მამხილებლები კორუფციის წინააღმდეგ

სტატიის თანაავტორი: მერი მაჭარაშვილი 1985 წ.

სტატიის თანაავტორი: თინათინ ღვინიანიძე 1982 წ.

29.01.2022წ.

ძირითადი მიგნებები

კანონმდებლობის ანალიზის მიგნებები:

- **საქართველოს მხილების ინსტიტუტის მარეგულირებელი კანონმდებლობა რეგულირების მიღმა ტოვებს იმ ადმინისტრაციულ ორგანოებს, რომლებიც ახორციელებენ საჯარო უფლებამოსილებებს და მათი საქმიანობა პირდაპირ დაკავშირებულია საჯარო ინტერესთან, თუმცა საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად არ წარმოადგენენ საჯარო სამსახურს.**
- **საქართველოში არ არსებობს დამოუკიდებელი ორგანო, რომელიც ზედამხედველობას გაუწევს ინფორმაციის თავისუფლებას და არ არის დაწესებული სანქციები ინფორმაციის ღიაობის შეზღუდვისათვის.**
- **საქართველოს კანონმდებლობა არ ავალდებულებს დაწესებულებებს მხილების განცხადებების ცალკე პროცედურების განსაზღვრას.**
- **კანონმდებლობა არ ავალებს ადმინისტრაციულ ორგანოებს, რომ ცალკე წესები და ინსტრუქციები შეიმუშაონ მხილების საკითხების განხილვისთვის (ჩარჩო კანონი).**

შესავალი

საქართველოში მამხილებლის ინსტიტუტი 10 წელიწადზე მეტია დანერგილია, თუმცა ჯერ კიდევ არ გამოიყენება აქტიურად მიუხედავად იმისა, რომ კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში შეიძლება იყოს ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ბერკეტი. წარმოდგენილი სტატიის მიზანია მამხილებლის ინსტიტუტთან დაკავშირებით საქართველოს კანონმდებლობის და საჯარო მონაცემების ანალიზის შედეგად ამ ინსტიტუტის გაძლიერების ხელშემწყობი ფაქტორების გამოვლენა, ევროკავშირში არსებული რეგულაციების და ევროკავშირის წევრი ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკის მიმოხილვა საქართველოში მხილების ინსტიტუტის გამოწვევების და დადებითი ასპექტების გამოკვეთა.

სტატიის მომზადების ფარგლებში საჯარო ინფორმაცია გამოვითხოვეთ შემდეგი უწყებებიდან:

- საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო;
- საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო;
- საქართველოს ეროვნული ბანკი;
- საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო;
- საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო;
- სსიპ-საპენსიო სააგენტო;
- სსიპ- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს.

საჯარო ინფორმაციის სახით მოვითხოვეთ ინფორმაცია ორგანიზაციაში დანერგილი იყო თუ არა მხილების შესახებ განცხადების განხილვის ცალკე პროცედურა და 2021 წლის 1 იანვრიდან ამავე წლის 31 დეკემბრის ჩათვლით თუ მიუღიათ მხილების შესახებ განცხადება. დადებითი პასუხის შემთხვევაში, მოვითხოვეთ ინფორმაცია განცხადებების რაოდენობის შესახებ, რამდენ განცხადებაზე ჩატარდა წარმოება, რა საკითხს ეხებოდა განცხადება; რა გზას მიმართა მამხილებელმა განცხადების წარმოსადგენად (ანონიმური შეტყობინება, სატელეფონო

შეტყობინება და სხვა.). საჯარო ინფორმაცია მოგვაწოდა საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრომ და საქართველოს ეროვნულმა ბანკმა, რომელიც განხილული იქნება სტატიის ძირითად ნაწილში.

მხილების ინსტიტუტის შედარებითი ანალიზი

მხილების ინსტიტუტი საქართველოს კანონმდებლობაში გაჩნდა 2009 წლიდან[1]. 2015 წელს განხორციელებული ცვლილებების შესაბამისად, გაფართოვდა საკითხთა წრე, რასაც შეიძლება მხილება შეეხოს, გაიზარდა მხილების გზები და მამხილებლის სამართლებრივი დაცვის მექანიზმები. მხილების ინსტიტუტი დარეგულირებულია „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონით (შემდგომ - კანონი). კანონის მიზანი საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის თავიდან აცილებასა და სხვა საკითხებთან ერთად არის მამხილებელთა დაცვის, ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების ძირითად საფუძვლების განსაზღვრა.

