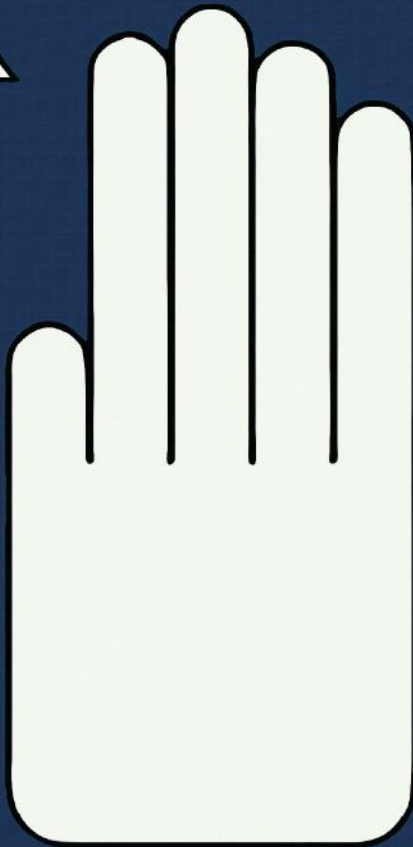




IDFI

ინფორმაციის თავისუფლების
განვითარების ინსტიტუტი



მხილავის ინსტიტუტის გამოწვევები საქართველოში

კანონმდებლობა და პრაქტიკა



შვედეთი
Sverige

მოცემული მასალის მომზადება დაფინანსებულია შვედეთის საერთაშორისო განვითარების თანამშრომლობის სააგენტოს, Sida-ს მიერ. შინაარსზე პასუხისმგებლობა სრულად ეკისრება მის შემქმნელს. Sida შესაძლოა არ იზიარებდეს გამოთქმულ ხედვებსა და ინტერპრეტაციებს.

მხილავის ინსტიტუტის გამოწვევები საქართველოში



კანონმდებლობა და პრაქტიკა

კვლევის ხელმძღვანელი და რედაქტორი: მარიამ მაისურაძე

მკვლევრები: გოგა თუშურაშვილი; თამარ ჩხიტუნიძე

2021 წ.

სარჩევნი

კირითალი მიგნებები	6
უესაპალი	9
მეთოდოლოგია	11
მხილების სარტაუორისო სტანდარტები და ეროვნული კანონმდებლობა	13
მხილების ეროვნული პრაქტიკის ანალიზი	21
- მხილებასთან დაკავშირებული მონაცემების წარმოება	22
- მხილების შიდა მექანიზმები და ინფორმირებულობა საჯარო სამსახურში	28
- საჯარო სამსახურში მხილების მექანიზმების გამოყენება	33
- საჯარო მოსამსახურეთა დამოკიდებულება მხილების მექანიზმის მიმართ	36
დასკვნა და რეკომენდაციები	40



პირითაღი მიგნებები



კანონმდებლობის ანალიზის მიგნებები:

- მხილების შესახებ საქართველოს კანონმდებლობა არ ფარავს კერძო სექტორს, რაც კონტროლს მიღმა ტოვებს როგორც კერძო სექტორის, ასევე იმ დაწესებულების საქმიანობას, რომელიც საჯარო სამსახურს არ მიეკუთვნება, მაგრამ დელეგირებულ საჯარო უფლებამოსილებას ახორციელებს და შესაბამისად, შეიძლება ზიანი მიაყენოს საჯარო ინტერესს.
- საქართველოს კანონმდებლობა საჯარო მხილების უპირობო შესაძლებლობას არ იძლევა და მამხილებელი ვალდებულია მხილების შესახებ განცხადება, პირველ რიგში, წარუდგინოს შესაბამის საჯარო დაწესებულებას, გამომძიებელს, პროკურორს ან/და სახალხო დამცველს. კანონი საჯარო მხილებას დასაშვებად არ მიიჩნევს არც გამონაკლისის სახით ისეთ შემთხვევებშიც კი, როდესაც მამხილებელს აქვს საფუძველი სჯეროდეს, რომ დარღვევა შესაძლოა წარმოადგენდეს გარდაუვალ ან აშკარა საფრთხეს საჯარო ინტერესისთვის.
- საქართველოში მხილების შიდა პროცედურების ერთიანი სტანდარტი არ არსებობს. ამასთან, კანონმდებლობა არ მიუთითებს საჯარო უწყებების მიერ მხილების შიდა მექანიზმის შექმნის და მკაფიო პროცედურის განერის ვალდებულებაზე.
- საქართველოში მამხილებლის დაცვის საკითხი დამოუკიდებელი საკანონმდებლო აქტით არ არის მონესრიგებული, რაც ხაზს გაუსვამდა აღნიშნული ინსტიტუტის მნიშვნელობას და გააუმჯობესებდა პროცესის კოორდინაციას.
- ე.წ. ძალოვან უწყებებზე, როგორებიცაა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური, შინაგან საქმეთა სამინისტრო და თავდაცვის სამინისტრო, მხილების შესახებ ზოგადი კანონმდებლობა არ ვრცელდება, ხოლო სპეციალური კანონმდებლობა დღემდე შემუშავებული არ არის.

საჯარო მონაცემების ანალიზის მიგნებები:

- საჯარო დაწესებულებების უმეტესობა არ აღრიცხავს მხილების განცხადებებს ან/და არ გაცემს მათთან დაკავშირებულ ინფორმაციას.
- ის დაწესებულებები, რომლებიც მხილების განცხადებებს აღრიცხავენ, განსხვავებული ტიპის მონაცემებს ამუშავებენ, რადგან არ არსებობს მხილების მონაცემების წარმოების ერთიანი მეთოდოლოგია, შესაბამისად ქვეყანაში არ არსებობს ერთიანი მონაცემები მხილების მექანიზმის გამოყენების პრაქტიკის სრულყოფილი ანალიზისთვის (მამხილებლის და მხილებულის სქესი, რანგი, მხილებაზე რეაგირების ფორმა და სხვა.).
- მხილების ელექტრონული პლატფორმის (www.mkhileba.ge) მამხილებელთა მიერ გამოყენების მაჩვენებელი მინიმალურია.

რაოდენობრივი კვლევის მიგნებები:

- საჯარო სამსახურში მხილების მექანიზმის შესახებ გამოკითხვის შედეგები აჩვენებს, რომ ამ კუთხით საჯარო მოსამსახურეთა ინფორმირებულობა საკმაოდ დაბალია.
- საჯარო დაწესებულებათა დიდ ნაწილს საკუთარი ეთიკის კოდექსები არ გააჩნია, ხოლო საჯარო მოსამსახურეების დიდმა ნაწილმა არ იცის მათ უწყებაში რომელიმე შიდა აქტი არეგულირებს თუ არა მხილების საკითხებს.
- საჯარო მოსამსახურეთა ინფორმირებულობა დაბალია მხილების შიდა მექანიზმებთან დაკავშირებით,



მნიშვნელოვანი ნაწილი კი მიუთითებს, რომ ასეთი მექანიზმი მათ უწყებაში საერთოდ არ არსებობს.

- რაოდენობრივი გამოკითხვის შედეგები მიუთითებს, რომ საჯარო მოსამსახურეები მხილების ელექტრონული პლატფორმით (www.mkhileba.gov.ge) თითქმის არ სარგებლობენ.
- რაოდენობრივი გამოკითხვის შედეგების მიხედვით საჯარო მოსამსახურეების დიდი ნაწილი ეთიკის ნორმების დარღვევის ფაქტებზე რეაგირებას არ ახდენს, რასაც მნიშვნელოვნად განაპირობებს რეაგირების მექანიზმების შესახებ საჯარო მოსამსახურეთა ინფორმირების დაბალი დონე, ასევე მათი დამოკიდებულება არსებული მექანიზმების ეფექტიანობასთან და სანდოობასთან დაკავშირებით.
- რაოდენობრივი გამოკითხვის მიხედვით რესპონდენტთა უდიდესი ნაწილი მიიჩნევს, რომ კორუფციასთან ბრძოლის მიზნით მხილების ეფექტიანი მექანიზმების არსებობა საჭიროა და დიდი ნაწილი გამოხატავს პოზიტიურ დამოკიდებულებას მხილების ინსტიტუტთან დაკავშირებით.
- საჯარო მოსამსახურეთა ნახევარზე ოდნავ მეტი აღნიშნავს, რომ პრაქტიკაში მოახდენდა შესაბამის რეაგირებას თუ მათთვის ცნობილი გახდებოდა უწყებაში ეთიკის ნორმების დარღვევის შესახებ.
- გამოკითხული საჯარო მოსამსახურეების მნიშვნელოვანი ნაწილისთვის ცნობილი არ არის მხილების ინსტიტუტთან დაკავშირებით მათი უწყების მენეჯმენტის დამოკიდებულება.

თვისებრივი კვლევის მიგნებები:

- ჩადრმავებული ინტერვიუების ანალიზისას გამოიკვეთა, რომ მხილების საკითხზე ცნობიერების ნაკლებობა, დაუცველობის განცდა და უნდობლობა სახელმწიფოს მიმართ, რომ მამხილებლის კონფიდენციალურობა არ იქნება სრულად დაცული, შესაძლოა, წარმოადგენდეს მხილების მექანიზმის ეფექტიანობის დამაბრკოლებელ გარემოებებს.
- რესპონდენტები აცხადებენ, რომ მხილების მექანიზმის ეფექტიანობისთვის აუცილებელია პოლიტიკური ნების არსებობა, ცნობიერების ამაღლება, მამხილებლის დაცვის მაღალი გარანტიების უზრუნველყოფა და მექანიზმის ემედიტობის მიმართ ნდობის განმტკიცება.
- თვისებრივი კვლევის მონაწილესაჯარო მოსამსახურეებს შორის არსებობს განცდა, რომ უწყების ხელმძღვანელობა მიმტვევებელია მაღალი რანგის თანამშრომლების მიერ ჩადენილი ეთიკის ნორმების დარღვევების მიმართ და მხილების შემთხვევაში, შესაძლებელია, თავად მამხილებელს შეუქმნან პრობლემა.
- თვისებრივი კვლევის მონაწილე საჯარო მოსამსახურეები აღნიშნავენ, რომ უწყების შიგნით არსებული დამოკიდებულება მხილების მექანიზმის აქტიურად გამოყენების ხელისშემშლელი ფაქტორია.
- ჩადრმავებული ინტერვიუების ფარგლებში საჯარო მოსამსახურეები აღნიშნავენ, რომ საჯარო დაწესებულებები მეტად უნდა ახდენდნენ თანამშრომელთა ინფორმირებას მხილების მექანიზმების და მამხილებელთა დაცვის გარანტიების შესახებ.



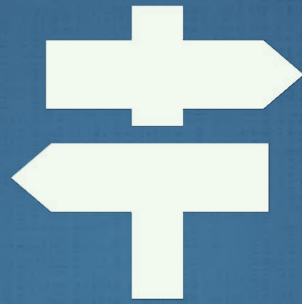
შესავალი

მხილების ინსტიტუტი საქართველოში 2009 წლიდან მოქმედებს და „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონით რეგულირდება. 2015 წელს მხილების ინსტიტუტთან და მამხილებლის დაცვასთან დაკავშირებით რეფორმა განხორციელდა, შეიქმნა ელექტრონული **პლატფორმა**, რომელიც ანონიმური მხილების საშუალებასაც იძლევა. პლატფორმის ადმინისტრირებას საჯარო სამსახურის ბიურო ახდენს, რაც შესული მამხილებელი განცხადებების შესაბამის უწყებაში გადაგზავნით შემოიფარგლება. განხორციელებული ცვლილებების მიუხედავად მხილების მექანიზმის, მათ შორის, ელექტრონული პლატფორმის ეფექტიანობა ვერ იქნა მიღწეული - მხილების შემთხვევების რაოდენობა ძალიან დაბალია. საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს მიერ განხორციელებული კვლევის მიხედვით, მხილების მექანიზმი საჯარო დაწესებულებათა ნახევარში საერთოდ არ ამუშავებულა: ხუთი წლის განმავლობაში 36 შესწავლილი საჯარო დაწესებულებიდან 18-ში მხილების არცერთი შემთხვევა არ დაფიქსირებულა მიუხედავად იმისა, რომ მათგან ექვს დაწესებულებას მხილების ელექტრონული პლატფორმის საშუალებით გაეგზავნა მხილების ერთი განცხადება მაინც.¹

მამხილებელთა ინსტიტუტი ეთიკისა და კეთილსინდისიერების სტანდარტების პროექტში აღსრულების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტია და დიდი როლი აკისრია კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში. მამხილებელი პასუხისმგებლობას იღებს საერთო და საზოგადოებრივ სიკეთეებზე, რის გამოც, ის შეიძლება მიიჩნიონ „ჩამშვებად“, რომელიც აბეზღებს სხვა ადამიანსა თუ დაწესებულებას. შესაბამისად, მხილების ინსტიტუტის განვითარებაზე მუდმივი ზრუნვა და მისი გაძლიერება აუცილებელია აღნიშნული მექანიზმის ეფექტიანად ფუნქციონირებისა და შესაბამისად, კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტიანი ბრძოლისთვის.

IDFI-ის კვლევის მიზანია, კანონმდებლობის ანალიზისა და პროექტის შესწავლის გზით დაადგინოს საქართველოს საჯარო დაწესებულებებში მხილების შემთხვევების სიმცირის მიზეზი, აღმოაჩინოს ხარვეზები და განსაზღვროს კონკრეტული რეკომენდაციები მათი აღმოფხვრის მიზნით.

1 საქართველოს საჯარო სამსახურში მოქმედი მხილების მექანიზმი დიდწილად უფუნქციოა, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო (2020), ხელმისაწვდომია [ბმულზე](#).



მეთოდოლოგია



კვლევის მოტივაციისა და მიზნის გათვალისწინებით, იგი პასუხობს შემდეგ ძირითად კითხვებს:

1. რამდენად ცნობილია მხილების ინსტიტუტი და მისი მნიშვნელობა საჯარო მოსამსახურეებისთვის?
2. რამდენად გამართულია/დეტალურად განვირეგია მხილების პროცედურა?
3. რამდენად ადეკვატურია მამხილებლის დაცვის მექანიზმი?

კვლევაში გამოყენებულია რაოდენობრივი და თვისებრივი/ხარისხობრივი მეთოდები. პრობლემების იდენტიფიცირების მიზნით განხორციელდა მხილების შესახებ საერთაშორისო სტანდარტების, კანონმდებლობის, სტატისტიკური ინფორმაციისა და სხვა მეორადი მონაცემების წყაროთა ანალიზი ისევე, როგორც საჯარო მოსამსახურეების რაოდენობრივი გამოკითხვის შედეგები. ჩაღრმავებული ინტერვიუების გამოყენებით სიღრმისეულად მოხდა პრაქტიკის შესწავლა და გამოკვეთილი პრობლემების დაზუსტება.

კვლევაში მიმოხილულია მხილების ინსტიტუტის მარეგულირებელი ეროვნული კანონმდებლობა, ასევე გათვალისწინებულია ამ კუთხით უკვე არსებული კვლევების მიგნებები. დოკუმენტში გაანალიზებულია მხილების ინსტიტუტთან დაკავშირებით არსებული ევროსაბჭოს, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD), ევროკავშირის რეკომენდაციები და სტანდარტები ისევე, როგორც განვითარებული ქვეყნების პრაქტიკა.

კვლევის ფარგლებში გაანალიზდა ბოლო ოთხი წლის სტატისტიკური მონაცემები მხილების ფაქტების შესახებ უწყებების და წლების მიხედვით. საჯარო სექტორში მხილების მექანიზმის გამოყენების პრაქტიკის შესწავლის მიზნით IDFI-მ მიმართა 232 საჯარო დაწესებულებას (მთავრობის ადმინისტრაცია, საქართველოს პარლამენტი, პრეზიდენტის ადმინისტრაცია, 10 სამინისტრო და სახელმწიფო მინისტრის აპარატი, 124 მერია/საკრებულო, 94 სსიპ და სხვა დამოუკიდებელი უწყება) 2017-2020 წლებში შესული მამხილებელი განცხადებების შესახებ სტატისტიკური ინფორმაციის მოთხოვნით. 232 საჯარო დაწესებულებიდან საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნა 72-მა უპასუხოდ დატოვა.

საჯარო სამსახურში არსებული მხილების მექანიზმების და მათ შესახებ საჯარო მოსამსახურეთა დამოკიდებულების შესახებ რაოდენობრივი გამოკითხვა განხორციელდა წინასწარ შემუშავებული კითხვარის საშუალებით. გამოკითხვაში მონაწილეობა მიიღო 291-მა საჯარო მოსამსახურემ. რაოდენობრივი კვლევის ფარგლებში შედგენილი კითხვარი ითვალისწინებდა რესპონდენტთა სქესის, ასაკის, განათლების და საცხოვრებელი ადგილის განსაზღვრას, რაც დაგვეხმარა დემოგრაფიული მაჩვენებლების კვლევის შედეგებზე გავლენის შეფასებაში. ამავდროულად, კითხვარის გამოყენებით გახორციელდა მხილების ინსტიტუტზე საჯარო მოსამსახურეთა ინფორმირებულობის და დამოკიდებულებების კვლევა, საჯარო დაწესებულებების მხილების შიდა მექანიზმების შესწავლა.

ჩაღრმავებული ინტერვიუ ჩატარდა 20 საჯარო მოსამსახურესთან. კვლევის მიზნებისთვის შესაძლებელია მათი გამოკითხვის ანალიზისა და მიგნებების თეორიული განზოგადება, მაგრამ მათი განვრცობა მთლიან საჯარო სექტორზე, რა თქმა უნდა, ვერ მოხდება. თვისებრივი გამოკითხვა გამოყენებული იქნა საჯარო ინფორმაციისა და რაოდენობრივი გამოკითხვის შედეგად მიღებული ინფორმაციის შევსებისა და სრულყოფის მიზნით. საჯარო მოსამსახურეების გამოკითხვა ჩაღრმავებული ინტერვიუების სახით განხორციელდა შემდეგ ძირითად საკითხებზე:

- რა ტიპის ინფორმაციას ფლობენ საჯარო მოსამსახურეები მხილების ინსტიტუტის და დაცვის მექანიზმების შესახებ.
- რა საკანონმდებლო თუ პრაქტიკული ფაქტორები განაპირობებს მხილების ფაქტების სიმცირეს.
- როგორ ხდება უწყებაში მხილების შესახებ განაცხადების მიღება და მათზე რეაგირება.
- რა გავლენა აქვს უწყების/დეპარტამენტის შიგნით მხილების ინსტიტუტის მიმართ დამოკიდებულებას მხილების შემთხვევების რაოდენობაზე.
- რა ტიპის ცნობიერების ამაღლების ღონისძიებები გატარებულა უწყებაში/დეპარტამენტში მხილების ინსტიტუტთან დაკავშირებით.



