



ევროკავშირი
საქართველოსთვის
The European Union for Georgia



ინიციატივა მონწყვლადი ჯგუფების რეაბილიტაციისათვის
Rehabilitation initiative for vulnerable groups



ვაჭიბართა რისკების ზეფასების და კდანისფიკაციის სისტემა

სახადმნიფო კონიტიკის დოკუმენტების ანადიფი

ავტორი ბაქარ მეტრეველი



2019



ევროკავშირი
საქართველოსთვის
The European Union for Georgia



ინიციატივა მონწყვლადი ჯგუფების რეაბილიტაციისათვის
Rehabilitation initiative for vulnerable groups



კაშიმანთა რისკების შეფასების და კანსიფიკაციის სისტემა

სახელმწიფო პოლიტიკის დოკუმენტების ანალიზი

ავტორი ბაქარ მეტრეველი

წინამდებარე ანგარიში მოამზადა ორგანიზაციამ „ინიციატივა მონწყვლადი ჯგუფების რეაბილიტაციისათვის“ (ავტორი: ბაქარ მეტრეველი) კვლევა ჩატარდა ევროკავშირის ფინანსური მხარდაჭერით, „ციხის საერთაშორისო რეფორმის სამხრეთ კავკასიის ოფისის პროექტის - „სასჯელალსრულებისა და პრობაციის რეფორმების ხელშეწყობა და მონიტორინგი სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობით“ ფარგლებში. დოკუმენტის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია ავტორი და ტექსტში გადმოცემული მოსაზრებები არცერთ ვითარებაში არ შეიძლება ჩაითვალოს დონორის, „ციხის საერთაშორისო რეფორმის“ ან მისი პარტნიორი ორგანიზაციების პოზიციის გამომხატველად.

1. კვლევის მიზანი	3
2. კვლევის ამოცანა	3
3. კვლევის მეთოდოლოგია	3
4. კვლევის შეზღუდვა	5
5. შესავალი	5
6. მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციისა და რისკების შეფასების კუთხით არსებული გამოწვევები პენიტენციურ სისტემაში	7
7. სამოქმედო გეგმების ანალიზი	10
8. ძირითადი მიზნები და რეკომენდაციები	26



1. კვლევის მიზანი

კვლევის მიზანია შეფასდეს მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციასა და საშიშროების რისკების შეფასებასთან დაკავშირებით სახელმწიფო პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესი 2015-2018 წლების განმავლობაში.

2. კვლევის ამოცანა

კვლევის ამოცანაა:

- შეფასდეს სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელების დაგეგმვის კუთხით არსებული დადებითი და უარყოფითი ტენდენციები;
- შეფასდეს სამოქმედო გეგმების სტრუქტურა, მისი შემუშავების და შესრულების პროცესი;
- შემუშავდეს რეკომენდაციები სახელმწიფო პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების მიმართულებით.

3. კვლევის მეთოდოლოგია

კვლევის მიზნებისთვის შეფასდა როგორც სახელმწიფო პოლიტიკის დოკუმენტები, ასევე საერთაშორისო დონეზე საქართველოს მიერ ნაკისრი ვალდებულებები, რომლებიც შეეხება მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციასა და საშიშროების რისკების შეფასებას.

კვლევის ფარგლებში შეფასდა საქართველოს მიერ აღებული ვალდებულებები საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების (2014-2016 წწ და 2017-2020 წწ) დღის წესრიგში. გარდა ამისა, შეფასდა, რა სახის ვალდებულებები იყო ასახული საქართველოს მიერ შემუშავებულ სახელმწიფო პოლიტიკის დოკუმენტებში. ეს დოკუმენტებია:

- ა) ადამიანის უფლებათა დაცვის 2014-2020 წლების ეროვნული სტრატეგია;¹
- ბ) ადამიანის უფლებათა დაცვის (2014-2015 წწ; 2016-2017 წწ; 2018-2020 წწ) სამოქმედო გეგმები² (შესაბამისი თავები);

¹ „საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგიის (2014–2020 წლებისთვის)“ დამტკიცების შესახებ საქართველოს პარლამენტის 2014 წლის 30 აპრილის დადგენილება.

² საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 9 ივლისის №445, 2016 წლის 21 ივლისის №338 და 2018 წლის 17 აპრილის №182 დადგენილებები.

- გ) სისხლის სამართლის რეფორმის 2015, 2016, 2017 და 2018 წლების სტრატეგიები³ (პენიტენციური სისტემის რეფორმის თავი);
- დ) სისხლის სამართლის რეფორმის სამოქმედო 2015, 2016, 2017 და 2018 წლების გეგმები⁴ (პენიტენციური სისტემის რეფორმის სამოქმედო გეგმის ნაწილი);
- ე) პენიტენციური და დანაშაულის პრევენციის სისტემის განვითარების 2019-2020 წლების სტრატეგია⁵;
- ვ) პენიტენციური და დანაშაულის პრევენციის სისტემების განვითარების სტრატეგიის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმა⁶ (ზოგადი შეფასება).

სახელმწიფო პოლიტიკის დოკუმენტების შეფასებისას ძირითადი აქცენტი გაკეთდა სამოქმედო გეგმების ანალიზის კუთხით. გეგმები შეფასდა შემდეგი კომპონენტების მიხედვით:

- სამოქმედო გეგმების კომპონენტების რელევანტურობა;
- სამოქმედო გეგმების შესრულება;
- სამოქმედო გეგმების სტრუქტურა.

სამოქმედო გეგმების კომპონენტების რელევანტურობა

სამოქმედო გეგმების კომპონენტების რელევანტურობის შეფასება განხორციელდა შემდეგი წყაროების მიხედვით:

- სამაგიდე კვლევა – მსჯავრდებულთა კლასიფიკაცია და საშიშროების რისკების შეფასება პენიტენციური სისტემაში;
- საქართველოს სახალხო დამცველის ყოველწლიური ანგარიშები;
- სხვადასხვა ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული კვლევები და მოქმედი ნორმატიული ბაზა.

აღნიშნულ წყაროებზე დაყრდნობით, შეფასდა რამდენად რელევანტური იყო და პასუხობდა არსებულ გამონვევებს კონკრეტულ საანგარიშო პერიოდში (2015, 2016, 2017, 2018 წლებში) სამოქმედო გეგმებში ასახული მიზნები, ამოცანები და აქტივობები.

სამოქმედო გეგმების შესრულება

სამოქმედო გეგმების შესრულების შეფასება განხორციელდა შემდეგი წყაროების მიხედვით:

- სახელმწიფო უწყებებიდან გამოთხოვილი საჯარო ინფორმაცია;
- ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო გეგმების 2014-2015 და 2016-2017 წლების შესრულების ანგარიშები⁷;
- სისხლის სამართლის რეფორმის პროგრესის VII (2015 წლის), VIII (2016 წლის), IX (2017 წლის) ანგარიშები;
- სახალხო დამცველის ყოველწლიური ანგარიშები და მოქმედი ნორმატიული ბაზა.

³ სისხლის სამართლის რეფორმის უწყებათშორისი საკოორდინაციო საბჭოს მიერ დამტკიცებული სისხლის სამართლის რეფორმის 2015, 2016, 2017, 2018 წლების სტრატეგიები.

⁴ სისხლის სამართლის რეფორმის უწყებათშორისი საკოორდინაციო საბჭოს მიერ დამტკიცებული სისხლის სამართლის რეფორმის 2015, 2016, 2017, 2018 წლების სამოქმედო გეგმები.

⁵ „პენიტენციური და დანაშაულის პრევენციის სისტემის განვითარების სტრატეგია და 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2019 წლის 22 თებერვლის №385 ბრძანება, დანართი №1.

⁶ „პენიტენციური და დანაშაულის პრევენციის სისტემის განვითარების სტრატეგია და 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2019 წლის 22 თებერვლის №385 ბრძანება, დანართი №2.

⁷ ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის 2014–2015 და 2016–2017 წლების შესრულების ანგარიშები.

სამოქმედო გეგმების სტრუქტურა

სამოქმედო გეგმების სტრუქტურა, კერძოდ ამოცანები და აქტივობები (ინდიკატორების და პასუხისმგებელი უწყებების გათვალისწინებით), შეფასდა ე.წ. **S.M.A.R.T** პრინციპით, რაც გულისხმობს რამდენად იყო გეგმაში ასახული კომპონენტები:

- S (Specific) = სპეციფიკური (კონკრეტული, დეტალური, კარგად განსაზღვრული);
- M (Measurable) = გაზომვადი (ციფრები, რაოდენობა);
- A (Achievable) = მიღწევადი (შესაძლებელი);
- R (Realistic) = რეალისტური (რესურსების გათვალისწინებით);
- T (Time-bound) = დროში განერილი (უნდა გააჩნდეს შესრულებისთვის განსაზღვრული ვადა, ე.წ. „დედლაინი“).

ამ კუთხით შეფასდა გეგმებში ასახული ძირითადი ტენდენციები, დადებითი და უარყოფითი მხარეები.

4. კვლევის შეზღუდვა

კვლევის განხორციელების პროცესში, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროდან გამოთხოვილი იქნა საჯარო ინფორმაცია, რომელიც შეეხებოდა სახელმწიფო პოლიტიკის დოკუმენტებში (სამოქმედო გეგმებში) ასახული აქტივობების (ზოგ შემთხვევაში ამოცანების) შესრულებას. აღნიშნული ინფორმაცია, გამოყენებული იქნებოდა, როგორც დამხმარე ინსტრუმენტი სამოქმედო გეგმების შესაბამისი პუნქტების შეფასებისთვის. საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მხრიდან არ იქნა მოწოდებული საჯარო ინფორმაცია, რის გამოც ანალიზი განხორციელდა სხვა წყაროების მიხედვით.

5. შესავალი

საქართველოს ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგში კონკრეტულად საკვლევი საკითხების მიმართ არაფერია დაგეგმილი, თუმცა თანამედროვე ევროპული სამართლით აღიარებული საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი მართლმსაჯულება და პენიტენციური სისტემა მოიაზრებს გამართულ და ადამიანის უფლებების დაცვაზე დამყარებულ განთავსებისა და კლასიფიკაციის სისტემას, რომლის ძირითადი საფუძველია მსჯავრდებულის საშიშროების რისკების ეფექტური და მულტიდისციპლინური ინსტრუმენტის მეშვეობით შეფასება.⁸

საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგია⁹, რომელშიც მოიზრება ადამიანის უფლებების სახელმწიფოს მიერ დაურღვევლობა, ადამიანის უფლებების სხვა პირთა მიერ დარღვევისაგან დაცვა და ადამიანებისთვის საკუთარი უფლებების რეალიზების შესაძლებლობა, გულისხმობს პენიტენციურ სისტემაში მსჯავრდებულის საშიშროების რისკების სამართლიან შეფასებაზე დამყარებულ კლასიფიკაციის სისტემის ჩამოყალიბების აუცილებლობას.

ეროვნული სტრატეგია ადგენს სტრატეგიულ მიმართულებებს, მათ შორისაა „საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი სასჯელალსრულებისა და პრობაციის სისტემის და ყოფილ პატიმრებზე ზრუნვის მექანიზმების ჩამოყალიბება“¹⁰ რომლის მიზანია: „საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი სასჯელალსრულებისა და პრობაციის სისტემის ჩამოყალიბება, სასჯელალსრულებისა და პრობაციის დაწესებულებებში პირობების გაუმჯობესება, პატიმართათვის ეფექტიანი და დროული სამედიცინო მომსახურების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა, მსჯავრდებულებისა და ყოფილი პატიმრების რესოციალიზაციის ხელშეწყობა“.

ეროვნული სტრატეგიით პარლამენტი ასევე ადგენს სტრატეგიის შესრულების მონიტორინგის მექანიზმს და ავალებს საქართველოს მთავრობას ამ სტრატეგიით დასახული მიზნების მისაღწევად შექმნას საქართველოს ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო 2014-2015 და შემდგომი წლების სამოქმედო გეგმები, რომლებიც

⁸ გაეროს მინიმალური სტანდარტული წესები პატიმრებთან მოპყრობის შესახებ (ნელსონ მანდელას წესები), წესი 93.1, 93.2, 94.

⁹ „საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგიის (2014–2020 წწ)“ დამტკიცების შესახებ საქართველოს პარლამენტის 2014 წლის 30 აპრილის დადგენილება.

¹⁰ იქვე, სტრატეგიული მიმართულება 5.

განსაზღვრავს აღნიშნული მიზნების განხორციელებისათვის შესასრულებელ კონკრეტულ სამუშაოებს, მათი შესრულების ვადებს, ინდიკატორებს და შესრულებისთვის პასუხისმგებელ ინსტიტუტებს.

ამასთან, სხვა მნიშვნელოვან რეგულაციებთან ერთად, ხაზგასმითაა მითითებული, რომ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის მიერ პარლამენტისთვის წარდგენილი „სამოქმედო გეგმის შესრულების შეფასების ხარისხობრივი კრიტერიუმები საქართველოს სახალხო დამცველის, საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციების ზოგად და თემატურ მოხსენებებსა და რეკომენდაციებს უნდა ემყარებოდეს“. გათვალისწინებული უნდა იქნეს აღნიშნული სუბიექტების მიერ ადამიანის უფლებების დაცვის ზოგად და თემატურ საკითხებზე გამოთქმული მოსაზრებები, როგორც საანგარიშო პერიოდის დასაწყისში, ისე მისი ამოწურვისას.

საქართველოს პრეზიდენტის 2008 წლის ბრძანებულებით¹¹ შეიქმნა სისხლის **სამართლის რეფორმის განმახორციელებელი უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო**. იგი უფლებამოსილია, შეიმუშაოს და განხორციელოს სისხლის სამართლის რეფორმა საერთაშორისო სტანდარტების გათვალისწინებით, ასევე, კოორდინაცია გაუწიოს სისხლის სამართლის სფეროში საუწყებათაშორისო საქმიანობას. საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობაში შედიან, როგორც სამთავრობო უწყებების, ისე არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლები და დამოუკიდებელი ექსპერტები. საბჭოს მიერ დამტკიცებულია სისხლის სამართლის რეფორმის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, რომლის განახლებაც ხდება ყოველწლიურად. აღნიშნული საბჭოს ფარგლებში ჩამოყალიბებული სტრატეგია მოიცავს ისეთ მიმართულებას, როგორც არის – სასჯელალსრულების სისტემის რეფორმის სტრატეგია, ხოლო ამ სტრატეგიის ერთ-ერთი მიმართულებაა რისკების შეფასებაზე დაფუძნებული კლასიფიკაცია.

2015 წლის სტრატეგიაში, პენიტენციური სისტემის რეფორმის არსში მოიაზრება სისტემის თანამშრომლებისთვის სპეციალიზებული ტრენინგების ფარგლებში რისკებისა და საჭიროებების შეფასების კურსების გატარება, იგეგმება ახლად გახსნილ №16 დანესებულებაში მულტიდისციპლინური გუნდის მიერ თითოეული პატიმრისთვის სასჯელის მოხდის ინდივიდუალური გეგმის შედგენა, მათი რისკების გათვალისწინებით. სტრატეგია ასევე გეგმავს სხვადასხვა რისკის დანესებულებებში მსჯავრდებულთა ქცევაზე დაფუძნებული რისკების შეფასებისა და კლასიფიკაციის მიხედვით გადანაწილების პრაქტიკაზე გადასვლას. დოკუმენტი აცხადებს: „აღნიშნული საშუალებას მოგვცემს, რომ სულ უფრო დიდი აქცენტი გავაკეთოთ რესოციალიზაცია-რეაბილიტაციასა და დანაშაულის რეციდივის პრევენციაზე, რაც სრულიად შეცვლის აქამდე არსებულ, პოსტ-საბჭოთა სივრცისათვის დამახასიათებელ მიდგომებს, რომლის მიხედვითაც თავისუფლების აღკვეთის დანესებულება მხოლოდ სასჯელის მოხდის ადგილად აღიქმება.“ ასევე, მითითებულია, რომ რისკების შესაბამისი გადანაწილება და სასჯელის მოხდის ინდივიდუალური დაგეგმვის მეთოდოლოგიის დანერგვა, შესაძლებელს გახდის პენიტენციური სისტემის რესურსების უკეთ მოზილიზებას მსჯავრდებულთა რესოციალიზაცია-რეაბილიტაციის მიმართულებით. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ნათელია, რომ მსჯავრდებულთა რისკების შეფასება და შესაბამისი კლასიფიკაცია, სტრატეგიის მიხედვით, ემსახურება მსჯავრდებულთა რესოციალიზაცია-რეაბილიტაციის და დანაშაულის რეციდივის პრევენციის მიზნებს.

2016 წლის სტრატეგიაშიც ვხვდებით ანალოგიურ ჩანაწერებს.

2017 წლის სტრატეგიაში გაცხადებულია რომ: „პენიტენციურ დანესებულებებში უსაფრთხოებისა და სარეჟიმო პირობების დაცვის უზრუნველყოფის, ისევე როგორც დანაშაულის განმეორებით ჩადენის რისკის შემცირების მიზნით, სასჯელალსრულებისა და პრობაციის მინისტრის 2015 წლის 9 ივლისის №70 ბრძანების შესაბამისად, მიმდინარეობს მსჯავრდებულთა საშიშროების რისკების მიხედვით კლასიფიკაცია – **დაბალი, საშუალო, მომეტებული და მაღალი რისკის** კატეგორიებად. ეს პროცესი უმნიშვნელოვანესია მსჯავრდებულთა რეაბილიტაცია-რესოციალიზაციისთვის, პენიტენციურ დანესებულებებში კრიმინალურ სუბკულტურასთან ეფექტიანი ბრძოლისა და პატიმართა შორის ძალადობის მინიმუმამდე დაყვანისათვის.“

აღნიშნული ცხადყოფს, რომ სტრატეგიის მიხედვით, რისკების შეფასება და შესაბამისი კლასიფიკაცია პირველ რიგში ემსახურება უსაფრთხოების, რეჟიმის პირობების დაცვის და დანაშაულის რეციდივის რისკის შემცირების მიზნებს და მხოლოდ ამის შემდგომად ხაზგასმა მსჯავრდებულის რეაბილიტაცია-რესოციალიზაციის მიმართ მის მნიშვნელობაზე.

2017 წლის ანალოგიური ჩანაწერებია ასევე 2018 წლის სტრატეგიაში.

პენიტენციური და დანაშაულის პრევენციის სისტემის განვითარების 2019-2020 წლების სტრატეგია¹² მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციასა და რისკების შეფასების სისტემას ეხება მხოლოდ თითოეული მსჯავრდებულის რისკებისა და საჭიროებების მიხედვით მართვისა და სასჯელის მოხდის ინდივიდუალური დაგეგმვის ფარგლებში.

ამ მიმართულებით სტრატეგია მოიაზრებს პრინციპს: „თითოეული თავისუფლებააღკვეთილი პირის მართვა მისი ინდივიდუალური რისკებისა და საჭიროებების მიხედვით, სასჯელის მოხდის გეგმის შესაბამისად და იმ სარეაბილიტაციო აქტივობების განხორციელების გზით, რომელთაც საფუძვლად უდევს აღნიშნული ინდივიდ-

¹¹ საქართველოს პრეზიდენტის 2008 წლის 13 დეკემბრის №591 ბრძანებულება.

¹² „პენიტენციური და დანაშაულის პრევენციის სისტემის განვითარების სტრატეგია და 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2019 წლის 22 თებერვლის №385 ბრძანება, დანართი №1.

უაღური რისკები და საჭიროებები“ და სტრატეგიულ მიზნად ისახავს: „პენიტენციურ და პრობაციის სისტემებში ეფექტიანი რეაბილიტაციისა და რეინტეგრაციის განხორციელების გზით განმეორებითი დანაშაულის შემცირება და შედეგად დანაშაულის პრევენცია“ (**სტრატეგიული მიზანი B**), რომელიც განსაზღვრავს, რომ შედეგად, უნდა დადგეს „ინდივიდუალური შეფასების, მათ შორის, კლასიფიკაციის, სასჯელის დაგეგმვის და შემთხვევის მართვის ეფექტიანი მეთოდოლოგიის იმპლემენტაცია“ (**შედეგი B1**).

აღნიშნული სტრატეგიის შესაბამისად, ცხადია და მისასაღმებელია, რომ სამინისტრო სწორედ რისკების შეფასების ინსტრუმენტზე დააფუძნებს მსჯავრდებულთა მართვას, კლასიფიკაციას და სხვა მნიშვნელოვან პროცესებს.

6. მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციისა და რისკების შეფასების კუთხით არსებული გამოწვევები პენიტენციურ სისტემაში

მსჯავრდებულთა კლასიფიკაცია მიიჩნევა პენიტენციური სისტემის მხრიდან მსჯავრდებულთა ქცევის მართვისა და კონტროლისთვის აუცილებელ კომპონენტად. ხოლო თავად მსჯავრდებულთა კლასიფიკაცია აუცილებელია ეფუძნებოდეს რისკებისა და საჭიროებების ზუსტ ანალიზს.¹³

საკვლევ 2015-2018 წლებში, სახეზეა აქტიური დინამიკა, განხორციელებულია მნიშვნელოვანი ცვლილებები, დანერგილია საქართველოსთვის სრულიად ახალი, საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციის სისტემა, თუმცა აქვე შეინიშნება მისი ფუნქციონირების ხარვეზები, რაც ძირითადად გამოიხატება ზოგადად იმპლემენტაციის დროში გაგრძელებაში და მსჯავრდებულთა სამართლებრივი გარანტიების მიმართულებით კონკრეტულ პრობლემებში.

2015 წლამდე საქართველოს პენიტენციურ სისტემაში არ არსებობდა მსჯავრდებულთა საშიშროების რისკების შეფასების ერთიანი თანამედროვე სისტემა, რომელიც დამოკიდებული იქნებოდა კონკრეტული მსჯავრდებულის რისკების მულტიდისციპლინური პრინციპით შესწავლაზე.

