდა.

შიდა მონიტორინგისა და ინსპექტირების სამსახურმა დაარღვია მხილების განცხადების განხილვის პროცედურა, რადგან მამხილებლის თხოვნის საფუძველზე სათანადოდ არ გამოიკვლია მტკიცებულებები და არ ჩართო ექსპერტი. გარდა ამისა, მხილებულ პირს არ მიეცა გონივრული ვადა მის წინააღმდეგ წარდგენილი განაცხადის გასაცნობად და საკუთარი მოსაზრებების წარსადგენად.

ევროკავშირის ქვეყნების პრაქტიკა

მხილების ბუნების და მამხილებლის მიმართ შესაძლო ზეწოლის რისკების გათვალისწინებით, მხილების განაცხადი განიხილება მხილების მარეგულირებელი კანონმდებლობით დადგენილი წესით, რომელიც განსხვავდება საჯარო დაწესებულებაში არსებული ზოგადი ადმინისტრაციული წარმოების ნორმებისგან.

მხილების განაცხადის განხილვის ეტაპებია:

- მხილების განაცხადში მითითებულ ფაქტზე ან გარემოებაზე მოკვლევის დაწყება
- მოკვლევის პროცესში ჩართული მხარეების გამოკითხვა;
- მოკვლევის შედეგის გაცნობა მამხილებლის/მხილებული პირებისათვის, დამატებითი მოსაზრებებისათვის ვადის განსაზღვრა;
- გადაწყვეტილების მიღება (წარმოების შეწყვეტა; მხილების ფაქტის დადასტურება და დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრება, ან/და სხვა მოკვლების შედეგების უფლებამოსილ ორგანოში გადაგზავნა).

დაწესებულებამ განაცხადის მიღებიდან 7 დღის ვადაში უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება წარმოების დაწყების თაობაზე და შეატყობინოს მხილებულ პირს. მხილების განაცხადის განხილვა უნდა დასრულდეს არაუგვიანეს 3, ხოლო განსაკუთრებული გარემოებების შემთხვევაში არა უგვიანეს 6 თვისა.

2.3. მხილების განაცხადზე გადაწყვეტილების მიღება

საქართველოს კანონმდებლობით, მხილების განცხადებაზე მიღებული გადაწყვეტილება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტია, რომელიც წერილობით უნდა გაფორმდეს.

მხილების განცხადებაზე მიღებული გადაწყვეტილება უნდა შეიცავდეს:

- მხილების ფაქტობრივი გარემოებების აღწერას;
- გამოკვლეული მტკიცებულებების ჩამონათვალსა და აღწერას;
- მხილებულის პოზიციას;
- გადაწყვეტილების დასაბუთებას.

კანონის შესაბამისად, **დაუშვებელია, განცხადების განმხილველი ორგანოს გადაწყვეტილება დაეფუძნოს იმ გარემოებას, ფაქტს, მტკიცებულებას ან არგუმენტს, რომელიც მხილების განცხადების განხილვის პროცესში სათანადოდ გამოკვლეული და შესწავლილი არ ყოფილა.**

გადაწყვეტილება 15 სამუშაო დღის ვადაში უნდა ეცნობოს მხილებულსა და მამხილებელს. ანონიმური მხილების შემთხვევაში გადაწყვეტილება ეცნობება მხოლოდ მხილებულს.

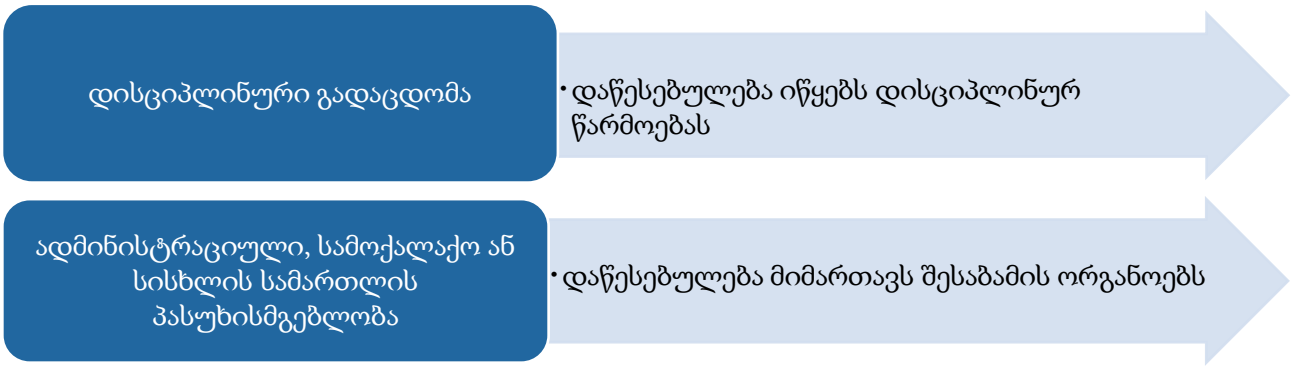
ევროკავშირის პრაქტიკისგან განსხვავებით, საქართველოს კანონმდებლობით არ არის განსაზღვრული მხილების განაცხადის შეწყვეტის საფუძვლები.

მხილების განაცხადის განხილვის შედეგია:

- დარღვევის არ არსებობის დადგენა;
- დარღვევის არსებობის დადასტურება;
- დარღვევაზე რეაგირების შემდგომი მექანიზმების განსაზღვრა.

თუ მხილების განაცხადების განხილვის შედეგად დგინდება სავარაუდო დისციპლინური გადაცდომა, მაშინ ამავე საკითხზე უნდა დაიწყოს დისციპლინური წარმოება.

თუ დარღვევა იძლევა მხილებულისთვის ადმინისტრაციული, სამოქალაქო ან სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძველს, მაშინ დაწესებულებამ უნდა მიმართოს შესაბამის უფლებამოსილ ორგანოებს, მათ შორის საქართველოს პროკურატურას და კორუფციული დანაშაულის განმხილველ სხვა სახელმწიფო ორგანოებს (სუს-ი, სამინისტროების გენერალური ინსპექცია და სხვა).



2.4. მხილების განაცხადზე მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრება

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, დაინტერესებულ მხარეს უფლება აქვს გაასაჩივროს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. შესაბამისად, შესაძლებელია მხილების განაცხადზე მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრება ადმინისტრაციული წესით.

როგორც წესი, საჩივარს განიხილავს მხილების განაცხადზე გადაწყვეტილების მიმღები დაწესებულება. ხოლო, თუ გადაწყვეტილების ადმინისტრაციული აქტი გამოცემულია დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ, მაშინ საჩივარს განიხილავს და გადაწყვეტს ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო.

დაინტერესებულ პირს შეუძლია ადმინისტრაციულ საჩივარზე მიღებული გადაწყვეტილების შემდგომი გასაჩივრება სასამართლოში, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსით დადგენილი წესით.

ევროკავშირის ქვეყნების პრაქტიკა

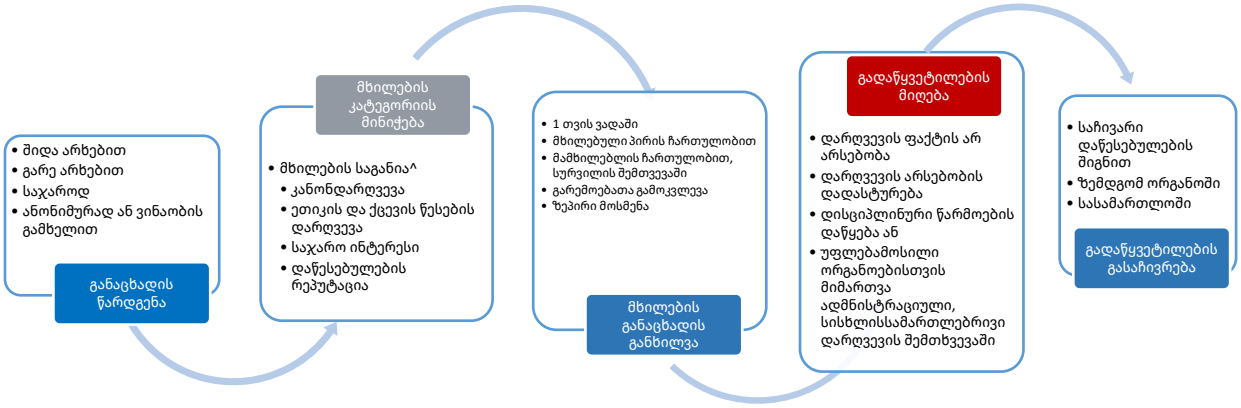
მხილების განაცხადზე მიღებული გადაწყვეტილება უნდა შეიცავდეს შემდეგ ინფორმაციას:

- გამოვლენილი დარღვევის აღწერა, გამომწვევი მიზეზი და გარემოებები;
- დარღვევის შედეგად დამდგარი ან შესაძლო ზიანის სიმძიმე;
- რეკომენდაციები დამრღვევი პირის მიმართ გასატარებელი ღონისძიებების თაობაზე;
- რეკომენდაციები საჯარო/კერძო დაწესებულებაში გასატარებელი ღონისძიებების თაობაზე.

მხილების განაცხადზე დაწყებული წარმოება შეიძლება შეწყდეს, თუ:

- მამხილებლის მხრიდან დამატებითი ინფორმაციისა და მტკიცებულებების მიღება შეუძლებელია, განსაკუთრებით ანონიმური მხილების შემთხვევაში;
- მამხილებელი, გონივრული საფუძვლის არსებობის გარეშე, სათანადოდ არ თანამშრომლობს განაცხადის განმხილველ ორგანოსთან, რაც შეუძლებელს ხდის მხილების ფაქტის მოკვლევას;
- მამხილებელი არ იცავს მოკვლევის პროცესის კონფიდენციალურობას;
- მოკვლევის საფუძველზე გამოვლინდა, რომ მხილების ფაქტი არ შეესაბამება სიმართლეს;
- მხილების ფაქტის ჩადენიდან გასული დროის ხანგრძლივობა შეუძლებელს ხდის ინფორმაციის მოძიებას;
- მხილების ფაქტი უკვე გამოიძია სხვა უფლებამოსილმა ორგანომ.

მხილების განაცხადის განხილვის პროცედურა



თავი 3. პრაქტიკული რეკომენდაციები

რა საკითხები უნდა გავითვალისწინოთ მხილების შიდა პროცედურული ნორმების შემუშავებისას?

- მხილების საგნის განმარტება და მხილების განცხადების სხვა ტიპის საჩივრებისაგან გამიჯვნა;
- მხილების განცხადების შინაარსისა და ფორმის შემუშავება;
- მხილების განცხადების წარდგენის შიდა არხების შექმნა (სატელეფონო ცხელი ხაზი, ავტომოპასუხის სერვისი, ელექტრონული ფოსტა, ონლაინ პლატფორმა და სხვა) და ანონიმურად მხილების შესაძლებლობის უზრუნველყოფა;
- მხილების განცხადების დასაშვებობის საფუძვლების განსაზღვრა;
- მხილების განცხადებაში მითითებული ფაქტისა და გარემოების მოკვლევის პროცედურა (ინფორმაციის გამოთხოვა; არსებული დოკუმენტების შესწავლა; მოწმესთან და ექსპერტებთან გასაუბრება);
- მხილების განცხადების განხილვის პროცესის მონაწილე პირების უფლებებისა და მონაწილეობის მექანიზმების დადგენა (წერილობითი ან/და ზეპირი ახსნა-განმარტება; ადვოკატის ყოლის უფლება და ა.შ.)
- მხილების განცხადების განხილვის პროცესში მოწმეებისა და ექსპერტების გამოკითხვის სპეციალური წესების შემუშავება;
- მხილების განცხადების განხილვის პროცესში კონფიდენციალობის პრინციპის დაცვის გარანტიების უზრუნველყოფა;
- მხილების განცხადების წარდგენის, განხილვისა და გასაჩივრების გონივრული ვადების დადგენა;
- მხილების განცხადებაზე მიღებული გადაწყვეტილებების სახეებისა და საფუძვლების განსაზღვრა (წარმოების შეწყვეტა; მხილების ფაქტის დადასტურება და შესაბამისი დისციპლინური ღონისძიების შერჩევა; მოკვლევის შედეგის სხვა უფლებამოსილ ორგანოში გადაგზავნა და ა. შ)

- მხილების განცხადებაზე მიღებული გადაწყვეტილების შემადგენელი ნაწილების განსაზღვრა და დასაბუთების სტანდარტის დადგენა.

