მამხილებლები კორუფციის წინააღმდეგ

საზღვარგარეთის ქვეყნების წარმატებული პრაქტიკა და საქართველო

ავტორები:

ლია აბლოთია, 02.08.1999

ეკატერინე დემეტრაშვილი, 14.09.1968

კობა აბლოთია, 04.11.1968

სტატიის მომზადების თარიღი: 30.01.2022

ძირითადი მიგნებები

-საქართველოში არსებობს კანონი მამხილებლების შესახებ, თუმცა ის არ ვრცელდება კერძო და არაკომერციულ სექტორზე.

-ძალიან დაბალია მამხილებლის ინსტიტუტის შესახებ მოსახლეობის ინფორმირებულობა და ამასთან, არანაირი ქმედითი ღონისძიებები არ ტარდება ამის გამოსასწორებლად.

-საქართველოში არ არსებობს მამხილებლების დაცვის რეალური და ქმედითი მექანიზმები. მამხილებლის კონფიდენციალურობის დამრღვევი პირის მიმართ სანქცია ძალიან რბილია და ითვალისწინებს მხოლოდ დისციპლინარულ პასუხისმგებლობას.

-საქართველოში საერთოდ არ არსებობს მამხილებელთა წახალისების ღონისძიებები (ფულადი ჯილდო, რომელიც საკანონმდებლო დონეზე იქნება გაწერილი).

-საქართველოში სათანადოდ არ არის უზრუნველყოფილი მამხილებლის მიერ ინფორმაციის მიწოდების საშუალებები.

-საქართველოში პრობლემურია როგორც შიდა, ისე გარე და საჯარო არხებისთვის ინფორმაციის მიწოდება.

-მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს ის, რომ საქართველოში ფაქტობრივად შეუძლებელია კორუფციული მხილების კონკრეტული ფაქტების შესახებ ინფორმაციის მოძიება; ჩვენთვის უცნობია, ხდება თუ არა საერთოდ მამხილებლის მიერ კორუფციის შესახებ მიწოდებულ ინფორმაციაზე რეაგირება, მისი დამუშავება და ა.შ.

შესავალი

საერთაშორისოდ აღიარებული დეფინიციით, მამხილებელი ეს არის ადამიანი, რომელიც ამხელს საჯარო, კერძო და არაკომერციულ სექტორში მომხდარ უკანონო, თაღლითურ, კორუფციულ, დისკრიმინაციულ და სამართლებრივად არასწორ ქმედებებს. მამხილებელის როლი სულ უფრო იზრდება და საერთაშორისოდ აღიარებულია, რომ მამხილებლის ინსტიტუტი წარმოადგენს მნიშვნელოვან „იარაღს" კორუფციის და სხვა კანონსაწინააღმდეგო დარღვევების გამოვლენის და პრევენციის საკითხებში.

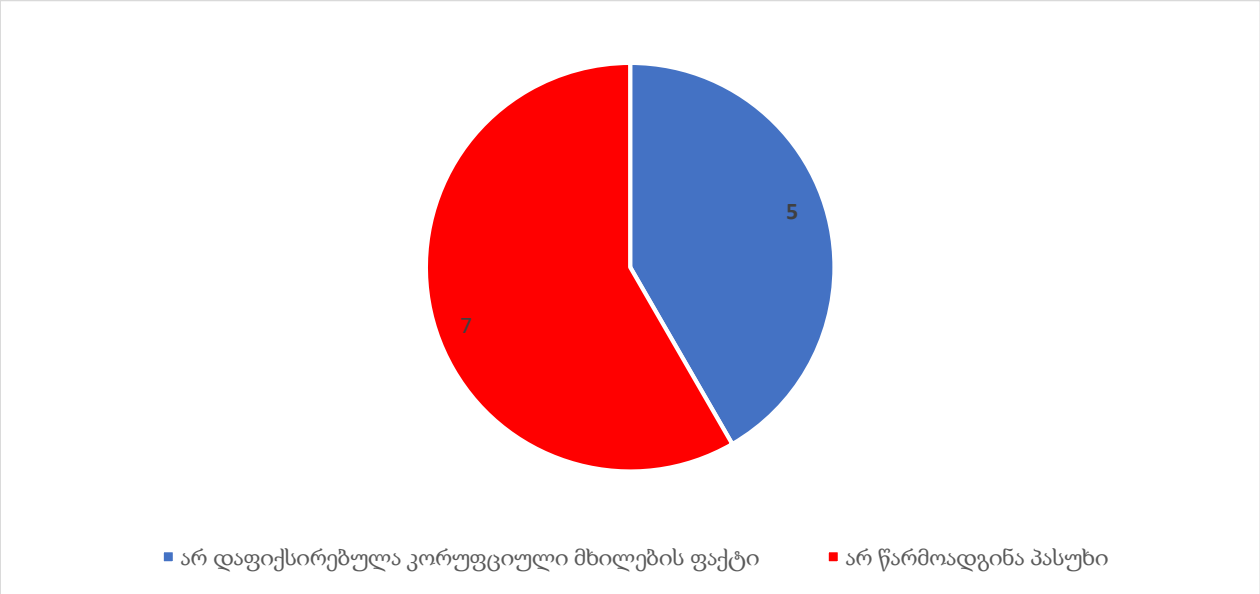
მსოფლიოში კორუფციის შესახებ საქმეების უმრავლესობა გახსნილია სწორედ მამხილებლების მიერ კორუფციული ფაქტების გამოაშკარავების შედეგად. კორუფციულ ქცევას აქვს ფარული ბუნება, ამიტომ ასეთი შემთხვევების გაუცხადებლად დარჩენის რისკი საკმაოდ მაღალია, თუკი მათ არ გამოავლენს მამხილებელი. სწორედ ამიტომაა მამხილებლის ანუ ე.წ. whistleblower-ის ინსტიტუტი და მისი მომავალი განვითარება ძალიან მნიშვნელოვანი.

