

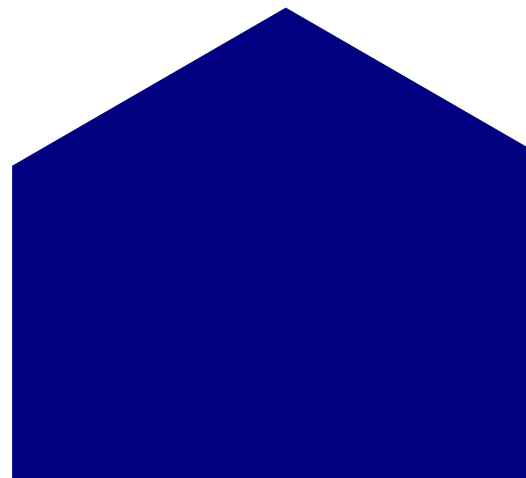
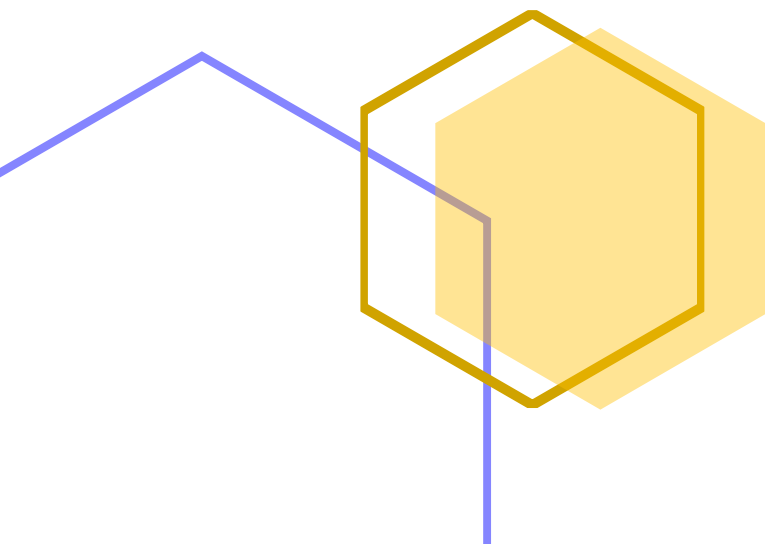


ევროკავშირი  
საქართველოსთვის  
The European Union for Georgia



# მზილება საჯარო სამსახურში

საერთაშორისო პრაქტიკისა და საქართველოს  
კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზი



## მხილება საჯარო სამსახურში

საერთაშორისო პრაქტიკისა და საქართველოს კანონმდებლობის  
შედარებითი ანალიზი

## **ავტორი**

ნინო ცუხიშვილი - ევროკავშირის პროექტის “საჯარო მმართველობის რეფორმის მხარდაჭერა საქართველოში” ეროვნული ექსპერტი ანტიკორუფციულ საკითხებში.

სახელმძღვანელო მომზადებულია ანტიკორუფციულ საკითხებში ამავე პროექტის საერთაშორისო ექსპერტთან, ჰენდრიკუს ვან ბოქსმეერთან კონსულტაციის შედეგად.

## **თარიღი**

სექტემბერი, 2020 წ.

ეს სახელმძღვანელო შექმნილია ევროკავშირის მხარდაჭერით. “საჯარო მმართველობის რეფორმის მხარდაჭერა საქართველოში” პროექტის ფარგლებში. მის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია საჯარო სამსახურის ბიურო და სოფრეკო, პარტისიპთან და კონრად ადენაუერის ფონდთან ერთად და შესაძლოა, რომ იგი არ გამოხატავდეს ევროკავშირის შეხედულებებს.

## სარჩევი

1. შესავალი.....	4
2. კვლევის მეთოდოლოგია.....	5
3. მხილების არსი, მიზანი და სამართლებრივი რეგულირება .....	6
4. საერთაშორისო პრაქტიკის შედარებითი ანალიზი.....	9
4.1. მამხილებელი სუბიექტები .....	9
4.2. მხილების საგანი.....	12
4.3. მხილების არხები.....	14
4.4. მხილების პროცედურა .....	20
4.4.1. მხილების განაცხადის წარდგენა .....	22
4.4.2. მხილების განაცხადის განხილვა .....	25
4.5. მამხილებლის უფლების დაცვის პროცედურული გარანტიები .....	30
5. მხილების სამართლებრივი რეგულირება საქართველოში .....	36
6. დასკვნა და რეკომენდაციები.....	41
დანართი 1. მოკლე შინაარსი (Executive Summary) .....	47

## 1. შესავალი

მხილების ინსტიტუტის სამართლებრივი გარანტიების შექმნა და მისი ეფექტური იმპლემენტაცია კანონის უზენაესობის ხელშეწყობისა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მექანიზმია. მხილება, ერთის მხრივ, უზრუნველყოფს საჯარო/კერძო სექტორში არსებული სამართალდარღვევის გამოვლენასა და დასჯას, ხოლო, მეორე მხრივ, გააჩნია პრევენციული ხასიათი და ხელს უწყობს საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებას. მხილების მექანიზმის არსებობა უზრუნველყოფს საჯარო/კერძო დაწესებულებაში დასაქმებულ პირის მიერ ანგარიშვალდებულების, გამჭვირვალობისა და კეთილსინდისიერების სტანდარტების დანერგვას, ასევე ნებისმიერ პირს აძლევს შესაძლებლობას აიღოს სამოქალაქო პასუხისმგებლობა, დაიცვას საზოგადოებრივი ინტერესი და კანონდარღვევის თაობაზე ინფორმაცია მიაწოდოს უფლებამოსილ ორგანოებს

წინამდებარე კვლევის მიზანია მხილების ინსტიტუტის თაობაზე არსებული საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკისა და საქართველოს კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზი. იმის გათვალისწინებით, რომ „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში მხილების მექანიზმის თაობაზე 2015 წლის შემდეგ დამატებითი ცვლილებები არ შესულა, კვლევა მნიშვნელოვანია საქართველოში მხილების საკითხზე არსებული საკანონმდებლო ნორმების გაუმჯობესებისა და მხილების განაცხადების განხილვისას პრაქტიკაში გამოვლენილი სირთულეების მოგვარების მიზნით.

კვლევა სამი ნაწილისგან შედგება და მოიცავს შემდეგ საკითხებს: ა) მხილების არსი, მიზანი და სამართლებრივი რეგულირება; ბ) საერთაშორისო პრაქტიკის შედარებითი ანალიზი, რაც მოიცავს შემდეგ საკითხებს: მამხილებელი სუბიექტები, მხილების საგანი, მხილების არხები და მხილების პროცედურა; გ) საქართველოს კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზი. კვლევის პირველ ნაწილში განხილული იქნება მხილების არსი, მიზანი და გარემოებები, რომელიც გავლენას ახდენს მხილების ინსტიტუტის ეფექტურ ფუნქციონირებაზე, ასევე მხილების სამართლებრივი რეგულირების ფორმები და ძირითადი ტენდენციები. კვლევის მეორე ნაწილი შეისწავლის საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკას მხილების განმხორციელებელ პირთა წრის; მხილების საგნის განსაზღვრის; მხილების შიდა, გარე და საჯარო არხების შექმნისა და მხილების პროცედურის (მხილების განაცხადის წარდგენიდან

გადაწყვეტილების მიღებამდე) თაობაზე. ხოლო, საქართველოს კანონმდებლობის ანალიზი შეაფასებს არსებული ნორმების შესაბამისობას საერთაშორისო სტანდარტებთან და გამოავლენს ცვლილებების საჭიროებებს.

დასკვნის სახით, კვლევა წარმოადგენს რეკომენდაციებს მხილების ინსტიტუტის თაობაზე საქართველოს კანონმდებლობის გასაუმჯობესებლად.

## 2. კვლევის მეთოდოლოგია

კვლევის მომზადების პროცესში გამოყენებული იყო სამაგიდე კვლევისა (desk research) და შედარებითი ანალიზის მეთოდი. საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის შესწავლისას ყურადღება გამახვილდა იმ ქვეყნების საკანონმდებლო ნორმებზე, რომლებსაც საერთაშორისო ორგანიზაციების შეფასებით (EU, OECD, GRECO) მხილების ინსტიტუტის რეგულირების მაღალი სტანდარტები აქვთ.

*კვლევის ფარგლებში შემდეგი წყაროები იყო შესწავლილი:*

1. საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მიღებული მხილების მარეგულირებელი ჩარჩო დოკუმენტები (ევროსაბჭოს რეკომენდაცია, ევროკავშირის დირექტივა, OECD-ის პრინციპები) და შემუშავებული კვლევები/სახელმძღვანელოები (OECD, EU, GRECO);
2. საერთაშორისო არასამთავრობო და ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ მომზადებული კვლევები და ანგარიშები (საერთაშორისო გამჭვირვალობის ცენტრალური ოფისი, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი);
3. იმ ქვეყნების კანონმდებლობა, რომლებიც საჯარო და კერძო სექტორში მხილების ერთიან და სრულყოფილ სტანდარტს ადგენენ (დიდი ბრიტანეთი, ახალი ზელანდია, ირლანდია, უნგრეთი);
4. იმ ქვეყნების კანონმდებლობა, რომლებიც საჯარო სექტორში მხილების დაცვის მაღალ სტანდარტებს ადგენენ (აშშ, ავსტრალია, კანადა, საფრანგეთი, ნიდერლანდები);

5. იმ ქვეყნების კანონმდებლობა, რომლებსაც საქართველოს მსგავსი მმართველობის კულტურა აქვთ და მხილების სამართლებრივი მოწესრიგების რეფორმა უახლოეს წარსულში ჩაატარეს; (ლიეტუვა, სლოვაკეთი, რუმინეთი, სერბეთი);

6. საქართველოს კანონმდებლობა მხილების თაობაზე, კერძოდ: საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ საქართველოს კანონი, საქართველოს მთავრობის დადგენილება „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ და ამავე დადგენილების კომენტარები.

საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის შესწავლისას გაანალიზდა მხილების მარეგულირებელი ნორმები, გამოვლინდა ძირითადი ტენდენციები და განსხვავებები. ხოლო, საქართველოს კანონმდებლობის შესწავლისას ყურადღება გამახვილდა მხილების ინსტიტუტის არსებული რეგულირების შინაარსსა და მისი გაუმჯობესების საჭიროებებზე.

### 3. მხილების არსი, მიზანი და სამართლებრივი რეგულირება

მხილების საყოველთაოდ აღიარებული განმარტება არ არსებობს, თუმცა საერთაშორისო ანტიკორუფციული სტანდარტების თანახმად, მხილება არის საჯარო და კერძო სექტორში დასაქმებული პირების მიერ უფლებამოსილი ორგანოებისა და საზოგადოებისათვის ინფორმაციის მიწოდება არსებული ან შესაძლო სამართალდარღვევის თაობაზე, რომელიც მნიშვნელოვან ზიანს აყენებს ან შეიძლება მიაყენოს საზოგადოებრივ ინტერესს.<sup>1</sup> იმ ადამიანებს, რომლებიც სამსახურებრივ ურთიერთობაში არიან საჯარო/კერძო დაწესებულებასთან ან ამავე ორგანიზაციებს პირადი საკითხების მოგვარების მიზნით მიმართავენ, შესაძლებელია ისეთი ინფორმაცია გააჩნდეთ შესაძლო/არსებული სამართალდარღვევის შესახებ, რომელზეც სხვებს ხელი არ ან ვერ მიუწვდებათ. თუმცა, საჯარო/კერძო დაწესებულებაში დასაქმებულ პირებს ასევე აქვთ სახელმწიფოსადმი

<sup>1</sup>Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Committing to effective Whistleblower Protection, OECD Publishing, Paris, 2016, ხელმისაწვდომია: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/committing-to-effective-whistleblower-protection\\_9789264252639-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/committing-to-effective-whistleblower-protection_9789264252639-en); გვ. 18.

ერთგულების ან/და შრომითი ხელშეკრულებით სამსახურებრივი საქმიანობის პროცესში მიღებული ინფორმაციის კონფიდენციალობის დაცვის ვალდებულება. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ კანონმდებლობით არსებობდეს მათ მიერ ინფორმაციის უფლებამოსილი პირის/ორგანოსთვის ან საზოგადოებისთვის მიწოდების მექანიზმი.

მხილების მიზანია საჯარო/კერძო დაწესებულებაში საზოგადოების ინტერესების წინააღმდეგ არსებული ან შესაძლო ქმედების გამოვლენა და მათი აღმოფხვრის მიზნით შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელება, ასევე სამართალდარღვევების პრევენცია და საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება. მხილების მექანიზმის არსებობის უპირატესობებია:

- კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის გაძლიერება;
- საჯარო/საზოგადოებრივი ინტერესებისა და სიკეთეების დაცვა;
- საჯარო/კერძო დაწესებულებაში კეთილსინდისიერების, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპების დანერგვა;
- კანონის უზენაესობაზე დაფუძნებული ორგანიზაციული კულტურის ჩამოყალიბება;
- საჯარო/კერძო დაწესებულებაში დასაქმებული პირების მიერ ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის აღებისა და გადაწყვეტილების დამოუკიდებლად მიღების ხელშეწყობა.

მხილების ინსტიტუტის ეფექტური იმპლემენტაცია დამოკიდებულია შემდეგ ფაქტორზე: ა) მხილების არსებისა და მამხილებლის დაცვის მექანიზმების არსებობა; ბ) მამხილებლის ანონიმურობისა და კონფიდენციალურობის დაცვის გარანტიების შექმნა; გ) მხილების განაცხადის განხილვის პროცედურული ნორმების არსებობა; დ) მხილების ეფექტური იმპლემენტაციისათვის საზედამხედველო ორგანოს შექმნა; ე) საჯარო/კერძო დაწესებულებაში სამართალდარღვევის თაობაზე ინფორმაციის მიწოდების კუთხით არსებული ორგანიზაციული კულტურა; ვ) საჯარო/კერძო დაწესებულებაში დასაქმებული პირების აღქმა მხილების ინსტიტუტის თაობაზე. თუმცა, მხილების მექანიზმის ეფექტურ დანერგვას შესაძლოა სირთულე შეუქმნას სახელმწიფოს მიერ გარკვეული საჯარო ინფორმაციის



საიდუმლო ინფორმაციად კლასიფიცირებამ და ცილისწამების მკაცრი საკანონმდებლო ნორმების არსებობამ.<sup>2</sup>

საერთაშორისო პრაქტიკის თანახმად, მამხილებლის ინსტიტუტის სამართლებრივი რეგულირება შეიძლება განხორციელდეს ა) მხილების თაობაზე დამოუკიდებელი საკანონმდებლო აქტით; ბ) ანტიკორუფციული კანონმდებლობის მიერ; გ) სხვა სპეციალური საკანონმდებლო აქტით (საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი, შრომის კოდექსი, საგადასახადო კოდექსი, გარემოს დაცვის მარეგულირებელი კანონმდებლობა და სხვ.).<sup>3</sup> გარდა ამისა, სახელმწიფომ შეიძლება შეიმუშაოს საჯარო და კერძო სექტორში მხილების მარეგულირებელი ერთიანი საკანონმდებლო აქტი, ან/და მხილების კანონმდებლობა გაავრცელოს მხოლოდ საჯარო სექტორზე და კერძო სექტორს დაუდგინოს ვალდებულება შექმნას მხილების შიდა მექანიზმი.

შესწავლილი ქვეყნების ერთი ნაწილი (დიდი ბრიტანეთი, ახალი ზელანდია, ირლანდია, უნგრეთი, სლოვაკეთი) მხილების მარეგულირებელ კანონმდებლობას თანაბრად ავრცელებს საჯარო და კერძო სექტორზე. ხოლო, შესწავლილი ქვეყნების მეორე ნაწილი (აშშ, ავსტრალია, კანადა, ნიდერლანდები, საფრანგეთი, გერმანია) კანონით მხოლოდ საჯარო სექტორში მხილების საკითხს აწესრიგებს, ხოლო კერძო სექტორს უდგენს ვალდებულებას შეიმუშაოს მხილების შიდა მექანიზმი და ანიჭებს ფართო უფლებამოსილებას თავად დაადგინოს მხილების წესები.

იმ ქვეყნებში, სადაც საკანონმდებლო დონეზე მხოლოდ საჯარო სექტორში არსებული მხილება არის მოწესრიგებული, მხილების ფარგლები ვრცელდება სახელმწიფოს მიერ კერძო სექტორის ან ინდივიდუალური პირებისათვის საჯარო ფუნქციების გადაცემის შემთხვევებზე, ასევე სახელმწიფოს დაფინანსებით ან/და წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოებისა და არაკომერციული-იურიდიული პირების საქმიანობაზე.

---

<sup>2</sup> საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, მამხილებელთა დაცვა: საერთაშორისო პრაქტიკა და რეკომენდაციები საქართველოსთვის, თბილისი, ივლისი, 2015, ხელმისაწვდომია, [https://www.transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/mamxilebelta\\_dacva\\_saertashoriso\\_praktika\\_da\\_rekomendaciebi\\_ivlisi\\_2015.pdf](https://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/mamxilebelta_dacva_saertashoriso_praktika_da_rekomendaciebi_ivlisi_2015.pdf); გვ. 8.

