

ადამიანის უფლებათა დაცვის სტრატეგიისა და სამოქმედო  
გეგმების შესრულების მონიტორინგის ანგარიში  
(2016-2017 წწ.)

ღებუი უფლებები

გამონახვის თავისუფლება

შეკრებების და განიხილვის თავისუფლება

რეგიონური უმცირესობების დაცვა



## ლგბტი უფლებები

### გამოხატვის თავისუფლება

### შეკრებების და მანიფესტაციების თავისუფლება

### რელიგიური უმცირესობების დაცვა

ადამიანის უფლებათა დაცვის სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების შესრულების  
მონიტორინგის ანგარიში

(2016-2017 წწ.)

ანგარიშის მომზადება შესაძლებელი გახდა ამერიკელი ხალხის გულუხვი დახმარებით, ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) მეშვეობით. ანგარიში მომზადდა აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის (EWMI) პროგრამის, „კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა საქართველოში“ (PROLoG), და ფონდ „ღია საზოგადოება-საქართველოს“ (OSGF) ერთობლივი საგრანტო პროექტის ფარგლებში. ანგარიშის შინაარსზე პასუხისმგებელი არიან ავტორი ორგანიზაციები. იგი არ წარმოადგენს ამერიკის მთავრობის ოფიციალურ მოსაზრებას და არ ასახავს ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს, აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის, ან ფონდ „ღია საზოგადოება-საქართველოს“ შეხედულებებს.

წინამდებარე დოკუმენტში მიმოხილულია ადამიანის უფლებათა დაცვის 2016-2017 წწ. სამთავრობო სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის შედეგები, რომლებიც ეხება ლგბტი პირების უფლებებს, გამოხატვის და შეკრების თავისუფლებას, რელიგიური უმცირესობების უფლებებს. ეს ანგარიში იმ ერთიანი კვლევის ნაწილია, რომელსაც ახორციელებს რამდენიმე ორგანიზაცია და რომლის მიზანიც არის ადამიანის უფლებათა დაცვის სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების მონიტორინგი. ერთიანი ანგარიში ასევე მოიცავს ისეთი საკითხების მონიტორინგს, როგორიცაა სისხლის სამართლის მართლმსაჯულება, სამართლიანი სასამართლოს უფლება, პროკურატურა, ადამიანის უფლებათა დაცვის სასჯელაღსრულების სისტემა, და წამებასა და არასათანადო მოპყრობასთან ბრძოლა; შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებები, ბავშვთა უფლებები, გენდერული თანასწორობა და ქალთა უფლებები.

ადამიანის უფლებათა დაცვის სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმის მონიტორინგს მხარს უჭერს USAID-ის მიერ დაფინანსებული აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის (EWMI) პროგრამა „კანონის უზენაესობა საქართველოში“ (PROLoG) და ფონდი „ღია საზოგადოება-საქართველო“ (OSGF). პროექტის ფარგლებში, მომავალში მსგავსი სამოქმედო გეგმების მონიტორინგისთვის, ასევე შემუშავდა მონიტორინგის ერთიანი მეთოდოლოგია.

წარმოდგენილი ანგარიში გადაგზავნილი იყო შესაბამის პასუხისმგებელ უწყებებთან და მიეცათ 10 დღე იმისთვის რომ დაეფიქსირებინათ პოზიცია რელევანტურ საკითხებთან დაკავშირებით.

## **ავტორები:**

*ლგბტი პირების უფლებების დაცვა* - ქალთა ინიციატივების მხარდამჭერი ჯგუფი (WISG)

*გამოხატვის თავისუფლება* - ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (საია)

*შეკრებების და მანიფესტაციების თავისუფლება* - ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (საია)

*რელიგიური უმცირესობების დაცვა* - ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC)

<b>მეთოდოლოგია.....</b>	<b>1</b>
<b>ლგბტი უფლებები.....</b>	<b>3</b>
ძირითადი მიგნებები .....	3
ზოგადი შეფასება .....	4
ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმების (2014-2015 - 2016-2017) შედარებითი ანალიზი .....	33
<b>გამოხატვის თავისუფლება.....</b>	<b>36</b>
ძირითადი მიგნებები .....	36
<b>შეკრებების და მანიფესტაციების თავისუფლება.....</b>	<b>48</b>
ძირითადი მიგნებები .....	48
სამოქმედო გეგმების (2014-2015 - 2016-2017) შედარებითი ანალიზი გამოხატვის და შეკრების თავისუფლებასთან დაკავშირებით.....	60
<b>რელიგიური უმცირესობების დაცვა .....</b>	<b>63</b>
ძირითადი მიგნებები .....	63
სამოქმედო გეგმის მე-11 თავის ზოგადი შეფასება .....	67
სამოქმედო გეგმის მე-11 თავის მიზნების, ამოცანებისა და აქტივობების შეფასება .....	70
საქართველოს ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის 2014- 2015 და 2016-2017 წლების შესრულების შედარებითი შეფასება .....	95



## *მეთოდოლოგია*

ადამიანის უფლებათა დაცვის სამოქმედო გეგმის და სხვა მომიჯნავე სამოქმედო გეგმების შესრულების მონიტორინგის ფარგლებში გამოყენებულ იქნა შემდეგი ინსტრუმენტები:

### *კანონმდებლობისა და პოლიტიკის დოკუმენტების ანალიზი*

მონიტორინგის განხორციელებისას ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენდა არსებული საკანონმდებლო ჩარჩო და მის საფუძველზე განვითარებული პრაქტიკა. სწორედ ამიტომ, მონიტორინგის ფარგლებში მოხდა ადამიანის უფლებათა დაცვის სტრატეგიების, სამოქმედო გეგმების, არსებული ნორმატიული აქტების და სხვა ოფიციალური დოკუმენტების დამუშავება და გამოყენება. ამგვარი ინფორმაცია თითოეული აქტივობისათვის ქმნის ნორმატიულ კონტექსტს და შესაძლებელს ხდის ერთი მხრივ მათი ადეკვატურობის და ეფექტიანობის, მეორე მხრივ კი მათი მათი შესრულების მასშტაბის შეფასებას. აღნიშნული განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმ აქტივობებთან მიმართებაში, რომლებიც ითვალისწინებს საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელებას ამ თუ იმ მიმართულებით.

### *საერთაშორისო სტანდარტებისა და პრაქტიკის შესწავლა*

შიდა საკანონმდებლო ნორმატიული ჩარჩოს გარდა შესწავლილ იქნა საერთაშორისო სტანდარტები (საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების, ასევე სახელმწიფოებო ორგანოების მიერ ჩამოყალიბებული პრეცედენტული სამართლის, რეკომენდაციებისა და კომენტარების სისტემები) და შესაბამისი პრაქტიკა. აღნიშნული განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმ მიზნებთან და ამოცანებთან მიმართებით, რომლებიც ითვალისწინებს საქართველოს კანონმდებლობაში ცვლილებების განხორციელებას მის საერთაშორისო სტანდარტებთან დაახლოების მიზნით. საერთაშორისო სტანდარტების გამოყენების გზით შესაძლებელი გახდა ასევე მიზნების და მასთან მიმართებით ამოცანებისა და აქტივობების ადეკვატურობის და ეფექტიანობის შეფასება.

### *საერთაშორისო სტანდარტების მნიშვნელობის განსაზღვრა სამთავრობო სამოქმედო გეგმის ცალკეულ თავებში*

საერთაშორისო სტანდარტებისა და პრაქტიკის შესწავლა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სამოქმედო გეგმის იმ ცალკეულ თავებთან მიმართებით, სადაც ერთ-ერთ მიზნად თუ ამოცანად გვხვდება შიდა კანონმდებლობის ან პრაქტიკის „საერთაშორისო სტანდარტებთან“ დაახლოება/შესაბამისობაში მოყვანა. პასუხისმგებელი ორგანოს მიერ კონკრეტული მიზნის მისაღწევად დაგეგმილი აქტივობების და მიზნის მიღწევის მდგომარეობის შეფასებამდე, განისაზღვრა თუ რა იგულისხმებოდა „საერთაშორისო სტანდარტებში“.

პირველ რიგში თითოეულ შემთხვევაში ყურადღება მიექცა თუ რომელ უფლებას მიემართებოდა აღნიშნული მიზანი/ამოცანა. ამის მიხედვით საერთაშორისო სტანდარტი თითოეულ შემთხვევაში იქნა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია და ადამიანის

უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა ან გაეროს კონვენცია და შესაბამისი სახელმწიფოებო ორგანოების მიერ განვითარებული მიდგომები.

მხოლოდ იმ გამონაკლის შემთხვევაში, თუკი არ არსებობდა საკითხთან მიმართებით დადგენილი საერთაშორისო პრაქტიკა ზემოაღნიშნული ორგანოების მიერ, საერთაშორისო სტანდარტად აღებულ იქნა საქართველოსათვის რელევანტური მოდელის მქონე სხვა სახელმწიფოების საუკეთესო პრაქტიკა.

#### *საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვა პასუხისმგებელი უწყებებიდან*

მონიტორინგის განხორციელებისას ინფორმაციის მიღების პირველწყაროს წარმოადგენდნენ სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული პასუხისმგებელი უწყებები. სწორედ ამიტომ, მონიტორინგის ფარგლებში ინტენსიურად ხდებოდა ინფორმაციის გამოთხოვა პასუხისმგებელი უწყებებიდან თითოეული აქტივობის შესრულებასთან დაკავშირებით.

#### *მეორადი წყაროების ანალიზი*

მონიტორინგის ფარგლებში ინფორმაციის დამატებით წყაროს წარმოადგენდა ადგილობრივი და საერთაშორისო ორგანიზაციების და სახალხო დამცველის მიერ გამოქვეყნებული ანგარიშები, კვლევები, შეფასებები. სახალხო დამცველის ანგარიშები ხშირ შემთხვევაში სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ერთ-ერთ ინდიკატორიცაა. შესაბამისად, მსგავსი ინფორმაცია იძლეოდა აქტივობების შესრულების მასშტაბის და შესაბამისად ამოცანისა და მიზნის მიღწევის პროგრესის უფრო სრულყოფილი შეფასების შესაძლებლობას.

#### *ფოკუს ჯგუფები*

მონიტორინგის ფარგლებში დამატებითი ინფორმაციის მოძიება და საკითხის გაანალიზება მოხდა ფოკუს ჯგუფების ჩატარების გზით. აღნიშნული მოიცავს შეხვედრებს ბენეფიციარებთან, სათემო ორგანიზაციებთან და ბენეფიციარებთან დაკავშირებულ პირებთან (მშობლები და სხვა), რომელთა დახმარებითაც შესაძლებელი გახდა ერთი მხრივ იმ პრობლემების იდენტიფიცირება, რასაც ისინი აწყდებიან, მეორე მხრივ კი ხელისუფლების მიერ სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული აქტივობების შესრულების ზეგავლენის შეფასება ამ თუ იმ მიმართულებით.

#### *ინდივიდუალური ინტერვიუები და სამუშაო შეხვედრები*

გარდა დოკუმენტური ინფორმაციის გამოთხოვისა, მონიტორინგის ფარგლებში შედგა შეხვედრები სახელმწიფო უწყებებთან და სხვა აქტორებთან. მათთან გასაუბრების გზით მოძიებულ იქნა დამატებითი ინფორმაცია აქტივობების შესრულებასთან დაკავშირებით, სამოქმედო გეგმაში არსებული ბუნდოვანი ტერმინების დაზუსტება და სხვა. სამუშაო შეხვედრები და ინდივიდუალური ინტერვიუები ასევე ჩატარდა შესაბამისი საკითხის სპეციალისტებთან, აკადემიური წრეების წარმომადგენლებთან და სხვა.

## ლგბტი უფლებები

### ძირითადი მიგნებები

წინამდებარე ანგარიშის მიზანია, საქართველოს მთავრობის 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმის შეფასება ლესბოსელი, გეი, ბისექსუალი, ტრანსგენდერი და ინტერსექსი ადამიანების უფლებრივი მდგომარეობის გაუმჯობესებისთვის საჭირო ღონისძიებების გეგმაში ასახვის თვალსაზრისით. ანგარიში მიმოიხილავს ქვეყანაში ლგბტი ადამიანთა უფლებრივ მდგომარეობას, საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების რეკომენდაციებს და ამ რეკომენდაციების ასახვას სამოქმედო გეგმაში. 2016-2017 წწ. ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმით, ლესბოსელი, გეი, ბისექსუალი, ტრანსგენდერი და ინტერსექსი ადამიანების უფლებრივი მდგომარეობის გაუმჯობესებისთვის გათვალისწინებული მიზნები, ამოცანები და საქმიანობები, უკიდურესად მწირია. იმის გათვალისწინებით, რომ ლგბტი თემი განსაკუთრებით არის მარგინალიზებული ქვეყანაში, სამოქმედო გეგმაში ასახული რამდენიმე საკითხი ვერ უზრუნველყოფს ამ თემის წინაშე მდგარი სისტემური პრობლემების დაძლევას. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ გეგმის კონკრეტულ თავში გაწერილი საქმიანობები და ინდიკატორები, უმეტეს შემთხვევაში სრულად არ შეესაბამება გეგმით დასახულ მიზანსა და ამოცანას, ინდიკატორი და საქმიანობა ხშირად ზედაპირული ხასიათისაა და დასახული მიზნის მისაღწევად არ გამოდგება (არასრულყოფილია). მაგალითად, გეგმის მიხედვით, მოწყვლადი ჯგუფებისთვის ჯანმრთელობის დაცვის ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად, ეფექტიანი ღონისძიებების განსახორციელებლად გაწერილია მხოლოდ ერთი აქტივობა, რომელიც თავის მხრივ, მოიაზრებს სასწავლო პროგრამების შემუშავებასა და თანამშრომელთა გადამზადებას. მართალია, აღნიშნული აქტივობა, მისი სრულად შესრულების შემთხვევაში, შესაძლოა მართლაც მიგვეჩნიოთ დასახელებული ამოცანის შესრულებისკენ მიმართულ ღონისძიებად, მაგრამ ცხადია, რომ მხოლოდ ეს ერთი აქტივობა ამოცანის შესასრულებლად საკმარისი არ იქნებოდა. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ამავე აქტივობის შესრულების ინდიკატორი ფორმალური ხასიათისაა, მხოლოდ პროგრამის შემუშავებასა და თანამშრომელთა გადამზადებას გულისხმობს და არ ითვალისწინებს რაიმე სახის კრიტერიუმს, რომლითაც შესაძლებელი იქნებოდა იმის დადგენა, რამდენად იყენებენ გადამზადებული თანამშრომლები ახალ ინფორმაციას სამუშაო პროცესში და, შესაბამისად, რამდენად აისახა საქმიანობის განხორციელება ამოცანის შესრულებაზე.

გამომდინარე იქიდან, რომ განსახილველი საკითხი მხოლოდ ერთ კონკრეტულ თავში არ გვხვდება და მთელ სამოქმედო გეგმაში გადანაწილდება, მნიშვნელოვანია, რომ ლგბტი პირთა საჭიროებები ყოველი კონკრეტული აქტივობის განხორციელებისას იყოს გათვალისწინებული, რადგან რიგ შემთხვევებში, გეგმით დასახული ამოცანა სრულად ვერ მიიღწევა, თუკი აქტივობით დასახელებულ პირთა წრეც არ დაიფარება. გეგმაში ხშირად ვხვდებით შემთხვევებს, როდესაც, მართალია, მიზანი და ამოცანა მოიცავს ლგბტი ადამიანების უფლებრივ მდგომარეობასთან დაკავშირებულ საკითხებს, თუმცა აქტივობების შინაარსის, ან/და მათი პრაქტიკაში შესრულების სპეციფიკის გათვალისწინებით, ეს პირები მაინც მიზნისა და ამოცანის ფარგლებს მიღმა რჩებიან. სწორედ ასეთ შემთხვევასთან გვაქვს საქმე, როდესაც გეგმა ამოცანის სახით ითვალისწინებს მასწავლებელთა პროფესიულ განვითარებას სკოლებში ბავშვის უფლებების დაცვაზე ორიენტირებული აქტივობების განსახორციელებლად და მოსწავლეებში, ერთმანეთის უფლებების დაცვისა და ურთიერთპატივისცემის კულტურის დასამკვიდრებლად. მართალია, დასახელებული ამოცანის აქტივობა გულისხმობს ტრენინგების ჩატარებას ბავშვთა უფლებებისა და ბუღინგის თემაზე,

თუმცა იმ პირობებში, როდესაც საქმიანობის პრაქტიკული განხორციელებისას ყურადღება კიბერბულინგზე იყო გამახვილებული, ჰომოფობიური და ტრანსფობიური ბულინგი კი, სასწავლო მასალის ფარგლებს მიღმა აღმოჩნდა, ნათელია, რომ ლგბტი მოსწავლეების მდგომარეობა სკოლებში არ შეიცვლებოდა, შესაბამისად, ამ პირთათვის ამგვარი აქტივობით ამოცანა ვერ შესრულდებოდა.

გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია ის ძირითადი გამოწვევებიც, რომლებიც 2016-2017წწ. ადამიანის უფლებათა სამოქმედო გეგმაში ვერ მოხვდა. მათ შორის არის გენდერის სამართლებრივად აღიარება, ტრანსსპეციფიკური ჯანმრთელობის დაცვის პროცედურებისა და ინტერსექსი ბავშვების სქესის ნორმალიზების სამედიცინო პროცედურების რეგულირება, შევიწროება - როგორც დისკრიმინაციის ფორმა, მსმ პატიმრების მდგომარეობის განსაზღვრა, ლგბტი პირების მიერ სასჯელაღსრულების დაწესებულებაში ხანგრძლივი და საოჯახო პაემნების გამოყენება და სხვ. აღსანიშნავია, რომ ლგბტი თემთან მიმართებით, ამ პირთა უფლებების დასაცავად აუცილებელი და გადამწყვეტი საკითხების გაუთვალისწინებლობა, სამოქმედო გეგმის უმთავრეს პრობლემად იკვეთება.

რაც შეეხება გეგმით გათვალისწინებულ აქტივობებს, ამ მხრივ თავს იჩენს რამდენიმე ძირითადი პრობლემა. საგანგებოდ უნდა აღინიშნოს, რომ აქტივობები ძირითადად მიმართულია იმ პირთა გადამზადებისაკენ, რომლებსაც სამსახურებრივი ვალდებულების გამო შეეხება აქვთ ლგბტი თემთან, თუმცა, როგორც აღინიშნა, მსგავს აქტივობებში არ მოიაზრება შედეგების ანალიზი და კონტროლი, მიიღწევა თუ არა პერსონალის გადამზადებით, ტრენინგებითა თუ სასწავლო კურსებით დასახული მიზნები. გარდა ამისა, გადამზადებისათვის შემუშავებული მასალა არ მოიცავს (ან მოიცავს მცირე ოდენობით) ლგბტი პირთა უფლებრივი მდგომარეობის განმტკიცებისათვის აუცილებელ საკითხებს.

## ზოგადი შეფასება

წინამდებარე ანგარიში მიმოიხილავს ლგბტი ადამიანთა უფლებრივ მდგომარეობას ქვეყანაში, საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების რეკომენდაციებს და ამ რეკომენდაციების ასახვას სამოქმედო გეგმაში. დღეის მდგომარეობით, ლგბტი თემისათვის ყოველდღიურ პრობლემად რჩება არაერთი აქტუალური საკითხი, რომლებიც დაკავშირებულია დისკრიმინაციასთან, სიძულვილის მოტივით ჩადენილ სხვა დანაშაულებთან, ჯანმრთელობის მდგომარეობასთან დაკავშირებულ განსაკუთრებულ საჭიროებებთან, თუ რიგი სამართლებრივი რეგულაციების არარსებობასთან, რის გამოც ეს პირები ხშირად კანონის დაცვის სფეროს მიღმა რჩებიან. 2014-2015 წლებში საქართველოს სახელმწიფომ სექსუალურ ორიენტაციასა და გენდერული იდენტობის საფუძველზე დისკრიმინაციის აღმოფხვრასთან დაკავშირებით, მრავალი რეკომენდაცია მიიღო როგორც ქალთა მიმართ ყველა ფორმის დისკრიმინაციის აღკვეთის კომიტეტისაგან (შემდგომში - CEDAW) და რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპული კომისიისაგან (შემდგომში - ECRI), ასევე სხვადასხვა ქვეყნების მხრიდან უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის ფარგლებში. აღნიშნული რეკომენდაციების დიდი ნაწილი სამოქმედო გეგმაში არ ასახულა. საგანგებოდ უნდა მიეთითოს, რომ დასახელებული გეგმა სპეციალურ თავს ლგბტი პირთა უფლებების განმტკიცების თაობაზე, არ ითვალისწინებს, შესაბამისად, ანგარიშში წარმოგიდგენთ გეგმის სხვადასხვა თავებში ასახული იმ ამოცანების ანალიზს, რომლებიც უშუალოდ ეხება ლგბტი ადამიანების უფლებებს. ცალკე გავამახვილებთ ყურადღებას ლგბტი

თემისთვის აქტუალურ საკითხებზე, რომლებიც 2016-17 წლის სამოქმედო გეგმაში არ ასახულა.

ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის მონიტორინგის პერიოდში, რამდენიმე შეხვედრა გაიმართა როგორც საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის სამდივნოსთან, ადამიანის უფლებათა დაცვის საკითხებში (შემდეგში სამდივნო), ისე სხვადასხვა სამთავრობო უწყებასთან. აღსანიშნავია, რომ სამოქმედო გეგმა არ ითვალისწინებს წევრი სახელმწიფოებისთვის სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობის საფუძველზე დისკრიმინაციის აღმოფხვრის თაობაზე, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციების<sup>1</sup> უდიდეს ნაწილს. ამასთან, გენდერული თანასწორობა და ქალთა გაძლიერების თავი, სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობის საფუძველზე დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კუთხით, ცალკე გაწერს მიზნებსა და ამოცანებს, თუმცა მითითებული საქმიანობები სრულად იმეორებს 2014-2015 წლებში გაწერილ საქმიანობებს და არ ავლენს სხვა მნიშვნელოვან საკითხებს, ისეთს, როგორიცაა გენდერის სამართლებრივად აღიარება, ტრანსსპეციფიკური ჯანმრთელობის დაცვის პროცედურებისა და ინტერსექსი ბავშვების სქესის ნორმალიზების სამედიცინო პროცედურების რეგულირება, შევიწროება - როგორც დისკრიმინაციის ფორმა, მსმ პატიმრების მდგომარეობის განსაზღვრა და ლგბტი პირების მიერ სასჯელადსრულების დაწესებულებაში ხანგრძლივი და საოჯახო პაემნების გამოყენება.

ზემოთ დასახელებული საკითხები, ლგბტი პირთა უფლებების დასაცავად, პრინციპულად მნიშვნელოვანია და მათი უგულებელყოფა გეგმის მიშვნელოვანი ხარვეზია. როგორც აღინიშნა, აუცილებლად უნდა გამახვილდეს ყურადღება გენდერის სამართლებრივი აღიარების საკითხზე. მიუხედავად იმისა, რომ CEDAW კომიტეტი, 2014 წლის ივლისში შემუშავებული რეკომენდაციების თანახმად, მოუწოდებს სახელმწიფოს, მიიღოს ზომები ლესბოსელი, ბისექსუალი და ტრანსსექსუალი ქალების მიერ განცდილ ძალადობასა და შევიწროებასთან დაკავშირებით, ასევე, გააუქმოს ტრანსგენდერი ადამიანებისათვის პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტის მიღების პროცესში არსებული შეზღუდვები, საქართველოს ადამიანის უფლებების დაცვის 2014-2015 წლების სამთავრობო სამოქმედო გეგმის მსგავსად, გენდერის სამართლებრივად აღიარების ასპექტის დარეგულირებას, არც 2016-2017 წლების გეგმა ითვალისწინებს. ტრანსგენდერი ადამიანისათვის მისი პირადობის დამადასტურებელ დოკუმენტში სქესის შესახებ ჩანაწერის შეცვლა კვლავ ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევად რჩება. შედეგად, საქართველოში მცხოვრები ტრანსგენდერი ადამიანები ე. წ. „იძულებითი ქამინგ აუთის“ მსხვერპლნი არიან, რაც ხშირად მათ მიმართ ტრანსფობიური სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულის ან/და დისკრიმინაციული მოპყრობის საფუძველი ხდება. აღსანიშნავია, რომ მოცემულ თემაზე მსჯელობისას საუბარია სრულიად ახალი რეგულაციების შექმნაზე, რადგან ქართული სამართალი არ იცნობს ტრანსგენდერი პირებისათვის სქესის შეცვლის სამართლებრივი აღიარების კანონით გაწერილ საფუძველს. საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ დამკვიდრებული პრაქტიკის თანახმად, გენდერის მარკერის შესაცვლელად მოითხოვება სქესის კვლავმინიჭების არასასურველი და ძვირადღირებული სამედიცინო პროცედურების ჩატარება, რომელიც ხშირ შემთხვევაში შეუქცევად სტერილიზაციასაც გულისხმობს. აუცილებელია გენდერის სამართლებრივი აღიარების იმგვარი მექანიზმის შექმნა, რომელიც სქესის კვლავმინიჭების სამედიცინო პროცედურებს და პირადობის დამადასტურებელ მოწმობაში სქესის შესახებ ჩანაწერის ცვლილების პროცესს ერთმანეთისგან გამიჯნავს. სახელისა და სქესის შეცვლის უფლება

<sup>1</sup> [http://women.ge/data/docs/publications/CM\\_REC20105GEORGIA\\_ENG\\_extended-version.pdf](http://women.ge/data/docs/publications/CM_REC20105GEORGIA_ENG_extended-version.pdf)

გარანტირებული უნდა იყოს სამედიცინო-ქირურგიული ჩარევისგან დამოუკიდებლად, რადგან მსგავსი იძულება ევროსაბჭოს დადგენილ სტანდარტებს ეწინააღმდეგება.<sup>2</sup>

გეგმის ფარგლებს მიღმა აღმოჩნდა ტრანსსპეციფიკური ჯანმრთელობის დაცვის პროცედურების რეგულაციის საკითხიც. გენდერული თანასწორობის შესახებ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლი ითვალისწინებს სამედიცინო მომსახურების თანაბარ ხელმისაწვდომობას დისკრიმინაციის გარეშე. ამასთან, ამავე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, დისკრიმინაციად არ განიხილება გენდერული თავისებურებების გათვალისწინებით გატარებული სხვა ღონისძიებები. ტრანსგენდერი ადამიანების სპეციფიკურ სამედიცინო საჭიროებებს საქართველოს ჯანმრთელობის დაცვის კანონმდებლობა არ იცნობს. საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ტრანსგენდერთა ზრუნვის კლინიკური გაიდლაინი და პროტოკოლი არ გააჩნია.<sup>3</sup> აქედან გამომდინარე, ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამების ფარგლებში ტრანსსპეციფიკური სამედიცინო პროცედურები არ ფინანსდება. აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფოს ამგვარი პოზიციის შედეგად, ტრანსგენდერი პირების სამედიცინო და სარეაბილიტაციო საჭიროებები სრულიად უგულებელყოფილია და სახელმწიფოში, ხელმისაწვდომი ხარისხიანი მომსახურების მიღება, არათუ უფასოდ, არამედ საერთოდ ხელმიუწვდომელია.

საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი რეგულაციების არარსებობის პრობლემა დგას ინტერსექსი ბავშვების სქესის ნორმალიზების სამედიცინო პროცედურების პრაქტიკასთან დაკავშირებითაც. ინტერსექსი ადამიანები ხვდებიან როგორც იურიდიულ რეგულაციებთან, ისე სამედიცინო სფეროსთან დაკავშირებულ არაერთ გამოწვევას. აუცილებელია, რომ იურიდიული და სამედიცინო პერსონალი უკეთ იყოს ინფორმირებული ინტერსექსი ადამიანების, განსაკუთრებით კი ინტერსექსი ბავშვების, ფუნდამენტური უფლებებისა და საჭიროებების თაობაზე, ხოლო სახელმწიფოები უნდა შეეცადონ თავიდან აირიდონ „სქესის ნორმალიზაციის“ შემთხვევები ინტერსექსი პირებისათვის, როდესაც არ არსებობს ოპერაციას დაქვემდებარებული პირის თანხმობა.<sup>4</sup> საქართველოში არ ჩატარებულა კვლევა, რომელიც შეისწავლიდა ინტერსექსი ბავშვების სამედიცინო საჭიროებებს და შეაფასებდა მათთვის ჩვილობაში ან მოგვიანებით ჩატარებულ სამედიცინო პროცედურებს, მათ შორის, „სქესის ნორმალიზაციის“ ქირურგიულ ოპერაციებს საერთაშორისო სტანდარტებთან მიმართებით. ინტერსექსი ბავშვების უფლებების დაცვისათვის მნიშვნელოვანია მათი სამედიცინო საჭიროებების გამოკვლევა და სამედიცინო სფეროს სხვადასხვა პერსონალისათვის შესაბამისი სახელმძღვანელო დოკუმენტების შემუშავება, ინტერსექსი ბავშვების სქესის ბინარულ კატეგორიებთან მისასადაგებლად, არააუცილებელი ქირურგიული თუ სხვა პროცედურების ჩატარების თავიდან ასაცილებლად. ამასთან, განსაკუთრებულ მომზადებას საჭიროებენ ის პირები, რომლებსაც თავიანთი საქმიანობიდან გამომდინარე, შეხება აქვთ ინტერსექს პირებთან. მსგავსი რეგულაციები ინტერსექსი პირების დისკრიმინაციის თავიდან აცილების და მათთვის აუცილებელი მომსახურების გაწევის საშუალებას იძლევა. ყოველივე აქედან გამომდინარე, გეგმაში გათვალისწინებული უნდა ყოფილიყო, ინტერსექსი ბავშვების საჭიროებების შეფასება სათანადო კვლევების საფუძველზე, ისევე როგორც შესაბამისი სახელმძღვანელო დოკუმენტების შემუშავება სამედიცინო სფეროს სხვადასხვა პერსონალისათვის, ასევე, იმ პირთა გადამზადების

<sup>2</sup> General Comment No. 14 The Right to the Highest Attainable Standard of Health, paragraph 8

<sup>3</sup> CEDAW/C/GEO/CO/4-5, Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Georgia, 24 July 2014

<sup>4</sup> FRA, The fundamental rights situation of intersex people, 04/2015



დაწყება, რომლებსაც თავიანთი საქმიანობიდან გამომდინარე, შეხება აქვთ ინტერსებს პირებთან.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი, რომელიც ვერ მოხვდა სამოქმედო გეგმის არეალში, არის შევიწროების, როგორც დისკრიმინაციის ფორმის აღიარების აუცილებლობა. მიუხედავად იმისა, რომ 2014 წლიდან საქართველოში ამოქმედდა „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონი, რაც ცალსახად წინ გადადგმული ნაბიჯია, მაინც რჩება დისკრიმინაციის ფორმები, რომლებიც ამ კანონს არ დაუფარავს. საქართველოს ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობა შევიწროებას, როგორც დისკრიმინაციის ერთ-ერთ ფორმას, არ არეგულირებს. ამ დეფინიციის არარსებობა განსაკუთრებით პრობლემურია ლგბტი ადამიანებისთვის, რადგან მათ მიმართ ხშირია დისკრიმინაციის ამ ფორმით გამოხატვა. შევიწროება, როგორც დისკრიმინაციის ერთ-ერთი ფორმა, ევროპის არაერთი ქვეყნისთვის არის ცნობილი და იგი ანტიდისკრიმინაციულ სამართალში კონკრეტულად გაწერილი დისპოზიციის სახით გვხვდება. ვფიქრობთ, რომ აუცილებელია, ქართული კანონმდებლობაც იცნობდეს დისკრიმინაციის ამგვარი ფორმის დეფინიციას, რადგან, მართალია, „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონი კრძალავს ყველა ფორმის დისკრიმინაციას, როდესაც ლგბტი თემი საქართველოში ერთ-ერთი ყველაზე დაუცველი ჯგუფია, და მისი წევრები დისკრიმინაციას საზოგადოებრივი ცხოვრების თითქმის ყველა სფეროში აწყდებიან, აუცილებელია, რომ შევიწროების მსხვერპლს საკუთარი უფლებების დასაცავად შეეძლოს ცალსახად ჩამოყალიბებულ სამართლებრივ ნორმაზე მითითება და დარღვეული უფლების აღდგენა. ეს სასამართლოში საქმის წარმოებასაც გაამარტივებს. იმის გათვალისწინებით, რომ დასახელებულ სფეროში სასამართლო პრაქტიკა ჯერ კიდევ ჩამოყალიბების პროცესშია, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია დისკრიმინაციის ყოველი ფორმის კანონმდებლობაში განმტკიცება, რაც კანონმდებელს თავისი ცალსახა პოზიციის გამოხატვის საშუალებას მისცემს. იმ შემთხვევაში, როდესაც ლგბტი პირების დაცვა კანონში არსებული დისკრიმინაციის სხვა ფორმებით ვერ ხერხდება, მსგავსი რეგულაცია უზრუნველყოფს იმას, რომ ასეთი ფაქტები რეაგირების გარეშე არ დარჩეს. გარდა განხილული შემთხვევებისა, საგანგებოდ უნდა მიეთითოს იმის შესახებაც, რომ გეგმა სპეციალურ თავებში არ ეხება ისეთ ძირეულ საკითხს, როგორიცაა სასჯელაღსრულების სისტემაში მსმ (მამაკაცები, ვისაც აქვთ სექსი მამაკაცებთან) პატიმრების შესახებ რეგულაციების არარსებობა.

## თავი I

### სისხლის სამართლის მართლმსაჯულება

(ადამიანის უფლებების დაცვის 2016-2017 წწ. სამთავრობო სამოქმედო გეგმის დასახელებული თავის დეტალური ანალიზი იხილეთ საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივის ანგარიშში, „სისხლის სამართლის მართლმსაჯულება“)

**მიზანი:** 1.1. სისხლის სამართლის კანონმდებლობის გადახედვა ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო სტანდარტებთან დაახლოების კუთხით

**ამოცანა:** 1.1.4. სისხლის სამართლის მართლმსაჯულებაში ადამიანის უფლებების დაცვის გაუმჯობესების მიზნით, მოსამართლის როლის გაზრდა

**საქმიანობა:** 1.1.4.1. მოსამართლეთა გადამზადება და მოდულების შემუშავება „სიძულვილის მოტივით“ ჩადენილი დანაშაულების განხილვის ეფექტიანობისა და სამართლიანობის ხარისხის ასამაღლებლად



**ინდიკატორი:** სავალდებულო მოდული შექმნილია (2016 წ.); ჩატარებული ტრენინგების და გადამზადებული მოსამართლეების რაოდენობა (2017 წ.).

იუსტიციის უმაღლესი სკოლის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად<sup>5</sup>, შემუშავდა კურიკულუმი „სიძულვილის მოტივით ჩადენილი დანაშაულების“ თაობაზე, რომლის მიხედვითაც, 2017 წლის 20 ივნისს ჩატარდა მხოლოდ 1 ტრენინგი.

იუსტიციის უმაღლესი სკოლის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, სასწავლო მოდული მოიცავს ლგბტ თემის წინააღმდეგ მიმართულ დანაშაულთა განხილვის სპეციფიკას, თუმცა, ამასთან, საავტორო უფლების დაცვის მიზნით, სკოლა უარს ამბობს შექმნილი კურიკულუმის სასწავლო მასალის გასაჯაროებაზე. შესაბამისად, უცნობია, მოდულის რა ნაწილს მოიცავს აღნიშნული საკითხი, რა დრო ეთმობა მას, ასევე არ იძლევა მისი ეფექტიანობის შეფასების შესაძლებლობას. კრიტიკას იმსახურებს ჩატარებული ტრენინგებისა და მონაწილეების სიმცირე. იუსტიციის უმაღლესმა სკოლამ, სიძულვილის მოტივით ჩადენილი დანაშაულების განხილვის ეფექტიანობისა და სამართლიანობის ხარისხის ამაღლების უზრუნველსაყოფად, სისხლის სამართლის საქმეებზე მომუშავე ყველა მოსამართლე უნდა გადამზადდეს. მოცემულ შემთხვევაში კი, პროექტში მონაწილეობა არ მიუღია არა მხოლოდ ყველა მოსამართლეს, არამედ ერთ მოსამართლესაც კი, ყველა სასამართლოდან. მოსამართლეთა გადამზადება მხოლოდ სიძულვილის მოტივით ჩადენილი დანაშაულების საკითხებზე, ვერ უზრუნველყოფს მოსამართლეთა შორის ჰომოფობიური და ტრანსფობიური სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების ეფექტიანობისა და სამართლიანობის ხარისხის ამაღლებას. იმის გათვალისწინებით, რომ საზოგადოებაში არსებული სტიგმა ლგბტ ადამიანებთან დაკავშირებით ძალიან ძლიერია, მნიშვნელოვანია მოსამართლეების წინასწარგანწყობება და მათი მგრძნობელობის ამაღლებაზე მუშაობა. მხედველობაშია მისაღები UPR-ის ფარგლებში საქართველოსთვის მიცემული რეკომენდაციაც, რომლის თანახმადაც, სხვა პროფესიონალებთან ერთად, სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობის საკითხებში, მოსამართლეებიც უნდა გადამზადდნენ. იუსტიციის უმაღლესი სკოლის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, მოსამართლეები ვალდებულები არ არიან გაიარონ კონკრეტული ტრენინგები, თუმცა, რადგან ეს მიზნის მიღწევის ერთ-ერთი საუკეთესო საშუალებაა, შესაბამისად, სკოლამ უნდა იპოვოს გზა, რომ ამგვარი ტრენინგები პრიორიტეტული/სასურველი გახადოს მოსამართლეებისათვის.

**მიზანი:** 2.3. მართლმსაჯულების დამოუკიდებლობის, ეფექტიანობის, მიუკერძოებლობის და პროფესიონალიზმის გაზრდა

**ამოცანა:** 2.3.3. სასამართლო გადაწყვეტილებათა დასაბუთებულობის, საჯაროობის და ხელმისაწვდომობის გაზრდა

**საქმიანობა:** 2.3.3.2. სასამართლო გადაწყვეტილებების დასაბუთებულობის მეთოდოლოგიის, კრიტერიუმებისა და სტანდარტების შემუშავება

**ინდიკატორი:** შემუშავებულია მეთოდოლოგია და კრიტერიუმები.

გადაწყვეტილებათა დასაბუთებულობის ასპექტთან მიმართებით, ცალსახად უნდა აღინიშნოს იმ გადაწყვეტილებათა დასაბუთებულობა, რომლებიც სიძულვილით მოტივირებულ დანაშაულებს ეხება. ამ ტიპის დანაშაულები ლგბტ პირებისათვის ერთ-

---

<sup>5</sup> წერილი №02/1663. გადამზადდა 13 მოსამართლე თბილისის სააპელაციო, რუსთავის საქალაქო, თელავის, ახალციხის, ზესტაფონის და გურჯაანის რაიონული სასამართლოებიდან. ტრენინგს დაეთმო 15 საათი.

ერთი ყველაზე გავრცელებული პრობლემაა. ცნობილია, რომ 53<sup>1</sup> მუხლის გამოყენება პრაქტიკაში დღემდე პრობლემებთანაა დაკავშირებული, ხოლო სიმულაციით მოტივირებული დანაშაულის ნიშნების არსებობის დადგენა და მისი დასაბუთება, სასამართლო გადაწყვეტილებების დასაბუთებულობის გაზრდის კუთხით, ერთ-ერთი უმთავრესი გამოწვევაა.

იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის<sup>6</sup> თანახმად, სამუშაო შეხვედრებზე იმსჯელეს სამოქალაქო და ადმინისტრაციულ საქმეებზე სასამართლო გადაწყვეტილებების დასაბუთების მეთოდოლოგიაზე, კრიტერიუმებსა და სტანდარტებზე. თუმცა რეკომენდაციები სასამართლო გადაწყვეტილებების სტანდარტებისა და კრიტერიუმების თაობაზე ჯერ კიდევ არ არის შემუშავებული.<sup>7</sup>

იდენტური ინფორმაციაა ასახული ადამიანის უფლებათა სამდივნოს შუალედურ ანგარიშშიც. მისასალმებელია, რომ აღნიშნულ საკითხზე კონსულტაციები და მსჯელობა საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ერთად მიმდინარეობს. თუმცა, სამთავრობო სამოქმედო გეგმით გაწერილი 2.3.3.2. საქმიანობა 2017 წელს არ შესრულებულა.

უნდა მიეთითოს, რომ გეგმით დასახული ამოცანა მდგომარეობს ზოგადად სასამართლო გადაწყვეტილებების დასაბუთებულობის გაზრდაში და არა ვიწროდ სამოქალაქო და ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებში, შესაბამისად, აუცილებელია, რომ რეკომენდაციები შემუშავდე სისხლის სამართლის საქმეებთან მიმართებითაც. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ დასახელებული საქმიანობა სასამართლო გადაწყვეტილებების გაუანალიზებლად ვერ გახდება შესაბამისი ამოცანის შესრულების საფუძველი, რადგან, თავის მხრივ, რეკომენდაციების შემუშავება აპრიორი არ უზრუნველყოფს გადაწყვეტილებების დასაბუთებულობის გაზრდას, იმიტომ რომ ცალკე საკითხია რეკომენდაციის შემუშავება და ცალკე - მისი გამოყენება პრაქტიკაში. აქედან გამომდინარე, მეთოდოლოგიის შემუშავების შემდეგ მიზნის მისაღწევად აუცილებელია სასამართლოს გადაწყვეტილებების შედარებითი ანალიზი და შეფასება, გადაწყვეტილების დასაბუთებისას, რამდენად მოხდა შემუშავებული სტანდარტების გამოყენება.