ანალიზი: ჩვენს მიზანს წარმოადგენს საქართველოში მამხილებლის მიერ კორუფციასთან დაკავშირებული მხილების ფაქტის მაგალითზე გვემსჯელა ჩვენს ქვეყანაში არსებულ გამოწვევებზე, რომელიც ე.წ. whistleblower-ის ინსტიტუტს უკავშირდება და საზღვარგარეთული გამოცდილების გათვალისწინებით გამოგვეკვეთა რეკომენდაციები, რომლებიც შეიძლება ქმედითი აღმოჩნდეს საქართველოს რეალობისთვის. ამ მიზნის ფარგლებში, **ჩავატარეთ ერთგვარი კვლევა, მივმართეთ საქართველოს 12 საჯარო დაწესებულებას**, რათა მოეწოდებინათ ბოლო წლებში გამოვლენილი კორუფციასთან დაკავშირებული მხილების ფაქტები.[1] მიმართული 12 საჯარო დაწესებულებიდან 7-მა არ წარმოადგინა პასუხი, ხოლო 5-მა განაცხადა, რომ მათ დაწესებულებაში კონკრეტულად კორუფციასთან დაკავშირებული მხილების ფაქტი არ დაფიქსირებულა, კერძოდ, პასუხი გაგვცა - ა)გარემოს დაცვის და სოფლის სამინისტროს სამინისტრომ; ბ)ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურმა; გ)თბილისის მერიამ, რომელმაც მეტად ინფორმაციული ხასითის ცნობები მოგვაწოდა, რომლის თანახმად, mkhileba.gov.ge - ის საშუალებით მერიაში შემოსულია 2 მამხილებელი განცხადება ბოლო წლების განმავლობაში, თუმცა არცერთი არ ეხება კორუფციას:1) მხილება ეხება გლდანის რაიონში კორპუსზე უნებართვო მშენებლობას. ოფიციალური წერილით საკითხი შესასწავლად გადაეგზავნა მუნიციპალურ ინსპექციას; 2) მხილება ეხება რაიონული გამგეობის მოხელეს, რომელიც ტრენინგზე ერთვებოდა არაეთიკურად, ეწეოდა სიგარეტს და ბილწსიტყვაობდა. აღნიშნული მოხელე დაისაჯა დისციპლინური წესით; დ) სსიპ საგანგებო სიტუაციების კოორდინაციისა და გადაუდებელი დახმარების ცენტრმა, რომელმაც არ უარყო, რომ მხილების ფაქტები მათთან დაფიქსირებულია, თუმცა აღნიშნა, რომ ეს ფაქტები ეხებოდა საექიმო საქმიანობის, შრომითი დისციპლინის ანდა ქცევის ზოგადი წესების დარღვევის ფარგლებს; ე) სსიპ გარემოს ეროვნულმა სააგენტომ, რომელიც ასევე აპელირებდა იმაზე, რომ სააგენტოში მხილების

---

[1] აღნიშნული კვლევის ფარგლებში მივმართეთ - 1. შემოსავლების სამსახურს; 2. ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნულ ბიუროს; 3. საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს; 4. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიას; 5. ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურს; 6. განათლების და მეცნიერების სამინისტროს; 7. ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის მერიას; 8. საგანგებო სიტუაციების კოორდინაციისა და გადაუდებელი დახმარების ცენტრს; 9. გარემოს დაცვითი ზედამხეველობის დეპარტამენტს; 10. ზუგდიდის მერიას; 11. ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს; 12. გარემოს ეროვნულ სააგენტოს.

შესახებ შემოსული ინფორმაცია ეხებოდა სამსახურეობრივი მოვალეობის არაჯეროვან შესრულებას, რაზეც თანამშრომლებს განესაზღვრათ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები. (იხ. დანართი N1, N2, N3, N4, N5).



ის, რომ, ფაქტობრივად, არც ერთმა საჯარო დაწესებულებამ, რომელსაც მივმართეთ, არ მოგვაწოდა კორუფციის შემთხვევების შესახებ ინფორმაცია, ჩვენთვის ერთგვარ გამოწვევად იქცა. მხილების ინსტიტუტი საქართველოში 2009 წლიდან მოქმედებს და „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ" საქართველოს კანონით რეგულირდება. 2015 წელს კი მხილების ინსტიტუტთან და მამხილებლის დაცვასთან დაკავშირებით რეფორმა განხორციელდა, შეიქმნა ელექტრონული პლატფორმა, რომელიც ანონიმური მხილების საშუალებას იძლევა.[2] მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში არსებობს კანონი მამხილებლის ინსტიტუტის შესახებ, ის არაეფექტურია. <u>ამიტომ ჩვენ შევეცდებით: მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნის წარმატებული მაგალითების გაცნობის და საქართველოს მოცემულობასთან შედარებით-სამართლებრივი ანალიზის მეშვეობით წარმოვადგინოთ ის დადებითი პრაქტიკა, რომელიც არსებობს საზღვარგარეთის ქვეყნებში; დავადგინოთ, თუ რატომაა საქართველოში დღეს მამხილებლის ინსტიტუტი არაეფექტიანი და შედეგად, გამოვკვეთოთ ავტორთა ის ძირითადი მიგნებები და რეკომენდაციები, რომელთა გათვალისწინების შედეგადაც საქართველოში ეს ინსტიტუტი გახდება ქმედითი(რამდენადაც ეს ფორმატი მოგვცემს ამის საშუალებას).</u>

2020 წლის მონაცემებით, მსოფლიოში სულ მცირე 59 ქვეყანაში არსებობს მამხილებლის დამცავი კანონები.[3]

---

[2] მხილების ინსტიტუტის გამოწვევები საქართველოში კანონმდებლობა და პრაქტიკა, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი IDFI, 2021, გვ. 10.