კანონის თანახმად, მხილება შეილება ეხებოდეს საჯარო მოსამსახურის მიერ საქართველოს კანონმდებლობის ან ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შემცველი ნორმების ისეთ დარღვევას, რომელმაც შეიძლება ზიანი მიაყენა ან შეიძლება მიაყენოს საჯარო ინტერესს ან შესაბამისი საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას. მხილების განმარტება დაკავშირებულია მხილების განცხადების განმხილველ ორგანოებთანაც. კერძოდ, მხილება პირველ რიგში მიმართული უნდა იყოს უპირველეს ყოვლისა განცხადების განმხილველი ორგანოს, გამომძიებლის, პროკურორის ან საქართველოს სახალხო დამცველის მიმართ. გასათვალისწინებელია, რომ სამოქალაქო საზოგადოების ან მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების ინფორმირება მხილებად ჩაითვლება მხოლოდ მას შემდეგ, რაც მხილების განცხადებაზე გადაწყვეტილებას მიიღებს ზემოაღნიშნული ორგანოები. აქედან გამომდინარე, კანონმდებლობაში მამხილებლის ინსტიტუტი განმტკიცებულია საჯარო დაწესებულებებში, რომელთა ჩამონათვალი ფართოა, მაგრამ და არ მოიცავს კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს, ან იმ კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს, რომლებიც დაფუძნებულია სახელმწიფოს მიერ ან/და ახორციელებენ საჯარო უფლებამოსილებას. აღნიშნული საკითხი განხილულია ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის 2021 წლის კვლევაშიც. [2]

კანონი არ გვთავაზობს მამხილებლის განმარტებას, არ ავიწროებს იმ პირთა წრეს ვინც შეიძლება წარადგინოს მხილების განცხადება. გასათვალისწინებელია, რომ კანონით დადგენილი მამხილებლის დაცვის სამართლებრივი გარანტები საკმაოდ ფართოა და ეხება არამხოლოდ მამხილებელს, არამედ მის ახლო ნათესავსაც[3].

---

[1] „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონი; მიღების თარიღი 27/03/2009; სარეგისტრაციო ნომერი: 010.320.050.05.001.003.500.

[2] მხილების ინსტიტუტის გამოწვევები საქართველოში, კანონმდებლობა და პრაქტიკა https://idfi.ge/ge/challenges_of_whistleblowing_in_georgia-legislation_and_practice

[3] კანონის 20[1] მუხლის „ე“ ქვეპუნქტის თანახმად, მამხილებლის ახლო ნათესავია: მამხილებლის მშობელი, მშვილებელი, შვილი (გერი), მინდობით აღსაზრდელი, პაპა, ბებია, შვილიშვილი, და, ძმა, მეუღლე (მათ შორის, განქორწინებული), მამხილებელთან მუდმივად მცხოვრები პირი.

კანონი ადგენს მხილების განცხადების განხილვის პროცედურასაც. კანონის 20[6] მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „განცხადების განმხილველი ორგანო მხილების განცხადებას განიხილავს მისი წარდგენიდან 1 თვის ვადაში, საქართველოს კანონმდებლობითა და საკუთარი დებულებით დადგენილი წესით, ხოლო შესაბამისი წესების არარსებობის შემთხვევაში – საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების წესით". აღნიშნული პუნქტიდან გამომდინარე, კანონი არ მოუწოდებს ადმინისტრაციულ ორგანოებს, რომ დადგენილი ჰქონდეთ მხილების განხილვის ცალკე პროცედურა.

ევროკავშირმა 2019 წლის 23 ოქტომბერს მიიღო მამხილებლების დაცვის შესახებ 2019/1937 დირექტივა[4], რომლითაც ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს დაევალათ თავიანთი კანონმდებლობის 2021 წლის 19 დეკემბრამდე დირექტივასთან შესაბამისობაში მოყვანა.

დირექტივა ეხება მამხილებლებს, რომლებიც მუშაობენ კერძო თუ საჯარო სექტორში. დირექტივა იცავს მამხილებლებს, რომლებმაც პოტენციური დარღვევების/დარღვევების შესახებ ინფორმაცია მიიღეს დასაქმების პერიოდში, თუმცა მხილების შემდეგ მათი ურთიერთობა დამსაქმებელთან შეწყდა[5]. დირექტივა მხილების შიდა, გარე და საჯარო გზებს ითვალისწინებს.

დირექტივის მიხედვით, მამხილებელს უფლება უნდა ჰქონდეს შიდა მხილების არხების გამოყენების შემდეგ მიმართოს გარე მხილების საშუალებებს. დირექტივა მოუწოდებს წევრ სახელმწიფოებს განსაზღვრონ კომპეტენტური უწყებები, რომლებსაც უფლება ექნებათ მიიღონ და განიხილონ მხილების განცხადებები.

დირექტივის მიხედვით მამხილებელი დაცული უნდა იყოს სხვადასხვა უკანონო ქმედებისაგან, მათ შორის იძულების, დაშინების, დისკრიმინაციის, სამსახურიდან გათავისუფლების და სხვა.

მამხილებელმა მხილებისათვის შეიძლება გამოიყენოს ზეპირი ან წერილობითი მიმართვის ფორმები. ასევე დასაშვებია ანონიმური მხილება, თუმცა ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებს უფლება აქვთ თავად დაადგინონ იურიდიული პირების რამდენად ვალდებული არიან განიხილონ ანონიმური შეტყობინებები.

