ევროკავშირი საქართველოსთვის
The European Union for Georgia

ინიციატივა მოწყვლადი ჯგუფების რეაბილიტაციისათვის
Rehabilitation initiative for vulnerable groups

1989–2019 30 YEARS
PENAL REFORM INTERNATIONAL

გასაჩივრების მექანიზმი პენიტენციურ სისტემაში

სახელმწიფო პოლიტიკის დოკუმენტების ანალიზი

ავტორი ***ბაქარ მეტრეველი***

წინამდებარე ანგარიში მოამზადა ორგანიზაციამ „ინიციატივა მოწყვლადი ჯგუფების რეაბილიტაციისათვის“ (ავტორი: ბაქარ მეტრეველი) კვლევა ჩატარდა ევროკავშირის ფინანსური მხარდაჭერით, „ციხის საერთაშორისო რეფორმის სამხრეთ კავკასიის ოფისის პროექტის - „სასჯელაღსრულებისა 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.

სარჩევი

1. კვლევის მიზანი 3
2. კვლევის ამოცანა 3
3. კვლევის მეთოდოლოგია 3
4. კვლევის შეზღუდვა 5
5. შესავალი 5
6. გასაჩივრების კუთხით არსებული გამოწვევები პენიტენციურ სისტემაში 7
7. სამოქმედო გეგმების ანალიზი 13
8. ძირითადი მიგნებები და რეკომენდაციები 35

1. კვლევის მიზანი

კვლევის მიზანია პენიტენციური სისტემის გასაჩივრების მექანიზმებთან დაკავშირებით სახელმწიფო პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესი 2015-2018 წლების განმავლობაში.

2. კვლევის ამოცანა

კვლევის ამოცანაა:

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

3. კვლევის მეთოდოლოგია

კვლევის მიზნებისთვის შეფასდა, როგორც სახელმწიფო პოლიტიკის დოკუმენტების, ასევე საერთაშორისო დონეზე საქართველოს მიერ ნაკისრი ვალდებულებები, რომლებიც შეეხება გასაჩივრების მექანიზმს.

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, 2016-2017 და 2018-2020 წლების სამოქმედო გეგმები[2] (შესაბამისი თავები);

გ) სისხლის სამართლის რეფორმის 2015, 2016, 2017 და 2018 წლების სტრატეგიები[3] (პენიტენციური სისტემის რეფორმის თავი);

დ) სისხლის სამართლის რეფორმის სამოქმედო 2015, 2016, 2017 და 2018 წლების გეგმები[4] (პენიტენციური სისტემის რეფორმის სამოქმედო გეგმის ნაწილი);

---

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.

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.

ე) პენიტენციური და დანაშაულის პრევენციის სისტემის განვითარების 2019-2020 წლების სტრატეგია[5] (ზოგადი შეფასება);

ვ) პენიტენციური და დანაშაულის პრევენციის სისტემების განვითარების სტრატეგიის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმა.[6]

სახელმწიფო პოლიტიკის დოკუმენტების შეფასებისას ძირითადი აქცენტი გაკეთდა სამოქმედო გეგმების ანალიზის კუთხით. გეგმები შეფასდა შემდეგი კომპონენტების მიხედვით: სამოქმედო გეგმების კომპონენტების რელევანტურობა; სამოქმედო გეგმების შესრულება და სამოქმედო გეგმების სტრუქტურა.

სამოქმედო გეგმების კომპონენტების რელევანტურობა

სამოქმედო გეგმების კომპონენტების რელევანტურობის შეფასება განხორციელდა შემდეგი წყაროების მიხედვით:

- **სამაგიდე კვლევა –** გასაჩივრების მექანიზმი პენიტენციური სისტემაში;
- საქართველოს სახალხო დამცველის ყოველწლიური ანგარიშები;
- სხვადასხვა ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული კვლევები და მოქმედი ნორმატიული ბაზა.

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

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 ანგარიშები;[7]
- სისხლის სამართლის რეფორმის პროგრესის VII (2015 წლის), VIII (2016 წლის), IX (2017 წლის) ანგარიშები;
- სახალხო დამცველის ყოველწლიური ანგარიშები და მოქმედი ნორმატიული ბაზა.

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 გაწერილი (უნდა გააჩნდეს შესრულებისთვის განსაზღვრული ვადა, ე.წ. „დედლაინი“).

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

---

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.

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 საკითხის მიმართ არაფერია დაგეგმილი, თუმცა ზოგადად მართლმსაჯულების და წამებისა და სასტიკი მოპყრობის მიმართულებებში მოიაზრებს სრულფასოვან, დამოუკიდებელ და ეფექტიან გასაჩივრების მექანიზმის არსებობას, რაც უზრუნველყოფს სიღრმისეულ, გამჭვირვალე და დამოუკიდებელ გამოძიებას.[8]

საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგია,[9] ეხება პატიმართა მიერ საჩივრისა და სხვა მოთხოვნების წარდგენის საკითხებს პრინციპების ზოგადი მიზნისა და ამოცანის დონეზე.

სტრატეგია აცხადებს ადამიანის უფლებების უზრუნველყოფის პრინციპებს, რომლებიც აწესებენ გარკვეულ ჩარჩოებს და ქმნიან მიმართულებებს. ეს პრინციპებია:

1. ადამიანის უფლებების სახელმწიფოს მიერ დაურღვევლობა;
2. ადამიანის უფლებების სხვა პირთა მიერ დარღვევისაგან დაცვა;
3. ადამიანებისთვის საკუთარი უფლებების რეალიზების შესაძლებლობის მიმცემი სისტემის ჩამოყალიბება;
4. ადამიანების მათი უფლებების შესახებ სათანადოდ ინფორმირება.

საჩივრის წარდგენის მექანიზმისთვის მნიშვნელოვანია 2-4 პრინციპები, რომლებიც უზრუნველყოფენ სახელმწიფოს მხრიდან საჩივრის წარდგენის შესაძლებლობების შექმნასა და მათზე სათანადო რეაგირების ვალდებულებას.

გასაჩივრების მექანიზმისთვის მნიშვნელოვანია, რომ ეროვნული სტრატეგია მიზნად ისახავს საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სისტემის ჩამოყალიბებას. აღნიშნულის განხორციელებისთვის ერთ-ერთი ამოცანად კი მიიჩნევს საჩივრებისა და გამოძიების სისტემის გაუმჯობესებას მისი ადეკვატურობისა და ქმედუნარიანობის უზრუნველსაყოფად.

ზემოაღნიშნულთან ერთად, სტრატეგია მიზნად ისახავს ადამიანის წამებისა და არასათანადო მოპყრობის სხვა ფორმების თავიდან აცილების უზრუნველმყოფელი სისტემის ჩამოყალიბებას, რომელიც რა თქმა უნდა ვერ მიიღწევა გამართული გასაჩივრების მექანიზმის არსებობის გარეშე.

როგორც სამოქმედო გეგმების ანალიზში გამოჩნდება აღნიშნული პრინციპებიდან, მიზნებიდან და ამოცანებიდან, გეგმებში ძირითადად სათანადოდ ინფორმირების პრინციპის და საჩივრების სისტემის გაუმჯობესების ამოცანის ხაზია ასახული, სადაც ასევე არის საჩივრის წარდგენის უზრუნველსაყოფი რამდენიმე კონკრეტული ამოცანა და ღონისძიება.

მნიშვნელოვანია, რომ ეროვნული სტრატეგიით, პარლამენტი ასევე ადგენს სტრატეგიის შესრულების მონიტორინგის მექანიზმ და ავალებს საქართველოს მთავრობას ამ სტრატეგიით დასახული მიზნების მისაღწევად შექმნას საქართველოს ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო 2014-2015 და შემდგომი წლების სამოქმედო გეგმები, რომლებიც განსაზღვრავს აღნიშნული მიზნების განხორციელებისათვის შესასრულებელ კონკრეტულ სამუშაოებს, მათი შესრულების ვადებს, ინდიკატორებს და შესრულებისთვის პასუხისმგებელ ინსტიტუტებს.[10]

8 საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგი (2014-2016 წლები), მართლმსაჯულება, სასტიკი მოპყრობა და წამება.

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

10 იქვე, სტრატეგიის შესრულების და მისი მონიტორინგის მექანიზმები.

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 როგორც საანგარიშო პერიოდის დასაწყისში, ისე მისი ამოწურვისას გამოთქმული მოსაზრებები.[11]

საქართველოს პრეზიდენტის 2008 წლის ბრძანებულებით[12] შეიქმნა სისხლის **სამართლის რეფორმის განმახორციელებელი უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო.** იგი უფლებამოსილია, შეიმუშაოს და განახორციელოს 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 არ მოიცავს კონკრეტულად გასაჩივრების მექანიზმის მიმართულებას, თუმცა ინფორმაციის დონეზე არის მითითებები რამდენიმე უკვე განხორციელებულ ან უკვე დაგეგმილ ცვლილებაზე.

2015 წლის სტრატეგიაში, ინფორმაციის სახითაა მითითებული, რომ „პენიტენციური რეფორმის ფარგლებში მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა პატიმართა უფლებრივი მდგომარეობა. კერძოდ, გამარტივდა ადმინისტრაციული წარმოება და შემცირდა საჩივრის განხილვის ვადები. განცხადების/საჩივრის ვადად განისაზღვრა 10 დღე და მისი გაზრდა განსაკუთრებულ შემთხვევაში შესაძლებელია მხოლოდ 10 დღით და დასაბუთებული გადაწყვეტილებით." მხოლოდ იგივეა გამეორებული ასევე **2016 წლის სტრატეგიაში.**

2017 წლის სტრატეგიაში ასევე ინფორმაციის სახითაა მითითებული, რომ „გარანტირებულია გასაჩივრების მექანიზმის შეუზღუდავი ხელმისაწვდომობა, ისევე, როგორც შიდა და გარე მონიტორინგის ინსტრუმენტები, ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა უფლებების დასაცავად. შიდა მექანიზმი გაძლიერდა ახალი სტრუქტურული დანაყოფის შექმნით, რომელიც პასუხისმგებელია სისტემურ მონიტორინგზე".[13] ასევე, იმ პირთა წრისათვის, რომელთანაც/ რომლისგანაც შეუზღუდავად, შემოწმებისა და შეჩერების გარეშე უნა განხორციელდეს პატიმართა კორესპონდენციის გაგზავნა/ მიღება და ამ წრეს დაემატება სამინისტროს ადგილობრივი საბჭო. ასევე „იხვეწება კონფიდენციალური საჩივრის გაგზავნის პროცედურები – პენიტენციური დაწესებულება უზრუნველყოფს საჩივრის კონფიდენციალურობის დაცვას".[14]

2018 წლის სტრატეგიაში ასევე კვლავ ინფორმაციის სახითაა მითითებული გასაჩივრების მექანიზმის შეუზღუდავი ხელმისაწვდომობის შესახებ და ამ კუთხით ახლადშექმნილი, მონიტორინგის განმახორციელებელი, სამინისტროს სტრუქტურული ერთეულის ზოგადად მნიშვნელობისა და საქმიანობის შესახებ.[15]

პენიტენციური და დანაშაულის პრევენციის სისტემის განვითარების 2019-2020 წლების სტრატეგია[16] არ ეხება გასაჩივრების სისტემას და შესაბამისად, არ ითვალისწინებს ამ კუთხით რაიმე ღონისძიების დაგეგმვას.

ასეთი მწირი სტრატეგიების პირობებში ცხადია, არ ჩნდება სამოქმედო გეგმების მიერ გასაჩივრების მექანიზმის მიმართულებისთვის დიდი ყურადღების დათმობის განსაკუთრებული მოლოდინი, თუმცა მიუხედავად ამისა, გეგმები მაინც ითვალისწინებს გარკვეულ სათანადო ღონისძიებებს.

---

11 იქვე, სტრატეგიის შესრულების და მისი მონიტორინგის მექანიზმები.

12 საქართველოს პრეზიდენტის 2008 წლის 13 დეკემბრის №591 ბრძანებულება.

13 სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის 2017 წლის სტრატეგია, სასჯელაღსრულების სისტემის რეფორმა.

14 სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის 2017 წლის სტრატეგია, 7.1.

15 სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის 2017 წლის სტრატეგია, შესავალი.

16 „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. გასაჩივრების კუთხით არსებული გამოწვევები პენიტენციურ სისტემაში

შესავალი

როგორც საერთაშორისო, ასევე მოქმედი ეროვნული კანონმდებლობის მიხედვით, ბრალდებულს/მსჯავრდებულს უფლება აქვს გააკეთოს მოთხოვნა ან/და საჩივარი პენიტენციური დაწესებულების მიმართ თავისი უფლებების დასაცავად, მათი განხორციელების უზრუნველსაყოფად, მოითხოვოს ადმინისტრაციისგან რაიმე ქმედების განხორციელება ან ქმედებისგან თავის შეკავება. აღნიშნული უფლება თავისი განხორციელების გარანტიებით, ფაქტობრივად, აყვანილია თავისუფლების რანგში და წარმოადგენს პატიმრის ფუნდამენტურ უფლებას, რომელიც გარკვეულწილად აბალანსებს თავისუფლების აღკვეთით/შეზღუდვით გამოწვეულ წნეხს. პატიმრის უფლება – მოითხოვოს კანონით განსაზღვრული ქმედების განხორციელება და გაასაჩივროს უკვე განხორციელებული მოქმედება ან უმოქმედობა, წარმოადგენს ერთ-ერთ უმთავრეს ფუნდამენტურ საკითხს პენიტენციურ სისტემაში. აღნიშნული უფლებების განხორციელების უსაფრთხო და ეფექტური ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა წარმოადგენს პენიტენციური სისტემის მხრიდან პატიმართა უფლებების პატივისცემისა და დაცვის მნიშვნელოვან გარანტიას. შესაბამისად, მოთხოვნისა და გასაჩივრების მექანიზმის გამართული და ეფექტური ფუნქციონირება მნიშვნელოვანი ინდიკატორია პენიტენციური სისტემის შეფასებისთვის.[17]

მოთხოვნისა და საჩივრის შეტანის/განხილვის მარეგულირებელი ეროვნული კანონმდებლობა ძირითადად შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს და ადგენს გარკვეულ მნიშვნელოვან წესებს, თუმცა პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ მარეგულირებელი ნორმები არასაკმარისია საკითხების დეტალური მოწესრიგებისთვის და ტოვებს ძირითადი პრინციპების უგულვებელყოფის შთაბეჭდილებას, პირველ რიგში, საჩივრის კონფიდენციალურობის პრინციპთან მიმართებაში.

სახალხო დამცველის მონიტორინგისა და შეფასების შედეგად ვლინდება, რომ სისტემაში კვლავ რჩება კრიმინალური სუბკულტურის პრობლემა, რაც უმნიშვნელოვანესი პრობლემაა არა მარტო საჩივრის უფლების განხორციელების, არამედ საერთოდ პენიტენციური სისტემის გამართული ფუნქციონირებისთვის, პატიმრობისა და სასჯელის მიზნების მიღწევისთვის.

წინამდებარე კვლევისთვის გამოთხოვილი ინფორმაციის საფუძველზე ირკვევა, რომ საჩივრის უფლების შესახებ, მისი წარდგენისა და განხილვის პროცედურების, უფასო იურიდიული კონსულტაციის და თარჯიმნის მომსახურების მიღების თაობაზე, დაწესებულების ადმინისტრაცია პატიმრებს წერილობით აცნობებს მხოლოდ შესახლებისას ერთჯერადი გაცნობის წესით და დაწესებულების ბიბლიოთეკაში პატიმართა უფლებების შესახებ გამოცემების განთავსებით.[18] რაც ნიშნავს, რომ არ სრულდება საერთაშორისო ვალდებულება დაწესებულებაში პატიმართათვის თვალსაჩინო ადგილზე განთავსების/გამოკვრის შესახებ.[19]

მიუხედავად პატიმრობის კოდექსის მოთხოვნისა, დამტკიცებული არ არის საჩივრის ფორმა, ასევე არაა დამტკიცებული რაიმე აქტით კონფიდენციალური საჩივრის კონვერტის ფორმა.[20]

მოთხოვნისა და საჩივრის შეტანის უფლებათა უსაფრთხო განხორციელების თვალსაზრისით, დაუცველი და პრობლემურია მოთხოვნისა და გასაჩივრების კონფიდენციალურობის ნორმატიული ბაზა და პრაქტიკა.[21]

უმნიშვნელოვანესი საკითხია ოფიციალური სტატისტიკური მონაცემების არარსებობა. საჯარო სივრცეში არ არსებობს ოფიციალური მონაცემები მოთხოვნების და საჩივრების ოდენობის (ოდენობების შესახებ ინფორმაცია მოცემულია სამაგიდე კვლევაში), შინაარსის, პროცედურული დეტალების (მათ შორის პროცედურების დროული შესრულების, კონფიდენციალურობის დაცვის, ადვოკატის და კანონიერი წარმომადგენლის მოთხოვნისა და დაკმაყოფილება/არდაკმაყოფილების, სხვა სამართლებრივი კონსულტაციის მოთხოვნა/მიღებისა და სხვა), დამაკმაყოფილებელი თუ არადამაკმაყოფილებელი გადაწყვეტილებების, მიღებული გადაწყვეტილებების დასაბუთებულობის, ზემდგომ ან სხვა ორგანოში შემდგომი გასაჩივრების და სხვა მონაცემები, რაც ცალსახა საფუძველია სხვადასხვა საკვანძო საკითხის დეტალური შესწავლის, გაანალიზებისა და სათანადო დასკვნების გამოტანისთვის, ნორმატიული ბაზისა და პრაქტიკის გაუმჯობესებისთვის. აღნიშნული მდგომარეობა გამოიწვია პატიმრობის კოდექსიდან დეპარტამენტის ვალდებულების ამოღებამ, რომელიც ითვალისწინებდა 6 თვეში ერთხელ მოთხოვნებისა და საჩივრების საერთო განხილვას, გაანალიზებას, შესაბამისი ანგარიშის მომზადებას და ხელმძღვანელისთვის და მინისტრისთვის წარდგენას.[22]

---

17 საქართველოს პატიმრობის კოდექსი, თავი XVI; გაეროს მინიმალური სტანდარტული წესები პატიმრებთან მოპყრობის შესახებ (ნელსონ მანდელას წესები); გაეროს წესები თავისუფლებააღკვეთილ არასრულწლოვანთა დასაცავად (ჰავანის წესები); ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია REC (2006) 2 წევრი სახელმწიფოებისადმი ევროპულ ციხის წესებთან დაკავშირებით (ციხის ევროპული წესები); ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია CM/Rec (2008) 11 ევროპული წესების შესახებ სანქციებს ან ზომებს დაქვემდებარებული არასრულწლოვანი სამართალდამრღვევებისათვის.

18 სამაგიდე კვლევა – გასაჩივრების მექანიზმი პენიტენციურ სისტემაში, ძირითადი მიგნებები.

19 გაეროს მინიმალური სტანდარტული წესები პატიმრებთან მოპყრობის შესახებ (ნელსონ მანდელას წესები), წესი 55.3.

20 სამაგიდე კვლევა – გასაჩივრების მექანიზმი პენიტენციურ სისტემაში, ძირითადი მიგნებები.

21 იქვე, ძირითადი მიგნებები.

22 იქვე, ძირითადი მიგნებები.

საკვლევ პერიოდში, მოთხოვნისა და საჩივრის წარდგენის შესახებ არსებულ გამოწვევებს აქტიურად განიხილავს საქართველოს სახალხო დამცველი

2014 წლის წლიური ანგარიშში სახალხო დამცველი მიმოიხილავს ბრალდებულთა/ მსჯავრდებულთა მოთხოვნისა და გასაჩივრების უფლების რეალიზაციის საკითხებს, გამოყენების ინტენსივობას, პატიმართა დამოკიდებულებას მათი გამოყენების მნიშვნელოვნების მიმართ, მათი ინფორმირების საკითხებს.

სახალხო დამცველის აზრით, გამოკვეთილია დაწესებულებების მიერ საჩივრებზე არასათანადო რეაგირება.[23] ამ აზრსავე ავითარებს უსაფრთხოების საკითხების მიმოხილვის დროს და მოთხოვნებსა და საჩივრებზე არასათანადო რეაგირებას მიიჩნევს პატიმართა და დაწესებულების თანამშრომელთა შორის „არაკეთილგანწყობილი", „კონფლიქტური" და „დაძაბული" ურთიერთობების ერთ-ერთ გამომწვევ მიზეზად.[24]

სახალხო დამცველი დადებითად აღნიშნავს, რომ სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს მიერ შემუშავებულია მსჯავრდებულთა რისკების შეფასებისა და გადაფასების შესახებ ბრძანების პროექტი, რომლის დამტკიცების შემთხვევაში, მიიღწევა წლების მანძილზე მისი არაერთი რეკომენდაცია მსჯავრდებულის გადაყვანის (სასჯელის მოხდის დაწესებულების ტიპის განსაზღვრა/შეცვლა) გადაწყვეტილების გასაჩივრების უფლებით უზრუნველყოფა.[25]

წლის მანძილზე დისციპლინური დასჯის ღონისძიების გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილება, სახალხო დამცველის ინფორმაციით, გასაჩივრდა მხოლოდ სამჯერ. სახალხო დამცველი ხაზს უსვამს ბრალდებულთა/ მსჯავრდებულთა დამოკიდებულებას გასაჩივრების უფლების მიმართ, აღნიშნავს, რომ მათი აზრით, გასაჩივრება აზრს მოკლებულია.[26]

სახალხო დამცველი არასრულწლოვანთა პენიტენციური დაწესებულების მაგალითზე მიუთითებს, რომ მსჯავრდებულები არ არიან სათანადოდ ინფორმირებულნი მოთხოვნისა და საჩივრის უფლებებისა და მათი განხორციელების პროცედურების თაობაზე. შედეგად, მაგალითად მოყავს ამავე დაწესებულებაში წლის მანძილზე დისციპლინური სახდელის გასაჩივრების ფაქტის არარსებობა.[27]

სახალხო დამცველი მიუთითებს საინტერესო სტატისტიკაზე. წლის მანძილზე სასჯელაღსრულების ყველა დაწესებულებიდან საჩივრების ყუთების მეშვეობით გაგზავნილი კორესპონდენციის ოდენობა შეადგენს 3 135 ერთეულს, რომელთაგან 97% გაგზავნილია მხოლოდ 2 დაწესებულებიდან (50%-№17 დაწესებულება და 47%-№15 დაწესებულება).[28]

სახალხო დამცველის ანგარიში არ მოიცავს ინფორმაციას მოთხოვნების და საჩივრების წარდგენის პროცედურების რეალური განხორციელების ან შედეგების შესახებ.

სახალხო დამცველი მოთხოვნისა და საჩივრის შესახებ 2014 წლის წლიური ანგარიშით არ გასცემს რეკომენდაციებსა და წინადადებებს, თუ არ გავითვალისწინებთ ზოგადად კორესპონდენციის კონფიდენციალურობის დაცვის უზრუნველყოფის შესახებ სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრისთვის მიცემულ რეკომენდაციას.[29]

2015 წლის წლიურ ანგარიშში საქართველოს სახალხო დამცველი მოთხოვნისა და გასაჩივრების მექანიზმს ცალკე თავს უთმობს, რაც მისი მხრიდან საკითხისთვის მაღალი მნიშვნელობის მინიჭებაზე მიუთითებს.[30]

სახალხო დამცველი მიუთითებს პენიტენციური სისტემის 14 დაწესებულებაში ჩატარებულ სპეციალურ სოციოლოგიურ კვლევაზე – **„მოთხოვნის/საჩივრის განხილვის მექანიზმი საქართველოს პენიტენციურ სისტემაში"**.

