CSH
საჯარო მოხელეების ჰაბი
საქართველო

საჯარო მოხელეების მიერ მხილების მექანიზმის არსებული პრაქტიკის შეფასება და რეკომენდაციები

თბილისი, 2022

საჯარო მოხელეების მიერ მხილების მექანიზმის არსებული პრაქტიკის შეფასება და რეკომენდაციები

თბილისი, 2022

დოკუმენტი მომზადებულია საქართველოში ნიდერლანდების საელჩოს მიერ დაფინანსებული პროექტის - „მხილება მიუკერძოებელი და კორუფციისგან თავისუფალი საჯარო სამსახურისთვის“ - ფარგლებში. გამოცემაზე პასუხისმგებელია საჯარო მოხელეთა ჰაბი და მისი შინაარსი შეიძლება არ ემთხვეოდეს საელჩოს პოზიციას.

Kingdom of the Netherlands

ავტორები:

ნანი მაჭარაშვილი
ნინო ცუხიშვილი

© საჯარო მოხელეთა ჰაბი / 2022

სარჩევი

შესავალი 5

ძირითადი მიგნებები 6

კვლევის მიზანი და ამოცანა 10

კვლევის მეთოდები და შერჩევა 11

მონაცემთა წყაროები 14

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო 15

საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო 15

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო 16

საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო 16

საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო 17

საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო 17

საჯარო მოსამსახურეებში მხილების ინსტიტუტის ცნობადობა და მის მიმართ დამოკიდებულება ... 19

საჯარო მოსამსახურეების მიერ მხილების არსის, მიზნებისა და მნიშვნელობის აღქმა 21

მხილების პრაქტიკა და მისი დანერგვის სირთულეები 27

მხილების ინსტიტუტის პრაქტიკის გაუმჯობესების სტრატეგიები და რეკომენდაციები 37

გამოყენებული ლიტერატურა 40

დანართები 41

დანართი №1 – საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის საფუძველზე მიღებული მონაცემები 41

დანართი №2 – ჯგუფურ დისკუსიაში მონაწილე რესპონდენტები 54

დანართი №3 – ჯგუფური დისკუსიის გზამკვლევი 57

დანართი №4 – მუნიციპალიტეტის შერჩევის კრიტერიუმები 62

დანართი №5 – mkhileba.gov.ge — მხილების განაცხადის წარდგენის ელექტრონული ფორმა 63

შესავალი

წინამდებარე ანგარიში ასახავს არასამთავრობო ორგანიზაციის „საჯარო მოხელეთა ჰაბი“ მიერ 2022 წელს ჩატარებული კვლევის შედეგებს. კვლევა ჩატარდა საქართველოში ნიდერლანდების სამეფოს საელჩოს ფინანსური მხარდაჭერით და მის მიზანს წარმოადგენდა საჯარო მოხელეების მხრიდან მხილების მექანიზმის არსებული პრაქტიკის შეფასება.

კვლევა დაეფუძნა იმ მეორადი ლიტერატურის ანალიზს, რომელიც იძლეოდა მხილების ინსტიტუტთან მიმართებაში ექსპერტებისა და არასამთავრობო სექტორის მიერ გამოთქმული რეკომენდაციების შესწავლის საშუალებას, საჯარო უწყებებიდან გამოთხოვილ დამუშავებულ ინფორმაციას და ფოკუს ჯგუფის დისკუსიების შედეგებს. ფოკუს ჯგუფის დიკუსია ჩატარდა 6 ციკლად, მიზნობრივი შერჩევით, რომელშიც მონაწილეობდნენ საჯარო მოხელეები, როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი ხელისუფლებიდან.

ანგარიშში წარმოდგენილია კვლევის ძირითადი მიგნებები, სამინისტროებიდან მიღებული ინფორმაციის ანალიზი, ფოკუს ჯგუფების დისკუსიის შედეგების შეჯამება, ხოლო ანგარიშის დასკვნით ნაწილში, შემოთავაზებულია მათი რეკომენდაციები.

„საჯარო მოხელეთა ჰაბი“, 2021 წელს დაარსებული, საქართველოში მოქმედი პირველი არასამთავრობო ორგანიზაციაა, რომლის მთავარი მიზანი საჯარო მოხელეების პროფესიული განვითარების ხელშეწყობა, საჯარო სამსახურის და საჯარო მმართველობის რეფორმის განხორციელების სხვადასხვა ეტაპზე, საჯარო მოხელეების, როგორც დამოუკიდებელი ინტერესთა ჯგუფის, წარმოდგენა და მათი უფლებრივი მდგომარეობის დაცვა და გაუმჯობესებაა.

„საჯარო მოხელეთა ჰაბი“ ახორციელებს საჯარო სამსახურში მხილების მექანიზმის ამოქმედების მხარდამჭერ პროექტს, რომლის მიზანია, ჩატარებული კვლევის შედეგებისა და საერთაშორისო სათანადო პრაქტიკების საფუძველზე, საქართველოში მხილების ინსტიტუტის ეფექტიანი ფუნქციონირების ხელშეწყობა. კვლევის შედეგებზე დაფუძნებით შერჩეულ შესაბამის საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკებს ორგანიზაცია შესთავაზებს საქართველოს საჯარო სექტორს - პროექტის სამიზნე სამინისტროებს.

პროექტში ჩართულია ჰოლანდიელი ექსპერტი ჰარი ვან ბოქსმერი, რომელსაც აქვს მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნის საჯარო სექტორისთვის ანტიკორუფციული მიმართულებით კონსულტაციის გაწევის 30 წლიანი გამოცდილება, მონაწილეობს საქართველოში ევროკავშირის დაფინანსებით მიმდინარე საჯარო მმართველობის რეფორმის განხორციელებაში და საქართველოს მთავრობის მიერ ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმების, ქონებრივი დეკლარაციების, ინტერესთა კონფლიქტისა და მხილების საკითხებთან დაკავშირებული პროცედურების შემუშავებაში.

> ,,საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის შეზღუდვებიდან გამომდინარე, კვლევის არეალი არ მოიცავს საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სისტემას.

პროექტის ბოლო ეტაპი დაეთმობა შერჩეული საუკეთესო პრაქტიკების დანერგვასა და განმტკიცებას.

ძირითადი მიგნებები

კვლევის საფუძველზე მიღებული ძირითადი მიგნებების წყაროა სამინისტროებიდან გამოთხოვილი და ფოკუს ჯგუფების დისკუსიების საფუძველზე მიღებული ინფორმაცია.

სამინისტროებიდან გამოთხოვილი ინფორმაციიდან იკვეთება, მხილების ინსტიტუტის შემდგომი მართვისათვის მნიშვნელოვანი, რამდენიმე მიმართულება:

- იმ სამინისტროებს, საიდანაც მივიღეთ ინფორმაცია, არ გააჩნიათ მხილების შიდა პროცედურული ნორმებისა და სტანდარტების შემუშავების პრაქტიკა. თითოეული მათგანი ხელმძღვანელობს ,,საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ" საქართველოს კანონით განსაზღვრული პროცედურებით.
- დადასტურდა, რომ კვლევაში მონაწილე არცერთ საჯარო დაწესებულებას არ გააჩნია მხილების აღრიცხვა-დამუშავების მეთოდოლოგია. ამასთან, მხოლოდ საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ვებგვერდს აქვს საჯარო სამსახურის ბიუროს მამხილებლის გვერდზე პირდაპირი ბმის შესაძლებლობა.
- სამინისტროების მიერ მოწოდებული მხილების 93 შემთხვევიდან, მხოლოდ 6 შემთხვევაში ფიქსირდება mkhileba.gov.ge-ის ელექტრონული პლატფორმის გამოყენება.
- მნიშვნელოვანია ის ფაქტიც, რომ მხოლოდ 6 შემთხვევაშია გამოყენებული ანონიმური შეტყობინება. დანარჩენ შემთხვევაში განაცხადის მიღების საშუალება, ელექტრონული ფოსტით, ცხელი ხაზით ან კორესპონდენციით წარდგენილი წერილობითი განცხადებაა, რომელშიც იდენტიფიცირებულია მამხილებელი.
- დღემდე ჩატარებული კვლევებისგან განსხვავებით, წინამდებარე კვლევის ფარგლებში გამოთხოვილი ინფორმაცია ადასტურებს, რომ სამინისტროების შემთხვევაში, მამხილებლები უფრო მეტად არიან მენეჯერულ თანამდებობებზე დასაქმებული პირები.
- მნიშვნელოვანია ისიც, რომ შეტყობინებების 43 პროცენტში, შესწავლის საფუძველზე მხილების ფაქტი არ დადასტურდა. მხილებათა ყველაზე მეტი ფაქტი არ დადასტურდა საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ მიღებული განცხადებებიდან (32 შემთხვევიდან განცხადებაში მითითებული დარღვევა შესწავლით დადასტურდა მხოლოდ 8 შემთხვევაში).
- ნიშანდობლივია, რომ დღემდე ჩატარებული კვლევებისაგან განსხვავებით, სამინისტროებში ორჯერ მეტი აღმოჩნდა მამაკაც მამხილებელთა რაოდენობა.
- მოქალაქეების მხრიდან წარდგენილი მხილების შემთხვევები საერთო შემთხვევების 35 პროცენტს შეადგენს. მათი რაოდენობა განსაკუთრებით მაღალია საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში (18 შემთხვევა 32-დან) და საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროში (13 შემთხვევა 33-დან).

ფოკუს ჯგუფებში გამართული დისკუსიის საფუძველზე ჩატარებული კვლევის შედეგად მიღებული ძირითადი მიგნებები შემდეგნაირია:

- კვლევამ დაადასტურა, რომ მხილების ინსტიტუტისათვის შესაბამისი სპეციალიზებული დეპარტამენტების/სამმართველოების წარმომადგენელებსაც კი, უჭირთ მხილებასთან დაკავშირებული კონკრეტული გამოცდილებების დასახელება.
- მხილების ინსტიტუტისათვის შესაბამისი სპეციალიზებული დეპარტამენტების/სამმართველოების წარმომადგენლების შეფასებები, საჯარო მოხელეებში მხილების ინსტიტუტის ცნობადობის თაობაზე, გაცილებით ოპტიმისტურია, ვიდრე დანარჩენი ჯგუფის

წევრებისა, რომლებიც უფრო აქტიურად საუბრობენ ცნობიერების ამაღლების საჭიროებასა და აუცილებლობაზე.

- ფოკუს ჯგუფებში, რომელშიც მონაწილეობდნენ მენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტები, მხილების შიდა პროცედურული ნორმების შემუშავებისა და ზოგადი სტანდარტების განსაზღვრის მზაობა სასურველის დონეზე ვლინდება. თუმცა, მეტი მოლოდინია ყველა უწყებისთვის საერთო ნორმებისა და სტანდარტების შემუშავებასთან მიმართებაში.
- მხილების ინსტიტუტისათვის შესაბამისი სპეციალიზებული დეპარტამენტების/სამმართველოების წარმომადგენლების პოზიციით, შიდა აუდიტის სამსახურში შესული საჩივრების რაოდენობა ადასტურებს, რომ მხილების ინსტიტუტის ცნობადობასთან დაკავშირებით სამინისტროებსა და საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში ნაკლები პრობლემებია. თუმცა, მხილების შემთხვევების იდენტიფიცირების, აღრიცხვისა და დამუშავების შესაბამისი მეთოდოლოგიური ინსტრუმენტების არარსებობის პირობებში, საჩივრების რა წილია მხილების მექანიზმთან თავსებადი, რთული დასადგენია.
- მნიშვნელოვანია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის არამენეჯერული თანამდებობის საჯარო მოხელეთა აზრით, მხილების ინსტიტუტის ცნობადობის დონე გაცილებით დაბალია მოქალაქეებში, განსაკუთრებით რეგიონებში, რისთვისაც აუცილებელია აქტიური საინფორმაციო კამპანიის წარმოება. მხილების ინსტიტუტის შესახებ, როგორც საჯარო უწყებათა წარმომადგენლების, ისე მოქალაქეებისთვის, აქტიური საინფორმაციო კამპანიის წარმოების სურვილი გამოითქვა აბსოლუტურად ყველა ფოკუს ჯგუფის მონაწილეების მხრიდან. მეტიც, აღინიშნა კონკრეტული წინადადებებიც, რის მიხედვითაც, საინფორმაციო კამპანია, პირველ ყოვლისა, უნდა დაეთმოს მხილების უპირატესობებისა და მისი სარგებლის წარმოჩენას, რადგან ასე გაცილებით ხელშესახები გახდება მხილების მნიშვნელობა. ასევე, სხვებისათვის წამახალისებელი ეფექტის მიზნით, საჭიროა მხილების შესახებ სტატისტიკური მონაცემების მუდმივი განახლება და მისი გავრცელება.
- ფოკუს ჯგუფის დისკუსიის მონაწილე რესპოდენტების დიდი ნაწილი აღნიშნავს საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ - საჯარო მოხელეების ეთიკისა და ინტერესთა შეუთავსებლობის საკითხებზე - 2017-2019 წლებში ორგანიზებული ტრენინგების ფარგლებში, მხილების ინსტიტუტის შესახებ ინფორმაციის გავრცელების მნიშვნელობას. ასევე, დასახელდა საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ ორგანიზებულ ფორუმებზე შესაბამისი საკითხების განხილვის პრაქტიკებიც. სპეციალიზებული ფოკუს ჯგუფის მონაწილე რესპონდენტები აღნიშნავენ საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ მამხილებლის ინსტიტუტთან დაკავშირებით გავრცელებულ სახელმძღვანელოსაც, რომელშიც მოცემული იყო საქართველოს კანონმდებლობაც და სხვა ქვეყნების გამოცდილებაც. მათი თქმით, მამხილებლის დაცვის მექანიზმების შესახებ სახელმძღვანელოში მოცემული ინფორმაცია, გაუზიარეს საკუთარ თანამშრომლებსაც. ამ ღონისძიებების გარდა, ინფორმაციის შემდგომი გავრცელებისა და ინფორმირებულობის გაზრდის რაიმე სხვა ტიპის აქტივობების არსებობა საჯარო დაწესებულებაში ძალიან მწირია. ერთეული შემთხვევების სახით, სახელდება სამუშაო შეხვედრები და ადამიანური რესურსების მართვის სამსახურების მიერ გაცემული განმარტებები.
- ფოკუს ჯგუფების დისკუსიებით დადასტურდა, რომ უშუალოდ მხილების სტატისტიკა, რიგ შემთხვევაში, ან არ წარმოებს ან არ აქვს სისტემატური ხასიათი. საჯარო დაწესებულებები, როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე, აწარმოებენ ერთიან სტატისტიკას, სადაც მხილება ცალკე არ არის გამოყოფილი. ის რაც საერთოა ორივე შემთხვევაში, ესაა მხილების შემთხვევების იდენტიფიცირების, აღრიცხვისა და დამუშავების შესაბამისი მეთოდოლოგიური ინსტრუმენტების არარსებობა.
- კვლევით გაირკვა, რომ მხილება შინაარსობრივად კვეთაშია კანონმდებლობის მოთხოვნების, ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შემცველი ნორმების დარღვევებთან და ასევე, სამსახურში აყვანისა და გათავისუფლების საკითხებთან. ამასთან, ამ ფაქტების დიდი ნაწილი ნაკლებად დასტურდება მოკვლევის საფუძველზე. მოკვლევის საფუძველზე დადასტურებული დარღვევების ყველაზე მეტი წილი მოდის დისციპლინურ გადაც-

დომებზე, რითაც, ეჭვქვეშ დგება ამ შემთხვევების მხილების მექანიზმის მეშვეობით გამჟღავნების რელევანტურობა. უფრო მეტიც, ფოკუს ჯგუფში, რომელშიც მონაწილეობენ მხილების ინსტიტუტისათვის შესაბამისი სპეციალიზებული დეპარტამენტების/სამმართ-ველოების წარმომადგენლები, მხილების შემთხვევებზე საუბრისას, მხილების სანაცვლო ტერმინად გამოიყენება საჩივარი.

- გასათვალისწინებელია, რომ ფოკუს ჯგუფების წარმომადგენელთა ნაწილი, თავის დაზ-ღვევის მიზნით, აცხადებს, რომ მონაცემების შეგროვება-ანალიზის პროცესში რომელიმე საჯარო სამსახურის მიერ მაღალი სტატისტიკური მაჩვენებლის დაფიქსირება არ უნდა იყოს ნეგატიურად აღქმული.
- იმ პრობლემათა ჩამონათვლში, რომელიც ხელს უშლის მხილების ინსტიტუტის ეფექტიან ფუნქციონირებას, ყველაზე ხშირად სახელდება - ანონიმურობის შენარჩუნების საკითხი; მხილების შესახებ ინფორმირებულობის დაბალი დონე, როგორც საჯარო მოხელეებში, ისე მოქალაქეებში; მამხილებლის დაცვის გარანტიების სისუსტე; კანონმდებლობის დეტალიზაციის ნაკლებობა (მხილების სტატუსის მინიჭების ბუნდოვანება, პოლიტიკური თანამდებობის პირებზე გავრცელების ნაკლებობა, კანონის კერძო სექტორზე გავ-რცელების შეუძლებლობა და ა.შ.); მხილების კარგი პრაქტიკებისა და მის საფუძველზე მიღებული საზოგადოებრივი სარგებლის შესახებ იფორმაციის სიმწირე (რაშიც იგუ-ლისხმება, როგორც საზღვარგარეთის, ისე ქართული პრაქტიკები); კულტურულ აღქმასთან დაკავშირებული შეზღუდვები, რომლის მიხედვით მხილება აღიქმება დასმენად და ცუდ საქციელად.
- ფოკუს ჯგუფის მონაწილეთა უმრავლესობა მხილების განაცხადის წარდგენის საშუალებად ასახელებს წერილობით ან ელექტრონულ განცხადებას ან ცხელ ხაზს. თუმ-ცა, ე.წ. „წითელი ღილაკის“ - mkhileba.gov.ge-ის ელექტრონული პლატფორმის, როგორც მხილების მექანიზმის, დასახელება, უჭირთ. გარდა მხილების ინსტიტუტისათვის შესაბამისი სპეციალიზებული დეპარტამენტების/სამმართველოების წარმომადგენლების ფოკუს ჯგუფისა, დისკუსიების მონაწილეთა მნიშვნელოვანი ნაწილისთვის უცნობია mkhileba.gov.ge-ის ელექტრონული პლატფორმა, ხოლო მათ ვისაც სმენია პლატფორმის შესახებ, მწირი ინფორმაცია აქვს მისი გამოყენების პირობების შესახებ.
- მხილების ინსტიტუტისათვის შესაბამისი სპეციალიზებული დეპარტამენტების/სამმართ-ველოების წარმომადგენლები, მათ შორის, ადგილობრივი თვითმმართველობებიდან, ხაზგასმით აღიშნავენ, რომ მხილების შესახებ ინფორმაცია წარმოადგენს საჯარო მოხელის ადაპტაციის ახალი პროგრამის აუცილებელ შემადგენელ ნაწილს, რის გამოც მის შესახებ ინფორმირებულობა გარანტირებულია. ამ კუთხით, აქცენტი კვლავ კეთდება საჯარო სამსახურის ბიუროს წვლილზე, როგორც ადაპტაციის პროგრამაზე პასუხისმგებელ უწყებაზე. თუმცა, აქვე გამოითქმის მხილების ინსტიტუტის შესახებ მეტი განმარტებების გაცემის სურვილი, განსაკურებით ძველი თანამშორმლებისათვის.
- ფოკუს ჯგუფების მონაწილე რესპონდენტებში მხილება აღიქმება ანონიმურ პროცესად და შესაბამისად, ჩნდება კითხვები მხილების პროცესის კონფიდენციალობის დაცვის გარანტიებთან დაკავშირებით. ამასთან, საჯარო სამსახურის ბიუროს ვებგვერდის - mkhileba.gov.ge გარდა, სხვა არხები (ელექტრონული ფოსტა, კანცლარიის მეშვეობის განაცხადის წარდგენა, ცხელი ხაზი და ა.შ.), განაცხადის ავტორის ვინაობის იდენ-ტიფიცირებას მოითხოვს და განაცხადის ანონიმურად წარდგენის შესაძლებლობას არ იძლევა. მნიშვნელოვანია ისიც, რომ ფოკუს ჯგუფებში მუშაობის პროცესში გამოიკვეთა მხილებისას ანონიმურობისა და კონფიდენციალობის ერთმანეთისგან გამიჯვნის სა-ჭიროებაც.
- რესპონდენტები, როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე, მხილების ინსტიტუტს უთანაბრებენ აუდიტის სამსახურს და იკვეთება ისეთი დამოუკიდებელი სახელმწიფო უწყების ცალკე ჩამოყალიბების სურვილი, რომელიც კოორდინირებას გაუწევს და დაეხმარება საჯარო დაწესებულებებს მხილების ინსტიტუტის ეფექტიანობის ზრდაში.
- ფოკუს ჯგუფის მონაწილეთა მნიშვნელოვანი უმრავლესობა, მიუხედავად თანამ-დებობრივი პოზიციისა, როგორც ცენტრალურ, ისე მუნიციპალურ დონეზე, ერთეული გამონაკლისების გარდა, თანხმდება იმაზე, რომ ფულადი წახალისების სისტემის შე-

მოღება კონტრპროდუქტიული იქნება და წაახალისებს არაკეთილსინდისიერი მხილების შემთხვევებს. თუმცა, ინსტიტუტის ეფექტიანობის გასაზრდელად შესაბამისი მხარდამჭერი ინსტრუმენტების აუცილებლობაზე აბსოლუტურად ყველა აქტიურად მსჯელობს.

- მხილების ფაქტის დაუდასტურებლობის შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულების რეპუტაციული ზიანის თავიდან აცილების მიზნით, საჯარო მოხელეთათვის აბსოლუტურად მისაღები აღმოჩნდა მხილების შესახებ ინფორმაციის გარე არხებით, მათ შორის, მედიის საშუალებით გავრცელება, მაგრამ მხოლოდ მხილების შიდა პროცედურების დასრულების შემდეგ.
- კვლევის პროცესში გამოიკვეთა, რომ ფოკუს ჯგუფის მონაწილეთა მიერ გამოთქმული რეკომენდაციების თანხვედრის ხარისხი, ექსპერტებისა და არასამთავრობო სექტორის მიერ დღემდე გაცემულ რეკომენდაციებთან საკმაოდ მაღალია.

კვლევის მიზანი და ამოცანა

კვლევის მიზანს წარმოადგენდა მხილების ინსტიტუტის ცნობადობის დადგენა უშაულოდ საჯარო მოხელეებში. ასევე, საჯარო მოხელეების დამოკიდებულების გარკვევა, როგორც მხილების ინსტიტუტის, ისე არსებული პრაქტიკების მიმართ და ამ ინსტიტუტის დანერგვის სირთულეებისა და გაუმჯობესების სტრატეგიების იდენტიფიცირება.

კვლევის ამოცანას წარმოადგენდა ექპერტებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ მხილების ინსტიტუტის ფუნქციონირების ეფექტიანობაზე დღემდე გამოთქმულ რეკომენ-დაციებთან საჯარო მოხელეების მიერ შემოთავაზებული რეკომენდაციების შედარება. ასევე, იმ სპეციფიკური განსხვავებების გამოვლენა, რაც მნიშვნელოვანი იქნება ინსტიტუტის სრულ-ყოფილი მუშაობისათვის (იხ. დანართის ცხრილი #5). კვლევის ფარგლებში, შესწავლილი იქნა საჯარო მოხელეთა დამოკიდებულება შემდეგ თემებზე:

- საჯარო მოსამსახურეებში მხილების ინსტიტუტის ცნობადობა და მის მიმართ დამოკიდებულება
- საჯარო მოსამსახურეების მიერ მხილების არსის, მიზნებისა და მნიშვნელობის აღქმა
- მხილების პრაქტიკა და მისი დანერგვის სირთულეები
- მხილების ინსტიტუტის პრაქტიკის გაუმჯობესების სტრატეგიები

კვლევის მეთოდები და შერჩევა

წარმოდგენილი კვლევა განხორციელდა თვისებრივი კვლევის მეთოდოლოგიური ჩარჩოს საფუძველზე, რომელიც, მეორადი ლიტერატურის სამაგიდო კვლევისა (მხილების ინსტიტუტის გაუმჯობესების რეკომენდაციების შესწავლა) და საჯარო უწყებებიდან გამოთხოვილი მონაცემების ანალიზის გარდა, გულისხმობს მხილების ინსტიტუტის ფუნქციონირების ხარვეზების გამოვლენის მიზნით, ინფორმაციის შეკრებას ფოკუს-ჯგუფის დისკუსიის ტექნიკით მართული რამდენიმე ციკლიანი მოდელირებით. თვისებრივი კვლევის მეთოდოლოგიური ჩარჩო კვლევის შედეგად მიღებული ინფორმაცია სიღრმისეული ანალიზისა და დამუშავების საშუალებას იძლევა.

ცხრილი #1: *კვლევის მეთოდოლოგიური სპეციფიკა*

კვლევის მეთოდოლოგია	თვისებრივი კვლევა
ტექნიკა	ფოკუს ჯგუფის დისკუსია
კვლევის ინსტრუმენტი	სადისკუსიო გეგმა
შერჩევის მეთოდი	მიზნობრივი შერჩევა
ინტერვიუს ხანგრძლივობა	120 წუთი
სამიზნე ჯგუფი	საჯარო მოხელეები 2 დონეზე (ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები)
მონაცემთა ანალიზი	მონაცემთა თემატური დამუშავება, ინტერპრეტაციული ანალიზი
კვლევის ჩატარების პერიოდი	2022 წლის ივლისის პირველი ნახევარი

კვლევის დაწყებამდე შემუშავდა სადისკუსიო გეგმა, რომელიც შესწორდა და საბოლოო სახით ჩამოყალიბდა პილოტირების შედეგად (იხ. დანართი #2). ფოკუს ჯგუფის დისკუსიის თითოეულ ციკლში მონაწილეთა რაოდენობა განისაზღვრა 8-10 ადამიანით. ფოკუს-ჯგუფის დისკუსია წარიმართა სადისკუსიო გეგმის საფუძველზე. გეგმა დაყოფილი იყო შესაბამისი სექციებით, კვლევის პროცესში დასმულ მნიშვნელოვან საკითხებთან მიმართებაში. თითოეულ მონაწილეს წინასწარ ეთხოვა გაზიარებული ინფორმაციის კონფიდენციალობის დაცვის ვალდებულების ხელმოწერით დადასტურება.

უშუალოდ დისკუსიის დაწყებამდე, მონაწილეებს განემარტათ ჩანაწერის კონფიდენციალობის საკითხი. კერძოდ, ის, რომ ჩანაწერზე პასუხისმგებლობას იღებს პროექტი და მათი პერსონალური მონაცემები არ გადაეცემა მესამე მხარეს.