#### თავი IV

##### ადამიანის უფლებების დაცვა სასჯელაღსრულების სისტემაში

(ადამიანის უფლებების დაცვის 2016-2017 წწ. სამთავრობო სამოქმედო გეგმის დასახელებული თავის დეტალური ანალიზი იხილეთ საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივის ანგარიშში, „ადამიანის უფლებების დაცვა სასჯელაღსრულების სისტემაში“)

---

<sup>6</sup> წერილი №1172/2284-03-ო . საქართველოს უზენაესი სასამართლოს სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭომ, საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეებისა და დრეზდენის უმაღლესი სამხარეო და ჰამბურგის უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლოების მოსამართლეების მონაწილეობით, სამი სამუშაო შეხვედრა გამართა.

<sup>7</sup> მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს პასუხში საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივის წერილზე, ნს/06-17, 31.8.2017 მითითებულია, რომ რეკომენდაციები შემუშავებულია, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 12.10.17 დათარიღებულ წერილში მითითებულია, რომ რეკომენდაციები ჯერ კიდევ შემუშავების პროცესშია.

**მიზანი:** 4.1. საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი პენიტენციური სისტემის ჩამოყალიბება

დასახელებული მიზნის მისაღწევად აუცილებელია, ლგბტი პირთა უფლებებზე მომუშავე ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით შემუშავდეს პოლიტიკის დოკუმენტი (ან გრძელვადიანი სტრატეგია, მაგალითად, 5-წლიანი), რომელიც მიმართული იქნება სასჯელაღსრულების დაწესებულებებში დისკრიმინაციული განწყობისა და პრაქტიკის აღმოფხვრის, სასჯელაღსრულების სისტემაში დასაქმებული პირებისთვის ლგბტი პატიმრების საკითხებზე ცოდნისა და მგრძნობელობის გაზრდის, მსმ პატიმრების მიერ დაცვის საშუალებების (პრეზერვატივები, ლუბრიკანტები) შეუფერხებლად მიწოდების, მსმ პატიმრების აივ ინფექციასთან დაკავშირებით ცოდნის ამაღლებასა და მსმ პატიმრების რესოციალიზაციისაკენ.

მიუხედავად იმისა, რომ განსახილველი თავი განსაკუთრებული მნიშვნელობისაა როგორც ლგბტი, ისე მსმ პირების საჭიროებებისათვის, მასში აღნიშნული საჭიროებები არ გაუთვალისწინებიათ.

ლგბტი პირთა უფლებრივი მდგომარეობის განსაზღვრისათვის მნიშვნელოვანია მათი რაოდენობისა და პირობების კონტროლი სასჯელაღსრულების სისტემაში. სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს სტატისტიკა მსჯავრდებულთა განაწილების თაობაზე, მშრალია, დაყოფილია მხოლოდ სქესის (ქალი/მამაკაცი), სრულწლოვანება-არასრულწლოვანებისა და თვების მიხედვით და მსჯავრდებულის იდენტობის/ორიენტაციისა თუ სხვა ნიშნის მიხედვით გადანაწილების პრაქტიკის თაობაზე სრულყოფილ სურათს არ იძლევა.

საქართველოს სასჯელაღსრულების დაწესებულებებში პატიმართა არაფორმალურ დაყოფასა და ე.წ. „საქათმის“ არსებობის თაობაზე<sup>8</sup> საუბრობს როგორც სახალხო დამცველი, ისე - არასამთავრობო ორგანიზაციები. საზოგადოებრივი ორგანიზაცია „იდენტობა“ 2013 წელს ჩატარებულ კვლევაში განმარტავს: „საქათმე“ არაოფიციალურად ეწოდება საქართველოს სასჯელაღსრულების დაწესებულებებში არსებულ იმ საკნებს ან ბარაკებს, სადაც თავსდება და სასჯელს იხდის პატიმართა გარკვეული ჯგუფი. ჯგუფში მოხვედრის მიზეზი შეიძლება იყოს: პატიმრის სექსუალური ორიენტაცია ან გენდერული იდენტობა, როგორც ნამდვილი, ისე - ნავარაუდევ; დანაშაულის ტიპი, რისთვისაც პატიმარი იხდის სასჯელს. ნათელია, რომ სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო ამ პრობლემას კარგად იცნობს. თუმცა ამ მაგნე პრაქტიკის აღმოსაფხვრელად დღემდე არ შეუმუშავებია პოლიტიკა.

მსმ პატიმრებისთვის კონფიდენციალური საჩივრის გაგზავნაზე ხელმისაწვდომობის საკითხიც ბუნდოვანია, რადგან სამინისტროს მიერ მოწოდებულ ინფორმაციაში შეუძლებელია მისი იდენტიფიცირება.

გასათვალისწინებელია, რომ გეგმა არ მოიცავს ისეთ მნიშვნელოვან საკითხს, როგორიცაა ლგბტი პირების მიერ სასჯელაღსრულების დაწესებულებაში ხანგრძლივი და საოჯახო პაემნების გამოყენება. მართალია, დღეისათვის ლგბტი ჯგუფის წარმომადგენელ მსჯავრდებულებს აქვთ ხანმოკლე და ვიდუოპაემნების გამოყენების საშუალება, თუმცა ხანგრძლივი და საოჯახო პაემნის უფლების შეზღუდვით უდიდესი ზიანი ადგებათ

<sup>8</sup>საქართველოს სასჯელაღსრულების დაწესებულებებში მსმ პატიმრების საჭიროებების კვლევა აივ-ის

პრევენციასთან მიმართებით, იდენტობა, 2013.

[https://emcrights.files.wordpress.com/2014/01/e18393e18390e183a1e18399e18395e1839ce18390\\_e1839be183a1e1839b\\_e1839ee18390e183a2e18398e1839be18390e183a0e18397e18390\\_e183a1e18390.pdf](https://emcrights.files.wordpress.com/2014/01/e18393e18390e183a1e18399e18395e1839ce18390_e1839be183a1e1839b_e1839ee18390e183a2e18398e1839be18390e183a0e18397e18390_e183a1e18390.pdf)

როგორც დასახელებული ჯგუფის პირებს, ისე მათ პარტნიორებს. რადგან ქართული კანონმდებლობა არ იცნობს ერთსქესიან პირთა ქორწინების ან/და პარტნიორობის სამართლებრივ რეგულაციებს, შესაბამისად, ლგბტი პირებისათვის შეუძლებელი ხდება საკუთარ პარტნიორთან ერთად ისარგებლონ საოჯახო და ხანგრძლივი პაემნის უფლებით და, ამასთან, არც სამართლებრივი გზა არსებობს ამგვარი უფლების მოპოვებისათვის.

**მიზანი:** 4.5. მსჯავრდებულთა და ბრალდებულთა სამედიცინო მომსახურების გაუმჯობესება

**ამოცანა:** 4.5.6. ეფექტიანი ღონისძიებების გატარება მოწყვლადი ჯგუფებისთვის ჯანმრთელობის დაცვის ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად

**საქმიანობა:** 4.5.6.1. საერთაშორისო და ადგილობრივ კომპეტენტურ ორგანიზაციებთან/სტრუქტურებთან თანამშრომლობით შესაბამისი სასწავლო პროგრამების მომზადება და არსებული პროგრამების განახლება-გაუმჯობესება; სასწავლო ცენტრში არსებულ ყველა ძირითად სასწავლო პროგრამაში მოწყვლად ჯგუფებთან დაკავშირებული თემატიკის შეტანა; ჯანმრთელობის დაცვის უფლების ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე უზრუნველყოფის მიზნით, სისტემის სამედიცინო პერსონალის მომზადება/გადამზადება სპეციალური საჭიროებების მქონე პირთა ადეკვატური სამედიცინო მომსახურების საკითხებზე - საერთაშორისო რეკომენდაციებისა და ადგილობრივი სამართლებრივი რეგულაციების გათვალისწინებით.

**ინდიკატორი:** მომზადებული და განახლებული პროგრამების რაოდენობა; ჩატარებული ტრენინგების რაოდენობა; ძირითად პროგრამებში აღნიშნული თემატიკის შესაბამისი სესიების რაოდენობა; მომზადებულ თანამშრომელთა რაოდენობა.

სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სასწავლო ცენტრის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით<sup>9</sup>, 2016 წელს, პენიტენციური სისტემის სამედიცინო პერსონალის სწავლების მიზნით, გრძელვადიანი სასწავლო პროგრამა შემუშავდა. გრძელვადიანი სასწავლო პროგრამა ითვალისწინებს სამედიცინო პერსონალისთვის მსჯავრდებულთა/ბრალდებულთა განსაკუთრებულ კატეგორიებთან (მათ შორის, ლგბტ პირები) პატიმართა მოპყრობის თავისებურებების, ეროვნული კანონმდებლობის და საერთაშორისო სტანდარტების შესახებ უახლესი მიდგომების მიწოდებასა და მათი ცოდნის დონის გაუმჯობესებას. ამასთანავე, სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სასწავლო ცენტრის ინფორმაციის თანახმად<sup>10</sup>, ამჟამად მიმდინარეობს პენიტენციურ სისტემაში ახალმიღებული სამედიცინო პერსონალის მომზადების გრძელვადიანი სასწავლო პროგრამის განახლება და სწავლების დაწყება 2018 წლის მეორე კვარტლიდან იგეგმება.

სასწავლო ცენტრის მიერ მოწოდებულ სასწავლო მასალაში არ იკვეთება სპეციფიკური თემები სასჯელაღსრულების სისტემაში ლგბტი პირთა უფლებების, მოპყრობის ან საჭიროებების თაობაზე, გარდა იოგაკარტას პრინციპებისა. არც სამდივნოს შუალედური

<sup>9</sup> წერილი MOC 1 17 0078361

<sup>10</sup> წერილი N MOC 7 18 00290707 02/04/2018

ანგარიში იძლევა სრულყოფილ ინფორმაციას იმის თაობაზე, თუ კონკრეტულად რა ისწავლება სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სასწავლო ცენტრში ლგბტი პირებთან დაკავშირებული საკითხების შესახებ.

ამოცანის სრულად შესასრულებლად, მნიშვნელოვანი და სასურველი იყო იმ ორგანიზაციებთან თანამშრომლობა, რომლებიც ლგბტი პირთა საკითხებზე მუშაობენ, სასჯელაღსრულების სისტემაში დასაქმებული სამედიცინო პერსონალისთვის ლგბტი ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა უფლებების, მოპყრობის და საჭიროებების თაობაზე ტრენინგ-მოდულის შემუშავება და აღნიშნული მოდულის საფუძველზე სასწავლო ტრენინგების ჩატარება.

აღსანიშნავია, რომ დასახელებული ამოცანის შესასრულებლად გეგმა ითვალისწინებს მხოლოდ ზემოთ განხილულ აქტივობას. მართალია, სისტემის სამედიცინო პერსონალის გადამზადება დასახელებული პრობლემის ნაწილია, თუმცა ნათელია, რომ სასჯელაღსრულების სისტემაში მოწყვლადი ჯგუფების ჯანმრთელობის დაცვის ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად, მხოლოდ ეს აქტივობა, თუნდაც მისი სრულად შესრულების შემთხვევაში, ვერ იქნება საკმარისი.

**მიზანი:** 4.6. პატიმართა განსაკუთრებული კატეგორიების უფლებების დაცვის უზრუნველყოფა

**ამოცანა:** 4.6.1. პატიმართა განსაკუთრებული კატეგორიის უფლებების სწავლება

**საქმიანობა:** 4.6.1.1. სასჯელაღსრულების სისტემის იმ თანამშრომელთა სასწავლო პროგრამაში, რომლებსაც შეეხება აქვთ ბრალდებულებთან და მსჯავრდებულებთან, პატიმართა განსაკუთრებული კატეგორიის უფლებების შესახებ საგნის დამატება

**ინდიკატორი:** სასწავლო პროგრამაში შესულია საგანი - პატიმართა განსაკუთრებული კატეგორიები (ქალები, არასრულწლოვნები, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები, უცხოელი პატიმრები, ხანდაზმული პატიმრები, უვადო ან გრძელვადიანი პატიმრები, ლგბტ პატიმრები).

სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სასწავლო ცენტრის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის<sup>11</sup> მიხედვით, სასწავლო ცენტრში მოქმედ ყველა ძირითად სასწავლო პროგრამაში მნიშვნელოვანი ყურადღება ეთმობა განსაკუთრებულ კატეგორიებთან, მათ შორის ლგბტ ბრალდებულებთან/მსჯავრდებულებთან მოპყრობის თავისებურებების სწავლებას, ადგილობრივი და საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით. სხვადასხვა პროგრამებით 2016 წელს მომზადება/გადამზადება გაიარა პენიტენციური დაწესებულებების 1729 მოსამსახურემ, ხოლო 2017 წელს - 212 მოსამსახურემ. მათ შორის 121 მოსამსახურემ გაიარა ტრენინგი „განსაკუთრებული კატეგორიები და მათთან მოპყრობის თავისებურებები“ (ჯამში 12 აკადემიური საათი, თუმცა უცნობია კონკრეტულად რა დრო დაეთმოთ ლგბტი პირთა საჭიროებებს). დაწესებულებებში მოთავსებულ არასრულწლოვნებთან მომუშავე 24 ფსიქოლოგისა და სოციალური მუშაკისათვის ჩატარდა პროფესიული გაძლიერების ტრენინგი, რომლის ფარგლებში ყურადღება გამახვილდა საკითხებზე; „ადამიანის სექსუალურობა, მისი შემადგენელი კომპონენტები“ და „სექსუალური უმცირესობების წარმომადგენელ პირები“. მოდულის ხანგრძლივობამ შეადგინა 4 აკადემიური საათი. ამასთან, „ციხის საერთაშორისო რეფორმის“ პროექტის „საქართველოში წამების წინააღმდეგ ვალდებულებების

<sup>11</sup> წერილი MOC 3 17 00783617.

შესრულებაზე ზედამხედველობისა და საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობის გაზრდას“ ფარგლებში დაწესებულების დირექტორებსა და მოადგილეებს ინფორმაცია მიეწოდათ „განსაკუთრებული საჭიროების მქონე პირთა პატიმრობის“ თავისებურებების შესახებ.

საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს სისტემის სტატისტიკის 2016 წლის წლიური ანგარიშის მიხედვით, სამინისტროს სისტემის შტატიანი მოსამსახურეების რაოდენობა 2016 წლის ბოლოს 3 783 იყო. შესაბამისად, გადამზადება გაიარა სამინისტროს თანამშრომელთა ნახევარზე მეტმა.

უდავოდ წინ გადადგმული ნაბიჯია სასწავლო პროგრამაში განსაკუთრებული კატეგორიებისა და მათთან მოპყრობის თავისებურებების შესახებ კურსის დამატება. პროგრამა მოიცავს ევროპულ ციხის წესებს; პატიმრებთან მოპყრობის მინიმალურ სტანდარტულ წესებს; ქალ პატიმართა მოპყრობისა და მსჯავრდებულ ქალთა არასაპატიმრო ღონისძიებების შესახებ წესებს, მაგრამ დაკონკრეტებული არ არის ის საკითხები, რომლებიც ლგბტი პატიმრების სასჯელაღსრულების სისტემაში მოპყრობის სპეციფიკას ითვალისწინებს. ამასთანავე, შეუძლებელია მოწყვლადი ჯგუფების შესახებ სწავლებას მხოლოდ 4 აკადემიური საათი ეთმობოდეს, ვინაიდან თემატიკა უკიდურესად მგრძნობიარეა და უფრო სერიოზულ მიდგომას საჭიროებს.

სასწავლო ცენტრის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის შესწავლის შედეგად ცალსახად არ დგინდება, ამოცანის შესრულების შემთხვევაში მიზნის მიღწევის შესაძლებლობა, რადგან არ არსებობს მექანიზმი, რომელიც შეაფასებდა, უზრუნველყოფს თუ არა ციხის თანამშრომლებისათვის განკუთვნილი სასწავლო პროგრამები პატიმრებისადმი არადისკრიმინაციულ და პატივისცემით მოპყრობას პრაქტიკაში, მიუხედავად მათი სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობისა.

## თავი XII

### ბავშვთა უფლებების დაცვა

(ადამიანის უფლებების დაცვის 2016-2017 წწ. სამთავრობო სამოქმედო გეგმის დასახელებული თავის დეტალური ანალიზი და განხილული აქტივობის შეფასება იხილეთ PHR-ის (Partnership for human rights) ანგარიშში, „ბავშვთა უფლებების დაცვა“)

**მიზანი:** 12.4. ხარისხიანი და ინკლუზიური განათლება ყველა ბავშვისათვის

**ამოცანა:** 12.4.5. მასწავლებელთა პროფესიული განვითარება სკოლებში ბავშვის უფლებების დაცვაზე ორიენტირებული აქტივობების განსახორციელებლად, მოსწავლეებში ერთმანეთის უფლებების დაცვისა და ურთიერთპატივისცემის კულტურის დასამკვიდრებლად

**საქმიანობა:** 12.4.5.1. ტრენინგის ორგანიზება: „ბავშვთა უფლებები სკოლაში“ და „ბუღინგი“; ტრენინგ-მოდულის შემუშავება, სატრენინგო მასალის მომზადება და მასწავლებელთა და სკოლის დირექტორთა ტრენინგი.

**ინდიკატორი:** შექმნილი ტრენინგ-მოდულები და მასალები; დირექტორთა რაოდენობა, რომელთაც გავლილი აქვთ გადამზადების ტრენინგები (გადამზადებული მასწავლებლებისა და დირექტორების რაოდენობა თბილისისა და რეგიონებში).

განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ინფორმაციის<sup>12</sup> თანახმად, სსიპ - მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნულ ცენტრში, მასწავლებელთა და სკოლის დირექტორთა პროფესიული განვითარების პროექტის ფარგლებში, 2016-2017 წლებში ტარდება ტრენინგები, რომელთა ერთ-ერთ ქვეთემად განხილულია კიბერბულინგის საკითხები სკოლებში. აღნიშნული მოდულის მიხედვით, ტრენინგი გაიარა 2102 მონაწილემ - საჯარო სკოლის დირექტორებმა და სკოლის ბაზაზე პროფესიული განვითარების ფასილიტატორებმა (მასწავლებლებმა).

2016 წელს სსიპ-მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნულმა ცენტრმა დაამტკიცა ტრენინგ-მოდული - „სკოლებში ბულინგის პრევენცია და ტოლერანტული კულტურის განვითარების ხელშეწყობა“. აღნიშნული მოდულის მიხედვით, ტრენინგი გაიარა 634 ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების მასწავლებელმა. სამდივნოს ანგარიშში აღნიშნულია, რომ მასწავლებლები გაეცნენ ძალადობის გამომწვევ მიზეზებსა და სახეებს; ოჯახში ძალადობის სახეებს; სტიგმასა და სტერეოტიპული აზროვნების გავლენას ძალადობასა და ბულინგზე. ამასთან, მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, ტრენინგები ასევე მოიცავდა ზოგადად ბულინგს და მუშაობა მიმართული იყო სკოლებში ტოლერანტული გარემოს შექმნისკენ, თუმცა საუბარი არ ყოფილა ცალკე ლგბტი ნიშნით ბულინგის თაობაზე.

მიუხედავად იმისა, რომ ბულინგის ზოგიერთ ტიპზე საგანგებოდ მიეთითება, მნიშვნელოვანია, რომ სამთავრობო სამოქმედო გეგმა სრულიად ინდიფერენტულია ჰომოფობიური და ტრანსფობიური ბულინგის წინააღმდეგ ბრძოლის სტრატეგიის და მასზე რეაგირების მექანიზმების შექმნის, სკოლებსა და სხვა სასწავლებლებში ჰომოფობიური განწყობების შესამცირებლად საინფორმაციო კამპანიების წარმოების, ბულინგის ფაქტების სტატისტიკის შეგროვების და ბულინგის მსხვერპლთათვის (განსაკუთრებით, ლგბტი ნიშნით) სერვისების მოწოდების მიმართ. გეგმით გათვალისწინებული ამოცანის შესრულების გზად კი მხოლოდ იმგვარი აქტივობა ჩაითვლება, რომელიც კონკრეტული მოდულის შემუშავებისას ბულინგის ყველა ტიპს დაფარავს და არ იქნება ორიენტირებული მხოლოდ ერთ, მაგალითად, კიბერბულინგზე. ლგბტი არასრულწლოვნების საჭიროებების გათვალისწინება სამოქმედო გეგმაში კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, რადგან სექსუალურ ორიენტაციასა და გენდერულ იდენტობასთან დაკავშირებით საზოგადოებაში არსებული სტიგმა და გავრცელებული სტერეოტიპები ამ ბავშვებისათვის მნიშვნელოვანი საკითხების იგნორირებას იწვევს. შედეგად, ეს ბავშვები ხშირად ვერ სარგებლობენ ბავშვთა დაცვის სისტემით და მის მიღმა რჩებიან. ამასთან, აუცილებელია არა მხოლოდ მასწავლებლებისა და დირექტორების, არამედ, სკოლის მანდატურებისა და სხვა პერსონალის გადამზადებაც. ეს, ერთი მხრივ, ხელს შეუწყობს ბულინგის შემთხვევების გამოვლენასა და საწყის ეტაპზევე აღმოფხვრას, მეორე მხრივ კი, თავად სკოლაში მომუშავე პირებისაგან, ლგბტი პირთა მიმართ, განზრახ თუ უნებლიეთ, არასათანადო მოპყრობის რისკიც შემცირდება.