2014 წელს უკვე დაწყებულია კლასიფიკაციისა და რისკების შეფასების ახალ სისტემაზე მუშაობა, რაც გამოიხატა 2014 წლიდან თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულებებისთვის ცალკე ტიპის დაწესებულებებად „დაბალი რისკის თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულების“ და „განსაკუთრებული რისკის თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულების“ დამატებაში, რომლებსაც 2018 წლიდან დაემატა გათავისუფლებისთვის მომზადების თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულება.

ცვლილებების დაწყება ასევე გამოიხატა სასჯელალსრულებისა და პრობაციის სამინისტროში მსჯავრდებულის რისკების შეფასების, გადაფასების, რისკების შეფასების კრიტერიუმების, რისკების სახეების, მსჯავრდებულის იმავე ან სხვა ტიპის დაწესებულებაში გადაყვანის შესახებ ბრძანების პროექტის შემუშავებაში¹⁴, რაც მიუხედავად პროექტის გარკვეული ხარვეზებისა¹⁵, ცალსახად მისასაღმებელი და საჭირო იყო.

2015 წელს ძალაში შევიდა, ამუშავდა და დაიწყო რისკების შეფასებისა და გადაფასების ახალი სისტემის დანერგვა, რაც განისაზღვრა სასჯელალსრულებისა და პრობაციის მინისტრის ზემოთხსენებული ბრძანებით¹⁶, რომელმაც მსჯავრდებულთა რისკების პირველადი შეფასების დასრულება 2017 წლის პირველი იანვრისთვის დაგეგმა, თუმცა ვერ განხორციელა და პირველ ივნისამდე გადაავადა.¹⁷ საბოლოოდ, სამინისტრომ ვერც ამ ვადაში შეძლო პირველადი შეფასების დასრულება და ინფორმაცია ამ ვალდებულების შესრულების რეალური ვადების შესახებ საჯარო სივრცეში არ მოიპოვება.

აღსანიშნავია, რომ სასჯელალსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო (2018 წლიდან შეუერთდა იუსტიციის სამინისტროს)¹⁸ 2017 წლის ჩათვლით არ აწარმოებდა რისკების არც შეფასების და არც გადაფასების სტატისტიკას.¹⁹ ცნობილია, რომ 2015 წელს მოხერხდა მხოლოდ 105 მსჯავრდებულის საშიშროების რისკის განსაზღვრა²⁰, რაც თავისთავად ძალიან ცოტაა.

13 საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2014 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, გვ. 45

14 იქვე, გვ. 45-47

15 იქვე, გვ. 47

16 „მსჯავრდებულის რისკის სახეების, რისკის შეფასების კრიტერიუმების, რისკის შეფასებისა და გადაფასების წესის, მსჯავრდებულის იმავე ან სხვა ტიპის დაწესებულებაში გადაყვანის წესისა და პრობაციის, აგრეთვე რისკების შეფასების გუნდის საქმიანობისა და უფლებამოსილების განსაზღვრის წესის დამტკიცების თაობაზე“ სასჯელალსრულებისა და პრობაციის მინისტრის 2015 წლის 9 ივლისის №70 ბრძანება.

17 იქვე, მუხლი 4.

18 შენიშვნა: საკვლევი პერიოდის შემდგომ, 2018 წლიდან პენიტენციური სისტემა სპეციალური პენიტენციური სამსახურის სახით დაექვემდებარა საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს.

19 მსჯავრდებულთა კლასიფიკაცია, რისკების შეფასება სამაგივრ კვლევა, გვ. 24

20 საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2015 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, გვ. 39-40

2015 წელსვე გაჩნდა საქართველოს სახალხო დამცველის რეკომენდაციები, რაც თავიდანვე ავლენდა გარკვეულ ხარვეზებს. ეს რეკომენდაციები იყო: მსჯავრდებულის რისკის შეფასების პროცესის დაწყების თაობაზე მსჯავრდებულის ინფორმირების შესახებ, მსჯავრდებულისთვის დამატებითი დოკუმენტაციის ნებისმიერ ეტაპზე წარდგენის უფლების მინიჭების შესახებ, დაწესებულების მთავარი ექიმისა და სამედიცინო დეპარტამენტის უფროსის პროცესში ჩართვის შესახებ და გადაწყვეტილების მიღებისას მსჯავრდებულის ჯანმრთელობის მდგომარეობის გათვალისწინების შესახებ²¹. მიცემული რეკომენდაციები დღემდე არაა გაზიარებული და შესრულებული პენიტენციური სისტემის მიერ.²²

ნორმატიული ბაზით, გარანტირებული არ არის მსჯავრდებულის სათანადო ჩართულობა რისკების შეფასებისა და გადაფასების პროცესში, აღნიშნული გარემოება კი უგულებელყოფს ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 2006 წლის რეკომენდაციას პატიმრებთან წინასწარი კონსულტაციის შესახებ.²³

მოცემულია გაუმართლებლად ბუნდოვანი ნორმები. მაგალითად, დაბალი რისკის მსჯავრდებულის სამშრომლის რისკის გადაფასების საფუძვლად დადგენილია თავად მსჯავრდებულის ქცევის ან დამოკიდებულების მკვეთრად შეცვლა ან სხვა გარემო-პირობები ან/და მისი იმავე ტიპის დაწესებულებაში დატოვების გაუმართლებლობა²⁴ (ამოქმედდა 2017 წლის აპრილიდან). აღნიშნული წესი ბევრი ბუნდოვანების მატარებელია და შეიცავს თანამდებობის პირთა მხრიდან მისი არაკეთილსინდისიერად გამოყენების რისკებს. ზოგადი ხასიათისაა დათქმა მსჯავრდებულის დაწესებულებაში დატოვების გაუმართლებლობის შესახებ, ვინაიდან აღნიშნული გაუმართლებლობის გარემოებას არ ახლავს არც განმარტება და არც რაიმე შინაარსი, თუ რას შეიძლება გულისხმობდეს კანონმდებელი და რა კონკრეტული გარემოებები ან პირობები შეიძლება ქმნიდეს გაუმართლებლობის ფაქტს. ასევე, შინაარსისგან დაცლილია დათქმები ქცევის ან დამოკიდებულების მკვეთრად შეცვლის შესახებ. არც ამ გარემოებების განმარტებაა მითითებული, თუ კონკრეტულად რა შეიძლება მიიჩნიოს ნორმის აღმასრულებელმა მკვეთრად უარყოფით ცვლილებაში, ან რა არის ქცევა და რა – დამოკიდებულება. იგივე ბუნდოვანების და რისკების მატარებელია, ზოგადი ხასიათისა და კონკრეტულ შინაარსს მოკლებულია ნორმა (ამოქმედდა 2017 წლის სექტემბრიდან), რომელიც ითვალისწინებს მსჯავრდებულის ქცევის, დამოკიდებულების მკვეთრად უარყოფითად შეცვლის შემთხვევაში ან/და მსჯავრდებულის იმავე დაწესებულებაში დატოვების გაუმართლებლობის დროს, დეპარტამენტის დირექტორის უფლებამოსილებას, დროებით, არაუმეტეს 20 დღისა, გადაიყვანოს მსჯავრდებული დახურული ტიპის დაწესებულებაში რისკის გადაფასების მიზნით.²⁵ აღნიშნული წესი თავისი ფორმით გავს რაიმეს უზრუნველყოფის ღონისძიებას. არღვევს მთლიანად პენიტენციური სისტემის წესებს მსჯავრდებულისთვის უკვე განსაზღვრული სამართლებრივი რეჟიმის კონკრეტული მიზნისთვის გამკაცრების შესახებ, ვინაიდან ეს ღონისძიება არ არის არც დისციპლინური დასჯა, არც დაწესებულების განსაკუთრებული პირობები, არც უსაფრთხოების ღონისძიება და არც თავად განთავსების დაწესებულების ტიპის გამკაცრება, რომელიც შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ 20 დღის შემდეგ. ამ რედაქციით მოცემული გარემოებების რეალურ მოქმედებაში კონკრეტიზაციის შემთხვევაში, უმეტესად მივიღებთ დისციპლინური დასჯის ღონისძიების გამოყენების, მათ შორის სამართლო საკანში მოთავსების, საკნის ტიპის საცხოვრებელში გადაყვანის ან/და დისციპლინური პატიმრობის შეფარდების საფუძველს. ამასთან, ეს ნორმა ლოგიკურად განკუთვნილია მხოლოდ დაბალი რისკის კატეგორიის მსჯავრდებულთათვის, რადგანაც სხვა სახის რისკის მატარებელი ისედაც დახურული ტიპის დაწესებულების ან უფრო მეტად გამკაცრებული რეჟიმის პირობებში არიან, თუმცა კანონმდებლობა არ მიუთითებს კონკრეტულად რომელი რისკის კატეგორიის მსჯავრდებულებისთვის არის განკუთვნილი.

სამაგიდე კვლევის მიხედვით, სამინისტრო აცხადებს, რომ აღნიშნული ნორმა რეალურად არ გამოიყენება და არ გასცემს მისი გამოყენების შემთხვევების თაობაზე ინფორმაციას.²⁶ თუმცა, **საქართველოს სახალხო დამცველის 2018 წლის წლიური ანგარიშის მიხედვით**, უკვე სახეზეა აღნიშნული ნორმის გამოყენების პრობლემური პრაქტიკა. ანგარიშში მოცემულია ინფორმაცია აღნიშნული ნორმის გამოყენებით მსჯავრდებულთა ნახევრად ღია ტიპის დაწესებულებიდან დახურული ტიპის დაწესებულებაში გადაყვანის არაერთი შემთხვევის თაობაზე. თანაც ისე, რომ დარღვეულია გადაყვანის მაქსიმალური ვადები (20 დღე) და დასაბუთების ვალდებულება.²⁷

ამასთან, სახალხო დამცველის 2018 წლის წლიურ ანგარიშში მითითებულია ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან და საგანგაშო გარემოებაზე. სახალხო დამცველი ხაზგასმით უთითებს, რომ კრიმინალური სუბკულტურა უკვე რისკების კლასიფიკაციაზეც ახდენს მნიშვნელოვან გავლენას.²⁸

²¹ იქვე, გვ. 41

²² მსჯავრდებულთა კლასიფიკაცია, რისკების შეფასება სამაგიდე კვლევა, გვ. 5

²³ ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია REC (2006) 2 ნევირი სახელმწიფოებისადმი ევროპული ციხის წესებთან დაკავშირებით (ციხის ევროპული წესები), პუნქტი 17.3.

²⁴ სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის 2015 წლის 9 ივლისის №70 ბრძანებით დამტკიცებული „მსჯავრდებულის რისკის სახეების, რისკის შეფასების კრიტერიუმების, რისკის შეფასებისა და გადაფასების წესის, მსჯავრდებულის იმავე ან სხვა ტიპის დაწესებულებაში გადაყვანის წესისა და პირობების, აგრეთვე რისკების შეფასების გუნდის საქმიანობისა და უფლებამოსილების განსაზღვრის წესი“, მუხლი 16.2, „დ“.

²⁵ იქვე, მუხლი 14.1³; საქართველოს პატიმრობის კოდექსი, მუხლი 47.2².

²⁶ სამაგიდე კვლევა – მსჯავრდებულთა კლასიფიკაცია, რისკების შეფასება, გვ. 19

²⁷ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2018 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, გვ. 53

²⁸ იქვე, გვ. 46

საკვლევ საკითხთან დაკავშირებით, საინტერესო და მნიშვნელოვანია **ნამებისა და არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობის ან დასჯის აღკვეთის ევროპული კომიტეტის საქართველოში 2018 წლის (10-21 სექტემბერი) ვიზიტის შესახებ ანგარიში**.²⁹ ანგარიშის მიხედვით, კომიტეტი მიესალმება 2014 წლის შემდეგ კანონმდებლობაში განხორციელებულ მსჯავრდებულთა ინდივიდუალური რისკების შეფასების სისტემის შესახებ ცვლილებებს, ზოგადად დადებითად აფასებს და მიაჩნია, რომ 2014 წლის შემდეგ იგი ერთ-ერთი პოზიტიური საკანონმდებლო მოვლენაა, თუმცა საჭიროებს სრულად დანერგვას.³⁰

კომიტეტი აღნიშნავს, რომ მიუხედავად დადებითი ცვლილებებისა, სამწუხაროდ რისკების შეფასების ინსტრუმენტი ჯერ კიდევ შორსაა პრაქტიკაში სათანადოდ დანერგვისგან. კომიტეტი ხაზგასმით უთითებს შეფასების პროცესში თავად მსჯავრდებულთა ჩართვის პრობლემაზე, ამბობს, რომ მსჯავრდებულთა უმრავლესობამ საერთოდ არ იცოდა რისკების შეფასების შესახებ, არ ყოფილა ჩართული და არ იღებდა მონაწილეობას შეფასების პროცესში. ხშირ შემთხვევაში, მსჯავრდებულები არ იღებდნენ ნერილობით ინფორმაციას გადანყვეტილებისა და მისი გასაჩივრების შესახებ. შეფასების პროცესში გადანყვეტილების მიღებაზე მთავარ და არარელევანტურ გავლენას ახდენს უსაფრთხოების განყოფილება და მათი საიდუმლო რეკომენდაციები. ამ ფონზე კი, ფორმალურ ხასიათს ატარებს შეფასებაში სხვა სპეციალისტთა მონაწილეობა.³¹ არსებული მდგომარეობიდან გამომდინარე, კომიტეტი რეკომენდაციას აძლევს საქართველოს ხელისუფლებას, სრულად დანერგოს ინსტრუმენტი პრაქტიკაში და განსაკუთრებული ყურადღება მიაქციოს ანგარიშში მითითებულ პროცედურულ გარანტიებს, ხოლო მაღალი რისკის მსჯავრდებულთა მიმართ მნიშვნელოვანია რისკების შემდგომ მინიმუმ ყოველ 6 თვეში გადაფასება.

სტატისტიკის მიხედვით,³² მკვეთრი ცვლილებებია სისტემაში მსჯავრდებულთა საშიშროების რისკის განსაზღვრის მიდგომაში. აღნიშნული დასკვნის გამოტანის საშუალებას გვაძლევს მკვეთრი ცვლილება ნახევრად ღია ტიპისა და დახურული ტიპის კატეგორიებს შორის მონაცემების დინამიკა. თუ 2014 წლის ბოლოს სისტემაში (მსჯავრდებულთა საერთო რაოდენობა 8865) განთავსებული იყო 2451 ნახევრად ღია ტიპის კატეგორიის მიკუთვნებული მსჯავრდებული, 2017 წლის ბოლოსთვის (მსჯავრდებულთა საერთო რაოდენობა 7975) სტატისტიკა გვიჩვენებს იგივე კატეგორიის 5204 მსჯავრდებულს, მაშინ როდესაც დახურულ ტიპის კატეგორიის მიკუთვნებული მსჯავრდებულთა რაოდენობა 2014 წლის ბოლოსთვის შეადგენს 6076-ს, ხოლო 2017 წლის ბოლოსთვის – 2106-ს.

საერთო სტატისტიკა მსჯავრდებულთა განთავსების შესახებ ასე გამოიყურება³³:

2015 წლის ბოლოს: დაბალი რისკის – 80; ნახევრად ღია – 2731; დახურული – 5245; არასრულწლოვანთა სარეაბილიტაციო – 21; ქალთა სპეციალური – 7; ტიპის განსაზღვრის მოლოდინში – 316.

2016 წლის ბოლოს: დაბალი რისკის – 101 ნახევრად ღია – 3238; დახურული – 4414; განსაკუთრებული რისკის: 190; არასრულწლოვანთა სარეაბილიტაციო – 15; ქალთა სპეციალური – 8; ტიპის განსაზღვრის მოლოდინში – 136.

2017 წლის ბოლოს: დაბალი რისკის – 151 ნახევრად ღია – 5204; დახურული – 2106; განსაკუთრებული რისკის: 146; არასრულწლოვანთა სარეაბილიტაციო – 17; ქალთა სპეციალური – 216; ტიპის განსაზღვრის მოლოდინში – 136.

2015-2017 წლებში რისკის შეფასებისა და გადაფასების საფუძველზე, შესაბამის დანესტებულებაში გადაყვანის შესახებ ბრძანებებიდან მინისტრთან გასაჩივრდა 53 ბრძანება, ხოლო სასამართლოში 22 ბრძანება.³⁴

ანალიზის საწყისი პერიოდის მდგომარეობის გასათვალისწინებლად საინტერესოა სახალხო დამცველის 2014 წლის ყოველწლიური ანგარიში.³⁵ სახალხო დამცველი აღნიშნავს მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციის რისკებისა და საჭიროებების ზუსტი ანალიზის საფუძველზე განხორციელების აუცილებლობას. მიუთითებს მსჯავრდებულის გადაყვანის შესახებ თავის არაერთ რეკომენდაციაზე და მიესალმება მიმდინარე ცვლილებებს, რომელიც

²⁹ ნამებისა და არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობის ან დასჯის აღკვეთის ევროპული კომიტეტის საქართველოში ვიზიტის შესახებ ანგარიში, 2018 წლის 10-21 სექტემბერი.

³⁰ იქვე, გვ. 26

³¹ იქვე, გვ. 37

³² სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს ყოველწლიური ანგარიშების ანალიზი.

³³ საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს სისტემის სტატისტიკის 2014 წლის წლიური ანგარიში, დანართი ცხრილი №15–10/ საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს სისტემის სტატისტიკის 2015 წლის წლიური ანგარიში, დანართი ცხრილი №32–10/ საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს სისტემის სტატისტიკის 2016 წლის წლიური ანგარიში, დანართი ცხრილი №33–10/ საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს სისტემის სტატისტიკის 2017 წლის წლიური ანგარიში, დანართი ცხრილი №33–10.

³⁴ სამაგიდე კვლევა – მსჯავრდებულთა კლასიფიკაცია, რისკების შეფასება, გვ. 24

³⁵ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2014 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, გვ. 45

გულისხმობს კლასიფიკაციის განმარტებითი მექანიზმის შექმნას, რაც გამოიხატება სასჯელსრულებისა და პრობაციის სამინისტროში მსჯავრდებულის რისკების შეფასების, გადაფასების, რისკების შეფასების კრიტერიუმების, რისკების სახეების, მსჯავრდებულის იმავე ან სხვა ტიპის დანესებულებაში გადაყვანის შესახებ ბრძანების პროექტის შემუშავებაში. ადასტურებს აღნიშნული პროექტის არსებობას, მიესალმება მომზადებულ ცვლილებებს, მიმოიხილავს მისი დამტკიცების უპირატესობებს, თუმცა იქვე აღნიშნავს პროექტში არსებულ ბუნდოვანებებს და სამართლებრივ ხარვეზებს.³⁶

7. სამოქმედო გეგმების ანალიზი

ა) ადამიანის უფლებათა დაცვის 2014-2015 წლების სამთავრობო სამოქმედო გეგმა

აღნიშნული გეგმა იყო შემდეგი სტრუქტურით ჩამოყალიბებული – მიზანი; ამოცანა; საქმიანობა/ლონისძიება; პასუხისმგებელი უწყება; შესრულების ვადა; ინდიკატორი. არ იყო მოცემული ბიუჯეტის გრაფა. გეგმა მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციასა და რისკების შეფასებასთან დაკავშირებით აერთიანებდა **1** მიზანს, **2** ამოცანას, **2** საქმიანობა/ლონისძიებას, **2** პასუხისმგებელ ორგანოს და **3** საქმიანობის/ლონისძიების ინდიკატორს.

მიზანი 5.1. „საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი პენიტენციური სისტემის ჩამოყალიბება“.

ამოცანა 5.1.1. „პენიტენციურ სისტემაში მოქმედი კანონმდებლობისა და შიდა რეგულაციების სისტემატური გადახედვა და საჭიროების შემთხვევაში ცვლილებების შეტანა ადამიანის უფლებების დაცვის გაძლიერების კუთხით“.

საქმიანობა/ლონისძიება 5.1.1.1. „საერთაშორისო რეკომენდაციების გათვალისწინებით შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებებისა და შიდა რეგულაციების შემცვლელი დოკუმენტაციის მომზადება და ინიცირება“. განხორციელებაზე პასუხისმგებელი ორგანოები არიან საქართველოს სასჯელსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო და სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო, განხორციელების ვადაა 2014-2015 წლები.

საქმიანობა/ლონისძიების ინდიკატორი: „მომზადებული და ინიცირებულია შესაბამისი ცვლილებები“.

რელევანტურობა: ზოგადად მოცემული მიზანი რელევანტურია საქართველოს სახელმწიფოს მიერ აღიარებული საერთაშორისო სტანდარტების ინპლემენტაციისა და დამკვიდრების თვალსაზრისით და მისასაღებელია მისკენ სწრაფვა. თუმცა, გეგმით განსაზღვრული მიზანი ძალიან ზოგადია. მიუხედავად იმისა, რომ ერთი შეხედვით, შეიცავს გარკვეულ კონკრეტულობას, გაურკვეველია რომელ კონკრეტულ სტანდარტებზეა ორიენტირება ან რას ნიშნავს სისტემის ჩამოყალიბება, მიიჩნევა თუ არა, რომ არსებული სისტემა საერთოდ არაა საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი და უნდა ჩამოყალიბდეს ახალი, თუ მოიაზრება არსებულის დახვეწა და სტანდარტიზება. ამიტომ, შეუძლებელია მიზნის მიღწევადობის და რეალურობის განსაზღვრა.