შეჯამება

მოდულის გავლის შემდეგ შეგიძლიათ მხილების არხების იდენტიფიცირება და მათი მიმდევრობის განსაზღვრა, მხილების პროცედურის ეტაპების გამოყოფა და თითოეულ ეტაპზე გასატარებელი ღონისძიებების მითითება. ასევე, გაქვთ ინფორმაცია, მხილების განცხადების საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთებისა და დამდგარი შედეგების თაობაზე.

გამოვლინდა, რომ მხილების არხები უნდა იყოს ადვილად ხელმისაწვდომი და უზრუნველყოფდნენ ანონიმურად განაცხადის წარდგენის შესაძლებლობას.

მოდულის ფარგლებში გავეცანით მხილების განაცხადის განხილვის ეტაპებსა და პროცედურებს, რაც მოიცავს მხილების განაცხადის მიღებას, მხილების განაცხადში მითითებული ფაქტების მოკვლევას, გადაწყვეტილების მიღებასა და გასაჩივრებას. მნიშვნელოვანია, რომ მხილების განაცხადის განხილვისას დაცული იყოს მამხილებლისა და მხილებული პირების პროცედურული უფლებები და კონფიდენციალურობა.

მოდულის ფარგლებში განვსაზღვრეთ მხილების განცხადებაზე მიღებული გადაწყვეტილებების სახეები, მათ შორის ა) დარღვევის ფაქტის არ დადასტურება; ბ) მხილების ფაქტის დადასტურება და შესაბამისი დისციპლინური ღონისძიების შერჩევა; გ) მოკვლევის შედეგის სხვა უფლებამოსილ ორგანოში გადაგზავნა.

III მოდული - მამხილებლისა და მხილებული პირის უფლებების დაცვის გარანტიები

შესავალი

მესამე მოდულის ფარგლებში გაეცნობით მამხილებლისა და მხილებული პირის უფლების დაცვის გარანტიებს.

გაიგებთ, თუ რა სირთულეების წინაშე შეიძლება აღმოჩნდნენ მამხილებელი და მხილებული პირი მხილების პროცესში, რა სახის ინსტრუმენტები არსებობს მათი უფლებების დაცვისთვის. მოდულში წარმოდგენილია იმ ქმედებების ჩამონათვალი, რომელთა განხორციელება აკრძალულია მამხილებლის და მისი ოჯახის წევრების მიმართ. განვიხილავთ ასევე მხილებული პირის უფლებების დაცვის აუცილებლობასაც და კანონით გათვალისწინებულ შესაბამის მექანიზმებს.

მოდულის ფარგლებში განხილული საკითხები

მესამე მოდულის ფარგლებში განხილული იქნება შემდეგი საკითხები:

- მამხილებელთა სამართლებრივი დაცვის სისტემა;
- მამხილებლის უფლებების დაცვის გარანტიები;
- რეპრესიული ღონისძიებების გასაჩივრების შესაძლებლობა;
- მიყენებული მატერიალური და მორალური ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება;
- იმ პირთა პასუხისმგებლობის საკითხი, რომლებმაც ზიანი მიაყენეს მამხილებელსა და მხილების პროცესს;
- მხილებული პირის უფლების დაცვის გარანტიები
- პრაქტიკული რეკომენდაციები.

თავი 1. მამხილებელთა სამართლებრივი დაცვის სისტემა

მხილების განაცხადის წარდგენის შედეგად, მამხილებელი და მხილებული პირი შესაძლებელია სამსახურებრივი და პიროვნული სირთულის წინაშე აღმოჩნდეს, როგორიცაა: ხელმძღვანელთან ან კოლეგებთან დაძაბული ურთიერთობა, დაქვეითება, სამსახურიდან გათავისუფლება. მამხილებლებსა და მათ ოჯახის წევრებზე შეიძლება ხორციელდებოდეს ფსიქოლოგიური ზეწოლა და ბულინგი. მსგავსი პრობლემების წინაშე შეიძლება აღმოჩნდეს მხილებული პირიც, განსაკუთრებით თუ ადგილი ჰქონდა არაკეთილსინდისიერ მხილებას ან შეცდომას.

აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია რომ მხილების ეფექტიანი არხების და პროცედურების გარდა, რომლებმაც უნდა შეამცირონ მხილებით გამოწვეული რისკები, საკანონმდებლო დონეზე დადგენილი იყოს მამხილებელი და მხილებული პირების უფლების დაცვის გარანტიები და მათი აღსრულების ქმედითი ინსტრუმენტები.

პირველი კანონი, რომელიც ითვალისწინებდა მამხილებელთა უფლებების დაცვას მიღებული იქნა 1863 წელს **აშშ-ი** და ემსახურებოდა სამოქალაქო ომის დროს მომწოდებლების მხრიდან შესაძლო დარღვევის აღმოჩენას. მამხილებელთა დაცვის გარდა, კანონი ითვალისწინებს მამხილებელთა ფინანსურ დაინტერესებას, მხილების შედეგად მთავრობის მიერ ანაზღაურებული ზიანის პროცენტის სახით. მამხილებლების უფლებების დაცვის მონიტორინგზე პასუხისმგებელია მამხილებელთა დაცვის პროგრამის დირექტორატი.

ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისთვის სავალდებულო **„მამხილებელთა დაცვის დირექტივამ“** 2019 წლიდან დაადგინა გარანტიების ფართო სპექტრი. დირექტივამ გაავრცელა მამხილებელთა დაცვის ვალდებულება როგორც საჯარო, ასევე კერძო სექტორზე, უშუალოდ მამხილებლებზე, მათი ოჯახის წევრებზე და ყველა იმ პირზე, რომლებიც ეხმარებიან მამხილებელს მხილების პროცესში. დირექტივა ასევე ადგენს სამართლებრივი დაცვის გარანტიებს მამხილებლებისთვის ეროვნულ უსაფრთხოების სექტორში, რომლებმაც განახორციელეს მხილება საიდუმლო ინფორმაციის გაუხმაურებლობის ვალდებულების მიუხედავად. მამხილებლები დაცულები არიან სისხლის სამართლებრივი დევნისგან ან ზიანის ანაზღაურების სარჩელებისგან კერძო სექტორის მხრიდან.

საერთაშორისო პრაქტიკაში გვხდება **მამხილებლის** უფლების დაცვის შემდეგი სახის გარანტიები:

- იმ რეპრესიული ღონისძიებების განსაზღვრა, რომელთა გამოყენება აკრძალულია მამხილებლის მიმართ და იმ პირთა წრის განსაზღვრა, რომლებზეც ვრცელდება უფლებების დაცვის გარანტიები;
- რეპრესიული ღონისძიებების დამოუკიდებელ ორგანოში ან/და სასამართლოში გასაჩივრების შესაძლებლობა;
- რეპრესიული ღონისძიების შედეგად მამხილებლისათვის მიყენებული მატერიალური და მორალური ზიანის კომპენსაციის ვალდებულების დადგენა;
- იმ პირთა პასუხისმგებლობის განსაზღვრა, რომლებმაც ზიანი მიაყენეს მამხილებელსა და მხილების პროცესს.

მხილებული პირის უფლების დაცვა გულისხმობს მხილების განხილვის პროცესში მონაწილეობის უფლებების მინიჭებასა და მოკვლევის შედეგად პროპორციული სანქციის დაკისრების უზრუნველყოფას. მხილებული პირის უფლების დაცვის გარანტიების განსაზღვრა მნიშვნელოვანია, რადგან საჯარო მოსამსახურემ შეძლოს საკუთარი უფლებების დაცვა არაკეთილსინდისიერი და დაუსაბუთებელი მხილებისგან.

თავი 2. მამხილებლის უფლებების დაცვის გარანტიები

კორუფციასთან ბრძოლის შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად:

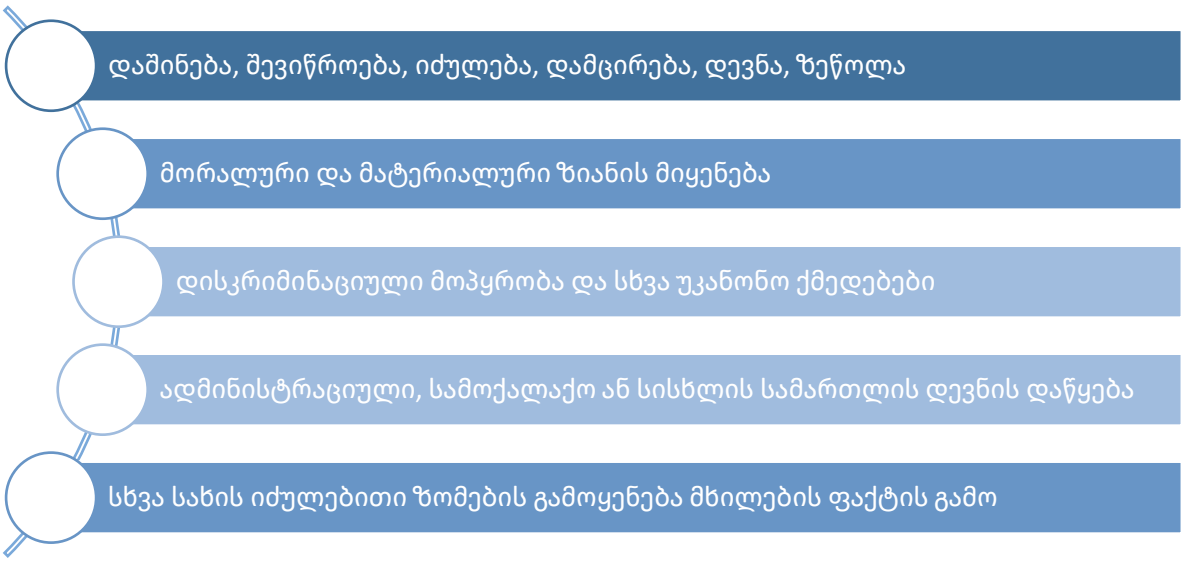
> დაუშვებელია მამხილებლის მიმართ ადმინისტრაციული ან სამოქალაქო სამართალწარმოების ან სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყება და მისთვის შესაბამისი პასუხისმგებლობის დაკისრება, აგრეთვე მის მიმართ იძულებითი ზომების გამოყენება მხილების ფაქტთან დაკავშირებული გარემოებების გამო.

2.1. რეპრესიული ღონისძიებები, რომელთა გამოყენება მამხილებლის მიმართ დაუშვებელია

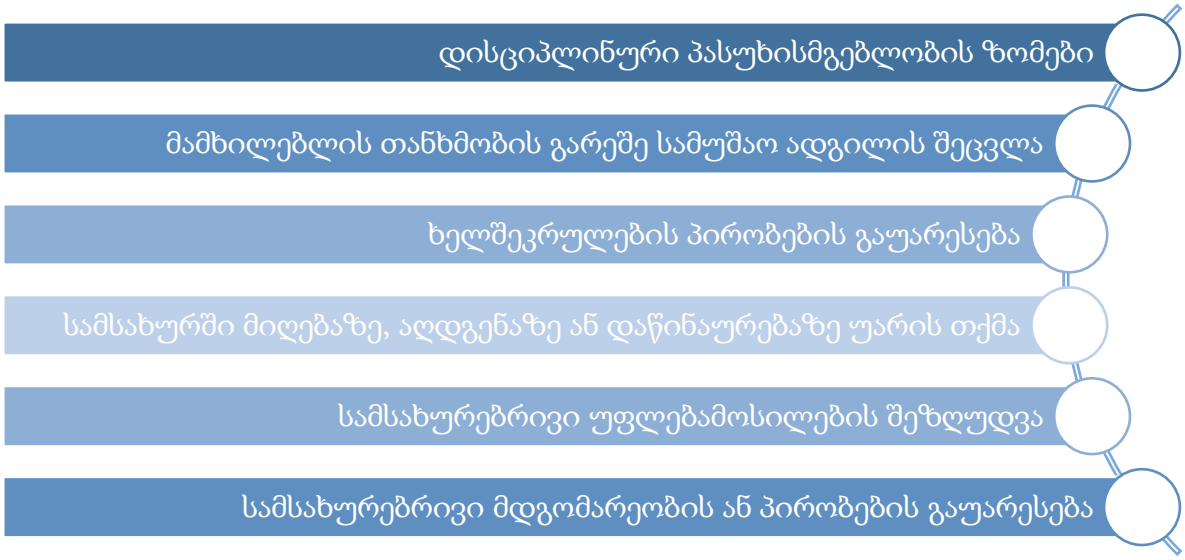
კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ კანონი ადგენს იმ რეპრესიული ღონისძიებების ჩამონათვალს, რომლის გამოყენებისგან დაცულია მამხილებელი ან/და მისი ახლო ნათესავი.