## რეკომენდაციები:

---

<sup>12</sup> წერილი MES 4 17 01235989



### **იუსტიციის უმაღლეს სკოლას**

- შეიმუშაოს და წინასწარ გაწეროს მოსამართლეთა ეტაპობრივი გადამზადების 1 ან 2-წლიანი გეგმა;
- ლგბტი პირთა უფლებებზე მომუშავე ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით: ა) შეიმუშაოს სიმულაციით მოტივირებული დანაშაულების (მათ შორის, სოგის ნიშნით) საქმეებზე სასამართლო გადაწყვეტილებების დასაბუთებულობის მეთოდოლოგია და კრიტერიუმები; ბ) აწარმოოს სიმულაციით მოტივირებული დანაშაულის (მათ შორის, სოგის ნიშნით) საქმეებზე სასამართლო გადაწყვეტილებების შედარებითი ანალიზი შესაბამისი კურიკულუმების შესამუშავებლად.

### **სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს**

- ლგბტი პირთა უფლებებზე მომუშავე ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით, შეიმუშაოს პოლიტიკის დოკუმენტი (ან გრძელვადიანი სტრატეგია, მაგალითად, 5-წლიანი), რომელიც მიმართული იქნება სასჯელაღსრულების დაწესებულებებში დისკრიმინაციული განწყობისა და პრაქტიკის აღმოფხვრისაკენ, კონკრეტული საქმიანობების, ღონისძიებების და ფანანსური რესურსის მითითებით;
- აწარმოოს საინფორმაციო-საგანმანათლებლო კამპანია სასჯელაღსრულების სისტემაში დასაქმებული პირებისთვის ლგბტი პატიმრების საკითხებზე ცოდნისა და მგრძნობელობის გასაზრდელად;
- უზრუნველყოს მსმ პატიმრებისთვის დაცვის საშუალებების შეუფერხებლად მიწოდება;
- იზრუნოს მსმ პატიმრებს შორის აივ ინფექციასთან დაკავშირებით ცოდნის ამაღლებაზე და დანერგოს მათი ფსიქოლოგიური ჯანმრთელობის ხელშეწყობი პროგრამები;
- შეიმუშაოს რეგულაციები ლგბტი პირების მიერ ხანგრძლივი და საოჯახო პაემნის გამოყენების თაობაზე.

### **სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სასწავლო ცენტრს**

- ლგბტი პირთა უფლებებზე მომუშავე ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით, შეიმუშაოს ტრენინგ-მოდული ლგბტი ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა უფლებების, მოპყრობის და საჭიროებების თაობაზე; მოახდინოს მოდულის ინტეგრირება სასწავლო პროცესში.

### **განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს**

- ლგბტი პირთა უფლებებზე მომუშავე ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით, შეიმუშაოს ჰომოფობიური და ტრანსფობიური ბულინგის წინააღმდეგ ბრძოლის სტრატეგია;
- შეიმუშაოს და დანერგოს ჰომოფობიური და ტრანსფობიური ბულინგის შემთხვევაში გასატარებელი რეაგირების მექანიზმები, სპეციფიკურად ლგბტი ბავშვების საჭიროებიდან გამომდინარე;
- სკოლებსა და სხვა სასწავლებლებში აწარმოოს საინფორმაციო კამპანია ჰომოფობიური განწყობების შესამცირებლად;
- შეიმუშაოს და სკოლებსა და სხვა სასწავლებლებში დანერგოს სერვისები ბულინგის მსხვერპლი ბავშვებისთვის (განსაკუთრებით, ლგბტი ნიშნით);
- სკოლებსა და სხვა სასწავლებლებში აწარმოოს ბულინგის ფაქტების სტატისტიკა (სეგრეგირებული ჰომოფობიური და ტრანსფობიური საფუძვლით);

- ლგბტი პირთა უფლებებზე მომუშავე ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით, შეიმუშაოს ტრენინგ-მოდულები მასწავლებლებისთვის ჰომოფობიური და ტრანსფობიური ბულინგის შემთხვევებზე რეაგირების სწავლებისთვის;
- გაწეროს მასწავლებელთა გადამზადების 1 ან 2-წლიანი გეგმა.

#### **შინაგან საქმეთა სამინისტროს და მთავარ პროკურატურას**

- ლგბტი პირთა უფლებებზე მომუშავე ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით, შეიმუშაოს სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობის ნიშნით დისკრიმინაციასთან ბრძოლის პოლიტიკის დოკუმენტი (ან გრძელვადიანი სტრატეგია, მაგალითად, 5-წლიანი);
- ლგბტი პირთა საკითხებზე მომუშავე ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით, შეიმუშაოს ტრენინგების გეგმა პოლიციელების, პროკურორებისა და პროკურატურის სისტემის გამომძიებლებისთვის, სიმულაციით მოტივირებული (მათ შორის, სოგის ნიშნით) დანაშაულების ეფექტიანი გამოძიებისა და სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელების თემაზე;

#### **შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს**

- ლგბტი პირთა საკითხებზე მომუშავე ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით, შეიმუშაოს და დანერგოს სოგის ნიშნით ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა რეაბილიტაციის პროგრამები;
- მოამზადოს გაიდლაინები ტრანსგენდერი ადამიანების სპეციფიკური სამედიცინო საჭიროებების თაობაზე;
- აწარმოოს კვლევა ინტერსექსი ბავშვების საჭიროებების თაობაზე;
- გამოიკვლიოს ინტერსექსი პირებისათვის ჩატარებული სამედიცინო მანიპულაციების შესაბამისობა საერთაშორისო სტანდარტებთან;
- შეიმუშაოს სპეციალური გადამზადების პროგრამა და გაიდლაინები იმ პერსონალისათვის, რომლებსაც თავიანთი საქმიანობიდან გამომდინარე შეხება აქვთ ინტერსექს პირებთან.

#### **იუსტიციის სამინისტროს**

- ლგბტი პირთა უფლებებზე მომუშავე ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით, შეიმუშაოს პიროვნების სქესის შეცვლის სამართლებრივი აღიარებისთვის აუცილებელი კრიტერიუმები;
- აღნიშნული კრიტერიუმები გამიჯნოს სამედიცინო-ქირურგიულ ჩარევაზე სავალდებულო დაქვემდებარებისაგან;
- განსაზღვროს აღნიშნული რეგულაციების გამოყენების სამართლებრივი ფორმა, საჭიროების შემთხვევაში, მოახდინოს კანონში შესატანი აუცილებელი ცვლილებების ინიცირება;
- შეიმუშაოს შევიწროების, როგორც დისკრიმინაციის ფორმის დეფინიცია; შეიმუშაოს „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონსა და სხვა დაკავშირებულ კანონებში შესატანი ცვლილებების პროექტი; მოახდინოს აღნიშნული პროექტის ინიცირება.

#### **ადამიანის უფლებათა სამოქმედო გეგმაზე მომუშავე ჯგუფს**

- ლგბტი პირთა უფლებების განმტკიცების საკითხები ცალკე თავის სახით ჩამოყალიბდეს;

- გეგმით გაწერილი ამოცანები იყოს კონკრეტული, არ იწვევდეს ორაზროვნებას, და მათი შესრულებისათვის გათვალისწინებული იყოს საქმიანობათა საკმარისი რაოდენობა;
- საქმიანობათა შინაარსი ჩამოყალიბდეს იმგვარად, რომ რომელიმე ჯგუფის საქმიანობის ფარგლებს მიღმა დარჩენას არ უშვებდეს.
- ინდიკატორები ჩამოყალიბდეს იმგვარად, რომ საქმიანობის თვისობრივად შეფასების შესაძლებლობას იძლეოდეს.

## თავი XIII

### გენდერული თანასწორობა და ქალთა გაძლიერება

#### ძირითადი მიგნებები

ადამიანის უფლებების დაცვის 2016-2017 წწ. სამთავრობო სამოქმედო გეგმის მე-13 თავი - გენდერული თანასწორობა და ქალთა გაძლიერება - ითვალისწინებს ორ მიზანს: გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფასა და ქალთა უფლებების დაცვას<sup>13</sup> და სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობის ნიშნით დისკრიმინაციასთან ბრძოლას. მოცემულ ანგარიშში განხილულია მთავრობის მიერ სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობის ნიშნით დისკრიმინაციასთან ბრძოლისათვის განსაზღვრული ამოცანები, აქტივობები, დასახელებული აქტივობების შესრულება და ამ შესრულების შედეგი ამოცანასა და მიზანთან მიმართებით.

არსებული მდგომარეობის თანახმად, საქართველოში ლგბტი თემი განსაკუთრებით მარგინალიზებული თემია. დასახელებულ პირთა მიმართ არსებული ძალადობა სისტემურ ხასიათს ატარებს და სახელმწიფოსგან კომპლექსურ მიდგომას მოითხოვს. შესაბამისად, გენდერული იდენტობის ნიშნით დისკრიმინაციასთან ბრძოლა უდიდეს გამოწვევად რჩება. პრობლემას წარმოადგენს ლგბტი პირთა მიერ მათთვის კანონით მინიჭებული უფლებების პრაქტიკაში რეალიზაცია და საზოგადოებაში არსებული დისკრიმინაციული მიდგომის აღმოფხვრა. მიუხედავად იმისა, რომ გეგმის თანახმად, სახელმწიფო მზაობას გამოთქვამს როგორც ანტიდისკრიმინაციული პოლიტიკის გატარებისთვის, ისე დანაშაულის მსხვერპლი ლგბტი პირთა უფლებების აღდგენისა და ამ პირთა რაოდენობის სტატისტიკის წარმოებისათვის, ამავე დროს, უნდა აღინიშნოს, რომ ყოველი აქტივობის განხორციელება ისეთ პრაქტიკულ ხარვეზებთან არის დაკავშირებული, რომლებიც გამორიცხავს დასახული მიზნების მიღწევას.

საქართველოში ლგბტი ჯგუფის უფლებრივ უზრუნველყოფას ბარიერს უქმნის ქვეყანაში არსებული სოციალური, პოლიტიკური და კულტურული კონტექსტი. ლგბტი ჯგუფი განიცდის სისტემურ ძალადობას, დევნას, შევიწროებას, შეუწყნარებლობასა და დისკრიმინაციას. 2016-2017 წლების გეგმის განსახილველი თავი, მართალია, დისკრიმინაციის აღმოსაფხვრელად ცალკე გაწერს მიზნებსა და ამოცანებს, მაგრამ

<sup>13</sup> დასახელებული მიზნის დეტალური ანალიზი იხილეთ „საფარის“ ანგარიშში, „გენდერული თანასწორობა და ქალთა უფლებები“.

მითითებული საქმიანობები 2014-2015 წლებში გაწერილი საქმიანობების იდენტურია, მიუხედავად იმისა, რომ 2014-2015 წლებში საქართველოს სახელმწიფომ მრავალი რეკომენდაცია მიიღო სექსუალურ ორიენტაციასა და გენდერული იდენტობის საფუძველზე დისკრიმინაციის აღმოფხვრასთან დაკავშირებით, როგორც ქალთა მიმართ ყველა ფორმის დისკრიმინაციის აღკვეთის კომიტეტისაგან (CEDAW), ისე რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპული კომისიისაგან (ECRI), ასევე, სხვადასხვა ქვეყნების მხრიდან უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის ფარგლებში.

აღსანიშნავია, წინამდებარე თავის ერთ-ერთი პრობლემა - ამოცანისა და მის შესასრულებლად გაწერილი საქმიანობის ურთიერთმიმართება. ხშირია შემთხვევა, როდესაც საქმიანობის სრულად განხორციელებაც კი ვერ უზრუნველყოფს ამოცანის შესრულებას. შესაბამისად, ერთი მხრივ, საჭიროა ამოცანის მისაღწევად გათვალისწინებული საქმიანობების გაფართოება და მეორე მხრივ, არსებული საქმიანობების დახვეწა. მაგალითად, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს პარლამენტმა 2015 წლის ოქტომბერში მოახდინა ანტიდისკრიმინაციულ კანონში შესაბამისი ცვლილებების შეტანის ინიცირება, და ამით ფორმალურად შეასრულა კიდეც საქმიანობა, დასახელებული ცვლილებები ჯერ კიდევ არ არის მიღებული.

საგანგებოდ უნდა მიეთითოს, რომ გეგმის მე-13 თავში ჩამოთვლილ ყველა იმ საქმიანობას, რომელიც გულისხმობს სტატისტიკის წარმოებას (მაგ.: სიძულვილის ნიადაგზე ჩადენილი დანაშაულების თაობაზე სპეციალური სტატისტიკა, სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობის ნიშნით ჩადენილი ოჯახში ძალადობის შესახებ სტატისტიკა), აქვს ხარვეზი, რომელიც განაპირობებს არასრული სტატისტიკის მიღებას. ამასთან, მიღებული სტატისტიკური მონაცემები წინააღმდეგობაში მოდის იმავე საკითხზე მომუშავე არასამთავრობო სექტორის მონაცემებთან.

მიუხედავად იმისა, რომ გეგმის ერთ-ერთი მიზანი სექსუალური ორიენტაციის ან/და გენდერული იდენტობის ნიადაგზე ჩადენილი ოჯახში ძალადობის დროული და ეფექტიანი გამოძიების უზრუნველყოფაა, კვლევამ გამოავლინა ლგბტი ჯგუფის მიმართ ოჯახში ჩადენილი ძალადობის არაიდენტიფიცირებულობის პრობლემაც. ამასთან, ირკვევა, რომ არსებითად დაბალია პოლიციისადმი მიმართვიანობა, რაც სახელმწიფო სერვისების არასენსიტიური ხასიათით და პოლიციის მხრიდან განმეორებადი ვიქტიმიზაციის შიშით არის გამოწვეული. ეს კიდევ ერთხელ წარმოაჩენს სპეციალური განყოფილების შექმნის საჭიროებას, რომელიც ჰომო/ბი/ტრანსფობიურ დანაშაულზე (ან გენდერით მოტივირებულ დანაშაულზე) მოახდენს რეაგირებას. ამის საჭიროებაზე მიუთითებს ისეთი შემთხვევები, როდესაც ლგბტი პირებთან მომუშავე პერსონალის არასენსიტიური მიდგომა, ხშირად, ფაქტობრივად, ართმევს ამ პირებს საკუთარი უფლებებით სარგებლობის შესაძლებლობას, რადგან მსხვერპლი თავს არიდებს სახელმწიფო დაწესებულებების თანამშრომლებთან ურთიერთობას.

### **თავის ზოგადი შეფასება**

ანგარიშის მიზანია საქართველოს ადამიანის უფლებების დაცვის 2016-2017 წწ. სამთავრობო სამოქმედო გეგმის მე-13 თავის შეფასება, სექსუალური ორიენტაციისა და

გენდერული იდენტობის ნიშნით დისკრიმინაციასთან ბრძოლის თვალსაზრისით. განვიხილავთ მთავრობის მიერ სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობის ნიშნით დისკრიმინაციასთან ბრძოლისათვის განსაზღვრულ ამოცანებს, აქტივობებს, მათ შესრულებას და ამ შესრულების შედეგს ამოცანასა და მიზანთან მიმართებით.

წინამდებარე თავის სრულყოფილად შესრულება მეტად მნიშვნელოვანი იყო ლგბტი პირთა უფლებრივი მდგომარეობის გამყარების კუთხით, მითუმეტეს მაშინ, როდესაც დღეისათვის არსებული მდგომარეობით, ჯერ კიდევ ხშირია შემთხვევა, როდესაც დასახელებულ პირთა წრის უფლებები მხოლოდ თეორიულ შესაძლებლობად რჩება და მათი პრაქტიკაში გამოყენება არაერთ პრობლემასთანაა დაკავშირებული. ლგბტი პირები პრობლემებს აწყდებიან მაშინაც, როდესაც შეხება აქვთ საჯარო უწყებების, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, პროკურატურა და ა.შ., თანამშრომლებთან.

აღსანიშნავია, რომ მიუხედავად სახელმწიფოს ანტიდისკრიმინაციული პოლიტიკისა, დანაშაულის მსხვერპლ ლგბტი პირთა უფლებების აღდგენისა და ამ პირთა რაოდენობის სტატისტიკის წარმოებისათვის მზაობისა, ყოველი აქტივობის განხორციელება დაკავშირებულია ისეთ პრაქტიკულ ხარვეზებთან, რომლებიც გამორიცხავს დასახული მიზნების მიღწევას. ამ პრობლემასთან ერთად, ხშირია შემთხვევა, როდესაც საქმიანობის განხორციელება ვერ უზრუნველყოფს ამოცანის შესრულებას და თავისთავად აქტივობის თუნდაც სრულად შესრულებულად მოაზრებაც კი ვერ გვამღევს იმ პრაქტიკულ შედეგს, რომელიც გამოიწვევდა ლგბტი პირების უფლებრივი მდგომარეობის გაუმჯობესებას. აღნიშნულის ნათელი მაგალითია ანტიდისკრიმინაციულ კანონში შესაბამისი ცვლილებების პროექტი, რომელიც უკვე 2 წელია, რაც ინიცირებულია, და ფორმალურად თითქოს შესრულებულია საქმიანობა, თუმცა აშკარაა, რომ ის უშედეგოა როგორც ამოცანის შესრულების, ისე მიზნის მიღწევის თვალსაზრისით.

ცალკე უნდა გამოიყოს ამ თავით გათვალისწინებული ის აქტივობები, რომლებიც სტატისტიკური მონაცემების შეგროვებას უკავშირდება. ყოველ მსგავს აქტივობაში სახეზეა პრობლემა, რომელიც გულისხმობს არასრულ სტატისტიკას და ამ სტატისტიკის შეუსაბამობას იმავე საკითხზე მომუშავე არასამთავრობო სექტორის მონაცემებთან. ამასთან, სტატისტიკური მონაცემების არსებითმა შეუსაბამობამ ცხადყო, რომ დაბალია პოლიციისადმი მიმართვიანობა, რაც სახელმწიფო სერვისების არასენსიტიური ხასიათით და პოლიციის მხრიდან განმეორებადი ვიქტიმიზაციის შიშით არის გამოწვეული. აღნიშნულმა კიდევ ერთხელ წარმოაჩინა სპეციალური განყოფილების შექმნის საჭიროება, რომელიც ჰომო/ბი/ტრანსფობიურ დანაშაულზე (ან გენდერით მოტივირებულ დანაშაულზე) მოახდენდა რეაგირებას.

**მიზანი:** 13.2. სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობის ნიშნით დისკრიმინაციასთან ბრძოლა

მიზანი სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობის ნიშნით დისკრიმინაციასთან ბრძოლას ემსახურება და თავის თავში მოიაზრებს ნებისმიერი ნიშნით დისკრიმინაციის თავიდან აცილებას და დისკრიმინაციის შედეგების

აღმოფხვრას, ასევე, სისხლის სამართლის დანაშაულად მიჩნეული დისკრიმინაციის ფაქტების ეფექტიანი გამოძიების უზრუნველყოფას.

მიზანს 5 ამოცანა აქვს: დისკრიმინაციული მოპყრობისგან დაცვის საკანონმდებლო გარანტიების უზრუნველყოფა; ანტიდისკრიმინაციული პოლიტიკის შემუშავებასა და მისი ეფექტიანი აღსრულების უზრუნველყოფა; სიძულვილის ნიადაგზე ჩადენილი დანაშაულების წინააღმდეგ არსებული კანონმდებლობის (მათ შორის, სისხლის სამართლის კოდექსის 53.3<sup>1</sup> და 142-ე მუხლის) ეფექტიანად აღსრულების უზრუნველყოფა; სექსუალური ორიენტაციის ან/და გენდერული იდენტობის ნიადაგზე ჩადენილი ოჯახში ძალადობის დროული და ეფექტიანი გამოძიების უზრუნველყოფა და სექსუალური ორიენტაციის ან/და გენდერული იდენტობის ნიადაგზე ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა.

**ამოცანა:** 13.2.1. დისკრიმინაციული მოპყრობისგან დაცვის საკანონმდებლო გარანტიების უზრუნველყოფა

აღნიშნულ ამოცანას ითვალისწინებდა 2014-2015 წლების ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმაც, რომელიც, ასევე ერთი აქტივობით შემოიფარგლებოდა. წინა გეგმაში ამოცანის შესასრულებლად გაწერილ აქტივობაში იგულისხმებოდა თანასწორი უფლებრივი მდგომარეობის უზრუნველყოფა და დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ ყოვლისმომცველი კანონის ინიცირება, განსახილველ გეგმაში კი, დასახელებული საქმიანობა ჩაანაცვლა ანტიდისკრიმინაციული მექანიზმების გაძლიერების მიზნით „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ კანონსა და სხვა რელევანტურ საკანონმდებლო აქტებში საკანონმდებლო ცვლილებების მომზადებამ და ინიცირებამ.

**საქმიანობა:** 13.2.1.1. ანტიდისკრიმინაციული მექანიზმების გაძლიერების მიზნით, „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ კანონსა და სხვა რელევანტურ საკანონმდებლო აქტებში საკანონმდებლო ცვლილებების მომზადება და ინიცირება (2016).