<sup>3</sup> ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, მამხილებლის ინსტიტუტი საჯარო სამსახურში: საერთაშორისო პრაქტიკა და საქართველო, დეკემბერი, 2013, ხელმისაწვდომია: <https://idfi.ge/public/migrated/uploadedFiles/files/whistleblowing.pdf>, გვ. 7.

ზემოაღნიშნულ შემთხვევებზე მხილების კანონმდებლობის გავრცელება გამართლებულია, ერთის მხრივ, მათ მიერ საჯარო ფუნქციის განხორციელებისა და, მეორეს მხრივ, სახელმწიფოს ფინანსების გამოყენების საფუძვლებით.

მამხილებლის ინსტიტუტის სამართლებრივი რეგულირება გულისხმობს მხილების სუბიექტისა და მხილების ფარგლების განსაზღვრას, მხილების არხების იდენტიფიცირებას და მათი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფს, მხილების განაცხადის განხილვის სამართლიანი და ეფექტური პროცედურის ჩამოყალიბებას, ასევე მამხილებლის დაცვის გარანტიების დადგენასა და უფლების დაცვის საშუალებების შექმნას. შესაბამისად, წინამდებარე კვლევის ფარგლებში აღნიშნული საკითხები იქნება შესწავლილი.

#### 4. საერთაშორისო პრაქტიკის შედარებითი ანალიზი

საერთაშორისო პრაქტიკის შედარებითი ანალიზი მოიცავს შემდეგ საკითხებს: მამხილებელი სუბიექტები, მხილების საგანი, მხილების არხები, მხილების პროცედურა და მამხილებლის დაცვის გარანტიები.

##### 4.1. მამხილებელი სუბიექტები

მამხილებლის განმარტება გულისხმობს იმ პირთა წრის ჩამოყალიბებას, რომლებსაც უფლება აქვთ განახორციელონ მხილება და ისარგებლონ მამხილებლის დაცვის გარანტიებით. საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ მამხილებელი სუბიექტების წრე ფართოდ უნდა განისაზღვროს და მოიცავს, როგორც საჯარო, ასევე კერძო სექტორში დასაქმებული პირები, მათი დასაქმების სტატუსისა და ანაზღაურების წესის მიუხედავად.<sup>4</sup> შესაბამისად, მამხილებელი შესაძლებელია იყოს საჯარო მოსამსახურე; შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი; დროებით მოწვეული ექსპერტი და კონსულტანტი; სტაჟიორი და მოხალისე. გარდა ამისა, მამხილებელი შესაძლებელია იყოს ყოფილი დასაქმებული პირი ან შრომითი ურთიერთობის მაძიებელი პირი (მაგ: კონკურსანტი),

---

<sup>4</sup> Transparency International, A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation, 2018, ხელმისაწვდომია: <https://www.transparency.org/en/publications/best-practice-guide-for-whistleblowing-legislation>, გვ.14.

რომელსაც აქვს ინფორმაცია დაწესებულებაში არსებული მდგომარეობის ან პრაქტიკის თაობაზე.

**საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის თანახმად, მამხილებელი შესაძლებელია განიმარტოს სხვადასხვა სამართლებრივი ტექნიკის გამოყენებით:**

- დაწესებულებასთან/ორგანიზაციასთან სამსახურებრივ ურთიერთობაში მყოფი სუბიექტების ამომწურავი ჩამონათვალის განსაზღვრა;
- იმ გარემოებების განსაზღვრა, როდესაც მამხილებელმა შესაძლოა იმოქმედოს;
- მამხილებლის სტატუსის ნებისმიერი პირისათვის მინიჭება, სამსახურებრივი ურთიერთობის არსებობის გარეშე.

საერთაშორისო ორგანიზაციები მამხილებელი სუბიექტების წრის განსაზღვრას უკავშირებენ მამხილებლის მიერ საჯარო ან კერძო სექტორში სამსახურებრივი ურთიერთობის არსებობას, როგორც ინფორმაციის მიღების წყაროს. ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციის თანახმად, მამხილებელი არის ნებისმიერი პირი, რომელიც უფლებამოსილ პირს ატყობინებს ან საჯაროდ ხდის ინფორმაციას, რომელიც მიიღო საჯარო ან კერძო სექტორში არსებული სამსახურებრივი ურთიერთობისას და რომელიც საფრთხეს უქმნის ან ზიანს აყენებს საჯარო ინტერესს.<sup>5</sup> ხოლო, ევროკავშირის დირექტივის თანახმად, მამხილებლის სტატუსი აქვს საჯარო ან კერძო სექტორში დასაქმებულ პირს, რომელმაც არსებული ან შესაძლო დარღვევის შესახებ ინფორმაცია მიიღო სამსახურებრივი ურთიერთობის პროცესში.<sup>6</sup> ევროსაბჭოს რეკომენდაციისა და ევროკავშირის დირექტივის თანახმად, წევრმა სახელმწიფოებმა მამხილებლის სტატუსი ასევე უნდა მიანიჭონ ყოფილ დასაქმებულ პირებს და შრომითი ურთიერთობის მამიებელ პირებს, შერჩევის პროცესის ან წინა-სახელშეკრულებო მოლაპარაკების სტადიაზე.<sup>7</sup> გარდა ამისა, ევროკავშირის დირექტივა უთითებს, რომ მამხილებლის დაცვის გარანტიები ასევე უნდა გავრცელდეს: ა) მამხილებლის

<sup>5</sup> ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის #(2014)7 რეკომენდაცია მამხილებელთა დაცვის შესახებ, მიღებულია 2014 წლის 30 აპრილს. მე-2 პრინციპის, მე-3 პუნქტი ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16807096c7>.

<sup>6</sup> ევროკავშირის დირექტივა #2019 (1937) მამხილებელთა დაცვის შესახებ, მიღებულია ევროპის პარლამენტისა და საბჭოს მიერ 2019 წლის 23 ოქტომბერს, მე-4 მუხლის 1-ლი პუნქტი. ხელმისაწვდომია: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937>

<sup>7</sup> იქვე, მე-2 პრინციპის მე-4 პუნქტი.

დამხმარე პირებზე; ბ) მამხილებლის კოლეგებსა და ახლო ნათესავებზე, რომლებიც შესაძლოა გახდნენ რეპრესიის მსხვერპლი; გ) იურიდიულ პირებზე, სადაც მამხილებელ პირს აქვს პირადი ინტერესი.<sup>8</sup>

მამხილებელი სუბიექტების ამომწურავი ჩამონათვალი მოცემულია ახალი ზელანდიის კანონმდებლობაში, რომლის თანახმად მამხილებელი შესაძლებელია იყოს დაწესებულებასთან/ორგანიზაციასთან სამსახურებრივ ურთიერთობაში მყოფი შემდეგი პირები: ა) მოქმედი თანამშრომელი; ბ) ყოფილი თანამშრომელი; გ) დაწესებულებაში დროებით გადაყვანილი თანამშრომელი; დ) ხელშეკრულების საფუძველზე მოკლევადიანი მომსახურების მიწოდების მიზნით დასაქმებული პირი; ე) ორგანიზაციის მმართველ სტრუქტურაში დასაქმებული პირი (საბჭოს წევრი); ვ) სტაჟიორი ან მოხალისე.<sup>9</sup>

სერბეთის კანონმდებლობა განსაზღვრავს იმ გარემოებების კატეგორიებს, როდესაც მამხილებელმა შესაძლოა იმოქმედოს, მათ შორის: სამსახურებრივი ურთიერთობა; დასაქმების პროცედურა; საჯარო სერვისების ფლობა და მიწოდება; ბიზნესის ფლობა და ბიზნეს ურთიერთობა.<sup>10</sup>

მამხილებლის სტატუსის ნებისმიერი პირისათვის მინიჭება დამახასიათებელია საფრანგეთის, კოსოვოსა და მალაიზიის კანონმდებლობებისათვის, რომელთა თანახმად ნებისმიერ პირს აქვს უფლება განახორციელოს მხილება იმის მიუხედავად, თუ როგორ გახდა მისთვის ცნობილი დაწესებულებაში/ორგანიზაციაში არსებული გადაცდომის თაობაზე.<sup>11</sup>

ქვეყნების ნაწილი მამხილებლის სტატუსს და მისთვის მინიჭებულ გარანტიებს ასევე ავრცელებენ იმ პირებზე, რომლებიც მხილების ფაქტთან ან მამხილებელთან არიან ასოცირებული, კერძოდ: ა) პირები, რომლებმაც დამატებითი ინფორმაცია მიაწოდეს მამხილებელს; ბ) პირები, რომლებმაც ხელი შეუწვეს ან დაეხმარნენ მამხილებელს; გ) პირები, რომლებიც შეცდომით იყვნენ მიჩნეული მამხილებლებად. მამხილებელთან ასოცირებული პირებისათვის მამხილებლის მსგავსი გარანტიების მინიჭება განსაზღვრულია სერბეთის

---

<sup>8</sup> იქვე, მე-4 მუხლის მე-4 პუნქტი.

<sup>9</sup> ახალი ზელანდიის კანონი დაცული მხილების შესახებ (2000), ხელმისაწვდომია: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2000/0007/latest/DLM53466.html>; მე-3 მუხლი.

<sup>10</sup> იხ. სქოლიო 4, გვ. 12.

<sup>11</sup> იხ. სქოლიო 4, გვ. 12.

კანონმდებლობით.<sup>12</sup> გარდა ამისა, მამხილებლის სტატუსი შესაძლებელია ასევე გავრცელდეს მისი ოჯახის წევრზე ან მასთან დაახლოებულ პირზე, რომელიც იმავე დაწესებულებაში საქმიანობას. მამხილებლის სტატუსის მსგავსი სახით გაფართოებას იცნობს სლოვაკეთის კანონმდებლობა.<sup>13</sup>

#### 4.2. მხილების საგანი

მხილების საგნის განსაზღვრა გულისხმობს იმ სამართალდარღვევებისა და გადაცდომების იდენტიფიცირებას, რაც შეიძლება გამოიხატოს საჯარო/კერძო დაწესებულების ან პირის კონკრეტულ ქმედებასა ან უმოქმედობაში და დააზიანოს ან საფრთხე შეუქმნას საჯარო ინტერესს. საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის თანახმად, მხილების საგნის განსაზღვრის ორი მიდგომა არსებობს: ა) ზოგადი და ფართო განმარტება, რაც მოიცავს ნებისმიერ ქმედებას, რომელიც ზიანს აყენებს ან საფრთხეს უქმნის საჯარო ინტერესს; ბ) სამართალდარღვევების დეტალური და ამომწურავი ჩამონათვალის განსაზღვრა.<sup>14</sup>

მხილების საგნის ზოგადი და ფართო განმარტების არსებობა განსაზღვრავს მხილების განხორციელებას ნებისმიერ საკითხთან დაკავშირებით, რაც, მამხილებლის აზრით, ზიანს აყენებს ან საფრთხეს უქმნის საჯარო ინტერესს. ამ მიდგომის არჩევასა, სახელმწიფოები განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევენ „საჯარო ინტერესის“ განსაზღვრას კანონმდებლობაში, რათა მამხილებლისათვის გასაგები იყოს, თუ რა შეიძლება იყოს მიჩნეული მხილების მიზნებისათვის საჯარო ინტერესად. ევროპის საბჭოს რეკომენდაციის თანახმად, სახელმწიფოებს აქვთ ფართო დისკრეციული უფლებამოსილება თავად განსაზღვრონ „საჯარო ინტერესის“ სფერო.<sup>15</sup> თუმცა ამავე რეკომენდაციით, სასურველია, რომ წევრმა სახელმწიფოებმა სამი ძირითადი სფერო მოაქციონ საჯარო ინტერესის განმარტების ქვეშ, როგორცაა: კანონმდებლობისა და ადამიანის უფლებების დარღვევა, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოებისათვის საფრთხის შექმნა, გარემოსათვის ზიანის მიყენება ან საფრთხის შექმნა.<sup>16</sup> მხილების საგნის ზოგადი და ფართო განმარტება მოცემულია

---

<sup>12</sup> იხ. სქოლიო 4, გვ. 13.

<sup>13</sup> იხ. სქოლიო 4, გვ. 13.

<sup>14</sup> იხ. სქოლიო 3, გვ. 6.

<sup>15</sup> იხ. სქოლიო 5, პირველი პრინციპი, 42-ე პარაგრაფი.

<sup>16</sup> იხ. სქოლიო 5. პირველი პრინციპი, 42-ე პარაგრაფი.

ნორვეგიის კანონმდებლობაში, რომლის თანახმად დასაქმებულს უფლება აქვს ამხილოს ნებისმიერი ქმედება, რომელიც აზიანებს საჯარო ინტერესს და იმსახურებს კრიტიკას საზოგადოების მხრიდან.<sup>17</sup>

საკანონმდებლო დონეზე მხილების საგნის დეტალური და ამომწურავი ჩამონათვალის განსაზღვრას აქვს, როგორც უპირატესობები, ასევე ნაკლოვანებები. კანონმდებლობით სამართალდარღვევების ჩამონათვალის არსებობა, ერთის მხრივ, პოტენციურ მამხილებელს აწვდის დეტალურ ინფორმაციას, თუ რა სახის ქმედების ან უმოქმედობის შემთხვევაში შეუძლია მხილების მექანიზმის გამოყენება. თუმცა, მეორე მხრივ, არსებობს რისკი, რომ კანონმდებელმა განზრახ ან გაუფრთხილებლობით ესა თუ ის საკითხის გამოტოვოს ან არ შეიტანოს ჩამონათვალში, რამაც მხილების ინსტიტუტი დააზიანოს.

საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით, მხილების საგნის დეტალური და ამომწურავი ჩამონათვალი მოიცავს ისეთ საკითხებს, როგორცაა: კორუფციული დანაშაულები; ინტერესთა შეუთავსებლობა; უფლებამოსილების გადამეტება ან ბოროტად გამოყენება; მართლმსაჯულების შეცდომები; სახელმწიფო ფინანსების არასწორი დაგეგმვა და ხარჯვა; არასწორი მენეჯმენტი; ადამიანის უფლებების დარღვევები; საზოგადოების ჯანმრთელობის, უსაფრთხოებისა და გარემოსთვის ზიანის მიყენება; ზემოთ აღნიშნული სამართალდარღვევების დაფარვა.<sup>18</sup>

მხილების საგნის დეტალური და ამომწურავი ჩამონათვალი მოცემულია აშშ-ს, დიდი ბრიტანეთის, ირლანდიის და ავსტრალიის კანონმდებლობით. აშშ-ის მამხილებელთა დაცვის აქტი მხილებით დაცულ ქმედებებს ორ ჯგუფად ჰყოფს: ა) „პერსონალის აკრძალული პრაქტიკა“ და სამართალდარღვევათა ტრადიციული კატეგორია.<sup>19</sup> პერსონალის აკრძალული პრაქტიკა მოიცავს დისკრიმინაციას, ნეპოტიზმს და არათანაბარი შესაძლებლობების დამკვიდრების სხვადასხვა ფორმებს. ხოლო, სამართალდარღვევათა ტრადიციული სახეებია:

---

<sup>17</sup> ნორვეგიის შრომის კოდექსი, მიღებულია 2006 წელს, განახლებულია 2019 წელს, ხელმისაწვდომია: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/70972/135654/F102248733/NOR70972%20Eng%202019.pdf>, მე-13 მუხლის მე-7 პუნქტი.

<sup>18</sup> იხ. სქოლიო 4, გვ. 12.

<sup>19</sup> საჯარო სამსახურის ბიურო, მამხილებელთა დაცვის პრაქტიკის მიმოხილვა ამერიკის შეერთებულ შტატებში, გაერთიანებულ სამეფოში, ავსტრალიასა და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში, 2013. გვ. 3.

კანონმდებლობის დარღვევა, არასწორი მენეჯმენტი, თანხების გაფლანგვა, კორუფციული გარიგებები; საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოებისათვის საფრთხის შექმნა.<sup>20</sup>

დიდი ბრიტანეთის კანონმდებლობით, მხილება შეიძლება განხორციელდეს შემდეგი საკითხების თაობაზე: სისხლის სამართლის დანაშაული; კანონმდებლობით დადგენილი მოვალეობების შეუსრულებლობა; უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება; ადამიანის ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოებისათვის საფრთხის შექმნა; გარემოსთვის ზიანის მიყენება.<sup>21</sup>

ირლანდიის კანონმდებლობის მიხედვით, მხილებით დაცული ქმედებებია: კანონმდებლობის ან/და ხელშეკრულებით დადგენილი ვალდებულებების დარღვევა; მართლმსაჯულების შეცდომები; საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოებისთვის საფრთხის შექმნა; გარემოსთვის საფრთხის შექმნა; საჯარო ფინანსების უკანონოდ ან არასათანადოდ გამოყენება; არასწორი მმართველობის განხორციელება და დისკრიმინაციული მოპყრობა.<sup>22</sup>

ავსტრალიის კანონმდებლობის მიხედვით, მხილებით დაცულ ქმედებებს მიეკუთვნება: კანონმდებლობის დარღვევა (კორუფცია, თაღლითობა, უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება და ა. შ.), არასწორი მმართველობის განხორციელება (საზოგადოების ნდობის დარღვევა, ქცევის კოდექსის ნორმების დარღვევა), საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოებისათვის, ასევე გარემოსთვის საფრთხის შექმნა; შემზღველი ღონისძიებების გატარება იმ პირის მიმართ, ვინც ახორციელებს მხილებას.<sup>23</sup>

### 4.3. მხილების არხები

მხილების არხების განსაზღვრა გულისხმობს მხილების სამართლებრივი მექანიზმების დანერგვას, როგორც ორგანიზაციის შიგნით, ასევე ორგანიზაციის გარეთ უფლებამოსილი ორგანოებისა და საზოგადოებისთვის ინფორმაციის მიწოდების მიზნით.

