

იზა კასრაძე*

დისციპლინური წარმოებისა და მხილების განცხადებასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების გამიჯვნის პრობლემატიკა

მხილების მომწესრიგებელი ნორმები ქართულ სამართლებრივ სივრცეში 2009 წლიდან გაჩნდა¹ და მასთან დაკავშირებულმა საკანონმდებლო ჩარჩომ დღემდე არაერთი ცვლილება განიცადა. მიუხედავად ამისა, კვლავ რჩება მისი იმპლემენტაციის პრაქტიკული გამოწვევები. მთავარ სირთულეს წარმოადგენს დისციპლინური წარმოებისა და მხილების განცხადებასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების ერთმანეთისაგან გამიჯვნა. პროცედურული ბუნდოვანება აყალიბებს არაერთგვაროვან ადმინისტრაციულ პრაქტიკას, რაც მხილების მექანიზმის ფუნქციონირებასა და ზოგადად, საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესზე უარყოფითად აისახება.

საკვანძო სიტყვები: მხილება, მამხილებელი, დისციპლინური წარმოება, ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება.

1. შესავალი

ევროკავშირში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ განაცხადზე 2022 წლის 17 ივნისის მოსაზრებაში ევროკომისიამ გასცა რეკომენდაცია ანტიკორუფციული მექანიზმების გაძლიერებასთან დაკავშირებით.² მხილება საჯარო სექტორში კორუფციასთან ბრძოლის ერთ-ერთი მექანიზმია, რომლის სათანადო ფუნქციონირების ხელშეწყობა ანტიკორუფციული სისტემის გაუმჯობესების მნიშვნელოვანი კომპონენტია. მხილების მომწესრიგებელი ნორმების იმპლემენტაციის პროცესში გამოიკვეთა გარკვეული სირთულეები, რაც უკავშირდება მხილების განცხადების განხილვის პროცედურების განსაზღვრას. „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონის (შემდგომში „კანონი“) 20⁶ მუხლი ადგენს მხილების განცხადების განხილვის წესს და განსაზღვრავს, რომ განცხადების განმხილველი ორგანო მხილების განცხადებას განიხილავს საქართველოს კანონმდებლობითა და საკუთარი დებულებით დადგენილი წესით, ხოლო შესაბამისი წესების არარსებობის შემთხვევაში – საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით (შემდგომში „სზაკი“) დადგენილი ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების წესით. საჯარო დაწესებულებების პრაქტიკა აჩვენებს, რომ მოცემული დებულების აღსრულება არაერთგვაროვნად მიმდინარეობს. გარკვეულ შემთხვევებში საჯარო დაწესებულებისთვის რთულია განსაზღვროს წარმოების სათანადო სახე და შესაბამისად, მხილების განცხადებებზე იწყებს არა ფორმალურ ადმინისტრაციულ წარ-

* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი, მონვეული ლექტორი.

¹ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 9, 13/04/2009, <<https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/18034?publication=0>>, [28.02.2024].

² European Commission, Communication from the Commission to the European parliament, The European Council and the Council, Commission Opinion on Georgia's Application for Membership of the European Union, Brussels, 17.6.2022, COM(2022), 405, Final, 8, <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:32b82429-ee22-11ec-a534-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF>, [28.02.2024].

ლი.⁸ აღსანიშნავია, რომ სამართლებრივი სისტემების ნაწილში, საჯარო ინტერესის განსაზღვრისას მნიშვნელობა აქვს არა მხოლოდ ფაქტობრივ გარემოებებს, არამედ თავად მამხილებლის ხედვას.⁹ ამდენად, საჯარო ინტერესი მხილების განუყოფელი ნაწილია და ნებისმიერი მხილება სწორედ მას უნდა ემსახურებოდეს.¹⁰ რაც შეეხება თავად საჯარო ინტერესის განმარტებას, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 2014 წლის რეკომენდაციის მიხედვით, სახელმწიფოების პრეროგატივაა განსაზღვროს საჯარო ინტერესის შინაარსი. ამასთან, რეკომენდაცია გამოყოფს სფეროებს, რომლებიც ექცევა საჯარო ინტერესის ფარგლებში.¹¹ აღნიშნული არ ნიშნავს იმას, რომ მხილების საგანი მხოლოდ სისხლის სამართლის დანაშაული შეიძლება იყოს. მნიშვნელოვანია, რომ მამხილებელთა დაცვის ფარგლებში მოექცეს ისეთი სახის ინფორმაციის მიწოდებაც, რომელიც შეიძლება გახდეს ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების და შესაბამისი პასუხისმგებლობის საფუძველი.¹² მხილების დეფინირების სხვადასხვა მოდელი არსებობს.¹³ საქართველოს კანონმდებლობა ეყრდნობა მოდელს, რომელიც მხილების ფართო შინაარსის განმარტებას ადგენს და კანონდარღვევებთან ერთად, ეთიკურ დარღვევებსაც მოიაზრებს.¹⁴ კანონის 20¹ მუხლის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, მხილება არის პირის (მამხილებლის) მიერ განცხადების განმხილველი ორგანოს, გამომძიებლის, პროკურორის ან/და საქართველოს სახალხო დამცველის ინფორმირება საჯარო მოსამსახურის (მხილებულის) მიერ საქართველოს კანონმდებლობის ან ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შემცველი ნორმების დარღვევის შესახებ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში, რომელმაც ზიანი მიაყენა ან შეიძლება მიაყენოს საჯარო ინტერესს ან შესაბამისი საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას. მხილებად ჩაითვლება აგრეთვე მამხილებლის მიერ ზემოაღნიშნული დარღვევის შესახებ სამოქალაქო საზოგადოების ან მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების ინფორმირება განცხადების განმხილველი ორგანოს, გამომძიებლის, პროკურორის ან საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ. მოცემული დეფინიცია ითვალისწინებს შიდა მხილებას, გარე მხილებას¹⁵ და საჯარო მხილებას.¹⁶ აღნიშნულიდან გამომდინარე, მხილების საგანს წარმოადგენს მხილებულის მიერ კანონმდებლობის ან ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების დარღვევა, რომელმაც ზიანი მიაყენა ან შეიძლება მიაყენოს საჯარო ინტერესს ან საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას. საჯარო ინტერესიც და რეპუტაციაც განუსაზღვრელი ცნებების კატეგორიას მიეკუთვნება, მათი შინაარსის ფარგლებთან დაკავშირებით ნორმატიული დათქმები არ არსებობს. შესაბამისად, განცხადების განმხილველმა ორგა-