მხილვის საერთაშორისო სტანდარტები
და ეროვნული კანონმდებლობა



მხილების ინსტიტუტის სამართლებრივი რეგულირების მნიშვნელობა აღიარებულია ფაქტობრივად ყველა რელევანტური საერთაშორისო სამართლებრივი აქტით.² მათგან რამდენიმეს (გაეროს კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ, ევროპის საბჭოს სამოქალაქო და სისხლის სამართლის კონვენციები კორუფციის შესახებ) საქართველოც არის მიერთებული. სრულყოფილი და ეფექტიანი მექანიზმების შექმნა იმ დასაქმებულთა დასაცავად, რომლებიც ინფორმაციას ავრცელებენ საზოგადოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე, წარმოადგენს როგორც გაეროს და ევროსაბჭოს,³ ისე ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის⁴ (OECD) რეკომენდაციას.

საქართველო რეგიონში იყო ერთ-ერთი პირველი ქვეყანა, რომელმაც საკანონმდებლო დონეზე დაარეგულირა მამხილებლის დაცვის საკითხი.⁵ საქართველოში მხილების ინსტიტუტი 2009 წლიდან მოქმედებს და „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონით რეგულირდება. ამ სფეროში 2014-2015 წლებში განხორციელებული რეფორმის შედეგად მხილებისა და მამხილებელთა დაცვის საკანონმდებლო ნორმები მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა, თუმცა, მექანიზმის ეფექტიანობა ვერ იქნა მიღწეული.

საქართველოს კანონმდებლობაში არსებული შესაძლო ხარვეზების იდენტიფიცირების მიზნით მნიშვნელოვანია, განვიხილოთ საერთაშორისო სტანდარტები და მათთან ეროვნული კანონმდებლობის შესაბამისობა შემდეგი მიმართულებებით:

- კანონით დაცულ პირთა წრე;
- მხილებას დაქვემდებარებულ ქმედებათა მასშტაბი;
- მხილების ფორმა და პროცედურა;
- მამხილებლის უფლების დაცვის გარანტიები;
- მამხილებლისთვის ზიანის ანაზღაურება;
- მხილების სამართლებრივი მოწესრიგების ფორმა.

კანონით დაცულ პირთა წრე - მამხილებლის განსაზღვრისას, საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, კანონმდებლობა უნდა მოიცავდეს მამხილებლის ფართო, ამომწურავ განმარტებას.⁶ ევროსაბჭოს განმარტებით, მამხილებელი შეიძლება იყოს კერძო ან საჯარო სექტორში დასაქმებული პირი მიუხედავად იმისა, იღებს თუ არა ანაზღაურებას, აგრეთვე პირი, რომლის შრომითი ხელშეკრულება დასრულდა, ან პირი, რომელსაც ჯერ არ დაუწყია მუშაობა, თუმცა, ინფორმაცია, რომლის მხილებასაც ახდენს, მისთვის ცნობილი გახდა სამსახურში აყვანის პროცესში.⁷ OECD-ს თანახმად, მნიშვნელოვანია, რომ ტერმინი მამხილებელი ფართოდ იქნეს განმარტებული და მოიცვას საჯარო თუ კერძო სექტორში დასაქმებული ყველა პირი, რომელიც ახორციელებს ორგანიზაციის მანდატთან დაკავშირებულ ფუნქციებს მიუხედავად იმისა, ის წარმოადგენს მუდმივ თუ დროებით დასაქმებულ მუშაკს, კონტრაქტორს თუ მოხალისეს.⁸ ასეთივე მიდგომა ჩამოყალიბებული ევროკავშირის

2 **UN Convention** Against Corruption, მუხლი 8, 13, 33; Council of Europe **Civil Law Convention** on Corruption, მუხლი 9; Council of Europe **Criminal Law Convention** on Corruption, მუხლი 22; **Inter-American Convention** against Corruption, მუხლი III(8); **African Union Convention** on preventing and combating corruption, მუხლი 5(6).

3 Council of Europe, Protection of Whistleblowers, **Recommendation** CM/Rec(2014)7 and Explanatory Memorandum, 30 April 2014.

4 OECD, **1998 Recommendation** on Improving Ethical Conduct in the Public Service, Including Principles for Managing Ethics in the Public Service; OECD, **2003 Recommendation** on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service; OECD, **2009 Recommendation** of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions; OECD, **Committing to Effective Whistleblower Protection**, 2016.

5 OECD, Anti-corruption reforms in **Georgia**, 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, 2016, გვ. 37.

6 Transparency International, **A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation**, 2018, გვ. 11 – 14; OECD, **Committing to Effective Whistleblower Protection**, 2016, გვ. 41; Transparency International, **A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation**, 2018, გვ. 11 – 14.

7 CoE, Protection of Whistleblowers, **Recommendation** CM/Rec(2014)7 and Explanatory Memorandum, 30 April 2014.

8 OECD, **Committing to Effective Whistleblower Protection**, 2016, გვ. 41 – 43; OECD, **G20 Anti-Corruption Action Plan** Protection of Whistleblowers, 2011, გვ. 31.



კანონმდებლობითაც.⁹ საერთაშორისო სამართლებრივი ინსტრუმენტებისგან განსხვავებით საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ არ აკონკრეტებს, ვინ შეიძლება იყოს მამხილებელი. „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ მთავრობის დადგენილება კი მამხილებელს განმარტავს, როგორც პირს, რომელიც შესაბამისი საჯარო დაწესებულების შიდა კონტროლის ან/და სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელ სტრუქტურულ ქვედანაყოფს, გამომძიებელს, პროკურორს ან/და საქართველოს სახალხო დამცველს, აგრეთვე მათ მიერ გადანაცვლებების მიღების შემდეგ სამოქალაქო საზოგადოებას ან მასობრივი ინფორმაციის საშუალებას აწვდის ინფორმაციას საჯარო მოსამსახურის მიერ კანონმდებლობის ან ეთიკისა და ქცევის წესების დარღვევის შესახებ, რამაც ზიანი მიაყენა ან შეიძლება მიაყენოს საჯარო ინტერესს ან შესაბამისი საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას.¹⁰ შესაბამისად, არც კანონი და არც კანონქვემდებარე აქტი კონკრეტულად არ ჩამოთვლის, ვინ შეიძლება იყოს მამხილებელი და არ ამბობს, აუცილებელია თუ არა, მამხილებელი საჯარო მოსამსახურე იყოს, თუმცა, მხილების ფაქტი საჯარო მოსამსახურს უნდა უკავშირდებოდეს.

მხილებას დაქვემდებარებულ ქმედებათა მასშტაბი - საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, მნიშვნელოვანია, რომ კანონმდებლობით, მამხილებლის მსგავსად, მხილებაც ფართოდ იქნეს განმარტებული და მის ფარგლებში მოექცეს იმ სამართალდარღვევების მაქსიმალურად ამომწურავი ჩამონათვალი, რომლებიც მხილებას ექვემდებარება.¹¹ აღნიშნული უზრუნველყოფს მხილების ნახალისებას, რამდენადაც პირისთვის ეჭვგარეშე ხდება, რომ კონკრეტული ქმედება ექცევა მხილების ფარგლებში.¹² ბუნებრივია, შესაძლოა, გართულდეს კანონმდებლობაში მხილებას დაქვემდებარებული ყველა ქმედების განსაზღვრა, თუმცა, აუცილებელია ბალანსის დაცვა ზედმეტად ზოგად და ზედმეტად დაწვრილებით განმარტებას შორის.¹³ ევროსაბჭოს მიხედვით მხილება არის საჯარო ან კერძო სექტორში დასაქმებული ნებისმიერი პირის მიერ საჯაროდ გაცხადება (მედიის ან სამოქალაქო საზოგადოების ინფორმირება) ან შესაბამისი უწყების/სტრუქტურული ერთეულის ინფორმირება საჯარო ინტერესებისთვის მიყენებული ზიანის ან ზიანის საფრთხის შესახებ, რომელზეც მას ინფორმაცია აქვს სამსახურებრივი ურთიერთობებიდან გამომდინარე.¹⁴ საუკეთესო პრაქტიკის მიხედვით, კანონმდებლობით დაცული მხილება, შესაძლოა, მოიცავდეს კანონის, წესის ან რეგულაციის დარღვევას, არასწორ მენეჯმენტს, ფინანსების არასწორ ხარჯვას, უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებას, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოებისთვის საფრთხის შექმნას ან/და კორუფციულ დანაშაულებს.¹⁵

საქართველოს კანონმდებლობა მხილებას განმარტავს, როგორც პირის (მამხილებლის) მიერ განცხადების განმხილველი ორგანოს, გამომძიებლის, პროკურორის ან/და საქართველოს სახალხო დამცველის ინფორმირებას საჯარო მოსამსახურის (მხილებულის) მიერ საქართველოს კანონმდებლობის ან ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შემცველი ნორმების დარღვევის შესახებ, რომელმაც ზიანი მიაყენა ან შეიძლება მიაყენოს საჯარო ინტერესს ან შესაბამისი საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას.¹⁶ მხილებად ითვლება აგრეთვე მამხილებლის მიერ ზემოაღნიშნული დარღვევის შესახებ სამოქალაქო საზოგადოების ან მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების ინფორმირება განცხადების განმხილველი ორგანოს, გამომძიებლის, პროკურორის ან საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ გადანაცვლებების მიღების შემდეგ.¹⁷ როგორც ვხედავთ, საერთაშორისო სტანდარტებისგან

9 EU, **Directive 2019/1937** of the European Parliament and of the Council on the Protection of Persons Who Report Breaches of Union Law, 23 October 2019, მუხლი 4.

10 საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის **დადგენილება №200** „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“, მუხლი 3 (ლ).

11 Transparency International, **A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation**, 2018, გვ. 7 – 10;

12 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), **Resource Guide** on Good Practice in the Protection of Reporting Persons, 2015, გვ. 22.

13 OECD, **Committing to Effective Whistleblower Protection**, 2016, გვ. 44 – 49.

14 CoE, Protection of Whistleblowers, **Recommendation CM/Rec(2014)7** and Explanatory Memorandum, 30 April 2014.

15 OECD, **G20 Anti-Corruption Action Plan Protection of Whistleblowers**, 2011, გვ. 7, 30.

16 საქართველოს **კანონი** „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, 1997, მუხლი 20¹.

17 საქართველოს **კანონი** „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, 1997, მუხლი 20¹.



განსხვავებით, მხილების შესახებ საქართველოს კანონმდებლობა არ ფარავს კერძო სექტორს, რაც კონტროლს მიღმა ტოვებს როგორც კერძო სექტორის, ასევე იმ დაწესებულების საქმიანობას, რომელიც საჯარო სამსახურს არ მიეკუთვნება, მაგრამ დელეგირებულ საჯარო უფლებამოსილებას ახორციელებს და შესაბამისად, შეიძლება ზიანი მიაყენოს საჯარო ინტერესს (მაგ: სახელმწიფო შპს, ააიპ).¹⁸

საინტერესოა, რომ ჩადრმავეებული ინტერვიუს ფარგლებში ერთ-ერთმა რესპონდენტმა აღნიშნა, რომ მხილების ინსტიტუტის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის ყველაზე სუსტი მხარეა სანქციების ნაკლებობა მამხილებლის შევიწროვების შემთხვევაში. ასევე, მხილების მექანიზმის გაუფრცვლელობა კერძო სექტორსა და იმ დაწესებულებებზე, რომლებიც, მართალია, საჯარო უწყებებს არ განეკუთვნებიან, მაგრამ დელეგირებულ საჯარო უფლებამოსილებას ახორციელებენ.

მდედრობითი სქესი, მესამე რანგის საჯარო მოსამსახურე, 29-39 ასაკობრივი კატეგორია, საჯარო სამსახურში მუშაობის 6-10 წ. გამოცდილება.

მხილების ფორმა და პროცედურა - მხილების ინსტიტუტის ეფექტიანობის უზრუნველსაყოფად მამხილებელთა შესახებ კანონმდებლობა მართლსაწინააღმდეგო ქმედების შესახებ ინფორმირებისთვის მკაფიო და მოქნილ პროცედურას უნდა განსაზღვრავდეს. საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, მხილების არხებს შეიძლება წარმოადგენდეს ინფორმაციის გამჟღავნება ორგანიზაციის შიგნით (მაგალითად, მხილების საჩივრის განხილვაზე უფლებამოსილი პირი ან ორგანო), ორგანიზაციის გარეთ (მაგალითად, სამართალდამცავი ორგანოები, სახალხო დამცველი) და საჯაროდ (მაგალითად, არასამთავრობო ორგანიზაციები, მედია).¹⁹ ევროსაბჭოს თანახმად, მნიშვნელოვანია, მხილების რამდენიმე არხი იყოს ხელმისაწვდომი, რომ ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში გარემოებების გათვალისწინებით შესაძლებელი იყოს განსაზღვრა, რომელი მათგანია მხილების განსახორციელებლად ყველაზე ადეკვატური საშუალება.²⁰ ყოველგვარი წინაპირობის გარეშე საჯარო მხილების შესაძლებლობას ემხრობიან საერთაშორისო ორგანიზაციები იმ შემთხვევაში, როდესაც მამხილებელს აქვს საფუძველი სჯეროდეს, რომ დარღვევა შესაძლოა წარმოადგენდეს გარდაუვალ ან აშკარა საფრთხეს საჯარო ინტერესისთვის; მხილების სხვა არხების გამოყენების შემთხვევაში არსებობს შურისძიების, მხილებული ქმედების გამოუძიებლობის რისკი; რისკი, რომ მამხილებლის ანონიმურობა/კონფიდენციალურობა არ იქნება დაცული და სხვა.²¹ განვითარებული ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკის მიხედვით მხილების შიდა მექანიზმის შექმნა სავალდებულოდ არის მიჩნეული როგორც საჯარო, ასევე კერძო ორგანიზაციებისთვის და ქვეყნები სანქციებს

18 საჯარო ინტერესის მნიშვნელობას უსვამს ხაზს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკაც და საჯარო სამსახურში მხილების საქმეზე მამხილებლის გამოხატვის თავისუფლების შემლუდვის პროპორციულობის შემონმებისთვის დადგენილ კრიტერიუმებს ავრცელებს კერძო სექტორში მხილების შემთხვევებზეც. იხ.: EctHR, **Guja v. Moldova**, Judgement, 14277/04, 12/02.2008, პარა. 85 – 88; EctHR, **Heinisch v. Germany**, Judgement, 28274/08, 21/07/2011, პარა. 71. CoE, Thematic **Factsheet**, Whistleblowers and Their Freedom to Impart Information, 2017, გვ. 1.

19 Transparency International, **A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation**, 2018, პრინციპები 15, 16, 17; CoE, Protection of Whistleblowers, **Recommendation** CM/Rec(2014)7 and Explanatory Memorandum, 30 April 2014, პრინციპი 14; EU, **Directive 2019/1937** of the European Parliament and of the Council on the Protection of Persons Who Report Breaches of Union Law, 23 October 2019.

20 CoE, Protection of Whistleblowers, **Recommendation** CM/Rec(2014)7 and Explanatory Memorandum, 30 April 2014, პრინციპი 14.

21 EU, **Directive 2019/1937** of the European Parliament and of the Council on the Protection of Persons Who Report Breaches of Union Law, 23 October 2019, მუხლი 15(1)(b); Transparency International, **A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation**, 2018, პრინციპი 17; OECD, **Committing to Effective Whistleblower Protection**, 2016, გვ. 53.



ანგსებენ ისეთი დანესებულებებისთვის,²² რომლებიც მას არ შექმნიან.²³

საქართველოს კანონმდებლობა არც ამ კუთხით შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს, რადგან კანონი საჯარო მხილების შესაძლებლობას უშვებს მხოლოდ მას შემდეგ, რაც განცხადების განმხილველი ორგანოს მიერ მოხდება გადაწყვეტილების მიღება.²⁴ საქართველოში მხილების შიდა პროცედურების ერთიანი სტანდარტი არ არსებობს. ამასთან, კანონმდებლობა არ მიუთითებს საჯარო უწყებების მიერ მხილების შიდა მექანიზმის შექმნის და მკაფიო პროცედურის განერის აუცილებლობაზე. შესაბამისად, საქართველოში არ ხდება მხილების საჩივრის გამიჯვნა სხვა ტიპის საჩივრისაგან (როგორც შინაარსობრივად, ისე პროცედურულად),²⁵ რაც მხილების მექანიზმის ქმედითობისთვის დაბრკოლებას წარმოადგენს. საქართველოში მხილების არსების არაეფექტიანობაზე წლების განმავლობაში მიუთითებდნენ როგორც საერთაშორისო, ისე ადგილობრივი ორგანიზაციები. OECD მეოთხე რაუნდის მონიტორინგის ანგარიშის ფარგლებში რეკომენდაციას აძლევდა საქართველოს, შეეფასებინა მხილების არსებისა და მხილების ფაქტებზე სამართალდამცავი უწყებების რეაგირების ეფექტიანობა, რათა განესაზღვრა საჭიროებები მათი გაუმჯობესების მიზნით.²⁶ ორგანიზაციის ბოლო პროგრესის ანგარიშის მიხედვით, მხილების არსების ეფექტიანობის შეფასება საქართველოში არ მომხდარა.²⁷

მნიშვნელოვანია, კანონი სპეციალურ პროცედურებს ადგენდეს ისეთი საკითხების მხილების თაობაზე, რომლებიც დაკავშირებულია სახელმწიფო უშიშროებასთან ან საიდუმლოებასთან და ა.შ.²⁸ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ მართალია, მიუთითებს, რომ საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სისტემაში მხილების საკითხები სპეციალური კანონმდებლობით რეგულირდება,²⁹ თუმცა, აღნიშნული დანესებულებებისთვის ჯერ კიდევ არ არის შემუშავებული მსგავსი კანონმდებლობა.