---

<sup>20</sup> იქვე, გვ. 3.

<sup>21</sup> G20 Anti-Corruption Action Plan, Action Point 7: Protection of Whistleblowers, OECD (2010). Available at: <http://www.oecd.org/general/48972967.pdf>; გვ. 11.

<sup>22</sup> ირლანდიის კანონი დაცული მხილების შესახებ; მიღებულია 2014 წელს, ხელმისაწვდომია: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/enacted/en/pdf>, მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტი. მე-8 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>23</sup> ავსტრალიის კანონი საჯარო ინტერესით დაცული მხილების შესახებ, მიღებულია 2013 წელს, , ხელმისაწვდომია: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2013A00133>, 29-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის თანახმად, მხილების არხების განსაზღვრა ეფუძნება სამ საფეხურიან მოდელს, რომელიც უზრუნველყოფს საზოგადოებისა და ორგანიზაციის ინტერესებს შორის გონივრული ბალანსის დაცვას.<sup>24</sup> აღნიშნული მოდელის თანახმად, პირველი საფეხური გულისხმობს მამხილებლის მიერ მხილების განხორციელების შესაძლებლობას საჯარო დაწესებულების შიგნით, კერძოდ ინფორმაციის მიწოდებას უშუალო ხელმძღვანელის, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ან საჯარო დაწესებულებაში შექმნილი შიდა აუდიტის ან კონტროლის სამსახურისთვის. გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია, რომ შიდა მხილების განსახორციელებლად არსებობდეს განსხვავებული საშუალებები, როგორცაა: ცხელი ხაზი, ონლაინ პლატფორმა, განცხადების წარდგენის შიდა მექანიზმი და სხვ.

მეორე საფეხური გულისხმობს, მამხილებლის მიერ ინფორმაციის მიწოდებას სახელმწიფოს სხვა უფლებამოსილი ორგანოებისათვის, რომლებიც სარგებლობენ დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხით და გააჩნიათ ზედამხედველობის ფართო უფლებამოსილება საჯარო დაწესებულებების საქმიანობაზე, როგორცაა: სახელმწიფოს აუდიტის სამსახური, სახალხო დამცველი, სამართალდამცავი ორგანოები, საპარლამენტო კომიტეტები/საგამომძიებო კომისიები და სხვ. ხოლო, მესამე საფეხურზე მამხილებელი უფლებამოსილია ინფორმაცია მიაწოდოს საზოგადოებას არასამთავრობო ორგანიზაციების, მედიისა და სხვა ინტერესთა ჯგუფების, მათ შორის პროფესიული გაერთიანებების მეშვეობით.

ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციის თანახმად, წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ მხილების ნათელი და ხელმისაწვდომი არხების შექმნა, რომელიც უნდა დაეფუძნოს მხილების სამ საფეხურიან მოდელს: შიდა მხილება (საჯარო დაწესებულების/ორგანიზაციის შიგნით), გარე მხილება (სახელმწიფოს სხვა უფლებამოსილი ორგანოში) და საჯარო მხილება (მედია, არასამთავრობო ორგანიზაციები).<sup>25</sup> რეკომენდაციის თანახმად, მამხილებლის მიერ მხილების არხის შერჩევისას გათვალისწინებული უნდა იყოს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში არსებული საქმის გარემოებები<sup>26</sup>, თუმცა სახელმწიფოებმა, შესაბამისი მექანიზმების შექმნით, ხელი უნდა შეიწყონ და წახალისონ ორგანიზაციის

<sup>24</sup> იხ. სქოლიო 4, გვ. 35.

<sup>25</sup> იხ. სქოლიო 5, მე-4 პრინციპის მე-14 პუნქტი.

<sup>26</sup> იხ. სქოლიო 5, მე-4 პრინციპის 14-ე პუნქტი.



შიგნით და სახელმწიფოს სხვა უფლებამოსილი ორგანოებისათვის ინფორმაციის მიწოდება, რათა არსებული პრობლემები სახელმწიფო სისტემის შიგნით მოგვარდეს.<sup>27</sup>

ევროკავშირის დირექტივის თანახმად, წევრმა სახელმწიფოებმა ხელი უნდა შეუწყონ მხილების შიდა მექანიზმების შექმნას, როგორც საჯარო სექტორში, ასევე კერძო დაწესებულებებში.<sup>28</sup> დირექტივის თანახმად, კერძო დაწესებულებებს, სადაც 50 ადამიანზე მეტია დასაქმებული, უნდა ჰქონდეთ მხილების შიდა მექანიზმების შექმნის ვალდებულება.<sup>29</sup> თუმცა, წევრ სახელმწიფოებს შეუძლიათ იმ კერძო დაწესებულებებსაც მოსთხოვონ მხილების შიდა მექანიზმების შექმნა, სადაც 50 ადამიანზე ნაკლებია დასაქმებული, მათი საქმიანობის რისკების შეფასების საფუძველზე, განსაკუთრებით საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და გარემოს დაცვის სფეროში.<sup>30</sup> დირექტივა ასევე განსაზღვრავს სახელმწიფოების ვალდებულებას შექმნან გარე მხილების მექანიზმი სახელმწიფოს სხვა უფლებამოსილ უწყებებში, რომელიც უნდა აკმაყოფილებდეს დამოუკიდებლობის, ავტონომიურობისა და კომპეტენტურობის მაღალ სტანდარტს.<sup>31</sup>

დირექტივის მიხედვით, სახელმწიფოებმა უნდა შექმნან საჯარო მხილების მექანიზმები, რომელთა გამოყენება მამხილებელს შეუძლია შემდეგი გარემოებების არსებობისას:

- ამოწურა მხილების შიდა და გარე მექანიზმები, თუმცა სათანადო რეაგირება მხილების ფაქტზე არ მომხდარა;<sup>32</sup>
- არსებობს გონივრული საფუძველი, რომ ა) დარღვევა ქმნის საჯარო ინტერესისადმი ზიანის მიყენების დაუყოვნებლივ საფრთხეს; ბ) არსებობს მამხილებლის მიმართ რეპრესიული ღონისძიებების გამოყენების მაღალი რისკი; გ) საქმის გარემოებების გათვალისწინებით, მხილების ფაქტი არ იქნება სათანადოდ გამოკვლეული, კერძოდ: შესაძლოა მტკიცებულებები განადგურდეს, დაწესებულების ხელმძღვანელი პირები თანამშრომლობდნენ დამრღვევთან ან/და თავად იყვნენ მხილების ფაქტში ჩართული.<sup>33</sup>

<sup>27</sup> იხ. სქოლიო 5, მე-4 პრინციპის მე-17 პუნქტი.

<sup>28</sup> იხ. სქოლიო 6, მე-8 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>29</sup> იხ. სქოლიო 6, მე-8 მუხლის მე-3 პუნქტი.

<sup>30</sup> იხ. სქოლიო 6, მე-8 მუხლის მე-7 პუნქტი.

<sup>31</sup> იხ. სქოლიო 6, მე-12 მუხლი.

<sup>32</sup> იხ. სქოლიო 6, მე-15 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

<sup>33</sup> იხ. სქოლიო 6, მე-15 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

დირექტივის თანახმად, საჯარო მხილებისათვის დადგენილი შეზღუდვები არ ვრცელდება იმ შემთხვევებზე, როდესაც მამხილებელი სარგებლობს ეროვნული კანონმდებლობით გამოხატვის თავისუფლებისა და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისათვის დადგენილი სტანდარტის შესაბამისად.<sup>34</sup>

შესწავლილი სახელმწიფოების უმრავლესობას (დიდი ბრიტანეთი, კანადა, ავსტრალია, ლიეტუვა) მხილების არხების სამ საფეხურიან სისტემა აქვს, სადაც ერთმანეთისგან გამიჯნულია შიდა მხილება, გარე მხილება სახელმწიფოს უფლებამოსილ ორგანოსთან და საჯარო მხილება, ასევე განსაზღვრულია თითოეული საფეხურის გამოყენებისათვის აუცილებელი პირობები. მოცემულ შემთხვევაში, სახელმწიფოები პირველ რიგში მხილების შიდა და გარე არხების ამოწურვის ვალდებულებას ადგენენ, ხოლო შემდეგ განიხილავენ საჯარო მხილების შესაძლებლობას. თუმცა, კანონმდებლობით ასევე განსაზღვრულია გამონაკლისი შემთხვევები, როდესაც მამხილებელს შეუძლია პირდაპირ მიმართოს საჯარო მხილებას, როდესაც: ა) საჯარო დაწესებულების შიგნით მიმართვის შესაძლებლობა არ არსებობს; ბ) არსებული მექანიზმები არ არის ეფექტური ან არსებობს საფუძვლიანი ეჭვი, რომ არ იქნება ეფექტური; გ) არსებობს ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის ზიანის მიყენების დაუყოვნებლივი საფრთხე; დ) არსებობს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და გარემოს უსაფრთხოებისათვის ზიანის მიყენების დაუყოვნებლივი საფრთხე.<sup>35</sup>

შესწავლილი სახელმწიფოების მეორე ნაწილი მხოლოდ მხილების შიდა და გარე მექანიზმებს განსაზღვრავს, საჯარო მხილების შესაძლებლობის გარეშე (ახალი ზელანდია, ირლანდია, ნიდერლანდების სამეფო, რუმინეთი და სხვ), რაც მათი მხრიდან მხილების გარე მექანიზმის, კერძოდ: სახელმწიფოს დამოუკიდებელი და ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანოების მიმართ ნდობის მაღალი ხარისხით არის განპირობებული; ასევე, მხილების ფაქტის სახელწიფო სისტემის შიგნით მოკვლევის ლეგიტიმური მიზანი აქვს, რათა არ დაზიანდეს სახელმწიფო უწყებების რეპუტაცია საზოგადოების თვალში.

შესწავლილი სახელმწიფოების ნაწილი (დიდი ბრიტანეთი, ირლანდია, ახალი ზელანდია, ავსტრალია, ლიეტუვა) ადგენს მხილების შიდა და გარე მექანიზმების გამოყენების წესსა და

---

<sup>34</sup> იხ. სქოლიო 6, მე-15 მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>35</sup> იხ. სქოლიო 21, გვ. 13.

მიმდევრობას, ასევე განსაზღვრავს გამონაკლის შემთხვევებს, როდესაც მამხილებელს უფლება აქვს პირდაპირ მიაწოდოს ინფორმაცია მხილების გარე მექანიზმებით დადგენილ დამოუკიდებელ და კომპეტენტურ სახელმწიფო ორგანოებს. შესწავლილი სახელმწიფოების კანონმდებლობით, მამხილებელმა, სასურველია, უპირველეს ყოვლისა, ისარგებლოს მხილების შიდა მექანიზმებით და სახელმწიფოს აქვს ვალდებულება უზრუნველყოს შიდა მექანიზმების გამართულად და სრულყოფილად მუშაობა, ასევე წახალისოს მათი გამოყენება მხილების გარე და საჯარო არხების გამოყენების შესამცირებლად. თუმცა, სახელმწიფოები ასევე ადგენენ გამონაკლის შემთხვევებს, როდესაც მამხილებელს შეუძლია მხილების შიდა მექანიზმების ამოწურვის გარეშე, მიმართოს სახელმწიფოს დამოუკიდებელ და კომპეტენტურ ორგანოს (სახალხო დამცველი, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, გენერალური პროკურატურა, დამოუკიდებელი საგამოძიებო ორგანოები და სხვ.).

დიდი ბრიტანეთის კანონმდებლობის მიხედვით, მამხილებლის მიერ მხილების შიდა არხების გამოყენება არ არის მიზანშეწონილი, როდესაც ა) მხილებით გამოვლენილ შემთხვევაში დაწესებულების ხელმძღვანელი ან მენეჯერულ პოზიციაზე მყოფი პირები არიან ჩართული; ბ) მხილებით გამოვლენილი შემთხვევა განსაკუთრებით სერიოზული ხასიათისაა და სახელმწიფოს დამოუკიდებელი ორგანოების მხრიდან დაუყოვნებლივ რეაგირებას საჭიროებს.<sup>36</sup> მოცემულ შემთხვევაში, კანონმდებლობით ასევე გათვალისწინებულია ორი გარემოება, კერძოდ: ა) მამხილებლის მიერ ინფორმაცია მიეწოდოს იმ ორგანოს, რომელსაც ყველაზე უკეთ შეუძლია საკითხის მოგვარება და ბ) მამხილებელი თავს კომფორტულად გრძნობდეს ამ ორგანოს წინაშე საკითხის დაყენებისას.<sup>37</sup>

ლიეტუვას კანონმდებლობის მიხედვით, მამხილებელს უფლება აქვს პირდაპირ გარე მხილების მექანიზმი გამოიყენოს და კომპეტენტურ სახელმწიფო უწყებას მიმართოს, მხილების შიდა მექანიზმების ამოწურვის გარეშე, როდესაც: ა) მხილების საგნის მიმართ განსაკუთრებით მაღალი საჯარო ინტერესი არსებობს; ბ) დარღვევის პრევენცია ან შეწყვეტა უმოკლეს დროში უნდა მოხდეს, წინააღმდეგ შემთხვევაში შესაძლოა გამოიწვიოს

---

<sup>36</sup> Government of the United Kingdom, Civil Service Employee Policy, Whistleblowing and rising a concern, Procedure for civil servants, ხელმისაწვდომია: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23?fbclid=IwAR1sSXMMHHelruOEolIHHnCSGGgKybckEogtMmFvdg6rI9FfvbNfzBglif7J>, მე-13 პარაგრაფი.

<sup>37</sup> იქვე, მე-13 პარაგრაფი.

მნიშვნელოვანი ზიანი; გ) დაწესებულების ხელმძღვანელი ან მმართველ პოზიციაზე მყოფი სხვა პირები შესაძლოა თავად არიან ჩართული მხილების შედეგად გამოვლენილ შემთხვევაში; დ) მხილება თავდაპირველად განხორციელდა მხილების შიდა მექანიზმების გამოყენებით, თუმცა საჯარო დაწესებულების მიერ მხილების განაცხადის საპასუხოდ რაიმე ქმედება არ განხორციელებულა ან გატარებული ღონისძიებები არ იყო ეფექტური; ე) არსებობს გონივრული ეჭვი, რომ მხილების შიდა მექანიზმების გამოყენებამ შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას მამხილებლის ანონიმურობისა და კონფიდენციალობის დაცვას, ან გატარდეს ღონისძიებები მხილების განაცხადის დაფარვის მიზნით; ვ) საჯარო დაწესებულებას არ აქვს მხილების მოქმედი შიდა მექანიზმები; ზ) პირს არ შეუძლია გამოიყენოს მხილების შიდა მექანიზმები, რადგან აღარ აქვს სამსახურებრივი ურთიერთობა საჯარო დაწესებულებასთან (ხელშეკრულების შეწყვეტა, სამსახურიდან გათავისუფლება).<sup>38</sup> გარდა ამისა, მამხილებელს უფლება აქვს პირდაპირ მიმართოს კომპეტენტურ სახელმწიფო ორგანოს, თუ ქმედება შეიცავს შესაძლო დანაშაულის ნიშნებს.<sup>39</sup>

შესწავლილი სახელმწიფოების ნაწილი (საფრანგეთი, ნიდერლანდების სამეფო, სლოვაკეთი) ასევე ადგენს სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული საწარმოებისა და კერძო სექტორში არსებული ორგანიზაციებისათვის მხილების შიდა მექანიზმის შექმნის ვალდებულებას, თუ ორგანიზაციაში დასაქმებულია 50-ზე მეტი ადამიანი.<sup>40</sup> ნიდერლანდების კანონმდებლობა ასევე განსაზღვრავს მხილების შიდა მექანიზმის მინიმალურ სტანდარტებს კერძო ორგანიზაციებისათვის.<sup>41</sup> გარდა ამისა, ამავე ქვეყნების კანონმდებლობით დადგენილია ფინანსური სანქციები იმ საჯარო და კერძო ორგანიზაციებისთვის, რომლებიც არ უზრუნველყოფენ მხილების შიდა მექანიზმების შექმნას.<sup>42</sup>

---

<sup>38</sup> ლიეტუვას კანონი მამხილებელთა დაცვის შესახებ, მიღებულია 2017 წლის 28 ნოემბერს, ხელმისაწვდომია: <https://www.prokuraturos.lt/data/public/uploads/2020/02/1.9-225-praneseju-apsaugos-istatymas-eng.pdf>; მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტი.

<sup>39</sup> იქვე, მე-4 მუხლის მე-4 პუნქტი.

