



# **ადამიანის უფლებათა სამთავრობო სამოქმედო გეგმის მონიტორინგი**

**თავი 0 შესავალი**

# თავი 0 შესავალი. ადამიანის უფლებათა სამთავრობო სამოქმედო გეგმის (2018-2020 წლებისთვის) მე-3, მე-4 და მე-5 თავების შესრულების მონიტორინგის ანგარიში 2018-2019 წლისთვის

თავის შესრულების პროგრესი: 0% (აღნიშნული მაჩვენებელი ასახავს მხოლოდ სამოქმედო გეგმის თავის შესრულების პროგრესს. იგი არ გამოხატავს მიზნებისა და აქტივობების შესაბამისობას და რელევანტურობას)

ეს ანგარიში ასახავს ადამიანის უფლებათა სამთავრობო სამოქმედო გეგმის (2018-2020 წლებისთვის) მე-3, მე-4 და მე-5 თავის მონიტორინგის შედეგებს 2018-2019 წლებისთვის.

მისასალმებელია ის ფაქტი, რომ 2018-2020 წლების გეგმაში აღმოიფხვრა წინა გეგმის ბოგიერთი ხარვეზი და პრაქტიკულად ყველა ამოცანასთან მიმართებაში მითითებული საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანოების ის რეკომენდაციები და წინადადებები, რომელთა გათვალისწინებითაც უნდა მოხდეს გეგმით დასახული ამოცანებისა და საქმიანობების განხორციელება.

ასევე, დადებითად უნდა აღინიშნოს, რომ 2018-2020 წლების სამოქმედო გეგმაში ინდიკატორები განსაზღვრულია არა მხოლოდ კონკრეტულ საქმიანობებთან მიმართებაში, არამედ გეგმის ამოცანებთან ბმაში, რაც, ბევრად უკეთ უზრუნველყოფს შესრულებული სამუშაოს შეფასებას, თუმცა ინდიკატორების ადეკვატურობისა და საკმარისობის თვალსაზრისით გარკვეული პრობლემები კვლავ არსებობს. ამასთან, ბევრი ინდიკატორი კვლავ საქმიანობების შესრულების ხარისხის საზომი უფროა, ვიდრე ამოცანის შესრულების მაჩვენებელი.

გეგმის მნიშვნელოვან ხარვეზს წარმოადგენს განხორციელების ვადების ფართო განსაზღვრა - ამოცანებისა და საქმიანობების დიდი ნაწილის შესრულების ვადად გეგმის მოქმედების მთელი პერიოდი, 2018-2020 წლებია მითითებული. კონკრეტული საქმიანობების შესასრულებლად ამგვარი ფართო ვადების განსაზღვრა, ძირითად შემთხვევაში, აფერხებს და ვადის დასასრულამდე აჭიანურებს მათ შესრულებას.

წინამდებარე გეგმის მე-4 თავთან მიმართებაში მნიშვნელოვანია იმის აღნიშვნაც, რომ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2019 წლის 22 თებერვლის N385 ბრძანებით დამტკიცდა პენიტენციური და დანაშაულის პრევენციის სისტემების განვითარების სტრატეგია და 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმა, რომლის დიდი ნაწილი თანხვედრაშია ადამიანის უფლებათა სამთავრობო სამოქმედო გეგმასთან, თუმცა ამასთან, N385 ბრძანებით დამტკიცებული გეგმა გაცილებით უფრო დეტალურად განსაზღვრავს დასახული მიზნების მისაღწევად დაგეგმილი აქტივობების შუალედურ და საბოლოო (მოსალოდნელ) შედეგებს და მათი მიღწევის ვადებს, რაც მნიშვნელოვანი უნდა იყოს გეგმის ეფექტიანი განხორციელებისთვის.

თანამშრომლობა პასუხისმგებელ უწყებებთან

როგორც 2018, ისე 2019 წელს განხორციელებული საქმიანობების მონიტორინგის პროცესი მნიშვნელოვნად გართულდა საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მხრიდან თანამშრომლობის არარსებობის გამო - მიუხედავად არაერთი წერილობითი მოთხოვნისა (მათ შორის, პორტალის my.gov.ge გამოყენებით) თუ ზეპირი შეხსენებისა, აღნიშნულ უწყებას არანაირი საჭარო ინფორმაცია არ მოუწოდებია.