მამხილებლის უფლების დაცვის გარანტიები - საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით მამხილებლის დაცვის უპირობო გარანტიებად და მინიმალურ მოთხოვნად მოიაზრება მისი კონფიდენციალურობის პატივისცემა და მისი დაცვა უსამართლო ქმედებებისაგან.³⁰ მნიშვნელოვანია ანონიმური მხილების შესაძლებლობა, ხოლო, რაც შეეხება უსამართლო ქმედებისაგან დაცვას, აღნიშნული ფართოდ განიშარტება და გულისხმობს მამხილებლის დაცვას ყოველგვარი „შურისძიებისგან“, როგორცაა სამსახურიდან გათავისუფლება, უფლებამოსილების შეჩერება, დაქვეითება, დანიშნულების შესაძლებლობის წართმევა, იძულებით გადაყვანა, ანაზღაურების შემცირება, შევიწროება და სხვა სადამსჯელო ზომები.³¹ მნიშვნელოვანია, რომ მამხილებელი დაცული იყოს როგორც პირდაპირი, ისე არაპირდაპირი უსამართლო ქმედებისგან, ეს უკანასკნელი კი გულისხმობს არა მხოლოდ მამხილებლის, არამედ მისი ნათესავების დაცვას ზემოაღნიშნული უკანონო ქმედებებისგან.³² მხილების ფაქტის შემდეგ განხორციელებული ნებისმიერი ასეთი ქმედების შემთხვევაში დამსაქმებელს აქვს მტკიცების ტვირთი, რომ

22 მაგ. იტალიაში გათვალისწინებულია ფულადი სანქციები იმ საჯარო დანესებულებებისთვის, რომლებიც მხილების შიდა მექანიზმებს არ ქმნიან, ხოლო საფრანგეთში ასეთი სანქციები ვერძო ორგანიზაციების მიმართაც გამოიყენება.

23 Transparency International, *A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation*, 2018, გვ.32 – 33.

24 საქართველოს კანონი „საჯარო დანესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, 1997, მუხლი 20¹.

25 საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, საქართველოს საჯარო სამსახურში მოქმედი მხილების მექანიზმი დიდწილად უეფექციოა, 2020.

26 OECD, Anti-corruption reforms in Georgia, 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, 2016, რეკომენდაცია 10.

27 OECD, 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, Georgia, *Progress Update Report*, 2019, გვ. 47 – 48.

28 Transparency International, *A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation*, 2018, პრინციპი 19; CoE, Protection of Whistleblowers, *Recommendation* CM/Rec(2014)7 and Explanatory Memorandum, 30 April 2014, პრინციპი 5.

29 საქართველოს კანონი „საჯარო დანესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, 1997, მუხლი 20¹¹.

30 Transparency International, *A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation*, 2018, გვ. 20.

31 CoE, Protection of Whistleblowers, *Recommendation* CM/Rec(2014)7 and Explanatory Memorandum, 30 April 2014, პრინციპი 21; EU, *Directive 2019/1937* of the European Parliament and of the Council on the Protection of Persons Who Report Breaches of Union Law, 23 October 2019, მუხლი 19.

32 CoE, Protection of Whistleblowers, *Recommendation* CM/Rec(2014)7 and Explanatory Memorandum, 30 April 2014, პრინციპი 21.



აღნიშნული ზომების გამოყენება დაკავშირებული არ არის მხილების ფაქტთან.³³

ევროპული სტანდარტების მიხედვით მამხილებელზე დაცვის მექანიზმები უნდა გავრცელდეს იმის მიუხედავად, დამტკიცდება თუ არა მის მიერ გამჟღავნებული ფაქტის ჭეშმარიტება ან საკმარისად მნიშვნელოვანია თუ არა საჯარო ინტერესი, რომელსაც ის იცავს იმის გათვალისწინებით, რომ მამხილებელს სჯეროდა ფაქტის ჭეშმარიტებისა და საჯარო ინტერესის მნიშვნელობის.³⁴

საქართველოს კანონმდებლობა იცნობს ანონიმურ მხილებას და იცავს მამხილებლის კონფიდენციალურობას.³⁵ „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით განცხადების განმხილველი ორგანო ვალდებულია, არ გაამჟღავნოს მამხილებლის ვინაობა თუ არ არსებობს მამხილებლის მიერ მისი ვინაობის გამჟღავნების წერილობით გამოხატული ნება. კანონის თანახმად დაუშვებელია მამხილებლის ან მისი ახლო ნათესავის დაშინება, შევიწროება, იძულება, დამცირება, დევნა, ზენოლა, მორალური ან მატერიალური ზიანის მიყენება, ძალადობის ან ძალადობის მუქარის გამოყენება, დისკრიმინაციული მოპყრობა ან სხვა უკანონო ქმედების განხორციელება ისევე, როგორც ადმინისტრაციული ან სამოქალაქო სამართალწარმოების ან სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყება.³⁶ კანონმდებლობით აღიარებულია მამხილებლის უდანაშაულობის პრეზუმფცია და მამხილებელი დაცვის გარანტიებით სარგებლობს მიუხედავად იმისა, მხილების შედეგად გამჟღავნებული ინფორმაცია სწორია თუ მცდარი.

ჩადრმავებული ინტერვიუს ფარგლებში კითხვაზე, თუ რა არის მხილების ინსტიტუტის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის ყველაზე სუსტი მხარე, ერთ-ერთი რესპონდენტი მიუთითებს, რომ დაცვის მექანიზმების შესახებ საკმარისად კონკრეტულ ნორმებს არ შეიცავს კანონმდებლობა, თუ როგორ, რა საშუალებებით უნდა მოხდეს მამხილებლის დაცვა.

მდედრობითი სქესი, მეორე რანგის საჯარო მოსამსახურე, 29-39 ასაკობრივი კატეგორია, საჯარო სამსახურში მუშაობის 6-10 წ. გამოცდილება.

მამხილებლისთვის ზიანის ანაზღაურება - მნიშვნელოვანია, საკანონმდებლო დონეზე მოწესრიგებული იყოს მამხილებლის დევნის შემთხვევაში მისთვის რესტიტუციისა და ზიანის ანაზღაურების საკითხი. საერთაშორისო პრაქტიკა მიუთითებს ნებისმიერი სახის დანაკარგის ანაზღაურებაზე იქნება ეს მატერიალური თუ არამატერიალური. მამხილებელი უზრუნველყოფილი უნდა იყოს კომპენსაციით ნებისმიერი რეპრესიული ქმედების პირდაპირი, ირიბი თუ სამომავლო შედეგებისთვის, მიუღებელი შემოსავლისთვის, განცდილი ტანჯვისთვის და ა.შ.³⁷

საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული არ არის მამხილებლისთვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურების საშუალებები და შესაბამისად, არც კომპენსაციის შესახებ არის მითითება, რაც მხილების ინსტიტუტის

33 იქვე.
 34 CoE, Protection of Whistleblowers, **Recommendation** CM/Rec(2014)7 and Explanatory Memorandum, 30 April 2014, პრინციპი 22.
 35 საქართველოს **კანონი** „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, 1997, მუხლი 20³. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ მხილების ელექტრონული პლატფორმა **www.mkhileba.gov.ge** იძლევა ანონიმური მხილების შესაძლებლობას.
 36 იქვე, მუხლი 20⁴.
 37 Transparency International, **A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation**, 2018, გვ. 50 – 54; CoE, **Resolution 1729 (2010)** on Protection of „Whistle-Blowers“, მუხლი 6.2.5.; EU, **Directive 2019/1937** of the European Parliament and of the Council on the Protection of Persons Who Report Breaches of Union Law, 23 October 2019, მუხლი 21(8).



პრაქტიკაში ეფექტიანად დანერგვის ერთ-ერთი დამაბრკოლებელი გარემოება შეიძლება იყოს.

მხილების ინსტიტუტის სამართლებრივი რეგულირების ფორმა - საკითხის მნიშვნელობისა და კომპლექსურობის გათვალისწინებით მნიშვნელოვანია, რომ მხილებასთან დაკავშირებული რეგულაციები ცალკე მდგომი საკანონმდებლო აქტით იყოს მონესრიგებული, რაც უზრუნველყოფს მამხილებელთა დაცვის ერთიანი სისტემის შექმნას და საკითხის სიღრმისეულად დარეგულირებას.³⁸ ცალკე კანონით რეგულირდება მხილებისა და მამხილებელთა დაცვის საკითხები ისეთ ქვეყნებში, როგორებიცაა ავსტრალია, ბელგია, კანადა, უნგრეთი, ირლანდია, დიდი ბრიტანეთი და სხვა.³⁹

საქართველოში მამხილებლის დაცვის საკითხი დამოუკიდებელი საკანონმდებლო აქტით არ არის მონესრიგებული და „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონით და მთავრობის #220 დადგენილებით რეგულირდება. საჯარო სამსახურის ბიურომ 2012 წელს შეიმუშავა კანონპროექტი „მამხილებელთა დაცვის შესახებ“, რომლითაც უნდა მომხდარიყო მამხილებელთა დაცვის მექანიზმების მნიშვნელოვნად გაძლიერება,⁴⁰ თუმცა, ინიციატივას განვითარება არ მოჰყვა და დამოუკიდებელი საკანონმდებლო აქტის მიღების ნაცვლად ცვლილება შევიდა „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში.

საერთაშორისო ორგანიზაციები მიუთითებენ მამხილებელთა დაცვის კანონმდებლობის პერიოდული გადახედვის საჭიროებაზე.⁴¹ იმისთვის, რომ დარწმუნდნენ არსებული მექანიზმები პასუხობს თუ არა დასახულ მიზნებს, სახელმწიფოებმა რეგულარულად უნდა შეამოწმონ მამხილებელთა დაცვის სისტემის ეფექტიანობა, რათა საჭიროების შემთხვევაში ცვლილებები ასახონ კანონმდებლობაში. სისტემის ეფექტიანობის შეფასების თვალსაზრისით საგულისხმოა რელევანტური მონაცემებისა და ინფორმაციის შეგროვება. კანონმდებლობის მოქმედების ეფექტიანობის შემოწმებისთვის მნიშვნელოვანია ისეთი ძირითადი ინფორმაციის დამუშავება, როგორებიცაა მხილების შემთხვევათა რაოდენობა და მხილებაზე რეაგირების შედეგები.⁴² თუმცა, პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ საქართველოში მხილების შემთხვევებისა და მათზე რეაგირების ერთიანი სტატისტიკის წარმოება და ანალიზი ფაქტობრივად არ ხდება.⁴³

საერთაშორისო სტანდარტებისა და საუკეთესო პრაქტიკის ანალიზი ცხადყოფს, რომ მხილების საკითხის მარეგულირებელ ეროვნულ კანონმდებლობას კვლავ არაერთი ხარვეზი აქვს და სრულად არ პასუხობს საერთაშორისო მოთხოვნებსა თუ რეკომენდაციებს. საკანონმდებლო დონეზე არსებულ გამოწვევებზე წლების განმავლობაში საუბრობდა ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოება.⁴⁴ მართალია, ამ სფეროში განხორციელებული რეფორმის შედეგად მხილებისა და მამხილებელთა დაცვის საკანონმდებლო ნორმები

38 OECD, **G20 Anti-Corruption Action Plan** Protection of Whistleblowers, 2011, გვ. 7, 30; Transparency International, **A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation**, 2018, გვ. 66.

39 ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე: <https://www.whistleblowers.org/whistleblower-laws-around-the-world/>.

40 საჯარო სამსახურის ბიუროს **კომენტარები**, „სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების რეკომენდაციები - “პარტნიორობა ღია მმართველობისთვის” (Open Government Partnership) საქართველოს სამოქმედო გეგმასთან დაკავშირებით”, 2013, გვ. 2.

41 CoE, Protection of Whistleblowers, **Recommendation** CM/Rec(2014)7 and Explanatory Memorandum, 30 April 2014, პრინციპი 29, პარა. 94; OECD, **G20 Anti-Corruption Action Plan** Protection of Whistleblowers, 2011, პრინციპი 6; Transparency International, **A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation**, 2018, გვ. 68; EU, **Directive 2019/1937** of the European Parliament and of the Council on the Protection of Persons Who Report Breaches of Union Law, 23 October 2019, მუხლი 14, 27(2).

42 OECD, **Committing to Effective Whistleblower Protection**, 2016, გვ. 99 - 100.

43 საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, საქართველოს საჯარო სამსახურში მოქმედი **მხილების მექანიზმი** დიდწილად უფუნქციოა, 2020.

44 ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), „**მხილების ინსტიტუტი**“ საჯარო სამსახურში: საერთაშორისო პრაქტიკა და საქართველო, 2013; IDFI, მხილების ინსტიტუტის მარეგულირებელი კანონმდებლობის მოკლე **შეფასება**, 2014; IDFI, მამხილებლის დაცვა, როგორც ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP) მნიშვნელოვანი **გამონვევა**, 2014; IDFI, კორუფციის პრევენცია საჯარო სამსახურში - ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის მოკლე **შეფასება**, 2016; საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, **მამხილებელთა დაცვა**, საერთაშორისო პრაქტიკა და რეკომენდაციები საქართველოსთვის, 2015; საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, საქართველოს საჯარო სამსახურში მოქმედი **მხილების მექანიზმი** დიდწილად უფუნქციოა, 2020.



მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა, თუმცა, აშკარაა, რომ გარკვეული ხარვეზები კვლავ სახეზეა. მიუხედავად ამისა, ბოლო ხუთი წლის განმავლობაში მხილების მექანიზმის სამართლებრივი გაუმჯობესებისთვის საკანონმდებლო ცვლილებები არ განხორციელებულა.

მხილების მექანიზმის სამართლებრივი რეგულირების ფორმა ხარვეზად იქნა მიჩნეული ჩადრმავებული ინტერვიუს ფარგლებში, როდესაც ერთ-ერთმა რესპონდენტმა კითხვაზე, თუ რა არის მხილების ინსტიტუტის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის ყველაზე სუსტი მხარე, უპასუხა, რომ ასეთს წარმოადგენს მხილებასთან დაკავშირებით ცალკე დამოუკიდებელი საკანონმდებლო რეგულირების არარსებობა.

მდედრობითი სქესი, მესამე რანგის საჯარო მოსამსახურე, 21-28 ასაკობრივი კატეგორია, საჯარო სამსახურში მუშაობის 0-5 წ. გამოცდილება.



მხილავის ეროვნული პრაქტიკის ანალიზი



მხილების ინსტიტუტის ეფექტიანობის შესაფასებლად მნიშვნელოვანია, კანონმდებლობასთან ერთად გაანალიზდეს პრაქტიკაც, რომელიც, შესაძლოა, არ შეესაბამებოდეს საკანონმდებლო მოთხოვნებს და საჭიროებდეს დამატებით რეგულირებას ან სხვაგვარ ინტერვენციას. პრაქტიკის შესწავლის მიზნით გაანალიზდა საჯარო დაწესებულებების მიერ მხილებასთან დაკავშირებით მონაცემების წარმოება და დამუშავება; საჯარო მოსამსახურეთა რაოდენობრივი გამოკითხვისა და ჩაღრმავებული ინტერვიუების შედეგები. წინამდებარე თავში წარმოდგენილია საჯარო მონაცემების, რაოდენობრივი გამოკითხვისა და ჩაღრმავებული ინტერვიუების გაანალიზებული შედეგები მხილების ინსტიტუტის პრაქტიკაში გამოყენებასთან დაკავშირებით.

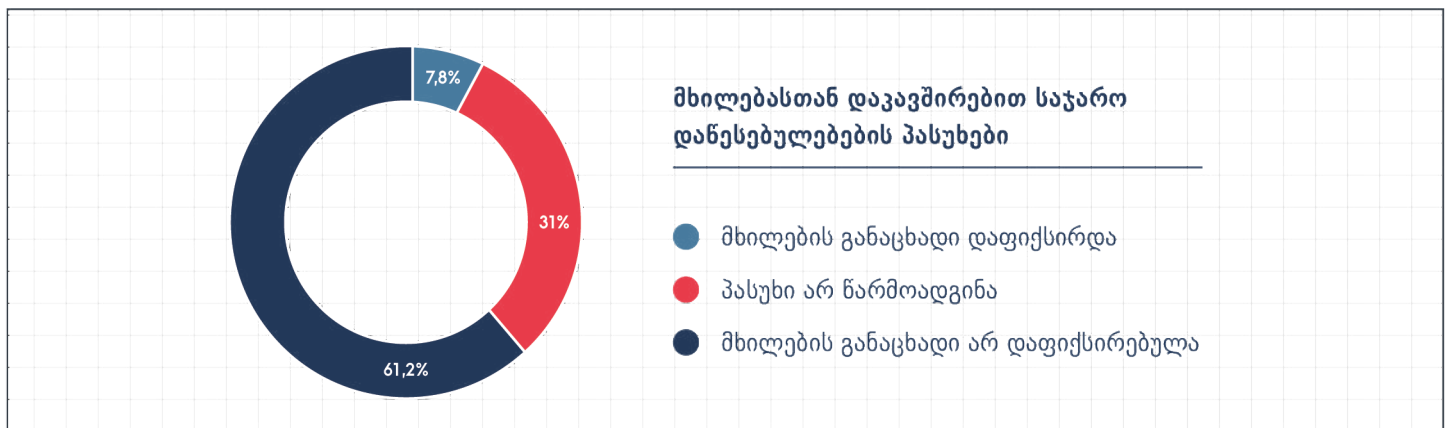
მხილებასთან დაკავშირებული მონაცემების წარმოება

საჯარო სექტორში მხილების მექანიზმის გამოყენების პრაქტიკის შესწავლის მიზნით IDFI-მ მიმართა 232 საჯარო დაწესებულებას (მთავრობის ადმინისტრაცია, საქართველოს პარლამენტი, პრეზიდენტის ადმინისტრაცია, 10 სამინისტრო, სახელმწიფო მინისტრის აპარატი, 124 მერია/საკრებულო, 94 სსიპ და სხვა დამოუკიდებელი უწყება) 2017-2020 წლებში შესული მამხილებელი განცხადებების შესახებ სტატისტიკური ინფორმაციის მოთხოვნით.