[3] Why Whistleblowing Works, National Whistleblower Centre (NWC), https://www.whistleblowers.org/why-whistleblowing-works/.

ქვეყანა	კანონი მამხილებლის შესახებ	პასუხისმგებელი ორგანო	მხილების არხები, კონფიდენციალურობა, წახალისების ღონისძიებები
ესტონეთი	ანტიკორუფციული კანონი (2014 წ); კანონი სახელმწიფო სამსახურის შესახებ (2012 წ.)	ინტერესთა კონფლიქტის გადაწყვეტის კომისია	შიდა არხი: ხელმძღვანელი გარე არხი: ინტერესთა კონფლიქტის გადაწყვეტის კომისია
ლატვია	ინფორმატორთა დაცვის შესახებ კანონი (2018 წ)	სახელმწიფო კანცელარია	ფინანსური წახალისება
ლიეტუვა	მამხილებელთა დაცვის შესახებ კანონი (2017 წ.)	პროკურატურა	შიდა არხები
ბულგარეთი	კორუფციისთვის წინააღმდეგობის გაწევის და უკანონო აქტივების კონფისკაციის შესახებ კანონის ნაწილი	არ არსებობს სპეციალური ორგანო	შიდა არხი: ხელმძღვანელობის შიდა მექანიზმები; გარე: გამომძიებელი და პროკურორი საჯარო: მედია და სამოქალაქო საზოგადოება
სერბეთი	ინფორმატორთა დაცვის შესახებ კანონი (2014 წ.)		შიდა არხი: ხელმძღვანელობა გარე არხი: საჯაროდ და ანონიმურად მხილების გაცხადება დასაშვებია
უკრაინა	კორუფციის შესახებ გაფრთხილების კანონის ნაწილი (2014 წ), 2020 წელს ძალაში შესული ცვლილება მამხილებლებთან დაკავშირებით	სპეციალური ორგანო არ არსებობს	გარე არხი: კორუფციის პრევენციის შესახებ ეროვნული სააგენტო, ანონიმური შეტყობინებები დასაშვებია.
საქართველო	„საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ, 2015 წ.	საჯარო სამსახურის ბიურო	შიდა არხები: სამსახურებრივი შიდა მექანიზმები, გამომძიებელი, პროკურორი, სახალხო დამცველი. გარე არხები: სამოქალაქო საზოგადოება, მედია

კარგია, რომ, მათ შორის, საქართველოშიც არსებობს კანონი, რომლითაც დაცულია მამხილებლის ინსტიტუტი. თუმცა, საქართველოში ეს კანონი ვრცელდება მხოლოდ საჯარო სექტორზე, არადა საერთაშორისო პრაქტიკა ცხადჰყოფს, რომ კანონის ეფექტიანად მუშაობისთვის აუცილებელია, ის ვრცელდებოდეს, როგორც **კერძო, ისე საჯარო და**

არაკომერციულ სექტორებზეც. მაგალითად, 2016 წელს ალბანეთში მიიღეს კანონი „დარღვევების ინფორმირებისა და მამხილებლების დაცვის შესახებ“. ეს კანონი 2 ეტაპად რეალიზდა, ჯერ საჯარო სექტორში 2016 წლის ოქტომბრიდან და შემდეგ კერძო სექტორში გავრცელდა 2017 წლის ივლისში.[4] აგრეთვე, უნგრეთში 2014 წლიდან მოქმედებს მამხილებლების დამცავი კანონი, რომელიც ვრცელდება, როგორც საჯარო, ისე კერძო სექტორზეც.[5] შვედეთში კერძო სექტორზე მამხილებლების დაცვის კანონი 2017 წლის იანვრიდან გავრცელდა, ხოლო იმავე წლის ნოემბერში - იტალიაშიც.აღსანიშნავია ნორვეგია, სადაც მამხილებელები კარგად არიან დაცულნი. 2015 წელს აქ შევიდა ცვლილება 2005 წლის კანონში, რომელიც შედეგადაც კანონი იცავს მამხილებლებს როგორც კერძო, ისე სახელმწიფო სექტორში დევნისგან და ითვალისწინებს კომპენსაციას.[6] 2017 წლის კანონის მიხედვით კი, ნორვეგიაში უფრო გაძლიერდა მამხილებელთა დაცვა.

მამხილებლის ინსტიტუტის ეფექტიანი ფუნქციონირებისთვის აუცილებელია პოტენციური მამხილებლების **მოტივირება და წახალისება**. ამისი ნათელი მაგალითია აშშ, სადაც მოქმედებს ე.წ. The Dodd-Frank act, რომელმაც შექმნა მამხილებელი პროგრამები ფასიანი ქაღალდებისა და ბირჟის კომისიაში (SEC) და სასაქონლო ფიუჩერსების სავაჭრო კომისიაში (CFTC). ამ აქტის მიღებიდან (2010 წელს) დღემდე SEC და CFTC-მა დაახლოებით 2, 8 მილიარდი დოლარი ამოიღო, ხოლო 840 მილიონ დოლარზე მეტი გაიცა ჯილდოს სახით იმ მამხილებლეზე, რომელთა მხილების შედეგად გაიხსნა კორუფციული საქმე.[7] The Dodd-Frank act-ის თანახმად, მამხილებელს შეუძლია მიიღოს მხილების შედეგად ამოღებული ჯარიმის თანხის (რომელიც აღემატება 1 მილიონ დოლარს) 10%-დან 30%-მდე.[8] ბუნებრივია, ფინანსური წახალისება არის სერიოზული მოტივატორი მამხილებლებისთვის, რომ იყვნენ დაინტერესებულნი და გამოააშკარავონ კონკრეტული კორუფციის ფაქტები. მაგალითისთვის შეიძლება მოვიყვანოთ ის ფაქტი, რომ 2021 წლის სექტემბერში აშშ-ს ფასიანი ქაღალდებისა და ბირჟის კომისიამ $110 მლნ გადაუხადა ინფორმატორს; ეს სიდიდით მეორე თანხაა რაოდენობრვად, რომელიც SEC-ის მიერ იქნა ინფორმატორისთვის ჯილდოს სახით გაცემული, ყველაზე დიდი თანხა იყო 114 მილიონი დოლარი, რომელიც 2020 წლის ოქტომბერში იქნა ინფორმატორისთვის გადაცემული.[9] აშშ-ს პრაქტიკა მამხილებელთა ფინანსური წახალისების მიმართულებით, გადაიღეს კანადამ და სამხრეთ კორეამაც, სადაც ასევე ეს მიდგომა წარმატებული აღმოჩნდა. მაგალითად, სამხრეთ კორეაში 2008 წელს ანტიკორუფციული და სამოქალაქო უფლებების კომისიის მიერ შექმნილი მამხილებელი არხის მეშვეობით, მამხილებლები დაეხმარნენ სამხრეთ კორეის მთავრობას 265 მილიონი აშშ დოლარის ამოღებაში.[10] ამასთან, შეგვიძლია