ამოცანა 5.1.1.1. რელევანტურია მაგრამ ასევე, გაურკვეველია, როგორ, რა ხერხებით, მეთოდებითა და დროის რა მონაკვეთში უნდა განხორციელდეს ნორმატივების გადახედვა, დამუშავება, შესაბამისი ცვლილებების ინიცირება და შეტანა, ხოლო ამ ამოცანის შესრულება დაკისრებული აქვთ ისეთ ორგანოებს, რომელთა კომპეტენციაში კანონმდებლობის ცვლილებების მიმართულებით, შეიძლება მოიაზრებოდეს მხოლოდ საკითხის მომზადება და ინიცირება და ვერცერთ შემთხვევაში კანონში ცვლილების შეტანა/განხორციელება.

ამასთან, ამ ამოცანის განსახორციელებელი საქმიანობა სულაც არ ითვალისწინებს კანონში ან რაიმე სამართლებრივ აქტში ცვლილებების შეტანას და გეგმავს მხოლოდ ინიცირებას. ის, რომ ცვლილების მხოლოდ ინიცირება, საკანონმდებლო აქტებთან ერთად, შიდა რეგულაციებსაც ეხება, კიდევ ერთი გაურკვეველობაა, ვინაიდან ასეთი რეგულაციების შემუშავების და დამტკიცების სფეროში ამ საქმიანობის განმარტებით აღიარებული ორგანოს ხელმძღვანელს (სასჯელსრულებისა და პრობაციის მინისტრს), მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, ნამყვანი კომპეტენცია აქვს მინიჭებული და შეუძლია თავად დაამტკიცოს ყველა საჭირო კანონქვემდებარე რეგულაცია³⁷.

მიზნისა და ამოცანის მსგავსად, ზოგად ხასიათს ადასტურებს მათი შესრულების ინდიკატორიც, რომელიც ასევე თეზისის დონეზეა განსაზღვრული და მოკლებულია გაზომვის ყოველგვარ შესაძლებლობას.

36 იქვე, გვ. 45-47

37 საქართველოს პატიმრობის კოდექსი, მუხლი 2.4.

შესრულების შეფასება: წლების ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო გეგმის 2014-2015 შესრულების ანგარიშის³⁸ მიხედვით გეგმა სრულად შესრულებულია.

მითითებულია, რომ სამინისტროს მიერ პერიოდულად ხორციელდება საქართველოს კანონმდებლობისა და შიდა რეგულაციების გადახედვა და საჭიროების შემთხვევაში, შესაბამისი საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების პროექტების მომზადება. ანგარიშით წარმოდგენილია საკანონმდებლო აქტებში განხორციელებული ცვლილებების სრული სტატისტიკა თემატიკის გარეშე და დასახელებულია 2015 წელში გამოცემული კონკრეტული ბრძანებები, რომელთაგან მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციასა და რისკების შეფასებას ეხება ზემოთხსენებული „მსჯავრდებულის რისკის სახეების, რისკის შეფასების კრიტერიუმების, რისკის შეფასებისა და გადაფასების წესის, მსჯავრდებულის იმავე ან სხვა ტიპის დაწესებულებაში გადაყვანის წესისა და პირობების, აგრეთვე რისკების შეფასების გუნდის საქმიანობისა და უფლებამოსილების განსაზღვრის წესის დამტკიცების თაობაზე“ სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის 2015 წლის 9 ივლისის №70 ბრძანება და „არასრულწლოვანი მსჯავრდებულის რისკის შეფასება და სასჯელის აღსრულების ინდივიდუალური გეგმის შედგენის პრინციპების, წესისა და ფორმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის 2015 წლის 3 ივლისის №67 ბრძანება, რომელიც უკვე 2016 წლის 18 აპრილს გამოცხადდა ძალადაკარგულად.³⁹

2015 წლის წლიურ ანგარიშში სახალხო დამცველი მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციის საკითხს კვლავ ცალკე განყოფილებას უთმობს, სადაც მიმოიხილავს მარეგულირებელ ნორმებს და ხაზგასმით განიხილავს 2015 წლის 9 ივლისის დამტკიცებულ ბრძანებას „მსჯავრდებულის რისკის სახეების, რისკის შეფასების კრიტერიუმების, რისკის შეფასებისა და გადაფასების წესის, მსჯავრდებულის იმავე ან სხვა ტიპის თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულებაში გადაყვანის წესისა და პირობების, აგრეთვე მულტიდისციპლინური გუნდის შემადგენლობისა და უფლებამოსილების განსაზღვრის წესის დამტკიცების თაობაზე“.⁴⁰

იგი მიუთითებს, რომ სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს მიერ მიწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, მულტიდისციპლინური/რისკების შეფასების გუნდის სხდომა 2015 წელს 9-ჯერ ჩატარდა, რომელმაც შეაფასა 105 მსჯავრდებულის საშიშროების რისკი. მიუხედავად თავად ბრძანების დამტკიცებისა და ამოქმედების მიმართ დადებითი პოზიციისა, აღნიშნულ შედეგს სახალხო დამცველი უარყოფითად აფასებს, განსაკუთრებით იმ ფონზე, როცა ამავე ბრძანებით განსაზღვრულია, რომ სისტემამ მსჯავრდებულთა პირველადი შეფასება და შესაბამის დაწესებულებებში განთავსება უნდა განახორციელოს 2017 წლის პირველ იანვრამდე.⁴¹ სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ მიუხედავად დიდი წინგადადგმული ნაბიჯისა, მინისტრის მიერ დამტკიცებულ ბრძანებაში უნდა შევიდეს გარკვეული ცვლილებები, რაც უკავშირდება შეფასების პროცესში მსჯავრდებულთა უფლებების დაცვის გარანტიების უზრუნველყოფას, მათ შორის მსჯავრდებულისთვის შეფასების პროცესის დაწყების შეტყობინების ვალდებულებას, მსჯავრდებულის მიერ გუნდისთვის დამატებითი დოკუმენტაციის წარდგენის საშუალებას და მონაცემთა პირველად დამუშავებისა და მულტიდისციპლინურ გუნდში შესაბამისი ექიმის შეყვანას.⁴² აღნიშნული პრობლემებიდან გამომდინარე, სახალხო დამცველი რეკომენდაციებს აძლევს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს:⁴³

- „განისაზღვროს პენიტენციური დაწესებულების ან პენიტენციური დეპარტამენტის ვალდებულება, მსჯავრდებულს აცნობოს მულტიდისციპლინური გუნდის მიერ მისი საშიშროების რისკის შეფასების პროცესის დაწყების შესახებ. ამასთან, მსჯავრდებულს უფლება უნდა ჰქონდეს, მულტიდისციპლინურ გუნდს, მისი საქმის განხილვის ნებისმიერ ეტაპზე, წარუდგინოს დამატებითი დოკუმენტაცია, რომელიც მისი აზრით, ხელს შეუწყობს მისთვის სასურველი გადაწყვეტილების მიღებას;
- მონაცემთა პირველადი დამუშავების ჯგუფის შემადგენლობას დაემატოს დაწესებულების მთავარი ექიმი და მულტიდისციპლინური გუნდის შემადგენლობას დაემატოს სამედიცინო დეპარტამენტის უფროსი ან მის მიერ უფლებამოსილი სხვა პირი, ალტერნატივის სახით, შესაძლოა განისაზღვროს საშიშროების რისკის შეფასების პროცესში მსჯავრდებულის ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის გამოთხოვის ვალდებულება;

³⁸ ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო გეგმის (2014-2015) შესრულების ანგარიში.

³⁹ „საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის ზოგიერთი ბრძანების ძალადაკარგულად გამოცხადების შესახებ“ ამავე მინისტრის 2016 წლის 18 აპრილის №39 ბრძანება.

⁴⁰ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2015 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, გვ. 39; „მსჯავრდებულის რისკის სახეების, რისკის შეფასების კრიტერიუმების, რისკის შეფასებისა და გადაფასების წესის, მსჯავრდებულის იმავე ან სხვა ტიპის დაწესებულებაში გადაყვანის წესისა და პირობების, აგრეთვე რისკების შეფასების გუნდის საქმიანობისა და უფლებამოსილების განსაზღვრის წესის დამტკიცების თაობაზე“ სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის 2015 წლის 9 ივლისის №70 ბრძანება.

⁴¹ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2015 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, გვ. 39-40.

⁴² იქვე, გვ. 40-41

⁴³ იქვე, გვ. 41

- მულტიდისციპლინურმა გუნდმა გაითვალისწინოს მსჯავრდებულის ჯანმრთელობის მდგომარეობა მსჯავრდებულის სამშრომლის რისკის სახის განსაზღვრის შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებისას და მისი შესაბამისი ტიპის დაწესებულებაში გადაყვანის შესახებ რეკომენდაციის გაცემის პროცესში“.

დასკვნა: აღნიშნული გარემოებებიდან გამომდინარე, გეგმის ეს ნაწილი მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციისა და რისკების შეფასების მიმართულებით, შეიძლება ჩაითვალოს გადაჭარბებით შესრულებულად. თუმცა, განხორციელების ნაწილში, როგორც სახალხო დამცველის მიერ გაკეთებული რეკომენდაციებისა და წინადადებებიდან ჩანს, თავიდანვე გამოიკვეთა ხარვეზები, რომელთა გამოსწორების შესაძლებლობა იქნება/უნდა იყოს მომავალი წლების ზრუნვის საგანი. გეგმის ეს კომპონენტი იყო რელევანტური, მაგრამ ზოგადი.

ამოცანა 5.1.3. „პატიმრობის პირობების გაუმჯობესება, მათ შორის სპეციფიკური საჭიროებების მქონე ჯგუფების – ქალების, არასრულწლოვნების, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა საჭიროებათა გათვალისწინებით“

საქმიანობა/ღონისძიება 5.1.3.1. „პენიტენციური სისტემის დაწესებულებათა განახლებული კლასიფიკაცია“. განხორციელებაზე პასუხისმგებელი ორგანოა საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო, განხორციელების ვადაა 2014-2015 წლები.

საქმიანობა/ღონისძიების ინდიკატორი: „რისკის და რესოციალიზაციის საჭიროებათა შესაბამისად თავისუფლებადაკვეთილ/შეზღუდულ პირთა შესაბამისი ტიპის დაწესებულებებში განთავსების პროცენტული მაჩვენებელი“.

რელევანტურობა: 5.1.3. ამოცანაც ზოგადია, მაგრამ მისასაღმებელი და რელევანტურია პატიმრების პირობების გაუმჯობესებაზე ზრუნვა.

5.1.3.1. საქმიანობა/ღონისძიება რელევანტურია თუმცა, არაადეკვატურია განმახორციელებელ ორგანოდ სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს მითითება, ვინაიდან დაწესებულებათა კლასიფიკაციას განსაზღვრავს კანონი, ანუ პარლამენტი და არა სამინისტრო. ასევე, გაურკვეველია განსაზღვრული ინდიკატორით, ანუ განთავსების პროცენტული მაჩვენებლით, როგორ უნდა მოხდეს განახლებული კლასიფიკაციის ამოცანის შესრულება ან გაზომვა, მითუმეტეს, რომ პროცენტი საორიენტაციოდაც არაა დაკონკრეტებული.

შესრულების შეფასება: 2014-2015 წლების ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო გეგმის შესრულების ანგარიშის მიხედვით⁴⁴ გეგმის ეს ნაწილიც შესრულებულია. მითითებულია, რომ 2015 წელს დასრულდა დაწესებულებათა კლასიფიკაცია, დამტკიცებულია რისკების შეფასებისა და გადაფასების შესახებ ზემოხსენებული ბრძანება და დაწყებულია მსჯავრდებულთა შესაბამისი კლასიფიკაციის პროცესი. აღნიშნულია, რომ დაინერგა კლასიფიკაციის ობიექტური სისტემა, რისკებისა და საჭიროებების შეფასების ჩათვლით; სისტემა განიხილავს მსჯავრდებულის ქცევას, დანაშაულს, ინსტიტუციურ და პირად ისტორიას. შესაბამისად, მსჯავრდებულები სხვადასხვა ტიპის ოთხ დაწესებულებაში გადანაწილდებიან; 2015 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, კლასიფიცირებული იყო 105 მსჯავრდებული და შეფასებისა და მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციის პროცესი დასრულდება 2016 წელს.

საკანონმდებლო ცვლილებების ანალიზიდან გამომდინარე, კლასიფიკაციის განახლება გამოიხატა ახალი ტიპის დაწესებულებების განსაზღვრაში. კერძოდ, არსებულ ნახევრად ღია ტიპის, დახურული ტიპის, არასრულწლოვანთა სპეციალურ და ქალთა სპეციალურ დაწესებულებებს 2014 წლის 16 აპრილიდან დაემატა:⁴⁵ დაბალი რისკის თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულება და განსაკუთრებული რისკის თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულება. ხოლო არასრულწლოვანთა დაწესებულება განისაზღვრა როგორც „არასრულწლოვანთა სარეაბილიტაციო დაწესებულება“. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ მიუხედავად გეგმაში გაითვალისწინებლობისა, 2017 წლის პირველი ივნისიდან დამტკიცდა და 2018 წლიდან ამოქმედდა ნორმა დამატებით ახალი დაწესებულების „გათავისუფლებისთვის მომზადების თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულების“ განსაზღვრის შესახებ⁴⁶.

დასკვნა: გეგმის ეს კომპონენტი იყო რელევანტური, მაგრამ ზოგადი. შესრულების მხრივ შეიძლება ჩაითვალოს შესრულებულად.

გეგმის ზოგადი შეფასება: გეგმით გათვალისწინებული მიზანი და ამოცანები იყო რელევანტური და შესაბამებოდა არსებულ გამოწვევებს, თუმცა იყო ზოგადი. საქმიანობები და ინდიკატორები იყო ძალიან ზოგადი

⁴⁴ ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო გეგმის (2014–2015) შესრულების ანგარიში.

⁴⁵ საქართველოს პატიმრობის კოდექსი, მუხლი 10.2.

⁴⁶ იქვე, მუხლი 10.2. (01.06.2017 რედაქცია).

და რეალურად შეუძლებელი იყო კონკრეტული მოლოდინების განსაზღვრა. ამასთან, პრობლემები იკვეთებოდა განმახორციელებელი ორგანოების კომპეტენციებთან დაკავშირებით. მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციისა და საშიშროების რისკების შეფასებისთვის გეგმა ზოგადად არ იყო მოცულობითი და აკლდა კონკრეტიკა, თუმცა განხორციელდა მნიშვნელოვანი ცვლილებები კლასიფიკაციის მიმართულებით ახალი ტიპის დაწესებულებათა შექმნის კუთრით, რაც თავის მხრივ მსჯავრდებულთა ახალ კლასიფიკაციას ნიშნავს.

ბ) ადამიანის უფლებათა დაცვის 2016-2017 წლების სამთავრობო სამოქმედო გეგმა

მოცემული გეგმა იყო შემდეგი სტრუქტურით ჩამოყალიბებული – მიზანი; ამოცანა; საქმიანობა; პასუხისმგებელი უწყება; შესრულების ვადა; ინდიკატორი. მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციისა და რისკების შეფასებასთან დაკავშირებით გეგმა აერთიანებს 1 მიზანს, 2 ამოცანას, 3 საქმიანობას, 1 პასუხისმგებელ უწყებას და 5 ინდიკატორს.

მიზანი 4.1. „საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი პენიტენციური სისტემის ჩამოყალიბება“.

ამოცანა 4.1.1. „პენიტენციურ სისტემაში ადამიანის უფლებების დაცვის გაძლიერების მიმართულებით მოქმედი კანონმდებლობისა და შიდა რეგულაციების სისტემატური გადახედვა და საჭიროების შემთხვევაში ცვლილებების შეტანა“

საქმიანობა 4.1.1.1. „მსჯავრდებულთა უფლებრივი მდგომარეობის შესახებ არსებული მოქმედი კანონმდებლობის ანალიზისა და საერთაშორისო რეკომენდაციების გათვალისწინებით შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებებისა და შიდა რეგულაციების მომზადება და ინიცირება“. პასუხისმგებელი ორგანოა საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო, განხორციელების ვადაა 2016-2017 წლები.

საქმიანობის ინდიკატორი: „მომზადებული და ინიცირებული ცვლილებები“.

საქმიანობის ინდიკატორი: „პატიმართა სამართლებრივი გარანტიების გაძლიერების მიზნით მომზადებული და ინიცირებული საკანონმდებლო ცვლილებები“.

რელევანტურობა: გეგმაში 4.1.1. ამოცანასთან მიმართებით, ტექნიკურად არაფერია გამოსწორებული და რჩება იგივე პრობლემები. არც ინდიკატორებია გაუმჯობესებული და რაიმე კონკრეტულის განმსაზღვრელი.

შესრულების შეფასება: 2016-2017 წლების ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშში⁴⁷ მითითებულია, რომ გეგმის ეს კომპონენტი შესრულებულია. ანგარიშში ხაზგასმულია, რომ „2017 წლის 20 ივნისს „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ ვებ-გვერდზე გამოქვეყნდა საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს ავტორობით მომზადებულ და საქართველოს მთავრობის ინიციატივით წარდგენილ პატიმრობის კოდექსსა და თანმდევ 18 კანონში ცვლილებები, რომელთაგან ნაწილი ამოქმედდა გამოქვეყნებისთანავე, ნაწილი 2017 წლის პირველ სექტემბერს და ნაწილი 2018 წლის პირველ იანვარს. ცვლილებათა პაკეტი სასჯელის აღსრულების სფეროში საქართველოს კანონმდებლობის საერთაშორისო სტანდარტებთან დაახლოებას, ევროპის ნამების საწინააღმდეგო კომიტეტისა და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების შესრულებას, ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა რეაბილიტაციის პროცესის ხელშეწყობასა და მათ საზოგადოებაში ინტეგრაციას ემსახურება.“ ანგარიშში დასახელებულია ახალი საკანონმდებლო აქტით დარეგულირებული არაერთი საკითხი, თუმცა კონკრეტულად მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციისა და რისკების შეფასების მიმართულებით არაფერია ნათქვამი. ასევე მითითებულია, რომ „კანონმდებლობის ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით, მომზადდა ცვლილება დაახლოებით 166 კანონქვემდებარე აქტში, რომელიც მოიცავდა ახალი კანონქვემდებარე აქტების მიღებას“ და ჩამოთვლილია მიღებული კანონქვემდებარე აქტები, თუმცა აქაც ასევე არაფერია მითითებული მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციისა და რისკების შეფასების სფეროზე.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, 2017 წლის პირველი ივნისიდან განისაზღვრა დამტკიცდა და 2018 წლიდან ამოქმედდა ნორმა დამატებით ახალი დაწესებულების „გათავისუფლებისთვის მომზადების თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულების“ განსაზღვრის შესახებ.⁴⁸

2016 წლის წლიურ ანგარიშში სახალხო დამცველი მოკლედ ეხება თავის 2015 წლის წლიურ ანგარიშში სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროსადმი მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციისა და რისკების შეფასების

⁴⁷ ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის (2014–2015) შესრულების ანგარიში.

⁴⁸ საქართველოს პატიმრობის კოდექსი, მუხლი 10.2.

საკითხზე გაცემულ რეკომენდაციებს, რომელიც ზემოთ უცვლელი სახით მოვიყვანეთ და ამბობს, რომ ისინი არ შესრულდა.⁴⁹ და კვლავ აძლევს სასჯელალსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს შემდეგ რეკომენდაციას:⁵⁰

„მსჯავრდებულის რისკის სახეების, რისკის შეფასების კრიტერიუმების, რისკის შეფასებისა და გადაფასების ნესში შევიდეს შესაბამისი ცვლილებები იმ მიზნით, რომ განისაზღვროს პენიტენციური დაწესებულების ან პენიტენციური დეპარტამენტის ვალდებულება, მსჯავრდებულს აცნობოს მულტიდისციპლინური გუნდის მიერ მისი საშიშროების რისკის შეფასების პროცესის დაწყების შესახებ. ამასთან, მსჯავრდებულს უფლება უნდა ჰქონდეს, მულტიდისციპლინურ გუნდს, მისი საქმის განხილვის ნებისმიერ ეტაპზე, წარუდგინოს დამატებითი დოკუმენტაცია, რომელიც, მისი აზრით, ხელს შეუწყობს სასურველი გადაწყვეტილების მიღებას“.

უნდა აღინიშნოს, რომ არც საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების ცვლილებებიდან და არც სამაგიდე კვლევებიდან⁵¹ არ იკვეთება, რომ დღემდე შესრულებულია ზემოაღნიშნული რეკომენდაციები.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, გეგმის ეს ნაწილი მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციისა და რისკების შეფასების მიმართულებით, ვერ ჩაითვლება შესრულებულად, მითუმეტეს წინა წლებში სახალხო დამცველის მიერ გაკეთებული რეკომენდაციებისა და წინადადებების გათვალისწინებით.

დასკვნა: გეგმის ეს კომპონენტი იყო რელევანტური, მაგრამ ზოგადი. შესრულების მხრივ - შეუსრულებელი.

ამოცანა 4.1.3. „მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციის, რისკების შეფასების და სასჯელის მოხდის ინდივიდუალური დაგეგმვის მეთოდოლოგიის დანერგვა და სრულყოფა“.

საქმიანობა 4.1.3.1. „მულტიდისციპლინური გუნდის მიერ რისკის შეფასება და მსჯავრდებულთა განთავსება შესაბამის დაწესებულებებში“, რომლის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი ორგანოა საქართველოს სასჯელალსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო, განხორციელების ვადაა 2016 წელი.

საქმიანობის ინდიკატორი: „რისკის შესაბამისად კლასიფიკაციის ინსტრუმენტი დანერგილია“.

საქმიანობის ინდიკატორი: „რისკის შეფასების შემდეგ ყველა მსჯავრდებული განთავსებულია შესაბამის დაწესებულებაში“.