232 საჯარო დაწესებულებიდან 142-მა IDFI-ს განუმარტა, რომ ბოლო ოთხი წლის განმავლობაში მათ უწყებაში მამხილებელი განცხადება არ იყო შესული, ხოლო 72-მა უწყებამ IDFI-ს წერილი საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნაზე უპასუხოდ დატოვა. **მხოლოდ 18 უწყება აღმოჩნდა ისეთი, სადაც 2017-2020 წლებში ერთი მამხილებელი განცხადება მაინც არის აღრიცხული.**

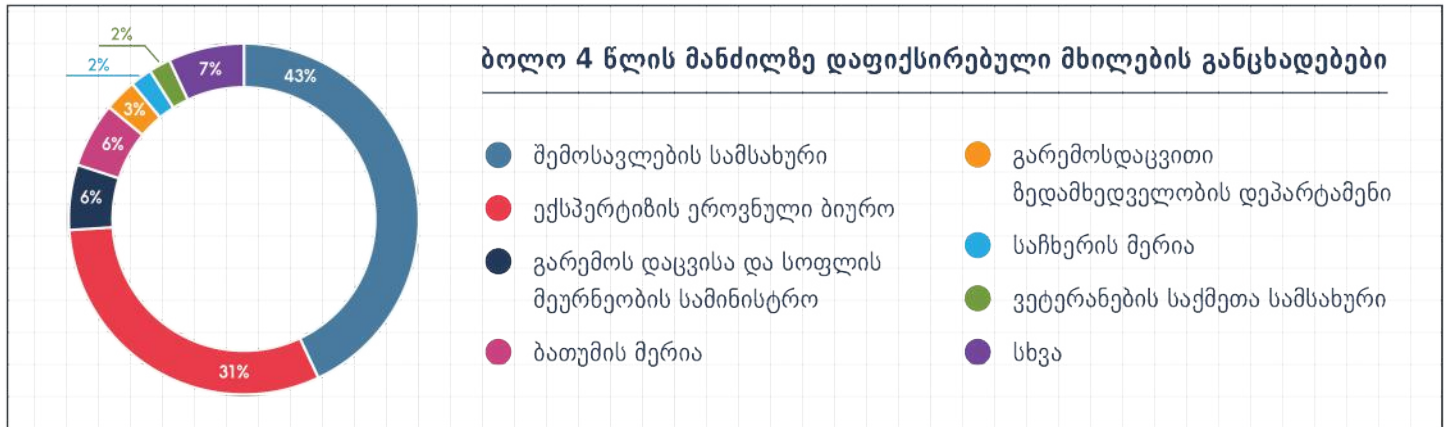
IDFI-მ დამატებით გამოითხოვა ინფორმაცია “საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” საქართველოს კანონის 20¹ მუხლის საფუძველზე შინაგან საქმეთა სამინისტროში, პროკურატურაში, სახელმწიფო უსაფრთხოების სააგენტოსა და სახალხო დამცველის აპარატში სხვა დაწესებულებებიდან შესული მამხილებელი განცხადებების სტატისტიკური მონაცემებისა და რეაგირების მაჩვენებლის შესახებ. გარდა ამისა, IDFI-მ საჯარო სამსახურის ბიუროსგან გამოითხოვა ინფორმაცია უშუალოდ www.mkhileba.ge-დან უწყებებში გადამისამართებული მხილების განცხადებების შესახებ.

საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის შედეგად მიღებული პასუხები საფუძველს გვაძლევს დავასკვნათ, რომ საჯარო დაწესებულებების უმეტესობა არ აღრიცხავს მხილების განცხადებებს ან/და არ გასცემს მათთან დაკავშირებულ ინფორმაციას. ის დაწესებულებები, რომლებიც მხილების განცხადებებს აღრიცხავენ, განსხვავებული ტიპის მონაცემებს ამუშავებენ, რადგან არ არსებობს მხილების მონაცემების წარმოების ერთიანი მეთოდოლოგია, რის გამოც კვლევის ფარგლებში სრულყოფილად ვერ გაანალიზდა მონაცემები ისეთ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით, როგორებიცაა მამხილებლის/მხილებულის სქესი, თანამდებობა და ა.შ. საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის შედეგები ასევე მიუთითებს, რომ მინიმალურია საჯარო მოსამსახურეების მიერ www.mkhileba.ge-ს გამოყენების მაჩვენებელი.





იმ 18 საჯარო დაწესებულებიდან, სადაც მხილების განაცხადი დაფიქსირდა, ოთხი წლის განმავლობაში ყველაზე მეტი განაცხადი დაფიქსირებულია შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში, რომელზეც 18 დაწესებულებაში აღრიცხული მხილების განცხადებების 98.8% მოდის. დანარჩენი 17 საჯარო დაწესებულებიდან, სადაც სულ 426 მამხილებელი განაცხადება აღირიცხა, ყველაზე მეტი განაცხადება შემოსავლების სამსახურსა და ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნულ ბიუროში დაფიქსირდა, ხოლო მხილების განაცხადების ყველაზე მცირე რაოდენობა - ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში, პარლამენტში, საგარეო საქმეთა სამინისტროში, ხობისა და მარნეულის მუნიციპალიტეტების მერიებში.⁴⁵



საჯარო დაწესებულებები სადაც მამხილებელი განცხადებები ფიქსირდება	სულ				
	2017	2018	2019	2020	
შინაგან საქმეთა სამინისტრო	7916	9890	9756	8096	35,658
შემოსავლების სამსახური	33	60	43	45	181
ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიურო	42	24	37	28	131
საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	5	14	7	1	27
ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის მერია	12	4	7	2	25
გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტი	0	1	8	3	12
საჩხერის მუნიციპალიტეტის მერია	0	3	2	5	10
ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახური	3	2	3	1	9
საგანგებო სიტუაციების კოორდინაციისა და გადაუდებელი დახმარების ცენტრი	1	1	2	2	6
ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის მერია	1	1	1	2	5
განათლების, მეცნიერების, კულტურის და სპორტის სამინისტრო	3	1	0	0	4
გარემოს ეროვნული სააგენტო	0	1	3	0	4
თბილისის მუნიციპალიტეტის მერია	0	0	0	4	4
ქ. ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულო	0	0	3	0	3
საქართველოს პარლამენტი	0	0	2	0	2
საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო	1	0	0	0	1
ხობის მუნიციპალიტეტის მერია	0	1	0	0	1
მარნეულის მუნიციპალიტეტის მერია				1	1

45 ჩართში არ არის ასახული შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში დაფიქსირებული მხილების განცხადებები, რომელთა რაოდენობა ჯამური ოდენობის 98.8%-ა.



ბოლო ოთხი წლის განმავლობაში საჯარო დაწესებულებებში მხილების ფაქტების მაჩვენებლების მკვეთრი ცვლილება არ ფიქსირდება. იმ 18 საჯარო დაწესებულებაში, სადაც მხილების ფაქტები აღრიცხულია, მხილების განცხადებების ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი 2018 წელს⁴⁶ დაფიქსირდა.

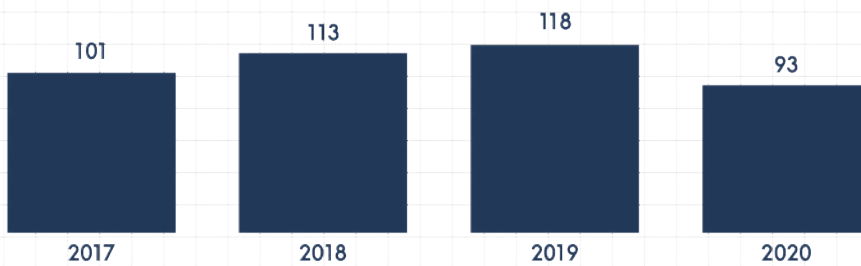
ჩაღრმავებული ინტერვიუების ფარგლებში რესპონდენტი აღნიშნავს, რომ მხილების ფაქტების სიმცირის ერთ-ერთი მიზეზი მხილების მექანიზმთან დაკავშირებით ინფორმაციის ნაკლებობაა ისევე, როგორც შიშის ფაქტორი, რომ მხილების შემთხვევაში პირი სამსახურს დაკარგავს და მენტალიტეტთან დაკავშირებული პრობლემა, რომ „ჩაშვების“ შემთხვევაში ვინმეს გაანაწყენებს.

მდედრობითი სქესი, მესამე რანგის საჯარო მოსამსახურე, 29-39 ასაკობრივი კატეგორია, საჯარო სამსახურში მუშაობის 6-10 წ. გამოცდილება.

კიდევ ერთი რესპონდენტი მიუთითებს, რომ მოხელემ შეიძლება არ იცოდეს, რა ითვლება ეთიკის კოდექსის დარღვევად, რა ქმედებები ექვემდებარება მხილებას და ამიტომ არ ამხილოს დამრღვევი, რაც მხილების ფაქტების სიმცირის ერთ-ერთი მიზეზი შეიძლება იყოს.

მდედრობითი სქესი, მესამე რანგის საჯარო მოსამსახურე, 21-28 ასაკობრივი კატეგორია, საჯარო სამსახურში მუშაობის 0-5 წ. გამოცდილება.

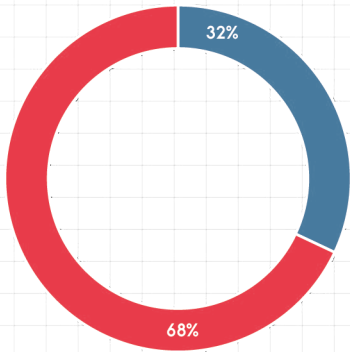
საჯარო დაწესებულებებში შესული მამხილებელი განცხადებები



ოთხი წლის განმავლობაში 17 საჯარო დაწესებულებაში⁴⁷ გაკეთებული მხილების 426 განცხადებიდან მხილებული პირის თანამდებობა საჯარო უწყებებმა მხოლოდ 63 შემთხვევაში აღრიცხეს. აღრიცხული 63 პირიდან მხილების ადრესატის უმეტესობას არამენეჯერულ პოზიციაზე დასაქმებული პირები წარმოადგენდნენ.

46 საჯარო დაწესებულებების უმრავლესობისგან ინფორმაცია ნოემბერში იქნა მიღებული, შესაბამისად, 2020 წელს 10 თვის მონაცემებია დამუშავებული.

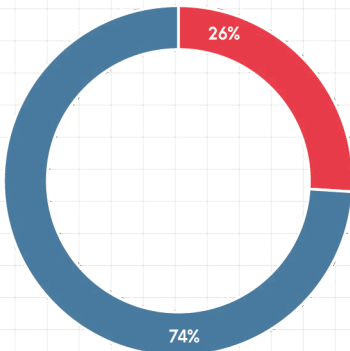
47 აქ არ შედის მე-18 საჯარო დაწესებულება - შსს, სადაც მხილების განცხადებების საერთო რაოდენობის 98,8% დაფიქსირდა, თუმცა, არ იქნა წარმოდგენილი დემოგრაფიული მონაცემები, როგორცაა მამხილებლის/მხილებულის ასაკი, სქესი, თანამდებობა და ა.შ.



მხილვის ადრესატი საჯარო მოსამსახურეების თანამდებობა

- მენეჯერულ პოზიციაზე დასაქმებული
- არამენეჯერულ პოზიციაზე დასაქმებული

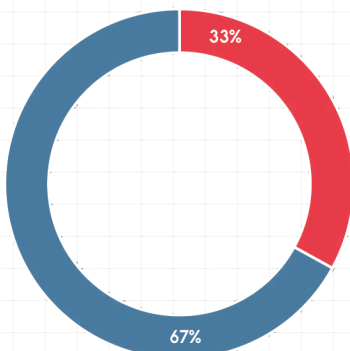
ოთხი წლის განმავლობაში 17 საჯარო დაწესებულებაში⁴⁸ გაკეთებული მხილების 426 განცხადებიდან მხილებული პირის სქესი საჯარო უწყებებში მხოლოდ 65 შემთხვევაში აღრიცხეს. აღრიცხული 65 პირიდან მხილების ადრესატების უმეტესობას მამაკაცები წარმოადგენდნენ.



მხილების ადრესატი საჯარო მოსამსახურეების სქესი

- ქალი
- კაცი

რაც შეეხება თავად მამხილებლებს, ბოლო ოთხი წლის განმავლობაში გაკეთებული 426 მხილების განცხადებიდან 17-მა საჯარო დაწესებულებამ⁴⁹ სქესი 60 პირის შემთხვევაში აღრიცხა, საიდანაც მამხილებლების უმეტესობას მამაკაცები წარმოადგენდნენ (40 და 20 შესაბამისად).



მამხილებლები სქესის მიხედვით

- ქალი
- კაცი

48 აქ არ შედის მე-18 საჯარო დაწესებულება - შსს, სადაც მხილების განცხადებების საერთო რაოდენობის 98,8% დაფიქსირდა, თუმცა, არ იქნა წარმოდგენილი დემოგრაფიული მონაცემები, როგორცაა მამხილებლის/მხილებულის ასაკი, სქესი, თანამდებობა და ა.შ.

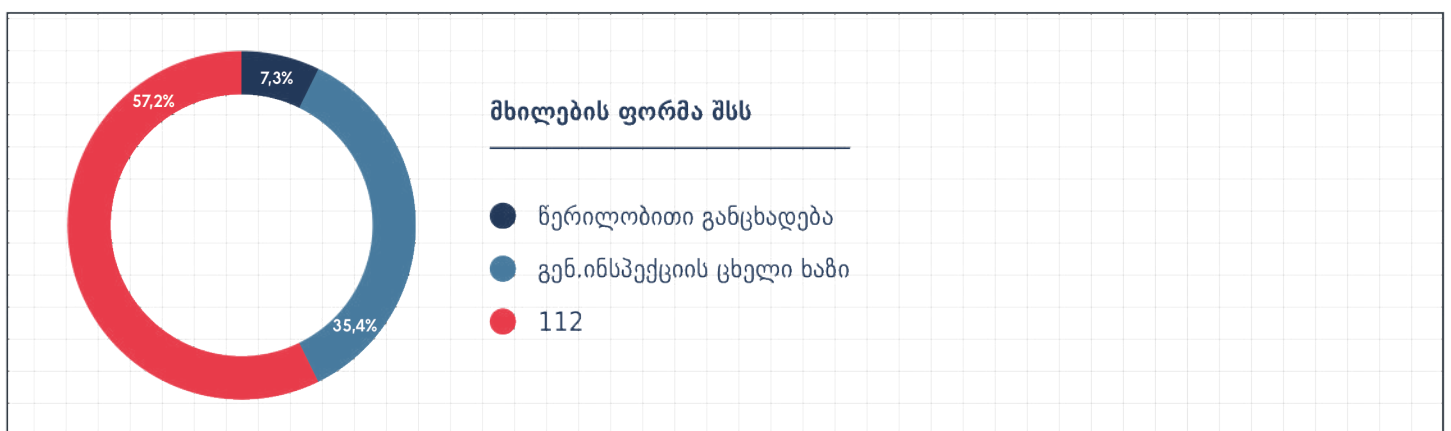
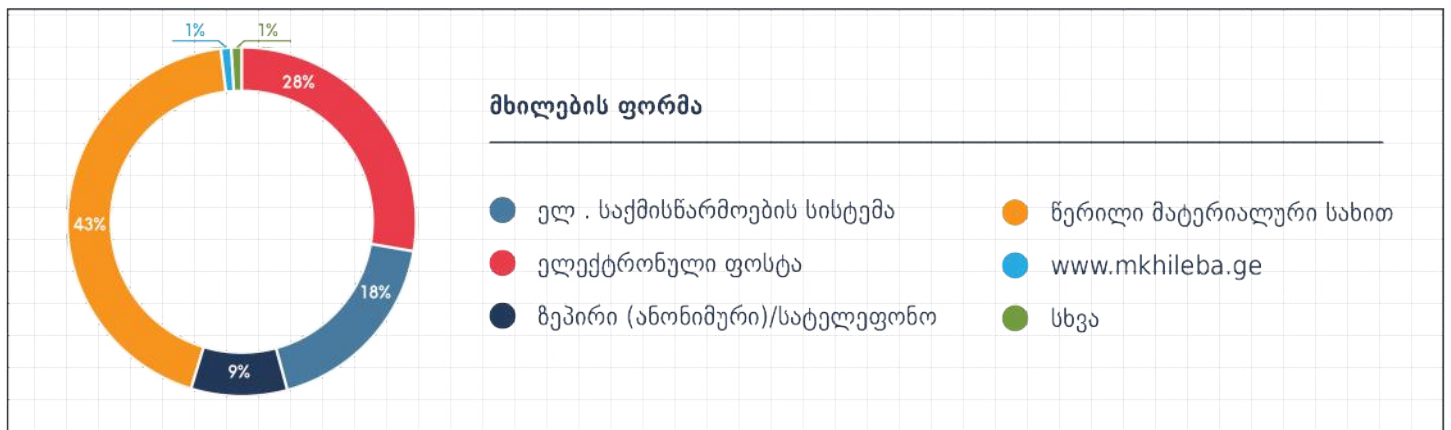
49 აქ არ შედის მე-18 საჯარო დაწესებულება - შსს, სადაც მხილების განცხადებების საერთო რაოდენობის 98,8% დაფიქსირდა, თუმცა, არ იქნა წარმოდგენილი დემოგრაფიული მონაცემები, როგორცაა მამხილებლის/მხილებულის ასაკი, სქესი, თანამდებობა და ა.შ.



ბოლო ოთხი წლის განმავლობაში 17 საჯარო დაწესებულებაში გაკეთებული მხილების განცხადებების უმეტესობა მატერიალური წერილის სახით იქნა წარდგენილი, საკმაოდ დიდმა ნაწილმა გამოიყენა უწყების შიდა დოკუმენტრუნვის სისტემა, ხოლო მხილების ელექტრონული პლატფორმა (www.mkhileba.ge) მამხილებელთა მხოლოდ უმნიშვნელო ნაწილის მიერ იქნა გამოყენებული. რაც შეეხება შსს-ს, ყველაზე მეტი განცხადება სსიპ საზოგადოებრივი უსაფრთხოების მართვის ცენტრი „112“-ის საშუალებით იქნა დაფიქსირებული.