საერთო ჯამში, კვლევაში მონაწილეობდა 45 რესპონდენტი. რესპონდენტებიდან 14 მენეჯერული, ხოლო 31 არამენეჯერული თანამდებობის მქონე საჯარო მოხელეა. რესპონდენტთა 1/3 კაცი, ხოლო 2/3 ქალია. საჯარო სექტორში მუშაობის გამოცდილების გათვალისწინებით, რესპონდენტების გამოცდილება შემდეგნაირია: კვლევაში მონაწილე რესპონდენტებიდან 6-ს - 3 წლამდე, 5-ს - 3-დან - 5 წლამდე, ხოლო უდიდეს ნაწილს - 5 წელზე მეტი სამუშაო გამოცდილება უდასტურდება. კვლევა ჩატარდა 2022 წლის ივლისის პირველ ნახევარში. სადისკუსიო ფორმატში მონაწილეებთან კომუნიკაციას აწარმოებდა უშაულოდ არასამთავრობო ორგანიზაცია “საჯარო მოხელეთა ჰაბი”, სსიპ საჯარო სამსახურის ბიუროს მხარდაჭერით. ფოკუს ჯგუფის დისკუსიები შედგა ზუმ-ელექტრონული სისტემის საფუძველზე. ფოკუს ჯგუფის საშუალო ხანგრძლივობამ შეადგენა 2 საათი. დისკუსიების შემდეგ, გაკეთდა ფოკუს ჯგუფებში დისკუსიების აუდიო ჩანაწერები. ფოკუს ჯგუფის დისკუსიის საფუძველზე მიღებული ინფორმაციის დამუშავების მიზნით, თითოეული აუდიო ჩანაწერი გაიშიფრა და მომზადდა ზუსტი ტრანსკრიპტი. ინფორმაციის დამუშავება და ანალიზი განხორციელდა ინტერპრეტაციული ანალიზის საფუძველზე, წინასწარ იდენტიფიცირებული კოდირების სისტემით, რომლის შედეგებიც აისახა კვლევის საბოლოო ანგარიშში. კვლევის ძირითად შეზღუდვას წარმოადგენდა დროის სიმცირე დაგეგმვიდან განხორციელებამდე, რამაც განაპირობა მისი შედარებით მცირე მასშტაბი. ამასთან, პრო-

პორციულობის დაცვა, საჯარო სექტორში მუშაობის გამოცდილების გათვალისწინებით, მხოლოდ ნაწილობრივ მოხერხდა. „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ" საქართველოს კანონის მე-20 მუხლით განსაზღვრული პირობიდან გამომდინარე, კვლევის არეალი ვრცელდება სამინისტროებსა და ადგილობრივ თვითმმართველობებზე, გარდა საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სისტემისა. კვლევის თვისებრივი მეთოდიდან გამომდინარე, მიღებულ შედეგებს, ცხადია, ვერ ექნება განზოგადების პრეტენზია. თუმცა, შერჩეული მეთოდი, პრობლემების გაცილებით დეტალურად დანახვისა და მათი მართვის მექანიზმებზე სიღრმისეული დასკვნების გამოტანის საშუალებას იძლევა.

კვლევის მიზნებიდან და ამოცანებიდან გამომდინარე, სამიზნე ჯგუფში შედიოდნენ, როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი თვითმმართველობების წარმომადგენლები. ფოკუს ჯგუფის დისკუსია ითვალისწინებდა 6 ციკლიან მართვას შემდეგ სამიზნე ჯგუფებზე აქცენტირებით.

ცხრილი #2: *ფოკუს ჯგუფის დისკუსიის მონაწილეთა სტრუქტურა*

	პროექტის სამიზნე სამინისტროები	ადგილობრივი თვითმმართველობები	მიზნობრივი ჯგუფები
ფოკუს ჯგუფები	**1 ჯგუფი** - პროექტის სამიზნე სამინისტროების მენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით	**3 ჯგუფი** - მუნიციპალიტეტების მენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით	**5 ჯგუფი** - პროექტის სამიზნე სამინისტროების გარდა არსებული სამინისტროების წარმომადგენელი რესპონდენტები
	2 ჯგუფი - პროექტის სამიზნე სამინისტროების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით	**4 ჯგუფი** - მუნიციპალიტეტების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით	**6 ჯგუფი** - მხილების ინსტიტუტისათვის შესაბამისი სპეციალიზებული დეპარტამენტების/სამმართველოების წარმომადგენელი რესპონდენტების მონაწილეობით
ფოკუს ჯგუფის დისკუსიის თითოეულ ციკლში მონაწილეთა რაოდენობა	8-10 რესპონდენტი, გენდერული პროპორციების დაცვით. შერჩევის პროცესში დაცული უნდა ყოფილიყო საჯარო სექტორში მუშაობის მაღალი (5 წელზე მეტი), საშუალო (3-5 წელი) და დაბალი (1-3 წელი) გამოცდილების მქონე პირთა პროპორციული წარმომადგენლობა.		

ფოკუს ჯგუფებიდან ოთხ ჯგუფში მონაწილეობდნენ საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ორში კი, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენელი რესპონდენტები. პირველი და მეორე ფოკუს ჯგუფების სამიზნე სამინისტროებს წარმოადგენდა: საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო და საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო.[1] მეხუთე ფოკუს ჯგუფი აერთიანებდა პროექტის სამიზნე სამინისტროების გარდა არსებული ყველა სხვა სამინისტროს წარმომადგენელ რესპონდენტებს. მეექვსე ფოკუს ჯგუფი კი, მოიცავდა მხილების ინსტიტუტისათვის შესაბამისი სპეციალიზებული დეპარტამენტების/სამმართველოების წარმომადგენელ რესპონდენტებს. მესამე და მეოთხე

[1] სამინისტროები შეირჩა შემდეგი კრიტერიუმების შეჯერების საფუძველზე - სამინისტროების მასშტაბი, მათ მიმართ არსებული მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესი, პანდემიის პირობებში საჯარო ფინანსების აკუმულირება და ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებისას კორუფციული რისკების ალბათობა.

ფოკუს-ჯგუფების სამიზნე მუნიციპალიტეტებს წარმოადგენდა: თვითმმართველი ქალაქები - რუსთავი, ბათუმი, ქუთაისი, ფოთი და თელავის, ქედის, ოზურგეთის, ბორჯომის, წალენჯიხისა და ახალციხის მუნიციპალიტეტები. მიზნობრივი მუნიციპალიტეტების შერჩევის კრიტერიუმები იყო: ა) ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების სტატუსი (თვითმმართველი ქალაქებისა და მუნიციპალიტეტების პროპორციულობა პრინციპით 4/6-ზე); ბ) მრავალფეროვნება მუნიციპალიტეტის ზომის (ფართი და მოსახლეობის რაოდენობა) მიხედვით; გ) ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების გეოგრაფიული განფენილობა და დ) პროპორციული შერჩევა მეორად წყაროებში (LSGIndex.org, IDFI, 2021, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო", 2022 და ა.შ.) ფიქსირებული პოზიტიური და ნეგატიური შეფასებების მიხედვით. ასევე, პროპორციულად შეირჩა ისეთი მუნიციპალიტეტები, რომელთაც აქვთ და რომელთაც არ აქვთ დანერგილი USAID-ის, GGI-ის პროგრამის და „საერთაშორისო გამჭვირვალობის" მხარდაჭერით 2021 წელს შემუშავებული, კეთილსინდისიერების რისკების შეფასების მეთოდოლოგია და რომელთაც აქვთ და რომელთაც არ აქვთ იდენტიფიცირებული ანტიკორუფციული რისკები.

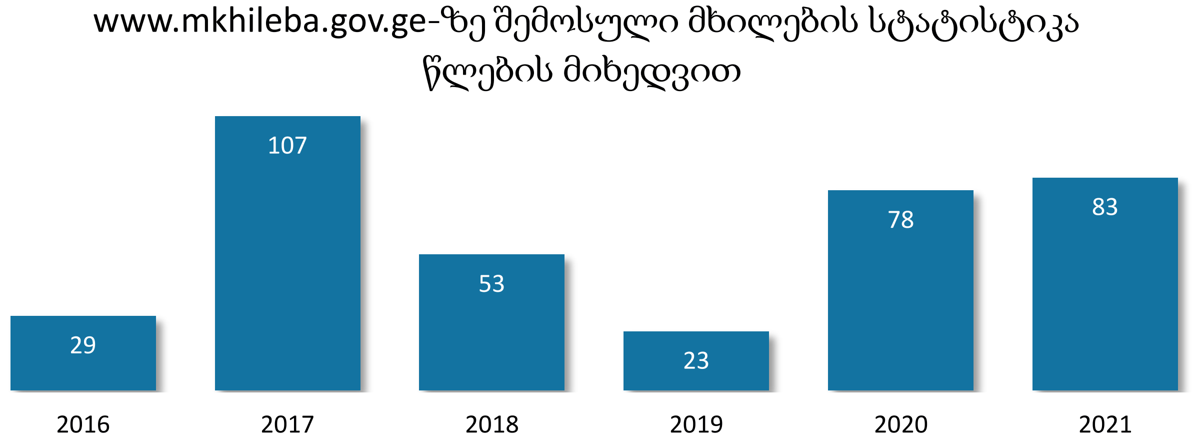
მონაცემთა წყაროები

კვლევის პროცესში, ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე, გამოთხოვილ იქნა ინფორმაცია მხილების შემთხვევების შესახებ, 2021 წლის ჩათვლით და 2022 წლის პირველი ნახევრის შუალედში. მასალები მოგვაწოდა ექვსმა სამინისტრომ - საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო; საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო; საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო; საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო; საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო და საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო. მონაცემები არ წარმოუდგენია საქართველოს კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტროს.

მიღებული მასალების მიხედვით, 2021 წლამდე მხილების შემთხვევათა საერთო რაოდენობამ 86 შეადგინა, 2022 წლის 1-ლი იანვრიდან 2022 წლის 30 ივნისის ჩათვლით კი, მონაცემები საკმაოდ მცირეა და სულ 7 შემთხვევით შემოიფარგლება.

ამავდროულად, გასათვალისწინებელია სსიპ საჯარო სამსახურის ბიუროს ვებგვერდზე www.mkhileba.gov.ge შემოსული მხილების სტატისტიკური მონაცემები, რომლებიც ხელმისაწვდომია 2016 წლიდან და ასახულია დიაგრამაზე #1. ეს მონაცემები მოიცავს ყველა საჯარო დაწესებულების მისამართით www.mkhileba.gov.ge -ზე შემოსული შეტყობინებების, წლების მიხედვით დაჯამებულ, სტატისტიკურ მონაცემებს. გამომდინარე იქედან, რომ ბიუროს მიერ ადმინისტრირებული ვებგვერდის გარდა, მხილება შეიძლება განხორციელდეს წერილობით, ზეპირად, ელექტრონულად, ტელეფონით, ფაქსით ან სხვა საშუალებით, დიაგრამაზე წარმოდგენილი მონაცემები, სამინისტროების მიერ მოწოდებული მონაცემების საკმაოდ მცირე ნაწილს ფარავს.

დიაგრამა # 1: მხილების ელექტრონულ გვერდზე შემოსული განაცხადების რაოდენობა



წყარო: სსიპ საჯარო სამსახურის ბიურო, 2022

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო

გამოთხოვილი ინფორმაციის საფუძველზე, დგინდება, რომ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს შიდა აუდიტის დეპარტამენტში, 2022 წლის 1 იანვრიდან 2022 წლის 30 ივნისის ჩათვლით, სამინისტროში დასაქმებულ საჯარო მოსამსახურეებთან დაკავშირებით მხილების ფაქტი არ დაფიქსირებულა. საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს შიდა აუდიტის დეპარტამენტში, სტატისტიკის წარმოების დაწყებიდან 2021 წლის 31 დეკემბრის ჩათვლით, მამხილებლისგან ელექტრონული ფორმით მიღებულია 4 (ოთხი) კორესპონდენცია. აქედან, ორ შემთხვევაში მამხილებელმა არ ისურვა ვინაობისა და საკონტაქტო ინფორმაციის გამხელა, ორ შემთხვევაში კი - განცხადება წარმოდგენილია მოქალაქის მიერ.

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს შემთხვევაში, საჩივრები ეხებოდა თანამდებობრივი შეუთავსებლობის, კონკურსის შედეგების, დანამატის გაცემისა და შრომითი ხელშეკრულებების პირობების დარღვევის საკითხებს. როგორც მოწოდებული ინფორმაციის საფუძველზე გაირკვა, შიდა აუდიტის დეპარტამენტმა ზემოაღნიშნული კორესპონდენციები განიხილა და მათში მითითებული ინფორმაცია შეისწავლა კანონმდებლობით დადგენილი პროცედურების დაცვით. შესწავლის შედეგად, 3 შეთხვევაში არ გამოვლინდა დარღვევის ფაქტი, ხოლო 1 შემთხვევაში შიდა აუდიტის დეპარტამენტის მიერ შედგა დასკვნა, რომლის საფუძველზეც, შესაბამის დაწესებულებას მიეცა დარღვევაზე რეაგირებისა და მომავალ საქმიანობაში გათვალისწინების მითითება.

მოთხვნილი ინფორმაციის საფუძველზე, დადასტურდა, რომ მხილების შემთხვევაში, შიდა აუდიტის დეპარტამენტი ხელმძღვანელობს „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონითა და კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა ნორმების შესაბამისად. სამინისტროს მხილების პროცედურების მარეგულირებელი სპეციალური შიდა წესი არ გააჩნია.

საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო

საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, 2022 წლის 1 იანვრიდან 2022 წლის 30 ივნისის ჩათვლით, იუსტიციის სამინისტროს გენერალურ ინსპექციაში დაფიქსირდა მხილების 1 ანონიმური განცხადება, რომლის საფუძველსაც წარმოადგენდა საჯარო დაწესებულებაში მომუშავე პირთა მხრიდან კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესაძლო დარღვევა. განცხადება ქვემდებარეობით გადაიგზავნა შესაბამის საგამოძიებო ორგანოში. სამინისტროს განმარტებით, გენერალურ ინსპექციას დისციპლინური წარმოება არ ჩაუტარებია.

იუსტიციის სამინისტროს გენერალურ ინსპექციაში, სტატისტიკის წარმოების დაწყების დღიდან 2021 წლის 31 დეკემბრის ჩათვლით, წარდგენილი იყო მხილებასთან დაკავშირებული 5 შეტყობინება, საიდანაც 3 იყო ანონიმური. დარჩენილი 2 შეტყობინებიდან, ერთ შემთხვევაში მამხილებელი იყო ქალი, ხოლო მეორე შემთხვევაში – კაცი. ხსენებული ხუთი შეტყობინებიდან სამი ეხებოდა ზნეობრივი და ეთიკის ნორმების, ხოლო ორი – კანონმდებლობით გათვალისწინებული ნორმების დარღვევას. დასახელებული ხუთი შემთხვევიდან, ოთხ შემთხვევაში კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტი არ დადასტურდა, ხოლო ერთ შემთხვევაში, დადასტურდა დისციპლინური გადაცდომა და გატარდა შესაბამისი ღონისძიება.

როგორც გამოთხოვილი ინფორმაციიდან გაირკვა, მხილების შემთხვევაში იუსტიციის სამინისტროს გენერალური ინსპექცია მხილების პროცედურების მარეგულირებელი სპეციალური შიდა წესით არ სარგებლობს და ხელმძღვანელობს „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონითა და კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა ნორმებით.

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში, მხილების სტატისტიკის წარმოების დაწყებიდან 2021 წლის 31 დეკემბრამდე, დარეგისტრირებული მხილების ფაქტების შესახებ მონაცემები წარმოდგენილია დანართში - ცხრილის # 1.

როგორც ირკვევა, სამინისტროში დარეგისტრირებულია 2013-2015 წლებთან დაკავშირებული მხილების 6 განაცხადი. შეტყობინებების შინაარსი ეხება ეთიკისა და ქცევის წესების დარღვევას, სამსახურებრივი მოვალეობების არაჯეროვან შესრულებასა და მოხელისა და დაწესებულების დისკრედიტაციისკენ მიმართულ უღირს საქციელს. ყველა ფაქტი იდენტიფიცირებადი მამხილებ-ლის მიერაა წარდგენილი, გარდა ერთისა, სადაც მხილება განხორციელდა მასმედიის საშუ-ალებით და არ იყო გამოკვეთილი კონკრეტული მამხილებელი. წარმოდგენილ შემთხვევებში, მამხილებელი კაცების რაოდენობა სამჯერ აღემატება მამხილებელ ქალთა რაოდენობას. საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს შემთხვევაში, იკვეთება საკითხის შესწავლისა და გადაწყვეტილების მიღებამდე, მხილებული საჯარო მოსამსახურეების პირადი განცხადების საფუძველზე გათავისუფლების ტენდენცია.

როგორც საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტაციიდან დგინდება, სამინისტროში მოქმედი შინაგანაწესით, სამი-ნისტრო იღებს ვალდებულებას წაახალისოს მხილების შემთხვევები. მამხილებლის ინსტიტუტის გაძლიერების მიზნით, სამინისტროს ვებგვერდი ინტეგრირებულია მხილების ელექტრონულ მოდულთან („მამხილებლის გვერდი“). ასევე, მხილების თაობაზე ინფორმაციის მიწოდება შესაძლებელია სამინისტროს სატელეფონო ცხელი ხაზის მეშვეობით. როგორც უწყების მიერ მოწოდებული ინფორმაციიდან ირკვევა, სამინისტროში, მხილების შიდა პროცედურების მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტის გამოცემის საჭიროება არ დამდგარა. მამხილებლის ინსტიტუტთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირებისას, სამინისტრო ხელმძღვანელობს საქართველოს კანონმდებლობით.

საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო

სამინისტროს განმარტებით, სტატისტიკის წარმოების დაწყებიდან 2022 წლის 31 დეკემბრამდე პერიოდში, საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროში ანონიმური განცხადება მხილების შესახებ არ შესულა. როგორც ირკვევა, მხილების შემთხვევაში, სამინისტროში არ არის შემუშავებული მხილების შიდა პროცედურის მარეგულირებელი სპეციალური შიდა წესი და არც მხილების აღრიცხვა/დამუშავების მეთოდოლოგია. სამინისტრო ხელმძღვანელობს ,,საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ’’ და „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონებით, საქართველოს გარემოს დაცვის და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს აუდიტის დეპარტამენტის დებულებით, 2021 წლის 21 მარტს დამტკიცებული საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სისტემაში სექსუალური შევიწროების პრევენციისა და რეაგირების წესით.

სამინისტროში, მხილების სტატისტიკის წარმოების დაწყებიდან 2021 წლის 31 დეკემბრამდე პერიოდში, დარეგისტრირებული მხილების ფაქტების სტატისტიკა წარმოდგენილია დანართში - ცხრილის #2. წარმოდგენილი მასალიდან, 33 შემთხვევა იდენტიფიცირებულია მხილებად, ხოლო მხილების შეტყობინებების დიდი ნაწილი ეხება დისციპლინურ გადაცდომებს. შესწავლით დადასტურებულია მხოლოდ 10 შემთხვევა. ყველა ფაქტი იდენტიფიცირებადი მამხილებლის მიერაა გაცხადებული, ხოლო განაცხადის მიღების საშუალებად უმეტესწილად გამოყენებულია ელ-ფოსტა და წერილებითი შეტყობინებები, სადაც მამხილებელი კაცების რაოდენობა მნიშვნელოვნად აღემატება მამხილებელ ქალთა რაოდენობას.

საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო

გამოთხოვილი ინფორმაციის საფუძველზე, დგინდება, რომ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს შიდა აუდიტის, მონიტორინგისა და ინსპექტირების დეპარტამენტი მხილების შემთხვევებს განიხილავს მინისტრის შესაბამისი ბრძანებით[2] დამტკიცებული შიდა აუდიტის, მონიტორინგისა და ინსპექტირების დეპარტამენტის დებულებით განსაზღვრული უფლებამოსილების ფარგლებში, ,,საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ" საქართველოს კანონით განსაზღვრული პროცედურების შესაბამისად.

საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მხილების სტატიტიკა წარმოდგენილია დანართში -ცხრილის #3. მონაცემების საფუძველზე, დგინდება, რომ 2022 წლის პირველი ნახევრის ჩათვლით, დაფიქსირებულია 32 მხილების შემთხვევა, საიდანაც უმრავლესობა ეხება 2019 წელს. მხილების შინაარსი მოიცავს საჯარო მოსამსახურეთა მიერ კანონმდებლობის, ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შემცველი ნორმებისა და საჯარო მოსამსახურეთა მიერ კანონმდებლობის მოთხოვნათა დარღვევას. სამინისტროს მიერ იდენტიფიცირებული 32 შემთხვევიდან 2 ანონიმური განაცხადია, ხოლო 2 წარდგენილია mkhileba.gov.ge-ის მეშვეობით.

გასათვალისწინებელია, რომ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს შემთხვევაში, წარდგენილი განაცხადების 56 პროცენტი მოქალაქეების მიერ გაკეთებული განაცხადებია. კაცი მამხილებლების რაოდენება აჭარბებს ქალი მამხილებლების რაოდენობას. ტენდენციურია ისიც, რომ მენეჯერული თანამდებობის მქონე პირების რაოდენობა აჭარბებს არამენეჯერული თანამდებობის მქონე მამხილებელთა რაოდენობას. 32 იდენტიფიცირებული შემთხვევიდან, მხოლოდ 9 იქნა დადასტურებული. დადასტურებულ შემთხვევებზე რეაგირება უმეტესად მოიცავდა დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებას. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ სამინისტროს მიერ მოწოდებული მონაცემებით, შიდა აუდიტის, მონიტორინგისა და ინსპექტირების დეპარტამენტის მხილებასთან დაკავშირებული არცერთი გადაწყვეტილება ანდა პროცედურული საკითხები არ გასაჩივრებულა.

საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო

საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ინფორმაციით, სამინისტროს შიდა აუდიტის დეპარტამენტში, 2016 წლიდან 2022 წლის მეორე ნახევრამდე, დაფიქსირებულია მხილების 13 შემთხვევა. გამოთხოვილი ინფორმაციის საფუძველზე, დგინდება, რომ განაცხადის მიღების ძირითად საშუალებად გამოიყენება წერილობითი განცხადება. თუმცა, სხვა სამინიტროებისგან განსხვავებით, mkhileba.gov.ge-ის მეშვეობით განაცხადის მიღების წილი გაცილებით მეტია და საერთო რაოდენობის 30 პროცენტს შეადგენს (4 შემთხვევა). მხილების შინაარსი მრავალფეროვანია. მათ შორის, მითითებულია, როგორც შიდა ორგანიზაციული რეგულაციების, ისე ეთიკისა და ქცევის წესების შემცველი ნორმების დარღვევის ფაქტები (თანამდებობრივი შეუთავსებლობისა და შიდა რეგულაციების დარღვევა, ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციაში დაშვებული ხარვეზები, დისკრიმინაციული ქმედება, შეურაცხმყოფელი და დამამცირებელი მოპყრობის შესაძლო ფაქტები). ფიქსირდება კორუფციის ფაქტზე მხილებაც, რომელიც შესწავლით არ დადასტურებულა.

საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში, მხილების შემთხვევათა უმრავლესობა, გარდა ერთი ფაქტისა, დადასტურებულია და მათზე მიღებულია შესაბამისი

[2] „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს სტრუქტურული ერთეულების დებულებების დამტკიცების შესახებ" საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2021 წლის 23 მარტის №01-22/ნ ბრძანება.

ზომები (დეტალურად იხილეთ დანართში - ცხრილი #4). სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი მონაცემებიდან, ნაკლებად შესაძლებელია მამხილებლისა და მხილებულების გენდერული და ასაკობრივი მონაცემების ანალიზი. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს შემთხვევაში, განაცხადებების საკმაოდ მცირე რაოდენობაა მოქალაქეების მიერ წარდგენილი. ჭარბობს უშუალოდ სამინისტროს ან მისი საქვეუწყებო დაწესებულებების წარმომადგენელთა განაცხადები, საიდანაც მეტია არამენეჯერული თანამდებობის მქონე პირი.

მოწოდებული ინფორმაციით, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში თანამშრომელთა დისკრიმინაციისა და შევიწროების წინააღდეგ მიმართულ პოლიტიკას, ეთიკისა და სამსახურებრივი ქცევის ზოგად წესებს და მათი აღსრულების ინსტრუმენებს, კონტროლის მექანიზმებს, პასუხისმგებლობის ზომებს ითვალისწინებს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანებით დამტკიცებული “თანამშრომლის სახელმძღვანელო” და შინაგანაწესი. დოკუმენტები განთავსებულია სამინისტროს ინტრანეტში და ხელმისაწვდომია სამინისტროს ნებისმიერი თანამშრომლისათვის.

საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს შიდა აუდიტის დეპარტამენტის ინსპექტირების სამმართველო სამინისტროს სისტემაში სამსახურებრივი გადაცდომის ან/და მიზნებთან შეუსაბამო ქმედების შემოწმებისა და გამოვლენის მიზნით, ატარებს ინსპექტირებას ,,საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2016 წლის 13 აპრილის N1-1/201 ბრძანებით დამტკიცებული შიდა აუდიტის დეპარტამენტის დებულების და საქმიანობის მარეგულირებელი სხვა სამართლებრივი აქტების შესაბამისად, მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში.

სამინისტროს შიდა აუდიტის დეპარტამენტში ფუნქციონირებს ცხელი ხაზი, დეპარტამენტს აქვს ელ-ფოსტა, ასევე, ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს შეუძლია მიმართოს დეპარტამენტს განცხადებით, რომელიც რეგისტრირდება დოკუმენტბრუნვის ელექტრონულ სისტემაში. ამასთან, სამინისტროს თანამშრომლის სახელმძღვანელო არეგულირებს სექსუალური შევიწროებისა და დისკრიმინაციის შეთხვევაში საჩივრის წარდგენის, საჩივრის განხილვისა და წარმოების დაწყების მექანიზმებს.

საჯარო მოსამსახურეებში მხილების ინსტიტუტის ცნობადობა და მის მიმართ დამოკიდებულება

ფოკუს ჯგუფის მონაწილეები, როგორც მენეჯერული, ისე არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტთა ჯგუფებიდან, ცენტრალურ და მუნიციპალურ დონეზე, მათ შორის, სპეციალიზებული ჯგუფის წარმომადგენლები, კვლევის დაგეგმვის ეტაპზე წინასწარ 6 მიზნობრივ ჯგუფში გადანაწილების მიუხედავად, შესაძლებელია დავყოთ 3 ტიპის კატეგორიის საჯარო მოხელეებად:

1. პირველ ჯგუფში შესაძლოა გადანაწილდნენ ისინი, ვისაც უშუალო შეხება აქვს მხილების ინსტიტუტთან, მუშაობს შესაბამის სამსახურებში და აქვს საკმარისი ინფორმაციას ამ ინსტიტუტისა და მისი ფუნქციონირების მექანიზმებზე.

აღსანიშნავია, რომ ასეთ რესპონდენტთა რაოდენობა სპეციალიზებული ჯგუფის წარმომადგენელთა ჯგუფშიც კი საკმაოდ ცოტა აღმოჩნდა.

2. მეორე ჯგუფში შესაძლოა გადანაწილდნენ ის საჯარო მოხელეები, რომლებსაც მხილების ინსტიტუტის შესახებ აქვთ ზოგადი წარმოდგენა მხოლოდ საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ ორგანიზებული ტრენინგებიდან და საკუთარ გამოცდილებას გვიზიარებენ პირადი შეხედულებებიდან გამომდინარე. ამავე ჯგუფში ერთიანდებიან ის საჯარო მოხელეები, რომელთაც მხილების ინსტიტუტის შესახებ ზოგადი ინფორმაცია უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში სწავლის დროს აქვთ მიღებული.

ამ კატეგორიის საჯარო მოხელეების განმარტებები საკმაოდ ზოგადია. მაგალითად, *„მხილების ინსტიტუტი წარმოადგენს ისეთ მექანიზმს, რომლის მეშვეობითაც ხორციელდება კონკრეტული პირის მიერ ჩადენილი სამართალდარღვევების ან გარკვეული პროფესიული ქცევის და ეთიკური ნორმების დარღვევის პრევენცია. ასეთ შემთხვევაში, მამხილებელი შესაძლებელია იყოს ნებისმიერი პირი, მათ შორის, ყოფილი საჯარო მოხელე და ამავდროულად, მოქმედი საჯარო მოხელეც... კანონმდებლობა განმარტავს, რომ მამხილებლის სახით ნებისმიერი პირი შეგვიძლია ვიგულისხმოთ, ფიზიკური პირები და მოქალაქეებიც“* (ფოკუს ჯგუფი მუნიციპალიტეტების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; კაცი, საჯარო სექტორში მუშაობის 1-3 წლის გამოცდილებით, 08.07.2022).

3. მესამე ჯგუფში კი, ერთიანდება საჯარო მოხელეთა ის კატეგორია, რომელსაც ფოკუს ჯგუფებამდე არ ჰქონდა ინფორმაცია მხილების ინსტიტუტის შესახებ. ამავე კატეგორიას მიეკუთვნებიან ის საჯარო მოხელეები, რომელთაც საჯარო სექტორში მუშაობის დაწყებამდე, კერძო სექტორში აქვთ მიღებული ცოდნა მხილების შიდა მექანიზმის შესახებ.

გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ უშუალოდ ფოკუს ჯგუფებში მონაწილეობამდე, **ფოკუს ჯგუფების წევრთა სწორედ ეს ნაწილი, დამატებით გაეცნო მხილების შესახებ მათ ხელთ არსებულ მასალას - შესაბამის კანონდებლობასა და ამ საკითხზე დღემდე გამოქვეყნებულ ხელმისაწვდომ ლიტერატურას, *რაც პროექტის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მიღწევადაც უნდა ჩაითვალოს საკითხის აქტუალიზაციის კუთხით.*** გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ამ ჯგუფის წარმომადგენლებში შეიმჩნევა შემდეგი ტენდენცია - ისინი ფოკუს ჯგუფში მონაწილეობით ელოდნენ პასუხებს მათთვის გაურკვეველ საკითხებზე და დისკუსიის პროცესში იზიარებდნენ ახალ ინფორმაციასა და გამოცდილებებს. შესაბამისად, ეს სწორედ ის ჯგუფია, რომელსაც ფოკუს ჯგუფების დისკუსიის რეჟიმში აქტიურად შეეძლო გაეზიარებინა გამოცდილება

საჩივრებზე რეაგირების შესახებ, მაგრამ არა უშუალოდ მხილებასთან მიმართებით არსებულ პრაქტიკებზე.

ფოკუს ჯგუფის მონაწილეთა შორის გვხვდება (თუმცა, საკმაოდ მცირე რაოდენობით), ისეთ საჯარო მოხელეთა კატეგორიაც, რომელთაც მხილების ინსტიტუტის არსებული მექანიზმები და მათი გავრცლების შესახებ დღემდე გამოყენებული პრაქტიკები სრულიად მისაღებად და საკმარისად მიაჩნიათ - *„სრულიად საკმარისია ის კონტრიბუცია, რაც იდება საჯარო სამსახურის ბიუროს მეშვეობით ... წერტილ-მძიმის წერას ხომ არ გვასწავლიან განაცხადის შესადგენად?“* ასევე, გვხვდება ისეთი რესპონდენტებიც, რომლებიც საუბრობენ გადაცდომების უშუალო ხელმძღვანელთან გაზიარების არაფორმალურ პრაქტიკებზე, რაც ვინაიდან არ გადის მხილების მექანიზმით გამჟღავნების რაიმე ფორმალურ პროცედურებს, არც აღირიცხება და ვერ ხვდება საერთო სტატისტიკაში.

საჯარო მოსამსახურეების მიერ მხილების არსის, მიზნებისა და მნიშვნელობის აღქმა

მხილების მექანიზმის არსზე, მიზნებსა და მნიშვნელობაზე საუბრისას, ფოკუს ჯგუფების იმ მონაწილეთა შორის, რომელთათვისაც მექანიზმის დანიშნულება ცნობილია, განსაკუთრებით კი მხილების ინსტიტუტისათვის შესაბამისი სპეციალიზებული დეპარტამენტების/სამმართველოების წარომადგენლების ფოკუს-ჯგუფში, ხაზი გაესვა იმ გარემოებას, რომ *„მთავარი ამოსავალი და საკვანძო იყოს, ის, რომ საჯარო ინტერესთან ასოცირებული იყოს პრობლემა, რომლის გამჟღავნებაც ხდება მხილების მექანიზმის მეშვეობით“* (ფოკუს ჯგუფი სპეციალიზებული დეპარტამენტების/სამმართველოების წარმომადგენელი რესპონდენტების მონაწილეობით; ქალი, საჯარო სექტორში მუშაობის 5 წელზე მეტი გამოცდილებით, 01.07.2022). აბსოლუტურად ყველა ფოკუს ჯგუფის მონაწილე თანხმდება, რომ მხილების ინსტიტუტის მნიშვნელობა საკმაოდ მაღალია, როგორც საქართველოს კანონმდებლობის, ისე ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შემცველი ნორმების დარღვევაზე რეაგირებისა და პოტენციური დარღვევების პრევენციული მართვის მიზნით, რათა დაცული იყოს საჯარო ინტერესისა და საჯარო დაწესებულების რეპუტაცია. ამავდროულად, სახელდება ამ ინსტიტუტის ისეთი უპირატესობები როგორიცაა, საჯარო ორგანიზაციების მიერ საკუთარი სუსტი მხარეებისა და რისკების, მათ შორის, რეპუტაციული რისკების, შესახებ ინფორმაციის გაგება.

სამინისტროების არამენეჯერული პოზიციის მქონე რესპონდენტებით დაკომპლექტებულ ფოკუს ჯგუფში ხაზი გაესვა იმ გარემოებას, რომ ხშირად, მხილების ფაქტებზე საუბრისას, განვიხილავთ ვიწრო, კონკრეტულ შემთხვევებს - ერთი ადამიანის სექსუალურ შევიწროებას, ან შემთხვევას, როცა მისი პირადი ინტერესი არ იქნა გათვალისწინებული. ამასთან, მხედველობაში ნაკლებად ვიღებთ იმ გარემოებას, რომ მხილების მექანიზმი მოიცავს უფრო ფართო საკითხებს, მათ შორის, საჯარო რესურსების არაკეთილსინდისიერ ან არაეფექტიან გამოყენებას და მართვას. რესპონდენტების აზრით, საჯარო ინტერესიდან გამომდინარე, ეს საკითხები შეიძლება უფრო მნიშვნელოვანიც კი იყოს. *„სამწუხაროა, რომ ხშირად საჯარო სამოხელეო სისტემაში იკარგება პასუხიმსგებლობის განცდა სწორედ საჯარო ინტერესის მიმართ, რომელსაც ვემსხურებით და ეს სახელმწიფოებრივი აზროვნებისა და სამოქალაქო პასუხისმგებლობის განცდის ნაკლებობა იწვევს მხილების ინსტიტუტის ნაკლებად გამოყენებას. წინ მოდის პიროვნული და არა საჯარო ინტერესით განსაზღვრული მიზნები, რაც დასაძლევია“* (ფოკუს ჯგუფი სამინისტროების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; ქალი, საჯარო სექტორში მუშაობის 3-5 წლის გამოცდილებით, 04.07.2022). ამ პრობლემის დაძლევაში, რესპონდენტთა აზრით, ერთი მხრივ, დაგვეხმარება კვალიფიკაციისა და ცოდნის ამაღლება, რათა დავინახოთ და შესაბამისად შევაფასოთ სახელმწიფო მნიშვნელობის გადაცდომები და, მეორე მხრივ, დავძლიოთ ჯერ კიდევ საბჭოთა პერიოდიდან მემკვიდრეობით მიღებული დაუსჯელობის სინდრომი, რაც ასევე შემაფერხებელი ფაქტორია მხილების ინსტიტუტისათვის. ამავე ფოკუს ჯგუფის მონაწილეების თქმით, დაუსჯელობის სინდრომიდან გამომდინარე, პოტენციურ მამხილებელს შესაძლებელია ჰქონდეს კითხვები იმაზე, თუ რამდენად სამართლიანად მოხდება მის მიერ გამჟღავნებულ შემთხვევაზე რეაგირება და ჰქონდეს იმის შიში, რომ თავად დაისაჯოს ან საერთოდ რეაგირების გარეშე დარჩეს შემთხვევა. *„ეს ყველაზე დიდი პრობლემაა და არა ის, რომ რეგულაციები რამდენად იქნება დახვეწილი და დაცული...თუ ეს შიში არ გაქრა, რომ მე კი შეიძლება ხმა ამოვიღო, მაგრამ შეიძლება მეორე დღეს ეს ყველაფერი ისევ მე მომიბრუნდეს ...დიდად არაფერი შეიცვლება, განსაკუთრებით კი იმ შემთხვევაში, როდესაც მამხილებელია შედარებით ქვედა დონის საჯარო მოხელე“* - აცხადებს ერთ-ერთი რესპონდენტი (ფოკუს ჯგუფი სამინისტროების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; ქალი, საჯარო სექტორში მუშაობის 5 წელზე მეტი გამოცდილებით, 04.07.2022).

აქვე ხაზი გაესვა ცნობიერების შეცვლის საჭიროებას. კერძოდ, *„საჭიროა დამოკიდებულების შეცვლა და საჭირო ინფორმაციის მიწოდება მხილების ინსტიტუტზე, რომელიც დამხმარე ინსტრუმენტია საჯარო სამსხურის გამართული მუშაობის უზრუნველსაყოფად. უნდა ჩაინერგოს ადამიანთა აზროვნებაში მყარად, რომ ამას მამხილებელი სისუსტის გამო კი არ აკეთებს, არამედ, პირიქით, იმის გამო, რომ წესრიგს იცავს და საჯარო სამსახურის გამართულად მუშაობას უზრუნველყოფს“* (ფოკუს ჯგუფი მუნიციპალიტეტების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; კაცი, საჯარო სექტორში მუშაობის 5 წელზე მეტი გამოც-დილებით, 08.07.2022).

ფოკუს ჯგუფების მონაწილეთა უმრავლესობის აზრით, მიუხედავად იმისა, რომ ქართულ რეალობაში სახელწოდება „მხილება“ საკმაოდ სწორად, დელიკატურად და ადეკვატურად იქნა შერჩეული, ინსტიტუტის აღქმა დიდწილად მაინც ნეგატიურია და დღემდე ასოცირდება „ჩაშვების ინსტიტუტთან“, ხოლო მამხილებელს, დიდი ალბათობაა, დაედოს სტიგმა და აღქმული იქნეს არასასურველ კადრად არა მხოლოდ იქ სადაც მუშაობს, არამედ ნებისმიერ უწყებაში, სადაც მომავალში გააგრძელებს მუშაობას. *„თუ გამოყენებულ იქნა მის მიმართ დამცავი ღონისძიებები, მას არ გაათავისუფლებენ სამსახურიდან, მაგრამ შიძლება, გარკვეულწილად, მოხდეს მისი დისკრიმინაცია“* - აცხადებს ფოკუს ჯგუფის ერთ-ერთი მონაწილე (ფოკუს ჯგუფი სამინისტროების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; ქალი, საჯარო სექტორში მუშაობის 5 წელზე მეტი გამოცდილებით, 05.07.2022). ფოკუს ჯგუფების სხვა რესპონდენტებიც იზიარებენ ანალოგიურ დამოკიდებულებას და ხაზს უსვამენ იმ გარემოებას, რომ საქართველოს რეალობაში, სადაც საჯარო მოხელეები ერთმანეთის 40%-ს მაინც იცნობენ, მარტივი იქნება მამხილებლის გამოკვლევა.

ამ მხრივ, საკმაოდ საინტერესოა ერთ-ერთი მონაწილის კომენტარი იმაზე, თუ რატომ ვერ შეძლებდა, ესარგებლა მხილების ინსტიტუტით:

> *„პრობლემა იმდენად მასშტაბური უნდა იყოს და სცდებოდეს ყველანაირ ზღვარს, რომ მე მხილების განაცხადი წარვადგინო და დავაყენო დღის წესრიგში. ის, თუ რატომ არ დავთანხმდებოდი მსგავსი მექანიზმი გამომეყენებინა, აიხსნება რამდენიმე ფაქტორით: პირველი - ზოგადად, არ ვარ კონფლიქტური და არ მინდა ისეთ სიტუაციაში შევიდე ნებისმიერ თანამშრომელთან, რომელთანაც მომავალშიც მომიწევს მუშაობის გაგრძელება; მეორე - არ ვიცი როგორ დასრულდება შემდგომ პროცესი და ვის სასარგებლოდ და ამ პირობებში, იმაზე უფრო ვფიქრობ, მე არ დავზარალდე და უკან თავადვე მე არ მომიბრუნდეს ეს ცუდად.“* (ფოკუს ჯგუფი სამინისტროების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონა-წილეობით; ქალი, საჯარო სექტორში მუშაობის 5 წელზე მეტი გამოცდილებით, 05.07.2022).

მხილების მექანიზმის გამოყენების ალბათობა, როგორც ეს სამინისტროებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობების ფოკუს ჯგუფების მონაწილეთა უმრავლესობის მხრიდან გამოიკვეთა, დამოკიდებულია დარღვევის ხარისხსა და სიმძიმეზე. საჯარო დაწესებულებებში, ორგანიზა-ციული კულტურის თვალსაზრისით გადადგმული პროდუქტიული ნაბიჯებიდან და შეკრული გუნდური მუშაობიდან გამომდინარე, დიდია ალბათობა იმისა, რომ მცირე გადაცდომებსა და დარღვევებზე ნაკლებად იქნება რეაგირება. ერთ-ერთი რესპონდენტის განმარტებით, მისთვის მთავარია პრობლემის უშუალოდ კოლექტივში მოგვარებაა, ურჩევნია მიმართოს საკუთარ თანამშრომლეს და მიუთითოს გადაცდომებზე, ვიდრე მიმართოს მხილების ინსტიტუტს.

> *„პირადად, ჩემს საკუთარ თავზე რომ ავიღო, ვფიქრობ და მაინც ვერ ვხვდები, რა შემთხვევაში და რამ უნდა მაიძულოს, რომ ეს მექანიზმი გამოვიყენო. ჩემთვის მაინც გაუგებარია... ალბათ, არც ჩემ მენტალობაში ზის და თუკი ადამიანს, ჩემს კოლეგას ვუყურებ რომ რაღაცას ისე ვერ აკეთებს, რაც მიუღებელია ან მის კარიერაზე აისახება ნეგატიურად, შემიძლია მას პირდაპირ მივმართო და მივუთითო“* (ფოკუს ჯგუფი მუნიციპალიტეტების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; ქალი, საჯარო სექტორში მუშაობის 1-3 წლის გამოცდილებით, 08.07.2022).

ანალოგიურ პოზიციას იზიარებს ერთ-ერთი არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტიც მუნიციპალიტეტების ფოკუს ჯგუფიდან და საუბრობს იმაზე, რომ თუკი შიგნით არ არსებობს პრობლემების მართვის რესურსი, სადავოა ეს პრობლემა გარე, ანონიმური მხილების საშუალებით გადაიჭრას. *„თანამშრომლეთან მუშაობის არაერთწლიანი გამოცდილება, მამხილების დაცულობის გარანტიების ნაკლებობა, ისევე როგორც ე.წ. ჩაშვების იარლიყის მიწებება, წარმოადგენს იმ შემაფერხებელ დამაბრკოლებელ გარემოებებს, რომელიც ამ ინსტიტუტის საწინააღმდეგოდ მუშაობს"* (ფოკუს ჯგუფი მუნიციპალიტეტების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; ქალი, საჯარო სექტორში მუშაობის 5 წელზე მეტი გამოცდილებით, 08.07.2022). თუმცა, გვხვდება საწინააღმდეგო პოზიციებიც, სადაც ამოსავალია სახელმწიფოებრივი აზროვნება და საზოგადოებრივი სიკეთის სასარგებლოდ მოქმედება:

> *„გააჩნია მხილების მოტივი რა არის! შედეგი თუ ის იქნება, რომ მოქალაქეთა ინტერესების დაცვა მოხდეს და არა ანგარიშწორების თემად იყოს გამოყენებული. თუ მხილების მოტივი პირადი ინტერესი და პირადი გამორჩენა არ არის და თუ რეალურად რაღაცაზე გული შეგტკივა, რომ რაღაც გამოასწორო და გინდა კეთილსინდისიერად რაღაც გააუმჯობესო, როგორც სამაგალითო მოქალაქემ, პატრიოტმა, საჯარო მოხელემ და თუ ეს გიმყარებს ზურგს, შენი იდეები და შენი სინდისი სუფთაა ამ მხრივ, უკვე არანაირი პრობლემა აღარ დგას და ანონიმურობაც კი არ დაგჭირდება"* (ფოკუს ჯგუფი მუნიციპალიტეტების მენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; ქალი, საჯარო სექტორში მუშაობის 1-3 წლის გამოცდილებით, 07.07.2022).

ერთ-ერთი რესპონდენტი ამავე ჯგუფიდან აქტიურად საუბრობს ქართულ რეალობაში მხილების პრეცედენტების ნაკლებლობაზე, რაც დღეს ამ ინსტიტუტის მიმართ არსებულ სტიგმას დაძლევდა. *„პრეცედენტიც არ ყოფილა... რომ ყოფილიყო და მისი პოზიტიური შედეგი ენახა ხალხს, შეიძლება რაღაც დამოკიდებულება შეცვლილიყო"* (ფოკუს ჯგუფი სამინისტროების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; ქალი, საჯარო სექტორში მუშაობის 5 წელზე მეტი გამოცდილებით, 05.07.2022).

სამინისტროების მენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების ფოკუს ჯგუფში, ხაზი გაესვა არამარტო მამხილებლის, არამედ მხილებულის უფლებების დაცვის გარანტიებსაც. *„თანაბარ წონადია მხილებულის უფლებებიც, ძალიან მნიშვნელოვანია, უშუალოდ იმ საჯარო ორგანიზაციის რეპუტაციასთან დაკავშირებული საკითხის მართვაც, იმიტომ რომ მხილების ფაქტი, თუკი არ გამართლდება, ჩვენ კარგად ვიცით, რამდენად რთულია საზოგადოებრივი ცნობიერების პოზიტიური მიმართულებით მობრუნება"* (ფოკუს ჯგუფი სამინისტროების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; ქალი, საჯარო სექტორში მუშაობის 5 წელზე მეტი გამოცდილებით, 04.07.2022).

ფოკუს ჯგუფებში მუშაობის პროცესში, დაფიქსირდა მხილებისას ანონიმურობისა და კონფიდენციალობის ერთმანეთისგან გამიჯვნის საჭიროებაც: ანონიმურობა ნიშნავს, რომ ჩვენ არ ვიცით ვინ არის მამხილებელი და ამისთვის გვაქვს შესაბამისი მექანიზმები შექმნილი, თუნდაც ელექტრონული პორტალები, ყუთები, სადაც ნებისმიერ პირს შეუძლია განათავსოს ინფორმაცია მისი სახელისა და გვარის მითითების გარეშე. მეორე არის კონფიდენციალობა, რომლის დაცვის ვალდებულებაც არსებობს მხილების პროცესში - როდესაც მამხილებელი მიმართავს შიდა აუდიტის სამსახურს, მის შესახებ ინფორმაციის გაუმჟღავნებლობის თხოვნით. ამ უკანასკნელთან მიმართებით, ფოკუს ჯგუფებში, განსაკუთრებით კი სპეციალიზებული დეპარტამენტების/სამმართველოების წარმომადგენელი რესპონდენტების შემთხვევაში, სრული დაცულობის მზაობა და პრაქტიკა დადასტურდა. თუმცა, ფოკუს ჯგუფის წევრთა უმრავლესობის აზრით, საქმისწარმოების პროცესში მტკიცებულებებზე მუშაობისას, სრული კონფიდენციალობის შენარჩუნება შეუძლებელია, ვინაიდან თუკი საკითხის შესწავლისას გაჩნდება მამხილებლისა და მხილებულის შეპირისპირების აუცილებლობა, მამხილებლის იდენტიფიცირების პრობლემა მაინც დარჩება. შესაბამისად, როგორც სამინისტროების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდეტებით დაკომპლექტებული ფოკუს ჯგუფის მონაწილე აღნიშნავს, მნიშვნელოვანია საჯარო მოხელეებს ჰქონდეთ ნდობა მხილების შემთხვევაზე რეაგირების სტრუქტურული ერთეულის მიმართ.

სჯეროდეთ, რომ ისინი ნამდვილად დაიცავენ კონფიდენციალობას და სამართლიანად გამოიყენებენ შესაბამის ღონისძიებებს.

რაც შეეხება სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირების მხილებას, მიუხედავად იმისა, რომ ფოკუს ჯგუფების მონაწილეები ფაქტებს ვერ ასახელებენ, მიიჩნევენ, რომ მსგავსი ტიპის მხილება არ უნდა იყოს შესწავლილი შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ. *„მთავრობის ადმინისტრაციაში უნდა იყოს შესაბამისი ტიპის სამსახური, რომელიც სახელმწიფო პოლიტიკური თანმდებობის პირების შემთხვევაში, მსგავსი ტიპის გადაცდომებს შეისწავლის“* (ფოკუს ჯგუფი სპეციალიზებული დეპარტამენტების/სამმართველოების წარმომადგენელი რესპონდენტების მონაწილეობით, კაცი, არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტი, საჯარო სექტორში მუშაობის 5 წელზე მეტი გამოცდილებით, 01.07.2022). ფოკუს ჯგუფებში მუშაობისას, დადასტურდა, რომ მის მონაწილეებს არ აქვთ ზუსტი ინფორმაცია მსგავსი პირობებში გამოსაყენებელი პროცედურების შესახებ, რაც საყურადღებოა.

მხილების ინსტიტუტის ეფექტიანად ფუნქციონირების შემაფერხებელ ფაქტორებად სახელდება:

- **საზოგადოებრივი ცნობიერების დაბალი დონე -** აბსოლუტურად ყველა ფოკუს ჯგუფის მონაწილეების მხრიდან, პრობლემად დასახელდა მხილების ინსტიტუტის მიმართ საზოგადოებრივი ცნობიერებისა და მენტალიტეტის თავსებადობა. ამის მაგალითებად, ფოკუს ჯგუფების მონაწილეებს მოჰყავთ სხვადასხვა ქვეყნის გამოცდილება და პრაქტიკები. ისინი ხაზს უსვამენ დასავლური ქვეყნებისა და ჩვენს ქვეყანაში არსებულ დამოკიდებულებებს შორის სხვაობას. *„ჩვენი მენტალობით, ვიდრე სიტუაცია გაუსაძლისი არ გახდება, იმ დრომდე არავინ არაფერს ამბობს... არავის სურს გამოჩნდეს „ცუდი“, „მე რატომ უნდა ვიყო პირველი, ვინც ამხელს“ - აი ის მენტალობა, რაც ხელს უშლის ინსტიტუტს“* - აცხადებს სამინისტროების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდეტების ერთ-ერთი წარმომადგენელი (ფოკუს ჯგუფი სამინისტროების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; კაცი, საჯარო სექტორში მუშაობის 5 წელზე მეტი გამოცდილებით, 04.07.2022). სწორედ ამიტომ, ფოკუს ჯგუფების მონაწილეები ეთანხმებიან პოზიციას, რომლის მიხედვითაც, *„აქტიური საინფორმაციო კამპანიაა აუცილებელი, როგორც საჯარო სამსახურში, ასევე, მოქალაქეებში. ინფორმაცია უნდა ვრცელდებოდეს ყველგან, საზოგადოებრივ ტრანსპორტში, ტელევიზიით, იმ არხებით, რაც ყველაზე მეტად ხელმისაწვდომია ადამიანებისთვის, რომ ყველამ იცოდეს რას ნიშნავს მხილება, რომ მხილება არ იყოს ასოცირებული მოღალატეობასთან, დაბეზღებასთან და ჯაშუშობასთან, რაც ძალიან დიდ მუშაობას მოითხოვს, მათ შორის, ეკლესიის ჩართულობასაც, რომელიც ერთმანეთისგან მიჯნავს განსჯასა და მხილებას და ასევე, აფერხებს ამ ინსტიტუტის ეფექტურობის პოტენციალს“* (ფოკუს ჯგუფი სპეციალიზებული დეპარტამენტების/სამმართველოების წარმომადგენლების მონაწილეობით; ქალი, არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტი, საჯარო სექტორში მუშაობის 5 წელზე მეტი გამოცდილებით, 01.07.2022). დამატებით, მუნიციპალიტეტის ფოკუს ჯგუფებში, გამოითქვა მოსახლეობის ცნობიერების ამაღლების სურვილი, იმ ჯგუფების მოცვის აუცილებლობით, რომელთაც არ აქვთ წვდომა ინტერნეტზე. რესპონდენტთა აზრით, მნიშვნელოვანია ინფორმირების ყველა შესაძლო გზის და არხის გამოყენება, რადგან **მხილების მექანიზმის შესახებ მეტი ინფორმაციის გავრცელება, ამ მექანიზმით სარგებლობის შემთხვევებს გაზრდის.** ასეთივე მოსაზრება გამოითქვა მუნიციპალიტეტების მენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტთა ფოკუს ჯგუფში, რომლის მონაწილის შენიშვნით, *„იმ ადამიანებს, ვისაც აქვთ ინფორმაცია სამართალდარღვევის შესახებ, ექნება შესაძლებლობა, რომ სამართალდარღვევაზე ხმა ამოიღოს. ხოლო პირი, რომელიც შეიძლება იყოს სამართალდამრღვევი, რა თქმა უნდა, გაითვალისწინებს იმ გარემოებას, რომ მისი ქმედება არ დარჩება დაუსჯელი“* (ფოკუს ჯგუფი მუნიციპალიტეტების მენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; ქალი, საჯარო სექტორში მუშაობის 1-3 წლის გამოცდილებით, 07.07.2022).

* **მხილების სტატუსის მინიჭების ერთიანი მეთოდოლოგიის არარსებობა -** როგორც ფოკუს ჯგუფებში დისკუსიისას გამოიკვეთა, ფოკუს ჯგუფების წევრთა ნაწილში ერთიანი სისტემური მიდგომის არსებობასთან დაკავშირებით კითხვებს აჩენს ის ფაქტი, რომ თითოეული საჯარო უწყება საკუთარი ხედვის მიხედვით წყვეტს, თუ რომელი შეტყობინება მიიჩნევა მხილებად. ფოკუს ჯგუფის წევრთა ნაწილის აზრით, მიუხედავად იმისა, რომ კანონი განცხადების განმხილველ ორგანოდ განსაზღვრავს შესაბამისი საჯარო დაწესებულების შიდა კონტროლის ან/და სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელ სტრუქტურულ ქვედანაყოფს, სასურველია, გაცილებით დეტალურად გაიწეროს განცხადების წარმოების პროცესი. სპეციალიზებული დეპარტამენტების/სამმართველოების წარმომადგენლების ფოკუს ჯგუფში გაკეთებული განმარტებების თანახმად, განცხადების შინაარსის მიხედვით წყდება განცხადება წარმოადგენს მხილებას თუ დისციპლინურ გადაცდომას. ამიტომ, სასურველია დაინერგოს ერთიანი მიდგომა. *„საერთოდ ძალიან მწირი კანონმდებლობა გვაქვს და ალბათ, ცალკე წესები და ინსტრუქციებია საჭირო...მაქსიმალურად ზედმიწევნით უნდა იყოს ყველა პროცედურა გაწერილი მხილების ინსტიტუტთან დაკავშირებით... ყველა პროცესი, ეტაპობრივად უნდა იყოს დადგენილი და ამ პროცესების ჩაშლა ცალკე ინსტრუქციებად ხდებოდეს, რომ კითხვები არ იყოს მსგავსი ტიპის“* - აცხადებს ერთ-ერთი რესპონდენტი ამ ჯგუფიდან (ფოკუს ჯგუფი სპეციალიზებული დეპარტამენტების/სამმართველოების წარმომადგენლების მონაწილეობით; ქალი, არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტი, საჯარო სექტორში მუშაობის 5 წელზე მეტი გამოცდილებით, 01.07.2022).