⁸ Heinisch v. Germany, [2011] ECHR.

⁹ ამ გზით დგინდება ბალანსი გამოხატვის თავისუფლებასა და დაწესებულების ეფექტურობას შორის ამერიკის შეერთებულ შტატებში და მას პიკერინგის ტესტი (Pickering test) ეწოდება. იხ. Martic M., Protection of the Rule of Law through Whistleblowing, Regional Law Review, Vol. 2021, 68-69.

¹⁰ შეად. Boot E. R., The Ethics of Whistleblowing, New York, 2019, 32-45.

¹¹ Recommendation CM/Rec(2014)7 on the protection of whistleblowers and explanatory memorandum, The Committee of Ministers of the Council of Europe, 30.04.2014, 7, <<http://rm.coe.int/doc/09000016807096c7>>, [24.02.2024].

¹² იხ. OECD (2016), Committing to Effective Whistleblower Protection, OECD Publishing, Paris, 45-46, <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en>>, [24.02.2024].

¹³ Thüsing G., Forst G., Whistleblowing – A Comparative Study, Springer, 2016, 21-22.

¹⁴ გასათვალისწინებელია, რომ საქართველოს კანონმდებლობა მხილების მექანიზმს ითვალისწინებს მხოლოდ საჯარო სექტორში.

¹⁵ Kenny K., Whistleblowing Toward a New Theory, Harvard University Press, 2019, 19.

¹⁶ იქვე, 149.

ნომ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა შეაფასოს ილახება თუ არა საჯარო ინტერესი/საჯარო დანესებულების რეპუტაცია და დააიდენტიფიციროს მხილება.

2.1.2. მხილების განცხადებასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების ზოგადი წესი და მახასიათებლები

მხილების განცხადება განიხილება საქართველოს კანონმდებლობითა და შესაბამისი დანესებულების დებულებით დადგენილი წესით, ხოლო ასეთი წესების არარსებობის შემთხვევაში გამოიყენება სხაკით დადგენილი ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების წესები. მხილების მომწესრიგებელი ძირითადი საკანონმდებლო აქტი ფაქტობრივად არ შეიცავს მხილების განცხადების განხილვის პროცედურების მომწესრიგებელ ნორმებს. მოქმედი კანონმდებლობა იძლევა შესაძლებლობას თითოეულმა დანესებულებამ ინდივიდუალურად დაადგინოს მხილების განცხადების განხილვის წესი, რაც მათ რეგულირების ფართო დისკრეციას ანიჭებს. ამგვარი მონესრიგება მამხილებლის დაცვისა თუ სათანადო პროცედურების დადგენისათვის საფრთხის შემცველი შეიძლება აღმოჩნდეს. მიზანშეწონილია, რომ მხილების განცხადების განხილვის ძირითადი დებულებები საკანონმდებლო დონეზე მონესრიგდეს, რათა მხილების საერთაშორისოდ აღიარებულ პრინციპებსა და სტანდარტებთან შესაბამისობა იქნეს უზრუნველყოფილი. ვინაიდან საჯარო დანესებულებათა უმრავლესობას არ აქვს მხილების მომწესრიგებელი შიდა რეგულაციები, მხილების განცხადებების განხილვის ერთადერთ სწორ გზას ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება წარმოადგენს.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ მიერ 2013 წელს გამოქვეყნდა 30 პრინციპი,¹⁷ რომელიც არის ერთგვარი სახელმძღვანელო მამხილებელთა კანონმდებლობის მიღებისა და გაუმჯობესებისათვის და ნათლად წარმოაჩენს მხილების არსს, მასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების ბუნებას. აღნიშნული პრინციპების ანალიზი აჩვენებს, რომ მხილების წარმოების პროცესში მამხილებელს განსაკუთრებული უფლებები აქვს, რაც სხვა სახის ადმინისტრაციული წარმოების შემთხვევაში, როგორც წესი, არ არსებობს. ამდენად, მხილების ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურება ვლინდება მამხილებლის¹⁸ განსაკუთრებულ სამართლებრივ რეჟიმში, რაც, მათ შორის, გულისხმობს მამხილებლის დაცვის სპეციალური ღონისძიებების განხორციელებას.¹⁹

საქართველოს რეალობაში მამხილებლის დაცვის მნიშვნელოვან გარანტიებს კანონის 20⁴ მუხლის მე-6 პუნქტი ქმნის, რომელიც მამხილებლის მიმართ დაუშვებელი ქმედებების ჩამონათვალს ადგენს და ამავე დროს, ითვალისწინებს მამხილებლის, მისი ახლო ნათესავის ან მხილების მოწმის მიმართ საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით გათვა-

¹⁷ იხ. International Principles for Whistleblower Legislation Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest, Transparency International, 2013, <https://images.transparencycdn.org/images/2013_WhistleblowerPrinciples_EN.pdf>, [24.02.2024].