კვლევაში სახალხო დამცველი მიმოიხილავს აღნიშნული მექანიზმის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას და პრაქტიკულ პრობლემატიკას. აცხადებს, რომ კვლევის დროს განხორციელდა მარეგულირებელი ნორმატიული ბაზის ანალიზი საერთაშორისო სტანდარტების ჭრილში, დაწესებულებების ადმინისტრაციის წარმომადგენლებთან გასაუბრებები, დარეგისტრირებული მოთხოვნებისა და საჩივრების შემთხვევითი შერჩევითი პრინციპით შინაარსობრივი ანალიზი. საუბრობს მექანიზმის დაბალ ეფექტურობაზე. აცხადებს, რომ პატიმართა წარმოდგენები აჭარბებს მათი ინფორმირებულობის რეალურ დონეს, რომ არ ხდება მოთხოვნებზე, საჩივრებზე დროული რეაგირება და აღნიშნული უფლებების ქონისა და განხორციელების მექანიზმების შესახებ პატიმართა სათანადო რეაგირება, არაა გამოკრული უფლებების ნუსხა და არც საკნებში მოეპოვებათ აღნიშნული წერილობითი ინფორმაცია/დოკუმენტაცია. დადებითად აღნიშნავს მოთხოვნისა და საჩივრის წარდგენისათვის საჭირო მატერიალური საჭიროებების ხელმისაწვდომობას და ადმინისტრაციების (დაწესებულება, დეპარტამენტი, სამინისტრო) მიერ გამოცხადებულ მზადყოფნას ზოგიერთი პრობლემური საკითხის გათვალისწინებისა და გამოსწორებისათვის.[31]

---

23 საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2014 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, გვ. 21

24 იქვე, გვ. 41

25 იქვე, გვ. 47

26 იქვე, გვ. 79

27 იქვე, გვ. 130

28 იქვე, გვ. 150

29 იქვე, გვ. 150–151

30 საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2015 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, გვ. 156

31 იქვე, გვ. 156–157

სახალხო დამცველი განსაკუთრებულად ხაზგასმით და ფართოდ მიმოიხილავს კონფიდენციალური საჩივრების შეტანის მექანიზმის პრობლემატიკას. აღნიშნავს, რომ რეალურად არ მუშაობს აღნიშნული მექანიზმი; მიუთითებს, რომ ყოველ მესამე პატიმარს არ მიუღია (პატიმართა ინფორმაციით) სარეგისტრაციო ნომერი; უმრავლეს შემთხვევაში, არ ხდება საჩივრის ნომრებისა და კონვერტების გადაცემის დროს კონფიდენციალობის დაცვა. ნომრები პატიმრებს მიეწოდებათ საკნებში, ხოლო კონვერტების გადაცემის დროს ხდება მომთხოვნის ვინაობის ჩანიშვნა. ამ მხრივ კიდევ უფრო განსაკუთრებით მძიმე მდგომარეობაზეა მითითება დახურული ტიპის დაწესებულებებში, ვინაიდან აქ პატიმრების მიერ საჩივრების ყუთით სარგებლობა შეუძლებელია თანმხლები პირის გარეშე. ასევე, რიგ დაწესებულებებში, საჩივრების ყუთი ხვდება სამეთვალყურეო კამერების ხედვის არეალში. ასევე, კონფიდენციალურობის დარღვევა იკვეთება, როდესაც ხდება საჩივრის შედგენის დროს სოციალური მუშაკის მიერ დახმარება საკანში უსაფრთხოების თანამშრომლის თანხლებით.[32]

სახალხო დამცველი აცხადებს, რომ სამეთვალყურეო კამერების ხედვის არეალში საჩივრების ყუთი ხვდება №6, №7, №8, №9, №18 დაწესებულებებში, თუმცა მისივე განმარტებით, სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო აღიარებს მხოლოდ №9 პენიტენციური დაწესებულების დარღვევას და გამოხატავს პრობლემის ამ დაწესებულებაში გამოსწორების მზადყოფნას.[33]

სახალხო დამცველი ასევე მიუთითებს თავის აპარატიდან გაგზავნილი კორესპონდენციის ადრესატისთვის გახსნილ მდგომარეობაში გადაცემის პრაქტიკაზე. ასევე, პენიტენციური სისტემის მიერ მოთხოვნების/საჩივრების ზოგად ანალიზზე და საერთო ანგარიშის მომზადებაზე და თვლის, რომ აღნიშნული ანალიზით შესაძლებელი იქნებოდა დაწესებულებებში არსებული უკმაყოფილებების გამომწვევი მიზეზების შეფასება.[34] მიუთითებს, რომ პრაქტიკულად არ ხდება მოთხოვნაზე/საჩივრებზე დროული რეაგირება და არც ვადის გაგრძელების შესახებ მომჩივანთა ინფორმირება. დროულად ხორციელდება მხოლოდ შუალედური პასუხის მიწოდება, რომელიც მოიცავს ინფორმირებას მოთხოვნის/საჩივრის ადრესატის მიერ მიღების შესახებ. უარყოფითად აფასებს სამინისტროს სამედიცინო დეპარტამენტისა და გენერალური ინსპექციის მიერ საჩივრის განხილვის ვადების ნორმატიული ბაზით განუსაზღვრელობას.[35]

სახალხო დამცველი ყურადღებას ამახვილებს თავად პატიმართა დამოკიდებულებაზე მოთხოვნების/საჩივრების შეტანის მიმართ. მიუთითებს, რომ ხშირ შემთხვევებში, ხდება თავის შეკავება ადმინისტრაციის წარმომადგენელთაგან, ზოგჯერ პროკურორთაგან, გამომძიებელთაგან თუ სხვა პატიმართა მხრიდან ზეწოლის გამო. ასევე ხდება თვითცენზურა, ვინაიდან პატიმრები თვლიან, რომ რაიმეს გასაჩივრება გამოიწვევს მათი მდგომარეობის გაუარესებას, გართულებას.[36]

სახალხო დამცველი განიხილავს მოთხოვნებზე/საჩივრებზე მიღებულ გადაწყვეტილებებს და აცხადებს, რომ ამ მიმართულებითაც არის არსებითი პრობლემები, ვინაიდან არ ხდება უარის დასაბუთება; არ ხდება საკითხის სრული შესწავლა, დამატებითი მტკიცებულებების მოპოვება და გათვალისწინება; გადაწყვეტილებები ეყრდნობა მხოლოდ ადმინისტრაციის წარმომადგენელთა პოზიციებს.[37]

სახალხო დამცველი აჯამებს მოთხოვნებზე/საჩივრებზე ადრესატთა გამოხმაურებებს და აკეთებს კონფიდენციალურ და არაკონფიდენციალურ საჩივრებზე გამოხმაურებების ოდენობების შედარებას. ირკვევა, რომ ამ მხრივ მკვეთრი განსხვავებაა. კონფიდენციალურ საჩივრებზე ადრესატთა გამოხმაურება შეადგენს 37%-ს, ღია საჩივრებზე გამოხმაურება კი – 52%-ს. ამასთან, მითითებულია, რომ ადმინისტრაცია არ უტოვებს პატიმრებს გადაწყვეტილებებს საკანში, რაც ხელს უშლის მათ გადაწყვეტილებათა შესწავლაში, გააზრებასა და გასაჩივრების უფლების განხორციელებაში.[38]

საბოლოოდ სახალხო დამცველი საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს აძლევს 36 რეკომენდაციას, საქართველოს პარლამენტს 5 წინადადებას, ხოლო 1 წინადადებას – საქართველოს მთავარ პროკურატარას.[39]

საქართველოს სახალხო დამცველის 2016 წლის წლიური ანგარიში

სახალხო დამცველი მიუთითებს, რომ 2016 წელს პატიმართა მიერ დისციპლინური სახდელის დაკისრების შესახებ მხოლოდ 43 განკარგულება გასაჩივრდა სასამართლოში, მაშინ, როდესაც პენიტენციურ დაწესებულებებში პატიმრების მიმართ სულ გამოყენებულ იქნა 4838 დისციპლინური სახდელი (2015 წელს სასამართლოში პატიმრებმა 38 განკარგულება გაასაჩივრეს).

---

32 იქვე, გვ. 157–158

33 იქვე, გვ. 158

34 იქვე, გვ. 159

35 იქვე, გვ. 160

36 იქვე, გვ. 160

37 იქვე, გვ. 160

38 იქვე, გვ. 161–162

39 აღნიშნული წინადადებები და რეკომენდაციები უცვლელად იქნება მოყვანილი გეგმების ანალიზის ნაწილში.

„ზემოთ მოცემული 43 შემთხვევიდნ 7 შემთხვევაში სასამართლომ სარჩელი ნაწილობრივ დააკმაყოფილა, 4 შემთხვევაში – სრულად. 9 შემთხვევაში პატიმართა სარჩელები არ დაკმაყოფილდა, 7 შემთხვევაში სასამართლომ სარჩელი განუხილველად დატოვა, 2 შემთხვევაში პატიმრებს უარი ეთქვათ სარჩელის წარმოებაში მიღებაზე ხარვეზის შეუვსებლობის გამო, 4 შემთხვევაში საქმისწარმოება შეწყდა, 3 შემთხვევაში საქმეზე დამდგარი შედეგი უცნობია, ხოლო 7 სარჩელის განხილვა კვლავაც მიმდინარეობს სასამართლოში. ზემოთქმულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ მართალია, წინა წელთან შედარებით, დისციპლინური სახდელების პატიმართა მხრიდან გასაჩივრების პრაქტიკა ოდნავ გაიზარდა, მაგრამ პატიმრები დისციპლინური სახდელის დაკისრების შესახებ განკარგულებას კვლავ იშვიათად ასაჩივრებენ. ეს შეიძლება რამდენიმე ფაქტორით იყოს განპირობებული, მათ შორის, საკუთარი უფლებების შესახებ ინფორმაციის ნაკლებობით“.

კონკრეტულად **მოთხოვნის/საჩივრის განხილვის მექანიზმის მიმართულებით**[40] სახალხო დამცველი კვლავ ხაზს უსვამს მის მიერ სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროსადმი 2015 წლის წლიური ანგარიშით მიცემულ რეკომენდაციებზე და აღნიშნავს, რომ მათი უმრავლესობა შეუსრულებელია. ნაწილობრივაა შესრულებული პატიმართა ინფორმირებულობის მიმართულებით გაცემული რეკომენდაცია, თუმცა აქაც ხედავს გადაუჭრელ პრობლემებს.

სახალხო დამცველი მიუთითებს, რომ სისტემაში კვლავ მოუგვარებელია:

- პატიმართათვის დოკუმენტური ინფორმაციის, მათ შორის ნორმატიული აქტების სახით გადაცემის საკითხი. აღნიშნავს, რომ რიგ შემთხვევებში პატიმრები ნორმატიულ აქტების მიწოდებას სახალხო დამცველის აპარატს სთხოვენ;[41]
- სოციალური მუშაკის როლის გაზრდის საკითხი. აღნიშნავს, რომ მათი როლი უნდა გაიზარდოს პატიმართა ინფორმირებულობის, სათანადო კონსულტირების და ხელშეწყობის მხრივ;[42]
- მოთხოვნის/საჩივრის რეგისტრაციის ნომრის დროული და შეუფერხებელი მიღების საკითხი. აღნიშნავს, რომ ზოგიერთ დაწესებულებაში აღნიშნულის მისაღებად პატიმარს აწერინებენ ცალკე მოთხოვნას;[43]
- კონფიდენციალური საჩივრის კონვერტების თავისუფალი ხელმისაწვდომობის საკითხი;[44]
- კონფიდენციალური საჩივრის წარდგენის განხორციელების დროს კონფიდენციალურობის დაცვის საკითხი;[45]
- დახურულ დაწესებულებებში საჩივრის ყუთით სათანადო სარგებლობის შეუძლებლობის საკითხი;[46]
- სამედიცინო ხასიათის საჩივარ-განცხადებების გადაწყვეტის ვადის განსაზღვრის საკითხი;[47]
- სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს გენერალური ინსპექციის მიერ საჩივრის განხილვის ვადის განუსაზღვრელობის საკითხი;[48]

სახალხო დამცველი ასევე აღნიშნავს, რომ პრობლემებია პატიმართა მხრიდან მოთხოვნის/საჩივრის დაწესებულების წარმომადგენლისთვის გადაცემის დადასტურებისა მხრივ და მოითხოვს აღნიშნული ფაქტის დამადასტურებელი დოკუმენტის შექმნას.[49]

ზემოაღნიშნული საკითხების ფონზე, სახალხო დამცველი კვლავ გასცემს არაერთ რეკომენდაციასა და წინადადებას. მათ შორის იმეორებს 2015 წლის ანგარიშით გაცემულ 11 რეკომენდაციას და დამატებით გასცემს 5 რეკომენდაციასა და 2 წინადადებას,[50] რომლებიც ქვემოთ განიხილება.

---

40 საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2016 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, გვ. 158

41 იქვე, გვ. 159 – 160

42 იქვე, გვ. 160

43 იქვე, გვ. 162

44 იქვე, გვ. 162

45 იქვე, გვ. 163 – 164

46 იქვე, გვ. 163 – 164

47 იქვე, გვ. 164

48 იქვე, გვ. 164

49 იქვე, გვ. 162

50 იქვე, გვ. 164–166

სახალხო დამცველის 2017 და 2018 წლების წლიური ანგარიშები

სახალხო დამცველის 2017 და 2018 წლების წლიურ ანგარიშებში არაფერია ნათქვამი ბრალდებულთა და მსჯავრდებულთა მოთხოვნებისა და საჩივრების საკითხებზე. არაა შეფასებული მის მიერ წინა წლის ანგარიშით გაცემული რეკომენდაციებისა და წინადადებების შესრულება-არშესრულების მდგომარეობა.

კანონმდებლობის ცვლილებები 2014-2017 წლებში ასე გამოიყურება:

2015 წლის 2 ნოემბერს დამტკიცდა „ბრალდებულთა და მსჯავრდებულთა დამცველთან/ადვოკატთან შეხვედრის უფლების განხორციელების შესახებ" სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის №157 ბრძანება, რომელიც პირდაპირ არ ითვალისწინებს მოთხოვნის/საჩივრის მექანიზმების შესახებ რაიმე დათქმებს და მხოლოდ ზოგადად აწესრიგებს შეხვედრის განხორციელების ტექნიკურ მხარეს. თუმცა, ადგენს საინტერესო წესს, რაც გულისხმობს დამცველის/ადვოკატის დაწესებულებაში ერთ შესვლაზე მხოლოდ ერთი დაცვის ქვეშ მყოფ პატიმართან შეხვედრას, თუ სხვადასხვა დაცვის ქვეშ მყოფი პატიმრები არ მონაწილეობენ ერთი და იმავე სისხლის სამართლის საქმეში.[51]

2015 წლის პირველ ივლისს:

- მოთხოვნის საფუძველი გახდა ნებისმიერი ისეთი უფლების მიღება, რომელთა მინიჭებაც პენიტენციური ადმინისტრაციის უფლებამოსილებას განეკუთვნება. ამ რედაქციამდე მოთხოვნა შეიძლებოდა გაკეთებულიყო მხოლოდ პენიტენციური ადმინისტრაციის დისკრეციულ უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ საკითხებზე ბრალდებულისთვის/ მსჯავრდებულისთვის უფლებების მინიჭებაზე;[52]

- გაუქმდა ნორმა, რომელიც აწესებდა, რომ მოთხოვნაზე მიღებული პასუხი არ ექვემდებარებოდა გასაჩივრებას;[53]

- შემცირდა საფუძვლის გამოვლენიდან საჩივრის შეტანის ვადა და მანამდე არსებული 3 თვის მაგივრად განისაზღვრა ერთი თვით;[54]

- ცვლილებები განხორციელდა საჩივრის ადრესატში. პენიტენციური დეპარტამენტის თავმჯდომარის ქმედებებზე საჩივრის მიმართვის ადრესატად განისაზღვრა სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრი;[55]

- გაუქმდა დათქმა საჩივრის განხილვაში გასაჩივრებული ქმედების განმახორციელებელი პირის უშუალო დაქვემდებარებაში მყოფი პირის მონაწილეობის შეუძლებლობისა და მხოლოდ ზემდგომის მონაწილეობის შესაძლებლობის შესახებ. მოქმედი რედაქციით, აკრძალულია მხოლოდ გასაჩივრებული ქმედების ჩამდენი პირის მონაწილეობა;[56]

- დადგინდა, რომ საჩივარი წერილის ან რაიმე შევსებული ფორმის მაგივრად მხოლოდ მინისტრის მიერ დადგენილი ფორმით უნდა იქნეს შეტანილი;[57]

- განისაზღვრა საჩივრების ყუთის ყოველი სამუშაო დღის ბოლოს გახსნა, დაკეტვა და დალუქვა, ყოველი დღის ბოლოს ნაცვლად;[58]

- საჩივრების რეგისტრაციასა და აღრიცხვას უზრუნველყოფს დაწესებულების სოციალური მუშაკი, ძველი რედაქციით, სოციალური განყოფილება უზრუნველყოფდა რეგისტრაციას, ხოლო სოციალური მუშაკი ახორციელებდა აღრიცხვას;[59]

---

51 „ბრალდებულთა და მსჯავრდებულთა დამცველთან/ადვოკატთან შეხვედრის უფლების განხორციელების შესახებ" სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის №157 ბრძანება, მუხლი 5–6.

52 საქართველოს პატიმრობის კოდექსი, მუხლი 95.1.

53 იქვე, მუხლი 95.6.

54 იქვე, მუხლი 96.1.

55 იქვე, მუხლი 98.2.

56 იქვე, მოქმედი რედაქციით მუხლი 98.4, ძველი რედაქციით მუხლი 98.2.

57 იქვე, მუხლი 99.3.

58 იქვე, მუხლი 100.4-5.

59 იქვე, მუხლი 100.7.

- განსაკუთრებულ შემთხვევებში, საჩივრის განხილვის ვადის გაგრძელება ერთი თვის ნაცვლად შესაძლებელი გახდა მხოლოდ 10 სამუშაო დღით;[60]

- გაუქმდა პენიტენციური დეპარტამენტის ვალდებულება, რომელიც ითვალისწინებდა 6 თვეში ერთხელ მოთხოვნებისა და საჩივრების საერთო განხილვას, გაანალიზებას, შესაბამისი ანგარიშის მომზადებას და ხელმძღვანელისთვის და მინისტრისთვის წარდგენას. ნათელია, რომ აღნიშნული დათქმა დაედო საფუძვლად მოთხოვნის/საჩივრების შესახებ სტატისტიკის არარსებობას.

2017 წლის პირველ ივნისს:

- მოთხოვნის საფუძველი გახდა ნებისმიერი იმგვარი უფლების მიღება, რომელთა მინიჭებაც პენიტენციური დაწესებულების უფლებამოსილებას განეკუთვნება. ამ რედაქციამდე მოთხოვნა შეიძლებოდა გაკეთებულიყო მხოლოდ პენიტენციური ადმინისტრაციის დისკრეციულ უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ საკითხებზე, ბრალდებულისთვის/ მსჯავრდებულისთვის უფლებების მინიჭებაზე;[61]

- მოთხოვნის რეგულირების სფეროდან ამოვიდა პირობით ვადაზე ადრე გათავისუფლებისა და სხვა დაწესებულებაში გადაყვანის საკითხები;[62]

- 48 საათის ნაცვლად, საჩივრის ადრესატისთვის გადაგზავნის ვადა განისაზღვრა არაუგვიანეს მომდევნო სამუშაო დღით. შესაბამისად, ვადა ძირითადად შემცირდა, თუმცა შესაძლებელი გახდა პარასკევს მიღებული საჩივრის ორშაბათს დღის ბოლოს გადაგზავნა; [63]

- განისაზღვრა ისეთი კონფიდენციალური საჩივრის მიღებისა და განადგურების პირობები, რომელთაც მითითებული არ აქვთ ადრესატი.[64]

არსებული ინფორმაცია[65] ადასტურებს საკითხის სირთულეს და პრაქტიკაში საერთო მიდგომების არარსებობას, რაც გამოიხატება სხვადასხვა დაწესებულებებს შორის დაფიქსირებულ ოდენობებს შორის დიდ სხვაობაში, მაგალითად[66]:

№2 დაწესებულებაში წარდგენილია:

- 2014 წელს (პატიმართა რაოდენობა დეკემბერში-1505) – 24334 მოთხოვნა და 254 საჩივარი;
- 2015 წელს (პატიმართა რაოდენობა დეკემბერში-1398) – 26251 მოთხოვნა და 254 საჩივარი;
- 2016 წელს (პატიმართა რაოდენობა დეკემბერში-1166) – 24733 მოთხოვნა და 226 საჩივარი;
- 2017 წელს (პატიმართა რაოდენობა დეკემბერში-1020) – 21957 მოთხოვნა და 185 საჩივარი.

№17 დაწესებულებაში წარდგენილია:

- 2014 წელს (პატიმართა რაოდენობა დეკემბერში-1968) – 115 მოთხოვნა და 2 საჩივარი;
- 2015 წელს (პატიმართა რაოდენობა დეკემბერში-1901) – 174 მოთხოვნა და 0 საჩივარი;
- 2016 წელს (პატიმართა რაოდენობა დეკემბერში-1890) – 149 მოთხოვნა და 0 საჩივარი;
- 2017 წელს (პატიმართა რაოდენობა დეკემბერში-1878) – 72 მოთხოვნა და 0 საჩივარი.

60 იქვე, მუხლი 103.1.

61 იქვე, მუხლი 95.1.

62 იქვე, მუხლი 95.5.

63 იქვე, მუხლი 102.1.

64 იქვე, მუხლი 104.3.

65 სამაგიდე კვლევა – გასაჩივრების მექანიზმი პენიტენციურ სისტემაში, ძირითადი მიგნებები.

66 სამაგიდე კვლევა – გასაჩივრების მექანიზმი პენიტენციურ სისტემაში, საჯარო სტატისტიკური ინფორმაცია.

№18 დაწესებულებაში წარდგენილია:

- 2014 წელს (პატიმართა რაოდენობა დეკემბერში-77) – 44 მოთხოვნა და 0 საჩივარი;
- 2015 წელს (პატიმართა რაოდენობა დეკემბერში-110) – 425 მოთხოვნა და 0 საჩივარი;
- 2016 წელს (პატიმართა რაოდენობა დეკემბერში-90) – 1731 მოთხოვნა და 2 საჩივარი;
- 2017 წელს (პატიმართა რაოდენობა დეკემბერში-111) – 1849 მოთხოვნა და 1 საჩივარი.

