

საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგიის 2014 წლის სამოქმედო გეგმის  
შესრულების შესახებ ანგარიშის შეფასება

საია

თბილისი, 2015 წლის მაისი

## შინაარსი

ანგარიშის შინაარსი და მიზნები .....	3
სტრუქტურა და მეთოდოლოგია .....	4
ძირითადი მიგნებები.....	4
საბჭოს საქმიანობა და ადამიანის უფლებათა სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშში გამოვლენილი ხარვეზები .....	5
ადამიანის უფლებათა დაცვის სამოქმედო გეგმის ყოველწლიურ ანგარიშში ასახულ თემატურ მიმართულებებთან დაკავშირებით იდენტიფიცირებული ხარვეზები.....	10
სისხლის სამართლის მართლმსაჯულება.....	10
დამოუკიდებელი, ანგარიშვალდებული და გამჭვირვალე მართლმსაჯულების სისტემა.....	12
პროკურატურა და სამართალდამცავი ორგანოების საქმიანობა .....	12
სასჯელაღსრულების სისტემა, პრობაცია და ყოფილ პატიმართა რეაბილიტაცია .....	13
წამებასა და არასათანადო მოპყრობასთან ბრძოლა .....	13
ეროვნული/ეთნიკური უმცირესობების დაცვა .....	14
იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევნილთა უფლებები.....	14
ეკო-მიგრანტების უფლებები .....	15
შრომითი უფლებები.....	15
დასკვნა.....	16

## ანგარიშის შინაარსი და მიზნები

ნებისმიერი დემოკრატიული სახელმწიფოს ვალდებულებაა, დაიცვას ადამიანის უფლებები და ხელი შეუწყოს მათ დაუბრკოლებელ რეალიზებას. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში ადამიანის უფლებათა დაცვის სხვადასხვა სფეროში მოქმედებდა მთელი რიგი სახელმწიფო სტრატეგიები თუ სამოქმედო გეგმები<sup>1</sup>, 2014 წლამდე არ არსებობდა სახელმწიფოს ერთიანი, გრძელვადიანი და სისტემური ხედვა, რაც თავის მხრივ აბრკოლებდა კომპლექსური და თანმიმდევრული რეფორმების განხორციელების შესაძლებლობას. არსებული მდგომარეობა შეიცვალა მას შემდეგ, რაც საქართველოს პარლამენტმა მიიღო საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგია<sup>2</sup> (შემდგომში სტრატეგია), რომლის თანმდევ ნაბიჯს საქართველოს მთავრობის მხრიდან შესაბამისი სამოქმედო გეგმის დამტკიცება წარმოადგენდა.<sup>3</sup> აღნიშნული გადაწყვეტილებით საქართველო შეუერთდა იმ ქვეყნების ჯგუფს, რომლებმაც სწორედ ასეთ სპეციალურ სამოქმედო გეგმებზე დაყრდნობით განიზრახეს ადამიანის უფლებათა სფეროში წინსვლის უზრუნველყოფა.<sup>4</sup>

არსებულ პრაქტიკულ გამოცდილებაზე დაყრდნობით, მაშინ როდესაც მხოლოდ სამართლებრივი რეგულაციების არსებობა, უმეტეს შემთხვევაში, საკმარისი არ იყო უფლებების პრაქტიკული რეალიზებისათვის, ერთიანი სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის დამტკიცებით გაჩნდა იმედი, რომ შეიქმნებოდა ეფექტური მექანიზმი, რომელიც ეტაპობრივად შეძლებდა ადამიანის უფლებათა უზრუნველყოფას ყოველდღიურ ცხოვრებაში.

იმის გათვალისწინებით, რომ მსგავსი ხასიათის სამოქმედო გეგმის არსებობა სიახლეა საქართველოსთვის, ვერ გამოვრიცხავთ თავიდანვე მისი შესრულების პროცესის უნაკლოდ წარმართვას. ამავე დროს, სრულიად ობიექტურად, გარკვეული პერიოდია საჭირო გეგმით გათვალისწინებული ვალდებულებების სათანადოდ შესრულებისა და მასზე ეფექტური მონიტორინგის განხორციელებისთვის.

ადამიანის უფლებათა დაცვის სამოქმედო გეგმის შემუშავებიდან ერთი წლის შემდეგ დღის წესრიგში ყოველწლიური ანგარიშის შემუშავება და საქართველოს მთავრობისა და პარლამენტისათვის წარდგენა დგას. ამ პროცესში უაღრესად მნიშვნელოვანია, შეფასდეს, რამდენად აკმაყოფილებს ანგარიში იმ მიზნებს, რაც მისთვის განისაზღვრა მთავრობის დადგენილებით. მნიშვნელოვანია, ყოველწლიური ანგარიში ზედმიწევნით დეტალურად ასახავდეს როგორც პასუხისმგებელი უწყებების მიერ განხორციელებულ ყველა აქტივობას, ასევე იმ პრობლემურ მხარეებს, რომლებიც შესაძლოა საბოლოო მიზნის მიღწევის დამაბრკოლებელ გარემოებებს წარმოადგენდეს.

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (შემდგომში საია), რომელიც ადამიანის უფლებათა დაცვის კუთხით ოც წელზე მეტია მუშაობს, მნიშვნელოვნად მიიჩნევს საკუთარი წვლილის შეტანას პროცესების სათანადოდ წარმართვაში. შესაბამისად, წინამდებარე ანგარიშის უმთავრესი მიზანია, შეფასდეს, რამდენად პასუხობს ამ ეტაპზე მთავრობის მიერ მომზადებული ანგარიში დასახულ ამოცანებს, ასევე, ზოგადად, როგორია სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციაზე პასუხისმგებელი სამდივნოს მუშაობისა და სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის ხარისხი საბჭოს საქმიანობაში.

<sup>1</sup> <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2726014>; <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2235622>; <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1981264>; <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1325240>; <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/36850>; <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/116842>;

<sup>2</sup> საქართველოს პარლამენტის 2014 წლის 30 აპრილის #2315-III დადგენილება;

<sup>3</sup> საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 9 ივლისის #445 დადგენილება;

<sup>4</sup> <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training10en.pdf>, page 8;

## სტრუქტურა და მეთოდოლოგია

ანგარიშის შემუშავებისას გამოყენებული იყო შემდეგი სახის მეთოდოლოგია:

- დეტალურად გაანალიზდა საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა;
- შესწავლილ იქნა საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის საკოორდინაციო უწყებათაშორისი საბჭოს სამდივნოს მიერ მომზადებული ყოველწლიური ანგარიში;
- ადამიანის უფლებათა სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული პასუხისმგებელი უწყებებიდან გამოთხოვნილი და გაანალიზებული იყო სხვადასხვა სახის საჯარო ინფორმაცია.

რაც შეეხება ანგარიშის სტრუქტურას, თავდაპირველად გაანალიზდა ადამიანის უფლებათა სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშის შესწავლით გამოვლენილი ზოგადი ხასიათის პრობლემები, ასევე, თავად საბჭოსა და სამუშაო ჯგუფების მუშაობის დროს გამოვლენილი ნაკლოვანებები, ხოლო შემდგომ იდენტიფიცირებულ იქნა კონკრეტულ სტრატეგიულ მიმართულებებთან დაკავშირებით გამოვლენილი ხარვეზები.

### ძირითადი მიგნებები

მომზადებული ანგარიშის შედეგად გამოიკვეთა შემდეგი:

- ექვევემ შეიძლება დადგეს მთავრობის დადგენილების საფუძველზე, პროცესის ინკლუზიურობის უზრუნველსაყოფად შექმნილი სამუშაო ჯგუფების ლეგიტიმურობა;
- სამუშაო ჯგუფების მუშაობა ვერ პასუხობს დასახულ მიზანს, ამასთან, უმეტეს შემთხვევაში, ჯგუფის წევრთა პროცესში ჩართულობა მხოლოდ მოჩვენებითი და ფასადურია;
- გარკვეული ხარვეზები არსებობს როგორც ადამიანის უფლებათა დაცვის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიებების, ასევე სათანადო ინდიკატორების კუთხით:
  - რიგ შემთხვევაში ვერ ხდება განსაზღვრულ ღონისძიებასა და შერჩეულ ინდიკატორს შორის კავშირის დადგენა, ხოლო პროგრესზე ორიენტირებული ინდიკატორები, რომელთა მიზანია მიღწეული წარმატების გაზომვა, თითქმის არ გვხვდება გეგმაში, რაც კიდევ უფრო ართულებს ანგარიშის შესრულების შეფასების შესაძლებლობას.
  - არ არსებობს ხარისხობრივი კრიტერიუმების (საქართველოს სახალხო დამცველის, საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციების ზოგადი/თემატური მოხსენებები და რეკომენდაციები) მიწოდებისა და ასახვის წესი, რაც საბჭოსა და სამდივნოს მხრიდან მათ უგულებელყოფას იწვევს და, შედეგად, ისინი ანგარიშშიც არ აისახება.
- ადამიანის უფლებათა დაცვის სამოქმედო გეგმის ყოველწლიური ანგარიში არ წარმოადგენს ანალიტიკურ დოკუმენტს, როგორადაც ის მოაზრებულია მთავრობის დადგენილების თანახმად.
  - ანგარიში სრულყოფილად არ ასახავს საანგარიშო პერიოდში პასუხისმგებელი უწყებების მიერ განხორციელებულ ღონისძიებებს. რიგ შემთხვევებში ძნელი დასადგენია, თუ რა ეტაპზეა გეგმით გათვალისწინებული ამოცანის შესრულება;
  - ცალკეულ შემთხვევაში, ურთიერთსაწინააღმდეგო ინფორმაციაა მოცემული ანგარიშსა და პასუხისმგებელ უწყებათა მიერ მოწოდებულ კორესპონდენციებში, რაც, თავის მხრივ, მათ შორის სათანადო კოორდინაციის ნაკლებობაზე მეტყველებს;
  - ანგარიშში არააფერია ნათქვამი საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში გამოვლენილი ხარვეზების, დაბრკოლებებისა თუ ხელისშემშლელი გარემოებების შესახებ, რომელთა აღმოფხვრა სამომავლოდ, შესაძლებელია, დამატებით ძალისხმევას საჭიროებდეს.

## საბჭოს საქმიანობა და ადამიანის უფლებათა სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშში გამოვლენილი ხარვეზები

საქართველოს მთავრობის მიერ 2014 წლის 9 ივლისს დამტკიცდა პირველი სამოქმედო გეგმა (2014-2015წწ), რომლის მიზანს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგიის აღსრულება წარმოადგენს. იმის გათვალისწინებით, რომ ადამიანის უფლებათა დაცვა არის მუდმივი პროცესი, რომელიც საკანონმდებლო, ინსტიტუციურ და პრაქტიკულ ცვლილებებს გულისხმობს, აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად მიღებული სამოქმედო გეგმა მუდმივ განახლებასა და გაუმჯობესებას ექვემდებარება. შესაბამისად, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პირველი სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციისა და მონიტორინგის სწორად წარმართვა იმ პრობლემური მხარეების იდენტიფიცირებისთვის, რომელთა შემდგომი დახვეწა სამომავლო გეგმებისა თუ თანმდევი პროცესების სრულყოფისკენ იქნება მიმართული.

### საბჭო და სამუშაო ჯგუფები

სანამ უშუალოდ მოქმედ სამოქმედო გეგმასა და მისი შესრულების ყოველწლიურ ანგარიშს განვიხილავდეთ, საინტერესოა, შეფასდეს თავად ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის საკოორდინაციო უწყებათაშორის საბჭოს საქმიანობაც. აღნიშნული კოლეგიური ორგანოს ვალდებულებას წარმოადგენს, პროცესში სამოქალაქო საზოგადოების ინკლუზიურობის უზრუნველყოფით, ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო გეგმის შესრულების კოორდინაცია, სამოქმედო გეგმის შესახებ წინადადებებისა და რეკომენდაციების შემუშავება, მისი განხორციელების მონიტორინგი და საქართველოს მთავრობისა და პრემიერ-მინისტრის წინაშე ანგარიშგება.<sup>5</sup>

დასახული მიზნებისა და ამოცანების განსახორციელებლად, საბჭო<sup>6</sup>:

- უფლებამოსილია, კანონმდებლობით დადგენილი წესით, საქართველოს სახელმწიფო ორგანოებიდან და დაწესებულებებიდან გამოითხოვოს თავისი საქმიანობისათვის საჭირო ინფორმაცია;
- უფლებამოსილია, შექმნას სამუშაო ჯგუფები და მოიწვიოს დამოუკიდებელი ექსპერტები თავის კომპეტენციაში შემავალი საკითხების შესწავლისა და სათანადო რეკომენდაციების შემუშავების, ასევე, ანგარიშის მომზადების მიზნით;
- უფლებამოსილია, სამოქმედო გეგმასთან დაკავშირებით მოამზადოს წინადადებები და რეკომენდაციები, რომლებსაც წარუდგენს საქართველოს მთავრობასა და პრემიერ-მინისტრს;
- ვალდებულია, სამოქმედო გეგმის შესრულებასთან დაკავშირებით მოამზადოს ყოველწლიური ანგარიში, რომელიც არაუგვიანეს 15 მარტისა წარედგინება საქართველოს მთავრობას, ხოლო არაუგვიანეს 31 მარტისა - საქართველოს პარლამენტს;
- თანამშრომლობს სახელმწიფო დაწესებულებებთან, არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან;
- უფლებამოსილია, განახორციელოს სხვა საქმიანობა, რაც აუცილებელია საბჭოს მიერ ნაკისრი ამოცანების შესასრულებლად.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, ცალსახაა, რომ საბჭოს გააჩნია ყველა სამართლებრივი წინაპირობა გეგმის მონიტორინგის სათანადოდ წარმართვისათვის, შესაბამისი ხარისხის ანგარიშის მომზადებისა თუ პროცესის ინკლუზიურობის უზრუნველსაყოფად.

<sup>5</sup> საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 9 ივლისის #445 დადგენილების, დანართი #2, მე-3 მუხლი;

<sup>6</sup> საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 9 ივლისის #445 დადგენილების, დანართი #2, მე-4 მუხლი;

სამოქმედო გეგმის მონიტორინგის პირველად ეტაპზე, საბჭოს საქმიანობის ეფექტურად წარმართვისა და დაინტერესებული პირების ჩართულობის უზრუნველსაყოფად, მთავრობის დადგენილება ითვალისწინებს სპეციალური სამუშაო ჯგუფების შექმნის შესაძლებლობას.<sup>7</sup> სამუშაო ჯგუფების შექმნა ხორციელდება საბჭოს წევრების ხმათა უმრავლესობით. ჯგუფის შემადგენლობაში შედიან საბჭოს წევრები, რომლებიც ხმათა უმრავლესობით ირჩევენ ჯგუფის მომხსენებელს. ეს უკანასკნელი, თავის მხრივ, ჯგუფის მიერ მომზადებულ რეკომენდაციებს, წინადადებებსა და ანგარიშებს წარუდგენს საბჭოს. სამუშაო ჯგუფის წევრთა უმრავლესობით მიიღება ასევე გადაწყვეტილება სხვა ორგანიზაციების ჯგუფის მუშაობაში ჩართვის თაობაზე.

აღსანიშნავია და უარყოფითად უნდა შეფასდეს ის გარემოება, რომ სამოქმედო გეგმის ფარგლებში, მთავრობის დადგენილებითა და კანონმდებლობით დადგენილი წესით, საბჭოს მიერ სამუშაო ჯგუფების შექმნის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღება არ მომხდარა. აღნიშნულს ადასტურებს თავად მთავრობის ადმინისტრაციიდან 2015 წლის 30 მარტს მიღებული ინფორმაცია,<sup>8</sup> რომლის თანახმადაც, სამუშაო ჯგუფების შექმნა მხოლოდ შეთანხმებული იყო საბჭოს წევრებთან, თუმცა, არ ასახულა საბჭოს გადაწყვეტილებაში. საიასთვის გამოგზავნილ წერილში მითითების მიუხედავად, რომ ეს საკითხი საბჭოს უახლოეს სხდომაზე იქნებოდა გადაწყვეტილი, 2015 წლის 1 აპრილს ჩატარებულ სხდომაზე აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით არ უმსჯელიათ. ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ საბჭო წარმოადგენს კოლეგიურ ადმინისტრაციულ ორგანოს, რომელიც გადაწყვეტილებებს უნდა იღებდეს სხდომებზე კანონმდებლობის მოთხოვნათა დაცვით და არ წარმოადგენს კომერციულ სუბიექტს, სადაც პარტნიორებთან ზეპირი შეთანხმებით არის შესაძლებელი მთელი რიგი გადაწყვეტილებების მიღება. უფრო მეტიც, საბჭოს სხდომების ოქმებიდან საერთოდ არ დასტურდება ამ საკითხზე მსჯელობის წარმართვის მცდელობაც კი. საბჭოსა და სამდივნოს მხრიდან საკითხისადმი ამგვარი მიდგომა ეჭვქვეშ აყენებს ამ სამუშაო ჯგუფების ლეგიტიმაციას და, ამასთან, ვერ სრულდება სამუშაო ჯგუფების წინაშე დასმული ამოცანები.