დირექტივის იმპლემენტაცია ევროკავშირის წევრ სხვადასხვა ქვეყანაში განხორციელდა. [6] წევრ სახელმწიფოებს დირექტივაში დაწესებულებზე უფრო მაღალი სტანდარტების დაწესების უფლება აქვთ. თუმცა, აქამდე ამოქმედებული ეროვნული კანონების გათვალისწინებით ბევრ წევრ სახელმწიფოში, მოსალოდნელია, რომ ეროვნული კანონების

---

[4] 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; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937

[5] Article 5 (1-2) , 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; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937;

[6] EU: Whistleblowing Directive 2021 Roundup; 12.2021; One Trust Data Guidance; https://www.dataguidance.com/opinion/eu-whistleblowing-directive-2021-roundup

უმეტესობა დიდ წილად ასახავს დირექტივის დებულებებს მისი ძირითადი მოთხოვნებიდან გადახვევის ან უფრო მკაცრი სტანდარტების დაწესების გარეშე.

დანია გახდა პირველი წევრი ქვეყანა, რომელმაც განახორციელა დირექტივის იმპლემენტაცია 2021 წლის 24 ივნისს. თუმცა ახალი კანონი ძალაში შევიდა 2021 წლის 17 დეკემბერს ახალი კანონი ცალსახად არ ითვალისწინებს ანონიმური შეტყობინების შესაძლებლობას, თუმცა ის ითვალისწინებს დამოუკიდებელი გარე მამხილებელთა სქემის შექმნას დანიის მონაცემთა დაცვაზე პასუხიმგებელი ორგანოს მიერ („Datilsynet"). მამხილებელთა შიდა სისტემამ კი უნდა უზრუნველყოს, რომ მამხილებლებს შეეძლოთ გააკეთონ მხილების განცხადება ზეპირად ან წერილობით, და ყველა დამსაქმებელმა უნდა დააფიქსიროს მამხილებელთა სისტემის განხორციელება და პროცედურები წერილობით. დამსაქმებელმა უნდა ჩამოაყალიბოს შიდა „მამხილებელთა ერთეული" მიუკერძოებელი პირის ან დეპარტამენტის სახით, ან დამოუკიდებელი მესამე მხარის გამოყენებით. ამ განყოფილებამ უნდა მიიღოს და გააკონტროლოს პრობლემები და იყოს კონტაქტში მამხილებლებთან. კანონი ასევე იცავს მამხილებელს სამსახურიდან გათავისუფლებისა და სხვა მავნე მოპყრობისგან. **შვედეთი** გახდა მეორე წევრი ქვეყანა, რომელმაც დირექტივა განახორციელა. მიუხედავად იმისა, რომ ახალი კანონი ძალაში შედის 2021 წლის 17 დეკემბერს, მისი დებულებები მხოლოდ 2022 წლის 17 ივლისიდან გავრცელდება კერძო ორგანიზაციებზე, სადაც 250 ან მეტი თანამშრომელი მუშაობენ. **პორტუგალია** - დანიასა და შვედეთში მიღებული კანონებისგან განსხვავებით, პორტუგალიაში ახალი კანონი ცალსახად იცავს ანონიმურ მამხილებლებს და ავალდებულებს ორგანიზაციებს დააწესონ პროცედურები, რომლებიც ანონიმური განცხადების საშუალებას იძლევა, ასევე ასახავს კონკრეტულ ადმინისტრაციულ სანქციებს. 2021 წლის 16 დეკემბერს, **ლიეტუვას** პარლამენტმა მიიღო ახალი კანონი, რომელიც აფართოებს დირექტივით მინიჭებულ დაცვას იმ პირებზე, რომლებიც აცხადებენ იმ დარღვევების შესახებ, რომლებშიც არსებობს საჯარო ინტერესი. ახალი კანონი ასევე ცალსახად ითვალისწინებს, რომ კომპეტენტურმა ორგანომ შეიძლება მოითხოვოს მამხილებლების კომპენსაცია და სოციალური შეღავათი. აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში მამხილებლის ინსტიტუტის გაძლიერებაში მნიშვნელოვან როლს თამაშობს მონაცემთა საჯაროობა და ხელმისაწვდომობა. ტურინის უნივერსიტეტის (იტალია) კოორდინაციით, ჩატარდა კვლევითი კონსორციუმი, რომელიც აერთიანებდა უნივერსიტეტებსა და ასოციაციებს რომლის ფარგლებში პროექტი „WOODIE" [7] ფოკუსირებული იყო ორ ღონისძიებაზე - ღია მონაცემებსა და მამხილებელთა დაცვაზე, რომლებიც განსაზღვრულია ევროკავშირის, OECD-ისა და მრავალი საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციის მიერ, როგორც გადამწყვეტი საკითხი სახელმწიფო შესყიდვებში გამჭვირვალობისა და მთლიანობის მისაღწევად, ასევე კორუფციის აღკვეთისა და გამოვლენისთვის. პროექტის მთავარ თემას წარმოადგენდა მონაცემთა ღიაობის ზეგავლენა მამხილებლის ინტიტუტზე და ძირითადი აქტივობები იყო[8]: 1) ამ ორი ღონისძიების განხორციელების შეფასება, როგორ გამოიყენება და როგორ ფუნქციონირებს, მათი ძლიერი მხარეები და ნაკლოვანება; 2) რამდენად უწყობენ ხელს ისინი სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალობისა და მთლიანობის გაზრდას; 3) წინა ორი აქტივობის შედეგზე დაფუძნებული შეფასების მოდელის შემუშავება; 4) ICT ინსტრუმენტის შემუშავება, რომელიც საჯარო ადმინისტრაციას საშუალებას აძლევს შეაფასოს მათი

[7] ღია მონაცემების მხილების ინსტიტუტის ზეგავლენა http://www.woodie.unito.it/about

[8] ვენის სოციალური უსაფრთხოების ცენტრი https://www.vicesse.eu/woodie

პოლიტიკა მამხილებლის დაცვასა და ღია მონაცემების შესახებ. პროექტის შედეგების ბენეფიციარები იყვნენ საჯარო ადმინისტრაციები.