¹⁸ აღსანიშნავია, რომ აქტიურად განიხილება ხელოვნური ინტელექტის გამოყენებით ე.წ. 'whistlebots' სისტემის, როგორც დარღვევების გამოვლების მექანიზმის გამოყენება, რაც პერსონალურ რისკებს გამოიწვევს და გარკვეულწილად ანაცვლებს მამხილებელს. იხ. *Brand V., Corporate Whistleblowing, Smart Regulation and RegTech: The Coming of the Whistlebot?*, University of New South Wales Law Journal, Vol. 43, Issue 3, 2020.

¹⁹ International Principles for Whistleblower Legislation Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest, Transparency International, 2013, 5-6, <https://images.transparencycdn.org/images/2013_WhistleblowerPrinciples_EN.pdf>, [24.02.2024].

ლისწინებული დაცვის სპეციალური ღონისძიების გამოყენების შესაძლებლობას. მამხილებლის დაცვას ემსახურება ასევე კონფიდენციალურობისა და ანონიმურობის პრინციპები. კონფიდენციალურობის პრინციპიდან გამომდინარე, არ შეიძლება მამხილებლის ვინაობა გამჟღავნდეს მისი მკვეთრად გამოხატული ნების გარეშე. რაც შეეხება ანონიმურობის პრინციპს, იგი იძლევა მხილების განხორციელების შესაძლებლობას პირის იდენტიფიკაციის გარეშე.²⁰ შესაბამისად, მხილების განცხადებასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების დროს საჯაროობის პრინციპს ანაცვლებს კონფიდენციალურობის პრინციპი.

წარმოების პროცესში განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს მამხილებლის, როგორც ინფორმირებული დაინტერესებული მხარის, ჩართულობას. მას უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, რომ დააზუსტოს განცხადება, მიაწოდოს დამატებითი ინფორმაცია ან მტკიცებულება, ინფორმირებული იყოს მოკვლევისა შედეგების შესახებ,²¹ რაც მოითხოვს სპეციალურ რეგულირებას მამხილებლის დაცვის მიზნებიდან გამომდინარე. ევროკავშირის დირექტივა, რომელიც წარმოადგენს *lex generalis*-ს²² შეიცავს გარკვეულ დათქმებს მხილებასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების თაობაზე, მათ შორის, ადგენს მამხილებლის ინფორმირების ვალდებულებასა და შესაბამის ვადებს.²³ ქართულ კანონმდებლობაში მამხილებლის ინფორმირების, ჩართულობის, კომუნიკაციის სხვადასხვა საშუალების გამოყენების უზრუნველყოფი სპეციალური ნორმები არ არსებობს. მათი განსაზღვრა კონკრეტული საჯარო დაწესებულების დისკრეციის ფარგლებში ექცევა.

2.2. დისციპლინური წარმოების არსი და თავისებურებები

დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძვლების, არსისა და თავისებურებების განსაზღვრა მნიშვნელოვანია იმისათვის, რომ იგი გაიმიჯნოს მხილების განცხადებასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოებისაგან. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 თავი დეტალურად აწესრიგებს დისციპლინური წარმოების პროცედურებს და წესებს, რომლის მიხედვით საჯარო დაწესებულებამ უნდა დაადგინოს დისციპლინური გადაცდომის ფაქტი და განსაზღვროს შესაბამისი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა. ამდენად, დისციპლინური გადაცდომა, დისციპლინური წარმოება და დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები ქმნიან „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ დისციპლინური პასუხისმგებლობის მექანიზმს. დისციპლინური პასუხისმგებლობის დეტალური მონესრიგებით კანონმდებლობამ შექმნა მოხელეთა სამართლებრივი დაცვის ერთ-ერთი მექანიზმი, სადაც რეპრესიული ღონისძიებების გარდა, ინტეგრირდა პრევენციული და უფლების დაცვის მიზნები. უშუალოდ დისციპლინური წარმოების მიზნები კანონით პირდაპირ არის განსაზღვრული და დისციპლინური გადაცდომის სწრაფად და სრულად გამოვლენასა და დისციპლინური გადაცდომის თანაზომიერი დისციპლინური პასუხისმგებლობის

²⁰ იქვე, 6-7.

²¹ იქვე, 9.

²² *Abazi V*, The European Union Whistleblower Directive: A “Game Changer” for Whistleblowing Protection?, *Industrial Law Journal*, Vol. 49, No.4, 2020, Oxford University Press, 644.

²³ იხ. The Directive – (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law, *Official Journal of the European Union*, L 305/17, 26.11.2019, Article 9, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937>>, [24.02.2024]. გარე არხებით განხორციელებულ მხილებაში ეს ვადა შესაძლებელია 6 თვემდე გაიზარდოს, იხ. იქვე, მე-11 მუხლი.

ზომის განსაზღვრას გულისხმობს.²⁴ იგი დეტერმინირებულია 5 ძირითადი პრინციპით,²⁵ ეს პრინციპებია: კანონიერება, ერთი და იმავე გადაცდომისთვის ორჯერ დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების აკრძალვა, მიუკერძოებლობა (ინტერესთა კონფლიქტის აკრძალვა), ე.წ. „უდანაშაულობის პრეზუმფცია“ და კონფიდენციალურობა, რომელიც უპირატესად იცავს მოხელისა და თავად საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას.