მამხილებლის **ახლო ნათესავად** მიიჩნევა - მშობელი, შვილი (გერი), მინდობით აღსაზრდელი, პაპა, ბებია, შვილიშვილი, და, ძმა, მეუღლე (მათ შორის განქორწინებული), მამხილებელთან მუდმივად მცხოვრები პირი.

საქართველოს კანონმდებლობით, დაუშვებელია მამხილებლის ან მისი ახლო ნათესავის:



დაუშვებელია ზეწოლის სხვა სახის იძულებითი ზომების გამოყენება, როგორიცაა:



კორუფციასთან ბრძოლის კანონის შესაბამისად, მამხილებლის მიმართ რეპრესიული ღონისძიების გამოყენებისას, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია დაასაბუთოს, რომ ეს დაკავშირებული არ არის მხილების ფაქტთან და ამისათვის არსებობს საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული საფუძველი.

გარდა ამისა, თუ მამხილებლის მიმართ მიმდინარეობს დისციპლინური წარმოება ან ადმინისტრაციული, სამოქალაქო ან სისხლის სამართლის პროცესი, ის უნდა შეჩერდეს, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც:

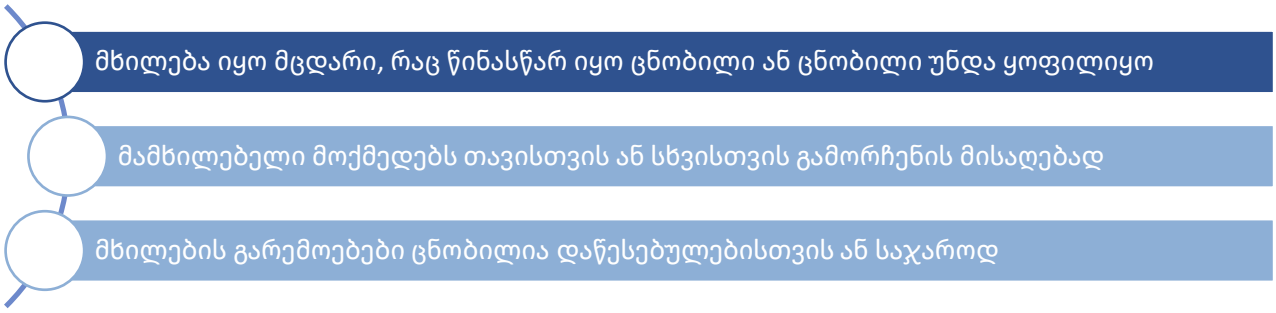
- დისციპლინური წარმოება, მიმდინარე პროცესი მხილების ფაქტთან დაკავშირებული არ არის;
- დაცვის გარანტიებით სარგებლობის მიზანია სახელმწიფოს სუვერენიტეტისა და უსაფრთხოების ხელყოფა, მისი კონსტიტუციური წყობილების დამხობა, ეთნიკური ან რელიგიური შუღლის გაღვივება.

თუ სისხლის სამართლის პროცესში მონაწილეობის გამო მამხილებლის, მისი ახლო ნათესავის ან მხილების მოწმის სიცოცხლეს, ჯანმრთელობას ან ქონებას საფრთხე ემუქრება, აღნიშნულ პირებს შეუძლიათ მიმართონ საქართველოს პროკურატურას დაცვის სპეციალური ღონისძიების გამოყენების შესახებ.

მამხილებელი დაცვის გარანტიებით სარგებლობს განურჩევლად იმისა, მხილების შედეგად გამჟღავნებული ინფორმაცია სწორია თუ მცდარი, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც:

- მხილების შედეგად გამჟღავნებული ინფორმაცია მცდარია, რაც მამხილებლისთვის წინასწარ იყო ცნობილი ან ცნობილი უნდა ყოფილიყო, ვინაიდან მას შეეძლო გადაემოწმებინა მხილებისათვის საჭირო ინფორმაციის სისწორე;
- მამხილებელი მოქმედებს თავისთვის ან სხვისთვის გამორჩენის მისაღებად, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით დაწესებული სპეციალური ჯილდოს მიღების შემთხვევისა;
- მამხილებელი ინფორმირებულია იმის შესახებ, რომ მხილების ფაქტობრივი გარემოებები საჯაროდ ცნობილია ან ცნობილია განცხადების განმხილველი ორგანოსთვის.

მამხილებლის უფლებების გარანტიები არ მოქმედებს თუ:



საქართველოს კანონმდებლობით

> მამხილებლის დაცვის გარანტიების უზრუნველყოფის მონიტორინგს ახორციელებს შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი.

მამხილებელი უფლებამოსილია განცხადების განმხილველი ორგანოს ან შესაბამისი საჯარო დაწესებულების მიერ კანონის მოთხოვნების დარღვევა გაასაჩივროს საქართველოს ადმინისტრაციული კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

ევროკავშირის ქვეყნების პრაქტიკა

ევროკავშირის დირექტივის თანახმად, წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა გაატარონ აუცილებელი ზომები, რათა მამხილებელი დაიცვან ნებისმიერი რეპრესიული ღონისძიებისგან, მსგავსი ღონისძიების მუქარის ან მცდელობისგან.

მამხილებლის მიმართ რეპრესიული ღონისძიებები გულისხმობს ნებისმიერ პირდაპირ ან არაპირდაპირ მოქმედებას ან უმოქმედობას, რომელიც გამოწვეულია შიდა, გარე ან საჯარო მხილებით და რომელიც იწვევს ან შეიძლება გამოიწვიოს გაუმართლებელი ზიანი მამხილებელი პირისთვის.

მამხილებელი დაცული უნდა იყოს შემდეგი რეპრესიული ღონისძიებებისგან:

- სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეჩერება, სამსახურიდან გათავისუფლება, დაქვეითება ან დ
- აწინაურებაზე უარის თქმა;
- მოვალეობების ჩამორთმევა, სამუშაო ადგილის შეცვლა, ხელფასის შემცირება, სამუშაო საათების შეცვლა;
- პროფესიული განვითარების ტრენინგებში მონაწილეობაზე უარის თქმა;
- სამუშაოს უარყოფითი შეფასება ან დამსაქმებლის მიერ შესრულებული სამუშაოს ხარისხზე მითითება;
- ნებისმიერი დისციპლინური ღონისძიების, გაფრთხილების ან სხვა სახის სახდელის, მათ შორის ფინანსური სახდელის, დაკისრება ან განხორციელება;
- იძულება, დაშინება, შევიწროება ან გარიყვა;
- დისკრიმინაცია, არასასურველი ან უსამართლო მოპყრობა;
- დროებითი სამუშაო ხელშეკრულების მუდმივ ხელშეკრულებად გადაქცევაზე უარის თქმა, როდესაც დასაქმებულს ჰქონდა ლეგიტიმური მოლოდინი, რომ მას შესთავაზებენ მუდმივ სამუშაოს;
- დროებითი შრომითი ხელშეკრულების განახლებაზე უარის თქმა ან ვადამდე შეწყვეტა;
- მორალური ზიანის მიყენება, მათ შორის პიროვნების რეპუტაციისათვის, განსაკუთრებით სოციალურ მედიაში;
- ფინანსური ზარალი, მათ შორის ბიზნესის დაკარგვა და შემოსავლის დაკარგვა;
- შავ სიაში შეყვანა სექტორის ან დარგის მასშტაბით არაფორმალური ან ფორმალური შეთანხმების საფუძველზე, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს ის, რომ პირი მომავალში ვერ დასაქმდება სექტორში ან დარგში;
- ლიცენზიის ან ნებართვის გაუქმება.

მამხილებელი უფლების დაცვის გარანტიებით სარგებლობს იმ შემთხვევაში, თუ მხილების განხორციელებისას გააჩნდა გონივრული საფუძველი, რომ მის მიერ მიწოდებული ინფორმაცია იყო სწორი.

მამხილებლის დაცვის გარანტიები მამხილებლის გარდა დამატებით უნდა გავრცელდეს:

- მამხილებლის დამხმარე პირებზე. მაგალითისთვის, ეს შეიძლება იყოს პირი, რომელმაც დამატებითი ინფორმაცია მიაწოდა მამხილებელს; პირი, რომელიც ეხმარება მამხილებელს მხილების პროცესში, როგორიცაა ჟურნალისტი, არასამთავრობო ორგანიზაცია, ადვოკატი და სხვა.;
- მამხილებლის კოლეგებსა და ახლო ნათესავებზე, რომლებიც შესაძლოა გახდნენ რეპრესიის მსხვერპლი;
- იურიდიულ პირებზე, სადაც მამხილებელ პირს აქვს პირადი ინტერესი;
- პირებზე, რომლებიც შეცდომით იყვნენ მამხილებლებად მიჩნეული.

2.2. მამხილებლის მიმართ განხორციელებული რეპრესიული ღონისძიებების გასაჩივრების შესაძლებლობა

საქართველოს კანონმდებლობით, მამხილებელი უფლებამოსილია საჯარო დაწესებულების მიერ მისი უფლებების დარღვევა გაასაჩივროს საქართველოს ადმინისტრაციული კანონმდებლობით დადგენილი წესით ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში ან სასამართლოში.

ევროკავშირის პრაქტიკისგან განსხვავებით, საქართველოში არ არის გამოყოფილი სპეციალური უწყება, რომელიც ვალდებული იქნებოდა განიხილოს მამხილებელთა მიერ წარდგენილი საჩივრები და მოახდინოს შესაბამისი რეაგირება, მაგ: გააუქმოს რეპრესიული ღონისძიება და აღადგინოს პირის დარღვეული უფლებები; დააჯარიმოს საჯარო დაწესებულება და ა.შ.

სსიპ „ანტიკორუფციული ბიურო“ შეიმუშავებს მამხილებლის დაცვის ღონისძიებათა გაუმჯობესების შესახებ შესაბამის წინადადებებს, მამხილებლის დაცვის საკითხებზე გასცემს სათანადო რეკომენდაციებს და კანონის შესაბამისად ახორციელებს ამ სფეროსთან დაკავშირებულ სხვა სათანადო ღონისძიებებს.

ევროკავშირის ქვეყნების პრაქტიკა

სახელმწიფოები განსაზღვრავენ მხილების კანონმდებლობის დანერგვაზე პასუხისმგებელ სახელმწიფო ორგანოს, რომლის ფუნქციებს შორისაა მამხილებელთა უფლებების დაცვა და მამხილებელთა მიერ წარდგენილი საჩივრების განხილვა და მათზე რეაგირება. მამხილებლის მიერ საჩივრის წარდგენა არ ანაცვლებს სასამართლოში გასარჩივრების შესაძლებლობას, თუმცა სახელმწიფო ორგანო:

- უფლებამოსილია შეაჩეროს ან/და გააუქმოს საჯარო დაწესებულების მიერ მამხილებლის მიმართ გამოყენებული რეპრესიული ღონისძიება;
- შეუძლია დააკისროს პასუხისმგებლობა საჯარო დაწესებულებას ან/და კონკრეტულ პირს მამხილებლის მიმართ გატარებული რეპრესიული ღონისძიებების გამო;
- დავის გადაწყვეტის პროცესში იყენებს ექსპერტულ ცოდნასა და გამოცდილებას;
- უზრუნველყოფს დავის განხილვას სასამართლოზე სწრაფად (1 დან 3 თვემდე).

სლოვაკეთის მამხილებელთა დაცვის ოფისი

2022 წელს სლოვაკეთმა განახორციელა საკანონმდებლო ცვლილებები მხილების შესახებ ევროკავშირის დირექტივასთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით.

სხვა სიახლეებთან ერთად, კანონმდებლობა ითვალისწინებს ჯარიმას მამხილებელთა მიმართ რეპრესიული ღონისძიებების შემთხვევაში 2000-6000 ევრომდე და 12,000 ევრომდე განმეორებითი ქმედების შემთხვევაში. ამასთან, დაწესებულებების ჯარიმა შეიძლება შეადგენდეს 100,000 ევრომდე.

მამხილებელთა უფლებების დაცვის მონიტორინგის და მხილების მექანიზმების განვითარების მიზნით 2021 წელს სლოვაკეთში შეიქმნა სლოვაკეთის მამხილებელთა დაცვის ოფისი. ოფისი ასევე უზრუნველყოფს მხილების წესების და პროცედურების განვითარებას, ცნობიერების ამაღლებას, მამხილებლებისთვის იურიდიული კონსულტაციის გაწევას, მხილების განაცხადის შევსებაში დახმარების ჩათვლით.