---

[4] The protection of whistleblowers: Challenges and opportunities for local and regional government, 2018, p. 25, https://rm.coe.int/booklet-a6-protection-whistleblowers-coll-public-ethic-en/168097a4b4

[5]Blueprint for Free Speech, Whistleblower Protection in Hungary, Available online: https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Hungary%20-%20english.pdf.

[6] The protection of whistleblowers: Challenges and opportunities for local and regional government, 2018, p. 43, https://rm.coe.int/booklet-a6-protection-whistleblowers-coll-public-ethic-en/168097a4b4

[7] Why Whistleblowing Works, National Whistleblower Centre (NWC), https://www.whistleblowers.org/why-whistleblowing-works/.

[8] https://fortune.com/2021/09/15/sec-whistleblower-awards-awards-payouts/.

[9] https://fortune.com/2021/09/15/sec-whistleblower-awards-awards-payouts/.

[10] Why Whistleblowing Works, National Whistleblower Centre (NWC), https://www.whistleblowers.org/why-whistleblowing-works/.

მოვიყვანოთ უკრაინის, როგორც პოსტ-საბჭოთა ქვეყნის მაგალითიც. 2019 წელს უკრაინის პარლამენტმა მიიღო პრეზიდენტის წინადადება, რომ მიეღოთ შესაბამისი ნორმები ინფორმატორთა დაცვის და კორუფციის შესახებ. ეს ცვლილება ძალაში 2020 წელს შევიდა და ამ ცვლილების თანახმად, ინფორმატორები მიიღებენ იმ თანხის 10%-ს, როემლსაც სახელმწიფო ამოიღებს კორუფციაში მხილების შედეგად, ოღონდ გაცემული თანხა არ უნდა აღემატებოდეს 450 000 ევროს ექვივალენტს. [11]საქართველოში მსგავსი პრაქტიკა არ გვხვდება. მიუხედავად იმისა, რომ ჩვენი ქვეყნის მასშტაბებიდან გამომდინარე, ამოღებული თანხები და ჯარიმის ოდენობები ვერ იქნება ისეთი დიდი, როგორიცაა ეს აშშ-ში, სამხრეთ კორეაში ან თუნდაც უკრაინაში, თუმცა, კარგი იქნებოდა, ფინანსური წახალისების პრაქტიკა საქართველოშიც დანერგილიყო.

მატერიალური წახალისების გარდა, მამხილებლის ინსტიტუტის ეფექტიანად მოქმედებისთვის კორუფციის წინააღმდეგ, აუცილებელია **მოსახლეობის მეტი ინფორმირებულობა.** საჭიროა სხვადასხვა კამპანიების, ტრენინგების ჩატარება და ამ მიმართულებით ცნობიერების ამაღლება. მაგალითად, 2019 წლის მაისში, როდესაც ლატვიაში მამხილებლის შესახებ კანონი ძალაში შევიდა, მაშინვე ლატვიის ხელისუფლებამ ჩაატარა დიდი კამპანია მთელი ქვეყნის მასშტაბით „ მოუსმინე, დაინახე და თქვი “, რამაც მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა მოსახლეობის ინფორმირებულობის კუთხით.[12] IDFI-ს მონაცემების (კვლევის) მიხედვით, რომელიც საქართველოში საჯარო მოსამსახურეებთან ჩატარდა, გამოკითხულთა დიდ ნაწილს, კერძოდ 39%-ს, საერთოდ არ ჰქონდა ინფორმაცია მამხილებლის ინსტიტუტის არსებობის შესახებ.[13] ეს იმ მოცემულობის გათვალისწინებით, რომ გამოკითხვა ჩატარდა საჯარო სექტორში, კერძო და არაკომერციულ სექტორში კი, დიდი ალბათობით, მოსახლეობის ინფორმირებულობის მაჩვენებელი ბევრად დაბალია.

საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკას თუ გავითვალისწინებთ, მამხილებლის მიერ მხილების ფაქტის შესახებ **ინფორმაციის მიწოდების სხვადასხვა გზა** არსებობს. თუ გადავხედავთ ევროპის ქვეყნებს, ცხელ ხაზზე მხილების ფაქტის შეტყობინების უფლება აქვთ: ბელგიაში, ბულგარეთში, დანიაში, იტალიაში, ესპანეთში, გაერთიანებულ სამეფოსა და შვეიცარიაში.[14] ასევე, 2011 წლიდან აშშ-ში მოქმედებს ცხელი ხაზი, იმათთვის, ვისაც სურს ინფორმაციის მიწოდება. გერმანიაში კი მამხილებლის მიერ ინფორმაციის მიწოდება ინტერნეტპორტალის მეშვეობითაა შესაძლებელი ანონიმურად. 2015 წლიდან **ჩეხეთში** მოქმედებს კანონი, რომლის მიხედვითაც, ყველა სამინისტროში განთავსებული უნდა ყოფილიყო სპეციალური ყუთი, სადაც მამხილებელები ანონიმურად შეძლებდნენ ინფორმაციის მოთავსებას.[15] საქართველოში მოქმედებს ინტერნეტპორტალი www.mkhileba.gov.ge, თუმცა ამ მექანიზმის არსებობა IDFI-ს გამოკითხულ საჯარო მოხელეთა

---

[11] Whistleblowers и их роль при проведении форензикрасследований. Мировая практика и украинский опыт, 2019

[12] Inese Kuske, Государственная канцелярия Латвийской Республики, Закон об информаторах в Латвии, file:///C:/Users/user/Documents/OECD-Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-2016-2019-RUS.pdf, p.93

[13] მხილების ინსტიტუტის გამოწვევები საქართველოში კანონმდებლობა და პრაქტიკა, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი IDFI, 2021, გვ. 31.

[14] The protection of whistleblowers: Challenges and opportunities for local and regional government, 2018, p. 23, https://rm.coe.int/booklet-a6-protection-whistleblowers-coll-public-ethic-en/168097a4b4

[15] The protection of whistleblowers: Challenges and opportunities for local and regional government, 2018, p. 31.

62%-ისთვის უცნობია[16]. ეს ფაქტი და წელიწადში შესულ განცხადებათა მინიმალური რაოდენობა მეტყველებს იმაზე, რომ აღნიშნული ინტერნეტპორტალი არაეფექტიანია, რაც ისევ და ისევ უკავშირდება არაინფორმირებულობას და მამხილებელთა კონფიდენციალურობის დაცვის პრობლემებს. მართალია, საქართველოში მამხილებლებს შეუძლიათ მხილების ფაქტის შესატყობინებლად დარეკონ 112-ში, თუმცა ეს არის ზოგადი ცხელი ხაზი და არა კონკრეტულად ინფორმატორებისთვის განკუთვნილი, როგორც ეს სხვადასხვა დემოკრატიულ ქვეყნებში ხდება.

ევროპის საბჭოს კომიტეტის და ასევე, Transparency International-ის რეკომენდაციით აუცილებელია სახელმწიფოებში შექმნილი იყოს ნათელი და ხელმისაწვდომი არხები, რომელიც დაეფუძნება სამ საფეხუროვან მოდელს: **შიდა მხილება, გარე მხილება და საჯარო მხილება,**[17]რომელთა მეშვეობითაც მამხილებელს ექნება საშუალება გამოავლინოს კორუფციის ფაქტი. მართალია, აუცილებელია არსებობდეს შიდაორგანიზაციული მხილების არხები, თუმცა არ არის სასურველი, მამხილებელი დავავალდებულოთ მხოლოდ შიდა არხების ამოწურვის შემდგომ მიმართოს გარე მხილების ან საჯარო არხებს. ხშირად შეიძლება არსებობდეს განსაკუთრებული ინტერესი ინფორმაციის დაუყოვნებლივი გადაცემისა გარე ან საჯარო მხილების არხებისთვის, მაგალითად მასმედიისთვის, როდესაც საქმე ეხება საზოგადოების ჯანმრთელობას და უსაფრთხოებას, ამიტომ შესაძლებელი უნდა იყოს შიდა არხების „გამოტოვების“ შესაძლებლობაც.[18] ამასთან, მამხილებლებს უნდა ჰქონდეთ საშუალება გარედან მოახსენონ მარეგულირებელ, აღმასრულებელ ან სხვა კომპეტენტურ ორგანოებს მხილების ფაქტები. მაგალითისთვის, ბრიტანეთში მოქმედებს საზოგადოებრივი ინტერესების გამჟღავნების აქტი (PIDA), რომელიც ითვალისწინებს შიდა და გარე მოხსენების საშუალებას, ადგენს მხილების სამ დონეს.[19] [20] მთელ რიგ ქვეყნებში, კერძოდ, ბრიტანეთში, ირლანდიაში, ახალ ზელანდიაში, ლიეტუვაში დადგენილია კონკრეტული შემთხვევები, როდესაც მამხილებელს უფლება აქვს პირდაპირ მიაწოდოს ინფორმაცია მხილების გარე ან საჯარო წყაროებს. მაგალითად, ლიეტუვაში მამხილებელს უფლება აქვს პირდაპირ მიმართოს გარე მხილების მექანიზმს შიდა მექანიზმების ამოწურვის გარეშე, როდესაც: მხილების საგნის მიმართ არსებობს განსაკუთრებულად მაღალი საჯარო ინტერესი;მამხილებლის აზრით, ქმედება შეიცავს შესაძლო დანაშაულის ნიშნებს, შიდა მხილების წყაროების გამოყენებამ შეიძლება საფრთხე შეუქმნას მამხილებლის კონფიდენციალურობას ან მის უსაფრთხოებას და ა.შ.[21] საქართველოში სერიოზული პრობლემებია როგორც შიდა ორგანიზაციული არხების

---

[16] მხილების ინსტიტუტის გამოწვევები საქართველოში კანონმდებლობა და პრაქტიკა, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი IDFI, 2021, გვ. 32

[17] ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის #(2014)7 რეკომენდაცია მამხილებელთა დაცვის შესახებ, მიღებულია 2014 წლის 30 აპრილს.მე-4 პრინციპის მე-14 პუნქტი

[18] Whistleblowing: an effective tool in the fight against corruption; Transparency International, 2010, p. 4

[19] კერძოდ: 1. დაცული შიდა გამჟღავნება (ანუ მტკიცებულებების არსებობა, რომელიც აჩენს ნამდვილ ეჭვს მამხილებლის მხრიდან); 2. დაცული გამჟღავნება მარეგულირებელი ორგანოსთვის (ანუ მამხილებელს აქვს ფაქტობრივი მტკიცებულება, რომელიც იწვევს შეშფოთებას, მაგრამ არა სერიოზულ ეჭვს მოთხოვნის მართებულობაში); 3. დაცული უფრო ფართო გამჟღავნება (ანუ ფაქტობრივი მტკიცებულება, რომელიც ბადებს შეშფოთებას, თუმცა ამავდროულად არ არსებობს სერიოზული ეჭვი სარჩელის მართებულობაში.)