<sup>40</sup> იხ. სქოლიო 4, გვ. 36.

<sup>41</sup> ნიდერლანდების კანონი მამხილებლის დაცვის შესახებ, მიღებულია 2016 წ., ხელმისაწვდომია: <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/Publicaties/publicaties/2016/07/01/dutch-whistleblowers-act>; მე-2 მუხლი.

<sup>42</sup> იხ. სქოლიო 4, გვ. 37.

#### 4.4. მხილების პროცედურა

მხილების ნათელი და არაორაზროვანი პროცედურის განსაზღვრა მნიშვნელოვანია მხილების მექანიზმის ეფექტური ფუნქციონირებისათვის. მხილების პროცედურული ნორმების ჩამოყალიბება, ერთის მხრივ, ხელს უწყობს საჯარო/კერძო დაწესებულების მიერ მხილების ფაქტის დროულ და სათანადო მოკვლევას. ხოლო, მეორეს მხრივ, მამხილებელსა და მხილებულს აწვდის ინფორმაციას მხილების განაცხადის წარდგენის შემდეგ გასატარებელი ღონისძიებების თაობაზე.

მხილების განაცხადის განხილვის პროცედურა შემდეგ საკითხებს მოიცავს: ა) განაცხადის წარდგენა; ბ) განაცხადის თაობაზე ჩატარებული ადმინისტრაციული წარმოება; გ) განაცხადის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღება და დ) მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრება. განაცხადის განხილვის თითოეულ ეტაპზე გათვალისწინებული უნდა იყოს მხილების სპეციფიური ბუნება და შინაარსი, რის გამოც კანონმდებლობამ შესაძლოა ზოგადი ადმინისტრაციული წარმოებისგან განსხვავებულ წესი დაადგინოს.

მხილების განაცხადის განხილვა მოითხოვს: ა) ორგანიზაციაში განაცხადის განმხილველი სპეციალური პირის/ორგანოს განსაზღვრას; ბ) წარმოების პროცესის კონფიდენციალურად წარმართვის ვალდებულების დადგენას; გ) მამხილებლისა და მხილებული პირისათვის ადმინისტრაციულ წარმოებაში ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად მონაწილეობის შესაძლებლობის განსაზღვრას; დ) წარმოების პროცესში მოწმისა და ექსპერტის მოსმენის სპეციალური წესის შემუშავებას და მათთვის სათანადო დაცვის გარანტიების მინიჭებას; ე) მხილების ფაქტზე წარმოების დაწყების ხანდაზმულობის ვადისა და წარმოების სპეციალური ვადების განსაზღვრას; ვ) წარმოების შეწყვეტის სპეციალური საფუძვლების განსაზღვრას; ზ) გადაწყვეტილების მიღების წესის და მოთხოვნების დადგენას; თ) გადაწყვეტილების შემდეგ, ორგანიზაციაში პრევენციული ღონისძიებების დაგეგმვას.<sup>43</sup> გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია, საჯარო/კერძო დაწესებულებამ დასაქმებულ პირებს მიაწოდოს ინფორმაცია მხილების შესაძლებლობის თაობაზე და გააცნოს მხილების პროცედურა.

---

<sup>43</sup> იხ. სქოლიო 4, გვ. 45.

ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციის თანახმად, წევრმა სახელმწიფოებმა ხელი უნდა შეუწყონ მხილების პროცედურის დანერგვას, რაც გულისხმობს: ა) მხილების განაცხადის მიღების, მოკვლევისა და განხილვის მიზნით საჯარო დაწესებულებისათვის საჭირო ადამიანური და ადმინისტრაციული რესურსის გამოყოფას; ბ) მხილების განაცხადის განხილვის ნათელი და არაორაზროვანი პროცედურის შემუშავებას, განაცხადის „დროულად“ და „სრულყოფილად“ განხილვის მიზნით; გ) ადმინისტრაციული ან დისციპლინური ხასიათის სანქციების განსაზღვრას მხილების ფაქტზე რეაგირების არარსებობის ან არასათანადო მოკვლევის ჩატარების გამო.<sup>44</sup>

ევროკავშირის დირექტივის თანახმად, წევრმა სახელმწიფოებმა მხილების პროცედურის დასაწესებლად შემდეგი ღონისძიებები უნდა გაატარონ: ა) მხილების განაცხადის მიღების არხების უსაფრთხოება და მათზე შეზღუდული ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა, მამხილებლის შესახებ არსებული ინფორმაციის კონფიდენციალურობის დასაცავად. საჭიროების შემთხვევაში, ანონიმური მხილების არხების შექმნა; ბ) მხილების განმხილველი კომპეტენტური პირის/სამსახურის განსაზღვრა და მისი უფლებამოსილებების დადგენა; გ) მხილების განაცხადის განხილვის ნათელი და არაორაზროვანი პროცედურული ნორმების ჩამოყალიბება; დ) მხილების განაცხადის განხილვის ვადების განსაზღვრა, განაცხადის „დროულად“ განსახილველად.<sup>45</sup>

საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის თანახმად, მხილების მარეგულირებელი კანონმდებლობა საჯარო/კერძო დაწესებულებებს ავალდებულებს შეიმუშაოს მხილების შიდა პროცედურული ნორმები და განსაზღვრავს შიდა პროცედურის ზოგად სტანდარტებს. საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით, ზოგადი სტანდარტის თანახმად, მხილების განაცხადის განხილვის პროცედურა უნდა იყოს: ა) ნათელი და განჭვრეტადი; ბ) დაიცვას მხილების ანონიმური ან/და კონფიდენციალური ხასიათი; გ) უზრუნველყოს დამოუკიდებელი და დროული განხილვის პროცესი; დ) შექმნას მამხილებლის მიერ მის მიმართ განხორციელებული ზეწოლის შემთხვევაში სარჩელის წარდგენისა და განხილვის ეფექტური მექანიზმი.<sup>46</sup> საჯარო/კერძო დაწესებულებებს, კანონმდებლობით განსაზღვრული ზოგადი

<sup>44</sup> იხ. სქოლიო 6, მე-19 პრინციპი, 73-75 პარაგრაფი.

<sup>45</sup> იხ. სქოლიო 6, მე-9 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>46</sup> იხ. სქოლიო 4, გვ. 31.

სტანდარტის ფარგლებში, მინიჭებული აქვთ დისკრეციული უფლებამოსილება, მათი სპეციფიკიდან გამომდინარე, დაადგინონ მხილების განაცხადის განხილვის დეტალური წესები.

#### 4.4.1. მხილების განაცხადის წარდგენა

მხილების განაცხადის წარდგენა არის საჯარო/კერძო დაწესებულებაში მხილების ფაქტზე ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძველი. საერთაშორისო პრაქტიკის თანახმად, მხილების მარეგულირებელმა ეროვნულმა კანონმდებლობამ უნდა განსაზღვროს მხილების განაცხადის ფორმა და შინაარსი, ასევე მისი წარდგენის ვადები და წესი. გარდა ამისა, საჭიროების შემთხვევაში, სახელმწიფომ უნდა დანერგოს მხილების განაცხადის ანონიმურად წარდგენის შესაძლებლობა და უზრუნველყოს მამხილებლის ვინაობის კონფიდენციალობის დაცვა.

საერთაშორისო პრაქტიკის თანახმად, უპირველეს ყოვლისა, მხილების განაცხადი უნდა გაიმიჯნოს სხვა ტიპის პერსონალური საჩივრებისგან, რათა საჯარო დაწესებულებამ შეძლოს მხილების განაცხადის იდენტიფიცირება და შესაბამისი წარმოების პროცესის დაწყება.<sup>47</sup> მხილების განაცხადის იდენტიფიცირება ასევე მნიშვნელოვანია საჯარო დაწესებულების მიერ მხილების შემთხვევების თაობაზე ზუსტი სტატისტიკის წარმოებისა და მამხილებლისათვის სათანადო დაცვის გარანტიების მინიჭების მიზნით.

მხილების განაცხადის სხვა ტიპის პერსონალური საჩივრებისგან გამიჯნა დამოკიდებულია განაცხადის შინაარსსა და მისი წარდგენის მიზანზე. მხილების განაცხადი უნდა ეხებოდეს საჯარო/კერძო სექტორში გამოვლენილ კანონდარღვევას, რომელთა მიმართ არსებობს მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესი ან/და მნიშვნელოვან ზიანს აყენებს საჯარო ინტერესს (მაგ: საზოგადოებრივი უსაფრთხოება, ჯანმრთელობა, გარემოს დაცვა და ა. შ.). გარდა ამისა, მხილების განაცხადის წარდგენის მიზანი უნდა იყოს არა პირადი, არამედ საზოგადოებრივი ინტერესის დაცვა. შესაბამისად, მხილების განაცხადად არ მიიჩნევა პირის მიერ მის მიმართ საჯარო/კერძო დაწესებულების მიღებული გადაწყვეტილების ან განხორციელებული საქმიანობის (მაგ: საჯარო სერვისის მიწოდების პროცესში არსებული დარღვევები) გამო

---

<sup>47</sup> იხ. სქოლიო 4, გვ. 31

წარდგენილი საჩივარი. მხილების განაცხადის სხვა პერსონალური საჩივრებისგან სათანადოდ გასამიჯნად, საჯარო/კერძო დაწესებულებამ უნდა შექმნას კონსულტაციის მექანიზმი მხილების განაცხადის მომზადების თაობაზე.

შესწავლილი ქვეყნების უმეტესობა ადგენს იმ საკითხების დეტალურ ჩამონათვალს, რომელზეც შესაძლებელია განხორციელდეს მხილება (იხ. 3.2. თავი), რაც საჯარო/კერძო დაწესებულების მიერ მხილების განაცხადის იდენტიფიცირებას აადვილებს და უზრუნველყოფს მათ გამოიჯნას სხვა ტიპის პერსონალური საჩივრებისგან. თუმცა, იმ ქვეყნებში, სადაც მხილების ზოგადი განმარტება არსებობს, მხილების განაცხადის სხვა ტიპის საჩივრებისგან გამოიჯნა რთულია. მოცემულ შემთხვევაში, შესწავლილი ქვეყნები დამატებით ადგენს მხილების განაცხადის სხვა ტიპის პერსონალური საჩივრებისგან გამოიჯნის წესსა და განსაზღვრავენ იმ საკითხების ჩამონათვალს, რომელის თაობაზეც წარდგენილი საჩივარი მხილების დაცვის ქვეშ არ უნდა მოექცეს.

დიდი ბრიტანეთის კანონმდებლობის მიხედვით, მხილების განაცხადი უნდა ეხებოდეს მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე საკითხებს და მხილების პროცედურა ადამიანური რესურსების მართვის სფეროში წამოჭრილ პერსონალურ საჩივრებთან დაკავშირებით არ უნდა იყოს გამოყენებული, როგორცაა: დასაქმების წესი და პირობები, მენეჯმენტის მიერ პერსონალის მართვის პროცესში მიღებული გადაწყვეტილებები (შეფასება, დაწინაურება, წახალისება, სამსახურიდან გათავისუფლება და სხვ.).<sup>48</sup> მსგავსი შემთხვევების გასაჩივრების მიზნით, ორგანიზაციაში არსებული დისციპლინური წარმოების პროცედურა გამოიყენება.

აშშ-ის სააკველაციო სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, მამხილებლის მიერ მიწოდებული ინფორმაცია („დაცული მხილება“) უნდა ეხებოდეს მაღალი საჯარო ინტერესის საკითხებს, როგორცაა: კანონდარღვევა, მნიშვნელოვანი მმართველობით ხარვეზები და თანხის გაფლანგვა, უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება, ასევე არსებით ზიანს უნდა აყენებდეს საზოგადოების ჯანმრთელობასა და უსაფრთხოებას.<sup>49</sup> მხილების მარეგულირებელი

<sup>48</sup> Government of the United Kingdom, Civil Service Employee Policy, Whistleblowing and rising a concern, Procedure for civil servants, ხელმისაწვდომია:

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23?fbclid=IwAR1sSXMMHHelruOEolHHnCSGGgKybckEogtMmFv dg6rI9FfVbNfzBglif7I>; მე-7 და მე-8 პარაგრაფი.

<sup>49</sup> იხ. სქოლიო 1, გვ. 205.



ნორმებით არ არის დაცული ადამიანური რესურსების მართვის სფეროში არსებული პერსონალური საჩივრები, რაც მოიცავს მენეჯმენტის ნებისმიერ გადაწყვეტილებას სამსახურში მიღების, გადაყვანის, დაწინაურების, შეფასების, ფინანსური წახალისებისა და პროფესიული განვითარების თაობაზე.<sup>50</sup>

საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის თანახმად, მხილების განაცხადის წარდგენისას კანონმდებლობით განსაზღვრულია: ა) განაცხადის წარდგენის წესი და რეკვიზიტები. შესწავლილი ქვეყნების უმრავლესობა ადგენს მხილების განაცხადის ანონიმური ფორმით წარდგენის შესაძლებლობას, თუმცა, ასევე ითვალისწინებს ანონიმურ განაცხადში წარმოდგენილი ფაქტების მოკვლევასთან დაკავშირებულ სირთულეებს, რაც გულისხმობს: ა) მამხილებლის მხრიდან დამატებითი ინფორმაციისა და მტკიცებულებების მიღების შეუძლებლობას; ბ) მამხილებლისთვის მოკვლევის პროცესის მიმდინარეობისა და შედეგის თაობაზე ინფორმაციის მიწოდების შეუძლებლობას; გ) მამხილებლის დაცვის გარანტიების გამოყენების შეუძლებლობა. ზემოაღნიშნული სირთულეები შესაძლებელია გახდეს, როგორც განაცხადის დაშვებაზე უარის თქმის, ასევე ადმინისტრაციული წარმოების შეწყვეტის საფუძველი.

ევროკავშირის დირექტივის თანახმად, მხილების განაცხადის წარდგენა შესაძლებელი უნდა იყოს, როგორც ზეპირად (სატელეფონო ცხელი ხაზის, ავტომოპასუხის სერვისის ან ონლაინ პლატფორმის მეშვეობით), ასევე წერილობითი ფორმით.<sup>51</sup> მხილების განაცხადის წარდგენის აღნიშნული სტანდარტი დანერგილია ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების კანონმდებლობით. კერძოდ, ნიდერლანდების კანონმდებლობის თანახმად, მხილების განაცხადი შესაძლებელია წარდგენილი იყოს ზეპირად ან წერილობით, ასევე გათვალისწინებულია ანონიმურად წარდგენის შესაძლებლობა. მხილების განაცხადი უნდა მოიცავდეს: ა) მამხილებლის ვინაობას და მისამართს, გარდა ანონიმური მხილებისა; ბ) განაცხადის წარდგენის თარიღს; გ) მხილების ფაქტის მოკლე აღწერასა და მხილებული პიროვნების ვინაობას; დ) იმ გარემოებების აღწერას, რომელსაც ეფუძნება მხილების ფაქტი.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> იხ. სქოლიო 1, გვ. 205.

<sup>51</sup> იხ. სქოლიო 6, მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>52</sup> იხ. სქოლიო 37, ნიდერლანდების კანონი მამხილებლის დაცვის შესახებ, მე-5 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

ლიეტუვას კანონმდებლობის თანახმად, მამხილებელმა მხილების განაცხადი უნდა წარადგინოს ლიეტუვას მთავრობის მიერ დამტკიცებული სპეციალური ფორმით, რომელიც უნდა მოიცავდეს შემდეგ ინფორმაციას: ა) მამხილებლის ვინაობა და საკონტაქტო ინფორმაცია; ბ) მხილების ფაქტობრივი გარემოებები; გ) მხილებული პირის ვინაობა; დ) მითითება სხვა სახელმწიფო ორგანოებისათვის მხილების ფაქტის შესახებ ინფორმაციის მიწოდების თაობაზე.<sup>53</sup> ლიეტუვას კანონმდებლობით გათვალისწინებულია მხილების განაცხადის ანონიმურად წარდგენის შესაძლებლობა და მამხილებელი უფლებამოსილია ისარგებლოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული დაცვის გარანტიებით, მისი ვინაობის გამჟღავნების შემთხვევაში.<sup>54</sup>

ავსტრალიის კანონმდებლობით, მხილების განაცხადის წარდგენა შესაძლებელია ზეპირად და წერილობით.<sup>55</sup> თუმცა, მხილების ზეპირად განხორციელებისას, განაცხადის მიმღები ორგანო/პირი ვალდებულია შექმნას მხილების ფაქტის ამსახველი წერილობითი დოკუმენტი (ოქმი, ჩანაწერი).<sup>56</sup> დიდი ბრიტანეთის კანონმდებლობით გათვალისწინებულია, როგორც მხილების განაცხადის ანონიმურად წარდგენის შესაძლებლობა, ასევე მამხილებლის ვინაობის კონფიდენციალურად დაცვის ვალდებულება.<sup>57</sup> თუმცა, უფლებამოსილ ორგანოს შეუძლია მამხილებელს მოსთხოვოს ვინაობის გამჟღავნება, როდესაც მისი მონაწილეობა მნიშვნელოვანია მხილების ფაქტის გამოძიების პროცესისათვის (მაგ. სისხლის სამართლის საქმეზე სასამართლო სხდომაში მონაწილეობა).<sup>58</sup>

#### 4.4.2. მხილების განაცხადის განხილვა

საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის თანახმად, მხილების მარეგულირებელი კანონმდებლობა ადგენს მხილების განაცხადის საფუძველზე ჩასატარებელი წარმოების სპეციალურ წესს, რომელიც განხვავდება საჯარო დაწესებულებაში არსებული ზოგადი

---

<sup>53</sup> ლიეტუვას კანონი მამხილებელთა დაცვის შესახებ, მიღებულია 2017 წლის 28 ნოემბერს, ხელმისაწვდომია: <https://www.prokuraturos.lt/data/public/uploads/2020/02/1.9-225-praneseju-apsaugos-istatymas-eng.pdf>; მე-4 მუხლის მე-6 პუნქტი.