* **მამხილებლის დაცვის სუსტი გარანტიები -** *„ეს ერთ-ერთი დამაბრკოლებელია, რომლის პირობებშიც, პოტენციური მამხილებელი თავს არიდებს გასამხელი ინფორმაციის გამჟღავნებას. დაცვის გარანტიები უნდა იყოს მაღალი და, შესაბამისად, ეს ინსტიტუტი იმუშავებს“* (ფოკუს ჯგუფი სპეციალიზებული დეპარტამენტების/სამმართველოების წარმომადგენლების მონაწილეობით; კაცი, არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტი, საჯარო სექტორში მუშაობის 5 წელზე მეტი გამოცდილებით, 01.07.2022). მიუხედავად იმისა, რომ მსგავს პოზიციებს იზიარებს ფოკუს ჯგუფის წევრთა უმრავლესობა, ვერ ასახელებენ შემთხვევებს პრაქტიკიდან, როდესაც მოკვლევის პროცესში მამხილებელმა მოითხოვა დაცვის გარანტიები. ამას საკითხის არაფორმალური გზით მოგვარების ტრადიციით ხსნიან, განსაკუთრებით მუნიციპალიტეტების მენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდეტები. *„ეს მექანიზმი ვერ იფუნქციონირებს იმ არსით და იდეით, როგორც არის ჩაფიქრებული კანონმდებლის მიერ. უპირველეს ყოვლისა, დაცვის მექანიზმი არის კარგად დასახვეწი და შემდეგ არის პროცედურებზე სასაუბრო. მე თუ დაცულობის შეგრძნება არ მექნება, მიუხედავად იმისა, რომ რაღაც ფაქტები შეიძლება მქონდეს, ამის შესახებ შეიძლება არ ვისაუბრო საჯაროდ და არც მივმართო ვინმეს. მარტივად რომ ვთქვა, ჩემეულ ენაზე მოვაგვარო თუ შევძლებ, არაფორმალურად. ბევრ საჯარო სამსახურში გვარდება არაფორმალური მექანიზმით აღნიშნული პრობლემები და მას ოფიციალური სახე არ აქვს“* (ფოკუს ჯგუფი მუნიციპალიტეტების მენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; კაცი, საჯარო სექტორში მუშაობის 5 წელზე მეტი გამოცდილებით, 07.07.2022). ამასთან, ფოკუს ჯგუფების წევრთა აზრით, მაღალია იმის ალბათობა, რომ მოქალაქე არ იცნობდეს დაცვის მექანიზმებს და ამის გამო, შესაძლებელია მხილების ინსტიტუტი მისთვის რისკის შემცველად აღიქმებოდეს. ამის ალბათობა, ფოკუს ჯგუფის წევრთა შეფასებით, უფრო მაღალია რეგიონებში.

* **მამხილებლის ანონიმურობის დაცვის შესაძლებლობების ნაკლებობა -** *„მხილების განაცხადის ელექტრონული ფოსტით წარდგენის შემთხვევაში, ანონიმურობას ვერ დავიცავთ, შეცვლილი მეილით გადმოგზავნისა და მამხილებლის ვინაობის შეცვლის პირობითაც კი, რაც არღვევს მამხილებლის დაცულობის გარანტიებს“* (ფოკუს ჯგუფი სპეციალიზებული დეპარტამენტების/სამმართველოების წარმომადგენლების მონაწილეობით; კაცი, არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტი, საჯარო სექტორში

მუშაობის 5 წელზე მეტი გამოცდილებით, 01.07.2022). ერთ-ერთ ფოკუს ჯგუფში, ასევე, დაფიქსირდა არაანონიმური განცხადების სასარგებლო ერთი არგუმენტი - მამხილებლის წინაშე ანგარიშვალდებულების საკითხი. *„ჩვენ ვალდებული ვართ, რომ ის მოქალაქე საქმის კურსში ჩავაყენოთ და გავუზიაროთ, თუ რა შედეგით დასრულდა პროცესი და ეს ანონიმური შეტყობინების შემთხვევაში ვერ მოხერხდება“* (ფოკუს ჯგუფი სამინისტროების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; კაცი, საჯარო სექტორში მუშაობის 3-5 წლის გამოცდილებით, 04.07.2022).

მხილების პრაქტიკა და მისი დანერგვის სირთულეები

მხილების ინსტიტუციურ მასშტაბებზე საუბრისას, ფოკუს ჯგუფის მონაწილეების მიერ გამოითქვა სურვილი, რომ მხილების მექანიზმს ჰქონდეს საყოველთაო ხასიათი. აღინიშნა, ასევე, ექსპერტებისა და არასამთავრობო სექტორის მსგავსი რეკომენდაციები მასზედ, რომ მხილების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმები გავრცელდეს: ა) კერძო სექტორის იმ წარმომადგენლებზე, რომელებსაც 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 (ცუხიშვილი, 2020). კერძოდ, მუნიციპალიტეტების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტებმა აღნიშნეს, რომ ვინაიდან სახელმწიფოს ან მუნიციპალიტეტის წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულ იურიდიულ პირებზე ნაკლებად ვრცელდება კანონმდებლობა, - *„ეს შეიძლება იყოს დემოტივატორი, მივმართო მხილების ინსტიტუტს მაშინ, როდესაც დაცვის გარანტიები ნაკლები მაქვს“* (ფოკუს ჯგუფი მუნიციპალიტეტების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; ქალი, საჯარო სექტორში მუშაობის 5 წელზე მეტი გამოცდილებით, 08.07.2022). ფოკუს ჯგუფების მონაწილეთა ნაწილმა ისაუბრა სამხედრო და ეროვნული უსაფრთხოების უწყებებში მხილების მექანიზმის გავრცელების საჭიროებაზეც. *„თავისი მნიშვნელობით, საჯარო ინტერესის დარღვევების ყველაზე მკაფიო გამოხატულება შეიძლება დაფიქსირდეს სწორედ ასეთი ტიპის უწყებებში, რომელიც ეროვნულ უსაფრთხოებას ან სამხედრო საკითხებს ეხება და შესაბამისად, ვფიქრობ, აუცილებლად უნდა იყოს კონტროლის მკაფიო მექანიზმებიც“* (ფოკუს ჯგუფი სამინისტროების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; ქალი, საჯარო სექტორში მუშაობის 3-5 წლის გამოცდილებით, 04.07.2022). აღსანიშნავია, რომ ფოკუს ჯგუფის მონაწილეთა უმრავლესობა ხაზს უსვამს მამხილებლის დაცვის გარანტიების არსებული მექანიზმების შესახებ ინფორმირებულობის გაზრდის აუცილებლობას და მექანიზმების საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკებთან კიდევ უფრო დაახლოების აუცილებლობას. ამასთან, ეთანხმებიან პროპორციულობის პრინციპის დაცვის საჭიროებას მაშინ, როდესაც საკითხი ეხება სახელმწიფოს მიერ გასაიდუმლოებული ინფორმაციის მამხილებლის მექანიზმით გამჟღავნებას.

მენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების ფოკუს ჯგუფებში გამოითქვა მხილების შიდა პროცედურული ნორმების შემუშავებისა და ზოგადი სტანდარტების განსაზღვრის სურვილი და მზაობა. თუმცა, მეტი მოლოდინია ისეთი საერთო ნორმებისა და სტანდარტების შემუშავებასთან მიმართებაში, რომელსაც ყველა უწყება გაიზიარებს.

მხილების ინსტიტუტისათვის შესაბამისი სპეციალიზებული დეპარტამენტების/სამმართველოების წარმომადგენლების ფოკუს ჯგუფებში, მხილების მექანიზმის პროცედურის განხილვისას, გაირკვა, რომ სამინისტროებში მსგავსი განაცხადები განიხილება შიდა აუდიტის სამსახურის ინსპექტირების და სამსახურეობრივი შემოწმების სამართველოების, ზოგიერთ შემთხვევაში კი - გენერალური ინსპექციის მიერ. ფოკუს ჯგუფების იმ მონაწილეებს, რომელთაც გენერალური ინსპექციისა და შიდა აუდიტის სამსახურების ფუნქციებზე ცხადი წარმოდგენა არ ჰქონდათ, პროექტში ჩართული ექსპერტის მეშვეობით განემარტათ, რომ იმ უწყებებში, სადაც ერთმანეთისგან გამიჯნულია შიდა აუდიტი და გენერალური ინსპექცია, როგორც მხილების, ისე დისციპლინური გადაცდომების შემცველ განცხადებებს განიხილავს გენინსპექცია. საკითხის შესწავლის პროცესში კი, აუდიტის სამსახური ხელმძღვანელობს „ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონით. სპეციალიზებული დეპარტამენტების/სამმართ-

ველოების წარმომადგენლების განმარტებით, *„პირველ რიგში დგინდება ის, თუ რამდენად შეესაბამება შემთხვევა ამ კანონის მიზნებს და შემდეგ ვადგენთ, თუ რამდენად კონკრეტულია ის, რის შემდეგაც ვიწყებთ საკანონმდებლო დებულების ან ეთიკისა და ქცევის შემცველი ნორმების დარღვევაზე შესაბამის წარმოებას"* (სპეციალიზებული დეპარტამენტების/სამმართველოების წარმომადგენელთა ფოკუს ჯგუფი; ქალი, საჯარო სექტორში მუშაობის 5 წელზე მეტი გამოცდილებით, 01.07.2022). თუმცა, მხილების შემთხვევების იდენტიფიცირების, აღრიცხვისა და დამუშავების შესაბამისი მეთოდოლოგიური ინსტრუმენტების არსებობა, ფოკუს ჯგუფების მონაწილეებს არ დაუდასტურებიათ. რესპონდენტებიდან ერთ-ერთმა, დისკუსიის დროს, გაიხსენა 2015 წლის ფაქტიც, რომელიც შინაარსით ჰგავდა მხილებას, რადგან თანამშრომელმა დოკუ-მენტბრუნვის ელექტრონული პროგრამის მეშვეობით განაცხადა სამინისტროს პოლიტიკური თანამდებობის პირის არაეთიკური საქციელის შესახებ. თუმცა, ეს შემთხვევა, მოკვლევისა და სამართალწარმოების პროცესში, არ ყოფილა იდენტიფიცირებული მხილებად.

ფოკუს ჯგუფის მონაწილეთა ერთ-ერთი აქტიურ მსჯელობის საგნი იყო მხილების ინსტიტუციური მოწყობის საკითხი. ამ მხრივ, პოზიციები ორად გაიყო და ეს ტენდენცია აბსოლუტურად ყველა ფოკუს ჯგუფში დაფიქსირდა. კერძოდ, აქტიური მსჯელობის საგანი იყო ის, თუ რამდენად მისაღებია მხილების ინსტიტუტის თითოეული უწყების შიდა საქმიანობად მიჩნევა და ხომ არ ჯობია ამისათვის ცალკე დამოუკიდებელი უწყების არსებობა. ფოკუს ჯგუფების მონაწილეთა ნაწილი, უწყებაში დაფიქსირებული მხილების შემთხვევების იმავე უწყების შიგნით განხილვას რელევანტურად მიიჩნევს. რესპონდენტთა ნაწილის აზრით კი, იგივე უწყებაში რეაგირება შესაძლოა ტენდენციური იყოს და შესაბამისად, ჩნდება ამ უწყების მიღმა განხილვის აუცილებლობა, რაც რამდენიმე ფაქტორით აიხსნება: 1) ანონიმურობის დაცვის ნაკლები გარანტიები; 2) მხილების შემთხვევა, რომელიც წარმოიშვა უწყებაში, ნაკლებად სავარაუდოა ამავე უწყების საშუალებით მოგვარდეს და 3) საკითხის არაფორმალურად მოგვარების ალბათობა. ამ პოზიციის მომხრე რესპონდენტების აზრით, *„უნდა არსებობდეს ცალკე ორგანიზაციული ერთეული/უწყება, ორიენტირებული მხილების შემთხვევებზე რეაგირებით და არა შიდა აუდიტის სამსახურები, რომლებიც ეცდებიან არაფორმალური გზით, პრობლემების მოგვარებას"* (ფოკუს ჯგუფი სამინისტროების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე პირების მონაწილეობით; კაცი, საჯარო სექტორში მუშაობის 5 წელზე მეტი გამოცდილებით, 05.07.2022). შესაბამისად, ფოკუს-ჯგუფის ნაწილი ემხრობა მხილების შემთხვევების იმ უწყების გარეთ განხილვას, რომელშიც აღნიშნული შემთხვევები დაფიქსირდა. ამ მხრივ, ფოკუს ჯგუფის მონაწილეთა პოზიციები ემთხვევა დღემდე გამოთქმულ რეკომენდაციებს ისეთი დამოუკიდებელი სახელმწიფო უწყების ჩამოყალიბებაზე, რომელიც კოორდინაციას გაუწევს ანტიკორუფციულ მიმართულებას და მხილების მარეგულირებელი კანონდებლობის ერთიან ეფექტიან განხორციელებას.

მუნიციპალიტეტების დონეზე პრობლემების შესწავლამ გამოავლინა შიდა აუდიტის სამსახურში იურისტების ნაკლებობა. ადგილობრივ თვითმმართველობებში შიდა აუდიტის სამსახურები დაკომპლექტებულია არა იურისტებით, არამედ ეკონომისტებით და შიდა ინსპექტირების მიღმა არსებული საკითხების, მათ შორის, მხილების შემთხვევების განხილ-ვისას, თავს იჩენს კომპეტენციის დეფიციტი. *„საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ ადმინის-ტრირებადი ელექტრონული სისტემის mkhileba.gov.ge-იდან მიღებული შემთხვევის შესწავლამ გამოკვეთა, რომ მხილება საკმაოდ უარგუმენტო და დაუსაბუთებელი აღმოჩნდა, მარტივად შესასწავლი აღმოჩნდა და როგორღაც გავუმკლავდით. თუმცა, ანალოგიური პრობლემა, ადგილობრივი მუნიციპალიტეტის დონეზე, ბევრ ერთეულს შექმნება."* (ფოკუს ჯგუფი მუნიციპალიტეტების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; ქალი, საჯარო სექტორში მუშაობის 3-5 წლის გამოცდილებით, 08.07.2022). მუნიციპალიტეტის მენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდეტების ფოკუს ჯგუფის ერთ-ერთმა მონაწილემ ისაუბრა თვითმმართველობების აუდიტის სამსახურების ინსპექტირების ფუნქციით აღჭურვის აუცილებლობაზე, რომლის პირობებშიც, სიტუაციის მაქსიმალურად გამწვავებამდე, პრობ-ლემების ნაწილის პრევენციული მართვა გაცილებით მარტივად იქნება შესაძლებელი - გაფრთხილების, საყვედურის და კანონით გათვალისწინებული სხვა ღონისძიებების მეშვეობით.

კვლევის საფუძველზე დგინდება, რომ საჯარო მოხელეებს, განსაკუთრებით კი მესამე ჯგუფიდან (მუნიციპალიტეტების მენეჯერული თანამდებობის მქონე ჯგუფი) არ აქვთ ცხადი წარმოდგენა, თუ 1) ვის მიმართ, 2) რა საკითხებზე 3) რა პროცედურების გავლით და 4) რა მიზნით ხორციელდება მხილება. არამენეჯერული თანამდებობის მქონე ფოკუს-ჯგუფის წარმომადგენელთა ნაწილის-თვის მხილება გამოიყენება მხოლოდ თანამდებობის პირებთან მიმართებაში და ასეთი ინტერპრეტაციის საფუძველი დღემდე არსებული პრაქტიკაა. *„ძირითადად, თანამშრომლებისგან შემოდიოდა ეს გადაცდომები, როდესაც მისი ზემდგომი მიმართავდა შიდა აუდიტს არაკვა-ლიფიციურობაზე ან არასათანადოდ საქმიანობის შესრულებაზე. პირიქით არ ყოფილა შემთხვევა, რომ თანამშრომელს უფროსზე მამხილებელი ინფორმაცია მოეწოდებინა“* – (კაცი, სამინისტროების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე, საჯარო სექტორში მუშაობის 5 წელზე მეტი გამოცდილებით, 05.07.2022. *ზუმ ფორმატი.)*. ამავე ჯგუფის წარმომადგენლები ვერ აზუსტებენ მხილება გამოიყენება ფაქტის, თუ პირის მისამართით. ასევე, მათი აღქმით, მხილების მექანიზმი უფრო მეტად გამოიყენება მხილებას დაქვემდებარებული დანაშაულის მხოლოდ აღსაკვეთად ანუ პრევენციული მიზნით, ვიდრე ჩადენილის გამოსავლენად. ეს კიდევ ერთხელ მიუთითებს მხილების ინსტიტუტის და მისი მექანიზმების გამოყენების შესახებ მეტი განმარტებების საჭიროებაზე.

ფოკუს ჯგუფების დისკუსიებისას გამოიკვეთა, რომ უშუალოდ მხილების სტატისტიკა, რიგ შემთხვევაში, ან არ იწარმოება ან არ აქვს სისტემატური ხასიათი. ასეთ შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულებები, როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე, აწარმოებენ ერთიან სტატისტიკას, სადაც მხილება ცალკე არ არის გამოყოფილი. თუმცა, სამინისტროების ნაწილში დაფიქსირდა საწინააღმდეგო პრაქტიკებიც. ამ ჯგუფის წარმომადგენელთა განმარტებით, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების სტუდენტები ხშირად ითხოვენ ამ სტატისტიკური მონაცემების გაზიარებას. თუმცა, ის რაც საერთოა ორივე შემთხვევაში, ესაა მხილების შემთხვევების იდენტიფიცირების, აღრიცხვისა და დამუშავების შესაბამისი მეთოდოლოგიური ინსტრუმენტების არარსებობა. როგორც წესი, მხილება შინაარსობრივად გადაკვეთაშია კანონმდებლობის მოთხოვნების დარღვევასთან, ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შემცველი ნორმების დარღვევებთან და ასევე, სამსახურში აყვანისა და გათავისუფლების საკითხებთან. ამასთან, მოკვლევის საფუძველზე, ფაქტების დიდი ნაწილი არ დასტურდება. დადასტურებული დარღვევების წილი კი, მოდის დისციპლინურ გადაცდომებზე, რითაც, ეჭქვეშ დგება ამ შემთხვევების მხილების მექანიზმის მეშვეობით გამჟღავნების რელევანტურობა. უფრო მეტიც, მხილების ინსტიტუტისათვის შესაბამისი სპეციალიზებული დეპარტამენტების/სამმართ-ველოების წარმომადგენლების ფოკუს ჯგუფში, მხილების შემთხვევებზე საუბრისას, მხილების სანაცვლოო ტერმინის სახით გამოიყენებოდა საჩივრები. როგორც სამინისტროების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე პირთა ფოკუს ჯგუფში აღინიშნა, განსხვავებულია თავად მხილების სტატუსმინიჭებულ შემთხვევათა რაოდენობაც - *„ჩვენთან სამინისტროს კადრების სამსახურმა იცის ის, რაც ხდება უშუალოდ სამინისტროს აპარატში და არა სსიპ-ებში. აუდიტის სამსახური კი, იხილავს ყველა შემთხვევას. შესაბამისად, არ არის გასაკვირვი, რომ სტატისტიკისთვის, კადრებისთვის ცნობილია სამი, აუდიტის სამსახურისთვის კი - ექვსი შემთხვევა და შესაბამისად, ჯერდება მონაცემებიც ერთიანი სტატისტიკისთვის“* (ფოკუს ჯგუფი სამინისტროების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; კაცი, საჯარო სექტორში მუშაობის 5 წელზე მეტი გამოცდილებით, 04.07.2022). გასათვალისწინებელია, რომ ფოკუს ჯგუფების წარმომადგენელთა ნაწილი თავს იზღვევს და წინასწარ აცხადებს, რომ თუკი მონაცემების შეგროვება-ანალიზის პროცესში რომელიმე საჯარო სამსახურს მაღალი სტატისტიკურ მაჩვენებელი ექნება, ეს არ უნდა აღიქმებოდეს ნეგატიურად. *„უარი უნდა ვთქვათ მიდგომაზე, რომლის მიხედვით, მაღალი სტატისტიკური მაჩვენებლები, ავტომატურად იყოს ინტერპრეტირებული როგორც ყველაზე ნაკლებეფექტური სამსახური“* (ფოკუს ჯგუფი მუნიციპალიტეტების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; კაცი, საჯარო სექტორში მუშაობის 5 წელზე მეტი გამოცდილებით, 08.07.2022).

კვლევამ დაადასტურა **მხილების შინაარსობრივი ინტერპრეტაციების უფრო მეტად გამოკ-ვეთის საჭიროებაც.** ფოკუს ჯგუფების მონაწილეთა უმრავლესობისთვის უცნობია თუ რომელი ქმედება შეიძლება ჩაითვალოს მხილებად და რომელი - არა. ამ კუთხით, კვლევაში მონაწილე

არცერთ ინსტიტუციაში, არც ცენტრალურ და არც ადგილობრივ დონეზე, შესაბამისი მეთოდოლოგიური ინსტრუმენტების არსებობა არ დადასტურდა. შესაბამისად, ფოკუს ჯგუფის წევრების საკმაოდ დიდი რაოდენობა ითხოვს, კანონითა და სახელმძღვანელო ინსტრუქციებით, უკეთესად განისაზღვროს მამხილებლის მიერ გამჟღავნებას დაქვემდებარებული არამართლზომიერი ქმედებები. ასეთივე რეკომენდაციები აქვთ გაცემული ექსპერტებსა და არასამთავრობო სექტორს. მესამე ჯგუფის გარდა, აბსოლუტურად ყველა ფოკუს ჯგუფში, ერთეული გამონაკლისების გარდა, დაფიქსირდა ანალოგიური სურვილი. მათი რეკომენდაციით, დარღვევების უფრო კონკრეტული ჩამონათვალი კანონში უნდა აისახოს. ფოკუს ჯგუფის ნაწილის აზრით კი, ეს შესაძლებელია სახელმძღვანელოს მეშვეობით გაკეთდეს. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ მხილების მექანიზმის მეშვეობით გამჟღავნებას დაქვემდებარებული დარღვევების ჩამონათვალის აუცილებლობის შესახებ საჯარო მოხელეთა პოზიციები ემთხვევა მხილების ინსტიტუტის შემდგომი გაუმჯობესების თვალსაზრისით ექსპერტებისა და არასამთავრობო სექტორის მიერ დღემდე წარმოდგენილ მოსაზრებებს.

ხაზგასასმელია ის ფაქტი, რომ აბსოლუტურად ყველა ჯგუფის რესპოდენტების უმრავლესობისთვის ბუნდოვანია შეტყობინების საგანი მხილებაა თუ საჩივარი . *„მხილების საგანია თავად იმდენად ბუნდოვანი და არაზუსტი, გაუგებარია რაზე შეიძლება ვამხილოთ ვინმე საერთოდ“* (ფოკუს ჯგუფი მუნიციპალიტეტების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; ქალი, საჯარო სექტორში მუშაობის 3-5 წლის გამოცდილებით, 08.07.2022). *„შემთხვევებიც არ გვქონია, რომ ვიღაცისთვის მამხილებლის სტატუსი მიენიჭებინათ და შემდეგ დაცვის ღონისძიებებიც განხორციელებულიყოს“* (ფოკუს ჯგუფი სამინისტროების არამენეჯერული თანმდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; ქალი, საჯარო სექტორში მუშაობის 5 წელზე მეტი გამოცდილებით, 05.07.2022). ამავე რესპონდენტის განმარტებით, კომუნიკაციის დროს გამოყენებული ცხელი ხაზი, ელექტრონული ფოსტა, წერილი გენერალურ ინსპექციაში სტანდარტული საჩივრის წარდგენის წყაროებიცაა.

მხილებას დაქვემდებარებული საკითხების იდენტიფიცირების პრობლემებზე საუბრისას, გამოიკვეთა, რომ მხილების ინსტიტუტი შეიძლება ერეოდეთ საჯარო სერვისებისა და პროდუქტის მიწოდების ხარისხის მართვის ინსტრუმენტებში. *„ხშირად მხილება ხარისხის მართვაში ერევათ. მომსახურების ხარისხით უკმაყოფილება მხილების ინსტიტუტის ქვეშ არ უნდა განიხილებოდეს. მოქალაქე თუ უკმაყოფილოა მომსახურების ხარისხით, ეს არ ნიშნავს, რომ ეს საკითხი ექვემდებარება მხილების მექანიზმის გამოყენებით გამჟღავნებას...მხილება არ უნდა განვაზოგადოთ ყველაფერზე.“* (ფოკუს ჯგუფი მუნიციპალიტეტების მენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; ქალი, საჯარო სექტორში მუშაობის 5 წელზე მეტი გამოცდილებით, 07.07.2022). მაგალითის სახით დასახელდა, სოციალურ მედიაში გაკეთებული სტატუსების კონტროლი, რომელიც ვადაგასული სასურსათო პროდუქციის გაყიდვას და მასზე რეგისტრირებას უკავშირდება, რაც, ფოკუს-ჯგუფის მონაწილეთა უმრავლესობის აზრით, მხილებად არ უნდა განიხილებოდეს. მხილებას საგნის შესახებ ნაკლებ ინფორმირებულობას, კერძოდ, მხილების ინსტიტუტთან სტანდარტული საჩივრის გაიგივებას, ადასტურებს ფოკუს ჯგუფებში გამოკვეთილი პოზიცია მასზედ, რომ მხილებად შეიძლება განიხილებოდეს შეტყობინება საჯარო მოხელეთა ისეთ გადაცდომებზე, როგორებიცაა ადმინისტრაციული საქმისწარმოების ვადების დარღვევა ან შესაბამისი მომსახურების უხარისხო მიწოდება. თუმცა, რესპონდენტთა ნაწილს გაცილებით სწორი წარმოდგენა აქვს მხილების საგანზე და თვლის, რომ მხილება არ ვრცელდება ყველაფერზე და რეგულირდება „საჯარო სექტორში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ კანონით“. მიუხედავად ამისა, აბსოლუტურად ყველა ფოკუს ჯგუფში იკვეთება მხილებას დაქვემდებარებული საკითხების უკეთესად და კანონის დონეზე განსაზღვრის საჭიროება.

მხილების მეშვეობით გამჟღავნებას დაქვემდებარებულ საკითხებზე მსჯელობისას, ფოკუს ჯგუფის მონაწილეების მხრიდან გამოითქვა სურვილი, მომავალი სატრენინგო და სამუშაო ფორმატებისთვის, მეტი განმარტება გაკეთდეს დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და უშუალოდ მხილების თემატიკის გამიჯვნისათვის - *„სასურველია ვიცოდეთ, რა შეიძლება ჩაითვალოს დისციპლინური პასუხისმგებლობის სახდელად და რა მხილებისთვის რელევანტურ*

საკითხად, ვინაიდან შესაძლებელია საკმარისი აღმოჩნდეს დისციპლინური პასუხისმგებლობა და არ იყოს საჭირო მხილების მექანიზმის გამოყენება“ - აცხადებს მუნიციპალიტეტების წარმომადგენელი არამენეჯრული თანამდებობის მქონე რამდენიმე რესპონდენტი (ფოკუს ჯგუფი მუნიციპალიტეტების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; ქალი, საჯარო სექტორში მუშაობის 3-5 წლის გამოცდილებით, 08.07.2022). იმავეზე საუბრობს მეორე რესპონდენტიც - *„მხილების ინსტიტუტის შეფასებასა და შემდგომ გაძლიერებაში აქტიურად დაგვეხმარება ერთი მხრივ, გადაკვეთის წერტილების, მეორე მხრივ კი განსხვავებების მეტად აქცენტირება, რადგან როდესაც საჯარო სამსახურში მუშაობ, ბუნებრივად ჩნდება კითხვა დისციპლინური პასუხისმგებლობის უკვე არსებულ ზომებსა და მხილების მექანიზმიდან გამომდინარე შეთავაზებულ ზომებს შორის მსგავსება-განსხვავების მეტად გამოსაკვეთად“* (ფოკუს ჯგუფი მუნიციპალიტეტების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; ქალი, საჯარო სექტორში მუშაობის 3-5 წლის გამოცდილებით, 08.07.2022). მუნიციპალიტეტების მენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების ფოკუს ჯგუფში, ასევე, გამოითქვა მხილების მექანიზმით გამჟღავნებულ საკითხებზე სასამართლო პრაქტიკის გაზიარების სურვილი. *„კარგი იქნებოდა ტრენინგს თუ დაგეგმავდით და ერთ ქეისს მაინც გავეცნობოდით დაწყებულს წარმოებიდან მის დასრულებამდე, უფრო განზოგადებული იქნებოდა ჩვენი წარმოდგენაც და ბევრ საკითხზე გვექნებოდა უფრო ცხადი პასუხები“* (ფოკუს ჯგუფი მუნიციპალიტეტების მენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; ქალი, საჯარო სექტორში მუშაობის 1-3 წლის გამოცდილებით, 07.07.2022). აქვე ხაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებასაც, რომ რესპონდენტებისთვის, განსაკუთრებით მუნიციპალიტეტების ფოკუს ჯგუფებიდან, მნიშვნელოვანია მხილების შემთხვევის სასამართლოში განხილვის სრული პროცესის შესახებ დეტალური ინფორმაციის მიღება. აქვე გამოიკვეთა იმის აუცილებლობაც, რომ “საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” კანონით გათვალისწინებული მოთხოვნების დაღვევის ვარაუდისას, საკითხის შესწავლის/მოკვლევის პროცესს დაბრკოლება არ შეუქმნან სხვა საკანონდებლო ნორმებმა. მაგალითად, პერსონალური მონაცემების დაცვის ვალდებულების გამო, არ შეიზღუდოს ეჭვის გადასამოწმებლად საჭირო ინფორმაციაზე წვდომა. მსგავსი საჭიროების შესახებ მუნიციპალიტეტის მენეჯერული თანამდებობის მქონე ერთ-ერთი რესპონდენტი საკუთარი გამოცდილებიდან გამომდინარე საუბრობს და მხილების ინსტიტუტის შემდგომი გაუმჯობესების მიზნით, ერთიანი, კომპლექსური მიდგომების დანერგვის აუცილებლობაზე ამახვილებს ყურადღებას.