საბჭოს გადაწყვეტილების არარსებობის მიუხედავად, საბჭოს სამდივნოს მიერ მაინც განხორციელდა 9 სხვადასხვა სამუშაო ჯგუფის შექმნა და დაინტერესებული და თემატური საერთაშორისო და ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების მოწვევა. ამავე დროს აღნიშნულ ჯგუფებში მონაწილეობდნენ შესაბამისი სახელმწიფო უწყების წარმომადგენლები, რომლებიც პასუხისმგებელი იყვნენ კონკრეტულ თემატურ მიმართულებებზე. შეხვედრების დროს ხდებოდა გეგმაში მითითებული აქტივობების თაობაზე უწყებების მიერ მიწოდებული ინფორმაციის მოსმენა. აღნიშნული პროცესი, ცხადია, დადებითად უნდა შეფასდეს, რადგანაც მოხერხდა დაინტერესებული სამოქალაქო საზოგადოების პერიოდული ინფორმირება, თუმცა, კიდევ ერთხელ უნდა აღინიშნოს, რომ რეალურად ვერ განხორციელდა მთავრობის დადგენილებით დასახული მიზნის მიღწევა. კერძოდ, შემოთავაზებული ფორმატით მუშაობამ ვერ უზრუნველყო სამუშაო ჯგუფების მიერ რაიმე სახის არსებითი გადაწყვეტილებების მიღება, არ მომხდარა სამუშაო ჯგუფებში მომხსენებლის არჩევა, რომელიც საბჭოს წარუდგენდა სამუშაო ჯგუფის მიერ მომზადებულ რეკომენდაციებს, წინადადებებსა და ანგარიშებს.<sup>9</sup> უფრო მეტიც, მიღებული საჯარო ინფორმაციის თანახმად, 2015 წლის 1 აპრილამდე ჯგუფებში ჩატარებული სამი სამუშაო შეხვედრიდან პირველ ორ შეხვედრაზე ოქმი საერთოდ არ შედგენილა. მთავრობის ადმინისტრაციის მიერ მიწოდებული მესამე შეხვედრის ოქმის ანალიზი კი, კიდევ ერთხელ ადასტურებს, რომ სამუშაო ჯგუფებში ხდება მხოლოდ ინფორმაციის

<sup>7</sup> საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 9 ივლისის #445 დადგენილების, დანართი #2, მე-5 მუხლი;

<sup>8</sup> საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის 2015 წლის 30 მარტის #24745 კორესპონდენცია; გამოთხოვნილი ინფორმაცია და შესაბამისი პასუხები იხ. დანართში.

<sup>9</sup> საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 9 ივლისის #445 დადგენილების, დანართი #2, მე-5 მუხლის პირველი პუნქტი.

გაცვლა მხარეებს შორის და არა იმ ფუნქციის შესრულება, რასაც აღნიშნული ჯგუფების არსებობა ემსახურება.

საინტერესოა თავად ამ ჯგუფების შეხვედრების მიმდინარეობა. სამუშაო ჯგუფების შეხვედრების დროს არაერთხელ დასმულა ცალკეული მნიშვნელოვანი საკითხები, თუმცა, ვინაიდან სახელმწიფო უწყებების წარმომადგენლები, უმრავლეს შემთხვევაში, მიეკუთვნებოდნენ საშუალო რგოლის თანამდებობის პირებს ან უწყებების რიგით მოხელეებს, მათ, სამწუხაროდ, არ გააჩნდათ საკმარისი უფლებამოსილება და ინფორმაცია შეხვედრებზე დასმულ კრიტიკულ მოსაზრებებსა და კითხვებზე ადეკვატური რეაგირებისათვის. ამავე დროს, საინტერესოა ისიც, რომ მსგავსი განხილვებისა და კრიტიკული შეფასებების მოსმენისა თუ პოზიციების გაზიარების შესაძლებლობა სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებს არ ჰქონიათ არც თავად საბჭოს სხდომაზე, რომელზეც მხოლოდ საბჭოს თავმჯდომარესა და მინისტრებს ეძლეოდათ საშუალება, ესაუბრათ და წარმოედგინათ სხვადასხვა სახის ინფორმაცია.

ასეთი მიდგომა ხშირად უფრო ფასადურს და მოჩვენებითს ხდის მგავს საბჭოებსა თუ სამუშაო ჯგუფებში სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობას. ამ ეტაპამდე საბჭოს ასევე არ განუხორციელებია სამოქმედო გეგმის მიზნების, ღონისძიებებისა და შესაბამისი ინდიკატორების თანხვედრის ანალიზი და არ წარმოუდგენია 2015 წლისათვის სამოქმედო გეგმის პერიოდული განახლებებისათვის აუცილებელი წინადადებები. თუ გავითვალისწინებთ აღნიშნული მიმართულებით სამუშაო ჯგუფების შეხვედრებზე მონაწილეთა მხრიდან მუდმივად გამოხატულ კრიტიკულ შეფასებებს, რთული იქნება საბჭოსა და სამდივნოს საქმიანობა ამ კუთხით დადებითად შეფასდეს.

### სამოქმედო გეგმა და ინდიკატორები

მართალია, კვლევის მიზანი ამ შემთხვევაში სამოქმედო გეგმის შეფასება არ ყოფილა, თუმცა, გამართული გეგმის არსებობა გარკვეულწილად განაპირობებს შესრულების ანგარიშის სრულყოფილებას და, ამდენად, ის ჩვენი ყურადღების ცენტრში მოექცა. გეგმა უნდა იყოს მარტივად გასაგები, ლოგიკური და სისტემიზირებული, რაც ხელს შეუწყობს როგორც მის მიღებას საზოგადოების მხრიდან, ასევე, სამთავრობო სტრუქტურების მიერ აღებულ ვალდებულებათა ერთმნიშვნელოვნად განსაზღვრას. უფრო მეტიც, საჭიროა, გეგმით გათვალისწინებულ ვალდებულებებს თან ახლდეს შესაბამისი ინდიკატორები, რაც შესაძლებელს გახდის განხორციელებული ღონისძიების ეფექტურობის შეფასებას. აღნიშნული მიდგომა არსებითად ამარტივებს გეგმის როგორც იმპლემენტაციის, ასევე მონიტორინგის ეტაპების წარმოებას.<sup>10</sup>

სამოქმედო გეგმის მკაფიოდ ფორმულირებისათვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რომ მისი მიზნები იყოს მაქსიმალურად რეალისტური, ღონისძიება - პროგნოზირებადი, ხოლო შესრულების ვადები - მკაფიო და მიღწევადი.<sup>11</sup> რაც შეეხება ინდიკატორს, იგი უნდა იყოს მარტივი და გასაგები. ასევე აუცილებელია, გეგმის შესრულების მაკოორდინირებელ ორგანოსა და პასუხისმგებელ უწყებებს შორის არსებობდეს შეთანხმება იმასთან დაკავშირებით, რომ ინდიკატორი - ეს არის სტანდარტი, რომლის საშუალებითაც დგინდება ამოცანის შესრულების ფაზა და ხარისხი.<sup>12</sup> იმისათვის, რომ სწორად მოხდეს სათანადო ინდიკატორის შერჩევა, საჭიროა ვიცოდეთ, რისი გავრცელება გვსურს.

<sup>10</sup> Handbook on National Human Rights Plans of Action, Professional Training Series No 10, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2002, page 72;

<sup>11</sup> Handbook on National Human Rights Plans of Action, Professional Training Series No 10, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2002, page 74;

<sup>12</sup> Handbook on National Human Rights Plans of Action, Professional Training Series No 10, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2002, page 76;

ადამიანის უფლებათა დაცვის სამოქმედო გეგმასთან მიმართებით ცხადია, რომ ინდიკატორთა სამიზნეს იმ პროგრესის გაზომვა წარმოადგენს, რომელიც დაგეგმილი ღონისძიებების განხორციელების შედეგად უნდა იყოს მიღწეული. შესაბამისად, ნათელია, რომ აღნიშნული მიმართულებით უმეტესწილად უპრიანია შემდეგი ორის სახის ინდიკატორის გამოყენება: ერთი, რომელიც უშუალოდ ღონისძიების შესრულების ფაზას განსაზღვრავს, ხოლო მეორე, რომელიც აფასებს ღონისძიების შესრულების შედეგად მიღწეულ პროგრესს.