[20] Whistleblowing: an effective tool in the fight against corruption; Transparency International, 2010, p. 4

[21] ნინო ცუხიშვილი, მხილება საჯარო სამსახურში: საერთაშორისო პრაქტიკისა და საქართველოსკანონმდებლობის შედარებითი ანალიზი, გვ. 18-19.

არსებობასთან, ისე გარე არხების „ჩაკეტვასთან“, სანამ შიდა არ ამოიწურება. საქართველოს კანონმდებლობით, სამოქალქო საზოგადოების ან მასობრივი ინფორმაციის საშუალებით ინფორმირება შეიძლება მხოლოდ განცხადების განმხილველი ორგანოს, გამომძიებლის, პროკურატურის ან სახალხო დამცველის მიერ გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ, რაც არაეფექტიან გარემოს ქმნის მამხილებლისთვის.

ჩვენი აზრით, ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ფაქტორი მამხილებლის ინსტიტუტის ეფექტიანად მოქმედებისთვის, არის მისი **უსაფრთხოების დაცვის მექანიზმების არსებობა და ქმედითობა.** 2019 წელს ევროკავშირმა მიიღო დირექტივა თავისი წევრი ქვეყნებისთვის, რომლის მიხედვითაც, მათ 2 წლის განმავლობაში უნდა შეექმნათ მამხილებლების დაცვის ქმედითი მექანიზმები და საკუთარი კანონმდებლობა ამ დირექტივებთან შესაბამისობაში უნდა მოეყვანათ. მაგალითად, ლატვიაში მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, აკრძალულია მამხილებლის სამსახურიდან გაშვება, რაც ერთგვარად იცავს მას.[22] მაღალ დონეზე იცავს მამხილებელთა კონფიდენციალურობას აშშ და დიდი ბრიტანეთი. აშშ-ში იცავენ არა მხოლოდ თავად მამხილებლებს, არამედ მათ ოჯახის წევრებს და ნათესავებსაც. ჩვენი აზრით, საფრანგეთის კანონმდებლობა გამოირჩევა მამხილებელთა დაცვის მექანიზმების ეფექტურობით. კერძოდ, 2016 წელს საფრანგეთში მიიღეს კანონი Sapin II, რომელიც მთლიანდ ეძღვნება მამხილებელთა დაცვას. ეს კანონი იყო ერთგვარი პასუხი საერთაშორისო კრიტიკაზე, თითქოს საფრანგეთი სათანადოდ არ იყო ჩართული კორუფციასთან ბრძოლაში. ამ კანონში ყველა საინტერესოა ის, რომ მამხილებელთა კონფიდენციალურობა მაქსიმალურადაა დაცული, ხოლო თუ მამხილებლის ნების საწინააღმდეგოდ მოხდება კონფიდენციალურობის დარღვევა, კანონი ითვალისწინებდა დამრღვევისთვის 2 წლით თავისუფლების აღკვეთას ან ჯარიმას 30 000 ევროს ოდენობით.[23] აგრეთვე, 1 წლით თავისუფლების აღკვეთას და 15 000 ევროს ჯარიმას მამხილებლების დევნისთვის ან ინფორმაციის მიწოდების ხელშეშლისთვის. საინტერესოა, რომ ეს კანონი Sapin II მოქმედებდა საჯარო სექტორის გარდა, კერძო სექტორშიც.[24] კომპანიებს, სადაც 500-ზე მეტი თანამშრომელი და 100 მლნ ევროს ბრუნვა ჰქონდათ, უნდა ჩამოეყალიბებინათ მამხილებელთა დაცვის პოლიტიკა კანონის შესაბამისად. რაც შეეხება საქართველოს, მამხილებლის უსაფრთხოების და კონფიდენციალურობის დაცვა კანონით გათვალისწინებულია, თუმცა იმ შემთხვევაში, თუ საჯარო მოხელე ბრალეულად გაამხელს მამხილებლის ვინაობას, ამის აღსაკვეთად არ არსებობს ქმედითი მექანიზმები, როგორიცაა საფრანგეთში ჯარიმა ან თავისუფლების აღკვეთა, საქართველოში „სანქცია“ არის მხოლოდ დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრება[25] დამრღვევისთვის, რაც ნამდვილად არაეფექტიანი მექანიზმია მამხილებლის დაცვის უზრუნველსაყოფად.

გერმანიის მაგალითზე შეგვიძლია განვიხილოთ ის **ნეგატიური შედეგები, რაც მოჰყვება ინფორმატორის მიერ მიწოდებული ინფორმაციის უგულვებელყოფას** და არ რეაგირებას მასზე.

---

[22] Inese Kuske, Государственная канцелярия Латвийской Республики, Закон об информаторах в Латвии, file:///C:/Users/user/Documents/OECD-Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-2016-2019-RUS.pdf, p.93

[23] The protection of whistleblowers: Challenges and opportunities for local and regional government, 2018, p. 35-36, https://rm.coe.int/booklet-a6-protection-whistleblowers-coll-public-ethic-en/168097a4b4

[24] იქვე

[25] საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ“, მუხლი 20[3] ნაწილი 4.

