

ასოციაციის დღის  
წესრიგის პოლიტიკური  
ნაწილის შესრულება –  
პირველი წლის შეფასება



OPEN SOCIETY GEORGIA FOUNDATION  
ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო



ასოციაციის დღის წესრიგის  
პოლიტიკური ნაწილის შესრულება –  
პირველი წლის შეფასება



ნოემბერი, 2015 წ.  
თბილისი, საქართველო

რეცენზენტი: კორნელი კაკაჩია

მთარგმნელ-რედაქტორი: ანა გეგეჭკორი

დიზაინი: თორნიკე ლორთქიფანიძე



ავტორის/ავტორების მიერ საინფორმაციო მასალაში გამოთქმული მოსაზრება, შესაძლოა, არ გამოხატავდეს ფონდ „ლია საზოგადოება – საქართველოს“ პოზიციას. შესაბამისად, ფონდი არ არის პასუხისმგებელი მასალის შინაარსზე.

# მადლობა

ფონდი „ღია საზოგადოება-საქართველო“ გამოხატავს მადლიერებას თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორის კორნელი კაკაჩიას, ღია საზოგადოების ევროპული პოლიტიკის ინსტიტუტის პოლიტიკის ანალიტიკოსის ისკრა კიროვას, ღია საზოგადოების ფონდების ევრაზიის პროგრამის ასისტენტის პიერ-ოლივიერ ბიგოს მიმართ ანგარიშის მომზადებაში შეტანილი წვლილისათვის.

ფონდი, ასევე, განსაკუთრებულ მადლობას უხდის ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრს დავით ბაქრაძეს და მის გუნდს ანგარიშის მომზადების პროცესში თანამშრომლობისთვის.



# სარჩევი

<b>წინასიტყვაობა</b> .....	6
ვანო ჩხიკვაძე ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო“	
<b>მართლმსაჯულება</b> .....	9
ანა ნაცვლიშვილი საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია	
<b>კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა და საჯარო სამსახურის რეფორმა</b> .....	32
ერეკლე ურუშაძე „საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო“	
<b>სასტიკი მოპყრობა და წამება</b> .....	57
ცირა ჭანტურია „ციხის საერთაშორისო რეფორმა“	
<b>პროფესიული კავშირების უფლებები და ძირითადი შრომითი სტანდარტები</b> .....	83
ნინო ელბაქიძე, თინათინ ნადარეიშვილი „კონსტიტუციის 42-ე მუხლი“	
<b>თანასწორი მოპყრობა</b> .....	98
ბაბუცა პატარაია კავშირი „საფარი“	
<b>ბავშვთა უფლებები</b> .....	119
ანა არგანაშვილი, ანა აბაშიძე „პარტნიორობა ადამიანის უფლებებისთვის“	

# წინასიტყვაობა

ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო“ ევროკავშირთან ინტეგრაციის საკითხებზე თითქმის ათი წელია მუშაობს – დაწყებული იმ დროიდან, როდესაც ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ხელი მოეწერა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმას (2006 წლის ნოემბერი). ფონდის პირველი საქმიანობა ამ მიმართულებით იყო სამოქმედო გეგმის განხორციელების მონიტორინგი, რაც მიზნად ისახავდა სამოქალაქო სექტორის მიერ საქართველოს მთავრობის ქმედებების გაკონტროლებას და საკუთარი მოსახლეობის მიმართ მთავრობის პასუხისმგებლობის გაზრდას. ევროკავშირთან საქართველოს ურთიერთობის განვითარებასთან ერთად ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო“ და მისი პარტნიორები აგრძელებენ საქმიანობას, რომელიც მიმართულია ევროკავშირის ინსტიტუტებთან ქვეყნის დაახლოებისკენ.

ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო“ ამჟამად ახორციელებს პროექტს სახელწოდებით „ევროკავშირსა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ ხელშეკრულებისა და ასოცირების დღის წესრიგის მონიტორინგი არასამთავრობო ორგანიზაციათა კოალიციის მიერ“. არასამთავრობო ორგანიზაციათა კოალიციაში შედიან საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა -საქართველო“, „ციხის საერთაშორისო რეფორმა“, „კონსტიტუციის 42-ე მუხლი“, კავშირი „საფარი“ და „პარტნიორობა ადამიანის უფლებებისათვის“. პროექტის ფარგლებში ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო“ და მისი პარტნიორები აფასებენ ასოცირების დღის წესრიგში განსაზღვრული რეფორმების განხორციელებას, ამზადებენ რეკომენდაციებს დოკუმენტთან შესაბამისობის უზრუნველყოფის მიზნით და ხელს უწყობენ სამოქალაქო საზოგადოებასა და საქართველოს მთავრობას შორის ევროპული ინტეგრაციის შესახებ დიალოგის გაუმჯობესებას.

წინამდებარე ანგარიში აღნიშნული პროექტის ფარგლებში მომზადდა. ანგარიშში შეფასებულია საქართველოს მიერ ასოცირების დღის წესრიგის პოლიტიკური ნაწილის – მათ შორის სასამართლო სისტემის, ანტიკორუფციული, ადმინისტრაციული და საჯარო სამსახურის



რეფორმების – განხორციელება, ბრძოლა წამებისა და არასათანადო მოპყრობის წინააღმდეგ, შრომითი უფლებები და სტანდარტები, თანასწორი მოპყრობა და ბავშვთა უფლებები. ამ ანგარიშის ძირითადი მკითხველები იქნებიან საქართველოს შესაბამისი სახელმწიფო უწყებები, ევროკავშირის ინსტიტუტები და საერთაშორისო თანამეგობრობის სხვა წევრები, ასევე საზოგადოებრივი ორგანიზაციები როგორც საქართველოში, ისე ევროკავშირში. ანგარიშში შეფასებულია ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელება პირველი წლის განმავლობაში – 2014 წლის 1 სექტემბრიდან 2015 წლის 1 სექტემბრამდე. აღნიშნული პროექტის ფარგლებში ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო“ პარტნიორებმა მოამზადეს მოკლე ანალიტიკური დოკუმენტები, რომლებიც წარდგენილი იყო აღმოსავლეთ პარტნიორობის რიგის სამიტის კონტექსტში გამართულ შეხვედრებზე (შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: [http://www.osgf.ge/index.php?lang\\_id=ENG&sec\\_id=8](http://www.osgf.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=8)).

ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო“ იმედოვნებს, რომ ანგარიში გამოადგებათ როგორც საქართველოს და საერთაშორისო საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს, ისე საქართველოს მთავრობისა და ევროკავშირის ინსტიტუტების წარმომადგენლებს საქართველოში მიმდინარე რეფორმების შესახებ დიალოგის გასაგრძელებლად.

### **ვანო ჩხიკვაძე**

ევროინტეგრაციის პროგრამის მენეჯერი

ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო“



# მართლმსაჯულება

---

ანა ნაცვლიშვილი

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

# რეზიუმე

მართლმსაჯულების სექტორის რეფორმირება ერთ-ერთია იმ ვალდებულებათაგან, რომლებიც საქართველომ იკისრა საქართველოსა და ევროკავშირის შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ ხელშეკრულების, ასოცირების დღის წესრიგისა და 2014 და 2015 წლების სამოქმედო გეგმების საფუძველზე. აღნიშნული რეფორმა, inter alia, მოიცავს სასამართლო სისტემის, პროკურატურისა და სამართალდამცავი ორგანოების დამოუკიდებლობის, ეფექტიანობის, მიუკერძოებლობისა და პროფესიონალიზმის უზრუნველყოფას და მათ თავისუფლებას პოლიტიკური თუ სხვა არამართლზომიერი ჩარევისაგან.

ამრიგად, მართლმსაჯულების სფეროს კომპონენტში ასოცირების შესახებ ხელშეკრულება საკმაოდ ამბიციური დოკუმენტია და მისი წარმატებით განხორციელებისთვის საჭიროა შეთანხმებული და სათანადოდ კოორდინირებული ქმედება, სტრატეგიული დაგეგმვა და მიღწეული წინსვლის რეგულარული მონიტორინგი და შეფასება, ასევე შესასრულებელი აქტივობებისა და მათი განხორციელების ფორმების რეგულარული გადახედვა მიღებული გამოცდილების, იდენტიფიცირებული გამოწვევებისა და განხორციელების პროცესში გამოვლენილი კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით.

წინამდებარე ანგარიში ორ მიზანს ისახავს: პირველი – შეაფასოს ასოცირების შესახებ ხელშეკრულების განხორციელების მხრივ არსებული მდგომარეობა მართლმსაჯულების სექტორის რეფორმის კუთხით და მეორე – შეაფასოს განხორციელების საქმიანობასთან დაკავშირებული სამუშაო პროცესი, დაადგინოს ნაკლოვანებები, რომლებიც აბრკოლებს რეფორმის გატარებას, და წარმოადგინოს წინადადებები გაუმჯობესების გზებთან დაკავშირებით.

ანგარიში გვაჩვენებს, რომ თუმცა აღნიშნული სამი მიმართულებით გატარდა ზოგიერთი რეფორმა, წინსვლა ასოცირების შესახებ ხელშეკრულებასა და შესაბამის დღის წესრიგში განსაზღვრული მიზნებისკენ შეზღუდული რჩება. მაშინ, როცა სახელმწიფო აცხადებს, რომ რეფორმები წარმატებით და ევროპული და საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად განხორციელდა, ექსპერტები, ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანიზაციები და სამოქალაქო სექტორის

სხვა აქტორები აკრიტიკებენ რეფორმებს და აცხადებენ, რომ მათი მასშტაბი არ არის საკმარისი და მათ არ შესწევთ უნარი, გაუმკლავდნენ შესაბამისი ინსტიტუციების წინაშე მდგომ გამოწვევებს, კერძოდ კი მიუთითებენ დამოუკიდებლობისა და ინსტიტუციური ერთიანობის საკითხზე არამართლზომიერი პოლიტიკური ზენოლის წინააღმდეგ.

გარდა ამისა, სამოქმედო გეგმებსა და მათ განსახორციელებლად მიმართულ სამუშაო პროცესში აღინიშნება რიგი ნაკლოვანებებისა: მაგალითად, განხორციელების პროცესთან დაკავშირებული ანალიზისა და სტრატეგიული მიდგომის არარსებობა, არასათანადო თანამშრომლობა/კოორდინირება ერთსა და იმავე აქტივობებზე პასუხისმგებელ სხვადასხვა უწყებას შორის ან თანამშრომლობისა და კოორდინირების საერთოდ არარსებობა, შიდა და გარე მონიტორინგის მექანიზმის არარსებობა და აშკარა შეუსაბამობა სამოქმედო გეგმებში მითითებულ აქტივობებსა და ასოცირების დღის წესრიგში განსაზღვრულ მიზნებს შორის. აშკარაა, რომ ეს ნაკლოვანებები ზღუდავს მიღწეული შედეგების მასშტაბს. ამიტომ საჭიროა მათზე მუშაობა როგორც პრიორიტეტულ საკითხებზე.

ზემოთ მოცემულ ანალიზზე დაყრდნობით ანგარიშში შემოთავაზებულია კონკრეტული რეკომენდაციები იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ და რა უნდა გაკეთდეს იმისათვის, რომ ასოცირების შესახებ ხელშეკრულებასა და ასოცირების დღის წესრიგში ჩამოყალიბებული მიზნები უკეთესად და დროულად იქნეს მიღწეული.

## შესავალი

ასოცირების დღის წესრიგით საქართველომ იკისრა ვალდებულება, განახორციელოს სხვადასხვა რეფორმა მართლმსაჯულების სექტორში. წინამდებარე ანგარიშის ფორმატის შეზღუდვის გამო შეუძლებელია ასოცირების დღის წესრიგში ჩამოთვლილი ყველა საკითხის მიმოხილვა ან მასში მითითებული თითოეული საკითხის ირგვლივ დეტალური მსჯელობა. ამის ნაცვლად წინამდებარე ანგარიში ყურადღებას ამახვილებს სამ სფეროზე: სასამართლო სისტემაში, პროკურატურასა და სამართალდამცავ ორგანოებში განხორციელებულ ინსტიტუციურ რეფორმებზე. აღნიშნულ სფეროებს ანგარიშში პრიორიტეტი ენიჭება იმ

მოსაზრებით, რომ წარმატებული რეფორმა ამ სფეროებში ხელს შეუწყობს წინსვლას ასოცირების დღის წესრიგით და შესაბამისი დოკუმენტებით გათვალისწინებული სხვა მიზნების მიღწევის გზაზე.

საქართველომ მნიშვნელოვან პროგრესს მიაღწია სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობის ხელშეწყობაში ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში სასამართლო სისტემის რეფორმის რამდენიმე ტალღის მეშვეობით, მაგრამ ჯერ კიდევ არსებობს საკანონმდებლო ხარვეზები, ინსტრუქციური ნაკლოვანებები და არაერთგვაროვანი პრაქტიკა ამ სფეროში. საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ სამართალდამცავი ორგანოები (გარდა შინაგან საქმეთა სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფი საპატრულო პოლიციისა) და პროკურატურა უმეტესად ძნელად ექვემდებარებოდნენ ცვლილებებს. ისინი აგრძელებდნენ ფუნქციონირებას გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპების უგულებელყოფით, სისტემაში სათანადო ზედამხედველობის და ურთიერთდამოკიდებულებისა და ურთიერთშეზღუდვის პრინციპის გარეშე. ამიტომ რეფორმა სასამართლო სისტემაში, პროკურატურასა და სამართალდამცავ ორგანოებში აქტუალური და მნიშვნელოვანია არა მარტო ასოცირების შესახებ ხელშეკრულებით საქართველოს მიერ ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების თვალსაზრისით, არამედ კანონის უზენაესობის პრინციპზე დამყარებულ თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოდ საქართველოს ქცევის ზოგად კონტექსტშიც.

ანგარიში, რომელიც კონცენტრირებულია ზემოხსენებულ სამ სფეროზე, მიზნად ისახავს:

- ▶ წარმოადგინოს კონტექსტის მოკლე მიმოხილვა;
- ▶ განიხილოს 2014 და 2015 წლების სამოქმედო გეგმები, რათა შეაფასოს მათი ზოგადი ხარისხი და დაადგინოს, შეესატყვისება თუ არა აქტივობები ასოცირების დღის წესრიგში ჩამოყალიბებულ მიზნებს და რელევანტურია თუ არა;
- ▶ შეაფასოს სამოქმედო გეგმების განხორციელება კონკრეტულ შერჩეულ სფეროებში.

წინამდებარე ანგარიში სხვადასხვა საკითხს მხოლოდ ასოცირების შესახებ ხელშეკრულების და შესაბამისი დღის წესრიგის განხორციელებ

ბის თვალთახედვიდან ეხება და იგი არ იძლევა განხილულ სფეროებში არსებული მდგომარეობის სრულყოფილ შეფასებას.

ანგარიში მოიცავს პერიოდს 2014 წლის 1 სექტემბრიდან 2015 წლის 1 სექტემბრამდე.

## მეთოდოლოგია

წინამდებარე ანგარიშის მომზადებას საფუძვლად უდევს სხვადასხვა წყაროდან მოპოვებული ინფორმაციის ანალიზი. ეს წყაროებია: სახელმწიფოს მიერ ასოცირების შესახებ ხელშეკრულების განსახორციელებელი სამოქმედო გეგმების შესრულების შესახებ 2014 წლის და 2015 წლის პირველი ნახევრის ანგარიშები, საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე მოთხოვნების პასუხად შესაბამისი სახელმწიფო უწყებებისგან მიღებული საჯარო ინფორმაცია, შესაბამისი კანონებისა და კანონპროექტების ანალიზი, ასევე შესაბამისი ანგარიშები/ექსპერტთა დასკვნები და მნიშვნელოვანი დაინტერესებული მხარეების მიერ გაკეთებული ოფიციალური განცხადებები.

აქტივობათა განსახორციელებლად გატარებული კონკრეტული ნაბიჯები მართლაც მნიშვნელოვანია, მაგრამ საბოლოოდ სახელმწიფო შეფასდება არა მისი ძალისხმევით, არამედ კონკრეტული მიღწეული შედეგების მიხედვით. ამიტომ, განსხვავებით სახელმწიფოს მიერ საქმიანობის მიმდინარეობის შესახებ მომზადებული ანგარიშებისა, რომლებიც ძირითადად ყურადღებას ამახვილებს თითოეულ და ყოველ აქტივობასთან დაკავშირებით გადადგმული ნაბიჯების დეტალურ აღწერაზე, ეს ანგარიში ყურადღებას აპყრობს იმას, რეალურად განხორციელდა და დასრულდა თუ არა სამოქმედო გეგმაში მითითებული აქტივობა, და არა მისი განხორციელების გზაზე გადადგმულ კონკრეტულ ნაბიჯებს (სამუშაო შეხვედრებს, დონორებთან მოლაპარაკებას და ა.შ.). მეორე მხრივ, ანგარიშში მოცემულია იმის შეფასებაც, თუ რამდენად კარგად არის ზოგადად დაგეგმილი და კოორდინირებული განხორციელების პროცესი და რა შეიძლება გაკეთდეს მის კიდევ უფრო გასაუმჯობესებლად.

ზემოთ ნახსენები ფორმატის შეზღუდვების გამო და წინამდებარე ანგარიშის მიზნის – სახელმწიფოს მიერ ასოცირების დღის წესრიგის

განხორციელების გაუმჯობესებასთან დაკავშირებული რეკომენდაციების შემუშავების – გათვალისწინებით, ანგარიში ყურადღებას უფრო ნაკლოვანებებზე ამახვილებს, ვიდრე მიღწევებზე. ამ გარემოების გამო არ უნდა იქნეს მიჩნეული, რომ ავტორი სათანადოდ არ აღიარებს მიღწევებს ან მათ არარსებობაზე მიანიშნებს.

## ანალიზი

### განხორციელების ინსტრუმენტები, მეთოდები და პროცესი

ასოციირების შესახებ ხელშეკრულების განხორციელების პროცესში წამოწყებული რეფორმების დეტალურად განხილვამდე მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, წარმოვადგინოთ სამოქმედო გეგმებისა და განხორციელებასთან დაკავშირებით ჩატარებული სამუშაო პროცესის ზოგადი შეფასება. მონიტორინგის პროცესში გამოვლინდა ნაკლოვანებათა გარკვეული მოდელი ამ თვალსაზრისით, რომელსაც მოკლედ ქვემოთ განვიხილავთ:

### სამოქმედო გეგმების შინაარსთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები

ბუნდოვნად ფორმულირებული აქტივობები: ხშირად სამოქმედო გეგმებში ჩამოთვლილი აქტივობები ფართოდ და ბუნდოვნად არის ჩამოყალიბებული. სამოქმედო გეგმებში მოცემული გაუგებარი ფორმულირებები შეუძლებელს ხდის იმის დადგენას, თუ ზუსტად რას წარმოადგენდა თავდაპირველი ვალდებულება და, შესაბამისად, შესრულდა იგი თუ არა. ამიტომ ხშირად შეუძლებელია მტკიცება, რომ ესა თუ ის აქტივობა განხორციელდა.

ობიექტურად გაზომვადი/დათვლადი ინდიკატორების არარსებობა პროგრესის შესაფასებლად: სამოქმედო გეგმებში არ არის მოცემული გაზომვადი ინდიკატორები ან სამიზნეები, რომლებიც ობიექტურ დამკვირვებელს მისცემდა მიღწეული პროგრესის შეფასებისა და გაზომვის შესაძლებლობას. კიდევ ერთი პრობლემაა განხორციელების კვარტალურად დაყოფილი განრიგის არარსებობა, რაც ართულებს წინსვლის მუდმივ გაკონტროლებას.



აშკარა შეუსაბამობა აქტივობებსა და მიზნებს შორის: რიგ შემთხვევაში აღინიშნება შეუსაბამობა სამოქმედო გეგმებში მითითებულ აქტივობებსა და ასოცირების დღის წესრიგში ჩამოყალიბებულ მიზნებს შორის. ეს გვაფიქრებინებს, რომ საქართველოს მთავრობას ბოლომდე არ ესმის და/ან არ აღიარებს რეალურ პრობლემებს, მათ სირთულეს და იმ რეფორმების სიღრმეს, რომლებიც უნდა განხორციელდეს შესაბამის სფეროებში არსებულ გამოწვევებთან გასამკლავებლად.

გარდა ამისა, ზოგიერთი დაგეგმილი აქტივობის მეშვეობით, მათი ხასიათისა და მასშტაბის გათვალისწინებით, შეუძლებელია ასოცირების დღის წესრიგში ჩამოყალიბებული მიზნების მიღწევა. შესაბამისად, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ეს აქტივობები განხორციელდება, ეს ვერ უზრუნველყოფს დღის წესრიგის მიზნების მიღწევას და ამიტომ არ იქნება მართებული ამგვარი აქტივობების შეტანა განხორციელებულ აქტივობათა ზოგად სტატისტიკაში.

## სამოქმედო გეგმების განსახორციელებლად წარმართული სამუშაო პროცესის ნაკლოვანებები

განხორციელების პროცესის ანალიზისა და მის მიმართ სტრატეგიული მიდგომის არარსებობა: არ ტარდება ასოცირების შესახებ ხელშეკრულების განხორციელების პროცესის ანალიზი და არ არსებობს მის მიმართ სტრატეგიული მიდგომა. საქმიანობის მიმდინარეობის შესახებ სახელმწიფოს მიერ მომზადებული ანგარიშები როგორც მართლმსაჯულების სფეროში, ისე სხვა საკითხებზე, მხოლოდ აღწერილობითი ხასიათისაა<sup>1</sup> და მათში არ არის მოცემული ამ საკითხების ანალიტიკური შეფასება. ეს შეიძლება იმის მანიშნებელი იყოს, რომ სახელმწიფო განხორციელების პროცესს უფრო ტექნიკურ პროცესად აღიქვამს და, როგორც უკვე ითქვა, მას არა აქვს ამ პროცესის მიმართ სტრატეგიული ხედვა და მიდგომა.

თანამშრომლობის/კოორდინაციის ფორმისა და მეთოდების თვალსაზრისით მკაფიოდ ჩამოყალიბებული პირობების არარსებობა: მართალია, შესაბამისმა უწყებებმა დანიშნეს საკოორდინაციო პირები, რომელთაც ეხებათ ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების

<sup>1</sup> იხ., მაგალითად, 2015 წლის პირველ ნახევარში ასოცირების დღის წესრიგის შესრულების შესახებ ანგარიში, უკანასკნელად მოძიებულია 13.09.15, შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: <http://eu-nato.gov.ge>

საკითხი<sup>2</sup>, რაც პოზიტიური მოვლენაა, მაგრამ ეს არ არის საკმარისი სამუშაო პროცესის ეფექტიანად სამართავად. საჭიროა თანამშრომლობა და კოორდინაცია სამოქმედო გეგმებში განსაზღვრულ აქტივობებთან დაკავშირებით, ვინაიდან პასუხისმგებლობა მათ განხორციელებაზე ორ ან ზოგჯერ სამ უწყებასაც კი აკისრია. მონიტორინგის პროცესში ვერ მოვიპოვეთ ინფორმაცია ერთობლივად განხორციელებული ქმედებების კონკრეტული ტიპების ან შესაბამისი მხარეების მიერ შერჩეული თანამშრომლობის/კოორდინაციის ფორმატის შესახებ, მაშინ, როცა სამოქმედო გეგმები გარკვევით მოითხოვს მათგან თანამშრომლობას. როდესაც ამ საკითხებზე კითხვებს ვსვამდით, ზოგად და ბუნდოვან პასუხებს ვღებულობდით<sup>3</sup>.

მიღწეული პროგრესის შიდა მონიტორინგის ნაკლებობა: კითხვები ჩნდება იმასთან დაკავშირებით, ანარმოებენ თუ არა შესაბამისი უწყებები განხორციელების პროცესის მონიტორინგს და აკვირდებიან თუ არა საკუთარ წინსვლას, და თუ ანარმოებენ, როგორ. თუნდაც ზოგიერთ შემთხვევაში, მაგალითად, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს შემთხვევაში, რომელიც წარმოადგენს ძირითად ორგანოს, რომელსაც აკისრია ზოგადად სასამართლო სისტემის ადმინისტრირება, და, ამავე დროს, ერთ-ერთი ძირითადი მხარეა სამოქმედო გეგმაში განსაზღვრული სასამართლო სისტემის რეფორმების განხორციელებაში, საბჭოს ერთ-ერთ სხდომაზე განხილული იქნა შესრულებული აქტივობების შედეგები და ინდიკატორები. მაგრამ არც ანგარიში და არც შემდგომი დისკუსიები არ არის განთავსებული საბჭოს ვებგვერდზე და არ არის შესაძლებელი მათი შინაარსის და, შესაბამისად, რელევანტურობისა და ხარისხის შეფასება. ასევე არ არის საჯაროდ ხელმისაწვდომი სხვა პასუხისმგებელი უწყებების ანგარიშები შიდა მონიტორინგის შესახებ.

გარე მონიტორინგის ნაკლებობა (მხარე, რომელიც არ მონაწილეობს მონიტორინგში – პარლამენტი): პარლამენტის როლი ასოცირების შესახებ ხელშეკრულების განხორციელებაში და ამ პროცესის მონიტორინგში მინიმალურია. მიუხედავად იმისა, რომ სამოქმედო გეგმებში მართლმსაჯულების სექტორის რეფორმირებასთან დაკავშირებით ჩამოყალიბებულ აქტივობათა უმრავლესობა ეხება და მოითხოვს საკანონმდებლო ცვლილებებს, სამოქმედო გეგმებში პარლამენტი არ-

<sup>2</sup> პასუხები ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის მოთხოვნებზე საჯარო ინფორმაციის მინოდების თაობაზე, რომლებიც წარედგინათ იუსტიციის სამინისტროს, მთავარი პროკურორის ოფისის და საქართველოს უზენაეს სასამართლოს (წარმოდგენილი იქნება მოთხოვნის შემთხვევაში).

<sup>3</sup> Idem.

სად არის მოხსენიებული როგორც ერთ-ერთი პასუხისმგებელი მხარე. გარდა ამისა, პარლამენტი აქამდე არავითარ მონაწილეობას არ იღებდა განხორციელების პროცესის გარე მონიტორინგში, რაც მისი კონსტიტუციური მანდატი და ვალდებულება უფლებამოსილებათა განხორციელების და ურთიერთდამოკიდებულებისა და ურთიერთშეზღუდვის დოქტრინის საფუძველზე.

## მიღწეული შედეგების შეფასება

საქართველოს მთავრობამ გარკვეული ნაბიჯები გადადგა 2014 და 2015 წლების სამოქმედო გეგმებში ჩამოყალიბებულ აქტივობათა განსახორციელებლად, მაგრამ დღემდე მცირე რაოდენობის მნიშვნელოვანი ამოცანები შესრულდა რეალურად. მაშინ, როცა განხორციელდა გარკვეული მნიშვნელოვანი რეფორმები (ან რეფორმის ნაწილები), არ არსებობს რეფორმების შინაარსის და შესაბამის სფეროებში არსებულ გამოწვევებთან გამკლავებაზე მათი პოტენციური ზემოქმედების კონკრეტული ანალიზი. მთლიანობაში შეიძლება ითქვას, რომ სამოქმედო გეგმებსა და ასოცირების დღის წესრიგში განსაზღვრული მართლმსაჯულების სფეროს რეფორმის განხორციელებაში მიღწეული პროგრესი შეზღუდულია. ქვემოთ დეტალურად განვიხილავთ ამ დასკვნას.

### 1. რეფორმები სასამართლო სისტემაში

სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობა საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონებით განსაზღვრული მნიშვნელოვანი პრინციპია<sup>4</sup>, თუმცა უახლოეს წარსულში „ეს პრინციპი პრაქტიკაში არ იყო სრულად დაცული. სასამართლოებზე ხდებოდა პირდაპირი თუ ირიბი პოლიტიკური ზეწოლა და ისინი ყოველთვის ვერ ახერხებდნენ, დაეცვათ დამოუკიდებლობა“<sup>5</sup>. ზედამხედველობის განმახორციელებელ ორგანიზაციებს არაერთხელ გამოუთქვამთ შეშფოთება მოსამართლეთა

4 საქართველოს კონსტიტუცია (1995), მუხლი 7.

5 „საქართველო გარდამავალ პერიოდში“, ანგარიში ადამიანის უფლებების შესახებ: განვლილი პერიოდი, გადადგმული ნაბიჯები და არსებული გამოწვევები, თომას ჰამარბერგის - საქართველოში საკონსტიტუციო და სამართლებრივი რეფორმების საკითხებსა და ადამიანის უფლებებში ევროკავშირის სპეციალური მრჩევლის - შეფასება და რეკომენდაციები. ანგარიში განკუთვნილია ევროკავშირის უმაღლესი წარმომადგენლისა და ვიცე-პრეზიდენტის ქეთრინ ეშტონისა და გაფართოების და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის საკითხებში ევროკომისიის შტეფან ფულესათვის. 2013 წლის სექტემბერი. უკანასკნელად მოდიებულია 2014 წლის 1 აგვისტოს. შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: [http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/press\\_corner/all\\_news/news/2013/human\\_rights/2013/human\\_rights\\_report\\_2013\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/press_corner/all_news/news/2013/human_rights/2013/human_rights_report_2013_en.htm) [შემდგომში ტექსტი - „საქართველო გარდამავალ პერიოდში“]

დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებით ისეთ საქმეებში, რომლებშიც სახელმწიფოს ან მმართველ პარტიას რაიმე სახის პოლიტიკური ინტერესი ამოძრავებდა. სასამართლო სისტემა ძირითადად პროკურატურის გადაწყვეტილებათა მორჩილ შემსრულებლად მიიჩნეოდა და საზოგადოების ნდობა ამ ინსტიტუტისადმი ძალიან დაბალი იყო<sup>6</sup>.

2012 წელს ქვეყნის პოლიტიკური ხელმძღვანელობის შეცვლის შემდეგ მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო რეფორმები განხორციელდა. გაძლიერდა სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობა პროკურატურისგან და მოსამართლეთა გადაწყვეტილებები უფრო დასაბუთებული და არგუმენტირებულ გახდა და ა.შ.<sup>7</sup> მიუხედავად ამისა, კვლავ არსებობს საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ნაკლოვანებები და ხარვეზები, ასევე ზოგიერთი საექსპორტო პრაქტიკა, რომელიც ბადაებს კითხვებს გარკვეულ მოსამართლეთა გადაწყვეტილებებზე არამართლზომიერი, მათ შორის პოლიტიკური ხასიათის ზეწოლასთან დაკავშირებით.

### 1.1. 2014 და 2015 წლების სამოქმედო გეგმების შეფასება

სასამართლო სისტემის რეფორმის სფეროში 2014 წლისთვის, შემდეგ კი 2015 წლისთვის დაგეგმილი აქტივობები თითქმის იდენტურია, 2014 წლის სამოქმედო გეგმაში მითითებულ აქტივობათა უმრავლესობის განხორციელება 2014 წელს არ დასრულებულა და ამიტომ ხელახლა იქნა შეტანილი 2015 წლის სამოქმედო გეგმაში. განსხვავებით ზოგიერთი სხვა საკითხისგან, მაგალითად, პროკურატურის რეფორმისგან, სასამართლო სისტემის რეფორმის სფეროში ბევრი აქტივობაა გათვალისწინებული და ისინი დეტალურად არის ჩამოყალიბებული. სამოქმედო გეგმებთან დაკავშირებული ამ ქვეთავისთვის რელევანტურია ასევე სამოქმედო გეგმების ნაკლოვანებები, როგორც არის გაუგებრად ფორმულირებული აქტივობები.

<sup>6</sup> ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისრის ოფისის მიერ ადამიანის უფლებათა საბჭოს რეზოლუცია 5/1-ის (საქართველო) დანართის 15 (გ) პუნქტის შესაბამისად მომზადებული მოკლე ანგარიში, A/HRC/WG.6/10/GEO/3 (2010), უკანასკნელად მოძიებულია 2015 წლის 25 ივლისს. შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: <http://daccess-ods.un.org/TMP/4266866.44554138.html>

<sup>7</sup> იხ., მაგალითად, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, სისხლის სამართლის საქმეთა მონიტორინგი თბილისისა და ქუთაისის საქალაქო სასამართლოებში, №4 და №5 (2014).

## 1.2. 2014 და 2015 წლების სამოქმედო გეგმების განხორციელება

სამოქმედო გეგმებში ჩამოყალიბებული აქტივობების განხორციელება შეიძლება დაიყოს სამ ძირითად კატეგორიად: 1) აქტივობები, რომლებიც სრულად განხორციელდა (შეადგენს დაგეგმილ აქტივობათა მცირე ნაწილს<sup>8</sup>), 2) აქტივობები, რომლებიც არ განხორციელბულა საანგარიშო პერიოდში, თუმცა აღინიშნა გარკვეული წინსვლა მათი განხორციელების მიმართულებით, მაგალითად, ჩატარდა სამუშაო შეხვედრები, განხორციელდა საერთაშორისო პრაქტიკისა და სტანდარტების კვლევა და ა.შ. (აქტივობათა უმეტესობა ამ კატეგორიას განეკუთვნება<sup>9</sup>), და 3) აქტივობები, რომლებიც განხორციელდა, მაგრამ რომელთა მასშტაბი და ხარისხი საჭიროებს გაუმჯობესებას, რათა მიღწეული იქნეს ასოცირების დღის წესრიგში ჩამოყალიბებული ზოგადი მიზანი (ამ კატეგორიას აქტივობათა მცირე რაოდენობა განეკუთვნება).<sup>10</sup>

სამოქმედო გეგმებთან დაკავშირებული ამ ქვეთავისთვის რელევანტურია ასევე სამუშაო პროცესის ნაკლოვანებები, რაც ზემოთ იყო განხილული, როგორც არის სხვადასხვა პასუხისმგებელ უწყებას შორის თანამშრომლობის მკაფიოდ განსაზღვრული საშუალებების, შიდა მონიტორინგის არარსებობა და ა.შ.

8 უაღრესად მნიშვნელოვანია, რომ მიღებული იქნა ძალზე პროგრესული საკანონმდებლო აქტი - არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების კოდექსი, რაც, „იუნისეფის“ შეფასებით, „წარმოადგენს მნიშვნელოვან წინ გადადგმულ ნაბიჯს თანამედროვე, ბავშვისადმი კეთილგანწყობილი მართლმსაჯულების სისტემისკენ“. განცხადება იუსტიციის სამინისტროს მიერ მომზადებულ არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების კოდექსზე, კოალიცია „დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის“ (2015-04-16), უკანასკნელად მოძიებულია 2015 წლის 1 აგვისტოს შემდეგ მისამართზე: <http://www.coalition.org/en/article/226/Statement%20on%20the%20Code%20of%20Juvenile%20Justice%20Developed%20by%20the%20Ministry%20of%20Justice>, იხ. აგრეთვე, „იუნისეფი“, „არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების ახალი კოდექსი - მნიშვნელოვანი წინ გადადგმული ნაბიჯი თანამედროვე, ბავშვისადმი კეთილგანწყობილი მართლმსაჯულების სისტემისკენ“, უკანასკნელად მოძიებულია 2015 წლის 2 აგვისტოს შემდეგ მისამართზე: [http://unicef.ge/44/juvenile\\_justice\\_code/335/Ingeng](http://unicef.ge/44/juvenile_justice_code/335/Ingeng)

9 მაგალითად, სამოქმედო გეგმებში ჩამოყალიბებული ერთ-ერთი ვალდებულება მოსამართლეთა პერიოდული შეფასების სისტემის დახეხვა და დაწერვა და მოსამართლეთა დანინაურების კრიტერიუმებისა და პროცესის შემუშავება (2014, 2015). ჯერ არ დაწერა არც პერიოდული შეფასების სისტემა და არც მოსამართლეთა დანინაურების სისტემა. 2014 და 2015 წლებშიც გარკვეული ნაბიჯები გადაიდგა ამ მიმართულებით: ჩატარდა სამუშაო შეხვედრები და კონფერენცია ექსპერტთა შეხვედრების მოსაძიებლად და ქართულ ენაზე ითარგმნა არასავალდებულო ხასიათის საერთაშორისო სამართლებრივი ნორმების შემცველი დოკუმენტი.

10 მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და დისციპლინური სამართალწარმოების სისტემის რეფორმირება ერთ-ერთი აქტივობის სახით არის გათვალისწინებული როგორც 2014, ისე 2015 წლების სამოქმედო გეგმებში. 2015 წელს მომზადდა და პარლამენტს განსახილველად წარედგინა კანონპროექტი; მაგრამ კანონპროექტი შეიცავს რიგ პრობლემურ დებულებებს, ხოლო შემოთავაზებული ცვლილებების მასშტაბი შეზღუდულია. საჭიროა სისტემის ფუნდამენტური რეფორმირება, რათა ის შესაბამისობაში იქნეს მოყვანილი ევროპულ სტანდარტებთან და უზრუნველყოფილი იქნეს მოსამართლეთა ანგარიშვალდებულების სისტემის სათანადო მოქმედება, მოსამართლეთა დამოუკიდებლობისთვის რაიმე საფრთხის შეუქმნელად. ამიტომ არ იქნება მართებული ამ აქტივობის შესრულებულად მიჩნევა მხოლოდ იმ ფაქტზე დაყრდნობით, რომ კანონპროექტი უკვე წარდგენილია პარლამენტში ან თუნდაც დამტკიცებულია პარლამენტის მიერ.

## 2. პროკურატურის რეფორმა

საქართველოში, ისევე, როგორც ბევრ სხვა პოსტსაბჭოთა ქვეყანაში, სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სისტემაში პროკურატურას დომინანტური ფუნქცია აკისრია. ამიტომ ამ ინსტიტუციაში დამოუკიდებლობის, ეფექტიანობისა და ანგარიშვალდებულების ნაკლებობას საზიანო შედეგები აქვს, რომლებიც სცდება სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სისტემაში კონკრეტულ საქმეებს.

განსხვავებით სასამართლო სისტემისგან, რომელშიც საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში, მნიშვნელოვანი რეფორმები განხორციელდა, პროკურატურა უმეტესად ძნელად ექვემდებარებოდა ცვლილებებს და აგრძელებდა ფუნქციონირებას გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპების უგულებელყოფით, ხშირად კანონის და ადამიანის უფლებათა შესაბამისი სტანდარტების დარღვევით. მან მოიპოვა ისეთი ინსტიტუტის რეპუტაცია, რომელსაც საზოგადოება ქვეყანაში ყველაზე ნაკლებად ენდობა, და ხშირად როგორც ადგილობრივი, ისე საერთაშორისო დამკვირვებლების მხრიდან მწვავე კრიტიკაც დაუმსახურებია<sup>11</sup>.

სამწუხაროდ, 2012 წელს პოლიტიკური ხელმძღვანელობის ცვლილებამ ვერ მოაგვარა პროკურატურის დამოუკიდებლობის, პოლიტიკური თვალსაზრისით ნეიტრალურობისა და ეფექტიანობის პრობლემები<sup>12</sup>.

### 2.1. სამოქმედო გეგმების შეფასება

რაც შეეხება პროკურატურის რეფორმას, 2014 წლის სამოქმედო გეგმა ექსკლუზიურად არის კონცენტრირებული ტრენინგებზე, კერძოდ, ეს არის ტრენინგი სასამართლო უნარ-ჩვევებში საპროცედურო დოკუმენტების დასაბუთების ხარისხის გასაუმჯობესებლად; ტრენინგი განრიდებასა და მედიაციასთან დაკავშირებით, ტრენინგი ადამიანის უფლებათა და ანტიდისკრიმინაციის საკითხებზე ცნობიერების ასა-

11 იხ., მაგალითად, აშშ-ის სახელმწიფო დეპარტამენტის 2006-2015 წლების ანგარიშები ქვეყნის შესახებ, ასევე საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის „სავარაუდოდ პოლიტიკური მოტივაციის მქონე სისხლის სამართლისა და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეები“ (2011) და „ქვეყანაში არსებული რისკების შეფასება - საქართველო/პროკურატურა“, ECCU-EaP-9/2013;

12 იხ., მაგალითად, „საია გიორგი ოქროპირიძის საქმეზე პრემიერ-მინისტრის განცხადებას და პროკურატურის თანმდევ მოქმედებებს ეხმიანება“ უკანასკნელად მოდიებულია 2015 წლის 2 აგვისტოს. შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: <https://gyla.ge/eng/news?info=2526>; „განცხადება წამების მსხვერპლთა მხარდაჭერის საერთაშორისო დღესთან დაკავშირებით“, 2015 წლის 26 ივნისი, უკანასკნელად მოდიებულია 2015 წლის 2 აგვისტოს. შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: <https://gyla.ge/eng/news?info=2550>

მალეებლად და ხელშესაწყობად სასამართლო, სამართალდამცავ და ადმინისტრაციის სისტემაში.

2015 წლის სამოქმედო გეგმაში ასევე გათვალისწინებულია ვალდებულება, ამაღლდეს პროკურატურის სისტემის თანამშრომლების კვალიფიკაცია კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის, სამართლებრივი წერისა და დასაბუთების, სასამართლო უნარ-ჩვევების, პროფესიული ეთიკისა და სხვა აქტუალური მიმართულებებით, ჩატარდეს სასამართლო სხდომებზე პროკურორების მიერ სახელმწიფო ბრალდების მხარდაჭერის ყოველწლიური მონიტორინგი და დაინერგოს პროკურორების შეფასების სისტემა.

თუმცა 2015 წლის სამოქმედო გეგმაში გარკვეულწილად აღიარებულია უფრო კომპლექსურ აქტივობათა განხორციელების საჭიროება. გეგმა ასევე აღიარებს, რომ უნდა განხორციელდეს პროკურატურის ინსტიტუციური რეფორმა, თუმცა არ იძლევა დეტალებს იმასთან დაკავშირებით, თუ ზუსტად რა იგულისხმება ამ ვალდებულებაში და რა ქვეაქტივობებია შესასრულებელი მიზნის მისაღწევად.

გამოყენებული ფორმულირება – „ინსტიტუციური რეფორმა“ – არ მოიცავს რაიმე კონკრეტულ შინაარსს, რომელიც მიუთითებდა რეფორმის მიმართულებაზე და/ან პრიორიტეტებზე. ამიტომ სახელმწიფოს მიერ სამოქმედო გეგმის შესრულებაზე მონიტორინგის მიზნებისათვის შეუძლებელია იმის დადგენა, შესრულდა თუ არა სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული თავდაპირველი ვალდებულება.

უნდა აღინიშნოს, რომ ორივე სამოქმედო გეგმა თითქმის ექსკლუზიურად არის კონცენტრირებული პროკურატურის სისტემის თანამშრომლების კვალიფიკაციის ამაღლებაზე. ტრენინგები ნამდვილად წარმოადგენს მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს თანამშრომელთა და, შესაბამისად, დაწესებულების საქმიანობის შედეგების გასაუმჯობესებლად – და მათ შეუძლიათ ხელი შეუწყონ პროკურატურის ეფექტიანობისა და პროფესიონალიზმის მიღწევას. თუმცა საკითხავია, შესწევს თუ არა ტრენინგებს უნარი, გაუმკლავდეს გადაუდებელ საჭიროებას იმისა, რომ უზრუნველყოფილი იქნეს პროკურატურის დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა, გამოძიებათა გამჭვირვალედ და მიუკერძოებლად განხორციელება და თავისუფლება არამართლზომიერი ზეგავლენისგან, მათ შორის პოლიტიკური ზეგავლენისაგან.

შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ ექსკლუზიური კონცენტრირება ტრენინგებზე სამოქმედო გეგმების ნაკლოვანებას წარმოადგენს და გვაფიქრებინებს, რომ საქართველოს მთავრობა ვერ აცნობიერებს და/ან არ აღიარებს პროკურატურის სისტემაში არსებულ რეალურ პრობლემებს და აუცილებელი რეფორმების მასშტაბს. გარდა ამისა, განხორციელებული რეფორმა მიმართული იყო მხოლოდ მთავარი პროკურორის დანიშვნის/განთავისუფლების პროცესის ცვლილებაზე და არ შემოუტანია ფუნდამენტური ცვლილებები პროკურატურის ინსტიტუციურ მოწყობაში, როგორც არის ქალაქისა და რეგიონული პროკურორების დანიშვნის, განთავისუფლების, შეფასებისა და დანიშნულების პროცედურები, მათი დამოუკიდებლობისა და გადაწყვეტილებების ავტონომიურად მიღების გარანტიები და ა.შ.<sup>13</sup>

## 2.2. სამოქმედო გეგმების განხორციელება

2014 წლის ბოლოს პრემიერ-მინისტრმა განაცხადა პროკურატურის რეფორმის დაწყების შესახებ. ამას მოჰყვა იუსტიციის მინისტრის განცხადება, რომ „პროკურატურის რეფორმა უნდა ჩატარდეს წელსვე [2015] და სწრაფად... და ველარ დავიცდით“<sup>14</sup>. თუმცა რეფორმის პროცესი არ დაწყებულა სისტემაში არსებული მთავარი პრობლემების თუ საჭიროებების ან მის წინაშე მდგომი ძირითადი გამოწვევების ანალიზით<sup>15</sup> – ადგილობრივ და საერთაშორისო დაინტერესებულ მხარეებს შორის შეხედულებების გაზიარებაზე დაყრდნობით. ამის ნაცვლად საბჭომ ჩაატარა შედარებითი კვლევა და მოამზადა რეფორმის კონცეფცია, რომელშიც საუბარია განსახორციელებელ ცვლილებებზე და არა სისტემის წინაშე მდგომ საჭიროებებსა და მათი დაკმაყოფილების გზებზე.

