

საქართველოში მამხილებლის ინსტიტუტის ეფექტურ იმპლემენტაციასთან დაკავშირებული  
გამოწვევები

ავტორები:

ნინო ტაგანაშვილი; 14.06.1995

მარიტა გორგილაძე; 05.03.1998

იანვარი, 2022

## მთავარი მიგნებები:

- საქართველოში მხილების ინსტიტუტის პრაქტიკაში ეფექტური იმპლემენტაციის კუთხით მნიშვნელოვან გამოწვევებს ვაწყდებით, რომლის მიზეზი, ერთი მხრივ, არის ხარვეზიანი საკანონმდებლო ჩარჩო, ხოლო, მეორე მხრივ, არსებული რეგულაციების არასათანადო აღსრულება;
- ცალკე კანონი, რომელიც მამხილებლის ინსტიტუტს არაფრაგმენტულად, ერთიანად და სტრუქტურირებულად დაარეგულირებდა არ არსებობს; არ არის შემუშავებული სპეციალური აქტი საქართველოს თავდაცვის სამინისტროში, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში განხორციელებული მხილებისთვის;
- არსებული რეგულირებით, მხილების საგნის დეფინიცია საკმაოდ ფართოა და არ არის ამომწურავი, რაც ართულებს ასევე მხილების საჩივრების/განცხადებების გამიჯვნას სხვა სახის საჩივრებისგან, რაც პრობლემური შესაძლოა იყოს მამხილებელთათვის დაცვის მინიჭებასთან მიმართებით;
- მამხილებლად ნებისმიერი პირის მიჩნევა შლის ზღვარს დანაშაულის შემტყობინებელ პირსა და მხილების განმახორციელებელ პირს შორის. მხილება თავისი არსით პრივილეგირებული ინფორმაციის გამოვლენას გულისხმობს, რომელსაც პირი სწორედ მისი სამსახურეობრივი მოვალეობების შესრულებისას იღებს;
- საქართველოს კანონმდებლობა ზღუდავს მხილების არხების (შიდა/გარე) გამოყენების მიღმა საჯარო მხილების არხის (სამოქალაქო საზოგადოება და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები) გამოყენებას და არ ადგენს გამონაკლისებს ისეთი შემთხვევებისთვის, როდესაც მამხილებელი მხილების არხებს/მექანიზმებს არაეფექტურად მიიჩნევს ან სულაც არ არსებობს ასეთი ორგანო, ან საჯარო ინტერესი გამხელილ კორუფციულ ქმედებასთან მიმართებით განუზომლად დიდია ან არსებობს ადამიანის სიცოცხლის, ჯანმრთელობის მყისიერი და რეალური ხელყოფის, ასევე, მამხილებლის ფიზიკურად დაზიანების ან მტკიცებულებების განადგურების რისკი;
- უწყებებთან კომუნიკაციით შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ მხილების განაცხადების განხილვის ერთიანი მეთოდოლოგია არ არსებობს, ყველა უწყება შიდა მიდგომებით ხელმძღვანელობს. კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს საერთო სტანდარტების შექმნის ვალდებულებას, შედეგად ყველა უწყებაში მხილების საკითხები ინდივიდუალური მოწესრიგების საგანია;
- უწყებებთან კომუნიკაციით ვადგენთ, რომ უმეტესად არ გროვდება/მუშავდება ინფორმაცია და არ დგინდება შესაბამისი სტატისტიკა, აღრეულია განაცხადის განმხილველი დეპარტამენტების/სამსახურების მანდატი. ზოგ უწყებაში საერთოდ არ არის შიდა ინსპექტირების განმახორციელებელი ერთეული;

- თბილისის საქალაქო სასამართლოსთან კომუნიკაციით ვადგენთ, რომ სასამართლოში ბოლო წლების განმავლობაში მამხილებლის არცერთი საჩივარი არ ფიქსირდება, არ წარმოებს შესაბამისი სტატისტიკა;
- პრაქტიკაში სირთულეს ქმნის ისიც, რომ დადგენილი არ არის მამხილებლისთვის მიყენებული მატერიალური და მორალური ზიანისთვის რესტიტუციის/კომპენსაციის საკითხი;
- მამხილებლის ინსტიტუტის პრაქტიკაში ეფექტურ გამოყენებას ჯერ კიდევ აფერხებს საზოგადოებაში მამხილებლებთან დაკავშირებული არასწორი განწყობები და სტერეოტიპული დამოკიდებულება; დაბალია ცნობიერების დონეც, რაც შესაძლოა იყოს მიზეზი იმისა, რომ უწყებებისგან მიღებული ინფორმაციების მიხედვით, ბოლო წლებში მხილების განცხადებები თითქმის არ ფიქსირდება.

## შესავალი

მამხილებელთა ინსტიტუტი კორუფციული დანაშაულების პრევენციის, გამოვლენისა და აღკვეთის თვალსაზრისით განსაკუთრებულ როლს ასრულებს როგორც საჯარო, ასევე კერძო სექტორში.<sup>1</sup> გარდა ამისა, მამხილებლები ხელს უწყობენ კეთილსინდისიერების დამკვიდრებასა და საჯარო ინტერესების სასარგებლოდ მოქმედებას.<sup>2</sup> კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა და მამხილებელთა დაცვის გარანტიების მაღალი სტანდარტით უზრუნველყოფა კარგი მმართველობის, გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულების, საჯარო ინსტიტუტებისადმი საზოგადოების ნდობისა და მტკიცე ორგანიზაციული კულტურის დამკვიდრებას უწყობს ხელს. ხშირად ეთიკური გადაცდომებისა და კანონდარღვევების შესახებ ინფორმაციის გამოვლენა ერთადერთი ეფექტური და გონივრული გზაა აღნიშნულის აღსაკვეთად. შედეგად, საზოგადოება უკეთ აკონტროლებს სახელმწიფო ინსტიტუტებს და აქვს ინფორმაცია არსებულ დარღვევებსა და კანონსაწინააღმდეგო ქმედებებზე. იმისთვის, რომ მამხილებლები მხილების გამო არ გახდნენ დაშინების, დევნის, დისკრიმინაციის, შევიწროვების, ძალადობის ან მცდარი საზოგადოებრივი აღქმების მსხვერპლნი, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მათთვის სათანადო დაცვის გარანტიების შეთავაზება.