**ინდიკატორი:** მომზადებულია და ინიცირებულია შესაბამისი ცვლილებები.

წინამდებარე აქტივობის შესრულებაზე პასუხისმგებელ ორგანოებად სამოქმედო გეგმაში მოიხსენიებიან საქართველოს სახალხო დამცველი (ცვლილებათა პაკეტის მომამზადებელი ორგანო) და საქართველოს პარლამენტი (ცვლილებების ინიცირების განმახორციელებელი). გეგმის მიხედვით, აღნიშნული საქმიანობის ინდიკატორს ანტიდისკრიმინაციულ კანონმდებლობაში შესაბამისი ცვლილებების მომზადება და ინიცირება წარმოადგენს. ამ საქმიანობის შეფასებისას დადებითად უნდა აღინიშნოს სახელმწიფოს მზაობა, შეიტანოს გარკვეული ცვლილებები ანტიდისკრიმინაციულ კანონმდებლობაში. ეს ასევე მიუთითებს იმაზე, რომ სახელმწიფო აღიარებს „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ კანონის ხარვეზებს, რომლებიც საჭიროებს გამოსწორებას.

საქართველოს სახალხო დამცველმა საქართველოს პარლამენტს საკანონმდებლო წინადადებით, ანტიდისკრიმინაციულ კანონში შესაბამისი ცვლილებების განხორციელების თაობაზე, ჯერ კიდევ 2015 წლის თებერვალში მიმართა. აღნიშნული საკანონმდებლო წინადადება პროცედურულ-სამართლებრივ ცვლილებებს ეხება და გულისხმობს, საჯარო უწყებების/პირების მსგავსად, კერძო სამართლის ფიზიკური და იურიდიული პირების დავალებულებას, დისკრიმინაციასთან დაკავშირებული საქმის

შესწავლის პროცესში სახალხო დამცველს მიაწოდონ საჭირო დოკუმენტაცია და წარმოადგინონ ინფორმაცია რეკომენდაციის შესრულების მიზნით გატარებული ღონისძიებების შესახებ. საკანონმდებლო წინადადება ასევე ითხოვს დისკრიმინაციის საქმეებზე სასამართლოსთვის მიმართვის სამთვიანი ვადის 1 წლამდე გაზრდას, მტკიცების ტვირთის სტანდარტის გაძლიერებას და ადმინისტრაციული სამართალწარმოებისას სახალხო დამცველისთვის საქმის შესწავლის გაგრძელების შესაძლებლობის მინიჭებას.<sup>14</sup> მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს პარლამენტმა აღნიშნული წინადადების ინიცირება იმავე წლის ოქტომბერში მოახდინა, საკანონმდებლო ცვლილებები ჯერაც არ განხორციელებულა. ამასთან, როგორც საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში იუწყება, 2017 წელს საქართველოს სახალხო დამცველმა დამატებით მიმართა საქართველოს პარლამენტს, და ინიცირებული ცვლილებების მიღების დაჩქარებისკენ მოუწოდა.<sup>15</sup> ცვლილებების განხორციელების საჭიროებაზე არაერთხელ მიუთითა „კოალიცია თანასწორობისთვის“ არასამთავრობო ორგანიზაციათა არაფორმალურმა გაერთიანებამ. კოალიციის ანგარიში გამოყოფს კანონის იმ მნიშვნელოვან სამართლებრივ და პროცედურულ ხარვეზებს, რომელიც არსებით ბარიერებს ქმნის კანონის პრაქტიკაში განხორციელების ეფექტიანობის უზრუნველყოფისა და დისკრიმინაციასთან ბრძოლაში ბარიერების აღმოფხვრისთვის.<sup>16</sup>

როგორც მოგახსენეთ, აღნიშნული ცვლილებების ინიცირების მიუხედავად, პარლამენტს იგი ჯერ არ მიუღია. შესაბამისად, განხორციელებულ ქმედებას არ მოჰყოლია ის შედეგები, რომლებიც ამოცანის შესრულებასა და მიზნის მიღწევას განაპირობებდა.

**ამოცანა:** 13.2.2. ანტიდისკრიმინაციული პოლიტიკის შემუშავება და მისი ეფექტიანი აღსრულების უზრუნველყოფა

აღნიშნული ამოცანა ახალია მთავრობის ადამიანის უფლებათა დაცვის სამოქმედო გეგმისათვის და ამოცანებს შორის ერთადერთია, რომელიც 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმის სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობის ნიადაგზე დისკრიმინაციასთან ბრძოლის თავში არ გვხვდებოდა. იგი ითვალისწინებს ორ აქტივობას - საჯარო სამსახურში ანტიდისკრიმინაციული სტანდარტების დანერგვის მიზნით სახელმძღვანელო დოკუმენტის მომზადებას, ანტიდისკრიმინაციული სტანდარტების საკითხებზე საჯარო მოხელეების გადამზადებასა და საჯარო სამსახურის შესახებ კანონსა და შესაბამის ეთიკის კოდექსებში სიმუღვილის ენის აკრძალვის რეგულირებას. გეგმაში დასახელებული ამოცანის გაჩენა წინ გადადგმული ნაბიჯია.

**საქმიანობა:** 13.2.2.1. საჯარო სამსახურში ანტიდისკრიმინაციული სტანდარტების დანერგვის მიზნით, სახელმძღვანელო დოკუმენტის მომზადება.

**ინდიკატორი:** სახელმძღვანელო დოკუმენტი მომზადებულია.

გეგმის თანახმად, დოკუმენტაციის მომზადება ზოგადად საქართველოს მთავრობას ევალებოდა, თუმცა უცნობია, მომზადდა თუ არა აღნიშნული დოკუმენტი, ან კონკრეტულად ვის დაევალა მისი შემუშავება. დასახელებულ ამოცანასთან დაკავშირებით ინფორმაცია არც ადამიანის უფლებათა დაცვის სამდივნოს ადამიანის

---

<sup>14</sup> საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლის, მისი თავიდან აცილებისა და თანასწორობის მდგომარეობის შესახებ, 2017 წელი, გვ. 35.

<sup>15</sup> იქვე

<sup>16</sup> კოალიცია თანასწორობისთვის, „დისკრიმინაციისგან დაცვის უფლების განხორციელება სხვადასხვა ჯგუფებისთვის საქართველოში“, 2016 წლის ანგარიში.



უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის (2016-2017 წლებისთვის) შესრულების ანგარიშში მოიპოვება.

**საქმიანობა:** 13.2.2.2. ანტიდისკრიმინაციული სტანდარტების საკითხებზე საჯარო მოხელეების, მათ შორის, პოლიციის, სერვისის მიმწოდებელი საჯარო მოხელეების, მუნიციპალიტეტის ორგანოების თანამშრომლების სისტემური გადამზადება

**ინდიკატორი:** გადამზადებულია 500 საჯარო მოხელე.

საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის მიერ მოწოდებული საჯარო ინფორმაციის თანახმად<sup>17</sup>, 2016-2017 წლების განმავლობაში, სახალხო დამცველის აპარატის თანამშრომლებმა თანასწორობის საკითხებზე, თემაზე - სავარაუდო სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულის გამოძიება, ტრენინგი ჩაუტარეს 20 პროკურორსა და 40 პოლიციელს. ამასთან, თანასწორობისა და დისკრიმინაციის აკრძალვის ტრენინგის ფარგლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების 50 თანამშრომელი და საჯარო სკოლის 140 მასწავლებელი გადამზადდა.

აღნიშნული ინფორმაციის თანახმად, გადამზადდა სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული საჯარო მოხელეების ნახევარი, შესაბამისად, საქმიანობა სრულად არ შესრულებულა. მხედველობაშია მისაღები გადამზადებულ თანამშრომელთა რაოდენობის თანაფარდობაც, თანამშრომელთა ზოგად რაოდენობასთან. მაგალითად, იმის გათვალისწინებით, რომ მხოლოდ თბილისში ორასზე მეტი საჯარო სკოლაა, სადავოა, რამდენად შეცვლის არსებულ ვითარებას 140 მასწავლებლის გადამზადება.

**საქმიანობა:** 13.2.2.3. საჯარო სამსახურის შესახებ კანონსა და შესაბამის ეთიკის კოდექსებში სიძულვილის ენის აკრძალვის რეგულირება

**ინდიკატორი:** შემუშავებულია შესაბამისი ცვლილებები.

თანასწორობის უფლების დაცვის კუთხით, მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება საჯარო პირების მხრიდან გაკეთებული შეურაცხყოფელი და კონკრეტულ ჯგუფზე მიმართული სიძულვილის ენა. 2016-2017 წლებში განსაკუთრებით გაძლიერდა ლგბტ პირთა მიმართ ძალადობრივი და დისკრიმინაციული ენის გამოყენება, განსაკუთრებით კი, წინასაარჩევნო პერიოდში, რაც ეჭვს ბადებდა, რომ სახელმწიფო ლგბტ თემს პოლიტიკური მიზნებისთვის იყენებდა. აღნიშნულს ადასტურებს საქართველოს კონსტიტუციაში ოჯახის ცნების ჩანაწერის შესახებ საკანონმდებლო ცვლილებისა და ამავე მიზნით რეფერენდუმის დანიშვნის შესახებ ინიციატივები, რომელიც წინასაარჩევნო პერიოდში კიდევ უფრო გააქტიურდა. მმართველი პოლიტიკური გუნდი, მიუხედავად პრეზიდენტის გადაწყვეტილებისა, არ გამართულიყო საქართველოს კონსტიტუციის 36-ე მუხლთან დაკავშირებით რეფერენდუმი, საზოგადოებას შეპირდა აღნიშნული საკონსტიტუციო ცვლილების უპირობო განხორციელებას. საგანგებოდ უნდა აღინიშნოს, რომ ამ ინიციატივის ირგვლივ წარმოებულმა დისკურსმა არსებითად შეუწყო ხელი სხვადასხვა პოლიტიკური სუბიექტების მხრიდან ჰომო/ტრანსფობიური სიძულვილის ენის საჯარო ტირაჟირებას და არაპირდაპირ წახალისა ლგბტ თემის წინააღმდეგ ძალადობრივი პრაქტიკა.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> წე რი ლო № 12/4904.

<sup>18</sup> მაგალითად, 2016 წლის 2 ოქტომბერს, არჩევნებამდე რამდენიმე დღით ადრე, სოციალური ქსელებით გავრცელდა საბურთალოს მაჟორიტარი დეპუტატობის კანდიდატის – ალექსანდრე ბრეგაძის საარჩევნო პლაკატის ფოტოსურათები. პლაკატი მიზნად ისახავდა 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებისათვის ამომრჩეველთა მიმხრობას, მათ დაინტერესებას და, ხელისუფლებაში მოსვლის შემთხვევაში,

ზემოაღნიშნული პრობლემის მასშტაბის გამო, საქართველოს სახალხო დამცველმა შეისწავლა საქართველოს პარლამენტის წევრთა დისკრიმინაციული განწყობების წამახალისებელი გამონათქვამები და 2017 წლის 6 თებერვალს პარლამენტს ზოგადი წინადადებით მიმართა,<sup>19</sup> სადაც პარლამენტის წევრის პასუხისმგებლობასა და საზოგადოებაზე მისი გამონათქვამების შესაძლო გავლენაზე უთითებდა. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ 2017 წლის დეკემბერში საქართველოს პარლამენტის იურიდიული კომიტეტის ინიციატივით<sup>20</sup> შეიქმნა პარლამენტის წევრის ეთიკის კოდექსის პროექტი<sup>21</sup>. კოდექსის მიხედვით, დეპუტატმა პატივი უნდა სცეს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს და აღიაროს თანაბარი უფლებები და შესაძლებლობები კაცებისა და ქალებისათვის. კოდექსში ნათქვამია, რომ დეპუტატმა არ უნდა გამოიყენოს სიძულვილის ენა, რომელიც მიმართულია რასის, კანის ფერის, სქესის, რელიგიის თუ სხვა ნიშნით განსაზღვრული უმცირესობებისკენ.<sup>22</sup> კოდექსი შესაბამის დისკრიმინაციულ სანქციებსაც ითვალისწინებს. ზემოაღნიშნული კოდექსის შემუშავება არსებითად მნიშვნელოვანი ფაქტია, თუმცა კრიტიკულად მნიშვნელოვანია მისი სრულყოფილი და ეფექტიანი აღსრულება პრაქტიკაში, რამაც ხელი უნდა შეუწყოს სიძულვილის ენის აღმოფხვრას პოლიტიკოსებისა და საჯარო მოხელეების მხრიდან. აღსანიშნავია ისიც, რომ განხილული აქტივობა მიმართულია ანტიდისკრიმინაციული პოლიტიკის შემუშავებისა და მისი ეფექტიანი აღსრულების უზრუნველყოფისაკენ.

ადამიანის უფლებათა დაცვის სამდივნოს ანგარიშის თანახმად, 2017 წლის 20 აპრილის მთავრობის დადგენილებით №200 დამტკიცდა საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესები. ეთიკის კოდექსში განისაზღვრა სიძულვილის ენის აკრძალვისა და სექსუალური შევიწროების დაუშვებლობის შესაბამისი მარეგულირებელი ნორმები, სადაც დეტალურადაა განსაზღვრული როგორც შევიწროების დაუშვებლობის, ასევე გამოვლენისა და პრევენციის საკითხები. აღსანიშნავია ისიც, რომ სასურველია ცვლილებების პროექტი მომზადდეს როგორც ყველა საჯარო უწყების ეთიკის კოდექსში, ისე საჯარო სამსახურის შესახებ კანონში ცვლილებების შესატანად.

საგულისხმოა ისიც, რამდენად შესაძლებელია, რომ იმ პირობებში, როდესაც არ არსებობს ინფორმაცია ამავე ამოცანის სხვა, არანაკლებ მნიშვნელოვანი აქტივობების შესრულების თაობაზე, შესრულებულად ჩაითვალოს ამოცანის შესრულება, ან დასახული მიზნის მიღწევა.

**ამოცანა:** 13.2.3. სიძულვილის ნიადაგზე ჩადენილი დანაშაულების წინააღმდეგ არსებული კანონმდებლობის (მათ შორის, სისხლის სამართლის კოდექსის 53.3<sup>1</sup> და 142-ე მუხლის) ეფექტიანად აღსრულების უზრუნველყოფა

---

ელექტორატს სთავაზობდა ლგბტ ადამიანთა საწინააღმდეგოდ მკაცრი ზომების გატარებას, მათი თანასწორობის უფლების ხელყოფას. მასალა ლგბტ ადამიანთა მიმართ საზოგადოებაში მტრული გარემოს შექმნის, მათ მიმართ ძალადობის წახალისების და დისკრიმინაციისკენ მოწოდების ნიშნებს შეიცავდა. აღნიშნული სააგიტაციო მასალა, WISG-მა საარჩევნო კოდექსის 45-ე მუხლის საფუძველზე გაასაჩივრა.

<sup>19</sup> იხ: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/4/4192.pdf>

<sup>20</sup> იხ: <http://liberali.ge/articles/view/33246/etikis-kodeqsis-proeqtit-deputatebma-sidzulvilis-ena-ar-unda-gamoiyenon>

<sup>21</sup> საქართველოს პარლამენტის წევრის ეთიკის კოდექსი, იხ:

<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/169052?> (ბოლოს ნანახია 03.02. 2018).

<sup>22</sup> იქვე

აღნიშნული ამოცანა, როგორც შინაარსით, ისე მის შესასრულებლად გათვალისწინებული საქმიანობებით, სრულად იმეორებს 2014-2015 წლების ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმას. მის შესასრულებლად, როგორც წინა შემთხვევაში, გათვალისწინებულია სამი აქტივობა - სიძულვილის ნიადაგზე ჩადენილი დანაშაულების დროული და ეფექტიანი გამოძიების უზრუნველყოფა და პირის მიმართ სისხლისსამართლებრივი დევნის შესახებ დადგენილებაში/დადგენილებებში სიძულვილის შესაძლო მოტივის გათვალისწინების პრაქტიკის დანერგვა; სამართალდამცავი ორგანოების თანამშრომლების სისტემური გადამზადება და სპეციალიზაციის უზრუნველყოფა სიძულვილის ნიადაგზე ჩადენილ დანაშაულებთან დაკავშირებით და სიძულვილის ნიადაგზე ჩადენილი დანაშაულების თაობაზე სპეციალური დეტალური სტატისტიკისა და ანალიზის წარმოება. აღსანიშნავია, რომ პირველ აქტივობას დაემატა პირის მიმართ სისხლისსამართლებრივი დევნის შესახებ დადგენილებაში/დადგენილებებში სიძულვილის შესაძლო მოტივის გათვალისწინების პრაქტიკის დანერგვა. მსგავსი მითითებით, ერთი მხრივ, ხაზი გაესვა საქართველოს პროკურატურის ვალდებულებას, სისხლისსამართლებრივი დევნის დადგენილებებში მიუთითოს სიძულვილის შესაძლო მოტივის არსებობა, მეორე მხრივ, კიდევ ერთხელ გაცხადდა სახელმწიფოს პოზიცია სიძულვილის მოტივით ჩადენილი დანაშაულების მიმართ.

**საქმიანობა:** 13.2.3.1. სიძულვილის ნიადაგზე ჩადენილი დანაშაულების დროული და ეფექტიანი გამოძიების უზრუნველყოფა და პირის მიმართ სისხლისსამართლებრივი დევნის შესახებ დადგენილებაში/დადგენილებებში სიძულვილის შესაძლო მოტივის გათვალისწინების პრაქტიკის დანერგვა

**ინდიკატორი:** შინაგან საქმეთა სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტის სტატისტიკის დოკუმენტები; პროკურატურის ანალიტიკური დეპარტამენტის სტატისტიკის დოკუმენტები.

უნდა აღინიშნოს, რომ სიძულვილის ნიადაგზე ჩადენილი დანაშაულების დროული და ეფექტიანი გამოძიების უზრუნველყოფა და პირის მიმართ სისხლისსამართლებრივი დევნის შესახებ დადგენილებებში სიძულვილის შესაძლო მოტივის გათვალისწინების პრაქტიკის დანერგვა მიზანი უფრო შეიძლება იყოს, ვიდრე აქტივობა. დასახელებული მიზნის მიღწევას, თავის მხრივ, სჭირდება სასურველი შედეგის იმიდწევს განმაპირობებელი არაერთი აქტივობა. ესენი შეიძლება იყოს საქართველოს პროკურატურისა და საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომელთა გადამზადება, რეკომენდაციების შემუშავება და ა.შ.

რაც შეეხება თავად აქტივობას, 2017 წლის 4 მაისს ევროსაბჭოს „ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის ბრძოლისა და პრევენციის შესახებ“ სტამბოლის კონვენციის რატიფიკაციის ფარგლებში საქართველოს პარლამენტმა ცვლილება შეიტანა საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში, რომლის მიხედვითაც, შეუწყნარებლობის საფუძველით სასჯელის დამამძიმებელი ნორმა 53.3<sup>3</sup> შეიცვალა 53<sup>1</sup> მუხლით. მიუხედავად იმისა, რომ შეუწყნარებლობის მოტივით ჩადენილ დანაშაულებზე სასჯელის დამამძიმების მიზნით ნორმა საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში 2012 წლიდან მოქმედებს,

მისი გამოყენების შესაძლებლობა 2016 წლამდე არ ყოფილა. კერძოდ, საქართველოს პროკურატურა უთითებდა, რომ აღნიშნული ნორმა სასჯელის ნაწილი იყო, რაც მას აცლიდა შესაძლებლობას, ემსჯელა ნორმის ბრალდების შესახებ დადგენილებაში გამოყენებაზე, მეორე მხრივ კი, სასამართლო პროცესის შეჯიბრებითობის პრინციპზე დაყრდნობით, ვერ მსჯელობდა სიძულვილის მოტივსა და ნორმაზე, რადგანაც სახელმწიფო ბრალდების მიერ ის სათანადოდ იდენტიფიცირებული და მითითებული არ ყოფილა.