ერთადერთი წერილობითი პასუხი, რაც 2019 წელს იუსტიციის სამინისტროს ქვემდებარე უწყებებიდან მივიღეთ, არის საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სსიპ "არასაპატიმრო სასჯელთა აღსრულებისა და პრობაციის ეროვნული სააგენტოს" 2019 წლის 4 დეკემბრის N2/111173 წერილი, რომლითაც მოგვეწოდა ინფორმაცია ყოფილ პატიმართა

რესოციალიზაცია-რეაბილიტაციის ღონისძიებებთან დაკავშირებით, რაც აისახა კიდევ ანგარიშის შესაბამის ნაწილში. ანალოგიური ტენდენცია შენარჩუნდა 2020 წელსაც - სამინისტროს არცერთ ჩვენს წერილზე პასუხი არ გაუცია.

სამინისტროს მხრიდან საჯარო ინფორმაციის არმოწოდების გამო, 2020 წლის 2 მარტს, ორი სარჩელით მივმართეთ თბილისის საქალაქო სასამართლოს, ერთ მხრივ, სპეციალურ პენიტენციური სამსახურისა და მეორე მხრივ, იუსტიციის სამინისტროსთვის საჯარო ინფორმაციის გაცემის დავალების მოთხოვნით. ორივე შემთხვევაში, მოპასუხეთა მხრიდან აშკარად იკვეთება საქმის განხილვის გაჭიანურების მცდელობა. 2020 წლის პირველი ივლისის მდგომარეობით, სპეციალურმა პენიტენციურმა სამსახურმა საქმის განხილვისთვის ჩანიშნული სხდომის გადადება ორჯერ ითხოვა. მეორე შემთხვევაში სასამართლომ გაიზიარა IDSD-ის პოზიცია სხდომის გადადების შუამდგომლობის უსაფუძვლობასთან დაკავშირებით და მოპასუხის დაუსწრებლად საქმის არსებითი განხილვა ჩანიშნა.

2020 წლის 17 ივლისს, თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიამ დააკმაყოფილა დემოკრატიისა და უსაფრთხო განვითარების ინსტიტუტის სარჩელი და დაავალა პენიტენციურ სამსახურს საჯარო ინფორმაციის გაცემა.

რაც შეეხება მეორე საქმეს, საქართველოს იუსტიციის სამინისტრომ საქმის განხილვის მოსამზადებელ ეტაპზე დააფიქსირა, რომ მოთხოვნილი ინფორმაციის დიდი მოცულობიდან გამომდინარე, მის მომზადებას გარკვეული დრო სჭირდება და ისინი მზად არიან, გადმოგვცენ ინფორმაცია. ბუნდოვანია, თებერვლის შემდგომ, თუნდაც ახალი კორონავირუსის გავრცელებასთან დაკავშირებული შეზღუდვების გათვალისწინებით, რატომ ვერ მოახერხა სამინისტრომ ამ ინფორმაციის შეგროვება და გადმოცემა.

საგულისხმოა, რომ სპეციალურ პენიტენციურ სამსახურთან თანამშრომლობის პრობლემებზე საუბარია სახალხო დამცველის პრევენციის ეროვნული მექანიზმის 2018 და 2019 წლების ანგარიშში, ასევე საუბარია სპეციალურ პენიტენციურ სამსახურთან თანამშრომლობის პრობლემებზე: „დასანანია, რომ ბოლო წლებში პენიტენციური სისტემის მიმართულებით არსებული კარგი თანამშრომლობის მიუხედავად, 2018 წელი არ გამოირჩეოდა აქტიური თანამშრომლობით. პრევენციის ეროვნულ მექანიზმს ხშირ შემთხვევაში დაგვიანებით ან საერთოდ არ მიეწოდებოდა თავისი უფლებამოსილების განსახორციელებლად აუცილებელი მასალები და ინფორმაცია, რაც სახალხო დამცველის კანონიერი მოთხოვნის შეუსრულებლობასა და დაჭარბების საფუძველს წარმოადგენდა. სახალხო დამცველი იმედოვნებს, რომ დაუყონებლივ შეიცვლება აღნიშნული პრაქტიკა და სამინისტროსთან გაგრძელდება აქტიური და თანამშრომლობაზე დაფუძნებული დიალოგი.“<sup>[1]</sup>