ეფექტური საკანონმდებლო ჩარჩოს არსებობასა და ცნობიერების გაზრდასთან ერთად, აუცილებელია მოქნილი აღსრულების მექანიზმებისა და მკაფიო პროცედურების უზრუნველყოფა, რომელთა მიზანია გადაცდომებისა და დარღვევების გამოვლენის წახალისება (1); მამხილებელთა დაცვა (2); მამხილებელთა მიერ გამჟღავნებული დანაშაულების/ბრალდებების და მამხილებელთა მიმართ განხორციელებული იძულებითი ზომების გამოყენების გამოძიება (3).

ნაშრომის მიზანია განსაზღვროს, რა გამოწვევებს ვხვდებით პრაქტიკაში მხილების ინსტიტუტის ეფექტურ იმპლემენტაციასთან დაკავშირებით, მათ შორის, რა საკანონმდებლო ხარვეზები შესაძლოა აბრკოლებდეს ნორმების სათანადო გამოყენებას და მამხილებელთათვის დაცვის მინიჭებას. აღნიშნული გაანალიზებულია სახელმწიფო უწყებებისგან გამოთხოვილი საჯარო ინფორმაციის შეფასებებზე დაყრდნობით.

---

<sup>1</sup> შენიშვნა: ნაშრომის მიზნებისა და მოცულობის გათვალისწინებით, სტატიაში არ არის განხილული კერძო სექტორში მხილების ინსტიტუტის რეგულირებასთან და მოქმედებასთან დაკავშირებული გამოწვევები.

<sup>2</sup> Wolfe et al., 2014, გვ. 10.

მამხილებლის ინსტიტუტის სამართლებრივი რეგულირება მოცემულია „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში (შემდგომში - კანონი) 2009 წელს შესული საკანონმდებლო ცვლილებების საფუძველზე. 2014 წელს კანონში შესული დამატებითი ცვლილებების შემდეგ, საკანონმდებლო რეგულირება დაიხვეწა და მნიშვნელოვნად დაუახლოვდა საერთაშორისო სტანდარტებს, თუმცა ჯერ კიდევ სერიოზულ გამოწვევებს ვაწყდებით ინსტიტუტის პრაქტიკაში სათანადო იმპლემენტაციასთან დაკავშირებით, რასაც მეტწილად ასევე განაპირობებს ხარვეზები საკანონმდებლო მიმართულებით. იმისთვის, რომ პირმა გამოიყენოს მამხილებლის სტატუსი და ამხილოს შესაძლო კორუფციული ან/და სხვა სახის სამართალდარღვევა და დანაშაული, მყარი დაცვის გარანტიების გარეშე, იგი ვერ ისარგებლებს ამ შესაძლებლობით, ხოლო, მეორე მხრივ, ვერც საზოგადოება შეიტყობს ინფორმაციას ამგვარი გადაცდომების შესახებ, რაც საბოლოოდ დააზარალებს სახელმწიფო ინსტიტუტებს, საზოგადოების კეთილდღეობას, კანონის უზენაესობას და კორუფციის რისკებს მნიშვნელოვნად გაზრდის.

საქართველოში, მაგალითად, აშშ-ის,<sup>3</sup> ნიდერლანდების სამეფოს<sup>4</sup>, ლატვიის<sup>5</sup> კანონმდებლობისგან განსხვავებით, ცალკე მარეგულირებელი საკანონმდებლო აქტი, რომელიც მხოლოდ მხილების ინსტიტუტს დაარეგულირებდა არ არსებობს. არსებული რეგულირება კი არ ვრცელდება საქართველოს თავდაცვის სამინისტროზე, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე, რომლებშიც მხილებასთან დაკავშირებული საკითხები ცალკე სპეციალური კანონმდებლობით უნდა დარეგულირდეს.<sup>6</sup> ცალსახად გამოწვევაა ის, რომ მსგავსი კანონმდებლობა დასახელებულ უწყებებში შემუშავებული არ არის, ამიტომაც პოტენციური მამხილებლებისთვის რთულია განსაზღვროს, რა შედეგები შესაძლოა მოჰყვეს მის მიერ განხორციელებულ მხილებას და რა დაცვის გარანტიებით ისარგებლებს.<sup>7</sup> აღნიშნულმა ცალსახად შესაძლოა დააბრკოლოს არსებულ უწყებებში მხილების განხორციელება, მანამ სანამ შესაბამისი სამართლებრივი აქტები არ იქნება მიღებული.

მოქმედი რეგულირებით, მხილებად ითვლება კანონით განსაზღვრული უწყებების ან/და დაწესებულებების ინფორმირება საჯარო მოსამსახურის მიერ საქართველოს კანონმდებლობის ან ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შემცველი ნორმების დარღვევის შესახებ, რომელმაც ზიანი მიაყენა ან შეიძლება მიაყენოს საჯარო ინტერესს ან შესაბამისი

<sup>3</sup> [კანონი](#) - Whistleblower Protection Act (WPA), 1989; ასევე, [კანონი](#) - Whistleblower Protection Enhancement Act (WPEA).

<sup>4</sup> [კანონი](#) - Whistleblowers Authority Act, 2016.

<sup>5</sup> [კანონი](#) - Whistleblowing Law, 2019.

<sup>6</sup> „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს [კანონი](#), მუხლი 20<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> მსგავსი კანონმდებლობა მოქმედებს აშშ-ში - Intelligence Community Whistleblower Protection Act (ICWPA), რომელიც ვრცელდება ცენტრალური სადაზვერვო სამსახურის (CIA), ეროვნული უსაფრთხოების სააგენტოს (NSA), სამხედრო სადაზვერვო სააგენტოს (DIA) და სხვ., თანამშრომლებზე.

საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას.<sup>8</sup> როგორც ვხედავთ, კანონში არ არის მოცემული ქმედებათა ამომწურავი და ნათელი ჩამონათვალი, თუ რა გადაცდომები შესაძლოა პირმა აშხილოს. ერთი მხრივ, სახელმწიფოს აქვს ფართო დისკრეცია „საჯარო ინტერესის“ ფარგლები თავად განსაზღვროს, აღნიშნულზე უთითებს ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის (2014)7 რეკომენდაციაც მამხილებელთა დაცვის შესახებ, თუმცა მიზანშეწონილად მიიჩნევა მხილების ფარგლების იმდაგვარად დაკონკრეტება, რომ მოიცვას კანონმდებლობის, ადამიანის უფლებების დარღვევა, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოებისთვის, ასევე გარემოსთვის რისკის შექმნა.<sup>9</sup> ისეთი ფართო განსაზღვრება, რომელიც კანონშია მოცემული, მამხილებელს შესაძლოა ურთულეობდეს განსაზღვროს, თუ რა არის მხილების საგანი. რადგან კანონით ფაქტობრივად „ყველაფერი“ შეიძლება აშხილო, მაგრამ მაშინ სად არის ზღვარი, მაგალითად, დანაშაულის შეტყობინებასა და მხილებას შორის და როგორ შეიძლება მხილების განაცხადის გამიჯვნა სხვა პერსონალური საჩივრებისგან. მეორე მხრივ, კანონს აქვს დათქმა - „რომელმაც ზიანი მიაყენა ან შეიძლება მიაყენოს საჯარო ინტერესს ან დაწესებულების რეპუტაციას“, რაც ცალსახად შეფასებითი<sup>10</sup> კატეგორიაა, ამიტომაც ზედმეტად ფართო რეგულირება პრაქტიკაში შესაძლოა ქმნიდეს რეალურ საფრთხეებს, თუმცა აქვე ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ ცნების ზედმეტად დავიწროების შემთხვევაშიც იქნება რისკი კანონმდებელმა განზრახ ან გაუფრთხილებლობით გარკვეული ქმედებები არ მოაქციოს მხილების დეფინიციის ქვეშ.

მხილება საქართველოს კანონმდებლობით შესაძლოა განახორციელოს ნებისმიერმა პირმა, რაც პოზიტიურ საკანონმდებლო ცვლილებად შეგვიძლია მივიჩნიოთ, იმ ფონზე, რომ კანონის ძველი რედაქციით მხილების განხორციელება მხოლოდ საჯარო მოსამსახურეს შეეძლო. საერთაშორისო მიდგომების ანალიზის თანახმად, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ მამხილებელი შესაძლებელია განიმარტოს სხვადასხვა სამართლებრივი ტექნიკის გამოყენებით, თუმცა პრაქტიკაში პრობლემებს შესაძლოა ქმნიდეს ის, რომ არსებული რეგულირების პირობებში ვერ გაიმიჯნოს მამხილებელი სხვა დანაშაულის შემტყობინებელი პირისგან. მამხილებლის სტატუსი განსაკუთრებულია მომეტებული საფრთხის გათვალისწინებით, რადგან მის წინააღმდეგ შესაძლოა მხილების ფაქტის გამო იძულებითი ზომები იქნას გამოყენებული ან იგი გახდეს უფლებების შელახვის სუბიექტი. თუ ნებისმიერ პირს შეუძლია განახორციელოს მხილება (მათ შორის, კერძო სექტორში დასაქმებულმა პირმა აშხილოს საჯარო მოხელე კანონით გათვალისწინებული დარღვევების გამო) არსებობს საფრთხე, რომ სუბიექტების გამიჯვნა პირობითი იქნება. მამხილებელი იმით განსხვავდება სხვა პირთაგან, რომ მას პრივილეგირებულ, ინსაიდერულ ინფორმაციაზე მიუწვდება ხელი სწორედ სამსახურეობრივი მდგომარეობიდან გამომდინარე. საჯარო მოხელეები არიან უნიკალურები იმდენად, რამდენადაც მათ მეტი ინფორმაცია აქვთ ინსტიტუციურ

<sup>8</sup> იქვე, მუხლი 20<sup>1</sup> „ა“.

<sup>9</sup> ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის (2014) 7 რეკომენდაცია მამხილებელთა დაცვის შესახებ, რეკომენდაციის დანართი, მატერიალური სფერო (I) ნაწილი 2.

<sup>10</sup> საჯარო ინტერესის განსაზღვრისთვის რელევანტურია [საქმე](#) - Heinisch v. Germany (განაცხადის N 28274/08), 2011, პარა 68, 71.

მექანიზმებზე, კორუფციის შესახებ შესული განცხადებების მიღებისა და განხილვის შესახებ, მაგრამ ამავე დროს, შესაძლოა ყველაზე დაუცველები იყვნენ სათანადო დაცვის გარანტიების არარსებობისას კორუფციული ქმედებების მხილების დროს.<sup>11</sup>

საქართველოს კანონმდებლობა არ ადგენს მხილების შიდა (განცხადების განმხილველი ორგანო) და გარე არხების (გამომძიებელი, პროკურორი ან საქართველოს სახალხო დამცველი) მიმართვის რიგითობას და მამხილებელს ანიჭებს უფლებას, მხილების შიდა საშუალებების ამოწურვის გარეშე, ისარგებლოს მხილების გარე არხებით.<sup>12</sup> რაც ცალსახად მნიშვნელოვანი გარანტიაა, მაგრამ, მეორე მხრივ, კანონი ზღუდავს აღნიშნული არხების გამოყენების მიღმა საჯარო მხილების არხის გამოყენებას, რასაც წარმოადგენს სამოქალაქო საზოგადოება და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები. თუ დავუშვებთ, რომ მამხილებელი მიიჩნევს, ორგანიზაციაში არსებულ მხილების არხებს/მექანიზმებს არაეფექტურად, ან სულაც არ არსებობს ასეთი ორგანო (მაგალითად, საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატი) ან საჯარო ინტერესი გამხელილ კორუფციულ ან/და სხვა სახის დანაშაულებრივ ქმედებასთან მიმართებით განუზომლად დიდია ან არსებობს ადამიანის სიცოცხლის, ჯანმრთელობის მყისიერი და რეალური ხელყოფის, ასევე, მამხილებლის ფიზიკურად დაზიანების ან მტკიცებულებების განადგურების რისკი, აუცილებელია, არსებობდეს შესაძლებლობა, რაც მხოლოდ მსგავს შემთხვევებში მიანიჭებს მამხილებლებს უფლებას გამოიყენონ მხილების საჯარო არხები. მეტიც „საერთაშორისო გამჭვირვალობა“ მსგავს მოქმედებას გამართლებულად მიიჩნევს მაშინაც, როცა სახეზეა ისეთი სენსიტიური ინფორმაცია, რომელიც კლასიფიცირებულია ან ეხება ეროვნულ უსაფრთხოებას, სამხედრო საიდუმლოებას.<sup>13</sup>