<sup>54</sup> იქვე, მე-3 მუხლის მე-6 პუნქტი.

<sup>55</sup> იხ. სქოლიო 23, ავსტრალიის კანონი საჯარო ინტერესით დაცული მხილების შესახებ, მე-16 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>56</sup> იქვე, მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>57</sup> იხ. სქოლიო 44, 34-ე პარაგრაფი.

<sup>58</sup> იქვე, 36-ე პარაგრაფი.

ადმინისტრაციული წარმოების ნორმებისგან, მხილების სპეციფიკური ხასიათისა და მამხილებლის მიმართ შესაძლო ზეწოლის რისკების გათვალისწინებით.

საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის თანახმად, მხილების განაცხადის განხილვის ეტაპებია:

ა) მხილების განაცხადის დასაშვებობის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღება; ბ) მხილების განაცხადში მითითებულ ფაქტზე ან გარემოებაზე მოკვლევის დაწყება (ინფორმაციის გამოთხოვა, არსებული დოკუმენტების შესწავლა და ანალიზი); გ) მოკვლევის პროცესში ჩართული მხარეების (მამხილებელი, მხილებული პირი, მოწმე, ექსპერტი და სხვ) იდენტიფიცირება და მათთან ინტერვიუს ჩატარება; დ) მოკვლევის შედეგის გაცნობა მამხილებლის/მხილებული პირებისათვის, დამატებითი მოსაზრებებისათვის ვადის განსაზღვრა და მათი საბოლოო დოკუმენტში ასახვა; ე) გადაწყვეტილების მიღება (წარმოების შეწყვეტა; მხილების ფაქტის დადასტურება და შესაბამისი დისციპლინური ღონისძიების შერჩევა; მოკვლევის შედეგის სხვა უფლებამოსილ ორგანოში გადაგზავნა და ა. შ).<sup>59</sup>

ევროკავშირის დირექტივა ადგენს მხილების განაცხადის განხილვის ეტაპებისა და ვადების სტანდარტს, რომლის თანახმად საჯარო/კერძო დაწესებულებამ მხილების განაცხადის მიღებიდან 7 დღის ვადაში უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება წარმოების დაწყების თაობაზე და აღნიშნულის შესახებ შეატყობინოს მხილებულ პირს.<sup>60</sup> დირექტივის თანახმად, დაწესებულებამ მამხილებელს განაცხადის განხილვის თაობაზე დაწყებული წარმოება უნდა დაასრულოს განაცხადის წარდგენიდან არა უგვიანეს სამი, ხოლო განსაკუთრებული გარემოებების არსებობის შემთხვევაში არა უგვიანეს 6 თვისა, ხოლო მოკვლევის შედეგის თაობაზე აცნობოს მამხილებელს/მხილებულ პირს.<sup>61</sup> გარდა ამისა, საჯარო/კერძო დაწესებულებამ, საჭიროების შემთხვევაში, მოკვლევის შედეგი გონივრულ ვადაში უნდა გადაუგზავნოს სხვა უფლებამოსილ სახელმწიფო უწყებებს დამატებითი გამოძიების ჩასატარებლად.<sup>62</sup>

შესწავლილი ქვეყნების კანონმდებლობის ანალიზის თანახმად, მხილების მომწესრიგებელი ნორმები განსაზღვრავენ მხილების განაცხადის დასაშვებობის კრიტერიუმებსა და მისი

<sup>59</sup> იხ. სქოლიო 4, გვ. 46.

<sup>60</sup> იხ. სქოლიო 6, მე-11 მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

<sup>61</sup> იხ. სქოლიო 6, მე-11 მუხლის მე-2 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი.

<sup>62</sup> იხ. სქოლიო 6, მე-11 მუხლის მე-2 პუნქტის „ფ“ ქვეპუნქტი.

დაუშვებლად ცნობის საფუძვლებს. იმ შემთხვევაში, თუ განაცხადი აკმაყოფილებს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს და არის სათანადოდ დასაბუთებული, იგი დასაშვებად მიიჩნევა. ხოლო, განაცხადის დაუშვებლად ცნობის საფუძვლები ქვეყნების მიხედვით განსხვავებულია.

ნიდერლანდების კანონმდებლობით, მხილების განაცხადი დაუშვებლად იქნება ცნობილი, თუ: ა) განაცხადი ვერ აკმაყოფილებს კანონის მოთხოვნებს და არსებითად დაუსაბუთებელია; ბ) განაცხადში მითითებული ფაქტის მოკვლევა/გამოძიება ხდება სხვა უფლებამოსილი სახელმწიფო უწყების მიერ (სამართალდამცავი ორგანოები, აუდიტის სამსახური, სახალხო დამცველი და ა. შ.); გ) განაცხადი არ იყო წარდგენილი კანონმდებლობით დადგენილი მხილების შიდა არხების დაცვით; დ) მხილების საკითხზე არსებობს სასამართლოს კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილება.<sup>63</sup>

ლიეტუვას კანონმდებლობის მიხედვით, უფლებამოსილ ორგანოს შეუძლია დაუშვებლად ცნოს განაცხადი და არ განიხილოს, თუ: ა) განაცხადში მითითებული ინფორმაცია არსებითად დაუსაბუთებელია; ბ) იმავე გარემოებებთან დაკავშირებით უკვე მიღებულია გადაწყვეტილება.<sup>64</sup> ხოლო, ავსტრალიის კანონით, განაცხადის განმხილველი ორგანო უფლებამოსილია დასაშვებად არ ცნოს ანონიმურად წარდგენილი მხილების განაცხადი, თუ არსებობს საფუძვლიანი ეჭვი, რომ მამხილებლის ვინაობის და საკონტაქტო ინფორმაციის არცოდნა მხილების ფაქტის მოკვლევას შეუძლებელს გახდის.<sup>65</sup>

საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის შედეგად გამოიკვეთა, რომ მხილების განაცხადის განხილვის ერთიანი სტანდარტი არ არსებობს და ქვეყნები მხილების მარეგულირებელი სპეციალური კანონით ადგენენ შესაბამის პროცედურულ ნორმებს. აღნიშნული პროცედურული ნორმები მოიცავს: განაცხადის განხილვის ვადებს, პროცესის მონაწილე პირების უფლებებს და მათი მონაწილეობის მექანიზმებს, კონფიდენციალობის პრინციპის დაცვის გარანტიებს, მოწმეებისა და ექსპერტების გამოკითხვის სპეციალურ წესებს და ა. შ. გარდა ამისა, შესწავლილი ქვეყნების კანონმდებლობის თანახმად, მხილებული პირი

<sup>63</sup> იხ. სქოლიო 6, მე-6 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>64</sup> იხ. სქოლიო 49, ლიეტუვას კანონი მამხილებელთა დაცვის შესახებ, მე-6 მუხლის მე-7 პუნქტი.

<sup>65</sup> სქოლიო 23, ავსტრალიის კანონი საჯარო ინტერესით დაცული მხილების შესახებ, მე-16 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

მხილების განაცხადის განხილვის პერიოდში აგრძელებს საქმიანობას საჯარო/კერძო დაწესებულებაში, საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე.

კანადის კანონმდებლობა მხილების განაცხადის განხილვისას ეფუძნება პროცედურული სამართლიანობის პრინციპს, რომლის თანახმად განხილვის პროცესში ჩართული ნებისმიერი პირის საპროცესო უფლებები გარანტირებული და დაცულია.<sup>66</sup> კანადის კანონმდებლობის თანახმად, პროცესის ყველა მონაწილეს უფლება აქვს მიიღოს ინფორმაცია განხილვის მიმდინარეობის თაობაზე და გონივრულ ვადაში, ზეპირად ან წერილობით წარადგინოს მოსაზრებები განმხილველ ორგანოში.<sup>67</sup>

დიდი ბრიტანეთის კანონმდებლობით, მხილების განაცხადზე იწყება შიდა მოკვლევა, რომლის თაობაზეც მხილებულ პირს ეცნობება განაცხადის წარდგენიდან 5 დღის ვადაში. განაცხადის განმხილველ ორგანოს, საჭიროების შემთხვევაში, შეუძლია მხილებულ პირთან ჩაატაროს ზეპირი გასაუბრება.<sup>68</sup> მხილებულ პირს უფლება აქვს მოითხოვოს ადვოკატის ან/და პროფესიული კავშირის წარმომადგენლის გასაუბრებაზე დასწრება.<sup>69</sup> განაცხადის განმხილველმა ორგანომ განაცხადის მიღებიდან 28 დღის ვადაში მამხილებელს უნდა მიაწოდოს ინფორმაცია მოკვლევის მიმდინარეობის თაობაზე.<sup>70</sup> იმ შემთხვევაში, თუ დაწყებულია საგამოძიებო მოქმედებები, გამოძიების ინტერესებიდან გამომდინარე შესაძლებელია მამხილებლისათვის ვერ მოხდეს სრული ინფორმაციის მიწოდება.<sup>71</sup>

ნიდერლანდების კანონმდებლობით განსაზღვრულია მხილების განაცხადის განხილვის სპეციალური პროცედურა, რომლის თანახმად ნებისმიერი საჯარო მოსამსახურე ვალდებულია საჯარო დაწესებულებაში სპეციალურად შექმნილ მოკვლევის სამსახურს მიაწოდოს მხილების ფაქტის თაობაზე ნებისმიერი ინფორმაცია.<sup>72</sup> გარდა ამისა, მოკვლევის სამსახური მხარეებს განუსაზღვრავს ახსნა-განმარტების ზეპირად ან წერილობით წარდგენის გონივრულ ვადას, ასევე იღებს გადაწყვეტილებას ერთობლივი ან განცალკავებული მოსმენის

---

<sup>66</sup> იხ. სქოლიო 1, გვ. 156.

<sup>67</sup> იხ. სქოლიო 1, გვ. 156.

<sup>68</sup> იხ. სქოლიო 44, 29-ე პარაგრაფი.

<sup>69</sup> იხ. სქოლიო 44, 30-ე პარაგრაფი.

<sup>70</sup> იხ. სქოლიო 44, 31-ე პარაგრაფი.

<sup>71</sup> იხ. სქოლიო 44, 32-ე პარაგრაფი.

<sup>72</sup> იხ. სქოლიო 37, ნიდერლანდების კანონი მამხილებლის დაცვის შესახებ, მე-13 მუხლის მე-4 პუნქტი.

ჩატარების თაობაზე.<sup>73</sup> კანონმდებლობით ასევე განსაზღვრულია მოწმის, ექსპერტისა და თარჯიმნის სპეციალური ვალდებულებები და მათი მოსმენის წესი.<sup>74</sup>

შესწავლილი ქვეყნების კანონმდებლობით განსაზღვრულია მხილების განაცხადის საფუძველზე დაწყებული ადმინისტრაციული წარმოების შეწყვეტის საფუძველები, რომლებიც ითვალისწინებს მხილების განაცხადის განხილვის სპეციფიკას. ნიდერლანდების კანონმდებლობის თანახმად, მხილების განაცხადის საფუძველზე დაწყებული წარმოება შესაძლებელია შეწყდეს, როდესაც ა) მამხილებელი სათანადოდ არ თანამშრომლობს განაცხადის განმხილველ ორგანოსთან; ბ) მამხილებელი არ იცავს მოკვლევის პროცესის კონფიდენციალურობას; გ) განმხილველი ორგანოსთვის ცნობილი გახდა ახალი ფაქტები და გარემოებები, რომელთა საფუძველზე მხილების განაცხადი დაუსაბუთებელია.

ავსტრალიის კანონმდებლობის თანახმად, განაცხადის განმხილველი ორგანო უფლებამოსილია შეწყვიტოს მხილების განაცხადზე დაწყებული ადმინისტრაციული წარმოება, როდესაც: ა) მამხილებელი, გონივრული საფუძვლის არსებობის გარეშე, არ თანამშრომლობს უფლებამოსილ ორგანოსთან და თანამშრომლობის არარსებობა შეუძლებელს ხდის მხილების ფაქტის მოკვლევას; ბ) მოკვლევის საფუძველზე გამოვლინდა, რომ მხილების ფაქტი არ შეესაბამება სიმართლეს; გ) მხილების ფაქტის ჩადენიდან გასული დროის ხანგრძლივობა შეუძლებელს ხდის ინფორმაციის მოძიებას; დ) მხილების ფაქტი უკვე გამოიძია სხვა უფლებამოსილმა ორგანომ; ე) მხილების ფაქტთან დაკავშირებით უფრო გონივრულია სხვა ტიპის ღონისძიებების გატარება.<sup>75</sup>

საერთაშორისო პრაქტიკის თანახმად, მხილების განაცხადის განხილვის საფუძველზე, საჯარო/კერძო დაწესებულების უფლებამოსილი პირი/სტრუქტურული ერთეული ამზადებს დასკვნას, რომელსაც წარუდგენს დაწესებულების ხელმძღვანელს. შესწავლილი ქვეყნების კანონმდებლობების თანახმად, დასკვნა უნდა იყოს დასაბუთებული და აკმაყოფილებდეს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს.

<sup>73</sup> იქვე, მე-14 მუხლის 1-ლი და მე-2 პუნქტი.

<sup>74</sup> იქვე, მე-15 მუხლი.

<sup>75</sup> იხ. სქოლიო 23, ავსტრალიის კანონი საჯარო ინტერესით დაცული მხილების შესახებ, მე-20 მუხლი.

ნიდერლანდების კანონმდებლობის თანახმად, უფლებამოსილი პირის/ორგანოს მიერ მომზადებული დასკვნა უნდა შეიცავდეს შემდეგ ინფორმაციას: ა) გამოვლენილი დარღვევის აღწერა, გამომწვევი მიზეზი და გარემოებები; ბ) დარღვევის შედეგად დამდგარი ან შესაძლო ზიანის სიმძიმე; გ) რეკომენდაციები დამრღვევი პირის მიმართ გასატარებელი ღონისძიებების თაობაზე; დ) რეკომენდაციები საჯარო/კერძო დაწესებულებაში გასატარებელი ღონისძიებების თაობაზე.<sup>76</sup> კანონმდებლობის თანახმად, აღნიშნული დასკვნა ეგზავნება მამხილებელსა და მხილებულ პირს, რომლებსაც აქვთ ოთხ კვირიანი ვადა მოსაზრებების და კომენტარების წარდგენისათვის.<sup>77</sup> დასკვნის საბოლოო ვერსიის გაცნობის შემდეგ, საჯარო/კერძო დაწესებულება უფლებამოსილ ორგანოს აწვდის ინფორმაციას მის მიერ მომზადებული რეკომენდაციების იმპლემენტაციის თაობაზე.<sup>78</sup>

#### 4.5. მამხილებლის უფლების დაცვის პროცედურული გარანტიები

საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის თანახმად, მხილების მარეგულირებელი კანონმდებლობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნაწილია მამხილებლის უფლების დაცვის გარანტიებისა და პროცედურული მექანიზმების შექმნა, რომელიც მამხილებელს დაიცავს, მხილების ფაქტის გამო, მის მიმართ მიღებული რეპრესიული გადაწყვეტილების ან უკანონო/დისკრიმინაციული ქმედებისგან.<sup>79</sup> მამხილებლის უფლების დაცვის გარანტიები გულისხმობს ა) იმ რეპრესიული ღონისძიებების განსაზღვრას, რომელთა გამოყენება აკრძალულია მამხილებლის მიმართ; ბ) მამხილებლის მიერ მის მიმართ განხორციელებული რეპრესიული ღონისძიებების დამოუკიდებელ ორგანოში ან/და სასამართლოში გასაჩივრების შესაძლებლობას; გ) რეპრესიული ღონისძიების შედეგად, მამხილებლისათვის მიყენებული მატერიალური და მორალური ზიანის კომპენსაციის ვალდებულების დადგენას; დ) იმ პირთა პასუხისმგებლობის განსაზღვრას, რომლებმაც ზიანი მიაყენეს მამხილებელსა და მხილების პროცესს.<sup>80</sup>

<sup>76</sup> იხ. სქოლიო 37, ნიდერლანდების კანონი მამხილებლის დაცვის შესახებ, მე-17 მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>77</sup> იქვე, მე-17 მუხლის მე-4 პუნქტი.

<sup>78</sup> იქვე, მე-17 მუხლის მე-5 პუნქტი.

<sup>79</sup> იხ. სქოლიო 1, გვ. 37.

<sup>80</sup> იხ. სქოლიო 4, გვ. 20.