მამხილებელთა დაცვის ოფისს აქვს უფლება მიანიჭოს მამხილებელს შესაბამისი სტატუსი და უზრუნველყოს მისი უფლებების დაცვა, მათ შორის აამოქმედოს 30-დღიანი მოცდის პერიოდი მამხილებლის მიმართ დისციპლინარულ და ადმინისტრაციულ ქმედებებზე, შეაჩეროს მამხილებლის მიმართ განხორციელებული ქმედებები და დაეხმაროს მამხილებელს სასამართლოში მისი უფლებების დაცვაში. მოცდის პერიოდში მამხილებელს შეუძლია ოფისის დახმარებით მიმართოს სასამართლოს მის მიმართ განხორციელებული რეპრესიული გადაწყვეტილების შეჩერების ან გაუქმების მოთხოვნით.

საკანონმდებლო ცვლილებების მიღებიდან ერთი წლის განმავლობაში ოფისს მიმართა 300-მდე მამხილებელმა. ოფისმა 17 მამხილებელს მიანიჭა დაცვის ქვეშ მყოფი პირის სტატუსი, რის შედეგად დაწესებულებებს აეკრძალათ მამხილებელი პირის სამსახურიდან დათხოვა ან სხვა სამსახურში გადაყვანა მამხილებელთა დაცვის ოფისის ნებართვის გარეშე. 3 პირთან მიმართებაში გაცემული იყო 30 დღიანი მოცდის ინსტრუქცია.

გავეცნოთ ორ მაგალითს სლოვაკეთის მამხილებელთა დაცვის ოფისის საქმიანობიდან:

სლოვაკეთის მამხილებელთა დაცვის ოფისი

მაგალითი 1.

მამხილებელი, რომელმაც 2019 წელს წარადგინა მხილების განაცხადი შესყიდვებთან დაკავშირებულ დარღვევებზე, განთავისუფლებული იქნა სამსახურიდან 2021 წელს. მამხილებელთა დაცვის ოფისმა მიმართა დაწესებულებას გადაწყვეტილების დასაბუთების თხოვნით, რაზეც ვერ მიიღო საკმარისი რწმუნება, რომ აღნიშნული გადაწყვეტილება არ იყო დაკავშირებული მხილების ფაქტთან.

დადგინდა, რომ ორგანიზაციაში განხორციელებული რეორგანიზაცია, რომლის შედეგად მოხდა მამხილებელი პირის სამსახურიდან განთავისუფლება, ატარებდა ხელოვნურ ხასიათს. რეორგანიზაციისას მამხილებლისთვის ალტერნატიული სამუშაო პოზიციის შეთავაზება იყო ფორმალური. ამდენად, ოფისმა მიიღო გადაწყვეტილება გამოეცა 30-დღიანი მოცდის ინსტრუქცია. სასამართლოს განჩინებით, საქმეზე საბოლოო გადაწყვეტილებამდე დაწესებულებას დაევალა მამხილებლის სამსახურში აღდგენა და ხელფასის ანაზღაურება.

მაგალითი 2.

სახელმწიფო საწარმოს ერთ-ერთმა თანამშრომელმა ამხილა სახელმწიფო შესყიდვების რამდენიმე დარღვევის ფაქტი. მამხილებელი გათავისუფლებული იქნა დეპარტამენტის უფროსის თანამდებობიდან, რომელსაც ის იკავებდა წლების განმავლობაში. დაწესებულების ხელმძღვანელობამ ასევე განაცხადა წინასწარ განსაზღვრული ბონუსის შემცირების თაობაზე.

მამხილებელთა დაცვის ოფისი დაეხმარა მამხილებელს მიეღო დაცვის გარანტიები პროკურატურიდან, შეაჩერა სამსახურიდან განთავისუფლების აქტის მოქმედება და დაეხმარა მამხილებელს სასამართლოში საქმის შეტანაში. სასამართლოში საქმის განხილვის დასრულებამდე მამხილებელმა შეინარჩუნა საკუთარი სამუშაო პოზიცია.

2.3. მამხილებლისთვის მიყენებული მატერიალური და მორალური ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება

მამხილებლის მიმართ გატარებული რეპრესიული ქმედებებიდან გამომდინარე, მამხილებელმა შესაძლებელია მოისურვოს ცილისწამებისათვის მატერიალური და მორალური ზიანის ანაზღაურება, შრომითი უფლებების დარღვევის ან უკანონოდ გათავისუფლების გამო განაცდური ხელფასის ან კომპენსაციის მიღება და სხვა.

მხილების მარეგულირებელი საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს რეპრესიული ღონისძიებების შედეგად მამხილებლისათვის მიყენებული მატერიალური ან/და მორალური ზიანის ანაზღაურების ვალდებულებას. მამხილებლისთვის მიყენებული ზიანი შესაძლებელია ანაზღაურდეს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ზოგადი წესების საფუძველზე, სასამართლოს გზით. სასამართლოს მიერ მამხილებლის სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლების დადგენის შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია მოხელე დაუყონებლივ აღარდინოს იმავე ან ტოლფას თანამდებობაზე. სამსახურში აღდგენილ მოხელეს ეძლევა განაცდური ანაზღაურება.

აღსანიშნავია, რომ მხილებულ პირს თანაბრად აქვს სასამართლოს მეშვეობით დაიცვას მისი პატივი და ღირსება არაეთიკური ან ცრუ მხილების შემთხვევაში. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის თანახმად, თუ დარღვევა გამოწვეულია ბრალეული მოქმედებით, დაზარალებულ პირს შეუძლია მოითხოვოს მორალური და მატერიალური ზიანის ანაზღაურებაც.

ევროკავშირის ქვეყნების პრაქტიკა

დირექტივის თანახმად, სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ მამხილებლისათვის მიყენებული მატერიალური და მორალური ზიანის ანაზღაურება.

მამხილებელს უფლება აქვს მოითხოვოს კომპენსაცია, რომელიც დაფარავს მის მიმართ გამოყენებული ნებისმიერი რეპრესიული ქმედების პირდაპირ, ირიბ და სამომავლო შედეგებს. მამხილებელმა შესაძლოა მოითხოვოს კომპენსაცია:

- წარსული, აწმყო ან მომავალი შემოსავლის ან/და მდგომარეობის/სტატუსის დაკარგვის გამო;
- მორალური ზიანის ანაზღაურება;
- სამედიცინო ხარჯების ანაზღაურება ფიზიკური ან ფსიქოლოგიური ძალადობის შედეგების სამკურნალოდ;
- სასამართლო ხარჯების, ადვოკატის მომსახურების ან/და მედიაციის საფასურის დასაფარად.

მამხილებლისათვის მიყენებული ზიანის განსაზღვრის მეთოდოლოგია, გადასახდელი კომპენსაციის ოდენობა და გაცემის წესი განისაზღვრება კონკრეტული ქვეყნების კანონმდებლობით.

მამხილებლის დაცვის გარანტიებსა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურებისა და კომპენსირების საკითხებში უკეთ გარკვევის მიზნით განვიხილოთ კონკრეტული შემთხვევა.

პრაქტიკული მაგალითი

საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელმა სამსახურიდან გაათავისუფლა საჯარო მოსამსახურე იმ საფუძვლით, რომ მან ინფორმაცია მიაწოდა საქართველოს სახალხო დამცველს საჯარო დაწესებულებაში ჩატარებულ კონკურსებში პოლიტიკური გავლენების არსებობის თაობაზე, ისე რომ არ გამოუყენებია მხილების შიდა მექანიზმები. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ეს ინფორმაცია არ გასაჯაროებულა და მხოლოდ სახალხო დამცველის აპარატისთვის იყო ცნობილი. საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილებაში საჯარო მოხელის გათავისუფლების შესახებ მითითებული იყო, რომ საჯარო მოსამსახურემ დაარღვია ეთიკის ნორმები და ზიანი მიაყენა საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას. ამ გადაწყვეტილებაზე რეაგირების მიზნით, საჯარო მოსამსახურემ მიმართა სასამართლოს, მოითხოვა სამსახურში აღდგენა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურება.

შემთხვევის ანალიზი

ისმის კითხვა - რასთან გვაქვს საქმე? მოცემულ შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელმა საჯარო მოსამსახურის მიმართ გამოიყენა რეპრესიული ღონისძიება მის მიერ სახალხო დამცველთან წარდგენილი მხილების განცხადების გამო. საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ წარმოდგენილი არგუმენტი, რომ მხილების განაცხადმა ზიანი მიაყენა საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას არ არის დასაბუთებული, რადგან ეს ინფორმაცია არ გასაჯაროებულა და მხოლოდ სახალხო დამცველის აპარატისთვის იყო ცნობილი, რომელიც ასევე სახელმწიფო უწყებაა და მიჩნეულია მხილების გარე არხად. კანონის შესახაბამისად, მამხილებელს ჰქონდა უფლება პირდაპირ გამოეყენებინა მხილების გარე არხი (ამ შემთხვევაში სახალხო დამცველი) მხილების შიდა არხისთვის (დაწესებულების შიდა აუდიტის და მონიტორინგის დეპარტამენტი) მიმართვის გარეშე.

მოცემულ შემთხვევაში, საჯარო მოსამსახურეს, რა თქმა უნდა, უფლება აქვს, რომ აღდგენილი იყოს სამსახურში, ასევე მიიღოს საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული განაცდური და კომპენსაცია.

2.4. იმ პირთა პასუხისმგებლობის საკითხი, რომლებმაც ზიანი მიაყენეს მამხილებელსა და მხილების პროცესს

მხილების მარეგულირებელი საქართველოს კანონმდებლობა, კანონი კორუფციასთან ბრძოლის შესახებ, არ არეგულირებს იმ პირთა პასუხისმგებლობის საკითხს, რომლებმაც ზიანი მიაყენეს მამხილებელსა და მხილების პროცესს.

ევროკავშირის ქვეყნების პრაქტიკა

ევროკავშირის დირექტივა ავალდებულებს სახელმწიფოებს შექმნან მამხილებლის რეპრესიული ქმედებისგან დაცვის ეფექტური მექანიზმი და განსაზღვრონ სანქციები იმ პირებისათვის, 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 ვინაობის კონფიდენციალურად დაცვის ვალდებულება.

იმ პირებისათვის, ვინც რაიმე გზით ხელს შეუშლის ან დააბრკოლებს მხილების ფაქტის თაობაზე უფლებამოსილი პირის ან საზოგადოებისათვის ინფორმაციის მიწოდებას, შესაძლებელია განსაზღვრული იყოს დისციპლინური, ადმინისტრაციული ან სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა.

საფრანგეთის კანონმდებლობით, ნებისმიერ პირს, ვინც რაიმე გზით ხელს შეუშლის ან დააბრკოლებს მხილების ფაქტის თაობაზე უფლებამოსილი პირის ან საზოგადოებისათვის ინფორმაციის მიწოდებას, დაეკისრება 1 წლით თავისუფლების აღკვეთა და 15 000 ევროს გადახდის ვალდებულება. ხოლო, მამხილებელი პირის მიმართ ცილისწამების საფუძვლით დაკისრებული პასუხისმგებლობის გაუქმებისას, მიყენებული ზიანის ანაზღაურება 30 000 ევროა.

იტალიის კანონმდებლობით, ნებისმიერი პირი, ვინც მამხილებლის მიმართ განახორციელებს რაიმე სახის ზეწოლას ან დისკრიმინაციულ ქმედებას, ექვემდებარება დისციპლინური პასუხისმგებლობის მექანიზმს და ამ მექანიზმით გათვალისწინებულ შესაბამის სანქციებს.

პრაქტიკული რეკომენდაციები

რა უნდა გააკეთოს მამხილებელმა მხილების შემთხვევაში რეპრესიული ღონისძიებებისგან დასაცავად?