მამხილებლებთან დაკავშირებული პროცედურული გარანტიების პრაქტიკაში მუშაობის შესასწავლად სხვადასხვა შინაარსის წერილები გავგზავნეთ სახელმწიფო უწყებებსა და მუნიციპალიტეტების მერიებში. საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის მიზნით მივმართეთ საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანტიკორუფციულ სააგენტოს, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს, საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურს, საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატს, საჯარო სამსახურის ბიუროს, თბილისის საქალაქო სასამართლოს, რომლებმაც მოგვაწოდეს მოთხოვნილი ინფორმაცია. სხვა უწყებებმა, კერძოდ, საქართველოს პროკურატურამ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა და იუსტიციის უმაღლესმა საბჭომ უპასუხოდ დატოვეს წერილები. ინფორმაციები გამოვითხოვეთ ბათუმის,

<sup>11</sup> Chevarría and Silvestre, 2013, გვ. 19.

<sup>12</sup> „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 20<sup>1</sup> „ა“.

<sup>13</sup> Transparency International, "International Principles for Whistleblower Legislation - Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest", Guiding Principle 17; 19; 2013, გვ. 7-8.



ზუგდიდის, დმანისის, ახალციხის და თელავის მუნიციპალიტეტებიდან, რომლებმაც გვიპასუხეს დასმულ კითხვებზე.



ნაშრომში მოცემული ყველა დიაგრამა მომზადებულია ავტორების მიერ.

უწყებებთან კომუნიკაციით შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ მხილების განაცხადების განხილვის ერთიანი მეთოდოლოგია არ არსებობს, ყველა უწყება შიდა მიდგომებით ხელმძღვანელობს. ფაქტობრივად კანონმდებლობა არც განსაზღვრავს ერთიანი სტანდარტების შექმნის ვალდებულებას, შედეგად, ყველა უწყებაში მხილების საკითხები ინდივიდუალური მოწესრიგების საგანია. როგორც აღინიშნა, საქართველოს კანონმდებლობით მამხილებელი ვალდებულია, მხილების შესახებ განცხადება მიაწოდოს კანონით განსაზღვრულ ორგანოებს, ან განაცხადი გააგზავნოს საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ ადმინისტრირებადი ვებგვერდის - [www.mkhileba.gov.ge](http://www.mkhileba.gov.ge) მეშვეობით. გამოთხოვილი ინფორმაციით ირკვევა, რომ უმეტეს უწყებებში ბოლო სამი წლის განმავლობაში (როგორც ცენტრალურ, ასევე მუნიციპალურ დონეზე) მხილების განაცხადი არ დაფიქსირებულა და შესაბამისი სტატისტიკის წარმოების აუცილებლობაც არ დამდგარა დღის წესრიგში.

გარდა ამისა, ყველა უწყებას ვთხოვეთ, მოეწოდებინა ინფორმაცია, თუ რომელი ორგანოა პასუხისმგებელი მხილების განცხადების მიღებასა და განხილვაზე. როგორც ცხრილზე ასახული ინფორმაციით ირკვევა, ყველა უწყებაში ასეთი ორგანო სხვადასხვაა. ის, რომ უწყებებს არ აქვთ განსაზღვრული მხილებასთან მიმართებით კომპეტენციების ერთიანი მანდატი, ადასტურებს ისიც, რომ კანონით, მხილების ფაქტის შემდეგ მოკვლევაზე პასუხისმგებელი ორგანო შესაბამისი საჯარო დაწესებულების შიდა კონტროლის ან/და სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ქვედანაყოფია<sup>14</sup>,

<sup>14</sup> „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 20<sup>1</sup> „გ“.



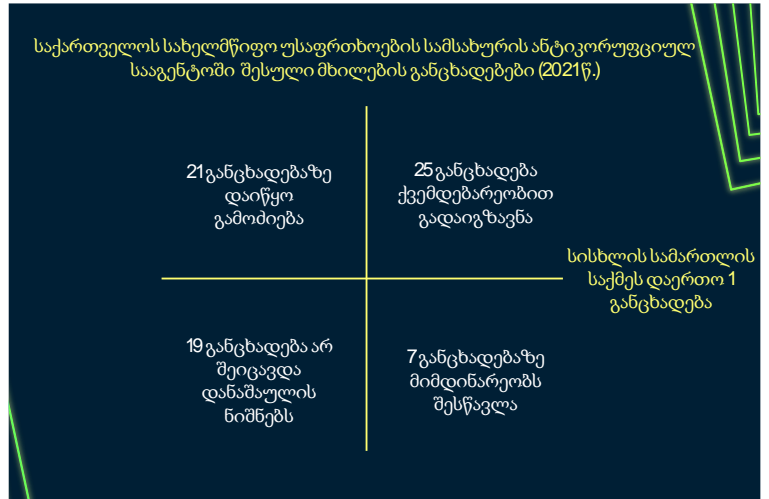
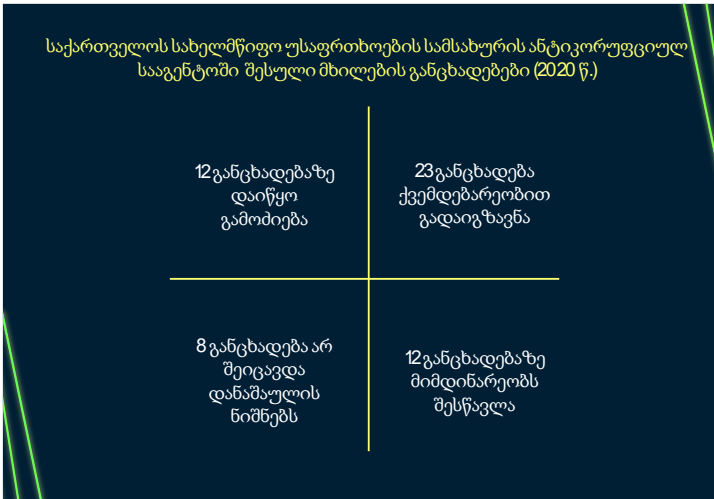
ხოლო, მაგალითად, ბათუმის მუნიციპალიტეტში ასეთ ორგანოდ მიჩნეულია ადამიანური რესურსების მართვის განყოფილება. რამდენიმე უწყებამ არ მიუთითა მამხილებლის დაცვაზე და განაცხადის განხილვაზე პასუხისმგებელი ერთეული (მაგალითად, თელავის მუნიციპალიტეტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, ასეთი ორგანო არ არსებობს), მაშინ როდესაც კანონი განსაზღვრავს, რომ დაცვის გარანტიების უზრუნველყოფის მონიტორინგს ახორციელებს შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი<sup>15</sup>. ასევე, ომბუდსმენის ინსტიტუტს საერთოდ არ ჰყავს შიდა ინსპექციის მსგავსი ორგანო და ასეთ დროს გაურკვეველია შიდა მხილების განხორციელება როგორ ხდება თვითონ სახალხო დამცველის უწყებაში. აქვე, ხარვეზებია პროცედურული თვალსაზრისითაც, რადგან სახალხო დამცველის გადაწყვეტილებები (რეკომენდაციები) არ საჩივრდება, ამიტომაც, ვფიქრობთ, პრობლემურია, თუ რამდენად არის შესაძლებელი სახალხო დამცველის მანდატით იმ მიზნების მიღწევა, რასაც ეს ინსტიტუტი ისახავს. დაცვის გარანტიების მინიჭება მამხილებლისთვის სრულიად წარმოუდგენელია იმ პირობებში, თუ არ იარსებებს ორგანო, რომელსაც მამხილებელი მიმართავს და მოსთხოვს კანონმდებლობით გარანტირებული ღონისძიებებით სარგებლობას.