ქვეყანაში დღეს ისედაც უზრუნველყოფილია გამჭვირვალობა საკანონმდებლო სივრცეში, რომელიც ითვალისწინებს შესყიდვების პროცესების, ტენდერებისა და განსაკუთრებით ფინანსურ ოპერაციებთან დაკავშირებით არსებული ინფორმაციის გამოქვეყნების ვალდებულებას, რომელთა ძირითად დაფინანსების წყაროს წარმოადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტი [9]. თუმცა არ არსებობს ორგანო რომელიც ამ ვალდებულებების შესრულებას სისტემატურად გაუწევს კონტროლს. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია საქართველოში არსებობდეს აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ინსტიტუცია, რომელიც უზრუნველყოფს მონაცემების საჯაროობის კონტროლს და დადგინდეს სანქციები მონაცემების საჯაროობის მოთხოვნათა დარღვევისათვის. გასათვალისწინებელია, რომ ის ორგანოები რომლებიც საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად არ წარმოადგენენ საჯარო სამსახურს და ამ ორგანოებში დასაქმებული პირები (გარდა მაღალი თანამდებობის პირებისა - თავმჯდომარე და მოადგილე) არ ექცევიან კანონის რეგულირების ქვეშ და მათზე არ ვრცელდება კანონით გათვალისწინებული მთელი რიგი მოთხოვნები, თუმცა რეალურად ეს დაწესებულებები(საჯარო სამართლის იურიდიული პირები) წარმოადგენენ საჯარო უფლებამოსილების განმახორციელებელ სახელმწიფო დაწესებულებას და ფინანსდებიან ბიუჯეტიდანაც და ახორციელებენ სახელმწიფო შესყიდვებს. მიუხედავად საქართველოში 2015 წლიდან დღემდე გადადგმული ნაბიჯებისა, ინფორმაცია თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) მიერ 2021 წლის ჩატარებული კვლევის თანახმად,[10] რესპონდენტები აცხადებენ, რომ მხილების მექანიზმის ეფექტიანობისთვის აუცილებელია პოლიტიკური ნების სოციალური გარანტიები მამხილებლის ინსტიტუტს დაცვისას.

2022 წლის 29 იანვრის მდგომარეობით, საქართველოში 2021 წლის 13 აპრილს დამტკიცდა[11] საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სისტემაში მხილების საკითხების მოწესრიგების წესი რომელიც ადგენს მხილების განცხადების შესაძლებლობას ორივე ფორმით, ასევე გამოყოფს ცალკე დანაყოფს რომელიც იხილავს მხილების განცხადებებს ადგენს მხილების განცხადების ვადებს და ითვალისწინებს მის მიმართს სოციალურ გარანტიებს. 2021 წლის 7 დეკემბერს [12], საჯარო ფასიანი ქაღალდების ემიტენტებისთვის განისაზღვრა ვალდებულება, რომ თითოეულ საწარმოს უნდა გააჩნდეს ეთიკის კოდექსი რომელიც უნდა მოიცავდეს: ანონიმური მხილების ეფექტურ სისტემას, რომლის ფარგლებშიც