აღსანიშნავია, რომ ჯერ კიდევ სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესში გამოვლინდა გარკვეული ხარვეზები, როგორც გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიებების, ასევე სათანადო ინდიკატორების შერჩევის კუთხით. რიგ შემთხვევაში, ვერ ხდება განსაზღვრულ ღონისძიებასა და შერჩეულ ინდიკატორს შორის კავშირის დადგენა, ხოლო პროგრესზე ორიენტირებული ინდიკატორები, რომელთა მიზანია მიღწეული წარმატების გაზომვა, თითქმის არ გვხვდება გეგმაში. მასში არაერთი ასეთი პრობლემური ინდიკატორის იდენტიფიცირებაა შესაძლებელი, თუმცა, სანიმუშოდ რამდენიმეზე შეიძლება ყურადღების გამახვილება:

მაგალითად, სამოქმედო გეგმის 23.3.3. ქვეპუნქტის თანახმად, ღონისძიებას წარმოადგენს - გარემოზე ზემოქმედების ნებართვების/ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნით დადგენილი პირობებით შესრულების მიზნით, სამინისტროში შესათანხმებლად წარმოსადგენი დოკუმენტაციის ვადების მონიტორინგი და ანალიზი, ხოლო განსაზღვრული ინდიკატორები მდგომარეობს შემდეგში: 1. დაინერგა გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის/ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნით დადგენილი პირობები; 2. მოძიებულ იქნა თანადადფინანსებული და განხორციელდა პროექტი. მაშინ, როდესაც ღონისძიება ორიენტირებულია ვადების მონიტორინგსა და ანალიზზე, შერჩეული ინდიკატორი პირობების განსაზღვრაზე აკეთებს აქცენტს. შესაბამისად, ბუნდოვანია, აღნიშნულ ინდიკატორზე დაყრდნობით როგორ უნდა შეფასდეს, განხორციელდა თუ არა ღონისძიება და, თუ განხორციელდა - რამდენად წარმატებით. გაცილებით გამართლებული იქნებოდა შემდეგი სახის ინდიკატორის არსებობა - შემთხვევათა პროცენტული ოდენობა, როდესაც დაცული იყო განსაზღვრული ვადები. აღნიშნულზე დაყრდნობით, შესაძლებელი გახდება იმის დადგენა, თუ რამდენად ხორციელდება გარემოზე ზემოქმედების ნებართვების/ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნით დადგენილი პირობებით შესრულების მიზნით, სამინისტროში შესათანხმებლად წარმოსადგენი დოკუმენტაციის ვადების მონიტორინგი და ანალიზი.

რაც შეეხება პროგრესზე ორიენტირებული ინდიკატორების ნაკლებობას, აღნიშნულის მაგალითად შესაძლებელია მოყვანილი იყოს სამოქმედო გეგმის 5.1.6.2. ქვეთავი, რომლის თანახმად, განსაზღვრულ ღონისძიებას წარმოადგენს - პატიმრობის კოდექსით გათვალისწინებული საჩივრების პროცედურების ხელმისაწვდომობა, ხოლო ინდიკატორს - მსჯავრდებულთათვის უზრუნველყოფილი სპეციალური საჩივრის კონვერტთა რაოდენობა; ცალსახაა, რომ მხოლოდ ხელმისაწვდომობის კონვერტთა რაოდენობა ვერ განსაზღვრავს საჩივრების პროცედურების ხელმისაწვდომობის ხარისხს. დამატებით ინდიკატორად აღნიშნულ შემთხვევაში გვესახება კანონმდებლობით დაცული გარანტიების არსებობა, რომელიც უზრუნველყოფდა პატიმრების შესაძლო შურისძიებისგან დაცვას, მათ მიერ გასაჩივრების მექანიზმის გამოყენების შემთხვევაში. ასევე, როგორც ამ, ისევე სხვა შემთხვევებში, შესაძლებელია გამოყენებული იყოს რაოდენობრივი ხასიათის კრიტერიუმები, რომლებიც გაამარტივებს სიტუაციის შეფასებას. ამ კონკრეტულ მაგალითთან მიმართებით, შესაძლოა, ასევე განისაზღვროს შემდეგი სახის ინდიკატორი - წარდგენილი საჩივრების ოდენობა, დაკმაყოფილებული და უარყოფილი საჩივრების ოდენობა, სახალხო დამცველის ოფისში წარდგენილი საჩივრების ოდენობა და სხვა.

ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნულ სტრატეგიაში აქცენტი ასევე გაკეთებულია ხარისხობრივ კრიტერიუმებზე, იმავე ინდიკატორებზე, როგორადაც მოაზრებულია საქართველოს სახალხო



დამცველის, საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციების ზოგადი/თემატური მოხსენებები და რეკომენდაციები, რომლებიც გათვალისწინებული უნდა იყოს სამოქმედო გეგმის შესრულების შეფასებისას. გამომდინარე იქიდან, რომ გარდა ზოგადი ხასიათის ჩანაწერისა, არ არსებობს კონკრეტული წესი, თუ როგორც უნდა მოხდეს აღნიშნული მოსაზრებებისა და რეკომენდაციების მიღება თუ ასახვა სამდივნოს მხრიდან, უმეტეს შემთხვევაში, არ ხდება მათი გათვალისწინება ან რაიმე სახით ანგარიშში წარმოდგენა.

ზემოაღნიშნული მსჯელობა ადასტურებს ინდიკატორების პრობლემურობას და ეს ხარვეზები წარმოდგენილი შესრულების ანგარიშითაც კიდევ ერთხელ დადასტურდა, რაც წინამდებარე ანგარიშშიც იქნება განხილული.

არაერთი ხარვეზი გამოვლინდა თავად სამოქმედო გეგმის მონიტორინგის ყოველწლიურ ანგარიშთან დაკავშირებით. საქართველოს მთავრობის დადგენილების თანახმად, საბჭო შეიმუშავებს ყოველწლიურ ანგარიშს, რომელიც უნდა შეიცავდეს თემატურ სტატისტიკურ პარამეტრებს, სამოქმედო გეგმის შესრულების პროგრესული და პრობლემური მხარეების გამოსავლენად.<sup>13</sup> შესაბამისად, ცალსახაა, რომ დადგენილების მიზნებისათვის ყოველწლიური ანგარიში წარმოადგენს ანალიტიკურ დოკუმენტს, რომლის საფუძველზეც ხორციელდება ერთი წლის განმავლობაში გაწეული მუშაობის შეფასება, არსებული ხარვეზების გამოვლენისა და მათი აღმოფხვრის გზების ძიებისათვის. სამწუხაროდ, საბჭოს მიერ შემუშავებული პირველი ანგარიში ვერ პასუხობს არსებულ გამოწვევებს რამდენიმე მიზეზის გამო:

- პირველ რიგში აღსანიშნავია ანგარიშის ნაკლებ ინფორმაციული ხასიათი, რომლის საფუძველზე, რიგ უფლებებთან მიმართებით ძნელია იმის დადგენა, თუ რა ეტაპზეა ამ დროისათვის გეგმით გათვალისწინებული სხვადასხვა ღონისძიების შესრულება;
- მთელი რიგი პოზიტიური ცვლილებები და ღონისძიებები საერთოდ არ იქნა ანგარიშში ასახული;
- ანგარიშის თანახმად, უმეტესწილად აქცენტი გაკეთებულია პასუხისმგებელი უწყებების მიერ განხორციელებული ზოგადი ხასიათის აქტივობებზე და თითქმის არაფერია ნათქვამი ერთი წლის განმავლობაში გამოვლენილი ხარვეზების, დაბრკოლებებისა თუ ხელისშემშლელი გარემოებების შესახებ, რომელთა აღმოფხვრა სამომავლოდ შესაძლოა დამატებით ძალისხმევას საჭიროებდეს.
- მონიტორინგის ანგარიშში არაფერია ნათქვამი ადამიანის უფლებათა დაცვის სამოქმედო გეგმის დასკვნით ნაწილზე,<sup>14</sup> რომელიც შეეხება ისეთ საკითხებს, როგორცაა სამოქმედო გეგმის შემდეგი თავების მომზადება: განათლების უფლება, საუკეთესო, ხელმისაწვდომი ჯანმრთელობის სტანდარტის უფლება და ადამიანის ეკოლოგიური უფლებების შიდასახელმწიფოებრივი სამართლებრივი გარანტიების განმტკიცება. აღნიშნული განსაკუთრებით საგულისხმოა, თუ გავითვალისწინებთ, რომ ვალდებულების შესრულების პერიოდს, გეგმის თანახმად, 2014 წელი წარმოადგენს.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 9 ივლისის #445 დადგენილების, დანართი #2, მე-4 მუხლი, „დ“ ქვეპუნქტი;

<sup>14</sup> საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 9 ივლისის #445 დადგენილების დანართი #1, 25-ე ქვეთავი;

<sup>15</sup> საგულისხმოა, რომ აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით საიას მიერ მიღებული საჯარო ინფორმაციის თანახმად<sup>15</sup>, დგინდება, რომ გეგმის დასახელებული ნაწილების შემუშავება 2015 წლის მაისიდან იგეგმება, ნაცვლად 2014 წლისა, თუმცა ამ დრომდე უცნობი რჩება ვალდებულების შეუსრულებლობის გამომწვევი მიზეზები.