<sup>15</sup>„საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს [კანონი](#), მუხლი 20<sup>4</sup> მე-5 პუნქტი.

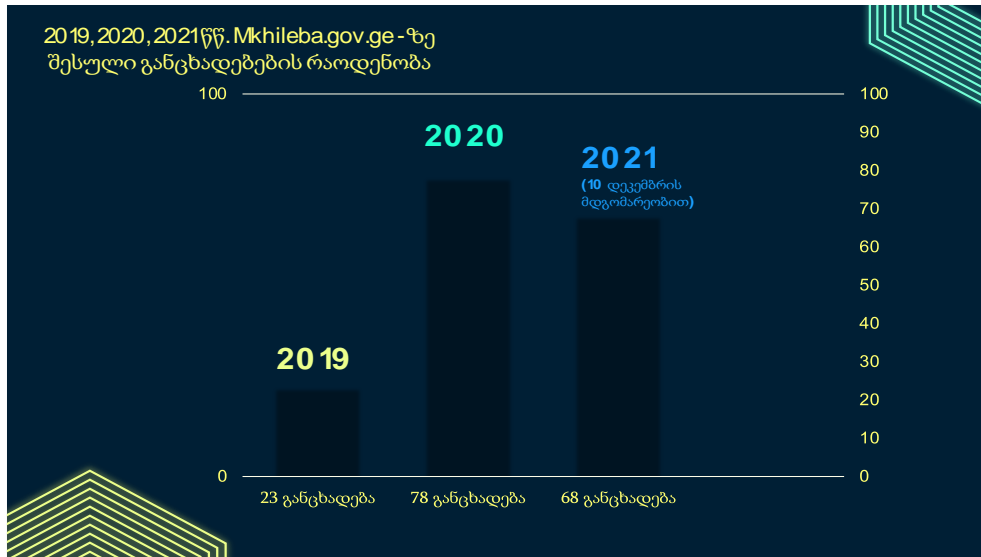
დეტალური ინფორმაციისთვის იხილეთ ცხრილი:

უწყებები	2019 წ., მაშნობელთა განცხადებები	2020 წ., მაშნობელთა განცხადებები	2021 წ., მაშნობელთა განცხადებები	ჯამურად განცხადებების რაოდენობა	განაცხადის განხილვაზე პასუხისმგებელი ორგანო
საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანტიკორუფციული სააგენტო	-	55 განცხადება	73 განცხადება	128 განცხადება	მთლიანად ანტიკორუფციული სააგენტო
ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო	7 განცხადება	2 განცხადება	0	9 განცხადება	შიდა აუდიტის დეპარტამენტი
განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო	0	0	0	0	შიდა აუდიტის დეპარტამენტის ინსპექტირების სამსახური
ფინანსთა სამინისტრო	4 განცხადება	3 განცხადება	1 განცხადება	8 განცხადება	შიდა აუდიტის დეპარტამენტის ინსპექტირების სამმართველო
სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური	0	0	0	0	გენერალური ინსპექცია
სანაღვრო დამცველის აპარატი	0	0	-	0	-
ზეგდის მუნიციპალიტეტი	0	0	0	0	შიდა აუდიტისა და ინსპექტირების სამსახური
დმანისის მუნიციპალიტეტი	0	0	0	0	მერიის შიდა აუდიტის სამსახური
მათუმის მუნიციპალიტეტი	7 განცხადება	2 განცხადება	2 განცხადება	11 განცხადება	მერიის ადმინისტრაციის ადამიანური რესურსების მართვის განყოფილება
ანაღვიზის მუნიციპალიტეტი	0	0	0	0	მერიის შიდა აუდიტისა და ინსპექტირების სამსახური
თელავის მუნიციპალიტეტი	0	0	0	0	არ არსებობს



უწყებებში შესული მამხილებელთა განაცხადების რაოდენობების განსაზღვრისთვის, თავდაპირველად ვესტუმრე ვებგვერდს [www.mkhileba.gov.ge](http://www.mkhileba.gov.ge), სადაც გაჩნდა ახალი ველი „სტატისტიკა“<sup>16</sup>, თუმცა გაურკვეველია, რომელი წლის მონაცემებია მოცემული. თუ ბოლო წლის მონაცემებია ასახული, უწყებებთან კომუნიკაციით ვადგენთ, რომ ზოგ უწყებაში ბოლო წლებში საერთოდ არ დაფიქსირებულა მხილების განაცხადები, ამიტომ სავარაუდოა, რომ ვებგვერდზე აღნიშნულია ჯამურად მხილების განცხადებების რაოდენობა, თუმცა ნებისმიერ შემთხვევაში, ეს სტატისტიკა სრულყოფილად ვერ ჩაითვლება. ამიტომაც, მოგვიწია ცალ-ცალკე გამოგვეთხოვა რიგი უწყებებიდან ინფორმაცია. უმეტესად, მოწოდებული პასუხების მიხედვით, ვერ ვადგენთ სახეზე იყო შიდა თუ გარე მხილება, აქედან რამდენი მხილების განაცხადი იყო ანონიმური და სხვა. სავარაუდოა, რომ მსგავს განსხვავებულ მიდგომებს კვლავ ერთიანი პროცედურული და მონაცემთა შეგროვება/დამუშავების მეთოდოლოგიის არ არსებობა უშლის ხელს.