რელევანტურობა: მოცემული მიზნიდან გამომდინარე, როგორც ვხედავთ, მთავრობა 2016-2017 წლებშიც აგრძელებს საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი პენიტენციური სისტემის ჩამოყალიბების მიზნისკენ სწრაფვას და გეგმავს, თავისი აზრით, ამ მიზნის მიღწევისათვის სათანადო ამოცანებსა და ღონისძიებებს. 2014-2015 წლების გეგმასთან შედარებით, გამოკვეთილადაა ხაზი გასმული ადამიანის უფლებების დაცვის გაძლიერების მიმართულებაზე, რაც იმთავითვე მისასაღმებელია და რელევანტურიც, ვინაიდან სისტემაში ამ მიმართულებით ნამდვილად რჩება პრობლემები.

მიუხედავად აღნიშნულისა, **ამოცანა 4.1.3. სრულიად კონკრეტულია.** 2015 წელს მიღებული ახალი რეგულაციების ფონზე,⁵² მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციისა და რისკების შეფასების მიმართულებით ნათელია რა უნდა დაინერგოს და სრულყოფილ იქნეს. ამოცანის შესაბამისია დაგეგმილი ორივე საქმიანობაც.

4.1.3.1. საქმიანობის განხორციელება რეალურად ამ კონკრეტული რეფორმის შედეგი უნდა იყოს. შესაძლებელია განხორციელების ვადა (2016 წელი) 2015 წელს დანერგილი სისტემის სიახლის გათვალისწინებით, ცოტა ამბიციურიც იყოს (რაც შემდგომ განხორციელებაში დადასტურდა), მაგრამ მსჯავრდებულთა რაოდენობის გათვალისწინებით, სწორი მართვის პირობებში შეიძლება იყოს სრულიად მიღწევადი. ასევე რაციონალურია ინდიკატორი, გათვლილია კონკრეტულ პირთა ჯგუფის მიმართ კონკრეტული საქმიანობის განხორციელებაზე კონკრეტულ ვადაში. თუმცა, პრაქტიკამ გვაჩვენა, რომ განსაზღვრული ვადა არ აღმოჩნდა რეალური პენიტენციური სისტემის არსებული მზაობის პირობებში.

შესრულების შეფასება: 2016-2017 წლების ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო გეგმის შესრულების ანგარიშში⁵³ მითითებულია, რომ გეგმის ეს კომპონენტი უმეტესწილად შესრულებულია. აქვე ნახსენებია, რომ „სამინისტრომ დაიწყო მსჯავრდებულთა შეფასება საშიშროების რისკის მიხედვით და მათი გადაწინააღმდეგობა“.

⁴⁹ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიშში 2016 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, გვ. 52-53

⁵⁰ იქვე, გვ. 53

⁵¹ სამაგიდე კვლევა – მსჯავრდებულთა კლასიფიკაცია, რისკების შეფასება, გვ. 5

⁵² საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიშში 2015 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, გვ. 39; „მსჯავრდებულის რისკის სახეების, რისკის შეფასების კრიტერიუმების, რისკის შეფასებისა და გადაფასების წესის, მსჯავრდებულის იმავე ან სხვა ტიპის დაწესებულებაში გადაყვანის წესისა და პირობების, აგრეთვე რისკების შეფასების გუნდის საქმიანობისა და უფლებამოსილების განსაზღვრის წესის დამტკიცების თაობაზე“ სასჯელალსრულებისა და პრობაციის მინისტრის 2015 წლის 9 ივლისის №70 ბრძანება.

⁵³ ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო გეგმის (2016-2017) შესრულების ანგარიში.

შესაბამის პენიტენციურ დაწესებულებებში.“, თუმცა, ცხადია, და თავად 2014-2015 წლების შესრულების ანგარიშშიც კი იყო მითითებული, რომ აღნიშნული პროცესი დაიწყო ჯერ კიდევ 2015 წელს.

ანგარიშში მოყვანილია სტატისტიკა იმის შესახებ, რომ „2016 წელს მსჯავრდებულთა რისკის შეფასების გუნდმა 3723 მსჯავრდებულს განუსაზღვრა რისკი, რაც მსჯავრდებულთა საერთო რაოდენობის 45%-ს წარმოადგენს. ხოლო 2017 წელს მსჯავრდებულთა რისკის შეფასების გუნდმა 4920 მსჯავრდებულს განუსაზღვრა რისკი, რაც მსჯავრდებულთა საერთო რაოდენობის 60%-ს წარმოადგენს. (აღნიშნული, პროცენტული მაჩვენებლის დასათვლელად, გამოყენებულია მსჯავრდებულთა რაოდენობის წლიური საშუალო არითმეტიკული (8206 მსჯავრდებული), ყოველი თვის ბოლო რიცხვის მდგომარეობით). 2016-2017 წლების განმავლობაში სულ შეფასდა 8643 მსჯავრდებულის რისკი, აღნიშნული მონაცემი მოიცავს ერთსა და იმავე მსჯავრდებულის რისკის გადაფასების მაჩვენებელს, ასევე იმ მსჯავრდებულთა რისკის შეფასების რაოდენობას, რომლებიც განთავისუფლდნენ სასჯელისაგან.“

ანალიზის შედეგად ირკვევა, რომ სასჯელსრულებისა და პრობაციის მინისტრის ბრძანებით, განსაზღვრული იყო რისკების პირველადი შეფასების 2017 წლის პირველ იანვრამდე დასრულება ყველა მსჯავრდებულის მიმართ, თუმცა მოგვიანებით აღნიშნული გადავადდა ამავე წლის პირველ ივლისამდე⁵⁴. მიუხედავად ამისა, სამაგიდე კვლევის⁵⁵ საფუძველზე, შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ პირველადი შეფასების პროცესი ვერც გაზრდილ ვადაში განხორციელდა. მითუმეტეს, როგორც შესრულების ანგარიშშია მოყვანილი, 2016-2017 წლებში სულ შეფასდა 8643 მსჯავრდებულის რისკი და ამ რიცხვში შედის რისკის გადაფასების ოდენობაც. მაგალითად, 8638 მსჯავრდებული ერთდროულად იყო მთელ სისტემაში 2016 წლის ივლისში,⁵⁶ და ამ წლების მანძილზე მსჯავრდებულთა რაოდენობა არ ყოფილა 7976-ზე ნაკლები.⁵⁷

დასკვნა: გეგმა იყო რელევანტური, შედარებით კონკრეტული, გაზომვადი, მაგრამ შესრულების მხრივ გამოდგა არარეალური, რადგან ვერ შესრულდა დადგენილ ვადაში.

საქმიანობა 4.1.3.2. „საშიშროების რისკის მიხედვით მსჯავრდებულთა შეფასების ინსტრუმენტის შემდგომი დახვეწა“, განხორციელებაზე პასუხისმგებელი ორგანოა საქართველოს სასჯელსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო, განხორციელების ვადაა 2016 წელი.

საქმიანობის ინდიკატორი: „ქცევაზე დაფუძნებული რისკის შეფასების ინსტრუმენტში შეტანილი ცვლილებები“.

რელევანტურობა: 4.1.3.2. საქმიანობა რელევანტურია, გათვალისწინებულია სწორედ სისტემის სიახლე და პრაქტიკაში გამოვლენილი მოსალოდნელი/შესაძლო ხარვეზები. განხორციელების ვადა შესაძლოა ზედმეტად ოპტიმისტურია პირველი ღონისძიების ვადის გათვალისწინებით. რა თქმა უნდა, სისტემის დანერგვა და პარალელურად ინსტრუმენტების დახვეწა სრულიად შესაძლებელია, თუმცა მოსალოდნელი და ლოგიკურია, რომ შემდგომი დახვეწა ვერ დასრულდება დანერგვის პერიოდში. ამასთან, ინდიკატორის შესაბამისად, ცვლილებები უკვე ამავე ვადაში უნდა იყოს განხორციელებული. შესაბამისად, ამ ამოცანის დაგეგმვაშიც არის გარკვეული ხარვეზები.

შესრულების შეფასება: 2016-2017 წლების ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო გეგმის შესრულების ანგარიშში აღნიშნულ კომპონენტს მინიჭებული აქვს სტატუსი უმეტესად შესრულებული. ანგარიშში აღნიშნულია, რომ 2017 წლის 21 აპრილიდან განისაზღვრა რისკების შემდგომი გადაფასების ვადები უკვე განსაზღვრული

საშიშროების რისკების შესაბამისად. კერძოდ რისკები გადაფასდება:

- საშიშროების მაღალი რისკის შეფასებიდან არაუგვიანეს 12 თვისა;
- საშიშროების მომეტებული რისკის შეფასებიდან არაუგვიანეს 18 თვისა;
- საშიშროების საშუალო რისკის შეფასებიდან არაუგვიანეს 24 თვისა;
- საშიშროების დაბალი რისკის შეფასების შემდგომ, თუ მკვეთრად შეიცვალა მსჯავრდებულის ქცევა, დამოკიდებულება ან სხვა გარემო პირობები ან/და მისი იმავე ტიპის დანესებულებაში დატოვება გაუმართლებელია.

აღნიშნული ცვლილებები მისასაღმებელია, თუმცა ვადების დაცვის გამჭვირვალობა არ არის გარანტირებული.

ცვლილებების ანალიზიდან ვლინდება, 2016 წლის მანძილზე აღნიშნულ ინსტრუმენტში არ განხორციელებულა არცერთი ცვლილება. ზოგადად, საკითხთან დაკავშირებით განხორციელდა მხოლოდ ერთადერთი ცვლილება, რაც რისკების პირველადი შეფასების პროცესის 2017 წლის პირველ იანვრიდან ამავე წლის პირველ ივლისამდე გადავადებას ეხება⁵⁸.

⁵⁴ „მსჯავრდებულის რისკის სახეების, რისკის შეფასების კრიტერიუმების, რისკის შეფასებისა და გადაფასების წესის, მსჯავრდებულის იმავე ან სხვა ტიპის დანესებულებაში გადაყვანის წესისა და პირობების, აგრეთვე რისკების შეფასების გუნდის საქმიანობისა და უფლებამოსილების განსაზღვრის წესის დამტკიცების თაობაზე“ სასჯელსრულებისა და პრობაციის მინისტრის 2015 წლის 9 ივლისის №70 ბრძანება, მუხლი 4.

⁵⁵ სამაგიდე კვლევა – მსჯავრდებულთა კლასიფიკაცია, რისკების შეფასება, გვ. 19

⁵⁶ სამინისტროს 2016 წლის ანგარიში – ცხრილი №33-05.

⁵⁷ სამინისტროს 2017 წლის ანგარიში – ცხრილი №33-05.

⁵⁸ „მსჯავრდებულის რისკის სახეების, რისკის შეფასების კრიტერიუმების, რისკის შეფასებისა და გადაფასების წესის, მსჯავრდებულის იმავე ან სხვა ტიპის დანესებულებაში გადაყვანის წესისა და პირობების, აგრეთვე რისკების შეფასების გუნდის საქმიანობისა და უფლებამოსილების განსაზღვრის წესის დამტკიცების თაობაზე“ სასჯელსრულებისა და პრობაციის მინისტრის 2015 წლის 9 ივლისის №70 ბრძანება.

დასკვნა: მოცემული კომპონენტი იყო რელევანტური, მაგრამ ზოგადი. შესრულების მხრივ - შეუსრულებელი.

გეგმის ზოგადი შეფასება: გეგმით გათვალისწინებული მიზანი და ამოცანები იყო რელევანტური და შეესაბამებოდა არსებულ გამოწვევებს, თუმცა კვლავ იყო ზოგადი, მითუმეტეს, რომ საქმიანობები და ინდიკატორები იყო ძალიან ზოგადი და რეალურად შეუძლებელი იყო კონკრეტული მოლოდინების განსაზღვრა. ამასთან, კვლავ იკვეთებოდა პრობლემები განმსახორციელებელი ორგანოების კომპეტენციებთან დაკავშირებით. 2014-2015 წლების გეგმასთან შედარებით, 2015-2016 წლების გეგმას უკვე მოეთხოვებოდა მეტი კონკრეტიკა, განსაკუთრებით, საქმიანობები და ინდიკატორები უნდა ყოფილიყო მეტად ზუსტი და გაზომვადი, ვინაიდან ახალი სისტემის დანერგვის პირობებში უკვე გამოკვეთილი იყო ხარვეზები და ნაკლოვანებები მათ შორის, თუნდაც სახალხო დამცველის წლიური ანგარიშით.

გ) 2018-2020 წლების ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმა

მოცემული გეგმა არის შემდეგი სტრუქტურით ჩამოყალიბებული: მიზანი; ამოცანა; ამოცანის ინდიკატორი; საქმიანობა; პასუხისმგებელი უწყება; პარტნიორი უწყება; საერთაშორისო რეკომენდაცია; შესრულების ვადა; სტატუსი; ბიუჯეტი. მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციასა და რისკების შეფასებასთან დაკავშირებით, გეგმა აერთიანებს 2 მიზანს, 2 ამოცანას, 4 საქმიანობას, 1 პასუხისმგებელ უწყებას და 4 ინდიკატორს.

მიზანი 4.1. „ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა უფლებების დაცვა საერთაშორისო სტანდარტებისა და საუკეთესო პრაქტიკის შესაბამისად“.

ამოცანა 4.1.1. „პენიტენციურ სისტემაში ადამიანის უფლებების დაცვის კანონმდებლობისა და პრაქტიკის დახვეწა“.

ამოცანის ინდიკატორი: „შიდა და გარე მონიტორინგის ორგანოების, ეროვნული პრევენციული ჯგუფის, ასევე საერთაშორისო მონიტორინგის მექანიზმების მიერ მომზადებულ გეგმიურ თუ არაგეგმიურ ანგარიშებსა ან/და დასკვნებში მოცემული რეკომენდაციები გათვალისწინებულია შესაბამის სამართლებრივ ცვლილებებში“;

ამოცანის ინდიკატორი: „შიდა და გარე მონიტორინგის ორგანოების, ეროვნული პრევენციული ჯგუფის, ასევე საერთაშორისო მონიტორინგის მექანიზმების მიერ პრაქტიკაში გამოვლენილი ხარვეზები აღმოფხვრილია“.

საქმიანობა: „მსჯავრდებულთა უფლებრივი მდგომარეობის შესახებ არსებული მოქმედი კანონმდებლობისა და პრაქტიკის პერმანენტული ანალიზი და საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების გათვალისწინებით შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებებისა და შიდა რეგულაციების მომზადება და ინიცირება“. ამ საქმიანობის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი ორგანოა საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო, განხორციელების ვადაა 2018-2020 წლები.

რელევანტურობა: ზოგადად გეგმის მოცემული კომპონენტი რელევანტურია. წლების განმავლობაში საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი პენიტენციური სისტემის ჩამოყალიბების მიზანი გარდაიქმნა – პატიმართა უფლებების საერთაშორისო სტანდარტებისა და საუკეთესო პრაქტიკის შესაბამისად დაცვის მიზნად. ეს უკანასკნელი, ნამდვილად უფრო მეტად ნათელი და კონკრეტულია, გამოკვეთილია კონკრეტული ხელშესახები მიმართულება. თუმცა მიღწევის ხერხი, ანუ ამოცანა და ღონისძიება თითქმის იგივეა. ამოცანა არის ძალიან ზოგადი და შედარებით ნაკლებად ზოგადია საქმიანობაც. ერთი შეხედვით, რჩება შთაბეჭდილება, თითქოს ეს მიზანი, მოცემულ ამოცანასა და საქმიანობასთან ერთობლიობაში, განსაზღვრულია მხოლოდ იმისთვის, რომ მომავალში (სამოქმედო პერიოდში) რეაგირება მოხდეს იმავე პერიოდში გამოვლენილ/გაანალიზებულ ხარვეზებზე, რომელიც დაგეგმვის დროს არ იყო დანახული/გამოვლენილი ან/და გაანალიზებული.

თუმცა გეგმის ამ ნაწილში მითითებულია მართებული ინდიკატორები. განსაზღვრულია კონკრეტული ორგანიზაციების რეკომენდაციების შესაბამის საკანონმდებლო ცვლილებებში ასახვა და მათ მიერ პრაქტიკაში გამოვლენილი ხარვეზების აღმოფხვრა, რაც ცალსახად მისასაღებელია, მაგრამ როგორც ზემოთ აღინიშნა, მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციისა და რისკების შეფასების მიმართულებით 2015 წლიდან მოყოლებული არ სრულდება ავტორიტეტული მონიტორინგის ორგანოს რეკომენდაციები და წინადადებები. თუმცა ცდომილებაა, მაგალითად, საქმიანობასა და ინდიკატორებში – საქმიანობით იგეგმება მხოლოდ საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების გათვალისწინება, ხოლო ამოცანის ინდიკატორებში მითითებულია როგორც საერთაშორისო, ასევე შიდა მონიტორინგის ორგანოების რეკომენდაციები.

შესრულების შეფასება: საქართველოს სახალხო დამცველის 2018 წლის წლიურ ანგარიშში⁵⁹ კვლავ საკმაოდ ყურადღება ეთმობა მსჯავრდებულთა საშიშროების რისკების შეფასებასა და კლასიფიკაციას. სახალხო დამცველი აცხადებს, რომ გამოიკვეთა რისკების შეფასების მექანიზმის არასწორი გამოყენების პრაქტიკა. საუბარია სხვადასხვა მნიშვნელოვან პრობლემაზე, რაც დაკავშირებულია მსჯავრდებულთა სამართლებრივი დაცვის გარანტიების არარსებობასთან, ზოგადად პენიტენციურ სისტემაში მსჯავრდებულის რისკების შემცირების ხელისშემწყობი მიდგომის არარსებობასთან; მსჯავრდებულთათვის დაბალი რისკის დაწესებულებაში

⁵⁹ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2018 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, გვ. 53

გადასვლის მოტივაციის ხელოვნურად შემცირებასთან, რისკების შეფასების პროცესში მსჯავრდებულის დანესებულებაში მოთავსებისთანავე რისკების შეფასების შესახებ (მათ შორის შეფასებისთვის მნიშვნელოვანი ქცევების თაობაზე) ინფორმირების ვალდებულების არარსებობასთან.

მნიშვნელოვანია სახალხო დამცველის მიერ მოყვანილი პრობლემა რისკების გადაფასების მეშვეობით, ნახევრად ღია დანესებულებიდან დახურული ტიპის დანესებულებაში გადაყვანის პრაქტიკასთან დაკავშირებით. აღნიშნული დაკავშირებულია წინამდებარე კვლევაში განხილულ ნორმატიულ ცვლილებასთან, რომელიც დეპარტამენტის დირექტორის აძლევს უფლებამოსილებას დროებით, არაუმეტეს 20 დღისა, რისკის გადაფასების მიზნით⁶⁰ გადაიყვანოს მსჯავრდებული დახურული ტიპის დანესებულებაში. როგორც ვივარაუდეთ, აღნიშნულმა ბუნდოვანმა და დაუსაბუთებელმა ნორმამ მალევე გამოიწვია მსჯავრდებულთა უფლებების დაუსაბუთებელი შეზღუდვა. სახალხო დამცველი აღნიშნულ პრაქტიკას მიიჩნევს კანონმდებლობის დარღვევით განხორციელებულად და მიუთითებს კონკრეტულად №14 ნახევრად ღია დანესებულებიდან №2 დახურულ დანესებულებაში მსჯავრდებულთა გადაყვანის მაგალითზე. გადაყვანები ხორციელდება განსაზღვრული 20-დღიანი ვადის დარღვევით. ამასთან, მითითებულია, რომ დარღვეულია დანესებულების დირექტორის ვალდებულება რისკების შემფასებელი გუნდის მიმართ მიმართვაში არ უთითებს გარემოებებს, რის საფუძველზე ითხოვს რისკების გადაფასებას. **რაც ყველაზე მნიშვნელოვანი და საგანგაშოა, სახალხო დამცველი ხაზგასმით უთითებს, რომ კრიმინალური სუბკულტურის უკვე რისკების კლასიფიკაციაზეც ახდენს გავლენას.**⁶¹

სახალხო დამცველისთვის, „ყოველივე ზემოაღნიშნული ცხადყოფს, რომ მსჯავრდებულთა რისკების შეფასების მარეგულირებელ კანონმდებლობასა და რისკების შეფასების მიმდინარე პრაქტიკაში არსებული ხარვეზები ხელს არ უწყობს მსჯავრდებულთა რისკების შემცირებასა და მათ რეაბილიტაციას.“

სახალხო დამცველი იუსტიციის სამინისტროს აძლევს რეკომენდაციებს:⁶²

- 2019 წელს მიიღოს ყველა ზომა, რათა საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის 2015 წლის 9 ივლისის №70 ბრძანებაში შევიდეს ცვლილება, რომლითაც განისაზღვრება;
- პენიტენციური დანესებულებების მხრიდან, რისკების შეფასების კრიტერიუმებისა და პროცედურების შესახებ, მსჯავრდებულთა ინფორმირების ვალდებულება, დანესებულებაში შესახლებისას და უშუალოდ რისკის შეფასების პროცესის დაწყებისას;
- მსჯავრდებულის უფლება, რისკის შეფასების პროცესში წარადგინოს საკუთარი პოზიცია და მოსაზრება იმ გარემოებებზე, რომელთა საფუძველზეც ხდება მათი რისკების განსაზღვრა;
- 2019 წელს მიიღოს ყველა ზომა, რათა სპეციალური პენიტენციური სამსახურის გენერალურმა ინსპექციამ გააკონტროლოს და ზედამხედველობა გაუწიოს, და უზრუნველყოს საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის 2015 წლის 9 ივლისის №70 ბრძანების მე-14 მუხლის მე-13 პუნქტის მოთხოვნების პრაქტიკაში შესრულება, რაც გულისხმობს, რომ უსაფრთხოების მოტივით, ერთი ტიპის დანესებულებიდან მეორე ტიპის დანესებულებაში მსჯავრდებულის გადაყვანის ყველა შემთხვევაში, 20 დღის ვადაში უნდა მოხდეს მსჯავრდებულის რისკის გადაფასება და რისკის შესაბამისი ტიპის პენიტენციურ დანესებულებაში გადაყვანა
- 2019 წელს მიიღოს ყველა ზომა, რათა სპეციალური პენიტენციური სამსახურის გენერალურმა ინსპექციამ გააკონტროლოს და ზედამხედველობა გაუწიოს, და უზრუნველყოს საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის 2015 წლის 9 ივლისის №70 ბრძანების მე-16 მუხლის მე-5 პუნქტის მოთხოვნის პრაქტიკაში შესრულება, რაც გულისხმობს, რომ ვადაზე ადრე, მსჯავრდებულთა რისკის გადაფასების მოთხოვნის ყველა შემთხვევაში, პენიტენციური დანესებულების დირექტორმა დეტალურად მიუთითოს ის გარემოებები, რომელთა საფუძველზეც იყო მოთხოვნილი მსჯავრდებულის საშიშროების რისკის ცვლილება.“

მოცემული გარემოებებიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ გეგმის ეს კომპონენტი 2018 წელს არ შესრულებულა და პირიქით, როგორც მოსალოდნელი იყო, დაიწყო 2017 წელს მიღებული ბუნდოვანი ნორმების არასწორი გამოყენების პრაქტიკა.