აპრილის დასაწყისში საბჭოს სხდომაზე უწყებათაშორისმა საბჭომ წარმოადგინა ახალი მოდელის პროექტი მთავარი პროკურორის დანიშვნასთან/განთავისუფლებასთან დაკავშირებით. სხდომის ყველა

13 „პროკურატურის რეფორმა საქართველოში: რა დევს სასწორზე?“ (2015) ანალიტიკური დოკუმენტი. ავტორი: ანა ნაცვლიშვილი. უკანასკნელად მოდიფიცირებულია 2015 წლის 24 სექტემბერს. შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: <http://www.osgf.ge/files/2015/Publication/EU-Geirgia%20Association%20report6.pdf>

14 იუსტიციის მინისტრი: „პროკურატურის რეფორმა უნდა ჩატარდეს წელსვე და სწრაფად“. უკანასკნელად მოდიფიცირებულია 2015 წლის 1 აგვისტოს. შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: <http://www.interpressnews.ge/ge/samartali/324076-thea-tsulukiani-prokuraturis-reforma-unda-chatardes-tselsve-datsrafad.html?ar=A>

15 აღნიშნულ საჭიროებებსა და გამოწვევებთან დაკავშირებული გარკვეული მოსაზრებები იხილეთ „პროკურატურის რეფორმა საქართველოში: რა დევს სასწორზე?“ (2015) ანალიტიკური დოკუმენტი. ავტორი: ანა ნაცვლიშვილი.



მონაწილე მიესალმა რეფორმას, მათმა უმეტესობამ კი გამოთქვა კონკრეტული კომენტარები და რეკომენდაციები შემოთავაზებული მოდელის მნიშვნელოვანი ასპექტების გადასასინჯად.

სამწუხაროდ, იუსტიციის სამინისტრომ საკმარისად არ გაითვალისწინა ის რეკომენდაციები და კრიტიკა, რომლებიც გამოითქვა შემოთავაზებულ მოდელთან დაკავშირებით სამოქალაქო სექტორის ნარმომადგენლებისა და ექსპერტების მხრიდან. მოგვიანებით ვენეციის კომისიის დასკვნაში კანონპროექტის შესახებ აღინიშნა, რომ, მიუხედავად მთავარი პროკურორის შერჩევის/დანიშვნის პროცედურის ცვლილებისა და გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში გარკვეული ახალი მხარეების დამატებისა, შემოთავაზებული მოდელი „ჯერ კიდევ არ არის სრულად დაბალანსებული და დანიშვნის პროცესში კვლავ დომინირებს „პოლიტიკური ელემენტი“<sup>16</sup>. ვენეციის კომისიის დასკვნის საფუძველზე კანონპროექტის თავდაპირველ ვერსიაში შეტანილი იქნა გარკვეული ცვლილებები და გათვალისწინებული იქნა რიგი რეკომენდაციებისა. მაგრამ ძირითადი პრობლემა – მთავარი პროკურორის შერჩევის დამსახურებაზე დამყარებული პროცედურისთვის საკმარისი გარანტიების არარსებობა ან დაცვა პოლიტიკური თუ სხვა სახის არამართლზომიერი ზეგავლენისაგან – გადაუჭრელი დარჩა<sup>17</sup>.

შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ თუ პროცესს რეტროსპექტიულად შევხედავთ, იმ ინსტიტუტის რეფორმირების პროცესის წამოწყებას, რომელიც ათწლეულების განმავლობაში ეწინააღმდეგებოდა რეფორმებს, უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება. მთავრობა აცხადებს, რომ შემოთავაზებული და დამტკიცებული იქნა მნიშვნელოვანი ცვლილებები პროკურატურის რეფორმის თვალსაზრისით, თუმცა არსებობს ეჭვი იმასთან დაკავშირებით, შესაძლებელია თუ არა ამ ცვლილებების კვალიფიცირება სისტემის სათანადო რეფორმად<sup>18</sup> და შესწევს თუ არა ამ ცვლილებებს უნარი, რეალურად უზრუნველყოს ასოცირების დღის წესრიგში ჩამოყალიბებული ამოცანების მიღწევა და ქვეყნის საჭიროებათა დაკმაყოფილება.

16 ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), ევროპულ პროკურორთა საკონსულტაციო საბჭო (CCPE), ეუთო-ს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR), „წინასწარი ერთობლივი მოსაზრება „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს კანონში შესატანი ცვლილებების პროექტთან დაკავშირებით“, CDL-PI(2015)014 (2015).

17 კოალიციის „დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის“ განცხადება „პროკურატურის შესახებ“ კანონში ცვლილებების შეტანის მესამე მოსმენით დამტკიცებასთან დაკავშირებით (2015-04-16), უკანასკნელად მოძიებულია 2015 წლის 24 სექტემბერს. შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: <https://gyla.ge/eng/news?info=2623>

18 „პროკურატურის რეფორმა საქართველოში: რა დევს სასწორზე?“ (2015) ანალიტიკური დოკუმენტი. ავტორი: ანა ნაცვლიშვილი.

პირველი: მთავარი პროკურორის დანიშვნის/განთავისუფლების მიღებული მოდელი ვერ უზრუნველყოფს საკმარის გარანტიებს მთავარი პროკურორის შერჩევის დამსახურებაზე დამყარებული პროცედურისთვის და პოლიტიკური თუ სხვა სახის არამართლზომიერი ზეგავლენისაგან თავისუფლებისთვის. მეორე: მხოლოდ მთავარი პროკურორის დანიშვნის/განთავისუფლების წესის შეცვლა ვერ იქნება მიჩნეული ინსტიტუციურ რეფორმად, რომელიც მიზანად ისახავს პროკურატურის ტრანსფორმირებას დამოუკიდებელ, პროფესიონალურ და ანგარიშვალდებულ ინსტიტუტად, როგორც ეს ასოცირების დღის წესრიგით არის გათვალისწინებული. და მართალია, ის, თუ როგორ ინიშნება (და თავისუფლდება) მთავარი პროკურორი კანონის შესაბამისად, პროკურატურის ზოგადი დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვანი გარანტიაა, მაგრამ ამ ინსტიტუტის ნამდვილი დამოუკიდებლობა და პროფესიონალიზმი ამაზე ბევრად მეტს მოითხოვს. სხვა საკითხებთან ერთად საჭიროა ქალაქისა და რეგიონული პროკურორების შერჩევის, დანიშნულების, ჩამოქვეითებისა და განთავისუფლების სათანადო სისტემის დანერგვა, მათი ინდივიდუალური დამოუკიდებლობის გარანტიების შემოღება და ა.შ.

### 3. შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმა

უახლოეს წარსულში შინაგან საქმეთა სამინისტრო ადმინისტრაციის შემადგენლობაში შემავალი ყველაზე დიდი სამინისტრო იყო, 40 000-მდე თანამშრომლით<sup>19</sup>, რომელსაც ფართო უფლებამოსილებები ჰქონდა მინიჭებული. არ არსებობდა მასზე საზოგადოებრივი თუ საპარლამენტო ზედამხედველობის, ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის ეფექტიანი სისტემა. ამგვარმა რეალობამ შედეგად გამოიღო დაუსჯელობის ინსტიტუციონალიზებული კულტურა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს სახელს ადამიანის უფლებათა სერიოზული დარღვევის ფაქტებიც უკავშირდებოდა<sup>20</sup>. „აღინიშნებოდა პრობლემები გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ნაკლებობის, გამოძიების მეთოდების და პროცედურული სტანდარტების დარღვევით თავისუფლების აღკვეთის

19 „საქართველო გარდამავალ პერიოდში“. შენიშვნა: შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომელთა ამჟამინდელი რაოდენობა უცნობია. ერთი წყაროს ინფორმაციით, სამინისტროს კონკრეტულ ქვედანაყოფებში ან მთლიანად სამინისტროში მომუშავე თანამშრომელთა რაოდენობა არ არის საჯაროდ ხელმისაწვდომი. იხ. EMC, „უხილავი ძალის პოლიტიკა: სამართალდამცავი სისტემის ანალიზი“, 2015.

20 „ლიცენზია მკვლელობაზე“, ადამიანის უფლებათა ცენტრი, 2004-2009, ადამიანის უფლებათა ცენტრი, 2009, უკანასკნელად მოძიებულია 2015 წლის 11 აგვისტოს შემდეგ მისამართზე: <http://humanrights.ge/admin/editor/uploads/pdf/license-to-kill-bolo.pdf>; იხ., აგრეთვე, „საქართველოში დემონსტრაციის დარღვევის შემაფოთებელი შედეგები“, უკანასკნელად მოძიებულია 2015 წლის 11 აგვისტოს შემდეგ მისამართზე: <http://humanrightshouse.org/Articles/16521.html>

თვალსაზრისით, ასევე აღინიშნებოდა პატიმრობაში მყოფ პირთა მიმართ ცუდად მოპყრობის ეპიზოდები<sup>21</sup>. 2012 წელს პოლიტიკური ხელმძღვანელობის ცვლილების შემდეგ ზოგადად ადამიანის უფლებათა თვალსაზრისით გარკვეული პოზიტიური მოვლენები მოხდა. თუმცა ეს გაუმჯობესება არ ასახულა სამართალდამცავი უწყებების მუშაობაში და კვალავაც აღინიშნება ისეთი პრობლემები, როგორც არის ცუდად მოპყრობა და ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება,<sup>22</sup> ასევე ზოგიერთი ფუნდამენტური უფლების დარღვევები<sup>23</sup>.

### 3.1. სამოქმედო გეგმების შეფასება

2014 წლის სამოქმედო გეგმაში არაფერია ნათქვამი შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმირებაზე. ამ მხრივ ერთადერთი ვალდებულება 2015 წლის სამოქმედო გეგმაშია გათვალისწინებული შემდეგი ფორმულირებით: „შინაგან საქმეთა სამინისტროდან უშიშროების ნაწილის გამოყოფის პროცედურის ინიცირება“.

და თუმცა ამ ორი სტრუქტურის ერთმანეთისგან დაცალკეება თავისთავად მნიშვნელოვანი ნაბიჯია, ეს მხოლოდ ერთი მიმართულებაა იმ რეფორმისა, რომელიც საჭიროა ასოცირების დღის წესრიგში განსაზღვრული მიზნის – „გაიზარდოს სამართალდამცავი ორგანოების ანგარიშვალდებულება და მათზე დემოკრატიული ზედამხედველობა“ – მისაღწევად. გარდა ამისა, სამოქმედო გეგმებში არაფერია ნათქვამი სამართალდამცავი ორგანოების ანგარიშვალდებულების შიდა თუ გარე მექანიზმების (მაგალითად, პარლამენტის მხრიდან ზედამხედველობა) გაძლიერების შესახებ.

### 3.2. სამოქმედო გეგმების განხორციელება

უშიშროების სამსახურის შესახებ კანონპროექტის მომზადება დახურული, გამჭვირვალობას მოკლებული პროცესი იყო, რომელშიც არასამთავრობო ორგანიზაციებს არ მიუღიათ მონაწილეობა. უკვე

21 ibid

22 იხ., მაგალითად, საქართველოს სახალხო დამცველის წლიური ანგარიშები შემდეგ მისამართზე: <http://www.ombudsman.ge/ge/reports/saparlamento-angarishebi>; გარდა ამისა, იხ. ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის განცხადებები სამართალდამცავი ორგანოების თანამშრომელთა მიერ სავარაუდოდ განხორციელებული ადამიანის უფლებათა დარღვევების შესახებ, უკანასკნელად მოძიებულია 2015 წლის 11 აგვისტოს შემდეგ მისამართებზე: <https://gyla.ge/geo/news?info=2049> და <https://gyla.ge/geo/news?info=2340#sthash.zLtEUoGr.dpuf> და <https://gyla.ge/geo/news?info=1953> და <https://gyla.ge/eng/news?info=2436>

23 <http://www.radiotavisupleba.ge/content/saemukra-tu-ara-saftrkhe-shekrebisa-da-gamokhatvis-tavisuplebas/27140774.html>

შემუშავებული კანონპროექტი ძალზე ცოტა ხნით ადრე მიწოდებული შეტყობინების საფუძველზე წარედგინა რამდენიმე არასამთავრობო ორგანიზაციას და მათ ერთი კვირის ვადა მიეცათ თავიანთი შენიშვნების ჩამოსაყალიბებლად. ამ კონტექსტში საინტერესოა, რომ განხორციელების შესახებ ანგარიშში ნათქვამია მინისტრთა კაბინეტის ბრძანებაზე, რომლის ძალით შეიქმნა სააგენტოთაშორისო საბჭო აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებათა წარმომადგენლების შემადგენლობით შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმასთან დაკავშირებით რეკომენდაციებისა და წინადადებების შესამუშავებლად. თუმცა ისიც საინტერესოა, რომ კანონპროექტი წარადგინა შინაგან საქმეთა სამინისტროს წარმომადგენელმა და არა საბჭომ ან მისმა სამდივნომ. პროცესის დახურული ხასიათი გარკვეულად გააბათილა კანონპროექტის ირგვლივ პარლამენტში, კერძოდ, იურიდიულ საკითხთა კომიტეტში, გამართულმა აქტიურმა დებატებმა. მიუხედავად ამისა, არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ შეთავაზებული მნიშვნელოვანი წინადადებების უმრავლესობა არ იქნა გათვალისწინებული<sup>24</sup>.

სამართალდამცავი სტრუქტურების ანგარიშვალდებულებისა და მათზე დემოკრატიული ზედამხედველობის გასაზრდელად სტრუქტურული რეფორმების საჭიროებაზე ექსპერტები საქართველოს მიერ ასოცირების შესახებ ხელშეკრულების ხელმოწერამდეც ლაპარაკობდნენ<sup>25</sup>. ორი უწყების უბრალოდ დაცალკეება ერთმანეთისაგან ყველაფერია სტრუქტურული რეფორმის გარდა და, შესაბამისად, არ არის საკმარისი ასოცირების დღის წესრიგში ჩამოყალიბებული მიზნის მისაღწევად.

რაც შეეხება სამოქმედო გეგმების შესრულებას, 2015 წლის სამოქმედო გეგმაში განსაზღვრული ვალდებულება – შინაგან საქმეთა სამინისტროსგან უშიშროების ნაწილის გამოყოფას – განხორციელდა. თუმცა არ იქნება მართებული, ამის გამო შესრულებულად იქნეს მიჩნეული ასოცირების დღის წესრიგში გათვალისწინებული ვალდებულება – „სამართალდამცავი ორგანოების ანგარიშვალდებულებისა და მათზე დემოკრატიული ზედამხედველობის გაზრდა“. თავად გამოყოფა, კერძოდ კი უშიშროების სამსახურის კონკრეტული შემოღებული მოდელი ნამდვილად არ არის საკმარისი ძალაუფლების კონცენტრაციის პრობლემების გადასაწყვეტად და სამართალდამცავი

24 „კოალიცია შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმის პროცესს ეხმაურება“; 2015 წლის 29 მაისი. უკანასკნელად მოდიებულია 2015 წლის 1 აგვისტოს შემდეგ მისამართზე: [http://www.coalition.org.ge/en/article233/Coalition\\_provides\\_an\\_opinion\\_on\\_the\\_process\\_of\\_reform\\_of\\_the\\_Ministry\\_of\\_Interior](http://www.coalition.org.ge/en/article233/Coalition_provides_an_opinion_on_the_process_of_reform_of_the_Ministry_of_Interior)

25 ibid

ორგანოების დამოუკიდებლობის, გამჭვირვალობის, ეფექტიანობისა და მათზე და მათ საქმიანობაზე დემოკრატიული ზედამხედველობის უზრუნველსაყოფად<sup>26</sup>. არც ერთ სამოქმედო გეგმაში არ არის მითითებული სხვა აქტივობები შიდა თუ გარე ზედამხედველობის გასაზრდელად, მაგალითად, პარლამენტის თუ შესაბამისი კომიტეტების ვალდებულება, ორგანიზება გაუწიონ რეგულარულ მოსმენებს სამართალდამცავი ორგანოების მუშაობასთან დაკავშირებით.

ამრიგად, შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმასთან დაკავშირებული აქტივობების ნაწილი კიდევ ერთი მაგალითია ასოცირების დღის წესრიგში ჩამოყალიბებულ მიზანსა და სამოქმედო გეგმებში მითითებულ აქტივობებს შორის შეუსაბამობისა. ამიტომ უაღრესად მნიშვნელოვანია იმის უზრუნველყოფა, რომ მომავალი წლებისთვის მომზადებულ სამოქმედო გეგმებში მითითებული იყოს უფრო დეტალური და კომპლექსური ნაბიჯები ანგარიშვალდებული სამართალდამცავი სისტემის შესაქმნელად.

#### 4. დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმი

სახალხო დამცველს, არასამთავრობო ორგანიზაციებსა და საერთაშორისო აქტორებს არაერთხელ დაუგმიათ დაუსჯელობის კულტურა და წამების, ცუდად მოპყრობის, ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებისა და მსგავსი დანაშაულების ეფექტიანი გამოძიების ნაკლებობა, როდესაც დანაშაულის სავარაუდო ჩამდენი სამართალდამცავი ორგანოების თანამშრომელია. „ქვეყნის უახლოესი წარსულისა და მოსახლეობასა და სამართალდამცავ ორგანოებს შორის ნდობის ჩამოყალიბების გადაუდებელი საჭიროების გათვალისწინებით, ექსპერტებს, არასამთავრობო სექტორს, სახალხო დამცველსა და საერთაშორისო აქტორებს აუცილებლად მიაჩნიათ „სრულიად დამოუკიდებელი საგამოძიებო ორგანოს შექმნა“<sup>27</sup>.

სამწუხაროდ, 2012 წელს ხელისუფლების ცვლილების შემდეგ გამოძიებათა ეფექტიანობის თვალსაზრისით ბევრი არაფერი შეცვლილა. შესაბამისად, დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შექმნა ისევე რელევანტურია, როგორც ადრე.

26 „არასამთავრობო ორგანიზაციები ხელისუფლებას მოუწოდებენ, სამართალდამცავი სისტემის რეალური რეფორმა ჩაატაროს“, 2015 წლის 13 ივლისი, უკანასკნელად მოდიებულია 2015 წლის 1 აგვისტოს შემდეგ მისამართზე: <https://gyla.ge/geo/news?info=2562>

27 „საქართველო გარდამავალ პერიოდში“ (2013)

გარდა ამისა, ასოცირების დღის წესრიგში გათვალისწინებულია საქართველოს მთავრობის ვალდებულება, განიხილოს სრულფასოვანი, დამოუკიდებელი და ეფექტიანი გასაჩივრების მექანიზმის ჩამოყალიბების შესაძლებლობა პოლიციისა და პროკურორების წინააღმდეგ შემოტანილი საჩივრების გამოსაძიებლად. ამიტომ გასაკვირია, რომ სამოქმედო გეგმები აღნიშნული მექანიზმის მანდატს მხოლოდ წამების წინააღმდეგ ბრძოლით განსაზღვრავენ.

#### 4.1. სამოქმედო გეგმების შეფასება

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ასოცირების დღის წესრიგში ლაპარაკია სრულფასოვანი დამოუკიდებელი და ეფექტიანი გასაჩივრების მექანიზმის ჩამოყალიბებაზე პოლიციისა და პროკურორების წინააღმდეგ შემოტანილი საჩივრების გამოსაძიებლად. სამოქმედო გეგმებში ამ ვალდებულების შესრულებასთან დაკავშირებული მხოლოდ ერთი აქტივობაა ნახსენები. გარდა ამისა, ორივე სამოქმედო გეგმა აღნიშნული მექანიზმის მანდატს მხოლოდ წამების წინააღმდეგ ბრძოლამდე ზღუდავს.

#### 4.2. სამოქმედო გეგმების განხორციელება

დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შექმნის შესაძლებლობის განხილვა ერთ-ერთი ყველაზე მეტად უგულებელყოფილი ვალდებულებაა მართლმსაჯულების სისტემის რეფორმის პროცესში. 2015 წლის მარტში არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ მომზადებული კანონპროექტი – რომელსაც თან ახლდა საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ ჩატარებული კვლევების შედეგები – ნარედგინა წამების წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორის საბჭოს. წინამდებარე ანგარიშის მომზადების დროისათვის საბჭოს არ ჰქონდა განხილული კანონპროექტი და არც საკუთარი ინიციატივით ჩაუტარებია რაიმე შეხვედრები ან აქტივობები აღნიშნულ მექანიზმთან დაკავშირებით.

## ძირითადი მიზნები

უკანასკნელი სამი წლის განმავლობაში ფართომასშტაბიანი სამუშაოები ჩატარდა მართლმსაჯულების სისტემის რეფორმის მიმართულებით; თუმცა საქართველოს მთავრობის საქმიანობა ასოცირების შესახებ ხელშეკრულებაში სასამართლო სისტემის, პროკურატურისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმირების სფეროში განსაზღვრული მიზნების მისაღწევად დღეისათვის ვერ შეფასდება დამაკმაყოფილებლად.

მცირედენი მიღწევების ერთ-ერთი პოზიტიური მაგალითია არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების ახალი კოდექსის მიღება. დანარჩენი რეფორმების მასშტაბი შეზღუდულია და საეჭვოა მათი ეფექტიანობა დამოუკიდებელი, პოლიტიკურად ნეიტრალური და პროფესიონალური სასამართლო სისტემისა და სამართალდამცავი ორგანოების შექმნის თვალსაზრისით.

რაც შეეხება მონიტორინგის პროცესში გამოვლენილ ნაკლოვანებებსა და გამონკვევებს:

- ▶ ბევრი აქტივობა ფორმულირებულია ძალზე ზოგადად, ფართოდ და ბუნდოვნად და იძლევა მათი ზუსტი შინაარსის სუბიექტური ინტერპრეტაციის საშუალებას. ეს ფაქტობრივად შეუძლებელს ხდის მათი განხორციელების შეფასებას.
- ▶ არსებობს მნიშვნელოვანი შეუსაბამობა ასოცირების დღის წესრიგით გათვალისწინებულ ვალდებულებებსა და სამოქმედო გეგმებში მითითებულ შესაბამის აქტივობებს შორის. ამიტომ საკითხავია, რეალურად გამოიღებს თუ არა შედეგად აღნიშნულ აქტივობათა განხორციელება, თუნდაც ისინი სრულყოფილად და ყოვლისმომცველი სახით განხორციელდეს, ასოცირების დღის წესრიგში გათვალისწინებული მიზნების/ვალდებულებების შესრულებას.
- ▶ ხშირად რთულია, თუ შეუძლებელი არა, გაიზომოს კონკრეტულ აქტივობათა განხორციელებაში მიღწეული პროგრესი, ვინაიდან სამოქმედო გეგმებში არ არსებობს შეფასების ინდიკატორები, სამიზნე ციფრები ან მოსალოდნელი შედეგები.

- ▶ განხორციელებაში მიღწეული წინსვლის გაკონტროლებას კიდევ უფრო ართულებს თითოეული აქტივობის შესრულების დეტალური განრიგის არარსებობა.
- ▶ სამოქმედო გეგმების სხვადასხვა ნაწილი განსხვავებულია ასოცირების დღის წესრიგით გათვალისწინებული ამა თუ იმ ვალდებულების განსახორციელებლად კონკრეტული მიმართულებით შესასრულებელი სამუშაოს დეტალებისა და მასშტაბის თვალსაზრისით. მაგალითად, სამოქმედო გეგმები დეტალურ ხასიათს ატარებს სასამართლო რეფორმასთან დაკავშირებით, მაგრამ ნაწილი, რომელიც შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმას ეხება, ძალზე შეზღუდული და მოკლეა.
- ▶ არ არის ცხადი, ახორციელებს თუ არა ყველა შესაბამისი უწყება მათ მიერ შესრულებული შესაბამისი აქტივობების ეფექტიანობის შეფასებას (მაგალითად, ჩატარებული ტრენინგების ხარისხის შეფასებას), ასევე ასოცირების დღის წესრიგით გათვალისწინებული ვალდებულებების განხორციელებაში საკუთარი როლის შეფასებას.
- ▶ პარლამენტს ფაქტობრივად არავითარი როლი არ აკისრია განხორციელებაში და განხორციელების მონიტორინგში.
- ▶ დაბოლოს, რაც ასევე ძალზე მნიშვნელოვანია, სამოქმედო გეგმების შესრულების ზოგიერთი შემთხვევა ხელყოფს სამოქმედო გეგმების დაგეგმვისა და განხორციელების გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულებისა და ჩართულობის პრინციპებს.



## რეკომენდაციები

- ▶ დროულად შესრულდეს ორი სამოქმედო გეგმიდან დარჩენილი ამოცანები;
- ▶ შემუშავდეს შეფასების ინდიკატორები, მოსალოდნელი შედეგები და/ან სამიზნე ციფრები, ასევე განხორციელების სულ მცირე კვარტალურად დაყოფილი განრიგები სამომავლო სამოქმედო გეგმების თითოეული პუნქტისათვის;
- ▶ სამომავლო სამოქმედო გეგმები მომზადდეს წინა გეგმების განხორციელების ანალიზზე დაყრდნობით;
- ▶ სამომავლო სამოქმედო გეგმები შედგენილი იქნეს რაც შეიძლება დეტალურად და დაგეგმილი აქტივობები შეესაბამებოდეს ასოცირების შესახებ ხელშეკრულებასა და ასოცირების დღის წესრიგში განსაზღვრულ ზოგად მიზნებს;
- ▶ სამოქალაქო სექტორის ჩართულობა რეფორმის პროცესში არ ნარმოადგენდეს მხოლოდ ფორმალობას;
- ▶ ტარდებოდეს ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების მკაცრი შიდა და გარე მონიტორინგი.

# კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა და საჯარო სამსახურის რეფორმა

---

ერეკლე ურუშაძე

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო“

# რეზიუმე

საქართველოსა და ევროკავშირის შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ ხელშეკრულება, ასოცირების შესაბამისი დღის წესრიგი და ამ უკანასკნელის განხორციელების მიზნით შემუშავებული წლიური სამოქმედო გეგმები ითვალისწინებს საქართველოს ვალდებულებებს, გაატაროს ანტიკორუფციული და ადმინისტრაციული რეფორმები. მიუხედავად იმისა, რომ კორუფციასთან ბრძოლის საქმეში საქართველომ გასულ ათწლეულში მნიშვნელოვან პროგრესს მიაღწია, კორუფციის ზოგიერთი უფრო კომპლექსური ფორმა კვლავ პრობლემას წარმოადგენს. ამავ დროს, ქვეყანაში ჯერ კიდევ არ არის შექმნილი ნამდვილად დამოუკიდებელი და პროფესიონალური საჯარო სამსახური. ამიტომ ასოცირების დღის წესრიგში შესული შესაბამისი ვალდებულებები მნიშვნელოვანია ქვეყნის განვითარების საერთო კონტექსტში.

ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების მიზნით შემუშავებული საქართველოს ხელისუფლების 2014 და 2015 წლების სამოქმედო გეგმები ძალზე მასშტაბურ რეფორმებსა და საქმიანობას მოიცავს: ახალი ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის, ასევე „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონის მიღებას და მონიტორინგის სისტემის შექმნას ქვეყნის საჯარო მოხელეების ქონების დეკლარაციებისთვის. გარდა ამისა, დაგეგმილია სხვა რეფორმებიც: გამჭვირვალე პროცედურების ჩამოყალიბება საჯარო მოხელეთა შესარჩევად, შესაფასებლად, დასაწინაურებლად და თანამდებობიდან გასათავისუფლებლად, აგრეთვე საჯარო დაწესებულებებში ადამიანური რესურსების მართვის ელექტრონული სისტემების დანერგვა.

2015 წლის 1 სექტემბრისთვის საქართველოს ხელისუფლებამ წინსვლას მიაღწია სამოქმედო გეგმებში გათვალისწინებული აქტივობების უმეტესობის განხორციელების კუთხით, ასევე დაასრულა რიგი მნიშვნელოვანი ამოცანებისა (მაგალითად, ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის მიღება და „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონისა და იმ საკანონმდებლო ცვლილებების მიღება პირველი წაკითხვით, რომელთა თანახმად შემოღებული იქნება ქონების დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემა). შემდგომი წინსვლაა საჭირო რამდენიმე მნიშვნელოვანი მიზნის მისაღწევად, როგორც არის

„ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ“ კანონის მიღება და ევროპის საბჭოს კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლ სახელმწიფოთა ჯგუფის (GRECO) რეკომენდაციების გათვალისწინება, აგრეთვე ანტიკორუფციული საბჭოს გაძლიერება.

ხშირად რთულია, ზუსტად განსაზღვრო ცალკეული მიზნების შესრულებაში მიღწეული წარმატების მასშტაბი, რადგან სამოქმედო გეგმებში არ არსებობს შეფასების ინდიკატორები, სამიზნე რაოდენობები ან მოსალოდნელი შედეგები. გარდა ამისა, მიღწეული წარმატების კონტროლს ართულებს თითოეული აქტივობის შესრულების დეტალური კალენდარული გრაფიკის არარსებობა. ზოგიერთი აქტივობა, რომელიც 2014 წელს არ დასრულდა, გაურკვეველი მიზეზების გამო არ იქნა შეტანილი 2015 წლის სამოქმედო გეგმაში.

იმისათვის, რომ წარმატებით შესრულდეს ასოცირების შესახებ ხელშეკრულებით და ასოცირების დღის წესრიგით განსაზღვრული მიზნები, საქართველოს ხელისუფლებამ:

- ▶ უნდა უზრუნველყოს ორი სამოქმედო გეგმის ფარგლებში დარჩენილი ამოცანების დროული შესრულება (მათ შორის 2014 წლის სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული ამოცანებისა, რომლებიც სრულად არ განხორციელდა 2014 წელს და არ არის შეტანილი 2015 წლის დოკუმენტში);
- ▶ უნდა ჩამოაყალიბოს შეფასების მაჩვენებლები, შედეგები და/ან სამიზნე რაოდენობები მომავალი სამოქმედო გეგმების თითოეული პუნქტისთვის და მათი შესრულების სულ მცირე კვარტალურად დაყოფილი კალენდარული გრაფიკები;
- ▶ მომავალი სამოქმედო გეგმები უნდა მოამზადოს წინა ანალოგიური დოკუმენტების განხორციელების გაანალიზების საფუძველზე და უზრუნველყოს შეუსრულებელი ამოცანების მომდევნო სამოქმედო გეგმაში გათვალისწინება.

# შესავალი

ბრძოლა კორუფციის წინააღმდეგ და ადმინისტრაციული რეფორმები შედის საქართველოს მიერ ევროკავშირთან გაფორმებული ასოცირების შესახებ ხელშეკრულებით და ასოცირების შესახად დღის წესრიგით ნაკისრ ვალდებულებებში.

ასოცირების შესახებ ხელშეკრულება შეიცავს რიგ დებულებებს, რომლებიც ამ ორ სფეროს ეხება: როგორც ხელშეკრულების პრეამბულა, ასევე თავი ზოგადი პრინციპების შესახებ იმეორებს მხარეთა ვალდებულებას საჯარო ადმინისტრაციის და საჯარო სამსახურის რეფორმირებასთან და კორუფციასთან ბრძოლასთან დაკავშირებით, ხოლო ხელშეკრულების სხვადასხვა მუხლი (4, 17, 392, 394, 395 და 396) ითვალისწინებს მხარეთა თანამშრომლობას აღნიშნულ ორ სფეროში, აგრეთვე საქართველოს ვალდებულებას, გაატაროს რეფორმები და განახორციელოს აქტივობები ამ მიზნების მისაღწევად<sup>28</sup>.

ასოცირების დღის წესრიგში კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა და ადმინისტრაციული რეფორმა განსაზღვრულია პოლიტიკის ერთ-ერთ ძირითად მიმართულებად პრიორიტეტი 2.1-ის: პოლიტიკური დიალოგი და რეფორმა – ფარგლებში. ასოცირების დღის წესრიგი საგანგებოდ აღნიშნავს საქართველოს ვალდებულებას, „მიიღოს ადეკვატური ზომები საზოგადოების ყველა დონეზე, რათა თავიდან აიცილოს, გამოავლინოს და ებრძოდოს კორუფციას, განსაკუთრებით მაღალ ეშელონებში,“ აგრეთვე „გაატაროს ადმინისტრაციული რეფორმა საგანგებოდ აქცენტით სახელმწიფო და მუნიციპალურ მმართველობაზე და „ანგარიშვალდებული, ქმედითი, ეფექტიანი, გამჭვირვალე და პროფესიონალური საჯარო სამსახურის შექმნაზე“<sup>29</sup>. საქართველოს ხელისუფლების 2014 და 2015 წლების სამოქმედო გეგმებში მოცემულია კონკრეტული რეფორმების ჩამონათვალი, რომლებიც ასოცირების შესახებ ხელშეკრულებით და ასოცირების დღის წესრიგით გათვალისწინებული ზოგადი მიზნების მიღწევას ემსახურება.

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა და საჯარო სამსახურის რეფორმა

28 ასოცირების შესახებ ხელშეკრულება ერთი მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს და, მეორე მხრივ, საქართველოს შორის, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:261:FULL&from=EN> (მოდიებულია 2015 წლის 1 აპრილს)

29 ასოცირების დღის წესრიგი ევროკავშირსა და საქართველოს შორის, [http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eap\\_aa/associationagenda\\_2014\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eap_aa/associationagenda_2014_en.pdf) (მოდიებულია 2015 წლის 1 აპრილს)

# მეთოდოლოგია

ქვემოთ მოცემულ თავებში განხილულია საქართველოს მიერ ასოციაციების დღის წესრიგით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულება ანტიკორუფციული და საჯარო ადმინისტრირების/საჯარო სამსახურის რეფორმების სფეროში. წინამდებარე დოკუმენტი მიზნად ისახავს:

- ▶ განიხილოს 2014 და 2015 წლების სამოქმედო გეგმები და შეაფასოს მათი საერთო ხარისხი;
- ▶ შეაფასოს სამოქმედო გეგმების განხორციელება.

ხელისუფლების 2014 და 2015 წლების სამოქმედო გეგმებში განსაზღვრული ამოცანების ხასიათის გამო შეფასება მოიცავდა როგორც საქართველოს კანონმდებლობას, ასევე საჯარო უწყებების მიერ პრაქტიკულად განხორციელებულ საქმიანობას.

შეფასება ეყრდნობა იმ საჯარო უწყებებისგან მიღებულ ინფორმაციას, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან ხელისუფლების 2014 და 2015 წლების სამოქმედო გეგმებით გათვალისწინებული აქტივობების შესრულებაზე, და იმ ადგილობრივი და საერთაშორისო ორგანიზაციების მოსაზრებებს (მათი არსებობის შემთხვევაში), რომლებიც მონიტორინგს და პოლიტიკის ანალიზს ატარებდნენ შესაბამის სფეროებში. შეფასების კიდევ ერთ წყაროს წარმოადგენდა მედიიდან მოპოვებული ინფორმაცია.

საგანგებოდ უნდა აღინიშნოს ის გარემოება, რომ შეფასება განიხილავს ხელისუფლების 2014 და 2015 წლების სამოქმედო გეგმების განხორციელებას და ცდილობს განსაზღვროს, თუ რამდენად იყო მიღწეული შესაბამისი მიზნები. ის არ იძლევა ანტიკორუფციული პოლიტიკის და ადმინისტრაციული რეფორმის ცალკეულ სფეროებში სიტუაციის და მოვლენების უფრო ღრმა ანალიზს, თუმცა დოკუმენტის ზოგიერთი ნაწილი ამ საკითხებსაც ეხება.

შეფასება მოიცავს პერიოდს 2014 წლის 1 სექტემბრიდან 2015 წლის 1 სექტემბრამდე.

## 1. ანტიკორუფციული რეფორმები

### 1.1 2014 და 2015 წლების სამოქმედო გეგმების შეფასება

საქართველოს ხელისუფლების მიერ ასოცირების დღის წესრიგის განსახორციელებელი 2014 წლის სამოქმედო გეგმა მოიცავს რამდენიმე აქტივობას ანტიკორუფციული პოლიტიკის და რეფორმების სფეროში:

1. ანტიკორუფციული სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის შემუშავებას;
2. ანტიკორუფციული პოლიტიკის განხორციელების მონიტორინგის მექანიზმის გაუმჯობესებას;
3. ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოს ადამიანური რესურსების რაოდენობის გაზრდას და თანამშრომელთა პროფესიული შესაძლებლობების გაუმჯობესებას;
4. საერთაშორისო ორგანიზაციების (კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლ სახელმწიფოთა ჯგუფის (GRECO), ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD), გაეროს ნარკოტიკებთან და დანაშაულთან ბრძოლის ოფისის (UNODC)/გაეროს კორუფციასთან ბრძოლის კომიტეტის (UNCAC)) რეკომენდაციების შესრულების უზრუნველყოფას;
5. „ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ“ კანონპროექტის შემუშავებას;
6. „ღია მმართველობის პარტნიორობის“ საქართველოს ფორუმის – „ღია მმართველობის პარტნიორობის“ ფარგლებში სამოქალაქო საზოგადოებასთან თანამშრომლობის მექანიზმის – ეფექტიანი მუშაობის უზრუნველყოფას.<sup>30</sup>

2015 წლის სამოქმედო გეგმა მოიცავს 2014 წლის სამოქმედო გეგმის ყველა აქტივობას და კიდევ რამდენიმე ახალს:

<sup>30</sup> საქართველოს მთავრობის 2014 წლის სამოქმედო გეგმა ასოცირების დღის წესრიგის განსახორციელებლად, [http://www.eu-nato.gov.ge/sites/default/files/AA%20Action%20Plan-2014-Final-ENG\\_0.pdf](http://www.eu-nato.gov.ge/sites/default/files/AA%20Action%20Plan-2014-Final-ENG_0.pdf) (მოძიებულია 2015 წლის 27 ივლისს)

1. საზოგადოებრივი ჩართულობის უზრუნველყოფას და ინფორმირებულობის დონის ამაღლებას პროექტის „მომხმარებლის ხმა“ განხორციელების მეშვეობით;
2. საერთაშორისო თანამშრომლობის დამყარებას და ანტიკორუფციულ კვლევაში სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციის მონაწილეობის უზრუნველყოფას;
3. საჯარო სამსახურების მაღალი დონის და გამჭვირვალობის მიღწევას თანამშრომელთა პროფესიული ზრდის ხელშეწყობის გზით (მაგალითად, სისტემატური ტრენინგების ჩატარებით), პროცესების გამარტივებით და სხვადასხვა სახის ახალი მომსახურების დანერგვით;
4. გადამზადების სპეციალური პროგრამის განხორციელებას შინაგან საქმეთა სამინისტროს ანტიკორუფციული სააგენტოს თანამშრომლებისთვის და ანალიტიკური სამსახურის შექმნას ანტიკორუფციული სააგენტოს ფარგლებში;
5. წინადადებების შემუშავებას ანტიკორუფციული საბჭოს ინსტიტუციური ქმედუნარიანობის გაძლიერების მიზნით;
6. „ღია მმართველობა საქართველოს“ 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმის განხორციელების მონიტორინგს.<sup>31</sup>

მთლიანობაში 2014 და 2015 წლების სამოქმედო გეგმებში ჩამოთვლილი აქტივობების უმრავლესობა აქტუალური და მნიშვნელოვანია. ორივე სამოქმედო გეგმის ერთ-ერთი სერიოზული პრობლემა ის არის, რომ არ არსებობს მკაფიო ინდიკატორები იმის შესაფასებლად, წარმატებით შესრულდა თუ არა ესა თუ ის აქტივობა. კიდევ ერთ პრობლემას წარმოადგენს განხორციელების ვადების ძალზე ზოგადი ხასიათი. 2014 წლის სამოქმედო გეგმის ყველა აქტივობის განხორციელება 2014 წელს არის გათვალისწინებული, მათი შემდგომი დეტალიზაციის გარეშე. იგივე მდგომარეობაა 2015 წლის სამოქმედო გეგმასთან დაკავშირებით. სულ მცირე კვარტალური ვადების/გრაფიკების დადგენა უფრო შედეგიანი მონიტორინგის საშუალებას მოგვცემდა.

<sup>31</sup> საქართველოს მთავრობის 2015 წლის სამოქმედო გეგმა ასოცირების დღის წესრიგის განსახორციელებლად, [http://www.eu-nato.gov.ge/sites/default/files/AA%20National%20Action%20Plan%202015%20-%20Final%20GEO\\_0.pdf](http://www.eu-nato.gov.ge/sites/default/files/AA%20National%20Action%20Plan%202015%20-%20Final%20GEO_0.pdf) (მოძიებულია 2015 წლის 27 ივლისს)



## 1.2. 2014 და 2015 წლების სამოქმედო გეგმების განხორციელების შეფასება

### 1.2.1. ახალი ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავება და მათი განხორციელების მონიტორინგის და შეფასების მექანიზმის განსაზღვრა

ახალი ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის მიღება მნიშვნელოვანი წინსვლა იყო როგორც მათი შემუშავების პროცესის, ასევე საბოლოო შედეგის თვალსაზრისით. იუსტიციის სამინისტრომ ორგანიზება გაუწია ახალი დოკუმენტების შემუშავების ერთობლივ პროცესს, რომლის ფარგლებშიც სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს საკმარისი დრო და შესაძლებლობა ჰქონდათ თავიანთი წვლილის შესატანად. დოკუმენტების ნაწილები ცხრა თემატურ სამუშაო ჯგუფში მომზადდა და განხილული იქნა ანტიკორუფციული საბჭოს მიერ სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის საბოლოო დამტკიცებამდე 2014 წლის თებერვალში<sup>32</sup>.

ახალი ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია განსაზღვრავს 13 სტრატეგიულ პრიორიტეტს მკაფიო ანტიკორუფციული მიმართულებით. სამოქმედო გეგმაში თითოეული ამ სფეროსთვის ჩამოთვლილია რამდენიმე აქტივობა და, რაც ძალზე მნიშვნელოვანია, მოცემულია, აგრეთვე, მათი განხორციელების მკაფიო გრაფიკი.<sup>33</sup>

რამდენადაც წინა სამოქმედო გეგმაში არ არსებობდა ყოველმხრივი მონიტორინგისა და შეფასების კომპონენტი, დეტალური და მკაფიო მონიტორინგისა და შეფასების მეთოდოლოგიისა და ახალი სამოქმედო გეგმის მიღება მნიშვნელოვან წინ გადადგმულ ნაბიჯს წარმოადგენდა. მეთოდოლოგია ითვალისწინებს პროგრესის როგორც ხარისხობრივ, ასევე რაოდენობრივ შეფასებას, შეიცავს როგორც პროცესის, ასევე შედეგის შეფასების ინდიკატორებს და საკუთარი წვლილის შეტანის შესაძლებლობას სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებსაც აძლევს<sup>34</sup>.

32 ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელი (OECD ACN), სტამბოლის სამოქმედო გეგმა, მონიტორინგის მესამე რაუნდი, ინფორმაცია პროცესის მიმდინარეობის შესახებ, <http://www.oecd.org/corruption/acn/Georgia-ACN-Progress-Update-March-2015-ENG.pdf> (მოძიებულია 2015 წლის 27 ივლისს)

33 ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის სრული ტექსტი შეგიძლიათ იხილოთ იუსტიციის სამინისტროს ვებგვერდზე: <http://justice.gov.ge/Ministry/Index/172> (მოძიებულია 2015 წლის 27 ივლისს)

34 მონიტორინგისა და შეფასების მეთოდოლოგია შეგიძლიათ იხილოთ იუსტიციის სამინისტროს ვებგვერდზე: <http://justice.gov.ge/Ministry/Index/172> (მოძიებულია 2015 წლის 27 ივლისს)

ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნომ 2015 წლის ივლისში წარმოადგინა ახალი სამოქმედო გეგმის განხორციელების შესახებ უახლესი ანგარიში განხორციელების მონიტორინგის შედეგების ანალიზთან ერთად<sup>35</sup>. წარსულში დროულად არ ხდებოდა განხორციელების შესახებ ანგარიშების წარმოდგენა (ზოგჯერ კი ისინი საერთოდ არ მზადდებოდა), ამდენად ის ფაქტი, რომ სამდივნომ ასე სწრაფად წარმოადგინა განხორციელების შესახებ უახლესი ანგარიში, მნიშვნელოვანი გაუმჯობესებაა. გარდა ამისა, განხორციელების ანალიზი და განხორციელების შესახებ უახლესი ანგარიში სრულიად ახალი ტიპის დოკუმენტს წარმოადგენს, რაც ასევე მისასალმებელია. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს განხორციელების შესახებ ანგარიში წინასწარ, ანტიკორუფციული საბჭოს იმ სხდომამდე დაურიგეს, რომელზეც ის შემდეგ დაამტკიცეს.

1.2.2 ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოს ადამიანური რესურსების რაოდენობის გაზრდა და თანამშრომელთა პროფესიული შესაძლებლობების გაუმჯობესება; წინადადებების შემუშავება ანტიკორუფციული საბჭოს ინსტიტუციური პოტენციალის გაძლიერების მიზნით

2014 წლის ბოლოს სამდივნოს ორი ახალი კადრი დაემატა<sup>36</sup> (იურიდიული მრჩეველი და სოციოლოგი), ხოლო კიდევ ერთი თანამშრომელი 2015 წელს დაიქირავეს.<sup>37</sup> გარდა ამისა, 2014 წელს სამდივნოს თანამშრომლები მონაწილეობდნენ რამდენიმე ტრენინგში, სემინარსა და სასწავლო მივლინებაში<sup>38</sup>.

რთულია, შეაფასო ამ აქტივობის განხორციელება, რადგან სამოქმედო გეგმები არ შეიცავს რაიმე სამიზნე რაოდენობებს ან ინდიკატორებს იმასთან დაკავშირებით, თუ ადამიანური რესურსების რაოდენობის ზრდის რა ზღვრული მოცულობა იქნება საკმარისი იმისათვის, აღნიშნული მიზანი მიღწეულად რომ ჩაითვალოს, ან როგორ უნდა შეფასდეს კადრების პოტენციალის ზრდა.

35 განხორციელების შესახებ უახლესი ანგარიში და ანალიზი შეგიძლიათ იხილოთ იუსტიციის სამინისტროს ვებგვერდზე: <http://justice.gov.ge/Ministry/Index/172> (მოძიებულია 2015 წლის 25 სექტემბერს)

36 ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელი (OECD ACN), სტამბოლის სამოქმედო გეგმა, მონიტორინგის შესამე რაუნდი, ინფორმაცია პროცესის მიმდინარეობის შესახებ, <http://www.oecd.org/corruption/acn/Georgia-ACN-Progress-Update-March-2015-ENG.pdf> (მოძიებულია 2015 წლის 27 ივლისს)

37 კომუნიკაცია იუსტიციის სამინისტროსთან, 2015 წლის 11 სექტემბერი.