2016-2017 წლებში ლგბტი ჯგუფის უფლებების დამცველი არასამთავრობო ორგანიზაციები აწარმოებდნენ იმ საქმეთა დოკუმენტირებას,<sup>23</sup> სადაც აშკარად იკვეთებოდა არსებითი ხარვეზები ლგბტი ჯგუფის წინააღმდეგ შეუწყნარებლობის მოტივით ჩადენილი დანაშაულების გამოძიების პროცესში, და რაც ჰომოფობიური და ტრანსფობიური დანაშაულების მიმართ სენსიტიურობის დაბალ ხარისხზე, ცოდნის ნაკლებობასა და სამართალდამცავების მხრიდან შესაძლო დამნაშავეთა მიმართ შემწყნარებლურ/ლოიალურ დამოკიდებულებაზე მეტყველებდა. ცოდნისა და სენსიტიურობის ნაკლებობაზე მიუთითებს 2016 წელს განსაკუთრებული სისასტიკით მოკლული ტრანსგენდერი ქალის - ზიზი შეყილაძის საქმე<sup>24</sup>, სადაც პროკურატურამ მოტივის გამოკვეთაზე უარი მსხვერპლსა და დამნაშავეს შორის არსებული ნაცნობობით ახსნა. ამასთან, პოლიციელთა მხრიდან არაეფექტიანი და დისკრიმინაციული რეაგირება გამოიკვეთა ორგანიზაცია „თანასწორობის მოძრაობის“ აღმასრულებელი დირექტორის, ლევან ბერიანიძისა და აქტივისტის, თორნიკე კუსიანის საქმეში, სადაც ისინი პოლიციის თანამშრომლებისა და მესამე პირების მხრიდან ცემასა და დამამცირებელ მოპყრობას დაექვემდებარნენ,<sup>25</sup> თუმცა დღემდე არ ხერხდება მათი დაზარალებულად ცნობა და დამნაშავეთა გამოვლენა. მიუხედავად იმისა, რომ 2016 წელს განსაკუთრებით გამწვავდა ლგბტ და განსაკუთრებით, ტრანსგენდერი ქალების წინააღმდეგ მიმართული ძალადობა, რაც სხვადასხვა სიხშირისა და სიმძიმის ძალადობასა და ინციდენტებში გამოიხატა,<sup>26</sup> საქართველოს პროკურატურამ 2016 წელს, სექსუალურ ორიენტაციაზე დაფუძნებული შეუწყნარებლობის მოტივი, ბრალის შესახებ დადგენილებაში მხოლოდ 4 საქმეში მიუთითა.<sup>27</sup>

2017 წელს, სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების შესახებ პროკურორებისთვის შემუშავებული რეკომენდაციის პრაქტიკაში ეფექტიანად გამოყენების მიზნით, შეიქმნა სპეციალური კითხვარი, რომელშიც გაიწერა სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულის შესაძლო დაზარალებულის, ბრალდებულისა და მოწმის გამოკითხვის/დაკითხვის ინსტრუქცია. აღნიშნული კითხვარი დაეგზავნა პროკურატურის სისტემის თანამშრომლებს, რის შედეგადაც სისხლის სამართლის საქმეებში გაიზარდა სიძულვილის მოტივის გამოკვეთის მიზნით გატარებულ ღონისძიებათა ხარისხი და ეფექტიანობა.

<sup>23</sup> „დისკრიმინაცია და სიძულვილით მოტივირებული დანაშაული ლგბტ პირთა წინააღმდეგ“, WISG, 2016; „ოპერაციული სახელმძღვანელო დოკუმენტი სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობის ნიშნით ჩადენილ დანაშაულთა წინააღმდეგ“, EMC, 2017.

<sup>24</sup> იხ: <http://women.ge/news/newsfeed/138/>

<sup>25</sup> იხ: <https://emc.org.ge/2017/08/26/emc-349/>

<sup>26</sup> „კოალიცია თანასწორობისთვის“, „დისკრიმინაციისგან დაცვის უფლების განხორციელება სხვადასხვა ჯგუფებისთვის საქართველოში“, 2016 წლის ანგარიში.

<sup>27</sup> ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის (2016-2017 წლებისთვის) შესრულების შუალედური ანგარიში.

საქართველოს პროკურატურის ინფორმაციის თანახმად, 2017 წელს სიძულვილის მოტივი 86 სისხლის სამართლის საქმის ფარგლებში შეისწავლებოდა. კერძოდ, სექსუალური ორიენტაციის ნიშანი შეისწავლეს 12 სისხლის სამართლის საქმის ფარგლებში, გენდერული იდენტობის ნიშანი - 37 საქმის, სქესის/გენდერის ნიშანი - 25 საქმის, ეროვნული ნიშანი - 1 საქმის, ეთნიკური ნიშანი - 1 საქმის, ხოლო რელიგიური ნიშანი - 10 საქმის ფარგლებში. რაც შეეხება სისხლის სამართლებრივ დევნას, იგი დაიწყო 44 პირის მიმართ. ამათგან, 4 პირს ბრალი წარედგინა სექსუალური ორიენტაციის ნიშნით, 4 პირს - გენდერული იდენტობის ნიშნით, 2 პირს - რელიგიური ნიშნით, 25 პირს - სქესის/გენდერის ნიშნით, 9 პირს - სხვა ნიშნით (სავარაუდო ნიშანი გენდერული იდენტობა - 6 პირი, სექსუალური ორიენტაცია - 1 პირი, რელიგია - 2 პირი). მისასაღმებელია, რომ 2016 წელთან შედარებით, 2017 წელს გაიზარდა ჰომო/ტრანსფობიურ დანაშაულებზე სისხლის სამართლებრივ პასუხისგებაში მიცემულ პირთა რაოდენობა. ამასთან, ბრალდების დადგენილებებში მიეთითა გენდერული იდენტობის მიმართ გამოვლენილ შეუწყნარებლობაზე და არა მხოლოდ სექსუალური ორიენტაციის ნიშანზე.

**საქმიანობა:** 13.2.3.2. სამართალდამცავი ორგანოების თანამშრომლების სისტემური გადამზადება და სპეციალიზაციის უზრუნველყოფა სიძულვილის ნიადაგზე ჩადენილ დანაშაულებთან დაკავშირებით

**ინდიკატორი:** გადამზადებულ პირთა რაოდენობა.

სამდივნოს სამთავრობო გეგმის შესრულების შუალედური ანგარიშის მიხედვით, 2016 წლის პირველი 6 თვის მონაცემებით, სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების ეფექტიანი გამოძიებისა და სისხლის სამართლებრივი დევნის განხორციელების თემაზე, პროკურორებისა და პროკურატურის სისტემის გამომძიებლებისათვის, სახალხო დამცველის აპარატსა და ODIHR-თან თანამშრომლობით, ჩატარდა 2 ტრენინგი, რომელშიც 42 პირი მონაწილეობდა.

ეუთოს დემოკრატიულ ინსტიტუტებს, ადამიანის უფლებათა ოფისსა და მთავარ პროკურატურას შორის 2016 წლის მარტიდან დაიწყო აქტიური მუშაობა საქართველოს პროკურატურის სისტემაში ე.წ. PAHCT (სიძულვილით მოტივირებულ დანაშაულებზე პროკურორთა ტრენინგი) პროგრამის განსახორციელებლად. აღნიშნული პროგრამის დანერგვით, რომელშიც ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის კვალიფიციური პერსონალი ჩაერთვება, პროკურატურის სხვადასხვა სტრუქტურული ერთეულიდან, ჯამში 24 პროკურორი გადამზადდება, რომლებიც შემდგომში თავად ჩაატარებენ ტრენინგებს. 2017 წლის ბოლოს, აღნიშნული პროგრამით გადამზადდა პროკურორებისა და სისტემის გამომძიებლების 2 ჯგუფი, რომელშიც 29 მსმენელი მონაწილეობდა. სასწავლო პროცესში ასევე მონაწილეობდა სახალხო დამცველის აპარატის წარმომადგენელი. გარდა ამისა, მოცემული პროგრამის სილაბუსით გათვალისწინებული საკითხები პროკურატურის სისტემის სტაჟიორებისთვის სავალდებულო ტრენინგების ნაწილი გახდება (აღნიშნული პროგრამით, 2017 წელს გადამზადდა სტაჟიორთა 2 ჯგუფი და მასში, ჯამში, 62 მსმენელი მონაწილეობდა).

ODIHR-თან თანამშრომლობით, ასევე მიმდინარეობს მუშაობა პროკურატურის სპეციფიკაზე მორგებული სასწავლო პროგრამის შემუშავებაზე, რომლის თემაც სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების ეფექტიანი გამოძიება იქნება. სამუშაო ჯგუფში ჩართული არიან სასამართლოს, შინაგან საქმეთა სამინისტროს, სახალხო დამცველის აპარატისა და არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლები. ამასთან, 2017 წელს, EU-HBF-ის პროექტის ფარგლებში, WISG-მა და EMC-მ ჩაატარეს 2-2 დღიანი ტრენინგები პოლიციის აკადემიისა და პროკურატურის თანამშრომელთათვის. ევროპის

საბჭოსა და ODIHR-ის მხარდაჭერით, სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების თემაზე 3 სასწავლო ვიზიტი განხორციელდა. მათ შორის, მოხდა დიდი ბრიტანეთის პრაქტიკის გაზიარება და ჩატარდა 2 ტრენერთა ტრენინგი. წარმოდგენილ აქტივობებში საქართველოს პროკურატურის 10 თანამშრომელი მონაწილეობდა.

პროკურორებისა და პროკურატურის სისტემის გამომძიებლებისთვის, სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების ეფექტიანი გამოძიებისა და სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელების თემაზე, საერთაშორისო ორგანიზაციების ჩართულობით ტრენინგის ჩატარება მისასალმებელია. თუმცა, გადამზადებულ პირთა რაოდენობა დაბალია, განსაკუთრებით, შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომლების შემთხვევაში.

ამასთან, უცნობია, რამდენად მოიცავს სასწავლო პროგრამა (რომლის შექმნაზეც მიმდინარეობს მუშაობა) უშუალოდ ჰომო/ბი/ტრანსფობიის საფუძველზე ჩადენილი სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების სპეციფიკასა და თავისებურებებს. მართალია, სიძულვილით მოტივირებული დანაშაული არაერთი ნიშნით განხორციელებულ დანაშაულს აერთიანებს, მაგრამ გასათვალისწინებელია თითოეული მათგანისთვის დამახასიათებელი სპეციფიკა და ამ სპეციფიკის სასწავლო პროგრამაში ინტეგრირება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია.

აღსანიშნავია, რომ არსებული ინფორმაცია, ძირითადად, საქართველოს პროკურატურის თანამშრომელთა გადამზადებას ეხება. პროკურატურა, მართალია, მასზე კანონით დაკისრებული ვალდებულების შესაბამისად ახორციელებს სრულ საპროცესო ზედამხედველობას დანაშაულის გამოძიებაზე, თუმცა დანაშაულთან უშუალო და პირველადი შეხება მაინც გამომძიებლებს აქვთ. აქედან გამომდინარე, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რომ სიძულვილის ნიადაგზე ჩადენილი დანაშაულის სპეციფიკის თაობაზე სწორედ შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომლები გადამზადდნენ.

**საქმიანობა:** 13.2.3.3. სიძულვილის ნიადაგზე ჩადენილი დანაშაულების თაობაზე სპეციალური დეტალური სტატისტიკისა და ანალიზის წარმოება.

**ინდიკატორი:** დათვლილია და შემუშავებულია სიძულვილის ნიადაგზე ჩადენილი დანაშაულების გამოძიებისა და სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების სტატისტიკური მონაცემები.

საქართველოს მთავარი პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის<sup>28</sup> მიხედვით, 2016 წელს, სსკ-ის 142(1) მუხლით დევნა დაიწყო 14 პირის მიმართ. ყველა მათგანი კაცია, მათ შორის 7 არასრულწლოვანი. თოთხმეტივე შემთხვევა თბილისის რეგიონშია გამოვლენილი. 155-ე მუხლით დევნა დაიწყო 2 პირის მიმართ. ორივე სრულწლოვანი კაცია. ორივე შემთხვევა ამჟერადც თბილისის რეგიონშია გამოვლენილი. 156-ე მუხლით დევნა დაიწყო 13 პირის მიმართ. აქედან 1 ქალი და 1 არასრულწლოვანი პირია. რეგიონების მიხედვით ასე გადანაწილდება: თბილისის რეგიონში - 8, აჭარაში - 1, სამეგრელო-ზემო სვანეთში - 2, დასავლეთის რეგიონში - 2 პირი.

2017 წელს (9 თვე) სსკ-ის 156-ე მუხლით დევნა დაიწყო 2 პირის მიმართ. ორივე მათგანი სრულწლოვანია. 1 შემთხვევა თბილისის რეგიონში მოხდა, 1 - შიდა ქართლში.

„ქალთა ინიციატივების მხარდამჭერმა ჯგუფმა“ ინფორმაცია გამოითხოვა იმის შესახებ, თუ რამდენ შემთხვევაში მიუთითა პროკურატურამ სსკ-ის 53(1) მუხლის პირველი ნაწილზე და რამდენ შემთხვევაში გაითვალისწინა ეს სასამართლომ.

---

<sup>28</sup> წერილი №13/66907

საქართველოს მთავარი პროკურატურის წერილიდან ირკვევა, რომ ამ სახის ინფორმაციის აღრიცხვას არ აწარმოებენ.

სამდივნოს შუალედური ანგარიშის მიხედვით, 2016 წლის 22 იანვრიდან, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 53-ე მუხლის მე-3<sup>1</sup> ნაწილით გათვალისწინებული სიძულვილის მოტივი ბრალდების მხარემ სისხლის სამართლის 4 საქმეზე გამოკვეთა. აღნიშნულიდან ყველა შემთხვევას მოჰყვა სისხლისსამართლებრივი დევნა. თითოეულ საქმეზე ბრალდებულად ცნეს თითო პირი. აღნიშნულ საქმეებზე სისხლისსამართლებრივი დევნა მიმდინარეობს/მიმდინარეობდა შემდეგი კვალიფიკაციით: 1) სსკ-ის 120-ე მუხლი (2 საქმე) - 1 საქმეზე სასამართლომ გამოიტანა გამამტყუნებელი განაჩენი, 1 საქმე არსებითად განსახილველად წარმართულია სასამართლოში; 2) სსკ-ის 125-ე მუხლი (2 საქმე) - აღნიშნულიდან 1 საქმე არსებითად განსახილველად წარმართულია სასამართლოში, ხოლო 1 საქმეზე სასამართლომ გამოიტანა გამამტყუნებელი განაჩენი. სამდივნოს შუალედური ანგარიში, 4 საქმეზე მითითებისას, არ აზუსტებს, თუ რომელი ნიშნით ჩადენილ დანაშაულებზეა საუბარი, თუმცა როგორც პროკურატურის მიერ არასამთავრობო ორგანიზაციებისათვის მიწოდებულ ინფორმაციაში<sup>29</sup> იკითხება, 4-ვე ეს საქმე სექსუალური ორიენტაციის ნიშნით ჩადენილ დანაშაულებს ეხება, რაც მნიშვნელოვანი პრეცედენტია აღნიშნულ დანაშაულთა აღიარებისა და მის წინააღმდეგ ეფექტიანი ბრძოლისთვის. უნდა ითქვას, რომ აღნიშნული სტატისტიკური ინფორმაცია არსებითად მწირია და არ ასახავს ლგბტი ჯგუფის მიმართ არსებულ ძალადობის პრაქტიკას, მის ხარისხსა და მასშტაბს. მაგალითისთვის, 2016 წელს EMC-იმ სავარაუდო სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულისა და ინციდენტის ნიშნების შემცველი 8 საქმე აწარმოა, ხოლო WISG-იმ - 30-მდე საქმე.<sup>30</sup> აღნიშნულ საქმეებზე დაზარალებულები აცხადებდნენ, რომ ჰომოფობიის და ტრანსფობიის ნიადაგზე დაზარალებდნენ, მაგრამ პროკურატურას ძირითად შემთხვევაში სიძულვილის მოტივის იდენტიფიცირება არ მოუხდენია და აღნიშნული გარემოება არც ბრალის შესახებ დადგენილებასა და სასჯელის დანიშვნისას გაუთვალისწინებია.<sup>31</sup>

საინტერესოა, რომ ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისის სიძულვილით მოტივირებულ დანაშაულთა აღრიცხვის ბაზაზე ასახულია საქართველოს მთავრობის მიერ, 2016 წელს გამოძიებულ საქმეებთან დაკავშირებით გაგზავნილი ინფორმაცია. ამ ინფორმაციის მიხედვით, პოლიციამ სულ 42 საქმე აღრიცხა. მათგან 12 საქმე ეხებოდა სხვა ნიშანს - სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობის ნიშნით ჩადენილ დანაშაულებს,<sup>32</sup> თუმცა კონკრეტულ საქმეთა ფაბულაზე სახელმწიფო არ მიუთითებს, რაც შეუძლებელს ხდის დანაშაულის ხარისხის, კონკრეტული მოტივის (ჰომოფობიური, ბიფობიური, ლესბოფობიური, ტრანსფობიური) უკეთ გამოკვეთას და მის შესაბამის გაანალიზებას.

აშკარაა, რომ სოგის ნიშნით ჩადენილი დანაშაულების გამოძიება არაეფექტიანად, და დეტალური სტატისტიკის წარმოება დღემდე ხარვეზებით მიმდინარეობს, რაც ლგბტი პირთა მიმართ დისკრიმინაციისა და ძალადობის ფაქტების არათუ აღმოფხვრას, არამედ

<sup>29</sup> „ოპერაციული სახელმძღვანელო დოკუმენტი სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობის ნიშნით ჩადენილ დანაშაულთა წინააღმდეგ“, EMC, 2017

<sup>30</sup> „კოალიცია თანასწორობისთვის“, „დისკრიმინაციისგან დაცვის უფლების განხორციელება სხვადასხვა ჯგუფებისთვის საქართველოში“, 2016 წლის ანგარიში, გვ. 24

<sup>31</sup> არაღიარებული ძალადობა - სამართალწარმოების ანგარიში, „ქალთა ინიციატივების მხარდამჭერი ჯგუფი“, WISG, 2017

<sup>32</sup> იხ: <http://hatecrime.osce.org/georgia>



შემცირებასაც შეუძლებელს ხდის. უნდა აღინიშნოს ის სტატისტიკური აცდენა, რომელიც არსებობს სახელმწიფო ორგანოებისა და არასამთავრობო სექტორის მონაცემებს შორის. აღნიშნულის მთავარი განმაპირობებელი ფაქტორია სახელმწიფოსათვის მიმართვიანობის დაბალი მაჩვენებელი, რასაც, თავის მხრივ, საფუძვლად უდევს სახელმწიფო ორგანოებისადმი ლგბტი პირების უნდობლობა. სწორედ ამასთან დაკავშირებით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ECRI-ის რეკომენდაციის გათვალისწინება და სპეციალური განყოფილების შექმნა, რომელიც ჰომო/ბი/ტრანსფობიურ დანაშაულზე (ან გენდერით მოტივირებულ დანაშაულზე)მოახდენს რეაგირებას.

ყოველივე აქედან გამომდინარე, ცალკე აღებული, სტატისტიკის წარმოება, შეიძლება ფორმალურად ნიშნავდეს კიდევ გეგმით გათვალისწინებული აქტივობის შესრულებას, თუმცა იმ პირობებში, როდესაც წარმოებული სტატისტიკა არ ასახავს პრაქტიკაში არსებულ სურათს, მსგავსი აქტივობით გეგმით დასახული ამოცანის შესრულება და მიზნის მიღწევა შეუძლებელია.

**ამოცანა:13.2.4.** სექსუალური ორიენტაციის ან/და გენდერული იდენტობის ნიადაგზე ჩადენილი ოჯახში ძალადობის დროული და ეფექტიანი გამომიების უზრუნველყოფა

დასახელებული ამოცანა ერთადერთია განსახილველ თავში, რომელიც 2014-2015 წლების ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული არ ყოფილა. მსგავსი ამოცანის არსებობა ცალსახად წინ გადადგმული ნაბიჯია, თუმცა იგი მოიცავს მხოლოდ ერთ აქტივობას - სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობის ნიშნით ჩადენილი ოჯახში ძალადობის შესახებ სპეციალური სტატისტიკისა და ანალიზის წარმოებას. ბუნებრივია, მხოლოდ სტატისტიკის წარმოებით, თუნდაც სრულყოფილი იყოს, დასახული ამოცანის შესრულება მაინც შეუძლებელია.

**საქმიანობა: 13.2.4.1.** სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობის ნიშნით ჩადენილი ოჯახში ძალადობის შესახებ სპეციალური სტატისტიკის და ანალიზის წარმოება

**ინდიკატორი:** საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტის სტატისტიკის დოკუმენტები; საქართველოს პროკურატურის ანალიტიკური დეპარტამენტის სტატისტიკის დოკუმენტები; საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში.

ლგბტი ჯგუფის მიმართ ოჯახში ჩადენილი ძალადობა გამოუვლენელი და უხილავი პრობლემაა. არსებითად დაბალია პოლიციისადმი მიმართვიანობა, რაც სახელმწიფო სერვისების არასენსიტიური ხასიათით და პოლიციის მხრიდან განმეორებადი ვიქტიმიზაციის შიშით არის გამოწვეული. ლგბტი ადამიანები ოჯახში ძალადობის სხვადასხვა ფორმის მსხვერპლნი ხდებიან – ქორწინების იძულება, სოციალური იზოლაცია, გარეგნობის შეცვლის იძულება და სხვ. ძალადობა, ხშირ შემთხვევაში, უკავშირდება ნებაყოფლობით ან იძულებით „ქამინ აუთს“ ოჯახის წევრებთან. „ქალთა ინიციატივების მხარდამჭერი ჯგუფის“ (WISG) მიერ ჩატარებული კვლევების რესპონდენტები აღნიშნავენ, რომ ოჯახის წევრებთან თავიანთი სექსუალური ორიენტაციის შესახებ საუბარს თავს ძალადობის შიშით არიდებენ. ამასთან, ლგბტი-თემის წევრთა მიმართ გავრცელებულია ოჯახის წევრის მხრიდან განგრძობადი ფსიქოლოგიური ძალადობა, რაც დამცირებასა და შეურაცხყოფის მიყენებაში გამოიხატება.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> არაღიარებული ძალადობა - სამართალწარმოების ანგარიში, WISG, 2017

მიუხედავად აღნიშნული პრაქტიკისა, არც შინაგან საქმეთა სამინისტრო და არც საქართველოს პროკურატურა ოჯახში ჩადენილი ძალადობის მოტივებს დეტალურად არ ჩამოთვლის, რაც შეუძლებელს ხდის ოჯახში ჩადენილი იმ დანაშაულების გამოკვეთას, რომელიც მსხვერპლის სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობის ნიშნით იქნა ჩადენილი.