<sup>16</sup> იხ. [ლინკი](#).



საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, ყველაზე მეტი (107) მხილების შეტყობინება დაფიქსირდა 2017 წელს.

სხვადასხვა ქვეყანაში მამხილებლებთან დაკავშირებული ინფორმაციის წარმოება და დაცვის ღონისძიებებით უზრუნველყოფა შესაძლოა დაევალოს ცენტრალიზებულ ორგანოს, რომელიც, ერთი მხრივ, ამუშავებს მამხილებლების განაცხადებს, უზრუნველყოფს გამოძიებას და მამხილებელთა დაცვას, სადაც მონიტორინგი შედარებით მარტივია, არის პროცესების მართვის მუდმივი, ერთიანი მიდგომა და საზოგადოებისთვის უფრო ხილულია ასეთი ორგანოს საქმიანობა.<sup>17</sup> თუმცა, ვთვლით, რომ *a priori* ცენტრალიზებული ორგანოს შექმნა ვერ იქნება გარანტორი წარმატებული პრაქტიკის დასამკვიდრებლად. ორგანოს დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხით შენარჩუნება ასეთ დროს კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, ამასთანავე, საჭირო გახდება მსგავსი ორგანოს საკმაოდ დიდი რესურსებით აღჭურვა. ამიტომაც, ვფიქრობთ, თუ არსებული რესურსების პირობებში უზრუნველყოფთ ერთიანი პროცედურული სტანდარტების, მიდგომების, მონაცემთა შეგროვების, სტატისტიკის წარმოების მეთოდოლოგიის დანერგვას და მკვეთრად გამოხატული მანდატით აღჭურვათ უწყებებში ცალკეულ ორგანოებს, ცენტრალიზებული ორგანოს შექმნის აუცილებლობაც არ დადგება.

განსაკუთრებით საინტერესო და მისასალმებელია ფინანსთა სამინისტროს მიერ მხილებასთან დაკავშირებული ინფორმაციის აღრიცხვა და სტატისტიკის წარმოება რიგი მახასიათებლების მიხედვით: დარღვევათა ტიპები, მხილების ადრესატთა სქესი, მამხილებლის სქესი, მხილების ადრესატთა რანგი, შემოსული განცხადებების „წყარო“/არხი, მხილების განცხადების საფუძველზე, სამინისტროს მიერ დარღვევაზე დაწყებული

<sup>17</sup> International Bar Association, Legal Policy & Research Unit and Legal Practice Division „Whistleblower Protections: A Guide“, 2018, გვ. 39.

რეაგირების სახე და გამოყენებული ზომა, შემოსული განცხადების ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში და სხვა უწყებებში გადაგზავნის მაჩვენებელი. მსგავსი ფორმით სტატისტიკის წარმოება იძლევა საფუძველს, განვსაზღვროთ ზოგადი ტენდენცია, რომელიც, თავის მხრივ, უწყებებს ეხმარება დააიდენტიფიციროს გამოწვევები და შეიმუშაოს შემდგომი მოქმედების სტრატეგია. ფინანსთა სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, ბოლო სამი წლის მანძილზე ძირითადად ჭარბობს ეთიკის ნორმების დარღვევის თაობაზე მხილება; ყველა შემთხვევაში მამხილებლები არიან მამაკაცები, ხოლო მხილების ადრესატთა სქესი, უმეტესად, ასევე, მამრობითია; უფრო ხშირად ამხელენ მესამე/მეოთხე რანგის სპეციალისტები; მხილების არხად მეტწილად გამოიყენება სამინისტროს ელექტრონული დოკუმენტბრუნვის სისტემა; მხილების განცხადების/საჩივრის საფუძველზე იწყება ადმინისტრაციული წარმოება ან სამსახურებრივი შემოწმება; სანქციად გამოყენებულია „შენიშვნა“ ან „სამსახურიდან გათავისუფლება“.

ასევე, თბილისის საქალაქო სასამართლომ ბოლო სამი წლის განმავლობაში განხილულ ან წარმოებაში არსებულ მამხილებელთა საქმეებთან დაკავშირებით მოგვაწოდა ინფორმაცია, რომ მამხილებელთა მიერ რაიმე ფორმით წარდგენილი განცხადება (მხილება) არ დაფიქსირებულა; მსგავსი ინფორმაციის სტატისტიკური დამუშავება/აღრიცხვა არ ხდება. ამიტომ მოკლებულნი ვართ შესაძლებლობას ისეთ შემთხვევებსა და მაგალითებზე ვიმსჯელოთ, რომელიც მხოლოდ პოლიტიკური შეფასების საგანი შეიძლება იყოს და არ არსებობდეს სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება (მათ შორის, მამხილებელთა მიმართ იძულებითი ზომების გამოყენების ან დაცვის ღონისძიებების მინიჭებასთან დაკავშირებით).

ამასთანავე, საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს მამხილებლის ვინაობის კონფიდენციალურად შენახვის ვალდებულებას, თუ არ არსებობს მამხილებლის მიერ მისი ვინაობის გამჟღავნების წერილობით გამოხატული ნება<sup>18</sup>. კონკრეტულ უწყებებს საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვისას, ასევე ვკითხეთ, თუ როგორ უზრუნველყოფენ მამხილებლის კონფიდენციალურობას. ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, ისინი არ ამჟღავნებენ მამხილებლების ვინაობას, მათი თანხმობის გარეშე, რაიმე სხვა პროცედურული გარანტია ან სახელმძღვანელო დოკუმენტი არ არის შემუშავებული.