პრევენციის ეროვნული მექანიზმის 2019 წლის ანგარიშით კი ირკვევა, რომ სპეციალურმა პენიტენციურმა სამსახურმა ფაქტობრივად სრულად შეწყვიტა თანამშრომლობა სახალხო დამცველის აპარატთან: „2019 წლის 11 ოქტომბერს გაგზავნილ იქნა წერილი იუსტიციის სამინისტროს სპეციალურ პენიტენციურ სამსახურთან, რომლითაც მოთხოვნილი იქნა პრევენციის ეროვნული მექანიზმის 2018 წლის ანგარიშში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობის შესახებ ინფორმაცია, რომელზეც პასუხი არ იქნა მოწოდებული. პასუხი ასევე არ იქნა მოწოდებული 2019 წლის სექტემბრის, ოქტომბრისა და ნოემბრის თვეში გაგზავნილი წერილების უმრავლესობაზე, რომლითაც მოთხოვნილი იყო წლიური ანგარიშისთვის აუცილებელი მონაცემები. პრევენციის ეროვნული მექანიზმის არაერთი მცდელობის მიუხედავად, რაც განმეორებითი წერილების გაგზავნასა და სატელეფონო კომუნიკაციაში გამოიხატებოდა, გაგზავნილ წერილებზე პასუხები იუსტიციის სამინისტროს არ მოუწოდებია, რამაც მნიშვნელოვნად შეაფერხა სხვადასხვა მონაცემების დამუშავებისა და რეკომენდაციების შესრულების შეფასების პროცესი.“<sup>[2]</sup>

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ პენიტენციური უწყების იუსტიციის სამინისტროსთან ინტეგრაციამდე<sup>[3]</sup> თანამშრომლობა გაცილებით მარტივად მიმდინარეობდა როგორც ინფორმაციის მოწოდების თვალსაზრისით, ასევე შეხვედრების და დისკუსიების

მიმართულებითაც. ეს ფაქტი, ცენტრალიზაციის ნეგატიური ეფექტის ერთ-ერთი თვალსაჩინო მაგალითია.

ზემოაღნიშნული სირთულეების ფონზე განსაკუთრებით დადებითად აღსანიშნავია საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ადამიანის უფლებათა დაცვის დეპარტამენტის აქტიური თანამშრომლობა ინფორმაციისა და სტატისტიკური მონაცემების მოწოდების თვალსაზრისით.

### მეთოდოლოგია

წინამდებარე დოკუმენტი, ადამიანის უფლებათა სამთავრობო სამოქმედო გეგმის (2018-2020 წლებისთვის) ფარგლებში გატარებული ღონისძიებებისა და მიღწეული შედეგების შეფასებისას, მოიცავს მხოლოდ საანგარიშო პერიოდში - 2018-2019 წლებში განხორციელებულ საქმიანობებს. ანგარიშის მომზადების პერიოდში მიმდინარე აქტივობებს, მართალია, გავლენა არ მოუხდენია შეფასებაზე, თუმცა ისინი მითითებულია ანგარიშის ტექსტში ან სქოლიოში.

მიღწეული შედეგების შეფასება განხორციელდა ადამიანის უფლებათა სამთავრობო სამოქმედო გეგმის 2016-17 წლებისთვის მონიტორინგისთვის შემუშავებული სპეციალური მეთოდოლოგიის<sup>[4]</sup> მიხედვით, რომელიც დასახული შედეგის მიღწევის შეფასებას ითვალისწინებს როგორც რაოდენობრივი, ისე ხარისხობრივი თვალსაზრისით. გარკვეულ შემთხვევებში, როდესაც გეგმით განსაზღვრული ინდიკატორები ვერ უზრუნველყოფს მიღწეული შედეგის ჯეროვან შეფასებას - არარელევანტურია, არასაკმარისია - საქმიანობებისა და ამოცანების შესრულების შეფასება შესაძლოა განხორციელდეს დამატებითი ინდიკატორების გამოყენებით<sup>[5]</sup>.