38 საქართველოს მთავრობის ანგარიში 2014 წლის სამოქმედო გეგმის განხორციელების შესახებ, <http://www.eu-nato.gov.ge/sites/default/files/REPORT%20of%20the%20AA%20Action%20Plan-2014%20ENG%20-%20FINAL%20ENG.pdf> (მოძიებულია 2015 წლის 27 ივლისს)

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელის (OECD ACN) უახლესი შეფასების მიხედვით, საქართველომ „შეზღუდულ პროგრესს“ მიაღწია საკუთარი ანტიკორუფციული ორგანოს აღჭურვის მხრივ „ადეკვატური უფლებამოსილებით, რესურსებით და სამდივნოთი, მათ შორის მიზანმიმართული მუდმივი თანამშრომლებით, რომელთა ერთადერთი სპეციალიზაცია ანტიკორუფციული მუშაობაა“<sup>39</sup>. უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს ჯერ არ შეუსრულებია ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელის რეკომენდაციის ბოლო ნაწილი – ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოს ფუნქციას იუსტიციის სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტი (რომელსაც მრავალგვარი პასუხისმგებლობა აკისრია) ასრულებს.

### 1.2.3 სამართაშორისო ორგანიზაციების (GRECO, OECD, UNCAC) რეკომენდაციების შესრულების ხელშეწყობა

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციულმა ქსელმა აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიისათვის (OECD ACN) 2015 წლის მარტში გამოაქვეყნა საქართველოს მთავრობის მხრიდან სტამბოლის სამოქმედო გეგმის ფარგლებში ანტიკორუფციული ქსელის მიერ გაცემული რეკომენდაციების შესრულების უახლესი შეფასება. საქართველოსთვის ხსენებული გეგმის მონიტორინგის მესამე რაუნდის ფარგლებში სულ 13 რეკომენდაცია იქნა გაცემული, რომლებიც სამ კატეგორიად (ჯგუფად) არის დაყოფილი: ანტიკორუფციული პოლიტიკა, კორუფციის კრიმინალიზაცია და კორუფციის პრევენცია. კიდევ ორი რეკომენდაცია გადმოსულია რეკომენდაციების წინა რაუნდიდან. 2015 წლის მარტის შეფასების მიხედვით, საქართველომ „პროგრესს“ მიაღწია 10 რეკომენდაციის შესრულებაში, ხოლო ერთი რეკომენდაციის შესრულებაში – „მნიშვნელოვან პროგრესს.“ „შეზღუდული პროგრესია“ მიღწეული იმ რეკომენდაციასთან დაკავშირებით, რომელიც ანტიკორუფციული საბჭოს პოტენციალის გაუმჯობესებას ეხება. სამი რეკომენდაცია, რომლებთან დაკავშირებითაც ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელი აღნიშნავს პროგრესის შედარებით ან სრულ არარსებობას, ეხება პოლიტიკური პარტიების და

<sup>39</sup> ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელი (OECD ACN), სტამბოლის სამოქმედო გეგმა, მონიტორინგის მესამე რაუნდი, ინფორმაცია პროცესის მიმდინარეობის შესახებ, <http://www.oecd.org/corruption/acn/Georgia-ACN-Progress-Update-March-2015-ENG.pdf> (მოძიებულია 2015 წლის 27 ივლისს)

საარჩევნო კამპანიების დაფინანსებას, სასამართლოს დამოუკიდებლობას და ბიზნესსექტორის ხელშეუხებლობას<sup>40</sup>.

2015 წლის ივნისში ევროპის საბჭოს კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლ სახელმწიფოთა ჯგუფმა (GRECO) შეფასების მესამე რაუნდის ფარგლებში დაამტკიცა საქართველოს მიერ რეკომენდაციების შესრულების შესახებ მეორე ანგარიში. შეფასების მესამე რაუნდი შეიცავს 15 რეკომენდაციას საქართველოსთვის, რომლებიც დაჯგუფებულია თემებად: I თემა (ბრალდებები) და II თემა (პარტიების დაფინანსების გამჭვირვალობა). I თემის ფარგლებში წინა ანგარიშში შესრულების შესახებ (დამტკიცებულია 2013 წლის ივნისში) მოცემული იყო დასკვნა, რომ ხუთიდან სამი რეკომენდაცია „დამაკმაყოფილებელ დონეზე შესრულდა,“ ხოლო ორი ჯერ კიდევ არ იყო შესრულებული. 2015 წლის ანგარიშის მიხედვით, ორივე აღნიშნული რეკომენდაცია უკვე შესრულებულია, ამდენად, ხუთივე რეკომენდაცია I თემის ფარგლებში მიიჩნევა „დამაკმაყოფილებლად შესრულებულად.“ რაც შეეხება II თემას, 2013 წლის ანგარიშში 10-დან სამი რეკომენდაცია განისაზღვრა როგორც „დამაკმაყოფილებლად შესრულებული,“ ექვსი – როგორც „ნაწილობრივ შესრულებული“ და ერთი – როგორც „შეუსრულებელი.“ 2015 წლის ანგარიშში შესრულების სტადიაში მყოფი შვიდი რეკომენდაციიდან ერთი რეკომენდაცია „შეუსრულებლიდან“ გადავიდა „ნაწილობრივ შესრულებულის“ კატეგორიაში, ხოლო 2013 წელს „ნაწილობრივ შესრულებული“ ექვსი რეკომენდაცია ასეთად რჩება 2015 წელსაც, თუმცა GRECO-მ აღიარა საქართველოს მიერ მიღწეული პროგრესი აღნიშნული რეკომენდაციების ზოგიერთი კომპონენტის შესრულებაში<sup>41</sup>. საერთო ჯამში საქართველოს 2015 წლის მდგომარეობით არ აღენიშნება ისეთი რეკომენდაცია, რომელიც კვალიფიცირდება „შეუსრულებლად,“ თუმცა ცხადია, რომ შემდგომი პროგრესია მისაღწევად იმ რეკომენდაციების შესრულებაში, რომლებიც ეხება პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების გამჭვირვალობას.

2014 და 2015 წლებში საქართველოსთან დაკავშირებით არ ჩატარებულა გაეროს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის კომიტეტის (UNCAC) განხილვა/შეფასება.

40 Ibid.

41 ევროპის საბჭოს კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლ სახელმწიფოთა ჯგუფი (GRECO), შეფასების მესამე რაუნდი, საქართველოს მიერ რეკომენდაციების შესრულების შესახებ მეორე ანგარიში, სტრასბურგი, 2015 წლის 15-19 ივნისი, [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/2nd%20RC3/Greco%20RC3\(2015\)4\\_Georgia\\_2ndRC\\_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/2nd%20RC3/Greco%20RC3(2015)4_Georgia_2ndRC_EN.pdf) (მოძიებულია 2015 წლის 25 სექტემბერს)

1.2.4 „ღია მმართველობის პარტნიორობის“ საქართველოს ფორუმის ეფექტიანი მუშაობის უზრუნველყოფა; „ღია მმართველობის პარტნიორობა საქართველოს“ 2014-2015 წლების სამომხმდლო გეგმის განხორციელების მონიტორინგი

„ღია მმართველობის პარტნიორობის“ საქართველოს ფორუმი საკონსულტაციო ორგანოა, რომელიც ანტიკორუფციული საბჭოს ფარგლებში დაარსდა, რათა შეემუშაებინა „ღია მმართველობის პარტნიორობასთან“ დაკავშირებული რეკომენდაციები, ხელი შეეწყოს „ღია მმართველობის პარტნიორობის“ სამოქმედო გეგმის მონაწილეობაზე დამყარებულ, ერთობლივ შემუშავებაში და მისი განხორციელების მონიტორინგში და აემაღლებინა საზოგადოების ინფორმირებულობის დონე „ღია მმართველობის პარტნიორობასთან“ დაკავშირებით. ფორუმს ორი მომხსენებელი უძღვება: ერთი სახელისუფლებო ინსტიტუტიდან და მეორე სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციიდან<sup>42</sup>.

იმ პერიოდში, რომელსაც წინამდებარე ანგარიში ეხება (2014 წლის სექტემბერი – 2015 წლის სექტემბერი), ფორუმი ექვსჯერ შეიკრიბა. სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები ექვსსავე შეხვედრას დაესწრნენ. თითოეული შეხვედრის დეტალური ანგარიშის ნახვა შესაძლებელია იუსტიციის სამინისტროს ვებგვერდზე<sup>43</sup>. მიუხედავად იმისა, რომ ასოცირების დღის წესრიგის განსახორციელებელ 2014 და 2015 წლების სამოქმედო გეგმებში არ არის მოცემული ინდიკატორები იმასთან დაკავშირებით, თუ რა უნდა იქნეს მიჩნეული ფორუმის „ეფექტიან“ მუშაობად, შეხვედრების შესახებ ანგარიშები მიუთითებს, რომ ფაქტობრივად ეს არის სახელმწიფო დაწესებულებებსა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის კომუნიკაციის ეფექტიანი მექანიზმი „ღია მმართველობის პარტნიორობასთან“ დაკავშირებული აქტივობების განხორციელებასთან მიმართებაში და მიღწეული პროგრესის განსახილველად.

რაც შეეხება „ღია მმართველობის პარტნიორობის“ 2014 წლის სამოქმედო გეგმის მონიტორინგს, გავიმეორებთ, რომ არ არსებობდა ინდიკატორი იმისა, თუ რა უნდა მიჩნეულიყო აღნიშნული ამოცანის წარმატებით შესრულებად (მაგ. მონიტორინგის ანგარიშის გამოქვეყ-

42 „ღია მმართველობის პარტნიორობის“ საქართველოს ფორუმის სახელმძღვანელო პრინციპები (მოძიებულია 2015 წლის 27 ივლისს)

43 ანგარიშები ფორუმის შეხვედრების შესახებ შეგიძლიათ იხილოთ იუსტიციის სამინისტროს ვებგვერდზე: <http://justice.gov.ge/Ministry/Index/348> (მოძიებულია 2015 წლის 27 ივლისს)

ნება). პოზიტიური მოვლენა იყო ის, რომ 2014 წლის ბოლოს შემუშავდა მონიტორინგისა და შეფასების მექანიზმი და „ღია მმართველობის პარტნიორობის“ საქართველოს სამდივნომ სთხოვა შესაბამის საჯარო უწყებებს, მიეწოდებინათ ინფორმაცია სამოქმედო გეგმის შესრულების შესახებ<sup>44</sup>. მონიტორინგის შესახებ ანგარიში არ გამოქვეყნებულა, მაგრამ მონიტორინგის შედეგები წარმოდგენილი და განხილული იქნა ფორუმის შეხვედრებზე 2015 წლის მარტსა და მაისში<sup>45</sup>.

#### 1.2.5 „ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ“ კანონპროექტის შემუშავება

დაგეგმილი იყო კანონპროექტის წარდგენა საპარლამენტო განხილვისთვის 2014 წლის შემოდგომაზე,<sup>46</sup> თუმცა ის ოფიციალურად უნდა დაემტკიცებინა საქართველოს ხელისუფლებას და წარდგენოდა საკანონმდებლო ორგანოს 2015 წლის თებერვლისთვის. შესაბამისად, ეს აქტივობა, რომელიც 2014 წლის სამოქმედო გეგმაში იყო შეტანილი, 2015 წლის სამოქმედო გეგმაში გადმოვიდა. იუსტიციის სამინისტროს ინფორმაციით, 2014 წლის ბოლოს კანონპროექტი გადასინჯული იქნა საერთაშორისო ექსპერტების შენიშვნების გათვალისწინებით და მასზე მუშაობა 2015 წელსაც გაგრძელდა. სამინისტრო კანონპროექტის პარლამენტისთვის დასამტკიცებლად წარდგენას 2016 წლის პირველ ნახევარში ვარაუდობს.<sup>47</sup>

#### 1.2.6 გადაგზავნის სპეციალური პროგრამის განხორციელება შინაგან საქმეთა სამინისტროს ანტიკორუფციული სააგენტოს თანამშრომლებისთვის და ანალიტიკური სამსახურის შემქმნა ანტიკორუფციული სააგენტოს ფარგლებში

246-საათიანი გადამზადების პროგრამა, რომელიც კორუფციასა და თანამდებობრივი მდგომარეობის ბოროტად გამოყენებაზე ამახვილებდა ყურადღებას, შინაგან საქმეთა სამინისტროს აკადემიამ შეიმუშავა 2014 წელს და იმავე წელს ის 53-მა პირმა გაიარა. ანტიკორუფციული სააგენტოს ანალიტიკური სამსახური 2014 წლის ნოემბერში

44 ანგარიში „ღია მმართველობის პარტნიორობის“ საქართველოს ფორუმის მე-10 შეხვედრის შესახებ (მოძიებულია 2015 წლის 27 ივლისს)

45 ანგარიშები „ღია მმართველობის პარტნიორობის“ საქართველოს ფორუმის მე-11 და მე-13 შეხვედრების შესახებ, <http://justice.gov.ge/Ministry/Index/348> (მოძიებულია 2015 წლის 25 სექტემბერს)

46 „ლიბერალი“, „ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონპროექტი პარლამენტს განსახილველად სავარაუდოდ შემოდგომის სესიაზე წარედგინება“, <http://www.liberali.ge/ge/liberali/news/119110/> (მოძიებულია 2015 წლის 27 ივლისს)

47 კომუნიკაცია იუსტიციის სამინისტროსთან, 2015 წლის 11 სექტემბერი.

დაარსდა<sup>48</sup>. რამდენადაც ორივე ეს ამოცანა 2014 წელს შესრულდა, გაუგებარია მათი 2015 წლის სამოქმედო გეგმაში შეტანის მიზეზი.

### 1.2.7 საერთაშორისო თანამშრომლობის დამყარება და ანტიკორუფციულ კვლევაში სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციის მონაწილეობის უზრუნველყოფა

ვინაიდან სამოქმედო გეგმაში არ არსებობს რაიმე ინდიკატორები, გაუგებარია, თუ რა უნდა იქნეს მიჩნეული აღნიშნული ამოცანის წარმატებით შესრულებად.

იუსტიციის სამინისტროს ინფორმაციის თანახმად, სამთავრობო დელეგაციები ვიზიტებით ეწვივნენ ალბანეთსა და სურინამს, რათა გაეზიარებინათ იუსტიციის სახლის წარმატებული პროექტის გამოცდილება, ხოლო სამინისტრომ უმასპინძლა მოლდოვის და უკრაინის დელეგაციებს ანტიკორუფციული მუშაობის გამოცდილების გასაზიარებლად. გარდა ამისა, საქართველოს სამთავრობო დელეგაციები დაესწრნენ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელის (OECD ACN) და ევროპის საბჭოს კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლ სახელმწიფოთა ჯგუფის (GRECO) პლენარულ სხდომებს და 2014 წლის ნოემბერში საქართველო შეუერთდა ვენის ხელშეკრულებას „საერთაშორისო ანტიკორუფციული აკადემიის, როგორც საერთაშორისო ორგანიზაციის, დაარსების შესახებ“. ხელშეკრულება საქართველოსთვის ძალაშია 2015 წლის 25 მაისიდან<sup>49</sup>.

### 1.2.8 საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველყოფა და ინფორმირებულობის დონის ამაღლება პროექტის „მომხმარებლის ხმა“ განხორციელების მეშვეობით

იუსტიციის სამინისტროს ინფორმაციის თანახმად, პროექტი „მომხმარებლის ხმა“ იუსტიციის სახლის ყველა ფილიალში განხორციელდა. სპეციალური ფორმების შევსებით ან იუსტიციის სახლის ერთიან სატელეფონო სისტემასთან დაკავშირებით მომხმარებლებს შეუძლიათ უკუკავშირის სახით გამოსატონ თავიანთი აზრი იუსტიციის სახლების

48 „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს“ კორესპონდენცია შინაგან საქმეთა სამინისტროსთან, 2015 წლის მაისი.

49 „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს“ კორესპონდენცია იუსტიციის სამინისტროსთან, 2015 წლის მაისი; კომუნიკაცია იუსტიციის სამინისტროსთან, 2015 წლის სექტემბერი.

მომსახურებასთან დაკავშირებით. მოთხოვნის საფუძველზე სამინისტრომ სარეკლამო მასალებიც უზრუნველყო.<sup>50</sup>

1.2.9 საჯარო სამსახურების მაღალი ხარისხისა და გამჭვირვალობის მიღწევა თანამშრომელთა პროფესიული ზრდის ხელშეწყობის გზით (მაგ. სისტემატური ტრენინგების ჩატარებით), პროცესების გამარტივებით და სხვადასხვა სახის ახალი მომსახურების დანერგვით

სამოქმედო გეგმაში რაიმე ინდიკატორების ან სამიზნე რაოდენობების არარსებობა ართულებს ამ აქტივობების შესრულების შეფასებას.

იუსტიციის სამინისტროს ინფორმაციით, იუსტიციის სახლის ოპერატორები სისტემატურ ტრენინგებს გადიან მომსახურების პროცედურებთან დაკავშირებით. იმისათვის, რომ მომსახურება გაუმჯობესდეს, შემოღებული იქნა იუსტიციის სახლის ოპერატორებთან რეგულარული შეხვედრების სისტემა. ამ შეხვედრებზე განიხილება პრობლემური საკითხები, ასევე მიმდინარეობს არსებული პროგრამების უწყვეტი მონიტორინგი ხარვეზების გამოსავლენად და აღმოსაფხვრელად. რაც შეეხება ახალ სერვისებს, საქართველოს 14 ქალაქის იუსტიციის სახლებში დაარსდა საგარეო საქმეთა სამინისტროს სავიზო სამსახური, ხოლო 2015 წელს მარნეულის იუსტიციის სახლში დაინერგა სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს მომსახურება სახელმწიფო ქონების შესყიდვასთან, იჯარით აღებასა და რეგისტრაციასთან დაკავშირებით. 2015 წელს თბილისის იუსტიციის სახლში დაინერგა, აგრეთვე, JUSTdrive მომსახურება.<sup>51</sup>

## 2. ადმინისტრაციული და საჯარო სამსახურის რეფორმა

### 2.1 2014 და 2015 წლების სამოქმედო გეგმების შეფასება

საქართველოს მთავრობის 2014 წლის სამოქმედო გეგმა ასოცირების დღის წესრიგის განსახორციელებლად ითვალისწინებს რიგ აქტივობებს ადმინისტრაციული და საჯარო სამსახურის რეფორმების სფეროში:

50 „საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველოს“ კორესპონდენცია იუსტიციის სამინისტროსთან, 2015 წლის მაისი.

51 „საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველოს“ კორესპონდენცია იუსტიციის სამინისტროსთან, 2015 წლის მაისი; კომუნიკაცია იუსტიციის სამინისტროსთან, 2015 წლის სექტემბერი.



1. საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებას;
2. საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი ახალი კანონმდებლობის შემუშავების დაწყებას;
3. საჯარო სამსახურში ანაზღაურების გამჭვირვალე სისტემის დასამკვიდრებლად თანამდებობრივი ინსტრუქციების ჩამოყალიბებას;
4. საჯარო სამსახურში შეფასების სისტემის გაანალიზებას და მოდელის შერჩევას;
5. საჯარო მოხელეების შერჩევის, დანიშნულებისა და სამსახურიდან გათავისუფლების გამჭვირვალე და ობიექტური მექანიზმის შემუშავებას;<sup>52</sup>
6. მაღალი თანამდებობის საჯარო მოხელეების ქონების დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემის შერჩევას.

2015 წლის სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს დამატებით აქტივობებს ამ სფეროში:

1. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონპროექტის შემუშავებას;
2. ცენტრალურ სამთავრობო უწყებებში ფუნქციური ანალიზის პროცესის წამოწყებას;
3. „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ქონების დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემასთან დაკავშირებული ცვლილებების შეტანას;
4. საჯარო მოხელეებისთვის ეთიკის წესების შემუშავებას;
5. ადამიანური რესურსების მართვის ელექტრონული სისტემის დანერგვას (ადამიანური რესურსების მართვის ელექტრონული სისტემა ცენტრალურ სამთავრობო უწყებებში).<sup>53</sup>

52 საქართველოს მთავრობის 2014 წლის სამოქმედო გეგმა ასოცირების დღის წესრიგის განსახორციელებლად, [http://www.eu-nato.gov.ge/sites/default/files/AA%20Action%20Plan-2014-Final-ENG\\_0.pdf](http://www.eu-nato.gov.ge/sites/default/files/AA%20Action%20Plan-2014-Final-ENG_0.pdf) (მოდებულია 2015 წლის 27 ივლისს)

53 საქართველოს მთავრობის 2015 წლის სამოქმედო გეგმა ასოცირების დღის წესრიგის განსახორციელებლად, [http://www.eu-nato.gov.ge/sites/default/files/AA%20National%20Action%20Plan%202015%20-%20Final%20GEO\\_0.pdf](http://www.eu-nato.gov.ge/sites/default/files/AA%20National%20Action%20Plan%202015%20-%20Final%20GEO_0.pdf) (მოდებულია 2015 წლის 27 ივლისს)

ორ სამოქმედო გეგმაში მითითებული აქტივობები აქტუალურია და აწესრიგებს საჯარო სამსახურის მიმდინარე რეფორმის წინაშე წამოჭრილ ზოგიერთ უმნიშვნელოვანეს გამოწვევას. გავიმეორებთ, რომ არ არსებობს რაიმე ინდიკატორები ან სამიზნე რაოდენობები ამ აქტივობათა წარმატების შესაფასებლად.

განხორციელების სულ მცირე კვარტალურად დაყოფილი კალენდარული გრაფიკების არარსებობა უფრო პრობლემური საკითხია, ვინაიდან საკმაოდ ართულებს წინსვლის გამუდმებულ გაკონტროლებას.

## 2.2 2014 და 2015 წლების სამოქმედო გეგმების განხორციელების შეფასება

### 2.2.1 საბარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცება

რეფორმის კონცეფცია მთავრობის მიერ 2014 წლის ნოემბერში გამოცემული დადგენილებით დამტკიცდა<sup>54</sup>. დადგენილების მიღებას წინ უძღოდა რიგი საზოგადოებრივი განხილვებისა სამთავრობო დაწესებულებების, სამოქალაქო საზოგადოებისა და აკადემიური წრეების წარმომადგენელთა მონაწილეობით<sup>55</sup>. კონცეფციის განხორციელების ხელშეწყობის მიზნით ხელისუფლებამ 2015 წლის თებერვალში მიიღო შესაბამისი სამოქმედო გეგმა<sup>56</sup>.

კონცეფცია მოიცავს საჯარო სამსახურის რეფორმის მნიშვნელოვან სფეროებს, მათ შორის ცენტრალიზებულ სისტემას საჯარო სამსახურის მართვისა და კოორდინირებისათვის, კონტროლს, სამსახურში აყვანას, ანაზღაურების საკითხს და თანასწორ შესაძლებლობებს საჯარო სამსახურში. თითოეულში ამ სფეროებიდან მოცემულია არსებული პრობლემების ანალიზი და წინადადებები ამ პრობლემების მოსაგვარებლად.

54 საქართველოს მთავრობის დადგენილება №627 „საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“, 2014 წლის 19 ნოემბერი.

55 იხ., მაგალითად: <http://www.csb.gov.ge/en/forum-on-civil-service-reform-concept/912>; <http://www.csb.gov.ge/en/discussing-the-draft-concept-of-the-civil-service-reform-with-parliament/901>; <http://www.csb.gov.ge/en/presentation-of-civil-service-reform-concept/913>

56 საქართველოს მთავრობის დადგენილება №198 „სსიპ საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის განხორციელების ხელშეწყობის მიზნით შესასრულებელი ღონისძიებების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების თაობაზე“, 2015 წლის 12 თებერვალი.

2.2.2 საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი ახალი კანონმდებლობის შემუშავების დაწყება; „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონპროექტის შემუშავება

2014 წელს კანონპროექტის შესამუშავებლად შეიქმნა სამუშაო ჯგუფი, რომელშიც შედიან იუსტიციის სამინისტროს წარმომადგენლები და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ინიციატივის „დახმარება მმართველობისა და მართვის გაუმჯობესებაში“ (OECD SIGMA) ექსპერტები, ასევე საჯარო სამსახურის ბიუროს თანამშრომლები. ჯგუფმა შეიმუშავა ახალი კანონის სტრუქტურა<sup>57</sup>.

რიგი საჯარო კონსულტაციების შემდეგ, 2015 წლის მაისში, დასრულდა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონის პროექტის მომზადება<sup>58</sup>. კანონპროექტი და საკანონმდებლო ცვლილებათა შესაბამისი პაკეტი პარლამენტმა პირველი წაკითხვით 2015 წლის ივლისში დაამტკიცა<sup>59</sup>.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონის მიღება წინ გადადგმული ნაბიჯია, თუმცა შემოთავაზებულ კანონპროექტში აღინიშნება რიგი ნაკლოვანებებისა:

1. მაღალი (მე-3, მე-2 და პირველი) რანგის პოზიციებზე დანიშვნა ხდება შიდა კონკურსის მეშვეობით, რომელშიც ვერ მიიღებენ მონაწილეობას ის პირები, რომლებიც არ მუშაობენ საჯარო სამსახურში;
2. კანონი ითვალისწინებს გადაჭარბებულ სამთავრობო კონტროლს და ზეგავლენას რიგ საორგანიზაციო საკითხებზე საჯარო სამსახურში, მათ შორის ხელფასებზე. ეს საკითხები უნდა რეგულირდებოდეს მთავრობის დადგენილებებით (და არა კანონით). გარდა ამისა, აღნიშნული დებულებები ასევე ეხება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის თანამშრომლებს, რაც საფრთხეს უქმნის მათ დამოუკიდებლობას აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან;

<sup>57</sup> „საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველოს“ კორუფციონდენცია საჯარო სამსახურის ბიუროსთან, 2015 წლის თებერვალი.

<sup>58</sup> კომუნიკაცია საჯარო სამსახურის ბიუროსთან, 2015 წლის აგვისტო.

<sup>59</sup> პროექტი შეგიძლიათ იხილოთ პარლამენტის ვებგვერდზე: <http://www.parliament.ge/ge/law/9814/23210> (მოძიებულია 2015 წლის 25 სექტემბერს).

3. კანონი ახალად აყვანილი საჯარო მოხელეებისთვის აწესებს მიზან-შეუწონლად ხანგრძლივ, 12 თვიან გამოსაცდელ პერიოდს, რომელიც შესაძლებელია გაგრძელდეს დამატებითი ექვსი თვით;

4. კანონი ზრდის იმ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა რაოდენობას, რომლებზეც არ ვრცელდება კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“.

#### 2.2.3 საჯარო სამსახურში ანაზღაურების გამჭვირვალე სისტემის დასამკვიდრებლად თანამდებობრივი ინსტრუქციების ჩამოყალიბება

2014 წლის სექტემბერში ძირითადი საჯარო უწყებების წარმომადგენლებისთვის ჩატარებული, თანამდებობრივ ინსტრუქციებთან დაკავშირებული ტრენინგის შემდეგ ჩამოყალიბდა თანამდებობრივი ინსტრუქციები 12 სხვადასხვა პოზიციისათვის<sup>60</sup>. სამოქმედო გეგმები არ განსაზღვრავს 2014 წელს შესამუშავებელი თანამდებობრივი ინსტრუქციების მიზნობრივ რაოდენობას, თუმცა, საჯარო სამსახურის ბიუროს ინფორმაციით, 2015 წლის დასაწყისისათვის მომზადდა 240 თანამდებობრივი ინსტრუქცია და ბიუროში ელოდნენ, რომ წლის ბოლომდე ცენტრალური მთავრობის უწყებებში ყველა პოზიციისთვის იქნებოდა შემუშავებული თანამდებობრივი ინსტრუქციები<sup>61</sup>. გარდა ამისა, საჯარო სამსახურის ბიურომ ჩაატარა რიგი ტრენინგებისა თანამდებობრივ ინსტრუქციებთან დაკავშირებით სამინისტროთა ადამიანური რესურსების დეპარტამენტების წარმომადგენლებისათვის<sup>62</sup>.

აშკარა წინსვლა აღინიშნება ზემოთ განხილული ამოცანის შესრულებაში. მაგრამ, ვინაიდან ეს აქტივობა ვერ დასრულდა 2014 წელს და გაგრძელდება 2015 წელს, ლოგიკური იქნებოდა მისი ჩართვა 2015 წლის სამოქმედო გეგმაში, რაც არ გაკეთებულა.

#### 2.2.4 საჯარო სამსახურში შეფასების სისტემის გაანალიზება და მოდელის შერჩევა

საჯარო სამსახურის ბიურომ 2014 წლის 25 დეკემბერს მთავრობას წარუდგინა თავისი წინადადებები შეფასების სისტემასთან დაკავშირე-

60 „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს“ კორესპონდენცია საჯარო სამსახურის ბიუროსთან, 2015 წლის თებერვალი.

61 Ibid.

62 კომუნიკაცია საჯარო სამსახურის ბიუროსთან, 2015 წლის აგვისტო.

ბით. ბიუროს წინადადებაა, რომ შემოღებული იქნეს შეფასების ხუთ-საფეხურიანი სისტემა, ასევე დამსახურებაზე დამყარებული სისტემა თანამშრომელთა დანიანურებისა და წახალისებისთვის, პროცედურა საჯარო მოხელეთა პროფესიული განვითარების საჭიროების დასაადგენად და შედეგზე ორიენტირებული მართვის სისტემა<sup>63</sup>.

#### 2.2.5 საბარო მოხელეების შერჩევის, დანიანურებისა და სამსახურიდან გათავისუფლების გამჭვირვალე და ობიექტური მემანოზომის შემუშავება

ეს ამოცანა თავისი ხასიათით საკმაოდ ფართოა და, თუ გავითვალისწინებთ სამოქმედო გეგმაში ინდიკატორების არარსებობას, გაუგებარია, თუ რა ტიპის შედეგის მიღება იყო მოსალოდნელი.

საქართველოს მთავრობამ 2014 წელს დაამტკიცა საჯარო სამსახურში მოსახვედრად კონკურსის ჩატარების წესი და დაადგინა ზოგადი პრინციპები ამგვარი კონკურსისათვის, პროცედურები საკონკურსო-საატესტაციო კომისიების შესაქმნელად და მათი საქმიანობის წესები, კანდიდატების უფლებები და მოვალეობები და გასაჩივრების პროცედურები<sup>64</sup>. და თუმცა აღნიშნული წესების მიღება მნიშვნელოვანი წინ გადადგმული ნაბიჯი იყო, წესები არეგულირებს მხოლოდ საჯარო მოხელეთა შერჩევის საკითხს და რჩება ნაკლოვანებები საჯარო მოხელეთა დანიანურებისა და სამსახურიდან გათავისუფლების პროცედურების კუთხით. გარდა ამისა, აღნიშნული დადგენილება გამოიცა 2014 წლის ივნისში, ასე რომ ასოცირების დღის წესრიგის განსახორციელებელ 2014 წლის სამოქმედო გეგმაში (რომელიც 2014 წლის სექტემბერში დამტკიცდა) არ იქნებოდა მითითებული სამი თვით ადრე განხორციელებული აქტივობა.

2014 წელს ამ ამოცანის დასასრულებლად არ გადადგმულა შემდგომი ნაბიჯები, ამიტომ გაუგებარია, თუ რატომ არ არის ის ჩართული 2015 წლის სამოქმედო გეგმაში. ამის ერთი შესაძლო ახსნა ის არის, რომ შესაძლებელია, მიღებული იქნა გადაწყვეტილება მისი გადავადებისა 2015 წელს, მოგვიანებით, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონის მიღებამდე. ეს მოსაზრება დაადასტურა საჯარო სამსახურის ბიუროს კომენტარმა, რომ აღნიშნული საკითხები ახალ კანონში იქნება მოწესრიგებული<sup>65</sup>.

63 Ibid.

64 საქართველოს მთავრობის დადგენილება №412 „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული კონკურსის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, 2014 წლის 18 ივნისი.

65 კომუნიკაცია საჯარო სამსახურის ბიუროსთან, 2015 წლის აგვისტო.

## 2.2.6 ცენტრალურ სამთავრობო უწყებებში ფუნქციური ანალიზის პროცესის წამოწყება

2015 წლის ივლისში გამართულ შეხვედრაზე საჯარო სამსახურის ბიურომ სამინისტროების წარმომადგენლებთან ერთად განიხილა მეთოდოლოგია და სამოქმედო გეგმა ფუნქციური ანალიზისათვის, შემდგომში კი, პროცესის დაჩქარებისა და ხელშეწყობის მიზნით, ბიუროს წარმომადგენლები შეხვდნენ მინისტრის მოადგილეებს თითოეულ სამინისტროში.

სამოქმედო გეგმაში არ არის მოცემული იმ სამთავრობო უწყებათა სამიზნე რაოდენობა, სადაც 2015 წელს უნდა ჩატარდეს ფუნქციური ანალიზი (და არც ამგვარი ანალიზის ჩატარების კონკრეტული ვადები). და მაინც ამ ამოცანის შესრულებაში გარკვეული წინსვლა აშკარად შეინიშნება. ბიუროს აზრით, სამინისტროებისგან მიღებული მონაცემების გაანალიზებას იგი 2015 წლის სექტემბერში დაასრულებს, შემდეგ კი გააგრძელებს მუშაობას ყველა ცენტრალური სამთავრობო ინსტიტუტის საორგანიზაციო წესების და სტრუქტურის ფორმირების პრინციპებზე/სტანდარტებზე<sup>66</sup>.

## 2.2.7 საბარო მოხელეებისთვის ეთიკის წესების შემუშავება

სამოქმედო გეგმაში არ არის განსაზღვრული, თუ რა სახის შედეგია მოსალოდნელი ამ ამოცანის წარმატებით შესრულების შემდეგ: რეკომენდაციების პაკეტი, სახელმძღვანელო პრინციპები თუ სავალდებულო დებულებები, რომლებიც გატარდება კანონის ან კანონქვემდებარე აქტის ძალით.

თუმცა წინსვლა მაინც აღინიშნება. საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ ჩამოყალიბებულმა სამუშაო ჯგუფმა შეიმუშავა საჯარო მოხელეებისთვის ეთიკის კოდექსის სტრუქტურა, რომლის დასრულება მოსალოდნელია 2015 წლის ბოლომდე. ამავე დროს, 2015 წლის მაისში ბიურომ გამოაქვეყნა საჯარო მოხელეებისათვის ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების სახელმძღვანელო. გარდა ამისა, ბიურომ ჩაატარა ტრენინგები ეთიკის საკითხებზე ცენტრალური ხელისუფლების ყველა უწყების ადამიანური რესურსებისა და შიდა აუდიტის დეპარტამენტების წარმომადგენლებისათვის<sup>67</sup>.

66 კომუნიკაცია საჯარო სამსახურის ბიუროსთან, 2015 წლის აგვისტო.

67 კომუნიკაცია საჯარო სამსახურის ბიუროსთან, 2015 წლის აგვისტო.

## 2.2.8 ადამიანური რესურსების მართვის ელექტრონული სისტემის დანერგვა (ადამიანური რესურსების მართვის ელექტრონული სისტემა ცენტრალურ სამთავრობო უწყებებში)

საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, 13 სამინისტროში დაინერგა ადამიანური რესურსების მართვის ელექტრონული სისტემა და 2015 წლის ბოლომდე დარჩენილ ექვს სამინისტროშიც დაინერგება. გარდა ამისა, სისტემა დაინერგა 17 საჯარო სამართლის იურიდიულ პირში და ადგილობრივი ხელისუფლების ოთხ ორგანოში<sup>68</sup>.

2.2.9 მაღალი თანამდებობის საჯარო მოხელეების ქონების დეკლარაციათა მონიტორინგის სისტემის შერჩევა; „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ქონების დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემასთან დაკავშირებული ცვლილებების შეტანა

2014 წელს საჯარო სამსახურის ბიუროს ფარგლებში არსებულმა სამუშაო ჯგუფმა მოამზადა წინადადებები საქართველოში საჯარო სამსახურების თანამდებობის პირების ქონების დეკლარაციათა მონიტორინგის შემოღებასთან დაკავშირებით. ეს წინადადებები 2015 წლის თებერვალში ანტიკორუფციულ საბჭოს წარედგინა, შემდეგ კი ჩამოყალიბდა სააგენტოთაშორისო სამუშაო ჯგუფი კონკრეტული მოდელის შერჩევისა და კანონში შესატანი ცვლილებების პროექტის მომზადების მიზნით<sup>69</sup>.

ცვლილებების პროექტი ანტიკორუფციული საბჭოს 2015 წლის ივნისში გამართულ სხდომაზე იქნა წარდგენილი და სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს მიეცათ შესაძლებლობა, წარმოედგინათ საკუთარი კომენტარები<sup>70</sup>. ცვლილებათა პროექტი პარლამენტმა პირველი წაკითხვით ივლისში დაამტკიცა<sup>71</sup>.

ცვლილებების პროექტის დამტკიცება მნიშვნელოვანი პოზიტიური მოვლენა იყო, ვინაიდან შემონმების პროცედურის არარსებობა უმ-

68 „საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველოს“ კორესპონდენცია საჯარო სამსახურის ბიუროსთან, 2015 წლის მაისი.

69 „საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველოს“ კორესპონდენცია საჯარო სამსახურის ბიუროსთან, 2015 წლის მაისი.

70 კომუნიკაცია იუსტიციის სამინისტროსთან, 2015 წლის სექტემბერი.

71 პროექტი შეგიძლიათ იხილოთ პარლამენტის ვებგვერდზე: <http://www.parliament.ge/ge/law/9830> (მოძიებულია 2015 წლის 25 სექტემბერს).

თავრეს ნაკლოვანებას წარმოადგენდა ქონების დეკლარირების ქართულ სისტემაში. შემოთავაზებული ცვლილებების მიხედვით, საჯარო სამსახურის ბიურო საჯარო სამსახურების თანამდებობის პირების ქონების დეკლარაციათა განხილვას 2017 წლის 1 იანვრიდან დაიწყებს. კიდევ ერთი პოზიტიური მოვლენაა, რომ შემოთავაზებული ცვლილებების საფუძველზე ყოფილ თანამდებობის პირებს მოეთხოვებათ ქონების დეკლარაციების წარდგენა თანამდებობის დატოვებიდან ერთი წლის შემდეგ, რათა მოხდეს მათ მიერ სამსახურის დატოვების შემდგომი მოთხოვნების შესრულების მონიტორინგი.

## ძირითადი მიზნები

საქართველოს მთავრობის მიერ ასოცირების დღის წესრიგის განსახორციელებელი 2014 და 2015 წლების სამოქმედო გეგმების ფარგლებში ანტიკორუფციულ და ადმინისტრაციულ/საჯარო სამსახურის რეფორმებთან დაკავშირებული აქტივობების ზოგადი შესრულება იმედის მომცემია. სამოქმედო გეგმებში აღნიშნულ ორ სფეროში გათვალისწინებული თითოეული აქტივობის განხორციელებაში გარკვეული წინსვლა მაინც აღინიშნა. რიგ შემთხვევებში წინსვლა ძალზე საგრძნობი იყო და მნიშვნელოვანი მიზნები იქნა მიღწეული: დამტკიცდა ახალი ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, მიღებული იქნა ახალი კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ და განხორციელდა საკანონმდებლო ცვლილებები, რომელთა საფუძველზე შემოღებული იქნა მონიტორინგის სისტემა საჯარო სამსახურის თანამდებობის პირთა ქონების დეკლარაციებისთვის.

ამავე დროს, რიგი საკითხების და სფეროებისა კვლავ მოითხოვს ყურადღებას საქართველოს მთავრობის მხრიდან. ჯერ კიდევ არ არის მიღებული კანონპროექტი ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ, თუმცა ეს აქტივობა სამოქმედო გეგმაში 2014 წლიდან იყო ჩართული. GRECO-ს 10 რეკომენდაციიდან პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების გამჭვირვალობის თემატურ სფეროში შვიდი ნაწილობრივ არის განხორციელებული. უნდა ჩატარდეს სამუშაო, რათა ანტიკორუფციული საბჭო იქცეს ქმედით უწყებად, შესაბამისი უფლებამოსილებითა და რესურსებით. დაბოლოს, თუმცა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონის მიღება წინ გადადგმული ნაბიჯია, პროექტი შეიცავს

ორგანული კოდექსი



რიგ პოტენციურად პრობლემურ დებულებებს, რომლებიც უნდა მოწესრიგდეს 2017 წელს კანონის ძალაში შესვლამდე.

მართალია, რიგ შემთხვევებში აშკარად იქნა გადადგმული გარკვეული ნაბიჯები 2014 და 2015 წლების სამოქმედო გეგმებით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესასრულებლად, მაგრამ რთულია იმის დადგენა, ზუსტად რა მასშტაბის პროგრესი იქნა მიღწეული. ვინაიდან სამოქმედო გეგმებში არ არის მოცემული რაიმე ინდიკატორები, სამიზნე რაოდენობები ან მოსალოდნელი შედეგები, გაურკვეველია, თუ რის მიღწევას ისახავდა მიზნად ან ელოდა მთავრობა პირველ რიგში. სამოქმედო გეგმებში ასევე არ არსებობს თითოეული აქტივობის განხორციელების კონკრეტული ვადები, რაც შესაძლებელს გახდიდა წინსვლის უფრო ეფექტიან გაკონტროლებას.

დაბოლოს, მიზანშეწონილი იქნებოდა, ის პუნქტები 2014 წლის სამოქმედო გეგმიდან, რომლებიც არ შესრულდა დროულად, ჩართულიყო 2015 წლის სამოქმედო გეგმაში, რაც უზრუნველყოფდა რეფორმების უწყვეტობას და ლოგიკურ კავშირს ამ ორ დოკუმენტს შორის. ეს ასე მოხდა ანტიკორუფციულ რეფორმასთან დაკავშირებული აქტივობების შემთხვევაში: ყველა პუნქტი 2014 წლის სამოქმედო გეგმიდან გადავიდა 2015 წლის დოკუმენტში, მაგრამ ეს არ შეეხო იმ აქტივობებს, რომლებიც საჯარო სამსახურის რეფორმასთან არის დაკავშირებული: ზოგიერთი აქტივობა (მაგალითად, თანამდებობრივი ინსტრუქციების ჩამოყალიბება და საჯარო მოხელეების შერჩევის, დანიშნულებისა და სამსახურიდან გათავისუფლების გამჭვირვალე და ობიექტური მექანიზმის შემუშავება) აშკარად არ დასრულებულა 2014 წელს, მაგრამ არ იქნა შეტანილი 2015 წლის სამოქმედო გეგმაში. გარდა ამისა, ერთ შემთხვევაში (ანალიტიკური სამსახურის შექმნა ანტიკორუფციული სააგენტოს ფარგლებში) ის ამოცანა, რომელიც დასრულდა 2014 წელს, გაურკვეველი მიზეზით 2015 წლის სამოქმედო გეგმაში იქნა შეტანილი.

## რეკომენდაციები

- ▶ უზრუნველყოფილი იქნეს ორი სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული დარჩენილი ამოცანების დროული შესრულება (მათ შორის იმ აქტივობებისა 2014 წლის სამოქმედო გეგმიდან, რომლებიც არ განხორციელდა სრულად 2014 წელს, მაგრამ არ იქნა შეტანილი 2015 წლის სამოქმედო გეგმაში);
- ▶ შემუშავდეს შეფასების ინდიკატორები, შედეგები და/ან სამიზნე რაოდენობები მომავალი სამოქმედო გეგმების თითოეული პუნქტისათვის, ასევე სულ მცირე კვარტალურად დაყოფილი განხორციელების გრაფიკები;
- ▶ მომავალი სამოქმედო გეგმები მომზადდეს წინა გეგმების განხორციელების ანალიზის საფუძველზე და უზრუნველყოფილი იქნეს დაუსრულებელი ამოცანების შეტანა მომდევნო სამოქმედო გეგმაში.

# სასტიკი მოპყრობა და წამება

---

ცირა ჭანტურია

„ციხის საერთაშორისო რეფორმა“

## რეზიუმე

წინამდებარე ანგარიშში განხილულია საქართველოს ხელისუფლების მიღწევები წამების წინააღმდეგ ბრძოლაში ასოცირების დღის წესრიგის (შემდგომში ტექსტში – „დღის წესრიგი“) მიღებიდან 2015 წლის სექტემბრის ჩათვლით ორი უმთავრესი მიმართულებით. ეს მიმართულებებია დახურული დაწესებულებების (კერძოდ, საპატიმროების) შიდა და გარე მონიტორინგი და ჯანდაცვა სასჯელალსრულების სისტემაში.

მიუხედავად იმისა, რომ დახურული დაწესებულებების (მათ შორის საპატიმროების) შიდა ინსპექტირების სისტემები თანდათანობით ვითარდება, ჯერ მაინც არ ჩანს მათი ეფექტიანობა სასტიკი მოპყრობისა და სხვა სახის დარღვევების წინააღმდეგ ბრძოლის საქმეში. ამას გარდა, ისევე არ არსებობს დახურული დაწესებულებების გარე საზოგადოებრივი მონიტორინგის მექანიზმი. აუცილებელია ეფექტიანი პლატფორმის შექმნა იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილი იქნეს სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობა აღნიშნული მექანიზმის დანერგვასთან დაკავშირებით მიმდინარე მოლაპარაკებაში.

ბოლო ორი წლის განმავლობაში ბევრი რამ გაკეთდა სასჯელალსრულების სისტემაში ჯანდაცვისა და პატიმრებისთვის სამედიცინო მომსახურების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესების კუთხით, კერძოდ, განვითარდა შესაბამისი ინფრასტრუქტურა და დაიხვეწა მენეჯმენტის საქმიანობა. თუმცა ჯერ კიდევ დიდი გზაა გასავლელი სამედიცინო პერსონალის როლის გაძლიერებამდე წამების წინააღმდეგ ბრძოლაში, რისი მიღწევაც შესაძლებელია დაზიანების ადეკვატური, საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი დოკუმენტირების პრაქტიკის დანერგვით.

## შესავალი

სამოქალაქო საზოგადოება, სახალხო დამცველი და სხვა მხარეები თანხმდებიან, რომ საქართველოში ხელისუფლების შეცვლის შემდეგ, 2012 წლის ბოლოდან, წამება და არაადამიანური მოპყრობა აღარ წარმოადგენს სისტემურ პრობლემას სასჯელალსრულების სისტემა-

სა და პოლიციაში. მანამდე კი არასათანადო მოპყრობა ფართოდ იყო გავრცელებული ზოგადად დახურულ დაწესებულებებში, კერძოდ კი საპატიმროებში, მეტწილად ქმედითი შიდა ინსპექტირებისა და საზოგადოებრივი ზედამხედველობის არარსებობის გამო. ხელისუფლებამ გარკვეული ნაბიჯები გადადგა სასჯელაღსრულების სისტემაში, პოლიციასა და სამხედრო ნაწილებში (განხილულია ქვემოთ) ინსპექტირების სისტემების გასაძლიერებლად და საზოგადოებრივი ზედამხედველობის უწყების დასაწარმოებლად.