შესწავლილი ქვეყნების კანონმდებლობით (აშშ, ავსტრალია, კანადა, დიდი ბრიტანეთი, ირლანდია, საფრანგეთი, ლიეტუვა) მამხილებლის დაცვის გარანტიები ვრცელდება ისეთ შემთხვევებზე, როგორცაა: ა) მამხილებლის მიმართ ადმინისტრაციული ან სამოქალაქო სამართალწარმოების, ასევე სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყება; ბ) მამხილებლის თანამდებობიდან დროებით ჩამოშორება, დაქვეითება ან სამსახურიდან გათავისუფლება; გ) მამხილებლის მიმართ პერსონალის მართვის პროცესში დისკრიმინაციული გადაწყვეტილებების მიღება, მათ შორის შეფასების, წახალისების, დაწინაურების, პროფესიული განვითარების და სხვა მიმართულებით; დ) მამხილებლის დაშინება, მუქარა, სტიგმატიზება და სხვა ფსიქოლოგიური ზეწოლის ფორმების გამოყენება.<sup>81</sup>

საერთაშორისო პრაქტიკის თანახმად, მამხილებელს უფლება აქვს მოითხოვოს კომპენსაცია, რომელიც დაფარავს ნებისმიერი რეპრესიული ქმედების პირდაპირ, ირიბ და სამომავლო შედეგებს. კომპენსაცია შესაძლოა მოიცავდეს: ა) წარსული, აწმყო ან მომავალი შემოსავლის ან/და მდგომარეობის/სტატუსის დაკარგვის გამო; ბ) მორალური ზიანის ანაზღაურებას ტკივილისა და ტანჯვის მიყენებისათვის; გ) სამედიცინო ხარჯების ანაზღაურებას ფიზიკური ან ფსიქოლოგიური ძალადობის შედეგების სამკურნალოდ; დ) სასამართლო ხარჯების, ადვოკატის მომსახურების ან/და მედიაციის საფასურს; ე) სხვა განყოფილებაში ან სხვა პირის დაქვემდებარებაში გადაყვანას და სხვ.<sup>82</sup>

საფრანგეთის კანონმდებლობა უზრუნველყოფს მამხილებლის დაცვის გარანტიების სრულყოფილ მოწესრიგებას და განსაზღვრავს იმ ქმედებების ამომწურავ ჩამონათვალს, რისგანაც მამხილებელი უნდა იყოს დაცული, კერძოდ: ა) სტაჟირებისა და სამსახურში მიღების პროცესიდან გამორიცხვა; ბ) პირდაპირი ან არაპირდაპირი დისკრიმინაცია დასაქმებული პირის მიმართ პერსონალის მართვის პროცესში მიღებული გადაწყვეტილებების საფუძველზე (გადაყვანა, დაწინაურება, შეფასება, პროფესიული განვითარება, ანაზღაურება და სხვ.)<sup>83</sup> გარდა ამისა, კანონი ადგენს, მამხილებლის მიერ მის

---

<sup>81</sup> იხ. სქოლიო 4, გვ. 21.

<sup>82</sup> იხ. სქოლიო 4, გვ. 22.

<sup>83</sup> საფრანგეთის კანონი გამჭვირვალობის, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისა და ეკონომიკური ცხოვრების მოდერნიზების შესახებ, მიღებულია 2016 წლის 9 დეკემბერს, ხელმისაწვდომია: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/12/9/ECFM1605542L/jo#JORFARTI000033558655>; მე-10 მუხლის 1-ლი პუნქტი.



მიმართ განხორციელებული რეპრესიული ქმედების სასამართლოში გასაჩივრების შესაძლებლობას და განსაზღვრავს, როგორც დარღვეულ უფლებებში აღდგენის, ასევე მატერიალური და მორალური ზიანისათვის კომპენსაციის მიღების უფლებას.<sup>84</sup>

ავსტრალიის კანონმდებლობით, მამხილებლის მიმართ განხორციელებული რეპრესიული ღონისძიებებია: ა) ნებისმიერი დისკრიმინაციული ქმედება ან/და გადაწყვეტილება, რომელმაც სამსახურებრივი ურთიერთობისას მამხილებელი არათანაბარ მდგომარეობაში ჩააყენა და ზიანი მიაყენა მის რეპუტაციას; ბ) მამხილებლის შევიწროება, დაშინება ან სხვა სახის ფსიქოლოგიური ზეწოლა; გ) მამხილებლისთვის ფიზიკური ზიანის მიყენება; დ) მამხილებლის საკუთრების ან ქონებისათვის ზიანის მიყენება.<sup>85</sup> ავსტრალიის კანონმდებლობით ასევე დადგენილია მამხილებლისათვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება.<sup>86</sup>

ირლანდიის კანონმდებლობით ასევე განსაზღვრულია რეპრესიული ქმედებების ჩამონათვალი და მამხილებელს აქვს უფლება მისთვის მიყენებული მატერიალური და მორალური ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნით დაიწყოს დავა დელიქტური ნორმების საფუძველზე.<sup>87</sup> გარდა ამისა, მამხილებელს უფლება აქვს მხილების ფაქტის გამო სამსახურიდან გათავისუფლების გასაჩივრების შემთხვევაში, სასამართლოს დროებითი ღონისძიების მოთხოვნით მიმართოს, რათა სარჩელის დაკმაყოფილების შემთხვევაში, მისი სამსახურში აღდგენა იყოს შესაძლებელი.<sup>88</sup>

ლიეტუვას კანონმდებლობის თანახმად, მამხილებელს უფლება აქვს მის მიმართ განხორციელებული ნებისმიერი რეპრესიული ქმედება ან/და გადაწყვეტილება გაასაჩივროს სასამართლო წესით,<sup>89</sup> ასევე მოითხოვოს მატერიალური და მორალური ზიანის ანაზღაურება.<sup>90</sup> გარდა ამისა, მამხილებელს უფლება აქვს მხილების განცხადების განხილვის პროცესში განცხადების განმხილველი ორგანოსგან მოითხოვოს მის მიმართ განხორციელებული

---

<sup>84</sup> იქვე, მე-11 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>85</sup> იხ. სქოლიო 23, ავსტრალიის კანონი საჯარო ინტერესით დაცული მხილების შესახებ, 39-ე მუხლი.

<sup>86</sup> იქვე, მე-40 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>87</sup> იხ. სქოლიო 22, ირლანდიის კანონი დაცული მხილების შესახებ, ირლანდია, მე-13 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>88</sup> იქვე, მე-11 თავი.

<sup>89</sup> იხ. სქოლიო 49, ლიეტუვას კანონი მამხილებელთა დაცვის შესახებ, მე-11 მუხლის მე-4 პუნქტი.

<sup>90</sup> იქვე, მე-11 მუხლის მე-6 პუნქტი.

რეპრესიული ღონისძიებების გამო კომპენსაციის გადახდა.<sup>91</sup> მოცემულ შემთხვევაში, მამხილებლისათვის მიყენებული ზიანის გამო გადასახდელი კომპენსაციის ოდენობა და მინიჭების წესი განისაზღვრება მთავრობის დადგენილებით.<sup>92</sup>

ევროკავშირის დირექტივა ავალდებულებს სახელმწიფოებს შექმნან მამხილებლის რეპრესიული ქმედებისგან დაცვის ეფექტური მექანიზმი და განსაზღვრონ სანქციები იმ პირებისათვის, რომლებმაც ა) ხელი შეუშალეს ან დააბრკოლეს მხილების განხორციელება; ბ) მამხილებლის მიმართ გაატარეს რეპრესიული ან დისკრიმინაციული ღონისძიებები; გ) მამხილებლის წინააღმდეგ დაიწყო არაკეთილსინდისიერი პროცედურები; დ) გაამხილეს მამხილებლის ვინაობა და დაარღვიეს მისი ვინაობის კონფიდენციალურად დაცვის ვალდებულება.<sup>93</sup>

საფრანგეთის კანონმდებლობით, ნებისმიერ პირს, ვინც რაიმე გზით ხელს შეუშლის ან დააბრკოლებს მხილების ფაქტის თაობაზე უფლებამოსილი პირის ან საზოგადოებისათვის ინფორმაციის მიწოდებას, დაეკისრება 1 წლით თავისუფლების აღკვეთა და 15 000 ევროს გადახდის ვალდებულება.<sup>94</sup> ხოლო, მამხილებელი პირის მიმართ ცილისწამების საფუძველით დაკისრებული პასუხისმგებლობის გაუქმებისას, მიყენებული ზიანის ანაზღაურება 30 000 ევროა.<sup>95</sup> ავსტრალიის კანონმდებლობით, პირი, რომელიც მამხილებლის მიმართ განახორციელებს რაიმე სახის ზეწოლას ან დისკრიმინაციულ ქმედებას, დაისჯება 1 წლით თავისუფლების აღკვეთით და დაეკისრება მიყენებული ფინანსური ან/და მორალური ზიანის ანაზღაურება.<sup>96</sup> იტალიის კანონმდებლობით, ნებისმიერი პირი, ვინც მამხილებლის მიმართ განახორციელებს რაიმე სახის ზეწოლას ან დისკრიმინაციულ ქმედებას, ექვემდებარება დისციპლინური პასუხისმგებლობის მექანიზმს და ამ მექანიზმით გათვალისწინებულ შესაბამის სანქციებს.<sup>97</sup>

---

<sup>91</sup> იქვე, მე-13 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>92</sup> იქვე, მე-13 მუხლის მე-3 პუნქტი.

<sup>93</sup> იხ. სქოლიო 6, 23-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>94</sup> იხ. სქოლიო 80, საფრანგეთის კანონი გამჭვირვალობის, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისა და ეკონომიკური ცხოვრების მოდერნიზების შესახებ, მე-13 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>95</sup> იქვე, მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>96</sup> იხ. სქოლიო 23, ავსტრალიის კანონი საჯარო ინტერესით დაცული მხილების შესახებ, მე-40 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>97</sup> Transparency International Italy, Analyzing the Law on Provisions to protect people reporting crimes or irregularities they became aware of within their public or private employment, art. 2.2 (e). გვ. 4.

საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია, რომ განისაზღვროს მხილების კანონმდებლობის დანერგვაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო ორგანო.<sup>98</sup> საერთაშორისო პრაქტიკის თანახმად, მხილების კანონმდებლობის დანერგვის ხელშეწყობისა და ზედამხედველობის ფუნქცია შესაძლებელია გააჩნდეს ეროვნულ ანტიკორუფციულ სააგენტოს, საჯარო სამსახურის ბიუროს, საკანონმდებლო ორგანოსა და ა.შ. საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის თანახმად, იმ ქვეყნებში, სადაც კორუფციის პრევენციის მიზნით, შექმნილია ეროვნული ანტიკორუფციული სააგენტოები (საფრანგეთი, ლატვია, ლიტვა, იტალია, სლოვენია, ალბანეთი), მათ უფლებამოსილებებში შედის მხილების მარეგულირებელი ნორმების პრაქტიკაში დანერგვის ხელშეწყობა და მონიტორინგი.<sup>99</sup> ხოლო, იმ ქვეყნებში, სადაც დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სამსახურები არ არსებობს, აღნიშნულ ფუნქციას ითავსებენ კორუფციის პრევენციის ფუნქციის მქონე სხვა სახელმწიფო დაწესებულებები, მათ შორის საჯარო სამსახურის ბიურო, პარლამენტში შექმნილი კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის კომიტეტები და სხვ.

აღნიშნული ორგანოს ძირითადი ფუნქციაა საჯარო დაწესებულებების დახმარება და ზედამხედველობა მხილების მექანიზმის ეფექტური დანერგვის პროცესში, რაც მოიცავს:

- ✓ რეკომენდაციებისა და სახელმძღვანელოების შემუშავებას მხილების ინსტიტუტის დანერგვის თაობაზე;
- ✓ საკონსულტაციო ცხელი ხაზის შექმნას და მამხილებლებისათვის სამართლებრივი კონსულტაციის გაწევას;
- ✓ მხილების ელექტრონული პლატფორმის შექმნასა და მართვას;
- ✓ საჯარო მოსამსახურეებისათვის ცნობიერების ამაღლების მიზნით ტრენინგების, სამუშაო შეხვედრებისა და კონფერენციების ჩატარებას მხილების თაობაზე;
- ✓ საჯარო დაწესებულებების მიერ მხილების შიდა პროცედურის შემუშავებისა და დანერგვის ზედამხედველობას;
- ✓ მამხილებლების მიერ წარდგენილ საჩივრების განხილვა მათ მიმართ გატარებული რეპრესიული ღონისძიებებისა და უფლებების დარღვევის თაობაზე;

<sup>98</sup> იხ. სქოლიო 4, გვ. 58-62.

<sup>99</sup> Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Anti-corruption Network for Eastern Europe and Central Asia (ACN): Specialized anti-corruption institutions: Review of Models, 2008. გვ. 10-14.

✓ მხილების შემთხვევების და გატარებული ღონისძიებების თაობაზე ერთიანი სახელმწიფო სტატისტიკის შექმნასა და გამოქვეყნებას;<sup>100</sup>

საზედამხედველო ორგანოს ფუნქციებიდან განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს, მამხილებლის უფლებრივი დაცვის გარანტიების დაცვის მიზნით საჩივრის წარდგენის სპეციალური მექანიზმის შექმნა, სადაც მამხილებელს შეუძლია მხილების ფაქტის გამო მის მიმართ გატარებული რეპრესიული ღონისძიებებისა და უფლებების დარღვევის თაობაზე წარადგინოს საჩივარი. საზედამხედველო ორგანოში საჩივრის წარდგენის სპეციალური მექანიზმი არ ანაცვლებს მამხილებლის მიერ სასამართლოში სარჩელის წარდგენის შესაძლებლობას, არამედ ქმნის აღნიშნული დავების სწრაფი და ეფექტური გადაწყვეტის ალტერნატიულ სამართლებრივ გზას და ხელს უწყობს სასამართლო სისტემის მსგავსი დავებისაგან განტვირთვას.<sup>101</sup> გარდა ამისა, საზედამხედველო ორგანოს მიერ მამხილებელთა საჩივრების განხილვა ხელს უწყობს უწყებაში არსებული სპეციალური ექსპერტული ცოდნისა და გამოცდილების გამოყენებას დავის გადაწყვეტის პროცესში.<sup>102</sup>

მამხილებლის ინსტიტუტის ეფექტური ფუნქციონირების მიზნით, მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო დაწესებულებებმა აქტიურად ითანამშრომლონ ზედამხედველობის განმახორციელებელ ორგანოსთან და გაითვალისწინონ მის მიერ მომზადებული რეკომენდაციები. გარდა ამისა, საჯარო დაწესებულებებს უნდა ჰქონდეთ ვალდებულება აწარმოონ სტატისტიკა მხილების თაობაზე და აღნიშნული ინფორმაცია მიაწოდონ შესაბამისი ზედამხედველ ორგანოს.

შესწავლილი ქვეყნების კანონმდებლობის თანახმად, საჯარო/კერძო დაწესებულებები ვალდებული არიან აწარმოონ და გამოაქვეყნონ მხილების შემთხვევების სტატისტიკა, ასევე წარუდგინონ მხილების ინსტიტუტის დანერგვაზე ზედამხედველ ორგანოს ირლანდიის

<sup>100</sup> იქვე, გვ. 58-62.

<sup>101</sup> Sulleto Lombard, Vivienne Brand, Janet Austin (Editors): Corporate Whistleblowing Regulations: Theory, Practice and Design, Springer, 2020. ხელმისაწვდომია: <https://www.springer.com/gp/book/9789811502583>; გვ. 29-30. საქართველოს სამართლებრივ სისტემაში უფლების დარღვევებზე რეაგირების მიზნით საჩივრის წარდგენისა და განხილვის სპეციალური მექანიზმები შექმნილია დამოუკიდებელ სახელმწიფო ორგანოებში, როგორცაა საქართველოს სახალხო დამცველი - თანასწორობის საკითხებზე; საქართველოს სახელმწიფო ინსპექტორი - პერსონალურ მონაცემთა დაცვის და სამართალდამცავთა მიერ ჩადენილი დანაშაულების გამოძიების საკითხებზე.

<sup>102</sup> Sulleto Lombard, Vivienne Brand, Janet Austin (Editors): Corporate Whistleblowing Regulations: Theory, Practice and Design, Springer, 2020. ხელმისაწვდომია: <https://www.springer.com/gp/book/9789811502583>; გვ. 29-30.