მხილების საიტის - mkhileba.gov.ge - შესახებ, იმ რესპონდენტების შეფასებები, რომელთათვისაც ცნობილია ამ პლატფორმის შესაძლებლობები, უმეტესად დადებითია. მამხილებლის კონფიდენციალობა და ანონომიურობა, ფოკუს ჯგუფების რესპონდნეტთა უმრავლესობის აზრით, ვებ-გვერდზე უფრო დაცულია. ამ მხრივ განსაკუთრებით დადებითად ფასდება mkhileba.gov.ge-ზე უნიფიცირებული კოდის მინიჭების პრაქტიკა (იხ. დანართი #4). თუმცა, გამოითქვა საწინააღმდეგო პოზიციაც, რომლის თანახმადაც, ვებგვერდის შემთხვევაშიც შესაძლებელია არსებობდეს ანონიმურობასთან დაკავშირებული რისკები და მამხილებლი, ვინაობის დადგენის შიშით, თავს არიდებდეს ამ არხის გამოყენებას. აქვე, გამოითქვა სურვილი, რომ აღნიშნულ საიტზე წარმოდგენილი სტატისტიკა მოცემული იყოს წლების და სხვა პარამეტრების მიხედვით. ასევე, ხელმისაწვდომი იყოს ინფორმაცია მხილების საფუძველზე მიღებულ საზოგადოებრივ სარგებელსა და თავიდან აცილებულ დარღვევებზე, რაც გაამარტივებს არსებული ტენდენციების იდენტიფიციებას და გააადვილებს გამოწვევებზე შესაბამისი რეაგირების საშუალებების განსაზღვრას. ერთ-ერთმა რესპონდენტმა მუნიციპალიტეტების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე ჯგუფიდან, ასევე, გაიხსენა mkhileba.gov.ge-ზე ატვირთული მხილების შეტყობინების, მათ მუნიციპალიტეტში, დაგვიანებით გადმოგზავნის ფაქტიც. დაგვიანება გამოიწვია შეტყობინების სხვა მუნიციპალიტეტში შეცდომით გადაგზავნამ, რის გამოც, *„საჯარო სამსახურის ბიუროდან შემოსულ წერილს დაასწრო მამხილებელმა, არა ერთგზის მომწერა სოციალურ ქსელებში და იქაც გვკითხა, თუ რატომ არ ხდებოდა რეაგირება.“* (ფოკუს ჯგუფი მუნიციპალიტეტების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; ქალი, საჯარო სექტორში მუშაობის 5 წელზე მეტი გამოცდილებით, 08.07.2022). სწორედ ამიტომ, გამოითქვა რეკომენდაცია, უფრო გამართულად ხდებოდეს საჯარო სამსახურის მხრიდან ვებგვერდზე შემოსული განაცხადების ადმინისტრირება. აქვე დაფიქსირდა მობილური აპლიკაციის

დამატების სურვილიც. გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ მუნიციპალიტეტების მენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდეტების ნაწილი ემხრობა mkhileba.gov.ge-ის ადგილობრივი თვითმმართველობების ვებგვერდებზე ინტეგრირებას და აცხადებს, რომ ამ გზით ერთდროულად დაცული იქნება ანონიმურობაც და კონფიდენციალობაც. *„ამით ავიცილებთ, განაცხადის წარდგენისას შესაბამის ადრესატამდე მიღწევაში დღეს არსებულ ჩავარდნებს, რომლის პირობებშიც, კანცელარიის გზით შემოსულ კორესპონდენციას არაერთი ინსტანციის გავლა უწევს და კონფიდენციალობის დაცვაც სადავო ხდება“* (ფოკუს ჯგუფი მუნიციპალიტეტების მენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; კაცი, საჯარო სექტორში მუშაობის 1-3 წლის გამოცდილებით, 07.07.2022).

ფოკუს ჯგუფებში მხილების შიდა და გარე არხების გამოყენების თანმიმდევრულობის ლოგიკა ნაკლებად დაფიქსირდა. გარე არხების გამოყენების წინაპირობად შიდა არხების გამოყენება, მხოლოდ ერთეულ შემთხვევებში დასახელდა. უმეტესად, რჩებოდა შთაბეჭდილება, რომ მამხილებელს შეეძლო ორივე არხის პარალელურად გამოყენება ან ჯერ გარე, ხოლო შემდეგ შიდა არხებისა, რაც ეწინააღმდეგება კანონით განსაზღვრულ თანმიმდევრობას. ამასთან, შიდა არხებით მიმართვიანობის წახალისების აუცილებლობა აბსოლუტურად ყველა ჯგუფის მონაწილეთა მიერ იქნა ხაზგასმული. გასათვალისწინებელია, რომ იმ საჯარო მოხელეთა მიერ, რომელთათვისაც ცნობილია მხილების არხების გამოყენების თანმიმდევრულობის ლოგიკა, სრულიად მისაღები იყო გარე არხებით, მათ შორის, მედიით, მხილების შესახებ ინფორმაციის გავრცელება, მხოლოდ შიდა მხილების პროცედურების დასრულების შემდეგ. ეს დამოკიდებულება არგუმენტირებული იყო საჯარო დაწესებულების რეპუტაციული რისკისა და ზიანის თავიდან აცილებით, რომელიც შეიძლება მხილების ფაქტის დაუდასტურებლობისას დადგეს.

მხილების არხებზე საუბრისას, განსაკუთრებით მხილების ინსტიტუტისათვის რელევანტური სპეციალიზებული დეპარტამენტების/სამმართველოების წარმომადგენლების ფოკუს ჯგუფში, საუკეთესო პრაქტიკის სახით ცალკე გამოიყო საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ დანერგილი პრაქტიკა. კერძოდ, ანონიმურობის დაცვის მიზნით და მამხილებლის წასახალისებლად, სამინისტროს და მის კონტროლს დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის ყველა იურიდიული პირის შენობაში, განთავსებულია ე.წ. „საჩივრის ყუთი“. ამასთან, ყუთი იმგვარად არის განთავსებული, რომ შეუძლებელი იყოს მამხილებლის იდენტიფიცირება. როგორც გაირკვა, საჩივრის მსგავსი ყუთები გამოიყენება ეკონომიკის სამინისტროშიც.

ფოკუს ჯგუფების მონაწილეებმა შეაფასეს მხილების პიროვნული რისკები და მათი ხარისხიც. მიღებული შედეგები, ფოკუს ჯგუფების მონაწილეთა მიერ გამოთქმული პოზიციების სიხშირის განსაზღვრის საფუძველზე, წარმოდგენილია ცხრილში.

ცხრილი #3: მხილების პროცესში არსებული პიროვნული რისკების შეფასების შედეგები

რისკი	განმარტება	მაღალი	საშუალო	დაბალი
მამხილებლის ან მისი ახლო ნათესავის უფლებების დარღვევის შიში	დაშინება, შევიწროვება, იძულება, დამცირება, დევნა, მასზე ზეწოლა, მისთვის მორალური ან მატერიალური ზიანის მიყენება, მის მიმართ ძალადობის ან ძალადობის მუქარის გამოყენება, დისკრიმინაციული მოპყრობა ან სხვა უკანონო ქმედების განხორციელება მხილების ფაქტის გამო			
მამხილებლის ან მისი ახლო ნათესავის მიმართ რეპრესიული ღონისძიებების გატარების შიში	დისციპლინური, ადმინისტრაციული ან სამოქალაქო სამართალწარმოების დაწყება; სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყება			
საჯარო დაწესებულებაში არსებული იერარქიული სტრუქტურა და უშუალო ხელმძღვანელთან ურთიერთობის დაძაბვის რისკი	შემთხვევა, როცა მხილებას უშუალო ხელმძღვანელის წინააღმდეგ ახორციელებენ. შემთხვევა, როცა მხილება ხორციელდება მათზე უფრო მაღალ პოზიციაზე დასაქმებული პირის წინააღმდეგ.			
მამხილებლის მიერ კოლეგებთან/თანამშრომლებთან ურთიერთობის დაძაბვის რისკი	შიში, რომ ეს გავლენას მოახდენს კოლეგებთან ურთიერთობებზე.			
საჯარო დაწესებულებაში არასასურველი სამუშაო გარემოს ჩამოყალიბების რისკი	არაკოლეგიალობა, უნდობლობა, ურთიერთდახმარებაზე უარის თქმა, დისკრიმინაციული გარემო, ინფორმაციის დაფარვა და ა.შ.			
მხილების განაცხადზე არასათანადოდ რეაგირების რისკი	რისკი, რომლის პირობებშიც საჯარო მოხელეს ეჭვი ეპარება, რომ სათანადოდ არ განხორციელდება მოკვლევა მხილების განაცხადში მითითებულ ფაქტებზე			
მამხილებლის კონფიდენციალობის დარღვევის რისკი	რისკი, რომ საჯარო დაწესებულება არ დაიცავს მამხილებლის კონფიდენციალობას.			
ინდიფერენტული დამოკიდებულების რისკი საჯარო დაწესებულებაში არსებული დარღვევების მიმართ	შემთხვევა, როცა დარღვევა უშუალოდ საჯარო მოხელის საქმიანობას და ფუნქციებს არ ეხება			
საკითხის არაფორმალურად მოგვარების რისკი	არაფორმალური საუბარი დამრღვევ თანამშრომელთან, დამრღვევი თანამშრომლის ხელმძღვანელთან და არაფორმალური შეთანხმების მიღწევა.			

როგორც ცხრილიდან იკვეთება, ყველაზე მაღალ რისკად შეფასებულია ხელმძღვანელთან და კოლეგებთან ურთიერთობის დაძაბვისა და საჯარო დაწესებულებაში არასასურველი სამუშაო გარემოს ჩამოყალიბების რისკი, ხოლო ყველა სხვა დანარჩენი რისკი ფასდება საშუალოდ.

განსაკუთრებით სამინისტროების მენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების ფოკუს ჯგუფში, სადავო გახდა მხილების პროცესში ადამიანური რესურსების მართვის სამსახურის როლი და დანიშნულება. ჯგუფი მსჯელობდა, თუ რამდენად უნდა ითავსებდეს მხილების პროცესთან დაკავშირებულ უფლებამოსილებას ადამიანური რესურსების მართვის სამსახური. პოზიციები ორად გაიყო. ფოკუს ჯგუფის ერთი ნაწილის აზრით, ადამიანური რესურსების მართვის სამსახური უნდა ერთვებოდეს ამ პროცესში ინფორმირებულობისა და საჭირო განმარტებების უზრუნველყოფის მიზნით. მეორე ნაწილი კი თვლიდა, რომ ამ სამსახურის ბმა მხილების ინსტიტუტთან გაუმართლებელია. საერთო ჯამში, ფოკუს ჯგუფების უმრავლესობაში, ეს საკითხი ბუნდოვანია და არ არსებობს ცხადი წარმოდგენა ადამიანური რესურსების სამსახურების როლზე მხილების ინსტიტუტთან მიმართებაში. გასათვალისწინებელია, რომ კვლევის შედეგებით, ადგილობრივ დონეზე, მხილების შესახებ ინფორმაციის გავრცელებით, შესაბამისი განმარტებების კეთებითა და საჭირო კონსულტაციით სწორედ ადამიანური რესურსების მართვის სამსახურის წარმომადგენლები არიან დაკავებულნი.

მხილების ინსტიტუტის ეფექტიანობის ხარისხის ზრდაზე ორიენტირებული, პოტენციური მხარდამჭერი ღონისძიებების მიმართ დამოკიდებულების ხარისხის კვლევა, ფოკუს ჯგუფების მონაწილეთა მიერ გამოთქმული პოზიციების სიხშირეების განსაზღვრის საფუძველზე, მოცემულია ცხრილში #4.

ცხრილი #4: მხარდამჭერი ღონისძიებების მიმართ დამოკიდებულება

პოტენციური ღონისძიებები		ეფექტიანობის დონე		
		მაღალი	საშუალო	დაბალი
1	პოლიტიკური ხელმძღვანელობის მიერ გაცხადებული ნების არსებობა			
2	ნათლად ჩამოყალიბებული ხედვა მხილების წახალისების მექანიზმების თაობაზე			
3	პასუხისმგებელი სამსახურისა და შიდა პროცედურის შექმნა			
4	ეთიკის ოფიცრების ინსტიტუტის შექმნა (რჩევები და რეკომენდაციების მიცემა საჯარო მოსამსახურეებისთვის ეთიკისა და მხილების საკითხებზე)			
5	ცნობიერების ამაღლების კამპანია/ტრენინგები			
6	მხილების კარგი მაგალითების შესახებ ინფორმაციის გავრცელება კონფიდენციალობის დაცვით			
7	ფინანსური წახალისების ან ჯილდოს არსებობა			
8	მხილების სტატისტიკის წარმოება			

როგორც ზემოთ მოცემული ცხრილიდან იკვეთება, მაღალი მხარდაჭერით სარგებლობს ისეთი ღონისძიებები, როგორიცაა პოლიტიკური ხელმძღვანელობის გაცხადებული ნების არსებობა, ცნობიერების ამაღლების კამპანია/ტრენინგები, მხილების კარგი მაგალითების შესახებ ინფორმაციის გავრცელება კონფიდენციალობის დაცვით და მხილების სტატისტიკის წარმოება,

რაც ეფექტიანი იქნება მხილების ინსტიტუტის შემდგომი პრაქტიკების გაუმჯობესებისათვის. საშუალო მხარდაჭერა აქვს მხილების წახალისების მექანიზმების ნათლად ჩამოყალიბებული ხედვის არსებობას, პასუხისმგებელი სამსახურისა და შიდა პროცედურის შექმნას. ხოლო ეთიკის ოფიცრების ინსტიტუტის შექმნა, ფინანსური წახალისება და ჯილდოები, ფოკუს ჯგუფების მონაწილეთა პოზიციებით, ნაკლებ ეფექტიანი იქნება. ეთიკის ოფიცრების ინსტიტუტის შექმნას, რომელსაც დაეკისრება საჯარო მოსამსახურეთათვის ეთიკისა და მხილების საკითხებზე შესაბამისი რჩევებისა და რეკომენდაციების მიცემა, აბსოლუტურად ყველა ფოკუს ჯგუფი ნაკლებად უჭერს მხარს, ერთეული გამონაკლისების გარდა. უმრავლესობის აზრით, შეზღუდული საკადრო რესურსების გამო, ეს ფუნქციები უმჯობესია შეითავსოს ადამიანური რესურსების მართვის სამსახურმა. მუნიციპალიტეტების მენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების ფოკუს ჯგუფებში, თემის სენსიტიურობიდან გამომდინარე, გამოითქვა აზრი პროცესში მაღალი კვალიფიკაციის ფსიქოლოგების ინტეგრირების აუცილებლობაზე. ასევე, აქცენტი გაკეთდა არაფულადი წახალისების ფორმების შერჩევისა და დანერგვის საჭიროებაზეც, ანუ ისეთი სისტემის ჩამოყალიბებაზე, რომელიც დასჯის ნაცვლად ორიენტირებული იქნება პრობლემების აღმოფხვრასა და საჯარო სექტორის მუშაობის ეფექტიანობის ამაღლებაზე.

ფოკუს ჯგუფის მონაწილეთა პოზიციების უმეტეს საკითხებზე დამთხვევის ტენდენციის მიუხედავად, გამოიკვეთა ერთი საკითხი, რომელიც აბსოლუტურად ყველა ჯგუფში დავის საფუძველი გახდა. ეს ეხებოდა მხილების წახალისების ფულად ფორმას. ფოკუს ჯგუფების წარმომადგენელთა მცირე ნაწილისთვის ფულადი წახალისება მისაღებია მხილების ინსტიტუტის აქტიურად გამოყენებისთვის, რასაც მოწმობს საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკები. მამხილებლისათვის ფულადი ჯილდოს დაწესების მომხრე რესპონდეტების არგუმენტი იყო ფულადი კომპენსაცია მამხილებლის ფსიქო-ემოცური მდგომარეობის გამო და პოტენციური საფრთხის ქვეშ საკუთარი თავის ჩაყენების სანაცვლოდ. მათი აზრით, სასურველია, კანონმდებლობამ გაითვალისწინოს მამხილებლისათვის მიყენებული მატერიალური და მორალური ზიანისთვის კომპენსაციის მოთხოვნის უფლება, რისთვისაც უნდა დადგინდეს მიყენებული ზიანის შეფასებისა და გაცემის წესი. საჯარო მოხელეთა ეს მოსაზრება ემთხვევა ექსპერტებისა და არასამთავრობო სექტორის მიერ ამ მიმართულებით უკვე გამოთქმულ რეკომენდაციებს. ერთ-ერთი რესპონდენტის შენიშვნით, *„მიუხედავად რისკისა, რომ მხილება არაკეთილსინდისიერად იქნეს გამოყენებული, დღეს იმდენად დაბალია მხილების მექანიზმით სარგებლობის შემთხვევები, რომ ფინანსური ჯილდოები შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს ერთ-ერთ მექანიზმად იმისთვის, რომ მხილების გარემოებები მეტად გამოიკვეთოს.“* (ფოკუს ჯგუფი მუნიციპალიტეტების მენეჯერული პოზიციის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; ქალი, საჯარო სექტორში მუშაობის 5 წელზე მეტი გამოცდილებით, 07.07.2022).

თუმცა, წახალისების ამ ფორმას ეწინააღმდეგებოდა ფოკუს ჯგუფების წარმომადგენელთა უმრავლესობა, არაკეთილსინდისიერი მხილების შემთხვევების ზრდის რისკის გამო. *„მამხილებელისთვის ფულადი ჯილდოს გათვალისწინების შემთხვევაში, შესაძლებელია საჯარო სექტორში უფრო ცუდი დამოკიდებულება ჩამოყალიბდეს და არაკეთილსინდისიერების ტენდენცია უფრო მეტად დაინერგოს.“* (ფოკუს ჯგუფი სამინისტროების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; ქალი, საჯარო სექტორში მუშაობის 5 წელზე მეტი გამოცდილებით, 05.07.2022). უფრო მეტიც, ფოკუს ჯგუფების მონაწილეთა გარკვეული ნაწილი მხარს უჭერს არაკეთილსინდისიერ მხილებაზე უმკაცრეს რეაგირებას და მამხილებლის დასჯას მოითხოვს. ამ უკანასკნელთა პოზიციით, *„ერთადერთი რაც ამ მხრივ მისაღები და აუცილებელიც კია რომ გაკეთდეს, ეს ასახული უნდა იყოს საჯარო მოხელის წლიური მუშაობის შეფასების სისტემაში“.* (ფოკუს ჯგუფი მუნიციპალიტეტების მენეჯერული თანამდებოის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; კაცი, საჯარო სექტორში მუშაობის 3-5 წლის გამოცდილებით, 07.07.2022). აქვე გამოიკვეთა ახალი ტენდენციაც - ფოკუს ჯგუფის მონაწილეთა ნაწილი არაკეთილსინდისიერი მხილების შემთხვევაში, მამხილებლის სისხლისსამართლებრივ, ადმინისტრაციულ ან/და სამოქალაქო პასუხისმგებლობაზე საუბრობს.

ფოკუს ჯგუფებში დაფიქსირებული პოზიციების მიხედვით, ისეთ პიროვნულ მახასიათებლებს, როგორიცაა მამხილებლის სქესი და ასაკი, მხილების შემთხვევაში განმსაზღვრელი ფაქტორი

ნაკლებად შეიძლება ჰქონდეს. თუმცა, დაფიქსირდა პოზიცია, რომლის მიხედვითაც, მხილების ინსტიტუტს ქალები კაცებზე მეტად და ასაკობრივ ჭრილში კი, ახალგაზრდები უფრო მეტად გამოიყენებენ. გასათვალისწინებელია, რომ კვალიფიკაციის ნაკლებობა და საკითხის დეტალურად არცოდნა, ფოკუს ჯგუფების მონაწილეთა აზრით, არ წარმოადგენს მხილების ინსტიტუტის გამოყენების შემაფარხებელ ფაქტორს, რადგან მხილებას დაქვემდებარებული საკითხების გამჟღავნების შემთხვევაში, დახმარებისა და საჭირო მტკიცებულებების შეგროვების მიზნით, მათ თავისუფლად შეუძლიათ მიმართონ სახალხო დამცველს. ამასთან, ფოკუს ჯგუფების წარმომადგენელთა ნაწილმა ერთ გარემოებას განსაკუთრებით გაუსვა ხაზი - კერძოდ, მამხილებელის განაცხადის ნაკლებად არგუმენტირებულ ხასიათს. მათი შეხედულებით, მხილება შესაძლებელია არ იყოს კარგად არგუმენტირებული, მაგრამ ჰქონდეს ობიექტური საფუძვლები, განსაკუთრებით მოქალაქეების შემთხვევაში, რომელთაც ნაკლებად ექნებათ საჭირო მტკიცებულებების წარდგენის უნარი ან შესაძლებლობა და ასეთი განაცხადი დახარვეზების ან დანაშაულის დაუდასტურებლობის მიზეზი არ უნდა გახდეს.

მხილების ინსტიტუტის პრაქტიკის გაუმჯობესების სტრატეგიები და რეკომენდაციები

კვლევის საფუძველზე, კვლევის მიგნებებთან ერთად, გამოიკვეთა რამდენიმე მნიშვნელოვანი რეკომენდაცია, რომელიც გასათვალისწინებელია მხილების ინტიტუტის შემდგომ გაძლიერებაზე მუშაობისას:

1. მხილების ინსტიტუტთან დაკავშირებით პრაქტიკაში არსებულ პრობლემებზე რეაგირება განიხილება ერთიანი, კომპლექსური მიდგომების დანერგვის ჭრილში. შესაბამისად, ფოკუს ჯგუფების წარმომადგენელთა მიერ მხილების ინსტიტუტის ეფექტიანობის ამაღლებისკენ მიმართული რეკომენდაციები ერთიანი სახით უნდა წარმოვიდგინოთ.
2. მხილების დღეს არსებული სტატისტიკა პირობითია და მხილების შემთხვევების იდენტიფიცირების, აღრიცხვისა და დამუშავების შესაბამისი მეთოდოლოგიური ინსტრუმენტების არარსებობის, საჯარო დაწესებულებებში შესული საჩივრების არაუნიფიცირებული მართვის პირობებში, ნაკლებად შეიძლება ჩაითვალოს რელევანტურ სტატისტიკად. ამდენად, დღის წესრიგში დგება უშუალოდ მხილების საკითხების იდენტიფიცირებისა და უნიფიცირებული მართვის აუცილებლობა.
3. მხილების შესახებ ინფორმირებულობის ხარისხის გასაზრდელად საჭიროა აქტიური საინფორმაციო კამპანია. კამპანიის სამიზნე აუდიტორიას უნდა გავუზიაროთ მხილების, როგორც საჯარო ინტერესის დაცვის მექანიზმის, კონკრეტული მაგალითები და გამოვკვეთოთ მიღებული საზოგადოებრივი სარგებელი. მიუხედავად იმისა, რომ სპეციალიზირებული ფოკუს ჯგუფის უმრავლესობის აზრით, საჯარო მოხელეებში მხილების ინსტიტუტის ცნობადობა დამაკმაყოფილებელია, სხვა დანარჩენი ფოკუს ჯგუფების წევრები აქტიური საინფორმაციო კამპანიის აუცილებლობაზე საუბრობენ. მათი აზრით, აქტიური სინფორმაციო კამპანია გაზრდის მხილების შემთხვევების რაოდენობას როგორც საჯარო მოსამსახურეების, ისე მოქალაქეების მხრიდან.

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ საკმაოდ მაღალია ექსპერტებისა და არასამთავრობო სექტორის მიერ დღემდე გაცემულ რეკომენდაციებთან ფოკუს ჯგუფის მონაწილეთა მიერ გამოთქმული რეკომენდაციების თანხვედრის მაჩვენებელი (იხ.დანართის ცხრილი #5). თუმცა, ხაზგასასმელია ისიც, რომ ფოკუს ჯგუფის მონაწილეები ამ რეკომენდაციებს დამოუკიდებლად აყალიბებენ. მნიშვნელოვანია, რომ კვლევის პროცესმა გამოკვეთა უშუალოდ საჯარო მოხელეთა ხედვა ინსტიტუტის ფუნქციონირებისას არსებულ პრობლემებზე და მათი გადაწყვეტის მექანიზმებზე, რაც გასათვალისწინებელი იქნება პრობლემაზე რეაგირების შემდგომ ეტაპზე.

ანგარიშის ამ ნაწილში წარმოდგენილია, ფოკუს ჯგუფების მონაწილეთა მიერ, მხილების ინსტიტუტის დღეს არსებული პრაქტიკების გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული რეკომენდაციები. მათ შორის, აღსანიშნავია შემდეგი:

- **მაღალი დონის მენეჯერების მხარდაჭერა** - *„მნიშვნელოვანია მაღალი დონის მენეჯმენტის ჩართულობა - მათი მხრიდან უნდა მოდიოდეს მკაფიო მესიჯები და პოზიტიური დამოკიდებულება მხილების ინსტიტუტის შესახებ“* (ფოკუს ჯგუფი სამინისტროების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; ქალი, საჯარო სექტორში მუშაობის 5 წელზე მეტი გამოცდილებით, 05.07.2022).