მართალია, სამდივნოს შუალედური ანგარიშის მიხედვით, 2016 წლის 22 იანვრიდან, პროკურატურა, სიძულვილის მოტივის გამოკვეთის შემთხვევაში, ინფორმაციას აწვდის საქართველოს მთავარი პროკურატურის ადამიანის უფლებათა დაცვის სამმართველოს, თუმცა აღნიშნული სტატისტიკა სექსუალური ორიენტაციით განპირობებულ ოჯახში ჩადენილ დანაშაულებს არ მოიცავს. ამას ადასტურებს გამოთხოვილი ინფორმაცია, სადაც მითითებულია, რომ მსგავს დანაშაულზე მიმართვიანობა 2016-2017 წლის სექტემბრამდე არ განხორციელებულა. თუმცა განსხვავებულ ინფორმაციას ფლობენ არასამთავრობო ორგანიზაციები. მაგალითად, EMC-იმ 2016-2017 წლებში 4 მსგავსი საქმის დოკუმენტირება მოახდინა, საქართველოს სახალხო დამცველის ოფისში 2016 წელს შესულ განცხადებებს შორის კი, ერთი საქმე ეხებოდა ოჯახში ძალადობას, რომლის მიხედვითაც არასრულწლოვანი, სექსუალური ორიენტაციის გამო, მშობლების მხრიდან ძალადობას განიცდიდა (სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიშის მიხედვით, სოციალური დაცვის სამსახურმა არასრულწლოვანი ოჯახიდან გამოიყვანა და მინდობით აღზრდაში განათავსა).<sup>34</sup>

გასათვალისწინებელია, რომ ინტიმური პარტნიორის მხრიდან ძალადობა ოჯახში ძალადობის ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებული ფორმაა, რომელსაც ჰეტეროსექსუალი წყვილების მსგავსად, ადგილი აქვს ჰომოსექსუალ წყვილებშიც. თუ გავითვალისწინებთ, რომ ბევრ ქვეყანაში (მათ შორის საქართველოში) კანონი არ აღიარებს ქორწინებას და/ან პარტნიორობას ერთნაირსქესიან წყვილებს შორის და ამასთან, ინტიმური პარტნიორი არ მოიაზრება ოჯახის წევრად, საკითხის ამგვარი კონცეპტუალიზაცია უხილავს ხდის სექსუალური ძალადობის ფაქტებს ლგბტ წყვილებში, ინტიმური პარტნიორის მხრიდან და, შესაბამისად, ზღუდავს ძალადობის მსხვერპლთა ხელმისაწვდომობას ქვეყანაში არსებულ სერვისებზე. გამომდინარე იქიდან, რომ ჰომოსექსუალ წყვილებს არ აქვთ საშუალება, კანონით გათვალისწინებული რაიმე ფორმით დაარეგულირონ საკუთარი ურთიერთობა (ქორწინება/პარტნიორობა), უნდა შემუშავდეს რეგულაცია, რომელიც უზრუნველყოფს დასახელებული პირებისათვის კანონით გათვალისწინებული უფლებების რეალიზაციას.

შესაბამისად, აქტივობის გაანალიზება ამ შემთხვევაშიც ავლენს სრულყოფილი სტატისტიკის წარმოებასთან დაკავშირებულ პრობლემას. მართალია, ფორმალურად სტატისტიკა იწარმოება, თუმცა არა იმ დონეზე დეტალურად, რომ შესაძლებელი იყოს კონკრეტული დასკვნების გაკეთება, ძირითადი პრობლემების გამოკვეთა და სტრატეგიის შემუშავება. კრიტიკულად მნიშვნელოვანია შსს-მ, პროკურატურამ და ყველა შესაბამისმა უწყებამ სტატისტიკის წარმოებისას გაითვალისწინონ დისკრიმინაციული ნიშნის/მოტივის იდენტიფიცირება, რაც ხელს შეუწყობს სოგი-ს ნიშნით ოჯახში ჩადენილი დანაშაულების გამოვლენას და მასთან ბრძოლის სტრატეგიის შემუშავებას.

**ამოცანა: 13.2.5** სექსუალური ორიენტაციისა ან/და გენდერული იდენტობის ნიადაგზე ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა

დასახელებული ამოცანა 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმაში საქმიანობად იყო

<sup>34</sup> საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „ქალთა უფლებრივ მდგომარეობასა და გენდერული თანასწორობის შესახებ“, 2016, გვ. 49

წარმოდგენილი. მისასალმებელია, რომ ამჯერად იგი ამოცანის სახითაა წარმოდგენილი, რადგან თავისი შინაარსიდან გამომდინარე, იგი სწორედ ამოცანაა, რომლის შესასრულებლადაც აუცილებელია ცალკე გაწერილი საქმიანობები. აღნიშნული ამოცანა მოიცავს მხოლოდ ერთ აქტივობას, რომელიც გულისხმობს თავშესაფრის თანამშრომლებისათვის სექსუალურ ორიენტაციასა და გენდერულ იდენტობასთან დაკავშირებულ საკითხებზე ინფორმირებულობის ამაღლებას. აღსანიშნავია, რომ თავშესაფრის თანამშრომელთა სათანადოდ მოუმზადებლობის გარდა, პრობლემას ქმნის ტრანსგენდერი ქალების მიერ მათთვის აუცილებელი სოციალური, იურიდიული თუ ფსიქოლოგიური მომსახურების გამოყენება. ბუნებრივია, დასახელებული მომსახურების მიღება თავშესაფარში მოუთავსებლადაც უნდა იყოს შესაძლებელი. ამ შესაძლებლობების გამოყენების თავშესაფარში ცხოვრების სავალდებულობასთან დაკავშირებით იზღუდება ლბტი ქალების შესაძლებლობა, გამოიყენონ დამცავი მექანიზმი, რაც, თავის მხრივ, აზრს უკარგავს თავად მექანიზმის არსებობასაც.

**საქმიანობა: 13.2.5.1.** ძალადობის მსხვერპლთა თავშესაფრისა და კრიზისული ცენტრების თანამშრომელთა ინფორმირებულობის ამაღლება

**ინდიკატორი:** ინფორმაცია თავშესაფარში შესაბამისი საფუძვლით განთავსებულ პირთა შესახებ; საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში.

საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის მიერ 2016 წელს ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა თავშესაფრებში ჩატარებულმა მონიტორინგმა აჩვენა, რომ მიუხედავად იმისა, რომ საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, თავშესაფრის სერვისი სრულიად ხელმისაწვდომი უნდა იყოს გენდერული ნიშნით ძალადობის მსხვერპლთათვის, მათი სპეციალური საჭიროებების გათვალისწინებით, თავშესაფრის პერსონალს არ აქვს შესაბამისი ცოდნა და გამოცდილება ლგბტი მსხვერპლებთან საურთიერთოდ და მათი ცნობიერების ამაღლებისკენ მიმართული ტრენინგები ძირითადად ოჯახში ძალადობისა და ტრეფიკინგის თემებით შემოიფარგლება.<sup>35</sup> აღსანიშნავია ისიც, რომ საქართველოში მოქმედი ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა და დაზარალებულთა თავშესაფარი არ არის გენდერულად სეგრეგირებული.

სამდივნოს შუალედური ანგარიშის მიხედვით, 2016 წელს, სექსუალური ორიენტაციის ნიშნით ოჯახში ძალადობის არცერთ მსხვერპლს არ უსარგებლია სახელმწიფო თავშესაფრით.<sup>36</sup>

„ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დაცვისა და დახმარების სახელმწიფო ფონდის“ მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, 2017

<sup>35</sup> საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „ქალთა უფლებრივ მდგომარეობასა და გენდერული თანასწორობის შესახებ“, 2016, გვ. 49

<sup>36</sup> ანგარიშში ასევე აღნიშნულია „ქალთა ინიციატივების მხარდამჭერი ჯგუფის“ მიერ ფონდის თანამშრომელთა კვალიფიკაციის ამაღლების მიზნით ჩატარებული ტრენინგების შესახებ: 7-8 ნოემბერი, 2016 წ. „სქესი, გენდერი, ორიენტაცია“. 19 და 20 დეკემბერი 2016 წ. პროექტის, „ოჯახში ძალადობისა და სექსუალური ძალადობის პრევენცია“, ფარგლებში, ფონდის თანამშრომლებისა და კრიზისული ცენტრის თანამშრომლებისათვის ჩატარდა ტრენინგი თემაზე: „სექსუალური ძალადობის მსხვერპლთა დახმარების საკითხები“. ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის კომიტეტის მე-19 ზოგადი რეკომენდაციის მიხედვით, ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთათვის თავშესაფრის გარდა ხელმისაწვდომი უნდა იყოს სამართლებრივი დახმარება და რეაბილიტაციის პროგრამები. თუმცა სამოქმედო გეგმის ამ ნაწილში საერთოდ არაა ნახსენები რეაბილიტაციის პროგრამების ან/და სამართლებრივი დახმარების უზრუნველსაყოფად გასაწევი ღონისძიებების შესახებ.

წლის ივლისიდან, ფონდის ფარგლებში მოქმედი თავშესაფრების მომსახურებები ხელმისაწვდომი გახდა ოჯახში ძალადობის მსხვერპლების/დაზარალებულების, ქალთა მიმართ ძალადობისა და სექსუალური ძალადობის მსხვერპლებისთვის/დაზარალებულებისთვის, ასევე - მათზე დამოკიდებული პირებისთვის. ამასთანავე, კრიზისული ცენტრი ძალადობის მსხვერპლს/დაზარალებულს/სავარაუდო მსხვერპლს (მასზე დამოკიდებულ პირებთან ერთად) უზრუნველყოფს შემდეგი მომსახურებებით: ა) ფსიქოლოგიურ-სოციალური დახმარებით/რეაბილიტაციით; ბ) პირველადი და გადაუდებელი სამედიცინო მომსახურების ორგანიზებით/მიღებით; გ) სამართლებრივი დახმარებით; დ) საჭიროების შემთხვევაში, თარჯიმნის მომსახურებით; ე) საჭიროების შემთხვევაში, სხვა მომსახურებით.

ამასთან, 2017 წელს სექსუალური ორიენტაციის ან/და გენდერული იდენტობის ნიადაგზე, ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა მომსახურების დაწესებულებების (თავშესაფარი) მომსახურებებით ისარგებლა შვიდმა პირმა. სასურველია, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ მეტი ღონისძიება დაგეგმოს და განახორციელოს სოგის საკითხებზე თანამშრომლების კვალიფიკაციის ასამაღლებლად და ამავე ნიშნით ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა (დაზარალებულთა) რეაბილიტაციის მიმართულებით.

2016 წელს თავშესაფრის მომსახურებით არ უსარგებლია სექსუალური ორიენტაციის ნიშნით ოჯახში ძალადობის არცერთ მსხვერპლს, 2017 წელს აღნიშნულმა მაჩვენებელმა შვიდს მიაღწია, რაც წინ გადადგმულ ნაბიჯად უნდა ჩაითვალოს.

გასათვალისწინებელია, რომ მიუხედავად იმისა, რომ 2017 წლის განმავლობაში თავშესაფრისა და კრიზისული ცენტრის თანამშრომელთა ნაწილმა გაიარა კონკრეტული გადამზადებები, მაინც აუცილებელია თანამშრომელთათვის ტრენინგების ცალკე მოდულის სახით არსებობა, რომელიც კონკრეტულად სექსუალურ ორიენტაციასა და გენდერულ იდენტობასთან დაკავშირებულ საკითხებზე იქნება მიმართული.

## რეკომენდაციები:

### შინაგან საქმეთა სამინისტროს და მთავარ პროკურატურას

- ლგბტი პირთა უფლებებზე მომუშავე ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით, შეიმუშაონ სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობის ნიშნით დისკრიმინაციასთან ბრძოლის პოლიტიკის დოკუმენტი (ან გრძელვადიანი სტრატეგია, მაგალითად, 5-წლიანი);
- აწარმოონ საინფორმაციო კამპანია საზოგადოებაში სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულის შესახებ ცნობიერების დონის ასამაღლებლად;
- ჰომოფობიური დანაშაულის შეტყობინების გაზრდის მიზნით, შეიქმნას სპეციალური განყოფილება/დანაყოფი, რომელიც ჰომო/ბი/ტრანსფობიურ დანაშაულზე (ან გენდერით მოტივირებულ დანაშაულზე) მოახდენს რეაგირებას;
- ლგბტი პირთა უფლებებზე მომუშავე ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით, შეიმუშაონ სექსუალური ორიენტაციის ან/და გენდერული იდენტობის ნიადაგზე ჩადენილი ოჯახში ძალადობის დროული და ეფექტიანი გამოძიებისთვის აუცილებელი გაიდლაინები;
- აწარმოონ დეტალური სტატისტიკა: შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და პროკურატურაში შემოსული ზარების რაოდენობა; ერთი პირის მიმართ განმეორებით შემოსული ზარების რაოდენობა. იმავე განმცხადებლის

განმეორებითი ზარების რაოდენობა; სოგის ნიშნით ჩადენილი ოჯახში ძალადობის დანაშაულებისთვის სისხლისსამართლებრივ პასუხისგებაში მიცემული პირების რაოდენობა; გამამტყუნებელი განაჩენების რაოდენობა.

### **საქართველოს პარლამენტს**

- გამოიკვლიოს ერთნაირსქესიანი წყვილების მიერ ოჯახში ძალადობისგან დამცავი ზომებით სარგებლობა. ამ კუთხით კანონში არსებული ხარვეზების გამოსავლენად, შეაფასოს საქართველოს კანონმდებლობა, და დროულად ასახოს მასში ცვლილებები;
- შეიმუშაოს საჯარო სამსახურების ეთიკის კოდექსებში გასათვალისწინებელი ცვლილებები სიძულვილის ენასთან დაკავშირებით; მოახდინოს აღნიშნული ცვლილებების ინიცირება.

### **შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს**

- შეიმუშაოს სოგის საკითხებზე ტრენინგ-მოდული და თავშესაფრის და კრიზისული ცენტრების თანამშრომელთა გადამზადების გეგმა;
- აწარმოოს თავშესაფრებსა და კრიზისულ ცენტრებში სოგის ნიშნით ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა განთავსების/გადამისამართების/გასვლის დეტალური სტატისტიკა.

### **ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმების (2014-2015 - 2016-2017) შედარებითი ანალიზი**

2014-2015 წლების ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის მსგავსად, არც 2016-2017 წლების გეგმა ითვალისწინებს ცალკე თავს ლგბტ პირთა უფლებრივ მდგომარეობასთან დაკავშირებით. ამ მიმართულებით განსაზღვრული მიზნები და ამოცანები ორივე შემთხვევაში გაწერილია გენდერული თანასწორობისა და ქალთა გაძლიერების თავში. ორივე ზემოხსენებული გეგმა, ძირითადად, მსგავს ამოცანებსა და აქტივობებს ითვალისწინებს. ამასთან, 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმაში არ ასახულია ის ძირეული საკითხები, რომელთა გაუთვალისწინებლობაც იყო 2014-2015 წლების ადამიანის უფლებათა სამოქმედო გეგმის უმთავრესი ხარვეზი.

მიუხედავად იმისა, რომ 2014-2015 წლებში საქართველოს სახელმწიფომ მრავალი რეკომენდაცია მიიღო სექსუალურ ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობის საფუძველზე დისკრიმინაციის აღმოფხვრასთან დაკავშირებით, როგორც ქალთა მიმართ ყველა ფორმის დისკრიმინაციის აღკვეთის კომიტეტისა (შემდგომში - CEDAW) და რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპული კომისიისაგან (შემდგომში - ECRI), ისე სხვადასხვა ქვეყნების მხრიდან უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის ფარგლებში, ამ რეკომენდაციათა დიდი ნაწილი, როგორც უკვე აღინიშნა, სამოქმედო გეგმაში არ ასახულა.

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული გენდერული თანასწორობა და ქალთა გაძლიერების თავი, სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობის საფუძველზე დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კუთხით, ცალკე გაწერს მიზნებსა და ამოცანებს, თუმცა მითითებული საქმიანობები 2014-2015 წლებში გაწერილი საქმიანობების იდენტურია და არ ახდენს სხვა ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხების იდენტიფიცირებასა და ინკლუზიას, როგორებიცაა გენდერის სამართლებრივად აღიარება, ტრანსსპეციფიკური ჯანმრთელობის დაცვის

პროცედურებისა და ინტერსექსი ბავშვების სქესის ნორმალიზების სამედიცინო პროცედურების რეგულირება, შევიწროება - როგორც დისკრიმინაციის ფორმა, მსმ პატიმრების მდგომარეობის განსაზღვრა და ლგბტი პირების მიერ სასჯელადსრულების დაწესებულებაში ხანგრძლივი და საოჯახო პაემნების გამოყენება.

დასახელებულ თავში გაწერილი ამოცანების უმრავლესობა იდენტურია, ან მცირედით განსხვავდება 2014-2015 წლის სამოქმედო გეგმაში გათვალისწინებული ამოცანებისაგან. მაგალითად, დისკრიმინაციული მოპყრობისგან დაცვის საკანონმდებლო გარანტიების უზრუნველყოფას, როგორც ერთ-ერთ ამოცანას, ითვალისწინებდა 2014-2015 წლების ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმა, რომელიც, ისევე როგორც ამ შემთხვევაში, მოიცავდა ერთ აქტივობას. წინა გეგმაში ამოცანის შესასრულებლად გაწერილ აქტივობაში იგულისხმებოდა თანასწორი უფლებრივი მდგომარეობის უზრუნველყოფა და „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ ყოვლისმომცველი კანონის ინიცირება, ხოლო განსახილველ გეგმაში დასახელებული საქმიანობა ანტიდისკრიმინაციული მექანიზმების გაძლიერების მიზნით, „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ კანონსა და სხვა რელევანტურ საკანონმდებლო აქტებში საკანონმდებლო ცვლილებების მომზადებამ და ინიცირებამ ჩაანაცვლა. როგორც გეგმაშია მითითებული, აღნიშნული საქმიანობის ინდიკატორია ანტიდისკრიმინაციულ კანონმდებლობაში შესაბამისი ცვლილებების მომზადება და ინიცირება. ამ საქმიანობის შეფასებისას დადებითად უნდა აღინიშნოს სახელმწიფოს მზაობა, ასახოს გარკვეული ცვლილებები ანტიდისკრიმინაციულ კანონმდებლობაში. აღნიშნული ასევე მიუთითებს იმაზე, რომ სახელმწიფო აღიარებს „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ კანონის ხარვეზებს, რომლებიც საჭიროებს გამოსწორებას, და ამასთან, 2016-2017 წლების გეგმას მოიაზრებს როგორც საშუალებას, სრულყოს წინა გეგმით დასახელებული ამოცანების შესრულება.

საგანგებოდ უნდა აღინიშნოს ანტიდისკრიმინაციული პოლიტიკის შემუშავებისა და მისი ეფექტიანი აღსრულების უზრუნველყოფის ამოცანის გაწერა ადამიანის უფლებათა 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმაში. აღნიშნული ამოცანა 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმის სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობის ნიადაგზე დისკრიმინაციასთან ბრძოლის თავში არ გვხვდებოდა. ეს ამოცანა ითვალისწინებს ორ აქტივობას - საჯარო სამსახურში ანტიდისკრიმინაციული სტანდარტების დანერგვის მიზნით სახელმძღვანელო დოკუმენტის მომზადებას, ანტიდისკრიმინაციული სტანდარტების საკითხებზე საჯარო მოხელეების გადამზადებასა და საჯარო სამსახურის შესახებ კანონსა და შესაბამის ეთიკის კოდექსებში სიძულვილის ენის აკრძალვის რეგულირებას. გეგმაში დასახელებული ამოცანის გაჩენა წინ გადადგმული ნაბიჯია, მით უფრო, რომ საგანგებოდ მიეთითა სიძულვილის ენაზე.