- მამხილებელს უფლება აქვს მხილების განაცხადი წარადგინოს ანონიმურად ან მოითხოვოს მისი ვინაობის კონფიდენციალურობის დაცვა;
- რეპრესიული ღონისძიების შემთხვევაში, მიმართოს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს, ზემდგომი სახელმწიფო უწყების ხელმძღვანელს, საქართველოს სახალხო დამცველს ან/და პროკურატურას;
- მოსთხოვოს საჯარო დაწესებულებას წერილობით დაასაბუთოს მის მიმართ გატარებული რეპრესიული ღონისძიებების გამოყენების მიზეზი და საფუძველი;
- შეაგროვოს და წარადგინოს მტკიცებულებები მის მიმართ გატარებული რეპრესიული ღონისძიებების თაობაზე სასამართლოში;
- მოითხოვოს მოწმეებისა და გარე ექსპერტების ჩართვა მის მიმართ გატარებული რეპრესიული ღონისძიებების დასაბუთების პროცესში;
- მოითხოვოს მისთვის მიყენებული მატერიალური და მორალური ზიანის ანაზღაურება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ზოგადი წესით.

რა უნდა გააკეთოს საჯარო დაწესებულებამ მამხილებლის რეპრესიული ღონისძიებებისგან დასაცავად?

- უზრუნველყოს მხილების განაცხადის ანონიმურად წარდგენის შესაძლებლობა და შიდა არხების უსაფრთხოება;
- უზრუნველყოს მამხილებლის ვინაობის კონფიდენციალურად დაცვა და შიდა რეგულირებით განსაზღვროს პასუხისმგებლობის ზომები, მამხილებლის თანხმობის გარეშე, მისი ვინაობის გამჟღავნების შემთხვევაში;
- შექმნას მამხილებლის მიერ მის მიმართ გატარებული რეპრესიული ღონისძიებების გასაჩივრების შიდა მექანიზმი და უზრუნველყოს ამ ტიპის საჩივრების მიუკერძოებლად განხილვა;
- შიდა რეგულირებით განსაზღვროს იმ პირთა პასუხისმგებლობის საკითხი, რომლებმაც მამხილებლის მიმართ გაატარეს რეპრესიული ღონისძიებები ან ხელი შეუშალეს მხილების განაცხადის წარდგენისა და განხილვის პროცესს;
- შიდა რეგულირებით განსაზღვროს, რეპრესიული ღონისძიებების გამო, მამხილებლისათვის მიყენებული მატერიალური და მორალური ზიანის გამოთვლის წესი და ანაზღაურების ვალდებულება;
- ითანამშრომლოს სხვა უფლებამოსილ სახელმწიფო დაწესებულებებთან მამხილებლის მიმართ გატარებული რეპრესიული ღონისძიებების მოკვლევის პროცესში.

თავი 3. მხილებული პირის უფლებების დაცვის გარანტიები

საქართველოს კანონმდებლობა უზრუნველყოფს მხილებული პირის უფლებების დაცვას და ანიჭებს მთელ რიგ პროცედურულ გარანტიებს, მათ შორის:

- მხილების განცხადებისა და მტკიცებულებების შესახებ ინფორმაციის მიღება;
- მხილების განაცხადზე პასუხის გაცემის შესაძლებლობა;
- მხილების განაცხადის განხილვის პროცესში მონაწილეობა;
- განცხადების განმხილველი ორგანოს გადაწყვეტილებაში მხილებულის პოზიციის ასახვის ვალდებულება;
- დასაბუთებული გადაწყვეტილების მიღების უფლება.
- მხილებული პირის კონფიდენციალურობის დაცვა.

მხილებულ პირს უფლება აქვს მოითხოვოს ადვოკატის ან/და პროფესიული კავშირის წარმომადგენლის განხილვის პროცესში მონაწილეობა და დასწრება. მხილებულს უფლება აქვს გაასაჩივროს სასამართლოში მისი უფლებების დარღვევა.

ევროკავშირის ქვეყნების პრაქტიკა

ევროკავშირის დირექტივის თანახმად, წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ მხილებული პირების დაცვისა და სამართლიანი სასამართლოს უფლება. მხილებულმა პირებმა უნდა ისარგებლონ ასევე უდანაშაულობის პრეზუმფციით და დაცვის პროცედურული უფლებებით, მათ შორის საკუთარი მოსაზრების წარდგენისა და საქმეში არსებულ მასალებზე წვდომის უფლებით.

უფლებამოსილმა ორგანოებმა არ უნდა გაამჟღავნონ მხილებული პირების ვინაობა, საჯარო დაწესებულების შიგნით ან საჯაროდ, მოკვლევის მიმდინარეობის პროცესში.

მხილებული პირის უფლებების შესახებ მეტად დეტალური წარმოდგენის შექმნის მიზნით განვიხილოთ კონკრეტული შემთხვევა.

პრაქტიკული მაგალითი

საჯარო დაწესებულების შიდა მონიტორინგისა და ინსპექტირების სამსახურმა დაიწყო საჯარო მოსამსახურის მიმართ წარდგენილი მხილების განაცხადის განხილვა. მხილების განაცხადის განხილვისას, მხილებულმა საჯარო მოსამსახურემ მოითხოვა ადვოკატის პროცესში ჩართვა და მისი კოლეგების, როგორც მოწმეების მოსმენა. განცხადების განმხილველმა ორგანომ არ დააკმაყოფილა ადვოკატის ჩართვის მოთხოვნა, რადგან განხილვის პროცესი იყო კონფიდენციალური, ხოლო მოწმეების მოსმენა საქმის საჭიროებიდან გამომდინარე არ ჩაითვალა აუცილებლად. განცხადების განმხილველი ორგანოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებაში მხილებულის მიერ წარდგენილი ყველა არგუმენტი და მტკიცებულება არ იყო ასახული, ასევე არ იყო წარმოდგენილი დასაბუთება ამ არგუმენტებსა და მტკიცებულებების უარყოფასთან დაკავშირებით.

როგორ შეიძლება შეფასდეს ეს სიტუაცია? დაირღვა თუ არა როგორი სახით მხილებულის უფლებები?

მოცემულ შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულების შიდა მონიტორინგისა და ინსპექტირების სამსახურმა დაარღვია მხილებული პირის უფლებები, რადგან არ დააკმაყოფილა მისი მოთხოვნები ადვოკატის დასწრებისა და მოწმეების გამოკითხვის თაობაზე. გარდა ამისა, გადაწყვეტილება არ იყო დასაბუთებული, რადგან მხილებული პირის მოსაზრებების საწინააღმდეგო არგუმენტები და მსჯელობა არ იყო წარმოდგენილი.

შეჯამება

მოდულის განმავლობაში მიიღეთ ინფორმაცია მამხილებლისა და მხილებული პირის უფლების დაცვის გარანტიების სახეების, მათი მახასიათებლებისა და გამოყენების პროცედურის თაობაზე.

გაეცანით მხილების საუკეთესო პრაქტიკას და მიზეზებს, რატომ უნდა დაადგინოს კანონმდებლობამ: ა) იმ რეპრესიული ღონისძიებების ამომწურავი ჩამონათვალი, რომლის გამოყენებაც აკრძალულია მამხილებელი პირის მიმართ; ბ) მამხილებლის მიმართ გატარებული რეპრესიული ღონისძიებების გასაჩივრების შესაძლებლობა; გ) მამხილებლისათვის მიყენებული მატერიალური და მორალური ზიანის კომპენსაციის წესები; დ) იმ პირთა პასუხისმგებლობის საკითხი, რომლებმაც ზიანი მიაყენეს მამხილებელსა და მხილების პროცესს.

მოდულის ფარგლებში ასევე გაეცანით მხილებული პირის უფლების დაცვის გარანტიებს, რაც მოიცავს მხილების განაცხადის განხილვისას პროცედურული უფლებების მინიჭებასა და მისი ვინაობის კონფიდენციალურად დაცვას, მოკვლევის დასრულებამდე.

მამხილებლისა და მხილებული პირის უფლებების დაცვა უზრუნველყოფს მხილების მექანიზმის სანდოობას და ეფექტურ ფუნქციონირებას საჯარო დაწესებულების სისტემაში. შესაბამისად, საჯარო დაწესებულებებმა უნდა გადადგან ნაბიჯები აღნიშნული გარანტიების პრაქტიკაში დასანერგად.

IV მოდული - მხილების პრაქტიკაში დანერგვა

შესავალი

მეოთხე მოდულის ფარგლებში გაეცნობით საქართველოში მხილების პრაქტიკაში დანერგვის სირთულეებს. შეძლებთ ერთმანეთისგან გამიჯნოთ მხილების პრაქტიკაში დანერგვის სამართლებრივი, ინსტიტუციური და პიროვნული სირთულეები.

საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის და წარმოდგენილი მაგალითების გათვალისწინებით შეძლებთ იმსჯელოთ მხილების მექანიზმების განვითარებისთვის საჭირო ღონისძიებებზე. სასწავლო მოდულში წარმოდგენილი რეკომენდაციები ეფუძნება საქართველოში სამოქალაქო საზოგადოებისა და დარგის ექსპერტების მიერ მხილების ინსტიტუტის სამართლებრივი რეგულირებისა და ადმინისტრაციული პრაქტიკის სფეროში ჩატარებულ კვლევებს. აღსანიშნავია, რომ სხვადასხვა კვლევებში მოცემული შეფასებები და რეკომენდაციები, უმეტეს შემთხვევაში, ერთმანეთს ემთხვევა, რაც გამოკვეთილი პრობლემების სიმწვავესა და რეკომენდაციების გათვალისწინების საჭიროებაზე მეტყველებს.

ვიმედოვნებთ, რომ მოდულის ფარგლებში შემოთავაზებული პრაქტიკული რეკომენდაციები და სავარჯიშოები სასარგებლო აღმოჩნდება მხილების მექანიზმების ფუნქციონირების და განვითარებაზე ორიენტირებული საჯარო მოხელეებისთვის.

მოდულის ფარგლებში განხილული საკითხები

მეოთხე მოდულის ფარგლებში განხილული იქნება შემდეგი საკითხები:

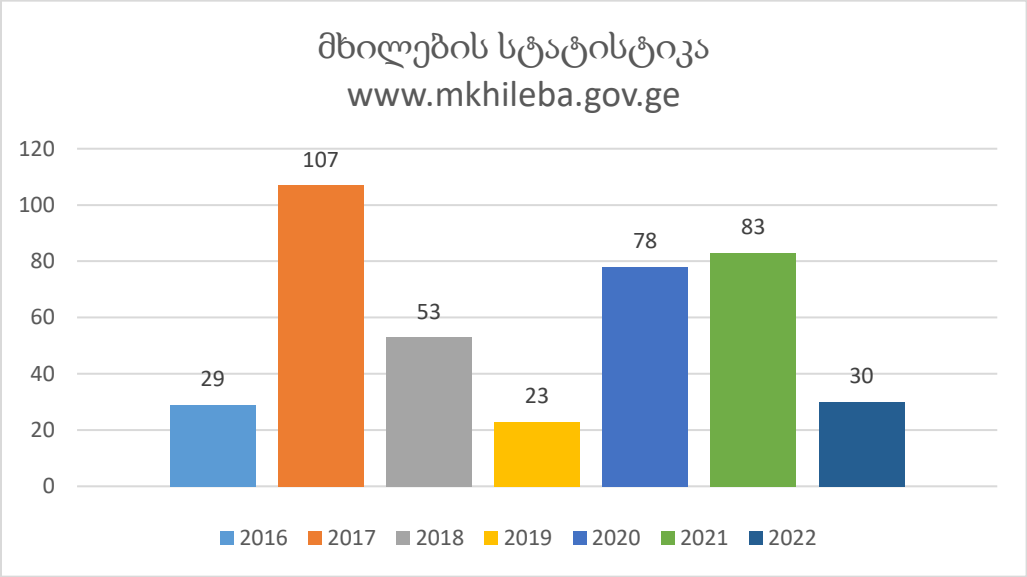
- მხილების პრაქტიკაში დანერგვის მდგომარეობა
- ინსტიტუციური სირთულეები და რეკომენდაციები მათ სამართავად, მათ შორის:
  - მხილების არასრულყოფილი სამართლებრივი რეგულირება
  - ადმინისტრაციული პროცედურების გამართვა
  - პასუხისმგებელი სახელმწიფო ორგანოს განსაზღვრა
- დაწესებულებაში არსებული მმართველობის კულტურა და რეკომენდაციები
- პიროვნული სირთულეები და რეკომენდაციები მათ სამართავად

თავი 1. მხილების პრაქტიკაში დანერგვის მდგომარეობა

მხილების სამართლებრივი რეგულირების მიმართულებით განხორციელებული პოზიტიური ცვლილებების მიუხედავად, საქართველოში მხილების პრაქტიკაში დანერგვისა და აღსრულების ხარისხის მიმართულებით დიდი სამუშაოა გასაწევი.