ფორმალურ-შინაარსობრივი თვალსაზრისით, სპეციფიკურობით ხასიათდება დისციპლინური წარმოების დაწყება. კანონმდებლობა იცნობს დისციპლინური წარმოების დაწყების სამ საფუძველს, აქედან ორი არის კონკრეტული (მოხელის ან ყოფილი მოხელის განცხადება და აუდიტის, ინსპექტირების ან/და მონიტორინგის შედეგები), ხოლო ერთი ზოგადი შინაარსის და უკავშირდება დისციპლინური გადაცდომის თაობაზე დასაბუთებული ეჭვის არსებობას.²⁶ ამასთან, დისციპლინური წარმოება ყოველთვის იწყება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის – ბრძანების გამოცემით.²⁷

მნიშვნელოვანია, რომ დისციპლინურ წარმოებას ახორციელებს დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული²⁸ და იგი არ ტარდება უშუალოდ საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ ერთპიროვნულად, რაც წარმოების სამართლიანობის, მიუკერძოებლობისა და ობიექტურობის ერთ-ერთი ხელშემწყობი ფაქტორია. დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის დასკვნის გათვალისწინებით დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების თაობაზე საბოლოო გადაწყვეტილება მიიღება საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ. ამასთან, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს აქვს დასკვნის დასაბუთებული შენიშვნებით დაბრუნების საკანონმდებლო ბერკეტი და მოხელისთვის დასკვნით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობის ზომაზე უფრო მსუბუქი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების/პასუხისმგებლობისაგან გათავისუფლების (მსუბუქი დისციპლინური გადაცდომის შემთხვევაში) უფლებამოსილება.²⁹

დისციპლინური წარმოების პროცესში საჯარო მოსამსახურეს აქვს მთელი რიგი წარმოებასამართლებრივი უფლებები, რაც შეესაბამება ამ სახის წარმოების ბუნებას და მოიცავს ისეთი სტანდარტულ უფლებებს, როგორცაა ადვოკატის ყოლა, საქმის მასალების გაცნობა, წარმოების პროცესში მონაწილეობა, მტკიცებულებების წარდგენა, გასაჩივრება და სხვა. აღნიშნული უფლებებიდან გამომდინარე, საჯარო დაწესებულებას წარმოემოება მთელი რიგი ვალდებულებები, მათ შორის დისციპლინური წარმოების დაწყების შესახებ ინფორმირების, უფლებების და მოვალეობების განმარტების, დისციპლინური წარმოების წესისა და საქმის მასალების გაცნობის ვალდებულება და სხვა. ამ თვალსაზრისით „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი სზაკთან შედარებით შეიცავს გაცილებით დეტალურ ნორმებს.

მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობა დისციპლინური წარმოების პროცესში მხარის ჩართულობასა და მის მიერ მოსაზრების წარდგენას ითვალისწინებს, ზეპირი სხდომის ჩატა-

²⁴ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 86-ე მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 11/11/2015, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3031098?publication=50>>, [24.02.2024].

²⁵ იქვე, 87-ე მუხლი.

²⁶ იქვე, 88-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

²⁷ იქვე, 88-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

²⁸ დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული შეიძლება იყოს იმავე ან ზემდგომი დაწესებულების სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეული ან დამოუკიდებელი კომისია. იხ. იქვე, 89-ე მუხლი.

²⁹ იქვე, 94-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

რების უპირობო ვალდებულებას არ ადგენს და მას დისციპლინური პასუხისმგებლობის კონკრეტულ ზომას – სამსახურიდან გათავისუფლებას უკავშირებს.³⁰ მოსმენის პრინციპი წარმოების დროს განსაკუთრებულ მნიშვნელობის მატარებელია, ვინაიდან მან შეიძლება არსებითი გავლენა იქონიოს წარმოების შედეგებზე. საკითხის ამგვარი მონესრიგებით კი დგინდება უფრო დაბალი სტანდარტი ვიდრე ეს გათვალისწინებულია ფორმალური ან საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების დროს.

კანონმდებლობით ცალსახად განსაზღვრულია ის სამართლებრივი შედეგები, რაც დისციპლინურ წარმოებას შეიძლება მოჰყვეს, ესენია: დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრება, მისგან გათავისუფლება (მსუბუქი დისციპლინური გადაცდომის შემთხვევაში) ან დისციპლინური წარმოების შეწყვეტა.

ამდენად, დისციპლინური წარმოების თავისებურება გამოიხატება მიზანში, რომლისკენაც იგი არის მიმართული, დაწყების სამართლებრივ საფუძვლებში, პროცედურულ მიმდინარეობასა და თანმდევ სამართლებრივ შედეგებში.

3. დისციპლინური წარმოებისა და მხილების განცხადებასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების გამიჯვნის სირთულე და მისი განმაპირობებელი ფაქტორები

დისციპლინური წარმოება უპირატესად შიდა ორგანიზაციულ დისციპლინასა და წესრიგს უზრუნველყოფს, მაშინ როდესაც მხილების მექანიზმი საერთო სიკეთეს ემსახურება და სცდება კონკრეტული დაწესებულების ფარგლებს. ამასთან, მათ აქვთ გარკვეული გადაკვეთის წერტილები. სამსახურებრივი ვალდებულების შეუსრულებლობა, ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების დარღვევა შეიძლება გახდეს მხილების საგანი. მოქალაქეები საჯარო დაწესებულებებს სწორედ ამგვარი შეტყობინებებით მიმართავენ.³¹ ამგვარ შემთხვევებში ერთდროულად წარმოიშობა, როგორც დისციპლინური წარმოების, ასევე, მხილების განცხადებასთან დაკავშირებული ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძვლები. ვინაიდან დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველია სავარაუდო დისციპლინური გადაცდომის თაობაზე დასაბუთებული ეჭვის არსებობა, დისციპლინური წარმოების დაწყება შესაძლებელია მაშინ, როდესაც მოქალაქის განცხადება ქმნის დისციპლინური გადაცდომის ლოგიკურ ვარაუდს. ამასთან, დარღვევის თაობაზე შესაბამისი დაწესებულების ინფორმირება, როგორც მხილება, წარმოშობს ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძველს. აქედან გამომდინარე, საჯარო დაწესებულებას უნევს ერთგვარი არჩევანის გაკეთება ზემოაღნიშნულ წარმოების სახეებს შორის.