- **საინფორმაციო კამპანიის პირობებში, პრეცედენტების აქტიური გამოყენება და ხელშესახებ შედეგებზე აპელირება** - *„თუკი ვაჩვენებთ, თუ რა სარგებელი მოიტანა მხილების მექანიზმმა. თუკი ვაჩვენებთ, რომ ეს „ჩაშვება“ კი არ არის, არამედ, პირიქით, პოზიტიური კონტექსტი აქვს, ეს ამავდროულად, მხილების მექანიზმის მიმართ ნდობისა და მიმართვიანობის ხარისხსაც აამაღლებს“* (ფოკუს ჯგუფი სამინისტროების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; ქალი, საჯარო სექტორში მუშაობის 5 წელზე მეტი გამოცდილებით, 05.07.2022). აქვე ხაზი გაესვა მხილების კონკრეტული პრეცედენტების შესახებ მეტი ინფორმაციის გავრცელების აუცილებლობას. საჭიროა, ასევე, მსჯელობა იმაზე, თუ როგორი იყო რეაგირება და რა პრაქტიკული შედეგები მოჰყვა გამჟღავნებას. *„შედეგი უნდა ვაჩვენოთ, რომ ადამიანებმა დაინახონ რეალურად მოტანილი სიკეთე. უნდა ვაჩვენოთ, მოჰყვა თუ არა მხილებას ბიუჯეტის შევსება, ან პირიქით - საფრთხეების აცილება და რა სახის და მასშტაბის. საინფორმაციო კამპანია კარგი მაგალითების ჩვენებაზე უნდა აიგოს“* (ფოკუს ჯგუფი სამინისტროების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; კაცი, საჯარო სექტორში მუშაობის 5 წელზე მეტი გამოცდილებით, 05.07.2022). ერთ-ერთი რესპონდენტი ამავე ჯგუფიდან აქტიურად საუბრობს ქართულ გარემოში მხილების პრეცედენტების ნაკლებლობაზე, საინფორმაციო კამპანია კი ინსტიტუტის მიმართ არსებულ სტიგმას დაძლევდა.
- **საკონონმდებლო ბაზის გაუმჯობესება და დაზუსტება** - ფოკუს ჯგუფების წევრთა უმრავლესობა, ერთეული გამონაკლისების გარდა, საუბრობს საკანონდებლო ბაზის დაზუსტების აუცილებლობაზე. მათი აზრით, კანონი უნდა იყოს მკაფიო, ნათელი და ცხადი, რაც სამართლის უზენაესობის ერთ-ერთი მთავარი მოთხოვნაა. *„მოცემულ შემთხვევაში, კი კანონით არ არის დაკონკრეტებული, თუ რა იგულისხმება საჯარო ინტერესისთვის ზიანის მიყენების ფაქტში. ეს არის საკმაოდ აბსტრაქტული და განუსაზღვრელი ცნება, რაც კიდევ უფრო მეტად შეიძლება არასწორად იქნეს ინტერპრეტირებული და გამოყენებული და მოითხოვს დაზუსტებას“.* (ფოკუს ჯგუფი მუნიციპალიტეტების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; კაცი, საჯარო სექტორში მუშაობის 1-3 წლის გამოცდილებით, 08.07.2022). რეკომენდაციის ამ ნაწილშივე განიხილება მხილების შიდაპროცედურული ნორმების შეთანხმება და მისი სტანდარტების შემუშავების პრაქტიკის წახალისებაც, როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი ხელისუფლების შესაბამის ერთეულებში.
- **მამხილებლის კონფიდენციალობისა შენარჩუნებისა და დაცვის გარანტიების დახვეწა, გაუმჯობესება და აქტიური ინფორმირება** - ფოკუს ჯგუფების წევრთა უმრავლესობისათვის, ორივე მიმართლებით მუშაობა გასააქტიურებელია და აუცილებელია საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკების გადმოტანა.
- **მხილების შემთხვევათა იდენტიფიცირების მეთოდოლოგიური მხარდაჭერის უზრუნველყოფა** - მხილების შემთხვევათა იდენტიფიცირების პროცესში არსებული ჩავარდნების აღმოსაფხვრელად, ფოკუს ჯგუფების წარმომადგენელთა უმრაველსობა ემხრობა ერთიანი მიდგომების დანერგვის აუცილებლობას. სასურველის დონეზე ფიქსირდება ნორმების შემუშავებისა და შიდა პროცედურის ზოგადი სტანდარტების განსაზღვრის საჭიროება. თუმცა, მეტი მოლოდინია ისეთი საერთო, ნორმებისა და სტანდარტების შემუშავებასთან მიმართებაში, რომელსაც ყველა უწყება გაიზიარებს. ეს რეკომენდაცია სრულ თანხვედრაშია ექსპერტებისა და არასამთავრობო სექტორის მხრიდან გამოთქმულ რეკომენდაციებთან (ცუხიშვილი, 2020). მნიშვნელოვანია, რომ ამ შემთხვევაში, საუკეთესო პრაქტიკად კვლავ სექსუალური შევიწროების საკითხების მართვა სახელდება.
- **დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და უშუალოდ მხილების ფარგლებში განსახილველი თემატიკის გამიჯვნის უზრუნველყოფა** - მხილების მეშვეობით გამჟღავნებას დაქვემდებარებულ საკითხებზე მსჯელობისას, ჯგუფის მონაწილეებმა გამოთქვეს სურვილი, მომავალ ტრენინგებსა და სამუშაო შეხვედრებზე, უკეთესად განიმარტოს და გაიმიჯნოს ერთმანეთისგან დისციპლინური პასუხისმგებლობა და უშუალოდ მხილების თემები.

* **დეტალური სახელმძღვანელოს შექმნა, რომელიც ხელმისაწვდომი იქნება ელექტრო-ნული სასწავლო კურსის სახითაც -** *„ვფიქრობ, რომ უნდა იყოს სახელმძღვანელო, სადაც იქნება კონკრეტულად ჩამოყალიბებული, თუ რა შეიძლება იყოს მხილების ობიექტი და საგანი, კონკრეტული მაგალითები და შემთხვევები გაანალიზებული წარმოების დაწყე-ბიდან მისი დასრულების ჩათვლით, სასამართლო პრაქტიკების მიმოხილვითაც“* (ფოკუს ჯგუფი მუნიციპალიტეტების მენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების მონაწილეობით; ქალი, საჯარო სექტორში მუშაობის 5 წელზე მეტი გამოცდილებით, 07.07.2022). ასევე, გამოითქვა სურვილი, რომ ინფორმაციის მიწოდების ფორმად განხილული იყოს ელექტრონული სასწავლო კურსიც, შესაბამისი სერტიფიცირებით, რომლის კარგ მაგალითადაც დასახელდა სექსულაური შევიწროების აღმოფხვრის საკითხებზე საჯარო სამსახურის ბიუროს ელექტრონული კურსი.
* **დაზარალებულისათვის ზარალისა და ზიანის ანაზღაურება** - სამინისტროებისა და მუნიციპალიტეტის არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტების ფოკუს ჯგუფებში გაჩნდა მოსაზრება, რომ მხილების შემთხვევაში, დაზარალებულს უნდა აუნაზღაურდეს მიყენებულია ზიანი. შესაბამისად, კომპენსირების თემაც ემთხვევა ექსპერტებისა და არასამთავრობო სექტორის მიერ წარმოდგენილ რეკომენდაციებს. *„თუკი ფინანსური კუთხით დაინტერესებაზე ვსაუბრობთ, გაცილებით მისაღებია დაზა-რალებულის და არა მამხილებლის კომპენსირება, სასურველია ხორციელდებოდეს დაზარა-ლებულის მიმართ კომპენსაციის გამოყოფა, რაც ავტომატურ რეჟიმში უნდა იყოს გათვალისწინებული, ვინაიდან სამსახურმა, თავის დროზე ვერ უზრუნველყო ამ ადამიანის დაცვა“.* (ფოკუს ჯგუფი მუნიციპალიტეტების მენეჯერული პოზიციის მქონე რესპონ-დენტების მონაწილეობით, კაცი, საჯარო სექტორში მუშაობის 3-5 წლის გამოცდილებით, 07.07.2022).
* **მამხილებლის ვებ-გვერდის შემდგომი განვითარება** აქტიური საინფორმაციო კამპანიის საშუალებით mkhileba.gov.ge-ის ელექტრონული პლატფორმის ცნობადობის გაზრდა, რაც ხელს შეუწყობს მიმართვიანობის ზრდას.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი, LSGIndex.org
2. ი. აღაპიშვილი და გ. ბესელია (რედ), ეთიკა საჯარო სამსახურში, 2016
3. ი. აღაპიშვილი, გ. ბესელია, ნ. ცუხიშვილი, (2018) ე. ქარდავა, (რედ), „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება კომენტარები, საჯარო სამსახურის ბიურო, თბილისი
4. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), კორუფციის პრევენცია საჯარო სამსახურში - ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის მოკლე შეფასება, 2016
5. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), მამხილებლის დაცვა, როგორც ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP) მნიშვნელოვანი გამოწვევა, 2014
6. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), „მხილების ინსტიტუტი” საჯარო სამსახურში: საერთაშორისო პრაქტიკა და საქართველო, 2013
7. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), მხილების ინსტიტუტის მარეგულირებელი კანონმდებლობის მოკლე შეფასება, 2014
8. მამხილებელთა დაცვა საერთაშორისო პრაქტიკა და რეკომენდაციები საქართველოსთვის, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, 2015
9. მაღალი დონის სავარაუდო კორუფციის გამოუძიებელი შემთხვევები — „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“, განახლებადი სია, 25 ივლისი, 2022 მდგომარეობით
10. მხილების ინსტიტუტის გამოწვევები საქართველოში - კანონმდებლობა და პრაქტიკა, IDFI, 2021
11. საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო (TI), მამხილებელთა დაცვა, საერთაშორისო პრაქტიკა და რეკომენდაციები საქართველოსთვის, 2015
12. საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო (TI), საქართველოს საჯარო სამსახურში მოქმედი მხილების მექანიზმი დიდწილად უფუნქციოა, 2020
13. საქართველოს კანონი “საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ”, 1997
14. საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის დადგენილება №200 „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ”
15. საქართველოს საჯარო სამსახურში მოქმედი მხილების მექანიზმი დიდწილად უფუნქციოა, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო (2020)
16. დ. უმბახი, ე. ქარდავა, პ. ტურავა (2015), სახელმძღვანელო მამხილებელთა დაცვის შესახებ საერთაშორისო პრაქტიკისა და საქართველოს კანონმდებლობის მიმოხილვა

დანართები

დანართი №1 – საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის საფუძველზე მიღებული მონაცემები

ცხრილი #1: საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მხილების სტატიტიკა

	2013	2014	2015
შემოსულ მხილებათა რაოდენობა	**3** (5 საჯარო მოსამსახურის მიმართ)	**1** (გაცხადებული იქნა მასმედიის საშუალებით. მხილებული იქნა სამინისტროში მენეჯერულ პოზიციაზე დასაქმებული საჯარო მოსამსახურე)	**2** (მხილებული იქნა არამენეჯერულ პოზიციაზე დასაქმებული 2 საჯარო მოსამსახურე.)
განაცხადის მიღების საშუალება	წერილობითი განცხადება მამხილებლის იდენტიფიცირებით	წერილობითი განცხადებები მამხილებლის იდენტიფიცირებით.	წერილობითი განცხადებები მამხილებლის იდენტიფიცირებით.
მხილების შინაარსი	ეთიკისა და ქცევის წესების შემცველი ნორმების დარღვევა - მხილების 2 ფაქტი, 3 საჯარო მოსამსახურის (მხილებული) მიმართ; არაეთიკური და უდიერი დამოკიდებულება - მხილების 1 ფაქტი, 2 საჯარო მოსამსახურის (მხილებული) მიმართ.	სამსახურებრივ მოვალეობათა შესრულებისას საჯარო მოხელისათვის შეუფერებელი ქმედებების ჩადენა.	ზოგად ზნეობრივი ნორმების წინააღმდეგ ან მოხელისა და დაწესებულების დისკრედიტაციისაკენ მიმართული უღირსი საქციელის ჩადენა (მხილების ორივე ფაქტი).
მამხილებლის სტატუსი	მამხილებელთაგან 2 მოქალაქეა, ხოლო 1 - სამინისტროს მენეჯერულ პოზიციაზე დასაქმებული საჯარო მოსამსახურე (ასაკი: 35-50 წელი).	-	-
მამხილებლის პოზიცია	2 - მენეჯერული პოზიცია 3 - არამენეჯერული პოზიცია	3 - მენეჯერული პოზიცია 3 - არამენეჯერული პოზიცია	2 - მენეჯერული პოზიცია 0 - არამენეჯერული პოზიცია ასაკი: 25-35 წელი და 35-50 წელი.
მამხილებლის სქესი	0 - ქალი 3 - კაცი	3 - ქალი 3 - კაცი	0 - ქალი 3 - კაცი

რეაგირება და მიღებული გადაწყვეტილება	**მხილების 3 განცხადებიდან, ყველა დაკმაყოფილდა. ერთ-ერთი მხილებულის მიმართ მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება დაკავებული თანამდებობიდან გათავისუფლების თაობაზე, ერთ მხილებულის მიმართ - სიტყვიერი გაფრთხილების მიცემის, ხოლო 3 მხილებულის მიმართ - სიტყვიერი შენიშვნის მიცემის თაობაზე.**	**მიღებული იქნა გადაწყვეტილება საკითხის სამინისტროს სათათბირო საბჭოს სხდომაზე განხილვის თაობაზე, თუმცა, მხილებული გათავისუფლდა დაკავებული თანამდებობიდან პირადი განცხადების საფუძველზე;**	**მხილების ორ განაცხადთან დაკავშირებით, პასუხისმგებელი პირის მიერ გადაწყვეტილების მიღებამდე, მხილებულები გათავისუფლდნენ დაკავებული თანამდებობიდან პირადი განცხადების საფუძველზე.**

გადაწყვეტილების გასაჩივრება	საყურადღებოა, რომ შიდა აუდიტის, მონიტორინგისა და ინსპექტირების დეპარტამენტის მხილებასთან დაკავშირებული არცერთი გადაწყვეტილება და პროცედურული საკითხი არ გასაჩივრებულა.

ცხრილი #2: საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მხილების სტატიტიკა

N	წელი	მხილების შინაარსი	მამხილებლის რანგი და სქესი	მხილების ადრესატის რანგი და სქესი	მიღებული გადაწყვეტილება	განაცხადის მიღების საშუალება	გატარებული ღონისძიებების ჩამონათვალი
1	**2017**	დისციპლინური. შესაძლო სამართალდარღ ვევის ფაქტი.	სსიპ დირექტორი. მამრობითი	სსიპ სამსახურის უფროსი. მდედრობითი	მხილების ადრესატს შეუწყდა შრომითი ხელშეკრულება. მასალები გადაიგზავნა სამართალდამცავ ორგანოებში შემდგომი რეაგირებისთვის.	ელ-ფოსტა.	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.
2		დისციპლინური. გაცემული დავალებების შეუსრულებლობა	I რანგი. მამრობითი	II რანგი. მდედრობითი	მხილების ადრესატის მიმართ გამოყენებული იქნა შესაბამისი დისციპლინური ზომა (გაფრთხილება).	ელ-ფოსტა.	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.
3		ადმინისტრაციუ ლი. დოკუმენტაციის დაკარგვა.	მოქალაქე. მამრობითი	III რანგი. მდედრობითი	ფაქტი არ დადასტურდა	წერილი მატერიალუ-რი სახით	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.

4		ადმინისტრაციული. სასმელი წყლის ნიმუშის არასწორად აღება	მოქალაქე. მამრობითი	სსიპ თანამშრომელი. მამრობითი	ფაქტი არ დადასტურდა	წერილი მატერიალური სახით	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.
5		ადმინისტრაციული. რთველის ხარვეზით ჩატარება.	მოქალაქეები. მამრობითი	სსიპ თანამშრომელი. მამრობითი	ფაქტი არ დადასტურდა	წერილი მატერიალური სახით	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.

N	წელი	მხილების შინაარსი	მამხილებლის რანგი და სქესი	მხილების ადრესატი რანგი და სქესი	მიღებული გადაწყვეტილება	განაცხადის მიღების საშუალება	ღონისძიებების ჩამონათვალი
1	2018	დისციპლინური. არაეთიკური საქციელი.	სსიპ თანამშრომლები მამრობითი	სსიპ დირექტორი და თანამშრომლები მამრობითი	მხილებელს, სსიპ დირექტორი განთავისუფლდა დაკავებული თანამდებობიდან თანამშრომლების მიმართ გამოყენებული იქნა შესაბამისი დისციპლინური ზომა (საყვედური და სამსახურიდან განთავისუფლება)	წერილი მატერიალური სახით	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.
2		დისციპლინური. სამუშაოს არაჯეროვანი შესრულება.	სსდ დეპარტამენტის უფროსი. მამრობითი	სსდ სამმართველოს უფროსი. მამრობითი	მხილებელის მიმართ გამოყებული იქნა შესაბამისი დისციპლინური ზომა (საყვედური).	ელ-ფოსტა	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.
3		ადმინისტრაციული. ხის უკანონო ჭრა.	მოქალაქე. მამრობითი	სსიპ უფროსი. მამრობითი	ფაქტი არ დადასტურდა	წერილი	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.
4		დისციპლინური სამუშაოს არაჯეროვანი შესრულება.	სსდ დეპარტამენტის უფროსი. მამრობითი	სსდ თანამშრომლები მამრობითი	მხილებლების მიმართ გამოყებული იქნა შესაბამისი დისციპლინური ზომა (საყვედური).	ელ-ფოსტა	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.
5		ადმინისტრაციული. სამსახურიდან განთავისუფლება	მოქალაქე. მდედრობითი	სსდ სამმართველოს უფროსი. მდედრობითი	ფაქტი არ დადასტურდა	წერილი	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.
6		დისციპლინური. შინაგანაწესის დარღვევა	I რანგი. მამრობითი	III რანგი. მამრობითი	მხილებლის მიმართ გამოყებული იქნა შესაბამისი დისციპლინური ზომა (საყვედური).	ელ-ფოსტა	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.

N	წელი	მხილების შინაარსი	მამხილებლის რანგი და სქესი	მხილების ადრესატი და სქესი	მიღებული გადაწყვეტილება	განაცხადის მიღების საშუალება	ღონისძიებების ჩამონათვალი
7		დისციპლინური. შინაგანაწესის დარღვევა	სსიპ თავჯდომარეს მოადგილე. მამრობითი	სსიპ თანამშრომლები	მხილებლების მიმართ გამოყებული იქნა შესაბამისი დისციპლინური ზომა (საყვედური).	ელ-ფოსტა	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.
8		დისციპლინური. შინაგანაწესის დარღვევა	I რანგი. მამრობითი	II რანგი. მამრობითი	მხილებლების მიმართ გამოყებული იქნა შესაბამისი დისციპლინური ზომა (საყვედური).	ელ-ფოსტა	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.
9		დისციპლინური. შინაგანაწესის დარღვევა	სსიპ თანამშრომელი. მდედრობითი	I რანგი. მდედრობითი	მხილებლების მიმართ გამოყებული იქნა შესაბამისი დისციპლინური ზომა (გაფრთხილება).	ელ-ფოსტა	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.
10		დისციპლინური. შინაგანაწესის დარღვევა	I რანგი. მამრობითი	III რანგი. მდედრობითი და მამრობითი	მხილებლების მიმართ გამოყებული იქნა შესაბამისი დისციპლინური ზომა (გაფრთხილება).	ელ-ფოსტა	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.
11		ადმინისტრაციული. ასაჩივრებს კონკურსის შედეგს.	მოქალაქე. მამრობითი	სსიპ თანამშრომელი. მამრობითი	ფაქტი არ დადასტურდა	წერილი	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.
12		ადმინისტრაციული. ხის უკანონო ჭრა	მოქალაქე. მამრობითი	სსიპ თანამშრომლები მამრობითი	ფაქტი არ დადასტურდა	წერილი	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.
13		დისციპლინური. დაუდევრობა	II რანგი. მდედრობითი	III რანგი. მამრობითი	მხილებლის მიმართ გამოყებული იქნა შესაბამისი დისციპლინური ზომა (5 სამუშაო დღის 22% თანაბდებობრივი სარგოს დაკავება ერთი თვის ვადით).	ელ-ფოსტა	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.
14		დისციპლინური. შინაგანაწესის დარღვევა	მოქალაქე. მამრობითი	სსიპ თანამშრომელი. მამრობითი	მხილებელი, სსიპ თანამშრომელი განთავისუფლდა დაკავებული თანამდებობიდან	წერილი	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.

1	**2019**	დისციპლინური. სამსახურებრივი გადაცდომის ფაქტი.	II რანგი. მამრობითი	III რანგი. მამრობითი	მხილებლების მიმართ გამოყებული იქნა შესაბამისი დისციპლინური ზომა (საყვედური).	ელ-ფოსტა	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.
2		დისციპლინური. სამუშაოს არაჯეროვანი შესრულება.	სსიპ თავჯდომარის მ.შ . მდედრობითი	სსიპ თანამშრომლები მამრობითი	მხილებლების მიმართ გამოყებული იქნა შესაბამისი დისციპლინური ზომები (გაფრთხილება და დაბალი რანგის თანამდებობაზე გადაყვანა).	ელ-ფოსტა	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.
3		დისციპლინური. არაეთიკური საქციელი.	სსიპ სამსახურის უფროსი. მამრობითი	სსიპ თანამშრომლები მამრობითი	მხილებლების მიმართ გამოყებული იქნა შესაბამისი დისციპლინური ზომები (გაფრთხილება).	სატელეფონო შეტყობინება	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.
4		დისციპლინური. სამუშაოს არაჯეროვანი შესრულება.	სსდ დეპარტამენტის უფროსი. მამრობითი	სსდ თანამშრომელი. მამრობითი	მხილებლების მიმართ გამოყებული იქნა შესაბამისი დისციპლინური ზომა (შენიშვნა).	ელ-ფოსტა	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.
5		ადმინისტრაციული. ინსპექტირების არაჯეროვანი შესრულება	მოქალაქე. მამრობითი	სსიპ ხელმძღვანელობას. მამრობითი	ფაქტი არ დადასტურდა	წერილი	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.
6		დისციპლინური. სამუშაოს არაჯეროვანი შესრულება.	სსიპ უფროსი. მამრობითი	სსიპ თანამშრომლები მამრობითი	მხილებლის მიმართ გამოყებული იქნა შესაბამისი დისციპლინური ზომა (გაფრთხილება).	ელ-ფოსტა	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.
7		დისციპლინური. სამუშაოს არაჯეროვანი შესრულება.	სსიპ თავმჯდომარის მ.შ. მდედრობითი	სსიპ თანამშრომლები მამრობითი	მხილებლების მიმართ გამოყებული იქნა შესაბამისი დისციპლინური ზომა (გაფრთხილება).	ელ-ფოსტა	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.
N	**წელი**	**მხილების შინაარსი**	**მამხილებლის რანგი და სქესი**	**მხილების ადრესატი და სქესი**	**მიღებული გადაწყვეტილება**	**განაცხადის მიღების საშუალება**	**ღონისძიებების ჩამონათვალი**
1	2020	დისციპლინური. არაეთიკური საქციელი	სსიპ უფროსი. მამრობითი	სსიპ სამსახურის უფროსი, მამრობითი. სსიპ თანამშრომელი, მდედრობითი	მხილებლებს შეუწყვიტეს შრომითი ხელშეკრულებები	ელ-ფოსტა.	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.

N	წელი	მხილების შინაარსი	მამხილებლის რანგი და სქესი	მხილების ადრესატი და სქესი	მიღებული გადაწყვეტილება	განაცხადის მიღების საშუალება	ღონისძიებების ჩამონათვალი
1	2021	დისციპლინური, შინაგანაწესის დარღვევა	III რანგი. მდედრობითი	I რანგი, მდედრობითი	მხილებულების მიმართ გამოყებული იქნა შესაბამისი დისციპლინური ზომა (სარგოს დაკავება ერთი თვის ვადით)	ელ-ფოსტა	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.

N	წელი	მხილების შინაარსი	მამხილებლის რანგი და სქესი	მხილების ადრესატის რანგი და სქესი	მიღებული გადაწყვეტილება	განაცხადის მიღების საშუალება	გატარებული ღონისძიებების ჩამონათვალი
1	**2022**	დისციპლინური, სამსახურებრივი მოვალეობა არაჯეროვანი შესრულება. შესაძლო სამართალდარღვევის ფაქტი.	მოქალაქეები, მდედრობითი და მამრობითი	ა (ა) იპ სამსახურის უფროსი. მდედრობითი	ფაქტი არ დადასტურდა	ელ-ფოსტა	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.
2		დისციპლინური, სამსახურებრივი მოვალეობა არაჯეროვანი შესრულება. შესაძლო სამართალდარღვევის ფაქტი.	მოქალაქე, მამრობითი	სსიპ რეგიონალური სამმართველოს უფროსი, მამრობითი. შტატგარეშე თანამშრომელი, მდედრობითი	მხილების ადრესატის მიმართ გამოყენებული იქნა შესაბამისი დისციპლინური ზომა (გაფრთხილება).	ცხელ ხაზზე შემოსული ზარი	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.
3		დისციპლინური.	მოქალაქე. მამრობითი	სსიპ სპეციალისტი. მამრობითი	მხილების ადრესატის მიმართ გამოყენებული იქნა შესაბამისი დისციპლინური ზომა (სამსახურიდან გაშვება).	წერილი მატერიალური სახით	მასალების შესწავლა.
4		დისციპლინური, სამსახურეობრივი მოვალეობა არაჯეროვანი შესრულება.	მოქალაქე. მამრობითი	სსიპ თანამშრომლები	ფაქტი არ დადასტურდა	ცხელ ხაზზე შემოსული ზარი	თანამშრომლების საქმიანობის დაკვირვება. ვიდეომასალების შესწავლა.
5		დისციპლინური. არაეთიკური საქციელი.	სსიპ მდედრობითი შტატგარეშე თანამშრომლები	სსიპ რეგიონალური სამმართველოს უფროსის მ.შ, მამრობითი.	მიმდინარეობს აღნიშნული ფაქტის შესწავლა	წერილი მატერიალური სახით	ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევა. მასალების შესწავლა.

ცხრილი #3: საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მხილების სტატისტიკა

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
შემოსული მხილებათა რაოდენობა	**3**	**6**	**3**	**15**	**4**	**0**	**1**
განცხადების მიღების საშუალება	წერილობითი განცხადება მამხილებლის იდენტიფიცირებით	წერილობითი განცხადებები მამხილებლის იდენტიფიცირებით	წერილობითი განცხადებები მამხილებლის იდენტიფიცირებით	წერილობითი - 14 მომართვა განხორციელდა მამხილებლის იდენტიფიცირებით, ხოლო ერთი განცხადება კი ანონიმურია.	წერილობითი -2 მომართვა, mkhileba@gov.ge-დან -2.		mkhileba@gov.ge-დან ანონიმური მხილება.
მხილების შინაარსი	ეხებოდა საჯარო მოსამსახურეთა მიერ კანონმდებლობის, ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შემცველი ნორმების შესაძლო დარღვევებს.	ეხებოდა საჯარო მოსამსახურეთა მიერ კანონმდებლობის, ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შემცველი ნორმების შესაძლო დარღვევებს.	ეხებოდა საჯარო მოსამსახურეთა მიერ კანონმდებლობის, ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შემცველი ნორმების შესაძლო დარღვევებს.	ეხებოდა საჯარო მოსამსახურეთა მიერ კანონმდებლობის, ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შემცველი ნორმების შესაძლო დარღვევებს.	ეხებოდა საჯარო მოსამსახურეთა მიერ კანონმდებლობის შესაძლო დარღვევებს.		ეხებოდა საჯარო მოსამსახურის მიერ კანონმდებლობის შესაძლო დარღვევას.
მამხილებლის სტატუსი	არც ერთ შემთხვევაში მამხილებელი არ იყო საჯარო მოსამსახურე (ორ შემთხვევაში იყო სამინისტროს სისტემის თანამშრომელი, ერთ შემთხვევაში კი - მოქალაქე).	ერთ შემთხვევაში მამხილებელი იყო საჯარო მოსამსახურე, დანარჩენ ხუთ შემთხვევაში კი - მოქალაქე.	ყველა შემთხვევაში იყო მოქალაქე.	ექვს შემთხვევაში მამხილებელი იყო საჯარო მოსამსახურე. დანარჩენ შემთხვევაში - მოქალაქე.	ოთხივე შემთხვევაში მამხილებელი იყო საჯარო მოსამსახურე.		-
მამხილებლის პოზიცია	3 - მენეჯერული პოზიცია 0 - არამენეჯერული პოზიცია	3 - მენეჯერული პოზიცია 3 - არამენეჯერული პოზიცია	2 - მენეჯერული პოზიცია 1 - არამენეჯერული პოზიცია	9 - მენეჯერული პოზიცია 6 - არამენეჯერული პოზიცია	2 - მენეჯერული პოზიცია 2 - არამენეჯერული პოზიცია		1 - მენეჯერული პოზიცია 0 - არამენეჯერული პოზიცია
მამხილებლის სქესი	1 - ქალი 2 - კაცი	3 - ქალი 3 - კაცი	0 - ქალი 3 - კაცი	6 - ქალი 8 - კაცი	2 - ქალი 2 - კაცი		-

რეაგირება და გადაწყვეტილება	მხილებათა საკითხების შესწავლით ხსენებული ფაქტები არ დადასტურდა.	5 შემთხვევაში ხსენებული ფაქტები არ დადასტურდა. ერთ შემთხვევაში დადგინდა მსუბუქი დისციპლინური გადაცდომა, თუმცა, გამოყენებულ იქნა დისციპლინური პასუხისმგებლობისგ ან გათავისუფლების შესაძლებლობა.	მხილებათა საკითხების შესწავლით ხსენებული ფაქტები არ დადასტურდა.	მხილებათა საკითხების შესწავლით 8 (რვა) შემთხვევაში ხსენებული ფაქტები არ დადასტურდა. 7 შემთხვევაზე 17 პირის მიმართ ჩატარდა დისციპლინური წარმოება[1].	ერთ შემთხვევაში ერთი პირის მიმართ ჩატარდა დისციპლინუ- რი წარმოება.[2]		ფაქტი არ დადასტურ და.