დასკვნა: გეგმის ეს კომპონენტი იყო რელევანტური, მაგრამ ზოგადი. შესრულების მხრივ შეიძლება ჩაითვალოს შეუსრულებლად.

მიზანი 4.5. „პენიტენციური სისტემის მართვა, ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომებით“.

ამოცანა 4.5.1. „მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციის, შემთხვევის მართვის, რისკებისა და საჭიროებების შეფასების გზით სასჯელის მოხდის ინდივიდუალური დაგეგმვის, რეკლასიფიკაციისა და გარდამავალი მენეჯმენტის (გათავისუფლების მზადების პროცესი და რეფერალის მექანიზმი) მეთოდოლოგიის სრულყოფა“.

ამოცანის ინდიკატორი: „ყველა მსჯავრდებულის საშიშროების რისკი განსაზღვრულია და განთავსებულია შესაბამის დანესებულებაში“.

⁶⁰ იქვე, დანართი №1, მუხლი 14.1³; საქართველოს პატიმრობის კოდექსი, მუხლი 47.2².

⁶¹ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2018 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, გვ. 44-46, გვ. 53

⁶² იქვე, გვ. 53

ამოცანის ინდიკატორი: „ქცევაზე დაფუძნებული რისკის შეფასების ინსტრუმენტში შეტანილია ცვლილებები, რომელიც ეფუძნება კლასიფიკაციის/საშიშროების შეფასების ინსტრუმენტის ობიექტურ, ქულათა დაჯამების სისტემას“.

ამოცანის ინდიკატორი: „შეფასებულია პილოტირების შედეგები და რეკომენდაციები გათვალისწინებულია იმპლემენტაციის პროცესში“.

საქმიანობა 4.5.1.1. „მულტიდისციპლინური გუნდის მიერ რისკის შეფასება და მსჯავრდებულთა შესაბამის დაწესებულებაში განთავსების შესახებ საკითხის პერიოდული გადახედვა, სხვადასხვა მიზნობრივი ჯგუფების პრიორიტეტულობის გათვალისწინებით მსჯავრდებულთა სრული პოპულაციის დასაფარად“; პასუხისმგებელი ორგანოა საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო, განხორციელების ვადაა 2018-2020 წლები.

რელევანტურობა: მიზანი 4.5. რელევანტურია და მისასაღმებელი, თუმცა საკმაოდ ზოგადია და ამავე დროს ერთგვარი აღიარებაცაა პენიტენციური სისტემის მართვაში ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომების ნაკლებობისა.

ამოცანა ზოგადად რელევანტურია, თუმცა თავად კლასიფიკაცია და რისკების შეფასების ამ შემთხვევაში ინსტრუმენტია სასჯელის მოხდის ინდივიდუალური დაგეგმვა, რეკლასიფიკაცია და გარდამავალი მენეჯმენტი (გათავისუფლების მზადების პროცესი და რეფერალის მექანიზმი) მეთოდოლოგიის სრულყოფის გზაზე. შესაბამისად, თავად რისკების შეფასებისთვის ამოცანა არაა რამე სიახლის და მნიშვნელოვანი ცვლილებების მომტანი. ამას ადასტურებს ამოცანის ინდიკატორები, რომელთაგან მხოლოდ მეორეა რელევანტური, ვინაიდან გეგმავს ცვლილებების განხორციელებას. პირველი ინდიკატორი („ყველა მსჯავრდებულის საშიშროების რისკი განსაზღვრულია და განთავსებულია შესაბამის დაწესებულებაში“) შესრულებული უნდა ყოფილიყო ჯერ კიდევ 2017 წლის ზაფხულისთვის და შესრულების ანგარიშშიც მითითებულია, რომ განხორციელებულია ყველა მსჯავრდებულის რისკის შეფასება.

საქმიანობა 4.5.1.1. არარელევანტურია, რადგან გეგმავს მულტიდისციპლინური გუნდის მიერ თავის ყოველდღიურ საქმიანობას, ანუ მსჯავრდებულთა რისკების შეფასებას, გადაფასებას და საკითხის პერიოდულ გადახედვას, ერთი დათქმით, რაც სხვადასხვა მიზნობრივი ჯგუფებისთვის პრიორიტეტულობის მინიჭებას გულისხმობს. თუმცა, გეგმა არაფერს ამბობს, კონკრეტულად რომელ მიზნობრივ ჯგუფებზეა ორიენტირი. ამასთან, **4.5.1.1.** საქმიანობა თავად მოიცავს პირველ ინდიკატორს („ყველა მსჯავრდებულის საშიშროების რისკი განსაზღვრულია და განთავსებულია შესაბამის დაწესებულებაში“) დათქმულია, რომ იგი ხორციელდება მსჯავრდებულთა სრული პოპულაციის დასაფარავად. ამასთან, სრულიად არაერთაზროვნია გუნდის მიერ „საკითხის პერიოდული გადახედვა“, გაუგებარია რას გულისხმობს იგი.

შესრულების შეფასება: 2018 წლის სახალხო დამცველის ანგარიშში მითითებულია: „როგორც სპეციალური პრევენციული ჯგუფის მიერ ჩატარებული შემოწმების შედეგად დადგინდა, პენიტენციურ დაწესებულებებში არ ხდება მსჯავრდებულთა საჭიროებებისა და რისკების ერთიანი სისტემით შეფასება, რაც განაპირობებს იმას, რომ მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციის დროს არ ხდება მსჯავრდებულის ინდივიდუალური რისკ-ფაქტორების გამოწვევი მიზეზების შესწავლა, ამ რისკ-ფაქტორების აღმოსაფხვრელად კონკრეტული საჭიროებების გამოვლენა და მათზე რეაგირება, რასაც მნიშვნელოვანი გავლენა ექნებოდა მსჯავრდებულთა რისკების შემცირებასა და მათ რეაბილიტაციაზე“.

ასევე, სხვა პრობლემებზე მითითებულია ზემოთ **4.1. მიზნის** შესრულების ნაწილში.

დასკვნა: მიზანი და ამოცანა ზოგადად იყო რელევანტური, მაგრამ ზოგადი. საქმიანობა იყო არარელევანტური და ამავე დროს ზოგადი, შესრულების მხრივ შეიძლება ჩაითვალოს შეუსრულებლად.

საქმიანობა 4.5.1.2. „მულტიდისციპლინური გუნდის მიერ საშიშროების რისკის შეფასება და მსჯავრდებულთა შესაბამის დაწესებულებაში განთავსების შესახებ საკითხის პერიოდული გადახედვა“; პასუხისმგებელი ორგანოა საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო, განხორციელების ვადაა 2018-2020 წლები.

რელევანტურობა: მოცემული საქმიანობა არარელევანტურია, რადგან გეგმავს მხოლოდ მულტიდისციპლინური გუნდის მიერ თავისი ყოველდღიური საქმიანობის განხორციელებას და ძირითადად იმეორებს პირველ საქმიანობას.

შესრულების შეფასება: იმდენად ზოგადი და არაფრისმთქმელი, რომ შეუძლებელია შეფასება.

დასკვნა: გეგმის ეს კომპონენტი იყო არარელევანტური, ზოგადი და შესრულების მხრივ შეუძლებელია შეფასება.

საქმიანობა 4.5.1.3. „№16, №5 და №17 პენიტენციურ დაწესებულებებში შემთხვევის მართვის თანამედროვე მეთოდით მუშაობა და რისკებისა და საჭიროებების შეფასების ინსტრუმენტის პილოტირება და დანერგვა“.

პასუხისმგებელი ორგანოა საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო, განხორციელების ვადაა 2018-2020 წლები.

რელევანტურობა: 4.5.1.3. საქმიანობა (შემთხვევის მართვის საკითხი არ შედის წინამდებარე კვლევის ინტერესში) ლოგიკურად დაკავშირებული უნდა იყოს ნებსებში წინა წელს განხორციელებულ ცვლილებებთან⁶³ (რომელიც თავის მხრივ დაკავშირებული არ არის სახალხო დამცველის რეკომენდაციების შესრულებასთან). წინააღმდეგ შემთხვევაში, გაუგებარია 2015 წლიდან მთელ სისტემაში დაწესებული და დანერგილი ინსტრუმენტების ამ დროს პილოტირება და დანერგვა.

გეგმის ზოგადი შეფასება: გეგმით გათვალისწინებული მიზანი და ამოცანები იყო რელევანტური და შეესაბამებოდა არსებულ გამოწვევებს, თუმცა იყო ზოგადი. საქმიანობები და ინდიკატორები მეტწილად იყო ძალიან ზოგადი და რეალურად შეუძლებელი იყო კონკრეტული მოლოდინების განსაზღვრა. ამასთან, ჩანს რომ სახელმწიფო მხოლოდ პენიტენციური სამსახურის/ სისტემის (მათ შორის მულტიდისციპლინური გუნდის) ყოველდღიური ვალდებულებების/ ფუნქციების შესრულებით გეგმავს ამოცანის შესრულებასა და მიზნის მიღწევას, თუმცა საინტერესო ისაა, რომ აღნიშნულის მთავრობის მიერ დაგეგმვის საჭიროება მიუთითებს ჯერ კიდევ 2015 წელს განხორციელებული რეფორმისა და დანერგილი სისტემის მუშაობის ხარვეზებზე, მათ შორის იმაზეც, რომ რისკების შეფასება და გადაფასება დროულად ვერ განხორციელდა.

ის ფაქტი, რომ მთავრობა გეგმავს პენიტენციური სისტემის ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომებით მართვის მიღწევას პენიტენციური ადმინისტრაციის უკვე ნორმატიულად განსაზღვრული ფუნქციების შესრულებით და ამ დროს არ ასრულებს კომპეტენტური ორგანიზაციების მიერ მიცემულ რეკომენდაციებსა და წინადადებებს, ავლენს მთლიანად გეგმის არარელევანტურობას.

დ) სისხლის სამართლის რეფორმის 2015 წლის სამოქმედო გეგმა

მოცემული გეგმა არის შემდეგი სტრუქტურით ჩამოყალიბებული: მიზანი; პრიორიტეტი; პრიორიტეტის ინდიკატორი; საწყისი ეტაპი; პროგრამა; პროგრამის ინდიკატორი/ მოქმედებები; ქვეპროგრამა; ქვეპროგრამის ინდიკატორი; განსახორციელებელი ქმედება; განმახორციელებელი ორგანო; დონორი. კლასიფიკაციისა და რისკების შეფასების მიმართულებით აერთიანებს მხოლოდ 1 პროგრამას, 1 ქვეპროგრამას, 1 პროგრამის ინდიკატორ/ მოქმედებას, 1 ქვეპროგრამის ინდიკატორ/ მოქმედებას და 5 განსახორციელებელ ქმედებას. აღსანიშნავია, რომ გეგმის სტრუქტურულიდან გამომდინარე, პირველი არის მიზანი, მასში განსაზღვრულია პრიორიტეტები და შედის პროგრამები, რომელიც დაყოფილია ქვეპროგრამებად. მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციის და რისკების შეფასების საკითხი არ წარმოადგენს არც მიზანს და არც პრიორიტეტს. აღნიშნული სისტემა წარმოდგენილია, როგორც მიზნის მიღწევის საშუალება, ანუ მიზნის მიღწევის პრიორიტეტის პროგრამის ქვეპროგრამა, თანაც ისე, რომ არც მიზანში, არც პრიორიტეტში და არც პროგრამაში არაა მოხსენიებული. რაც შეეხება 6.1. პროგრამას, განვიხილავთ მისი ზოგადი ხასიათიდან გამომდინარე, ვინაიდან ცნობილია, რომ განხორციელებული კანონმდებლობის ცვლილებები შეეხო განსახილველ საკითხებს. ამასთან, ზემოხსენებული პროგრამა არ მოიცავს ზემოხსენებულ ქვეპროგრამას.

პროგრამა 6.1. „პენიტენციურ სისტემაში მოქმედი კანონმდებლობისა და შიდა რეგულაციების სისტემატიური გადახედვა და საჭიროების შემთხვევაში ცვლილებების შეტანა“.

პროგრამის ინდიკატორი/მოქმედებები: „საკანონმდებლო ცვლილებები და შიდა რეგულაციები“.

განსახორციელებელი ქმედება: „საჭიროების შემთხვევაში პატიმრობის კოდექსში ცვლილებების შეტანა და ინიციატივების ასახვა შიდა რეგულაციებში“, პასუხისმგებელი უწყება – პარლამენტი, სამინისტრო.

რელევანტურობა: პროგრამაც, ინდიკატორიც და განსახორციელებელი ქმედებაც არის რელევანტური, მაგრამ არის ძალიან ზოგადი. შეუძლებელია რაიმე კონკრეტული მოლოდინების განსაზღვრა, ვინაიდან არ არის წარმოდგენილი კონკრეტული ან თუნდაც ზოგადი მიმართულებები და საკითხები, თუმცა განსახორციელებელი ქმედება თავადვე მიუთითებს, რომ იგი განხორციელდება მხოლოდ საჭიროების შემთხვევაში. ამავე დროს, 2014-2015 წლის სამთავრობო სამოქმედო გეგმისგან განსხვავებით, განმახორციელებელი უწყებები ლოგიკურად და სწორადაა განსაზღვრული.

შესრულების შეფასება: სისხლის სამართლის რეფორმის პროგრესის 2015 წლის შესრულების ანგარიშის მიხედვით,⁶⁴ პენიტენციური სისტემის რეფორმის ფარგლებში განხორციელდა საკანონმდებლო ცვლილებები

⁶³ „მსჯავრდებულის რისკის სახეების, რისკის შეფასების კრიტერიუმების, რისკის შეფასებისა და გადაფასების წესის, მსჯავრდებულის იმავე ან სხვა ტიპის დაწესებულებაში გადაყვანის წესისა და პირობების, აგრეთვე რისკების შეფასების გუნდის საქმიანობისა და უფლებამოსილების განსაზღვრის წესის დამტკიცების თაობაზე“ სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის 2015 წლის 9 ივლისის №70 ბრძანება.

⁶⁴ სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის მეშვიდე ანგარიში.

და პატიმრობის კოდექსში განხორციელებულ ცვლილებებთან შესაბამისობაში მოვიდა მინისტრის მიერ გამოცემული არაერთი ნორმატიული აქტი, მათ შორის არის მითითებული საკვლევე საკითხისთვის მთავარი ნორმატიული აქტი.⁶⁵ „მსჯავრდებულის რისკის სახეების, რისკის შეფასების კრიტერიუმების, რისკის შეფასებისა და გადაფასების წესის, მსჯავრდებულის იმავე ან სხვა ტიპის თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულებაში გადაყვანის წესისა და პირობების, აგრეთვე რისკების შეფასების გუნდის საქმიანობისა და უფლებამოსილების განსაზღვრის წესი“.

ანგარიშის⁶⁶ მიხედვით, პენიტენციურ სისტემაში დაინერგა მსჯავრდებულთა რისკებისა და საჭიროებების შეფასების მეთოდოლოგია. მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციისას მხედველობაში მიიღება მათი პიროვნული თვისებები, ქცევა სასჯელის აღსრულების პერიოდში, დაწესებულებაში ყოფნის განმავლობაში სარეაბილიტაციო/რესოციალიზაციისა და საგანმანათლებლო პროგრამებში ჩართულობა, ასევე, მათ მიერ ჩადენილი დანაშაულის ხასიათი და სხვა პერსონალური მახასიათებლები.⁶⁷ ასევე, აქვეა მითითებული ზემოხსენებული ბრძანების დამტკიცების შესახებ.

როგორც 2014-2015 წლების ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის შეფასებისას აღინიშნა, **საქართველოს სახალხო დამცველი 2015 წლის წლიური ანგარიშში** განიხილავს მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციისა და რისკების შეფასების საკითხებს და წინ გადადგმულ ნაბიჯებთან ერთად მწვავედ აყენებს პენიტენციური ადმინისტრაციის მიერ მსჯავრდებულისათვის საშიშროების რისკების პროცესის დაწყების შეტყობინების ვალდებულების არარსებობის, მსჯავრდებულის მიერ მულტიდისციპლინური გუნდისთვის დამატებითი დოკუმენტაციის წარდგენის, განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სამედიცინო პერსონალის ჩართვის და მსჯავრდებულის ჯანმრთელობის მდგომარეობის გათვალისწინების ვალდებულების შესახებ ხარვეზების აღმოფხვრის საჭიროებას.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, პროგრამა შეიძლება ჩაითვალოს შესრულებულად.

დასკვნა: გეგმის ეს კომპონენტი იყო რელევანტური, თუმცა ზოგადი. შესრულების მხრივ შეიძლება ჩაითვალოს შესრულებულად.

ქვეპროგრამა – 6.3.1. სასჯელსრულების დაწესებულებათა განახლებული კლასიფიკაციის შესაბამისად შექმნილი სხვადასხვა რისკის და საჭიროების დაწესებულებები.

ქვეპროგრამის ინდიკატორი: „რისკებისა და საჭიროებების შეფასების საფუძველზე ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა შესაბამისი ტიპის დაწესებულებებში განთავსების პროცენტული მაჩვენებელი“, პასუხისმგებელი უწყება – სამინისტრო, სასწავლო ცენტრი.

რელევანტურობა: ერთი შეხედვით, ქვეპროგრამა და მისი ინდიკატორი რელევანტურია, ვინაიდან 2014 წლიდან განხორციელდა დაწესებულებათა ახალი კლასიფიკაცია, თუმცა №1 და №2 განსახორციელებელი ქმედებებიდან ირკვევა, რომ დაგეგმილია ახალი დაწესებულებების მშენებლობა. ამ მიმართულებით რელევანტურობის განსაზღვრა შეუძლებელია. აღნიშნული დაწესებულებების მშენებლობა შეჩერდა და დღემდე არ დასრულებულა. ასევე არ შექმნილა დაგეგმილი დაწესებულებები. გასათვალისწინებელია ასევე პატიმართა საერთო რაოდენობის 2012 წლის შემდეგ ერთბაშად მკვეთრი და პერმანენტული შემცირება. ამასთან, ამ საქმიანობების ანალოგი ობიექტური მიზეზებიდან (მათ შორის სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოების სახელმწიფო საიდუმლოებასთან კავშირის გამო) შეუძლებელია წინამდებარე კვლევის ფარგლებში.

შესრულების შეფასება: სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის ანგარიშის მიხედვით⁶⁸, 2015 წელს გაიხსნა რუსთაველი ახალი ტიპის, დაბალი რისკის №16 დაწესებულება განახლებული კლასიფიკაციის შესაბამისად. სრული რეკონსტრუქციის შემდეგ გაიხსნა №6 მაღალი რისკის დაწესებულება, რომლის ინფრასტრუქტურა სრულად განახლდა დაწესებულებების კლასიფიკაციის პირობების შესაბამისად. ასევე, მიმდინარეობდა დაბა ლაითურის ტერიტორიაზე მაღალი რისკის დაწესებულების მშენებლობა, რომლის დასრულება დაგეგმილია 2016 წლის ბოლოსათვის.

დასკვნა: რელევანტურობის განსაზღვრა შეუძლებელია, შესრულების მხრივ – გაურკვეველი.

განსახორციელებელი ქმედება 1. „გაგრძელდა დაბა ლაითურის განსაკუთრებული მეთვალყურეობის ტიპის დაწესებულების მშენებლობა“.

რელევანტურობა: როგორც ზემოთ აღინიშნა №1 განსახორციელებელი ქმედების რელევანტურობის განსაზღვრა შეუძლებელია წინამდებარე კვლევის ფარგლებში.

⁶⁵ „მსჯავრდებულის რისკის სახეების, რისკის შეფასების კრიტერიუმების, რისკის შეფასებისა და გადაფასების წესის, მსჯავრდებულის იმავე ან სხვა ტიპის დაწესებულებაში გადაყვანის წესისა და პირობების, აგრეთვე რისკების შეფასების გუნდის საქმიანობისა და უფლებამოსილების განსაზღვრის წესის დამტკიცების თაობაზე“ სასჯელსრულებისა და პრობაციის მინისტრის 2015 წლის 9 ივლისის №70 ბრძანება.

⁶⁶ სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის მეშვიდე ანგარიში.

⁶⁷ იქვე, ანგარიში, გვ 59

⁶⁸ სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის მეშვიდე ანგარიში (2015 წ), გვ. 63

შესრულების შეფასება: სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის ანგარიშის მიხედვით⁶⁹, 2015 წელს მიმდინარეობდა დაბა ლაითურის ტერიტორიაზე მაღალი რისკის დანესებულების მშენებლობა. ამასთან, დანესებულება დღემდე არ გახსნილა.⁷⁰

დასკვნა: რელევანტურობის განსაზღვრა შეუძლებელია, შესრულების მხრივ -შეუსრულებელი.