ვინაიდან მხილების დეფინიცია არის საკმაოდ ფართო შინაარსის, ნებისმიერი დისციპლინური გადაცდომა შეიძლება მხილების საგნად იქნეს მიჩნეული. კანონი საჯარო ინტერესსა და საჯარო დაწესებულების რეპუტაციაზე მითითებით ცდილობს წარმოაჩინოს იმ დარღვევების ხასიათი, რაც მხილების ფარგლებში ექცევა, მაგრამ არ განსაზღვრავს თავად საჯარო

³⁰ იქვე, 91-ე მუხლის მე-6 პუნქტი.

³¹ იხ. ტყემალაძე ს., ჩაჩავა ს., საჯარო სამსახურში სამსახურებრივი/შრომითი დავების მართვა და ეფექტიანი გადაწყვეტა სიტუაციური ანალიზი და საჭიროებების კვლევა, 2018, 52, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ge/UNDP_GE_DG_PAR_NVU_Effective-Resolution-of-Labour-Disputes_geo.pdf>, [28.02.2024].

ინტერესის სფეროებსა და რეპუტაციული ზიანის ფარგლებს. აღნიშნული ართულებს მხილების შინაარსის ზუსტ განსაზღვრას.

მხილების იდენტიფიკაციის პროცესში მატერიალურ ნორმებთან ერთად, არანაკლები მნიშვნელობა აქვს პროცედურულ რეგულაციებს, კერძოდ, მხილების განცხადების იდენტიფიცირებისა და პირველადი რეაგირების წესებს, რაც არ არის კანონით განწესებული. მოცემული წესების არარსებობა განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს მაშინ, როდესაც საჯარო დაწესებულებას არ ჰყავს კვალიფიციური თანამშრომელი, რომელსაც შეუძლია დროულად და ჯეროვნად შეაფასოს კონკრეტული ინფორმაციის/განცხადების შინაარსი და ბუნება. მხილების ზოგადი შინაარსი, მასზე რეაგირების დეტალური პროცედურების არარსებობა და კვალიფიციური ადამიანური რესურსის ნაკლებობა წარმოადგენს წარმოებათა აღნიშნული სახეების გამიჯვნის პრობლემის ქვაკუთხედს.

4. დისციპლინური წარმოებისა და მხილების განცხადებასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების გამიჯვნის მნიშვნელობა და მისი ძირითადი კრიტერიუმები

4.1. წარმოების სათანადო სახე

Stricto sensu, ადმინისტრაციული წარმოება საბოლოო, სავალდებულო გადაწყვეტილებების მიღების წესებს გულისხმობს, თუმცა, თანამედროვე გაგებით მან გაცილებით ფართო შინაარსი შეიძინა.³² საჯარო მმართველობა, როგორც სახელმწიფოს ფუნქცია ხორციელდება საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი სუბიექტის გადაწყვეტილებების საფუძველზე. აღნიშნული გადაწყვეტილებები კი მიიღება გარკვეული წესებისა დაცვით, რომელსაც ადმინისტრაციული წარმოება ეწოდება. ამდენად, ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო მმართველობის ერთ-ერთი ელემენტია და გადაწყვეტილების მიღების პროცესს მოიაზრებს.³³

სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლება საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლით განმტკიცებული ადამიანის ძირითადი უფლებაა. იგი მნიშვნელოვანწილად იმეორებს ევროკავშირის ფუნდამენტურ უფლებათა ქარტიის 41-ე მუხლის შინაარსს³⁴ და საჯარო დაწესებულებებს აკისრებს ვალდებულებას უზრუნველყონ ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარება სამართლიანობის სტანდარტის დაცვით. ადმინისტრაციული წარმოების სრულყოფილი ჩატარება, ანუ მხოლოდ სათანადო პროცედურის საფუძველზე გადაწყვეტილების მიღება, დიდწილად განაპირობებს მის კანონიერებას, დასაბუთებულობასა და მიზანშეწონილობას.³⁵

სამეცნიერო ლიტერატურაში გამოიყოფა ადმინისტრაციული წარმოების ორი ფუნქცია ინსტრუმენტალური და არაინსტრუმენტალური. წარმოების ინსტრუმენტალური ფუნქცია გულისხმობს წარმოების გავლენას საბოლოო შედეგზე, რაც იმას ნიშნავს, რომ ადმი-

³² *Cane P., Hofmann H. C H, C Ip Eric, Lindseth P. L., The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law, Oxford, 2021, 933.*

³³ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი (მე-3 გამოცემა), თბ., 2020, 28.

³⁴ Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Union, C 326/391, Article 41.1, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>>, [24.02.2024].

³⁵ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2023 წლის 20 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-1510(კ-22).

ნისტრაციული წარმოება უზრუნველყოფს არსებითი შედეგის (საბოლოო გადაწყვეტილების) სისწორეს.³⁶

რაც შეეხება არაინსტრუმენტალურ ფუნქციას, იგი ვლინდება იმაში, რომ თავად ადმინისტრაციულ პროცედურებს ენიჭება მნიშვნელობა და არა მის შედეგად მიღებულ საბოლოო გადაწყვეტილებას. ამდენად, ამ მიდგომით ადმინისტრაციული წარმოება არის თვითკმარი, საბოლოო გადაწყვეტილებისაგან დამოუკიდებელი მნიშვნელობის მქონე.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ცალსახად შეიძლება ითქვას, რომ საჯარო მმართველობის პროცესში წარმოების სათანადო სახის განსაზღვრას მრავალმხრივი მნიშვნელობა აქვს. იმ პირობებში, როდესაც ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება და დისციპლინური წარმოება არსებითად განსხვავდება ერთმანეთისაგან, მათი აღრევა გავლენას მოახდენს მიღებული გადაწყვეტილებების კანონიერებაზე, კარგი მმართველობის პრინციპებისა და ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების რეალიზაციაზე. სწორედ ამიტომ საჯარო დაწესებულებამ გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს შესაბამისი პროცედურების საფუძველზე, რის წინაპირობასაც განცხადების/საჩივრის/შეტყობინების სწორი პირველადი იდენტიფიკაცია ქმნის.