7. სამოქმედო გეგმების ანალიზი

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

აღნიშნული გეგმა იყო შემდეგი სტრუქტურით ჩამოყალიბებული – მიზანი; ამოცანა; საქმიანობა/ღონისძიება; პასუხისმგებელი უწყება; შესრულების ვადა; ინდიკატორი. არ იყო მოცემული ბიუჯეტის გრაფა. გეგმა პატიმართა გასაჩივრების მექანიზმის მიმართულებით აერთიანებს **1** მიზანს, **3** ამოცანას, **3** საქმიანობა/ღონისძიებას, **2** პასუხისმგებელ ორგანოს და **4** 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".[67]

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

საქმიანობა/ღონისძიების ინდიკატორი: „მომზადებული და ინიცირებულია შესაბამისი ცვლილებები".

რელევანტურობა: ზოგადად მიზანი 5.1. რელევანტურია, საქართველოს სახელმწიფოს მიერ აღიარებული საერთაშორისო სტანდარტების იმპლემენტაციისა და დამკვიდრების თვალსაზრისით და მისასალმებელია 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, რომ არსებული სისტემა საერთოდ არაა ნაგულისხმები როგორც საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი და უნდა ჩამოყალიბდეს ახალი, თუ მოიაზრება არსებულის დახვეწა და სტანდარტიზება. ამიტომ, შეუძლებელია მიზნის მიღწევადობის და რეალურობის განსაზღვრა. **ამოცანა 5.1.1.-ით** გაურკვეველია, როგორ, რა ხერხებით, მეთოდებითა და დროის რა მონაკვეთში უნდა განხორციელდეს ნორმატივების გადახედვა, დამუშავება, შესაბამისი ცვლილებების ინიცირება და შეტანა. მითუმეტეს გადახედვა უნდა განხორციელდეს სისტემატურად, ხოლო ამ ამოცანის შესრულება დაკისრებული აქვთ ისეთ ორგანოებს, რომელთა კომპეტენციაში კანონმდებლობის ცვლილებების მიმართულებით შეიძლება მოიაზრებოდეს მხოლოდ საკითხის მომზადება და ინიცირება და არა 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, არალოგიკურია, ვინაიდან ასეთი რეგულაციების შემუშავების და დამტკიცების სფეროში ამ საქმიანობის განმახორციელებელ ორგანოს

67 მოცემული **ამოცანა** ხაზგასმით არ მოიაზრებს დისციპლინურ საქმისწარმოების მიმართულებით რაიმეს დაგეგმვას, თუმცა ვინაიდან ზოგადია და შეიძლება მოიცავდეს ყველა მიმართულებას, ამიტომ განვიხილავთ განხორციელდა თუ არა გეგმის ამ ნაწილის ფარგლებში კონკრეტულად პატიმართა დისციპლინური საქმისწარმოების მიმართულებითაც.

ხელმძღვანელს (სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრს), მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, წამყვანი კომპეტენცია აქვს მინიჭებული და შეუძლია თავად დაამტკიცოს ყველა საჭირო კანონქვემდებარე რეგულაცია[68]. მიზნისა და ამოცანის მსგავსად, ზოგად ხასიათს ადასტურებს მათი შესრულების ინდიკატორიც, რომელიც ასევე თეზისის დონეზეა განსაზღვრული და მოკლებულია კონკრეტულად გაზომვის ყოველგვარ შესაძლებლობას.

შესრულების შეფასება: ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო გეგმის 2014-2015 წლების შესრულების ანგარიშის[69] მიხედვით გეგმა სრულად შესრულებულია.

მითითებულია, რომ სამინისტროს მიერ პერიოდულად ხორციელდება საქართველოს კანონმდებლობისა და შიდა რეგულაციების გადახედვა და საჭიროების შემთხვევაში, ხდება შესაბამისი საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების პროექტების მომზადება. ანგარიშით წარმოდგენილია საკანონმდებლო აქტებში განხორციელებული ცვლილებების სტატისტიკა კონკრეტული თემატიკის გარეშე და დასახელებულია 2015 წელში გამოცემული კონკრეტული ბრძანებები, რომელთაგან საჩივრის საკითხებს ეხება მხოლოდ დაწესებულების დებულებები, რომლებიც სხვა საკითხებთან ერთად, არეგულირებენ გასაჩივრების მექანიზმებს, თუმცა ძირითადად იმეორებენ პატიმრობის კოდექსით განსაზღვრულ ნორმებს. „ბრალდებულთა და მსჯავრდებულთა დამცველთან/ ადვოკატთან შეხვედრის უფლების განხორციელების შესახებ“ სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის №157 ბრძანება პირდაპირ არ ითვალისწინებს საჩივრის მექანიზმების შესახებ რაიმე დათქმებს და მხოლოდ ზოგადად აწესრიგებს შეხვედრის განხორციელების ტექნიკურ მხარეს. თუმცა, ადგენს საინტერესო წესს, რაც გულისხმობს დამცველის/ადვოკატის დაწესებულებაში ერთ შესვლაზე მხოლოდ ერთ დაცვის ქვეშ მყოფ პატიმართან შეხვედრას, თუ სხვადასხვა დაცვის ქვეშ მყოფი პატიმრები არ მონაწილეობენ ერთი და იმავე სისხლის სამართლის საქმეში.[70]

საქართველოს სახალხო დამცველის 2015 წლის წლიური ანგარიშში, 2014 წლის კრიტიკული ანგარიშის შემდგომ, გაკეთებულია უმნვავესი რეაგირება სისტემაში არსებული პრობლემების შესახებ და გაცემულია შემდეგი წინადადებები და რეკომენდაციები:

რეკომენდაციები საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს:[71]

1. მიღებულ იქნას ყველა საჭირო ზომა, რათა ყველა პატიმარს ხელზე გადაეცეს მათი უფლებების, მათ შორის, მოთხოვნის/საჩივრის შეტანის უფლებისა და მოთხოვნის/ საჩივრის განხილვის პროცედურის შესახებ ინფორმაცია. ამ მიზნით შესაძლებელია შეიქმნას სპეციალური ბროშურა;

2. მიღებულ იქნას ყველა საჭირო ზომა, რათა ყველა პატიმრისთვის ხელმისაწვდომი იყოს პატიმრობის კოდექსი, დაწესებულების დებულება და სხვა საკანონმდებლო აქტები;

3. მიღებულ იქნას ყველა საჭირო ზომა, რათა ყველა დაწესებულებაში პატიმრისათვის ხელმისაწვდომ ადგილებში, მათ შორის საცხოვრებელ საკნებში, გამოეკრას (სხვადასხვა ენაზე) პატიმართა უფლებების/ მოვალეობების და მოთხოვნის/საჩივრის შეტანისა და განხილვის პროცედურის შესახებ ინფორმაცია;

4. გაიზარდოს სოციალური მუშაკის როლი; დაწესებულებაში მიღების შემდგომ, უახლოეს რამდენიმე დღეში სოციალურმა მუშაკმა დეტალურად აუხსნას პატიმარს მისი უფლებები და მოვალეობები, ასევე მიაწოდოს ინფორმაცია მოთხოვნის/საჩივრის შეტანისა და განხილვის პროცედურის შესახებ, განუმარტოს სოციალური მუშაკის კომპეტენცია და გადასცეს ყველა საჭირო ძირითადი დოკუმენტი; სათანადო პერიოდულობით ინდივიდუალურად ან ჯგუფურად იმუშაოს პატიმრებთან მათი უფლებებისა და მოვალეობების, მოთხოვნის/ საჩივრის შეტანისა და განხილვის პროცედურის თემატიკაზე;

5. მიღებულ იქნას ყველა საჭირო ზომა, რათა ყველა პატიმრისთვის უფასოდ ხელმისაწვდომი იყოს მატერიალურ-ტექნიკური საშუალებები (ფურცელი, კალამი, კონვერტი);

6. მიღებულ იქნას ყველა საჭირო ზომა, კონფიდენციალური საჩივრების კონვერტების თავისუფალი ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად ისეთ ადგილზე და იმგვარად (მაგალითად, ბიბლიოთეკაში), რომ

68 პატიმრობის კოდექსი, მუხლი 2.4.

69 მოცემული ამოცანა ხაზგასმით არ მოიაზრებს გასაჩივრების მექანიზმის მიმართულებით რაიმეს დაგეგმვას, თუმცა ვინაიდან ზოგადია და შეიძლება მოიცავდეს ყველა მიმართულებას, ამიტომ განვიხილავთ განხორციელდა თუ არა გეგმის ამ ნაწილის ფარგლებში კონკრეტულად ამ მიმართულებითაც.

70 „ბრალდებულთა და მსჯავრდებულთა დამცველთან/ადვოკატთან შეხვედრის უფლების განხორციელების შესახებ“ სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის №157 ბრძანება, მუხლი 5–6.

71 საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2015 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, გვ. 163–166

კონვერტის მიღება არ იყოს პენიტენციური დაწესებულების თანამშრომლებზე დამოკიდებული და არ მოხდეს კონვერტის მიმღები პატიმრის იდენტიფიცირება. ამასთან, მიეცეთ პატიმრებს შესაძლებლობა, საკანში იქონიონ გარკვეული რაოდენობის კონვერტი;

7. მიღებულ იქნას ყველა საჭირო ზომა, რათა პატიმარს ყველა შემთხვევაში დროულად მიეწოდოს მოთხოვნის/საჩივრის რეგისტრაციის ნომერი. რეპრესიების თავიდან აცილების მიზნით, დაწესებულების სოციალურმა მუშაკმა გამოიჩინოს განსაკუთრებული სიფრთხილე, რომ არ მოხდეს მოთხოვნის/საჩივრის შემტანი პატიმრის იდენტიფიცირება, ამასთან, დაიცვას მოთხოვნის/საჩივრის შინაარსის კონფიდენციალურობა;

8. მიღებულ იქნას ყველა საჭირო ზომა, რათა კონფიდენციალური საჩივრების გაგზავნის შემდგომ, ყველა შემთხვევაში გამოიკრას რეგისტრაციის ნომრები საჩივრის ყუთთან; აღნიშნული პროცედურის შესახებ ყველა პატიმარს პერიოდულად მიეწოდოს ინფორმაცია, რათა მათ იცოდნენ და ჰქონდეთ მოლოდინი, რომ მათი მოთხოვნის/საჩივრის რეგისტრაციის ნომერი აუცილებლად გამოიკვრება საჩივრის ყუთთან;

9. მიღებულ იქნას ყველა საჭირო ზომა, რათა პატიმრებმა სრულყოფილად შეძლონ მოთხოვნის/საჩივრის შეტანის უფლების რეალიზება; აღნიშნული მიზნის მისაღწევად რეკომენდებულია გაიზარდოს სოციალური მუშაკის როლი მოთხოვნის/საჩივრის ფორმულირებისა და შესაბამისი ადრესატის შერჩევის პროცესში, ქართული ენის არმცოდნე პატიმრები უზრუნველყოფილი იყვნენ თარჯიმნის მომსახურებით, ასევე სხვადასხვა ენაზე შემუშავდეს და პატიმრებს გადაეცეთ ბროშურა, რომელშიც დეტალურად, გასაგებ ენაზე ახსნილი იქნება მოთხოვნის/საჩივრის შეტანისა და განხილვის შესახებ პრაქტიკული ინფორმაცია;

10. მიღებულ იქნას ყველა საჭირო ზომა, მათ შორის, მკაცრი კონტროლის დაწესებით, რათა საჩივრის განხილვის ვადის გაგრძელების შემთხვევაში, მოხდეს მომჩივნის/განმცხადებლის წერილობით სათანადო ინფორმირება ვადის გაგრძელების აუცილებლობის შესახებ;

11. მოხდეს თითოეული წერილობითი კორესპონდენციის შესწავლა იმგვარად, რომ შესაძლებელი იყოს კორესპონდენციაში მითითებული თითოეული საკითხის როგორც პატიმრობის კოდექსის 95-ე და 96-ე მუხლებით გათვალისწინებული მოთხოვნის ან საჩივრის, ან ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრული განცხადების იდენტიფიცირება და კანონმდებლობით განსაზღვრულ შესაბამის ვადებში განხილვა; თუ რომელიმე საკითხის განხილვა სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს სისტემის სტრუქტურულ ერთეულთა კომპეტენციას აღემატება, ასეთი საკითხი გადაიგზავნოს ქვემდებარეობით შესაბამის ორგანოში, რის შესახებაც დაუყოვნებლივ ეცნობოს მომჩივანს/განმცხადებელს, ქვემდებარეობით გადაგზავნის შემთხვევაში, მომჩივანს/განმცხადებელს სათანადოდ განემარტოს სამართლებრივი საფუძველი;

12. უზრუნველყოფილ იქნას პატიმრობის კოდექსის 95-ე და 96-ე მუხლებით გათვალისწინებული მოთხოვნებისა და საჩივრების, ასევე ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრული განცხადებების სტატისტიკური მონაცემების წარმოება და ანალიზი;

13. მიღებულ იქნას ყველა საჭირო ზომა შაბლონური პასუხების გაცემის პრაქტიკის აღმოსაფხვრელად;

14. მიღებულ იქნას ყველა საჭირო ზომა, რათა პენიტენციურ დაწესებულებებში პატიმრების მოთავსებისას მოხდეს მათი სრულყოფილი ინფორმირება საჩივრების ყუთებით სარგებლობის შესახებ;

15. მიღებულ იქნას ყველა საჭირო ზომა, რათა საჩივრების ყუთები განთავსდეს პატიმრებისათვის ადვილად შესამჩნევ და ხელმისაწვდომ ადგილებში, სადაც არ მიმდინარეობს ვიზუალური ან/და ელექტრონული საშუალებით მეთვალყურეობა და კონტროლი, რათა მაქსიმალურად შესაძლებელი იყოს ყუთის გამოყენება მომჩივანი პატიმრის იდენტიფიცირების გარეშე;

16. მიღებულ იქნას ყველა საჭირო ზომა, რათა სოციალური სამსახურის თანამშრომელი პატიმარს კონფიდენციალური საჩივრის შედგენაში უსაფრთხოების დაცვის თანამშრომლის დაუსწრებლად ეხმარებოდეს;

17. მიღებულ იქნას ყველა საჭირო ზომა, რათა პენიტენციური დაწესებულების თანამშრომლებს აეკრძალოთ კონფიდენციალური კონვერტის გადაცემისას კონვერტის ნომრისა და პატიმრის სახელისა და გვარის ჩანიშვნა;

18. მიღებულ იქნას ყველა საჭირო ზომა, რათა შეიცვალოს საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატიდან მსჯავრდებულებისთვის გაგზავნილი კორესპონდენციის გახსნილ მდგომარეობაში დარიგების პრაქტიკა;

19. მიღებულ იქნას ყველა საჭირო ზომა, რათა აიკრძალოს კონფიდენციალურ საჩივრებზე პასუხის გახსნილ მდგომარეობაში დარიგება;

20. მიღებულ იქნას ყველა საჭირო ზომა, რათა დახურული კონვერტებით მიღებული პასუხები პატიმრებს გადაეცეთ კონფიდენციალურად, ისე, რომ ადმინისტრაციის თანამშრომლებს არ ჰქონდეთ მათი წაკითხვის შესაძლებლობა;

21. გატარდეს შესაბამისი ღონისძიებები, რათა აღმოიფხვრას საჩივრის გადაგზავნის პრაქტიკა იმ პირისათვის, რომლის ქმედებასაც ეხება აღნიშნული საჩივარი;

22. გატარდეს შესაბამისი ღონისძიებები, მათ შორის პენიტენციური დაწესებულებების თანამშრომლების სწავლება ამ მიმართულებით, რომ საჩივრების შეტანის გამო პატიმრების მიმართ არ განხორციელდეს რეპრესიები;

23. ასეთი ფაქტების შესახებ ინფორმაციის მიღების შემთხვევაში გენერალური ინსპექციის მიერ პრიორიტეტულად მოხდეს საქმის შესწავლა და სათანადოდ დაისაჯონ პასუხისმგებელი პირები;

24. გადაიხედოს გენერალური ინსპექციის მიერ საჩივრის შესწავლის მეთოდოლოგია, შემუშავდეს შესაბამისი გაიდლაინები/ინსტრუქციები;

25. უზრუნველყოფილ იქნას გენერალური ინსპექციის თანამშრომელთა სწავლება გამოკითხვის (ინტერვიუს) ტექნიკაში და სწავლების შედეგად მიღებული პროფესიული უნარ-ჩვევების პრაქტიკაში გამოყენებაზე განახორციელდეს მკაცრი კონტროლი;

26. უზრუნველყოფილ იქნას გენერალური ინსპექციის მიერ საჩივრების შესწავლის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილებების სათანადო დასაბუთება;

27. უზრუნველყოფილ იქნას სამედიცინო დეპარტამენტის სამედიცინო საქმიანობის რეგულირების სამმართველოს მიერ სამედიცინო ხასიათის საჩივრების განხილვის დეტალური პროცედურის შემუშავება და დამტკიცება;

28. მიღებულ იქნას ყველა საჭირო ზომა, რათა ყველა პატიმარს, კანონით დადგენილ ვადაში, სრულყოფილად და დასაბუთებულად ეცნობოს მოთხოვნის/საჩივრის/განცხადების განხილვის შედეგები;

29. შევიდეს ცვლილებები დაწესებულების დებულებებში, რათა პატიმრებს მიეცეთ საშუალება, რომ მოთხოვნის/საჩივრის/განცხადების განხილვის შედეგების ამსახველი პასუხი და საქმის წარმოების სხვა ნებისმიერი მასალა იქონიონ საკანში;

30. მიღებულ იქნას ყველა ზომა, რათა პატიმარს მოთხოვნის/საჩივრის/განცხადების განხილვის შედეგებთან ერთად ეცნობოს, რომ აქვს გადაწყვეტილების გასაჩივრების უფლება, ამასთან მიეთითოს, სად და რა ვადაშია შესაძლებელი გადაწყვეტილების გასაჩივრება;

31. გენერალურმა ინსპექციამ პრაქტიკულად და სათანადო სიხშირით განახორციელოს მონიტორინგი პენიტენციური დეპარტამენტის ყველა დაწესებულებაში;

32. დაიხვეწოს გენერალური ინსპექციის სამუშაო მეთოდოლოგია;

33. უზრუნველყოფილ იქნას გენერალური ინსპექციის თანამშრომელთა პროფესიული სწავლება;

34. განხორციელდეს გენერალური ინსპექციის უფლებამოსილებების შესახებ პატიმართა სათანადო ინფორმირება;

35. უზრუნველყოფილ იქნას გენერალური ინსპექციის მიერ შესრულებული სამუშაოსა და შემოწმების შედეგად მომზადებული ანგარიშების შესახებ საზოგადოების ინფორმირება, მათ შორის, ვებ-გვერდზე შესაბამისი მასალის რეგულარულად გამოქვეყნების გზით;

36. სამედიცინო რეგულირების სამმართველოს საქმიანობის მთავარ ამოცანად განისაზღვროს სამედიცინო ხასიათის საჩივრების განხილვა და სამედიცინო მომსახურების მიწოდების პროცესისა და მიწოდებული მომსახურების ხარისხის პროაქტიულად შემოწმება.

წინადადება საქართველოს პარლამენტს:[72]

- „შევიდეს ცვლილება პატიმრობის კოდექსის 98-ე მუხლში, რათა ყველა პატიმარს ჰქონდეს შესაძლებლობა, პირდაპირ მიმართოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრს ყოველგვარი ქვედა ინსტანციების გავლის მოთხოვნის გარეშე;

- განხორციელდეს ცვლილება პატიმრობის კოდექსში და განისაზღვროს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს ვალდებულება, პატიმრებში უკმაყოფილების გამომწვევი მიზეზების იდენტიფიცირების მიზნით, სათანადო პერიოდულობით, განახორციელოს საჩივრების/მოთხოვნების ანალიზი;

- პატიმრობის კოდექსში განისაზღვროს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს სამედიცინო დეპარტამენტის მიერ სამედიცინო ხასიათის საჩივრის/განცხადების განხილვის გონივრული ვადა;

- პატიმრობის კოდექსში განისაზღვროს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს გენერალური ინსპექციის მიერ საჩივრის განხილვის ვადა;

- განხორციელდეს ცვლილება შესაბამის საკანონმდებლო აქტებში, რათა პატიმრობის კოდექსით დადგენილი უფლებების სავარაუდო დარღვევის თაობაზე სასამართლოსათვის მიმართვის შემთხვევაში, პატიმარი გათავისუფლდეს სახელმწიფო ბაჟის გადახდისაგან“.

საქართველოს მთავარ პროკურატურას:[73]

- „საჩივრების შეტანის გამო, პატიმრებზე განხორციელებული რეპრესიების სახით დანაშაულის ჩადენის შესახებ ინფორმაციის მიღების შემთხვევაში, საქმეზე გამოძიება ჩატარდეს პრიორიტეტულად და უზრუნველყოფილ იქნას პასუხისმგებელ პირთა სათანადო დასჯა“.

ძირითადი მარეგულირებელი ნორმები წარმოდგენილია პატიმრობის კოდექსით, რომლის ანალიზის მიხედვით 2014-2015 წლებში ცვლილებები განხორციელდა მხოლოდ 2015 წლის პირველ ივლისს:

- მოთხოვნის საფუძველი გახდა ნებისმიერი იმგვარი უფლების მიღება, რომელთა მინიჭებაც პენიტენციური ადმინისტრაციის უფლებამოსილებას განეკუთვნება. ამ რედაქციამდე მოთხოვნა შეიძლებოდა გაკეთებულიყო მხოლოდ პენიტენციური ადმინისტრაციის დისკრეციულ უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ საკითხებზე, ბრალდებულისთვის/ მსჯავრდებულისთვის უფლებების მინიჭებაზე;[74]
- გაუქმდა ნორმა, რომელიც აწესებდა, რომ მოთხოვნაზე მიღებული პასუხი არ ექვემდებარებოდა გასაჩივრებას;[75]
- შემცირდა საფუძვლის გამოვლენიდან საჩივრის შეტანის ვადა და მანამდე არსებული 3 თვის მაგივრად განისაზღვრა ერთი თვით;[76]
- ცვლილებები განხორციელდა საჩივრის ადრესატში. პენიტენციური დეპარტამენტის თავმჯდომარის ქმედებებზე საჩივრის მიმართვის ადრესატად განისაზღვრა სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრი;[77]
- გაუქმდა დათქმა საჩივრის განხილვაში გასაჩივრებულ ქმედების განმახორციელებელი პირის უშუალო დაქვემდებარებაში მყოფი პირის მონაწილეობის შეუძლებლობისა და მხოლოდ ზემდგომის მონაწილეობის შესაძლებლობის შესახებ. მოქმედი რედაქციით აკრძალულია მხოლოდ გასაჩივრებული ქმედების ჩამდენი პირის მონაწილეობა;[78]
- დადგინდა, რომ საჩივარი წერილის ან რაიმე შევსებული ფორმის მაგიერ მხოლოდ მინისტრის მიერ დადგენილი ფორმით უნდა იქნეს შეტანილი;[79] მიუხედავად ამისა, 2018 წლის ბოლომდე არ ყოფილა დადგენილი საჩივრის ფორმა;[80]

---

72 იქვე, გვ. 166

73 იქვე გვ. 166

74 საქართველოს პატიმრობის კოდექსი, მუხლი 95.1.