უწყებებს ასევე ვთხოვეთ, გაეზიარებინათ ინფორმაცია გაწეული კონსულტაციების შესახებ (რაოდენობის მითითებით). სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურში ბოლო სამი წლის განმავლობაში კონსულტაცია გაეწია 7 მოხელეს. საჯარო სამსახურის ბიუროს შემთხვევაში, მსგავსი ფაქტი არ დაფიქსირებულა, თუმცა ზოგადად ისინი გასცემენ ინსტიტუტთან დაკავშირებით სხვადასხვა სახის კონსულტაციას. ამასთანავე, პრაქტიკაში სირთულეს ქმნის ისიც, რომ დადგენილი არ არის მამხილებლისთვის მიყენებული მატერიალური და მორალური ზიანისთვის რესტიტუციის/კომპენსაციის საკითხი. მნიშვნელოვანია, ნებისმიერი

---

<sup>18</sup> „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 20<sup>3</sup> მე-3 პუნქტი.

იძულებითი ზომების გამოყენების პირდაპირი, ირიბი თუ სამომავლო შედეგებისთვის, მიუღებელი შემოსავლისთვის, ფსიქოლოგიური ტანჯვისთვის ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების დაწესება,<sup>19</sup> მხილების განხორციელების ხელისშემშლელ და იძულებითი ზომების გამტარებელ პირთა იდენტიფიცირების და ამ სახის დარღვევებზე შესაბამისი რეაგირების მექანიზმების დანერგვით.

ძალიან მნიშვნელოვანია, ასევე, შევისწავლოთ საკითხი, თუ როგორ რეაგირებენ უწყებები მამხილებელთა მიერ მხილებულ შესაძლო სამართალდარღვევებზე. აღნიშნულის გარკვევის მიზნით მივმართეთ რიგ სამინისტროებს. ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროსგან მიღებული პასუხიდან ირკვევა, რომ სამინისტროში ბოლო სამ წელში მხილების ყველა შემთხვევაზე განხორციელდა რეაგირება, 2019 წელს, 3 შემთხვევაში ფაქტი არ დადასტურდა, 4 შემთხვევაში კი 13 პირის მიმართ ჩატარდა დისციპლინური წარმოება, რომელთა ფარგლებშიც 3 პირის მიმართ დისციპლინური გადაცდომა არ დადგინდა, 1 პირის მიმართ კი დადგინდა მსუბუქი დისციპლინური გადაცდომა და პასუხისმგებლობა არ დაკისრებულა. 4 პირის მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა „გაფრთხილება“ გამოიყენეს. 2 პირის მიმართ თანამდებობრივი სარგოს 50 %-ის დაკავება 4 თვის ვადით, 3 პირი კი სამსახურიდან გათავისუფლდა. 2020 წელს ერთ შემთხვევაში არ დადგინდა გადაცდომა, მეორეში კი პირის მიმართ გამოყენებულ იქნა „გაფრთხილება“. მამხილებლის ინსტიტუტის პრაქტიკაში ეფექტური იმპლემენტაციის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია მხილების ფაქტზე დროული რეაგირება, ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევაში სათანადო მექანიზმების დაცვით. თუ მამხილებლის შეტყობინება უპასუხოდ იქნება დატოვებული, არ დაიწყება მოკვლევა გამოვლენილ ფაქტ(ებ)ზე, ეს მამხილებლების დემოტივირებას გამოიწვევს და მნიშვნელოვნად შეამცირებს ინსტიტუტისადმი საზოგადოების ნდობას.

OECD/ACN-ის მე-4 შეფასების რაუნდით, მამხილებელთა ინსტიტუტთან მიმართებით გაცემული ორი რეკომენდაციიდან<sup>20</sup>, ერთ-ერთი ეხება მხილების არხების ეფექტურობის შეფასებას. პრაქტიკაში არსებული გამოწვევების საპასუხოდ, არსებითია გაზომვადი ინდიკატორების, შეფასების კრიტერიუმების შემუშავება, რომ განვსაზღვროთ რა მიმართულებით უნდა გავაგრძელოთ სვლა, როგორ დავიცვათ მამხილებლები უკეთ და როგორ გავზარდოთ საზოგადოების ცნობიერება ინსტიტუტთან მიმართებით.

მხილების ინსტიტუტის პრაქტიკაში იმპლემენტაციის შემაფერხებელი ფაქტორია ასევე საზოგადოების სტერეოტიპული განწყობებიც მამხილებელთა მიმართ, რომ ისინი აღქმულნი არიან „მოღალატე“ „ჯაშუშ“ პირებად, მაშინაც კი, როცა მხილებით გამჟღავნებული ინფორმაცია ცალსახად საჯარო ინტერესის საგანია. აღნიშნული შესაძლოა იყოს მიზეზი იმისა, რომ უწყებებისგან მიღებული პასუხების მიხედვით, ბოლო წლებში მხილების არცერთი განაცხადი არ დაფიქსირებულა. ამის საპასუხოდ საზოგადოების ცნობიერების და მხილების

<sup>19</sup> ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), [კვლევა](#) - „მხილების ინსტიტუტის გამოწვევები საქართველოში - კანონმდებლობა და პრაქტიკა“, 2021, გვ. 18.

<sup>20</sup> იხ. [რეკომენდაცია](#) 10 (2) - მამხილებელთა დაცვა, გვ. 46.