4.2. მხილების იდენტიფიკაცია

მხილების განცხადებასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოებისა და დისციპლინური წარმოების გამიჯვნის პრობლემა არსებითად ჩნდება მაშინ, როდესაც საჯარო დაწესებულება ვერ განსაზღვრავს შეტყობინების ბუნებას. ამ შემთხვევაში წარმოიშობა რისკი, რომ მხილების განცხადება განხილულ იქნეს დისციპლინური წარმოების საფუძველზე და მამხილებელი დარჩეს კანონმდებლობით განსაზღვრული დაცვის გარანტიების მიღმა. შესაბამისად, აუცილებელია, რომ კანონმა შექმნას მხილების იდენტიფიკაციის მყარი სამართლებრივი საფუძვლები, განსაკუთრებით კი მისი მატერიალური შინაარსის განსაზღვრის თვალსაზრისით. მხილების არსებული დეფინიცია ზოგადი შინაარსის დებულებებისგან შედგება და საჯარო დაწესებულებისთვის მყარ ორიენტირს არ ქმნის, მათ შორის, არ ადგენს საჯარო ინტერესის ძირითად სფეროებსა და მიმართულებებს. ევროკავშირის დირექტივა გამოყოფს მხილების 12 ძირითად სფეროს, რომელთა შორის არის სახელმწიფო შესყიდვები, ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების პრევენცია, ტრანსპორტის უსაფრთხოება, გარემოს დაცვა, რადიაციული და ბირთვული უსაფრთხოება, საკვების უსაფრთხოება, საზოგადოებრივი ჯანდაცვა, სხვა.³⁷ ამგვარი მიდგომით მხილების დეფინიციის კონკრეტიზაცია კარგ პრაქტიკად იქცა.

ამასთან, გამოიკვეთა მხილების ფარგლებიდან კონკრეტული სახის განცხადებების/საჩივრების გამორიცხვის ტენდენციები. ეს, პირველ რიგში, ეხება ადამიანური რესურსების

³⁶ *Millet L.*, The Right to Good Administration in European Law, 47 Pub. L. 309, 310 (2002), იხ. ციტი.: *Ponce J.*, Good Administration and Administrative Procedures, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 12, No. 2 (Summer 2005), 553.

³⁷ The Directive – (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law, *Official Journal of the European Union*, L 305/17, 26.11.2019, Article 2(1), <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937>>, [24.02.2024].

მართვასთან დაკავშირებულ საჩივრებს (HR grievance)³⁸ და პერსონალურ საჩივრებს,³⁹ რომლებიც არსობრივად ეწინააღმდეგებიან მხილების ბუნებას. მხილების *prima facie* განმარტებით ის არის ზოგადი სოციალური სარგებლის დაცვა და არა პირადი ინტერესების გატარება.⁴⁰ შესაბამისად, სადაც არ არსებობს საჯარო ინტერესი, არ არსებობს მხილება.

მიუხედავად აღნიშნული მცდელობებისა, მხილების ამომწურავი განმარტება (შეფასებითი კატეგორიების გარეშე) და მისი ცალსახა გამიჯვნა სხვა ინსტიტუტებისგან ფაქტობრივად შეუძლებელია. პირადი საჩივარიც კი, რომელიც მაგალითად, ეხება ფავორიტიზმს, სექსუალურ შევიწროებას, შეიძლება მიანიშნებდეს ზოგადი ხასიათის პრობლემაზე.⁴¹ ამიტომ მხილებაზე სათანადო რეაგირების მექანიზმი უნდა მოიცავდეს მრავალმხრივ პროცესს, კონსულტაციიდან საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე. იმ პირობებში, როდესაც არ არსებობს საკითხის ცალსახა რეგულირება, მნიშვნელოვანია არსებობდეს პირის სათანადო ინფორმირების შესაძლებლობა (მაგალითად, მხილების ოფიცრის, გაიდლაინის სახით),⁴² რაც დაეხმარება მას შეარჩიოს ინფორმაციის მიწოდების შესაბამისი მექანიზმი და განსაზღვროს თანმდევი სამართლებრივი შედეგები. იმ შემთხვევებისთვის კი, როდესაც განცხადება იქნება დუალისტური ბუნების და გააერთიანებს სხვადასხვა სახის წარმოების დაწყების საფუძვლებს, შესაბამისი ცოდნისა და კვალიფიკაციის მქონე პირების მიერ, მკაფიო კრიტერიუმების საფუძველზე უნდა განხორციელდეს პირველადი შეფასება, ჩატარდეს წარმოება და განისაზღვროს საბოლოო შედეგები.⁴³

4.3. კანონის ლოგიკა

ადმინისტრაციულმა პრაქტიკამ მხილების განცხადებასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოებისა და დისციპლინური წარმოების გამიჯვნის კიდევ ერთი ასპექტი გამოავლინა. საჯარო დაწესებულებათა ნაწილი აიდენტიფიცირებს მხილების განცხადებებს, მაგრამ მათ განიხილავს არა ფორმალური ადმინისტრაციულ წარმოების წესით, არამედ დისციპლინური წარმოების საფუძველზე. როდესაც მხილების საგანია სავარაუდო დისციპლინური გადაცდომა, დაწესებულებათა ნაწილი საჭიროდ აღარ მიჩნევს ფორმალური ადმინისტრაცი-

³⁸ Terracol M, Internal Whistleblowing Systems Best Practice Principles for Public and Private Organisations, Transparency International, 2022, 15, <https://images.transparencycdn.org/images/2022_Internal-Whistleblowing-Systems_English.pdf>, [28.02.2024].