- გარდა აღნიშნული ხარვეზებისა, პრობლემურია ისიც, რომ ცალკეულ საკითხებზე პასუხისმგებელი უწყებებიდან მიღებული და შესრულების ანგარიშში მითითებული ინფორმაცია ერთმანეთს არ შეესაბამება.

რაც შეეხება უშუალოდ გეგმის მონიტორინგის ყოველწლიურ ანგარიშში ასახულ თემატურ მიმართულებებს და მათთან დაკავშირებით გამოვლენილ ზემოაღნიშნულ ხარვეზებს, საილუსტრაციოდ, წინამდებარე ანგარიშის შემდგომ თავში განხილულია რამდენიმე ასეთი პრობლემური საკითხი. ამასთან, ანგარიში არ მოიცავს სამოქმედო გეგმის ყველა აქტივობის შესრულების შეფასებას.

### **ადამიანის უფლებათა დაცვის სამოქმედო გეგმის ყოველწლიურ ანგარიშში ასახულ თემატურ მიმართულებებთან დაკავშირებით იდენტიფიცირებული ხარვეზები**

#### **სისხლის სამართლის მართლმსაჯულება**

##### **1.1.1. შეჯიბრებითობის პრინციპის და დაცვის მხარის უფლებების განმტკიცება, 1.1.2. საპროცესო შეთანხმების რეფორმა**

სამოქმედო გეგმის აღნიშნულ ქვეთავებთან მიმართებით, ინდიკატორს წარმოადგენს 2014 წელს საკანონმდებლო ცვლილებების ინიცირება/მომზადება. ადამიანის უფლებათა დაცვის სამოქმედო გეგმის ყოველწლიურ ანგარიშში საუბარია, რომ ორივე მიმართულებით მოხდა ცვლილებების ინიცირება/მომზადება. აღნიშნულის შესრულების მითითება კიდევ ერთხელ ადასტურებს ზემოაღნიშნულ პრობლემას, რაც დაკავშირებულია ინდიკატორების გაზომვასთან. სტრატეგიაში მითითებულია, რომ სამოქმედო გეგმის შესრულების ხარისხობრივი კრიტერიუმი სახალხო დამცველის, საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციების ზოგად და თემატურ მოხსენებებსა და რეკომენდაციებს უნდა ემყარებოდეს. აღნიშნულის გათვალისწინებით, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, არსებობდეს მოსაზრებათა მიღებისა და ანგარიშში მათი ასახვის შესაბამისი მექანიზმი. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ფაქტობრივად შეუძლებელი იქნება, მაგალითად, ანგარიშის ამ ნაწილის როგორც პოზიტიური, ასევე ნეგატიური კუთხით შეფასება. აღნიშნულის მაგალითად შეიძლება მოვიყვანოთ, ასევე, 2013 წელს სისხლის სამართლის პროცესში შესული ცვლილებები, რომლებიც ანგარიშში მითითებულია, როგორც კონკრეტული დაგეგმილი ღონისძიების შესრულება. ამ ცვლილებებთან დაკავშირებით მოსაზრებები გამოითქვა რამდენიმე არასამთავრობო ორგანიზაციის მხრიდან და დადებითად შეფასდა დაცვის მხარისათვის ჩხრეკა/ამოღების განხორციელების უფლების მინიჭება,<sup>16</sup> ასევე, საპროცესო შეთანხმების მარეგულირებელი კანონმდებლობის გაუმჯობესება. თუმცა, კრიტიკული შეფასება მოჰყვა საგამონაკლისო წესით მტკიცებულებების წარდგენის უფლების ჩამორთმევას,<sup>17</sup> მოწმის დაკითხვის ახალი წესის ამოქმედების კიდევ ერთხელ გადავადებასა და ბრალდების მხარისათვის გაუმართლებელი უპირატესობის მინიჭებას.<sup>18</sup> მიუხედავად ამ და არაერთ სხვა საკითხზე საერთაშორისო თუ უფლებადამცველი ორგანიზაციების მიერ გამოთქმული პოზიტიური თუ ნეგატიური შეფასებებისა, სათანადო მექანიზმის არქონის გამო, ეს პოზიციები სამოქმედო გეგმის ყოველწლიური ანგარიშის მიღმა აღმოჩნდა და გეგმის შესრულებულად მიჩნევისათვის მნიშვნელოვან წინაღობად იქცა.

##### **1.1.3. ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოს რეფორმა**

<sup>16</sup> <http://gyla.ge/geo/news?info=1537>

<sup>17</sup> <http://gyla.ge/geo/news?info=1537>

<sup>18</sup> <https://gyla.ge/geo/news?info=1915>; <https://gyla.ge/geo/news?info=1904> ;

სამოქმედო გეგმის აღნიშნულ ქვეთავთან მიმართებით, ღონისძიების ინდიკატორს წარმოადგენს - საკანონმდებლო ცვლილებების ინიცირება, თუმცა, აღნიშნულის საპასუხოდ, მონიტორინგის ყოველწლიურ ანგარიშში მითითებულია ინფორმაცია პროკურორების ნაწილისთვის ჩატარებული ტრენინგების შესახებ. უპირველეს ყოვლისა, ბუნდოვანია, რა კავშირი არსებობს გეგმით გათვალისწინებულ ინდიკატორსა და ანგარიშში მოხსენიებულ ღონისძიებას შორის, ხოლო მეორე მხრივ, სრულიად გაუგებარია, რატომ არ იქნა ანგარიშში ასახული და მითითებული 2014 წლის სექტემბერში კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებები, რომლის თანახმად, 2016 წლის 1 ოქტომბრამდე გადაიდო ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოს განსჯადობის სრულად ამოქმედება. მართალია, აღნიშნულმა ცვლილებებმა ნეგატიური შეფასება დაიმსახურა<sup>19</sup> არასამთავრობო ორგანიზაციების მხრიდან, თუმცა, მსგავსად სხვა საკანონმდებლო ცვლილებებისა, ეს საკითხი, გაუგებარი მიზეზების გამო, ანგარიშის მიღმა აღმოჩნდა.

### **1.1.5. სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სფეროში პირადი ცხოვრების უფლების დაცვისათვის საჭირო ევროპული სტანდარტების დასამკვიდრებლად აუცილებელი საკანონმდებლო ინიციატივების მომზადება**

სამოქმედო გეგმის აღნიშნული ქვეთავით გათვალისწინებული თემა წარმოადგენს ერთ-ერთ ყველაზე კრიტიკულ საკითხს ფარული თვალთვალისა და მიყურადების კუთხით. მიუხედავად იმისა, რომ მნიშვნელოვან პოზიტიურ ნაბიჯს წარმოადგენდა სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში ფარული საგამოძიებო მოქმედებების მარეგულირებელი ნორმების ასახვა, პარლამენტმა ვერ მოახერხა, სათანადოდ გადაეწყვიტა კავშირგაბმულობის ოპერატორების მონაცემებზე საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მხრიდან პირდაპირი წვდომის საკითხი. საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ხანგრძლივი ადვოკატირებისა და ექსპერტების რეკომენდაციების მიუხედავად, პარლამენტმა საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს შეუნარჩუნა შესაძლებლობა, განახორციელოს თვალთვალი და მიყურადება სათანადო კონტროლის გარეშე, რაც რეალურად მნიშვნელოვნად აკნინებს პარლამენტის მიერ დადგენილ სტანდარტს ფარული საგამოძიებო მოქმედებების ჩატარების შესახებ. ამასთანავე, განხორციელებული ცვლილებების თანახმად, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი, ერთი მხრივ, თავად იქცა მიყურადების განმახორციელებელ ორგანოდ, ხოლო მეორე მხრივ, მასვე დაევალა მთელი პროცესის მონიტორინგი და კანონსაწინააღმდეგო ქმედებების აღმოფხვრა.<sup>20</sup> იმის გათვალისწინებით, რომ სამოქმედო გეგმის ყოველწლიურ ანგარიშში არაფერია ნათქვამი განხორციელებული ცვლილებების მიმართ გამოთქმული კრიტიკული მოსაზრებების თაობაზე და აქცენტები დასმულია მხოლოდ განხორციელებულ ცვლილებაზე, რჩება შთაბეჭდილება, თითქოს გეგმით განსაზღვრული ღონისძიება განხორციელდა სრულად, ყოველგვარი პრობლემისა თუ ხარვეზის გარეშე.