განსახორციელებელი ქმედება 2. „გაგრძელდა სასჯელალსრულების ორხევის ახალი დანესებულების მშენებლობის სამუშაოები“.

რელევანტურობა: როგორც ზემოთ აღინიშნა, №2 განსახორციელებელი ქმედების რელევანტურობის განსაზღვრა შეუძლებელია წინამდებარე კვლევის ფარგლებში.

შესრულების შეფასება: სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის ანგარიშში⁷¹ არაა ინფორმაცია აღნიშნული დანესებულების მშენებლობის მიმდინარეობის შესახებ. ამასთან, დანესებულება დღემდე არ გახსნილა⁷².

დასკვნა: რელევანტურობის განსაზღვრა შეუძლებელია, შესრულების მხრივ -შეუსრულებელი.

განსახორციელებელი ქმედება 3. „ქცევაზე დაფუძნებული რისკის შეფასების ინსტრუმენტების დანერგვა №8 და №2 დანესებულებებში“.

რელევანტურობა: გაურკვეველია მოცემული ქმედების დაგეგმვის მიზეზი და მოტივი. ასევე გაურკვეველია შესრულების შედეგები. უცნობია, კონკრეტულად რამ გამოიწვია განსახორციელებელი ქმედების კონკრეტულად და მხოლოდ ამ დანესებულებებში დანერგვის დაგეგმვა, ვინაიდან მინისტრის ბრძანების⁷³ შესაბამისად, რისკების პირველადი შეფასება მთელ სისტემაში უნდა დასრულებულიყო 2016 წლის ბოლომდე. ლოგიკურად, დაგეგმილი იყო სისტემის დანერგვის ამ დანესებულებებით დაწყება, თუმცა სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის ანგარიშში⁷⁴ მიხედვით, არ გვაქვს მონაცემები კონკრეტულად რომელ დანესებულებებში დაიწყო და განხორციელდა 2015 წელს.

შესრულების შეფასება: სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის ანგარიშის მიხედვით⁷⁵, 2015 წელს სისტემაში შეფასდა 105 მსჯავრდებულის საშიშროების რისკი, მათ შორის 2 მსჯავრდებულის მიმართ განხორციელდა რისკის გადაფასება.

ვინაიდან ცნობილია, რომ 2014 წლიდანვე შექმნილი იყო რისკების შეფასებისა და გადაფასების შესახებ ბრძანების პროექტი, გეგმის ეს ნაწილი შეიძლება ჩაითვალოს ნაწილობრივ შესრულებულად, რადგანაც დამტკიცდა აღნიშნული ბრძანება და მის საფუძველზე დაიწყო მსჯავრდებულთა რისკების კლასიფიკაცია.

დასკვნა: რელევანტურობის განსაზღვრა შეუძლებელია, შესრულების შედეგიც გაურკვეველია, თუმცა ზოგადად სისტემის მიმართ შეიძლება ჩაითვალოს ნაწილობრივ შესრულებულად.

განსახორციელებელი ქმედება 4. „თანამშრომელთა გარკვეულ კატეგორიას გავლილი აქვს ტრენინგი რისკებისა და საჭიროებების შეფასების საკითხებში“.

რელევანტურობა: განსახორციელებელი ქმედება სრულიად რელევანტურია, ვინაიდან სისტემა იწყებდა ფუნქციონირებას და საჭირო იყო ყველა დაკავშირებული თანამშრომლის შესაბამისი მომზადება. თუმცა, ზოგადი და გაურკვეველია გასავლელი პროგრამა, თანამშრომელთა რაოდენობა და სხვა დეტალები.

შესრულების შეფასება: სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის ანგარიშში⁷⁶ არაა ინფორმაცია მოცემული ქმედების განხორციელების შესახებ. შესაბამისად შეიძლება ჩაითვალოს შეუსრულებლად.

დასკვნა: აღნიშნული კომპონენტი იყო რელევანტური, თუმცა ზოგადი და შესრულების მხრივ შეუსრულებელი.

69 იქვე, გვ. 63

70 „საქართველოს სასჯელალსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს პენიტენციური დანესებულებების შესახებ“ საქართველოს სასჯელალსრულებისა და პრობაციის მინისტრის 2015 წლის 27 აგვისტოს №106 ბრძანება.

71 სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის მეშვიდე ანგარიში (2015 წ), გვ. 63

72 „საქართველოს სასჯელალსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს პენიტენციური დანესებულებების შესახებ“ საქართველოს სასჯელალსრულებისა და პრობაციის მინისტრის 2015 წლის 27 აგვისტოს №106 ბრძანება.

73 საქართველოს სასჯელალსრულებისა და პრობაციის მინისტრის 2015 წლის 9 ივლისის №70 ბრძანება.

74 სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის მეშვიდე ანგარიში (2015 წ), გვ.- 63

75 იქვე, გვ. 63

76 იქვე, გვ. 63

ე) სისხლის სამართლის რეფორმის 2016 წლის სამოქმედო გეგმა

მოცემული გეგმა არის შემდეგი სტრუქტურით ჩამოყალიბებული: მიზანი; პრიორიტეტი; პრიორიტეტის ინდიკატორი; საწყისი ეტაპი; პროგრამა; პროგრამის ინდიკატორი/ მოქმედებები; ქვეპროგრამა; ქვეპროგრამის ინდიკატორი; განსახორციელებელი ქმედება; განსახორციელებელი ორგანო; დონორი. კლასიფიკაციისა და რისკების შეფასების მიმართულებით, გეგმა აერთიანებს 1 მიზანს, 1 პრიორიტეტს, 1 ქვეპროგრამას, 2 პრიორიტეტის ინდიკატორს/მოქმედებას, 1 ქვეპროგრამის ინდიკატორს/მოქმედებას და 5 განსახორციელებელ ქმედებას.

მიზანი 6. „პატიმართა უფლებების დაცვის და უკეთესი მოპყრობის უზრუნველყოფა; ეფექტიანი რეაბილიტაციისა და რეინტეგრაციის ღონისძიებების საშუალებით რეციდივის შემცირება“.

„პენიტენციური სისტემის რეფორმის მიზანია პატიმართა ცხოვრების პირობების, სასჯელაღსრულების დაწესებულებების ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება, ასევე, სათანადო სარეაბილიტაციო, საგანმანათლებლო და პროფესიული პროგრამების განვითარება და დასაქმების შესაძლებლობების გაზრდა რეფორმის ფარგლებში, ასევე მსჯავრდებულთა კლასიფიკაცია რისკების შესაბამისად და გადანაწილება შესაბამის დაწესებულებებში“.

„განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმობა ჯანდაცვის სისტემის განვითარებას, რომელიც მორგებული იქნება თითოეული პატიმრის ინდივიდუალურ საჭიროებებზე. პრიორიტეტულია რესოციალიზაცია-რეაბილიტაციის სახელმწიფო პოლიტიკის რანგში აყვანა და პატიმართა სამართლებრივი გარანტიების გაძლიერება; პირობით ვადამდე გათავისუფლებისათვის მსჯავრდებულთა შეფასების მექანიზმის დახვეწა; სისტემის თანამშრომელთა გადამზადება“

პრიორიტეტი – 6: სისხლის სამართლის რეფორმა-საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი პენიტენციური სისტემის ჩამოყალიბება ზრდასრულთათვის. პასუხისმგებელი უწყება – სამინისტრო.

ინდიკატორი/მოქმედება 1. საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და სახალხო დამცველის ანგარიშები.

ინდიკატორი/მოქმედება 2. განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებები.

gansaxorcielebeli qmedeba: „მსჯავრდებულთა უფლებრივი მდგომარეობის შესახებ არსებული მოქმედი კანონმდებლობის ანალიზისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების გათვალისწინებით შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებებისა და შიდა რეგულაციების მომზადება, ინიცირება და იმპლემენტაცია“.

რელევანტურობა: მიზანი, პრიორიტეტი, პრიორიტეტის ინდიკატორი/მოქმედებები და განსახორციელებელი ქმედებები არის რელევანტური, შესაბამისობაშია გამონწვევებთან და ზოგად მიზანთან, თუმცა არის ზოგადი. გაურკვეველია, რა კონკრეტული საკითხებია გასაუმჯობესებელი და კონკრეტულად რა მიმართულებითაა ცვლილებები გასაკეთებელი. რეალურად თითქოს აღწერილია საკანონმდებლო აქტების ცვლილებების განხორციელების პროცესის ძალიან ზოგადი თეორია.

ამასთან, აღსანიშნავი და მისასალმებელია, ზოგად მიზანში მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციისა და საშიშროების რისკების შეფასების საკითხის ხაზგასმა.

შესრულების შეფასება: სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის ანგარიში⁷⁷ ამბობს, რომ „სასჯელაღსრულების სისტემაში საერთაშორისო სტანდარტებთან დაახლოების მიზნით მუდმივად მიმდინარეობს საჭიროებებზე დაფუძნებით საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელება. სწორედ ამ ცვლილებების შედეგად, თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულებები შემდეგ ოთხი ტიპის დაწესებულებებად დაიყო: დაბალი რისკის, ნახევრად ღია ტიპის, დახურული ტიპის და განსაკუთრებული რისკის თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულება“.⁷⁸ თუმცა, როგორც ზემოთ, ადამიანის უფლებათა დაცვის სამოქმედო გეგმის ანალიზისას აღინიშნა, დაწესებულებათა ახალი კლასიფიკაცია განხორციელდა 2014-2015 წლებში.

ასევე, ზემოაღნიშნულის პარალელურად, დაწესებულებების რეჟიმის უზრუნველსაყოფად, განხორციელდა პატიმართა კლასიფიკაცია რისკების მიხედვით. მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციისას მხედველობაში მიიღება მათი პიროვნული თვისებები, ქცევა სასჯელის აღსრულების პერიოდში, დაწესებულებაში ყოფნის განმავლობაში სარეაბილიტაციო/რესოციალიზაციისა და საგანმანათლებლო პროგრამებში ჩართულობა, ასევე, მათ მიერ ჩადენილი დანაშაულის ხასიათი და სხვა პერსონალური მახასიათებლები. მეთოდოლოგია ასევე მოიცავს მულტიდისციპლინური გუნდის მიერ სასჯელის ინდივიდუალური გეგმის შემუშავებას.⁷⁹

ანგარიშის მიხედვით, ამ განსახორციელებელი მოქმედების ფარგლებში განხორციელდა არაერთი ცვლილება, თუმცა იგი ვერ უთითებს უშუალოდ კლასიფიკაციისა და რისკების შეფასების მიმართულებით რაიმე ცვლილებაზე.

⁷⁷ სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის მერვე ანგარიში.

⁷⁸ იქვე, გვ. 71

⁷⁹ იქვე, გვ. 72

როგორც 2016 წლის ანგარიშში ადამიანის უფლებათა სამთავრობო სამოქმედო გეგმის ანალიზისას აღინიშნა, საქართველოს სახალხო დამცველი კვლავ მიუთითებს სისტემის 2015 წელს არსებულ ხარვეზებზე, მიუთითებს თავისი რეკომენდაციების შეუსრულებლობაზე და კვლავ გასცემს მნიშვნელოვან რეკომენდაციებს (იხ. 2016-2017 წლების სამთავრობო სამოქმედო გეგმის ანალიზი).

ზემოაღნიშნულის შესაბამისად, გეგმა ვერ განხორციელდა.

დასკვნა: გეგმა იყო რელევანტური, თუმცა ზოგადი. შესრულების მხრივ შეუსრულებელი.

ქვეპროგრამა – 6.3.1 „სასჯელალსრულების დაწესებულებათა განახლებული კლასიფიკაციის შესაბამისად შექმნილი სხვადასხვა რისკისა და საჭიროების დაწესებულებები“.

ინდიკატორი/მოქმედება: „რისკებისა და საჭიროებების შეფასების საფუძველზე ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა შესაბამისი ტიპის დაწესებულებებში განთავსების პროცენტული მაჩვენებელი“.

განსახორციელებელი ქმედება 1. „გაგრძელდა დაბა ლაითურის განსაკუთრებული მეთვალყურეობის ტიპის დაწესებულების მშენებლობა“.

განსახორციელებელი ქმედება 2. „სრულად ამოქმედდა განსაკუთრებული რისკის №6 დაწესებულება“.

განსახორციელებელი ქმედება 3. „№7 დაწესებულების რეაბილიტაცია საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად საშიშროების რისკის მიხედვით მსჯავრდებულთა შეფასების ინსტრუმენტის შემდგომი დახვეწა“.

რელევანტურობა (№1-№3 განსახორციელებელი მოქმედებები ერთად): როგორც, 2015 წლის გეგმის ანალიზისას აღინიშნა, დაწესებულებების სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოების რელევანტურობის ანალიზს არ შეეხებოდა, თუმცა აღსანიშნავია, რომ დაბა ლაითურის და ორხევის დაწესებულებები დღემდე არ გახსნილა. ამასთან, რაც შეეხება, №7 დაწესებულების რეაბილიტაციას, არც გეგმაში და არც შესრულების ანგარიშში არაა მითითებული მისი რეაბილიტაციის კლასიფიკაციასთან ან რისკების შეფასებასთან რაიმე კავშირი.

შესრულების შეფასება: სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის ანგარიშში⁸⁰ მითითებულია, რომ დასრულდა დაბა ლაითურის განსაკუთრებული მეთვალყურეობის ტიპის დაწესებულების მშენებლობა და გაგრძელდა ორხევის დაწესებულების მშენებლობა, თუმცა აღნიშნული დაწესებულებები დღემდე არ გახსნილა და შესაბამისად, არ ფუნქციონირებს.

ანგარიშში არააფერია მითითებული დანარჩენი კომპონენტების შესრულების შესახებ, ამიტომ შეიძლება ჩაითვალოს ნაწილობრივ შესრულებულად.

დასკვნა: აღნიშნული კომპონენტის რელევანტურობის შეფასება შეუძლებელია, შესრულების მხრივ შეიძლება ჩაითვალოს ნაწილობრივ შესრულებულად.

განსახორციელებელი ქმედება 4. „მსჯავრდებულთათვის სასჯელის მოხდის ინდივიდუალური დაგეგმვის მეთოდოლოგიის ეტაპობრივი დანერგვა დაწესებულებებში“.

რელევანტურობა: რელევანტურია და უშუალოდაა დაკავშირებული საკვლევ საკითხებთან, ვინაიდან, სახელმწიფო გეგმებიდან გამომდინარე, სწორედ მსჯავრდებულის საშიშროების რისკის მიხედვით კლასიფიცირების საფუძველზე მიიღწევა მისი სასჯელის მოხდის ინდივიდუალურად დაგეგმვის შესაძლებლობა. თუმცა, თავად სასჯელის ინდივიდუალური დაგეგმვა არ წარმოადგენს კვლევის საგანს. შესაბამისად, აღნიშნულ კომპონენტს უფრო დეტალურად აღარ შეეხებოდა. მიუხედავად ამისა აღსანიშნავია, რომ მოცემული ქვეპროგრამის შესრულების ანგარიშში მითითებულია, რომ 2016 წელს მსჯავრდებულთა რისკის შეფასების გუნდმა №2, №3, №6, №7, №8, №14, №15, №16 და №17 პენიტენციურ დაწესებულებებში მოთავსებულ 3723 მსჯავრდებულს განუსაზღვრა რისკი, რაც მსჯავრდებულთა საერთო რაოდენობის 45%-ს წარმოადგენს.⁸¹

დასკვნა: მოცემული კომპონენტი რელევანტური იყო, თუმცა ზოგადი. სწორედ ამიტომ შეუძლებელია შესრულების კონკრეტული შეფასება.

ქვეპროგრამის ზოგადი შეფასება: ზოგადად ქვეპროგრამა თავისი ინდიკატორებითა და განსახორციელებელი ქმედებებით არარელევანტურია. კლასიფიკაციისა და რისკების შეფასების საკითხში ვერ პასუხობს არსებულ გამოწვევებს და ეხება მხოლოდ კონკრეტული დაწესებულებების სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოებს და სასჯელის მოხდის ინდივიდუალური დაგეგმვის მეთოდოლოგიის დანერგვას მაშინ, როდესაც ძირითადი აქცენტი გაკეთებული უნდა იყოს არსებული დაწესებულებების (შენობა-ნაგებობების) ფარგლებში მსჯავრდებულთა რისკების შეფასების მეთოდოლოგიისა და პრაქტიკის გაუმჯობესებაზე, რაც ასევე საფუძველია სასჯელის მოხდის ინდივიდუალური დაგეგმვისა. ამიტომ, კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე, მისი სხვა მხრივ შეფასება მოკლებულია ყოველგვარ ინტერესს.

⁸⁰ იქვე.

⁸¹ იქვე, გვ. 78

ვ) სისხლის სამართლის რეფორმის 2017 წლის სამოქმედო გეგმა

მოცემული გეგმა არის შემდეგი სტრუქტურით ჩამოყალიბებული: მიზანი; პრიორიტეტი; პრიორიტეტის ინდიკატორი; საწყისი ეტაპი; პროგრამა; პროგრამის ინდიკატორი/ მოქმედებები; ქვეპროგრამა; ქვეპროგრამის ინდიკატორი; განსახორციელებელი ქმედება; განმახორციელებელი ორგანო; დონორი. კლასიფიკაციისა და რისკების შეფასების მიმართულებით იგი აერთიანებს 1 პრიორიტეტს, 1 პროგრამას, 1 ქვეპროგრამას, 1 პრიორიტეტის ინდიკატორს/მოქმედებას, 1 პროგრამის ინდიკატორს/მოქმედებას, 1 ქვეპროგრამის ინდიკატორს/მოქმედებას და 4 განსახორციელებელ ქმედებას.

პრიორიტეტი – 6. „საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი პენიტენციური სისტემის ჩამოყალიბება“, პასუხისმგებელი უწყება – სამინისტრო.

ინდიკატორი/მოქმედება – 1. „საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და სახალხო დამცველის ანგარიშები“.

რელევანტურობა: ზოგადად რელევანტურია და მისასაღმებელი, მაგრამ როგორც აღინიშნა ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო გეგმების ანალოგიური კომპონენტების განხილვისას, ძალიან ზოგადია. გეგმის მოცემული კომპონენტი მხოლოდ იმიტომაა საინტერესო, რომ მისი ინდიკატორი ითვალისწინებს სახალხო დამცველის ანგარიშის მიხედვით მოქმედებას. რაც, ქვემოთ განსახილველი 6.1. პროგრამის 2016 წლის სახალხო დამცველის ანგარიშის მიხედვით გასაანალიზებლად საინტერესოა.

პროგრამა 6.1. „პენიტენციურ სისტემაში მოქმედი კანონმდებლობისა და შიდა რეგულაციების სისტემატური გადახედვა და საჭიროების შემთხვევაში ცვლილებების შეტანა“. პასუხისმგებელი უწყება – პარლამენტი, სამინისტრო.

ინდიკატორი/მოქმედება: „საკანონმდებლო ცვლილებები და შიდა რეგულაციები“.

განსახორციელებელი ქმედება: „საჭიროების შემთხვევაში კანონმდებლობასა და შიდა რეგულაციებში შეტანილი ცვლილებები“.

რელევანტურობა: გეგმის მოცემული კომპონენტი წარმოადგენს 2015 წლის 6.1 პროგრამის სრულ ანალოგს. როგორც ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო გეგმების ანალიზისას აღინიშნა, ასეთი კომპონენტები უფრო კანონმდებლობის და ნორმების დროსთან ერთად განვითარების თეორიაა და განმახორციელებელი ორგანოების ყოველდღიური საქმიანობა. შესაბამისად, მის რელევანტურობაზე, რბილად რომ ვთქვათ, უადგილოა. მითუმეტეს, არ ახლავს არანაირი კონკრეტული და გაზომვადი ელემენტები, რაც მოგვცემდა რაიმე მოლოდინის შექმნის საშუალებას. თუმცა ზემოხსენებულ პრიორიტეტის ინდიკატორთან ერთობლიობაში ჩნდება მოლოდინი, რომ სათანადო ორგანოები სათანადოდ შეისწავლიან მინიმუმ სახალხო დამცველის რეკომენდაციებს, წინადადებებსა და შენიშვნებს, გააკეთებენ სათანადო ინიციატივებს და კანონმდებლობასა და შიდა რეგულაციებში შევა სათანადო ცვლილებები. ამ მხრივ კი საინტერესოა მისი შესრულების შედეგები.

შესრულების შედეგი: სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის ანგარიში⁸² ამბობს, რომ შეიქმნა ახალი, გათავისუფლებისთვის მომზადების თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულება, სადაც გათავისუფლებისთვის მომზადებიან დაბალი ან/და საშუალო რისკის ის მსჯავრდებულები, რომელთა თავისუფლების აღკვეთის მოსახდელი ვადა არ აღემატება 1 წელს. ხოლო აღნიშნულ დაწესებულებაში მოთავსების წესი განისაზღვრება სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის შესაბამისი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით⁸³. თუმცა კანონმდებლობის ანალიზი გვაჩვენებს, რომ აღნიშნული დაწესებულება ამოქმედდება 2018 წლიდან.

„გაუმჯობესდა მსჯავრდებულთა საშიშროების რისკის შეფასების/გადაფასების პროცედურა. კერძოდ, მსჯავრდებული, რომელიც პენიტენციურ დაწესებულებაში მკვეთრად უარყოფითად შეიცვალის ქცევას, დამოკიდებულებას ან/და თუ მისი იმავე პენიტენციურ დაწესებულებაში დატოვება გაუმართლებელია, დეპარტამენტის დირექტორი უფლებამოსილი გახდა დროებით, მაგრამ არაუმეტეს 20 სამუშაო დღისა, აღნიშნული მსჯავრდებული გადაიყვანოს დახურული ტიპის პენიტენციურ დაწესებულებაში, რისკების გადაფასების მიზნით. ამ ვადაში გუნდი უზრუნველყოფს მსჯავრდებულის რისკების გადაფასებას საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით“.⁸⁴

სრულიად, გაუმჯობესდა რის საფუძველზე მიიჩნევა აღნიშნული სიახლე წინააღმდეგმულ ნაბიჯად და ნორმატიული ბაზის გაუმჯობესებად. მისი დაუსაბუთებულობა და ბუნდოვანება უკვე გაანალიზებულია კვლევის ზემო კომპონენტებში და დადასტურებულია სახალხო დამცველის 2018 წლის ანგარიშში.