მონიტორინგის შედეგები ეყრდნობა საერთაშორისო და ადგილობრივი მონიტორინგის ორგანოების და ორგანიზაციების უკანასკნელი წლების ანგარიშებსა და კვლევებში მოცემულ ინფორმაციასა და სტატისტიკურ მონაცემებს, კერძოდ:

- [საქართველოს სახალხო დამცველის პრევენციის ეროვნული მექანიზმის 2019 წლის ანგარიში, 2020 წელი.](#)
- [საქართველოს სახალხო დამცველის პრევენციის ეროვნული მექანიზმის 2018 წლის ანგარიში, 2019 წელი](#)
- [საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში პრევენციის ეროვნული მექანიზმი N2, N8, N14 და N15 პენიტენციური დაწესებულებების მონიტორინგის ვიზიტის შემდგომი ანგარიში 2019 წელი](#)
- [საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2019 წელი](#)
- [საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2018 წელი](#)
- [საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2017 წელი](#)
- [საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში “პატიმრების მიმართ დისციპლინური სამართალწარმოების პრაქტიკა საქართველოში”, ნოემბერი, 2019 წელი](#)
- [საქართველოს სახალხო დამცველის პრევენციის ეროვნული მექანიზმის სპეციალური ანგარიში “მოთხოვნის/საჩივრის განხილვის მექანიზმი საქართველოს პენიტენციური სისტემაში”, 2015 წელი](#)
- [საქართველოს სახალხო დამცველის პრევენციის ეროვნული მექანიზმის სპეციალური ანგარიში „N2, N8, N14 და N15 პენიტენციური დაწესებულებების მონიტორინგის ვიზიტის შემდგომი ანგარიში“, 2019 წელი.](#)
- [საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „პატიმრობის პირობების გავლენა პატიმართა ჯანმრთელობაზე“, 2018 წელი](#)

- [საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „პირობით ვადამდე გათავისუფლებისა და სასჯელის მოუხდელი ნაწილის უფრო მსუბუქი სახის სასჯელით შეცვლის პრაქტიკა საქართველოში“, 2019 წელი](#)
- [ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის მონიტორინგის ყოველწლიური ანგარიში, 2019 წელი](#)
- [წამებისა და არაადამიანური ან ღირსების შემლახველი მოპყრობისა თუ დასჯის პრევენციის ევროპული კომიტეტის \(CPT\) ანგარიში საქართველოს მთავრობას საქართველოში 2018 წლის 10-21 სექტემბრის ვიზიტის შესახებ, სტრასბურგი, 10 მაისი 2019 წელი](#)
- [წამებისა და არაადამიანური ან ღირსების შემლახველი მოპყრობისა თუ დასჯის პრევენციის ევროპული კომიტეტის \(CPT\) ანგარიში საქართველოს მთავრობას საქართველოში 2014 წლის 1-11 დეკემბრის ვიზიტის შესახებ, სტრასბურგი, 15 დეკემბერი, 2015 წელი](#)
- [საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს 2018 წლის ბიუჯეტის წლიური შესრულების მიმოხილვა, თებერვალი 2019 წელი](#)
- [საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს 2019 წლის ბიუჯეტის წლიური შესრულების მიმოხილვა, 2020 წელი](#)
- [საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს სისტემის სტატისტიკის 2018 წლის ანგარიში](#)
- [საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს სისხლის სამართლის სტატისტიკის ერთიანი ანგარიში, დეკემბერი, 2017 წელი](#)
- [საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „2016 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიშის თაობაზე, 30 ივნისი, 2017 წელი](#)
- [პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის აპარატის ანგარიში „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მდგომარეობის და ინსპექტორის საქმიანობის შესახებ“, 2018 წ.](#)
- [სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის საქმიანობის ანგარიში, 2019 წელი](#)
- [„პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მდგომარეობის და ინსპექტორის საქმიანობის შესახებ“, 2017 წ.](#)
- [დემოკრატიისა და უსაფრთხო განვითარების ინსტიტუტი, „ადამიანის უფლებათა სამთავრობო სამოქმედო გეგმის მონიტორინგი“, 2018 წელი](#)
- [„ინიციატივა მოწყვლადი ჯგუფების რეაბილიტაციისათვის“, სამაგიდე კვლევა „პენიტენციური სისტემის პერსონალი“, 2018 წელი](#)
- [საქართველოს სახალხო დამცველის და „ადამიანის უფლებათა ცენტრის“ ერთობლივი სპეციალური ანგარიში „ქალი და არასრულწლოვანი პატიმრების მდგომარეობა საქართველოში“, 2018 წელი](#)