მხილების განაცხადების რაოდენობა მცირეა საჯარო სამსახურის სისტემაში არსებული კორუფციულ რისკებთან შედარებით, რაც მიუთითებს მხილების მექანიზმების არასათანადო გამოყენებაზე.

სსიპ "საჯარო სამსახურის ბიუროს" ვებგვერდზე www.mkhileba.gov.ge 2016 წლიდან 2022 წლის ბოლომდე შემოსულია 373 მხილების განაცხადი.



"საჯარო მოხელეთა ჰაბის" მიერ ჩატარებული კვლევის „საჯარო მოხელეების მიერ მხილების მექანიზმის არსებული პრაქტიკების შეფასება და რეკომენდაციები" ფარგლებში 6 სამინისტროდან მიღებული ინფორმაციის შესაბამისად, 2022 წლის 1 ივლისამდე ამ სამინისტროების მიერ მიღებული იქნა 94 განაცხადი.

2021 წელს ჩატარებული კვლევის ფარგლებში IDFI-მ მიმართა 232 საჯარო დაწესებულებას ეროვნულ და ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე. 232 დაწესებულებიდან 142-მა დაწესებულებამ განაცხადა, რომ მხილების განაცხადი მიღებული არ ჰქონიათ, 72-მა უწყებამ საჯარო ინფორმაციაზე მოთხოვნა უპასუხოდ დატოვა და მხოლოდ 18 დაწესებულება აღმოჩნდა ისეთი, სადაც 4 წლის განმავლობაში ერთი მხილების განაცხადი მაინც დარეგისტრირდა.

მნიშვნელოვანია აქვე ხაზი გავუსვათ იმ გარემოებასაც, რომ წარმოდგენილი სტატისტიკა არ იძლევა მხილების რაოდენობის და დინამიკის სრულფასოვანი ანალიზის საშუალებას, ვინაიდან საქართველოში ერთი მხრივ, არ იწარმოება მხილების განაცხადების ერთიანი სტატისტიკა, მეორე მხრივ კი არ ხდება მხილების განცხადებების სხვა ტიპის საჩივრებისგან გამიჯვნა. ამ პრობლემას აქტიურად შევეხეთ მეორე მოდულის ფარგლებში, სადაც საჩივარსა და მხილების განაცხადს შორის არსებულ განსხვავებაზე ვისაუბრეთ.

თავი 2. ინსტიტუციური სირთულეები და რეკომენდაციები მათ სამართავად

მხილების პრაქტიკაში დანერგვისათვის მნიშვნელოვანია ინსტიტუციურად გამართული სისტემის არსებობა, სადაც სახელმწიფო განიხილავს მხილებას კორუფციასთან ბრძოლის, კორუფციის პრევენციის და ჯანსაღი ორგანიზაციული ეთიკისა და კულტურის ინსტრუმენტად.

არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და ექსპერტების მიერ გამოქვეყნებულ კვლევებში, რომელთა ნაწილი შეგიძლიათ იხილოთ დამატებითი ლიტერატურის სექციაში, აღწერილია საქართველოში მხილების პრაქტიკაში დანერგვის სხვადასხვა ასპექტი. ექსპერტები თანხმდებიან, რომ მხილების ინსტიტუტის პრაქტიკაში დანერგვის სირთულეები მოიცავს ინსტიტუციურ და პიროვნულ ასპექტებს.

ინსტიტუციურ სირთულეებად მიჩნეულია ისეთი საკითხები, როგორიცაა არასრულყოფილი სამართლებრივი რეგულირება, ადმინისტრაციული პროცედურის გაუმართაობა, მხილების არხების ნაკლებობა, დაწესებულებაში არსებული ორგანიზაციული კულტურა.

მხილების **პიროვნული დაბრკოლებები** უკავშირდება მამხილებელთა უფლებების დაცვის გარანტიებს, მათი აღსრულების სისუსტეს, არასასურველი სამუშაო გარემოს შექმნის რისკებს და სოციო-კულტურულ ასპექტებს.

საქართველოში მხილების ინსტიტუტის პრაქტიკაში დანერგვის **ინსტიტუციურ სირთულეებად მიჩნეულია:**

- არასაკმარისი სამართლებრივი რეგულირება
- საერთაშორისო სტანდარტების ნაწილობრივი ინტეგრირება
- ადმინისტრაციული პროცედურის არასაკმარისი გამართულობა
- დაწესებულებებში მხილების მექანიზმების არასათანადო აღსრულება
- მამხილებელთა უფლებების დაცვის გარანტიების სისუსტე
- უფლებების დაცვაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურის არ არსებობა
- საჯარო დაწესებულებებში არსებული მმართველობის კულტურა

განვიხილოთ უფრო დეტალურად საქართველოში არსებული ინსტიტუციური სირთულეების რამდენიმე ასპექტი და აღწერილი სირთულეების დაძლევის შესაძლო გზები.

2.1. მხილების ინსტიტუტის არასრულყოფილი სამართლებრივი რეგულირება

საქართველოში მხილების სამართლებრივი რეგულირების ანალიზის, მათ შორის მხილების მექანიზმების პრაქტიკაში დანერგვის სირთულეების განხილვის, საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკასთან და ევროდირექტივის მოთხოვნებთან ეროვნული კანონმდებლობის შედარების შედეგად, დარგის ექსპერტები გამოყოფენ **სამართლებრივი რეგულირების** შემდეგ საყურადღებო საკითხებს:

- მხილების საგნის ზოგადი და ბუნდოვანი მოწესრიგება
- მხილების სამივე არხის არასაკმარისი განვითარება
- მხილების არხების გამოყენების თანმიმდევრობის მოუწესრიგებლობა
- მხილების პროცედურის არასრულყოფილად და არასაკმარისად განსაზღვრა
- მამხილებლისა და მხილებული პირისათვის უფლების დაცვის არასაკმარი გარანტიები
- უფლებების დაცვის აღსრულების უზრუნველყოფის სისტემის არ არსებობა

საქართველოში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა და დარგის ექსპერტების მიერ მომზადებული კვლევების მიხედვით, საქართველოში მხილების სამართლებრივი რეგულირების გასაუმჯობესებლად გათვალისწინებული უნდა იყოს შემდეგი **რეკომენდაციები:**

- მხილების სფეროს გაფართოება - მხილების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმები გავრცელდეს:
  - თავდაცვისა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სფეროში არსებულ სახელმწიფო დაწესებულებებზე;
  - კერძო სექტორის იმ წარმომადგენლებზე, რომელებსაც სახელმწიფოს მიერ გადაცემული აქვთ საჯარო ფუნქციების განხორციელება;
  - სახელმწიფოს და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ დაფუძნებულ არასამეწარმეო იურიდიულ პირებზე;
  - სახელმწიფოს და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ დაფუძნებულ ან/და წილობრივი (50% და მეტი წილის არსებობის შემთხვევაში) მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებზე;
- მხილების საგნის დეტალური განსაზღვრა - სამართალდარღვევათა დეტალური და ამომწურავი ჩამონათვალის ჩამოყალიბება, მხილების საგნის ფარგლების იდენტიფიცირებისა და მხილების განცხადებების სხვა ტიპის საჩივრებისგან გასამიჯნად;

- მხილების არხების გამოყენების პროცედურების დახვეწა:
  - შიდა და გარე არხების გამოყენების მიმდევრობა და წინაპირობების განსაზღვრა, ასევე, გამონაკლისი შემთხვევების დადგენა, როდესაც მამხილებელს მიეცემა საჯარო მხილების შესაძლებლობა მხილების შიდა და გარე არხების ამოწურვის გარეშე;
  - დაწესებულებაში მხილების არხების სახეობებისთვის სტანდარტის დადგენა.
- მხილების განაცხადის მიღების, განხილვის, გადაწყვეტილების მიღებისა და გასაჩივრების პროცედურული ნორმების ზოგადი სტანდარტის განსაზღვრა, რომლის მიხედვით საჯარო დაწესებულებები აამოქმედებენ შიდა პროცედურულ ნორმებს;
- მამხილებლისა და მხილებული პირის უფლების დაცვის გარანტიების გაძლიერება;
- უფლებების დაცვის გარანტიების აღსრულებაზე კონტროლის გაძლიერება და დარღვევებზე რეაგირების ქმედითი ინსტრუმენტებით პასუხისმგებელი უწყების აღჭურვა;
- მამხილებლისათვის მიყენებული მატერიალური და მორალური ზიანისთვის კომპენსაციის მოთხოვნის უფლების, ასევე მიყენებული ზიანის შეფასებისა და გაცემის წესის განსაზღვრა;
- იმ პირთა სისხლისსამართლებრივი, ადმინისტრაციული ან/და სამოქალაქო პასუხისმგებლობის დადგენა, რომლებმაც ხელი შეუშალეს მხილების განხორციელებას ან/და მამხილებლის მიმართ გაატარეს რეპრესიული ღონისძიებები.

რეკომენდაციები	მხილების სფეროს გაფართოება
	მხილების საგნის დეტალური განსაზღვრა
	მხილების არხების თანმიმდევრობის განსაზღვრა
	ცალკეული არხის სახეობების სტანდარტის განსაზღვრა
	მხილების პროცედურული ნორმების სტანდარტის განსაზღვრა
	მამხილებლის და მხილებულის დაცვის გარანტიების გაძლიერება
	დაცვის გარანტიების აღსრულებაზე კონტროლის გაძლიერება
	დარღვევებზე რეაგირებაზე პასუხისმგებელი უწყების აღჭურვა
	მამხილებლისათვის მიყენებული ზიანის შეფასებისა და გაცემის წესის განსაზღვრა
	მხილების პროცესის ხელისშემშლელი პირების პასუხისმგებლობის დადგენა

2.2. მხილების ინსტიტუტის ადმინისტრაციული პროცედურების გამართვა

საქართველოში მხილების ინსტიტუტის ადმინისტრაციული პროცედურის შეფასებისას ექსპერტები უმეტესწილად აღნიშნავენ:

- მხილების შიდა მექანიზმის და ანონიმური არხების არარსებობა
- განაცხადის განხილვაზე პასუხისმგებელი სამსახურის ან პირის არარსებობა
- მხილების სხვა ტიპის საჩივრებისგან გამიჯვნის მეთოდოლოგიის არარსებობა
- მხილების განხილვის შიდა რეგულირების არარსებობა და კონფიდენციალურობის დაუცველობა
- მხილების არასრულყოფილი სტატისტიკის წარმოება
- წლების წინ მომხდარ შემთხვევებზე მხილების განაცხადების განხილვის სირთულე, ხანდაზმულობის გამო
- მხილების განაცხადების განხილვაში ჩართული პირების კვალიფიკაციის ნაკლებობა

საზოგადოების ორგანიზაციებისა და დარგის ექსპერტების მოსაზრებით, მხილების ადმინისტრაციული პროცედურების გაუმჯობესებისა და ინსტიტუციური მექანიზმების გაძლიერებისათვის გათვალისწინებული უნდა იყოს შემდეგი **რეკომენდაციები:**

- მხილების განაცხადების აღრიცხვის წესის და მეთოდოლოგიის შემუშავება მხილების განაცხადების სხვა ტიპის საჩივრებისგან გასამიჯნად და სტატისტიკის წარმოებაზე პასუხისმგებელი უწყების განსაზღვრა;
- მხილების შიდა არხების შექმნა და ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა;
- ანონიმური მხილების განაცხადის წარდგენის შესაძლებლობის გაძლიერება;
- მხილების განაცხადის მომზადების, მხილების პროცედურისა და უფლების დაცვის მექანიზმების თაობაზე კონსულტაციის შიდა მექანიზმის შექმნა;
- მხილების განაცხადის განხილვის შიდა პროცედურის შემუშავება და პროცედურული ნორმების დაცვა;
- მამხილებელი პირების უფლებების დაცვის უზრუნველყოფა და რეპრესიული ღონისძიებების პრევენცია;
- მხილებული პირის უფლებების დაცვა მხილების განაცხადის განხილვისას;
- მამხილებლის მიერ მისი უფლებების დარღვევის გამო წარდგენილი საჩივრის განხილვის სპეციალური, დამოუკიდებელი მექანიზმის შექმნა;

- მამხილებელი პირების მიმართ გატარებული რეპრესიული ღონისძიებების ეფექტური მოკვლევა; მამხილებელი პირისთვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურება;
- პასუხისმგებლობის დაკისრება იმ პირთათვის, რომლებმაც ხელი შეუშალეს მხილების პროცესს ან განახორციელეს რეპრესიული ღონისძიებები მამხილებელი პირების მიმართ;
- მხილების შემთხვევების სტატისტიკის წარმოება, ანალიზი და გამოქვეყნება;
- მხილების ელექტრონული პორტალის www.mkhileba.gov.ge-ს გამოყენების წახალისება, პორტალზე არსებული მონაცემების მუდმივი განახლება და ანალიზი, დამუშავებული მონაცემების პროაქტიული გამოქვეყნება, ანონიმური მამხილებლის ელექტრონული ანგარიშის შექმნის შესაძლებლობა, ელექტრონულ პორტალზე შესულ მხილების განცხადებებზე (მათ შორის, ანონიმურ განაცხადებზე) სავალდებულო უკუკავშირის დანერგვა, საკონსულტაციო ცხელი ხაზის უზრუნველყოფა და სხვა.