---

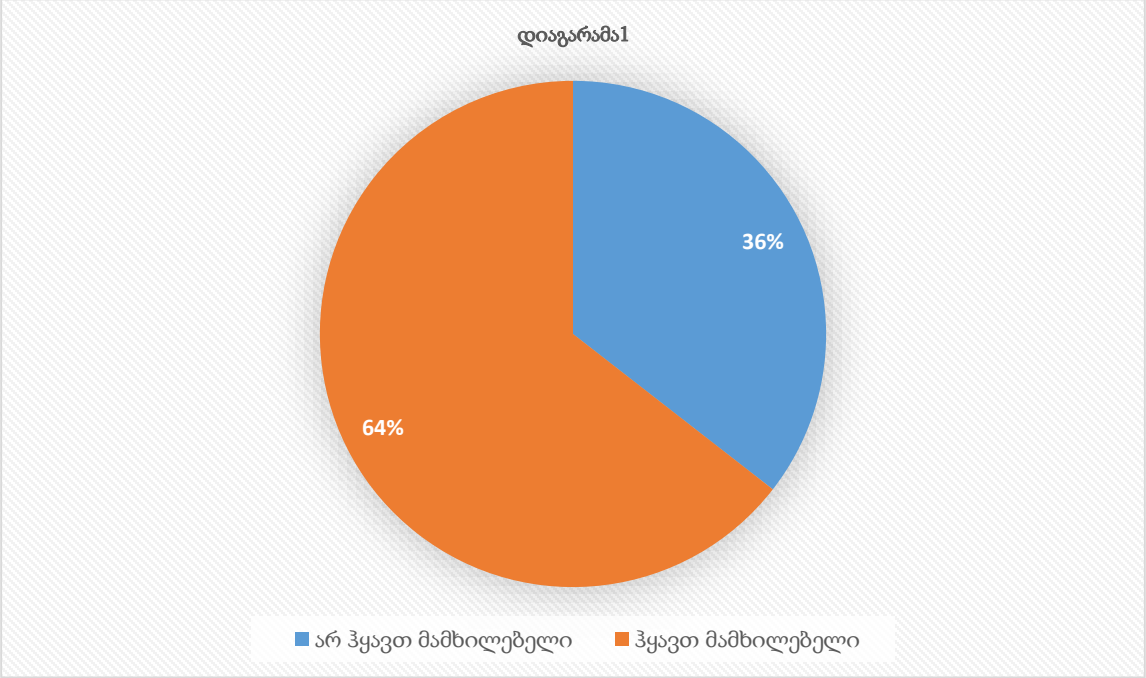
[9] 2013 წლის 26 აგვისტოს საქართველოს მთავრობის №219 დადგენილება „საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნისა და პროაქტიულად გამოქვეყნების შესახებ“ https://www.vicesse.eu/woodie

[10] მხილების ინსტიტუტის გამოწვევები საქართველოში, კანონმდებლობა და პრაქტიკა https://idfi.ge/ge/challenges_of_whistleblowing_in_georgia-legislation_and_practice

[11] საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის 2021 წლის 13 აპრილის №14 ბრძანება „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მოსამსახურეთა ეთიკის კოდექსის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის 2015 წლის 1 აგვისტოს №5 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ (www.matsne.gov.ge; 03/08/2015; 130000000.63.075.01600) https://matsne.gov.ge/ka

[12] 2021 წლის 7 დეკემბრის საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის ბრძანება №172/04 „საჯარო ფასიანი ქაღალდების ემიტენტებისათვის კორპორაციული მართვის კოდექსის დამტკიცების თაობაზე“ - https://matsne.gov.ge/ka

თანამშრომლებსა და დაინტერესებულ მხარეებს შეეძლებათ უკანონო/შეუსაბამო/არაეთიკური ფაქტების კონფიდენციალურად ყოველგვარი დისკრიმინაციული და არასათანადო მოპყრობის საფრთხის გარეშე დაფიქსირება. ანონიმური მხილების სისტემა, უნდა აწესრიგებდეს დაფიქსირებული ფაქტების მოკვლევისა და რეაგირების პროცედურულ საკითხებსაც. ანონიმური მხილების სისტემის შექმნასა და მისი სათანადო აღსრულების საკითხებზე მონიტორინგი უნდა განახორციელოს სამეთვალყურეო საბჭომ. 2021 წლის 25 აგვისტოს მიღებულ იქნა საქართველოს მთავრობის აქტი[13]" სადაც განისაზღვრა რომ სსიპ-საპენსიო სააგენტოს უნდა ჰქონდეს შემუშავებული „საოპერაციო, შესაბამისობისა და რეპუტაციული რისკის პოლიტიკა რომელიც მოიცავს, თაღლითობის, ქრთამისა და კორუფციის რისკების ჩარჩოს, მხილების, სამართლებრივი შესაბამისობის, ინტერესთა კონფლიქტის ჩარჩო." ჯანდაცვის მიმართულებით კორუფციის პრევენციის ღონისძიებების ერთ-ერთი ბერკეტია, იმუნიზაციის პროცესთან დაკავშირებული დარღვევების მხილება,[14] ცხელი ხაზის საშუალებით, სადაც მამხილებელთა ანონიმურობა სრულად იქნება დაცული. საჯარო სამსახურის ბიუროს მხილების ელექტრონული პლატფორმის (www.mkhileba.ge) თანახმად, 2022 წლის იანვრის მდგომარეობით გვერდზე მითითებული 183 ადმინისტრაციული ორგანოდან [15] - 65 უწყებას არ ჰყავს მამხილებელი.



[13] 2021 წლის 25 აგვისტოს საქართველოს მთავრობის დადგენილება №426 „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საპენსიო სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ" საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 15 აგვისტოს №421 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე"