75 იქვე, მუხლი 95.6.

76 იქვე, მუხლი 96.1.

77 იქვე, მუხლი 98.2.

78 იქვე, მოქმედი რედაქციით მუხლი 98.4, ძველი რედაქციით მუხლი 98.2.

79 იქვე, მუხლი 99.3.

80 სამაგიდე კვლევა – გასაჩივრების მექანიზმი პენიტენციურ სისტემაში, ძირითადი მიგნებები.

- განისაზღვრა, საჩივრების ყუთის ყოველი დღის ბოლოს ნაცვლად, ყოველი სამუშაო დღის ბოლოს გახსნა, დაკეტვა და დალუქვა;[81]

- საჩივრების რეგისტრაციასა და აღრიცხვას უზრუნველყოფს დაწესებულების სოციალური მუშაკი, ძველი რედაქციით სოციალური განყოფილება უზრუნველყოფდა რეგისტრაციას, ხოლო სოციალური მუშაკი ახორციელებდა აღრიცხვას;[82]

- განსაკუთრებულ შემთხვევებში, საჩივრის განხილვის ვადის გაგრძელება ერთი თვის ნაცვლად შესაძლებელი გახდა მხოლოდ 10 სამუშაო დღით;[83]

- გაუქმდა პენიტენციური დეპარტამენტის ვალდებულება, რომელიც ითვალისწინებდა 6 თვეში ერთხელ მოთხოვნებისა და საჩივრების საერთო განხილვას, გაანალიზებას, შესაბამისი ანგარიშის მომზადებას და ხელმძღვანელისთვის და მინისტრისთვის წარდგენას. ნათელია, რომ აღნიშნული დათქმა დაედო საფუძვლად მოთხოვნის/საჩივრების შესახებ სტატისტიკის არარსებობას ან სულ მცირე მასზე მიუწვდომლობას.[84]

დასკვნა: მოცემული ნაწილი იყო რელევანტური, თუმცა ზოგადი და არ იძლეოდა კონკრეტული მოლოდინების შესაძლებლობებს, შესრულების მხრივ იყო ნაწილობრივ შესრულებული.

ამოცანა 5.1.6. „პატიმართა სამართლებრივი გარანტიების გაძლიერება“.

საქმიანობა/ღონისძიება 5.1.6.1. „პატიმართა ცნობიერების ამაღლება მათი უფლებების შესახებ საჩივრების, დისციპლინარულ და ადმინისტრაციულ პროცედურებთან მიმართებაში“, რომლის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი ორგანოა საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო, განხორციელების ვადაა 2014-2015 წლები.

საქმიანობის ინდიკატორი 1. „დაბეჭდილი სხვადასხვა ენოვანი საინფორმაციო ბროშურების/პლაკატების რაოდენობა პატიმართა უფლებების შესახებ“.

საქმიანობის ინდიკატორი 2. „მსჯავრდებულთათვის მოთხოვნის შესაბამისად გადაცემული ბროშურების რაოდენობა“.

რელევანტურობა: უნდა აღინიშნოს, რომ კონკრეტულად უფლებათა შესახებ ინფორმაციის ბროშურებითა და სხვა საშუალებებით გაცნობის საჭიროება და პრობლემატიკა პატიმართა მოთხოვნისა და გასაჩივრების უფლების საკითხებში იყო ერთ-ერთი გამოწვევა, რასაც სახალხო დამცველის ზემოთ მოყვანილი რეკომენდაციებიც ადასტურებს. ამიტომ **5.1.6. ამოცანა რელევანტურია** და ზუსტად პასუხობს გამოწვევებს, თუმცა, ზოგადია და ნაწილობრივ გაურკვეველი. შეუძლებელია ცნობიერების ამაღლებით გაიზომოს და შეფასდეს სამართლებრივი გარანტიების მისგან მიღწეული გაძლიერება. მითუმეტეს, თუ არ არის განსაზღვრული რამდენად უნდა ამაღლდეს ცნობიერება, და უნდა შემოწმდეს თუ არა ან/და როგორ უნდა შემოწმდეს ეს პროცესი. თავის მხრივ, არც გაძლიერება შეიძლება იყოს საერთაშორისო სტანდარტების დაკმაყოფილების საზომი, მითუმეტეს, რომ არ არის მითითება კონკრეტულად რომელი საერთაშორისო სტანდარტებია დასაკმაყოფილებელი.

ასეთი ზოგადი მიზნის, ამოცანისა და საქმიანობების შემთხვევაში, მთავარი მნიშვნელობა ენიჭება საქმიანობის განხორციელების ინდიკატორებს, რომლებიც, როგორც ვხედავთ, იმ გამოწვევებიდან გამომდინარე, რაც რეალურად იდგა სისტემის წინაშე ხაზს უსვამს საკითხისადმი სახელმწიფოს მიდგომის ზედაპირულობაზე და არაადეკვატურობაზე.

მართალია, **ინდიკატორი 2** კონკრეტულ სამიზნე ჯგუფზეა გათვლილი (თუმცა გაურკვეველია ადამიანის რაოდენობა), იძლევა საქმიანობის შესრულების რეალურ შედეგს, (ბროშურებისა და პლაკატების გაცნობა რაღაც დონეზე ნამდვილად აამაღლებს პატიმართა ცნობიერებას), მაგრამ ცალკე აღებული არ იძლევა ამოცანის შესრულების გარანტიას, ვინაიდან ბროშურების გადაცემა ნამდვილად ვერ უზრუნველყოფს პატიმართა სამართლებრივი გარანტიების მნიშვნელოვან გაძლიერებას. ასევე, ინდიკატორ 1-ში არ არის მითითებული დასაბეჭდი პლაკატებისა და ბროშურების კონკრეტული რაოდენობები, ენები და ვადები. უფლებების შესახებ საინფორმაციო ბროშურების პატიმართათვის გადაცემის და პლაკატების მათთვის თვალსაჩინო ადგილზე განთავსების განხორციელება განსაზღვრულია როგორც პენიტენციური ადმინისტრაციის სავალდებულოდ

---

81 საქართველოს პატიმრობის კოდექსი, მუხლი 100.4-5.

82 იქვე, მუხლი 100.7.

83 იქვე, მუხლი 103.1.

84 სამაგიდე კვლევა – გასაჩივრების მექანიზმი პენიტენციურ სისტემაში, საჯარ სტატისტიკური ინფორმაცია.

განსახორციელებელი ქმედება[85]. აქედან გამომდინარე, მათი ბეჭდვის ვადების და ოდენობების პროგნოზირება და დაგეგმვა ადვილად შესაძლებელია.

ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო გეგმის 2014-2015 წლების შესრულების ანგარიშის[86] მიხედვით გეგმის ეს კომპონენტიც შესრულებულია, თუმცა არაფერია ნათქვამი საინფორმაციო პლაკატების მიმართულებით. ანგარიშში მითითებულია რომ: „პატიმართა უფლებების შესახებ მომზადებულია და დაბეჭდილია ბროშურები:

- 5000 ბროშურა – სრულწლოვან ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა უფლებების შესახებ ქართულ ენაზე;
- 500 – ბროშურა სრულწლოვან ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა უფლებების შესახებ 5 ენაზე (აზერბაიჯანული, სომხური, თურქული, რუსული და ინგლისური);
- 100 – ბროშურა არასრულწლოვან ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა უფლებების შესახებ, ქართულ ენაზე.

ასევე, აღნიშნულია, რომ მომზადდა ტრენინგ მოდული ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა უფლებების შესახებ. პროგრამა დაინერგა ყველა პენიტენციურ დაწესებულებაში და 2015 წლის განმავლობაში მასში ჩართული იყო 63 ბენეფიციარი.

როგორც **ამოცანა 5.1.1.**-ის განხილვისას აღინიშნა, სახალხო დამცველი 2014 და 2015 წლების ანგარიშებში მწვავედ განიხილავს საკვლევ საკითხებს და 2015 წელს იძლევა მრავალ რეკომენდაციას/წინადადებას, მათ შორის, ზემოთ მოყვანილი 1, მე-3 და მე-14 რეკომენდაციები უშუალოდ ეხებოდა გეგმის ამ ნაწილით გათვალისწინებულ საკითხებს და ცხადია იმიტომ, რომ გეგმის ეს ნაწილი, სულ რომ კარგად შესრულებულიყო, ვერ აკმაყოფილებდა გამოწვევების აღმოფხვრის საჭიროებებს.

პატიმრის მიერ გადაწყვეტილების გასაჩივრების უფლების რეალიზების პრობლემას სახალხო დამცველი 2014 და 2015 წლების წლიურ ანგარიშებში განიხილავს და მიიჩნევს, რომ პრობლემებია ისევე, როგორც ზოგადად გასაჩივრების მიმართულებით. ხაზს უსვამს გასაჩივრების ძალიან მცირე ოდენობაზე და აქვე მიუთითებს, რომ თავად პატიმართა მხრიდან არ ხდება გადაწყვეტილებების გასაჩივრება, ხოლო ამის მთავარი მიზეზი, მათივე მითითებით, ისაა, რომ თავად ვერ ხედავენ გასაჩივრების აზრს.[87]

აღნიშნულიდან გამომდინარე გეგმა შესრულდა ნაწილობრივ.

დასკვნა: გეგმის მოცემული ნაწილი ზოგადად იყო რელევანტური, თუმცა, უმთავრესად თავისი ინდიკატორებიდან გამომდინარე, იყო ზედაპირული, შესრულების მხრივ ნაწილობრივ შესრულებული.

საქმიანობა/ღონისძიება 5.1.6.2. „პატიმრობის, კოდექსით გათვალისწინებული საჩივრების პროცედურების ხელმისაწვდომობა", განხორციელებაზე პასუხისმგებელი ორგანოა საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო, განხორციელების ვადაა 2014-2015 წლები.

საქმიანობა/ღონისძიების ინდიკატორი: „მსჯავრდებულთათვის უზრუნველყოფილი სპეციალური საჩივრის კონვერტთა რაოდენობა".

რელევანტურობა: ზოგადად სამართლებრივი გარანტიების გაძლიერების მიზნით, საჩივრების პროცედურების ხელმისაწვდომობა არის დადებითი მიმართულება, მაგრამ საერთო ჯამში შინაარსიდან და ინდიკატორიდან გამომდინარე, არის სრულიად არაადეკვატური. გეგმის მიხედვით, პატიმრისთვის საჩივრების პროცედურების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა უნდა მოხდეს მსჯავრდებულთათვის სპეციალური (თუმცა კონვერტის სპეციალური ფორმა არ არის დადგენილი და განსაზღვრული) კონვერტების რაღაც გაურკვეველი (იგულისხმება ალბათ – სათანადო) რაოდენობით უზრუნველყოფით. გარდა შინაარსისა, რატომღაც ინდიკატორი განსაზღვრულია მხოლოდ მსჯავრდებულთა მიმართ, მაშინ როდესაც მიზანიც და ამოცანაც მოიაზრებს მსჯავრდებულებს და ბრალდებულებს. ამასთან, არცერთი სამართლებრივი აქტით დაახლოებითაც კი არ არის განსაზღვრული კონვერტების რაოდენობა და სპეციალური ფორმა.[88]

იქმნება შთაბეჭდილება, რომ თავად ფორმულირება იმიტომ მოიცავს ამდენ გაურკვეველ დეტალს, რომ არ გამოიკვეთოს ცხადი მოლოდინები და შესრულების მიმართ არ იყოს მაღალი სტანდარტის მოთხოვნები. ამასთან, კონფიდენციალური საჩივრების კონვერტებით პატიმართა უზრუნველყოფა ადმინისტრაციის კანონით გათვალისწინებული ვალდებულებაა.[89]

---

85 გაეროს მინიმალური სტანდარტული წესები პატიმრებთან მოპყრობის შესახებ (ნელსონ მანდელას წესები) - წესი 55.3.

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

87 2014 წლის გვ. 79; 2015 წლის გვ. 82

88 სამაგიდე კვლევა – გასაჩივრების მექანიზმი პენიტენციურ სისტემაში, ძირითადი მიგნებები.

89 საქართველოს პატიმრობის კოდექსი, მუხლი 108.1.

შესრულების შეფასება: ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო გეგმის 2014-2015 წლების შესრულების ანგარიშის[90] მიხედვით, გეგმის ეს კომპონენტიც შესრულებულია,

ანგარიშში მითითებულია, რომ 2015 წლის დეკემბრის მდგომარეობით, სხვადასხვა ადრესატთან პატიმართა მიერ გაიგზავნა 7799 საჩივარი, თუმცა გაურკვეველია, როგორ შეუწყო ამას ხელი სპეციალური (რომელიც სინამდვილეში სულაც არ იყო სპეციალური) კონვერტებით უზრუნველყოფამ, მითუმეტეს, რომ აღნიშნული კონვერტებით უზრუნველყოფა პენიტენციური ადმინისტრაციის ყოველდღიური ვალდებულებაა.

ანგარიშში ასევე მითითებულია: „პენიტენციური რეფორმის ფარგლებში მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა პატიმართა უფლებრივი მდგომარეობა. კერძოდ, გამარტივდა საჩივრის განხილვის ადმინისტრაციული წარმოება და შემცირდა საჩივრის განხილვის ვადები. განცხადების/საჩივრის განხილვის ვადად განისაზღვრა 10 დღე. მისი გაზრდა განსაკუთრებულ შემთხვევაში შესაძლებელია მხოლოდ 10 დღით და დასაბუთებული გადაწყვეტილებით."

ნორმატიული ბაზის ანალიზი უჩვენებს, რომ ცვლილება შევიდა პატიმრობის კოდექსში, რომლის მიხედვითაც, არ შეცვლილა საჩივრის განხილვის ვადები, შეიცვალა მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში საჩივრის განხილვის ვადის გაგრძელების ვადა და იგი ერთი თვის ნაცვლად გახდა მაქსიმუმ 10 სამუშაო დღე.[91] თეორიულად აღნიშნული ნაბიჯი დადებითი მოვლენაა, თუმცა, სახალხო დამცველის ანგარიშის მიხედვით, პრობლემებია პრაქტიკაში, რასაც ადასტურებს ზემოთ მოყვანილი 2015 წლის მე-10 და მე-13 რეკომენდაციები.

გეგმის შესრულების ანგარიშში აგრეთვე მითითებულია: „სპეციალური კონვერტები ანონიმური საჩივრებისთვის ხელმისაწვდომია ყველა მსჯავრდებულისთვის". საწინააღმდეგოს ამტკიცებს სახალხო დამცველის ანგარიში. 2015 წელსაც გაცემულია რეკომენდაციები, რომლებიც უშუალოდაა დაკავშირებული კონფიდენციალური საჩივრის პროცედურებთან, მათ შორის კონვერტებით უზრუნველყოფასთან.[92]

სახალხო დამცველის 2015 წლის წლიური ანგარიშის მიხედვით, კონფიდენციალური საჩივრის კონვერტებთან დაკავშირებითაც იყო პრობლემები და სახალხო დამცველმა არაერთი რეკომენდაცია მისცა სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრს, მათ შორის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით.[93]

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, გეგმის მოცემული კომპონენტი შესრულდა ნაწილობრივ. ამიტომ გეგმის ეს ნაწილი შეიძლება ჩაითვალოს ნაწილობრივ შესრულებულად.

დასკვნა: გეგმა იყო რელევანტური, თუმცა იყო ზოგადი და აწესებდა დაბალი სტანდარტის მოთხოვნებს. შესრულების მხრივ იყო ნაწილობრივ შესრულებული.

გეგმის ზოგადი შეფასება: ზოგადად გეგმა არ იყო რელევანტური, არ ასახავდა სისტემაში არსებულ გამოწვევებს, თუმცა რაც იყო გათვალისწინებული, ასახული იყო სწორი მიმართულებები, მაგრამ ძალიან მცირე რაოდენობით და არასაკმარისად დაკონკრეტებული. აქცენტი გაკეთებული იყო ზოგადად კანონმდებლობის გაუმჯობესებაზე, საერთაშორისო სტანდარტების მიმართულებით და ამავე მიზნით პატიმართა სამართლებრივი გარანტიების გაძლიერებაზე, საინფორმაციო ბროშურების დაბეჭდვის, პატიმართათვის გადაცემისა და სასაჩივრე კონვერტებით უზრუნველყოფის გზით.

სახელმწიფოს გეგმა საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი პენიტენციური სისტემის ჩამოყალიბების მიზნით იყო ის, რომ პატიმართა სამართლებრივი გარანტიები, მათი გასაჩივრებისა და მოთხოვნის წარდგენის მიმართულებით გაძლიერდებოდა მხოლოდ:

- მათივე ცნობიერების ამაღლებით, რაც მიიღწეოდა მათთვის სხვადასხვა ენაზე (კონკრეტულად განუსაზღვრელ), გაურკვეველი რაოდენობის პლაკატებისა და ბროშურების დაბეჭდვით და ბროშურების მათივე მოთხოვნის შესაბამისად გადაცემით/მათთვის დარიგებით;

- გასაჩივრების პროცედურების ხელმისაწვდომობით, რაც მიიღწეოდა სასაჩივრე კონვერტებით უზრუნველყოფით, რაც ისედაც პენიტენციური ადმინისტრაციის კანონით გათვალისწინებული ვალდებულებაა.

შესრულების მხრივ, იყო ნაწილობრივ შესრულებული, თუმცა ამოცანები და მიზანი ისე იყო ფორმულირებული, რომ იმთავითვე არ აჩენდა რაიმე მაღალი სტანდარტის მოლოდინებს.

---

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

91 იქვე, მუხლი 103.1–103.2 – 2015 წლის პირველ ივლისამდე და შემდგომი რედაქციები.

92 იხილეთ 5.1.1.1. საქმიანობის განხილვის ნაწილში სახალხო დამცველის რეკომენდაციები: 6, 7, 8, 16, 17, 19, 20.

93 საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2015 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, გვ. 163–166

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

მოცემული გეგმა იყო შემდეგი სტრუქტურით ჩამოყალიბებული – მიზანი; ამოცანა; საქმიანობა; პასუხისმგებელი უწყება; შესრულების ვადა; საქმიანობის ინდიკატორი, ბიუჯეტი. გეგმა გასაჩივრების მექანიზმთან დაკავშირებით აერთიანებს **1** მიზანს, **2** ამოცანას, **3** საქმიანობას, **1** პასუხისმგებელ უწყებას და **6** ინდიკატორს.

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

ამოცანა 4.1.4. „პატიმართა ცნობიერების ამაღლება მათი უფლებების შესახებ საჩივრების, დისციპლინურ და ადმინისტრაციულ პროცედურებთან დაკავშირებით“.

საქმიანობა 4.1.4.1. „მსჯავრდებულთა და ბრალდებულთა უფლებების შესახებ საინფორმაციო ბროშურების დაბეჭდვა და დარიგება სასჯელაღსრულების დაწესებულებებში (აზერბაიჯანულ, სომხურ, თურქულ, რუსულ, ინგლისურ, არაბულ და სპარსულ ენებზე)“. განხორციელებაზე პასუხისმგებელი ორგანოა საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო, განხორციელების ვადაა 2016-2017 წლები.

საქმიანობის ინდიკატორი: პატიმართა უფლებების შესახებ დარიგებული სხვადასხვაენოვანი 400 საინფორმაციო ბროშურის რაოდენობა“.

რელევანტურობა: როგორც ვხედავთ, მთავრობა 2016-2017 წლებშიც აგრძელებს საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი პენიტენციური სისტემის ჩამოყალიბების მიზნისკენ სწრაფვას და ამისთვის გეგმავს ამოცანებსა და ღონისძიებებს, რაც რელევანტური და მისასალმებელია, მითუმეტეს, რომ 2014-2015 წლების გეგმასთან შედარებით, გასაჩივრების მექანიზმის ზოგადი ანალიზი და ცვლილებები ცალკე ამოცანადაა გამოტანილი, რომელიც რიგითობის შესაბამისად ქვემოთ განიხილება.

საქმიანობა 4.1.4.1. რელევანტურია და პასუხობს არსებულ გამოწვევებს, თუმცა ინდიკატორი სრულიად არასერიოზულს ხდის მას. წარმოუდგენელია მთელი სისტემის პატიმრებს როგორ უნდა ეყოს 400 ბროშურა. წინა წელთან შედარებით განსხვავება ისაა, რომ საქმიანობა აქ განსაზღვრულია ამოცანად, ხოლო ინდიკატორი – საქმიანობად. აქვე დამატებულია ახალი საქმიანობა ახალი ინდიკატორით. პირველი საქმიანობის შემთხვევაში, აღნიშნული ცვლილება ახალი ინდიკატორის გათვალისწინებით იძლევა გეგმის კონკრეტიკას, მაგრამ მიუხედავად ახალი საქმიანობის დამატებისა, ვერ იძლევა ამოცანის შესრულების მკაფიო გეგმას, ვინაიდან, შესრულების საზომად აღებულია 400 ბროშურის დარიგება. ეს ფაქტი ვერ უძლებს ვერანაირ კრიტიკას და მკაფიოს ხდის პენიტენციური სისტემის მიდგომას ბროშურების დარიგების და პატიმართა მიერ მათი მოხმარების შინაარსის მიმართ. გაუგებარია სახელმწიფო ბროშურას მიიჩნევს მრავალჯერადად მრავალი პატიმრის მიერ გამოსაყენებელ სახელმძღვანელოდ, თუ თითოეული პატიმრისთვის ყოველი საჭიროების შემთხვევაში ხელმისაწვდომ საინფორმაციო საშუალებად, რომლის საჭიროება სისტემაში 2 წლის მანძილზე დადგება მხოლოდ დაახლოებით 400-ჯერ. გარკვეულწილად ასეთ კრიტიკული შეხედულების მართებულობას ადასტურებს შესრულების ანგარიშიც.

შესრულების შეფასება: ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო გეგმის 2016-2017 წლების შესრულების ანგარიშის[94] მიხედვით, გეგმის მოცემული კომპონენტი უმეტესად შესრულებულია, ვინაიდან: „2016 წლის განმავლობაში პატიმართა უფლებების შესახებ მომზადდა და დაიბეჭდა შემდეგი ბროშურები“:

- 5000 ბროშურა სრულწლოვან ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა უფლებების შესახებ ქართულ ენაზე;
- 500 ბროშურა სრულწლოვან ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა უფლებების შესახებ 5 ენაზე (აზერბაიჯანული, სომხური, თურქული, რუსული და ინგლისური).

ანგარიშში მითითებულია, რომ „ბროშურები განთავსებულია ყველა პენიტენციური დაწესებულების ბიბლიოთეკებში. ასევე მსჯავრდებულები სოციალური მუშაკების მიერ არიან ინფორმირებულნი და სურვილის/მოთხოვნის შემთხვევაში მათ გადაეცემათ შესაბამისი ბროშურა“.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, გაუგებარია რატომაა მიჩნეული მოცემული საქმიანობა უმეტესად შესრულებულად და არა სრულად შესრულებულად. შეიძლება ითქვას, რომ სავარაუდოდ, ბროშურების აღნიშნული რაოდენობა კი დაიბეჭდა, მაგრამ არ დარიგებულა დაგეგმილი 400 ერთეული.