კანონმდებლობით, ყველა საჯარო დაწესებულებამ ყოველწლიურად, არა უგვიანეს 30 ივნისისა, უნდა მოამზადოს და გამოაქვეყნოს მხილების ნორმების დანერგვის თაობაზე ანგარიში, რომელიც შემდეგ ინფორმაციას მოიცავს: ა) მხილების შემთხვევების რაოდენობა; ბ) მხილებული პირების მიმართ განხორციელებული ღონისძიებების სახეები და რაოდენობა; გ) ინფორმაცია საჯარო დაწესებულებაში მხილების მექანიზმის დანერგვის მიზნით განხორციელებული სხვა ღონისძიებების შესახებ.<sup>103</sup>

## 5. მხილების სამართლებრივი რეგულირება საქართველოში

მხილების ინსტიტუტის სამართლებრივი რეგულირება „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2009 წლიდან არსებობს. 2014-2015 წლებში ამავე კანონში შესული ცვლილებების შედეგად, მხილების მომწესრიგებელი ნორმები გაუმჯობესდა, კერძოდ: გაფართოვდა მხილების დეფინიცია და ნებისმიერ პირს მიენიჭა მხილების განხორციელების უფლება; განისაზღვრა ანონიმურად მხილების შესაძლებლობა; დაემატა მხილების გარე არხები, როგორცაა: დამოუკიდებელი საზედამხედველო და საგამომიებო ორგანოები (სახალხო დამცველი, პროკურატურა, სხვა საგამომიებო სამსახურები), ასევე განისაზღვრა სამოქალაქო საზოგადოებისა და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებისათვის ინფორმაციის მიწოდების უფლება გარე მხილების არხების მიერ გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ; მხილების დაცვის მექანიზმები გავრცელდა მამხილებლის ნათესავებზე. თუმცა, მიუხედავად პოზიტიური ცვლილებებისა, საუკეთესო საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობის მიზნით, სასურველია, არსებული საკანონმდებლო ჩარჩო რიგ საკითხებთან დაკავშირებით გაუმჯობესდეს.

საქართველოს კანონმდებლობით, მხილების მარეგულირებელი ნორმები ვრცელდება მხოლოდ საჯარო დაწესებულებებზე და არა კერძო სამართლებრივი ფორმით ორგანიზებულ იმ დაწესებულებებზე, რომლებიც საჯარო ფუნქციებს ახორციელებენ ან/და სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ხდება მათი სრული ან/და ნაწილობრივი დაფინანსება. . სასურველია, რომ საქართველოს კანონმდებლობამ გაიზიაროს საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკა და

<sup>103</sup> იხ. სქოლიო 22, ირლანდიის კანონი დაცული მხილების შესახებ, 22-ე მუხლის 1-ლი და მე-2 პუნქტი.

მხილების მარეგულირებელი კანონმდებლობა სრულად გაავრცელოს ან დაადგინოს მხილების შიდა მექანიზმის შექმნის ვალდებულება კანონმდებლობით დადგენილი ზოგადი სტანდარტის შესაბამისად: ა) კერძო სექტორის იმ წარმომადგენლებზე, რომელთაც სახელმწიფოს მიერ გადაცემული აქვთ საჯარო ფუნქციების განხორციელება; ბ) სახელმწიფოს და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ დაფუძნებულ არასამეწარმეო იურიდიულ პირებზე; გ) სახელმწიფოს და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ დაფუძნებულ ან/და წილობრივი (50% და მეტი წილის არსებობის შემთხვევაში) მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებზე. აღნიშნული ხელს შეუწყობს კერძო სექტორის მიერ საჯარო ფუნქციების განხორციელებისას საზოგადოებრივი ინტერესის დაცვისა და სახელმწიფოს ფინანსების ხარჯვის მონიტორინგს.

საქართველოს კანონმდებლობით, მხილება არის პირის (მამხილებლის) მიერ განცხადების განმხილველი ორგანოს, გამომძიებლის, პროკურორის ან/და საქართველოს სახალხო დამცველის ინფორმირება საჯარო მოსამსახურის (მხილებულის) მიერ საქართველოს კანონმდებლობის ან ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შემცველი ნორმების დარღვევის შესახებ, რომელმაც ზიანი მიაყენა ან შეიძლება მიაყენოს საჯარო ინტერესს ან შესაბამისი საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას. მხილებად ჩაითვლება აგრეთვე მამხილებლის მიერ ზემოაღნიშნული დარღვევის შესახებ სამოქალაქო საზოგადოების ან მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების ინფორმირება განაცხადის განმხილველი ორგანოს, გამომძიებლის, პროკურორის ან/და სახალხო დამცველის მიერ გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ.<sup>104</sup>

საქართველოს კანონმდებლობით, მამხილებელი არის ნებისმიერი პირი და მამხილებლის სტატუსის მინიჭებას საჯარო დაწესებულებასთან სამსახურებრივი ან სხვა სახის საქმიანი ურთიერთობა არ განსაზღვრავს. შესაბამისად, მამხილებელს შეუძლია, არა მხოლოდ საკუთარი ურთიერთობის შედეგად, არამედ ნებისმიერი წყაროდან მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე განახორციელოს მხილება. მამხილებლის სტატუსის ნებისმიერი პირისთვის მინიჭება, ერთი მხრივ, ხელს უწყობს საზოგადოების ფართო ფენების ჩართვას საჯარო დაწესებულებაში არსებული ან/და შესაძლო სამართალდარღვევის გამოვლენის პროცესში. თუმცა, მეორე მხრივ, მამხილებელს არ განასხვავებს ჩვეულებრივი მოქალაქისგან და მას,

---

<sup>104</sup> საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ საქართველოს კანონი, მიღებულია 1997 წლის 17 ოქტომბერს, ბოლო განახლება 15.07.2020, მე-20<sup>1</sup> მუხლის „ა“ პუნქტი.

როგორც ინფორმაციის შიდა წყაროს, აღარ განიხილავს, რაც საერთაშორისო პრაქტიკით აღიარებულ მამხილებლის არსს ცვლის და მის მიერ მიწოდებული ინფორმაციის ნდობის ხარისხს ამცირებს. ევროკავშირის დირექტივისა და საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით, სასურველია, მამხილებლის სტატუსის მინიჭება დაუკავშირდეს მის მიერ საჯარო/კერძო დაწესებულებასთან სამსახურებრივ ან სხვა სახის საქმიან ურთიერთობას, როდესაც პირს შეუძლია ისეთი ინფორმაცია მიიღოს, რომელზეც ჩვეულებრივ მოქალაქეს ხელი არ მიუწვდება.

საქართველო კანონმდებლობა ადგენს მხილების საგნის ზოგად დეფინიციას და არ განსაზღვრავს იმ სამართალდარღვევათა სრულყოფილ ჩამონათვალს, რომელიც საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით დაცულ მხილებას წარმოადგენს. მხილების საგნის ზოგადი დეფინიცია, ერთის მხრივ, უზრუნველყოფს ნებისმიერი საჯარო ინტერესის საკითხზე განაცხადის გაკეთების შესაძლებლობას, თუმცა, მეორე მხრივ ართულებს მხილების ფარგლების განჭვრეტას და კონკრეტული სამართალდარღვევის მხილებით დაცულ სფეროში მოქცევას. გარდა ამისა, მხილების საგნის ზოგადი დეფინიცია მხილების განაცხადის მოქალაქის სხვა ტიპის საჩივრისაგან გამოიჯვანას ართულებს. საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით, სასურველია, რომ კანონმდებლობით დეტალურად განისაზღვროს მხილებით დაცული სამართალდარღვევების ჩამონათვალი და დადგინდეს მხილების ფარგლები, რათა პირისთვის ნათელი იყოს მისი განაცხადის საფუძველზე მხილების პროცედურა დაიწყება თუ სხვა ტიპის ადმინისტრაციული ან/და დისციპლინური წარმოება.

საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულია მხილების შიდა (საჯარო დაწესებულების შიგნით განცხადების განმხილველი ორგანო), გარე (სახალხო დამცველი, პროკურატურა, საგამომიებო ორგანოები) და საჯარო არხები (სამოქალაქო საზოგადოება და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები). საქართველოს კანონმდებლობა არ ადგენს მხილების შიდა და გარე არხების მიმართვის რიგითობას და მამხილებელს ანიჭებს უფლებას, მხილების შიდა არხების ამოწურვის გარეშე, ისარგებლოს მხილების გარე არხებით. გარდა ამისა, საქართველოს კანონმდებლობით, მხილების საჯარო არხების გამოყენება დასაშვებია მხოლოდ მხილების შიდა და გარე არხებში არსებული ორგანოების მიერ გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ. სასურველია, რომ საქართველოს კანონმდებლობამ გაითვალისწინოს

საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკა და განსაზღვროს ის გარემოებები, როდესაც მამხილებელს, უფლება ექნება, გამონაკლის შემთხვევაში, განახორციელოს საჯარო მხილება მხილების შიდა და გარე არხების ამოწურვის გარეშე. საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით ასეთი გამონაკლისი შემთხვევებია, როდესაც: ა) საჯარო დაწესებულების შიგნით მიმართვის შესაძლებლობა არ არსებობს; ბ) არსებული მექანიზმები არ არის ეფექტური ან არსებობს საფუძვლიანი ეჭვი, რომ არ იქნება ეფექტური; გ) არსებობს ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის ზიანის მიყენების დაუყოვნებლივი საფრთხე; დ) არსებობს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და გარემოს უსაფრთხოებისათვის ზიანის მიყენების დაუყოვნებლივი საფრთხე; ე) არსებობს მამხილებლის მიმართ რეპრესიული ღონისძიების გამოყენების მაღალი რისკი.

„საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი ადგენს მხილების განაცხადის განხილვის პროცედურული ნორმების გარკვეულ ნაწილს, როგორცაა: მხილების განცხადების წარდგენის წესი, მათ შორის ანონიმურად;<sup>105</sup> მხილების განაცხადის განხილვის 1 თვიანი ვადა;<sup>106</sup> მამხილებლისათვის მხილების თაობაზე ინფორმაციის მიწოდების წესი და მისი მოსაზრებების მიღების ვადა;<sup>107</sup> განცხადების განმხილველი ორგანოს გადაწყვეტილების რეკვიზიტები.<sup>108</sup> თუმცა, ამავე კანონით განცხადების განმხილველ ორგანოს მინიჭებული აქვს უფლება მხილების განაცხადი განიხილოს საკუთარი დებულებით დადგენილი წესით, ხოლო შესაბამისი წესების არარსებობის შემთხვევაში - საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების წესით.<sup>109</sup> საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების პროცედურა ვერ პასუხობს მხილების განაცხადის განხილვისათვის საჭირო სპეციფიკურ მოთხოვნებს, რაც თავის მხრივ ართულებს მხილების განაცხადის განხილვას პრაქტიკაში.

საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის მიხედვით, მიზანშეწონილია, რომ კანონმდებლობით საჯარო დაწესებულებებს განესაზღვროთ მხილების განაცხადის განხილვის პროცედურული

<sup>105</sup> იქვე, მე-20<sup>1</sup> მუხლის „ბ“ პუნქტი.

<sup>106</sup> იქვე, მე-20<sup>6</sup> მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>107</sup> იქვე, მე-20<sup>9</sup> მუხლის მე-9 პუნქტი.

<sup>108</sup> იქვე, მე-20<sup>10</sup> მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>109</sup> იქვე, მე-20<sup>6</sup> მუხლის 1-ლი პუნქტი.



ნორმების შემუშავების ვალდებულება და მხილების განაცხადი განხილული იყოს იმ სახის პროცედურით, რომელიც სრულად გაითვალისწინებს მხილების სპეციფიკურ ბუნებას. შესაბამისად, სასურველია, რომ საქართველოს კანონმდებლობამ დაადგინოს მხილების პროცედურის ზოგადი სტანდარტები, ხოლო სპეციალური წესების განსაზღვრა დაევალოთ საჯარო დაწესებულებებს.

საქართველოს კანონმდებლობა ადგენს მამხილებლის უფლების დაცვის გარანტიებს, კერძოდ: განსაზღვრულია ანონიმურად მხილების შესაძლებლობა და მამხილებლის ვინაობის კონფიდენციალურად შენახვის ვალდებულება;<sup>110</sup> აღიარებულია მამხილებლის კეთილსინდისიერების პრეზუმფცია;<sup>111</sup> დადგენილია იმ რეპრესიული ღონისძიებების ჩამონათვალი, რომლისგანაც მამხილებელი უნდა იყოს დაცული;<sup>112</sup> ასევე, მამხილებელი უფლებამოსილია საჯარო დაწესებულების ან განაცხადის განმხილველი სხვა ორგანოს მიერ უფლების დარღვევის შემთხვევები გაასაჩივროს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული წესით, რაც გულისხმობს, პირველ რიგში, ადმინისტრაციული საჩივრის ზემდგომ პირთან/ორგანოსთან წარდგენას, ხოლო შემდეგ მისი სასამართლო წესით გასაჩივრებას.<sup>113</sup>

საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით, მამხილებლის უფლების დაცვის გარანტიების გაზრდის მიზნით, სასურველია, საქართველოს კანონმდებლობით განისაზღვროს მხილების მარეგულირებელი კანონმდებლობის იმპლემენტაციაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო უწყება, რომელიც დაეხმარება და ზედამხედველობას გაუწევს საჯარო დაწესებულებების მიერ მხილების შიდა პროცედურის შემუშავებასა და დანერგვას. ასევე, ამავე ორგანოს სისტემაში შეიქმნას მამხილებლის მიერ მისი უფლებების დარღვევის გამო წარდგენილი საჩივრის განხილვის სპეციალური, დამოუკიდებელი მექანიზმი, რომელიც მამხილებელს მისცემს შესაძლებლობას მის მიმართ გატარებული რეპრესიულ ღონისძიებებზე მოახდინოს დროული და ეფექტური რეაგირება. გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია, რომ მხილების მარეგულირებელმა კანონმდებლობამ დაადგინოს მამხილებლისათვის მიყენებული მატერიალური და მორალური ზიანისთვის კომპენსაციის მოთხოვნის უფლება, ასევე მიყენებული ზიანის შეფასებისა და გაცემის წესი. ამასთანავე,

<sup>110</sup> იქვე, მე-20<sup>1</sup> მუხლის „ბ“ პუნქტი.

<sup>111</sup> იქვე, მე-20<sup>2</sup> მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>112</sup> იქვე, მე-20<sup>4</sup> მუხლი.

<sup>113</sup> იქვე, მე-20<sup>4</sup> მუხლის მე-7 პუნქტი.

მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს კანონმდებლობით დადგინდეს იმ პირთა სისხლისსამართლებრივი, ადმინისტრაციული და სამოქალაქო პასუხისმგებლობა, რომლებმაც ხელი შეუშალეს მხილების განხორციელებას ან/და მამხილებლის მიმართ გაატარეს რეპრესიული ღონისძიებები.

## 6. დასკვნა და რეკომენდაციები

საერთაშორისო პრაქტიკის კვლევის ძირითადი მიგნებებისა და საქართველოს კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზის საფუძველზე შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საქართველოში არსებული მხილების მარეგულირებელი კანონმდებლობა საჭიროებს დახვეწასა და გაუმჯობესებას თანამედროვე გამოწვევების საპასუხოდ.

საერთაშორისო პრაქტიკის კვლევის ძირითადი მიგნებები მხილების სამართლებრივ რეგულირებასა და მის ფარგლებთან დაკავშირებით გულისხმობს, რომ მხილების მარეგულირებელი ნორმების გავრცელება საჯარო და კერძო სექტორზე თანაბრად მნიშვნელოვანია. თუმცა, შესწავლილი სახელმწიფოები კერძო სექტორში მხილების რეგულირების სხვადასხვა მოდელს იყენებენ: ა) ქმნიან ერთიან საკანონმდებლო აქტს საჯარო და კერძო სექტორისთვის; ბ) კერძო სექტორს უდგენენ მხილების შიდა წესების შექმნის ვალდებულებას და კანონმდებლობით განსაზღვრავენ რეგულირების ზოგად ჩარჩოს; გ) მხილების მარეგულირებელ კანონმდებლობას ავრცელებენ სახელმწიფოს მიერ კერძო სექტორის ან ინდივიდუალური პირებისათვის საჯარო ფუნქციების გადაცემის შემთხვევებზე, ასევე სახელმწიფოს დაფინანსებით ან/და წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოებისა და არაკომერციული-იურიდიული პირების საქმიანობაზე.

საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის თანახმად, მამხილებელი სუბიექტების წრის განსაზღვრა უკავშირებდება მამხილებლის მიერ საჯარო ან კერძო სექტორში სამსახურებრივი ან სხვა სახის საქმიანი ურთიერთობის არსებობას, როგორც ინფორმაციის მიღების წყაროს. თუმცა, შესწავლილი სახელმწიფოების ნაწილი მამხილებლის სტატუსს და მისთვის მინიჭებულ გარანტიებს ასევე ავრცელებენ მამხილებელთან ასოცირებულ პირებზე: კერძოდ: ა) პირები, რომლებმაც დამატებითი ინფორმაცია მიაწოდეს მამხილებელს; ბ) პირები,

რომლებმაც ხელი შეუწყვეს ან დაეხმარნენ მამხილებელს; გ) პირები, რომლებიც შეცდომით იყვნენ მიჩნეული მამხილებლებად.

საერთაშორისო პრაქტიკით, მხილების საგნის განსაზღვრის ორი მიდგომა არსებობს: ა) ზოგადი და ფართო განმარტება, რაც მოიცავს ნებისმიერ ქმედებას, რომელიც ზიანს აყენებს ან საფრთხეს უქმნის საჯარო ინტერესს; ბ) სამართალდარღვევების დეტალური და ამომწურავი ჩამონათვალის განსაზღვრა. თუმცა, შესწავლილი ქვეყნების უმეტესობა უპირატესობას ანიჭებს დეტალური ჩამონათვალის კანონმდებლობით განსაზღვრას მხილების ფარგლების იდენტიფიცირებისა და განჭვრეტადობის მიზნით. მხილების საგნის დეტალური ჩამონათვალის შექმნა ასევე ხელს უწყობს მხილების განაცხადის სხვა ტიპის საჩივრებისგან გამიჯვნას.