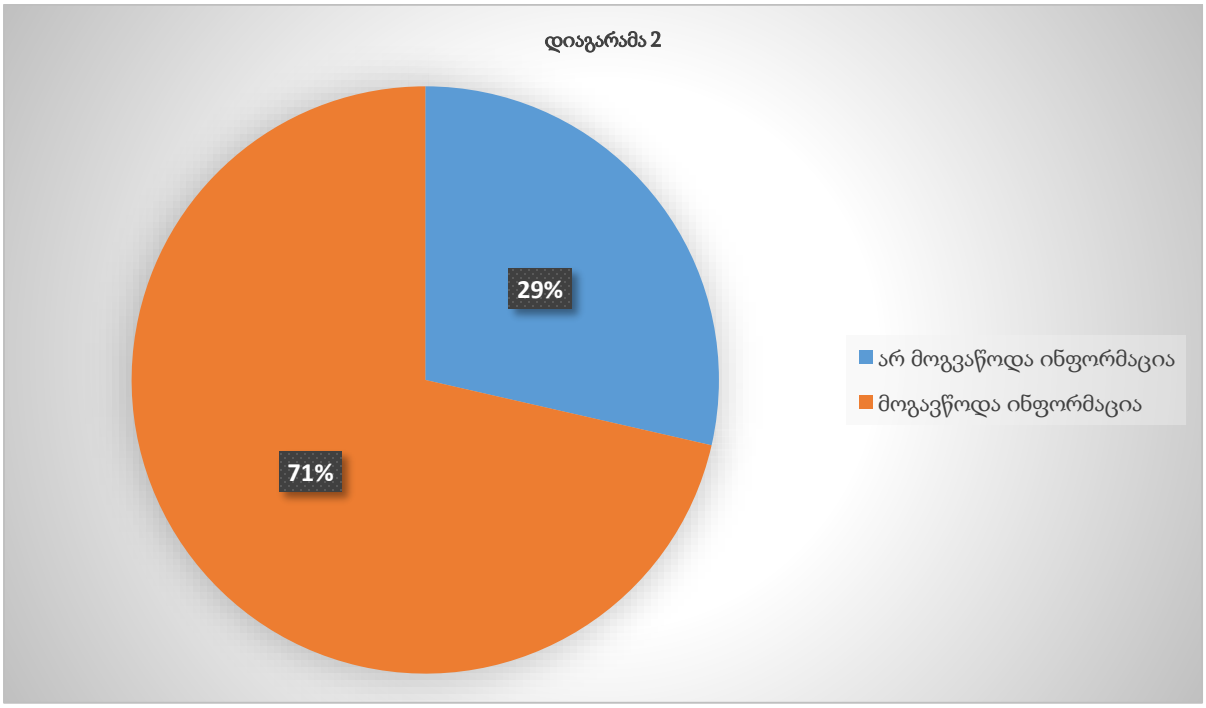
[14] 2021 წლის 21 იანვრის საქართველოს მთავრობის განკარგულება №67 „საქართველოში COVID-19-ის ვაქცინის დანერგვის ეროვნული გეგმის დამტკიცების შესახებ"
https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5084798?publication=1

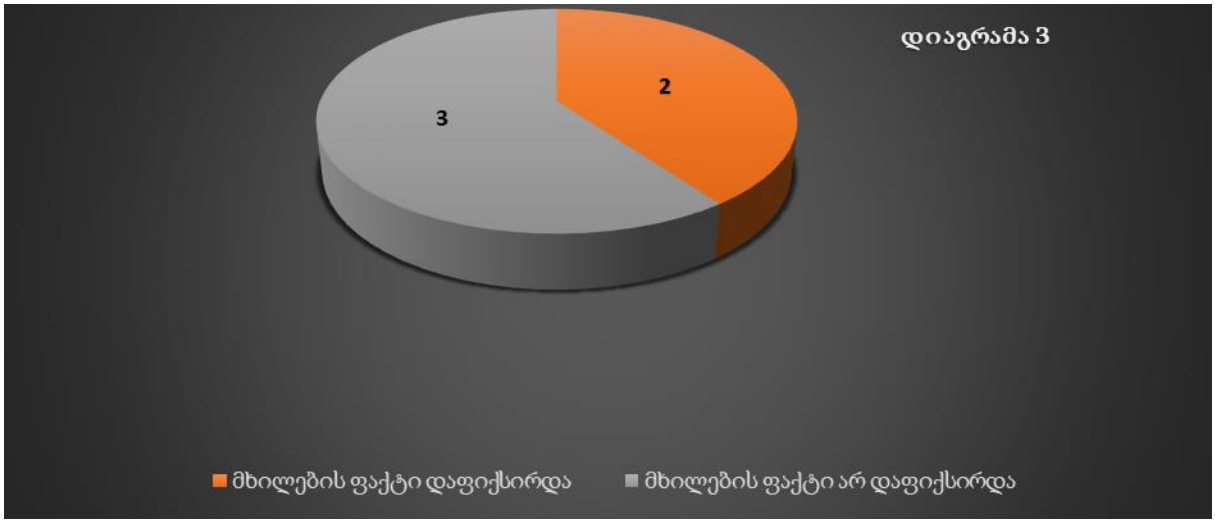
[15] https://mkhileba.gov.ge/Home/WhistlebStat