³⁹ ცუხიშვილი ნ., მხილება საჯარო სამსახურში საერთაშორისო პრაქტიკისა და საქართველოს კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზი, თბ., 2020, 23-24, <http://csb.gov.ge/media/3138/%E1%83%9B%E1%83%AE%E1%83%98%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%90-%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%AF%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%9D-%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%AE%E1%83%A3%E1%83%A0%E1%83%A8%E1%83%98_disclosure-in-public-service_external.pdf>, [28.02.2024].

⁴⁰ Martic M., Protection of the Rule of Law through Whistleblowing, Regional Law Review, Vol. 2021, 68.

⁴¹ Brown A. J., Lewis D., Moberly R. E., Vandekerckhove W., International Handbook on Whistleblowing Research, 2014, 10.

⁴² Terracol M, Internal Whistleblowing Systems Best Practice Principles for Public and Private Organisations, Transparency International, 2022, 15, 19, <https://images.transparencycdn.org/images/2022_Internal-Whistleblowing-Systems_English.pdf>, [28.02.2024].

⁴³ Terracol M, Internal Whistleblowing Systems Best Practice Principles for Public and Private Organisations, Transparency International, 2022, 27, <https://images.transparencycdn.org/images/2022_Internal-Whistleblowing-Systems_English.pdf>, [28.02.2024].

ული წარმოების ჩატარებას და იწყებს პირდაპირ დისციპლინურ წარმოებას.⁴⁴ კანონის ანალიზი აჩვენებს, რომ მხილების განცხადების განხილვის მიზნებისთვის დისციპლინური წარმოება ვერ ჩაანაცვლებს ფორმალურ წარმოებას. კანონმდებლის ნების დასადგენად, არსებითია კანონის 20^ბ მუხლის მე-2 პუნქტის ჩანაწერი, რომლის თანახმად, თუ მხილების განცხადების განხილვის დასრულების შემდეგ გაირკვა, რომ ჩადენილი დარღვევა შესაძლებელია გახდეს მხილებულისთვის ადმინისტრაციული, სამოქალაქო ან სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძველი, განცხადების განმხილველი ორგანო ვალდებულია მიმართოს შესაბამის უფლებამოსილ ორგანოებს. მოცემული ნორმა ცალსახად მიუთითებს, რომ მხილების წარმოება, არის განცხადებაზე რეაგირების საწყისი მექანიზმი, რომლის ფარგლებში უნდა დადგინდეს დარღვევის არსებობა, შეფასდეს მისი ბუნება (სისხლისსამართლებრივი, სამოქალაქო, ადმინისტრაციული, დისციპლინური) და განისაზღვროს მასზე რეაგირების შემდგომი პროცედურები. შესაბამისად, თუ ქმედება დანაშაულის ნიშნებს შეიცავს მხილების განცხადების ფარგლებში საკითხის შესწავლამ უნდა უზრუნველყოს დასაბუთებული ვარაუდის მტკიცებულებითი სტანდარტის დაკმაყოფილება, რომ შემდგომ საქმე გადაეცეს საგამოძიებო ორგანოებს. ანალოგიურად, თუ მხილების განცხადებაში დაფიქსირებული დარღვევა, უკავშირდება დისციპლინური გადაცდომას, მხილების წარმოების ფარგლებში უნდა იქნეს საკითხი შესწავლილი იმგვარად, რომ გაჩნდეს დასაბუთებული ეჭვი დისციპლინური გადაცდომის საკითხზე. ამის შემდგომ კი დაიწყოს დისციპლინური წარმოება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მხილების განცხადებაზე პირდაპირ დისციპლინური წარმოების დაწყებით ირღვევა კანონის ლოგიკა.

5. დასკვნა

კორუფცია სახელმწიფოს განვითარებისა და წინსვლის გზაზე მთავარ დაბრკოლებად შეიძლება იქცეს, სახელმწიფოები სისტემური მიდგომებით და სხვადასხვა მექანიზმით ცდილობენ მასთან ბრძოლას. ბოლო ათწლეულის განმავლობაში მხილება სამართლის თითქმის ყველა სფეროს შეეხო⁴⁵ და ანტიკორუფციული სისტემის ნაწილი გახდა. შესაბამისად, მხილების სისტემის მუდმივი განვითარება სახელმწიფოს ერთ-ერთი საზრუნავია. მხილებასთან განცხადებასთან დაკავშირებული წარმოებისა და დისციპლინური წარმოების არტიკულაცია, გარკვეულ შემთხვევებში, სირთულეს წარმოადგენს, რადგან ამ სისტემებს შორის არის ერთგვარი გადაფარვის წერტილები. შესაბამისად, ყალიბდება მხილების განცხადებების დისციპლინური წარმოების საფუძველზე განხილვის არაერთგვაროვანი პრაქტიკა.

დისციპლინური წარმოება და მხილების განცხადებაზე დაწყებული ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება ერთმანეთისგან არსებითად განსხვავდება. რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია მხილების პროცესში მამხილებელს აქვს კანონით განსაზღვრული დაცვის გარანტიები, რომლის რეალიზაცია დისციპლინური წარმოების პროცესში ვერ მოხდება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, დისციპლინური წარმოება ვერ იქნება მხილების განცხადებასთან დაკავშირებული ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების ალტერნატივა და საჭიროა განისაზღვროს მხილების განცხადებაზე რეაგირების ზუსტი მექანიზმი. კანონმდებლობის ანალიზი აჩვენებს, რომ დისციპლინურ გადაცდომასთან დაკავშირებული მხილების განცხადების

⁴⁴ მოცემული საკითხი გამოიკვეთა სამუშაო შეხვედრის ფარგლებში.