ბოლო რამდენიმე წელია საქართველოს სასჯელაღსრულების სისტემა უამრავი პრობლემის წინაშე დგას, რაც ნაწილობრივ გამომწვეულია საპატიმროების გადატვირთულობით, ასევე საპატიმროებში ჯანდაცვის არასაკმარისი დაფინანსებით და სამედიცინო მომსახურების დაბალი ხარისხით. სამედიცინო მომსახურება იმდენად არაადეკვატური იყო, განსაკუთრებით ინფექციურ დაავადებათა მკურნალობის მხრივ, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ საქართველოს მთავრობის მიერ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-3 მუხლის დარღვევა (წამების აკრძალვა) დაადგინა ორ საქმეში საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ<sup>72</sup>. სასამართლოს გადაწყვეტილებაში ნათქვამია, რომ „საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ საჩივრების რაოდენობა იძლევა საშუალებას, გაკეთდეს დასკვნა იმის შესახებ, რომ გადამდები დაავადებებით დაავადებული პატიმრების მკურნალობის პრობლემა სისტემური ხასიათისაა“. შესაბამისად, ევროპულმა სასამართლომ საქართველოს ხელისუფლებას მოუწოდა, მიეღო გადაუდებელი ზომები საკანონმდებლო და ადმინისტრაციულ დონეზე, რათა აღეკვეთა გადამდები დაავადებების გავრცელება საპატიმროებში, დაენერგა პატიმართა დიაგნოსტიკების/სკრინინგის პრაქტიკა მათი მიღებისთანავე და უზრუნველყო სწრაფი და ეფექტიანი განკურნება ამ დაავადებებისგან.

მიუხედავად გაეროს სტამბოლის პროტოკოლში მოცემული სახელმძღვანელო პრინციპებისა<sup>73</sup>, რომლებიც წამების ნიშნების ამოცნობისა და

72 ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, საქმე ლავთაძე საქართველოს წინააღმდეგ 23204/07 გადაწყვეტილება 3.3.2009 [წაწერილი II]. შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-1597> და პოლოსიანი საქართველოს წინააღმდეგ - 9870/07 გადაწყვეტილება 24.2.2009 შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=003-2643820-2890164>; იხ. აგრეთვე საინფორმაციო პუბლიკაცია 'Prisoners' health-related rights' („პატიმართა უფლებები ჯანდაცვასთან დაკავშირებით“) შემდეგ მისამართზე: [http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Prisoners\\_health\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Prisoners_health_ENG.pdf)

73 გაეროს ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისრის ოფისი, სტამბოლის პროტოკოლი, სახელმძღვანელო წამებისა და სხვა სასტიკი, არაადამიანური ან ღირსების შემლახველი მოპყრობისა თუ დასჯის ქმედითი გამოძიებისა და დოკუმენტირების შესახებ, შენევა, 1999 წლის 9 აგვისტო, ინგლისურ ენაზე შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training8Rev1en.pdf>

ფაქტების დოკუმენტირების პროცედურებს სთავაზობს მთავრობას, პატიმართა მიმართ არასათანადო მოპყრობის არადადამკმაყოფილებელი დოკუმენტირების მიზეზით საქართველოში შეზღუდულია სასჯელალსრულების დაწესებულების სამედიცინო პერსონალის როლი წამების წინააღმდეგ ბრძოლაში. წამების და სხვა სასტიკი, არაადამიანური თუ ღირსების შემლახველი მოპყრობის ან დასჯის საკითხებზე გაერო-ს სპეციალურმა მომხსენებელმა 2015 წლის მარტის შუა რიცხვებში საქართველოში ოფიციალური ვიზიტისას მიიჩნია, რომ პატიმართა და დაკავებულ პირთა მკურნალობის ხარისხი საქართველოში მისაღებია და აღნიშნა<sup>74</sup>: „სიამოვნებით აღვნიშნავ, რომ, სამედიცინო პერსონალის ყურადღების კუთხით, ყველაფერი კეთდება ფიზიკური და ფსიქოლოგიური ტრავმების დოკუმენტირებისთვის“. მაგრამ მან ისიც მიუთითა, რომ მთლიანობაში დოკუმენტირებას თანმიმდევრულობა აკლდა და რეკომენდაცია მისცა საქართველოს მთავრობას, უფრო მეტი მონდომებით მოჰკიდებოდა იმ საერთაშორისო სტანდარტების დაცვას, რომლებსაც სტამბოლის პროტოკოლი ითვალისწინებს, წამებისა და არასათანადო მოპყრობის ფაქტების ეფექტიანად გამოძიების მიზნით.

2012 წელს საქართველოს სათავეში მოსულმა ახალმა მთავრობამ კონკრეტული ზომების გატარება დაიწყო სასჯელალსრულების სისტემაში ჯანდაცვისა და პატიმრებისთვის სამედიცინო მომსახურების გაუმჯობესებისა და ჯანდაცვის მენეჯმენტის გამოსწორების მიზნით და გაზარდა საბიუჯეტო დაფინანსება. 2014 წელს დასრულდა 18 თვიანი პროექტი, რომელიც სასჯელალსრულების სისტემაში ჯანდაცვის სექტორის რეფორმირებას ისახავდა მიზნად<sup>75</sup>. რეფორმის შედეგად გაუმჯობესდა ტუბერკულოზისა და C ჰეპატიტის გავრცელების შეზღუდვის მეთოდები, მედიკამენტების მიწოდების მართვა და სარეაბილიტაციო მომსახურება, ასევე სუიციდის პრევენცია; განახლდა სამედიცინო ინფრასტრუქტურა და შენობები; სასჯელალსრულების სისტემის ცენტრალურ საავადმყოფოში ამოქმედდა დამოუკიდებელი განყოფილება, რომელიც მორგებულია შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პატიმართა საჭიროებებზე; გაიზარდა კადრების რაოდენობა და შესაძლებლობები. ევროკავშირის/ევროპის საბჭოს დამხარებით შემუშავდა და

74 Georgia has come a long way, but more needs to be done – UN Special Rapporteur on torture' („საქართველომ დიდი გზა განვლო, თუმცა ჯერ კიდევ ბევრი აქვს გასაკეთებელი“ - გაერო-ს სპეციალური მომხსენებელი წამების საკითხებზე). გაეროს ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისრის ოფისი, თბილისი, 2015 წლის 19 მარტი. დამატებითი ინფორმაციისათვის იხ.: <http://www.ohchr.org/RU/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15724&LangID=E#sthash.wjGltSsv.dpuf>

75 სასჯელალსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო, 2014 წლის წლიური ანგარიში, შეგიძლიათ იხილოთ ქართულ ენაზე შემდეგ მისამართზე: [http://moc.gov.ge/public/files/pdf/text\\_14218352600.pdf](http://moc.gov.ge/public/files/pdf/text_14218352600.pdf)

მიღებული იქნა პენიტენციური ჯანდაცვის სისტემის რეფორმირების სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა 2014-2017 წლებისათვის<sup>76</sup>. ამ დოკუმენტებში დაწვრილებით არის აღწერილი პენიტენციური სისტემის ჯანდაცვის სექტორის რეფორმირებისა და განვითარების მიზნით გასატარებელი რეფორმის მიზნები, ამოცანები, პასუხისმგებლობები, მაჩვენებლები და პროექტის მიმდინარეობის ეტაპები.

## მეთოდოლოგია

საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგი პოლიტიკური დიალოგისა და რეფორმების ნაწილში პრიორიტეტული სფეროს სახით განსაზღვრავს წამებისა და სასტიკი მოპყრობის წინააღმდეგ ბრძოლას. აღნიშნულ ნაწილში ქვემოთ ჩამოთვლილი ხუთი ფართო სფერო იდენტიფიცირებულია როგორც საქართველოს მთავრობის საქმიანობის მთავარი მიმართულებები:

- ▶ ეროვნული სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის განახლება სასტიკი მოპყრობისა და წამების წინააღმდეგ ბრძოლის მიზნით და მათი განხორციელებისთვის ძალისხმევის გაძლიერება, რათა დაძლეული იქნეს დაუსჯელობა;
- ▶ სასჯელალსრულების სისტემაში, პოლიციაში, სამხედრო თუ სხვა დახურულ დაწესებულებებში წამებასთან და სასტიკი მოპყრობასთან დაკავშირებით წაყენებული ბრალდებების სიღრმისეული, გამჭვირვალე და დამოუკიდებელი გამოძიების უზრუნველყოფა;
- ▶ სტრუქტურული რეფორმების განხორციელება და სახალხო დამცველის აპარატის „პრევენციის ეროვნული მექანიზმის“ მხარდაჭერა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება მომავალში და უზრუნველყოფილი იქნეს „პრევენციის ეროვნული მექანიზმისთვის“ დახურული დაწესებულებების, მათ შორის არასახელმწიფო დაწესებულებების მონიტორინგის სრულყოფილად განხორციელების შესაძლებლობის მიცემა;

<sup>76</sup> სასჯელალსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო, პენიტენციური ჯანდაცვის სისტემის რეფორმირების სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა (2014-2017), თბილისი, 2014, შეგიძლიათ იხილოთ ქართულ ენაზე შემდეგ მისამართზე: [http://moc.gov.ge/public/files/pdf/text\\_14212124281.pdf](http://moc.gov.ge/public/files/pdf/text_14212124281.pdf) (მოძიებულია 2015 წლის 25 სექტემბერს).

- ▶ სასჯელალსრულების სისტემის, პოლიციის, სამხედრო და სხვა დახურული დაწესებულებების ეფექტიანი შიდა და გარე მონიტორინგის შემდგომი გაძლიერება ძალადობისა და სასტიკად მოპყრობის ფაქტების ადრეული გამოვლენისა და პრევენციის მიზნით; სასჯელალსრულების სისტემაში ჯანდაცვისა და პატიმრებისთვის სამედიცინო მომსახურების ხელმისაწვდომობის შემდგომი გაუმჯობესება;
- ▶ დახურულ დაწესებულებებში ან აღნიშნული დაწესებულებებისთვის მომუშავე სამედიცინო პერსონალის შესაძლებლობათა გაძლიერება და მათთვის სასტიკი მოპყრობის ნიშნების ამოცნობისა და კომპეტენტური ორგანოების ინფორმირების უფლებამოსილების მინიჭება.

ზემოთ ჩამოთვლილ ხუთი მთავარი მიმართულებიდან წინამდებარე ანგარიშში განხილულია კონკრეტული მიზნების მისაღწევად განსაზღვრული სამთავრობო უწყებების მიერ პოლიტიკისა და საკანონმდებლო და პრაქტიკული სახის ღონისძიებების განხორციელებას ბოლო ორ სფეროში, კერძოდ, სასჯელალსრულების დაწესებულებათა მონიტორინგის მექანიზმებისა და საპატიმროთა ჯანდაცვის სექტორის სფეროებში.

იმისათვის, რომ შეეფასებინა საქართველოს მთავრობის მიღწევები წამებისა და სასტიკად მოპყრობის პრევენციისა და მათ წინააღმდეგ ბრძოლის გზაზე, ანგარიშის ავტორმა გააანალიზა შესაბამისი კანონმდებლობა და შიდა რეგულაციები მათში შეტანილი ცვლილებებით და პოლიტიკის მოდიფიცირებული ჩარჩო. ანგარიში ეყრდნობა სხვადასხვა წყაროს, მათ შორის სამთავრობო უწყებების მიერ მიწოდებულ ოფიციალურ მონაცემებს, სახალხო დამცველის აპარატის, საერთაშორისო თუ ადგილობრივი ორგანიზაციების მიერ მომზადებულ ანგარიშებს.

## ძირითადი შედეგები

### 1. მონიტორინგის სისტემები თავისუფლების აღკვეთის აღვილებსთვის

ასოცირების დღის წესრიგით გათვალისწინებული ერთ-ერთი ვალდებულებაა „სასჯელალსრულების სისტემის, პოლიციის, სამხედრო და სხვა დახურული დაწესებულებების ეფექტიანი შიდა და გარე მონიტო-



რინგის შემდგომი გაძლიერება ძალადობისა და სასტიკად მოპყრობის ფაქტების ადრეული გამოვლენისა და მათი პრევენციის მიზნით“. ამ მიზნის მისაღწევად შესასრულებელი ამოცანები, როგორც 2014 და 2015 წლის სამოქმედო გეგმებშია განსაზღვრული, მოიცავს:

- ▶ მონიტორინგის მექანიზმის მეთოდოლოგიის შემდგომ დახვეწას და მის განხორციელებას პრაქტიკაში;
- ▶ გარე მონიტორინგის მექანიზმებისა და უწყებათაშორისი თანამშრომლობის გაძლიერებას პატიმრებისა და თავისუფლებადაკვეთილი პირებისთვის საცხოვრებელი პირობების და მათდამი მოპყრობის გაუმჯობესების მიზნით;
- ▶ ბრალდებულ/მსჯავრდებულ პირთა პირობებისა და მათდამი მოპყრობის მონიტორინგის გარე მექანიზმების გაძლიერება საკანონმდებლო ბაზისა და შიდა რეგულაციების დახვეწის გზით;
- ▶ შიდა მონიტორინგის მექანიზმების (ინსპექტირების) დახვეწა წინასწარ პატიმრობაში/დაკავებაში მყოფი პირების საცხოვრებელი პირობებისა და მათდამი მოპყრობის გაუმჯობესების მიზნით საკანონმდებლო ცვლილებებისა და შიდა რეგულაციების განხორციელების გზით;
- ▶ პენიტენციურ დაწესებულებებში აუდიო-ვიდეო მონიტორინგის სისტემის გაუმჯობესება;
- ▶ აუდიო-ვიდეო მონიტორინგის სისტემის განახლება დამატებით ორ პენიტენციურ დაწესებულებაში;
- ▶ პატიმართა პირობებსა და მათდამი მოპყრობაზე გარე მონიტორინგის მექანიზმების გაუმჯობესება;
- ▶ თავდაცვის სამინისტროს გენერალური ინსპექციის ფუნქცია-მოვალეობების გადახედვა; სახელმძღვანელო დოკუმენტებისა და სტანდარტული ოპერატიული პროცედურების შემუშავება;
- ▶ სამხედრო მოსამსახურეების უფლებების დაცვა და მონიტორინგი შეიარაღებულ ძალებში ძალადობის ყველა ფორმის აღმოფხვრის მიზნით.

პატიმართა დაცვის საერთაშორისო სტანდარტები გულისხმობს, რომ რეგულარულად უნდა განხორციელდეს როგორც მთავრობის მხრიდან ინსპექტირება, ისევე გარე, დამოუკიდებელი მონიტორინგი პატიმრობის საცხოვრებელ პირობებსა და მოპყრობაზე<sup>77</sup>.

### 1.1. პენიტენციური სისტემის შიდა მონიტორინგი

ევროკავშირი-საქართველოს დღის წესრიგის განსახორციელებელი სამოქმედო გეგმა მოიცავს სასჯელაღსრულების სისტემის შიდა მონიტორინგის/ინსპექტირების სისტემის გაუმჯობესებას საკანონმდებლო ბაზისა და რეგულაციური ჩარჩოების შეცვლის გზით.

სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად<sup>78</sup>, 2014 წლის სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებდა პატიმრობის მიმართ მოპყრობის შიდა მონიტორინგის (ინსპექტირების) სისტემის დახვეწას და დარღვევებზე რეაგირების გაუმჯობესებას, რისთვისაც „გაძლიერდა გენერალური ინსპექციისა და სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს საგამოძიებო დეპარტამენტის დამოუკიდებლობის ხარისხი, გაიზარდა მოსამსახურეთა შტატი და ამოქმედდა 24 საათიანი ცხელი ხაზი“. ამას გარდა, სასჯელაღსრულების ყველა დანესებულებაში დაიდგა საჩივრებისთვის განკუთვნილი ყუთები და „საჩივართან დაკავშირებული პროცედურების კონფიდენციალურობაც უზრუნველყოფილია“.

სამინისტროში აღნიშნავენ, რომ შიდა მონიტორინგის სისტემის გაუმჯობესების და საკანონმდებლო ბაზის დახვეწის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი პროგრესია მიღწეული და გამოყოფს 2014 წლის აპრილ/მაისის ცვლილებებს პატიმრობის კოდექსში, რომელთა მიხედვით დაინერგა სპეციალური საშუალებები და მათი გამოყენების წესები<sup>79</sup> და ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა ვიზუალური ან/და ელექტრონული საშუალებით მეთვალყურეობისა და კონტროლის მექანიზმი<sup>80</sup>.

77 „ყველა ციხეში რეგულარულად უნდა ტარდებოდეს მთავრობის მხრიდან ინსპექტირება და დამოუკიდებელი მონიტორინგი“. „ციხის ევროპული წესები“, რეკომენდაცია Rec(2006)2 წევრი სახელმწიფოებისთვის „ციხის ევროპული წესების“ შესახებ (მიღებულია მინისტრთა კომიტეტის მიერ 2006 წლის 11 იანვარს). შეგიძლიათ იხილოთ ინგლისურ ენაზე შემდეგ მისამართზე: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=955747>

78 სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო, წერილი №MCLA O 15 00528969, 2015 წლის 3 ივლისი, პასუხი Penal Reform International-ის შეკითხვებზე.

79 მუხლი 57<sup>1</sup>, პატიმრობის კოდექსი, 2014 წლის 16 აპრილს შეტანილი ცვლილებები. შეგიძლიათ იხილოთ ქართულ ენაზე „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“ შემდეგ მისამართზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/91612>.

80 მუხლი 54, Idem.

პატიმრობის კოდექსში შეტანილი ცვლილებით<sup>81</sup> სამინისტროს გენერალური ინსპექცია განისაზღვრა უწყებად, რომელიც ახორციელებს პენიტენციური სამსახურის მოსამსახურეების მიერ ადამიანის უფლებათა დაცვისა და საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების შესრულების შემოწმებას და პენიტენციურ დაწესებულებათა სისტემურ მონიტორინგს. ფუნქციათა დუბლირების თავიდან აცილების მიზნით გაუქმდა პენიტენციური დეპარტამენტის სახედაამხედველო ერთეული და მისი ფუნქციები გადაეცა გენერალურ ინსპექციასთან არსებულ სისტემური მონიტორინგის სამმართველოს. სასჯელალსრულებისა და პრობაციის მინისტრმა დაამტკიცა გენერალური ინსპექციის ახალი დებულება<sup>82</sup>, რომელიც განსაზღვრავს ინსპექციის სტატუსს, ფუნქცია-მოვალეობებს, სტრუქტურას და საქმიანობის წესს. გენერალური ინსპექცია უშუალოდ სამინისტროს დაქვემდებარებაშია, ხოლო მისი უფროსი ანგარიშვალდებულია მინისტრის წინაშე. გენერალური ინსპექცია საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებებითაა აღჭურვილი. ის ახორციელებს სამინისტროს გამგებლობის სფეროში ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამინისტროს სისტემის მოსამსახურეთა მიერ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების შესრულების კონტროლს; ის პასუხისმგებელია დარღვევის ფაქტების გამოვლენასა და მათზე შესაბამისად რეაგირებაზე. დებულების მიხედვით, გენერალური ინსპექციის სტრუქტურული ერთეულებია: ა) ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამსახურებრივი შემოწმების სამმართველო; ბ) სისტემური მონიტორინგის სამმართველო და გ) ინსპექტირების სამმართველო.

გენერალური ინსპექციის უფროსი ყოველწლიურად წარუდგენს ანგარიშს შემოწმების შედეგების შესახებ მინისტრს. ანგარიში საჯარო დოკუმენტია და ქვეყნდება სამინისტროს ვებგვერდზე. ამჟამად მუშავდება ინსპექტირების ისეთი ინსტრუმენტები, როგორცაა მონიტორინგის მოდული, რეკომენდაციის ფორმები და სხვა სახის სამსახურებრივი დოკუმენტაცია და ანგარიშგების ფორმატები.

2015 წლის ივნისის ბოლოს ევროპის საბჭომ ჩაატარა სასწავლო ტური სამინისტროს წარმომადგენლებისთვის საპყრობილეთა შიდა ინსპექ-

81 მუხლი 31, Idem, პატიმრობისა და თავისუფლების აღკვეთის აღსრულების შემოწმება და მონიტორინგი. პატიმრობის კოდექსი, 2014 წლის 18 მაისს შეტანილი ცვლილებები.

82 სასჯელალსრულებისა და პრობაციის მინისტრის ბრძანება №55 „საქართველოს სასჯელალსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს გენერალური ინსპექციის დებულების დამტკიცების შესახებ“, თბილისი, 2015 წლის 25 ივნისი, ძალაშია 2015 წლის 1 ივლისიდან. შეგიძლიათ იხილოთ ქართულ ენაზე „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“ შემდეგ მისამართზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2886056> (მოძიებულია 2015 წლის 22 სექტემბერს).

ტირების თემაზე. სასწავლო ტურის მონაწილეები ეწვივნენ მისი უდიდებულესობის საპყრობილეთა ინსპექტორატს ლონდონსა და ედინბურგში, მონახულეს სასჯელალსრულების ცენტრალური აპარატი და შეხვდნენ პრობაციის ომბუდსმენისა და Care Quality კომისიის წევრებს დიდი ბრიტანეთის სახელმწიფო პროცესებისა და მისი სტანდარტების გასაცნობად და გამოცდილების გასაზიარებლად.

## 1.2 პენიტენციური სისტემის გარე მონიტორინგი

საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, „დაკავებისა და პატიმრობის მიმართ მოპყრობაზე ზედამხედველობა უნდა ხორციელდებოდეს დამოუკიდებელი ორგანოს ან ორგანოების მიერ და მათი დასკვნები უნდა ქვეყნდებოდეს.“<sup>83</sup> სასჯელალსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს თებერვალში, მარტსა და მაისის დასაწყისში გაეგზავნა წერილები, რომლებითაც ეთხოვა განემარტა და დაეზუსტებინა სამინისტროს გეგმები გარე საზოგადოებრივი მონიტორინგის მექანიზმის შესაქმნელად. PRI-ის ადრინდელ შეკითხვებს სასჯელალსრულებისა და პრობაციის მინისტრის მაშინდელმა პირველმა მოადგილემ, კახა კახიშვილმა<sup>84</sup> უპასუხა, რომ სამინისტრო საზოგადოებრივი მონიტორინგის საკითხის განხილვას დაგეგმილი დიდი რეორგანიზაციის და ინსტიტუციური ცვლილებების შემდეგ აპირებს. საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტი, რომელიც პენიტენციური სისტემის სტრუქტურულ და ინსტიტუციურ ცვლილებას ისახავდა მიზნად, პარლამენტში განსახილველად შევიდა 2014 წლის დეკემბრის ბოლოს და მიღებული იქნა 2015 წლის 1 მაისს. პატიმრობის კოდექსში შეტანილი ცვლილებების მიხედვით (მუხლი 6.4) (ძალაშია 2015 წლის 1 ივლისიდან), სამინისტროსთან იქმნება საკონსულტაციო საბჭო, რომლის შემადგენლობაში შევლენ საზოგადოების წარმომადგენლები. საბჭო შეიმუშავებს და განახორციელებს პენიტენციური სისტემის პოლიტიკას. მისი ფუნქციონირებისა და დაკომპლექტების წესებს განსაზღვრავს მინისტრი თავისი ბრძანებით.

ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სამოქმედო გეგმა (დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 9 ივლისის დადგენილებით) ასევე მოითხოვს სასჯელალსრულებისა და პრობაციის სამინისტროსგან, რომ შეიქმნას ეფექტიანი საზოგადოებრივი მონი-

<sup>83</sup> ნესი 93.1, „ციხის ევროპული წესები“.

<sup>84</sup> ოფიციალური წერილები №MCLA 8 15 00240335, დათარიღებული 2015 წლის 10 მარტით, და MCLA 7 15 00291563, დათარიღებული 2015 წლის 2 აპრილით.

ტორინგის მექანიზმი (პუნქტი 5.1.8.) 2014-2015 წლებში. ამ მიზნის მისაღწევად, საკანონმდებლო ცვლილებების გარდა, საჭიროა მონიტორინგის საბჭოს დაარსება, მონიტორინგის მეთოდოლოგიის შემუშავება და საზოგადოებრივი ზედამხედველების/მონიტორების მომზადება.

2015 წლის სექტემბერში სასჯელალსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო მუშაობდა დებულებაზე, რომელიც ითვალისწინებს საკონსულტაციო საბჭოს ჩამოყალიბებას სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობით. დებულებაში განსაზღვრულია საბჭოს წევრობის კრიტერიუმები, ფუნქციონირების რეჟიმი, საბჭოს უფლებამოსილებები, ამოცანები და პასუხისმგებლობა. თუ გავითვალისწინებთ, რამდენად მნიშვნელოვანია ამ სახის პლატფორმა დისკურსისთვის (რომელშიც ჩართული იქნება არასამთავრობო სექტორიც) პენიტენციური სისტემისთვის რელევანტურ პრობლემებზე, მათ შორის საზოგადოებრივ ზედამხედველობაზეც, საკონსულტაციო საბჭო რაც შეიძლება სწრაფად უნდა შეიქმნას.

### 1.3 აუდიო-ვიზუალური მონიტორინგი საპყრობილეებში

2014 წელს ვიდეომეთვალყურეობის სისტემები სამ პენიტენციურ დაწესებულებაში დამონტაჟდა, ხოლო ოთხში განახლდა. თანდათანობით სხვა დაწესებულებების სისტემების განახლებაც მიმდინარეობს. 2015 წელს ვიდეომეთვალყურეობის სისტემა დამონტაჟდა მე-16 დაწესებულებაში და განახლდა მე-6, მე-15 და მე-17-ში დაწესებულებებში. პატიმრობის კოდექსში 2015 წლის მაისში შეტანილი ცვლილებებით დაწესდა ვიზუალური ან/და ელექტრონული საშუალებით მეთვალყურეობა და კონტროლი (მუხლი 54). საკანონმდებლო ცვლილება განივრცო სასჯელალსრულებისა და პრობაციის მინისტრის დაწვრილებითი ბრძანებით<sup>85</sup>, რომელშიც განსაზღვრულია ვიდეომონიტორინგის განხორციელების წესები და მეთვალყურეობაზე პასუხისმგებელი მოსამსახურეები. ბრძანება აწესებს შეზღუდვებს გადაღებული მასალების გამოყენებაზე და მოითხოვს იმ პირთა გაფრთხილებას, რომლებზეც მეთვალყურეობა მიმდინარეობს. ამას გარდა, ბრძანებაში მოცემულია გადაღებული მასალების დაარქივებისა და მათი განადგურების

85 სასჯელალსრულებისა და პრობაციის მინისტრის ბრძანება №35 „ვიზუალური ან/და ელექტრონული საშუალებით მეთვალყურეობისა და კონტროლის განხორციელების, ჩანაწერების შენახვის, ნაშლისა და განადგურების წესის განსაზღვრის თაობაზე“, თბილისი, 2015 წლის 19 მაისი, შეგიძლიათ იხილოთ ქართულ ენაზე „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“ შემდეგ მისამართზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2823755>

წესებიც. პატიმრობის კოდექსის მიხედვით, ვიდეომეთვალყურეობა მიზნად ისახავს პატიმრებისა და მომსახურე პერსონალის უსაფრთხოების დაცვას, დანაშაულისა თუ სხვა დარღვევების თავიდან აცილებას და უფრო უსაფრთხო გარემოს შექმნას პენიტენციურ დაწესებულებებში. გათვალისწინებულია ასევე ძირითადი დამცავი მექანიზმებიც, მაგალითად, ვიზუალური ან/და ელექტრონული საშუალებით მეთვალყურეობა ხორციელდება იმ შემთხვევაში, თუ სხვა საშუალებების გამოყენება არაეფექტურია. ამასთან, უნდა არსებობდეს საფუძვლები მეთვალყურეობისთვის და ის პირები, რომლებზეც მიმდინარეობს მეთვალყურეობა, წინასწარ უნდა იყვნენ გაფრთხილებულები. ადმინისტრაცია ვალდებულია, აგრეთვე, განათავსოს ნიშნები იმ ადგილებში, სადაც მიმდინარეობს ელექტრონული მეთვალყურეობა.

მინისტრის №35 ბრძანების მე-15 მუხლის მიხედვით, გადაღებული მასალა უნდა ინახებოდეს არანაკლებ 24 საათის განმავლობაში, თუმცა დროის ეს მონაკვეთი საკმარისი არ არის მტკიცებულების მოსაპოვებლად იმ შემთხვევაში, თუ ადგილი აქვს პატიმრის მიმართ სასტიკად მოპყრობას, რადგან ჩანანერი იშლება საჩივრის პროკურატურამდე მისვლამდე. სახალხო დამცველმა რეკომენდაცია მისცა საქართველოს მთავრობას, რომ გადაღებული მასალის შენახვის ვადა გაეზარდა სულ მცირე 10 დღემდე<sup>86</sup>.

#### 1.4 თავდაცვის სამინისტროს სამხედრო პოლიცია და ინსპექტირების სისტემა

საქართველოს შეიარაღებული ძალების გაერთიანებული შტაბის სამხედრო პოლიცია პასუხისმგებელია, განახორციელოს რეგულარული მონიტორინგი ადმინისტრაციული პატიმრობის ადგილებში (ჰაუპტვახტებში) მოთავსებული პირების პირობებზე და მოსამსახურეთა ქცევაზე. 2015 წლის 23 თებერვალს დამტკიცებული ახალი დებულების<sup>87</sup> ძალით, საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის სამხედრო პოლიციის დეპარტამენტის საკადრო შემადგენლობაში და სტრუქტურულ ერთეულებში ჩატარდა რეორგანიზაცია. შეიქმნა ახა-

86 „საქართველოს სახალხო დამცველმა სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრს წინადადებით მიმართა“, სახალხო დამცველის აპარატი, თბილისი, 2014 წლის 19 დეკემბერი. შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: <http://www.ombudsman.ge/en/prevenicis-erovnuli-meqanizmi/sixleebi-npm/the-public-defender-of-georgia-addressed-the-minister-of-corrections-with-a-proposal.page> (მოძიებულია 2015 წლის 15 ივლისს)

87 საქართველოს თავდაცვის მინისტრის ბრძანება №7 „საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის სამხედრო პოლიციის დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების შესახებ“, თბილისი, 2015 წლის 23 თებერვალი, შეგიძლიათ იხილოთ ქართულ ენაზე შემდეგ მისამართზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2737268>

ლი, სპეციალურ გამოკვლევათა სამმართველო, რომლის ფუნქცია-მოვალეობებში შედის თავდაცვის სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფების მოსამსახურეთა დაჭრა-დასახიჩრების, ტრავმის მიღების ან დაღუპვის ფაქტების დოკუმენტურად აღრიცხვა. სპეციალურ გამოკვლევათა სამმართველო ამზადებს აგრეთვე ანგარიშებს, რეგისტრაციაში ატარებს ბრალდებულებს და სისხლის სამართლისა და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეებზე ატარებს საექსპერტო გამოკვლევებს.

სამხედრო პოლიციის დაქვემდებარებაში პატიმრობის ორი დაწესებულებაა ვაზიანსა და სენაკში. დაწესებულებებს რეგულარულად უტარებს მონიტორინგს სამხედრო პოლიციის დეპარტამენტი და მისი რეგიონული ქვედანაყოფები, რომლებიც ამონმებენ პატიმრობის პირობებს, დაკავებულთა მიმართ მოპყრობას და იქ მომსახურე პერსონალის მუშაობას.<sup>88</sup> ინსპექტირების შედეგებზე დაყრდნობით პოლიციის დეპარტამენტი შეიმუშავებს რეკომენდაციებს, რომელთა საფუძველზე ატარებს ღონისძიებებს თავისი საქმიანობის გასაუმჯობესებლად. სახალხო დამცველის აპარატის პრევენციის ეროვნული მექანიზმის ფარგლებში და ადამიანის უფლებათა დამცველი სხვა ორგანიზაციების მიერ პერიოდულად ტარდება ჰაუპტგვახტების შემონმებაც. ვაზიანის ჰაუპტგვახტი აღჭურვილია აუცილებელი ტექნიკით და მასში დამაკმაყოფილებელი პირობებია დაკავებულებისთვის, ხოლო რაც შეეხება სენაკის დაკავების ცენტრს, სასურველია, რომ ის დაუახლოვდეს საერთაშორისო სტანდარტებს. თავდაცვის სამინისტროს 2015 წლის ბიუჯეტში გათვალისწინებულია შესაბამისი ხარჯები.

2012 წლის ნოემბრიდან თავდაცვის მინისტრის სპეციალური თანამშემნე მონიტორინგს ახორციელებს შეიარაღებულ ძალების მოსამსახურეთა უფლებების დაცვაზე, მათ შორის ამონმებს საცხოვრებელ, სოციალურ-ეკონომიკურ და სხვა პირობებს. შემონმების საფუძველზე იგი რეკომენდაციებს აწვდის სამინისტროს. 2015 წლის იანვრის დასაწყისიდან კი თავდაცვის ახალ მინისტრს ახალი მოადგილე ჰყავს, რომელიც ზედამხედველობას უწევს სამინისტროს სისტემაში დასაქმებული პირების უფლებების დაცვას და სხვა სოციალურ საკითხების მოგვარებას.

2015 წლის 10 თებერვალს დამტკიცდა გენერალური ინსპექციის ახა-

88 თავდაცვის სამინისტროს ოფიციალური წერილი № MOD 9 15 00511309, 2015 30 ივნისი.

ლი დებულება<sup>89</sup>, რომლის მიხედვით გენერალურ ინსპექციაში ჩატარდა რეორგანიზაცია ახალი ამოცანებისა და კომპეტენციების გათვალისწინებით. გარდა საგამოძიებო ფუნქციებისა, გენერალური ინსპექციის მოვალეობაში შევიდა სამართალდარღვევებისა და სასტიკი მოპყრობის პრევენცია და მათზე შესაბამისი რეაგირება და ცხელი ხაზის ფუნქციონირების უზრუნველყოფა.

## 1.5 ინსტრუქცია დაკავებულ პირთა დროებითი მოთავსების იზოლატორების საქმიანობასთან დაკავშირებით

შინაგან საქმეთა სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფი – ადამიანის უფლებათა დაცვისა და მონიტორინგის მთავარი სამმართველო – ზედამხედველობას უწევს დროებითი მოთავსების იზოლატორებს. სამმართველოს დებულებაში, რომელიც 2013 წლის მარტში დამტკიცდა<sup>90</sup>, არ იყო გათვალისწინებული შიდა მონიტორინგის/ინსპექტირების საქმიანობისთვის გათვალისწინებული მეთოდოლოგიური პრინციპები. თუმცა მონიტორინგის ახალი წესები პრაქტიკაში ჩამოყალიბდა. ამ წესების საფუძველზე ორ ან სამკაცციანი ჯგუფები ატარებს გეგმურ ან სპეციალურ (ad hoc) ინსპექტირებას დროებითი მოთავსების იზოლატორებში (მაგალითად, შეისწავლის, ატყობინებენ თუ არა დაკავებულებს მათი უფლებების შესახებ, იცავენ თუ არა თანამშრომლები პატიმრების მიღების თუ სხვა პროცედურულ წესებს და სხვ.) და შეისწავლის დოკუმენტაციას და დაკავების ვადებს. ინსპექციის ჯგუფის წევრებს უფლება აქვთ, მოითხოვონ ვიდეომონიტორინგის და ელექტრონული მონაცემებიც. სამმართველომ შეიმუშავა მონაცემებისა და სტატისტიკური მაჩვენებლების შეგროვების ახალი მეთოდები, რომლებსაც დაკავებულებისადმი სასტიკი მოპყრობის ფაქტების განალიზების მიზნით იყენებს.

2014 წლის 6 ნოემბერს, შეიცვალა დაკავებულ პირთა დროებითი მოთავსების იზოლატორების საქმიანობის ინსტრუქცია<sup>91</sup>. ცვლილებები

89 საქართველოს თავდაცვის მინისტრის №8 ბრძანებით „საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს გენერალური ინსპექციის დებულების დამტკიცების შესახებ“, თბილისი, 2015 წლის 10 თებერვალი, შეგიძლიათ იხილოთ ქართულ ენაზე შემდეგ მისამართზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2721901>

90 შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანება №141 „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ადამიანის უფლებათა დაცვისა და მონიტორინგის მთავარი სამმართველოს დებულების დამტკიცების შესახებ“, თბილისი, 2013 წლის 1 მარტი. შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1858229>

91 შინაგან საქმეთა სამინისტროს №108 ბრძანებით (2010 წლის 1 თებერვალი) დამტკიცებულ „დროებითი მოთავსების იზოლატორების ტიპური დებულების შესახებ“ თავდაპირველ დებულებაში შეტანილი ცვლილება, დამტკიცებული №879 ბრძანებით (2014 წლის 6 ნოემბერი) „დროებითი მოთავსების იზოლატორებში ადმინისტრაციული პატიმრობის მოხდასთან დაკავშირებული დამატებითი წესების და პირობების“ შესახებ.



ძირითადად, უკავშირდებოდა დაკავების პირობებს, სანიტარიულ და ჰიგიენურ მოთხოვნებს და ადამიანის ღირსების, პატიოსნებისა და განცალკევებით ყოფნის დაცვის საკითხებს. ამ წესებს დაემატა დაკავებულ პირთა უფლებები შხაპის მიღებაზე, ფიზიკურ ვარჯიშებზე, გაიზარდა მათთვის გამოყოფილი სივრცე (სულ მცირე 4 მ<sup>2</sup>, რაც ევროპის საბჭოს წამების სანინაალმდეგო კომიტეტის რეკომენდაციაა), დგება განთავსების ოქმი, ყურადღება ექცევა ადმინისტრაციული წესით დაკავებული პირების პირობებსა და უფლებებს. ამას გარდა, დაკავებულებს უფლება მიენიჭათ, ხელზე ჰქონდეთ ექიმის მიერ გამოწერილი მედიკამენტები, ხოლო იზოლატორების მოსამსახურეებს დაევალოთ საიდენტიფიკაციო ბარათების ტარება. ახალი წესების მიხედვით, ადმინისტრაციული დაკავება 15 დღემდე შემცირდა და ა.შ.

2014 წელს სამინისტრომ დაიწყო ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული პროგრამის განხორციელება, რომლის სახელწოდებაცაა „საქართველოს შსს-ს შესაძლებლობათა გაუმჯობესება ადამიანის უფლებების სათანადო დაცვის უზრუნველყოფისთვის დროებითი მოთავსების იზოლატორებში ტრენინგებისა და მუშაობის ახალი სტანდარტის დანერგვის გზით“. ევროკავშირისა და ევროპის საბჭოს ამ ერთობლივი პროგრამის ფარგლებში 2014 წლის ოქტომბერში შეიქმნა სამუშაო ჯგუფი, რომელიც დროებითი მოთავსების იზოლატორებში შიმშილობის საპროტესტო აქციების მართვის წესების დახვეწაზე მუშაობს. ჯგუფი მუშაობს აგრეთვე, დაკავებული პირის ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული დოკუმენტაციის გადაცემის წესებზე, დოკუმენტაცია იგზავნება იზოლატორიდან პენიტენციურ დაწესებულებაში დაკავებულის გადაყვანისას. ამჟამად ბრიტანელი ექსპერტის დახმარებით მიმდინარეობს მუშაობა სტანდარტულ ოპერატიულ პროცედურებზე<sup>92</sup>.

## 2. სასჯელადსრულების სისტემის ჯანდაცვა

დღის წესრიგით აღებული ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ვალდებულება სასჯელადსრულების სისტემის ჯანდაცვის და პატიმრებისთვის სამედიცინო მომსახურების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესებაა. დღის წესრიგი საქართველოსგან მოითხოვს, გააძლიეროს იმ სამედიცინო პერსონალის შესაძლებლობები, რომელიც დახურულ დაწესებულებ-

<sup>92</sup> საქართველოს ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის შესრულების შუალედური ანგარიში (დამტკიცებულია მთავრობის №1134 დადგენილებით 2015 წლის 2 ივნისს). შეგიძლიათ იხილოთ ქართულ ენაზე შემდეგ მისამართზე: <http://www.parliament.ge/ge/law/9422/21733>, მოციებულია 2015 წლის 10 ივლისს, გვ. 37.

ბებში ან ამ დანესებულებებისთვის მუშაობს, და მისცეს მას სასტიკი მოპყრობის ამოცნობისა და მის შესახებ კომპეტენტური ორგანოების ინფორმირების უფლებამოსილება.

ამ მიზნის მისაღწევად 2014 და 2015 წლების სამოქმედო გეგმებში გათვალისწინებულია შემდეგი აქტივობები:

- ▶ სამედიცინო პერსონალისთვის უწყვეტი სამედიცინო განათლების და პროფესიული განვითარების პროგრამის შემუშავება;
- ▶ ინფორმაციის რუტინული შეგროვებისა და დამუშავების ახალი სტანდარტის შექმნა;
- ▶ ფორმატის შემუშავება რეგულარული ანალიტიკური ანგარიშებისთვის, რომლებიც უნდა მოიცავდეს დასკვნებსა და რეკომენდაციებს პოლიტიკის დაგეგმვის და განხორციელების პროცესის გაუმჯობესებისთვის;
- ▶ ხარისხის შეფასების კრიტერიუმების და მეთოდოლოგიის შემუშავება და სამედიცინო პერსონალის მომზადება პენიტენციური ჯანდაცვის სფეროში არსებული რისკების და სპეციფიკის გათვალისწინებით (კრიზისული სიტუაციების მართვა, კონფლიქტების, აგრესიის, ძალადობის, თვითდაზიანებისა და შიმშილობის პრევენცია და მართვა და სხვ.);
- ▶ მონიტორინგის განმახორციელებელი ჯგუფის ან/და ერთეულის შექმნა და მომზადება;
- ▶ ფსიქოაქტიური მედიკამენტების (ნივთიერებების) არასამკურნალო მიზნით ჭარბი რაოდენობით მოხმარების პრევენცია ფსიქოტროპული მედიკამენტების ხელმისაწვდომობის შეზღუდვით, მედიკამენტების აღრიცხვასა და ხარჯვაზე მკაცრი კონტროლის დაწესებით, სამედიცინო პერსონალის პროფესიონალიზმის გაძლიერებით და მათი დამოუკიდებლობისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფით;
- ▶ ამბულატორიული სერვისების რეგისტრაცია კანონმდებლობით დადგენილი პროცედურით;

- ▶ სპეციალიზებული სამედიცინო მომსახურების პაკეტის შემუშავება პაციმრებისთვის;
- ▶ სპეციალიზებულ სამედიცინო მომსახურებაზე რეფერირების მექანიზმის შემდგომი დახვეწა და ინსტიტუციონალიზაცია – მართვის დეტალური სახელმძღვანელოს და მარეგულირებელი წესების შექმნა;
- ▶ სამედიცინო პერსონალის როლის გაძლიერება წამებისა და არასათანადო მოპყრობის პრევენციის საქმეში;
- ▶ სტომატოლოგიური ინფრასტრუქტურის განახლება;
- ▶ სასჯელალსრულების სისტემისთვის ინფექციების კონტროლის სტანდარტების შემუშავება;
- ▶ ფსიქიკური ჯანმრთელობის დაცვის ინტეგრირებული მოდელის დანერგვა და განვითარება;
- ▶ ნარკოლოგიური და წამალდამოკიდებულების სერვისების – პრევენციის, მკურნალობის, რეაბილიტაციისა და ზიანის შემცირების – დანერგვა;
- ▶ სტამბოლის ოქმის შესაბამისი დაზიანებების აღრიცხვის იმგვარი ახალი ფორმის შექმნა და დანერგვა, რომელშიც დეტალურად დარეგისტრირდება ინფორმაცია სხეულის დაზიანების შესახებ;
- ▶ სასჯელალსრულების დაწესებულებათა სამედიცინო პერსონალის ინტენსიური მომზადება არასათანადო მოპყრობის შემთხვევების კუთხით;
- ▶ ქალ პაციმართა სპეციფიკურ საჭიროებებზე მორგებული სამედიცინო სერვისების მიწოდება (კიბოს სკრინინგი, ორსულობა და სხვ.);
- ▶ პირველადი ჯანდაცვის ინფრასტრუქტურისა და აღჭურვილობის სტანდარტის შენარჩუნება და შემდგომი გაუმჯობესება;
- ▶ საჩივრების მართვის სისტემური შეფასება და რეკომენდაციების შემუშავება სისტემის გაუმჯობესებისთვის;

► შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პატიმრებისთვის შესაფერისი მომსახურების განწევა.

პრევენციის ეროვნული მექანიზმის<sup>93</sup> ფარგლებში 2014 წლის რეფორმები ჯანდაცვის სისტემაში დადებითად შეფასდა და აღინიშნა, რომ 2014 წლის ივნისის ბოლოს გაიხსნა ციხის კარგად აღჭურვილი ცენტრალური ჰოსპიტალი (სარემონტო სამუშაოების შემდეგ), ყველა საპრობილემო ხელმისაწვდომი გახდა პირველადი ჯანდაცვის მომსახურება, გაიზარდა დაფინანსება სამედიცინო მომსახურებისთვის და გაიზარდა ასევე მომსახურე პერსონალის შტატი<sup>94</sup>, დაიწყო C ჰეპატიტის დიაგნოსტიკებისა და მკურნალობის პროგრამის მართვა (2014 წელს, 8711 პატიმარს ჩაუტარდა სკრინინგი C ჰეპატიტზე და 180 მათგანმა დაასრულა მკურნალობის კურსი). თუმცა ანგარიშში ლაპარაკია „მთელ რიგ პრობლემებზე“ ამ სფეროში, მათ შორის არაადეკვატური და დაგვიანებული სამედიცინო მომსახურების განწევაზე. პრობლემას წარმოადგენს ასევე მედიკამენტებზე შეუზღუდავი წვდომა, სპეციალისტების ვიზიტების არასაკმარისი პერიოდულობა და სასჯელასრულების სისტემის ჯანდაცვის დაბალი ხარისხი სამოქალაქოსთან შედარებით. პრევენციის ეროვნული მექანიზმის ჯგუფის ანგარიშის მიხედვით, პენიტენციური ჯანდაცვის სისტემის წინაშე კვლავ დგას სუიციდის პრევენციასთან, ფსიქოტროპულ მედიკამენტებზე დამოკიდებულებასა და წამალდამოკიდებულებასთან დაკავშირებული გამონვევები. სირთულეებია ასევე ფსიქიკური პრობლემების მქონე პატიმრებისთვის დროული და ადეკვატური ფსიქოტროპული დახმარების და წამალდამოკიდებული პატიმრებისთვის ჩანაცვლებითი თერაპიული კურსის ჩატარების საქმეში. სახალხო დამცველმა აღნიშნა, რომ 2014 წელს საპატიმროებში სიკვდილიანობა გაიზარდა (27 შემთხვევა) 2013 წელთან შედარებით<sup>95</sup>. 2014 წელს პრობლემას წარმოადგენდა სუიციდის სავარაუდო შემთხვევები და მათი ქმედითი გამოძიებაც.