დასკვნა: მოცემული საქმიანობა იყო რელევანტური, ინდიკატორი კონკრეტული, მაგრამ შინაარსით იყო სრულიად არარელევანტური, რაც შესრულების შედეგმაც აჩვენა, როდესაც ბროშურების რაოდენობა დაიბეჭდა დაგეგმილზე 13.75-ჯერ მეტი ოდენობით. თუმცა არ არის მითითებული კონკრეტულად რამდენი ბროშურაა გადაცემული. შესაბამისად, თუ გეგმას დეტალურად გავყვებით, შეუძლებელია შესრულების რეალური შეაფასება.

94 ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო გეგმის 2016-2017 წლების შესრულების ანგარიში.

საქმიანობა 4.1.4.2. „საგანმანათლებლო კონსულტაციების ან/და ჯგუფური შეხვედრების გამართვა პატიმართათვის, მათი უფლებების შესახებ ცნობიერების ასამაღლებლად“. განხორციელებაზე პასუხისმგებელი ორგანოა საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო, განხორციელების ვადაა 2016-2017 წლები.

საქმიანობის ინდიკატორია: საგანმანათლებლო კონსულტაციებსა და ჯგუფურ შეხვედრებში ჩართულია 400 მსჯავრდებული.

რელევანტურობა: მისასალმებელია და მართებულია გეგმაში მეორე საქმიანობის გამოჩენა, ვინაიდან სწორი განხორციელების შემთხვევაში, ჯგუფური შეხვედრები და კონსულტაციები ლოგიკურად იძლევა ცნობიერების ამაღლების შედეგს. თუმცა ინდიკატორია ალოგიკური. გეგმა მიიჩნევს, რომ ამისათვის საკმარისია 2 წლის განმავლობაში ასეთ შეხვედრებში მხოლოდ 400 მსჯავრდებულის ჩართვა. ასევე, შეუძლებელია თავად მოდულის ხარისხობრივი შეფასება და შესაბამისად, კონკრეტული ზეგავლენის განჭვრეტა.

შესრულების შეფასება: ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო გეგმის 2016-2017 წლების შესრულების ანგარიშის მიხედვით 4.1.4.2. საქმიანობას მინიჭებული აქვს სტატუსი – **უმეტესად შესრულებული**, ვინაიდან „მომზადდა ტრენინგ მოდული ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა უფლებების შესახებ“, რომელიც დაინერგა ყველა დაწესებულებაში. აღნიშნული პროგრამით ტრენინგი 2016 წელს გაიარა 513-მა მსჯავრდებულმა, ხოლო 2017 წელს 364-მა ბრალდებულმა და მსჯავრდებულმა. როგორც ჩანს, ლოგიკურად გეგმაში უნდა მითითებულიყო ტრენინგში თითო წელიწადში 400 ბენეფიციარის ჩართვა.

დასკვნა: გეგმის მოცემული ნაწილი იყო რელევანტური, ინდიკატორიც შედარებით კონკრეტული, ხოლო შესრულების მხრივ უმეტესად შესრულებული.

ამოცანა 4.1.5. „პატიმრობის კოდექსით გათვალისწინებული გასაჩივრების პროცედურების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება“.

საქმიანობა 4.1.5.1. „გასაჩივრების არსებული მექანიზმის ხარვეზების შესწავლა გასაჩივრების მექანიზმის შესწავლის შემდგომ შესაბამისი ცვლილებების განხორციელება“. პასუხისმგებელი უწყებაა სამინისტრო, შესრულების ვადაა 2016-2017 წლები.

საქმიანობის ინდიკატორი: „მოხსენება (ანგარიში) გასაჩივრების არსებულ მექანიზმებში გამოვლენილი ხარვეზების შესახებ. ანგარიშის შესაბამისად განხორციელებული ცვლილებები“.

რელევანტურობა: ამოცანაც და საქმიანობაც რელევანტურია, პასუხობს გამოწვევებს, ვინაიდან გეგმავს საკითხის დეტალურ შესწავლას და შესაბამისი ცვლილებების განხორციელებას. თუმცა, საქმიანობაც და ინდიკატორიც გარკვეულწილად ზოგადია, ვინაიდან არ განსაზღვრავს მოხსენების (ანგარიშის) ავტორს, შესწავლის გზებსა და მეთოდებს.

შესრულების შეფასება: ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო გეგმის 2016-2017 წლების შესრულების ანგარიშის[95] მიხედვით, გეგმის მოცემული კომპონენტი უმეტესად შესრულებულია. ანგარიშში მითითებულია, რომ პატიმართათვის გარანტირებულია პატიმრობის კოდექსით გათვალისწინებულ საკითხებზე გასაჩივრების უფლება და მათი მხრიდან ხდება საჩივრის წარდგენა უფლებამოსილ ორგანოებსა და საერთო სასამართლოებში, რომ ყველა დაწესებულებაში ხელმისაწვდომია საჩივრის ყუთები. მითითებულია, რომ ადგილობრივი საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების მექანიზმი გახდა უფრო ეფექტური და მოყვანილია კონკრეტული ცვლილებები. თუმცა, აღნიშნული ეხება კონკრეტულად პირობით ვადამდე გათავისუფლებას, სასჯელის მოუხდელი ნაწილის უფრო მსუბუქი სასჯელით შეცვლის საკითხებს და არა საერთოდ გასაჩივრების მექანიზმს.

ანგარიშში აგრეთვე მითითებულია, რომ „2017 წლის პირველ ივნისს პატიმრობის კოდექსში განხორციელებული ცვლილებებით დაიხვეწა ბრალდებულის/მსჯავრდებულის მიერ კონფიდენციალური საჩივრის გაგზავნასთან დაკავშირებული პროცედურებიც, კერძოდ, გარდა იმისა, რომ პენიტენციური დაწესებულება უზრუნველყოფს საჩივრის კონფიდენციალურობის დაცვას, იმ შემთხვევაში, თუ კონფიდენციალურ საჩივარზე ადრესატი მითითებული არ არის ან მასზე მითითებული ადრესატის იდენტიფიცირება შეუძლებელია, პენიტენციური დაწესებულება საჩივრის კონვერტის ნომრის და საჩივრის გაგზავნაზე უარის თქმის მიზეზის შესახებ ინფორმაციას საჩივრების ყუთთან, თვალსაჩინო ადგილზე გამოაკრავს. ბრალდებულს/მსჯავრდებულს უფლება აქვს 2 კვირის ვადაში დაიბრუნოს კონფიდენციალური საჩივარი. პენიტენციური დაწესებულება ვალდებულია შეინახოს საჩივარი არაუმეტეს 10 სამუშაო დღისა, ხოლო ამ ვადის ამოწურვისთანავე გაანადგუროს იგი“.

არსებული ნორმატიული ბაზის ანალიზის შედეგად დგინდება, რომ **2017 წლის პირველ ივნისს** განხორციელდა შემდეგი ცვლილებები:

95 ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო გეგმის 2016-2017 წლების შესრულების ანგარიში.

- მოთხოვნის/საჩივრის რეგულირების სფეროდან ამოვიდა პირობით ვადაზე ადრე გათავისუფლებისა და სხვა დაწესებულებაში გადაყვანის საკითხები;[96] შესაბამისად, სამინისტროს ადგილობრივი საბჭოსთვის გასაგზავნი ან საბჭოსგან მისაღები კორესპონდენცია დაემატა იმ კორესპონდენციათა ნუსხას, რომელთა შეჩერება ან/და შემოწმება აკრძალული აქვს დაწესებულებას[97];

- 48 საათის ნაცვლად, საჩივრის ადრესატისთვის გადაგზავნის ვადა განისაზღვრა არაუგვიანეს მომდევნო სამუშაო დღით. შესაბამისად, ვადა ძირითადად შემცირდა, თუმცა შესაძლებელი გახდა პარასკევს მიღებული საჩივრის ორშაბათს დღის ბოლოს გადაგზავნა; [98]

- განისაზღვრა ისეთი კონფიდენციალური საჩივრის მიღებისა და განადგურების პირობები, რომელთაც მითითებული არ აქვთ ადრესატი.[99]

სახალხო დამცველი 2016 წლის ანგარიშში კონკრეტულად საჩივრის მექანიზმის შესახებ ინფორმაციასთან ერთად, საინტერესოა ინფორმაცია დისციპლინური სახდელის გამოყენებაზე გადაწყვეტილებების გასაჩივრების შესახებ. ანგარიში მიუთითებს, რომ „2016 წელს პენიტენციურ დაწესებულებებში პატიმრების მიმართ სულ გამოყენებულ იქნა 4838 დისციპლინური სახდელი, აქედან დისციპლინური სახდელის დაკისრების შესახებ მხოლოდ 43 განკარგულება გასაჩივრდა სასამართლოში. 2015 წელს სასამართლოში პატიმრებმა 38 განკარგულება გაასაჩივრეს."

„პატიმართა მხრიდან დისციპლინური სახდელების დაკისრების შესახებ განკარგულებების გასაჩივრების ზემოთ მოცემული 43 შემთხვევიდან: 7 შემთხვევაში სასამართლომ სარჩელი ნაწილობრივ დააკმაყოფილა, 4 შემთხვევაში – სრულად. 9 შემთხვევაში პატიმართა სარჩელები არ დაკმაყოფილდა, 7 შემთხვევაში სასამართლომ სარჩელი განუხილველად დატოვა, 2 შემთხვევაში პატიმრებს უარი ეთქვათ სარჩელის წარმოებაში მიღებაზე ხარვეზის შეუვსებლობის გამო, 4 შემთხვევაში საქმისწარმოება შეწყდა, 3 შემთხვევაში საქმეზე დამდგარი შედეგი უცნობია, ხოლო 7 სარჩელის განხილვა კვლავაც მიმდინარეობს სასამართლოში. ზემოთქმულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ მართალია, წინა წელთან შედარებით, დისციპლინური სახდელების პატიმართა მხრიდან გასაჩივრების პრაქტიკა ოდნავ გაიზარდა, მაგრამ პატიმრები დისციპლინური სახდელის დაკისრების შესახებ განკარგულებას კვლავ იშვიათად ასაჩივრებენ. ეს შეიძლება რამდენიმე ფაქტორით იყოს განპირობებული, მათ შორის, საკუთარი უფლებების შესახებ ინფორმაციის ნაკლებობით".

სახალხო დამცველი კვლავ მიმოიხილავს[100] მოთხოვნის/საჩივრის განხილვის მექანიზმს, ხაზს უსვამს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროსადმი 2015 წლის წლიური ანგარიშით მიცემულ რეკომენდაციებზე და აღნიშნავს, რომ მათი უმრავლესობა შეუსრულებელია. ნაწილობრივაა შესრულებული პატიმართა ინფორმირებულობის მიმართულებით გაცემული რეკომენდაცია, თუმცა აქაც ხედავს გადაუჭრელ პრობლემებს. სისტემაში კვლავ მოუგვარებელია: პატიმართათვის დოკუმენტური ინფორმაციის, მათ შორის ნორმატიული აქტების სახით გადაცემის საკითხი. აღნიშნავს, რომ რიგ შემთხვევებში პატიმრები ნორმატიული აქტების მიწოდებას სახალხო დამცველის აპარატს სთხოვენ; სოციალური მუშაკის როლის გაზრდის საკითხი. აღნიშნავს, რომ მათი როლი უნდა გაიზარდოს პატიმართა ინფორმირებულობის, სათანადო კონსულტირების და ხელშეწყობის მხრივ; მოთხოვნის/საჩივრის რეგისტრაციის ნომრის დროული და შეუფერხებელი მიღების საკითხი. აღნიშნავს, რომ ზოგიერთ დაწესებულებაში აღნიშნულის მისაღებად პატიმარს აწერინებენ ცალკე მოთხოვნას; კონფიდენციალური საჩივრის კონვერტების თავისუფალი ხელმისაწვდომობის საკითხი; კონფიდენციალური საჩივრის წარდგენის განხორციელების დროს კონფიდენციალურობის დაცვის საკითხი; დახურულ დაწესებულებებში საჩივრის ყუთით სათანადო სარგებლობის შეუძლებლობის საკითხი; სამედიცინო ხასიათის საჩივარ-განცხადებების გადაწყვეტის ვადის განსაზღვრის საკითხი; სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს გენერალური ინსპექციის მიერ საჩივრის განხილვის ვადის განუსაზღვრელობის საკითხი. სახალხო დამცველი ასევე აღნიშნავს, რომ პრობლემებია პატიმართა მხრიდან მოთხოვნის/საჩივრის დაწესებულების წარმომადგენლისთვის გადაცემის დადასტურების მხრივ და მოითხოვს აღნიშნული ფაქტის დამადასტურებელი დოკუმენტის შექმნას.

ზემოაღნიშნული საკითხების ფონზე, სახალხო დამცველი კვლავ გასცემს არაერთ რეკომენდაციასა და წინადადებას, მათ შორის, იმეორებს 2014-2015 წლების სამთავრობო სამოქმედო გეგმის ანალიზში მოყვანილ 2015 წლის ანგარიშით გაცემულ №1, №4, №6-№9, №15-№17, №19-№20 რეკომენდაციებს და დამატებით გასცემს:

96 საქართველოს პატიმრობის კოდექსი, მუხლი 95.5.

97 იქვე, მუხლი 16.6.

98 იქვე, მუხლი 102.1.

99 იქვე, მუხლი 104.3.

100 საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2016 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, გვ. 158-164

რეკომენდაციები სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრს:[101]

- „მიიღოს ყველა ზომა, რათა პენიტენციურ დაწესებულებებში მოთავსებული ყველა უცხოელი პატიმრისათვის ხელმისაწვდომი იყოს ბროშურა, რომელშიც დეტალურად, გასაგებ ენაზე იქნება ახსნილი მოთხოვნის/საჩივრის შეტანისა და განხილვის შესახებ პრაქტიკული ინფორმაცია;

- მიიღოს ყველა საჭირო ზომა, რომ დაწესებულებებში არსებობდეს ნორმატიული აქტების ავტომატურად განახლებადი ბაზა; ყველა პატიმრისთვის საკანში ხელმისაწვდომი იყოს პატიმრობის კოდექსის, დაწესებულების დებულების და სხვა ნორმატიული აქტების განახლებული, კოდიფიცირებული ვერსია. ამავდროულად, მოხდეს პატიმრის მიერ ნორმატიული აქტის მიღება-ჩაბარების ფაქტის დოკუმენტირება;

- მიიღოს ყველა ზომა, რათა სოციალური მუშაკის მიერ ღია წერილის მიღება-ჩაბარების დროს ორ ეგზემპლარად შედგეს დოკუმენტი, რომელიც დადასტურებული იქნება ბეჭდით და მასში პატიმრის თანდასწრებით შევა შემდეგი ინფორმაცია: ა) წერილის ავტორის სახელი და გვარი; ბ) წერილის მიმღები სოციალური მუშაკის სახელი და გვარი; გ) წერილის ჩაბარების თარიღი; დ) წერილის ადრესატი; ე) ფურცლების რაოდენობა. ორივე ფურცელზე ხელი უნდა მოაწერონ პატიმარმა და სოციალურმა მუშაკმა, შევსებული ერთი ფურცელი გადაეცეს პატიმარს, ხოლო მეორე დარჩეს სოციალურ მუშაკს;

- უზრუნველყოს პატიმრობის კოდექსში საკანონმდებლო ცვლილებების შემუშავება, რომელიც დაარეგულირებს სამედიცინო დეპარტამენტის მიერ სამედიცინო ხასიათის საჩივრის/განცხადების განხილვის გონივრული ვადის განსაზღვრის საკითხს, და ასევე, უზრუნველყოს მთავრობისათვის წარდგენა პარლამენტში ინიცირებისათვის;

- უზრუნველყოს პატიმრობის კოდექსში საკანონმდებლო ცვლილებების შემუშავება, რომელიც დაარეგულირებს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს გენერალური ინსპექციის მიერ საჩივრის განხილვის ვადის განსაზღვრის საკითხს, და ასევე, უზრუნველყოს მთავრობისათვის წარდგენა პარლამენტში ინიცირებისათვის“.

წინადადებები საქართველოს პარლამენტს:

- „შევიდეს ცვლილება პატიმრობის კოდექსში და განისაზღვროს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს სამედიცინო დეპარტამენტის მიერ სამედიცინო ხასიათის საჩივრის/განცხადების განხილვის გონივრული ვადა;

- შევიდეს ცვლილება პატიმრობის კოდექსში და განისაზღვროს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს გენერალური ინსპექციის მიერ საჩივრის განხილვის ვადა“.

სახალხო დამცველის 2017 წლის წლიურ ანგარიშში არაფერია ნათქვამი გასაჩივრების მექანიზმის საკითხებზე და არაა შეფასებული წინა წლის ანგარიშით გაცემული რეკომენდაციების/წინადადებების შესრულება-არშესრულების მდგომარეობა, თუმცა ნორმატიული ბაზის ანალიზის მიხედვით, 2017 წელს განხორციელდა მხოლოდ მცირე ცვლილებები და ამ მხრივ სახალხო დამცველის 2016 წლის შენიშვნები და მოთხოვნები ძირითადად დარჩა რეაგირების გარეშე.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, გეგმის ეს ნაწილი შეიძლება ჩაითვალოს ნაწილობრივ შესრულებულად.

დასკვნა: გეგმის მოცემული ნაწილი იყო რელევანტური, პასუხობდა გამოწვევებს, მაგრამ შესრულების მხრივ შესრულდა მხოლოდ მცირე მოცულობით და შეიძლება ჩაითვალოს ნაწილობრივ შესრულებულად.

გეგმის ზოგადი შეფასება: წინა წლების გეგმასთან შედარებით, მოცემული გეგმა იყო მეტად რელევანტური. დამატებით გათვალისწინებული იყო ახალი საქმიანობა, აგრეთვე ახალი ამოცანა, რომელიც წინა წლის ზოგად მიზანში აკონკრეტებდა ახალ, კონკრეტულად გასაჩივრების მექანიზმთან დაკავშირებულ ამოცანას და საქმიანობას. შესაბამისად, მოცემული გეგმა მეტად აკმაყოფილებდა გამოწვევებს, თუმცა ინდიკატორებისა და შესრულების მიხედვით არასაკმარისი იყო და გარკვეულწილად არასერიოზული, რასაც ცხადყოფს მისი და სახალხო დამცველის ანგარიშებს შორის დიდი სხვაობა.

ორივე მიმართულება შესრულდა ნაწილობრივ.

---

101 იქვე, გვ. 164-166

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

მოცემული გეგმა არის შემდეგი სტრუქტურით ჩამოყალიბებული: მიზანი; ამოცანა; ამოცანის ინდიკატორი; საქმიანობა; პასუხისმგებელი უწყება; პარტნიორი უწყება; საერთაშორისო რეკომენდაცია; შესრულების ვადა; სტატუსი; ბიუჯეტი. გეგმა გასაჩივრების მექანიზმთან დაკავშირებით აერთიანებს **1** მიზანს, **2** ამოცანას, **4** ამოცანის ინდიკატორს, **5** საქმიანობას, **1** პასუხისმგებელ უწყებას.

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

ამოცანა 4.5.2. „ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა ცნობიერების ამაღლება მათი უფლებების მიმართულებით: საჩივრების მექანიზმთან, დისციპლინურ და ადმინისტრაციულ პროცედურებთან დაკავშირებით ეფექტური, მათ შორის, შშმ პირებისათვის ხელმისაწვდომი მეთოდებით ინფორმაციის მიწოდების გზით".

ამოცანის ინდიკატორი 1. „ბრალდებულთა და მსჯავრდებულთა უფლებებისა და მოვალეობების ამსახველი სხვადასხვა ენაზე ნათარგმნი ბუკლეტები გამოცემული და ხელმისაწვდომია მსჯავრდებულებისათვის/ბრალდებულებისათვის პენიტენციურ დაწესებულებებში".

ამოცანის ინდიკატორი 2. „შემცირებულია შესაბამისი საჩივრების რაოდენობა".

საქმიანობა 5.5.2.1. „მსჯავრდებულთა და ბრალდებულთა უფლებების შესახებ საინფორმაციო ბროშურების და პლაკატების განახლება, დაბეჭდვა, დარიგება და თვალსაჩინო ადგილას განთავსება (აზერბაიჯანულ, სომხურ, თურქულ, რუსულ, ინგლისურ, არაბულ და სპარსულ ენებზე)". პასუხისმგებელი ორგანოა საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო, განხორციელების ვადაა 2018-2020 წლები.

რელევანტურობა: მოცემული მიზანი რელევანტურია და პასუხობს არსებულ გამოწვევებს. ამავე დროს, ერთგვარი აღიარებაა პენიტენციური სისტემის მართვაში ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომების ნაკლებობისა. 4.5.2. ამოცანაც რელევანტურია, თუმცა ინდიკატორების გათვალისწინებით, კვლავ იკვეთება არსებული პრობლემებისადმი ზედაპირული დამოკიდებულება. პირველი ინდიკატორი აღარ შეიცავს პლაკატებს და ბროშურების კონკრეტულ რაოდენობას. გაურკვეველია მეორე ინდიკატორი რა საჩივრებს გულისხმობს. ამოცანის განხორციელება (ამოცანა 4.5.4.-ის გათვალისწინებით) ითვალისწინებს ინფორმაციის სათანადოდ მიწოდებას, იმისთვის, რომ პატიმარს ცნობიერება ქონდეს ამაღლებული საჩივრის წარდგენის საშუალებებისა და გარანტიების შესახებ. შესაბამისად, ამ ამაღლებული ცნობიერებით, იგი ლოგიკურად უფრო მეტად და ხშირად ისარგებლებს თავისი უფლებებით, გამოიყენებს გარანტიებს და წარადგენს უფრო მეტ საჩივარს/მოთხოვნას.

საქმიანობა 4.5.2.2. „საგანმანათლებლო კონსულტაციების ან/და ჯგუფური შეხვედრების გამართვა ბრალდებულთათვის/მსჯავრდებულთათვის, მათ შორის, შშმ პირებისათვის, მათი უფლებების შესახებ ცნობიერების ასამაღლებლად". პასუხისმგებელი ორგანოა საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო, განხორციელების ვადაა 2018-2020 წლები.

რელევანტურობა: ზოგადად გეგმის ეს ნაწილი თავისი შინაარსიდან და მისწრაფებიდან გამომდინარე რელევანტურია. თუმცა ინდიკატორების ზოგადი ხასიათი არ იძლევა კონკრეტული მოლოდინის შესაძლებლობას.

ამოცანა 4.5.4. „პატიმრობის კოდექსით გათვალისწინებული გასაჩივრების პროცედურების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება".

ამოცანის ინდიკატორი 1. „გასაჩივრებათა რაოდენობა შიდა მონიტორინგის ანგარიშების შესაბამისად".

ამოცანის ინდიკატორი 2. „გასაჩივრების არსებულ მექანიზმებში გამოვლენილი ხარვეზების შესახებ პერიოდული ანალიზის შესაბამისად განხორციელებული ცვლილებები".

საქმიანობა 4.5.4.1. „გასაჩივრების არსებული მექანიზმის ხარვეზების პერიოდული შესწავლა". პასუხისმგებელი ორგანოა საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო, განხორციელების ვადაა 2018-2020 წლები.