ცხრილი #4: საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მხილების სტატისტიკა

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
შემოსულ მხილებათა რაოდენობა	**1**	**3**	**4**	**1**	**2**	**1**	**1**
განცხადების მიღების საშუალება	,,mkhileba@mkhileba. gov.ge"- დან შემოსული განცხადების (ანონიმური) საფუძველზე	2 წერილობითი განცხადება მამხილებლის იდენტიფიცირებით არამენეჯერული პოზიციის მქონე თანამშრომლის მიერ, 1 ,,mkhileba@mkhileba. gov.ge"-დან გადმოგზავნილი მხილების საფუძველზე მოქალაქის მიერ	2 - წერილობითი განცხადება მამხილებლის იდენტიფიცირებით, 2 ,,mkhileba@mkhileba. gov.ge"-დან გადმოგზავნილია მხილების განცხადება, რომელთაგან 1 ანონიმურია, 1 არაანონიმური - ყოფილი საჯარო მოხელე.	წერილობითი განცხადებები მამხილებლის იდენტიფიცირ ებით.	2 - წერილობითი განცხადება მამხილებლის იდენტიფიცირ ებით.	სამინისტროს მმართველობაში არსებული კერძო სამართლის იურიდიული პირის თანამშრომლის განცხადების საფუძველზე - მხილებული იქნა მენეჯერულ პოზიციაზე დასაქმებული 1 საჯარო მოსამსახურე.	წერილობითი განცხადება მამხილებლის იდენტიფიცირ ებით - მხილებული იქნა არამენეჯერუ ლ პოზიციაზე დასაქმებული 1 საჯარო მოსამსახურე.

---

[1] მის ფარგლებშიც 5 (ხუთი) პირის მიმართ დისციპლინური გადაცდომა არ დადგინდა, 3 (სამი) პირის მიმართ დადგინდა მსუბუქი დისციპლინური გადაცდომა და გამოყენებულ იქნა დისციპლინური პასუხისმგებლობისგან გათავისუფლების შესაძლებლობა, 4 (ოთხი) პირის მიმართ ,,საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის 85-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,ა" ქვეპუნქტით გათვალისწინებული გადაცდომისთვის გამოყენებულ იქნა 96-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,ა" ქვეპუნქტით გათვალისწინებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა - ,,გაფრთხილება", 2 (ორი) პირის მიმართ ,,საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის 85-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,გ" ქვეპუნქტით გათვალისწინებული გადაცდომისთვის გამოყენებულ იქნა 96-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,გ" ქვეპუნქტით გათვალისწინებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა - თანამდებობრივი სარგოს 50% -ის დაკავება 4 თვის ვადით, ხოლო 3 (სამი) პირის მიმართ ,,საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის 85-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,გ" ქვეპუნქტით გათვალისწინებული გადაცდომისთვის გამოყენებულ იქნა 96-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,დ" ქვეპუნქტით გათვალისწინებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა - სამსახურიდან გათავისუფლება.

[2] მის ფარგლებშიც მის მიმართ ,,საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის 85-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,ა" ქვეპუნქტით გათვალისწინებული გადაცდომისთვის გამოყენებულ იქნა 96-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,ა" ქვეპუნქტით გათვალისწინებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა -,,გაფრთხილება"; 3 (სამ) შემთხვევაში ფაქტები არ დადასტურდა.

მხილების შინაარსი	შიდა ორგანიზაციული რეგულაციების დარღვევა	ეთიკისა და ქცევის წესების შემცველი ნორმების დარღვევა; 1 - ცენტრალური აპარატის საჯარო მოხელის მათ დაქვემდებარებაში არსებულ საწარმოში დანიშვნის ფაქტი - თანამდებობრივი შეუთავსებლობა.	1 - თანამდებობრივი შეუთავსებლობისა და შიდა რეგულაციების დარღვევის ფაქტი; 2- პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციაში დაშვებული ხარვეზები; 3 - საჯარო მოხელის შესაძლო კორუფციის ფაქტი; 4- ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შესაძლო დარღვევის ფაქტზე;	ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შესაძლო დარღვევა	1. დისკრიმინაციული ქმედების ფაქტები; 2. ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების დარღვევის, შეურაცხმყოფელი და დამამცირებელი მოპყრობის შესაძლო ფაქტები;	-	ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შესაძლო დარღვევა
მამხილებლის სტატუსი	-	მამხილებელთაგან 1 მოქალაქეა, ხოლო 2 - სამინისტროს არამენეჯერულ პოზიციაზე დასაქმებული საჯარო მოსამსახურე	-	-	2 - არამენეჯერული პოზიციის მქონე საჯარო მოსამსახურე	1 - არამენეჯერული პოზიციის მქონე თანამშრომელი	-
მამხილებლის სქესი	-	-	-	-	-	-	-
რეაგირება და მიღებული გადაწყვეტილება	შემოწმებულ ადმინისტრაციულ ორგანოს მიეცა რეკომენდაციები. ინსპექტირების პერიოდში, დასკვნის წარდგენამდე მხილებულმა პირმა პირადი განცხადების საფუძველზე დატოვა დაკავებული თანამდებობა.	1 - გადაცდომის ჩამდენი პირის მიმართ გამოყენებულ იქნა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა ,,არაუმეტეს ათი დღის ხელფასის დაქვითვა“; 2 - არ დადგინდა კონკრეტული თანამშრომლის მიერ გადაცდომის ჩადენის ფაქტი, თუმცა განცხადებაში აღნიშნული პრობლემა, რომელიც შეეხებოდა სსიპ ,,საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოში“ მის საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების რეგისტრაციასმ მოგვარდა. 3 - თანამდებობიდან გათავისუფლება.	1 - არ დადგინდა თანამდებობრივი შეუთავსებლობის ფაქტი, თუმცა მამხილებელს შიდა მარეგულირებელი აქტების დარღვევის გამო, დაეკისრა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა ,,შენიშვნა“. 2 - თანამდებობის პირის დეკლარაციაში დაშვებული არაარსებითი ხარვეზის გამო მას მიეცა სიტყვიერი შენიშვნა. 3 - გადაცდომის ფაქტი არ დადასტურდა. 4 -ინსპექტირების დასკვნის საფუძველზე, თანამდებობის პირს შეეფარდა აღნიშნული დაწესებულების შინაგანაწესით გათვალისწინებული	რეკომენდაცია დაწესებულე-ბის შინაგანაწე-სით გათვალისწი-ნებული დისციპლინუ-რი პასუხისმგებ-ლობის ზომის ,,საყვედური“ დაკისრების შესახებ.	1. დეპარტამენტის უფროსის მიმართ ,,დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტების გაუთვალისწინებლობის გამო, შეეფარდა დისციპლინუ-რი პასუხისმგებლობის ზომის ,,გაფრთხილება“. 2. მესამე რანგის მეორე კატეგორიის უფროს სპეციალის-ტებს განესაზღვრა	სიტყვიერი გაფრთხილება	მიმდინარე-ობს ინსპექტირება

			დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა ,,სასტიკი საყვედური“.		დისციპლინუ-რი პასუხისმგებ-ლობის ზომა ,,სამსახური-დან გათავისუფლება" და გათავისუფლდნენ დაკავებული თანამდებობიდან 2020 წლის 13 ივლისიდან.		

ცხრილი #5 - დღემდე, ექსპერტებისა და არასამთავრობო სექტორის მიერ ფიქსირებულ რეკომენდაციებთან ფოკუს ჯგუფის მონაწილეთა მიერ გამოთქმული რეკომენდაციების თანხვედრის დონე

დღემდე გამოთქმული რეკომენდაციები (წყარო)	თანხვედრის მაჩვენებელი	დამატებითი რეკომენდაციები ან კომენტარი
კონკრეტული განმარტება იმ არამართლზომიერი ქმედებებისა, რომელთა გამჟღავნება შეიძლება მოხდეს მამხილებლის მიერ (TI, 2015); მხილების შესახებ საკანონმდებლო ნორმების კერძო სექტორზე გავრცელება (IDFI, 2021); მხილებით დაცულ სამართალდარღვევათა დეტალური და ამომწურავი ჩამონათვალის განსაზღვრა, მხილების საგნის ფარგლების იდენტიფიცირებისა და განჭვრეტადობის მიზნით (ცუხიშვილი, 2020). მხილების განაცხადის სხვა ტიპის პერსონალური საჩივრებისგან გამიჯვნის ისეთი კრიტერიუმების განსაზღვრა, როგორიცაა: 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 (ცუხიშვილი, 2020).	სრული თანხვედრა	აბსოლუტურად ყველა ფოკუს ჯგუფის მონაწილეების მხრიდან დაფიქსირდა სურვილი, რომ მეტი განმარტება გაკეთდეს დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და უშუალოდ მხრილების ფარგლებში განსახილველი თემატიკის მეტად გამიჯვნაზე.
მხილების შიდა პროცედურული ნორმების შემუშავება და შიდა პროცედურის ზოგადი სტანდარტების განსაზღვრა; საკანონმდებლო დონეზე მხილების განაცხადის განხილვის პროცედურული ნორმების ზოგადი სტანდარტის განსაზღვრა და საჯარო/კერძო დაწესებულებებს მხილების შიდა პროცედურული ნორმების შემუშავების ვალდებულების დაკისრება კანონმდებლობით დადგენილი ზოგადი სტანდარტის შესაბამისად (ცუხიშვილი, 2020).	ნაწილობრივი თანხვედრა	სასურველის დონეზე ფიქსირდება ნორმების შემუშავებისა და შიდა პროცედურის ზოგადი სტანდარტების განსაზღვრის მზაობა. თუმცა, მეტი მოლოდინია საერთო ნორმებისა და სტანდარტების შემუშავებასთან მიმართებაში, რომელსაც ყველა უწყება გაიზიარებს.
საქართველოს მთავრობის მიერ საჯარო დაწესებულებებისთვის მხილების განცხადებების აღრიცხვის წესის და მეთოდოლოგიის დამტკიცება (IDFI, 2021). მხილების თაობაზე სტატისტიკის წარმოება და აღნიშნულის თაობაზე ინფორმაციის მიწოდება შესაბამისი ზედამხედველი ორგანოსთვის (ცუხიშვილი, 2020).	ნაწილობრივი თანხვედრა	მხილების განცხადებების აღრიცხვის წესის და მეთოდოლოგიის საჭიროებას აბსლუტურად ყველა ჯგუფი უსვამს ხაზს.
მხილების შიდა და გარე არხების გამოყენების მიმდევრობისა და წინაპირობების განსაზღვრა, ასევე, უპირველეს ყოვლისა, მხილების შიდა არხებისათვის მიმართვის წახალისება (ცუხიშვილი, 2020). მამხილებლის მიერ საჯარო მხილების	ნაწილობრივი თანხვედრა	ფოკუს ჯგუფებში მხილების შიდა და გარე არხების გამოყენების თანმიმდევრულობის ლოგიკა ნაკლებად დაფიქსირდა და გარე არხების გამოყენების წინაპირობად შიდა არხების გამოყენება არ სახელდებოდა. უმრავლეს

შესაძლებლობის უზრუნველყოფა, 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 (ცუხიშვილი, 2020). მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებისა და სამოქალაქო საზოგადოების ინფორმირების შესაძლებლობის შემზღუდავი პუნქტის კანონიდან ამოღება (TI, 2015)		შემთხვევაში, რჩებოდა შთაბეჭდილება, რომ მამხილებელს შეეძლო ორივე არხის პარალელურად გამოყენება ან ჯერ გარე არხების, რაც ეწინააღმდეგება კანონით განსაზღვრულ თანმიმდევრობას. თუმცა, შიდა არხების მიმართვიანობის წახალისების აუცილებლობა აბსოლუტურად ყველა ჯგუფის მონაწილეთა მიერ აქტიურად იქნა ხაზგასმული.
საქართველოს მთავრობის, საჯარო სამსახურის ბიუროს და შესაბამისი საჯარო დაწესებულებების მიერ მხილების მექანიზმების, მათ შორის, ელექტრონული პლატფორმის, ასევე მამხილებელთა დაცვის მექანიზმების შესახებ საჯარო მოსამსახურეების ცნობიერების ამაღლება ტრენინგების, საინფორმაციო რგოლების, ბროშურების და ცნობიერების ასამაღლებელი სხვა ღონისძიებების საშუალებით (IDFI, 2021). ცნობიერების ამაღლება მამხილებელთა დაცვის სამართლებრივ დებულებებთან დაკავშირებით (TI, 2015); საზოგადოების ცნობიერების ამაღლების დამატებითი კამპანიის უზრუნველყოფა, რომელიც მიმართული იქნება სამსახურში კანონდარღვევის ფაქტების გამჟღავნებასთან დაკავშირებით არსებული სტიგმის წინააღმდეგ (TI, 2015); სამოქალაქო ცნობიერების ამაღლების კამპანიის წარმოება საჯარო სამსახურში მამხილებლის ინსტიტუტის მნიშვნელობის თაობაზე (IDFI, 2014)	სრული თანხვედრა	ფოკუს ჯგუფის უმრავლესობა ემხრობა აქტიურ საინფორმაციო კამპანიას, როგორც უშუალოდ საჯარო მოხელეთათვის, ისე მოქალაქეებში მხილების მექანიზმებისა და ინსტრუმენტების ეფექტიანი განხორციელების მიზნით, მათ შორის, მამხილებლის დაცვის სამართლებრივ საფუძვლებზე.
კანონმდებლობით მხილების მარეგულირებელი კანონმდებლობის იმპლემენტაციაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო უწყების განსაზღვრა, რომელიც დაეხმარება და ზედამხედველობას გაუწევს საჯარო დაწესებულებების მიერ მხილების შიდა პროცედურის შემუშავებასა და დანერგვას. (ცუხიშვილი, 2020). საქართველოს მთავრობის მიერ დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნის საჭიროების შესწავლა სამოქალაქო საზოგადოებასთან და დარგის ექსპერტებთან აქტიური კონსულტაციების გზით (IDFI, 2021); დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული უწყების შექმნა საჯარო სამსახურში ინტერესთა კონფლიქტისა და კორუფციის ფაქტების პრევენციისა და მათზე რეაგირებისთვის, რომელსაც შეიძლება ჰქონდეს საკუთარი ცხელი ხაზი მამხილებელთათვის და მისივე საშუალებით შესაძლებელი უნდა იყოს საჯარო მოხელეებისთვის ონლაინ კონსულტაციების გაწევა, მხილების სტატისტიკის გამოქვეყნება და ცნობიერების ამაღლება მხილების საკითხებზე (TI, 2015) მხილების შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის გადასინჯვა საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით, მათ შორის, საკითხის ცალკე საკანონმდებლო აქტით დარეგულირება, მაკოორდინირებელი ორგანოს განსაზღვრა (დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო / სახელმწიფო ინსპექტორი), საჯარო მხილებისთვის ბარიერის მოხსნა, შიდა მექანიზმების და პროცედურების ერთიანი სტანდარტის დაწესება, ე.წ. ძალოვანი უწყებებისთვის სპეციალური კანონმდებლობის შემუშავება (IDFI, 2021).	ნაწილობრივი თანხვედრა	ფოკუს-ჯგუფის ნაწილი ემხრობა მხილების შემთხვევების იმ უწყების მიღმა განხილვას, სადაც აღნიშნული შემთხვევები დაფიქსირდა.
კანონმდებლობით იმ პირთა სისხლისსამართლებრივი, ადმინისტრაციული ან/და სამოქალაქო პასუხისმგებლობის დადგენა, რომლებმაც ხელი შეუშალეს მხილების განხორციელებას ან/და მამხილებლის მიმართ გაატარეს რეპრესიული ღონისძიებები. (ცუხიშვილი, 2020).	არ დაფიქსირებულა	მიუხედავად იმისა, რომ მსგავსი საჭიროება ფოკუს-ჯგუფის მონაწილეების მხრიდან არ დაფიქსირებულა, ფოკუს-ჯგუფის მონაწილეთა ნაწილი არაკეთილსინდისიერი მხილების შემთხვევაში მამხილებლის სისხლისსამართლებრივი, ადმინისტრაციული ან/და სამოქალაქო პასუხისმგებლობის დადგენის აუცილებლობას უსვამს ხაზს.

კანონმდებლობით მამხილებლისათვის მიყენებული მატერიალური და მორალური ზიანისთვის კომპენსაციის მოთხოვნის უფლებისა და ასევე მიყენებული ზიანის შეფასებისა და გაცემის წესის დადგენა. (ცუხიშვილი, 2020).	ნაწილობრივი თანხვედრა	მსგავსი რეკომენდაციის აუცილებლობას ფოკუს ჯგუფების მონაწილეთა მხოლოდ მცირე ნაწილი აღიარებს.
მხილების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების გავრცელება: ა) კერძო სექტორის იმ წარმომადგენლებზე, რომელებსაც 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. (ცუხიშვილი, 2020). თავდაცვისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროებში მხილების შესახებ სპეციალური კანონმდებლობის მიღება (TI, 2015).	ნაწილობრივი თანხვედრა	ფოკუს ჯგუფის მონაწილეების მიერ მხოლოდ გამოითქვა სურვილი, რომ მხილების მექანიზმს ჰქონდეს საყოველთაო ხასიათი.
კანონმდებლობით მხილების განაცხადის დასაშვებობის, განხილვის დაწყების, შეჩერებისა და შეწყვეტის საფუძვლების, ასევე, მხილების განაცხადის ხანდაზმულობის, განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების სპეციალური ვადების მოწესრიგება (ცუხიშვილი, 2020).	არ დაფიქსირებულა	-
კანონმდებლობით მამხილებლისა და მხილებული პირის განაცხადის განხილვაში მონაწილეობის, ასევე მოწმისა და ექსპერტის გამოკითხვის სპეციალური წესის, ასევე, მამხილებლის მიერ მისი უფლებების დარღვევის გამო წარდგენილი საჩივრის განხილვის სპეციალური, დამოუკიდებელი მექანიზმის განსაზღვრა (ცუხიშვილი, 2020).	არ დაფიქსირებულა	-
საჯარო დაწესებულებებთან დისკუსიის შედეგად მამხილებლის სტატუსის ნებისმიერი პირისთვის მინიჭების დადებითი მხარეებისა და სირთულეების, ასევე მამხილებლის სტატუსის მინიჭების კრიტერიუმების დადგენის ისეთი საჭიროების შეფასება, როგორიცაა: ა) პირის მიერ საჯარო ან კერძო სექტორში სამსახურებრივი ან სხვა სახის საქმიანი ურთიერთობის არსებობა; ბ) მამხილებელ პირთან ასოცირებულ ურთიერთობაში ყოფნა (ცუხიშვილი, 2020). IDFI, 2021;	არ დაფიქსირებულა	-
მხილების ინსტიტუტთან დაკავშირებით საჯარო დაწესებულებათა ხელმძღვანელების მიერ მათი დამოკიდებულების აშკარად გამოხატვა და თანამშრომლებში მხილების ინსტიტუტის მუდმივი წახალისების უზრუნველყოფა (IDFI, 2021).	სრული თანხვედრა	ფოკუს ჯგუფის მონაწილეთა ნაწილი აქტიურად უსვამს ხაზს მენეჯერული პოზიციის მქონე საჯარო მოხელეთა მხრიდან მხილების ინსტიტუტის წახალისების აუცილებლობას.
მამხილებლის დაცვის შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზისა და სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავება (IDFI, 2014); მამხილებლის დაცვის გარანტიების გავრცელება საიდუმლო ინფორმაციაზე მომუშავე პერსონალზე, საჯარო სამსახურში არსებული სამართალდარღვევის თაობაზე მხილების განხორციელებასა და სახელმწიფოს მიერ გასაიდუმლოებული ინფორმაციის გავრცელების აკრძალვას შორის პროპორციულობის დაცვის მიდგომის დანერგვით (IDFI, 2014)	სრული თანხვედრა	ფოკუს ჯგუფის მონაწილეთა უმრავლესობა ხაზს უსვამს მამხილებლის დაცვის გარანტიების დღეს არსებული მექანიზმების შესახებ ინფორმირებულობის ზრდის აუცილებლობასა და მექანიზმების კიდევ უფრო მეტად დაახლოების აუცილებლობაზე საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკებთან. თუმცა, ემხრობა პროპორციულობის პრინციპის შენარჩუნებას, როცა საკითხი ეხება სახელმწიფოს მიერ გასაიდუმლოებული ინფორმაციის გამჟღავნებას.
საქართველოს მთავრობის მიერ, მხილების ინსტიტუტის წახალისების მიზნით, საკითხის შესწავლა, მათ შორის, მამხილებლის შევიწროების შემთხვევაში სანქციების დაწესების, მამხილებლისთვის მიყენებული ზიანის კომპენსაციის წესის განსაზღვრისა და მამხილებლის დაჯილდოების შესაძლო შემთხვევების განსაზღვრის მიზნით (IDFI, 2021). დევნა-შევიწროების გამო კომპენსაციის სისტემის შემოღება დევნა-შევიწროების მსხვერპლი	ნაწილობრივი თანხვედრა	ფოკუს ჯგუფების მონაწილეთა ნაწილი ემხრობა მამხილებლისთვის მიყენებული ზიანის კომპენსაციას. მხოლოდ რამდენიმე მათგანი აფიქსირებს პოზიციას მამხილებლის დაჯილდოების აუცილებლობაზე, ხოლო უმრავლესობა ფიქრობს, რომ ფულადი წახალისების ფორმა კონტრპროდუქტიული აღმოჩნდება და წაახალისებს არაკეთილსინდისიერი მხილების შემთხვევებს.

მამხილებლებისათვის (TI, 2015); მამხილებლის ინსტიტუტის მხარდაჭერის მიზნით სახელმწიფო ფონდიდან გამოყოფილი თანხებით იმ საჯარო მოსამსახურეების წახალისება, რომლებმაც მხილების განხორციელებით მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანეს საჯარო ინტერესის დაცვაში (IDFI, 2014).		
საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ მხილების ელექტრონული პორტალის გამოყენების წახალისება, პორტალზე არსებული მონაცემების მუდმივი განახლება და ანალიზი, დამუშავებული მონაცემების პროაქტიული გამოქვეყნება, ანონიმური მამხილებლის ელექტრონული ანგარიშის შექმნის შესაძლებლობა, ელექტრონულ პორტალზე შესულ მხილების განცხადებებზე (მათ შორის, ანონიმურ განაცხადებზე) სავალდებულო უკუკავშირის დანერგვა, საკონსულტაციო ცხელი ხაზის უზრუნველყოფა და სხვა (IDFI, 2021). საჯარო დაწესებულებების მიერ ეთიკის კოდექსების მიღება, მათში მხილების საკითხების გათვალისწინება, მხილებაზე რეაგირების პროცედურების განსაზღვრა და თანამშრომლების ინფორმირებულობის უზრუნველყოფა (IDFI, 2021).	ნაწილობრივი თანხვედრა	საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ ადმინისტრირებული ელექტრონული პორტალის გამოყენების მიზნით, შესაბამისი საინფორმაციო კამპანიის უზრუნველყოფასა და საიტის სტატისტიკური მონაცემების აგრეგირებული მართვის საჭიროებას აქტიურად უჭერს მხარს ყველა ფოკუს ჯგუფის მონაწილეთა უმრავლესობა.
მამხილებლის ინსტიტუტის მხარდაჭერის მიზნით, სახელმწიფო ფონდის შექმნა, რომლის მიზანი იქნება დაეხმაროს მამხილებელს - დამსაქმებლის მიერ განხორციელებული ქმედების გასაჩივრებისას წარმოშობილი სამართლებრივი დახმარების ხარჯების ანაზღაურებაში და უზრუნველყოს მამხილებლისათვის დამსაქმებლის მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურების კომპენსაცია (IDFI, 2021). დამოუკიდებელი და კონფიდენციალური საკონსულტაციო სამსახურის შექმნა უზრუნველყოფს კვალიფიციური ექსპერტის მიერ მამხილებლისათვის კონფიდენციალური რჩევის მიწოდებას მხილების განხორციელების თაობაზე (IDFI, 2014).	არ დაფიქსირებულა	-

დანართი №2 – ჯგუფურ დისკუსიაში მონაწილე რესპონდენტები

მხილების ინსტიტუტისათვის შესაბამისი სპეციალიზებული დეპარტამენტების/სამმართველოების წარმომადგენელი რესპონდენტები				
	მონაწილე	უწყება	დეპარტამენტი/სამმართველო	პოზიცია
1		ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	შიდა აუდიტის ინსპექტირების სამმართველო	
2		რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო		
3		ჯანდაცვის სამინისტრო	ადმინისტრაციის ადამიანური რესურსების მართვის სამმართველო	
4			შიდა აუდიტის, მონიტორინგისა და ინსპექტირების დეპარტამენტის ინსპექტირებისა და სამსახურებრივი შემოწმების სამმართველო	
5				
6		იუსტიციის სამინისტრო	შიდა აუდიტის დეპარტამენტი	
7		კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტრო	შიდა აუდიტის დეპარტამენტი	
8			გენერალური ინსპექციის (დეპარტამენტი)	
9		გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	ადმინისტრაციული დეპარტამენტის ადამიანური რესურსების მართვის სამმართველო	
10			შიდა აუდიტის დეპარტამენტის ინსპექტირების სამმართველო	

სამიზნე სამინისტროების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტები				
	მონაწილე	უწყება	დეპარტამენტი/სამმართველო	პოზიცია
1		რეგიონული განვითარებისა და ინსფრასტრუქტურის სამინისტრო		
2				
3		ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო		
4		სოფლის მეურნეობისა და გარემოს დაცვის სამინისტრო	შიდა აუდიტის დეპარტამენტის ინსპექტირების სამმართველო	
5			პოლიტიკის კოორდინაციისა და ანალიტიკის დეპარტამენტის სოფლის განვითარებისა და გარემოს დაცვის პოლიტიკის კოორდინაციის სამმართველო	

სამიზნე სამინისტროების მენეჯერული თანამდებობის მქონე და სამიზნე სამინისტროებს გარდა არსებული სამინისტროების წარმომადგენელი რესპონდენტები				
	მონაწილე	**უწყება**	**დეპარტამენტი/სამმართველო**	**პოზიცია**
1		რეგიონული განვითარებისა და ინსფრასტრუქტურის სამინისტრო		
2		განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო	ეკონომიკური დეპარტამენტის ქონების მართვისა და მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფის სამმართველო	
3		სოფლის მეურნეობისა და გარემოს დაცვის სამინისტრო	იურიდიული დეპარტამენტის სამართლებრივი უზრუნველყოფის სამმართველო	
4			საერთაშორისო ურთიერთობებისა და ევ-როინტეგრაციის დეპარტამენტის საერთა-შორისო ურთიერთობების სამმართველო	
5		იუსტიციის სამინისტრო	ანალიტიკური დეპარტამენტი	

მუნიციპალიტეტების მენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტები				
	მონაწილე	**უწყება**	**დეპარტამენტი/სამმართველო**	**პოზიცია**
1		ქ. ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერია	ადამიანური რესურსების მართვისა და განვითარების განყოფილება	
2			სერვისების მართვისა და საქმისწარმოების განყოფილება	
3		ქ. ბათუმის მუნიციპალიტეტის მერია	შიდა აუდიტის სამსახურის შიდა აუდიტის განყოფილება	
4			შიდა აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცი-ების მონიტორინგის განყოფილება	
5		ქ. რუსთავის მუნიციპალიტეტის მერია	შიდა აუდიტის სამსახური	
6			ადამიანური რესურსების მართვის განყოფილება	
7		ქ. ფოთის მუნიციპალიტეტის მერია	ადმინისტრაციული სამსახური	
8		ქედის მუნიციპალიტეტის მერია	იურიდიული და ადამიანური რესურსების მართვის განყოფილება	
9		ბორჯომის მუნიციპალიტეტის მერია	ადმინისტრაციული სამსახური	
10			მატერიალურ-ტექნიკური სამსახური	
11		წალენჯიხის მუნიციპალიტეტის მერია	რეომენდაციების მონიტორინგის განყოფილება	
12		თელავის მუნიციპალიტეტის მერია	ადმინისტრაციული სამსახურის ადამიანური რესურსების მართვის განყოფილება	

13			ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა სამსახურის სოციალურ საკითხთა განყოფილება	
14		ახალციხის მუნიციპალიტეტის მერია	ადამიანური რესურსების მართვის განყოფილება	

მუნიციპალიტეტების არამენეჯერული თანამდებობის მქონე რესპონდენტები

	მონაწილე	უწყება	დეპარტამენტი/სამმართველო	პოზიცია
1		ქედის მუნიციპალიტეტის მერია	ადმინისტრაციული სამსახური	
2		ქ. ბათუმის მუნიციპალიტეტის მერია	ადმინისტრაციის სასამართლოსთან ურთიერთობის და ადმინისტრაციული დავების განყოფილება	
3				
4		ქ. რუსთავის მუნიციპალიტეტის მერია	იურიდიული განყოფილება	
5		ქ. ფოთის მუნიციპალიტეტის მერია	ადმინისტრაციული სამსახურის ადამიანური რესურსების მართვის განყოფილება	
6		ბორჯომის მუნიციპალიტეტის მერია	იურიდიული სამსახური	
7		წალენჯიხის მუნიციპალიტეტის მერია	ადმინისტრაციის სამსახურის ადამიანური რესურსების მართვისა და გენდერული თანასწორობის განყოფილება	
8				
9		ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის მერია	სამართლებრივი უზრუნველყოფისა და ადამიანური რესურსების მართვის განყოფილება	
10				
11		თელავის მუნიციპალიტეტის მერია	იურიდიული სამსახურის სამართლებრივი უზრუნველყოფის განყოფილება	
12			კულტურის, განათლების, სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამსახურის სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა განყოფილება	
13		ახალციხის მუნიციპალიტეტის მერია	აუდიტის სამსახური	

დანართი №3 – ჯგუფური დისკუსიის გზამკვლევი

მოგესალმებით ჩვენს ჯგუფურ დისკუსიაზე.