93 საქართველოს სახალხო დამცველი, პრევენციის ეროვნული მექანიზმის ანგარიში (2014), გვ. 14, თბილისი, 2015 წლის 30 ივნისი. ინგლისურ ენაზე შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: <http://ombudsman.ge/en/reports/specialur-angarishebi/the-report-of-the-national-preventive-mechanism-2014.page>

94 Ibid, გვ. 85.

95 საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ინფორმაციით, 2015 წლის პირველ ნახევარში 5 პატიმარი გარდაიცვალა. თბილისი, 2015 წლის ივნისი. ინგლისურ ენაზე შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: [http://geostat.ge/cms/site\\_images/\\_files/english/crime/Unified%20Report%20on%20Criminal%20Justice%20Statistics%20\(June,%202015\).pdf](http://geostat.ge/cms/site_images/_files/english/crime/Unified%20Report%20on%20Criminal%20Justice%20Statistics%20(June,%202015).pdf), მოძიებულია 2015 წლის 10 სექტემბერს.

## 2.1 საპრობილემოებში ჯანდაცვის სისტემის მართვა

2015 წელს შემუშავდა და დამტკიცდა პენიტენციურ ჯანდაცვაზე მონაცემთა შეგროვებისა და მათზე ანგარიშის მომზადების ახალი ფორმატი. ჩამოყალიბდა, აგრეთვე, ხარისხის შეფასების კრიტერიუმები, რომლებიც სასჯელაღსრულების ყველა დაწესებულებაში გამოიყენება. ტარდება მონიტორინგი მედიკამენტების მოწოდებაზეც. 2015 წლის ბოლოსთვის მონიტორინგი ჩატარდება ყველა დაწესებულების სამედიცინო პუნქტებზე. შეიქმნა მონიტორინგის განმახორციელებელი ჯგუფი, რომელიც საქმიანობას ეწევა მთელ პენიტენციურ სისტემაში. ამჟამად მუშავდება საჩივართა მართვის სისტემატური შეფასების მოდელი, რომელიც 2015 წლის ბოლოსთვის დასრულდება.

## 2.2 სასჯელაღსრულების სისტემის სამედიცინო პერსონალის შესაძლებლობათა გაძლიერება

სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს სამედიცინო დეპარტამენტისგან მიღებული ინფორმაციის თანახმად, „2015 წლიდან სამედიცინო პერსონალს ინტენსიური სასწავლო კურსი უტარდება პენიტენციურ სისტემასთან და პატიმრების მკურნალობასთან დაკავშირებულ ეროვნულ და საერთაშორისო სტანდარტებზე, მათ შორის სტამბოლის პროტოკოლზე, წამების დოკუმენტირებაზე, ასევე წამებისა და სასტიკი მოპყრობის პრევენციაზე“.<sup>96</sup> როგორც სამედიცინო დეპარტამენტი აღნიშნავს, სამედიცინო პერსონალის გადამზადება უწყვეტი პროცესია და ტარდება ეტაპობრივი მიდგომის გამოყენებით“. სასჯელაღსრულების და პრობაციის სასწავლო ცენტრთან თანამშრომლობით შემუშავდა საბაზისო სასწავლო კურსის ინტენსიური მოდული და მიმდინარეობს მუშაობა ტრენინგის უფრო ფართო მოდულის შემუშავებაზე. ევროპის საბჭოს დახმარებით ჩატარდა სასწავლო სემინარები ციხის 70 ექიმისთვის და 80 ექთნისთვის. სასჯელაღსრულების და პრობაციის სასწავლო ცენტრში რეგულარულად ტარდება სასწავლო კურსი თემაზე „პენიტენციური სისტემის სპეციფიკა და პატიმართა მკურნალობისთვის გათვალისწინებული ეროვნული და საერთაშორისო სტანდარტები“. ამ დროისთვის ეს სასწავლო კურსი გავლილი აქვს 60 ექიმსა და ექთანს. ამას გარდა, კასკადური ტრენინგების პირველ ეტაპზე 50-მა ექიმმა/ექთანმა გაიარა სუიციდის პრევენციის სასწავლო კურსიც.

<sup>96</sup> ოფიციალური წერილი №MCLA 3 15 00517478, დათარიღებული 2015 წლის 30 ივნისით.

ევროკავშირის/ევროპის საბჭოს ერთობლივი პროგრამის „ადამიანის უფლებები საპრობლემატიკებსა და სხვა დახურულ დანესებულებებში“<sup>97</sup> ფარგლებში 2014-2015 წლებში ციხეების ადმინისტრაციის 100-მდე თანამშრომელმა, მათ შორის მთავარმა ექიმებმა, ექიმებმა და ექთნებმა შეისწავლეს წამების ევროპული კომიტეტის მიერ შემუშავებული სტანდარტები, გაეცნენ ადამიანის უფლებათა ევოპული სასამართლოს პრაქტიკას და გაეროს სტამბოლის პროტოკოლს. პროგრამის ფარგლებში მონაწილეებს დახმარებას უწევდა ციხეში მიღებულ დაზიანებათა დოკუმენტირების ახალი ფორმის შექმნაში, რომელიც სტამბოლის პროტოკოლის მოთხოვნათა შესაბამისი იქნება. შეიქმნა მრავალდარგობრივი ჯგუფი, რომლის შემადგენლობაში შედიან სამედიცინო დეპარტამენტის, სასჯელალსრულების დეპარტამენტის, სასწავლო ცენტრის, სამართლებრივი უზრუნველყოფის დეპარტამენტის წარმომადგენლები და მინვეული სპეციალისტები და რომელსაც კოორდინირებას უწევს ადგილობრივი კონსულტანტი. სამუშაო ჯგუფის რამდენიმე შეხვედრა ჩატარდა დოკუმენტირების ფორმის ახალი ვერსიის განსახილველად და იმის უზრუნველსაყოფად, რომ ფორმა წამების საწინააღმდეგო ევროპული კომიტეტის მიერ შემუშავებული რეკომენდაციების დაცვით მომზადებულიყო. მიმდინარეობს მუშაობა შესაბამის საკანონმდებლო ბაზაზე და ფორმის ოფიციალურად დამტკიცებაზე. დამტკიცების შემდეგ სამედიცინო პერსონალი გაივლის სასწავლო კურსს პრაქტიკაში მისი გამოყენების შესახებ.

დაგეგმილია სასწავლო სემინარების ჩატარება ისეთ კონკრეტულ საკითხებზე, როგორცაა, მაგალითად, პატიმრებისდამი მოპყრობის საერთაშორისო სტანდარტები და წამებისა და არასათანადო მოპყრობის პრევენცია. ამ სემინარებისთვის თანდათანობით შეირჩევა სამიზნე სამედიცინო პერსონალი.

შეიქმნა სამუშაო ჯგუფი, რომელიც იმუშავებს საპატიმროების სამედიცინო პერსონალის ეთიკის კოდექსზე. ჯგუფს დახმარებას გაუწევდა ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და საერთაშორისო ექსპერტები.

<sup>97</sup> ევროპის საბჭოს ოფისი საქართველოში, პროგრამა „ადამიანის უფლებები საპრობლემატიკებსა და სხვა დახურულ დანესებულებებში“. ინგლისურ ენაზე შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: <http://www.coe.int/en/web/tbilisi/human-rights> (accessed on 9 July and again on 20 September 2015)

## 2.3. სპეციალიზებულ სამედიცინო მომსახურებაზე რეგულირების მექანიზმის დახვეწა და ინსტიტუციონალიზაცია

აპრილში დამტკიცდა ციხეებში სამედიცინო მომსახურების სტანდარტები<sup>98</sup>, სპეციფიკური საჭიროებების მქონე პირთა სამედიცინო მომსახურების დამატებითი სტანდარტები (სპეციალიზებული სამედიცინო მომსახურება) და პრევენციული მომსახურების პაკეტი. ამას გარდა, იმავე ბრძანებით დამტკიცებული იქნა საპყრობილეებში გამოსაყენებელი ბაზისური მედიკამენტების ნუსხა. რაც შეეხება სპეციალიზებული სამედიცინო მომსახურების რეფერალურ მექანიზმს, შეიქმნა სასწრაფო მოლოდინის რიგი 2015 წლისათვის, რომელიც შესაძლებელს გახდის პაციენტის გადაყვანას საავადმყოფოში რეგისტრაციიდან ერთი კვირის განმავლობაში. სტანდარტები ითვალისწინებს, აგრეთვე, ინფექციურ დაავადებებზე ზედამხედველობასა და კონტროლს.

## 2.4. სტანდარტის შემუშავება

ევროკავშირისა და ევროპის საბჭოს ზემოხსენებული ერთობლივი პროგრამის ტექნიკური დახმარების ფარგლებში მუშავდება პენიტენციურ სისტემაში სამედიცინო მომსახურების სტანდარტების გზამკვლევი<sup>99</sup>. გზამკვლევი ჩამოთვლილია ყველა ის მომსახურება, რომელიც პატიმრებს უნდა გაენიოს საერთაშორისო და ეროვნული საუკეთესო პრაქტიკის გათვალისწინებით, რაც მოიცავს საჭიროებებით განპირობებულ მომსახურებას, პრევენციული ღონისძიებების გატარებას და ჯანდაცვის მთელი სისტემის გაუმჯობესებას.

## 2.5 სტომატოლოგიური ინფრასტრუქტურის განახლება

ახალი სტომატოლოგიური კაბინეტები გაიხსნა მე-16 და მე-18 დანესებულებებში. საპყრობილეებში შემონმდა ყველა სტომატოლოგიური

სასტიკი მოპყრობა და წამება

98 სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის ბრძანება №31 „პატიმრობისა და თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულებაში სამედიცინო მომსახურების სტანდარტების, სპეციფიკური საჭიროებების მქონე პირთა სამედიცინო მომსახურების დამატებითი სტანდარტების, პატიმრობისა და თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულებაში პრევენციული მომსახურების პაკეტისა და პენიტენციური სისტემის ჯანდაცვის ბაზისური მედიკამენტების ნუსხის დამტკიცების შესახებ“ (2015 წლის 22 აპრილი). ქართულ ენაზე შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2787230> (მოძიებულია 2015 წლის 23 სექტემბერს).

99 „ციხეებსა და თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულებებში სამედიცინო მომსახურების სტანდარტების გზამკვლევი“. ევროპის საბჭოს ოფისი საქართველოში. თბილისი, 2015. ხელმისაწვდომია ქართულ, ინგლისურ, სომხურ, აზერბაიჯანულ, სპარსულ და რუსულ ენებზე. ინგლისური ვერსია შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: <https://m.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804681ab> (მოძიებულია 2015 წლის 20 სექტემბერს).

კაბინეტი, რათა განსაზღვრულიყო საჭიროებები და შემუშავებულიყო გეგმა აუცილებელი აღჭურვილობის შესაძენად 2014-2016 წლების განმავლობაში.

## 2.6. ფსიქიკური ჯანმრთელობა

სასჯელალსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს ინფორმაციით, ფსიქიატრიული კონსულტაციის მიღება საჭიროებისამებრ შეუძლია ყველა პატიმარს (ბრალდებულს და მსჯავრდებულს). მე-2 და მე-8 დაწესებულებებს ფსიქიატრის მუდმივი შტატი აქვთ, ხოლო მე-18 დაწესებულების საავადმყოფოში ფსიქიატრიული განყოფილება მოქმედებს. როცა საპრობილეში ვერ ხერხდება პატიმრის მკურნალობა, ის ამ განყოფილებაში გადაჰყავთ, სადაც სამედიცინო პერსონალი მუდმივად ზრუნავს მასზე და მკურნალობს. პაციენტს აქვე ემსახურება ფსიქოლოგიც, რათა თავიდან იქნეს აცილებული თვითდაზიანება.

ამას გარდა, ფსიქიკური აშლილობების მქონე პაციენტების მართვის გასაუმჯობესებლად სამედიცინო დეპარტამენტთან შეიქმნა საზედამხედველო ჯგუფი, რომელიც 11 ფსიქიატრისგან შედგება. ჯგუფს გავლილი აქვს საპატიმროებში ფსიქიკურად დაავადებულ პაციენტთა მართვის სპეციალური კურსი. დონორთა დახმარებით ციხის ექიმებისა და ექთნებისთვის ჩატარდა სასწავლო სემინარები ფსიქიკური ჯანმრთელობის პრობლემების ადრეულ ეტაპზე გამოვლენაზე და ისეთი აშლილობების პრევენციაზე, როგორცაა, მაგალითად, თვითდაზიანება, პარასუიციდი და სუიციდი. 2015 წელს სამედიცინო დეპარტამენტის ინიციატივით და ფონდის „გლობალური ინიციატივა ფსიქიატრიაში“ (Global Initiative on Psychiatry) მხარდაჭერით შეიქმნა მრავალდარგობრივი ჯგუფი, რომლის შემადგენლობაში არიან: ფსიქიატრი, ფსიქოლოგი, ნარკოლოგი და ნევროპათოლოგი. ჯგუფი მუშაობს ფსიქიატრიული პრობლემების გამოვლენაზე პაციენტებში და ახორციელებს საჭიროებებზე დაფუძნებულ ჩარევას/ინტერვენციას. ამას გარდა, ჯგუფი შეისწავლის და აფასებს რთულ შემთხვევებს მთელ სასჯელალსრულების სისტემაში მისი კომპეტენციის ფარგლებში და აწვდის უფლებამოსილ პირებს შესაბამის რეკომენდაციებსა და ჩარევის/ინტერვენციის გეგმას.

2015 წელს პენიტენციურ სისტემაში დაიწყო მონიტორინგი ფსიქოტროპულ ნივთიერებათა გამოყენებაზე და დოკუმენტირებაზე. საზე-



დამხედველო ჯგუფი ციხის ადმინისტრაციის თანამშრომლებს რეკომენდაციებს აძლევს ამ საკითხებთან დაკავშირებით.

## 2.7. წამალდამოკიდებულება და სარეაბილიტაციო მომსახურება

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში მიმდინარეობს მუშაობა მეტადონით მკურნალობის ანუ ჩანაცვლების თერაპიის დასანერგად. 2015 წლის დასასრულისთვის, უნდა შეიქმნას ოპიოიდის ჩანაცვლებითი თერაპიის პროგრამის პროექტი.

## 2.8. ჯანდაცვა გენდერული საკითხების გათვალისწინებით

ქალთა დაწესებულებაში პირველადი ჯანდაცვის პუნქტი განახლდა. 2015 წელს სხვადასხვა დარგის სპეციალისტებმა პრევენციული შემოწმება ჩაუტარეს ქალებს. დაწესებულებაში მუშაობს პედიატრიც, რომელიც მომსახურებას უწევს ბავშვიან ქალებს. დედებთან ერთად დაწესებულებაში მოთავსებული ბავშვები სამოქალაქო კლინიკებში გადაჰყავთ აცრების ჩასატარებლად.

## 2.9. პირველადი ჯანდაცვის ინფრასტრუქტურა

ექვს დაწესებულებაში (№3, №5, №6, №15, №16 და №17) განახლდა სამედიცინო პუნქტები, ხოლო ოთხში (№2, №3, №6 და №17) გაიხსნა. მე-15 დაწესებულებაში გაიხსნა აფთიაქი. სამინისტრომ შეიძინა ფიზიოთერაპიის აღჭურვილობა და გადაანაწილა დაწესებულებებში.

## 2.10. შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პატიმრების სამედიცინო დახმარება

სასჯელაღსრულების მე-18 დაწესებულებაში გაიხსნა შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისთვის ადაპტირებული საცხოვრებელი პუნქტი, რომელიც აღჭურვილია შესაბამისი ტექნიკით; აქვეა სარეაბილიტაციო ცენტრი ფიზიოთერაპიის აპარატურით. პუნქტში დასაქმებულები არიან კვალიფიციური მომვლელები და აქ პატიმრებს შეუძლიათ ხანგრძლივი მოვლის მომსახურებით ისარგებლონ.

## ძირითადი მიზნები

ამჟამად პენიტენციური ჯანდაცვის შიდა და გარე მონიტორინგის მექანიზმების გაძლიერებისა და პენიტენციური ჯანდაცვის გაუმჯობესების პროცესი (განსაკუთრებით კი სამედიცინო პერსონალის გაძლიერება წამების წინააღმდეგ ბრძოლაში) სანყის ეტაპზეა. ხელისუფლებამ გარკვეული ზომები გაატარა საკანონმდებლო დონეზე და პრაქტიკაში, რათა გაეძლიერებინა ინსპექტირების არსებული მექანიზმები პენიტენციური სისტემისთვის, პოლიციისა და სამხედრო დაწესებულებებისთვის. მაგრამ იმის გამო, რომ ამ სისტემის ანგარიშვალდებულება შეზღუდულია და ინფორმაცია არ საჯაროვდება, დღეს შეუძლებელია ზუსტად ითქვას, ტარდება თუ არა პროაქტიული ინსპექტირება, სარგებლობენ თუ არა ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურები საკმარისი დამოუკიდებლობით და არსებობს თუ არა ეფექტიანი მექანიზმები საჩივრებზე რეაგირებისთვის. კიდევ უფრო მეტი სამუშაოა შესასრულებელი დახურული დაწესებულებებისთვის საერთაშორისო სტანდარტებისა და საუკეთესო პრაქტიკის შესაბამისი ინსპექტირების ეფექტიანი სამუშაო მეთოდოლოგიისა და ინსტრუმენტების შესაქმნელად.

სასჯელალსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს წარმომადგენლებთან მიმონერიდან ჩანს, რომ სამინისტრო ფრთხილად ეკიდება საპყრობილეებზე საზოგადოებრივი ზედამხედველობის გარე მექანიზმის შექმნას. ოფიციალური პირები ისევ ეჭვის თვალით უყურებენ მას, განსაკუთრებით კი კონტროლს სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან. იმედი, რომ შესაძლებელი გახდება საკონსულტაციო საბჭოს პლატფორმის (მოსალოდნელია, რომ მალე შეიქმნება) გამოყენება სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებთან თანამშრომლობისთვის, რათა შემუშავდეს გამჭვირვალე, ეფექტიანი და ანგარიშვალდებული საზოგადოებრივი ზედამხედველობის მექანიზმი საპყრობილეებისთვის.

ხელისუფლებამ შეასრულა მასზე დაკისრებული მნიშვნელოვანი ვალდებულებები სასჯელალსრულების სისტემის რეფორმის თვალსაზრისით და განაგრძობს მუშაობას იმისათვის, რომ პატიმრებს, მათ შორის სპეციალური საჭიროებების მქონე პირებსაც (შშმ პირებს, წამალდამოკიდებულ პირებს, ქალებსა და ბავშვებს და ა.შ.) დროულად გაეწიოთ ადეკვატური და სამოქალაქო ჯანდაცვის შესაბამისი მკურნალობა სა-

პატიმრობებში. უნდა შენარჩუნდეს პოზიტიური ტენდენციები და კიდევ უფრო დაიხვეწოს მართვის ინსტრუმენტები, რათა შესაძლებელი გახდეს პაციენტების საჭიროებებისა და განუვლი/საჭირო მომსახურების გაზომვა, შეფასება და გაანალიზება. გარკვეული საფუძველი უკვე შექმნილია იმისთვის, რომ გაძლიერდეს ჯანდაცვის სფეროში დასაქმებულ პროფესიონალთა როლი არასათანადო მოპყრობის წინააღმდეგ ბრძოლაში, კერძოდ, შესაბამისად მომზადდა სამედიცინო პერსონალი და შემუშავდა დაზიანებათა დოკუმენტირების ახალი ფორმა, რომელიც შეესაბამება სტამბოლის პროტოკოლის მოთხოვნებს.

## რეკომენდაციები

- ▶ ყველაფერი უნდა გაკეთდეს იმისათვის, რომ 2014 და 2015 წელს აღებული ვალდებულებები 2015 წლის დასასრულისთვის შესრულდეს;
- ▶ შეიქმნას შეფასების სტრუქტურა გაზომვადი მაჩვენებლებით, რათა შეფასდეს და გაანალიზდეს მიღწეული პროგრესისა და ზემოქმედების მოცულობა და დონე; მიღებული მონაცემები გამოყენებული იქნეს სამომავლო გეგმის შედგენისას;
- ▶ დაიწყოს მუშაობა სამოქმედო გეგმის პროექტებზე მომდევნო ორი წლისათვის, რომლებშიც შეტანილი იქნება მაჩვენებლები და უფრო დაწვრილებითი განრიგები შედეგების მისაღწევად;
- ▶ უზრუნველყოფილი იქნეს სამოქალაქო საზოგადოების ექსპერტების ჩართულობა საპატიმროებზე ზედამხედველობის მექანიზმებში მდგრადი და ეფექტიანი მონიტორინგის მექანიზმის შექმნის გზით, რომელიც დაეყრდნობა სამართლიან და გამჭვირვალე კრიტიკულუმებს;
- ▶ გაძლიერდეს შიდა ინსპექტირების სისტემების შესაძლებლობები და უზრუნველყოფილი იქნეს მათი ანგარიშვალდებულება;
- ▶ უზრუნველყოფილი იქნეს ვიდეოჩანანერების შენახვის ვადის ადეკვატურობა, რათა შესაძლებელი გახდეს მტკიცებულებათა მოგროვება საჭიროების შემთხვევაში;

► შეიქმნას მონიტორინგისა და ზედამხედველობის ქმედითი მექანიზმები სასჯელალსრულების სისტემის სამედიცინო მომსახურებისთვის და შენარჩუნდეს მართვის კარგი პრაქტიკა საპატიმროთა ჯანდაცვის შემდგომი რეფორმირებისთვის;

გაუმჯობესდეს წამების/არასათანადო მოპყრობის დოკუმენტირების პრაქტიკა ევროპის საბჭოს დახმარებით შექმნილი ახალი ფორმის ოფიციალურად დამტკიცებისა და მისი პრაქტიკაში გამოყენების გზით, შესაბამისად მომზადდეს სამედიცინო პერსონალი და უზრუნველყოფილი იქნეს მისი დამოუკიდებლობა.

# პროფესიული კავშირების უფლებები და ძირითადი შრომითი სტანდარტები

---

ნინო ელბაქიძე, თინათინ ნადარეიშვილი  
„კონსტიტუციის 42-ე მუხლი“

# რეზიუმე

წინამდებარე ანგარიში მიმოიხილავს წინსვლას საქართველოს მიერ ასოცირების დღის წესრიგით განსაზღვრული შრომითი სტანდარტების დამკვიდრებისა და ასოცირების შესახებ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვადლებულებების შესრულების თვალსაზრისით. დოკუმენტი ეხება სოციალური პარტნიორობის, მედიაციის, შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის საკითხებს, სახელწიფოს შესაბამის ვალდებულებებსა და 2014-2015 წლებში გატარებულ რეფორმებს. გარდა ამისა, დოკუმენტში შეფასებულია საქართველოს შრომის კოდექსში შეტანილი ცვლილებები და მათი განხორციელება, ასევე აღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილებების პოზიტიური თუ ნეგატიური გავლენა შრომის უფლებების დაცვაზე.

ანგარიშში შრომითი სტანდარტების კომპონენტების სახით განხილულია გაერთიანების თავისუფლების, პროფკავშირების წევრობასთან დაკავშირებული უფლებების, კოლექტიური მოლაპარაკების წარმოების, გაფიცვის უფლებისა და მედიაციის საკითხები. ანგარიშში ასევე განხილულია საქართველოს შრომის კოდექსში შეტანილი ცვლილებები და ყურადღებაა გამახვილებული ზეგანაკვეთური სამუშაოს განმარტებასა და გარკვეულ სფეროებში გაფიცვის უფლების შეზღუდვაზე. ანგარიში აფასებს სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისიის მუშაობას და მის პასიურ როლს საქართველოში შრომითი სტანდარტების გაუმჯობესებაში. გარდა ამისა, ანგარიში ყურადღებას ამახვილებს შრომის პირობებისა და შრომითი ურთიერთობების მონიტორინგის სამსახურის შექმნასთან დაკავშირებულ ძირითად მიღწევებსა და ნაკლოვანებებზე და ამ სამსახურის მიერ ობიექტების შემოწმების მოხალისეობრივი ხასიათით გამოწვეულ სირთულეებზე. ანგარიშში ასევე მოცემულია რეკომენდაცია საქართველოს მთავრობისათვის, დაგეგმილის შესაბამისად შექმნას მედიატორთა რეესტრი.

## შესავალი

საქართველოს შრომის კოდექსში 2013 წლის ივნისში შეტანილმა ცვლილებებმა ბევრი პოზიტიური შედეგი მოიტანა, როგორც არის, მაგალითად, სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისიის შექმნა<sup>100</sup> და გაერთიანების თავისუფლებასთან დაკავშირებული სტანდარტების გაუმჯობესება.<sup>101</sup> მიუხედავად ამისა, შრომითი ურთიერთობების სფეროში ჯერ კიდევ არსებობს სასწრაფოდ მოსაგვარებელი საკითხები. მაგალითად, ახალი კოდექსით არ შექმნილა ეფექტიანი მექანიზმი, რომელიც შრომის მონიტორინგს განახორციელებს. ასევე არ არის სათანადოდ ჩამოყალიბებული საქართველოს მთავრობის როლი დამსაქმებელსა და დასაქმებულს შორის დავების მოგვარებაში. ეს ამცირებს მთავრობის შესაძლებლობას, დაიცვას შრომითი უფლებები და შექმნას უსაფრთხო და პროდუქტიული შრომითი გარემო.

ასოცირების შესახებ ხელშეკრულების 348-ე მუხლი მიზნად ისახავს, ხელი შეუწყოს მეტი და უკეთესი სამუშაო ადგილის შექმნას, სიღარიბის შემცირებას, გაძლიერებულ სოციალურ ინტეგრაციას, მდგრად განვითარებას და გაუმჯობესებული ცხოვრების დონის მიღწევას. ხელშეკრულება მოუწოდებს ევროკავშირსა და საქართველოს შორის თანამშრომლობის გაღრმავებისკენ ღირსეული შრომის პირობების, დასაქმების პოლიტიკის, სამუშაოზე ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების, სოციალური დიალოგის, სოციალური დაცვის, სოციალური ჩართულობის, გენდერული თანასწორობისა და დისკრიმინაციის აკრძალვის, ასევე კორპორაციული სოციალური პასუხისმგებლობის ხელშესაწყობად.

ასოცირების დღის წესრიგით საქართველოს ხელისუფლებამ აიღო ვალდებულება, ჩამოაყალიბოს შრომის ინსპექციის ეფექტიანი სისტემა, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს ადმინისტრაციული და აღმასრულებელი შესაძლებლობები ისეთ სფეროებში, როგორცაა სამუშაო ადგილზე ჯანმრთელობა და უსაფრთხოება, ასევე განავითაროს სოციალური პარტნიორობის შესაძლებლობა სოციალური დიალოგის

100 საქართველოს შრომის კოდექსი, თავი XII1 - სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისია, შეგიძლიათ მოიძიოთ შემდეგ მისამართზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1155567>

101 საქართველოს შრომის კოდექსი, თავი IX<sup>1</sup> - გაერთიანების თავისუფლება, შეგიძლიათ მოიძიოთ შემდეგ მისამართზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1155567>

წახალისების მიზნით და, ამავე დროს, გააძლიეროს დასაქმებისა და სოციალური პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებაზე პასუხისმგებელი ადმინისტრაციის შესაძლებლობები.

წინამდებარე ანგარიში ასახავს ასოცირების დღის წესრიგით და საქართველოსა და ევროკავშირს შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ ხელშეკრულებით ნაკისრი, შრომის უფლებებთან დაკავშირებული ვალდებულებების შესრულების მონიტორინგის შედეგებს. ანგარიში მოიცავს 2014 წლის 1 სექტემბრიდან 2015 წლის 1 სექტემბრამდე პერიოდს.

## მეთოდოლოგია

ანგარიშის ავტორმა მის მიერ განხორციელებულ შეფასებას საფუძვლად დაუდო საქართველოს მთავრობის, ქართული სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციისა და ევროკავშირის ანგარიშები. ანგარიშის მომზადებისას ასევე შესწავლილი იქნა საქართველოს მთავრობის, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს და სხვა სახელმწიფო ინსტიტუტების მიერ გამოცემული კანონები, აქტები თუ დებულებები. გარდა ამისა, ავტორი ეყრდნობა სახელმწიფო ორგანოებისგან მიღებულ ოფიციალურ სტატისტიკურ მონაცემებს და სხვა საჯარო მონაცემებს საქართველოში შრომის უსაფრთხოებისა და პირობების შესახებ, ასევე გასაუბრებებს მთავრობის, საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და პროფკავშირების წარმომადგენლებთან.



# ანალიზი

## 1. ასოცირების შესახებ ხელშეკრულებით ბათვალისწინებული ვალდებულებების მიმოხილვა

ასოცირების შესახებ ხელშეკრულებით საქართველოს მთავრობამ იკისრა ვალდებულება, ეტაპობრივად მოახდინოს საქართველოს კანონმდებლობის ჰარმონიზება ევროკავშირისა და შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის დირექტივებთან. ასოცირების შესახებ ხელშეკრულების 30-ე დანართში მითითებულია ევროკავშირის კონკრეტული კანონები და საერთაშორისო ინსტრუმენტები, ასევე თითოეული მათგანის საქართველოს კანონმდებლობაში ასახვის ვადები.<sup>102</sup> სულ საქართველოს მთავრობამ იკისრა ვალდებულება, მოახდინოს საქართველოს კანონმდებლობის დაახლოება ევროკავშირის 300-მდე სამართლებრივ აქტთან<sup>103</sup>

### 1.1 ახალი შრომის კოდექსის დანერგვა

ასოცირების დღის წესრიგით საქართველომ იკისრა ვალდებულება, ხელი შეუწყოს პარლამენტის მიერ 2013 წლის ივნისში მიღებული ახალი შრომის კოდექსის განხორციელებას და აქტიურად ითანამშრომლოს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციასთან ამ უკანასკნელის სტანდარტების დანერგვის მიზნით. შრომის კოდექსში ცვლილებების შეტანა პოზიტიური ნაბიჯი იყო. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის ექსპერტის თქმით, ახალი შრომის კოდექსი „მეტ-ნაკლებად დაუახლოვდა საერთაშორისო სტანდარტებს“: გარკვეული გაუმჯობესება აღინიშნება გაერთიანების თავისუფლების, პროფკავშირების უფლებათა დაცვის, კოლექტიური მოლაპარაკების, გაფიცვის უფლების, მედიაციისა და ა.შ. ნაწილებში.<sup>104</sup>

მიუხედავად აღნიშნული პოზიტიური ცვლილებებისა, არსებობს პრობლემები ზეგანაკვეთური სამუშაო საათების განსაზღვრასთან და ცვლების ხანგრძლივობასთან დაკავშირებით. დამსაქმებელს თა-

ბრუნდის კავშირების უფლებები და ძირითადი შრომითი სტანდარტები

102 იქვე, დანართი XXX; დასაქმება, სოციალური პოლიტიკა და თანასწორი უფლებები.

103 სახელმძღვანელო „საქართველოსა და ევროკავშირის შორის გაფორმებულ ასოცირების შესახებ ხელშეკრულებასთან დაკავშირებით“ - 2014 წლის თებერვალი.

104 გასაუბრება შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის ადგილობრივ ექსპერტთან ზაქარია შველიძესთან, თბილისი, 24.07.2015 წ.

ვად შეუძლია განსაზღვროს სამუშაო ცვლის ხანგრძლივობა სამუშაოს სპეციფიკიდან გამომდინარე.<sup>105</sup> ძირითად სამუშაო კვირად განსაზღვრულია 40 საათი, თუმცა სპეციფიკური სამუშაო რეჟიმის მქონე სანარმოში, სადაც წარმოების/შრომითი პროცესი ითვალისწინებს 8 საათზე მეტი ხანგრძლივობის უწყვეტ რეჟიმს, ძირითადი სამუშაო დრო კვირაში 48 საათია. სპეციფიკური სამუშაო რეჟიმის დარგების ჩამონათვალს განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობა, თუმცა დამსაქმებელს თავად ეძლევა შესაძლებლობა, განსაზღვროს, მოიცავს თუ არა კონკრეტული სამუშაო ადგილი სამუშაოს, რომელიც ზემოხსენებულ კატეგორიაში ხვდება. გარდა ამისა, აღნიშნული დებულებები ეხება სამუშაო კვირას და არა სამუშაო დღეს, რომელიც საფუძვლად უდევს ზეგანაკვეთური სამუშაოს განსაზღვრის მეთოდს. წლის განმავლობაში პირს, რომელიც მუშაობს კვირაში 48 საათს, სამუშაოზე გატარებული დღეები ორი თვით მეტი გამოსდის იმ დასაქმებულთან შედარებით, რომელიც კვირაში 40 საათს მუშაობს.<sup>106</sup>

გაფიცვის უფლება შეზღუდულია გარკვეულ სფეროებში. საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2013 წლის 6 დეკემბრის ბრძანებით განსაზღვრულია ახალი ჩამონათვალი იმ სფეროებისა, სადაც დასაქმებულ პირებს ეკრძალებათ გაფიცვა. მაგალითად, ისეთი სამსახურის წარმომადგენლებს, როგორცაა დასუფთავების მუნიციპალური სამსახური, ეკრძალებათ გაფიცვაში მონაწილეობის მიღება<sup>107</sup>. გაფიცვის უფლება დაცული და გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციით და საერთაშორისო სამართლებრივი აქტებით. ამ უფლების შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ მაშინ, როდესაც ამ სფეროში მომუშავე პირთა გაფიცვა საფრთხეს შეუქმნის ადამიანთა ჯანმრთელობას და სახელმწიფო უსაფრთხოებას. ამ შემთხვევაში პრობლემებზე უნდა მოხდეს დროული და ეფექტიანი რეაგირება. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტების მიხედვით, როდესაც გაფიცვის უფლება ექვემდებარება შეზღუდვას თუ გაუქმებას, შესაბამისი მუშა-მოსამსახურეებისთვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს საკომპენსაციო გარანტიები, როგორც

105 საქართველოს შრომის კოდექსი, მუხლი 15, 2010 წლის 17 დეკემბერი, თბილისი. შეგიძლიათ მოიძიოთ შემდეგ მისამართზე: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/1155567>

106 გასაუბრება საქართველოს გაერთიანებული პროფკავშირების თავმჯდომარის მოადგილესთან გოჩა ალექსანდრიასთან, თბილისი, 2015 წლის 15 ივლისი.

107 საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2013 წლის 6 დეკემბრის ბრძანება №01-43/ნ „ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული საქმიანობების ნუსხის დამტკიცების შესახებ“, პუნქტი „ი“. შეგიძლიათ მოიძიოთ შემდეგ მისამართზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2079774>

არის მორიგებისა და მედიაციის პროცედურები, რომელთა შედეგად, ჩიხურ სიტუაციაში, გაიმართება საარბიტრაჟო პროცესი, რომელიც პროცესის ყველა მხარისათვის მისაღები იქნება. ასეთ შემთხვევებში ძალზე მნიშვნელოვანია, რომ მხარეებს შეეძლოთ მონაწილეობა ისეთი პროცედურის დაწესებასა და განხორციელებაში, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს მიუკერძოებლობისა და სისწრაფის საკმარისი გარანტიები. გარდა ამისა, არბიტრაჟის გადანყვეტილება სავალდებულო უნდა იყოს ორივე მხარისათვის და სწრაფად და სრულად უნდა აღსრულდეს (ზოგადი მიმოხილვა, პუნქტი 164).<sup>108</sup>

დღეს მოქმედი კანონმდებლობა გარკვეულ დახვეწას საჭიროებს იმისათვის, რომ შეესაბამებოდეს საერთაშორისო სტანდარტებს, რომლებიც არეგულირებს დასაქმებულთა მასობრივ დათხოვნას, ქალთა შრომას, ბავშვთა შრომას და ზეგანაკვეთურ სამუშაოს. ამ საკითხებს წინამდებარე ანგარიშში არ განვიხილავთ.

## 1.2 სოციალური პარტნიორობის ხელშეწყობა

ასოციირების შესახებ ხელშეკრულება ითვალისწინებს შრომითი პოლიტიკის შემუშავებისას და განხორციელებისას სოციალური დიალოგისა და ჩართულობის ხელშეწყობას და ყველა შესაბამისი დაინტერესებული მხარის შესაძლებლობების გაძლიერებას.<sup>109</sup> 2013 წლის შრომის კოდექსის 521, 522, 523 და 524 მუხლების საფუძველზე შეიქმნა სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისია „როგორც სათათბირო ორგანო პრემიერ-მინისტრისთვის, რაც მიზნად ისახავს ქვეყანაში დამსაქმებლებს, დასაქმებულებსა და საქართველოს მთავრობას შორის სოციალური პარტნიორობისა და სოციალური დიალოგის გაძლიერების ხელშეწყობას ყველა დონეზე და წინადადებებისა და რეკომენდაციების შემუშავებას სხვადასხვა საკითხზე შრომის სფეროში და სხვა დაკავშირებულ ურთიერთობებში“<sup>110</sup>.

სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისიის მუშაობა დაფუძნებულია თანასწორობის, დამოუკიდებლობისა და კონსენსუსის პრინციპებზე. სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისიის დებულება სა-

108 შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია: შრომითი კანონმდებლობის ძირითადი დებულებები: გაფიცვის უფლება, თავი V: შეგიძლიათ მოიძიოთ ოფიციალურ მისამართზე: <http://www.ilo.org/legacy/english/dialogue/ifpdial/lg/noframes/ch5.htm#4>.

109 ასოციირების შესახებ ხელშეკრულება, თავი მე-14, მუხლი 350.

110 შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, საქართველო: შრომის კოდექსები, შრომისა და დასაქმების სფეროში ზოგადი აქტები [http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_lang=en&p\\_isn=97806&p\\_country=GEO&p\\_classification=01.02](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=97806&p_country=GEO&p_classification=01.02) (მოძიებულია 2015 წლის 10 ოქტომბერს).

ქართველოს მთავრობის მიერ 2013 წლის 7 ოქტომბერს დამტკიცდა.<sup>111</sup> 2014 წლის 12 მარტს პრემიერ-მინისტრმა ბრძანებით დაამტკიცა სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისიის შემადგენლობა.<sup>112</sup> კომისიის პირველი სხდომა 2013 წლის 1 მაისს გაიმართა. სხდომაზე განხილული იქნა მიმდინარე რეფორმები, რომლებიც შრომითი გარემოს განვითარებას შეუწყობს ხელს.

სოციალური პარტნიორობის კომისიის როლი საკმაოდ ზოგადია, რაც აღნიშნული პერიოდის განმავლობაში მისი მუშაობის არაეფექტიანობის მიზეზი იყო. კომისიის დებულების თანახმად, სამმხრივი კომისია, როგორც წესი, კვარტალში ერთხელ უნდა იკრიბებოდეს.<sup>113</sup> მიუხედავად დებულების ამ პირობისა, 2015 წლის ივლისისთვის კომისიის სხდომა მისი შექმნის შემდეგ მხოლოდ ერთხელ გაიმართა<sup>114</sup>, ხოლო შიდა სამუშაო ჯგუფის შეხვედრა შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში – მხოლოდ ორჯერ.<sup>115</sup> აღნიშნული გარემოება კომისიის მუშაობას არაპროდუქტიულს ხდის. შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ მოწოდებული სხდომების ოქმები ადასტურებს, რომ სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისია მასზე დაკისრებულ მოვალეობებს არ ასრულებს.

შრომის პირობებისა და შრომითი ურთიერთობების სფეროში რეფორმების წარმატებით განხორციელება საჭიროებს საქართველოს მთავრობის, სამოქალაქო საზოგადოებისა და დონორების ჩართულობას. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია და ევროკავშირი აქტიურად მუშაობენ სოციალური დიალოგის ნახალისებისა და გააქტიურების სფეროში, რისთვისაც ახორციელებენ პროექტს „შრომითი ურთიერთობებისა და სოციალური დიალოგის ხელშეწყობა საქართველოში“.<sup>116</sup>

111 საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 7 ოქტომბრის დადგენილება №258 „სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ“; მუხლი 6. შეგიძლიათ მოიძიოთ შემდეგ მისამართზე: [http://gov.ge/files/276\\_38491\\_313895\\_25871013.pdf](http://gov.ge/files/276_38491_313895_25871013.pdf)

112 ბრძანება №55, 2014 წლის 12 მარტი, ქ. თბილისი; „სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისიის შემადგენლობის განსაზღვრის შესახებ“; შეგიძლიათ მოიძიოთ შემდეგ მისამართზე: [http://gov.ge/files/383\\_41199\\_801983\\_55.pdf](http://gov.ge/files/383_41199_801983_55.pdf).

113 საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 7 ოქტომბრის დადგენილება №258 „სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ“; მუხლი 6. შეგიძლიათ მოიძიოთ შემდეგ მისამართზე: [http://gov.ge/files/276\\_38491\\_313895\\_25871013.pdf](http://gov.ge/files/276_38491_313895_25871013.pdf)

114 სამმხრივი კომისიის შეხვედრის ამსახველი ვიდეომასალა შეგიძლიათ იხილოთ პრემიერ-მინისტრის ოფიციალურ ვებგვერდზე: <http://irakligaribashvili.ge/?p=3648>.

115 გასაუბრება საქართველოს გაერთიანებული პროფკავშირების თავმჯდომარის მოადგილესთან გოჩა ალექსანდრიასთან, თბილისი, 2015 წლის 1 ივლისი.

116 ევროკავშირის წარმომადგენლობა საქართველოში, „საქართველოში შრომითი ურთიერთობებისა და სოციალური დიალოგის გაუმჯობესება“ (პრესრელიზი); თბილისი, 2015 წლის 2 თებერვალი; შეგიძლიათ მოიძიოთ შემდეგ მისამართზე: [http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/news/2015/20150202\\_01\\_ka.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/news/2015/20150202_01_ka.pdf).

პროექტის ფარგლებში საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო კოორდინირებას უწევს ხელისუფლების სხვადასხვა განშტოებისა და უწყების, სოციალური პარტნიორების, დონორი ორგანიზაციებისა და სამოქალაქო სექტორის ერთობლივ საქმიანობას შრომითი ურთიერთობების სფეროში.<sup>117</sup>

### 1.3 შრომის უსაფრთხოება და ჯანმრთელობის დაცვა

სამუშაო ადგილზე შრომის უსაფრთხოება და ჯანმრთელობის დაცვა ასოცირების შესახებ ხელშეკრულების ერთ-ერთი პრიორიტეტული საკითხია შრომის კანონმდებლობის ევროკავშირის აქტებთან ჰარმონიზაციის თვალსაზრისით.<sup>118</sup> საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგი 2014-2016 წლებისათვის ყურადღების ამახვილებს შრომითი სტანდარტების, კერძოდ, სამუშაო გარემოს უსაფრთხოების, გაუმჯობესებაზე და მონიტორინგის შესაბამისი მექანიზმის შექმნაზე.<sup>119</sup> შრომის ინსპექციის ფორმირების სასწრაფო საჭიროება განაპირობა არა მხოლოდ იმ ფაქტმა, რომ ამას ასოცირების შესახებ ხელშეკრულება მოითხოვს, არამედ ქვეყანაში არსებულმა სავალალო რეალობამ სამუშაო ადგილებზე უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობისათვის საშიში გარემოს თვალსაზრისით. შინაგან საქმეთა სამინისტროს მონაცემებით, ბოლო ხუთი წლის განმავლობაში სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას დაიღუპა 213 და დაშავდა 711 ადამიანი.<sup>120</sup> ამ შემთხვევათა დიდი ნაწილი სწორედ სამუშაო ადგილზე უსაფრთხოების წესების დარღვევის გამო მოხდა. მითითებული სტატისტიკური მონაცემები არ ასახავს სრულად პრობლემის მასშტაბს, ვინაიდან, დამკვიდრებული პრაქტიკიდან გამომდინარე, რიგ შემთხვევებში არ ხდება შემთხვევების სახელმწიფო ორგანოებისათვის შეტყობინება.

შრომის პირობების ეფექტიანი მონიტორინგისთვის საფუძვლის შექმნელად საქართველოს მთავრობამ ცვლილებები უნდა შეიტანოს შრომის კოდექსში და დაამატოს სპეციალური თავი უსაფრთხოებისა

117 საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 2 აგვისტოს დადგენილება №199 „საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიისა და საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიის რეალიზაციის 2013-2014 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ - 3. სტრატეგიის განხორციელების ორგანიზაციული ინსტიტუტები და დაფინანსების წყაროები.“ შეგიძლიათ მოიძიოთ შემდეგ მისამართზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1981264>

118 ასოცირების შესახებ ხელშეკრულება ერთი მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს და, მეორე მხრივ, საქართველოს შორის; დანართი XXX.

119 საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგი, გვ. 26; შეგიძლიათ მოიძიოთ შემდეგ მისამართზე: [http://eeas.europa.eu/georgia/pdf/eu-georgia\\_association\\_agenda.pdf](http://eeas.europa.eu/georgia/pdf/eu-georgia_association_agenda.pdf)

120 საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ოფიციალური წერილი N899962, დათარიღებული 2015 წლის 28 აპრილით.