რელევანტურობა: ამოცანა სრულიად რელევანტურია, მართალია ზოგადია, მაგრამ პასუხობს არსებულ გამოწვევებს. პირველი ინდიკატორი ჩამოყალიბებულია გაურკვევლად. გაუგებარია რა და როგორ უნდა გაიზომოს, გასაჩივრებათა რაოდენობა უნდა დაითვალოს ვინმემ, უნდა შემცირდეს, უნდა გაიზარდოს თუ რაიმე სხვა. მეორე ინდიკატორი ზოგადია, გაურკვეველია რა ითვლება ხარვეზის ისეთ გამოვლენად, რაც ვალდებულს გახდის პასუხისმგებელ ორგანოს განახორციელოს შესაბამისი ცვლილებები.

საქმიანობა 4.5.4.2. „გასაჩივრების მექანიზმის შესწავლის შემდგომ შესაბამისი ცვლილებების განხორციელება". პასუხისმგებელი ორგანოა საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო, განხორციელების ვადაა 2018-2020 წლები,

რელევანტურობა: მოცემული საქმიანობა რელევანტურია, პასუხობს სისტემაში არსებულ გამოწვევებს, თუმცა რაიმე შინაარსობრივი ცვლილების გაკეთება დაკავშირებული იქნება პატიმრობის კოდექსის ცვლილებასთან, ვინაიდან აღნიშნული კოდექსითაა დარეგულირებული მოცემული მექანიზმი, ხოლო კოდექსში ცვლილებების შეტანა აღემატება სამინისტროს კომპეტენციას. ამ მიმართულებით მას შეუძლია მხოლოდ ინიცირების გაკეთება.

გეგმის ზოგადი შეფასება: ზოგადად გეგმა რელევანტურია, თუმცა ინდიკატორები არ აწესებს მაღალი სტანდარტის მოთხოვნებს და კონკრეტულ საზომებს, შესაბამისად, პასუხისმგებელი პირებისთვის კვლავ რჩება არაეფექტური შესრულების საშუალებები.

დ) სისხლის სამართლის სისტემის 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. გასაჩივრების მიმართულებით აერთიანებს 2 პროგრამას, 2 ქვეპროგრამას, 3 პროგრამის ინდიკატორ/ მოქმედებას, 3 ქვეპროგრამის ინდიკატორ/ მოქმედებას და 4 განსახორციელებელ ქმედებას.

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 მითითება კონკრეტულ და ზოგად მიმართულებებზე. 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,[102] პენიტენციური სისტემის რეფორმის ფარგლებში განხორციელდა საკანონმდებლო ცვლილებები და პატიმრობის კოდექსში განხორციელებულ ცვლილებებთან შესაბამისობაში მოვიდა მინისტრის მიერ გამოცემული არაერთი ნორმატიული აქტი, მათ შორის, გასაჩივრების მექანიზმს ეხება მხოლოდ დაწესებულების დებულებები, რომლებიც, სხვა საკითხებთან ერთად, არეგულირებენ გასაჩივრების მექანიზმებს, თუმცა ძირითადად იმეორებენ პატიმრობის კოდექსით განსაზღვრულ ნორმებს და ამ მხრივ სიახლით არ გამოირჩევიან. აგრეთვე „ბრალდებულთა და მსჯავრდებულთა დამცველთან/ადვოკატთან შეხვედრის უფლების განხორციელების შესახებ“ სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის №157 ბრძანება. ეს უკანასკნელი პირდაპირ არ ითვალისწინებს მოთხოვნის/საჩივრის მექანიზმების შესახებ რაიმე დათქმებს და მხოლოდ ზოგადად აწესრიგებს შეხვედრის განხორციელების ტექნიკურ მხარეს. თუმცა, ადგენს საინტერესო წესს, რაც გულისხმობს დამცველის/ადვოკატის დაწესებულებაში ერთ შესვლაზე მხოლოდ ერთ დაცვის ქვეშ მყოფ პატიმართან შეხვედრას, თუ სხვადასხვა დაცვის ქვეშ მყოფი პატიმრები არ მონაწილეობენ ერთი და იმავე სისხლის სამართლის საქმეში.[103]

ნორმატიული ბაზის ანალიზის შესაბამისად, ძირითადი მარეგულირებელი ნორმები წარმოდგენილია პატიმრობის კოდექსით, რომლის ანალიზის მიხედვით 2015 წლის პირველ ივლისს:

- გაუქმდა ნორმა, რომელიც აწესებდა, რომ მოთხოვნაზე მიღებული პასუხი არ ექვემდებარებოდა გასაჩივრებას;[104]
- შემცირდა საფუძვლის გამოვლენიდან საჩივრის შეტანის ვადა და მანამდე არსებული 3 თვის მაგივრად განისაზღვრა ერთი თვით;[105]
- ცვლილებები განხორციელდა საჩივრის ადრესატში. პენიტენციური დეპარტამენტის თავმჯდომარის ქმედებებზე საჩივრის მიმართვის ადრესატად განისაზღვრა სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრი;[106]
- გაუქმდა დათქმა საჩივრის განხილვაში გასაჩივრებულ ქმედების განმახორციელებელი პირის უშუალო დაქვემდებარებაში მყოფი პირის მონაწილეობის შეუძლებლობისა და მხოლოდ ზემდგომის მონაწილეო-

---

102 სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის მეშვიდე ანგარიში.

103 „ბრალდებულთა და მსჯავრდებულთა დამცველთან/ადვოკატთან შეხვედრის უფლების განხორციელების შესახებ“ სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის №157 ბრძანება, მუხლი 5–6.

104 საქართველოს პატიმრობის კოდექსი, მუხლი 95.6.

105 იქვე, მუხლი 96.1.

106 იქვე, მუხლი 98.2.

ბის შესაძლებლობის შესახებ. მოქმედი რედაქციით აკრძალულია მხოლოდ გასაჩივრებული ქმედების ჩამდენი პირის მონაწილეობა;[107]

- დადგინდა, რომ საჩივარი წერილის ან რაიმე შევსებული ფორმის მაგიერ მხოლოდ მინისტრის მიერ დადგენილი ფორმით უნდა იქნეს შეტანილი;[108] მიუხედავად ამისა, 2018 წლის ბოლომდე არ ყოფილა დადგენილი საჩივრის ფორმა;[109]
- განისაზღვრა საჩივრების ყუთის ყოველი დღის ბოლოს ნაცვლად, ყოველი სამუშაო დღის ბოლოს გახსნა, დაკეტვა და დალუქვა;[110]
- საჩივრების რეგისტრაციასა და აღრიცხვას უზრუნველყოფს დაწესებულების სოციალური მუშაკი, ძველი რედაქციით სოციალური განყოფილება უზრუნველყოფდა რეგისტრაციას, ხოლო სოციალური მუშაკი ახორციელებდა აღრიცხვას;[111]
- განსაკუთრებულ შემთხვევებში, საჩივრის განხილვის ვადის გაგრძელება ერთი თვის ნაცვლად შესაძლებელი გახდა მხოლოდ 10 სამუშაო დღით;[112]
- გაუქმდა პენიტენციური დეპარტამენტის ვალდებულება, რომელიც ითვალისწინებდა 6 თვეში ერთხელ მოთხოვნებისა და საჩივრების საერთო განხილვას, გაანალიზებას, შესაბამისი ანგარიშის მომზადებას და ხელმძღვანელისთვის და მინისტრისთვის წარდგენას.

როგორც 2014-2015 წლების ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის შეფასებისას აღინიშნა, **საქართველოს სახალხო დამცველი 2015 წლის წლიური ანგარიში** განიხილავს გასაჩივრების მექანიზმის კუთხით არსებულ გამოწვევებს და მიუთითებს არაერთი პრობლემის აღმოფხვრის საჭიროებაზე, რომელთა ფონზე განხორციელებული ცვლილებები არის მხოლოდ მცირე ნაწილი.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, პროგრამა შეიძლება ჩაითვალოს ნაწილობრივ შესრულებულად.

დასკვნა: გეგმის ეს კომპონენტი იყო რელევანტური, თუმცა ზოგადი. შესრულების მხრივ იყო ნაწილობრივ შესრულებული.

პროგრამა 6.6. „პატიმართა სამართლებრივი გარანტიების გაძლიერება“.

პროგრამის ინდიკატორი 1. „კონფიდენციალურ საჩივართა რაოდენობრივი სტატისტიკა“.

პროგრამის ინდიკატორი 2. „ეფექტური გასაჩივრების მექანიზმის არსებობა“.

განსახორციელებელი ქმედება: „გასაჩივრების სისტემა და პატიმართა სამართლებრივი გარანტიები შენარჩუნებულია“.

რელევანტურობა: პროგრამა იყო რელევანტური, პასუხობს არსებულ გამოწვევებს, თუმცა არის ზოგადი და არ გეგმავს კონკრეტულ ღონისძიებებს. ინდიკატორებიც არის ზოგადი და არ აჩენს კონკრეტულ მოლოდინებს.

შესრულების შეფასება: სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის ანგარიშის მიხედვით[113], „2015 წლის განმავლობაში პენიტენციურ დაწესებულებებში 7799 კონფიდენციალური საჩივარი აღირიცხა.“ „გამართულად ფუნქციონირებს გასაჩივრების მექანიზმი. დალუქული საჩივრის ყუთები ხელმისაწვდომია ყველა დაწესებულებაში, არსებობს სპეციალური კონვერტები კონფიდენციალური საჩივრებისათვის.“ „შიდა რეგულაციებისა და წერილობითი საჩივრის განხილვის შედეგების შესახებ ეცნობება საჩივრის ავტორს.“

ანგარიშში მითითებულია რომ, 2015 წლის სექტემბრიდან ანალიტიკური დეპარტამენტი აწარმოებს შიდა საჩივრების სტატისტიკას საჩივრის ტიპების მიხედვით, რაც საშუალებას აძლევს სამინისტროს, მოახდინოს საჩივრების საფუძვლების ერთიანი შეფასება და მიიღოს შესაბამისი ზომები.“ თუმცა, როგორც აღინიშნა მოცემული ვალდებულება გაუქმდა 2015 წლის პირველი ივნისიდან.

ანგარიში მიუთითებს, რომ საკითხის შიდა მონიტორინგის გაძლიერების მიზნით, სამინისტროს გენერალური ინსპექციის დეპარტამენტში შეიქმნა სისტემური მონიტორინგის სამმართველო, რომელიც განიხილავს პატიმართა საჩივრებს. სამმართველოს 2015 წელის განმავლობაში ჩატარებული მონიტორინგის შედეგად

107 იქვე, მოქმედი რედაქციით მუხლი 98.4, ძველი რედაქციით მუხლი 98.2.

108 იქვე, მუხლი 99.3.

109 სამაგიდე კვლევა – გასაჩივრების მექანიზმი პენიტენციურ სისტემაში, ძირითადი მიგნებები.

110 საქართველოს პატიმრობის კოდექსი, მუხლი 100.4-5.

111 იქვე, მუხლი 100.7.

112 იქვე, მუხლი 103.1.

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

გამოვლინდა დაწესებულების თანამშრომელთა დისციპლინური დარღვევები, რასაც წლის განმავლობაში 156-ჯერ მოყვა დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრება.

აღნიშნულია, რომ „მინისტრისადმი ან მინისტრის მოადგილისადმი გაგზავნილ საჩივრებს განიხილავს გენერალური ინსპექციის ადამიანის უფლებათა დაცვის სამმართველო და საჭიროების შემთხვევაში ეგზავნება პროკურატურას შემდგომი რეაგირებისათვის." ასევე, „წამებისა და არასათანადო მოპყრობის შესაძლო ფაქტებთან დაკავშირებით წარმოდგენილი საჩივრები განიხილება დაუყოვნებლივ."

მოცემული ღონისძიებები მისასალმებელია, ადასტურებს და პასუხობს სისტემაში არსებულ პრობლემებს და ემსახურება გასაჩივრების მექანიზმის ეფექტურობის უზრუნველყოფას, თუმცა სხვა საკითხია რამდენად პასუხობს გეგმას. ვინაიდან გეგმა არის ძალიან ზოგადი და სულაც არ ითვალისწინებდა ამ ღონისძიებებს. შესაბამისად, შეუძლებელია შესრულების შეფასება.

ამასთან, აღნიშნული ღონისძიებების არასაკმარისობას ადასტურებს **საქართველოს სახალხო დამცველის 2015 წლის წლიური ანგარიში,** რომელიც განხილულია ადამიანის უფლებათა 2014-2015 წლების სამთავრობო სამოქმედო გეგმის ანალიზის ნაწილში და რომელიც მიუთითებს მრავალ პრობლემაზე, მათ შორის ისეთებზე, რომლებიც, სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის მოცემული ანგარიშის მიხედვით თითქოს გამოსწორებულია.

დასკვნა: გეგმა შინაარსობრივად იყო რელევანტური, მაგრამ იმდენად ზოგადი, რომ მიუხედავად შესრულების მხრივ განხორციელებული რიგი ღონისძიებებისა, შეუძლებელია მათი გეგმასთან კავშირის განსაზღვრა და შესაბამისად, შეუძლებელია გეგმის შესრულების შეფასება.

ქვეპროგრამა 6.6.1. „პატიმართა ცნობიერების ამაღლება მათი უფლებების შესახებ საჩივრების, დისციპლინარულ და ადმინისტრაციულ პროცედურებთან მიმართებაში".

ქვეპროგრამის ინდიკატორი 1. „გაცემული საინფორმაციო ბროშურების რაოდენობა მსჯავრდებულთა რაოდენობასთან მიმართებაში".

ქვეპროგრამის ინდიკატორი 2. „გაწეული საგანმანათლებლო კონსულტაციები და ჯგუფური შეხვედრები". პასუხისმგებელი უწყება – სამინისტრო, სასწავლო ცენტრი.

განსახორციელებელი ქმედება: „პატიმართა უფლებების შესახებ მომზადებულია და დაბეჭდილია ბროშურები დაწესებულებების მოთხოვნის შესაბამისად".

რელევანტურობა: ქვეპროგრამა და მისი ინდიკატორი რელევანტურია, პასუხობს არსებულ გამოწვევებს. ინდიკატორები თითქოს რელევანტურია, მაგრამ ზოგადია და გაურკვეველია კონკრეტული საზომი კომპონენტების ამოკითხვა.

შესრულების შეფასება: სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის ანგარიშის მიხედვით[114], 2015 წელს დაიბეჭდა:

- 5000 ბროშურა სრულწლოვან ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა უფლებების შესახებ ქართულ ენაზე;
- 100 ბროშურა არასრულწლოვან ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა უფლებების შესახებ ქართულ ენაზე;
- 500 ბროშურა სრულწლოვან ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა უფლებების შესახებ 5 ენაზე (აზერბაიჯანული, სომხური, თურქული, რუსული და ინგლისური).

ასევე, „სოციალური უზრუნველყოფის სამმართველოს მიერ მომზადდა ტრენინგ-მოდული ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა უფლებების შესახებ. პროგრამა იმპლემენტაციის პროცესშია ყველა დაწესებულებაში. მასში ჩართული იყო 63 ბენეფიციარი."

მიუხედავად აღნიშნულისა, **საქართველოს სახალხო დამცველის 2015 წლის წლიური ანგარიში,** რომელიც განხილულია ადამიანის უფლებათა 2014-2015 წლების სამთავრობო სამოქმედო გეგმის ანალიზის ნაწილში, მიუთითებს პატიმართა ინფორმირების მხრივ არსებულ არაერთ პრობლემაზე.

დასკვნა: ზოგადად გეგმის ეს ნაწილი რელევანტურია, თუმცა ზოგადი. ინდიკატორები არ განსაზღვრავს კონკრეტულ საზომებს. შესრულების მხრივ შეიძლება ჩაითვალოს ნაწილობრივ შესრულებულად.

ქვეპროგრამა 6.6.2 „პატიმრობის კოდექსით გათვალისწინებული საჩივრების პროცედურების ხელმისაწვდომობა".

ქვეპროგრამის ინდიკატორი: „გაცემული კონფიდენციალური საჩივრის კონვერტების რაოდენობა მსჯავრდებულთა რაოდენობასთან მიმართებაში".

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

განსახორციელებელი ქმედება: „საჩივრის კონვერტები მომზადებულია და დაბეჭდილია დამატებით დაწესებულებების მოთხოვნის შესაბამისად“.

რელევანტურობა: ქვეპტოგრამა რელევანტურია, თუმცა ინდიკატორი და განსახორციელებელი ქმედება ზედმეტად ავიწროებს მოქმედების და ზეგავლენის სფეროს. გაუგებარია გასაჩივრების პროცედურების ხელმისაწვდომობაში რატომ მოიაზრება მხოლოდ კონვერტებით უზრუნველყოფა. მითუმეტეს, აღნიშნული საქმიანობა პენიტენციური ადმინისტრაციის კანონით პირდაპირ დავალებული ფუნქციაა[115].

შესრულების შეფასება: სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის ანგარიშის[116] მიხედვით, „2015 წლის განმავლობაში პენიტენციურ დაწესებულებებში 7799 კონფიდენციალური საჩივარი აღირიცხა.“

სახალხო დამცველის 2015 წლის წლიური ანგარიშის მიხედვით, კონფიდენციალური საჩივრის კონვერტებთან დაკავშირებითაც იყო პრობლემები და სახალხო დამცველმა არაერთი რეკომენდაცია მისცა სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრს, მათ შორის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით.[117] ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, გეგმის მოცემული კომპონენტი შესრულდა ნაწილობრივ.

დასკვნა: მოცემული ქვეპროგრამა იყო რელევანტური, თუმცა ინდიკატორის და განსახორციელებელი ქმედების გათვალისწინებით იგი გადაიქცა პენიტენციური ადმინისტრაციის კანონით გათვალისწინებულ ჩვეულებრივ საქმიანობად. შესრულების მხრივ ნაწილობრივ შესრულებული.

გეგმის ზოგადი შეფასება: ძირითადად გეგმა თავისი შინაარსით იმეორებდა ადამიანის უფლებათა დაცვის გეგმას. გათვალისწინებული კომპონენტები ზოგადად იყო რელევანტური, თუმცა არასაკმარისი, ვინაიდან ვერ პასუხობდა არსებულ ბევრ გამოწვევას. იყო ზოგადი ხასიათის ინდიკატორებით და გაურკვეველი კომპონენტებით, რის გამოც ნაწილობრივ შეუძლებელია მისი შესრულების შეფასება, დანარჩენად შესრულდა ნაწილობრივ.

ე) სისხლის სამართლის სისტემის 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; განმახორციელებელი ორგანო; დონორი. გასაჩივრების მიმართულებით, გეგმა აერთიანებს 1 პრიორიტეტს, 2 ქვეპროგრამას, 2 პრიორიტეტის ინდიკატორ/მოქმედებას, 3 ქვეპროგრამის ინდიკატორ/მოქმედებას და 4 განსახორციელებელ ქმედებას

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

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

პრიორიტეტის ინდიკატორი/მოქმედება 2. „განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებები“.

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

რელევანტურობა: პრიორიტეტი, პრიორიტეტის ინდიკატორი/მოქმედებები და განსახორციელებელი ქმედებები არის რელევანტური, შესაბამისობაშია გამოწვევებთან 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, რატომღაც განსახორციელებელი ქმედება დაგეგმილია მხოლოდ მსჯავრდებულთა მიმართ.

შესრულების შეფასება: სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის ანგარიში[118] ამბობს, რომ „სასჯელაღსრულების სისტემაში საერთაშორისო სტანდარტებთან დაახლოების მიზნით, მუდმივად მიმდინარეობს საჭიროებებზე დაფუძნებით საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელება“, რომ „პენიტენციური სისტემის რეფორმის ფარგლებში განხორციელდა არაერთი საკანონმდებლო ცვლილება“, თუმცა არ არის მითითებული გასაჩივრების მექანიზმთან დაკავშირებული არცერთი სიახლე.

---

115 საქართველოს პატიმრობის კოდექსი, მუხლი 108,1.

116 სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის მეშვიდე ანგარიში.

117 საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2015 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, გვ. 163–166

118 სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის მერვე ანგარიში.

საქართველოს სახალხო დამცველის 2015 წლის წლიური ანგარიში, რომელიც განხილულია ადამიანის უფლებათა 2016-2017 წლების სამთავრობო სამოქმედო გეგმის ანალიზის ნაწილში, მითითებულია მრავალი მწვავე პრობლემა, რომელიც როგორც სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის ანგარიშის, ასევე მოქმედი ნორმატიული ბაზის ანალიზის შესაბამისად, არ გამოსწორებულა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების დონეზე. ზემოაღნიშნულის შესაბამისად, გეგმა ვერ განხორციელდა.

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

ქვეპროგრამა 6.6.1. „პატიმართა ცნობიერების ამაღლება მათი უფლებების შესახებ საჩივრების, დისციპლინარულ და ადმინისტრაციულ პროცედურებთან მიმართებაში“

ქვეპროგრამის ინდიკატორი/მოქმედება 1. „გაცემული საინფორმაციო ბროშურების რაოდენობა მსჯავრდებულთა რაოდენობასთან მიმართებაში“.

ქვეპროგრამის ინდიკატორი/მოქმედება 2. „გაწეული საგანმანათლებლო კონსულტაციები და ჯგუფური შეხვედრები“.

განსახორციელებელი ქმედება 1. „ბრალდებულთა და მსჯავრდებულთა უფლებების შესახებ საინფორმაციო ბროშურები დაბეჭდილია და დარიგებულია სასჯელაღსრულების დაწესებულებებში“.

რელევანტურობა: ქვეპროგრამა არის რელევანტური და აქვს რელევენტური მიმართულების ინდიკატორები, პირველი განსახორციელებელი ქმედება ზოგადად რელევანტურია. თუმცა, ინდიკატორებს აქვს ზოგადი ხასიათი, არ აწესებს კონკრეტულ საზომებს და არ იძლევა კონკრეტულ მოლოდინებს.

შესრულების შეფასება: სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის ანგარიშის[119] მიხედვით, შესრულება გამოიხატა იმაში, რომ დაიბეჭდა:

- 5000 ბროშურა სრულწლოვან ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა უფლებების შესახებ ქართულ ენაზე;
- 100 ბროშურა არასრულწლოვან ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა უფლებების შესახებ ქართულ ენაზე;
- 500 ბროშურა სრულწლოვან ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა უფლებების შესახებ 5 ენაზე (აზერბაიჯანული, სომხური, თურქული, რუსული და ინგლისური).