რამდენიმე გერმანული კომპანია და მთავრობის ორგანოები დააჯარიმეს იმის გამო, რომ მათ არ მოახდინეს რეაგირება მხილების ფაქტებზე და მიღებულ ინფორმაციაზე. „ დოიჩე ბანკმა“ გადაუხადა აშშ-ს ფასიანი ქაღალდებისა და ბირჟების კომისიას (SEC) ჯარიმა 52, 6 მილიონი ევროს ოდენობით.[26] ბანკის ყოფილმა 3-მა თანამშრომელმა ამხილა ბანკი, რომელმაც ფინანსური კრიზისის დროს შეცდომაში შეიყვანა და ინვესტორები ხელოვნურად გაზარდა პორტფელის ფასი. 2013 წელს ჰარი დედილექტისმა შეიტანა სასამართლოში სარჩელი „დოიჩე ბანკის“ წინააღმდეგ აშშ-ში. ის სამსახურიდან გაათავისუფლეს იმ ინფორმაციის გამხელის გამო, რომ ბანკი იღებდა ზედმეტ თანხას კლიენტებისგან და არ ატყობინებდა მათ ამის შესახებ. აღსანიშნავია, რომ 2013 წელს გერმანიამ არ მიიღო კანონი მამხილებლების შესახებ, თუმცა 2016 წლის ივლისში, ამ გერმანული კომპანიების დაჯარიმების შემდგომ მიიღო კანონი მამხილებელთა დაცვის შესახებ. ყოველივე ზემოთ თქმული მიგვანიშნებს იმაზე, რომ მხილების შესახებ ინფორმაციის მიღების შემთხევვაში უნდა ჩატარდეს მიუკერძოებელი გამოძიება და არ უნდა იქნეს იგნორირებული მიწოდებული ინფორმაცია. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ამას მოჰყვება ნეგატიური შედეგები, მათ შორის ფინანსური ზარალი. საქართველოში ამ კუთხით პრობლემურია ინფორმაციის მოპოვება, შესაბამისად საჯარო დაწესებულებების მხრიდან, რა რეაგირება მოყვება მხილების ფაქტებს, ჩვენთვის უცნობია, რაც თავისთავად დადებითად არ მეტყველებს საქართველოზე ამ კუთხით და ართულებს კორუფციასთან ბრძოლას მამხილებელების მეშვეობით.

იმის გამო, რომ ჩვენთვის გამოწვევად იქცა საქართველოში კონკრეტული საქმის მოძიება მამხილებლის მიერ კორუფციის ფაქტის გამოვლენასთან დაკავშირებით (არადა მსოფლიოში კორუფციული საქმეების დიდი ნაწილი გახსნილია სწორედ მამხილებლების მიერ), ჩვენ ვეცადეთ პრაქტიკული მაგალითების მოძიება და შესწავლა საერთაშორისო დონეზე.[27] **ჩვენთვის განსაკუთრებით საინტერესო აღმოჩნდა შედარებით ნაკლებად ცნობილი პრაქტიკული მაგალითი, კერძოდ, მონიკა ბენეტ-რაიანის საქმე ავსტრალიაში.[28]** 2009-2010 წლებში ის მუშაობდა ავსტრალიის თავდაცვის, დაზვერვის და უსაფრთხოების ორგანოში. მან 2 კოლეგსთან ერთადგამოააშკარავა სამოხელეო კორუფციული სქემა მედიის საშუალებით. მათ ნაბრძანები ჰქონდათ უსაფრთხოების ნებართვების ფალსიფიცირება. მიუხედავად იმისა, რომ მათ ხელი ჰქონდათ მოწერილი გაუთქმელობაზე, დიდი რისკის ფასად მაინც ამხილეს სახელმწიფო უწყება ათასობით დოკუმენტის გაყალბებაში, მათ შორის საიდუმლო ინფორმაციის შემცველი ფაილების. ეს საქმე ჩვენთვის საინტერესო აღმოჩნდა იმიტომაც, რომ არ დაიწყო მამხილებლების დევნა და საბოლოოდ, სახელმწიფომ ერთგვარად აღიარა დანაშაული. 2013 წელს კი სასამართლო პროცესი დამთავრდა და სახელმწიფო ორგანომ აღიარა დანაშაული (იქამდე ქვეყნის პრემიერ-მინისტრმა ჯულია გილიარდის ინიციატივით აღიძრა საქმე და დაიწყო გამოძება მხილების ფაქტზე). სასამართლო პროცესის დასრულების შემდეგ, მამხილებელმა მონიკა ბენეტ-რაიანმა წიგნიც კი დაწერა სათაურით „What they saw”, სადაც აღწერს მათ ისტორიას.

---

[26] The protection of whistleblowers: Challenges and opportunities for local and regional government, 2018, p. 38, https://rm.coe.int/booklet-a6-protection-whistleblowers-coll-public-ethic-en/168097a4b4

[27] გავეცანით ისეთ გახმაურებულ საქმეებს კორუფციაზე, როგორიცაა გუჯა მოლდოვის წინააღმდეგ, ჰაინიში გერმანიის წინააღმდეგ, ალექსანდერ ობრადოვიჩის საქმე, ედვარდ სნოუდენის და სხვა.