კვლევის ფარგლებში გამოთხოვილ იქნა საჯარო ინფორმაცია 7 უწყებიდან და აქედან პასუხი მოგვაწოდა ხუთმა უწყებამ (N2 დიაგრამა). საქართველოს ეროვნული ბანკის მიერ წარმოდგენილ იქნა საჯარო ინფორმაცია, სადაც აღნიშნავენ რომ საქართველოს ეროვნულ ბანკს არ გააჩნია მხილების განაცხადების აღრიცხვა/დამუშავებასთან დაკავშირებით მეთოდოლოგიური დოკუმენტი და არც 2021 წლის განმავლობაში, მამხილებელი განაცხადი საქართველოს ეროვნულ ბანკში არ შესულა. კვლევის ფარგლებში მიღებული საჯარო ინფორმაციის ანალიზით ირკვევა, რომ მსგავსად ეროვნული ბანკისა საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროში დამტკიცებულია და დანერგილია „საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სისტემაში სექსუალური შევიწროების პრევენციისა და რეაგირების წესი". სხვა საკითხებთან მიმართებაში მხილების განცხადების განხილვის ცალკე პროცედურა არ არის და ორგანიზაცია ხელმძღვანელობს საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობით. რაც შეეხება მხილების საკითხზე აქტიურობას, საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროში 2021 წელს მიღებული იყო მხოლოდ 1 განცხადება. საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროშიც, მხილების განცხადების განხილვის ცალკე პროცედურა არ არის და მაასზე რეაგირებას და მოკვლევას ახორციელებს შიდა აუდიტის დეპარტამენტი დებულებით გათვალისწინებული წესების შესაბამისად, ხოლო 2021 წელს, მხილების ფაქტი არ დაფიქსირებულა.

საპენსიო სააგენტოს მიერ მოწოდებული საჯარო ინფორმაციის თანახმად, სააგენტოს სამეთვალყურეო საბჭოს 2019 წლის 3 ივნისის N4 სხდომის ოქმით დამტკიცებულია ეთიკის კოდექსი, რომელიც ითვალისწინებს სააგენტოს თანამშრომლის მიერ დირექტორისთვის ნებისმიერი იმ ქმედების/მოვლენის შესახებ შეტყობინების ვალდებულებას, რომელიც ხორციელდება მისი ან სააგენტოს სხვა თანამშრომლის სამსახურებრივ საქმიანობასთან დაკავშირებით და ეხება: ა) კანონის დარღვევას, განსაკუთრებით სისხლის სამართლის დანაშაულის, „დაგროვებითი პენსიის შესახებ" საქართველოს კანონის, ეთიკის კოდექსის ან ნებისმიერი სხვა საკანონმდებლო აქტის, ან/და სააგენტოს დებულების დარღვევას; ბ) ზემოქმედებას სააგენტოს თანამშრომელზე, რომელიც მას აიძულებს ან წაახალისებს უკანონო ან არაეთიკური ქმედების ჩადენისაკენ, მათ შორის ეთიკის კოდექსის პრინციპების დარღვევისაკენ; გ) ქმედებას, რომელიც უკავშირდება სახელმწიფო ქონების ან რესურსების არამიზნობრივად ან თაღლითურად გამოყენებას, ხოლო 2021 წლის 1 იანვრიდან 2021 წლის 31 დეკემბრის ჩათვლით სააგენტოს დირექტორისთვის ეთიკის კოდექსის ამ სახის შეტყობინებით მომართვის ფაქტი არ ფიქსირდება.

რაც შეეხება, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს, თანამშრომელთა დისკრიმინაციის და შევიწროების წინააღდეგ მიმართულ პოლიტიკას, ეთიკისა და სამსახურებრივი ქცევის ზოგად წესებს და მათი აღსრულების ინსტრუმენტებს, ითვალისწინებს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანებით დამტკიცებული "თანამშრომლის სახელმძღვანელო" და შინაგანაწესი, რომელიც განთავსებულია სამინისტროს ინტრანეტში (http://portal/), ამასთან მათი ინფორმაციით 2021 წელს ელექტრონული ფოსტის მეშვეობით შესულია მხილების ერთი განცხადება, რომელზეც 2022 წლის 13 თებერვლის მდგომარეობით, კვლავ მიმდინარეობს წარმოება.


დიაგარამა 2
29%
71%
არ მოგვაწოდა ინფორმაცია
მოგავწოდა ინფორმაცია


დიაგრამა 3
2
3
მხილების ფაქტი დაფიქსირდა
მხილების ფაქტი არ დაფიქსირდა

დასკვნა / რეკომენდაცია

საქართველოს და ევროკავშირის კანონმდებლობის და პრაქტიკის ანალიზის შედეგად იკვეთება, რომ ერთი მხრივ, მნიშვნელოვანია მამხილებლის ანონიმურობის დაცვა და სხვა სამართლებრივი გარანტიები, მეორე მხრივ, მხილების შესაბამისი პროცედურების და არხების არსებობა. მართალია, არსებობს კარგი პრაქტიკის მაგალითები საქართველოს სოფლის მეურნეობისა და გარემოს დაცვის სამინისტროს და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სახით, თუმცა მიზანშეწონილია გაჩნდეს მხილების პროცედურის ფორმალიზების ვალდებულება.

მართალია, საქართველოს კანონმდებლობა იცავს მამხილებელს რიგი დისკრიმინაციული ქმედებებიდან, თუმცა არ ადგენს ვინ ახორციელებს მამხილებლის მიმართ კანონის მოთხოვნების შესრულების მონიტორინგს ან დარღვევის შემთხვევაში ვინ განახორციელებს რეაგირებას. შესაბამისად სასურველია გაიზარდოს მამხილებლის დაცვის სტანდარტი და გარანტიები საუკეთესო პრაქტიკისა და ევროპის სამართლის ანალიზის შედეგად.