თვალსაჩინოა, რომ რატომღაც ბროშურების ნაწილში შესრულებად მიჩნეულია მხოლოდ მათი დაბეჭდვა, რაც შეეხება კონკრეტული სამიზნე სუბიექტისთვის, ანუ პატიმრისთვის გადაცემა, საერთოდ არ არის მოხსენიებული. ეს მაშინ, როდესაც სახალხო დამცველი წლების მანძილზე უთითებს ინფორმაციის პატიმრამდე სათანადო ფორმით მიტანის პრობლემაზე. შეიძლება ითქვას, რომ ანგარიშის აღნიშნული ხარვეზი თავად გეგმის ბრალია, ვინაიდან იგი არ ითვალისწინებს გარკვეულ საზომებს და არ აწესებს ეფექტური შესრულების გარანტიებს. ასეთი თითქოს უწყინარი დეტალების გაუთვალისწინებლობა ტოვებს მიზნის მიღწევისათვის საჭირო ღონისძიებების გატარებაზე კონკრეტული განმახორციელებელი დაწესებულების თანამდებობის პირთა განხორციელებისადმი სუბიექტური დამოკიდებულებების საშუალებებს. მაგალითად იმას, რომ უკვე 2018 წლის მდგომარეობით, ბროშურები არ ურიგდება მსჯავრდებულებს და ისინი განთავსებულია მხოლოდ დაწესებულების ბიბლიოთეკაში.[120]

სახალხო დამცველის 2016 წლის წლიური ანგარიშის მიხედვით, გასაჩივრების მექანიზმის მიმართ ზოგადად არსებულ პრობლემებთან ერთად, კვლავ რჩებოდა პატიმართათვის უფლებათა შესახებ ინფორმაციის სათანადოდ მიწოდების პრობლემები. მათ შორის მიუთითებს, რომ რიგ შემთხვევებში პატიმრები ნორმატიული აქტების მიწოდებას სახალხო დამცველის აპარატს სთხოვენ;[121] აღნიშნული პრობლემების თაობაზე სახალხო დამცველი კვლავ აძლევს რეკომენდაციებს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრს[122]:

- „მიიღოს ყველა საჭირო ზომა, რათა პატიმრებს ხელზე გადაეცეთ მათი უფლებების, მათ შორის, მოთხოვნის/საჩივრის შეტანის უფლებისა და მოთხოვნის/საჩივრის განხილვის პროცედურის შესახებ ინფორმაცია. ამ მიზნით მოხდეს პატიმრებისათვის სპეციალური ბროშურების დარიგება;

119 სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის მერვე ანგარიში.

120 სამაგიდე კვლევა – გასაჩივრების მექანიზმი პენიტენციურ სისტემაში, ძირითადი მიგნებები.

121 იქვე, გვ. 159-160

122 იქვე, გვ. 164-166

- მიიღოს ყველა ზომა, რათა დაწესებულებაში მიღების შემდგომ, უახლოეს რამდენიმე დღეში, სოციალურმა მუშაკმა დეტალურად აუხსნას პატიმარს მისი უფლებები და მოვალეობები. ასევე, მიაწოდოს ინფორმაცია მოთხოვნის/საჩივრის შეტანისა და განხილვის პროცედურის შესახებ; განუმარტოს სოციალური მუშაკის კომპეტენცია და გადასცეს ყველა საჭირო, ძირითადი დოკუმენტი; სათანადო პერიოდულობით ინდივიდუალურად ან ჯგუფურად იმუშაოს პატიმრებთან მათი უფლებებისა და მოვალეობების, მოთხოვნის/საჩივრის შეტანისა და განხილვის პროცედურის თემატიკაზე;
- მიიღოს ყველა ზომა, რათა პენიტენციურ დაწესებულებებში მოთავსებული ყველა უცხოელი პატიმრისათვის ხელმისაწვდომი იყოს ბროშურა, რომელშიც დეტალურად, გასაგებ ენაზე იქნება ახსნილი მოთხოვნის/საჩივრის შეტანისა და განხილვის შესახებ პრაქტიკული ინფორმაცია;
- მიიღოს ყველა საჭირო ზომა, რომ დაწესებულებებში არსებობდეს ნორმატიული აქტების ავტომატურად განახლებადი ბაზა; ყველა პატიმრისთვის საკანში ხელმისაწვდომი იყოს პატიმრობის კოდექსის, დაწესებულების დებულების და სხვა ნორმატიული აქტების განახლებული, კოდიფიცირებული ვერსია; ამავდროულად, მოხდეს პატიმრის მიერ ნორმატიული აქტის მიღება-ჩაბარების ფაქტის დოკუმენტირება". აღნიშნულიდან გამომდინარე, გეგმის ეს ნაწილი შეიძლება ჩაითვალოს ნაწილობრივ შესრულებულად.

დასკვნა: გეგმის მოცემული ნაწილი იყო რელევანტური, თუმცა იყო იმდენად ზოგადი, რომ არ იძლეოდა ეფექტური შესრულების წინაპირობებს. შესრულების მხრივ – ნაწილობრივ შესრულებული.

განსახორციელებელი ქმედება 2. „მსჯავრდებულთათვის ჩატარებულია ტრენინგები მათი უფლებების შესახებ".

რელევანტურობა: მოცემული განსახორციელებელი ქმედება იყო რელევანტური, პასუხობდა არსებულ გამოწვევებს, თუმცა პროგრამის ინდიკატორის გათვალისწინებით იყო ზოგადი და არ აწესებდა გაზომვის საშუალებებს.

შესრულების შეფასება: სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის ანგარიშის[123] მიხედვით, „2016 წელს ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა უფლებების შესახებ ტრენინგი 513-მა მსჯავრდებულმა გაიარა, მათ შორის, არასრულწლოვანმა ბრალდებულებმა/მსჯავრდებულებმა არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების კოდექსის მიხედვით, ხოლო ქალმა მსჯავრდებულებმა – ბანგკოკის წესების გათვალისწინებით."

მართალია, შესრულების აქტივობა ნაჩვენებია, თუმცა გეგმისა და შესრულების ანგარიშის შინაარსიდან გამომდინარე, არ ჩანს მისი რეალური ზემოქმედების ეფექტი, ანუ არ არის ნაჩვენები რეალურად რამდენად შეასრულა თავისი დანიშნულება ჩატარებულმა ტრენინგებმა.

ანგარიშის ტექსტში გაურკვეველია კონკრეტულ ბენეფიციართა რაოდენობები, ვინაიდან აღნიშნულია, რომ საერთო ჯამში მხოლოდ მსჯავრდებულებმა გაიარეს ტრენინგი, მაშინ, როდესაც იმავე წინადადებაში ირკვევა, რომ მათ შორის ყოფილან არასრულწლოვანი ბრალდებულებიც. ზემოაღნიშნული ინფორმაციიდან გამომდინარე, გეგმა ფორმალურად შესრულდა.

დასკვნა: აღნიშნული კომპონენტი რელევანტურია. შესრულების მხრივ – შესრულებული.

ქვეპროგრამა 6.6.2. „პატიმრობის კოდექსით გათვალისწინებული გასაჩივრების პროცედურების ხელმისაწვდომობა".

ქვეპროგრამის ინდიკატორი/მოქმედება: „გაცემული კონფიდენციალური საჩივრის კონვერტების რაოდენობა მსჯავრდებულთა რაოდენობასთან მიმართებაში".

განსახორციელებელი ქმედება: „საჩივრის კონვერტები მომზადებულია და დაბეჭდილია დამატებით დაწესებულებების მოთხოვნის შესაბამისად".

რელევანტურობა: ქვეპოგრამა რელევანტურია, თუმცა ინდიკატორი და განსახორციელებელი ქმედება ზედმეტად ავიწროებს მოქმედების და ზეგავლენის სფეროს. გაუგებარია გასაჩივრების პროცედურების ხელმისაწვდომობაში რატომ მოიაზრება მხოლოდ კონვერტებით უზრუნველყოფა. მითუმეტეს, რომ როგორც უკვე აღინიშნა, აღნიშნული საქმიანობა პენიტენციური ადმინისტრაციის კანონით პირდაპირ დავალებული ფუნქციაა.[124]

შესრულების შეფასება: სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის ანგარიშის[125] მიხედვით, „პენიტენციური დაწესებულებებიდან 2016 წელს 11 468 კონფიდენციალური საჩივრის კონვერტი დარეგისტრირდა და გაიგზავნა შესაბამის ადრესატზე".

სახალხო დამცველის 2016 წლის წლიური ანგარიშის მიხედვით, კონფიდენციალური საჩივრის კონვერტებთან დაკავშირებითაც იყო პრობლემები და სახალხო დამცველმა აღნიშნულთან დაკავშირებით მისცა სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრს რეკომენდაცია: „მიიღოს ყველა საჭირო ზომა, კონფიდენციალური საჩივრების

---

123 სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის მერვე ანგარიში.

124 საქართველოს პატიმრობის კოდექსი, მუხლი 108,1.

125 სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის მერვე ანგარიში.

კონვერტების თავისუფალი ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად ისეთ ადგილას და იმგვარად (მაგალითად, ბიბლიოთეკაში), რომ კონვერტის მიღება არ იყოს სასჯელაღსრულების დაწესებულების თანამშრომლებზე დამოკიდებული და გამორიცხავდეს კონვერტის მიმღები პატიმრის იდენტიფიცირებას. ამასთან, პატიმრებს მიეცეთ შესაძლებლობა, საკანში იქონიონ გარკვეული რაოდენობის კონვერტი“.[126] ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, გეგმის მოცემული კომპონენტი შესრულდა ნაწილობრივ.

დასკვნა: მოცემული ქვეპროგრამა იყო რელევანტური, თუმცა ინდიკატორის და განსახორციელებელი ქმედების გათვალისწინებით, იგი გადაიქცა პენიტენციური ადმინისტრაციის კანონით გათვალისწინებულ ჩვეულებრივ საქმიანობად. შესრულების მხრივ – ნაწილობრივ შესრულებული.

გეგმის ზოგადი შეფასება: ძირითადად გეგმა თავისი შინაარსით იმეორებდა ადამიანის უფლებათა დაცვის გეგმას და სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის წინა წლის გეგმას. დამატებული იყო სასაჩივრე კონვერტებით უზრუნველყოფის კომპონენტი, რაც ისედაც პენიტენციური დაწესებულების კანონით გათვალისწინებული ვალდებულებაა. ზოგადად გეგმა იყო რელევანტური, თუმცა გათვალისწინებული იყო არასაკმარისი აქტივობები, აკლდა კონკრეტიკა და საზომი კომპონენტები.

ვ) სისხლის სამართლის სისტემის 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. გასაჩივრების მიმართულებით, იგი აერთიანებს 1 პრიორიტეტს, 2 პროგრამას, 2 ქვეპროგრამას, 1 პრიორიტეტის ინდიკატორს/მოქმედებას, 3 პროგრამის ინდიკატორს/მოქმედებას, 3 ქვეპროგრამის ინდიკატორს/მოქმედებას და 5 განსახორციელებელ ქმედებას.

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

ინდიკატორი/მოქმედება: „საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და სახალხო დამცველის ანგარიშები“

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

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

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

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

რელევანტურობა: გეგმის მოცემული კომპონენტი წარმოადგენს **2015 წლის 6.1. პროგრამის** სრულ ანალოგს. როგორც ზემოთ 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 კონკრეტიკა და გაზომვადი ელემენტები, რაც მოგვცემდა რაიმე მოლოდინის შექმნის საშუალებას. თუმცა ზემოხსენებულ პრიორიტეტის ინდიკატორთან ერთობლიობაში ჩნდება მოლოდინი, რომ პასუხისმგებელი 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.

126 საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2016 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, გვ. 166

შესრულების შედეგი: სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის ანგარიში[127] ამბობს, რომ „საკანონმდებლო ცვლილების საფუძველზე, 2017 წლიდან გაფართოვდა იმ პირთა წრე, რომელთანაც შეუზღუდავად უნდა განხორციელდეს კორესპონდენცია. პენიტენციურ დაწესებულებას ასევე აეკრძალა ისეთი კორესპონდენციის მიღება-გაგზავნის უფლების შეზღუდვა, შეჩერება ან/და შემოწმება, რომლის ადრესატი ან ადრესანტი არის სამინისტროს ადგილობრივი საბჭო. დაიხვეწა კონფიდენციალური საჩივრის გაგზავნის პროცედურები – პენიტენციური დაწესებულება უზრუნველყოფს საჩივრის კონფიდენციალურობის დაცვას. თუ კონფიდენციალურ საჩივარზე არ არის მითითებული ადრესატი ან მითითებული ადრესატი არაიდენტიფიცირებადია, პენიტენციური დაწესებულება საჩივრის კონვერტის ნომერს და გაგზავნაზე უარის თქმის მიზეზს გამოაკრავს საჩივრის ყუთთან, თვალსაჩინო ადგილას. ბრალდებულს/მსჯავრდებულს უფლება აქვს ორი კვირის ვადაში დაიბრუნოს კონფიდენციალური საჩივარი. პენიტენციური დაწესებულება ვალდებულია შეინახოს საჩივარი არაუგვიანეს 10 სამუშაო დღის განმავლობაში, ხოლო ამ ვადის ამოწურვისთანავე გაანადგუროს იგი.“

ნორმატიული ბაზის ანალიზის ანალიზით დგინდება რომ 2017 წელს:

- მოთხოვნის/საჩივრის რეგულირების სფეროდან ამოვიდა პირობით ვადაზე ადრე გათავისუფლებისა და სხვა დაწესებულებაში გადაყვანის საკითხები;[128] შესაბამისად სამინისტროს ადგილობრივი საბჭოსთვის გასაგზავნი ან საბჭოსგან მისაღები კორესპონდენცია დაემატა იმ კორესპონდენციათა ნუსხას, რომელთა შეჩერება ან/და შემოწმება აკრძალული აქვს დაწესებულებას[129];
- 48 საათის ნაცვლად, საჩივრის ადრესატისთვის გადაგზავნის ვადა განისაზღვრა არაუგვიანეს მომდევნო სამუშაო დღით. შესაბამისად, ვადა ძირითადად შემცირდა, თუმცა შესაძლებელი გახდა პარასკევს მიღებული საჩივრის ორშაბათს დღის ბოლოს გადაგზავნა; [130]
- განისაზღვრა ისეთი კონფიდენციალური საჩივრის მიღებისა და განადგურების პირობები, რომელთაც მითითებული არ აქვთ ადრესატი.[131]

ნათელია, რომ ზემოხსენებული პრიორიტეტის ინდიკატორით გათვალისწინებული სახალხო დამცველის ანგარიშების მხოლოდ მცირე ნაწილი იქნა გათვალისწინებული, ხოლო ძირითადად რეკომენდაციები და წინადადებები დარჩა რეაგირების გარეშე.

დასკვნა: გეგმის მოცემული კომპონენტი იყო რელევანტური, თუმცა ზოგადი. შესრულების მხრივ – მცირედი შესრულებით.

პროგრამა 6.6. „პატიმართა სამართლებრივი გარანტიების გაძლიერება“. პასუხისმგებელი უწყება – სამინისტრო

პროგრამის ინდიკატორი/მოქმედება 1. „კონფიდენციალურ საჩივართა რაოდენობრივი სტატისტიკა“.

პროგრამის ინდიკატორი/მოქმედება 2. „ეფექტური გასაჩივრების მექანიზმის არსებობა“.

განსახორციელებელი მოქმედება: „შემუშავებული ცვლილებათა პაკეტის საფუძველზე გაფართოებულია პირთა წრე, რომლებთანაც შეუზღუდავად უნდა განხორციელდეს კორესპონდენცია. დახვეწილია კონფიდენციალური საჩივრის გაგზავნის პროცედურები. გასაჩივრების სისტემა და პატიმართა სამართლებრივი გარანტიები შენარჩუნებულია“.

რელევანტურობა: პროგრამა და მისი ინდიკატორი რელევანტურია, თუმცა ზოგადია და არ აჩენს კონკრეტულ მოლოდინებს. რაც შეეხება განსახორციელებელ ქმედებას, იგი წარმოადგენს უკვე არსებული კანონპროექტის დამტკიცების/მიღების დაანონსებას.

შესრულების შედეგი: სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის ანგარიშში[132] მოყვანილია ზოგადად სამართლებრივი გარანტიების შესახებ ინფორმაცია. რაც შეეხება რეალურად განხორციელებულ ცვლილებებს, მოცემულია **6.1. პროგრამის** ანალიზის ნაწილში.

დასკვნა: აღნიშნული ნაწილი რელევანტურია, თუმცა დაანონსებულია უკვე მომზადებული კონკრეტული ცვლილებების განხორციელება, რომელიც განხორციელდა და გეგმა შესრულდა.

---

127 სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის მეცხრე ანგარიში.

128 საქართველოს პატიმრობის კოდექსი, მუხლი 95.5.

129 იქვე, მუხლი 16.6.

130 იქვე, მუხლი 102.1.

131 იქვე, მუხლი 104.3.

132 სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის მეცხრე ანგარიში.

ქვეპროგრამა 6.6.1. „პატიმართა ცნობიერების ამაღლება მათი უფლებების შესახებ საჩივრების, დისციპლინარულ და ადმინისტრაციულ პროცედურებთან მიმართებაში".

ქვეპროგრამის ინდიკატორი/მოქმედება 1. „გაცემული საინფორმაციო ბროშურების რაოდენობა მსჯავრდებულთა რაოდენობასთან მიმართებაში"

ქვეპროგრამის ინდიკატორი/მოქმედება 2. „გაწეული საგანმანათლებლო კონსულტაციები და ჯგუფური შეხვედრები".

განსახორციელებელი მოქმედება 1. პატიმართა უფლებების შესახებ მომზადებულია და დაბეჭდილია ბროშურები დაწესებულებების მოთხოვნის შესაბამისად.

რელევანტურობა: ისევე, როგორც წინა წლებში, ქვეპროგრამა და მისი ინდიკატორი რელევანტურია, თუმცა ზოგადია და არ აჩენს კონკრეტულ მოლოდინებს.

შესრულების შედეგი: სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის ანგარიშში[133] მითითებულია, რომ დაიბეჭდა:

- „5000 ბროშურა სრულწლოვან ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა უფლებების შესახებ ქართულ ენაზე;
- 100 ბროშურა არასრულწლოვან ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა უფლებების შესახებ ქართულ ენაზე;
- 500 ბროშურა სრულწლოვან ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა უფლებების შესახებ 5 ენაზე (აზერბაიჯანული, სომხური, თურქული, რუსული და ინგლისური).".

დასკვნა: გეგმის ეს კომპონენტი ზოგადად რელევანტურია, ინდიკატორები ზოგადი და გაუზომელია შესრულების მხრივ – შესრულებული.

განსახორციელებელი მოქმედება 2. „ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა უფლებების შესახებ ტრენინგებში ჩართულია 600 ბენეფიციარი".

რელევანტურობა: გეგმის მოცემული კომპონენტი რელევანტურია, მართალია კონკრეტული შინაარსის, მეთოდიკის, პროგრამისა და სხვა კომპონენტების შესახებ ინფორმაციის გარეშე შეუძლებელია მისი ეფექტურობის გაზომვა, თუმცა ზოგადად მისასალმებელია. ამასთან, ამ წელს განსაზღვრულია ბენეფიციართა კონკრეტული რაოდენობა, რაც გეგმის ამ ნაწილის წინა წლებთან შედარებით დახვეწაზე მიუთითებს.

შესრულების შეფასება: სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის მეცხრე ანგარიშში[134] მითითებულია, რომ წლის განმავლობაში „ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა უფლებების შესახებ ტრენინგი 385-მა მსჯავრდებულმა გაიარა; მათ შორის, არასრულწლოვანმა ბრალდებულმა/მსჯავრდებულებმა არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების კოდექსის მიხედვით, ხოლო ქალმა მსჯავრდებულებმა – ბანგკოკის წესების გათვალისწინებით." შესაბამისად, მოცემული მოქმედება სრულად ვერ შესრულდა.

დასკვნა: მოცემული კომპონენტი რელევანტურია, მცირედი კონკრეტიკით, ხოლო შესრულების მხრივ – ნაწილობრივ შესრულებული.

ქვეპროგრამა 6.6.2 „პატიმრობის კოდექსით გათვალისწინებული საჩივრების პროცედურების ხელმისაწვდომობა". პასუხისმგებელი უწყება – სამინისტრო.

ქვეპროგრამის ინდიკატორი/მოქმედება: „გაცემული კონფიდენციალურ საჩივრის კონვერტების რაოდენობა მსჯავრდებულთა რაოდენობასთან მიმართებაში".

განსახორციელებელი მოქმედება: დაბეჭდილია და დაწესებულებების მოთხოვნის შესაბამისად გაცემულია საჩივრის კონვერტები, მათ შორის კონფიდენციალური.

რელევანტურობა: ქვეპტოგრამა რელევანტურია, თუმცა, როგორც წინა წელს, ინდიკატორი და განსახორციელებელი ქმედება ზედმეტად ავიწროებს მოქმედების და ზეგავლენის სფეროს. როგორც ზემოთ აღინიშნა, მოცემული საქმიანობა პენიტენციური ადმინისტრაციის კანონით პირდაპირ დავალებული ფუნქციაა[135].

შესრულების შეფასება: სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის მეცხრე ანგარიშში[136] მითითებულია, რომ „პენიტენციური დაწესებულებებიდან 2017 წლის პირველი დეკემბრისთვის 5932 კონფიდენ-

133 იქვე.

134 იქვე.

135 საქართველოს პატიმრობის კოდექსი, მუხლი 108,1.

136 სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის მეცხრე ანგარიში.

ციალური საჩივრის კონვერტი დარეგისტრირდა და გაიგზავნა შესაბამის ადრესატზე“. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მითუმეტეს, სხვა ალტერნატიული ინფორმაციის არარსებობის ფონზე (მათ შორის სახალხო დამცველის 2017 წლის ანგარიშში), გეგმა ფორმალურად შეიძლება ჩაითვალოს შესრულებულად.

დასკვნა: მოცემული ქვეპროგრამა იყო რელევანტური, თუმცა ინდიკატორის და განსახორციელებელი ქმედების გათვალისწინებით იგი გადაიქცა პენიტენციური ადმინისტრაციის კანონით გათვალისწინებულ ჩვეულებრივ საქმიანობად. შესრულების მხრივ – შესრულებული.

გეგმის ზოგადი შეფასება: ძირითადად გეგმა თავისი შინაარსით იმეორებდა ადამიანის უფლებათა დაცვის გეგმას და სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის წინა წლის გეგმას. ზოგადად გეგმა იყო რელევანტური, თუმცა გათვალისწინებული იყო არასაკმარისი აქტივობები, აკლდა კონკრეტიკა და საზომი კომპონენტები, თუმცა გამოჩნდა კონკრეტული უკვე არსებული კანონპროექტის მიღების დაანონსება, რომელიც შემდგომ მოქმედების დროს მიიღო პარლამენტმა. შესრულების მხრივ გეგმა შესრულდა ნაწილობრივ.

ზ) სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის 2018 წლის სამოქმედო გეგმა

აღნიშნული გეგმის სტრუქტურა, წინა წლებისგან განსხვავებით, შეცვლილია. მოცემულია გეგმის მიზნები, ამოცანები, ღონისძიებები და შედეგები. შეფასების ინდიკატორები მოცემულია ამოცანების შესრულებასთან და არა აქტივობებთან/ღონისძიებებთან დაკავშირებით, როგორც ეს იყო წინა წლების შემთხვევაში. გეგმა ითვალისწინებს 1 ღონისძიებას და 2 ღონისძიების ინდიკატორს.

ღონისძიება 4.1.5. ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა ცნობიერების ამაღლება მათი უფლებების შესახებ საჩივრების, დისციპლინარულ და ადმინისტრაციულ პროცედურებთან მიმართებაში

პროგრამის ინდიკატორი 1. „ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა უფლებების შესახებ მომზადებულია და დაბეჭდილია ბროშურები დაწესებულებების მოთხოვნის შესაბამისად, მათ შორის ყველაზე მეტად მოთხოვნილ უცხო ენებზე“.