[28] Alyha Andre, Monica Bennett-Ryan: What she wasn't supposes to know about, 2021, https://view.genial.ly/608aa2e557c8b10d2f5ad4b8/presentation-whistleblower-article-ag

ჩვენ შევეცადეთ საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკის კვლევის მეშვეობით (სხვადასხვა მიმართულებით), აგრეთვე, ცალკეული ქვეყნების წარმატებული მაგალითების საქართველოსთან შედარებით-სამართლებრივი ანალიზით გამოგვევლინა და წარმოგვეჩინა ის პრობლემები, რომლებიც საქართველოში არსებობს მამხილებლის ინსტიტუტთან დაკავშირებით; ჩატარებული თეორიული თუ პრაქტიკული კვლევის შედეგად, შევძელით თავი მოგვეყარა სხვადასხვა ქვეყნის წარმატებული მაგალითებისთვის მამხილებლის ინსტიტუტის განვითარების სხვადასხვა ასპექტში, მაგალითად აშშ-ს პრაქტიკა ფინანსური წახალისების კუთხით, ლატვიის მაგალითი მოსახლეობის ინფორმირებულობის კუთხთ, საფრანგეთის მაგალითი მამხილებლის დაცვის მიმართულებით და ა.შ. ამ მაგალითების გამოკვლევის და საქართველოსთან შედარების შედეგად, მივედით **დასკვნამდე,** რომ საქართველოში საჭიროა გატარდეს ქმედითი ნაბიჯები მამხილებლის ინსტიტუტის განვითარებისა და მისი კორუფციასთან ბრძოლაში წარმატებით ჩართვისთვის. ამასთან დაკავშირებით გვაქვს ჩვენი მიგნებები და რეკომენდაციები საქართველოსთვის.

რეკომენდაციები

1)კანონი უნდა ვრცელდებოდეს არა მხოლოდ საჯარო სექტორში მხილებაზე, არამედ უნდა ვრცელდებოდეს კერძო და არაკომერციულ სექტორზეც;

2) აუცილებელია ჩატარდეს ფართომასშტაბიანი კამპანიები, ტრენინგები და სხვა მსგავსი ტიპის ღონისძიებები, მოსახლეობის ინფორმირებისთვის მამხილებლის ინსტიტუტის შესახებ. მათ შორის, შესაძლებელია, აქტიურად იქნეს გამოყენებული მასმედია.

3) მამხილებლის ინსტიტუტის ეფექტიანობის გასაზრდელად აუცილებელია მსოფლიოს წამყვანი ქვეყნების პრაქტიკის გათვალისწინებით მამხილებელთა ფინანსური წახალისება და მათი მოტივაციის ამ ხერხით გაზრდა (საჭიროა გაწერილი იყოს კანონში ზუსტად ჯარიმიდან პროცენტის ის რაოდენობა, რასაც მამხილებელი მხილების შემთხვევაში მიიღებს).

4)ასევე, აუცილებელია, მამხილებელთათვის ინფორმაციის მიწოდების სხვადასხვა გზების და საშუალებების შეთავაზება, მაგ: ცხელი ხაზები ინფორმატორთათვის, ქმედითი ინტერნეტპორტალი და ა.შ.

5) საქართველოში ჯერ უნდა მოწესრიგდეს შიდა ორგანიზაციული არხები, ყველა საჯარო დაწესებულებას თუ ორგანიზაციას უნდა ჰქონდეს მხილების სპეციალური შიდა ორგანო; გარდა ამისა, არ შეიძლება მამხილებლის დავალდებულება ყველა შემთხვევაში, რომ პირველ რიგში შიდა არხები უნდა ამოწუროს და მხოლოდ მერე ჰქონდეს გარე ან საჯარო არხების ინფორმირების უფლება.

6) კანონის დანაწესები უნდა იყოს ქმედითი. მხილების ფაქტის შეტყობას შესაბამისი უწყებების მხრიდან უნდა მოჰყვეს რეაგირება, მიუკერძოებელი გამოძიება, არ შეიძლება მიღებული ინფორმაციის თვითნებურად უგულვებელყოფა. გარკვეულ შემთხვევებში უნდა დაწესდეს ჯარიმა.

7) უმნიშვნელოვანესია, მამხილებლების დაცვის მექანიზმების დეტალურად გაწერა კანონში და ამ მექანიზმების ქმედითობა. საქართველომ აქაც უნდა გადმოიღოს უცხოური პრაქტიკა და

მამხილებლის კონფიდენციალურობის დარღვევის შემთხვევაში, უნდა იყოს გაწერილი არა დისციპლინარული პასუხისმგებლობა, არამედ მინიმუმ დამრღვევის სოლიდური თანხით დაჯარიმება ან თავისუფლების აღკვეთა.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის #(2014)7 რეკომენდაცია მამხილებელთა დაცვის შესახებ,2014, მე-4 პრინციპი

2. მხილების ინსტიტუტის გამოწვევები საქართველოში კანონმდებლობა და პრაქტიკა, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი IDFI, 2021

3. საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ“

4. **Alyha Andre**, Monica Bennett-Ryan: What she wasn't supposes to know about, 2021, https://view.genial.ly/608aa2e557c8b10d2f5ad4b8/presentation-whistleblower-article-ag

5. Blueprint for Free Speech, Whistleblower Protection in Hungary, Available online: https://www.changeofdirection.eu/ assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Hungary%20-%20english.pdf

6. Inese Kuske, Государственная канцелярия Латвийской Республики, Закон об информаторах в Латвии, file:///C:/Users/user/Documents/OECD-Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-2016-2019-RUS.pdf

7. The protection of whistleblowers: Challenges and opportunities for local and regional government, https://rm.coe.int/booklet-a6-protection-whistleblowers-coll-public-ethic-en/168097a4b4

8. Whistleblowing: an effective tool in the fight against corruption; Transparency International, 2010

9. Why Whistleblowing Works, National Whistleblower Centre (NWC), https://www.whistleblowers.org/why-whistleblowing-works/

10. Whistleblowers и их роль при проведении форензикрасследований. Мировая практика и украинский опыт, 2019

11. https://fortune.com/2021/09/15/sec-whistleblower-awards-awards-payouts/