⁴⁵ *Thüsing G., Forst G., (eds.), Whistleblowing – A Comparative Study, Vol. 16, 2016, 3.*

განხილვის ე.წ. ორსაფეხურიანი მოდელი მოქმედებს. აღნიშნული გულისხმობის ჯერ მხილების განცხადების განხილვას ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე, ხოლო შემდგომ დისციპლინური წარმოების დაწყებას. ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების ფინალი განსაზღვრავს თუ რა ტიპის დარღვევაზე უთითებს მამხილებელი და მასზე რეაგირების რა მექანიზმები/პროცედურები უნდა ამოქმედდეს.

აღნიშნული მიდგომა არ გამოორიცხავს მხილებისა და სხვა სახის საჩივრების/განცხადებების გამიჯვნის პრობლემას, უფრო მეტიც, მათ შორის არის ბუნებრივი კავშირი, რომლის გადაწყვეტის ძირითადი წინაპირობა მხილების მატერიალური შინაარსისა და მასზე რეაგირების პროცედურების დეტალური მონესრიგებაა.

ბიბლიოგრაფია:

1. საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 11/11/2015.
2. საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 9, 13/04/2009.
3. ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი (მესამე გამოცემა), თბ., 2020, 28.
4. ტყემალაძე ს., ჩაჩავა ს., საჯარო სამსახურში სამსახურებრივი/შრომითი დავების მართვა და ეფექტიანი გადაწყვეტა სიტუაციური ანალიზი და საჭიროებების კვლევა, 2018, 52, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ge/UNDP_GE_DG_PAR_NVU_Effective-Resolution-of-Labour-Disputes_geo.pdf>, [28.02.2024].
5. ცუხიშვილი ნ., მხილება საჯარო სამსახურში საერთაშორისო პრაქტიკისა და საქართველოს კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზი, თბ., 2020, 23-24, <http://csb.gov.ge/media/3138/%E1%83%9B%E1%83%AE%E1%83%98%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%90-%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%AF%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%9D-%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%AE%E1%83%A3%E1%83%A0%E1%83%A8%E1%83%98_disclosure-in-public-service_external.pdf>, [28.02.2024].
6. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2023 წლის 20 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-1510(კ-22).
7. Recommendation CM/Rec(2014)7 on the protection of whistleblowers and explanatory memorandum, The Committee of Ministers of the Council of Europe, 30.04.2014, 7, <<http://rm.coe.int/doc/09000016807096c7>>, [24.02.2024].
8. The Directive – (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law, Official Journal of the European Union, L 305/17, 26.11.2019, Articles 9, 11, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937>>, [24.02.2024].
9. Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Union, C 326/391, Article 41.1, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>>, [24.02.2024].
10. Abazi V., The European Union Whistleblower Directive: A “Game Changer” for Whistleblowing Protection?, Industrial Law Journal, Vol. 49, No.4, 2020, Oxford University Press, 644.
11. Boot E. R., The Ethics of Whistleblowing, New York, 2019, 32-45.
12. Brand V., Corporate Whistleblowing, Smart Regulation and RegTech: The Coming of the Whistlebot?, University of New South Wales Law Journal, Vol. 43, Issue 3, 2020.

13. *Brown A. J., Lewis D., Moberly R. E., Vandekerckhove W.*, International Handbook on Whistleblowing Research, 2014, 10.
14. *Cane P., Hofmann H. C H, C Ip Eric, Lindseth P. L.*, The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law, Oxford, 2021, 933.
15. European Commission, Communication from the Commission to the European parliament, The European Council and the Council, Commission Opinion on Georgia's Application for Membership of the European Union, Brussels, 17.6.2022, COM(2022), 405, Final, 8, <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:32b82429-ee22-11ec-a534-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF>, [28.02.2024].
16. International Principles for Whistleblower Legislation Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest, Transparency International, 2013, 5, 6, 7, 9, <https://images.transparencycdn.org/images/2013_WhistleblowerPrinciples_EN.pdf>, [24.02.2024].
17. *Kenny K.*, Whistleblowing Toward a New Theory, Harvard University Press, 2019, 19, 149.
18. *Martic M.*, Protection of the Rule of Law through Whistleblowing, Regional Law Review, Vol. 2021, 68-69.
19. OECD (2016), Committing to Effective Whistleblower Protection, OECD Publishing, Paris, 18, 43, 45-46, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en>, [24.02.2024].
20. *Ponce J.*, Good Administration and Administrative Procedures, Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 12, No. 2 (Summer 2005), 553.
21. *Santoro D., Kumar M.*, Speaking Truth to Power – A Theory of Whistleblowing, Volume 6, 2018, 1.
22. *Terracol M.*, Internal Whistleblowing Systems Best Practice Principles for Public and Private Organisations, Transparency International, 2022, 15, 19, 27, <https://images.transparencycdn.org/images/2022_Internal-Whistleblowing-Systems_English.pdf>, [28.02.2024].
23. *Thüsing G., Forst G.*, (eds.), Whistleblowing – A Comparative Study, Volume 16, 2016, 3, 5, 21, 22.
24. *Heinisch v. Germany*, [2011] ECHR, <https://hudoc.echr.coe.int/#%22itemid%22:%202011-105777%22>], [28.02.2024].
25. *Guja v. Moldova*, [2008] ECHR (para 74), <https://hudoc.echr.coe.int/#%22itemid%22:%202002-2265%22}>, [28.02.2024].