და ჯანმრთელობის მონიტორინგის მექანიზმის შესახებ, ასევე უნდა გააძლიეროს იმ პირთა შესაძლებლობები, ვინც ატარებს ინსპექტირებას. 2015 წლის 5 თებერვალს საქართველოს მთავრობამ მიიღო დადგენილება შრომის პირობების მონიტორინგის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ, რითაც საფუძველი ჩაუყარა შრომის ინსპექტირების ორგანოს ფორმირების საკანონმდებლო პროცესს. პროგრამის მიზანია, დაეხმაროს დამსაქმებლებს უსაფრთხო და ჯანსაღი სამუშაო გარემოს შექმნაში. შრომის პირობების მონიტორინგის სახელმწიფო პროგრამის ძირითადი ამოცანებია დამსაქმებლებისა და დასაქმებულების ინფორმირებულობის გაზრდა სამუშაო ადგილებზე შრომის უსაფრთხოების წესების დარღვევის პრევენციის მიზნით, ორივე მხარის ინფორმირება მათი უფლებებისა და ვალდებულებების შესახებ და საჭიროების შემთხვევაში კონსულტირება, ასევე შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის შესაბამისი სტანდარტების შემუშავება/გადასინჯვა და შრომის უსაფრთხოების დაცვის ინსტიტუციური რეფორმის საჭიროების განსაზღვრა.<sup>121</sup> თუმცა აღნიშნული სახელმწიფო პროგრამის რეგულირების ზოგადი ხასიათი დისკრეციის დიდ შესაძლებლობას იძლევა.

შრომის პირობების მონიტორინგის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ დადგენილების თანახმად, პროგრამის ორი სამიზნე ჯგუფია დამსაქმებლები, რომლებმაც წერილობითი თანხმობა განაცხადეს ამ პროგრამაში ჩართვის შესახებ, და დასაქმებულები, რომლებიც მუშაობენ ამ დამსაქმებლებთან.<sup>122</sup> შესაძლებლობა იმისა, რომ დამსაქმებლები მასობრივად ნებაყოფლობით განაცხადებენ წერილობით თანხმობას პროგრამაში ჩართვაზე, ძალიან დაბალია. შესაბამისად, ამგვარი ნორმები საფრთხეს უქმნის შრომის მონიტორინგის პროგრამის პრაქტიკაში განხორციელების შესაძლებლობას.

2015 წლის 21 აპრილს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში შეიქმნა შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტი.<sup>123</sup> დეპარტამენტის ძირითადი ფუნქციებია შრომის პირობების მონიტორინგი და შრომითი სტანდარტების დაცვა.<sup>124</sup> 2015

121 საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 5 თებერვლის დადგენილება №38 „შრომის პირობების მონიტორინგის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ.“ მუხლი 1. შევიძლიათ მოვიძიოთ შემდეგ მისამართზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2719707>

122 იქვე, მე-2 მუხლი.

123 შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ბრძანება №01-10 / N; 2015 წლის 21 აპრილი. შევიძლიათ მოვიძიოთ შემდეგ მისამართზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2817403>

124 იქვე, მე-2 მუხლი.

წლის 19 აგვისტოს მონაცემებით, შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის მიერ მომზადებული 25 მონიტორის მიერ შემონმებული იქნა 31 კომპანია.<sup>125</sup> თუმცა არ მოიპოვება ინფორმაცია შემონმების შედეგებზე, რაც ართულებს შრომის პირობების ინსპექტირების ახალი მექანიზმის მუშაობის ეფექტიანობის შეფასებას.

რეფორმების გატარების ხელშესაწყობად მასშტაბურ პროექტებს ახორციელებენ საერთაშორისო დონორებიც. კერძოდ, აშშ-ის შრომის დეპარტამენტმა სამუშაო ადგილებზე ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად განახორციელა პროექტი „შრომის კანონმდებლობის შესრულების გაუმჯობესება საქართველოში“.<sup>126</sup> აღნიშნული პროექტის ფარგლებში მომზადდა ტრენინგის მეთოდოლოგია, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ცხელი ხაზის ოპერატორები და 15 მოსამართლე გადამზადდნენ შრომის საერთაშორისო სტანდარტების გამოყენებისა და შრომის კანონმდებლობის საკითხებში.<sup>127</sup> მსგავსი აქტივობები ხელს უწყობს საქართველოს მთავრობას, რეალობაშიც ეფექტიანად განახორციელოს საკანონმდებლო დონეზე შეტანილი ცვლილებები.

#### 1.4 მედიაციის მექანიზმის ჩამოყალიბება და მისი საქმიანობა

ასოცირების დღის წესრიგი საქართველოს მთავრობისგან მოითხოვს საქართველოს მედიაციის სამსახურის გაძლიერებას. დღეის მდგომარეობით ამ საკითხს არეგულირებს საქართველოს შრომის კოდექსის 48<sup>1</sup> მუხლი, რომლის თანახმად, კოლექტიური დავის არსებობისას დავა უნდა გადაწყდეს მედიაციის სამსახურის ჩართვით, საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 25 ნოემბრის №301 დადგენილება კი განსაზღვრავს კოლექტიური დავების მოგვარების წესს.

გარდა აღნიშნული ორი ნორმისა, არსებობს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანებები და გადაწყვეტილებები, რომლებიც არეგულირებს მედიატორთა დანიშვნას. არსებული

125 საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ოფიციალური ვებგვერდი: [http://www.moh.gov.ge/index.php?lang\\_id=GEO&sec\\_id=29&info\\_id=2501](http://www.moh.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=29&info_id=2501)

126 საქართველოს სამოქმედო გეგმა ასოცირების შესახებ ხელშეკრულების განხორციელებისათვის, 2014-2017 წ.წ., პუნქტი 34. შეგიძლიათ მოიძიოთ შემდეგ მისამართზე: [http://www.economy.ge/uploads/news/gjorgi\\_kvirkashvili/ASSOCIATION AGREEMENT \\_action\\_plan\\_GEO.pdf](http://www.economy.ge/uploads/news/gjorgi_kvirkashvili/ASSOCIATION AGREEMENT _action_plan_GEO.pdf)

127 ასოცირების შესახებ ხელშეკრულების განხორციელების 2014-2017 წლების სამოქმედო გეგმის 2014 წლის შესრულება; ვაჭრობა და მდგრადი განვითარება. შეგიძლიათ მოიძიოთ შემდეგ მისამართზე: [http://www.economy.ge/uploads/Association Agreement /ASSOCIATION AGREEMENT \\_REPORT\\_2014\\_GE\\_-\\_final.pdf](http://www.economy.ge/uploads/Association Agreement /ASSOCIATION AGREEMENT _REPORT_2014_GE_-_final.pdf)

წესების მიხედვით, საქმეზე მედიატორი ინიშნება ან მხარის მოთხოვნის საფუძველზე, ან მინისტრის მიერ საქმესთან დაკავშირებით საზოგადოების მაღალი ინტერესის არსებობის შემთხვევაში. მედიატორად დანიშნვისას კანდიდატების შერჩევა უნდა მოხდეს მედიატორთა რეესტრიდან, რომელსაც აწარმოებს მედიაციის საორგანიზაციო სამსახური. მედიატორთა რეესტრში უნდა შედიოდნენ დამოუკიდებელი ექსპერტები, რომელთაც აქვთ შრომითი ურთიერთობების საკითხებზე მოლაპარაკების წარმოებაში სპეციალური ცოდნა ან/და გამოცდილება და რომელთაც, მათი განცხადების საფუძველზე, დამტკიცებს სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისია.<sup>128</sup> დღეს სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისია არ აწარმოებს მედიატორთა ერთიან რეესტრს<sup>129</sup>. იმის გამო, რომ აღნიშნული კომისია დაარსებიდან დღემდე მხოლოდ ერთხელ შეიკრიბა, მას ეს რეესტრი არ შეუდგენია. წინამდებარე ანგარიშის მომზადების დროისათვის შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური სამინისტროს რვა წარმომადგენელია დამტკიცებული იმისათვის, რომ შეასრულოს მედიატორის ფუნქცია კოლექტიურ შრომით დავებზე.<sup>130</sup> აქედან ოთხი სარეზერვო სიაში შედის. კიდევ დამტკიცებულია რვა მედიატორი, რომლებიც დავების განხილვაში მონაწილეობას მიიღებენ მინისტრის სპეციალური წარმომადგენლის სტატუსით.<sup>131</sup>

მოლაპარაკება ან მედიაცია მიზნად ისახავს კოლექტიური დავების გადაწყვეტას; თუმცა მედიაცია საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის მიერ დანიშნული მედიატორის უშუალო მონაწილეობითა და ხელმძღვანელობით წარმართული შემათანხმებელი პროცედურაა. საქმეზე დანიშნული მედიატორი შემათანხმებელ კომისიასთან აქტიური თანამშრომლობით მუშაობს დავის გადაწყვეტაზე. შემათანხმებელი კომისია კომპლექტდება კოლექტიური დავის თითოეული მხარის თანაბარი რაოდენობის წარმომადგენლებისგან დავის შემათანხმებელი პროცედურების მეშვეობით განხილვისა და გადაწყვეტის მიზნით. დავის მხარე ვალდებულია, მონაწილეობა მიიღოს შემათანხმებელ პროცედურებში და ამ მიზნით დაესწროს მე-

128 საქართველოს მთავრობის დადგენილება №301 „კოლექტიური დავის შემათანხმებელი პროცედურებით განხილვისა და გადაწყვეტის წესის დამტკიცების შესახებ“, 2013 წლის 25 ნოემბერი, ქ. თბილისი. მუხლი 5. შეგიძლიათ მოიძიოთ შემდეგ მისამართზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/download/2091854/0/ge/pdf>

129 იქვე.

130 საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ორი წლის ანგარიში, 2014 წელი, შეგიძლიათ მოიძიოთ შემდეგ მისამართზე: <http://www.moh.gov.ge/files//2014/Failebi/Angarishebi.pdf>

131 საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს 2015 წლის 27 ივლისის №01/55562 ოფიციალური წერილი.



დიატორის მიერ გამართულ შეხვედრებს, თავის მხრივ კი საქმეზე დანიშნული მედიატორი ვალდებულია, დაიცვას კონფიდენციალურობა საქმის დეტალებთან დაკავშირებით.<sup>132</sup> მედიატორის მიმართ მხარეთა ნდობა ეფექტიანობის განმსაზღვრელი ძირითადი პირობაა. ამიტომ მნიშვნელოვანია, რომ საქმეზე დანიშნული თითოეული მედიატორი იყოს კვალიფიციური და იმსახურებდეს ნდობას, იყოს ობიექტური და მიუკერძოებელი.

2014-2015 წლებში მედიატორებმა ჯამში შვიდი დავის გადაწყვეტაში მიიღეს მონაწილეობა. დავების მოგვარებაში მონაწილეობდა ხუთი მედიატორი, რომელთაგან სამი ძირითადი სიიდან იყო, ორი კი – სარეზერვოდან.<sup>133</sup> კონკრეტული მარეგულირებელი ნორმების არარსებობა და ის ფაქტი, რომ მედიატორთა რეესტრი ამჟამადაც არ არის დამტკიცებული, შეუძლებელს ხდის კოლექტიური დავების მოსაგვარებლად მედიაციის გამოყენების ეფექტიანად შეფასებას. რეესტრის შექმნა დიდწილად არის დამოკიდებული საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფაზე და სახელმწიფო ინსტიტუტების მხრიდან მხარდაჭერაზე. მიუხედავად საკანონმდებლო ბაზის არსებობისა, დავების გადაწყვეტისა და მოლაპარაკების კულტურის განვითარების ხელშეწყობა მხოლოდ ფორმალურად ხორციელდება.

## დასკვნა

შრომითი ურთიერთობების რეგულირების სფეროში პოზიტიური საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ცვლილებები აღინიშნა. საქართველოს მთავრობის მიერ ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულება, რომლებიც ეხება შრომის კოდექსში ცვლილებების შეტანას, დაწყებულია, თუმცა ეს ნელი და ხანგრძლივი პროცესია. აღნიშნული ცვლილებების პრაქტიკაში გამოყენების მონიტორინგი არ გვაძლევს საშუალებას, რომ მათი განხორციელება შევაფასოთ როგორც ეფექტიანი.

შრომითი ურთიერთობების გაუმჯობესებისკენ მიმართული თანამშრომლობა საქართველოს მთავრობასა და საერთაშორისო ორგანიზაციებს შორის

132 საქართველოს მთავრობის დადგენილება №301 „კოლექტიური დავის შემათანხმებელი პროცედურებით განხილვისა და გადაწყვეტის წესის დამტკიცების შესახებ“, 2013 წლის 25 ნოემბერი, ქ.თბილისი. შეგიძლიათ მოიძიოთ შემდეგ მისამართზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/download/2091854/0/ge/pdf>

133 საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს 2015 წლის 27 ივლისის №01/55562 ოფიციალური წერილი.

ციებს შორის ბოლო პერიოდში გააქტიურდა. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია ახორციელებს ერთობლივ ფართომასშტაბიან პროექტს შრომითი უფლებების დაცვის ხელშეწყობის მიზნით. აშშ-ის შრომის დეპარტამენტმა სამუშაო ადგილებზე ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების გასაუმჯობესებლად განახორციელა პროექტი „შრომის კანონმდებლობის შესრულების გაუმჯობესება“.134

შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის შექმნა საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ფარგლებში დადებითი ფაქტია. მაგრამ დღევანდელი კანონმდებლობა დამსაქმებლებს სთხოვს, ნებაყოფლობით გაიარონ შემონმება, ნაცვლად იმისა, რომ ეს პროცესი სავალდებულო გახადოს ყველა დამსაქმებლისათვის.

სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისია მხოლოდ ერთხელ შეიკრიბა, რამაც შეაფერხა პროგრესი მედიაციის, შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის სფეროებში.

## რეკომენდაციები

- ▶ სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისიის ეფექტიანობის გასაზრდელად საქართველოს მთავრობამ ჩამოაყალიბოს მუდმივმოქმედი სამუშაო ჯგუფები კომისიის წევრ სახელმწიფო ორგანოებში. ამგვარი ჯგუფი უკვე შექმნილია შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში. სამუშაო ჯგუფები მოამზადებენ წინადადებებს შრომითი ურთიერთობების სფეროში გადაუდებელი საკითხების შესაძლო გადაწყვეტასთან დაკავშირებით და ხელს შეუწყობენ კომისიის მუშაობას;
- ▶ სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისია შეიკრიბოს ყოველკვარტალურად, როგორც ეს კანონის დებულებით არის განსაზღვრული.
- ▶ უნდა შეიქმნას ცალკე კანონი ან შრომის კოდექსს დაემატოს თავი შრომის უსაფრთხოების მონიტორინგის და მონიტორინგის ეფექტიანი მექანიზმის შექმნის შესახებ;

134 საქართველოს სამოქმედო გეგმა ასოციირების შესახებ ხელშეკრულების განხორციელებისათვის, 2014-2017 წ.წ., პუნქტი 34. შეგიძლიათ მოიძიოთ შემდეგ მისამართზე: [http://www.economy.ge/uploads/news/giorgi\\_kvirkashvili/ASSOCIATION AGREEMENT\\_action\\_plan\\_GEO.pdf](http://www.economy.ge/uploads/news/giorgi_kvirkashvili/ASSOCIATION AGREEMENT_action_plan_GEO.pdf)

- ▶ შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ შეიმუშაოს ეფექტიანი და გამჭვირვალე აღსრულების მექანიზმი ისეთი დარღვევების გამოსავლენად, რომლებიც ხელს უწყობს შრომისა თუ ჯანმრთელობისათვის საშიში სამუშაო გარემოს შექმნას;
- ▶ სოციალური პარტნიორობის სამმხრივმა კომისიამ შექმნას და ანარმოს მედიატორთა ერთიანი რეესტრი;
- ▶ დაიხვეწოს კანონმდებლობა და მასში გათვალისწინებული იქნეს მეთოდები მედიატორთა საქმიანობის მონიტორინგისა და შეფასებისათვის;
- ▶ შრომის კანონმდებლობის საერთაშორისო სტანდარტებთან უფრო მეტად ჰარმონიზაციის მიზნით დაჩქარდეს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის შრომის უსაფრთხოების საკითხებთან დაკავშირებული კონვენციების რატიფიცირების პროცესი.

# თანასწორი მითვისება

---

ბაბუცა პატარაია  
კავშირი „საფარი“

# რეზიუმე

საქართველოს მთავრობის ვალდებულება – უზრუნველყოს ქალთა და მამაკაცთა მიმართ თანასწორი მოპყრობა – განმტკიცებულია ევროკავშირსა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ ხელშეკრულებით, თანამდევნი დღის წესრიგით და 2014 და 2015 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმებით. თანასწორი მოპყრობის თემა ევროკავშირ-საქართველოს ურთიერთობებში ახალი მიმართულებაა. ასოცირების შესახებ ხელშეკრულების სხვა ნაწილებისგან განსხვავებით, რომლებიც მსჯელობის საგანი იყო და ხორციელდებოდა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში, თანასწორი მოპყრობის საკითხის ამსახველი ეროვნული სამოქმედო გეგმა და შესაბამისი აქტივობები საქართველოს მთავრობამ პირველად შეიმუშავა. ამდენად, თავად ეროვნული გეგმების შინაარსის შეფასება ამ კუთხით ისევე მნიშვნელოვანია, როგორც მათი განხორციელების პროცესის შეფასება.

თანასწორი მოპყრობის ნაწილში ასოცირების დღის წესრიგი სამ ძირითად მიმართულებას განსაზღვრავს:

- 1) გენდერული თანასწორობის გაძლიერება სოციალურ, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში;
- 2) ჯანმრთელობასა და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული წესების დაახლოება ევროპულ სტანდარტებთან;
- 3) ოჯახში ძალადობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის აღსრულების გაუმჯობესება, ამ საკითხის ირგვლივ ინფორმირებულობის ამაღლება და მსხვერპლთათვის საკონსულტაციო მომსახურების ხელმისაწვდომობის გაზრდა.

მონიტორინგის შესახებ წინამდებარე ანგარიში აანალიზებს ასოცირების დღის წესრიგის შესრულებას ზემოთ აღნიშნული სამი ძირითადი მიმართულებით.

სამოქმედო გეგმების შეფასება ცხადყოფს, რომ საქართველოს მთავრობას არ აქვს ქვეყანაში თანასწორი მოპყრობის პრინციპის დანერ-

გვის ერთიანი ხედვა. 2014 და 2015 წლების სამოქმედო გეგმებით განსაზღვრული, თანასწორი მოპყრობის დანერგვისკენ მიმართული აქტივობები მინიმალურია და ზედაპირულ ხასიათს ატარებს. ასოცირების დღის წესრიგში განსაზღვრული სამი მიმართულებიდან ერთ-ერთი – „ჯანმრთელობასა და და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული წესების დაახლოება ევროპულ სტანდარტებთან“ – საერთოდ არ არის ასახული 2014 და 2015 წლების სამოქმედო გეგმებში. ქალებისა და მამაკაცებისთვის სოციალურ, ეკონომიკურ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფის საკითხი ასევე არასაკმარისად არის დამუშავებული. ეროვნული სამოქმედო გეგმები არ ამახვილებს ყურადღებას არც პოლიტიკაში ქალთა მინიმალური ჩართულობის საკითხზე<sup>135</sup> და არც ქალთათვის ეკონომიკურ შესაძლებლობათა ზრდაზე. ოჯახში ძალადობა არის ერთადერთი მიმართულება სამოქმედო გეგმების თანასწორი მოპყრობის ნაწილში, რომელიც სათანადოდ არის დამუშავებული და რომლის აქტივობებიც – განხორციელებული.

წინამდებარე ანგარიში ასკვნის, რომ გენდერული თანასწორობის გაუმჯობესებისა და ქალებისა და მამაკაცებისთვის თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფის მიზნით საქართველომ უნდა შეიმუშაოს ყოვლისმომცველი და ტრანსფორმაციული მიდგომა გენდერული თანასწორობისა და ქალთა შესაძლებლობების ზრდის საკითხისამდის. საქართველოს მთავრობამ უნდა აიღოს გენდერული თანასწორობის გაუმჯობესების 2014-2016 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების ვალდებულება, განახორციელოს ქმედითი ზომები პოლიტიკურ ცხოვრებაში ქალთა წარმომადგენლობის უზრუნველყოფისთვის და შეიმუშაოს სპეციალური პროგრამები ქალებისთვის მეტი ეკონომიკური შესაძლებლობების შექმნის მიზნით.

## შესავალი

საქართველო პატრიარქალური საზოგადოებაა, სადაც გენდერული თანასწორობა de jure გარანტირებულია შესაბამისი კანონმდებლობით, მაგრამ სქესებს შორის de facto არსებული უთანასწორობა კვლავ გამოწვევად რჩება. მამაკაცებისა და ქალების გენდერული როლები საქართველოში დრამატულად განსხვავებულია. ქალების უპირველეს

<sup>135</sup> ბ. პატარაია, „ქართული პოლიტიკა ქალების გარეშე - კვლევები, როგორც პრობლემის გადაწყვეტის გზა“, 2015.

ფუნქციებად არის მიჩნეული საოჯახო საქმიანობა და მშობლის როლი, მაშინ, როდესაც სოციალურ, ეკონომიკურ და პოლიტიკურ სფეროებში უმეტესად მამაკაცები არიან წარმოდგენილნი. ამის ერთ-ერთი მაგალითია ის, რომ საქართველოს პარლამენტში 88% მამაკაცია.

გენდერული თანასწორობის გაუმჯობესების მიზნით საქართველო ასევე უნდა შეებრძოლოს ოჯახში ძალადობის პრობლემას. ეს გავრცელებული დანაშაულია საქართველოში და თანაც ტაბუდადებული თემაა. საქართველომ ოჯახში ძალადობის შესახებ კანონი 2006 წელს მიიღო; 2012 წელს მოხდა ფსიქოლოგიური ძალადობის კრიმინალიზაცია, თუმცა ოჯახში ძალადობის თემის პირადი სფეროდან საჯარო საკითხად გამოტანის პროცესი ჯერ კიდევ მიმდინარეობს. 2014 წელი აღინიშნა ფემიციდის (ქალთა მკვლელობა) უპრეცედენტო ზრდით. „ღირსების სახელით“ მკვლელობათა<sup>136</sup> გახშირებულმა შემთხვევებმა მასობრივი პროტესტი გამოიწვია, რომელსაც სათავეში 700 აქტივისტი ქალისგან შემდგარი არაფორმალური სოციალური საინიციატივო ჯგუფი „ქართველ ქალთა მოძრაობა“ ჩაუდგა. საინიციატივო ჯგუფმა 2014 წლის ნოემბერში მოუწოდა საქართველოს მთავრობას, გადაეხედა ოჯახში ძალადობასთან ბრძოლის პოლიტიკა და 2015 წლის მარტში მოითხოვა საკანონმდებლო კვოტების შემოღება ქალთა პოლიტიკური ჩართულობის გაზრდის ხელშეწყობის მიზნით.

2014 წლის დეკემბერში საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებებისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტთან შეიქმნა ქალთა მიმართ ძალადობის საკითხზე მომუშავე სამუშაო ჯგუფი, რომელშიც გაერთიანებულნი არიან „ქართველ ქალთა მოძრაობის“ წევრები. სამუშაო ჯგუფმა 2015 წლის ივნისში შეიმუშავა რეკომენდაციები საქართველოს მთავრობისთვის.

ამავდროულად, შინაგან საქმეთა სამინისტრომ წამოიწყო ფართომასშტაბიანი საზოგადოებრივი კამპანია ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ. „ქალთა მიმართ ძალადობის და ოჯახში ძალადობის პრევენციისა და აღკვეთის შესახებ“ ევროსაბჭოს კონვენციის (სტამბოლის კონვენცია) რატიფიცირება მიმდინარე პროცესია. თუმცა დღემდე საქართველოს

136 „თუ ქალი ან ახალგაზრდა გოგონა დადანაშაულდება იმგვარ ქცევაში, რამაც შეიძლება შეზღავდეს მამაკაცის და/ან ოჯახის სტატუსი, ან გაჩნდება მსგავსი ეჭვი, იგი შეიძლება სასტიკად დაისაჯოს მისი ნათესავების მიერ, რაც ხშირად ახალგაზრდა ქალის სიკვდილით სრულდება.“ „ამნესტი ინტერნეშნელის“ აშშ-ის ოფისი, დისკრიმინაციის კულტურა: „ღირსების გამო“ მკვლელობათა ნუსხა, 2012 წ. საქართველოში „ღირსების გამო“ მკვლელობათა მაგალითები: სალომე ჯორბენაძის მკვლელობა, 2014 წლის 25 ივნისი; სოფო ზურაბიანის მკვლელობა, 2014 წლის 14 მაისი; ხანუმ ჯეირანოვას თვით-მკვლელობამდე მიყვანა, 2014 წლის 17 სექტემბერი.

მთავრობას არ განუხორციელებია ქალების პოლიტიკური ჩართულობის ხელშეწყობის მიზნით შემუშავებული მოთხოვნები და არ შემოუღია ქალთა საპარლამენტო წარმომადგენლობის კვოტა; ასევე, არ შემუშავებულა არც სახელმწიფო პოლიტიკა და არც კონკრეტული სტრატეგია არჩევით და აღმასრულებელ სტრუქტურებში ქალთა მინიმალური წარმომადგენლობის პრობლემის დასაძლევად (ქალები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში 11%-ს, ხოლო მუნიციპალიტეტების აღმასრულებელ ხელმძღვანელ პოზიციებზე 1.3%-ს შეადგენენ).

## მეთოდოლოგია

წინამდებრე ანგარიში ეფუძნება თვისებრივი და შედარებითი კვლევის შედეგებს. ავტორმა გამოიყენა ოფიციალური მიმონერის გზით შესაბამისი სახელმწიფო უწყებებისგან მოპოვებული ინფორმაცია. ანგარიში აანალიზებს ეროვნული სამოქმედო გეგმების შინაარსს და მათში მოცემული აქტივობების შესრულების პროგრესს.

ავტორმა გააანალიზა შემდეგი დოკუმენტები:

- ▶ ასოცირების შესახებ ხელშეკრულება ევროკავშირსა და საქართველოს შორის და 2014-2016 წლების ასოცირების დღის წესრიგი;
- ▶ ასოცირების შესახებ ხელშეკრულებისა და ასოცირების დღის წესრიგის განსახორციელებელი 2014 და 2015 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმები;
- ▶ ასოცირების შესახებ ხელშეკრულებისა და ასოცირების დღის წესრიგის განსახორციელებელი 2014 წლის სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიში;
- ▶ შესაბამისი კანონები;
- ▶ შესაბამისი ნორმატიული აქტები (საქართველოს მთავრობის დადგენილებები, თავდაცვის მინისტრის ბრძანება, პარლამენტის დადგენილებები);
- ▶ შესაბამისი სახელმწიფო პოლიტიკურ-სტრატეგიული დოკუმენტები, სამოქმედო გეგმები და განხორციელების ანგარიშები.



## 1. 2014 და 2015 წლების სამოქმედო გეგმების შეფასება

ასოცირების დღის წესრიგი თანასწორი მოპყრობის ნაწილში შემდეგ სამ ძირითად მიმართულებას ითვალისწინებს:

1. გენდერული თანასწორობის გაუმჯობესება სოციალურ, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში;
2. ჯანმრთელობასა და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული წესების დაახლოება ევროპულ სტანდარტებთან;
3. ოჯახში ძალადობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის აღსრულების გაუმჯობესება, ამ საკითხის ირვლივ ინფორმირებულობის ამაღლება და მსხვერპლთათვის საკონსულტაციო მომსახურების ხელმისაწვდომობის გაზრდა.

2014 წლის 3 სექტემბერს საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა ასოცირების შესახებ ხელშეკრულებისა და ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების ეროვნული სამოქმედო გეგმა. ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების პროცესის შესაფასებლად წინამდებარე ანგარიშში გაანალიზებულია თავად სამოქმედო გეგმა და მისი აღსრულების პროცესი.

2014 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმა თანასწორი მოპყრობის ნაწილში ასოცირების დღის წესრიგის ამოცანების შესასრულებლად შემდეგი აქტივობების განხორციელებას ითვალისწინებს:

1. იუსტიციის უმაღლესი სკოლა შეიმუშავებს სასწავლო პროგრამას და ჩაატარებს მოსამართლეთა ტრენინგს გენდერული თანასწორობის საკითხებში, რომელიც, სხვა საკითხებს შორის, მოიცავს ოჯახში ძალადობის საკითხსაც (73-ე აქტივობა);
2. თავდაცვის სამინისტრო განახორციელებს გენდერული თანასწორობის სტრატეგიას (74-ე აქტივობა);
3. შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო შეიტანს ცვლილებებს კანონმდებლობაში არსებული საერთაშორისო

სო სტანდარტების შესაბამისად ოჯახში ძალადობის აღმოფხვრის, შესაბამისი ინსტიტუციური მექანიზმების შემოღების და საზოგადოების ინფორმირებულობის გაზრდის მიზნით (სამიზნე ჯგუფები) (75-ე აქტივობა)<sup>137</sup>.

2015 წლის სამოქმედო გეგმა იმეორებს ზემოთ აღნიშნულ სამ აქტივობას (103-ე, 104-ე და 105-ე აქტივობები)<sup>138</sup> იმ განსხვავებით, რომ მესამე აქტივობის განმახორციელებელ უწყებებს დაემატა შინაგან საქმეთა სამინისტრო და განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო.

### 1.1. გენდერული თანასწორობის გაუმჯობესება სოციალურ, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში

ასოცირების დღის წესრიგის პირველი ამოცანა თანასწორი მოპყრობის ნაწილში შემდეგნაირად არის ფორმულირებული: „გენდერული თანასწორობის გაუმჯობესება და სოციალურ, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში ქალთა და მამაკაცთა თანასწორი მოპყრობის უზრუნველყოფა.“ ვინაიდან ეს განაცხადი საკმაოდ ფართოა და სოციალური, ეკონომიკური და პოლიტიკური ცხოვრების ბევრ ასპექტს მოიცავს, იგი საშუალებას აძლევს მთავრობას, განახორციელოს მრავალი სხვადასხვა საქმიანობა ზემოთ აღნიშნული ვალდებულების შესასრულებლად. მაგრამ, მიუხედავად ამისა, საქართველოს მთავრობამ 2014 და 2015 წლების სამოქმედო გეგმებში ამ მიმართულებით მხოლოდ ორი აქტივობა გაითვალისწინა: 1.1 გენდერული თანასწორობის სტრატეგიის განხორციელება და 1.2 სასწავლო პროგრამის შემუშავება და ტრენინგების ჩატარება გენდერული თანასწორობის და ოჯახში ძალადობის საკითხებში.

2014 წლის 6 თებერვალს საქართველოს პარლამენტმა დაამტკიცა გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის განხორციელების 2014-2016

137 ერთი მხრივ, ევროკავშირის და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და, მეორე მხრივ, საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებისა და საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების 2014 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმა, დამტკიცდა საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 3 სექტემბრის №1516 დადგენილებით: [http://www.eu-nato.gov.ge/sites/default/files/AA%20Action%20Plan-2014-Final-ENG\\_0.pdf](http://www.eu-nato.gov.ge/sites/default/files/AA%20Action%20Plan-2014-Final-ENG_0.pdf) (ქართული)

138 ერთი მხრივ, ევროკავშირის და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და, მეორე მხრივ, საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებისა და საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების 2014 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმა, დამტკიცდა საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 26 იანვრის №59 დადგენილებით: <http://www.eu-nato.gov.ge/sites/default/files/AA%20National%20Action%20Plan%202015%20-%20FINAL%20ENG.docx>

წლების ახალი სამოქმედო გეგმა.<sup>139</sup> ეს დოკუმენტი რვა ნაწილისგან შედგება და მოიცავს გენდერული თანასწორობის ყველა ძირითად ასპექტს სოციალურ, ეკონომიკურ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს მთავრობას ზემოაღნიშნული სამოქმედო გეგმის შესრულების ვალდებულება ასოცირების დღის წესრიგის განსახორციელებელ ეროვნულ სამოქმედო გეგმაში არ გაუთვალისწინებია; ეროვნულ გეგმაში გენდერული თანასწორობის კუთხით მხოლოდ თავდაცვის სამინისტროს მიერ შემუშავებული სტრატეგიაა მოხსენიებული (104-ე აქტივობა). ამდენად, ეროვნული სამოქმედო გეგმებით აღებული ვალდებულება ითვალისწინებს არა 2014-2016 წლების გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის განხორციელების სამოქმედო გეგმის, არამედ ზემოთ აღნიშნული სტრატეგიის განხორციელებას. გაერთიანება „საფარის“ წარმომადგენელმა ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრთან შეხვედრისას წამოჭრა გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის 2014-2016 წლების სამოქმედო გეგმის ასოცირების დღის წესრიგის განსახორციელებელი ეროვნული სამოქმედო გეგმის ფარგლებში ასახვის საჭიროება; მაგრამ, მიუხედავად ამისა, ეროვნულ გეგმაში 104-ე აქტივობა უცვლელი დარჩა და მთავრობას 2015 წლის ეროვნულ გეგმაში არ გაუთვალისწინებია გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფის უფრო ფართო – 2014-2016 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების ვალდებულება.

პოლიტიკაში ქალთა მონაწილეობის ძალიან დაბალი მაჩვენებელი საქართველოში კვლავ პრობლემად რჩება.<sup>140</sup> ქალების მონაწილეობა არ აღემატება 12%-ს არც პარლამენტში და არც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში, რაც ძალზე ჩამორჩება საშუალო მაჩვენებელს გლობალური მასშტაბით.<sup>141</sup> 2014 და 2015 წლების ეროვნული გეგმები არ შეიცავს პოლიტიკურ სფეროში გენდერული თანასწორობის გაზრდისკენ მიმართულ არც ერთ აქტივობას. მეტიც, საქართველოს არ აქვს აღნიშნული პრობლემის დაძლევის სტრატეგიული ხედვა. გენდერული თანასწორობის სამოქმედო გეგმა შეიცავს მე-ნ თავს სახელწოდებით „ქალები და პოლიტიკა“, რომელშიც ხუთი აქტივობა შედის: პოლიტიკუ-

139 საქართველოს პარლამენტის დადგენილება საქართველოში გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის ღონისძიებათა განხორციელების 2014-2016 წლების სამოქმედო გეგმის დატვირთვის შესახებ: <https://mod.gov.ge/assets/up-modul/uploads/pdf/gender/genderuli-Tanasworobis-erovnuli-samoqmedo-gegma.pdf>

140 ბ. პატარაია, ქართული პოლიტიკა ქალების გარეშე - კვლევები, როგორც პრობლემის გადანყვევის გზა, 2015.

141 იქვე.

რი პარტიების წარმომადგენელთა ცნობიერების ამაღლება გენდერული თანასწორობის საკითხებში და ფინანსური შეღავათების მიღების შესაძლებლობა პარტიულ სიებში ქალ კანდიდატთა წარდგენის შემთხვევაში; პარტიული სიების ანალიზი გენდერული კუთხით; სამთავრობო სტრუქტურებში გადანყვეტილების მიმღები პოზიციების მქონე ქალთათვის არსებული ბარიერების შესწავლა და შესაბამისი კანონმდებლობის დახვეწა<sup>142</sup>. ეროვნული გეგმებით განსაზღვრული აქტივობები არ შეიძლება შეფასდეს როგორც პოლიტიკურ ცხოვრებაში ქალთა მონაწილეობის დაბალი მაჩვენებლების პრობლემის მოგვარებისკენ მიმართული სტრატეგიული სახელმწიფო ხედვა. არც ერთი აქტივობა არ გვთავაზობს პრობლემის მოგვარების კონკრეტულ გზებს, იმის გათვალისწინებით, რომ პრობლემა არ არის ახალი და საქართველოს უკვე ჰქონდა გენდერული თანასწორობის სამოქმედო გეგმა წარსულში. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველომ შეიმუშავა გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფის რიგით მეორე სამოქმედო გეგმა, დოკუმენტი შეიცავს ზოგადი ხასიათის აქტივობებს და მასში არ არის მოცემული არც კონკრეტული და არც დროებითი ღონისძიებები. 2011 წელს საქართველო შეეცადა, მოეგვარებინა პარლამენტში ქალების მინიმალური მონაწილეობის პრობლემა ფინანსური შეღავათების მინიჭებით იმ პარტიებისთვის, რომლებსაც ნებაყოფლობითი კვოტირების საფუძველზე ეყოლებოდათ ქალი-კანდიდატები თავიანთ პარტიულ სიებში.<sup>143</sup> როგორც ევროპაში უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის მიერ აღინიშნა, 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებში კანონმდებლობის შესაძლო ზეგავლენა პრაქტიკაში ვერ განხორციელდა, ვინაიდან ვერც ნაციონალურმა მოძრაობამ და ვერც კოალიცია „ქართულმა ოცნებამ“ ვერ დააკმაყოფილეს ნებაყოფლობითი კვოტირების პრინციპით გათვალისწინებული შეღავათების მიღებისთვის დადგენილი მოთხოვნები.<sup>144</sup> ფინანსური შეღავათები ასევე არ ამოქმედებულა 2014 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში და, შესაბამისად, ამ საკანონმდებლო სიახლემ ვერავითარი გავლენა ვერ მოახდინა ქალების პოლიტიკური ჩართულობის ზრდაზე (ქალებმა ადგილობრივ საკრებულოებში ადგილების მხოლოდ 11% მოიპოვეს).

142 პარლამენტის დადგენილება საქართველოში გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის ღონისძიებათა განხორციელების 2014-2016 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ: <https://mod.gov.ge/assets/up-modul/uploads/pdf/gender/genderuli-Tanasworobis-erovnuli-samoqmedo-gegma.pdf>

143 ბ. პატარაია, „ქართული პოლიტიკა ქალების გარეშე - კვოტიები, როგორც პრობლემის გადაწყვეტის გზა“, 2015.

144 არჩევნების საერთაშორისო სადამკვირვებლო მისიის წინასწარი ანგარიში - „საქართველო, საპარლამენტო არჩევნები, 2012 წლის 1 ოქტომბერი“ (ინგლისურ ენაზე): <http://www.osce.org/odhr/elections/94593?download=true>

ეროვნული სამოქმედო გეგმა არ შეიცავს ქალთა ეკონომიკური გაძლიერებისაკენ მიმართულ არც ერთ აქტივობას.

## 1.2. ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების წესების დაახლოება ევროპულ სტანდარტებთან

ასოცირების დღის წესრიგი თანასწორი მოპყრობის ნაწილში საქართველოს ავალდებულებს რეგულაციების ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოებას შემდეგ საკითხებში: (1) ჯანმრთელობა და უსაფრთხოება, (2) ორსულთა უფლებების დაცვა, (3) მშობლისა და პროფესიული ვალდებულებების შეთავსება.<sup>145</sup> არც ერთი ეროვნული სამოქმედო გეგმა (არც 2014 წლის და არც 2015 წლის) არ შეიცავს რაიმე აქტივობას ორსულთა უფლებების დაცვის, მშობლისა და პროფესიული ვალდებულებების შეთავსების ან ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების სხვა ნორმების კუთხით ქალებისა და მამაკაცების მიმართ თანასწორი მოპყრობის საკითხში. ამასთან, 2014 და 2015 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმების განხორციელების შესახებ შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ წარმოდგენილ ოფიციალურ წერილებში (№01/47513 და №01/71266) მოცემულია ინფორმაცია მხოლოდ ოჯახში ძალადობისა და სახელმწიფო თავშესაფრების შესახებ.

ის ფაქტი, რომ ორსულთა უფლებების დაცვის, მშობლისა და პროფესიული ვალდებულებების შეთავსებისა და უსაფრთხოების სხვა საკითხებში საქართველოს ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოების თემა საქართველოს მთავრობის მხრიდან რეაგირების გარეშეა დარჩენილი, ბადებს კითხვებს და აბრკოლებს ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელებას.

## 1.3. თბახში ძალადობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის აღსრულების გაუმჯობესება, ამ საკითხის ირგვლივ ინფორმირებულობის ამაღლება და მსხვერპლთათვის საკონსულტაციო მომსახურების ხელმისაწვდომობის გაზრდა

ასოცირების დღის წესრიგი თანასწორი მოპყრობის ნაწილში ფოკუსირებულია ოჯახში ძალადობის თემაზე და პრობლემის მოგვარების მიზნით შემდეგ აქტივობებს ითვალისწინებს:

<sup>145</sup> ევროკავშირი-საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ ხელშეკრულება და ასოცირების დღის წესრიგი 2014-2016: [http://eeas.europa.eu/georgia/pdf/eu-georgia\\_association\\_agenda.pdf](http://eeas.europa.eu/georgia/pdf/eu-georgia_association_agenda.pdf)

- ▶ ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ კანონმდებლობის აღსრულების გაუმჯობესება;
- ▶ ფართო მოსახლეობის და კონკრეტული პროფესიული ჯგუფების, როგორცაა პოლიცია, ინფორმირებულობის გაზრდა, განსაკუთრებით სოფლად და ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონებში;
- ▶ მსხვერპლთათვის საკონსულტაციო მომსახურებისა და თავშესაფრების ხელმისაწვდომობის გაზრდა.

2014 და 2015 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმები შეიცავს კონკრეტულ აქტივობებს მოცემული მიმართულებით (75-ე აქტივობა (2014 წ.) და 105-ე აქტივობა (2015 წ.). პირველი აქტივობა გულისხმობს ოჯახში ძალადობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის დახვეწას. ამ აქტივობის განხორციელებაზე პასუხისმგებელ უწყებებად განისაზღვრა შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო და საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დაცვისა და დახმარების სახელმწიფო ფონდი. კანონმდებლობის შემდგომი გაუმჯობესების მიზნით 2015 წლის ეროვნულ სამოქმედო გეგმაში დამატებულია ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა დაცვის და დახმარების საკითხი და იდენტიფიცირებულია დამატებით ორი პასუხისმგებელი უწყება: შინაგან საქმეთა სამინისტრო და განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო.

უნდა აღინიშნოს, რომ ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა დაცვასა და დახმარებაზე აქცენტირება საკვანძო დატვირთვის მქონე კანონის განხორციელების თვალსაზრისით და შინაგან საქმეთა სამინისტროს როლი ამ მხრივ უმნიშვნელოვანესია. ამდენად, შსს-ს, როგორც პასუხისმგებელი უწყების, ჩართვა ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების მხრივ წინ გადადგმული პოზიტიური ნაბიჯია. თუმცა ამავდროულად უნდა აღინიშნოს, რომ განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს როლი ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების კუთხით ბოლომდე ნათლად განსაზღვრული არ არის.

მეორე აქტივობა გულისხმობს შესაბამისი ინსტიტუციური მექანიზმების დანერგვას და ინფორმირებულობის ზრდისკენ მიმართული

ლონისძიებების გატარებას როგორც ფართო მოსახლეობაში, ასევე კონკრეტულ პროფესიულ ჯგუფებში, როგორცაა პოლიცია, განსაკუთრებით სოფლად და ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონებში (2014 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის 75-ე აქტივობა). თუმცა 2015 წლის სამოქმედო გეგმის 105-ე აქტივობა, მიზნად ისახავს რა ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა დაცვის, დახმარებისა და რეაბილიტაციის მექანიზმების გაუმჯობესებას, საერთოდ არ შეიცავს ინფორმირებულობის კომპონენტს. არადა, ინფორმირებულობის გაზრდა ოჯახში ძალადობის პრობლემასთან ბრძოლის ცენტრალური ნაწილია და იგი ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების მთელი პროცესის განმავლობაში უნდა გაგრძელდეს. ამასთან, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, რომელიც წარმოადგენს განათლების პოლიტიკის განმსაზღვრელ ძირითად სტრუქტურას ყველა საგანმანათლებლო ინსტიტუტისთვის, უნდა გახდეს ინფორმირებულობის ზრდისკენ მიმართულ აქტივობათა შესრულებაზე ერთ-ერთი ძირითადი პასუხისმგებელი სახელმწიფო უწყება.

## 2. 2014 და 2015 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმების განხორციელების შეფასება

### 2.1 გენდერული თანასწორობის გაუმჯობესება სოციალურ, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში

#### 2.1.1. გენდერული თანასწორობის სტრატეგიის განხორციელება

თავდაცვის სამინისტროს მიერ შემუშავებული გენდერული თანასწორობის სტრატეგია 2014 წლის 29 აპრილს დამტკიცდა.<sup>146</sup> დოკუმენტის ერთი მუხლი აღწერს სახელმწიფო პოლიტიკას და განსაზღვრავს სტრატეგიის მიზანსა და მოქმედების სფეროს. დოკუმენტში განმარტებულია გენდერული თანასწორობის, დისკრიმინაციისა და სექსუალური ძალადობის საკითხები და მიმოხილულია სამინისტროს ფარგლებში გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებები.

სტრატეგიის მე-7 მუხლში განსაზღვრულია ოთხი აქტივობა.<sup>147</sup> თავის

<sup>146</sup> თავდაცვის მინისტრის 2014 წლის 29 აპრილის ბრძანება გენდერული თანასწორობის სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ: <https://mod.gov.ge/assets/up-modul/uploads/pdf/gender/genderuli-Tanasworobi-s-strategia.pdf> (ინგლისურში სქოლიო გასასწორებელია - პარლამენტის დადგენილებით დამტკიცებული სამოქმედო გეგმაა მითითებული)

<sup>147</sup> supra note 4, article №7

ოფიციალურ წერილში (№2 15 00535252) თავდაცვის სამინისტრო აცხადებს, რომ საანგარიშო პერიოდში ზემოაღნიშნული ოთხი აქტივობიდან ორი შესრულებულია.