ჩაღრმავებული ინტერვიუს არაერთმა რესპონდენტმა აღნიშნა, რომ მხილების ინსტიტუტის წახალისებისთვის აუცილებელია ცნობიერების ამაღლება. გარდა ამისა, სასურველია, შიდა დოკუმენტრუნვის სისტემაში მხილების მექანიზმთან დაკავშირებული ინფორმაციის განთავსება და ყველა თანამშრომლის მიერ სავალდებულოდ გაცნობა.

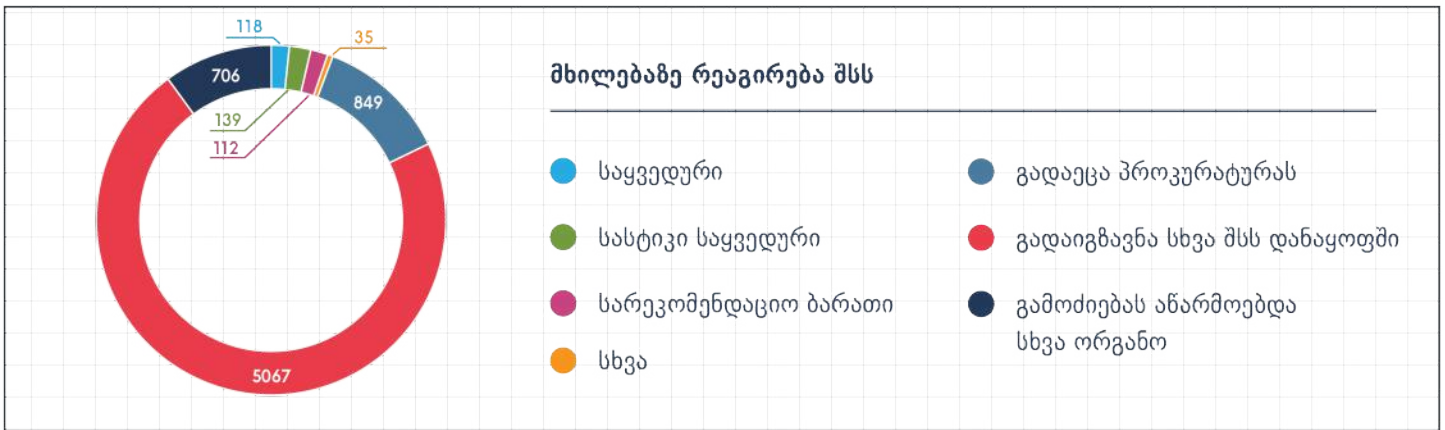
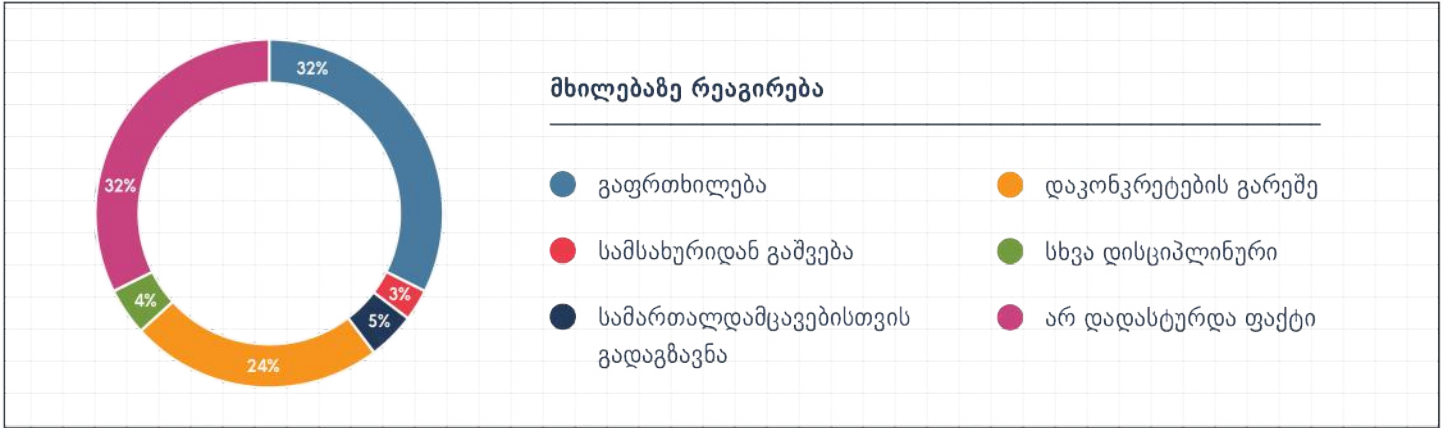
მდედრობითი სქესი, მეოთხე რანგის საჯარო მოსამსახურე, 29-39 ასაკობრივი კატეგორია, საჯარო სამსახურში მუშაობის 0-5 წ. გამოცდილება.



რაც შეეხება ბოლო ოთხი წლის განმავლობაში 17 საჯარო უწყებაში დაფიქსირებულ მხილების განცხადებებზე რეაგირებას, უმეტეს შემთხვევაში, მოხდა მხილებული პირის გაფრთხილება. მხილების ფაქტების მნიშვნელოვანი



ნაწილის შემთხვევაში შესაბამისმა დაწესებულებებმა განაცხადეს, რომ დარღვევის ფაქტები არ დადასტურდა. საჯარო დაწესებულებებმა მხილების განცხადებების დიდ ნაწილზე მათი რეაგირების ფორმა არ დააკონკრეტეს. რაც შეეხება შსს-ს, მხილების განცხადებების 80%-ზე რეაგირების ფორმა დასახელებული არ არის, დანარჩენ განცხადებებზე კი რეაგირების ყველაზე გავრცელებულ ფორმას განცხადების სხვა დანაყოფში გადაგზავნა წარმოადგენს.



“საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” საქართველოს კანონის 20¹ მუხლის საფუძველზე ოთხი წლის განმავლობაში პროკურატურაში განცხადებები მხოლოდ 2017 წელს შევიდა. შესული შვიდი განცხადებიდან ხუთი გადაიგზავნა პროკურატურის „შესაბამის დეპარტამენტში“, ხოლო ორი შეტყობინების შემთხვევაში „დანაშაულებრივი ქმედების იდენტიფიცირება ობიექტურად შეუძლებელი აღმოჩნდა“. სახელმწიფო უსაფრთხოების სააგენტოს მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით ირკვევა, რომ უწყებაში მხილების განცხადებების ცალკე აღრიცხვა არ ხდება და მხოლოდ სამსახურებრივი შემთხვევების ერთიანი მონაცემების ხელმისაწვდომი. სახალხო დამცველის აპარატში ოთხი წლის განმავლობაში მხილების განცხადება არ შესულა.

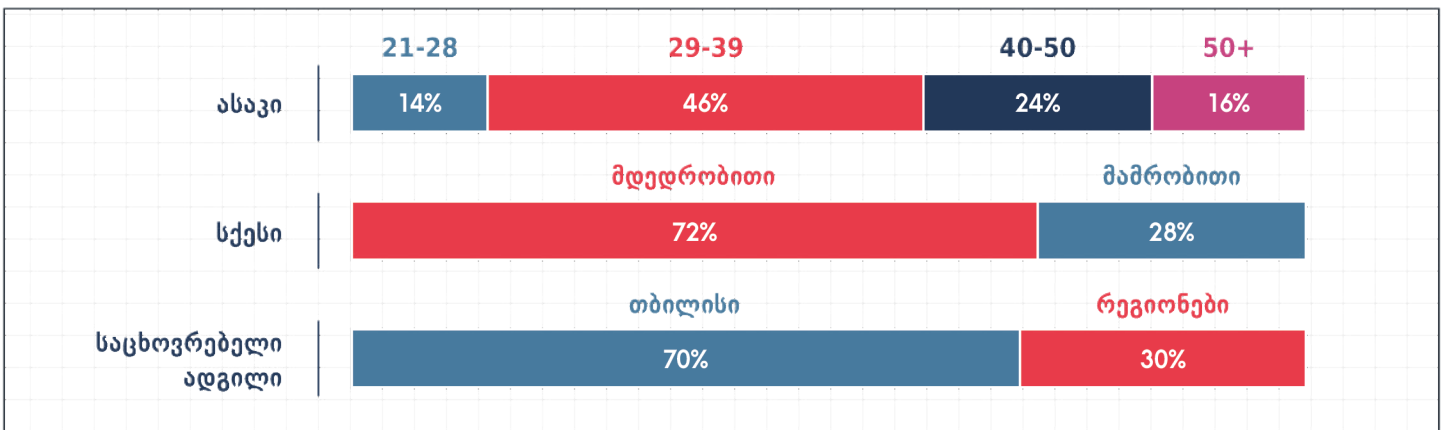
რაც შეეხება საჯარო მოსამსახურეების მიერ www.mkhlieba.ge-ს გამოყენების პრაქტიკას, საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით ოთხი წლის განმავლობაში ყველაზე მეტი განცხადება 2017 წელს შევიდა (107 განცხადება) ხოლო, ყველაზე ნაკლები - 2019 წელს (23 განცხადება).

ოთხი წლის განმავლობაში www.mkhieba.ge-დან სულ 261 მხილების განცხადება შევიდა 84 საჯარო დაწესებულებაში, საიდანაც ყველაზე მეტი განცხადება საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროში (19 განცხადება), საჩხერის მუნიციპალიტეტის გამგეობაში (15 განცხადება), საქართველოს მთავარ პროკურატურაში (14 განცხადება), საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში (10 განცხადება), საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროსა (10 განცხადება) და საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროში (10 განცხადება) შევიდა.



გზილუბის უილა გეჰანიგეჰი ღა ინფორმირიკულობა სჯარო სამსახურში

კვლევის შედეგების მიხედვით გამოკითხვაში მონაწილე სჯარო მოსამსახურეთა უმრავლესობა (46%) მიეკუთვნებოდა 29-39 წლის ასაკობრივ ჯგუფს, 72% იყო მდედრობითი სქესის, ხოლო 70% იყო ქალაქ თბილისის მაცხოვრებელი.

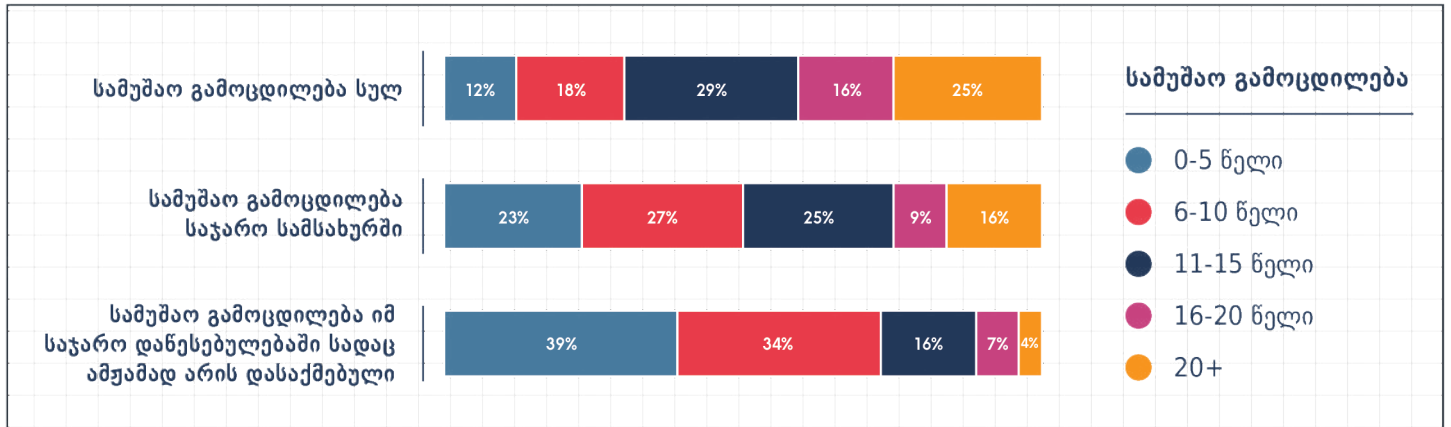


გამოკითხვის შედეგების მიხედვით რესპონდენტთა 16% წარმოადგენდა პირველი რანგის სჯარო მოხელეს, 28% - მეორე რანგის სჯარო მოხელეს, 36% - მესამე რანგის სჯარო მოხელეს, 4% - მეოთხე რანგის სჯარო მოხელეს, ხოლო დანარჩენი 16% -ის მიერ მითითებულია კატეგორია „სხვა“.



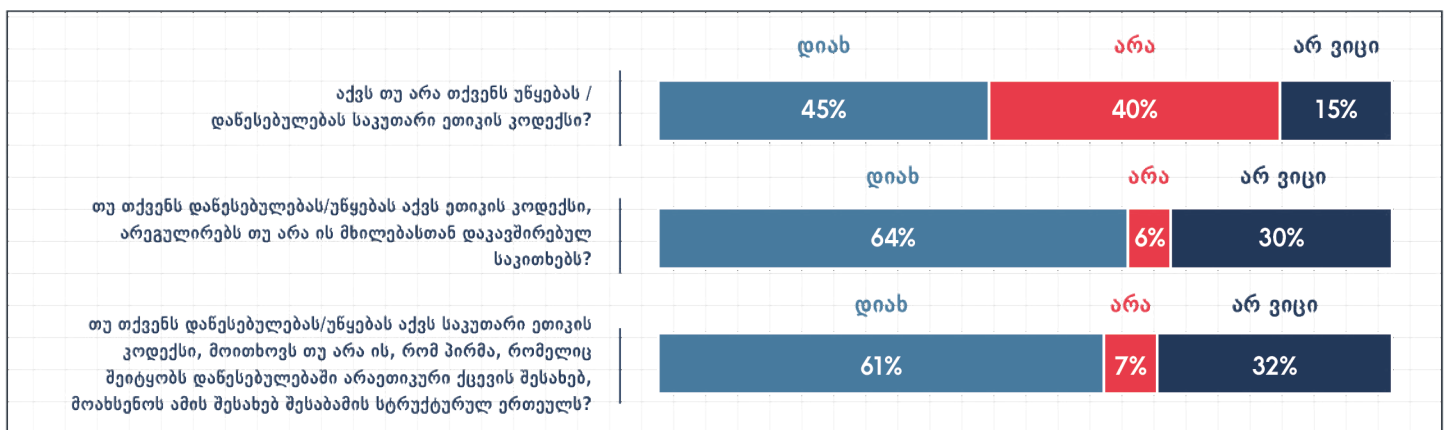


რესპონდენტთა უმრავლესობას (29%) 11-დან 15 წლამდე მუშაობის საერთო გამოცდილება ჰქონდათ. საჯარო სამსახურში მუშაობის გამოცდილება გამოკითხულთა უმრავლესობისთვის (27%) 6-10 წელს ითვლიდა, ხოლო გამოკითხულთა უმრავლესობას (39%) 5 წლამდე მუშაობის გამოცდილება ჰქონდა იმ საჯარო დაწესებულებაში, სადაც გამოკითხვაში მონაწილეობის დროს იყვნენ დასაქმებულები.



საჯარო სამსახურში მხილების მექანიზმის შესახებ გამოკითხვის შედეგები აჩვენებს, რომ ამ კუთხით საჯარო მოსამსახურეთა ინფორმირებულობა საკმაოდ დაბალია. მაგალითად, გამოკითხვაში მონაწილეთა საკმაოდ მნიშვნელოვანმა რაოდენობამ 15%-მა საერთოდ არ იცოდა მის უწყებას ჰქონდა თუ არა საკუთარი ეთიკის კოდექსი. რაოდენობრივი გამოკითხვის შედეგები დადასტურდა ჩადრმავებული ინტერვიუებითაც, სადაც რესპონდენტების უმეტესობას მხოლოდ ზოგადი წარმოდგენა ჰქონდა მხილების ინსტიტუტზე, ერთ რესპონდენტს საფუძვლიანი ცოდნა გააჩნდა, რამდენიმე მათგანს კი - ინფორმაცია თითქმის არ ჰქონდა.

რაოდენობრივი გამოკითხვის შედეგებმა აჩვენა, რომ საჯარო დაწესებულებათა დიდ ნაწილს საკუთარი ეთიკის კოდექსი არ გააჩნია.⁵⁰ იმ რესპონდენტებიდან, რომლებმაც დაადასტურეს უწყებაში ეთიკის კოდექსის არსებობა, 30%-მა არ იცოდა ეთიკის კოდექსი არეგულირებდა თუ არა მხილებასთან დაკავშირებულ საკითხებს, ხოლო 32%-მა არ იცოდა ეთიკის კოდექსი მოითხოვდა თუ არა არაეთიკური ქცევის შესახებ ინფორმაციის მოხსენებას შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულისთვის.



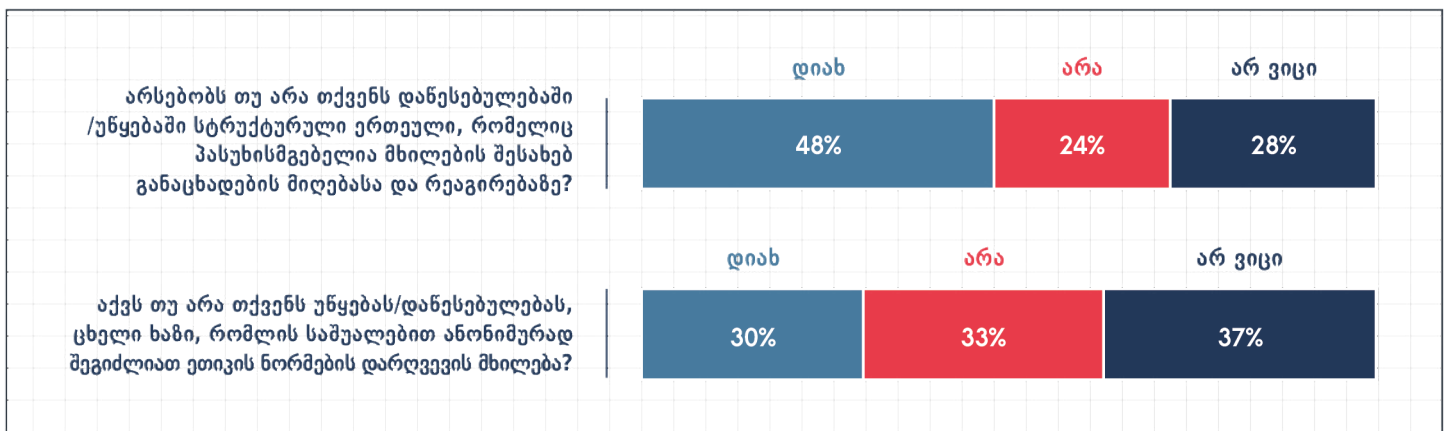
იმ რესპონდენტების თითქმის ნახევარმა, რომლებმაც მიუთითეს, რომ მათ უწყებას არ ჰქონდა საკუთარი ეთიკის კოდექსი, ვერ მიუთითა სხვა სამართლებრივი აქტი, რომლითაც რეგულირდება მათ უწყებაში მხილებასთან დაკავშირებული საკითხები. დანარჩენ შემთხვევაში უმეტესწილად დასახელებული იყო შემდეგი სამართლებრივი აქტები:

50 45%-მა აღნიშნა რომ, მათ უწყებას ჰქონდა საკუთარი ეთიკის კოდექსი, 40%-მა აღნიშნა რომ არ ჰქონდა.



- საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ კანონი;
- საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ მთავრობის დადგენილება;
- საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი;
- საჯარო დაწესებულების შინაგანაწესი.

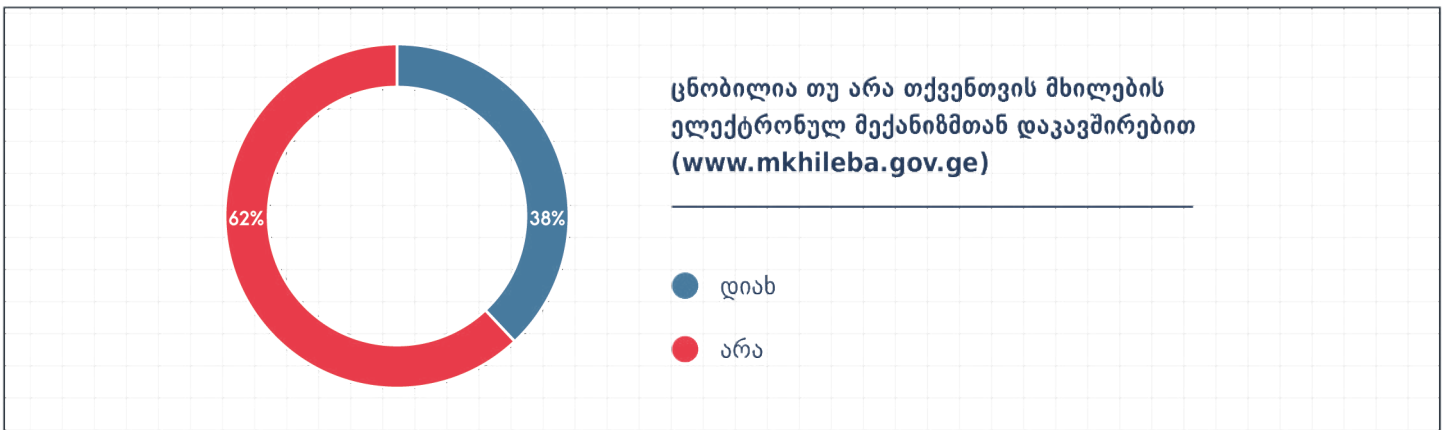
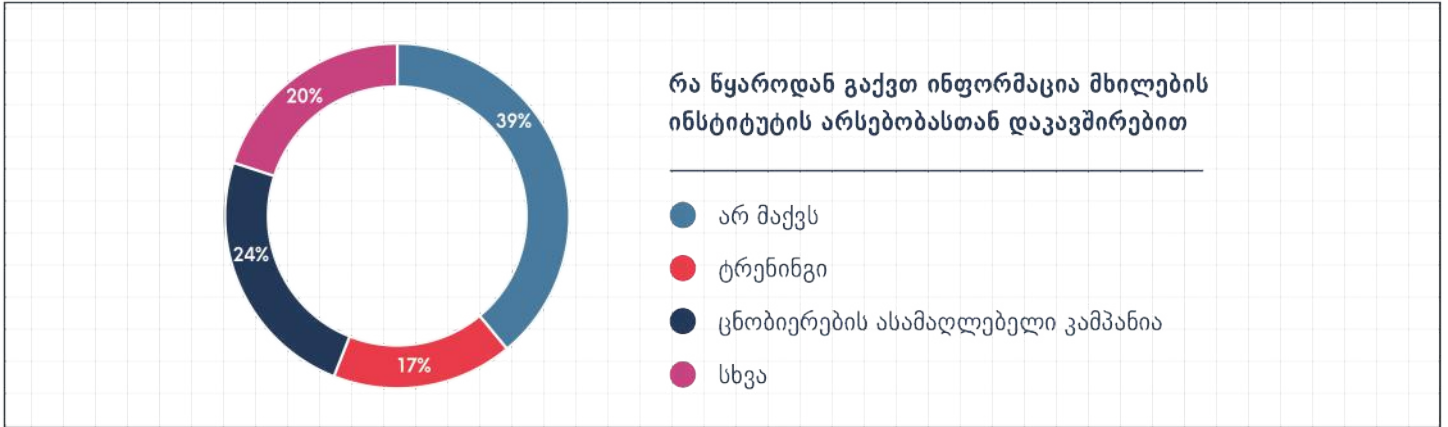
გამოკითხვის მონაწილეთა 48%-მა აღნიშნა, რომ მათ უწყებაში არსებობს სტრუქტურული ერთეული, რომელიც პასუხისმგებელია მხილველის განცხადებების მიღებასა და რეაგირებაზე. 24%-მა მიუთითა, რომ მათ უწყებაში შესაბამისი სტრუქტურული ერთეული არ არსებობს, ხოლო 28%-ს არ ჰქონდა მსგავსი ინფორმაცია. რესპონდენტთა ინფორმირებულობა კიდევ უფრო დაბალია საჯარო დაწესებულებაში ცხელი ხაზის არსებობის შესახებ, რომლის საშუალებით ანონიმურად შესაძლებელია ეთიკის ნორმების დარღვევის მხილება. კერძოდ, 37%-ის შემთხვევაში მსგავსი ინფორმაცია უცნობი იყო, 30%-მა დაადასტურა შესაბამისი ცხელი ხაზის არსებობა, ხოლო 33%-მა აღნიშნა, რომ მსგავსი მხილების მექანიზმი უწყებას არ ჰქონდა.



ჩაღმავებული ინტერვიუს დროს კითხვაზე, თუ როგორ ხდება დაწესებულებაში მხილების შესახებ განაცხადების მიღება და მათზე რეაგირება, რესპონდენტი პასუხობს: „არ ვიცი. შიდა პროცედურებიც შეიძლება არსებობდეს?“

რესპონდენტი - მამრობითი სქესი, მეორე რანგის საჯარო მოსამსახურე, 29-39 ასაკობრივი კატეგორია, საჯარო სამსახურში მუშაობის 6-10 წ. გამოცდილება.

რაოდენობრივი გამოკითხვის დროს მხილების ინსტიტუტზე საჯარო მოსამსახურეთა ინფორმირების წყაროების იდენტიფიცირების მიზნით დასმულ შეკითხვაზე რესპონდენტთა 39%-მა აღნიშნა რომ მსგავსი ინფორმაცია საერთოდ არ ქონდა, 24%-მა ინფორმირების წყაროდ ცნობიერების ასამაღლებელი ვამპანია დაასახელა, 20%-მა შესაბამისი ტრენინგი, ხოლო 17%-მა გამოკითხვისას საკუთარი ინიციატივით დაასახელა სხვა წყაროები, რომლებიც უმეტესწილად დაკავშირებულია სამსახურეობრივი საქმიანობის პროცესთან და კანონმდებლობასთან.



აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ რაოდენობრივი გამოკითხვის მონაწილეთა 62% არ ფლობდა ინფორმაციას მხილების ელექტრონულ მექანიზმთან (www.mkhileba.gov.ge) დაკავშირებით.

ჩაღრმავებული ინტერვიუს რესპონდენტის აზრით, საჯარო სამსახურს უნდა ჰქონდეს ვალდებულება, ყველა მოხელე ჩააყენოს საქმის კურსში მხილების მექანიზმთან დაკავშირებით. ის აღნიშნავს: „მე როცა გავიგე საიტის mkhileba.gov.ge არსებობის შესახებ, ძალიან გამიკვირდა. ჩემს გარშემო, დარწმუნებული ვარ, ცოტამ იცის ამ ინსტიტუტის არსებობის შესახებ.“

რესპონდენტი: მდედრობითი სქესი, მესამე რანგის საჯარო მოსამსახურე, 21-28 ასაკობრივი კატეგორია, 0-5 წ. საჯარო სამსახურში მუშაობის გამოცდილება.

რაოდენობრივი გამოკითხვის შედეგების მიხედვით მხილების მექანიზმებთან დაკავშირებით არსებულ ინფორმირებულობაზე გარკვეულ გავლენას ახდენს საჯარო მოსამსახურეთა სამუშაო გამოცდილება. მაგალითად, იმ რესპონდენტების 33%-მა, რომელთა საჯარო სამსახურში ნამსახურები წლები 0-5 წელს ითვლის, არ იცის მათ უწყებაში მხილების შესახებ განაცხადების მიღებასა და რეაგირებაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურის შესახებ. ეს მაჩვენებელი ნამსახურების წლების ზრდასთან ერთად იკლებს და 15 წელზე მეტი ნამსახურების მქონეთათვის 19%-მდეა შემცირებული. საჯარო სამსახურში მუშაობის ხუთ წლამდე გამოცდილების მქონე რესპონდენტების

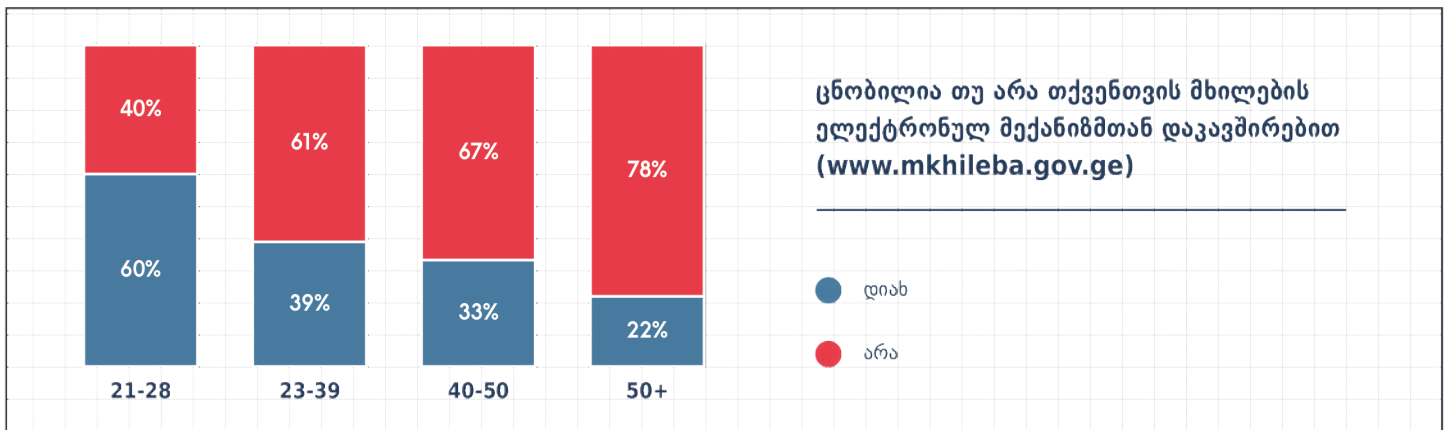
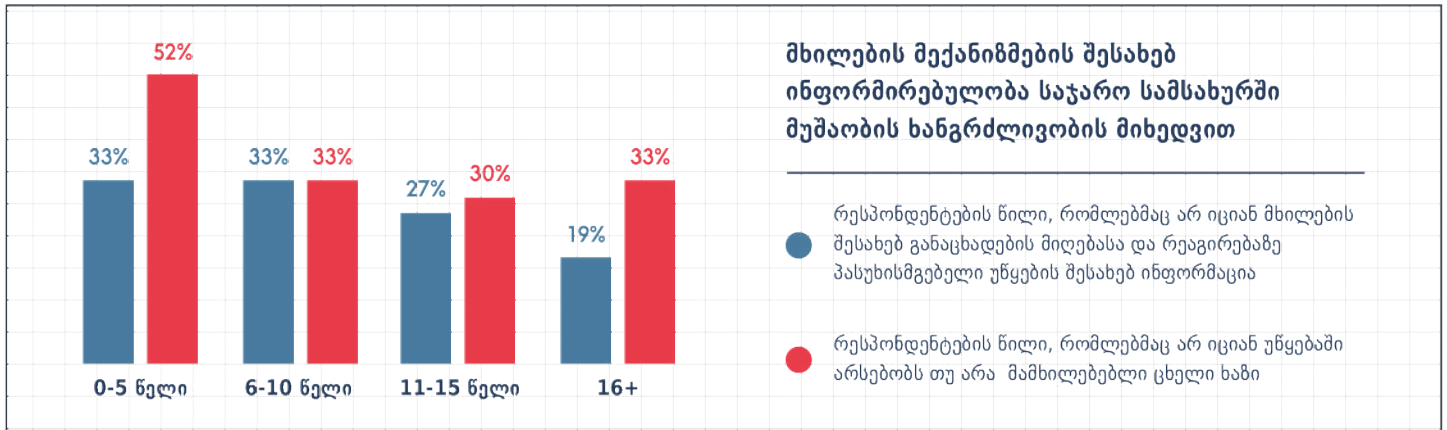


52%-სთვის უცნობია აქვს თუ არა მათ უწყებას ცხელი ხაზი, რომლის საშუალებით ანონიმურად შესაძლებელია ეთიკის ნორმების დარღვევის მხილება. ეს მაჩვენებელი ექვსი და მეტი წლის მუშაობის გამოცდილების მქონე საჯარო მოსამსახურეებისთვის 27%-დან 33%-მდე მერყეობს.

ჩაღრმავებული ინტერვიუს ფარგლებში კითხვაზე, თუ როგორ მოიქცეოდა თუ მისთვის ცნობილი გახდებოდა მის უწყებაში ეთიკის ნორმების დარღვევის შესახებ, რესპონდენტი აღნიშნავს, რომ ჯერ ინფორმაციას მოიკვლევდა და შემდეგ მიიღებდა გადაწყვეტილებას იმასთან დაკავშირებით, რამდენად შედეგიანი იქნებოდა მხილების მექანიზმის გამოყენება. მისი თქმით: „საჯარო მოხელე 100% - ით უნდა იყოს დარწმუნებული მისი უფლების დაცვის გარანტიებში, კონფიდენციალურობაში.“

მამრობითი სქესი, მეორე რანგის საჯარო მოსამსახურე, 29-39 ასაკობრივი კატეგორია, საჯარო სამსახურში მუშაობის 6-10 წ. გამოცდილება.

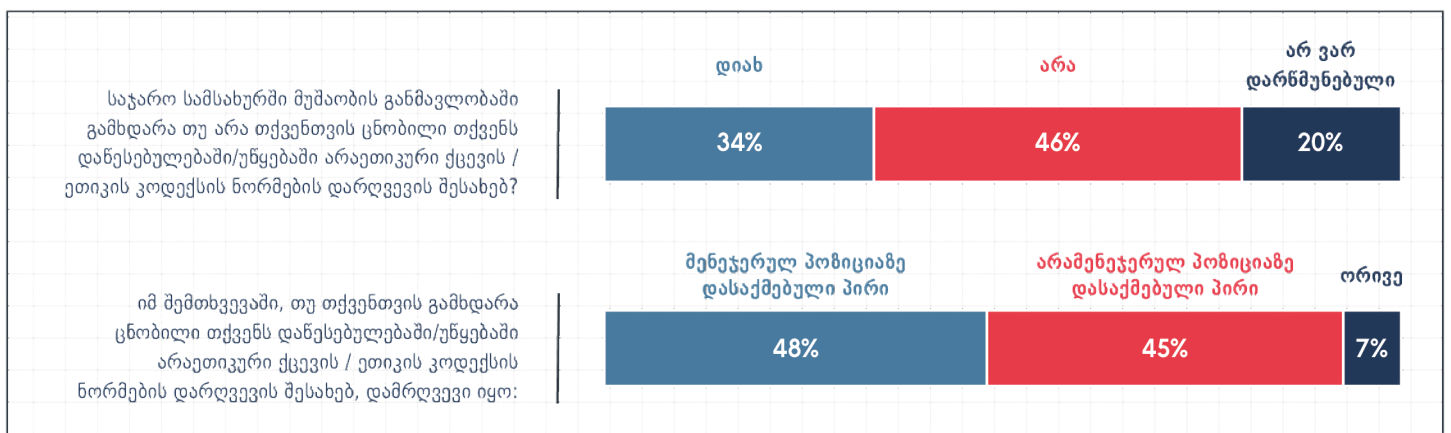
საჯარო სამსახურში ნამსახურები წლები, როგორც ჩანს, მნიშვნელოვან გავლენას არ ახდენს მხილების ელექტრონული პლატფორმის (mkhileba.gov.ge) შესახებ ინფორმირებულობის დონეზე. ამასთან, საჯარო მოსამსახურეთა ასაკის მატებასთან ერთად მნიშვნელოვნად იკლებს ამ მექანიზმის შესახებ ინფორმირებულობის მაჩვენებელი. მაგალითად, 21-28 წ. ასაკობრივ ჯგუფში შემავალი რესპონდენტების 60%-სთვის ცნობილი იყო mkhileba.gov.ge-ის შესახებ მაშინ, როცა 50 წელზე მეტი ასაკობრივი ჯგუფის მხოლოდ 22%-ს ჰქონდა მასზე ინფორმაცია.