რეკომენდაციები	მხილების განაცხადების აღრიცხვის წესის შემუშავება
	სტატისტიკის წარმოებაზე პასუხისმგებელი უწყების განსაზღვრა
	მხილების შიდა არხების შექმნა და ხელმისაწვდომობა
	ანონიმური მხილების არხების გაძლიერება
	მხილების პროცედურაზე კონსულტაციის შიდა მექანიზმის შექმნა
	განაცხადის განხილვის შიდა პროცედურის შემუშავება
	მამხილებლების მიმართ რეპრესიების პრევენცია
	მხილებულის უფლებების დაცვა განაცხადის განხილვისას
	მამხილებლის საჩივრის განხილვის დამოუკიდებელი მექანიზმის შექმნა
	რეპრესიული ღონისძიებების ეფექტური მოკვლევა
	მამხილებლისთვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურება
	მხილების ხელშემშლელი პირებისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრება
	მამხილებელთა უფლებების დამრღვევი პირების პასუხისმგებლობის განსაზღვრა
	მხილების შემთხვევების სტატისტიკის ანალიზის გამოქვეყნება
	www.mkhileba.gov.ge გამოყენების წახალისება
	ელექტრონულ განცხადებებზე სავალდებულო უკუკავშირის დანერგვა
	საკონსულტაციო ცხელი ხაზის უზრუნველყოფა

2.3. მხილების განვითარებაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო ორგანოს განსაზღვრა

საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით, მხილების ინსტიტუციონალიზაციისა და აღსრულებისათვის მნიშვნელოვანია მხილების კანონმდებლობის დანერგვაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო ორგანოს განსაზღვრა, რომელიც დაეხმარება და ზედამხედველობას გაუწევს საჯარო დაწესებულებების მიერ მხილების შიდა პროცედურის შემუშავებასა და დანერგვას.

საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით, აღნიშნული **საზედამხედველო ორგანოს ძირითადი ფუნქციებია:**

- საჯარო დაწესებულებების მიერ მამხილებელთა დაცვის შესახებ კანონის და პროცედურული ნორმების გაუმჯობესება, საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკასთან შესაბამისობაში მოყვანა;
- მხილების მარეგულირებელი კანონმდებლობის და პროცედურული ნორმების დანერგვის ზედამხედველობა;
- საჯარო მოსამსახურეების/მოქალაქეებისთვის კონსულტაციის გაწევა მხილების განაცხადის მომზადების, პროცედურის და უფლების დაცვის თაობაზე;
- მამხილებელთა მიერ წარდგენილი საჩივრების განხილვა მათ მიმართ განხორციელებული რეპრესიული ღონისძიებების თაობაზე, რეპრესიული ღონისძიებების შეჩერება ან გაუქმება; სანქციების დაკისრება რეპრესიული ღონისძიებების განხორციელებისათვის;
- მეთოდოლოგიურ სახელმძღვანელოებისა და ექსპერტული დასკვნების მომზადება;
- მხილების ინსტიტუტის პრაქტიკაში დანერგვაზე პასუხისმგებელი პირების პროფესიული გადამზადება;
- ადამიანის უფლებების დამცველ სახელმწიფო ინსტიტუტებსა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან თანამშრომლობა;
- მხილების ინსტიტუტის თაობაზე სტატისტიკის წარმოება, დამუშავება და გამოქვეყნება;
- მხილების ინსტიტუტის შესახებ ცნობიერების ამაღლების კამპანიების განხორციელება.

საქართველოში 2023 წლის 1 სექტემბრიდან სსიპ „ანტიკორუფციული ბიუროს“ გადაეცემა მხილების საკითხის ზედამხედველობის უფლებამოსილება. სსიპ „ანტიკორუფციული ბიურო“:

- შეიმუშავებს მამხილებლის დაცვის ღონისძიებათა გაუმჯობესების შესახებ შესაბამის წინადადებებს;
- მამხილებლის დაცვის საკითხებზე გასცემს სათანადო რეკომენდაციებს;
- კანონის შესაბამისად განახორციელებს ამ სფეროსთან დაკავშირებულ სხვა სათანადო ღონისძიებებს.

თავი 3. საჯარო დაწესებულებაში არსებული მმართველობის კულტურა და რეკომენდაციები

საქართველოში მხილების პრაქტიკაში დანერგვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გამოწვევად მიჩნეულია სოციალურ-კულტურული დამოკიდებულება მხილების ინსტიტუტის მიმართ. აღნიშნული ფაქტორი აფერხებს მხილების განვითარებას მსოფლიოს სხვა ქვეყნებშიც, განსაკუთრებით იქ, სადაც საზოგადოებაში კარგ ტონად არ ითვლება პრობლემებზე ღიად საუბარი, მოქალაქეებს არ აქვთ განვითარებული კანონდარღვევებზე რეაგირების კულტურა და სხვა.

ასეთ ქვეყნებში განსაკუთრებით დიდი ყურადღება ეთმობა მხილებასთან დაკავშირებული მენტალური ბარიერების დაძლევას, მამხილებელი პირის მიმართ უარყოფითი დამოკიდებულების შემცირებას და მხილების მნიშვნელობის თაობაზე საჯარო მოსამსახურეების და მოქალაქეების ინფორმირებას.

ამ მხრივ, მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს წარმოადგენს საჯარო დაწესებულებაში შესაბამისი მმართველობითი კულტურის ჩამოყალიბება.

საჯარო დაწესებულებაში არსებული მმართველობის კულტურის სისუსტეებს შორისაა:

- საჯარო დაწესებულებაში მკაცრი იერარქიული სტრუქტურა, რომელიც არ უშვებს უფროსის წინააღმდეგ განხორციელებულ მხილებას;
- მენეჯერულ პოზიციაზე მყოფი პირების მიერ ღიად გამოხატული მხარდაჭერის ნაკლებობა;
- პასუხისმგებელი სამსახურების მიერ მხილების განაცხადის მიმართ ინდიფერენტული ან უარყოფითი დამოკიდებულება;
- მხილების განუვითარებელი პროცედურები, მხილების არხების, მათ შორის ანონიმური მხილების არხების ნაკლებობა;
- საჯარო მოსამსახურეებს შორის მხილების უარყოფითი კულტურული აღქმა;
- რეპრესიული ზომების და არასასურველი სამუშაო გარემოს ჩამოყალიბების მაღალი რისკი;
- ანონიმურობის დარღვევის მაღალი რისკი;
- საჯარო მოსამსახურეების ცნობიერების დაბალი დონე მხილების ინსტიტუტის მიმართ;
- მხილების განაცხადში მითითებული ფაქტების არაფორმალური მოგვარების რისკი;
- მხილების განაცხადების განხილვის ფორმალური ხასიათი და რეაგირების დაბალი ალბათობა;
- ზოგადად, საჯარო სისტემაში მხილების მიმართ საჯარო დაწესებულებების განსხვავებული გამოცდილება და შიდა-ორგანიზაციული კულტურა;
- ფინანსური რესურსების სიმცირე, განსაკუთრებით ფართომასშტაბიანი ცნობიერების ამაღლების კამპანიების საწარმოებლად.

- მკაცრი იერარქიული სტრუქტურა, რომელიც კრძალავს უფროსის მხილებას
- ხელმძღვანელი პირების მხრიდან მხილების მხარდაჭერის ნაკლებობა
- მხილების განაცხადის მიმართ უარყოფითი დამოკიდებულება
- სუსტი პროცედურები, მხილების არხების ნაკლებობა
- საჯარო მოსამსახურეებს შორის მხილების უარყოფითი კულტურული აღქმა
- რეპრესიული ზომების და ანონიმურობის დარღვევის მაღალი რისკი

- მხილების საკითხებზე ცნობიერების დაბალი დონე
- მხილებული ფაქტების არაფორმალური მოგვარების რისკი
- მხილებაზე რეაგირების დაბალი ალბათობა
- მხილების არაერთგვაროვანი შიდა ორგანიზაციული კულტურა

დიდი ბრიტანეთის საყოველთაო ჯანდაცვის სისტემის მაგალითზე განვიხილოთ როგორ შეიძლება საჯარო დაწესებულებაში მმართველობითი კულტურის შეცვლა, მხილების ინსტიტუტის ხელშეწყობის მიზნით:

დიდი ბრიტანეთის პრაქტიკიდან

„ალაპარაკების თავისუფლების მიმოხილვა“ Freedom to Speak Up Review ასახავს დიდი ბრიტანეთის საყოველთაო ჯანდაცვის სისტემაში დასაქმებული 15120 პირის მოსაზრებებს მხილების ხელშემშლელი გარემოებების და მათი დაძლევის გზების შესახებ.

ანგარიშის მიზანი იყო საზოგადოებრივი ჯანდაცვის სისტემაში პაციენტების მართვასთან დაკავშირებით დაგროვილ პრობლემებზე. გამოვლინდა ტენდენცია, რომ ბევრი პრობლემის თაობაზე, რომელიც ცნობილი იყო უშუალოდ სამედიცინო პერსონალისთვის, ინფორმაცია არ ჰქონდა სისტემის მენეჯმენტს. ხშირ შემთხვევაში სამედიცინო პერსონალს ან იკავებდა თავს მხილებისგან, ან ვერ იღებდა სათანადო შედეგეს განხორციელებული მხილების მიუხედავად. 2013 წლის ანალოგიური გამოკითხვით პერსონალის მხოლოდ 72%მა გამოთქვა მზაობა განახორციელოს მხილება.

ჩატარებული კვლევის შედეგად გამოვლინდა მხილებისგან თავის შეკავების ორი ძირითადი ფაქტორი: მენეჯმენტის და კოლეგების მხრიდან უარყოფითი დამოკიდებულების შიში და უნდობლობა მხილების შედეგების მიმართ.

გამოკითხულთა მიერ გამოთქმული მოსაზრებებიდან გამოიკვეთა 5 ძირითადი მიმართულება, რომელთა გაუმჯობესება აუცილებელია მხილების სისტემის გასამართად:

- კულტურის ცვლილება
- მხილების შემთხვევების უკეთესი მართვა
- საუკეთესო პრაქტიკის დანერგვა
- კონკრეტული ღონისძიებები მოწყვლადი ჯგუფებისთვის
- სამართლებრივი დაცვის გაუმჯობესება.

ორგანიზაციული კულტურის ცვლილების მიზნით გამოიკვეთა შემდეგი საჭიროებები:

1. უსაფრთხოების კულტურა

ჯანდაცვის სისტემის ყველა ორგანიზაციამ უნდა უსაფრთხოების და სწავლის კულტურა, რომლის პირობებშიც ყველა თანამშრომელი იგრძნობს რომ პრობლემებზე საუბარი უსაფრთხოა. ასეთი კულტურის არსებობა უნდა იყოს ორგანიზაციის გამართული ფუნქციონირების განუყოფელი ნაწილი.

2. პრობლემებზე საუბრის კულტურა

ორგანიზაციაში ან სამუშაო პროცესში არსებულ პრობლემებზე საუბარი უნდა იყოს ჩვეულებრივი სამუშაო პრაქტიკის ნაწილი.

ჯანდაცვის სისტემის მარეგულირებელმა ორგანოებმა და ყველა ორგანიზაციამ უნდა დანერგოს სტანდარტული პროცედურა პრობლემების მხილების მიზნით საუკეთესო პრაქტიკების გათვალისწინებით.

3. ბულინგისგან თავისუფალი კულტურა

პრობლემებზე ღიად საუბრის თავისუფლების ხარისხი დამოკიდებულია რამდენად შეეძლება მამხილებელს იმუშაოს ბულინგისგან და რეპრესიებისგან თავისუფალ სამუშაო გარემოში.