პირველი აქტივობა გულისხმობდა თავდაცვის სამინისტროში ქალთა მდგომარეობის კვლევას, სამინისტროს სტრუქტურებში ქალთა ჩართულობის მხრივ არსებული ხარვეზების ანალიზს და ამ ხარვეზების აღმოფხვრის მიზნით რეკომენდაციების შემუშავებას. აღნიშნული კვლევა ჯერ არ განხორციელებულა. არც სახელმწიფო უწყებების მიერ მომზადებული ანგარიში ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების შესახებ (2014<sup>148</sup>) და არც თავდაცვის სამინისტროს მიერ მოწოდებული მასალა არ შეიცავს ინფორმაციას აღნიშნული კვლევის ან ხარვეზების ანალიზის შესახებ. ასოცირების შესახებ ხელშეკრულების შესრულების ექვსთვიან ანგარიშში აღნიშნულია, რომ თავდაცვის სამინისტროში 2015 წლის თებერვალში ჩატარდა აუდიტი გენდერის კუთხით, მაგრამ დეტალები აუდიტის შინაარსისა და მასშტაბის შესახებ არ არის მოცემული. სამინისტროს ოფიციალური ვებგვერდი, რომელსაც აქვს ცალკე ქვეთავი გენდერის შესახებ, ასევე არავითარ ინფორმაციას არ შეიცავს გენდერული თვალსაზრისით აუდიტის შესახებ<sup>149</sup>, რაც შეუძლებელს ხდის ჩატარებული აუდიტის შინაარსისა და გენდერული თანასწორობის სტრატეგიასთან შესაბამისობის შეფასებას.

მეორე აქტივობა ავალდებულებს თავდაცვის სამინისტროს ტრენინგის მოდულების მომზადებას და ინფორმირებულობის გაზრდას როგორც ზოგადად გენდერული თანასწორობის საკითხში, ასევე გაერო-ს უშიშროების საბჭოს №1325 და სხვა შესაბამის რეზოლუციათა შესახებ, რომლებიც ეხება ქალების, მშვიდობისა და უსაფრთხოების საკითხებს. 2014 წლის დეკემბერსა და 2015 წლის თებერვალში თავდაცვის სამინისტროს საშუალო რგოლის მენეჯერებს ჩაუტარდათ ტრენინგი გენდერული თანასწორობის საკითხისა და გაერო-ს უშიშროების საბჭოს №1325 რეზოლუციის გაცნობის მიზნით. 2015 წლის მაისში თავდაცვის აკადემიის სტუდენტებს ჩაუტარდათ სამდღიანი სემინარი გაერო-ს ზემოაღნიშნულ რეზოლუციასთან დაკავშირებით. 2015 წლის 31 მარტს ჩატარდა მაღალი რანგის კონფერენცია ქალების,

148 ერთი მხრივ, ევროკავშირის და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოსა და მეორე მხრივ, საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებისა და საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების 2014 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიში: <http://eu-nato.gov.ge>

149 თავდაცვის სამინისტროს ოფიციალური ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://mod.gov.ge/p/gender>



მშვიდობისა და უსაფრთხოების საკითხებზე. 2015 წლის აპრილში თავდაცვის სამინისტროს მრჩეველებს გენდერის საკითხებში ჩაუტარდა ტრენინგი №1325 რეზოლუციის შესახებ, ხოლო 2015 წლის ივლისში გენდერის საკითხებში ტრენინგი ჩაუტარდა თავდაცვის სამინისტროს პერსონალს, რომელიც მონაწილეობას მიიღებს ავღანეთის სამშვიდობო მისიაში.<sup>150</sup> შედეგად, თავდაცვის სამინისტრო სისტემატურად ატარებს ტრენინგებს, სემინარებს და სხვა აქტივობებს გენდერული თანასწორობის საკითხებში თავისი პერსონალის ინფორმირებულობის ზრდის მიზნით და ამ მხრივ ასრულებს ნაკისრ ვალდებულებას.

მესამე აქტივობა გულისხმობს თავდაცვის სამინისტროსა და საქართველოს შეიარაღებული ძალების რიგებში ქალთა ჩართულობის მხარდაჭერას. თავდაცვის სამინისტროს ამ აქტივობის განხორციელების მხრივ ინფორმაცია არ წარმოდგენია; ასოცირების დღის წესრიგის შესრულების შესახებ 2014 წლის ანგარიში ასევე არ შეიცავს ინფორმაციას თავდაცვის სამინისტროს სტრუქტურებში ქალთა ჩართულობის ზრდის მხარდაჭერი რაიმე აქტივობის შესახებ.

მეოთხე აქტივობა, რომელიც გულისხმობდა თავდაცვის სამინისტროს გენდერულ საკითხებში მრჩეველთა შესაძლებლობების ზრდას, დასრულდა 2014 წლის ოქტომბერში. გენდერული თანასწორობის სტრატეგიის მე-7 მუხლის შესაბამისად, თავდაცვის სამინისტროში შეიქმნა მონიტორინგის ჯგუფი გენდერული ნიშნით დისკრიმინაციის შემთხვევების შესწავლის მიზნით.

#### 2.1.2. სასწავლო პროგრამის შემუშავება და ტრენინგების ჩატარება გენდერული თანასწორობის და ოჯახში ძალადობის საკითხებში

2014 და 2015 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმები ითვალისწინებს გენდერული თანასწორობის საკითხებში სასწავლო პროგრამის შემუშავებას, რომლის ერთ-ერთ კომპონენტს ოჯახში ძალადობის თემა წარმოადგენს, და შესაბამისი ტრენინგების ჩატარებას. ამ აქტივობათა შესრულებაზე პასუხისმგებელ უწყებად იუსტიციის უმაღლესი სკოლაა განსაზღვრული.

იუსტიციის უმაღლესი სკოლის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის (წერილი №02/649) თანახმად, იუსტიციის უმაღლესმა სკოლამ, საერთა-

150 თავდაცვის სამინისტროს ოფიციალური ვებგვერდი: <https://mod.gov.ge/w/search>

შორისო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით, 2014 წელს შეიმუშავა სასწავლო პროგრამა „მართლმსაჯულების ხელშეწყობა გენდერული თანასწორობის გზით“. დამატებით, 2014 წელს იუსტიციის უმაღლესი სკოლის მიერ მოსამართლეთათვის ჩატარდა ერთი საპილოტე ტრენინგი და ორი ტრენერთა ტრენინგი.

2015 წლის აგვისტოში იუსტიციის უმაღლეს სკოლაში შეიქმნა სამუშაო ჯგუფი, რომელიც დაკომპლექტდა მოსამართლეებით და არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენლით და რომელსაც დაევალა ტრენინგის მოდულის შემუშავება მოსამართლეთათვის დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის სფეროში არსებული ევროპული და ქართული სტანდარტების შესახებ.

## 2.2 ოჯახში ძალადობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის გაუმჯობესება

### 2.2.1. ოჯახში ძალადობასთან ბრძოლის მექანიზმების დახვეწა

შინაგან საქმეთა მინისტრის 2014 წლის 20 სექტემბრის №726 ბრძანების საფუძველზე შეიქმნა ოჯახში ძალადობის პრევენციისა და ეფექტიანი რეაგირების კომისია. კომისია დაკომპლექტებულია შინაგან საქმეთა სამინისტროს საშუალო რგოლის მენეჯერებით და მას ევალება ოჯახურ კონფლიქტებსა და ოჯახში ძალადობის შეთხვევებში პოლიციის როლის შეფასება და რეკომენდაციების შემუშავება არსებული მექანიზმების დახვეწის მიზნით. კომისიამ შეიმუშავა მეთოდოლოგია ტრენინგავილი უბნის ინსპექტორებისთვის ოჯახში ძალადობის ფაქტებთან დაკავშირებით მონაცემების ყოველთვიურად შეგროვების შესახებ.

2014 წლის 9 დეკემბერს შინაგან საქმეთა სამინისტრომ გამოსცა სპეციალური მითითება ოჯახში ძალადობის ფაქტებზე რეაგირების ღონისძიებების გამკაცრების შესახებ. მითითებას სარეკომენდაციო ხასიათი აქვს და გულისხმობს სისხლის სამართლის კოდექსის 126<sup>1</sup>-ე მუხლის პოლიციის მიერ ეფექტიანად გამოყენების ხელშეწყობას<sup>151</sup>.

<sup>151</sup> აღნიშნული მუხლის მიხედვით, ოჯახში ძალადობას შეიძლება ჰქონდეს ფიზიკური, ფსიქოლოგიური, ეკონომიკური ან სექსუალური ძალადობის ან იძულების ფორმა. მუხლი განსაზღვრავს ოჯახში ძალადობის დანაშაულს როგორც ოჯახის ერთი წევრის მიერ მეორე წევრის სისტემატურ შევიწროებას, შანტაჟს ან დამცირებას, რომლის შედეგადაც ეს უკანასკნელი განიცდის ფიზიკურ ან ფსიქიკურ ტანჯვას.

2014 წლის ნოემბერ-დეკემბერში შინაგან საქმეთა სამინისტროს ანალიტიკურმა დეპარტამენტმა შეიმუშავა სპეციალური პროგრამა მონაცემების უფრო საფუძვლიანად შეგროვების მიზნით. 2015 წლიდან სამინისტრომ დაიწყო ინფორმაციის შეგროვება მუნიციპალიტეტების დონეზე. დამატებით, ოჯახურ კონფლიქტებში ჩართული პირების შესახებ გროვდება დეტალური მონაცემები ასაკის, სქესის, სოციალური სტატუსისა და ფაქტობრივი მისამართის ჩათვლით.

## 2.2.2. საკანონმდებლო ცვლილებები

2014 წლის 17 ოქტომბერს შინაგან საქმეთა სამინისტრომ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში შესატანი ცვლილებების ინიცირება მოახდინა. შედეგად, კოდექსის 126-ე მუხლი<sup>1</sup> უკვე ითვალისწინებს თავისუფლების შეზღუდვას და თავისუფლების აღკვეთას როგორც ოჯახში ძალადობის დანაშაულზე დადგენილი სასჯელის ნორმას.

იუსტიციის სამინისტრომ, სამოქალაქო საზოგადოებასთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით, მოამზადა საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტი საქართველოს შესაბამისი კანონმდებლობის სტამბოლის კონვენციის სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით.

2014 წლის 18 დეკემბერს საქართველოს მთავრობამ გამოსცა დადგენილება №684, რომლითაც დამტკიცდა „ოჯახში ძალადობის აღკვეთის ღონისძიებათა განმახორციელებელ საუნყებათაშორისო საბჭოსთან არსებული ოჯახში ძალადობის მსხვერპლის სტატუსის განმსაზღვრელი ჯგუფის მიერ მსხვერპლის იდენტიფიცირებისა და სტატუსის განსაზღვრის წესი“.

## 2.2.3. ოჯახში ძალადობის საპითხზე ინფორმირებულობის გაზრდა

როგორც შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ოფიციალურ წერილებშია (№01/47513 და №01/71266) აღნიშნული, ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დაცვისა და დახმარების სახელმწიფო ფონდმა, შინაგან საქმეთა სამინისტროსთან და სამოქალაქო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით, მოამზადა საინფორმაციო ბროშურა ოჯახში ძალა-

დობის საკითხზე. ბროშურა გავრცელდა საზღვრისპირა რეგიონებში და ასევე განთავსებულია შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მისაღებში, ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დაცვისა და დახმარების სახელმწიფო ფონდისა და ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს რეგიონულ სერვისცენტრებში. ბროშურები ასევე გავრცელდა შინაგან საქმეთა სამინისტროს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტის პოლიციის თანამშრომლებს შორის. საინფორმაციო ბროშურები ოჯახში ძალადობის შესახებ გავრცელდა თბილისში. ასევე დამზადდა სოციალური რგოლები, რომლებიც გავიდა სატელევიზიო და რადიოეთერში 2015 წლის მარტიდან მაისამდე პერიოდში.

შინაგან საქმეთა სამინისტროს №1502823 ნერილში აღნიშნულია, რომ ოჯახში ძალადობის თემა შეტანილია პოლიციის აკადემიის სასწავლო პროგრამაში, რომლის თოთხმეტი საათი ეთმობა ოჯახში ძალადობის ფაქტის აღმოჩენის, მასზე რეაგირებისა და პრევენციის საკითხებს და ასევე მსხვერპლთა უფლებებს, მათი დაცვის სამართლებრივ მექანიზმებს, დამცავ ორდერებს და სხვ.

ამასთან, შინაგან საქმეთა სამინისტრომ, საერთაშორისო და ადგილობრივ არასამთავრობო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით, ჩაატარა პროფესიული ტრენინგები ოჯახში ძალადობის დანაშაულთან დაკავშირებული სამართლებრივი მექანიზმების საკითხებზე სამართალდამცავი სტრუქტურების 260 თანამშრომლისთვის, საპატრულო პოლიციის 600 თანამშრომლისთვის და 452 უბნის ინსპექტორისთვის.

2014 წლის 25 ნოემბერს შინაგან საქმეთა სამინისტრომ ოფიციალურად წამოიწყო საზოგადოებრივი საინფორმაციო კამპანია სახელწოდებით „ძალადობა დანაშაულია!“, რომლის ერთ-ერთ კომპონენტს ოჯახში ძალადობა წარმოადგენს. კამპანია მასმედიის სხვადასხვა საშუალებით, მათ შორის სატელევიზიო პროგრამებითაც ხორციელდებოდა და შეიცავდა რიგ საქმიანობას, რომლებიც მიმართული და მორგებული იყო სხვადასხვა სამიზნე ჯგუფზე, როგორცაა ინტერაქტიული შეხვედრები 18 საჯარო სკოლასა და 10 უმაღლეს სასწავლებელში, სპორტული შეჯიბრები და ა.შ. კამპანიის მიმდინარეობისას შინაგან საქმეთა სამინისტრომ გამოიყენა სხვადასხვა მედიაშუალება და ითანამშრომლა არასამთავრობო ორ-

განიზაციებთან, სკოლებთან, სპორტულ ფედერაციებთან და რელიგიურ დაწესებულებებთან.

შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ 2015 წლის აპრილში ჩაატარა საინფორმაციო შეხვედრები და სემინარები ოჯახში ძალადობის თემაზე პროკურორებთან და პოლიციის თანამშრომლებთან. 2015 წლის აპრილი-მაისის პერიოდში საინფორმაციო შეხვედრები ჩატარდა თბილისის, ქუთაისისა და ტყიბულის საჯარო სკოლებში.

2015 წლის 8 მარტს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ მოაწყო სოციალური ღონისძიება წიგნების მაღაზია „ბიბლუსთან“ ერთად, რომელშიც მონაწილეობა მიიღეს თბილისისა და გორის თავშესაფართა ბენეფიციარებმა.

#### 2.2.4. მსხვერპლთათვის საკონსულტაციო მომსახურებისა და თავშესაფრების ხელმისაწვდომობის გაზრდა

შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს №01/47513 ოფიციალური წერილის თანახმად, ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დაცვისა და დახმარების სახელმწიფო ფონდმა გაერო-ს ქალთა ორგანიზაციის ფინანსური დახმარებით შეისყიდა უძრავი ქონება კახეთის რეგიონში ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთათვის თავშესაფრის მოწყობის მიზნით. შენობის რეკონსტრუქცია 2015 წლის გაზაფხულზე დასრულდა; იგი 2015 წლის ბოლოს გაიხსნება და საშუალება ექნება, ერთდროულად 12 ბენეფიციარს მოემსახუროს.

2014 წლის 18 დეკემბერს საქართველოს მთავრობის №684 დადგენილებით დამტკიცდა ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა იდენტიფიცირებისა და მათთვის შესაბამისი სტატუსის მინიჭების წესი.<sup>152</sup> დადგენილება არეგულირებს მსხვერპლის იდენტიფიცირების პროცესს და განსაზღვრავს ოჯახში ძალადობის მსხვერპლის სტატუსის მინიჭების პროცედურებს. დადგენილება ასევე ამარტივებს ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთათვის საკონსულტაციო მომსახურებისა და თავშესაფრების წვდომას.

<sup>152</sup> საქართველოს მთავრობის დადგენილება №684 ოჯახში ძალადობის აღკვეთის ღონისძიებათა განმახორციელებელ საუწყებთაშორისო საბჭოსთან არსებული ოჯახში ძალადობის მსხვერპლის სტატუსის განმსაზღვრელი ჯგუფის (მსხვერპლის იდენტიფიცირების ჯგუფის) მიერ მსხვერპლის იდენტიფიცირებისა და სტატუსის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2637810>

ოჯახში ძალადობის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში შეტანილი ცვლილებების კვალდაკვალ 2015 წლის მაისში სახელმწიფო თავშესაფრების პერსონალს ჩაუტარდა შესაბამისი ტრენინგი.

სადღეისოდ ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთათვის არ არსებობს კრიზისცენტრები; თავშესაფრები განკუთვნილია მხოლოდ იმათთვის, ვისაც ოფიციალურად დაუდგინდა ოჯახში ძალადობის მსხვერპლის სტატუსი. ამასთან, თავშესაფრები არ არის ხელმისაწვდომი ყველა ქალისთვის; ფსიქოტროპულ ნივთიერებებზე დამოკიდებულ ქალებს არ შეუძლიათ სახელმწიფო თავშესაფრებით სარგებლობა. 2015 წელს სახელმწიფო თავშესაფარმა მომსახურება გაუწია ფსიქიკური პრობლემების მქონე ექვს ქალს<sup>153</sup>, რაც პოზიტიური მოვლენაა.

## ძირითადი მიზნები

ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების შეფასება ცხადყოფს, რომ 2014 და 2015 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმების შემუშავებისას დღის წესრიგის თანასწორი მოპყრობის ნაწილი არ წარმოადგენდა საქართველოს მთავრობის პრიორიტეტს. ამ ნაწილში განსაზღვრული სამი კომპონენტიდან ერთი (ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების წესების ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოება) სრულად იგნორირებულია – 2014 და 2015 წლების ეროვნული გეგმები აღნიშნული მიზნის მისაღწევად არც ერთ აქტივობას არ შეიცავს.

ამასთან, ასოცირების დღის წესრიგის ფუნდამენტური ამოცანა – გენდერული თანასწორობის გაუმჯობესება და ქალებისა და მამაკაცების მიმართ თანასწორი მოპყრობის პრინციპის დანერგვა სოციალურ, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში – ეროვნულ გეგმებში მხოლოდ ორი აქტივობის სახით არის ასახული, რომელთა განხორციელება ორ კონკრეტულ ინსტიტუტს ევალება: ეს არის თავდაცვის სამინისტროს მიერ გენდერული თანასწორობის სტრატეგიის განხორციელება და იუსტიციის უმაღლესი სკოლის მიერ მოსამართლეთა ტრენინგის ჩატარება. საქართველოს მთავრობა ასოცირების 2014-2016 წლების დღის წესრიგში არ ითვალისწინებს

<sup>153</sup> შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს 2015 წლის 1 სექტემბრის წერილი №01/71266.

2014-2016 წლების გენდერული თანასწორობის სამოქმედო გეგმის განხორციელების ვალდებულებას.

თანასწორი მოპყრობის ნაწილში განსაზღვრული მესამე პრიორიტეტი გულისხმობს ოჯახში ძალადობის აღკვეთას და მსხვერპლთათვის საკონსულტაციო მომსახურების მისაწვდომობის უზრუნველყოფას. ეს ვალდებულება აისახა ეროვნული სამოქმედო გეგმების აქტივობებში, რომლებიც დამაკმაყოფილებლად შესრულდა კიდეც. ამ ნაწილის ყველაზე მნიშვნელოვანი ნაკლოვანება 2015 წლის ეროვნულ სამოქმედო გეგმაში საზოგადოების ინფორმირებულობის ზრდისკენ მიმართული საქმიანობის არარსებობაა.

სადღეისოდ საქართველოს არ გააჩნია მკაფიო პოლიტიკა ქვეყნის ეკონომიკურ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში ქალებისა და მამაკაცებისადმი თანაბარი მოპყრობის უზრუნველსაყოფად. თუ საქართველოს მთავრობა გეგმავს გენდერული თანასწორობის მხრივ არსებული მდგომარეობის გაუმჯობესებას, მან უნდა შეიმუშაოს სახელმწიფო სტრატეგია ქალთა და მამაკაცთა შორის de facto არსებული უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად.

## რეკომენდაციები

2014-2016 წლების ასოცირების დღის წესრიგის თანასწორი მოპყრობის ნაწილის წარმატებული შესრულების მიზნით საქართველომ უნდა შეიმუშაოს გენდერული თანასწორობის გაუმჯობესების მკაფიო და ყოვლისმომცველი სახელმწიფო პოლიტიკა. თანასწორი მოპყრობის ნაწილში არსებული სამი ძირითადი მიმართულება უნდა გარდაიქმნას კონკრეტულ აქტივობებად და ჩაიდოს 2016 წლის ეროვნულ სამოქმედო გეგმაში, რომლის შემუშავებისას საქართველოს მთავრობამ უნდა გაითვალისწინოს შემდეგი რეკომენდაციები:

- ▶ ქმედითი ზომების განხორციელება პოლიტიკურ ცხოვრებაში ქალთა მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად, როგორცაა პარტიული კვოტების დაწესება.
- ▶ ქალების ეკონომიკურ შესაძლებლობათა გაძლიერებისკენ მიმართული პროგრამების შემუშავება.

- ▶ საქართველოს გენდერული თანასწორობის 2014-2016 წლების პოლიტიკის განხორციელების ღონისძიებათა სამოქმედო გეგმის შესრულების ვალდებულების აღება.
- ▶ საკანონმდებლო ცვლილებების ინიცირება ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების წესების ევროკავშირის სტანდარტებთან დაახლოების მიზნით.
- ▶ ოჯახში ძალადობის საკითხზე ინფორმირებულობის ზრდის მიზნით ღონისძიებათა განხორციელების გაგრძელება შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და განთლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მონაწილეობით.
- ▶ გეგმების დასახვა ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთათვის სულ მცირე ერთი კრიზისცენტრის გახსნის მიზნით.
- ▶ სტამბოლის კონვენციის რატიფიცირება.



# ბავშვთა უფლებები

---

ანა არგანაშვილი, ანა აბაშიძე

„პარტნიორობა ადამიანის უფლებებისთვის“

# რეზიუმე

წინამდებარე ანგარიშში შეფასებულია საქართველოსა და ევროკავშირს შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ ხელშეკრულების ფარგლებში ბავშვთა უფლებების სფეროში ნაკისრი ვალდებულებების შესრულება. ანგარიშში განხილული ძირითადი საკითხებია ბავშვთა სილარიბე და სილარიბის ზეგავლენა ბავშვებზე, ასევე ბავშვთა მონყვლადი ჯგუფების – მათ შორის ქუჩაში მცხოვრები და მომუშავე და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვების – უფლებრივი მდგომარეობა. ანგარიში განსაკუთრებულ აქცენტს აკეთებს ბავშვებთან დაკავშირებული მონაცემების ნაკლებობაზე და ბავშვთა დაცვისა და კეთილდღეობის სისტემის წინაშე არსებულ გამოწვევებზე. ანგარიშში ასევე განხილულია საქართველოში ბავშვთა ტრეფიკინგისა და იძულებითი შრომის საკითხები. დაბოლოს, ანგარიში გთავაზობს კონკრეტულ რეკომენდაციებს ბავშვთა დაცვის და კეთილდღეობის სისტემის გასაუმჯობესებლად და ბავშვთა ტრეფიკინგთან და იძულებით შრომასთან საბრძოლველად.

# შესავალი

ბავშვთა უფლებების დარღვევით გამოწვეული ზიანი აისახება ხანგრძლივ შედეგებში როგორც კერძო პირებისთვის, ისე უფრო ფართოდ – საზოგადოებისათვის. ბავშვებისთვის ასაკობრივად შესაფერისი სამოქალაქო განათლების ნაკლებობა იწვევს ზრდასრული ადამიანების სამოქალაქო მონაწილეობის დაბალ ხარისხს<sup>154</sup> და კანონის უზენაესობის პრინციპის რეალიზაციის პრობლემებს საზოგადოებაში. ჩვილობისა და მოზარდობის პერიოდში არასწორი კვებისა და საცხოვრებელი პირობების პრობლემა აისახება ჯანდაცვაზე და ზრდის სოციალური დაცვის სფეროში გაღებულ ხარჯებს, ხოლო ბავშვთა მიმართ ჩადენილი ძალადობისა და უგულვებელყოფის ფაქტები არა მხოლოდ მოსახლეობის ფსიქიკურ ჯანმრთელობას<sup>155</sup> და ცხოვრების ხარისხს აქვეითებს, არა-

154 Kahne, J.E., Sporte, S.E., Developing Citizens: The impact of civic learning opportunities on students commitment to civic participation, American Educational Research Journal (2008) Sept. Vol 45, No.3 738-766 („მოქალაქეთა განვითარება: სამოქალაქო განათლების შესაძლებლობათა ზემოქმედება მოსწავლეთა დამოკიდებულებაზე სამოქალაქო ცხოვრებაში მონაწილეობის მიმართ“).

155 Browne, A. Finkelhor, D., Impact of child sexual abuse: a review of the research, Psychological Bulletin, (1986), vol 99 (1), Jan, 66-77 („ბავშვზე სექსუალური ძალადობის შედეგები: კვლევის მიმოხილვა“).

მედ პროპორციულად ზრდის ზრდასრულობაში დამნაშავეობის რისკს<sup>156</sup>.

მიუხედავად ამ თვალსაჩინო კავშირებისა, ბავშვთა უფლებები საქართველოში მინიმალურ ყურადღებას იმსახურებს. 2014 წელს პირველად ბავშვთა უფლებები მოხვდა ევროკავშირისა და საქართველოს თანამშრომლობისა და პარტნიორობის მონიტორინგის სფეროში. კერძოდ, ევროკავშირისა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ ხელშეკრულების 2.1 თავი საქართველოს აკისრებს ვალდებულებას, დაიცვას ბავშვთა უფლებები, რაც მოიცავს ბავშვთა სიღარიბის დაძლევას და ყველა ფორმის ძალადობისგან ბავშვების დაცვას. გარდა ამისა, ბავშვთა უფლებები განხილულია არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების კონტექსტშიც. აღნიშნული კომპონენტების გათვალისწინება ასოცირების შესახებ ხელშეკრულებაში ბავშვთა უფლებების ადვოკატირებაში ჩართულ ორგანიზაციებსა და სამოქალაქო საზოგადოებას უჩენს იმედს, რომ საქართველოს მთავრობა პრიორიტეტს მიანიჭებს ბავშვთა უფლებების დაცვას და შეასრულებს ხელშეკრულებით ამ სფეროში ნაკისრ ვალდებულებებს.

წინამდებარე ანგარიში წარმოადგენს ბავშვთა უფლებების მდგომარეობის შეფასებას ევროკავშირ-საქართველოს ასოცირების დღის წესრიგის შესაბამისად 2014 წლის 1 სექტემბერსა და 2015 წლის 1 სექტემბერს შორის პერიოდში. ანგარიში ყურადღებას ამახვილებს ბავშვთა სიღარიბეზე და მის ზეგავლენაზე ბავშვთა სხვადასხვა მოწყვლად ჯგუფზე (ქუჩაში მცხოვრებ და მომუშავე ბავშვებზე, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვებზე), ასევე ბავშვთა დაცვაზე ძალადობისგან, ტრეფიკინგისა და იძულებით შრომისაგან.

## მეთოდოლოგია

ანგარიშს საფუძვლად უდევს საერთაშორისო და ადგილობრივი კვლევები, საჯარო უწყებებიდან გამოთხოვნილი ინფორმაცია და ასევე ინფორმაცია აღნიშნული უწყებების ვებგვერდებიდან. ანგარიში ასახავს იმ პრობლემებს, რომლებიც გამოვლენილი იქნა ორგანიზაციის „პარტნიორობა ადამიანის უფლებებისათვის“ და ბავშვთა დაცვისა და კეთილდ-

156 Straus, M.A., Discipline and deviance: physical punishment of children and violence and other crime in adulthood, *Social Problems* (1991), May 1. 133-154 („დისციპლინა და დევიანტობა: ბავშვების ფიზიკური დასჯა და ძალადობა და სხვა დანაშაული ზრდასრულ ასაკში“.)

ლეობის სფეროში მომუშავე სხვა პარტნიორი ორგანიზაციების ამ სფეროში მუშაობის პროცესში. ავტორები ასევე ეყრდნობიან ისეთი გამოცდილი და კვალიფიციური საერთაშორისო ორგანიზაციების ანგარიშებს, როგორცაა გაეროს ბავშვთა ფონდი, ორგანიზაცია „გადავარჩინოთ ბავშვები“ და სხვ. გარდა ამისა, ორგანიზაციის „პარტნიორობა ადამიანის უფლებებისათვის“ წარმომადგენლები ინფორმაციას ბავშვთა უფლებების დარღვევის შესახებ აგროვებდნენ პირველწყაროებიდან. ორგანიზაციის მიერ გორში, ქუთაისში, ზუგდიდში, საგარეჯოში, ზესტაფონში, თიანეთსა და პანკისში გამართულ შეხვედრებში მონაწილეობდა 150-მდე ბავშვი და 200-მდე ზრდასრული ადამიანი (მშობლები, სკოლის მასწავლებლები, სოციალური მუშაკები და პოლიციის თანამშრომლები).

## 1. ბავშვთა სიკვდილიანობა და დემოგრაფიული სტატისტიკა

2014 წელს ჩატარებული მოსახლეობის საყოველთაო აღწერის პირველადი შედეგების თანახმად,<sup>157</sup> მოსახლეობის რაოდენობა 3 729 635 ადამიანს შეადგენს, რაც წინა, 2002 წლის, აღწერის შედეგთან (4 371 535) შედარებით 14.7 პროცენტით (641 900) ნაკლებია. 2015 წლის მონაცემებით,<sup>158</sup> ბავშვთა საერთო რაოდენობაა 780 100, რაც 2012 წლის მონაცემებთან (930 000)<sup>159</sup> შედარებით 16.1% პროცენტით ნაკლებია.

ბავშვთა სიკვდილიანობის მაჩვენებელი ხშირად ასახავს ბავშვთა ზოგად მდგომარეობას ქვეყანაში და იძლევა მომავალში მათი განვითარების დონის პროგნოზს. ამ მხრივ ანგარიშები საქართველოში ბავშვთა სიკვდილიანობის შესახებ გვაჩვენებს, რომ თუმცა საქართველოში ბავშვთა სიკვდილიანობის მაჩვენებელი შემცირდა, ეს მაჩვენებელი მაინც მაღალია სხვა ქვეყნებთან შედარებით. საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიშის<sup>160</sup> თანახმად, 2014 წელს ხუთ წლამდე ასაკის

157 საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული ბიურო (2014), საქართველოს მოსახლეობის 2014 წლის საყოველთაო აღწერის წინასწარი შედეგები. ვებრესურსი (მოძიებულია 2015 წლის 30 ივლისს). [http://geostat.ge/cms/site\\_images/\\_files/georgian/population/agceris%20cinasca](http://geostat.ge/cms/site_images/_files/georgian/population/agceris%20cinasca)

158 საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური (წერილი №11-224), 2015 წლის 30 ივლისი.

159 UNICEF. The state of the world's children 2014. Every child counts. (2014), p.61 (უკანასკნელად მოძიებულია 2015 წლის 30 ივლისს) [http://www.unicef.org/sowc2014/numbers/documents/english/SOWC2014\\_In%20Numbers\\_28%20Jan.pdf](http://www.unicef.org/sowc2014/numbers/documents/english/SOWC2014_In%20Numbers_28%20Jan.pdf) (იუნისეფი. „მსოფლიოს ბავშვთა მდგომარეობა 2014 წელს. თითოეული ბავშვი მნიშვნელოვანია“).

160 საქართველოს სახალხო დამცველი, ბავშვთა უფლებრივი მდგომარეობა საქართველოში (2014), გვ. 34-35. ანგარიში ეყრდნობა დაავადებათა კონტროლისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრის (შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი) და Public Health Service Development Agency მიერ შეგროვებულ ინფორმაციას.

ბავშვთა სიკვდილიანობის 635 შემთხვევა დაფიქსირდა<sup>161</sup>. აღნიშნული მაჩვენებელი ყოველ ათას ცოცხლადშობილზე 9.7 სიკვდილის შემთხვევას გულისხმობს, რაც ბავშვთა სიკვდილიანობის საშუალო მსოფლიო მაჩვენებლის (4.6) გაორმაგებულზე მეტ ოდენობას წარმოადგენს. ევროპის მასშტაბით საქართველო მხოლოდ ალბანეთს, მოლდოვას, სომხეთსა და აზერბაიჯანს უსწრებს.

სახალხო დამცველის მონაცემებით, ხუთ წლამდე ასაკის ბავშვთა სიკვდილიანობის ერთ-ერთი მთავარი მიზეზია სამედიცინო პერსონალის გულგრილობა. 2014 წლის განმავლობაში ხუთ წლამდე ასაკის ბავშვთა გარდაცვალების 19 შემთხვევა იყო შესწავლილი კომისიის მიერ. აღნიშნული შესწავლის შედეგად 40 ექიმს შეუჩერდა სახელმწიფო სერტიფიკატის მოქმედება, ხოლო 64 ექიმს წერილობითი გაფრთხილება მიეცა.

## 2. ბავშვთა უფლებებთან დაკავშირებული პოლიტიკა და კანონმდებლობა

საქართველოში ბავშვთა უფლებები დაცულია კონსტიტუციის 36-ე მუხლით, თუმცა არ არსებობს ერთიანი კანონი, რომელიც ბავშვთა უფლებებთან დაკავშირებულ ყველა ასპექტს დაარეგულირებდა. ამის ნაცვლად ბავშვთა სოციალური, განათლებისა და ჯანდაცვის საკითხები სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტშია გაფანტული, რაც ართულებს ბავშვთა უფლებების საკანონმდებლო გარანტიების ანალიზს. ამ მხრივ წინ გადადგმულ ნაბიჯად უნდა ჩაითვალოს 2014 წელს არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების კოდექსის შემუშავება, თუმცა ნაკლოვანებები რჩება ყველა სხვა მიმართულებით.

1994 წელს საქართველოს პარლამენტმა მოახდინა გაეროს ბავშვის უფლებათა კონვენციის რატიფიცირება, რის შემდეგაც კონვენციამ შეიძინა ეროვნულ კანონმდებლობასთან შედარებით უპირატესი ძალა. თუმცა გაეროს ბავშვის უფლებათა კომიტეტის პერიოდულ ანგარიშებში საქართველოს შესახებ მოცემულია დასკვნა, რომ არ ხდება კონვენციის პრაქტიკაში აღსრულება.

ბავშვთა უფლებების დაცვის კუთხით ქვეყნის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს პოლიტიკურ დოკუმენტს წარმოადგენს 2014 წელს საქარ-

<sup>161</sup> 2014 წელს გარდაცვლილი 635 ბავშვიდან 259 იყო 0-6 დღის (ადრეული ნეონატალური სიკვდილიანობა), 157 – 7-28 დღის (ნეონატალური სიკვდილიანობა), 148 – 28 დღიდან 1 წლამდე, ხოლო 69 – 1-5 წლის.

თველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული<sup>162</sup> ადამიანის უფლებების დაცვის 2014-2015 წლების სამთავრობო სამოქმედო გეგმა, რომელშიც ცალკე თავის სახით არის ჩამოყალიბებული ბავშვთა უფლებების საკითხები. თუმცა, ქართული არასამთავრობო ორგანიზაციების მოსაზრებით, აღნიშნულ დოკუმენტში მოცემული გეგმა შორს არის რეალისტურისგან. საქართველოში არსებული სტანდარტული პრაქტიკის შესაბამისად, გეგმაში არ არსებობს ზუსტი რაოდენობრივი და თვისებრივი ინდიკატორები, რაც შეუძლებელს ხდის სამოქალაქო სექტორის მხრიდან ბავშვთა უფლებების სფეროში გეგმის შესრულების მონიტორინგს. ბოლო წლების განმავლობაში საქართველოს მთავრობამ ასევე დაამტკიცა ბავშვთა კეთილდღეობისა და დაცვის 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმა<sup>163</sup>, რომელშიც ასევე არ არის გათვალისწინებული ინდიკატორები და, შესაბამისად, არ ხდება მისი ქმედითი მონიტორინგი.

## ანალიზი

### 1 ბავშვთა სიღარიბე და მისი ზეგავლენა ბავშვთა კეთილდღეობაზე

მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო წლებში საქართველოს მთავრობამ სიღარიბის დაძლევის არაერთი ღონისძიება გაატარა, სიღარიბე კვლავ რჩება შემაშფოთებელ ნიშნულზე. გაეროს ბავშვთა ფონდის (იუნისეფი) 2014 წლის კვლევის<sup>164</sup> თანახმად, მოსახლეობის სხვა სეგმენტებთან შედარებით, გატარებული რეფორმებიდან ბავშვებმა ნაკლები სარგებელი მიიღეს. ბავშვების 28 პროცენტი სიღარიბეში ცხოვრობს, აქედან ბავშვთა 6% უკიდურეს სიღატაკეს განიცდის და დღეში 2 ლარზე ნაკლებს (1.25 აშშ დოლარზე ნაკლები) მოიხმარს. თუ მოსახლეობის უკიდურესი სიღარიბის (ადამიანები, რომელთა ხარჯი დღეურად 1.25 აშშ დოლარზე ნაკლები იყო) დონე 2011 წლის შემდეგ გატარებული რეფორმების შედეგად 9%-დან 4%-მდე შემცირდა, ბავშვებში უკი-

<sup>162</sup> საქართველოს მთავრობის დადგენილება №445, 2014 წლის 9 ივლისი, „საქართველოს ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის (2014-2015 წლებისთვის) დამტკიცებისა და საქართველოს ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის (2014-2015 წლებისთვის) საკოორდინაციო უწყებათაშორისი საბჭოს შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ.“

<sup>163</sup> საქართველოს მთავრობის განკარგულება №762, 2012 წლის 24 აპრილი, „ბავშვთა კეთილდღეობისა და დაცვის 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ.“

<sup>164</sup> ბაუმი, თ., მშვიდობაძე, ა., ცურუკა, პ., (2014) გაეროს ბავშვთა ფონდი, საქართველოში ბავშვთა სიღარიბის შემცირება, სამომავლო გზა (2014) (მოძიებულია 2015 წლის 30 ივლისს) [http://unicef.ge/uploads/UNICEF\\_Poverty\\_Paper\\_2015\\_GEO\\_FINAL.pdf](http://unicef.ge/uploads/UNICEF_Poverty_Paper_2015_GEO_FINAL.pdf)

დურესი სიღარიბის მაჩვენებელი კვლავ 6%-ია. კვლევის თანახმად, 2011-2013 წლებში ფარდობით სიღარიბეში მცხოვრები ბავშვების რაოდენობა 25%-დან 27%-მდე გაიზარდა. გარდა ამისა, უკიდურესად მონყვლადი მოსახლეობის უმეტესობა ბავშვებიანი შინამეურნეობის წევრებია (78%). ბავშვიანი შინამეურნეობების ნახევარზე მეტისთვის (52%) მთავარი პრობლემა უმუშევრობაა, ხოლო 11%-ისთვის – ვალის ან სესხის დაფარვა. სიღარიბეში მცხოვრები ბავშვების თითქმის ორი მესამედი (64%) ისეთ ოჯახში ცხოვრობს, რომლის არც ერთ წევრს რეგულარული შემოსავალი არა აქვს.

ამავე კვლევის თანახმად, ბავშვიანი შინამეურნეობები უკიდურეს სიღარიბეს მეტი ალბათობით განიცდიან, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, თუ შინამეურნეობაში ბავშვების რაოდენობა სამი ან მეტია. იმ შინამეურნეობებისთვის, რომლებსაც სამი და მეტი ბავშვი ჰყავთ, უკიდურესი სიღარიბის მაჩვენებელი 8.3%-ით უფრო მაღალია უბავშვო შინამეურნეობებთან შედარებით. ყოველი დამატებითი ბავშვი ზრდის შინამეურნეობის მიერ ბავშვებზე ზრუნვაზე განეულ ხარჯებს. ბავშვზე მზრუნველი პირი შეიძლება იძულებული იყოს, შეამციროს თავისი სამუშაო საათები ან სულაც თავი დაანებოს სამუშაოს, რაც შინამეურნეობის შემოსავალს შეამცირებს. შედეგად მცირდება ერთ სულზე მოხმარების დონეები.

2015 წლის იანვრიდან ძალაში შევიდა სოციალურად დაუცველი ოჯახების (შინამეურნეობების) სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების ახალი მეთოდოლოგია<sup>165</sup>, რომლის შედეგად შემოღებული იქნა სპეციალური ზომები სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი ოჯახების (100 000 ქულა) დასახმარებლად: ეს ოჯახები თითოეულ ბავშვზე 10 ლარიან (დაახლოებით 4 აშშ დოლარი) დანამატს მიიღებენ. უნინ ამ სახის ფინანსური დახმარება არ იყო გათვალისწინებული. სამწუხაროდ, ამ ცვლილებას არ მოუტანია შედეგად ბავშვთა სიღარიბის რაიმე მნიშვნელოვანი შემცირება აღნიშნული ფენომენის ზემოთ განხილული მასშტაბისა და ზემოქმედების გათვალისწინებით.

<sup>165</sup> საქართველოს მთავრობის დადგენილება №758, მიღებული 2014 წლის 31 დეკემბერს, „სოციალურად დაუცველი ოჯახების (შინამეურნეობების) სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ.“

## 1.1 ქუჩაში მცხოვრები და მომუშავე ბავშვები

მართალია, ქუჩაში მცხოვრები და მომუშავე ბავშვების პრობლემა ქვეყანაში წლების განმავლობაში არსებობდა, საქართველოს მთავრობა არ აწარმოებდა სტატისტიკას ამ საკითხის შესახებ. ერთადერთი კვლევა, რომელიც კი ოდესმე ქუჩაში მცხოვრებ ბავშვებთან დაკავშირებით ჩატარებულა, იყო 2008 წელს საერთაშორისო ორგანიზაციის „გადაარჩინე ბავშვები“<sup>166</sup> და სხვა პარტნიორების მიერ განხორციელებული კვლევა. აღნიშნული კვლევის მიხედვით, საქართველოს მხოლოდ ოთხ ქალაქში (სადაც ჩატარდა კვლევა) 1500-ზე მეტი ქუჩაში მცხოვრები ბავშვი დაფიქსირდა. სამწუხაროდ, აღნიშნული მონაცემების განახლება არ მომხდარა 2008 წლის შემდეგ, მიუხედავად იმ ფაქტისა, რომ ბოლო წლების განმავლობაში ვიზუალურად შესამჩნევი გახდა ამ ბავშვების რაოდენობის მატება.

სავარაუდოდ, ქუჩაში მცხოვრები და მომუშავე ბავშვების რაოდენობის ზრდა ბავშვთა კეთილდღეობის სისტემის უეფექტო რეფორმის ბუნებრივი შედეგია. მაგალითად, 2005-2012 წლებში განხორციელებული დენისტიტუციონალიზაციის რეფორმის პროცესში სახელმწიფო ზრუნვის სისტემაში მცხოვრები ის ბავშვები, რომლებიც გამოუშვეს დაწესებულებებიდან, მაგრამ არ შეუთავაზებიათ რაიმე ალტერნატიული ან სათემო მომსახურება და რომლებმაც ვერ მოახერხეს ინტეგრირება საოჯახო გარემოში, ქუჩაში აღმოჩნდნენ<sup>167</sup>. სახელმწიფო სტრუქტურებს კი არ ჩაუტარებიათ რეფორმის სიღრმისეული შეფასება, ვინაიდან ნეგატიური ინფორმაციის გამოქვეყნება რეფორმის პოზიტიურ იმიჯს საფრთხეს შეუქმნიდა.

2013-2014 წლებში ევროკავშირისა და გაეროს ბავშვთა ფონდის დაფინანსებით განხორციელდა საქართველოში განსაკუთრებით მოწყვლადი ბავშვების მხარდაჭერის პროექტი, აქცენტით ქუჩაში მცხოვრებ და მომუშავე ბავშვებზე. პროექტის ფარგლებში შეიქმნა სოციალური მუშაკებით, ფსიქოლოგებით, მასწავლებლებითა და თანატოლი განმანათლებლებით დაკომპლექტებული ოთხი მობილური ჯგუფი, დაარსდა დღის ოთხი ცენტრი ქუჩაში მცხოვრები და მომუშავე ბავშვებისათვის, ამუშავდა ტრან-

<sup>166</sup> Wargan, K., Dershem, L., Save the Children, ACT Research, Don't call me a street-child, (2008) („ნუ დაიძახებთ ქუჩის ბავშვს“). (უკანასკნელად მოდიფიკებულია 2015 წლის 30 ივლისს) [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNADO657.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADO657.pdf)

<sup>167</sup> საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში ბავშვთა სააღმზრდელო დაწესებულებების მონიტორინგის შესახებ (2011 წ.), გვ. 76 (მოდიფიკებულია 2015 წლის 25 სექტემბერს) <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/0/98.pdf>



ზიტული ცენტრები 24 საათიანი მომსახურებით. პროექტის ფარგლებში მომსახურება გაენია ქუჩაში მცხოვრებ და მომუშავე დაახლოებით 400 ბავშვს. მიუხედავად იმისა, რომ პროექტი წარმატებული იყო, ეს არ არის საკმარისი ამ ჯგუფის საჭიროებათა დასაკმაყოფილებლად.

ქუჩაში მცხოვრები და მომუშავე ბავშვების მიმართ სახელმწიფო პოლიტიკის არაეფექტიანობა პირდაპირ კავშირშია ქვეყანაში სოციალური პოლიტიკის დოკუმენტების არარსებობასთან. სახელმწიფოს, რომელიც ვერ სთავაზობს ბავშვიან ოჯახებს სოციალური დაცვის აუცილებელ ელემენტებს და რომელსაც ამ ბავშვების რეაბილიტაციის უკიდურესად შეზღუდული რესურსები აქვს, არ სურს, სრული მასშტაბით წარმოაჩინოს პრობლემები. აღნიშნული პრობლემის ნიველირება ხელს უწყობს სხვა, კიდევ უფრო მძიმე დანაშაულის, კერძოდ, ბავშვთა ტრეფიკინგისა და იძულებითი შრომის, საკითხის მოგვარებას. ამ დანაშაულების მიმართ განსაკუთრებით დაუცველები სწორედ ქუჩაში მცხოვრები და მომუშავე ბავშვები არიან.