საჯარო სამსახურში მხილვის მექანიზმების გამოყენება

საჯარო სამსახურში ეთიკის ნორმების დარღვევის შემთხვევებზე რეაგირების პრაქტიკის შესწავლის მიზნით ელექტრონული კითხვარი ითვალისწინებდა რესპონდენტებისთვის ცნობილ ასეთ ფაქტებსა და მათ მიერ განხორციელებულ ქმედებებთან დაკავშირებით კითხვებს. გამოკითხვაში მონაწილეთა მხოლოდ 34%-მა დაადასტურა, რომ საჯარო სამსახურში მუშაობისას მათთვის გამხდარა ცნობილი უწყებაში არაეთიკური ქცევის/ეთიკის ნორმების დარღვევის შესახებ. საჯარო მოსამსახურეთა 46% აღნიშნავს, რომ მსგავს ფაქტს არ შესწრებია, ხოლო 20% არ იყო დარწმუნებული, რომ კონკრეტული ქმედება წარმოადგენდა არაეთიკურ ქცევას. გამოკითხვის იმ მონაწილეების 48%, რომლებსაც ცნობილი იყო ეთიკის ნორმების დარღვევის ფაქტების შესახებ, მიუთითებს, რომ არაეთიკური ქცევის ჩამდენი პირი იყო მენეჯერულ პოზიციაზე დასაქმებული, ხოლო 46% მიუთითებს, რომ არამენეჯერულ პოზიციაზე დასაქმებულმა პირმა დაარღვია ეთიკის ნორმები. გამოკითხულთა 7% ეთიკის ნორმების დამრღვევად ასახელებს როგორც მენეჯერულ, ასევე არამენეჯერულ პოზიციაზე მყოფ საჯარო მოსამსახურეებს.



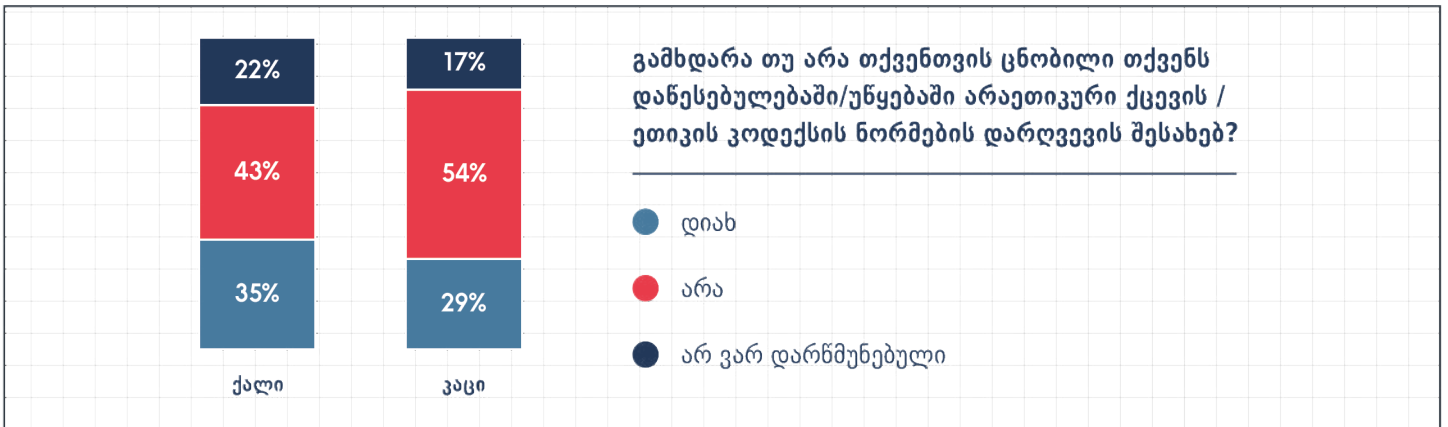
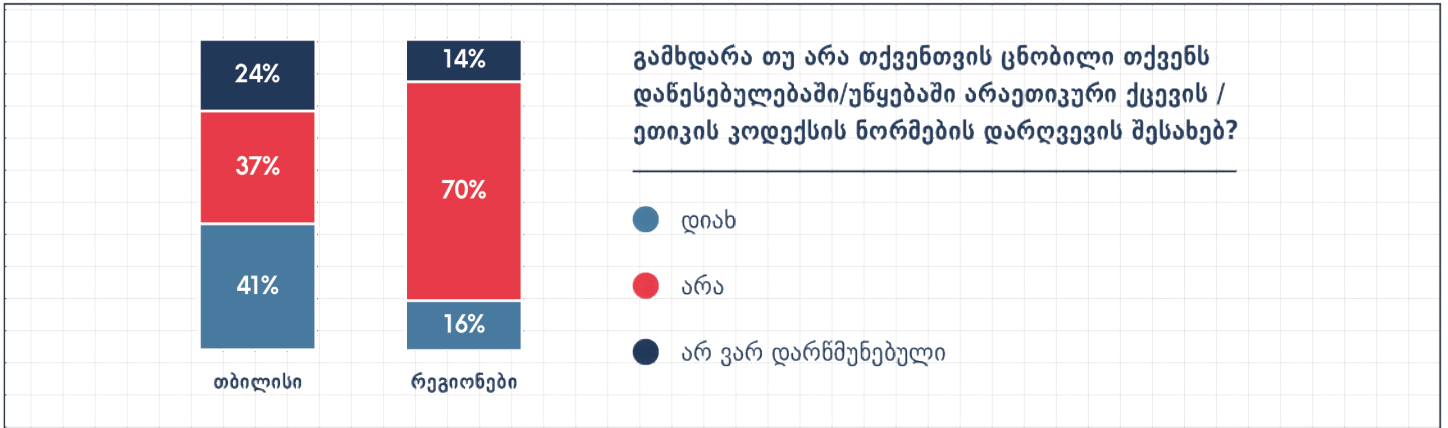
საინტერესოა ამ მონაცემების შედარება საჯარო დაწესებულებების მიერ აღრიცხულ მონაცემებთან, რომელთა მიხედვით ბოლო ოთხი წლის განმავლობაში გაკეთებული მხილების განცხადებების 68%-ში მხილების ადრესატს არამენეჯერულ პოზიციაზე დასაქმებული პირები წარმოადგენდნენ. შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ მართალია, მენეჯერების მიერ ეთიკის ნორმების დარღვევის ფაქტები უფრო ხშირია, თუმცა, საჯარო მოსამსახურეები მაღალი რანგის მოხელეთა მიმართ ნაკლებად იყენებენ მხილების მექანიზმს.

ჩადრმავებული ინტერვიუს დროს ერთ-ერთმა რესპონდენტმა აღნიშნა, რომ დაწესებულების მენეჯმენტი მიმტევებელია მაღალი რანგის თანამშრომლების მიმართ და მათ წინააღმდეგ მხილებაზე რეაგირების ნაცვლად შეიძლება თავად მამხილებელს შეუქმნან პრობლემა. რესპონდენტი პრობლემად ასახელებს განცხადებების განმხილველი დამოუკიდებელი ორგანოს არარსებობასაც და აღნიშნავს: „ნითელი დილაკიც, რაც საიტზეა ინტეგრირებული, უბრალოდ ანაწილებს რომელ გენინსპექციაში წავა საქმე და ისევ იქ თუ მიბრუნდა განცხადება, სადაც შემთხვევა იყო, ფამილარული დამოკიდებულება იქნება დამრღვევის მიმართ და სულ ესაა.“

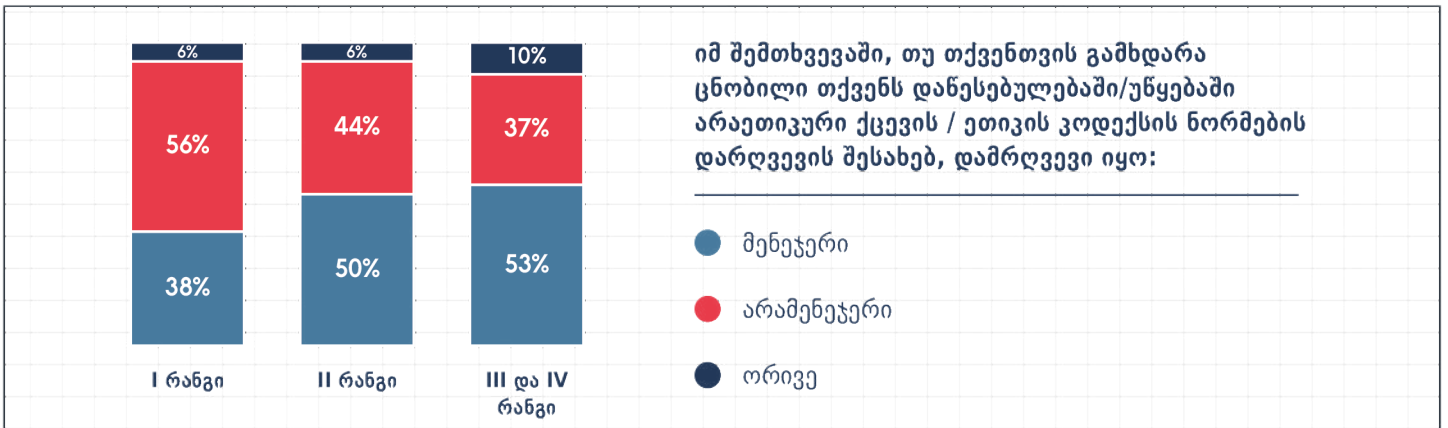
მდედრობითი სქესი, მესამე რანგის საჯარო მოსამსახურე, 29-39 ასაკობრივი კატეგორია, 6-10 წ. საჯარო სამსახურში მუშაობის გამოცდილება.



რაოდენობრივი გამოკითხვის ფარგლებში საჯარო სამსახურში მხილების პრაქტიკასთან დაკავშირებით განსხვავებული მიდგომები დაფიქსირდა რესპონდენტთა საცხოვრებელი ადგილის, გენდერისა და რანგების მიხედვით. მაგალითად, რეგიონებში მცხოვრები რესპონდენტების 70%-მა მიუთითა, რომ მათთვის არ გამხდარა ცნობილი მათ უწყებაში არაეთიკური ქცევის შესახებ, რაც დაახლოებით ორჯერ მეტია თბილისში მცხოვრებელი რესპონდენტების მაჩვენებელზე (37%). ამავდროულად, ქალი რესპონდენტების 43%-სთვის, ხოლო კაცი რესპონდენტების 54%-სთვის არ იყო ცნობილი მათ დაწესებულებაში ეთიკის ნორმების დარღვევის შესახებ.



რაოდენობრივი გამოკითხვის ფარგლებში მაღალი რანგის საჯარო მოსამსახურეების მიერ დასახელებული ეთიკის ნორმების დარღვევის შემთხვევებში, უფრო ხშირად, დამრღვევები იყვნენ არამენეჯერულ პოზიციებზე დასაქმებული პირები, ხოლო დაბალი რანგის რესპონდენტებისთვის ცნობილ ეთიკის ნორმების დარღვევის შემთხვევებში ძირითადად მენეჯერულ პოზიციებზე დასაქმებული პირები მონაწილეობდნენ.





რაოდენობრივი გამოკითხვის შედეგების მიხედვით იმ საჯარო მოსამსახურეების 29%-ს, ვისთვისაც ცნობილი გახდა ეთიკის ნორმების დარღვევის კონკრეტული ფაქტი, რეაგირება საერთოდ არ მოუხდენია. ამასთან, რესპონდენტების 25%-ის შემთხვევაში, რეაგირება შემოიფარგლებოდა ეთიკის ნორმის დამრღვევ პირთან გასაუბრებით.

ჩაღრმავებული ინტერვიუს ფარგლებში კითხვაზე, თუ როგორ მოიქცეოდა თუ მისთვის ცნობილი გახდებოდა მის უწყებაში ეთიკის ნორმების დარღვევის შესახებ, რესპონდენტი პასუხობს, რომ მხილების მექანიზმს არ გამოიყენებდა, რადგან „მხილების შემთხვევაში ვისთან მიდის ინფორმაცია და რა რეაგირება მოჰყვება, ეს არ ვიცი. ძალიან ცუდია, რომ ინფორმირება დაბალია ამ მექანიზმზე. ვიცი, რომ არსებობს რაღაც საიტი, მაგრამ მწირი ინფორმაციაა ხელმისაწვდომი. არ ვიცი, ანალიზებენ იმ განაცხადს რაც შედის თუ რა ხდება.“

მდედრობითი სქესი, მესამე რანგის საჯარო მოსამსახურე, 29-39 ასაკობრივი კატეგორია, საჯარო სამსახურში მუშაობის 6-10 წ. გამოცდილება.

რაოდენობრივი გამოკითხვის შედეგები მიუთითებს, რომ ეთიკის ნორმების დარღვევის ფაქტებზე რეაგირების ყველაზე ხშირ ფორმას (36%) წარმოადგენს შესაბამისი ინფორმაციის საკუთარი ხელმძღვანელისთვის მიწოდება. გამოკითხულთა 13%-მა ინფორმაცია მიაწოდა შესაბამის სტრუქტურულ ერთეულს (მაგ. გენინსპექცია), 11%-მა ინფორმაცია მიაწოდა იმ პირის ხელმძღვანელს, ვინც დაარღვია ეთიკის ნორმა, 8%-მა - უშუალოდ უწყების ხელმძღვანელს და მხოლოდ 5%-მა ისარგებლა მხილების ელექტრონული პლატფორმით (www.mkhileba.gov.ge).

ჩაღრმავებული ინტერვიუს დროს ერთ-ერთმა რესპონდენტმა აღნიშნა, რომ მას ძალიან მოსწონს მხილების ინსტიტუტის არსებობა, „თუმცა, ბევრი ქვეისის შესახებ არ მაქვს ინფორმაცია და ვისურვებდი, რომ მეტი ინფორმაცია არსებობდეს და მეტად ჩართულები ვიყოთ ამ ინფორმაციის ათვისებაში, რომ როცა გადავანწყდებით რაიმე გადაცდომას, ვიცოდეთ რა და როგორ გავაკეთოთ. ვფიქრობ, ბიუროც მეტად უნდა ზრუნავდეს ამ მიმართულებით.“

მდედრობითი სქესი, მესამე რანგის საჯარო მოსამსახურე, 29-39 ასაკობრივი კატეგორია, საჯარო სამსახურში მუშაობის 6-10 წ. გამოცდილება.



საჯარო მოსამსახურეთა ღამოკიდებულება მხილის მექანიზმის მიმართ

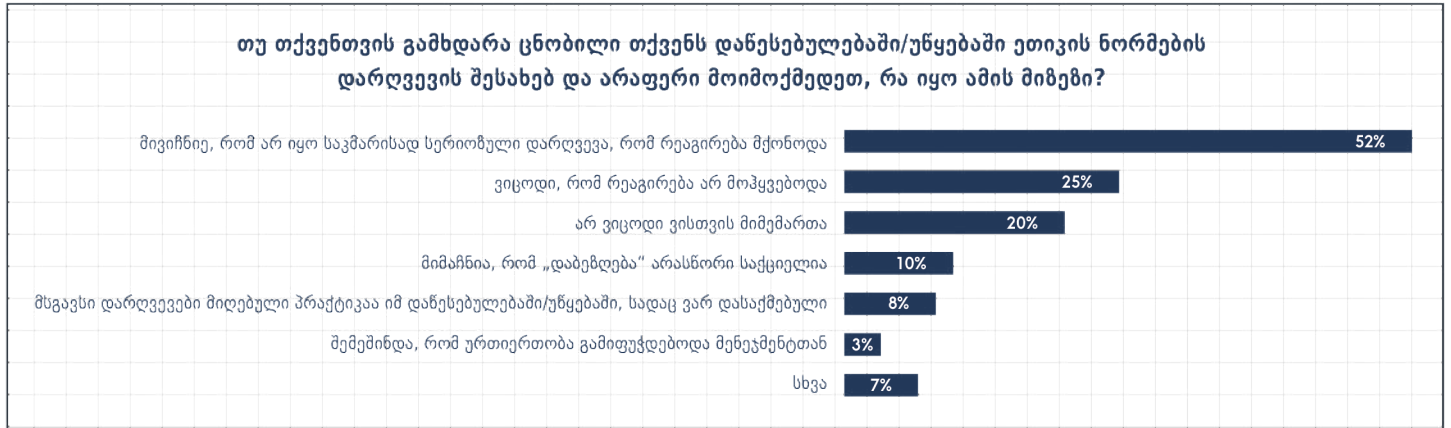
საჯარო სამსახურში ეთიკის ნორმების დარღვევის შემთხვევებზე რეაგირების პრაქტიკის ანალიზი აჩვენებს, რომ ხშირ შემთხვევაში საჯარო მოსამსახურეები არ მიმართავენ მხილების სათანადო მექანიზმებს. მსგავს პრაქტიკას მნიშვნელოვნად განაპირობებს საჯარო მოსამსახურეთა დამოკიდებულება არსებულ მექანიზმებთან და კონკრეტულ ფაქტებთან დაკავშირებით. მაგალითად, იმ რესპონდენტების 52%, რომლებმაც ეთიკის ნორმათა დარღვევის ფაქტები რეაგირების გარეშე დატოვეს, მიიჩნევდა, რომ მისთვის ცნობილი დარღვევა არ იყო იმდენად სერიოზული, რომ რეაგირება მოეხდინა. გამოკითხულ საჯარო მოსამსახურეთა 25%-ის შემთხვევაში მიზეზი იყო განცდა, რომ შესაბამის ფაქტს სათანადო რეაგირება არ მოჰყვებოდა. მსგავსი პასუხის მქონე რესპონდენტებმა ცალკეულ შემთხვევებში დატოვეს კომენტარები: **„აზრი არ აქვს, რადგან ამ სტრუქტურაში “უფროსი” ყოველთვის მართალია და ქვეშევრდომს უკმაყოფილების შემთხვევაში გათავისუფლებით ემუქრებიან“**. აღნიშნული კომენტარი გარკვეულწილად გამოხატავს მხილების შემთხვევაში მენეჯმენტის მიმართ შიშს. თუმცა, გამოკითხვის შედეგების მიხედვით, რესპონდენტების მხოლოდ 3%-მა მიუთითა მენეჯმენტთან ურთიერთობის გაფუჭების შიში მათ მიერ კონკრეტული ფაქტების რეაგირების გარეშე დატოვების მიზეზად.