არხების გამოყენების მიმართ ნდობის გაზრდას მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება, როგორც დაწესებულებების შიგნით დასაქმებულ პირებს, ასევე ზოგადად მოქალაქეებს შორის.<sup>21</sup> მიღებულ საჯარო ინფორმაციაზე დაყრდნობით ვიგებთ, რომ, მაგალითად, საჯარო სამსახურის ბიურომ პროექტის - „აზროვნების ტრანსფორმაცია და ორგანიზაციული კლიმატის გაუმჯობესება საჯარო სამსახურში“ ფარგლებში 20 წევრისგან შემდგარი ჯგუფი გადაამზადა, მათ შორის, მხილების საკითხზე. ასევე, მიმდინარე პროექტით - „საჯარო სამსახურის მედეგობის უზრუნველყოფა პროფესიული უნარების სრულყოფის ინოვაციური მექანიზმების ინსტიტუციონალიზაციის ხელშეწყობით“ გათვალისწინებულია მხილების საკითხებზე შეხვედრების გამართვა მუნიციპალიტეტების წარმომადგენელთა 20 წევრისგან შემდგარ ჯგუფთან. იმისთვის, რომ მსგავსი აქტივობები არ იყოს ფრაგმენტული და ამავე დროს, იყოს მასშტაბური აუცილებელია, ყველა უწყებაში მოხელეები გადამზადდნენ კიდევ უფრო ინტენსიურად მხილებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე - მამხილებელთა ინსტიტუტის მუშაობაზე თანამშრომლების გადამზადება და დაინტერესებული მოქალაქეების დატრენინგება უნდა იყოს არა სხვა კურსების შემადგენელი ნაწილი, არამედ განხილულ იქნეს ცალკე, ამომწურავად, მხილებასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო და პრაქტიკული კომპონენტების დაფარვით. მეორე მხრივ, საზოგადოებას ინფორმაცია უნდა მიეწოდოს, მათ შორის, ვიდეო რგოლების, ბეჭდური მასალების და სხვა საშუალებების გამოყენებით.

## დასკვნა

ამრიგად, ნაშრომში განხილულია საქართველოში მამხილებლის ინსტიტუტის პრაქტიკაში ეფექტურ იმპლემენტაციასთან დაკავშირებული გამოწვევები, რომელთა მიზეზი, ერთი მხრივ, არის საკანონმდებლო ხარვეზები, მეორე მხრივ, კი ცნობიერების დაბალი დონე, შიდა პროცედურული მექანიზმების სიმწირე და შესწავლილ უწყებებში ერთიანი მოქმედების მეთოდოლოგიისა და მიდგომების არარსებობა. გაანალიზდა არსებული პრობლემების საპასუხოდ შესაბამისი რეკომენდაციები, მხილების ინსტიტუტის გამოყენების წასახალისებლად მოქმედების სტრატეგია, მათ შორის, ცნობიერების გაზრდის ღონისძიებები. ამასთანავე, განისაზღვრა ისიც, რომ ინსტიტუტის პრაქტიკაში მუშაობის ეფექტიანობის შეფასება აუცილებელია, მათ შორის, გაზომვადი ინდიკატორებისა და კრიტერიუმების შემოღებით, სისტემურად და გარკვეული ინტენსივობით. მამხილებელთა ინსტიტუტის

---

<sup>21</sup> კორეაში ანტიკორუფციული და სამოქალაქო უფლებების კომისიამ 2012-2014 წლებში ვორქშოფები ჩაატარა მამხილებელთა დაცვის შესახებ, როგორც საჯარო, ასევე კერძო სექტორში. პროექტს ჰყავდა 3500 ბენეფიციარი. აქტიურად დაიწყო ტელევიზიით საინფორმაციო მასალების (პლაკატები, ბუკლეტები, ბანერები, ვიდეო მასალები) განთავსება. საჯარო მოხელეებს ყოველწლიურად განახლებული ინფორმაციები ეგზავნებოდათ პრევენტივის სახით. კომპანიებში რიგდებოდა სახელმძღვანელოები. ასევე, გამოიყენეს პრესა და ონლაინ მედია სხვადასხვა რეკომენდაციის გავრცელებისთვის. ირლანდიის მაგალითი კი მოწმობს, რომ ცნობიერების ამაღლებას ასევე შეიძლება ხელი შეუწყოს მთავრობასა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის პარტნიორობამ. ასეთი თანამშრომლობის ბოლო მაგალითია Ireland's Integrity at Work (IAW) ინიციატივა, რომელიც მიზნად ისახავს დამსაქმებლების დახმარებას, შექმნან უსაფრთხო სამუშაო გარემო და დასაქმებულებს მისცენ მოტივაცია ისაუბრონ არასწორ ქმედებებზე. დამატებითი ინფორმაციისთვის იხ. OECD-ის [კვლევა](#) - The Detection of Foreign Bribery - the Role of Whistleblowers and Whistleblower Protection, გვ. 5.



მხარდაჭერა მხოლოდ და მხოლოდ გააძლიერებს სახელმწიფო ინსტიტუტებს, პოზიტიურ გავლენას მოახდენს კორუფციული დანაშაულების შემცირებასა და სახელმწიფო რესურსების დაზოგვაზე. თუ კი რამ აღარიბებს საზოგადოებას, ეს ცალსახად არის კორუფცია, რომელიც იწვევს უთანასწორობას და ხელყოფს კანონის უზენაესობას. მეტიც, მამხილებლებს შეუძლიათ რეპუტაციული, ასევე ფინანსური ზიანი აარიდონ ორგანიზაციებს. თუმცა, როგორც წესი, ეს პერსონალური რისკის აღებას უკავშირდება, ამიტომაც არის მნიშვნელოვანი მათთვის მაღალი სტანდარტით დაცვის გარანტიების შეთავაზება.

#### **გამოყენებული ლიტერატურა:**

- „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის
- შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- აშშ-ის Intelligence Community Whistleblower Protection Act (ICWPA);
- აშშ-ის კანონი - Whistleblower Protection Act (WPA), 1989;
- აშშ-ის კანონი - Whistleblower Protection Enhancement Act (WPEA);
- ნიდერლანდების კანონი - Whistleblowers Authority Act, 2016;
- ლატვიის კანონი - Whistleblowing Law, 2019;
- ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), კვლევა - „მხილების ინსტიტუტის გამოწვევები საქართველოში - კანონმდებლობა და პრაქტიკა“, 2021;
- ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე - *Heinisch v. Germany* (განაცხადის N 28274/08), 2011;
- ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის (2014) 7 რეკომენდაცია მამხილებელთა დაცვის შესახებ, რეკომენდაციის დანართი;
- Chevarría and Silvestre, 2013;
- International Bar Association, Legal Policy & Research Unit and Legal Practice Division „Whistleblower Protections: A Guide“, 2018;
- Istanbul Anti-corruption Action Plan, Fourth Round of Monitoring of Georgia, Progress Update Report, მე-10 რეკომენდაცია;
- OECD-ის კვლევა - The Detection of Foreign Bribery - the Role of Whistleblowers and Whistleblower Protection;
- 10. Transparency International – „International Principles for Whistleblower Legislation - Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest“, Guiding Principle 17; 19; 2013;
- Wolfe et al., 2014, გვ. 10.