## 1.2 ბავშვთა ტრეფიკინგი და იძულებითი შრომა

ბავშვთა ტრეფიკინგი და იძულებითი შრომა კიდევ ორი საკითხია, რომელთა შესახებ ხელისუფლება დუმის არჩევს. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2015 წლის აპრილის მონაცემებით,<sup>168</sup> 2014 წელს გამოვლინდა არასრულწლოვანთა ტრეფიკინგის ორი შემთხვევა, ხოლო ბავშვთა იძულებითი შრომა 2014 წელს არ დაფიქსირებულა (თუმცა ამ მონაცემებს ეწინააღმდეგება ამავე პერიოდის შესახებ სოციალური მომსახურების სააგენტოს მიერ მოწოდებული ინფორმაცია, რომლის თანახმად 2014 წელს დაფიქსირდა ბავშვთა იძულებითი შრომის ორი შემთხვევა<sup>169</sup>).

აღნიშნული ურთიერთსაწინააღმდეგო ინფორმაცია ეჭვს აღძრავს მონაცემთა სანდოობის შესახებ იმ პირობებში, როდესაც საერთაშორისო ანგარიშებში, შეფასებებსა და რეკომენდაციებში მუდმივად ახსენებენ ბავშვების, განსაკუთრებით ქუჩაში მომუშავე და მცხოვრები ბავშვების, მიმართ ტრეფიკინგისა და იძულებითი შრომის მაღალ რისკს. აშშ-ის სახელმწიფო დეპარტამენტის ადამიანებით ტრეფიკინგის შესახებ 2014 წლის ანგარიშის მიხედვით:

<sup>168</sup> შსს-ს კორესპონდენცია №873731, 24.04.2015

<sup>169</sup> სსიპ სოციალური მომსახურების კორესპონდენცია 04/17971, 2015 წლის 13 მარტი.

„საქართველო არის ტრეფიკინგის წყარო, ტრანზიტისა და დანიშნულების ქვეყანა მამაკაცების, ქალებისა თუ ბავშვების ტრეფიკინგის განხორციელებისას, კერძოდ, ქალების იძულებითი პროსტიტუციისა და მამაკაცების, ქალებისა და ბავშვების იძულებითი შრომის თვალსაზრისით... ქუჩაში მცხოვრები და მომუშავე ბავშვების ნაწილი შესაძლოა ჩართული იყოს იძულებით მათხოვრობასა და კრიმინალურ აქტივობაში“<sup>170</sup>.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მთავრობა ცდილობს ტრეფიკინგის მსხვერპლთა იდენტიფიცირებას და დაცვას, შეინიშნება გარკვეული ხარვეზები მათხოვრობაში ბავშვთა ჩართვისგან და სექსუალური ექსპლუატაციისგან გოგონათა და ქალთა დაცვაში. არასამთავრობო ორგანიზაციათა წარმომადგენლები განსაკუთრებით შემოთვალისწინებულნი არიან ქუჩაში მცხოვრები და მომუშავე ბავშვების, უცხო ქვეყნების მოქალაქეების, კომერციულ სექსინდუსტრიაში ჩართული ქალების და შრომით სექტორში მომუშავე უცხო ქვეყნების მოქალაქეების საკითხის გამო.

აღნიშნული ანგარიში ეწინააღმდეგება ბავშვთა ტრეფიკინგისა და იძულებითი შრომის შესახებ ეროვნულ სტატისტიკას. ეს შეუსაბამობები შესაძლოა გამოწვეული იყოს სამართალდამცველი ორგანოების თანამშრომელთა დაბალი კვალიფიკაციით ბავშვთა ტრეფიკინგის შემთხვევათა იდენტიფიცირების და მათზე რეაგირების თვალსაზრისით.

ანალოგიური ვითარებაა ბავშვთა იძულებითი შრომასთან დაკავშირებითაც. მიუხედავად იმისა, რომ, სტატისტიკის მიხედვით, საქართველოში ბავშვთა შრომითი ექსპლუატაციის არც ერთი შემთხვევა არ არის გამოვლენილი, აშშ-ის შრომის სახელმწიფო დეპარტამენტის 2014 წლის უახლესი ანგარიში საწინააღმდეგო სიტუაციას აღწერს: „ბავშვები საქართველოში კვლავ ჩართულები არიან ბავშვთა შრომაში სოფლის მეურნეობის სფეროში და დაკავებულნი არიან ბავშვთა შრომის უკიდურესი ფორმით – იძულებით მათხოვრობით“<sup>171</sup>. ეს მონაცემები ცხადყოფს, რომ ბავშვთა ტრეფიკინგი და შრომითი ექსპლუატაცია და იძულებითი შრომა შესაძლოა წარმოადგენდეს იმაზე სერი-

170 US State Department, Trafficking in Persons 2014 Trafficking in Persons Report 2014, p. 182. (აშშ-ის სახელმწიფო დეპარტამენტი, ადამიანებით ტრეფიკინგის შესახებ 2014 წლის ანგარიში) (მოძიებულია 2015 წლის 25 სექტემბერს) <http://www.state.gov/documents/organization/226846.pdf>

171 US State Department of labour, worst forms of child labour, Georgia (აშშ-ის შრომის სახელმწიფო დეპარტამენტი, ბავშვთა შრომის ყველაზე უკიდურესი გამოვლენილი ფორმები (საქართველო) (მოძიებულია 2015 წლის 25 სექტემბერს) <http://www.dol.gov/ilab/reports/child-labor/georgia.htm>

ოზულ პრობლემას საქართველოში, ვიდრე ეს აისახება ქვეყნის შიდა სტატისტიკაში. ის ფაქტი, რომ მხოლოდ საერთაშორისო ანგარიშები საუბრობენ ამის შესახებ, მიანიშნებს, რომ პრობლემა სახელმწიფოს მხრიდან აღიარებული არ არის და მისი მოგვარებაც არ ხდება.

### 1.3 სახელმწიფო ბრუნვის ქვეშე მყოფი ბავშვები

2005 წლიდან საქართველოში განხორციელდა ბავშვთა დეინსტიტუციონალიზაციის მასშტაბური რეფორმა, რომლის ფარგლებში 5000-ზე მეტმა ბავშვმა დატოვა ბავშვთა დიდი ზომის ინსტიტუციები და დაიხურა 45 ინსტიტუცია. ბავშვები განაწილდნენ მცირე საოჯახო ბავშვთა სახლებში, მიმღებ და ბიოლოგიურ ოჯახებში. არასამთავრობო ორგანიზაციების ინფორმაციით, რომელსაც ასევე ადასტურებს სახალხო დამცველი, დეინსტიტუციონალიზაციის პროცესი ძალიან სწრაფი ტემპით, შესაბამისი მომზადების გარეშე წარიმართა. სახელმწიფო უწყებებს (სოციალურ სამსახურებს), როგორც წესი, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროსაგან ეძლეოდათ დავალება, განეხორციელებინათ დეინსტიტუციონალიზაცია კონკრეტულ დაწესებულებებში რამდენიმე დღის ან კვირის განმავლობაში, რის გამოც ბავშვების გაყვანა მიმდინარეობდა უკიდურესად დაძაბულ და სტრესულ სიტუაციაში. ამან ბავშვებს შორის ფქისიკური ჯანმრთელობის პრობლემებიც გამოიწვია, თუმცა მათი მკურნალობა და რეაბილიტაცია სახელმწიფოს მხრიდან იშვიათად ხდებოდა. ამგვარი ვითარების სამწუხარო შედეგი იყო ის, რომ ბავშვების გარკვეული ნაწილი არ აღმოჩნდა მზად იმისათვის, რომ განეთავსებინათ რომელიმე ადგილას ან ვერ მოახდინა ნაჩქარევად განთავსებულ ადგილზე ადაპტაცია და საჭირო გახდა მათთვის ალტერნატიული განთავსების ადგილების მონახვა. ვინაიდან სახელმწიფოს არ გააჩნდა საკმარისი სახსრები, ერთადერთი ალტერნატიული გზა ბავშვების არასახელმწიფო დაწესებულებებში განთავსება აღმოჩნდა, მაგალითად, რელიგიურ დაწესებულებებში. სახელმწიფოს არ გამოუქვეყნებია რელიგიურ დაწესებულებებსა და სკოლა-პანსიონებში მცხოვრები ბავშვების ზუსტი რაოდენობა. სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებისთვის ინფორმაციის ერთადერთ წყაროდ რჩება მედიაში გამოქვეყნებული და ჟურნალისტების მიერ მოპოვებული ინფორმაცია.

2015 წლის 15 თებერვლის პუბლიკაციების<sup>172</sup> მიხედვით, აჭარის რეგიონში დაახლოებით 24 მუსლიმური ბავშვთა სკოლა-პანსიონია და

<sup>172</sup> ლ. დუმბაძე, „ნეტგაზეთი“, „ბავშვთა სახლები კანონს მიღმა“, გამოქვეყნებულია 15.02.2015 (მოდებულია 2015 წლის 25 სექტემბერს) <http://www.netgazeti.ge/GE/105/News/41301/>

მათში 600-მდე ბავშვია განთავსებული. ჟურნალისტიკა აღნიშნული მონაცემები თითოეულ დაწესებულებასთან ინდივიდუალური კომუნიკაციის გზით მოიპოვა. სხვა ჟურნალისტიკური წყაროს<sup>173</sup> თანახმად კი საქართველოს მართლმადიდებელ ეკლესიასთან არსებულ 90-მდე სასწავლო დაწესებულებაში 17 918 მოსწავლეა, რომელთაგან 825 მუდმივად ცხოვრობს პანსიონში. 525 ბავშვი ბავშვთა სახლებში ცხოვრობს. საქართველოს მართლმადიდებელ ეკლესიასთან არსებული დაწესებულებებიდან სახელმწიფო ლიცენზიას მხოლოდ ორი ფლობს. ბავშვებზე ზრუნვის დანარჩენ რელიგიურ დაწესებულებებში ხელისუფლება არავითარ როლს არ ასრულებს ბავშვების ჩარიცხვაში ან მათი უსაფრთხოების უზრუნველყოფაში და არ ახორციელებს მონიტორინგს.

ბავშვებზე ზრუნვის აღნიშნულ რელიგიურ დაწესებულებებს არ აკონტროლებენ სახელმწიფო სოციალური სამსახურები, რაც კანონით არის გათვალისწინებული, და არც ბავშვების სხვა დაწესებულებებში გადაყვანის ან ამორიცხვის რეგისტრირება ხდება. სახალხო დამცველის ანგარიშის მიხედვით, ამ ბავშვების ნაწილი, რომლებიც სავარაუდოდ რელიგიურ დაწესებულებებში უნდა ცხოვრობდნენ, რეალურად ქუჩაში ცხოვრობენ და ჩართულები არიან ანტისაზოგადოებრივ ქმედებებში, თუმცა ამის შესახებ ოფიციალური ჩანაწერი არ არსებობს. 2013 წელს აღნიშნული ვითარება საერთაშორისო ორგანიზაციამ “Disability Rights International” ბავშვებით ტრეფიკინგის საფრთხედ შეაფასა, თუმცა 2015 წლის სექტემბრამდე ეს საკითხი არ მოგვარებულა<sup>174</sup>.

#### 1.4 შებენიანი შესაძლებლობის მქონე ბავშვები

სიღარიბის გავლენა განსაკუთრებით მნიშვნელოვნად იგრძნობა შებენიანი შესაძლებლობის მქონე ბავშვთა მდგომარეობაზე. პრობლემის ერთ-ერთი მიზეზია არასწორად ნაწარმოები სტატისტიკა. შედარებისთვის, თუ მთელ მსოფლიოში შებენიანი შესაძლებლობის მქონე მოსახლეობა შეადგენს 15%-ს, საქართველოში რეგისტრირებულია მხოლოდ 131 000 პირი, რაც მთლიანი მოსახლეობის დაახლოებით 4%-ია. ანალოგიურად, 2015 წლის თებერვლის მონაცემებით, დაფიქსირებულია დახმარების მიმღები შებენიანი შესაძლებლობის

173 ინტერნეტგაზეთი „კახეთის საინფორმაციო ცენტრი“, „საპატრიარქო ბიუჯეტიდან მიღებული 25 მილიონი ლარის ხარჯვაზე განცხადებას ავრცელებს“ (1 აპრილი, 2013) (მოძიებულია 2015 წლის 25 სექტემბერს), <http://ick.ge/rubrics/society/13971-i.html>

174 Mathews, E., Ahren, L., Rosenthal, E., Conroy, J., Kaplan, L., Levy, R., McGowan K., G. (2013) Disability Rights International, Left Behind 2013 („დავინყებულნი“) (მოძიებულია 2015 წლის 5 ნოემბერს) <http://www.driadvocacy.org/wp-content/uploads/Left-Behind-final-report1.pdf>

მქონე სულ 9 010 ბავშვი, რაც ბავშვთა საერთო რაოდენობის დაახლოებით 1%-ია (მაშინ, როდესაც მსოფლიოს სხვა ქვეყნებში შშმ ბავშვთა რაოდენობა 6%-ს აღწევს).

ასეთი ვითარების მიზეზი მრავალი შეიძლება იყოს, თუმცა ერთ-ერთი მთავარი მიზეზია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის სტატუსის მინიჭების მოძველებული სამედიცინო მოდელი (ნაცვლად სოციალურისა), რომელიც ქვეყანამ საბჭოთა სისტემის მემკვიდრეობის სახით მიიღო. არსებული სისტემის მიხედვით, იმისათვის, რომ სპეციალური საჭიროების მქონე ბავშვმა მიიღოს რაიმე ტიპის მხარდაჭერა (მათ შორის ფულადი დახმარებაც), მან უნდა გაიაროს სამედიცინო-სოციალური ექსპერტიზა. ექსპერტიზის განმავლობაში ექიმი გადაწყვეტილებას იღებს სიმპტომების კონკრეტული ჩამონათვალის საფუძველზე და არ ითვალისწინებს სხვა შეზღუდვებს ფსიქიკურ, ფიზიკურ თუ სენსორულ სფეროში. მაგალითად, ამგვარი სტატუსის მიღების შესაძლებლობას მოკლებულნი არიან აუტიზმისა და დაუნის სინდრომის მქონე ბავშვები (5 წლამდე), შესაბამისად, ისინი ვერ მონაწილეობენ იმ სახელმწიფო პროგრამებში, რომლებიც შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის სტატუსის ქონას აუცილებლად მიიჩნევენ, ასევე ვერც ფულად დახმარებას იღებენ სახელმწიფოსაგან. ზოგ შემთხვევაში შემფასებლები მშობლებს სთხოვენ, ხელოვნურად გამოიწვიონ ბავშვის დაავადების სიმპტომები (მაგალითად, ეპილეფსიის შეტევა) ექიმის თანდასწრებით, რაც ბავშვის მიმართ სისტემის მხრიდან ნაკარნახევ არასათანადო მოპყრობად შეიძლება იქნეს მიჩნეული. ფსიქიატრების გადმოცემით, ზოგიერთი მშობელი უარს ამბობს ბავშვის ქცევის სამართავად მკურნალობის გაგრძელებაზე, ვინაიდან ბავშვის მდგომარეობის გაუმჯობესებამ შესაძლებელია გამოიწვიოს სიმპტომების შემცირება და, მაშასადამე, ფულადი დახმარების დაკარგვა, რაც ღარიბი ოჯახებისთვის ხშირად ერთდერთი შემოსავალია<sup>175</sup>.

სახელმწიფო სამედიცინო-სოციალური რეაბილიტაციის სერვისები შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვთათვის მხოლოდ ხუთ ძირითად ქალაქში არსებობს, სხვა სოფლებსა თუ რაიონებში მცხოვრები ოჯახები კი ვერ იღებენ ამ სერვისებს და, შესაბამისად, ირღვევა შშმ ბავშვთა მიერ აუცილებელი და შესაფერისი ზრუნვის მიღების უფლება.

175 ბერუკაშვილი, ა., „ნეტგაზეტი“, „შშმ პირების სტატისტიკა, რომელიც რეალობას არ ასახავს“, 2012, (მოდებულია 2015 წლის 30 ივლისს). <http://www.netgazeti.ge/GE/94/News/8430/>

განსაკუთრებით მძიმე მდგომარეობაში არიან ფსიქიატრიული დიაგნოზის მქონე შშმ ბავშვები, ვინაიდან მთელი ქვეყნის მასშტაბით ფსიქიატრიული დიაგნოზის მქონე 15 წლამდე ბავშვების სტაციონარული მომსახურებისათვის გამოყოფილია მხოლოდ 10 საწოლი<sup>176</sup>. რაც შეეხება 15-დან 18-წლამდე ბავშვებს, ისინი ადეკვატურ სერვისს საჭიროების შემთხვევაში ვერ მიიღებენ, ვინაიდან 20 წლის წინ გაუქმდა საბჭოთა პერიოდიდან არსებული ბავშვთა ფსიქიატრიის განყოფილებები. აღნიშნული პრობლემა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ბავშვთა სუიციდთან დაკავშირებით, ვინაიდან ბავშვები ვერ იღებენ ფსიქიკური ჯანმრთელობის დაცვის სათანადო მომსახურებას. იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც სახეზეა სუიციდის აშკარა რისკი, ბავშვისთვის სახელმწიფოს მიერ მიწოდებული/დაფინანსებული მომსახურების მიღების შესაძლებლობა ფაქტობრივად არ არსებობს. ზოგიერთი მომსახურების მიწოდებას არასამთავრობო ორგანიზაციები ახორციელებენ, თუმცა მათ მწირი შესაძლებლობები აქვთ.

სათემო სერვისები შშმ ბავშვებისათვის განუვითარებელია. ამჟამად მთელი საქართველოს მასშტაბით დღის ცენტრები მხოლოდ დიდ ქალაქებსა და რაიონებში არსებობს, ადრეული ინტერვენციის სახელმწიფო დაფინანსებაზე მყოფი პროგრამა კი შვიდ ქალაქში ფუნქციონირებს, ხოლო სხვა რაიონებსა თუ სოფლებში მცხოვრები შშმ ბავშვები ვერ იღებენ მომსახურებას.

მიუხედავად იმისა, რომ ქვეყანაში ბოლო რამდენიმე წელია დაინერგა ინკლუზიური განათლება, ეს მხოლოდ დიდ ქალაქებში განხორციელდა. რაიონებსა და სოფლებში არ მომხდარა სკოლების აღჭურვა პერსონალითა და ინკლუზიური განათლებისათვის საჭირო რესურსებით. ამის გამო შშმ ბავშვები, რომლებიც ინკლუზიურ განათლებას უნდა იღებდნენ, მხოლოდ ფორმალურ ინკლუზიას განიცდიან. ინკლუზიური სკოლამდელი განათლების მიღებაც მხოლოდ დიდ ქალაქებშია შესაძლებელი და არ გვხვდება რაიონებსა და სოფლებში.

176 მახაშვილი, ნ., „გლობალური ინიციატივა ფსიქიატრიაში“, „ფსიქიკური ჯანმრთელობის რეფორმა საქართველოში“ (მოძიებულია 2015 წლის 30 ივლისს) [http://www.mls.ge/hrh/pictures/dfltcontent/gallery/108\\_1.pdf](http://www.mls.ge/hrh/pictures/dfltcontent/gallery/108_1.pdf)

## 2. ბავშვთა მიმართ ძალადობა

გაეროს ბავშვთა ფონდის მიერ 2013 წელს ჩატარებულმა კვლევამ<sup>177</sup> აჩვენა, რომ საქართველოში ფართოდ არის გავრცელებული ბავშვთა მიმართ ძალადობა. ამ კვლევის თანახმად:

- ▶ რესპონდენტთა 60%-ს მიაჩნია, რომ დასჯის ძალადობრივი ფორმები უფრო ქმედითია, ვიდრე არაძალადობრივი აღმზრდელი მეთოდები.
- ▶ რესპონდენტთა 45%-ის აზრით, ბავშვთა მიმართ ფიზიკური ძალადობის გამოყენება დასაშვებია და ფიზიკური დასჯის გარეშე ბავშვი „გაფუჭდება“.

და თუმცა კვლევაში გამოვლენილი განწყობები მეტყველებს, რომ ბავშვების მიმართ ძალადობა ფართოდ არის გავრცელებული, საქართველოს ოფიციალური უწყებების (შინაგან საქმეთა სამინისტრო, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო) მიერ მოწოდებული მონაცემები საინააღმდეგოზე მიუთითებს. შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ფარგლებში მოქმედი სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტოს ოფიციალური მონაცემების<sup>178</sup> მიხედვით, 2014 წელს აღირიცხა ბავშვების მიმართ ძალადობის მხოლოდ 203 დადასტურებული შემთხვევა, აქედან 86 იყო უგულბებლყოფისა და მიტოვების, 96 – ფიზიკური და ფსიქოლოგიური ძალადობის, 13 – სექსუალური ძალადობის, ორი – შრომითი ექსპლუატაციისა და ოთხი – ეკონომიკური ძალადობის შემთხვევა. დაფიქსირებულ შემთხვევათა რაოდენობა ასევე დაბალია მსოფლიო მაჩვენებლებთან შედარებით. პაულო სერჯო პინჰეიროს მიერ გაეროს შეკვეთით ჩატარებულ კვლევაში ბავშვთა უფლებების განხორციელების ხელშეწყობისა და დაცვის შესახებ აღნიშნულია, რომ „ბავშვების 80-დან 98 პროცენტამდე თავიანთ სახლებში განიცდის ფიზიკურ დასჯას, აქედან მესამედი ან მეტი განიცდის მძიმე ფიზიკურ დასჯას სხვადასხვა საგნის გამოყენებით“<sup>179</sup>.

177 დვალისვილი, დ., გაეროს ბავშვთა ფონდი, ბავშვთა მიმართ ძალადობა საქართველოში, ეროვნული კვლევა არსებული ცოდნის, დამოკიდებულებისა და პრაქტიკის შესახებ (2013) (მძიებულია 2015 წლის 30 ივლისს) [http://unicef.ge/uploads/Unicef\\_VAC\\_GEO\\_Final3\\_02\\_09.pdf](http://unicef.ge/uploads/Unicef_VAC_GEO_Final3_02_09.pdf)

178 სოციალური მომსახურების სააგენტოს კორესპონდენცია 04/17971, 2015 წლის 13 მარტი.

179 გენერალური ასამბლეა, სამოცდამეერთე სხდომა, 2006 წლის 29 აგვისტო, დამოუკიდებელი ექსპერტის მოხსენება ბავშვთა მიმართ ძალადობის შესახებ გაეროს კვლევასთან დაკავშირებით (მძიებულია 2015 წლის 15 ოქტომბერს). [http://www.unicef.org/violencestudy/reports/SG\\_violencestudy\\_en.pdf](http://www.unicef.org/violencestudy/reports/SG_violencestudy_en.pdf)

2015 წელს საქართველოს ბავშვთა დაცვის სისტემის ნაკლოვანებები დეტალურად შეაფასა საერთაშორისო ორგანიზაციების კონსორციუმმა<sup>180</sup>. კვლევის ფარგლებში გამოყენებული იქნა მოლდოვის, რუმინეთის, სერბეთისა და საქართველოს მონაცემები, რათა გამოკვეთილიყო რეგიონში არსებული ძირითადი ტენდენციები. კვლევამ აჩვენა, რომ საქართველოში ამ ოთხ ქვეყანას შორის სხვებზე უარესი მონაცემები აღინიშნება რამდენიმე სფეროში:

1. ძალადობისგან ბავშვების დაცვასთან დაკავშირებით საქართველოში არსებული კანონმდებლობა და პოლიტიკა არ აკმაყოფილებს გაეროს ბავშვის უფლებათა კონვენციის დებულებებს. ბავშვთა დაცვის დღევანდელი პოლიტიკა არ შეიცავს კონკრეტულ ქმედით სტანდარტებსა და რეგულაციებს ძალადობისგან ბავშვების დასაცავად. ასეთი სტანდარტების არარსებობა ძირს უთხრის ბავშვების დაცვისკენ მიმართულ ძალისხმევას და შეუძლებელს ხდის სამოქალაქო სექტორის მხრიდან ამ სისტემის მონიტორინგს. სახელმწიფოს ანგარიშვალდებულება ბავშვთა დაცვის სფეროში არ არის ნათელი და გაზომვადი.

2. ოთხ ქვეყანას შორის საქართველოს ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი აქვს ბავშვთა დაცვის სერვისების განვითარების კუთხით – საქართველოში არ არსებობს ექსპლუატაციის, წამალდამოკიდებულებისა და უსახლკარობისგან ბავშვთა დაცვისკენ მიმართული ზომები. ძალიან შეზღუდულადაა განვითარებული სათემო სერვისებიც.

3. საქართველოში განსაკუთრებით სუსტია პროფესიული რესურსების განვითარებისა და კოორდინირების სისტემა ბავშვებზე ძალადობასთან ბრძოლის სფეროში. ექსპერტთა შეფასებით, საქართველოში არსებული სოციალური სამსახურები ვერ აკმაყოფილებს იმ ბავშვების საჭიროებებს, რომლებიც სქესობრივ ან ემოციურ ძალადობას განიცდიან ან ასეთი ძალადობის რისკის წინაშე დგანან.

იმის მიუხედავად, რომ საქართველომ სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მცხოვრები მოსახლეობის საჭიროებები პრიორიტეტად გამოაცხადა, რეფორმები ვერ ხორციელდება წარმატებით ინფრასტრუქტურის არარსებობის გამო. საქართველოში არსებული 242 სოციალური მუშაკი არ არის საკმარისი იმისათვის, რომ დააკმაყოფილონ ქვეყნის 21 კა-

180 Guth, A., Hall, J., P., Child Protection Index, Georgia (2015) („ბავშვთა დაცვის ინდექსი, საქართველო“ (მოძიებულია 2015 წლის 11 სექტემბერს): <http://www.childpact.org/wp-content/uploads/2015/06/Child-Protection-Index-Georgia.pdf>



ტეგორიის მოსარგებლეთა<sup>181</sup> საჭიროებები. ამ მოსარგებლეთა შორის არიან: ქუჩაში მომუშავე და მცხოვრები ბავშვები, ოჯახში ძალადობის მსხვერპლი ბავშვები, სახელმწიფო ზრუნვის ქვეშ მყოფი ბავშვები, მინდობით აღზრდასა და მცირე საოჯახო ტიპის სახლებში განთავსებული ბავშვები, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ბავშვები, ასევე ბევრი სხვა. სახელმწიფო სოციალურ სამსახურებში დასაქმებულ სოციალურ მუშაკებს ტრანსპორტირებისა და კომუნიკაციის რესურსები არ გააჩნიათ. სოციალურ მუშაკებს ასევე არ შეუძლიათ შორეულ (მთიან) რეგიონებში მცხოვრები ადამიანების საჩივრებზე რეაგირება დროისა და ტრანსპორტირების ხარჯების გამო. როგორც წესი, ისინი რამდენიმე თვე ელიან საქმეების დაგროვებას, სანამ რამდენიმე მოშორებულ ადგილას ერთდროულად წავიდოდნენ, ისიც საკუთარი ხარჯებით. ბევრ შემთხვევაში სოციალურ მუშაკებს სამუშაო ადგილიც არა აქვთ, სადაც ისინი სექსუალური ძალადობის მსხვერპლთათვის კონფიდენციალურობას უზრუნველყოფდნენ. ზოგიერთ რეგიონში სოციალური მუშაკისთვის სამუშაო მაგიდა და კომპიუტერიც კი არ არის გამოყოფილი. ისინი საერთო კომპიუტერსა და სხვა ტექნიკას რიგრიგობით მოიხმარენ. მთელი ქვეყნის მასშტაბით სახელმწიფოს მიერ მხოლოდ 11 ფსიქოლოგია დასაქმებული ბავშვებისთვის მომსახურების გასანეგად ფსიქოლოგიურ საკითხებში და ბავშვებზე ძალადობის შემთხვევათა გამოძიებაში მონაწილეობის მისაღებად. არ არსებობს არც რაიმე სპეციალური გაიდლაინი თუ პროტოკოლი სქესობრივი ძალადობის მსხვერპლებთან სამუშაოდ და არც მათთვის განკუთვნილი სახელმწიფო სამსახური. ბევრ მსხვერპლს კი უბრალოდ არ შეუძლია საკუთარ ცხოვრებას დაუბრუნდეს, რადგან ძალადობის შედეგად გაცივლი ტრავმის დაძლევას ვერ ახერხებს.

ბავშვთა მიმართ სავარაუდო ძალადობის შემთხვევების შესახებ სათანადო უწყებებში შეტყობინებას სკოლებისა და სამედიცინო დაწესებულებების მცირე პროცენტი ახდენს. განსაკუთრებით მძიმე ვითარება ბავშვთა სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებში შეინიშნება. სახალხო დამცველის მიერ 2014 წლის მაისიდან 2015 წლის იანვრის ჩათვლით სკოლამდელი აღზრდის 61 დაწესებულებაში ჩატარებულმა მონიტორინგმა აჩვენა<sup>182</sup>:

181 აჭარის რეგიონში სოციალური მომსახურების სააგენტოს წარმომადგენლის ინფორმაციით, თითო სოციალური მუშაკი ერთდროულად 265 შემთხვევაზე მუშაობას (მოძიებულია 2015 წლის 15 ოქტომბერს) <https://www.youtube.com/watch?v=qBjLY6-SSw>

182 საქართველოს სახალხო დამცველი, სპეციალური ანგარიში სკოლამდელი სააღმზრდელო დაწესებულებების მონიტორინგის შესახებ (2014) (მოძიებულია 2015 წლის 11 სექტემბერს) <http://www.ombudsman.ge/ge/reports/specialuri-angarishebi/specialuri-angarishi-skolamdeli-saagmzrdelo-dawesebullebis-monitoringis-shesaxeb.page>

- ▶ სკოლამდელი აღზრდის შემონმებული დანესებულებების 70%-ში დაფიქსირდა ფსიქოლოგიური ძალადობის შემთხვევები, 40%-ში კი ფიზიკური სასჯელის გამოყენება.
- ▶ აღმზრდელთა 30% სკოლამდელი დანესებულებებში მიიჩნევს, რომ ბავშვებისათვის საკვების შეზღუდვა მათ დასამორჩილებლად ან ქცევის სამართავად დასაშვები მეთოდია.
- ▶ სკოლამდელი დანესებულებების აღმზრდელთა 75% დადებითად აფასებს ბავშვის თამაშის უფლების შეზღუდვას არასათანადო ქცევის გამო.
- ▶ სკოლამდელი დანესებულებების თანამშრომელთა 90%-მა არ იცოდა ბავშვებზე ძალადობის სავარაუდო შემთხვევის იდენტიფიცირების დროს მათ მიერ სავალდებულოდ განსახორციელებელი ქმედებების შესახებ.

## ძირითადი მიზნები

როგორც ჩატარებული კვლევა გვიჩვენებს, ბავშვთა უფლებების კუთხით საქართველოს ვერ კიდევ არაერთი გამოწვევა აქვს და ეს საკითხი მთავრობის მხრიდან არ იპყრობს საკმარის ყურადღებას. ბავშვთა უფლებები და კეთილდღეობა პოლიტიკის და ბიუჯეტის დაგეგმვის დროს არ არის განხილული პრიორიტეტულ თემებად, შესაბამისად, მათზე არასაკმარისი რესურსებია გამოყოფილი. სამწუხაროა, რომ საქართველოს ხელისუფლება ვერ აანალიზებს ბავშვთა დაცვის უგულებელყოფის (რასაც მონაცემთა ნაკლებობაც უწყობს ხელს) საზიანო შედეგებს თითოეული ბავშვისა და ქვეყნის განვითარებისათვის.

სიღარიბე და მისი ზეგავლენა ბავშვებზე კვლავ რჩება სამოქალაქო საზოგადოების შეშფოთების ერთ-ერთ უმთავრეს საგნად. ქუჩაში მცხოვრები ბავშვების რესოციალიზაციისა და რეაბილიტაციის, ისევე, როგორც ბავშვთა დანესებულებებიდან ინსტიტუციონალიზებულ ბავშვთა გამოყვანის ხარჯები ბევრად უფრო მაღალია, ვიდრე ამავე ბავშვების ოჯახების გაღარიბების და ბავშვთა მიტოვების პრევენცია. მიუხედავად ამისა, არსებული სახელმწიფო პროგრამები არ ითვალისწინებს გაღარიბებისა და მიტოვების პრევენციის აქტიურ მხარდაჭერას.

მთავარ დაბრკოლებას ბავშვთა უფლებების დაცვისათვის წარმოადგენს პოლიტიკური ნების და ბავშვთა დაცვისა და ბავშვთა კეთილდღეობის სისტემებს შორის კოორდინაციის არარსებობა.

## რეკომენდაციები

საქართველოში ბავშვთა უფლებების დაცვის ხელშესაწყობად მთავრობამ:

- ▶ უნდა შეაფასოს თემზე დაფუძნებული სერვისების, ბავშვთა დაცვისა და ძალადობის მსხვერპლ ბავშვთა რეაბილიტაციის საჭიროება და შესაბამისად დანერგოს ეს სერვისები;
- ▶ უნდა გადასინჯოს ძალადობისგან ბავშვთა დაცვის პოლიტიკა და უზრუნველყოს ქვეყნის პოლიტიკისა და კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია გაეროს ბავშვის უფლებათა კონვენციის მოთხოვნებთან;
- ▶ უნდა შეაგროვოს ბავშვთა ყველა მონყვლადი ჯგუფის შესახებ ზუსტი მონაცემები;
- ▶ ქვეყნის სიღარიბის დაძლევისა და გაღარიბების პრევენციის პროგრამაში განსაკუთრებული ადგილი უნდა დაუთმოს ბავშვებს.
- ▶ უნდა შეისწავლოს ბავშვთა სიკვდილიანობის, არასაკმარისი კვებისა და სიღარიბით გამონვეული დაავადებების მიზეზები და ჩამოაყალიბოს ზომები ამ პრობლემების შესამცირებლად;
- ▶ უნდა გააანალიზოს ბავშვთა ტრეფიკინგის, შრომითი ექსპლუატაციისა და იძულებითი შრომის ფორმები და შეიმუშაოს ამ დანაშაულების იდენტიფიცირებისა და მათზე რეაგირების სტანდარტული მეთოდები;
- ▶ უნდა გააუმჯობესოს ბავშვებისათვის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის სტატუსის მინიჭების პროცედურა ადამიანის უფლებათა სტანდარტების შესაბამისად.
- ▶ უნდა შეაფასოს ბავშვთა კეთილდღეობისა და ბავშვთა დაცვის სფეროში მომუშავე პროფესიონალთა შესაძლებლობები და გაზარდოს კვალიფიციური პროფესიონალების რაოდენობა.

- ▶ უნდა ჩამოაყალიბოს და დანერგოს ბავშვზე ზრუნვის, კეთილდღეობისა და დაცვის ეროვნული სტანდარტები და ხელი შეუწყოს სამოქალაქო სექტორს ბავშვთა უფლებების დაცვის მონიტორინგში.

## ავტორების შესახებ

**კორნელი კაკაჩია** თბილისში არსებული ანალიტიკური ცენტრის – საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტის – დამფუძნებელი და დირექტორია. გარდა თბილისის ივანე ჯავახიშვილის სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორობისა, ბ-ნი კაკაჩია მიწვეული იყო ლექციების წასაკითხად ჰარვარდის უნივერსიტეტის ჯონ კენედის სახელობის მართვის სკოლაში და კოლუმბიის უნივერსიტეტის (ნიუ-იურკი) ჰარიმანის ინსტიტუტში. პოლიტიკური მეცნიერების დოქტორის ხარისხი მან თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში დაიცვა. ბ-ნი კაკაჩია არის საერთაშორისო კვლევების ასოციაციის (ISA) და პროგრამის „ახალი მიდგომები კვლევისა და უშიშროების მიმართ ევრაზიაში“ (PONARS Eurasia) წევრი.

**ანა ნაცვლიშვილი** საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის თავმჯდომარეა. მას აქვს საქართველოში და უცხოეთში დემოკრატიული რეფორმებისა და ადამიანის უფლებების სფეროში რვა წლის მუშაობის გამოცდილება. იგი მუშაობდა სამხრეთ კავკასიის პროექტის რეგიონულ კოორდინატორად ევროკავშირის მიერ დაფინანსებულ რამდენიმე პროექტში და ასევე ექსპერტად საერთაშორისო სამთავრობო და არასამთავრობო ორგანიზაციებში, როგორებიც არის ევროპის საბჭო, ეუთო, ადამიანის უფლებათა სახლების ქსელი და ა.შ. ქ-ნი ნაცვლიშვილი რიგი პუბლიკაციების და კვლევითი პროექტების ავტორია. მას მოპოვებული აქვს იურიდიული მეცნიერების ბაკალავრის ხარისხი თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში, სამართლის მაგისტრის ხარისხი ადამიანის უფლებების სფეროში ცენტრალურ ევროპულ უნივერსიტეტში (2006-2007, უნგრეთი) და სამართლის მაგისტრის ხარისხი ადამიანის უფლებებისა და საერთაშორისო ჰუმანიტარული სამართლის სფეროში (2011-2012, გაერთიანებული სამეფო).

**ერეკლე ურუშაძე** პროექტის მენეჯერია „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოში“ და ხელმძღვანელობს ორგანიზაციის კვლევით და ადვოკატირების მუშაობას ანტიკორუფციული პოლიტიკისა და რეფორმების სფეროში. 2009 წელს „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოში“ მუშაობის დაწყებიდან იგი წამყვან როლს ასრულებდა ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემების შეფასებების (საქართველოს ძირითადი ინსტიტუტების საქმიანობის მიმოხილვა) მომზადებაში. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოში“ მუშაობის დაწყებამდე ბ-ნი ურუშაძე მუშაობდა აშშ-ის ეროვნული დემოკრატიის ინსტიტუტში, BBC-ს მონიტორინგის სამსახურში და მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიურ ინსტიტუტში. მას აქვს მაგისტრის ხარისხი საერთაშორისო ურთიერთობებში.

**ცირა ჭანტურია** „ციხის საერთაშორისო რეფორმის“ (PRI) სამხრეთ კავკასიის რეგიონულ ოფისში თორმეტი წელია მუშაობს. 2010 წელს იგი ორგანიზაციის რეგიონული დირექტორი გახდა. მას წამების პრევენციისა და ციხეების მონიტორინგის სფეროში მუშაობის 10 წელიწადზე მეტი ხნის გამოცდილება აქვს. ქ-ნი ჭანტურია აქტიურად იყო ჩართული სამხრეთ კავკასიის რეგიონში გაეროს წამების საწინააღმდეგო კონვენციის ფაკულტატური ოქმის (OPCAT) რატიფიცირებასთან დაკავშირებულ კამპანიებში, შემდეგ კი გახორციელებაში. 2006-2007 წლებში იგი თავმჯდომარეობდა საქართველოში ციხეების მონიტორინგის ერთ-ერთ საბჭოს. 2007 წლიდან ქ-ნი ჭანტურია „ციხის საერთაშორისო რეფორმას“ წარმოადგენდა წამების საწინააღმდეგო სააგენტოთაშორისო საკოორდინაციო საბჭოში. იგი მონაწილეობდა ქვეყნის წამების საწინააღმდეგო ეროვნული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმების შემუშავებაში. ამჟამად იგი მონაწილეობს საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგის/ხელშეკრულების განხორციელების მონიტორინგში, კერძოდ, წამებისა და არასათანადო მოპყრობის წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროში. ქ-ნმა ჭანტურიამ წარჩინებით დაამთავრა საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი ხარისხით საზოგადოებასთან ურთიერთობაში, ხოლო სამართალში ხარისხი გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტში მიიღო. ამჟამად იგი აგრძელებს სწავლას საჯარო პოლიტიკის სფეროსა და მენეჯმენტში იორკის უნივერსიტეტში (გაერთიანებული სამეფო).

**ნინო ელბაქიძე** „კონსტიტუციის 42-ე მუხლის“ აღმასრულებელი დირექტორი და თბილისის ადამიანის უფლებათა სახლის თანათავმჯდომარეა. ქ-ნმა ელბაქიძემ „კონსტიტუციის 42-ე მუხლში“ მუშაობა 2002 წელს დაიწყო და 2014 წლის 1 ოქტომბრამდე პროექტების კოორდინატორად მუშაობდა. მისი მუშაობის ძირითადი სფეროა ადმინისტრაციული და სამოქალაქო სამართლის საქმეები, ასევე ოჯახში ძალადობასთან დაკავშირებული საქმეები. ქ-ნი ელბაქიძე ასევე მუშაობდა ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში წარდგენილ 20-მდე საქმეზე. 2005-2006 წლებში ის იყო ბრიტანეთის საბჭოს პროექტის „პროკურატურის რეფორმა“, მე-2 ფაზა, მიწვეული კონსულტანტი. მან 2003 წელს დაამთავრა თბილისის ივანე ჯავახიშვილის სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტი სამართალში მაგისტრის ხარისხით, ხოლო 2006 წელს საქართველოს ადვოკატთა ასოციაციის წევრი გახდა.

**თინათინ ნადარეიშვილი** „კონსტიტუციის 42-ე მუხლის“ ადვოკატთა გუნდის კოორდინატორია. ეს გუნდი ახორციელებს ორგანიზაციის ეროვნულ და საერთაშორისო ადვოკატირების კამპანიებს. თინათინ ნადარეიშვილის ამჟამინდელი ფუნქციებია შრომითი უფლებებისა და გენდერული თანასწორობის საკითხების შესახებ ინფორმირებულობის გაზრდის მიზნით კამპანიების დაგეგმვა და გაკონტროლება. უნინ იგი მუშაობდა ეუთო-ში საქართველოს მუდმივ წარმომადგენლობაში ელჩის პირად თანაშემწედ, ასევე სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებში ვენაში. ქ-ნ ნადარეიშვილს რიგის სამართლის დოქტორანტურაში მიღებული აქვს სამართლის მაგისტრის ხარისხი საერთაშორისო საჯარო სამართალში და ადამიანის უფლებებში. მას ასევე მიღებული აქვს მაგისტრის ხარისხი სახელმწიფო მართვაში სპეიერის უნივერსიტეტში.

**ბაბუცა პატარაია** ქალთა ორგანიზაცია „საფარის“ დირექტორია და აქტიურად არის ჩართული საქართველოს ქალთა მოძრაობაში. იგი თანამშრომლობს საერთაშორისო ორგანიზაციებთან როგორც ადგილობრივი ექსპერტი ქალთა საკითხებში და ადამიანის უფლებებზე, ქალთა უფლებებსა და დისკრიმინაციის საწინააღმდეგო კანონმდებლობაზე ლექციებს კითხულობს სხვადასხვა უმაღლეს სასწავლებელში. მას მიღებული აქვს სამართლის მაგისტრის ხარისხი ცენტრალურ ევროპულ უნივერსიტეტში და თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში.

**ანა აბაშიძე** ორგანიზაციის „პარტნიორობა ადამიანის უფლებებისათვის“ თავმჯდომარეა. იგი შვიდი წლის განმავლობაში მუშაობდა გაეროს ქალთა ორგანიზაციაში და საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატში. იგი ტრენინგებს უტარებს პრაქტიკოს იურისტებს საქართველოში ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციისა და ევროპის სოციალური ქარტიის (შეცვლილი სახით) გამოყენებასთან დაკავშირებით. ქ-ნი აბაშიძე ავტორია ადამიანის უფლებების მონიტორინგის შესახებ რამდენიმე ანგარიშისა და გაეროს ბავშვის უფლებათა კონვენციის შესაბამისად ბავშვის უფლებების დაცვის შესახებ პუბლიკაციებისა. მას საქართველოს ტექნიკურ უნივერსიტეტში მიღებული აქვს ბაკალავრის ხარისხი, ხოლო თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში – სამართლის მაგისტრის ხარისხი.

**ანა არგანაშვილი** ორგანიზაციის „პარტნიორობა ადამიანის უფლებებისათვის“ პროექტების მენეჯერია. იგი შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ბავშვთა სოციალური ინტეგრაციისა და რეაბილიტაციის სფეროში 2003 წლიდან მუშაობს. სახალხო დამცველის აპარატში შვიდი წლის განმავლობაში ედგა სათავეში გედნერული თანასწორობის დეპარტამენტს და ბავშვებისა და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებების ცენტრებს. გარდა ამისა, ქ-ნი არგანაშვილი ორი წლის განმავლობაში მუშაობდა „იუნისეფში“ პროექტში, რომელიც ბავშვთა კეთილდღეობის საკითხებზე იყო მიმართული. 2009 წელს, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებების სფეროში თავისი წვლილისათვის, მან მოიპოვა კოალიციის „დამოუკიდებელი ცხოვრებისთვის“ – შეზღუდული შესაძლებლობების საკითხებზე მომუშავე ქართულ არასამთავრობო ორგანიზაციათა კოალიციის – მხრიდან აღიარება. იგი ავტორია მრავალი კვლევისა და ანგარიშისა შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების, ქალებისა და ბავშვების უფლებების შესახებ. ბაკალავრისა და მაგისტრის ხარისხები შრომით თერაპიაში მან ილიას სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტში მიიღო, ხოლო მაგისტრის ხარისხი სამართალში – თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში.



## ფონდ „ღია საზოგადოება – საქართველოს“ შესახებ

ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო“ ღია საზოგადოების ფონდების ქსელის წევრი ორგანიზაციაა, რომელიც 1994 წელს ნიუ-იორკის „ღია საზოგადოების ინსტიტუტმა“ დააფუძნა.

ფონდი ხელს უწყობს ღია, დემოკრატიული სახელმწიფოს ჩამოყალიბებას და სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებას, ემსახურება საზოგადოებრივი ინტერესების წარმოჩენას, მოქალაქეთა ფუნდამენტური უფლებების დაცვას და საზოგადოებაში განსხვავებული აზრის მიმართ პატივისცემის დამკვიდრებას.

ფონდმა „ღია საზოგადოება-საქართველო“, სხვა დონორ ორგანიზაციებთან ერთად, მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა საქართველოში სამოქალაქო სექტორის და მედიის განვითარებაში. ფონდი ახორციელებს პროექტებს და მხარს უჭერს ისეთ ინიციატივებს და ინიციატიურ მიდგომებს, რომლებიც ემსახურება კანონის უზენაესობას, ადამიანის უფლებების დაცვას, სამოქალაქო ორგანიზაციებისა და მედიის განვითარებას, სამოქალაქო ღირებულებების დამკვიდრებას, ეროვნულ და ევროპულ ინტეგრაციას, ჯანდაცვის სფეროს განვითარებასა და სოციალურ თანასწორობას.