პროგრამის ინდიკატორი 2. „ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა უფლებების შესახებ ტრენინგებში ჩართულია 600 ბენეფიციარი“.

რელევანტურობა: ზოგადად რელევანტურია, თუმცა კვლავ რჩება დაუკონკრეტებელი საკითხები.

შესრულების შეფასება: სისხლის სამართლის რეფორმის პროგრესის ანგარიშში[137] არ რის ინფორმაცია მოცემული ღონისძიების შესრულების თაობაზე. შესაბამისად, შეუძლებელია შესრულების შეფასება.

დასკვნა: რელევანტურია, ისევე, როგორც წინა წლებში, თუმცა შეუძლებელია შესრულების შეფასება.

გეგმის ზოგადი შეფასება: გეგმა იყო არარელევანტური, ვინაიდან იყო მწირი და დაგეგმილი იყო მხოლოდ ორი ღონისძიება. შესრულების შესახებ ინფორმაცია მიუწვდომელია. შესაბამისად, შეუძლებელია შესრულების შეფასება.

თ) პენიტენციური და დანაშაულის პრევენციის სისტემის განვითარების სტრატეგიის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმა.[138]

პენიტენციური და დანაშაულის პრევენციის სისტემის განვითარების სტრატეგიის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმა არ ითვალისწინებს მოთხოვნის/გასაჩივრების მექანიზმის საკითხებს.

8. ძირითადი მიგნებები და რეკომენდაციები:

საერთო ჯამში ეროვნულ სტრატეგიაში, სამთავრობო სამოქმედო გეგმებში და სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის სამოქმედო გეგმებში საკმაოდ იყო გათვალისწინებული გასაჩივრების მექანიზმთან დაკავშირებული ზოგადი მიმართულებები, თუმცა სამოქმედო გეგმებში ამ მიმართულებების კონკრეტული კომპონენტები შინაარსობრივად იყო ძირითადად ზოგადი ან ვერ აწესებდა მაღალი სტანდარტის მოთხოვნებს პასუხისმგებელი უწყებების მიმართ. რაც შეეხება სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის სტრატეგიებს, ისინი რეალურად არ შეიცავდა რაიმე მნიშვნელოვან კომპონენტებს.

137 სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის პროგრესის მეათე ანგარიში.

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

შეიძლება ითქვას, რომ ეროვნული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმები გასაჩივრების მექანიზმის მიმართულებით გეგმავდნენ ამ მექანიზმის საერთაშორისო სტანდარტების დაკმაყოფილების მიმართულებით გაუმჯობესებას, რაც რეალურად მოიცავდა მარეგულირებელი ნორმებისა და პრაქტიკის ანალიზს, ხარვეზების გამოვლენასა და შესაბამისი ცვლილებების განხორციელებას. აგრეთვე, მექანიზმის პატიმართათვის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფას პატიმართა სასაჩივრე კონვერტებით მომარაგებით და პატიმართა ცნობიერების ამაღლებას მათთვის საინფორმაციო ბროშურების დაბეჭდვა-დარიგებითა და საკონსულტაციო ტრენინგების ჩატარებით.

მნიშვნელოვანია, რომ დაგეგმილი კონვერტებით უზრუნველყოფა და ცნობიერების ამაღლება, ანუ ბროშურების და პლაკატების დაბეჭდვა-გადაცემა რეალურად წარმოადგენს პენიტენციური ადმინისტრაციის ადგილობრივი კანონმდებლობითა და საერთაშორისო სტანდარტებით გათვალისწინებულ ვალდებულებებს[139] და მათი გეგმებით გათვალისწინება და გეგმების საფუძველზე განხორციელება საერთოდ არ წარმოადგენდა რაიმე განსაკუთრებულ საჭიროებას, მითუმეტეს, რომ საანგარიშო პერიოდში საკანონმდებლო ბაზა ამ მიმართულებით არ დახვეწილა და არ გაუმჯობესებულა.

საკვლევ პერიოდში გაცემული რეკომენდაციებისა და წინადადებების ფონზე, ნორმატიული ბაზა მცირე გამონაკლისების გარდა არ გაუმჯობესებულა. რაც შეეხება პრაქტიკაში არსებული ხარვეზების აღმოფხვრას, აღნიშნულის შესახებ საჯარო სივრცეში შესაბამისი ინფორმაცია არ მოიპოვება. ნიშანდობლივია, რომ 2016 წლის შემდგომ სახალხო დამცველის ანგარიშებშიც არ არის ინფორმაცია მისი რეკომენდაციებისა და წინადადებების შესრულების თაობაზე, მაშინ, როდესაც წინა რამდენიმე წლის ანგარიშში არა ერთხელ მიუთითებდა არაერთ გამოწვევაზე და სისტემაში არსებულ ხარვეზზე.

ვინაიდან, თავად სახელმწიფო პოლიტიკის განმსაზღვრელი და მისი განხორციელების დაგეგმვის მაორგანიზებელი აქტები, ანუ ეროვნული და სისხლის სამართლის რეფორმის სტრატეგიები არ შეიცავს რაიმე განმსაზღვრელ დებულებებს გასაჩივრების მექანიზმის შესახებ, თუ არ ჩავთვლით ეროვნული სტრატეგიით გათვალისწინებულ ზოგად ჩანაწერებს, ამიტომ არ უნდა ყოფილიყო პოლიტიკის განხორციელების აქტების, ანუ სამოქმედო გეგმების მიმართ დიდი მოლოდინები. თუ ზოგადად შევაფასებთ, გასაჩივრების მექანიზმის განვითარებისთვის მამოძრავებელი იყო საქართველოს სახალხო დამცველი და სხვა შესაბამისი მონიტორინგის განმახორციელებელი უწყებები და არა თავად სახელმწიფო. ამიტომაც იყო მნიშვნელოვანი მათი რეკომენდაციებისა და წინადადებების შესრულება, რაც ნორმატიულ დონეზე თითქმის არ შესრულებულა, მიუხედავად იმისა, რომ, როგორც დასაწყისშივე აღინიშნა, ეროვნული სტრატეგიის მიხედვით, დადგენილი იყო, რომ სამოქმედო გეგმის შესრულების შეფასების ხარისხობრივი კრიტერიუმები უნდა დაყრდნობოდა საქართველოს სახალხო დამცველის, საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციების ზოგად და თემატურ მოხსენებებსა და რეკომენდაციებს და გათვალისწინებული უნდა ყოფილიყო აღნიშნული სუბიექტების მიერ ადამიანის უფლებების დაცვის ზოგად და თემატურ საკითხებზე, როგორც საანგარიშო პერიოდის დასაწყისში, ისე მისი ამოწურვისას გამოთქმული მოსაზრებები.[140]

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ გეგმებმა ნაწილობრივ უგულებელყო ეროვნული სტრატეგია.

ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმები

2014-2015 წლების გეგმა

ზოგადად გეგმა არ იყო რელევანტური და არ ასახავდა სისტემაში არსებულ გამოწვევებს. ასახული იყო სწორი მიმართულებები, მაგრამ ძალიან მცირე რაოდენობით და არასაკმარისად დაკონკრეტებული. აქცენტი გაკეთებული იყო ზოგადად კანონმდებლობის გაუმჯობესებაზე, საერთაშორისო სტანდარტების მიმართულებით და ამავე მიზნით პატიმართა სამართლებრივი გარანტიების გაძლიერებაზე საინფორმაციო ბროშურების/პლაკატების დაბეჭდვა, პატიმართათვის გადაცემისა და სასაჩივრე კონვერტებით უზრუნველყოფის გზით და გასაჩივრების პროცედურების ხელმისაწვდომობაზე კონფიდენციალური საჩივრების კონვერტებით პატიმართა უზრუნველყოფის გზით. შესრულების მხრივ ყველა კომპონენტი შესრულდა ნაწილობრივ.

2016-2017 წლების გეგმა

წინა წლების გეგმასთან შედარებით, ამ წლების სამთავრობო გეგმა იყო რელევანტური, დამატებით გათვალისწინებული იყო ახალი საქმიანობა, აგრეთვე ახალი ამოცანა, რომელიც წინა წლის ზოგად მიზანში აკონკრეტებდა ახალ, კონკრეტულად გასაჩივრების მექანიზმთან დაკავშირებულ ამოცანას და საქმიანობას. შესაბამისად, მოცემული გეგმა მეტად აკმაყოფილებდა გამოწვევებს, თუმცა ინდიკატორებისა და შესრულების მიხედვით, არასაკმარისი იყო და გარკვეულწილად არასერიოზულიც, რასაც ცხადყოფს მასსა და სახალხო დამცველის ანგარიშებს შორის დიდი სხვაობა.

---

139 საქართველოს პატიმრობის კოდექსი, მუხლი 97; 99.1; 108.1; გაეროს მინიმალური სტანდარტული წესები პატიმრებთან მოპყრობის შესახებ (ნელსონ მანდელას წესები), წესი 55.3.

140 იქვე, სტრატეგიის შესრულების და მისი მონიტორინგის მექანიზმები.

გეგმა კვლავ მოიცავდა პატიმართა ცნობიერების ამაღლების კომპონენტს, რომელსაც ბროშურების დაბეჭდვის ნაწილში დაემატა საკონსულტაციო შეხვედრები, რაც შესრულების მხრივ განხორციელდა უფლებების შესახებ ტრენინგების სახით. აღნიშნულ კომპონენტს მოაკლდა საინფორმაციო პლაკატების კომპონენტი, რაც არც წინა წლების შესრულებაში ჩანდა. სავარაუდოა, რომ ამ მიმართულებით ადმინისტრაციამ დაარღვია საერთაშორისო სტანდარტები.[141] გეგმა ასევე მოიცავდა გასაჩივრების პროცედურების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესების კომპონენტს, რაც ითვალისწინებდა არსებული მექანიზმის ხარვეზების გამოვლენასა და შესაბამისი ცვლილებების განხორციელებას. შესრულების მხრივ ყველა მიმართულება შესრულდა ნაწილობრივ.

2018-2020 წლების გეგმა

მოცემული გეგმაც თითქმის იგივეა. ითვალისწინებს მხოლოდ ბროშურებისა დაბეჭდვით/დარიგებით და საგანმანათლებლო კონსულტაციებით პატიმართა ცნობიერების ამაღლებას და გასაჩივრების არსებული მექანიზმის ხარვეზების გამოვლენითა და შესაბამისი ცვლილებების განხორციელებით გასაჩივრების პროცედურების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესებას.

ზოგადად გეგმა რელევანტურია, თუმცა ინდიკატორები არ აწესებს მაღალი სტანდარტის მოთხოვნებს და კონკრეტულ საზომებს, შესრულების მხრივ, ციკლის დაუსრულებლობის გამო შეფასება შეუძლებელია.

სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის სამოქმედო გეგმები

ზოგადად სისხლის სამართლის რეფორმის სამოქმედო გეგმები ძირითადად პირდაპირ იმეორებენ სამთავრობო სამოქმედო გეგმებს.

2015 წლის გეგმა

გასაჩივრების მექანიზმის კუთხით გეგმა იყო რელევანტური, თუმცა ზოგადი და კონკრეტულ საზომებს მოკლებული. მოიცავდა კანონმდებლობის ცვლილებების გაუმჯობესების მიმართულებას, პატიმართა სამართლებრივი გარანტიების გაძლიერებას – ეფექტური გასაჩივრების მექანიზმის არსებობით; ცნობიერების ამაღლებას – ბროშურების დაბეჭდვა/დარიგებითა და საგანმანათლებლო კონსულტაციებით; პროცედურების ხელმისაწვდომობას – კონვერტებით უზრუნველყოფით.

შესრულების მიმართულებით, შეიძლება ითქვას, რომ გეგმა შესრულდა ნაწილობრივ, ხოლო პატიმართა სამართლებრივი გარანტიების გაძლიერების მიმართულებით შეუძლებელია შესრულების შეფასება.

2016 წლის გეგმა

მოცემული გეგმა თითქმის ზუსტად იგივეა რაც წინა წლის გეგმა.

შესრულების მხრივ, შეიძლება ითქვას, რომ კანონმდებლობის ცვლილების კომპონენტში არ შესრულებულა, ხოლო ცნობიერების ამაღლების მიმართულებით შეიძლება ჩაითვალოს უმეტესად შესრულებულად, კონვერტების მიმართულებით – ნაწილობრივ შესრულებულად.

2017 წლის გეგმა

მოცემული გეგმაც წარმოადგენდა 2015 და 2016 წლების გეგმის ანალოგს.

შესრულების მხრივ, ნაწილობრივ შესრულდა კანონმდებლობის ცვლილებების მიმართულებით, ნაწილობრივ შესრულდა ცნობიერების ამაღლების მიმართულებით და კონვერტებით უზრუნველყოფის მიმართულება შეიძლება ჩაითვალოს შესრულებულად.

2018 წლის გეგმა

მოცემული გეგმა იყო ყველაზე მწირი და არარელევანტური, ვინაიდან მოიცავდა მხოლოდ ცნობიერების ამაღლების მიმართულებას, ხოლო შესრულების ანგარიშში მისი შესრულების შესახებ ინფორმაცია არაა.

იუსტიციის სამინისტროს პენიტენციური და პრევენციის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმა

აღნიშნული გეგმა არ ითვალისწინებს გასაჩივრების მექანიზმის შესახებ რაიმე კომპონენტებს.

141 გაეროს მინიმალური სტანდარტული წესები პატიმრებთან მოპყრობის შესახებ (ნელსონ მანდელას წესები), წესი 55.3.

გეგმების რელევანტურობა

სამთავრობო და სისხლის სამართლის რეფორმის გეგმები (2014-2020 წწ) გასაჩივრების მექანიზმის მიმართ გამოირჩეოდა ზოგადი რელევანტურობით. ზოგადად ქონდა სწორი მიმართულებები, 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. ამასთან, კონკრეტული მოქმედებები, ღონისძიებები და ამოცანები იყო სრულიად არასაკმარისი. მიზნები, ამოცანები, საქმიანობები და ინდიკატორები საერთო ჯამში ან არ კონკრეტდებოდა გაზომვადი კომპონენტებით და შეუძლებელი იყო კონკრეტული მოლოდინების არსებობა, ან თუ კონკრეტდებოდა და იგეგმებოდა გაზომვადი ღონისძიებები, წესდებოდა დაბალი სტანდარტის დავალებები (მაგ. 400 ბროშურის დაბეჭდვა) ან პასუხისმგებელი უწყებისთვის კანონით დიდი ხნით ადრე დავალებული ყოველდღიური ვალდებულებები (მაგ. კონვერტებით უზრუნველყოფა).

შესაბამისად, მიმართულებები იყო არასაკმარისი. მიუხედავად იმისა, რომ ბროშურები იბეჭდებოდა, გაურკვეველია მათი გადაცემის პროცედურები, ვინაიდან შესრულების ანგარიშის მიხედვით, ისინი განთავსდებოდა დაწესებულების ბიბლიოთეკებში და პატიმრებს გადაეცემოდა მოთხოვნის შესაბამისად. აღნიშნული პროცედურა კი არ არის გაწერილი მარეგულირებელ აქტებში და ტოვებს ბევრ სივრცეებს განმახორციელებელი პირების მიერ მისი დარღვევისათვის ან არაეფექტურად (დაგვიანებით, არასაკმარისი რაოდენობით და ა.შ) შესრულებისთვის. აგრეთვე, გაურკვეველია თავად ბროშურების შინაარსი, მასში ასახული პროცედურები და პატიმართა უფლებები ან ამ უფლებების განხორციელების გარანტიები. იგივე შეიძლება ითქვას ტრენინგებზე – გარდა იმისა, რომ სრულიად გაურკვეველია ვინ, რატომ, რა შემთხვევებში და რა პირობებით გადის ამ ტრენინგებს, სრულიად უცნობია მათი შინაარსი, სწავლების მეთოდოლოგია, ინტენსივობა, საკმარისობა და ეფექტურობის განმსაზღვრელი სხვა კომპონენტები. იგივე შეიძლება, ითქვას კონფიდენციალური საჩივრის კონვერტებით უზრუნველყოფაზე. იმ წლებში, როდესაც სახალხო დამცველი ყურადღებას უთმობდა საკითხებს, მიუხედავად გეგმით გათვალისწინებისა, მაინც რჩებოდა აღნიშნულთან დაკავშირებული არაერთი პრობლემა (2015-2016 წწ).

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, რეალურად უცნობი რჩება დაცული იყო თუ არა ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგიით განსაზღვრული ადამიანის უფლებების უზრუნველყოფის პრინციპები და მიიღწეოდა თუ არა ამავე სტრატეგიით განსაზღვრული ამოცანა ადეკვატურობისა და ქმედობაუნარიანობის უზრუნველსაყოფად საჩივრებისა და გამოძიების სისტემის გაუმჯობესების შესახებ.

საერთო ჯამში:

მიზნები: იყო ძირითადად რელევანტური, თუმცა ზოგადი.

ამოცანები: იყო ასევე ძირითადად რელევანტური, თუმცა ზოგადი.

საქმიანობები: იყო ზოგადი, ზოგ შემთხვევაში, არაფრის მთქმელი და არარელევანტური.

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

ზოგ შემთხვევაში ინდიკატორები და საქმიანობები იყო აღრეული ან/და იმეორებდა ერთმანეთს.

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 **სპეციფიკური**, 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 გაწერილი**, უნდა არსებობდეს აქტივობების შესრულებისა და მიზნის მიღწევისთვის დადგენილი ვადა. 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 (გასაჩივრების მექანიზმის 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 იქნას გათვალისწინებული, როგორ უნდა განხორციელდეს პერიოდული და სისტემური გადახედვა და ანალიზი და ა.შ.

გეგმების არცერთ განხილულ კომპონენტს არ ქონია სრულიად გამართული ინდიკატორი. დადებითი და ამავე დროს ხარვეზული მაგალითისთვის გამოდგება, მაგალითად სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის 2018 სამოქმედო გეგმის 4.1.5. ღონისძიების -„ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა ცნობიერების ამაღლება მათი უფლებების შესახებ საჩივრების, დისციპლინარულ და ადმინისტრაციულ პროცედურებთან მიმართებაში“. მე-2 ინდიკატორი – „ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა უფლებების შესახებ ტრენინგებში ჩართულია 600 ბენეფიციარი“. ღონისძიება არის ზოგადი. გამოხატულია კონკრეტული მიმართულებები – საჩივრების, დისციპლინურ და ადმინისტრაციულ პროცედურებთან მიმართებაში, მაგრამ არ არის მითითებული რეალურად რა უნდა განახორციელოს პასუხისმგებელმა უწყებამ, როგორ უნდა აამაღლოს პატიმართა ცნობიერება. აღნიშნულის დაკონკრეტებას აცხადებს ინდიკატორი და მიუთითებს, რომ უნდა ჩატარდეს უფლებების შესახებ ტრენინგები 600 ბენეფიციარისთვის. ამ შემთხვევაში ინდიკატორი მოიცავს თავად საქმიანობასაც და აქვე აწესებს საზომს – 600 ბენეფიციარი. თუმცა, აღარ ახლავს სხვა კონკრეტიკა, ვინ/რა კატეგორიის პატიმრები გაივლიან ტრენინგს, როგორ და რა კრიტერიუმებით შეირჩევიან ისინი, ვინ და რა კვალიფიკაციის ტრენერები ჩაატარებენ და ა.შ. მათ შორის, უფლებების რა მიმართულებები უნდა იყოს გათვალისწინებული.

ტექნიკურად, რომ შევაფასოთ პირველი ინდიკატორის აღნიშნული ნაკლოვანებები, საშუალებას აძლევს პასუხისმგებელ უწყებას სუბიექტურად გადაწყვიტოს ყველა ის საკითხი, რაზეც არ პასუხობს გეგმა და შედეგად შეიძლება წარმოიშვას კორუფციის ან სხვა არარელევანტური გადაწყვეტილებების რისკები. და პარალელურად, ამოცანაც ვერ განხორციელდეს – პატიმართა ცნობიერების ამაღლება.

შესრულების შედეგები

სამთავრობო სამოქმედო გეგმების შესრულების ანგარიშებში ცალკეული საქმიანობების შესრულების სტატუსი უმეტესად განსაზღვრულია როგორც შესრულებული, ან ნაწილობრივ შესრულებული, ასევეა ინფორმაცია (სტატუსის გარეშე) სისხლის სამართლის სისტემის პროგრესის ანგარიშებში, თუმცა რეალურად უმეტესად არის შეუსრულებელი ან ნაწილობრივ შესრულებული. ამასთან, არის შემთხვევები, როდესაც შესრულებასთან დაკავშირებით არცერთ ანგარიშში არაა ინფორმაცია.

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 განვითარებას და მიმართულებებს.

რეკომენდაციები:

- სამოქმედო გეგმებში დეტალურად გაიწეროს სახალხო დამცველისა და სხვა მონიტორინგის განმახორციელებელი უწყებების მიერ გაცემული რეკომენდაციებისა და წინადადებების რეალური, ობიექტური და მრავალმხრივი ანალიზი, ასევე მასზე დაფუძნებული ცვლილებების შესაბამის ნორმატიულ აქტებში ასახვა;
- სტრატეგიებში აისახოს გასაჩივრების მექანიზმის მიმართ გასატარებელი ღონისძიებების მკაფიო მიმართულებები, რაც, თავის მხრივ, საფუძველი იქნება სამოქმედო გეგმებში მათი რელევანტური ასახვისთვის;
- სამოქმედო გეგმების შედგენისას გათვალისწინებული იქნას S.M.A.R.T. პრინციპი, ინდიკატორები და ამოცანები იყოს სპეციფიკური, გაზომვადი, მიღწევადი, რეალისტური და დროში გაწერილი;
- 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 საქმიანობის ზეგავლენა;
- გეგმებში გაიწეროს კონკრეტული და ნათელი კომპონენტები, რომლებიც ზუსტ და ცალსახა მიმართულებას მისცემენ პასუხისმგებელ უწყებებს და გამორიცხავენ სუბიექტური მოტივებით გეგმიდან გადახვევის შესაძლებლობებს;
- გამოირიცხოს გეგმაში კონკრეტული პასუხისმგებელი დაწესებულების ჩვეულებრივი, მათ კომპეტენციაში შემავალი ყოველდღიური საქმიანობის განსაზღვრა;
- ზემდგომი ნორმატიული აქტით დაევალოს სპეციალურ პენიტენციურ სამსახურს (იუსტიციის სამინისტროს) საჩივრებისა და მათი დაკმაყოფილება-არდაკმაყოფილების შესახებ საჯარო სტატისტიკის წარმოება, მოთხოვნათა მიმართულებებისა და დავის საგნის, პირველადი და შემდგომი გასაჩივრებისა და სხვა მნიშვნელოვანი კომპონენტების გათვალისწინებით.

penalreform.org

Penal Reform International
South Caucasus Regional Office
Address: Chavchavadze ave, 1st lane, block #6,
entr III, floor II, apt. 61
0179, Tbilisi, Georgia
Phone: + 995 32 237 02 70

Penal Reform International South Caucasus Regional Office