პერსონალის ბულინგი უნდა იყოს მიჩნეული მიუღებლად. ყველა ორგანიზაციის მენეჯმენტის ვალდებულება უნდა იყოს დროულად დაადგინოს და აღკვეთოს ბულინგის შემთხვევები, განახორციელოს ქმედებები, რომელიც შეცვლის პერსონალის დამოკიდებულებას მამხილებელთა მიმართ და არ დაუშვებს მათ ბულინგს და გაკიცხვას.

დარგის მერეგულირებლებმა უნდა განიხილონ ბულინგის შემთხვევები ორგანიზაციის მართვის სისუსტეებად და მიიღონ მხედველობაში მენეჯმენტის შეფასების დროს.

ნებისმიერი ინფორმაცია ბულინგის შემთხვევებთან შემწყნარებლობის და დამალვის თაობაზე უნდა გახდეს ორგანიზაციის მენეჯმენტის თანამდებობასთან შეუსაბამისობის ფაქტორად.

4. ლიდერობის კულტურა

ორგანიზაციების ხელმძღვანელებმა უნდა საჯაროდ უჭერდნენ მხარს პრობლემებზე საუბარს და მათ მხილებას ორგანიზაციის ყველა დონეზე. მაღალი დონის მენეჯმენტი უნდა იყოს ღია პერსონალთან პრობლემებზე საუბრისთვის, არაფორმალური და ფორმალური საკომუნიკაციო არხებით.

5. პერსონალის დაფასების კულტურა

დამსაქმებლებმა უნდა აჩვენონ, რომ აფასებენ იმ თანამშრომლებს, რომლებიც არ ერიდებიან პრობლემებზე საუბარს, და საჯაროდ ისაუბრონ მხილების შედეგად გამოვლენილი და დაძლეული პრობლემების შესახებ.

6. პრაქტიკის გაზიარების კულტურა

ყველა თანამშრომელს უნდა ჰქონდეს საშუალება რეგულარულად გამოხატონ მოსაზრებები მათი სამუშაო პროცესის შესახებ.

ჯანდაცვის სისტემის ყველა ორგანიზაციამ უნდა უზრუნველყოს რესურსები და მხარდაჭერა, რათა საშუალება მისცეს პერსონალს მიიღოს და გააზიაროს ცოდნა კოლეგებთან და მათ გუნდებთან.

თავი 4. პიროვნული სირთულეები და რეკომენდაციები მათ სამართავად

საჯარო დაწესებულებაში არსებულ მმართველობის კულტურას ასევე უკავშირდება **პიროვნული სირთულეები და დაბრკოლებები,** რომლის წინაშეც შესაძლებელია მამხილებელი აღმოჩნდეს და რის გამოც უარი თქვას სამართალდარღვევის პრევენციასა და აღმოჩენაში მონაწილეობაზე.

მხილების პრაქტიკაში დანერგვის პიროვნული სირთულეები უკავშირდება ისეთი რისკების არსებობას, როგორიცაა:

- ხელმძღვანელთან და თანამშრომლებთან ურთიერთობის დაძაბვის რისკი
- უფლებების დარღვევის ან რეპრესიული ღონისძიებების შიში
- ანონიმურობის ან/და კონფიდენციალობის დარღვევის რისკი
- სხვა საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებაზე უარის თქმის რისკი
- ნდობის ნაკლებობა დაწესებულების მიმართ
- უფლების დაცვის გარანტიების არაეფექტურობის შიში
- ნიჰილიზმი მხილების პროცესის მიმართ

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა და დარგის ექსპერტების მიერ მომზადებული კვლევების მიხედვით, საქართველოში საჯარო დაწესებულების ორგანიზაციულ კულტურაში მხილების ინსტიტუტის ინტეგრირებისათვის უნდა იყოს გათვალისწინებული შემდეგი **რეკომენდაციები:**

- საჯარო დაწესებულების მაღალი დონის მენეჯერების მიერ ღიად გამოხატული მხარდაჭერა მხილების ინსტიტუტის, როგორც კორუფციის პრევენციის მექანიზმის, მიმართ;
- საჯარო მოსამსახურეთა ცნობიერების ამაღლება მხილების ინსტიტუტის თაობაზე, მათ შორის ტრენინგების გზით;
- საჯარო დაწესებულების უფლებამოსილი სამსახურებისა და პირების პროფესიული მომზადება მხილების განაცხადების განხილვის პროცესისათვის;
- საჯარო დაწესებულების მიერ მხილების შიდა არხების გამოყენების წახალისება;
- მხილების ელექტრონული პორტალის www.mkhileba.gov.ge-ს ცნობადობის ამაღლება საჯარო მოსამსახურეებსა და ფართო საზოგადოებაში;
- საინფორმაციო და საზოგადოებრივი კამპანიების დაგეგმვა და განხორციელება მოქალაქეების ცნობიერების ამაღლების მიზნით.

რეკომენდაციები	მხილების მხარდაჭერა ხელმძღვანელების მიერ
	საჯარო მოსამსახურეთა ცნობიერების ამაღლება
	მხილების განხილვაში ჩართული პირების პროფესიული მომზადება
	მხილების შიდა არხების გამოყენების წახალისება
	www.mkhileba.gov.ge ცნობადობის ამაღლება
	საინფორმაციო კამპანიების დაგეგმვა

შეჯამება

მოდულის საფუძველზე უკვე შეგიძლიათ მხილების პრაქტიკაში დანერგვის ინსტიტუციური და პიროვნული სირთულეების იდენტიფიცირება საქართველოში, რაც მნიშვნელოვნად აფერხებს მხილების ინსტიტუტის ეფექტურ იმპლემენტაციას.

მოდულის ფარგლებში გამოიკვეთა, რომ მხილების დანერგვის ინსტიტუციური სირთულეები მოიცავს სამართლებრივ რეგულირებას, ადმინისტრაციულ პრაქტიკასა და ორგანიზაციულ კულტურას, რომელთაგან თითოეული მიმართულება განსხვავებული გამოწვევების წინაშე დგას.

მოდულის მეორე ნაწილში წარმოდგენილი რეკომენდაციები პასუხობს იმ სირთულეებსა და გამოწვევებს, რომელიც მხილების ინსტიტუტის დანერგვას აფერხებს. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფო ხელისუფლებამ და საჯარო დაწესებულებებმა უზრუნველყონ ამ რეკომენდაციების შესრულება.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მიღების თარიღი: 17/10/1997; სარეგისტრაციო კოდი: 010.320.050.05.001.000.268. ინტერნეტწყარო: https://matsne.gov.ge/ka/document/view/104218?publication=0 ((ბოლო წვდომა: 22.03.2023)
2. DIRECTIVE (EU) 2019/1937 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law. ინტერნეტ წყარო: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937 (ბოლო წვდომა: 22.03.2023)
3. საჯარო მოხელეთა ჰაბი - მაჭარაშვილი ნ., ცუხიშვილი ნ., 2022. *„საჯარო მოხელეების მიერ მხილების მექანიზმის არსებული პრაქტიკის შეფასება და რეკომენდაციები.“* ინტერნეტწყარო: https://civilservicehub.ge/uploads/files/Focus%20Group%20Survey%20Report%20GEO.pdf (ბოლო წვდომა: 22.03.2023)
4. საჯარო მოხელეთა ჰაბი - ცუხიშვილი ნ. 2022. *„მხილების ინსტიტუტის პრაქტიკაში დანერგვა ევროპის ქვეყნებში.“* ინტერნეტწყარო: https://civilservicehub.ge/uploads/files/Whistleblower%20Practices%20EU%20Countries%20GEO.pdf (ბოლო წვდომა: 22.03.2023)
5. სსიპ საჯარო სამსახურის ბიურო - უმბახი დ., ქარდავა ე., ტურავა პ. 2015. *„სახელმძღვანელო მამხილებელთა დაცვის შესახებ საერთაშორისო პრაქტიკისა და საქართველოს კანონმდებლობის მიმოხილვა“*, 6-32 გვ. ინტერნეტწყარო: https://mkhileba.gov.ge/src/files/mkhileba.pdf (ბოლო წვდომა: 22.03.2023)
6. სსიპ საჯარო სამსახურის ბიურო - ცუხიშვილი ნ. 2020. *„მხილება საჯარო სამსახურში საერთაშორისო პრაქტიკისა და საქართველოს კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზი.“* 5-14 გვ. ინტერნეტწყარო: shorturl.at/acoyM ბოლო წვდომა: 22.03.2023)
7. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI) - თუშურაშვილი გ., ჩხიტუნიძე თ., 2022. *„კეთილსინდისიერება საჯარო სამსახურში“.* ინტერნეტწყარო: https://idfi.ge/public/upload/Analysis/Civil%20Service%20Integrity%20Study%20-%20Best%20Practices%20and%20Challenges%20in%20Georgia.pdf (ბოლო წვდომა: 22.03.2023)
8. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI) - მაისურაძე მ., 2021. *„მხილების ინსტიტუტის გამოწვევები საქართველოში კანონმდებლობა და პრაქტიკა“.* 13-21გვ. ინტერნეტწყარო:https://idfi.ge/public/upload/Analysis/GEO-Challenges%20of%20Whistleblowing%20in%20Georgia.pdf (ბოლო წვდომა: 22.03.2023)
9. საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო. *„მამხილებელთა დაცვა საერთაშორისო პრაქტიკა და რეკომენდაციები საქართველოსთვის“*, 2015. 5-20 გვ. ინტერნეტწყარო: https://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/mamxilebelta_dacva_saertashoriso_praktika_da_rekomendaciebi_ivlisi_2015.pdf (ბოლო წვდომა: 22.03.2023)
10. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI) - მაჭარაშვილი მ., ღვინიანიძე თ., 2022, *„მამხილებლები კორუფციის წინააღმდეგ - მამხილებლის დაცვა და მხილების ინსტიტუტის პრაქტიკაში დანერგვა“.* ინტერნეტწყარო: https://idfi.ge/ge/mamkhileblebi_statia_ori (ბოლო წვდომა: 22.03.2023)

11. საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო - *„საქართველოს საჯარო სამსახურში მოქმედი მხილების მექანიზმი დიდწილად უფუნქციოა“*. 2020. ინტერნეტწყარო: https://transparency.ge/ge/blog/sakartvelos-sajaro-samsaxurshi-mokmedi-mxilebis-mekanizmi-didcilad-upunkcioa (ბოლო წვდომა: 22.03.2023)
12. *EU Whistleblowing Directive – All you need to know right now*. EQS.Group. ინტერნეტწყარო: https://f.hubspotusercontent40.net/hubfs/4749693/White%20Paper/EQS-Group_EU-Whistleblowing-Directive_EN.pdf?utm_medium=email&utm_content=159299129&utm_source=hs_automation (ბოლო წვდომა: 22.03.2023)
13. *Occupational Fraud 2022: A report to the nations*. 2022. Association of Certified Fraud Examiners. ინტერნეტწყარო: https://acfepublic.s3.us-west-2.amazonaws.com/2022+Report+to+the+Nations.pdf (ბოლო წვდომა: 22.03.2023)
14. *Report to the Nations – 2020 Global Study on Occupational Fraud and Abuse*. 2020. Association of Certified Fraud Examiners. ინტერნეტწყარო: https://acfepublic.s3-us-west-2.amazonaws.com/2020-Report-to-the-Nations.pdf (ბოლო წვდომა: 22.03.2023)
15. *Report to the Nations – 2018 Global Study on Occupational Fraud and Abuse. 2018.* Association of Certified Fraud Examiners. ინტერნეტწყარო: https://s3-us-west-2.amazonaws.com/acfepublic/2018-report-to-the-nations.pdf (ბოლო წვდომა: 22.03.2023)
16. Francis R., 2015. *Freedom to Speak Up – An independent review into creating an open and honest reporting culture in the NHS*. Freedom to Speak Up. ინტერნეტ წყარო: http://freedomtospeakup.org.uk/wp-content/uploads/2014/07/F2SU_web.pdf (ბოლო წვდომა: 22.03.2023)
17. Nowers I., 2021. *Progress update: Are EU Governments taking whistleblowing protection seriously?* Whistleblowing International Network. ინტერნეტ წყარო: https://whistleblowingnetwork.org/Our-Work/Spotlight/Stories/Progress-update-Are-EU-Governments-taking-whistle (ბოლო წვდომა: 22.03.2023)
18. *Whistleblowing Toolkit – Eurocadres Best Practice Guide*. 2020. EUROCADRES. ინტერნეტწყარო: https://drive.google.com/file/d/16C5hDaU9uPgPvAcUCeuAFA4iO4FyxyE-/view (ბოლო წვდომა: 22.03.2023)