მე გახლავართ ნანი მაჭარაშვილი.

არასამთავრობო ორგანიზაცია „საჯარო მოხელეთა ჰაბი", რომელიც სახელმწიფო სექტორში დასაქმებული მოხელეების პროფესიული განვითარების მხარდაჭერას ისახავს მიზნად, ნიდერლანდების სამეფოს საელჩოს მხარდაჭერით ახორციელებს კვლევას საჯარო მოხელეების მიერ მხილების მექანიზმის არსებული პრაქტიკის შესაფასებლად. ორგანიზაცია „საჯარო მოხელეთა ჰაბი", კვლევის საფუძველზე მიღებული დასკვნებისა და საერთაშორისო შესაბამისი პრაქტიკების შესაბამისად, ცდილობს ხელი შეუწყოს მხილების ინსტიტუტის გაუმჯობესებას. ფოკუს ჯგუფის დისკუსია ითვალისწინებს 6 ციკლიან მართვას, როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი ხელისუფლების საჯარო მოხელეების წარმომადგენელთა მონაწილეობით შერჩეულ სამიზნე ჯგუფებთან. კვლევის ფარგლებში, შესწავლილი იქნება საჯარო მოხელეთა დამოკიდებულება შემდეგ თემებთან მიმართებით: საჯარო მოსამსახურეებში მხილების ინსტიტუტის ცნობადობა და მის მიმართ დამოკიდებულება; საჯარო მოსამსახურეების მიერ მხილების არსის, მიზნებისა და მნიშვნელობის აღქმა; მხილების პრაქტიკა და მისი დანერგვის სირთულეები; მხილების ინსტიტუტის პრაქტიკის გაუმჯობესების სტრატეგიები.

თქვენი პოზიციების შესწავლა მნიშვნელოვნად დაგვეხმარება მუშაობის პროცესში.

ჯგუფური დისკუსია გაგრძელდება დაახლოებით 1,5 საათი. დისკუსია ჩაიწერება აუდიო ფირზე, რათა შემდგომ მოხდეს მისი გაშიფვრა (ტრანსკრიპტი) და ანალიზი. როგორც ტრანსკრიპტში, ისე ანალიტიკურ ანგარიშში, დაცული იქნება თქვენი კონფიდენციალობა. ანუ არ იქნება აღნიშნული, თუ ვის ეკუთვნის ესა თუ ის პოზიცია (თვალსაზრისი).

დიდ მადლობას მოგახსენებთ მობრძანებისთვის და იმისთვის, რომ გვითმობთ დროს და გვეხმარებით საკითხის სიღრმისეულ კვლევაში.

გთხოვთ, წარმოადგინოთ საკუთარი თავი და ორგანიზაცია.

შესავალი

1. **მხილების არსის, მიზნების და მნიშვნელობის აღქმა და მხილების ინსტიტუტის ცნობადობა და მის მიმართ დამოკიდებულება**

1.1. **როგორ განმარტავთ მხილებას?** რა მიზნით შეიძლება ის განხორციელდეს? რა საკითხებს ეხება? ვის მიერ შეიძლება განხორციელდეს? შეგიძლიათ გაგვიზიაროთ ინფორმაცია, თუ როგორ უნდა განხორციელდეს მხილება?

1.2. **რა მნიშვნელობას ატარებს მხილების ინსტიტუტი:** 1) საჯარო დაწესებულებისთვის და 2) საზოგადოებისთვის?

1.3. **გთხოვთ, გაგვიზიაროთ ინფორმაცია მხილების ინსტიტუტთან მიმართებაში თქვენი გამოცდილების შესახებ** (რა იცით მხილების ინსტიტუტის შესახებ? რა წყაროებიდან გაქვთ ინფორმაცია? რამდენად იცნობთ მხილების მარეგულირებელ კანონდებლობას? არსებობს თუ არა თქვენს დაწესებულებაში ანონიმური მხილების რაიმე მექანიზმი? [ვუზუსტებთ, მაგალითად, ცხელი ხაზი...] გსმენიათ, თუ არა თქვენს უწყებაში მხილების მარეგულირებელი შიდა რეგულაციების შესახებ? [შინაგანაწესი, ეთიკის კოდექსი და ა.შ. ვაზუსტებთ, საჭიროების შემთხვევაში] გსმენიათ თუ არა mkhileba.gov.ge-ს შესახებ?

1.4. **გთხოვთ, დაგვიზუსტოთ, აწარმოებს თუ არა თქვენი დაწესებულება მხილების სტატისტიკას?** რომელი დეპარტამენტი//სამმართველოა პასუხისმგებელი აღნიშნულზე? როგორ ხდება მხილების განაცხადების იდენტიფიცირება? რა სახის ინფორმაცია მუშავდება მხილების განაცხადების შემთხვევაში? რა მიზნით შეიძლება ამ ინფორმაციის გამოყენება? ვის წარუდგენენ ანგარიშს მხილების სტატისტიკის თაობაზე.

1.5. **გსმენიათ თუ არა ამ ინსტიტუტის გამოყენების შემთხვევების შესახებ**? 1) უშუალოდ თქვენ დაწესებულებაში? 2) სხვა საჯარო უწყებებში? 3) ადგილობრივ თვითმმართველობებში? გთხოვთ, ასეთ შემთხვევაში გაგვიზიაროთ ინფორმაცია. თქვენი შეფასებით, ვინ სარგებლობს მხილების ინსტიტუტით გაცილებით ხშირად? მოქალაქეები? საჯარო მოხელეები? რა არის დასახელებული ჯგუფის მიერ მხილების მექანიზმის მეტად/ნაკლებად გამოყენების მიზეზი?

1.6. **გთხოვთ, გაგვიზიაროთ, თუ როგორია, ზოგადი დამოკიდებულება/შეფასებები თქვენს უწყებებში მხილების ინსტიტუტის მიმართ** (საჯარო მოხელეებში, მენეჯმენტში) **და ხორციელდება თუ არა რაიმე ფორმით/მექანიზმებით მისი წახალისება?** ასეთის არსებობის პირობებში, გთხოვთ, დააზუსტოთ, რა ფორმები და მექანიმზებია გამოყენებული? [დაზუსტება, საჭიროების შემთხვევაში, რამდენად მოსაწონ/მისაღებ ქმედებად განიხილება მხილება თქვენს უწყებაში?]

1.7. **ეთანხმებით თუ არა მხილების ანონიმურად წარდგენას?** თქვენი აზრით, რა უპირატესობები და ნაკლოვანებებით ხასიათდება მხილების ანონიმურად წარდენა? რა სირთულეებს უკავშირდება ეს პროცესი?

1.8. **როგორ მოიქცევით/მოიქცევა თქვენი თანამშრომელი, თუკი ცნობილი გახდება თქვენს საჯარო დაწესებულებაში დარღვევების შესახებ?** ვის მიმართავთ და რა პროცედურებს გამოიყენებდით? [დასაზუსტებლად, თუკი ზოგად პასუხებს ვიღებთ - უშუალო ხელმძღვანელი, შიდა აუდიტი ან ინსპექტირება, დამრღვევი პირის ხელმძღვანელის ინფორმირება, უშუალოდ დამრღვევ პირთან გასაუბრება და ა.შ.]

ძირითადი ნაწილი

2. მხილების პრაქტიკისა და მისი დანერგვის სირთულეების შეფასება

2.1. თქვენი შეხედულებით, რა ფაქტორების/გარემოებების დასახელება შეგვიძლია, რომელიც პოზიტიურ გავლენას ახდენს საქართველოში მხილების განხორციელებაზე?

2.2. თქვენი შეხედულებით, რა ფაქტორების/გარემოებების დასახელება შეგვიძლია, რომელიც, პირიქით, ხელს უშლის საქართველოში მხილების განხორციელებას?

2.3. თქვენი აზრით, რამდენად ეფექტიანია დღეს საქართელოში მხილების ინსტიტუტი? 1) ეროვნულ დონზე? 2) ადგილობრივ დონეზე?

2.4. როგორია თქვენი მოლოდინები ამ ინსტიტუტის შემდგომი განვითარების/დახვეწის მიმართულებით?

3. მხილების განხორციელების ინსტიტუციური სირთულეები

3.1. **შეგიძლიათ დაასახელოთ/ჩამოთვალოთ ის ინსტიტუციური ხასიათის სირთულეები/გამოწვევები (სასურველია მნიშვნელობის მიხედვით), რომელსაც შეიძლება წავაწყდეთ მხილების ინსტიტუტის განხორციელების პროცესში?** - *მამხილებლის განაცხადის მომზადების, მხილების შიდა და გარე არხების, საჯარო მხილების, მხილების განაცხადის პროცედურების დაცვის, პროცესის კონფიდენციალობის, მამხილებლის უფლების დაცვის მიმართულებით?* [ზოგადი პასუხის მიღების შემთხვევაში, ვსწავლობთ ცალ-ცალკე ქვევით ჩამოთვლილ ფაქტორებზე მათ დამოკიდებულებას]

- **მხილების განაცხადის მომზადება** - იციან თუ არა საჯარო მოხელეებმა მხილების განაცხადის შედგენა? იციან თუ არა საჯარო მოხელეებმა, თუ რას ნიშნავს კეთილსინდისიერი და არაკეთილსინდისიერი მხილება?
- **მხილების შიდა არხები** - იციან თუ არა საჯარო მოხელეებმა მხილების შიდა არხების არსებობის შესახებ? შეუძლიათ დასახელება? არსებობს თუ არა მხილების განაცხადის განმხილველი პასუხისმგებელი სამსახური/პირი თქვენთან? შეგიძლიათ დაგვისახელოთ? თუ იცით, რამდენად აქტიურია მიმართვიანობა და რა საკითხებზე?
- **მხილების გარე არხები** - იციან თუ არა საჯარო მოხელეებმა გარე მხილების განხორციელების შესაძლებლობის შესახებ? იციან თუ არა საჯარო მოხელეებმა, თუ სად შეიძლება განხორციელდეს გარე მხილება? გსმენიათ თუ არა, რომ ვინმემ გამოიყენა მხილების გარე არხები? რამდენად ხშირად და რა საკითხზე?
- **საჯარო მხილება** - იციან თუ არა საჯარო მოხელეებმა საჯარო მხილების განხორციელების შესაძლებლობის შესახებ? იციან თუ არა საჯარო მოხელეებმა, თუ როგორ შეიძლება განხორციელდეს საჯარო მხილება? გსმენიათ თუ არა, რომ ვინმემ განახორციელა საჯარო მხილება? რამდენად ხშირად და რა საკითხზე?
- **მხილების განაცხადის განხილვის პროცედურა** - იციან თუ არა საჯარო მოხელეებმა, რომ არსებობს მხილების განაცხადის განხილვის სპეციალური შიდა წესები? თქვენი აზრით, გამიჯნულია თუ არა თქვენს დაწესებულებაში მხილების განაცხადის განხილვის პროცედურა სხვა ტიპის საჩივრებისგან? რა პრობლემებს ხედავთ მხილების განხორციელების პროცედურაში? იმ შემთხვევაში, თუ წარგიდგენიათ/წარუდგენია თქვენს კოლეგას განაცხადი, რა პროცედურით მოხდა მისი განხილვა?
- **მხილების განაცხადის განხილვის პროცესის კონფიდენციალობა** - თქვენი შეფასებით, რატომ არის მნიშვნელოვანი პროცესის კონფიდენციალობის დაცვა? დარწმუნებული ხართ თუ არა და რამდენად, რომ საჯარო დაწესებულება დაიცავს პროცესის კონფიდენციალობას? ხომ არ

გსმენიათ პროცესის კონფიდენციალობის დაცვის/დარღვევის ფაქტების შესახებ? დადებითი პასუხის შემთხვევაში, გთხოვთ, გაგვიზიაროთ ინფორმაცია.

- **მამხილებლის უფლებების დაცვის ინსტიტუციური მექანიზმები** - თქვენი აზრით, იციან თუ არა საჯარო მოხელეებმა, თუ რა უფლებები აქვს მამხილებელს მხილების შემთხვევაში? იციან თუ არა საჯარო მოხელეება, თუ რა შემთხვევაში არ გავრცელდება მათზე მამხილებლის უფლებების დაცვის გარანტიები? იციან თუ არა საჯარო მოხელეებმა, საჯარო დაწესებულების მიერ მხილების ფაქტის გამო გატარებული რეპრესიული ღონისძიებების შემთხვევაში უფლებების დასაცავად ვის უნდა მიმართონ? იციან თუ არა საჯარო მოხელეებმა, თუ რა მოთხოვნები შეიძლება ჰქონდეთ მათ საჯარო დაწესებულების მიმართ მხილების მექანიზმის გამოყენებისას? თქვენი შეფასებით, რამდენად ეფექტიანია/იქნება მამხილებლის უფლებების დაცვა?

3.2. მხილების რომელ არხს/ებს და რის საფუძველზე აფასებთ, როგორც ყველაზე:

- 1) სანდოს;
- 2) ეფექტიანს;
- 3) უსაფრთხოს.

4. მხილების განხორციელების პიროვნული ფაქტორები/სირთულეები

4.1. შეგიძლიათ დაასახელოთ/ჩამოთვალოთ ის ინდივიდუალური ხასიათის სირთულეები/გამოწვევები (სასურველია, მნიშვნელობის მიხედვით), რომელსაც შეიძლება წავაწყდეთ მხილების ინსტიტუტის განხორციელების პროცესში? [თუ შეიძლება, რომ გთხოვოთ ქვევით მითითებული რისკების შეფასება]

რისკი	განმარტება	მაღალი	საშუალო	დაბალი
მამხილებლის ან მისი ახლო ნათესავის უფლებების დარღვევის შიში	დაშინება, შევიწროება, იძულება, დამცირება, დევნა, მასზე ზეწოლა, მისთვის მორალური ან მატერიალური ზიანის მიყენება, მის მიმართ ძალადობის ან ძალადობის მუქარის გამოყენება, დისკრიმინაციული მოპყრობა ან სხვა უკანონო ქმედების განხორციელება მხილების ფაქტის გამო			
მამხილებლის ან მისი ახლო ნათესავის მიმართ რეპრესიული ღონისძიებების გატარების შიში	დისციპლინური, ადმინისტრაციული ან სამოქალაქო სამართალწარმოების დაწყება; სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყება			
საჯარო დაწესებულებაში არსებული იერარქიული სტრუქტურა და უშუალო ხელმძღვანელთან ურთიერთობის დაძაბვის რისკი	შემთხვევა, როცა მხილებას უშუალო ხელმძღვანელის წინააღმდეგ ახორციელებენ. შემთხვევა, როცა მხილება ხორციელდება მათზე უფრო მაღალ პოზიციაზე დასაქმებული პირის წინააღმდეგ.			
მამხილებლის მიერ კოლეგებთან/თანამშრომლებთან ურთიერთობის დაძაბვის რისკი	შიში, რომ ეს გავლენას მოახდენს კოლეგებთან ურთიერთობებზე.			
საჯარო დაწესებულებაში არასასურველი სამუშაო გარემოს ჩამოყალიბების რისკი	არაკოლეგიალობა, უნდობლობა, ურთიერთდახმარებაზე უარის თქმა, დისკრიმინაციული გარემო, ინფორმაციის დაფარვა და ა.შ.			
მხილების განაცხადზე არასათანადოდ რეაგირების რისკი	რისკი, რომლის პირობებშიც, საჯარო მოხელეს ეჭვი ეპარება, რომ სათანადოდ არ განხორციელდება მოკვლევისას მხილების განაცხადში მითითებული ფაქტები			

მამხილებლის კონფიდენციალობის დარღვევის რისკი	რისკი, რომ საჯარო დაწესებულება არ დაიცავს მამხილებლის კონფიდენციალობას.			
თანამშრომლებს შორის არსებული პიროვნული და მეგობრული ურთიერთობების დაკარგვის/დაძაბვის რისკი				
ინდიფერენტული დამოკიდებულების რისკი საჯარო დაწესებულებაში არსებული დარღვევების მიმართ	შემთხვევა, როცა დარღვევა უშუალოდ საჯარო მოხელის საქმიანობას და ფუნქციებს არ ეხება			
საჯარო დაწესებულებაში არსებული დარღვევების გამოვლენის მხოლოდ შიდა აუდიტის ან შიდა მონიტორინგის სამსახურის საქმედ მიჩნევის რისკი				
საკითხის არაფორმალურად მოგვარების რისკი	არაფორმალური საუბარი დამრღვევ თანამშრომელთან, დამრღვევი თანამშრომლის ხელმძღვანელთან და არაფორმალური შეთანხმების მიღწევა.			

4.2. რომელი კულტურული ფაქტორების დასახელება შეგიძლიათ, რომელიც ხელს უშლის მამხილებლის ინსტიტუტის ეფექტიან განხორციელებას? [დაზუსტება, საჭიროების შემთხვევაში -მხილების, როგორც დასმენის/ჩაშვების აღქმა]
4.3. რა სახის გენდერული ფაქტორების დასახელება შეგიძლიათ, რომელიც ხელს უშლის მამხილებლის ინსტიტუტის ეფექტიან განხორციელებას?
4.4. რა ტიპის ასაკობრივი ფაქტორების დასახელება შეგიძლიათ, რომელიც ხელს უშლის მამხილებლის ინსტიტუტის ეფექტიან განხორციელებას? (ახალგაზრდა და ასაკოვანი საჯარო მოსამსახურეების შეხედულებები)
4.5. სამუშაო გამოცდილებასთან დაკავშირებული რა ფაქტორების დასახელება შეგიძლიათ, რომელიც ხელს უშლის მამხილებლის ინსტიტუტის ეფექტიან განხორციელებას?

5. მხილების ინსტიტუტის პრაქტიკაში დანერგვის ღონისძიებები

5.1. **თქვენი აზრით, რა ღონისძიებების გატარების საჭიროება დგას საჯარო სამსახურში, როგორც ეროვნულ, ისე ადგილობრივ დონეზე, მხილების წასახალისებლად?** [თუ შეიძლება, რომ გთხოვოთ ქვევით მითითებული ღონისძიებების შეფასება]

პოტენციური ღონისძიებები		ეფექტიანობის დონე		
		მაღალი	**საშუალო**	**დაბალი**
1	პოლიტიკური ხელმძღვანელობის მიერ გაცხადებული ნების არსებობა			
2	ნათლად ჩამოყალიბებული ხედვა მხილების წახალისების მექანიზმების თაობაზე			
3	პასუხისმგებელი სამსახურისა და შიდა პროცედურის შექმნა			
4	ეთიკის ოფიცრების ინსტიტუტის შექმნა (რჩევები და რეკომენდაციების მიცემა საჯარო მოსამსახურეებისთვის ეთიკისა და მხილების საკითხებზე)			

5	ცნობიერების ამაღლების კამპანია/ტრენინგები			
6	მხილების კარგი მაგალითების შესახებ ინფორმაციის გავრცელება, კონფიდენციალობის დაცვით			
7	ფინანსური წახალისების ან ჯილდოს არსებობა			
8	მხილების სტატისტიკის წარმოება			
9.	სხვა			

შეჯამება

6. დამატებითი მოსაზრებები და რეკომენდაციები

6.1. ჩვენი დისკუსიის ფარგლებში, რა დამატებითი ინფორმაციის გაზიარების სურვილი გაგიჩნდათ? თუ შეიძლება, რომ იმსჯელოთ იმ ინფორმაციასა და გამოცდილებებზე, რომელიც დისკუსიის პროცესში არ გაიშალა და მნიშვნელოვანია გასაზიარებლად?

6.2. განხილულ საკითხებზე მეტი ინფორმაციის მისაღებად, დამატებით ვის გვირჩევიდით რესპონდენტებად?

დიდი მადლობა დისკუსიაში მონაწილეობისათვის!

დანართი №4 – მუნიციპალიტეტის შერჩევის კრიტერიუმები

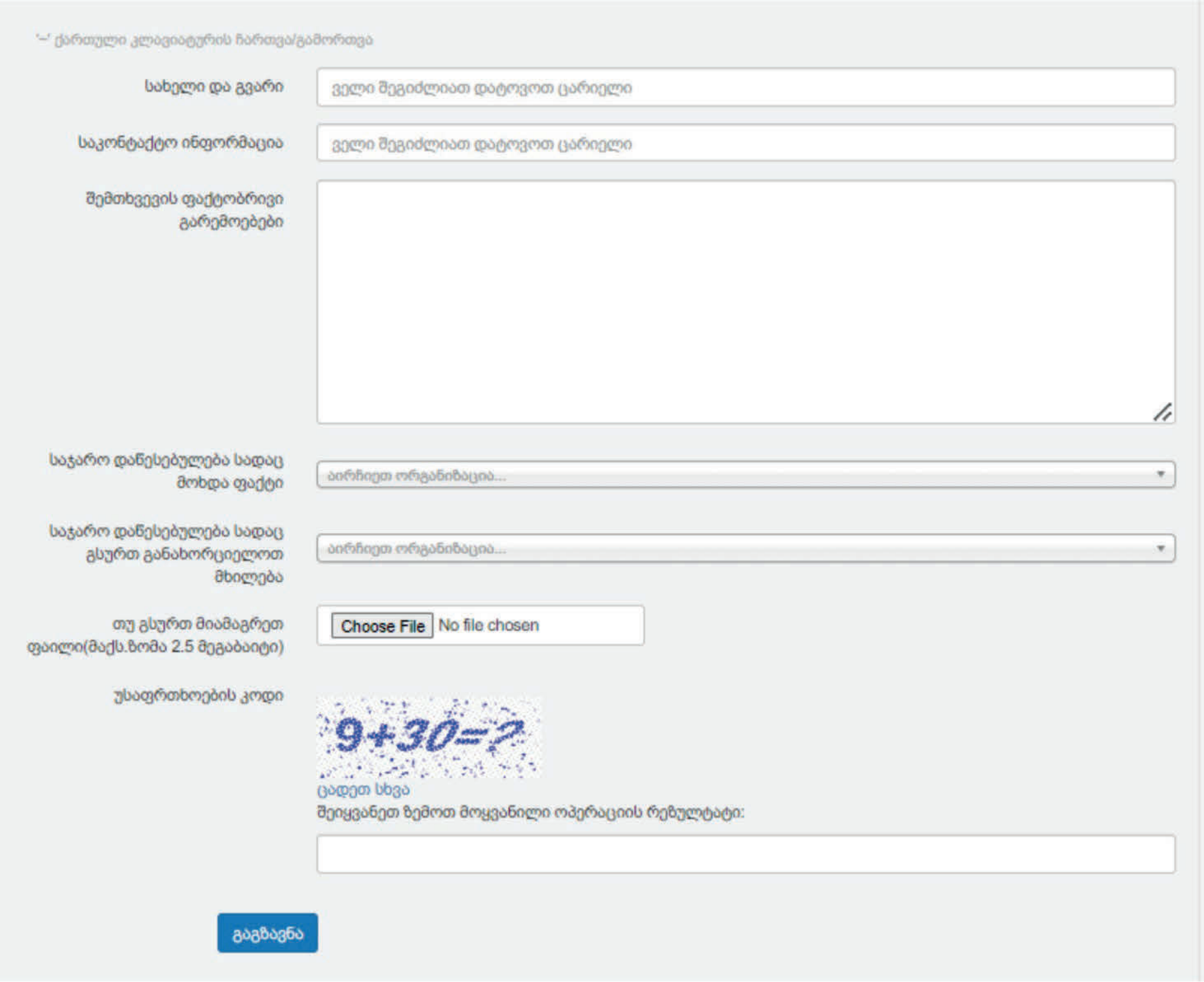
მიზნობრივი შერჩევის კრიტერიუმებია:

1. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების სტატუსი (თვითმმართველი ქალაქებისა და მუნიციპალიტეტების პროპორციულობა პრინციპით 4/6-ზე);
2. მუნიციპალიტეტის ზომის (ფართი და მოსახლეობის რაოდენობა) მიხედვით მრავალ-ფეროვნება;
3. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების გეოგრაფიული განფენილობა;
4. მეორად წყაროებში ფიქსირებული ქვევით შემოთავაზებულ კრიტერიუმებთან თავსება-დობა (პროპორციული შერჩევა პოზიტიური და ნეგატიური შეფასებების მიხედვით).

	მუნიციპალიტეტები, რომლებსაც დანერგილი აქვთ კეთილსინდისიერების რისკების შეფასების მეთოდოლოგია და იდენტიფიცირებული აქვთ ანტიკორუფციული რისკები[3]	ყველაზე ღია და დახურული მუნიციპალიტეტები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის მიხედვით[4]	მხილების სტატისტიკური მაჩვენებლები მუნიციპალიტეტებში[5]	ღია მმართველობის სამოქმედო გეგმაში მონაწილე მუნიციპალიტეტები	განსაკუთრებული კორუფციული რისკების მქონე მუნიციპალიტეტები[6]
რუსთავი			25		-
ბათუმი			-		
ქუთაისი			3		
ფოთი			-	-	
თელავი			-	-	
ქედა			-	-	-
ოზურგეთი			-		-
ბორჯომი			-	-	-
წალენჯიხა			-	-	-
ახალციხე			-		

[3] USAID, GGI პროგრამისა და საერთაშორისო გამჭვირვალობის მხარდაჭერით, 2021 წ.
[4] https://idfi.ge/ge/presentation_of_the_2021_assessment_results_of_the_local_self_government_index.
[5] https://idfi.ge/ge/challenges_of_whistleblowing_in_georgia-legislation_and_practice?fbclid=IwAR1knVUweUJfr62xSNbmvzyxGDQWmlCCr2M2IlsG-K87zcj-E3CA6kpzoP8.
[6] https://transparency.ge/ge/blog/magali-donis-savaraudo-korupciis-gamouziebeli-shemtxvevebi-ganaxlebadi-sia.

დანართი №5 – mkhileba.gov.ge – მხილების განაცხადის წარდგენის ელექტრონული ფორმა



'~' ქართული კლავიატურის ჩართვა/გამორთვა

სახელი და გვარი: ველი შეგიძლიათ დატოვოთ ცარიელი

საკონტაქტო ინფორმაცია: ველი შეგიძლიათ დატოვოთ ცარიელი

შემთხვევის ფაქტობრივი გარემოებები

საჯარო დაწესებულება სადაც მოხდა ფაქტი: აირჩიეთ ორგანიზაცია...

საჯარო დაწესებულება სადაც გსურთ განახორციელოთ მხილება: აირჩიეთ ორგანიზაცია...

თუ გსურთ მიამაგრეთ ფაილი(მაქს.ზომა 2.5 მეგაბაიტი): Choose File No file chosen

უსაფრთხოების კოდი

9+30=?

ცადეთ სხვა

შეიყვანეთ ზემოთ მოყვანილი ოპერაციის რეზულტატი:

გაგზავნა