საერთაშორისო პრაქტიკის თანახმად, რეკომენდირებულია, მხილების არხების სამ საფეხურიანი მოდელის შექმნა: შიდა მხილება (საჯარო დაწესებულების/ორგანიზაციის შიგნით), გარე მხილება (სახელმწიფოს სხვა უფლებამოსილ ორგანოში) და საჯარო მხილება (მედია, არასამთავრობო ორგანიზაციები). გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია, განისაზღვროს მხილების თითოეული არხის გამოყენების რიგითობა და წინაპირობები, ასევე გამონაკლის შემთხვევებში საჯარო მხილების არხის პირდაპირ გამოყენების შესაძლებლობა.

საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის თანახმად, მხილების მარეგულირებელი კანონმდებლობა საჯარო/კერძო დაწესებულებებს ავალდებულებს შეიმუშაოს მხილების შიდა პროცედურული ნორმები და განსაზღვრავს შიდა პროცედურის ზოგად სტანდარტებს. მხილების პროცედურის ზოგადი სტანდარტები მოიცავს: მამხილებლის ვინაობის კონფიდენციალურად დაცვის ვალდებულებას; მხილების განაცხადის იდენტიფიცირებისა და მისი სხვა ტიპის საჩივრებისგან გამიჯვნის კრიტერიუმებს; მხილების განაცხადის დასაშვებობის პირობებსა და წარმოების დაწყების წესს; მამხილებლისა და მხილებული პირის მიერ მოსაზრებების წარდგენისა და მათთან გასაუბრების წესს; მოწმისა და ექსპერტის გამოკითხვის სპეციალურ წესს; მხილების განაცხადის განხილვის ვადებს; მხილების განაცხადზე დაწყებული წარმოების შეწყვეტის საფუძვლებს; გადაწყვეტილების მიღებისა და გასაჩივრების წესს.

საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის თანახმად, მამხილებლის უფლების დაცვის გარანტიების შექმნისა და იმპლემენტაციის მიზნით სასურველია განისაზღვროს: ა) იმ რეპრესიული ღონისძიებების განსაზღვრას, რომელთა გამოყენება აკრძალულია მამხილებლის მიმართ; ბ) მამხილებლის მიერ მის მიმართ განხორციელებული რეპრესიული ღონისძიებების დამოუკიდებელ ორგანოში ან/და სასამართლოში გასაჩივრების შესაძლებლობას; გ) რეპრესიული ღონისძიების შედეგად, მამხილებლისათვის მიყენებული მატერიალური და მორალური ზიანის კომპენსაციის ვალდებულების დადგენას; დ) იმ პირთა პასუხისმგებლობის განსაზღვრას, რომლებმაც ზიანი მიაყენეს მამხილებელსა და მხილების პროცესს.

საქართველოს კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზი გვიჩვენებს, რომ სასურველია, საქართველოს კანონმდებლობა გაუმჯობესდეს მხილების საგნისა და არხების იდენტიფიცირებისა და დანერგვის, მხილების პროცედურული ნორმებისა და მამხილებლის უფლების დაცვის გარანტიების გაძლიერების კუთხით. ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს კანონმდებლობამ შექმნას ძლიერი ინსტიტუციური გარანტიები მხილების მარეგულირებელი ნორმების იმპლემენტაციისა და ზედამხედველობის მიზნით.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, წინამდებარე კვლევა მხილების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ჩარჩოს გაუმჯობესების მიზნით წარმოადგენს შემდეგ რეკომენდაციებს:

➤ სასურველია, მხილების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმები გავრცელდეს: ა) კერძო სექტორის იმ წარმომადგენლებზე, რომელმაც სახელმწიფოს მიერ გადაცემული აქვთ საჯარო ფუნქციების განხორციელება; ბ) სახელმწიფოს და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ დაფუძნებულ არასამეწარმეო იურიდიულ პირებზე; გ) სახელმწიფოს და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ დაფუძნებულ ან/და წილობრივი (50% და მეტი წილის არსებობის შემთხვევაში) მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებზე;

➤ საჯარო დაწესებულებებთან დისკუსიის შედეგად შეფასდეს მამხილებლის სტატუსის ნებისმიერი პირისთვის მინიჭების დადებითი მხარეები და სირთულეები, ასევე მამხილებლის სტატუსის მინიჭების კრიტერიუმების დადგენის საჭიროება,

როგორცაა: ა) პირის მიერ საჯარო ან კერძო სექტორში სამსახურებრივი ან სხვა სახის საქმიანი ურთიერთობის არსებობა; ბ) მამხილებელ პირთან ასოცირებულ ურთიერთობაში ყოფნა;

➤ სასურველია, განისაზღვროს მხილებით დაცულ სამართალდარღვევათა დეტალური და ამომწურავი ჩამონათვალი, მხილების საგნის ფარგლების იდენტიფიცირებისა და განჭვრეტადობის მიზნით;

➤ მიზანშეწონილია განისაზღვროს მხილების შიდა და გარე არხების გამოყენების მიმდევრობა და წინაპირობები, ასევე წახალისდეს, უპირველეს ყოვლისა, მხილების შიდა არხებისათვის მიმართვა;

➤ სასურველია, უზრუნველყოფილი იყოს, მამხილებლის მიერ საჯარო მხილების შესაძლებლობა, მხილების შიდა და გარე არხების ამოწურვის გარეშე, ისეთ გამონაკლის შემთხვევებში, როდესაც: ა) საჯარო დაწესებულების შიგნით მიმართვის შესაძლებლობა არ არსებობს; ბ) არსებული მექანიზმები არ არის ეფექტური ან არსებობს საფუძვლიანი ეჭვი, რომ არ იქნება ეფექტური; გ) არსებობს ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის ზიანის მიყენების დაუყოვნებლივი საფრთხე; დ) არსებობს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და გარემოს უსაფრთხოებისათვის ზიანის მიყენების დაუყოვნებლივი საფრთხე; ე) არსებობს მამხილებლის მიმართ რეპრესიული ღონისძიების გამოყენების მაღალი რისკი.

➤ სასურველია, საკანონმდებლო დონეზე მოწესრიგდეს მხილების განაცხადის განხილვის პროცედურული ნორმების ზოგადი სტანდარტი და მიზანშეწონილია, საჯარო/კერძო დაწესებულებებს დაეკისროთ მხილების შიდა პროცედურული ნორმების შემუშავების ვალდებულება კანონმდებლობით დადგენილი ზოგადი სტანდარტის შესაბამისად;

➤ მნიშვნელოვანია, დადგინდეს მხილების განაცხადის სხვა ტიპის პერსონალური საჩივრებისგან გამიჯვნის კრიტერიუმები, როგორცაა: ა) განაცხადის წარდგენის მიზანი, კერძოდ საზოგადოებრივი და არა პირადი ინტერესის დაცვა; ბ) განაცხადის

შინაარსი, კერძოდ: მხილების ნორმები არ გავრცელდეს საჯარო დაწესებულების მიერ საჯარო მოსამსახურის მიმართ ადამიანური რესურსების მართვის სფეროში მიღებული გადაწყვეტილებების გასაჩივრებისას; საჯარო დაწესებულების მიერ ამა თუ იმ პირის კერძო საკითხზე განხორციელებული ქმედების ან/და მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრებისას.

➤ სასურველია კანონმდებლობით მოწესრიგდეს მხილების განაცხადის დასაშვებობის, განხილვის დაწყების, შეჩერებისა და შეწყვეტის საფუძვლები, ასევე მხილების განაცხადის ხანდაზმულობის, განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების სპეციალური ვადები;

➤ მნიშვნელოვანია, მხილების განაცხადი დაუშვებლად იყოს ცნობილი, თუ: ა) განაცხადი ვერ აკმაყოფილებს კანონის მოთხოვნებს და არსებითად დაუსაბუთებელია; ბ) განაცხადი არ არის წარდგენილი კანონმდებლობით დადენილი მხილების შიდა არხების დაცვით; გ) განაცხადში მითითებული ფაქტის მოკვლევა/გამოძიება ხდება სხვა უფლებამოსილი სახელმწიფო უწყების მიერ; დ) მხილების საკითხზე არსებობს სასამართლოს კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილება; ე) ანონიმურად წარდგენილი მხილების განაცხადის შემთხვევაში, თუ არსებობს საფუძვლიანი ეჭვი, რომ მამხილებლის ვინაობის და საკონტაქტო ინფორმაციის არცოდნა მხილების ფაქტის მოკვლევას შეუძლებელს გახდის.

➤ მიზანშეწონილია, კანონმდებლობით გათვალისწინებული იყოს მხილების განაცხადის განხილვის შეწყვეტის შესაძლებლობა, როდესაც: ა) მამხილებელი გონივრული საფუძვლის არსებობის გარეშე, არ თანამშრომლობს უფლებამოსილ ორგანოსთან და თანამშრომლობის არარსებობა შეუძლებელს ხდის მხილების ფაქტის მოკვლევას; ბ) მამხილებელი არღვევს მხილების პროცესის კონფიდენციალობას; გ) მხილების ფაქტის ჩადენიდან გასული დროის ხანგრძლივობა შეუძლებელს ხდის ინფორმაციის მოძიებას;

- მიზანშეწონილია კანონმდებლობით განისაზღვროს მამხილებლისა და მხილებული პირის განაცხადის განხილვაში მონაწილეობის, ასევე მოწმისა და ექსპერტის გამოკითხვის სპეციალური წესი;
- სასურველია, განისაზღვროს მამხილებლის მიერ მისი უფლებების დარღვევის გამო წარდგენილი საჩივრის განხილვის სპეციალური, დამოუკიდებელი მექანიზმი;
- მნიშვნელოვანია, კანონმდებლობით დადგინდეს მამხილებლისათვის მიყენებული მატერიალური და მორალური ზიანისთვის კომპენსაციის მოთხოვნის უფლება, ასევე მიყენებული ზიანის შეფასებისა და გაცემის წესი;
- მიზანშეწონილია, კანონმდებლობით დადგინდეს იმ პირთა სისხლისსამართლებრივი, ადმინისტრაციული ან/და სამოქალაქო პასუხისმგებლობა, რომლებმაც ხელი შეუშალეს მხილების განხორციელებას ან/და მამხილებლის მიმართ გაატარეს რეპრესიული ღონისძიებები;
- სასურველია, კანონმდებლობით განისაზღვროს მხილების მარეგულირებელი კანონმდებლობის იმპლემენტაციაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო უწყება, რომელიც დაეხმარება და ზედამხედველობას გაუწევს საჯარო დაწესებულებების მიერ მხილების შიდა პროცედურის შემუშავებასა და დანერგვას;
- მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო/კერძო დაწესებულებებს დაევალოთ მხილების თაობაზე სტატისტიკის წარმოება და აღნიშნულის თაობაზე ინფორმაციის მიწოდება შესაბამისი ზედამხედველი ორგანოსთვის.

## დანართი 1. მოკლე შინაარსი

### Executive Summary

The aim of the present research is to make a comparative analysis of the existing international practice and Georgian legislation on the institute of Disclosure. Given that no additional amendments have been made to the Law of Georgia on Conflict of Interest and Corruption in Public Service regarding disclosure mechanism since 2015, the study is important to improve the legal norms on disclosure in Georgia and address the difficulties identified during the review of the whistleblower applications in practice.

Desk research and comparative analysis methods were used in the preparation of this research. The study of international practice is focused on the legislative norms of countries that, according to international organizations (EU, OECD, GRECO) have high standards of regulation of the institute of Disclosure.

The following sources were studied during the research:

1. Regulatory framework documents adopted by the international organizations (Recommendation of Council of Europe, European Union Directive, OECD Principles) as well as researches/guidebooks (OECD, EU, GRECO);
2. Studies and reports prepared by international and local non-governmental organizations (Transparency International Central Office, Transparency International Georgia, Institute for Development of Freedom of Information);
3. The legislation of the countries, that set common and complete standards of disclosure in public and private sectors (United Kingdom, New Zealand, Ireland);
4. The legislation of the countries, that set high standards of whistleblower protection in public sector (United States, Australia, Canada, France, Netherlands);
5. The legislation of the countries, that have administrative culture similar to that of Georgia and have recently conducted legal regulatory reform on disclosure (Lithuania, Slovakia, Romania, Serbia);
6. Georgian legislation on disclosure, namely: Law of Georgia on Conflict of Interest and Corruption, Ordinance of the Government of Georgia on General Rules of Ethics and Conduct in Public Service and the comments to the Ordinance.



During the study of international practice, Disclosure regulatory norms were analyzed, main tendencies and differences were identified. While studying the Georgian legislation, the focus was on the content of the existing regulation on Disclosure and the needs for its improvement.

The study comprises of 3 parts and includes following topics:

1. The essence, purpose and legal regulation of Disclosure;
2. Comparative analysis of international practice, namely: the whistleblowers, the subject of disclosure, disclosure channels, disclosure procedure and mechanisms of whistleblowers' protection;
3. Comparative analysis of the Georgian legislation.

In the first part of the study the essence, purpose and conditions of disclosure that impact the well-functioning of the disclosure institute are discussed along with the legal regulation forms of disclosure and its main tendencies. The second part of the research examines best international practice regarding the whistleblower persons; identification of the subject of disclosure; creation of internal, external and public channels of disclosure; disclosure procedure (from whistleblower application to decision-making) and procedural guarantees of whistleblower rights protection. Whereas the analysis of the Georgian legislation evaluates the compliance of the existing norms with international standards and identifies the needs for change.

The study presents following recommendations for the improvement of the legal regulatory framework of Disclosure:

- It is desirable to extend the legislative norms regulating disclosure on to: a) representatives of the private sector, that have been delegated to perform public functions by the state; b) non-entrepreneurial legal entities established by the state and local self-government body; c) enterprises established by the state and/or with equity participation of the state (in case of 50% and more shares) and local self-government;
- Evaluate the positive sides as well as difficulties regarding giving whistleblower status to any person on the basis of the discussion with the public institutions, and the need to set criteria for giving whistleblower status such as: a) existence of employment or other type of business relationship by a person in the public or private sector; b) being associated with a whistleblower;
- It is desirable to determine a detailed and exhaustive list of offences protected by the disclosure with the aim to identify and predict the scope of the subject of disclosure;
- It is advisable to determine the succession and preconditions of use of external and internal channels of disclosure, also encourage, above all, appeal to internal channels of disclosure;

- It is desirable to provide the whistleblower with the opportunity of public disclosure without exhausting the internal and external channels of disclosure, in exceptional cases when: a) there is no opportunity of appeal internally in the public institution; b) the existing mechanisms are not effective or there is a reasonable doubt that they will not be effective; c) there is an immediate threat of harm to human life and health; d) there is an immediate threat of harm to public health and environmental safety; e) there is a high risk of repressive measures towards the whistleblower;
- It is desirable to regulate the general standard of procedural norms of the whistleblower application review process on the legislative level and oblige public/private institutions to develop internal procedural norms of disclosure in accordance with the general standard established by law;
- It is important to determine the criteria for distinguishing whistleblower application from other types of personal complaints such as: a) the purpose of submitting application, namely protection of public and not personal interest; b) the content of application, namely: disclosure norms should not be applied when appealing decisions made by a public institution to a public servant in the field of human resource management; when appealing an action taken and/or decision made by a public institution on a private issue of a certain person;
- It is desirable to regulate by law the grounds for admissibility, review initiation, suspension and termination of the whistleblower application, as well as special deadlines for the review and decision-making process of the whistleblower application;
- It is important to deem a whistleblower application inadmissible if: a) the application fails to meet the requirements of the law and is substantially groundless; b) the application is not submitted in compliance with the internal channels established by the law; c) the fact indicated in the application is investigated by another authorized state agency; d) there is an enacted legal decision on the subject of disclosure; e) in the case of an anonymously submitted whistleblower application, if there is a reasonable doubt that not knowing the whistleblower's identity and contact information will make it impossible to investigate the fact of disclosure;
- It is advisable that the law establishes the possibility of terminating the review of whistleblower application in cases when: a) the whistleblower does not cooperate with the competent authority without reason, and the lack of cooperation makes it impossible to investigate the fact of disclosure; b) the whistleblower violates confidentiality of the disclosure process; c) the period of time elapsed since the fact of disclosure is made makes it impossible to find information;

- It is advisable that the law establishes a special rule for participation of the whistleblower and the disclosed person in application review process, as well as the rule of questioning the witness and the expert;
- It is desirable to establish a special, independent mechanism for reviewing complaints filed by whistleblowers over the violation of their rights;
- It is important that the law establishes the right to claim compensation for material and moral damage caused to the whistleblower, as well as the rule for assessing the damage and issuing compensation;
- It is advisable that the law establishes the criminal, administrative and/or civil liability of those who prevented the disclosure and/or took repressive measures against the whistleblower;
- It is desirable that the law determines the authority responsible for the implementation of the legislation regulating disclosure, which will assist and supervise the development and implementation of the internal disclosure procedure by public institutions;
- It is important to oblige public/private institutions to keep disclosure statistics and provide information to supervisory authority.