ამასთანავე, სამოქმედო გეგმის მონიტორინგის ყოველწლიურ ანგარიშში არაფერია ნათქვამი ღონისძიების საზომად მიჩნეულ ევროპულ სტანდარტებზე. განხორციელებული ცვლილებების შესაბამისობა ევროპულ სტანდარტებთან მარტივად გაზომვადი კრიტერიუმია, შესაბამისად, მნიშვნელოვნად მივიჩნევთ საბჭოს ვალდებულებას, მხოლოდ მას შემდეგ იყოს ღონისძიება შესრულებულად მიჩნეული, როცა აღნიშნული შესაბამისობა დადგინდება.

### **1.3. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის სისტემური გადასინჯვა**

სამოქმედო გეგმის მონიტორინგის ყოველწლიურ ანგარიშში, აღნიშნულ ქვეთავთან მიმართებით, მოხსენიებულია 2014 წელს სამართალდარღვევათა კოდექსში შესული ცალკეული ცვლილებები, რაც

<sup>19</sup> <http://transparency.ge/post/general-announcement/gancxadeba-napits-msajulta-institutis-gadavadebastian-dakavshirebit>

<sup>20</sup> <http://gyla.ge/eng/news?info=2356>

თავისი შინაარსის გათვალისწინებით, შეუძლებელია, ჩაითვალოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის სისტემურ გადახედვად.

ამასთან, ანგარიშში სრულიად იგნორირებულია სახელმწიფოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება 2014 წელს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სისტემის რეფორმის დაწყების თაობაზე, რაც თავის თავში გულისხმობს სისტემის სრულ გადახედვას და მოიცავს არა მხოლოდ სამართალდარღვევათა კოდექსის ნორმებს, არამედ უშუალო კავშირშია სისხლის სამართლის მატერიალური და საპროცესო კანონმდებლობის ცვლილებასთან. ასევე, შექმნილია რეფორმის განმახორციელებელი სამთავრობო კომისია, რომელიც ამ მიმართულებით აქტიურად მუშაობს. ის გარემოება, რომ ანგარიშში არაფერია ნათქვამი აღნიშნული, ერთობ მნიშვნელოვანი, საკითხის თაობაზე, კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს ერთიანი სისტემური ხედვისა და უწყებებს შორის კოორდინაციის ნაკლებობას.

### ***დამოუკიდებელი, ანგარიშვალდებული და გამჭვირვალე მართლმსაჯულების სისტემა***

ადამიანის უფლებათა დაცვის სამოქმედო გეგმის მეორე თავი, რომელიც სასამართლო სისტემას და მართლმსაჯულებას ეხება, არის უმნიშვნელოვანესი თემატური მიმართულება ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნულ სტრატეგიაში. მიუხედავად 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ ამ მიმართულებით განხორციელებული არაერთი რეფორმისა, მათი მხოლოდ მცირე ნაწილი მოხვდა გეგმის მონიტორინგის ყოველწლიურ ანგარიშში. მართალია, ანგარიშის თანახმად, საუბარია გარკვეული მიმართულებით შემუშავებულ კანონპროექტებზე, თუმცა, არ არის დაკონკრეტებული ცვლილებების შინაარსი. ამასთან, არაფერია ნათქვამი მოსამართლეთა სამართლიანი ანაზღაურებისა და სოციალური დაცვის სისტემის ჩამოყალიბების მიზნით მომზადებულ ინიციატივებზე, სასამართლო აქტების საჯაროობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზის გაუმჯობესების კუთხით გაწეულ სამუშაოებზე, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს საქმიანობისა და მოსამართლეებისათვის კვალიფიკაციის ამაღლების მიზნით განხორციელებულ აქტივობებზე და სხვა.

ანგარიში ასევე არ მოიცავს ინფორმაციასა და ანალიზს გეგმის იმპლემენტაციის პროცესში საქართველოს მთავრობასა და სასამართლო ხელისუფლებას შორის 2014 წელს გართულებულ თანამშრომლობასთან დაკავშირებით, რის გამოც, სამუშაო ჯგუფების ფორმატივში კი ვერ ხერხდებოდა სასამართლო ხელისუფლების წარმომადგენელთა დასწრება შეხვედრებზე. ამ მხრივ, ანგარიში ნამდვილად განიცდის შეფასებებისა და მსჯელობის ნაკლებობას.

### ***პროკურატურა და სამართალდამცავი ორგანოების საქმიანობა***

#### **3.3. პროკურატურის კვალიფიკაციის ამაღლება და საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი საქმიანობის ფორმების დანერგვა**

ამ ღონისძიების შესრულების გეგმით განსაზღვრულ ინდიკატორებს წარმოადგენს - პროკურატურაში მიღების სტანდარტის დადგენა; კონკურსის გავლისა და თანამდებობაზე მიღების კრიტერიუმების გაწერა; შეფასების სისტემის შექმნა; ატესტაციის სისტემის შექმნა; ტრენინგ-საჭიროებების განსაზღვრა. თუმცა, ანგარიშში საუბარია პროკურორთათვის განსაზღვრული რაოდენობის ტრენინგების ჩატარებაზე, რაც ერთმნიშვნელოვნად არ შეესაბამება მოყვანილ ინდიკატორთაგან არცერთს და სრულიად არარელევანტურ ღონისძიებას წარმოადგენს.

პროკურატურისა და სამართალდამცავი ორგანოების თავთან მიმართებით საგულისხმოა, რომ მთელ რიგ მნიშვნელოვან აქტივობებთან დაკავშირებით ინფორმაცია საერთოდ არ მოიპოვება მონიტორინგის ანგარიშში. ასეთს წარმოადგენს პროკურატურის ორგანიზაციული სტრუქტურის მოდიფიცირება

სტრატეგიული ინტერესების გათვალისწინებით, პროკურატურის მიერ აღდგენითი მართლმსაჯულების არატრადიციული ფორმის სისხლის სამართალწარმოების გაფართოება, პატიმრობისა და გირაოს გარდა სხვა აღკვეთის ღონისძიების საშუალებების დანერგვა და გამოყენება. ამასთან, საერთოდ არაფერია ნათქვამი საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომელთა შიდა კონტროლის არსებული მექანიზმის რეფორმის თაობაზე, ასევე, საპროკურორო საქმიანობის კონტროლის არსებული სისტემის რეფორმირებაზე. ზემოთ ჩამოთვლილი საკითხების განსაკუთრებული მნიშვნელობის გათვალისწინებით, აუცილებელია, ანგარიში შეიცავდეს თუნდაც მცირე ინფორმაციას განსაზღვრული ღონისძიებების შეუსრულებლობის გამომწვევი მიზეზების, დაბრკოლებების, პრობლემებისა თუ არსებული გამოწვევების შესახებ.

### *სასჯელაღსრულების სისტემა, პრობაცია და ყოფილ პატიმართა რეაბილიტაცია*

#### **5.1.6.2. პატიმრობის კოდექსით გათვალისწინებული საჩივრების პროცედურების ხელმისაწვდომობა**

სამოქმედო გეგმის 5.1.6.2. ქვეთავის ინდიკატორია - მსჯავრდებულთათვის უზრუნველყოფილი სპეციალური საჩივრის კონვერტთა რაოდენობა. ანგარიშში ნათქვამია, რომ, სურვილის შემთხვევაში, ყველა პატიმარი უზრუნველყოფილია სპეციალური საჩივრის კონვერტებით. თავისთავად მხოლოდ ხელმისაწვდომ კონვერტთა რაოდენობა ვერ განსაზღვრავს საჩივრების პროცედურების ხელმისაწვდომობის ხარისხს, რაც კიდევ ერთხელ ადასტურებს ამ ინდიკატორის პრობლემურობას. დამატებით ინდიკატორად გვესახება კანონმდებლობით დაცული გარანტიები, რომლებიც უზრუნველყოფს პატიმრების შესაძლო შურისძიებისგან დაცვას მათ მიერ გასაჩივრების მექანიზმის გამოყენების შემთხვევაში.