ჩადრმავებული ინტერვიუს ფარგლებში ერთ-ერთი რესპონდენტი აღნიშნავს, რომ მხილების ინსტიტუტის ეფექტიანად მუშაობის მიზნით მხილების ფაქტების შემსწავლელი დამოუკიდებელი ორგანოს შექმნაა მნიშვნელოვანი. გარდა ამისა, მისი აზრით, დადებით გავლენას იქონიებს ფინანსური ნახალისების შემოღებაც, როდესაც მნიშვნელოვანი თაღლითური ან კორუფციული შემთხვევის მხილებისას გადარჩენილი სიკეთის გარკვეულ ნაწილს ჯილდოდ აძლევენ მამხილებელს. რესპონდენტის აზრით ეფექტიანი შეიძლება იყოს ელექტრონულ პორტალზე ანონიმური ანგარიშის შექმნის შესაძლებლობაც, რომ მხილების შემდეგ შესაძლებელი იყოს მამხილებელთან დამატებითი ინფორმაციისთვის და უკუკავშირისთვის კონტაქტის დამყარება მისი ვინაობის გამჟღავნების გარეშე.

მდებრობითი სქესი, მესამე რანგის საჯარო მოსამსახურე, 29-39 ასაკობრივი კატეგორია, საჯარო სამსახურში მუშაობის 6-10 წ. გამოცდილება.



რაოდენობრივ გამოკითხვაში მონაწილე საჯარო მოსამსახურეთა 20%-მა ეთიკის ნორმების დარღვევის შემთხვევების რეაგირების გარეშე დატოვების მიზეზად დაასახელა, რომ არ იცოდა ვისთვის მიემართა; 10%-ს მიაჩნდა, რომ „დაბეზღება არასწორი საქციელია“; ხოლო 8% მიიჩნევდა, რომ მსგავსი დარღვევები მიღებული პრაქტიკა იყო მის უწყებაში. რესპონდენტთა 7%-ის შემთხვევაში დასახელებულია მათი უმოქმედობის განსხვავებული მიზეზები. მაგალითად, სხვადასხვა რესპონდენტი მიუთითებდა, რომ არ იყო მზად მსგავსი სიტუაციისთვის, კონკრეტული ფაქტი უშუალოდ მას არ ეხებოდა, სხვა პირებმა მიიღეს ზომები და მისი ჩართულობა აღარ გახდა საჭირო და სხვა.



ჩაღრმავებული ინტერვიუს დროს ერთ-ერთმა რესპონდენტმა აღნიშნა რომ მხილების ინსტიტუტის გამოყენების წახალისების მიზნით ცნობიერების ამაღლების კამპანიებია განსახორციელებელი, გარდა ამისა, მექანიზმის სახელიც შესაცვლელია, რადგან უარყოფით დამოკიდებულებას იწვევს.

მდედრობითი სქესი, მესამე რანგის საჯარო მოსამსახურე, 29-39 ასაკობრივი კატეგორია, საჯარო სამსახურში მუშაობის 0-5 წ. გამოცდილება.

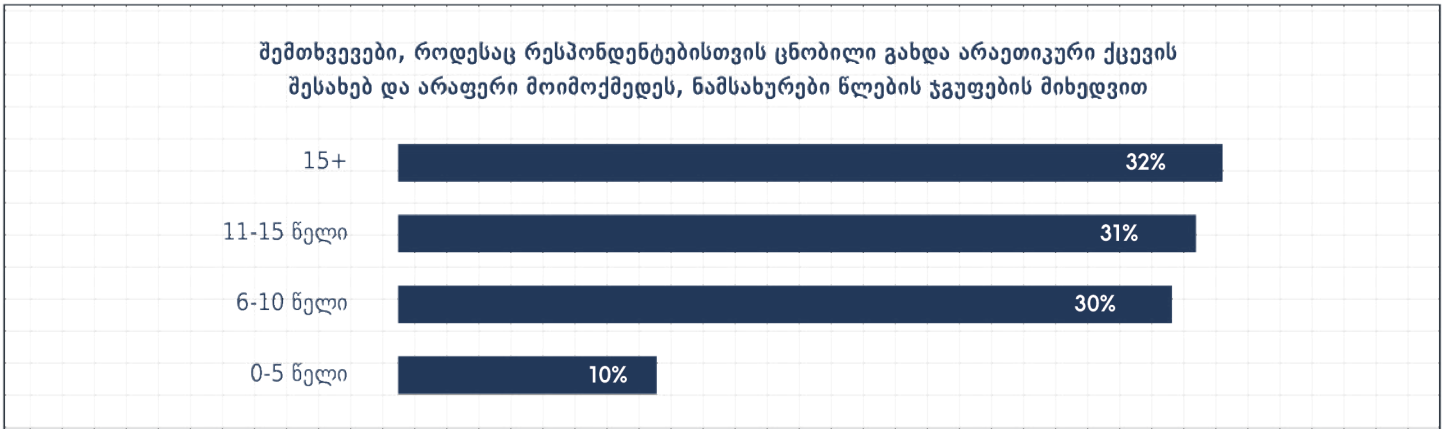
სხვა რესპონდენტმა კი მიუთითა, რომ მხილების მექანიზმის გამოწვევას მონიტორინგის არარსებობა და სუსტი აღსრულების მექანიზმი წარმოადგენს და აუცილებელია ერთიანი მაკოორდინირებული ინსტიტუტის არსებობა.

მდედრობითი სქესი, მესამე რანგის საჯარო მოსამსახურე, 29-39 ასაკობრივი კატეგორია, საჯარო სამსახურში მუშაობის 6-10 წ. გამოცდილება.

გამოკითხვის შედეგების მიხედვით, მხილებასთან დაკავშირებით საჯარო მოსამსახურეების დამოკიდებულებაზე გარკვეულ გავლენას ახდენს იმ საჯარო დაწესებულებაში ნამსახურები წლები, სადაც გამოკითხვის მომენტში იყვნენ დასაქმებულები. მაგალითად, ისეთი შემთხვევები, როდესაც რესპონდენტებისთვის ცნობილი გახდა ეთიკის ნორმების დარღვევის შესახებ და არაფერი მოიმოქმედეს, ნამსახურები წლების ზრდასთან ერთად იმატებს. მაგალითად, კონკრეტულ უწყებაში 0-5 წლის სამუშაო გამოცდილების მქონე პირებიდან მხოლოდ 10%-მა მიუთითა, რომ როცა მათთვის ცნობილი გახდა დარღვევის ფაქტი, არაფერი მოიმოქმედეს; უწყებაში 6-10 წლის სამუშაო გამოცდილების მქონე საჯარო მოსამსახურეებიდან 30%-მა განაცხადა იგივე; 10-15-წლის გამოცდილების



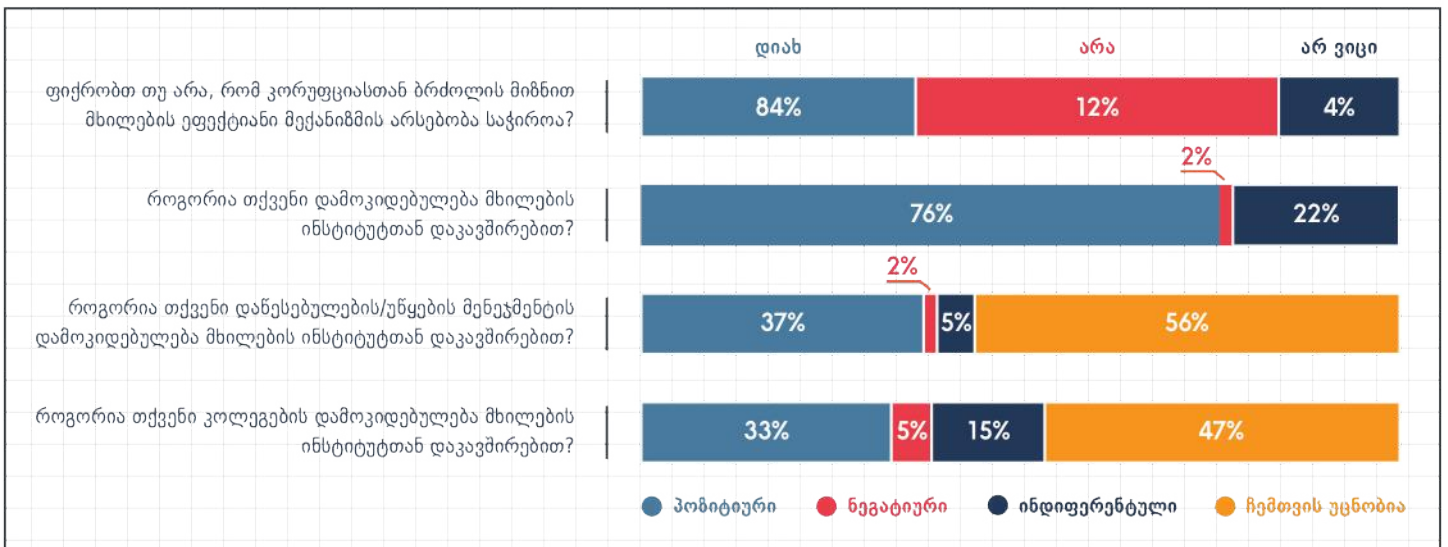
პირთაგან - 31%-მა; ხოლო 15 წელზე მეტი გამოცდილების მქონე საჯარო მოსამსახურეებიდან - 32%-მა. ამ მოცემულობით შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საჯარო უწყებაში დასაქმების საწყის ეტაპზე საჯარო მოსამსახურეები უფრო აქტიურად რეაგირებენ დარღვევის ფაქტებზე, ვიდრე წლების მუშაობის შემდეგ.



რაოდენობრივი გამოკითხვის შედეგების მიხედვით, რესპონდენტთა 84% მიიჩნევს, რომ კორუფციასთან ბრძოლის მიზნით მხილველის ეფექტიანი მექანიზმების არსებობა საჭიროა. ამასთან, 76% გამოხატავს პოზიტიურ დამოკიდებულებას მხილველის ინსტიტუტთან დაკავშირებით. თუმცა, რესპონდენტთა დაახლოებით ნახევრისთვის არ იყო ცნობილი მხილველის ინსტიტუტისადმი მენეჯმენტის და მათი სხვა კოლეგების დამოკიდებულება, რაც მიანიშნებს საჯარო დანებსებულებების პასიურობაზე აღნიშნული მექანიზმის ხელშეწყობასთან დაკავშირებით.

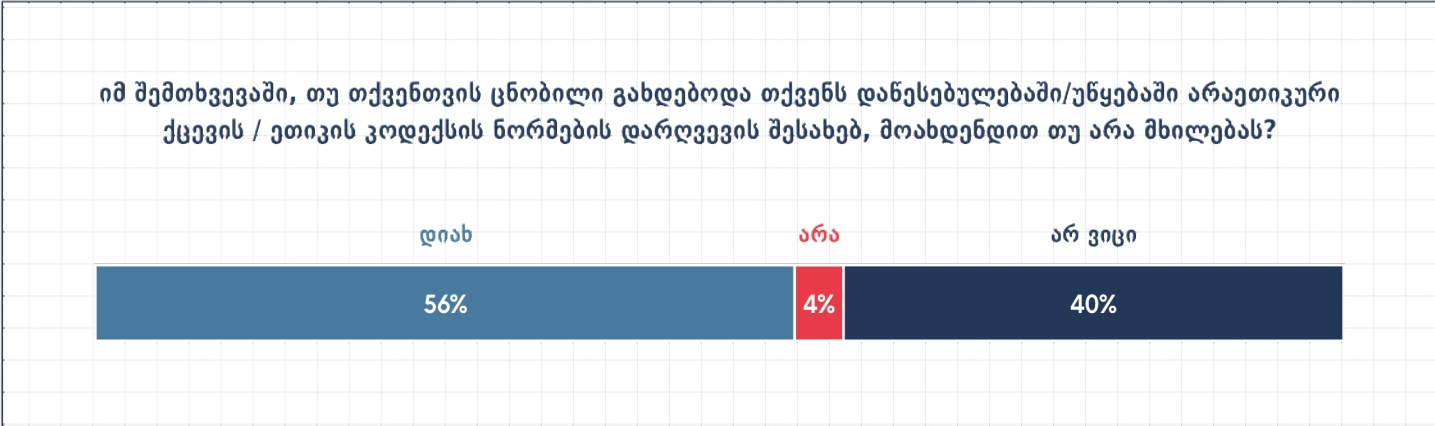
ჩაღრმავებული ინტერვიუს დროს ერთ-ერთმა რესპონდენტმა აღნიშნა, რომ უწყების/დეპარტამენტის შიგნით მხილველის ინსტიტუტის მიმართ „დამოკიდებულება განაპირობებს იმას, რომ მხილველის ინსტიტუტი არ მუშაობს, არაპოპულარულ და არასწორ ქმედებად მიიჩნევა ამ მექანიზმის გამოყენება“.

მდედრობითი სქესი, მესამე რანგის საჯარო მოსამსახურე, 29-39 ასაკობრივი კატეგორია, საჯარო სამსახურში მუშაობის 6-10 წ. გამოცდილება.





რაოდენობრივი გამოკითხვის მონაწილეების უმრავლესობის (76%) მიერ მხილების ინსტიტუტთან დაკავშირებით გამოხატული პოზიტიური დამოკიდებულების მიუხედავად მხოლოდ 56%-მა აღნიშნა, რომ პრაქტიკაში მოახდენდა შესაბამის რეაგირებას თუ მათთვის ცნობილი გახდებოდა მათ უწყებაში ეთიკის კოდექსის ნორმების დარღვევის შესახებ.



ჩადრმავებული ინტერვიუს ფარგლებში ერთ-ერთმა რესპონდენტმა აღნიშნა, რომ მხილების მექანიზმის გამოყენების ნასახალისებლად აუცილებელია, ადეკვატური რეაგირება ხდებოდეს მხილების ფაქტებზე, რაც თანაბარ მიდგომას უზრუნველყოფს და აღნიშნული მექანიზმის მიმართ ნდობას აამაღლებს.

მდედრობითი სქესი, მესამე რანგის საჯარო მოსამსახურე, 29-39 ასაკობრივი კატეგორია, საჯარო სამსახურში მუშაობის 6-10 წ. გამოცდილება.



დასკვნა და რეკომენდაციები



კვლევის ფარგლებში დადგინდა, რომ საქართველოს კანონმდებლობამ მხილების ინსტიტუტთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა, თუმცა, სრულად არ შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს, კვლავ აქვს ხარვეზები, რის გამოც მხილების მექანიზმების პრაქტიკაში ეფექტიანად დანერგვა პრობლემას წარმოადგენს.

კვლევით ასევე დგინდება, რომ საჯარო მოსამსახურეთა ინფორმირებულობის დონე მხილების მექანიზმებისა და მამხილებელთა დაცვის გარანტიების შესახებ დაბალია. ფაქტობრივად უფუნქციოა მხილების ელექტრონული პორტალი www.mkhileba.ge.

კვლევა მიუთითებს, რომ მხილების ინსტიტუტის წარუმატებლობის მიზეზები შესაძლოა იყოს ქვეყანაში პოლიტიკური ნების არარსებობა, საჯარო დაწესებულებების პასიურობა, მექანიზმის მიმართ უნდობლობა და სხვა. აღნიშნული კიდევ ერთხელ ხაზს უსვამს დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნის საჭიროებას, რომლის ერთ-ერთი ფუნქცია მამხილებელი განცხადებების განხილვა, რეაგირება და მონიტორინგი იქნება.

ქვეყანაში მხილების შესახებ მონაცემთა საერთო სტანდარტით აღრიცხვა და დამუშავება არ ხდება, საჯარო დაწესებულებათა დიდი ნაწილი მონაცემებს საერთოდ არ აღრიცხავს ან/და ასეთ მონაცემებს არ გასცემს.



კვლევაში იდენტიფიცირებული ხარვეზებისა და გამოწვევების საპასუხოდ მნიშვნელოვანია ქმედითი ნაბიჯების გადადგმა, კერძოდ:


- მხილების შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის გადასინჯვა საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით, მათ შორის, საკითხის ცალკე საკანონმდებლო აქტით დარეგულირება, მაკორდინირებული ორგანოს განსაზღვრა (დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო / სახელმწიფო ინსპექტორი), საჯარო მხილებისთვის ბარიერის მოხსნა, შიდა მექანიზმების და პროცედურების ერთიანი სტანდარტის დანერგვა, ე.წ. ძალოვანი უწყებებისთვის სპეციალური კანონმდებლობის შემუშავება.
- მხილების შესახებ საკანონმდებლო ნორმების კერძო სექტორზე გავრცელება.
- საქართველოს მთავრობის მიერ დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნის საჭიროების შესწავლა სამოქალაქო საზოგადოებასთან და დარგის ექსპერტებთან აქტიური კონსულტაციების გზით.
- საქართველოს მთავრობის მიერ საჯარო დაწესებულებებისთვის მხილების განცხადებების აღრიცხვის წესის და მეთოდოლოგიის დამტკიცება.
- საქართველოს მთავრობის, საჯარო სამსახურის ბიუროს და შესაბამისი საჯარო დაწესებულებების მიერ მხილების მექანიზმების, მათ შორის, ელექტრონული პლატფორმის, ასევე მამხილებელთა დაცვის მექანიზმების შესახებ საჯარო მოსამსახურეების ცნობიერების ამაღლება ტრენინგების, საინფორმაციო რგოლების, ბროშურების და ცნობიერების ასამაღლებელი სხვა ღონისძიებების საშუალებით.
- საქართველოს მთავრობის მიერ მხილების ინსტიტუტის ნახალისების მიზნით საკითხის შესწავლა, მათ შორის, მამხილებლის შევიწროვების შემთხვევაში სანქციების დანერგვის, მამხილებლისთვის მიყენებული ზიანის კომპენსაციის წესის განსაზღვრისა და მამხილებლის დაჯილდოების შესაძლო შემთხვევების განსაზღვრის მიზნით.
- საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ მხილების ელექტრონული პორტალის გამოყენების ნახალისება, 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.




- საჯარო დაწესებულებების მიერ ეთიკის კოდექსების მიღება, მათში მხილების საკითხების გათვალისწინება, მხილებაზე რეაგირების პროცედურების განსაზღვრა და თანამშრომლების ინფორმირებულობის უზრუნველყოფა.
- მხილების ინსტიტუტთან დაკავშირებით საჯარო დაწესებულებათა ხელმძღვანელების მიერ მათი დამოკიდებულების აშკარად გამოხატვა და თანამშრომლებში მხილების ინსტიტუტის მუდმივი წახალისების უზრუნველყოფა.

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI)

 ტ. შევჩენკოს ქ. 20, თბილისი 0108;  + 995 32 2 92 15 14

 info@idfi.ge

 www.idfi.ge