გასათვალისწინებელია, რომ გამოწვევად რჩება მხილების ინსტიტუტის მიმართულებით ცნობიერების ამაღლება, და მოტივაციის გაზრდა. ადმინისტრაციულ ორგანოებში მხილების შიდა პროცედურების დადგენა ხელს შეუწყობს თუნდაც საჯარო სექტორში დასაქმებული პირების ცნობიერების ამაღლებას და ნდობის გაზრდა.

კანონმდებლობაში მამხილებლის ინსტიტუტი განმტკიცებულია საჯარო დაწესებულებებში, რომელთა ჩამონათვალი ფართოა, მაგრამ არ მოიცავს კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს, ან იმ კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს, რომლებიც დაფუძნებულია სახელმწიფოს მიერ ან/და ახორციელებენ საჯარო უფლებამოსილებას. კერძო კომპანიებზე კანონმდებლობის გავრცელება მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ კორუფციასთან ბრძოლისა და საბიუჯეტო თანხების სწორად განკარგვისთვის, არამედ, ზოგადად, საზოგადოებაში ცნობიერების ამაღლების მიზნით. თუნდაც N1 და N3 დიაგრამებით წარმოდგენილი გარემოებანი მამხილებლების რაოდენობის თაობაზე და მხილების ფაქტები მიუთითებს, რომ ცნობიერება არის დაბალი და გარდა აქტიური ინფორმაციული კამპანიისა, მხილების ინსტიტუტის მოქმედების ფარგლების გაფართოება ხელს შეუწყობს ცნობიერების ამაღლებას. რაც უფრო მეტ კომპანიაში იქნება დანერგილი მხილების არხები, მით უფრო მეტად განვითარდება აღნიშნული აქტიურობა პრაქტიკაში.

მხილების განცხადება შეიძლება ეხებოდეს საჯარო მოსამსახურის კონკრეტულ ქმედებას და არა ნებისმიერ იურიდიულ პირის თანამშრომლის უკანონო ქმედებას, რომელიც შეიძლება არღვევდეს კანონს და ზიანს აყენებდეს საჯარო ინტერსს. აღსანიშნავია, რომ კანონმდებლობით განმარტებული არ არის რას მოიცავს საჯარო ინტერესი. თუ დავუშვებთ იმ შემთხვევას, რომ საჯარო ინტერესი შეიძლება იყოს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი გადასახადების ადმინისტრირება, სწორად აღრიცხვა, მაშინ ნებისმიერი გადასახადის გადამხდელის მიერ გადასახადების დამალვა შეიძლება იყოს საქართველოს კანონმდებლობის მოთხოვნების დარღვევა, რომელიც საჯარო ინტერესის შემლახავია.

მნიშვნელოვანია შემუშავდეს ინსტრუმენტი, რომლითაც მოხდება ადმინისტრაციულ ორგანოებში მონაცემთა ღიაობის დონის შეფასება და მათი ზეგავლენა მამხილებლის ინსტიტუტზე.

ბიბლიოგრაფია:

1. „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონი; მიღების თარიღი 27/03/2009; სარეგისტრაციო ნომერი: 010.320.050.05.001.003.500;

2. „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი; მიღების თარიღი: 17/10/1997; სარეგისტრაციო ნომერი: 010.320.050.05.001.000.268.

3. „საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნისა და პროაქტიულად გამოქვეყნების შესახებ“ 2013 წლის 26 აგვისტოს საქართველოს მთავრობის №219 დადგენილება https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2001875?publication=0 ;

4. „საქართველოში COVID-19-ის ვაქცინის დანერგვის ეროვნული გეგმის დამტკიცების შესახებ“ 2021 წლის 21 იანვრის საქართველოს მთავრობის განკარგულება №67 https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5084798?publication=1 ;

5. „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საპენსიო სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 15 აგვისტოს №421 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ 2021 წლის 25 აგვისტოს საქართველოს მთავრობის დადგენილება №426 https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5247757?publication=0 ;

6. მხილების ინსტიტუტის გამოწვევები საქართველოში, კანონმდებლობა და პრაქტიკა; 04.03.2021; ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი; https://idfi.ge/ge/challenges_of_whistleblowing_in_georgia-legislation_and_practice ;

7. „საჯარო ფასიანი ქაღალდების ემიტენტებისათვის კორპორაციული მართვის კოდექსის დამტკიცების თაობაზე“ 2021 წლის 7 დეკემბრის საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის ბრძანება №172/04 - https://matsne.gov.ge/ka

7. 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; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937 ;

8. EU: Whistleblowing Directive 2021 Roundup; 12.2021; One Trust Data Guidance; https://www.dataguidance.com/opinion/eu-whistleblowing-directive-2021-roundup ;

9. მხილების სტატისტიკა დაწესებულებების მიხედვით https://mkhileba.gov.ge/Home/WhistlebStat