### *წამებასა და არასათანადო მოპყრობასთან ბრძოლა*

#### **6.7.1. მსხვერპლთათვის ეფექტური იურიდიული დახმარების (მათ შორის, დაცვის ეფექტური განხორციელებისათვის საჭირო აუცილებელი ხარჯების გათვალისწინებით) უზრუნველყოფის გაუმჯობესება უფასო იურიდიული დახმარების სამსახურის ფინანსური და ტექნიკური მხარდაჭერის გზით**

სამოქმედო გეგმის ყოველწლიური ანგარიშის თანახმად, სსიპ იურიდიული დახმარების სამსახურის მანდატი წამების მსხვერპლთათვის უფასო საადვოკატო მომსახურების გაწევას არ ითვალისწინებს. თუმცა, 2014 წელს სსიპ იურიდიული დახმარების სამსახურის მანდატი გაფართოვდა ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა დაცვის მიმართულებით და „ოჯახში ძალადობის აღკვეთის, ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების შესახებ“ კანონის მე-17 მუხლში შესული ცვლილებების თანახმად, სამსახურს ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთათვის სამართლებრივი დახმარების გაწევა დაევალა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ანგარიშში საუბარია მხოლოდ ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთათვის უფასო მომსახურების გაწევაზე, რაც სამოქმედო გეგმის 6.7.1. ქვეპუნქტით გათვალისწინებული ვალდებულების შესრულებისათვის საკმარის წინაპირობას არ წარმოადგენს და არ შეიძლება, ამოცანა შესრულებულად ჩაითვალოს.

#### **6.7.2. მსხვერპლთა რეაბილიტაციის სახელმწიფო პროგრამის ფორმირება და ეფექტურობის უზრუნველყოფა**

სამოქმედო გეგმის 6.7.2. პუნქტით, სახელმწიფო კისრულობს ვალდებულებას, განხორციელოს სახელმწიფო პროგრამები წამებისა და სხვა არასათანადო მოპყრობის მსხვერპლთათვის ზოგადად და არა - მხოლოდ რომელიმე კონკრეტული კატეგორიისათვის. თუმცა, ანგარიშში 6.7.2. ქვეთავთან დაკავშირებით საუბარია მხოლოდ ტრეფიკინგის და ოჯახში ძალადობის მსხვერპლებისათვის მოქმედ

პროგრამებზე და არაფერია ნათქვამი წამებისა და არასათანადო მოპყრობის სხვა მსხვერპლთათვის განკუთვნილ სარეაბილიტაციო პროგრამების არსებობაზე.

წამებასა და არასათანადო მოპყრობასთან ბრძოლის თავთან დაკავშირებით ასევე საგულისხმოა, რომ სამოქმედო გეგმის ყოველწლიურ ანგარიშში გამოტოვებულია მთელი რიგი თავები. შესაბამისად, უცნობი რჩება, თუ რა ღონისძიებები გატარდა პასუხისმგებელი უწყებების მხრიდან გეგმით გათვალისწინებული სხვადასხვა ამოცანის შესრულების უზრუნველსაყოფად. ასეთ ამოცანებს წარმოადგენს:

- 6.6.2. წამებისა და არასათანადო მოპყრობის სხვა ფორმების ეფექტური გამოძიების მეთოდური და ტაქტიკური ინსტრუქციების ჩამოყალიბება და დანერგვა საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით;
- 6.6.3. წამებისა და არასათანადო მოპყრობის სხვა ფორმების სისხლისსამართლებრივი დევნის პრიორიტეტიზაცია და სისხლისსამართლებრივი დევნის სახელმძღვანელო პრინციპებში შესაბამისი პოლიტიკის სრულყოფილი ასახვა;
- 6.8. წამებისა და არასათანადო მოპყრობის სხვა ფორმების აკრძალვის, პრევენციისა და გამოძიების შესახებ საზოგადოების დროული და ეფექტური ინფორმირება;
  - 6.8.1. წამებისა და არასათანადო მოპყრობის სხვა ფორმების აკრძალვის საინფორმაციო კამპანიების მხარდაჭერა;
  - 6.8.2. წამებისა და არასათანადო მოპყრობის სხვა ფორმების გამოძიების მიმდინარეობისა და შედეგების ზოგადი ტენდენციების შესახებ საზოგადოების პერიოდული აქტიური ინფორმირება.

#### *ეროვნული/ეთნიკური უმცირესობების დაცვა*

#### **11.4.2. ეროვნული/ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელთა პროფესიული გადამზადება და დასაქმების ხელშეწყობა**

სამოქმედო გეგმით, ინფრასტრუქტურისა და რეგიონული განვითარების სამინისტროს, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს, სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროს ევალებათ უმცირესობათა პროფესიული გადამზადება. სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშში საერთოდ არ გვხვდება ინფორმაცია ზემოხსენებული სამინისტროების მიერ აღნიშნული ვალდებულების შესრულებასთან დაკავშირებით. საიამ განცხადებით მიმართა ოთხივე სამინისტროს. მათგან მიღებული ინფორმაცია ადასტურებს, რომ ადამიანის უფლებათა დაცვის სამოქმედო გეგმის ყოველწლიური ანგარიშის მიღმა დარჩა მთელი რიგი ინფორმაცია პასუხისმგებელი უწყებების მიერ საანგარიშო პერიოდში განხორციელებული ღონისძიებების შესახებ, რაც ამთავითვე ნეგატიურად უნდა შეფასდეს და, დიდი ალბათობით, უწყებებსა და სამდივნოს შორის კოორდინაციის ნაკლებობაზე უნდა მიუთითებდეს.

#### *ძიულებით გადაადგილებულ პირთა - დევნილთა უფლებები*

15.1.1.1. დევნილთა გრძელვადიანი საცხოვრებელი ფართით უზრუნველყოფის მიზნით, ცარიელი შენობების რეაბილიტაცია, ახალი საცხოვრებელი კორპუსების მშენებლობა, ასევე, დევნილთა განსახლება გამოსყიდულ ინდივიდუალურ საცხოვრებელ სახლებში

სამოქმედო გეგმის თანახმად, ამოცანის ერთ-ერთ ინდიკატორს მინისტრის ბრძანებით დაკანონების ხარვეზების შემსწავლელი კომისიის შექმნა წარმოადგენს. ანგარიშში ასახული არ არის, შესრულდა თუ არა ეს ამოცანა. ამასთანავე, არაფერია ნათქვამი იმ ღონისძიებების შესახებ, რომლებიც ამ მიმართულებით გატარდა ან იგეგმება სამომავლოდ.

#### **15.1.1.4. დევნილთა მართლზომიერ მფლობელობაში არსებული საცხოვრებელი ფართებიდან უკანონო გამოსახლებისგან დაცვა**

ყოველწლიურ ანგარიშში ნათქვამია, რომ „დევნილთა მართლზომიერ მფლობელობაში არსებული საცხოვრებელი ფართებიდან უკანონოდ გამოსახლებისგან დაცვის უმთავრესი გარანტი არის „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევნილთა შესახებ საქართველოს კანონი“, რომლის მე-6 და მე-14 მუხლები იცავს დევნილის საცხოვრებელ ფართთან დაკავშირებულ უფლებას“. შესაბამისად, სამინისტრო საკმარისად მიიჩნევს აღნიშნული ნორმების არსებობას და მის გაუმჯობესებას არ გეგმავს. სასამართლო პრაქტიკა<sup>21</sup> აჩვენებს, რომ დასახელებულ მუხლებში მოცემული მექანიზმი არ არის ეფექტური და ვერ უზრუნველყოფს დევნილთა დაუსაბუთებელი გამოსახლებისაგან სათანადო დაცვას.

#### **ეკო-მიგრანტების უფლებები**

#### **17.1.2. საკანონმდებლო დონეზე დარეგულირდეს ბუნებრივი ან ტექნოგენური ხასიათის კატასტროფების შედეგად იძულებით გადაადგილებას დაქვემდებარებულ პირთა (ეკო-მიგრანტი) უფლებრივი მდგომარეობა**

სამოქმედო გეგმის თანახმად, 17.1.2. ქვეთავის ერთ-ერთ ინდიკატორს შესაბამისი საკანონმდებლო აქტის შემუშავება წარმოადგენს. ყოველწლიური ანგარიშის თანახმად, საუბარია, რომ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა მინისტრის 2013 წლის 6 ივნისის #123 ბრძანებით შექმნილმა კომისიამ, რომელშიც, სხვადასხვა სახელმწიფო უწყების წარმომადგენლებთან ერთად, ჩართულნი იყვნენ სახალხო დამცველის აპარატისა და საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები, შეიმუშავა „ეკომიგრანტთა შესახებ“ კანონის პროექტი. თუმცა, აღნიშვნას საჭიროებს ის სამწუხარო გარემოება, რომ ამ დრომდე კანონპროექტზე მუშაობა არ განახლებულა და გაურკვეველია, იგეგმება თუ არა აღნიშნული საკითხის კანონის დონეზე რეგულირება. ამდენად, შეუძლებელია, ამ შემთხვევაში ამოცანა შესრულებულად ჩაითვალოს. თუმცა, ანგარიშში ეს ასეა აღნიშნული.