ნორმატიული ბაზის ანალიზის შესაბამისად, განხორციელდა კიდევ ერთი ცვლილება, რომელიც 6.3.1. ქვეპროგრამის მე-3 განსახორციელებელ ქმედების გაანალიზებისას იქნება ნახსენები.

ნათელია, რომ ზემოხსენებული პრიორიტეტის ინდიკატორით გათვალისწინებული სახალხო დამცველის ანგარიშები არც ამჯერად იქნა გათვალისწინებული და მისი რეკომენდაციები და წინადადებები დარჩა შეუსრულებელი.

82 სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის მეცხრე ანგარიში.

83 იქვე, გვ. 89

84 იქვე, გვ. 91

დასკვნა: გეგმის მოცემული კომპონენტი იყო რელევანტური, თუმცა ზოგადი. შესრულების მხრივ შეუსრულებელი.

ქვეპროგრამა 6.3.1. „განახლებული კლასიფიკაციის ინსტრუმენტის შესაბამისად შექმნილი სხვადასხვა რისკის დაწესებულებები“, პასუხისმგებელი უწყება – სამინისტრო, სასწავლო ცენტრი.

ქვეპროგრამის ინდიკატორი/მოქმედება: „რისკებისა და საჭიროებების შეფასების საფუძველზე ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა შესაბამისი ტიპის დაწესებულებებში განთავსების პროცენტული მაჩვენებელი“.

განსახორციელებელი მოქმედება 1. „დასრულდა დასავლეთ საქართველოში განსაკუთრებული რისკის დაწესებულების მშენებლობა“.

რელევანტურობა: ქვეპროგრამა და მისი ინდიკატორი რელევანტურია, თუმცა ზოგადია და არ აჩენს კონკრეტულ მოლოდინებს. ამასთან, სრულიად გაუგებარი ხდება პირველი განსახორციელებელი მოქმედების შესახებ გეგმებიც და მოლოდინებიც.

შესრულების შედეგი: შეუსრულებელი. ამასთან, არც რაიმე საჯარო ინფორმაციით და არც დაწესებულებების შესახებ მინისტრის ბრძანებით⁸⁵ არ ირკვევა, რომ 2017 წლის მანძილზე გაიხსნა რაიმე დაწესებულება დასავლეთ საქართველოში.

დასკვნა: აღნიშნული ნაწილი რელევანტურია, თუმცა ზოგადია და დარჩა შეუსრულებელი.

განსახორციელებელი მოქმედება 2. „თანამშრომელთა გარკვეულ კატეგორიას გავლილი აქვს ტრენინგი რისკებისა და საჭიროებების შეფასების საკითხებში“.

რელევანტურობა: გეგმის მოცემული კომპონენტი სრულიად რელევანტურია და დაგვიანებულიც კია მისი განხორციელება, თუ გავითვალისწინებთ, რომ სისტემა ამოქმედდა 2015 წლიდან. თუმცა, არც სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის მეცხრე ანგარიშში და არც სხვა წყაროებში არ მოიძებნება ინფორმაცია მისი განხორციელების შესახებ.

დასკვნა: მოცემული კომპონენტი რელევანტურია, თუმცა ძალიან ზოგადი, ხოლო შესრულების მხრივ შეუსრულებელი.

განსახორციელებელი მოქმედება 3. „ქცევაზე დაფუძნებული რისკის შეფასების ინსტრუმენტები გაუმჯობესებულია და გამოიყენება ყველა პენიტენციურ დაწესებულებაში“.

რელევანტურობა: ნინა წლების მანძილზე არსებული ხარვეზებისა და რისკების პირველადი შესრულების ვალდებულების შესრულების გადავადებიდან გამომდინარე, გეგმის ეს კომპონენტი რელევანტურია, თუმცა გაურკვეველია როგორ და რით უნდა გაუმჯობესდეს ინსტრუმენტი.

შესრულების შეფასება: სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის მეცხრე ანგარიშში აღნიშნული მოქმედების შესახებ არაფერია ნათქვამი, 2016-2017 წლების ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო გეგმის შესრულების ანგარიშში მოცემულია მინისტრის №70 ბრძანებაში⁸⁶ განხორციელებული ცვლილებები რისკების შემდგომი გადაფასების ვადების განსაზღვრის შესახებ. სხვა მხრივ აღნიშნული განსახორციელებელი მოქმედება არ შესრულებულა.

დასკვნა: მოცემული კომპონენტი რელევანტურია, თუმცა ძალიან ზოგადი, ხოლო შესრულების მხრივ შეუსრულებელი.

ზ) სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის 2018 წლის სამოქმედო გეგმა

სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის 2018 წლის სამოქმედო გეგმა არ ითვალისწინებს რაიმე ღონისძიებებს მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციისა და რისკების შეფასების სისტემის მიმართულებით.

თ) პენიტენციური და დანაშაულის პრევენციის სისტემის განვითარების სტრატეგიის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმა⁸⁷

გეგმის სტრუქტურა არის ჩამოყალიბებული შემდეგი პრინციპით: მიზანი; შედეგი; აქტივობა; შუალედური შედეგი; მოსალოდნელი შედეგი; შესრულების ვადა და ინდიკატორები; იუსტიციის სამინისტროს სისტემიდან საკითხზე პასუხისმგებელი პირი. მსჯავრდებულთა საშიშროების რისკების შეფასებისა და კლასიფიკაციის

⁸⁵ „საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს პენიტენციური დაწესებულებების შესახებ“ საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის 2015 წლის 27 აგვისტოს №106 ბრძანებაში 2017 წლის მანძილზე არ განხორციელებულა არცერთი შესაბამისი ცვლილება.

⁸⁶ „მსჯავრდებულის რისკის სახეების, რისკის შეფასების კრიტერიუმების, რისკის შეფასებისა და გადაფასების წესის, მსჯავრდებულის იმავე ან სხვა ტიპის დაწესებულებაში გადაყვანის წესისა და პირობების, აგრეთვე რისკების შეფასების გუნდის საქმიანობისა და უფლებამოსილების განსაზღვრის წესის დამტკიცების თაობაზე“ სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის 2015 წლის 9 ივლისის №70 ბრძანება.

⁸⁷ „პენიტენციური და დანაშაულის პრევენციის სისტემის განვითარების სტრატეგია და 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2019 წლის 22 თებერვლის №385 ბრძანება.

მიმართულებით მოიცავს 1 მიზანს, 1 შედეგს, 1 აქტივობას, 3 აქტივობის შუალედურ შედეგს და 1 აქტივობის (მოსალოდნელ) შედეგს.

მიზანი B. „პენიტენციურ და პრობაციის სისტემებში ეფექტიანი რეაბილიტაციისა და რეინტეგრაციის განხორციელების გზით განმეორებითი დანაშაულის შემცირება და შედეგად დანაშაულის პრევენცია“.

შედეგი B1. „ინდივიდუალური შეფასების, მათ შორის, კლასიფიკაციის, სასჯელის დაგეგმვის და შემთხვევის მართვის ეფექტიანი მეთოდოლოგიების იმპლემენტაცია“.

აქტივობა B1.1. „პენიტენციური და პრობაციის სისტემებისთვის შემუშავებული რისკების და საჭიროებების შეფასების ახალი ინსტრუმენტის გადახედვის დასრულება და მონაცემთა შეგროვების სისტემის დანერგვა“.

აქტივობის შუალედური შედეგი: „რისკების და საჭიროებების შეფასების ახალი ინსტრუმენტი მზად არის“.

აქტივობის შუალედური შედეგი: „რისკების და საჭიროებების შეფასების ახალი ინსტრუმენტი დანერგილია“.

აქტივობის შუალედური შედეგი: „თანამშრომლები გადამზადებული არიან რისკების და საჭიროებების შეფასების ახალი ინსტრუმენტის გამოყენების კუთხით. მონაცემთა შეყვანასთან დაკავშირებული პროცედურები დასრულებულია“.

აქტივობის (მოსალოდნელი) შედეგი: „ინდივიდუალური შეფასება გაუმჯობესებულია აგრეგირებული მონაცემების შეგროვების შესაძლებლობით“.

რელევანტურობა: ზოგადად მიზანი, მისი შედეგი, აქტივობა, მისი შუალედური შედეგები და (მოსალოდნელი) შედეგი, შეიძლება რელევანტურად ჩაითვალოს, რადგან 2018 წლის მონაცემების გაანალიზების შედეგად ჩანს, რომ სისტემაში კვლავ რჩება ხარვეზები, მაგრამ არის ზოგადი, ვინაიდან არ ჩანს კონკრეტულად რისკების შეფასების რომელი ინსტრუმენტიცაა საუბარი. აქტივობაში და მის შუალედურ შედეგებში მითითებულია „ახალი ინსტრუმენტის“ გადახედვის დასრულებაზე, მომზადების დასრულებაზე და დანერგვაზე, თუმცა არ ჩანს: ეს ახალი ინსტრუმენტი ინტეგრირდება არსებულ ინსტრუმენტებთან, რომელთა მიხედვითაც 2015 წლიდან მიმდინარეობს მსჯავრდებულთა კლასიფიკაცია, თუ სრულიად ახალი ან დამატებითი ინსტრუმენტია, რომელიც იმოქმედებს არსებულის პარალელურად, მასთან კავშირში; შეცვლის არსებულს თუ საერთოდ არ აქვს მასთან კავშირი.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ამ მიმართულებით იუსტიციის სამინისტროს 2019-2020 წლების სტრატეგიისა და გეგმის შეფასება შეუძლებელია დამატებითი ინფორმაციის გარეშე, რომლის მიღება და დამუშავება კვლევის ვადებიდან და შემოსენებული დოკუმენტის გამოქვეყნების თარიღიდან გამომდინარე შეუძლებელია. ამასთან, ამ ინფორმაციის მიღებასთან დაკავშირებით გასათვალისწინებელია წინამდებარე კვლევის „კვლევის შეზღუდვების“ ნაწილში მოცემული გარემოებები.

ვინაიდან სტრატეგია და გეგმა განკუთვნილია 2019-2020 წლებზე, მიმდინარე ეტაპზე, რა თქმა უნდა, შესრულების შეფასებაც შეუძლებელია.

გეგმების ზოგადი შეფასება

ნათელია, რომ განხილული გეგმები როგორც სამთავრობო, ასევე სისხლის სამართლის რეფორმის, მსჯავრდებულთა რისკების შეფასებისა და კლასიფიკაციის მიმართულებით, შეიცავს ერთი და იმავე კომპონენტებს. აჩვენებს ერთი და იმავე დინამიკას და გვთავაზობს განხორციელებისა და შესრულების გაზომვის ერთი და იმავე ხერხებსა და მეთოდებს. გეგმები მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციისა და რისკების შეფასების მიმართულებით ზოგადია, ზედაპირული და მწირი. ძირითადად დაგეგმილია ან ზოგადი ან არარელევანტური კომპონენტები. ზოგადად თითქოს პასუხობს გამოწვევებს, მაგრამ საერთოდ არ ითვალისწინებს კონკრეტულ რეკომენდაციების შეუსრულებლობას.

8. ძირითადი მიზნები და ჩაკონკრეტული:

საერთო ჯამში, ეროვნული სტრატეგია, სამთავრობო გეგმები, სისხლის სამართლის რეფორმის სტრატეგიები და გეგმები საკვლევი საკითხების მიმართ იყო ძალიან მწირი.

2014 წელს დაიწყო და ძირითადად 2015 წელს დასრულდა სრულიად ახალი საშიშროების რისკების შეფასებაზე დაფუძნებული მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციის სისტემის შესახებ ნორმატიული ბაზის შექმნა.

2015 წლიდანვე დაიწყო და მხოლოდ 2017 წლის გამოტოვებით დღემდე გრძელდება სახალხო დამცველის მიერ კონკრეტული ხარვეზებისა და ნაკლოვანებების გამოაშკარავება და შესაბამისი რეკომენდაციებისა და წინადადებების გაცემა, რომელთაგან სრულად 2018 წლის ბოლომდე არცერთი შესრულებულია.

გაცემული და შეუსრულებელი რეკომენდაციებისა და წინადადებების ფონზე, ნორმატიული ბაზა 2015 წლის შემდგომ ადამიანის უფლებათა გარანტიების მიმართულებით თითქმის არ გაუმჯობესებულა (თუ არ

ჩავთვლით გადაფასების ვადების დადგენას). უფრო მეტიც, 2017 წელს გაკეთდა ბუნდოვანი და ადმინისტრაციის თვითნებობის მაპროვოცირებელი ცვლილებები⁸⁸, რომლებმაც, როგორც მოსალოდნელი იყო, უკვე გამოიღო უარყოფითი შედეგი, დაუსაბუთებელი მოქმედებების პრაქტიკის სახით.

სამთავრობო და სისხლის სამართლის რეფორმის გეგმები (2014-2020 წწ) გამოირჩეოდა ზოგადად სწორი მიმართულებებით, თუმცა პასუხისმგებელი უწყებების მიმართ გაცემული არ იყო კონკრეტული და ცხადი დავალებები, რაც ტოვებდა მიზნებისა და ამოცანების შეუსრულებლობის შესაძლებლობებს, ან იმდენად დაბალი სტანდარტის მოთხოვნებს აწესებდა, რომ აზრს უკარგავდა მათ რელევანტურობას.

ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმები

2014-2015 წლების გეგმა

ზოგადად გეგმა იყო რელევანტული და ასახული იყო სწორი მიმართულებები, თუმცა იყო ზოგადი და არ შეიცავდა რეალურად განხორციელებულ აქტივობებს. აქცენტი გაკეთებული იყო ზოგადად კანონმდებლობის გაუმჯობესებაზე, ადამიანის უფლებათა დაცვის მიმართულებით და პენიტენციური დაწესებულებების ახალ კლასიფიკაციაზე, მაგრამ არ იყო დაგეგმილი მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციის საფუძველი, რაც საფუძვლად დაედებოდა მათ კონკრეტულ დაწესებულებაში განთავსებას. აღნიშნული საფუძველი შეიქმნა 2015 წელს, რაც გამოიხატა ამ მიმართულებაში მთავარი ინსტრუმენტის, საშიშროების რისკების შეფასებისა და გადაფასების შესახებ ნორმატიული აქტის დამტკიცება-ამოქმედებაში.

შესრულების მხრივ, გეგმა შესრულდა ორივე კომპონენტში, გაუმჯობესდა კანონმდებლობა და განახლდა დაწესებულებათა კლასიფიკაცია.

2016-2017 წლების გეგმა

ამ წლების სამთავრობო გეგმაში, წინა წელის მსგავსად, დაგეგმილი იყო ზოგადად სისტემის მარეგულირებელი ნორმების გაუმჯობესება და უკვე რისკების შეფასების მეთოდოლოგიის დანერგვა, რაც მოიცავდა მულტიდისციპლინური გუნდის მიერ რისკების შეფასებას და მსჯავრდებულთა შესაბამის დაწესებულებაში განთავსებას, ასევე მსჯავრდებულთა შეფასების ინსტრუმენტის დახვეწას. ზოგადი მიმართულებები, ისევე, როგორც წინა წლების გეგმაში, მართებული და მისასაღმებელი იყო, თუმცა იყო მწირი და აკლდა კონკრეტიკა.

რაც შეეხება შესრულებას, შეიძლება ითქვას, რომ კანონმდებლობის გაუმჯობესების მხრივ გეგმა არ შესრულებულა და პირიქით, 2017 წელს განხორციელებულმა ბუნდოვანმა ცვლილებებმა, როგორც მოსალოდნელი იყო, გამოიწვია ნორმების არასწორი გამოყენების პრაქტიკა. რისკების შეფასების და ინსტრუმენტის დახვეწის მიმართულებებით შესრულდა ნაწილობრივ.

2018-2020 წლების გეგმა

მოცემული გეგმაც აგრძელებდა წინა გეგმების ზოგად ხაზს კანონმდებლობის გაუმჯობესების მიმართულებით და ასევე, გეგმავდა მულტიდისციპლინური გუნდის ყოველდღიურ ფუნქციონირებას, რისკების შეფასების ინსტრუმენტის გამოყენებას და გუნდის მიერ საკითხის პერიოდულ გადახედვას. როგორც წინა წლების გეგმები, 2018-2020 წლების გეგმაც იყო ზოგადი, მწირი და არ იძლეოდა კონკრეტულ მოლოდინებს.

შესრულების მხრივ, კანონმდებლობის გაუმჯობესების მიმართულებით არ შესრულებულა 2018 წლის მანძილზე. დანარჩენად ციკლის დაუსრულებლობის გამო შეფასება შეუძლებელია.

სისხლის სამართლის რეფორმის სამოქმედო გეგმები

ზოგადად სისხლის სამართლის რეფორმის სამოქმედო გეგმები ძირითადად და ხშირად პირდაპირ იმეორებს სამთავრობო სამოქმედო გეგმებს.

2015 წლის გეგმა

მსჯავრდებულთა რისკების შეფასებისა და კლასიფიკაციის კუთხით, ისევე, როგორც 2014-2015 წლების სამთავრობო სამოქმედო გეგმა, მოიცავდა ორ მიმართულებას – ზოგადად კანონმდებლობის ცვლილებებს/ გაუმჯობესებას და რისკებისა და საჭიროებების საფუძველზე, მსჯავრდებულთა შესაბამის დაწესებულებაში განთავსების პროცენტული მაჩვენებლის ზრდას, ასევე, განახლებული კლასიფიკაციის მიხედვით ახალი

⁸⁸ ცვლილებები, რომლებიც უკავშირდება მსჯავრდებულის არაუმეტეს 20 დღით დახურული ტიპის დაწესებულებაში გადაყვანის შესაძლებლობებს. სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის 2015 წლის 9 ივლისის №70 ბრძანებით დამტკიცებული „მსჯავრდებულის რისკის სახეების, რისკის შეფასების კრიტერიუმების, რისკის შეფასებისა და გადაფასების წესის, მსჯავრდებულის იმავე ან სხვა ტიპის დაწესებულებაში გადაყვანის წესისა და პირობების, აგრეთვე რისკების შეფასების გუნდის საქმიანობისა და უფლებამოსილების განსაზღვრის წესი“, მუხლი 14.1³, 16.2–„დ“, საქართველოს პატიმრობის კოდექსი, მუხლი – 47.2⁴.

დანესებულების მშენებლობას, ადმინისტრაციის პერსონალის გადამზადებას და რისკებზე დაფუძნებული შეფასების სისტემის დანერგვას. გეგმა იყო შედარებით კონკრეტული, თუმცა მაინც აკლდა გარკვეული სიცხადე და საზომი კომპონენტები.

შესრულების მიმართულებით, შეიძლება ითქვას რომ გეგმა შესრულდა გარდა თანამშრომელთა გადამზადების ნაწილისა, ვინაიდან აღნიშნულის შესრულების შესახებ ინფორმაცია არ არის მოცემული შესრულების ანგარიშებში. ამასთან, მშენებლობების მიმდინარეობის კონკრეტული შეფასება, იმთავითვე შეუძლებელია, ვინაიდან არც გეგმაში იყო რაიმე კონკრეტული ინდიკატორები მოცემული და ასევე, აღნიშნული ინფორმაცია დაკავშირებულია სახელმწიფო საიდუმლოებასთან.⁸⁹ ამასთან, გასათვალისწინებელია მსჯავრდებულთა კლების დინამიკის გათვალისწინებით, ახალი დანესებულების საჭიროების საკითხი, ვინაიდან დაგეგმილი 2 ახალი დანესებულებიდან დღემდე არცერთი გახსნილა და არ ფუნქციონირებს.

2016 წლის გეგმა

ისევე, როგორც წინა წლის და სამთავრობო სამოქმედო გეგმა, მიყვება ზოგადად მოქმედი კანონმდებლობის გაუმჯობესების ხაზს და ასევე, გეგმავს რისკების საფუძველზე მსჯავრდებულთა შესაბამის დანესებულებებში განთავსების მაჩვენებლის გაზრდას და საშიშროების რისკების შეფასების ინსტრუმენტის შემდგომ დახვეწას. ასევე, განახლებული კლასიფიკაციის შესაბამისად, დანესებულებათა რეაბილიტაციას და ახალი დანესებულების მშენებლობას (განსხვავებით წინა წლებში დაგეგმილი 2 დანესებულებისა).

შესრულების მხრივ შეიძლება ითქვას, რომ კანონმდებლობის ცვლილებისა და ინსტრუმენტის დახვეწის მიმართულებით გეგმა არ შესრულდა. ნაწილობრივ შესრულდა რისკების შეფასების შესაბამისად დანესებულებებში განთავსების მაჩვენებლის გაზრდის კუთხით, თუმცა როგორც აღინიშნა, მინისტრის ბრძანების შესაბამისად დაგეგმილი იყო რისკების პირველადი შეფასების 2016 წლის ბოლომდე განხორციელება, რაც მისივე ბრძანებით გადაიდო კიდევ ნახევარი წლით. რაც შეეხება, ახალი დანესებულებების მშენებლობას, ცნობილია და ზემოთ აღვნიშნეთ, რომ ორხევის და ლაითურის დანესებულებები დღემდე არ გახსნილა.