ანგარიშის მომზადებისას ასევე გამოყენებული იქნა საქართველოს საკანონმდებლო აქტები, კერძოდ, პატიმრობის კოდექსი, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი და რელევანტური კანონქვემდებარე აქტები.

ანგარიშში ასახულია შესაბამის უწყებებთან წერილობითი კომუნიკაციის შედეგად მოპოვებული ინფორმაცია.

---

<sup>[1]</sup> საქართველოს სახალხო დამცველის პრევენციის ეროვნული მექანიზმის 2018 წლის ანგარიში, 2019 წელი, გვ.10

<sup>[2]</sup> საქართველოს სახალხო დამცველის პრევენციის ეროვნული მექანიზმის 2019 წლის ანგარიში, 2020 წელი, გვ. 14

<sup>[3]</sup> 2018 წლის 5 ივლისის საქართველოს კანონის “პატიმრობის კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ” თანახმად, 2018 წლის 11 ივლისიდან საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო შეერწყა საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს და ჩამოყალიბდა საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება - სპეციალური პენიტენციური სამსახური. გაურკვეველია, რა გახდა ამ გადაწყვეტილების მიღების საფუძველი ან წინაპირობა. სასჯელაღსრულების და იუსტიციის სამინისტროებს არ გაუმართავთ შეხვედრები და/ან კონსულტაციები აკედემიურ წრეებთან, ექსპერტებთან და სამოქალაქო სექტორთან აღნიშნულ ცვლილებასთან დაკავშირებით. არც რაიმე კვლევა ან რეკომენდაციაა ცნობილი, რომელიც ნათელს გახდიდა სასჯელაღსრულების სამინისტროს გაუქმების მიზეზებსა და საჭიროებებს. მსგავსი სიდიდის სისტემის დაქვემდებარება იუსტიციის სამინისტროსთვის ცენტრალიზაციის თვალსაჩინო მაგალითია. აღსანიშნავია, რომ დასავლეთ ევროპის ბევრი ქვეყანა იყენებს სასჯელაღსრულების სისტემის მართვის ამ მოდელს, მაგალითად: ნორვეგია, გერმანია, ჰოლანდია, საფრანგეთი და სხვ., მაგრამ ზემოხსენებული ქვეყნები გამოირჩევიან დემოკრატიის მაღალი ხარისხით, კარგი მმართველობის ხანგრძლივი პრაქტიკით, შესაბამისად, სასჯელაღსრულების სისტემის მუშაობა დეცენტრალიზებულია და იუსტიციის მინისტრი მხოლოდ ფორმალურ როლს ასრულებს.

<sup>[4]</sup> მეთოდოლოგიის დოკუმენტი ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე <http://hrm.org.ge/>;

<sup>[5]</sup> მაგალითად, სასამართლოებში საბჭოს წინააღმდეგ გამოტანილი გადაწყვეტილებების შემცირება, (ამოცანა 4.1.2-ის შესრულების ინდიკატორი საქმიანობა 4.1.2.2-თან მიმართებაში) ცალკე აღებული, არანაირ ინფორმაციას არ იძლევა პირობით ვადამდე გათავისუფლების მექანიზმის ფუნქციონირების გაუმჯობესების თაობაზე. ამგვარი გადაწყვეტილებების სიმცირის მიზეზი ძალიან ბევრი რამ შეიძლება იყოს, მათ შორის, სასამართლოს არაეფექტური მუშაობა, მსჯავრდებულთა არაინფორმირებულობა გასაჩივრების მექანიზმის თაობაზე. ნიშანდობლივია, რომ ამ მეორე შემთხვევაში, საბჭოს წინააღმდეგ გამოტანილი სასამართლო გადაწყვეტილებების სიმცირე პირიქით, პვე მექანიზმის ხარვეზებზე მიუთითებს.