#### **შრომითი უფლებები**

#### **21.2. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის ძირითადი კონვენციების იმპლემენტაცია**

ადამიანის უფლებათა დაცვის სამოქმედო გეგმის თანახმად, აღნიშნული ქვეთავის ინდიკატორს წარმოადგენს - *კონვენციებისა და რეკომენდაციების გამოყენების საკითხებში შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის ექსპერტთა კომიტეტის ყოველწლიურ დასკვნებში ასახული პოზიტიური დინამიკა*. ამავე საკითხზე გეგმის შესრულების ანგარიშში აღნიშნულია, რომ მოცემულ კონვენციებთან დაკავშირებით საქართველოს მიერ შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციაში (ILO) 2013-2014 წლებში გაიგზავნა შესაბამისი ანგარიშები, ხოლო ექსპერტთა კომიტეტის მიერ შემუშავებულ დასკვნებში

<sup>21</sup> იხილეთ საიას კვლევა „დევნილთა უფლება სათანადო საცხოვრებელზე (სამართლებრივი ანალიზი, სასამართლო პრაქტიკის ძირითადი ტენდენციები)“ 2013 წელი, [http://gyula.ge/uploads/publications/2013/devnilta\\_upleba\\_satanado\\_saxovrebelze\\_2013.pdf](http://gyula.ge/uploads/publications/2013/devnilta_upleba_satanado_saxovrebelze_2013.pdf).

საქართველოს მიერ გატარებული ღონისძიებები დადებითად შეფასდა. აღსანიშნავია, რომ შესრულების ანგარიშში არაფერია ნათქვამი ექსპერტთა კომიტეტის მიერ საქართველოსთან მიმართებით გაცემულ სპეციალურ რეკომენდაციებზე, რომლებიც თავისი შინაარსით ვერ იქნება პოზიტიურად შეფასებული. მაგალითად, 2013 წელს მიღებულ დასკვნაში შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის ექსპერტთა კომიტეტი გამოთქვამს წუხილს საქართველოში კანონის აღსრულების მექანიზმის არარსებობასთან დაკავშირებით (მას შემდეგ, რაც 2006 წელს გაუქმდა შრომის ინსპექცია). ექსპერტთა კომიტეტის მოსაზრებით, კითხვის ნიშნებს ბადებს საქართველოს მთავრობის სურვილი, დანერგოს მხოლოდ შრომის უსაფრთხოების მაკონტროლებელი ორგანო, ვინაიდან გაურკვეველი რჩება, თუ რა ფორმით მოხდება სხვა ფუნდამენტური საკითხების აღსრულება, თუნდაც ისეთის, როგორცაა თანაბარი ანაზღაურების არსებობა განსხვავებული სქესის დასაქმებულებს შორის.<sup>22</sup> აღნიშნულზე დაყრდნობით, ცალსახაა, რომ, ისევე როგორც სხვა თავების შემთხვევაში, შრომითი უფლებების ეს კონკრეტული თავიც პრობლემურია სრულყოფილი ინფორმაციის მოწოდების კუთხით და კვლავ სახეზეა არსებული პრობლემების წინ წამოწევისგან თავის არიდების მცდელობა, რაც არ შეიძლება გამართლებული იყოს საბოლოო შედეგზე ორიენტირებული მიდგომის ასახვობისას.

#### 21.4.4. შრომის უსაფრთხოების გაუმჯობესება და სამუშაო პირობების ინსპექტირების მექანიზმების ფორმირება

სამოქმედო გეგმის აღნიშნული ქვეთავისათვის გათვალისწინებული ინდიკატორებია: 1. დამუშავებულია უსაფრთხოების მონიტორინგის მექანიზმის ასამოქმედებლად საჭირო რეკომენდაციები; 2. *ამოქმედებულია შესაბამისი მექანიზმი*. შესრულების ანგარიშის, ასევე, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროსგან გამოთხოვნილი საჯარო ინფორმაციის<sup>23</sup> თანახმად, დგინდება, რომ ქვეთავით გათვალისწინებული ვალდებულების შესასრულებლად, სამინისტროს მიერ, სოციალურ პარტნიორებსა და სხვადასხვა უწყებასთან ერთად, შემუშავებულია შრომის პირობების მონიტორინგის სახელმწიფო პროგრამა.<sup>24</sup> თუმცა, ცალსახაა, რომ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ დღეს შემოთავაზებული ინსპექტირების ვერსია არაერთი ხარვეზისა თუ ნაკლოვანების მატარებელია, რაც კიდევ ერთხელ დადასტურდა საერთაშორისო გამოცდილებისა თუ შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის დასკვნებისა და მითითებების გაცნობის შედეგად. შესაბამისად, შეუძლებელია, აღნიშნული ამოცანა მიჩნეული იყოს შესრულებულად.

#### დასკვნა

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის მიერ მომზადებული წინამდებარე ანგარიშის თანახმად, გამოვლინდა არაერთი ხარვეზი, რომელიც ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სამოქმედო გეგმისა და მისი თანმდევი პროცესებისათვის აღმოჩნდა დამახასიათებელი. უპირველეს ყოვლისა, აღსანიშნავია, რომ მთავრობის დადგენილების საფუძველზე შექმნილი სამუშაო ჯგუფების საქმიანობა ვერ უზრუნველყოფდა დაინტერესებულ პირთა პროცესში ჩართულობას სათანადო ხარისხით. პრობლემური აღმოჩნდა გეგმით გათვალისწინებული ინდიკატორებიც. რიგ შემთხვევებში, ვერ ხდებოდა განსაზღვრულ ღონისძიებასა და შერჩეულ ინდიკატორს შორის კავშირის დადგენა, ხოლო პროგრესზე ორიენტირებული ინდიკატორები, რომელთა მიზანს მიღწეული წარმატების გაზომვა წარმოადგენს, თითქმის არ გვხვდებოდა გეგმაში. ასევე დადგინდა, რომ არ არსებობს

<sup>22</sup> [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:3145924:NO;](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3145924:NO;)

<sup>23</sup> საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს 2015 წლის 26 თებერვლის #01/13615 კორესპოდენცია;

<sup>24</sup> დამტკიცებული საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 05 თებერვლის #38 დადგენილებით;



მთავრობის დადგენილების თანახმად განსაზღვრული ხარისხობრივი კრიტერიუმების (საქართველოს სახალხო დამცველის, საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციების ზოგადი/თემატური მოხსენებები და რეკომენდაციები) მიწოდებისა და ასახვის წესი, რაც მაკოორდინირებელი ორგანოს მხრიდან მათ უზულებელყოფას იწვევდა.

რაც შეეხება გეგმის მონიტორინგის ყოველწლიურ ანგარიშს, აღსანიშნავია, რომ უმეტესწილად ვერ განხორციელდა პასუხისმგებელი უწყებების მიერ გატარებული ღონისძიებების სრულყოფილად ასახვა. უფრო მეტიც, გარკვეულ შემთხვევაში დაფიქსირდა შეუსაბამობა უწყების მიერ მოწოდებულსა და ანგარიშში ასახულ ინფორმაციას შორის, რაც ცალსახად კოორდინაციის ნაკლებობაზე მიუთითებს. ასევე, ანგარიშს მიღმა დარჩა საანგარიშო პერიოდში გამოვლენილი ხარვეზები, დაბრკოლებები თუ ხელისშემშლელი გარემოებები, რომელთა ხაზგასმა და სადისკუსიოდ გამოტანა, შესაძლოა, უაღრესად მნიშვნელოვანი ყოფილიყო სამომავლო გეგმების დასახვისა თუ არსებული ნაკლოვანებების აღმოფხვრის კუთხით. ცალკეული ამოცანების შესრულებაზე კი, საერთოდ არ იქნა ინფორმაცია გათვალისწინებული ანგარიშში.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მაშინ როდესაც საუბარია მსგავსი ხასიათის ერთიან სამოქმედო გეგმაზე, რომელიც საქართველოსთვის სიახლეს წარმოადგენს, მნიშვნელოვანია, რომ მისი იმპლემენტაციისა და მონიტორინგის ფაზები განსაკუთრებული ძალისხმევის ფონზე წარიმართოს. თავად მონიტორინგის ანგარიში კი ზედმიწევნით უნდა ასახავდეს არსებულ რეალობას, ამასთან მხოლოდ მთავრობასა და საზოგადოებას შორის ღია დიალოგის ფონზე არის შესაძლებელი ყველა იმ პრობლემისა თუ დაბრკოლების იდენტიფიცირება, რომელთა აღმოფხვრის შემთხვევაში, გაცილებით სრულყოფილი სამოქმედო გეგმის შემუშავება იქნება შესაძლებელი.