2017 წლის გეგმა

2017 წლის სისხლის სამართლის რეფორმის სამოქმედო გეგმა ასევე ინარჩუნებს დამკვიდრებულ ხაზს ზოგადად მარეგულირებელი ნორმატიული ბაზის გაუმჯობესების მიმართულებით. ასევე, გეგმავს რისკების შესაბამისად მსჯავრდებულთა შესაბამის დანესებულებებში განთავსების პროცენტული მაჩვენებლის გაზრდას და რისკებისა და საჭიროებების მიმართულებით თანამშრომელთა გარკვეული კატეგორიის მომზადება/გადამზადებას. ასევე, დასავლეთ საქართველოში ახალი დანესებულების მშენებლობის დასრულებას.

შესრულების მხრივ, გეგმა არცერთი მიმართულებით არ შესრულდა, მეტიც ნორმატიულ ბაზაში გაჩნდა ბუნდოვანი და დაუსაბუთებელი ნორმები, რამაც სახალხო დამცველის 2018 წლის ანგარიშის მიხედვით, პრაქტიკაში უკვე გამოიღო უკუჩვენებები (იხ.2016-2017 წლების სამთავრობო სამოქმედო გეგმის ანალიზი).

2018 წლის გეგმა

სისხლის სამართლის რეფორმის 2018 წლის გეგმაში არაფერია ნათქვამი მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციისა და რისკების შეფასების შესახებ.

იუსტიციის სამინისტროს პენიტენციური და პრევენციის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმა

უნდა აღინიშნოს, რომ პენიტენციური და პრევენციის 2019-2020 წლების სამუშაო გეგმაც საკმაოდ მოკრძალებულია მსჯავრდებულთა რისკების შეფასებისა და კლასიფიკაციის მიმართულებით. მეტიც, შეიძლება ითქვას, რომ არც არაფერს არ გეგმავს ამ მიმართულებით, რისკების შეფასების „ახალი ინსტრუმენტის“ გადახედვის დასრულების და დანერგვის გარდა. ამავ დროს, გაურკვეველია ეს „ახალი ინსტრუმენტი“ 2015 წელს დანერგილი ინსტრუმენტია თუ კიდევ რაიმე უფრო ახალი. გეგმაში არაა საუბარი რაიმე კონკრეტიკაზე. შესაბამისად, შეუძლებელია მისი რელევანტურობის შეფასება.

რაც ლოგიკურად ირკვევა, ისაა, რომ ამ „ახალი ინსტრუმენტის“ საფუძველზე სამინისტრო გეგმავს რაღაც მონაცემთა შეყვანის პროცედურების დასრულებას, გაერთიანებული (აგრეგირებული) მონაცემების შეგროვების შესაძლებლობით ინდივიდუალური შეფასების გაუმჯობესებას, ამით კი ინდივიდუალური შეფასების (მათ შორის კლასიფიკაციის) ეფექტიანი მეთოდოლოგიის იმპლემენტაციას, რაც თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს

⁸⁹ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 24 სექტემბრის №507 დადგენილებით დამტკიცებული „სახელმწიფო საიდუმლოებისათვის მიკუთვნებული ინფორმაციების ნუსხა“, მუხლი 24ა.

პენიტენციურ სისტემაში ეფექტიანი რეაბილიტაციისა და რეინტეგრაციის გზით, განმეორებითი დანაშაულის შემცირებას და შედეგად დანაშაულის პრევენციას.

აღსანიშნავია, რომ სტრუქტურის კუთხით, გეგმა სხვა გეგმებთან შედარებით, უფრო მარტივი, ლოგიკური და დეტალურია. აქვს შედარებით კონკრეტული და გაზომვადი ინდიკატორები.

გეგმების რელევანტურობა

უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგადად გეგმები იყო რელევანტური და ქონდა სწორი მიმართულებები, ითვალისწინებდა საერთაშორისო სტანდარტებთან თავსებადობის საჭიროებას და ამისთვის ადამიანის უფლებათა დაცვის გაძლიერების კუთხით კანონმდებლობისა და შიდა მარეგულირებელი დოკუმენტების გაუმჯობესების აუცილებლობას, თუმცა შესრულების მხრივ არ ითვალისწინებდა შესაბამის რეკომენდაციებსა და წინადადებებს.

გეგმები მსჯავრდებულთა რისკების შეფასებისა და კლასიფიკაციის მიმართულებით შეიცავს ერთი და იმავე კომპონენტებს. აჩვენებს ერთი და იმავე დინამიკას და გვთავაზობს განხორციელებისა და შესრულების გაზომვის იდენტურ ხერხებსა და მეთოდებს.

გეგმები ძირითადად ზოგადია, ზედაპირული და მწირი. შეიცავს ზოგად და არარელევანტურ კომპონენტებს. ზოგადად, თითქოს პასუხობს გამოწვევებს, თავიდანვე გეგმავს საერთაშორისო და ადგილობრივი მონიტორინგის შედეგების, რეკომენდაციებისა და წინადადებების გათვალისწინებას, მაგრამ საერთოდ არ ითვალისწინებს წლების მანძილზე მათ შეუსრულებლობას და ვითარდება სხვა მიმართულებით, ისე, თითქოს ეს რეკომენდაციები უკვე შესრულებული იყოს.

რეალურად თითქმის ყველა გეგმა, შეიცავს საკვლევ საკითხთან დაკავშირებულ თითო მიმართულებას, რომელიც შედარებით კონკრეტული და გასაგებია, მაგრამ აკლია დეტალურობა, სიცხადე და შესაბამისად, არ ტოვებს გამოკვეთილ მოლოდინებს.

სწორედ გეგმების საკვლევი საკითხის მიმართულებით სიმწირის გამოცაა, რომ წინამდებარე კვლევაში განხილულია ზოგადი მიმართულებები, რომლებიც პენიტენციური სისტემის საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისობაში მოყვანას და კანონმდებლობის გაუმჯობესებას ეხება.

ამ მხრივ გაურკვეველია 2014-2020 წლების განმავლობაში რა სახის უწყვეტი ანალიზი იყო დასაგეგმი სისტემის მარეგულირებელი ნორმების საერთაშორისო სტანდარტებთან მისადაგებისთვის. მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციისა და რისკების შეფასების მიმართულებით, აღნიშნული კომპონენტი ძალიან ზოგადია და ზედაპირული. რჩება შთაბეჭდილება, რომ გეგმა შედგენილია სპეციალურად იმ მიზნით, რომ რაც არ უნდა მოხდეს, მარეგულირებელი ნორმების განვითარების მიმართულებით, ყველაფერი შეიძლება მოვიპოვოთ წინასწარ დაგეგმილად. ცხადია, რომ ზოგადად სამართალი და ნორმა ცოცხალი უნდა იყოს და დროსთან ერთად ვითარდებოდეს, მაგრამ აღნიშნული არის სამართლის თეორია, ხოლო ამ „განვითარების“ პრაქტიკაში განხორციელება კონკრეტული საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებების ყოველდღიური საქმიანობაა. ამიტომ, სრულიად ზედმეტია ასეთი მისწრაფებების კონკრეტულ სამოქმედო გეგმებში ასახვა (7 წლის განმავლობაში), თუ მას არ მოყვება კონკრეტული და ცხადი ღონისძიებები და ინდიკატორები.

შეიძლება სამთავრობო გეგმის მიმართ ასეთი დეტალური ჩალრმავების მოთხოვნა არ იყოს საკითხისადმი მართებული მიდგომა, მაგრამ თუ გავითვალისწინებთ გეგმის შინაარსს და ამა თუ იმ საკითხის დეტალურობის დონეს, საერთო ფონზე ლოგიკურად და სამართლიანად ჩნდება აღნიშნული მოთხოვნები.

სიმკვეთრე კიდევ უფრო მეტად მოეთხოვება სისხლის სამართლის რეფორმის სამოქმედო გეგმებს, ვინაიდან ისინი ერთობლიობაში სრულიად კონკრეტული სფეროს განვითარების გეგმაა და სხვაგვარად მათი არსებობა და რეფორმაზე გავლენა წარმოუდგენელია.

2014-2015 წლების გეგმის შემდგომ, ანუ მას შემდგომ, რაც დაიგეგმა და დაინერგა რისკების შეფასების და კლასიფიკაციის ახალი სისტემა და ინსტრუმენტები, საჭირო იყო მკაფიო წინსვლა და განვითარება, რაც გეგმებში პირველ რიგში უნდა გამოხატულიყო კონკრეტული საქმიანობებისა და მაღალი სტანდარტის ინდიკატორების განსაზღვრაში.

საერთო ჯამში:

მიზნები: იყო ძირითადად რელევანტური, თუმცა ზოგადი.

ამოცანები/პრიორიტეტები: იყო ასევე ძირითადად რელევანტური, თუმცა ზოგადი.

საქმიანობები: იყო ზოგადი, ხშირ შემთხვევაში არაფრისმთქმელი და არარელევანტური.

ინდიკატორები: იყო ძირითადად ზოგადი, არაფრისმთქმელი, არ აწესებდა რეალურ საზომებს ან/და აწესებდა დაბალი სტანდარტის მოთხოვნებს, რაც საერთოდ ფასს უკარგავდა მიზნებსა და ამოცანებს.

პასუხისმგებელი უწყებები: ზოგ შემთხვევაში პასუხისმგებელი უწყებების (სამინისტრო) კანონმდებლობით განსაზღვრული კომპეტენცია არ ესადაგებოდა გეგმებით დაკისრებულ ვალდებულებებს ან პირიქით გეგმები არ

აკისრებდა მათ თავიანთი კომპეტენციის ბოლომდე გამოყენებას. ამასთან, ზოგ შემთხვევაში, პასუხისმგებელ ორგანოს საქმიანობა და ინდიკატორი აკისრებდა განსხვავებულ ვალდებულებებს. არის შემთხვევები, როდესაც პასუხისმგებელ ორგანოებს გეგმა აკისრებდა ისედაც მათთვის განსაზღვრულ ფუნქციებს და ჩვეულებრივ, ყოველდღიურ საქმიანობას.

ზოგადად სფეროს განვითარებისადმი ასეთმა მიდგომამ გამოიწვია ის შედეგი, რომ გათვალისწინებული არ არის ჯერ კიდევ 2015 წლის რეკომენდაციები და წინადადებები. 2017 წლიდან კი ნორმატიულ ბაზას დაემატა დაუსაბუთებელი და ადმინისტრაციების მაპროვოცირებელი ნორმები მსჯავრდებულის სხვა დაწესებულებაში, რისკის გადაფასების გარეშე, დროებით, რისკის გადაფასებამდე გადაყვანის შესახებ, რამაც სახალხო დამცველის ანგარიშის მიხედვით გამოიწვია მსჯავრდებულთა უფლებების დამატებით დაუსაბუთებლად შეზღუდვის პრაქტიკა.

გეგმების სტრუქტურა

ინდიკატორები: როგორც ინდიკატორების შეფასებისას იქნა მითითებული, სამოქმედო გეგმების შეფასებისას, მნიშვნელოვანია ამოცანები, მიზნები ჩამოყალიბებული უნდა იყოს ე.წ. S.M.A.R.T. პრინციპით. კერძოდ თითოეული მიზანი, აქტივობა იყოს **სპეციფიური**, რაც იმას ნიშნავს, რომ ჩამოყალიბებული იყოს კონკრეტულად, დეტალურად, კარგად მოხდეს განსახორციელებელი ქმედების განსაზღვრა, იყოს **გაზომვადი**, რაც ნიშნავს, რომ შესაძლებელი უნდა იყოს აქტივობების, მიზნების გაზომვა, ციფრებსა და რაოდენობებში ასახვა, უნდა იყოს **მიღწევადი**, შესაბამისად, მისი შესრულება უნდა იყოს შესაძლებელი. მიზნები და აქტივობები უნდა იყოს **რეალისტური**, რაც გულისხმობს, რომ არსებული რესურსების გათვალისწინებით შესაძლებელი უნდა იყოს მათი განხორციელება, ასევე უნდა იყოს **დროში განერილი**, უნდა არსებობდეს აქტივობების შესრულებისა და მიზნის მიღწევისთვის დადგენილი ვადა. ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ მიზნებისა და ამოცანების შეფასების **ინდიკატორები** შესაძლოა ზომავდეს მხოლოდ ცალკეული აქტივობის შესრულებას (შესრულების ინდიკატორები), ასევე შესაძლოა იყოს ზეგავლენის ან გამოსავლის ინდიკატორები, რაც აჩვენებს რამდენად იქნა მიღწეული სამოქმედო გეგმაში განსაზღვრული მიზანი. გეგმაში გათვალისწინებული უნდა იყოს ცალკეულ აქტივობასა და მიზნის მიღწევაზე პასუხისმგებელი უწყება, ასევე განსაზღვრული უნდა იყოს აქტივობის დაფინანსების წყარო. ინდიკატორები უნდა აკმაყოფილებდეს S.M.A.R.T. ინდიკატორების ხუთივე პირობას.

კვლევაში განხილული სამოქმედო გეგმები (მსჯავრდებულთა საშიშროების რისკების შეფასებისა და კლასიფიკაციის მიმართულებით) უმეტესად ვერ აკმაყოფილებს მითითებულ მოთხოვნებს. უმეტეს შემთხვევაში მიზნები, ამოცანები, საქმიანობები და ინდიკატორები ძალიან ზოგადია, არ არის კონკრეტულად ჩამოყალიბებული და ფორმულირებული. მაგალითად, არ არის მითითებული კანონმდებლობის გაუმჯობესებისთვის კონკრეტულად რომელი საერთაშორისო ორგანიზაციის რომელი რეკომენდაციები უნდა იქნეს გათვალისწინებული. როგორ უნდა განხორციელდეს პერიოდული და სისტემური გადახედვა და ანალიზი და ა.შ. არის შემთხვევები, როდესაც ცდომილებაა საქმიანობებსა და ინდიკატორებში.

საქმიანობისა და ინდიკატორების დადებითი და ამავე დროს ხარვეზული მაგალითია 2016-2017 წლების სამთავრობო სამოქმედო გეგმის 4.1.3.1. საქმიანობა და მისი ინდიკატორები. ამ შემთხვევაში დაგეგმილია კონკრეტული საქმიანობა სხვებთან შედარებით გაცილებით კონკრეტული ინდიკატორებით. მულტიდისციპლინური გუნდის მიერ რისკების შეფასება და მსჯავრდებულთა განთავსება შესაბამის დაწესებულებაში უნდა გაიზომოს კლასიფიკაციის ინსტრუმენტის დანერგვით და რისკების შეფასების შემდეგ ყველა მსჯავრდებულის შესაბამის დაწესებულებაში განთავსებით. ეს კი, შედეგად გამოიწვევდა მსჯავრდებულთა კლასიფიკაციის, რისკების შეფასების და სასჯელის მოხდის ინდივიდუალური დაგეგმვის მეთოდოლოგიის დანერგვას და სრულყოფას, რაც თავის წვლილს შეიტანდა საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი პენიტენციური სისტემის ჩამოყალიბების მიზნის მიღწევაში.

ერთი შეხედვით, ამ სტრუქტურაში ყველაფერი მარტივი და ცხადია. არის საქმიანობა, რომელსაც აქვს კონკრეტული საზომი და რომლის შესრულების შედეგად სრულდება ამოცანა, რაც ხელს უწყობს მიზნის მიღწევას. თუმცა აღნიშნული კომპონენტის განხორციელება ვერ მოხერხდა დათქმულ ვადაში. შესაბამისად, შესაძლებელია გეგმის მიმართ მოხდეს დამატებითი კომპონენტის განსაზღვრის საჭიროების მოთხოვნა, რაც ამ შემთხვევაში ლოგიკურად დაუკავშირდება ინსტრუმენტის დანერგვას. ცნობილია, რომ რისკების შეფასების ეს ინსტრუმენტი ამოქმედდა 2015 წლიდან და გეგმის შედგენისას უკვე ცნობილი იყო, რომ იგი მოქმედებდა. ამავე დროს, ლოგიკურია, რომ ის ჯერ ვერ მოქმედებდა მთელი სისტემის ფარგლებში, ანუ არ გაუვლია დანერგვის ეტაპი. დანერგვის დასრულება წესით და ლოგიკურად უნდა გამოხატულიყო ყველა მსჯავრდებულის რისკის პირველად შეფასებაში, რაც ასახულია მეორე ინდიკატორშიც, თუმცა ფაქტია, რომ აღნიშნული ვერ განხორციელდა დათქმულ ვადაში. ამიტომ, ჩნდება ვარაუდი, რომ თუ გეგმა იქნებოდა მეტად კონკრეტული და პირველადი შეფასების მიმდინარეობის, ანუ დანერგვის მიმართულებით, დაადგენდა მაგალითად, კონკრეტული დროის მონაკვეთებისა და დაწესებულებების მიხედვით დამატებით საზომებს/ინდიკატორებს ის: არსებული ვადის არარეალურობის შემთხვევაში, იქნებოდა მეტად რეალური და თავიდანვე დაადგენდა მეტ ვადას ან არსებული ვადის რეალურობის შემთხვევაში, კონკრეტულ დროში განერილი კონკრეტული ვალდებულებების განსაზღვრის გზით, განხორციელებაზე პასუხისმგებელ ორგანოებს არ მისცემდა ვადის დარღვევის შესაძლებლობებს.

შესრულების შედეგები

გეგმების შესრულების ანგარიშებში უმეტესად ცალკეული საქმიანობების შესრულების სტატუსი განსაზღვრულია როგორც შესრულებული, ან ნაწილობრივ შესრულებული. თუმცა რეალურად არის შეუსრულებელი ან შეუძლებელია შესრულების შეფასება.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ რიგ შემთხვევებში შესრულების ანგარიშებში საერთოდ არ არის მითითებული ზოგიერთი კომპონენტის შესრულების ან შეუსრულებლობის შესახებ.

კვლევის ფარგლებში, სამინისტრომ უარი განაცხადა შესრულებასთან დაკავშირებით დამატებითი ინფორმაციის მოწოდებაზე. შესრულების შეფასების წყაროს წარმოადგენს გეგმების შესრულების ანგარიშები, სახალხო დამცველის ანგარიშები და საკვლევი პერიოდის ნორმატიული ბაზა, რაც რეალურად ყველაზე კარგად და ობიექტურად ასახავს შესრულების განვითარების მიმართულებებს.

რეკომენდაციები:

- სამოქმედო გეგმებში დეტალურად გაინეროს სახალხო დამცველისა და სხვა მონიტორინგის განმახორციელებელი უწყებების მიერ გაცემული რეკომენდაციებისა და წინადადებების რეალური, ობიექტური და მრავალმხრივი ანალიზი და მასზე დაფუძნებული ცვლილებების შესაბამის ნორმატიულ აქტებში ასახვა;
- სამოქმედო გეგმების შედგენისას გათვალისწინებული იქნას S.M.A.R.T. პრინციპი, ინდიკატორები და ამოცანები იყოს სპეციფიური, გაზომვადი, მიღწევადი, რეალისტური და დროში განერილი;
- სამოქმედო გეგმაში ასახული იყოს მხოლოდ ისეთი საკითხები, რომლებსაც შეუძლიათ რეალური ზეგავლენა მოახდინონ სისტემაში მიმდინარე პროცესებზე, შესაბამისად, მიზანშეწონილია ინდიკატორები ზომავდეს არა მხოლოდ საქმიანობების/აქტივობების შედეგებს, არამედ მათ ზეგავლენას მთელ სისტემაზე;
- გეგმაში მოცემული უნდა იყოს ინდიკატორის გამოთვლის დეტალური ფორმულა, რათა რეალურად გაიზომოს სამიზნე ჯგუფზე სამქიანობის ზეგავლენა;
- სტრატეგიებში და სამოქმედო გეგმებში გაინეროს კრიმინალური სუბკულტურის ზემოქმედების აღმოფხვრისკენ მიმართული მკაფიო და დეტალური პოლიტიკა და ღონისძიებები;
- გეგმებში გაინეროს კონკრეტული და ნათელი კომპონენტები, რომლებიც ზუსტ და ცალსახა მიმართულებას მისცემენ პასუხისმგებელ უწყებებს და გამორიცხავენ სუბიექტური მოტივებით გეგმიდან გადახვევის შესაძლებლობებს;
- გამოირიცხოს გეგმებში არაკომპეტენტური პასუხისმგებელი დაწესებულების განსაზღვრა;
- გამოირიცხოს გეგმაში კონკრეტული პასუხისმგებელი დაწესებულების ჩვეულებრივი, მათ კომპეტენციაში შემავალი ყოველდღიური საქმიანობის განსაზღვრა;
- ზემდგომი ნორმატიული აქტით დაევალოს სპეციალურ პენიტენციურ სამსახურს (იუსტიციის სამინისტროს) პასუხისმგებელი დაწესებულებებისა და თანამდებობის პირთა მიერ რისკების შეფასებისა და გადაფასების პროცესში ვადების დაცვისა და სხვა ძირითადი ვალდებულებების შესრულების შესახებ საჯარო სტატისტიკის წარმოება.

შენიშვნა:

სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის 2015 წლის 9 ივლისის №70 ბრძანებით დამტკიცებული „მსჯავრდებულის რისკის სახეების, რისკის შეფასების კრიტერიუმების, რისკის შეფასებისა და გადაფასების წესის, მსჯავრდებულის იმავე ან სხვა ტიპის დაწესებულებაში გადაყვანის წესისა და პირობების, აგრეთვე რისკების შეფასების გუნდის საქმიანობისა და უფლებამოსილების განსაზღვრის წესი“ გამოცხადდა ძალადაკარგულად საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2019 წლის 08 მაისის №395 ბრძანებით, რომლითაც დამტკიცდა იგივე წესი, რომლის რედაქციის შესწავლა, დამტკიცების თარიღიდან გამომდინარე, ვერ მოესწრო (თუმცა არც შედის კვლევის საანგარიშო პერიოდში), ამიტომ მისი კონკრეტული შინაარსი, განხორციელებული ცვლილებები და რეალური სიახლეები არ არის ცნობილი.