აქვე აღსანიშნავია ამოცანა, რომელიც გულისხმობს სექსუალური ორიენტაციის ან/და გენდერული იდენტობის ნიადაგზე ჩადენილი ოჯახში ძალადობის დროული და ეფექტიანი გამოძიების უზრუნველყოფას. დასახელებული ამოცანა, 2014-2015 წლების ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმით, გათვალისწინებული არ ყოფილა. მსგავსი ამოცანის არსებობა ცალსახად წინ გადადგმული ნაბიჯია, თუმცა იგი მოიცავს მხოლოდ ერთ აქტივობას - სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობის მიზნით ჩადენილი ოჯახში ძალადობის შესახებ სპეციალური სტატისტიკის და ანალიზის წარმოებას. ბუნებრივია, მხოლოდ სტატისტიკის წარმოებით, თუნდაც სრულყოფილით, დასახული ამოცანის შესრულება მაინც შეუძლებელია. ზოგადად, სტატისტიკების წარმოებასთან დაკავშირებული პრობლემა გვხვდება ორივე

განსახილველ გეგმაში, რაც დაკავშირებულია პრაქტიკაში არსებულ ხარვეზებთან. კერძოდ, ფორმალურად იწარმოება სტატისტიკა, თუმცა არა იმ დონეზე დეტალურად, რომ შესაძლებელი იყოს კონკრეტული დასკვნების გაკეთება, ძირითადი პრობლემების გამოკვეთა და სტრატეგიის შემუშავება.

როგორც 2014-2015 წლების, ისე 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმებში განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა სიძულვილის ნიადაგზე ჩადენილი დანაშაულების წინააღმდეგ არსებული კანონმდებლობის (მათ შორის, სისხლის სამართლის კოდექსის 53.31 და 142-ე მუხლის) ეფექტიანად აღსრულების უზრუნველყოფას. აღნიშნული ამოცანა, როგორც თავისი შინაარსით, ისე მის შესასრულებლად გათვალისწინებული საქმიანობებით, სრულად იმეორებს 2014-2015 წლების ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმას. ეს, ერთი მხრივ, კიდევ ერთხელ ადასტურებს სახელმწიფოს პოზიციას სიძულვილის მოტივით ჩადენილი დანაშაულების მიმართ, მეორე მხრივ კი, ნათელია, რომ დასახელებული ამოცანის შესრულება განგრძობადი პროცესია.

სექსუალური ორიენტაციისა ან/და გენდერული იდენტობის ნიადაგზე ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმაში საქმიანობად იყო გაწერილი. მისასაღებელია, რომ 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმაში იგი ამოცანის სახითაა წარმოდგენილი, რადგან თავისი შინაარსიდან გამომდინარე, იგი სწორედ ამოცანაა, რომლის შესასრულებლადაც აუცილებელია ცალკე გაწერილი სხვადასხვა საქმიანობა. სამწუხაროა, რომ დასახელებული ამოცანა მოიცავს მხოლოდ ერთ აქტივობას, რომელიც გულისხმობს თავშესაფრის თანამშრომლებისათვის სექსუალურ ორიენტაციასა და გენდერულ იდენტობასთან დაკავშირებულ საკითხებზე ინფორმირებულობის ამაღლებას.

დასკვნის სახით უნდა აღინიშნოს, რომ ორივე სამოქმედო გეგმისთვის სიღრმისეულ ხარვეზად გვესახება ლგბტი პირთა უფლებრივ მდგომარეობასთან დაკავშირებული საკითხების ცალკე თავის სახით გაუთვალისწინებლობა, ზემოთ ჩამოთვლილ საკითხებზე ჩატარებული ტრენინგების სიმცირე და ტრენინგების შედეგების შეფასების შეუძლებლობა, ასევე, ის ძირითადი აცდენები, რომლებიც სახელმწიფოსა და არასამთავრობო სექტორის მიერ წარმოებულ სტატისტიკას შორის გვხვდებოდა.



## გამოხატვის თავისუფლება

### 1. ძირითადი მიგნებები

გამოხატვისა და მედიის თავისუფლების გარეშე წარმოდგენილია დემოკრატიული საზოგადოების არსებობა. ადამიანის უფლებათა სამოქმედო გეგმის (2016-2017 წლები) მე-8 თავი გამოხატვის თავისუფლებას ეხება. ქვეყანაში გამოხატვის თავისუფლების კუთხით არსებულ პრობლემებს შორის უნდა დასახელდეს ჟურნალისტის პირადი ცხოვრებით დაშანტაჟების ფაქტის ამ დრომდე გამოუძიებლობა, ისეთი დამოუკიდებელი ორგანოს არარსებობა, რომელიც საჯარო დაწესებულებას საჯარო ინფორმაციის დროულად გაცემას აიძულებდა. კვლავაც ხელმიუწვდომელია მაღალი თანამდებობის პირების პერსონალური მონაცემები, რომელთა მიმართაც დიდია საზოგადოებრივი ინტერესი. ეთნიკური უმცირესობით დასახლებულ რეგიონებს კვლავ არ მიუწვდებათ ხელი ციფრულ მაუწყებლობაზე და სხვ.

მერვე თავის მონიტორინგმა აჩვენა, რომ სამოქმედო გემით განსაზღვრული მიზანი უფრო ზოგადია, ვიდრე მიზანი, რომელიც ადამიანის უფლებათა სტრატეგიით განისაზღვრება. მიუხედავად ერთ-ერთი ამოცანის ზოგადი ხასიათისა, ამოცანების დონეზე, გამოხატვის თავისუფლების თავი პასუხობს არსებულ გამოწვევებს. ამოცანის შესრულებისკენ მიმართული საქმიანობებიც, უმეტესწილად, რელევანტურია. ამის მიუხედავად, მაინც გვხვდება საქმიანობა, რომელსაც კავშირი არ აქვს ამოცანასთან<sup>37</sup>, ასევე გვხვდება საქმიანობები, რომლებიც ისეთივე ზოგადია, როგორც ამოცანები<sup>38</sup>. მეორე მხრივ, სამოქმედო გეგმა არ მოიცავს აქტივობას, რომელიც გამოხატვის თავისუფლების კუთხით არსებულ ყველაზე მწვავე პრობლემას მოაგვარებდა, მაგალითად, საჯარო ადგილას ბანერის განთავსების წესების მოწესრიგება, უმცირესობით დასახლებული რეგიონების სეთ-თოფ-ბოქსებით უზრუნველყოფა.

სამოქმედო გეგმის აღსრულების თვალსაზრისით, უნდა ითქვას, რომ მასში გათვალისწინებული ცალკეული ფუნდამენტური ამოცანები/აქტივობები არ განხორციელებულა: არ მომხდარა ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონპროექტის პარლამენტში ინიცირება, ჟურნალისტის პირადი ცხოვრების წინააღმდეგ ჩადენილი დანაშაულის გამოძიება. არ ხდება ჟურნალისტის მიმართ ჩადენილი ქმედების ადეკვატური სამართლებრივი კვალიფიკაცია. ამის მიუხედავად, აქტივობის შესრულების თვალსაზრისით, მაინც შეინიშნება პროგრესი: ჟურნალისტის მიმართ ჩადენილი ძალადობრივი დანაშაულების გამოძიებისა და ჟურნალისტების მიმართ ჩადენილი დანაშაულის სპეციალური სტატისტიკის წარმოების თვალსაზრისით.

<sup>37</sup> მაგალითად, ჟურნალისტისთვის პროფესიული საქმიანობის განხორციელებაში ხელის შეშლის აღკვეთის და პრევენციის ამოცანას არ უკავშირდება მედიით გავრცელებული ინფორმაციის საფუძველზე გამოძიების დაწყება.

<sup>38</sup> მაგალითად, გამოხატვის თავისუფლებასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის გადასინჯვის ამოცანის შესასრულებლად, დასახულია ზოგადად კანონმდებლობაში არსებული ხარვეზების გამოვლენა. აქტივობები ამომწურავად არ გვეუბნება, რომელი კანონი უნდა გაანალიზდეს.



## 2. გამოხატვის თავისუფლების და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა

სამოქმედო გეგმის მე-8 თავის მიზანია გამოხატვის თავისუფლების და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა. საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნულ სტრატეგიაში (2014-2020 წლები) უფრო მეტად დაკონკრეტებულია ის, თუ როგორი უნდა იყოს საბოლოო მიზანი. სტრატეგია არ საუბრობს უბრალოდ გამოხატვის თავისუფლების უზრუნველყოფაზე, არამედ ამბობს, რომ სახელმწიფოს მიერ გამოხატვის თავისუფლების დაცვის გარანტია კონსტიტუციურ და საერთაშორისო სტანდარტებს უნდა შეესაბამებოდეს. მაგრამ ამასთან დაკავშირებით საყურადღებოა ის გარემოება, რომ ამოცანები და საქმიანობები იმგვარად არ არის ჩამოყალიბებული, რომ საერთაშორისო, ან საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დადგენილ კონსტიტუციურ სტანდარტებს პასუხობდეს. სამოქმედო გეგმაში გაწერილი ამოცანები და აქტივობები, ძირითადად, მიმართულია სტრატეგიით განსაზღვრული მიზნისკენ, რომელიც მედიის თავისუფლების უზრუნველყოფასა და ჟურნალისტიკა პროფესიულ საქმიანობაში ჩარევისაგან დაცვაში გამოიხატება;

გამოხატვის თავისუფლების და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის მიზნის მისაღწევად სამოქმედო გეგმაში დასახულია სამი ამოცანა: 1. ჟურნალისტებისათვის პროფესიულ საქმიანობაში ხელის შეშლის ფაქტების აღკვეთა და პრევენცია; 2. გამოხატვის თავისუფლების კუთხით არსებული საკანონმდებლო ბუნდოვანებების გამოვლენა და აღმოფხვრა; 3. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა.

მათგან პირველი და მესამე ამოცანა ყველაზე მეტად ემსახურება საბოლოო მიზნის - გამოხატვის თავისუფლებისა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფას. მეორე ამოცანა, საკანონმდებლო ბუნდოვანებების გამოვლენისა და აღმოფხვრის შესახებ, ზოგადი ხასიათისაა. სამოქმედო გეგმის შედგენამდე, მნიშვნელოვანია, რომ ჯერ ის პრობლემები დაკონკრეტდეს, რომლებიც საკანონმდებლო დახვეწას საჭიროებს. ამგვარი ზოგადი ხასიათის ამოცანის დასახვა მთავრობას საშუალებას აძლევს, განსაზღვროს ისეთი აქტივობა, რომელიც, საბოლოო ჯამში, სულაც არ არის მნიშვნელოვანი ქვეყანაში გამოხატვის თავისუფლების უზრუნველსაყოფად. მაგალითად, საკანონმდებლო ხარვეზების გამოვლენის და აღმოფხვრის ამოცანის განსაზღვრამ მთავრობას საშუალება მისცა, აქტივობად განესაზღვრა ჟურნალისტისათვის პროფესიულ საქმიანობაში ხელის შეშლის ცნების გადახედვა, რაც შეიძლება ითქვას, რომ გამოხატვის თავისუფლების კუთხით მნიშვნელოვან პრობლემას არ წარმოადგენს, მაშინ როდესაც ყურადღების მიღმა რჩება საჯარო ადგილებში ბანერის განთავსების მომწესრიგებელი კანონმდებლობის შემუშავება.

საჯარო ადგილას ბანერის განთავსება ბევრად უფრო მწვავე პრობლემაა, ვიდრე თუნდაც სისხლის სამართლის კოდექსში ჟურნალისტისათვის პროფესიულ საქმიანობაში ხელის შეშლის დანაშაულის გადასინჯვა. „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციას“ 2017 წელს გამოცემულ ანგარიშში, სახელწოდებით, „სამართალდარღვევად მიჩნეული პროტესტი“, მოჰყავს 4 ფაქტი, თუ როგორ დააკავეს და ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობაში

მისცეს ადამიანები საჯარო ადგილებში საპროტესტო ხასიათის წარწერების გაკეთებისა და შენობებზე ბანერების განთავსებისათვის.<sup>39</sup> საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 150-ე მუხლის პირველი პუნქტი ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას ითვალისწინებს სხვადასხვა სახის წარწერების, ნახატების, სიმბოლოების თვითნებური შესრულებისათვის შენობათა ფასადებზე, ვიტრინებზე, ღობეებზე, სვეტებზე, ხე-ნარგავებზე, ასევე პლაკატების, ლოზუნგების, ბანერების განთავსებისათვის ისეთ ადგილებზე, რომლებიც საამისოდ არ არის გამოყოფილი. ამ ნორმის პრობლემა იმაში მდგომარეობს, რომ განსაზღვრული არ არის ადგილები, სადაც ნებადართულია ბანერის ან პლაკატის დროებით განთავსება. საიას წარმოებაში ჰქონდა საქმე, სადაც ერთ-ერთი პოლიტიკური პარტიის აქტივისტები ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობაში მისცეს საცხოვრებელი შენობის სახურავიდან ბანერის გადმოფენისათვის, სადაც ეწერა „მატყუარა მთავრობა“. ამ ბანერით ოპოზიციური პარტიის აქტივისტები ოზურგეთში პრემიერ-მინისტრ ირაკლი ღარიბაშვილის ვიზიტს აპროტესტებდნენ და ეს ბანერიც მის დასანახად გადმოფენეს.

ცხადია, ნაჭრის ბანერი შენობას მნიშვნელოვან ზიანს არ აყენებს, მისი განთავსებაც დროებით ხდება. ამის მიუხედავად, საცხოვრებელი კორპუსის შენობის სახურავი და ფასადი, სამართალდარღვევათა კოდექსის 150-ე მუხლით, არის ადგილი, რომელიც საამისოდ არ არის გამოყოფილი. შესაბამისად, ეს ქმედება, ბანერის გადმოფენა, სამართალდარღვევად მიიჩნევა, რამაც შესაძლოა გამოიწვიოს დემონსტრანტის 50 ლარით დაჯარიმება. ერთი წლის განმავლობაში ამ ქმედების განმეორებით ჩადენა იწვევს დაჯარიმებას 500 ლარის ოდენობით. სამართალდარღვევათა კოდექსის 150-ე მუხლში მითითებული ბუნდოვანება სერიოზულ ზიანს აყენებს გამოხატვის თავისუფლებით სათანადოდ სარგებლობას. გამოხატვის თავისუფლებასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის გადასინჯვის თაობაზე ზოგადი ჩანაწერი, რა თქმა უნდა, შეიძლება მოიცავდეს საჯარო ადგილებში ბანერის განთავსების წესის დადგენასაც. ამის მიუხედავად, სასურველი იქნებოდა სამოქმედო გეგმაში ამ აქტივობის კონკრეტული გაწერა, ვინაიდან უამისოდ, საბოლოო მიზანი - გამოხატვის თავისუფლების უზრუნველყოფა - არ მიიღწევა.

### 3. ჟურნალისტიკისათვის პროფესიულ საქმიანობაში ხელის შეშლის აღკვეთა

ჟურნალისტიკისათვის პროფესიულ საქმიანობაში ხელის შეშლის აღკვეთის და პრევენციის ამოცანის მისაღწევად შემდეგი აქტივობებია დასახული: საგამოძიებო ორგანოების მიერ ჟურნალისტებისათვის პროფესიულ საქმიანობაში ხელის შეშლის ფაქტების სწრაფი და ეფექტიანი გამოძიება, მედიის საშუალებით გავრცელებული ინფორმაციის საფუძველზე

<sup>39</sup> „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“, „სამართალდარღვევად მიჩნეული პროტესტი“, 2017 წელი, გვ. 18 <https://gyula.ge/files/news/2008/geo.pdf>

გამოძიების დაწყება, პროკურატურის ორგანოების მიერ ჟურნალისტთა პროფესიული საქმიანობისთვის ხელის შეშლის შემთხვევაში დანაშაულის შესაბამისი კვალიფიკაცია.

შეიძლება ითქვას, რომ მედიაში გავრცელებული ინფორმაციის საფუძველზე გამოძიების დაწყების შესახებ აქტივობის გამოკლებით, ყველა დანარჩენი აქტივობა ემსახურება დასახული ამოცანის მიღწევას. ქვემოთ ყველა აქტივობას სამოქმედო გეგმაში არსებული თანმიმდევრობის მიხედვით განვიხილავთ.

პირველი აქტივობაა ჟურნალისტისათვის პროფესიულ საქმიანობაში ხელის შეშლის საქმის სწრაფი და ეფექტიანი გამოძიება. ამ ნაწილში შევაფასებთ სახალხო დამცველის 2016 წლის ანგარიშში მოყვანილ ხუთ შემთხვევას, ასევე, ღია წყაროებში არსებულ ინფორმაციას და საიას წარმოებაში არსებულ ერთ საქმეს. სახალხო დამცველის ანგარიშში მითითებული ხუთი შემთხვევიდან ერთ-ერთში სამი პირი სისხლის სამართლის კოდექსის 156-ე (დევნა) მუხლით გათვალისწინებულ პასუხისგებაში მიეცა.<sup>40</sup> ეს საქმე რესტორან „ჭაშნაგირში“ „ტაბულას“ ჟურნალისტებზე თავდასხმას ეხებოდა. პროკურატურიდან მიღებული ინფორმაციით, 2018 წლის 6 მარტის თბილისის საქალაქო სასამართლოს განაჩენით, ორი პირი დამნაშავედ ცნეს წარდგენილ ბრალდებაში, ერთი პირი კი, გაამართლეს. აღნიშნული განაჩენი თბილისის სააპელაციო სასამართლოში გასაჩივრებული.

აქვე, აღსანიშნავია 2016-2017 წლებში მომხდარი კიდევ ორი ფაქტი: ერთ-ერთი ეხება ინტერნეტგამოცემა „ტაბულას“ ჟურნალისტების მიმართ მუქარას, მას შემდეგ, რაც მსჯავრდებულს პირობითი მსჯავრი დაეკისრა.<sup>41</sup> პროკურატურიდან მიღებული ინფორმაციის თანახმად, მუქარის განმახორციელებელი პირი 2018 წლის 15 თებერვლის განაჩენით, დამნაშავედ ცნეს წარდგენილ ბრალდებაში. ამ საქმეზე პროკურატურამ დაზარალებულად ცნო ჟურნალისტები.

მეორე შემთხვევა ტელეკომპანია „იბერიას“ ჟურნალისტზე, გიორგი გასვიანზე თავდასხმაში მონაწილე სამი პირის სისხლისსამართლებრივ პასუხისგებაში მიცემას ეხება.<sup>42</sup> პროკურატურიდან მიღებული ინფორმაციით, სისხლისსამართლებრივი დევნა პოლიციის სამი თანამშრომლის მიმართ, სისხლის სამართლის კოდექსის 126-ე მუხლის პირველი ნაწილითა და 151-ე მუხლით დაიწყო. ახალციხის რაიონული სასამართლოს 2017 წლის 6 მარტის განაჩენით, სამივე პირის მიმართ გამოტანილ იქნა გამამტყუნებელი განაჩენი.

---

<sup>40</sup> ადამიანის უფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ საქართველოს სახალხო დამცველის 2016 წლის ანგარიში, 441-442 გვ. <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/4/4494.pdf>

<sup>41</sup> <https://leaderinfo.ge/2018/02/15/%E1%83%9E%E1%83%98%E1%83%A0%E1%83%98-%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%9B%E1%83%94%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%AA-%E1%83%A2%E1%83%90%E1%83%91%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%90%E1%83%A1-%E1%83%9F%E1%83%A3%E1%83%A0/>

<sup>42</sup> <http://liberali.ge/articles/view/27159/zhurnalists-giorgi-gasvianis-tsemis-faqtze-sami-piri-daakaves>

კიდევ ერთი საქმე ეხება ჟურნალისტ ინგა გრიგოლიას დაშანტაჟებას პირადი ცხოვრების ამსახველი კადრების გავრცელებით, რაც ამ დრომდე არ არის გამოძიებული.<sup>43</sup>

2015 წლის 10 მარტს ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში წარდგენილი ცალმხრივი დეკლარაციით, საქართველოს მთავრობამ აღიარა კონვენციის მე-3 მუხლის (არასათანადო მოპყრობის აკრძალვა) დარღვევა ფოტოგრაფ ნესტან ინასარიძის მიმართ პროცესუალურ ასპექტში, ასევე ტელეკომპანია „მაესტროს“ ორი თანამშრომლის მიმართ კონვენციის მე-10 მუხლის (გამოხატვის თავისუფლება) დარღვევა. ეს საქმე ეხება 2009 წლის 15 ივნისს თბილისის შს მთავარი სამმართველოს მიმდებარე ტერიტორიაზე საპროტესტო აქციის დაშლას, როდესაც ტელეკომპანია „მაესტროს“ გადამღებ ჯგუფს ხელს უშლიდნენ გადაღებაში, ხოლო ნესტან ინასარიძეს, რომელიც დაშლის კადრებს ფოტოაპარატით იღებდა, ფიზიკური შეურაცხყოფა მიაყენეს. 2016 წლის 8 თებერვალს ამ საქმეზე ქმედება სისხლის სამართლის კოდექსის 333-ე მუხლის მე-3 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტით (სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტება ჩადენილი ძალადობით ან იარაღის გამოყენებით) დაკვალიფიცირდა. ამ დანაშაულის ჩადენისათვის კონკრეტული პირი სისხლისსამართლებრივ პასუხისგებაში არ მიუციათ. ამჟამად დაზარალებულად არის ცნობილი ტელეკომპანია „მაესტროს“ ყოფილი ოპერატორი.

ამგვარად, ჟურნალისტების მიმართ ჩადენილი დანაშაულის დროული და ეფექტიანი გამოძიების აქტივობა ნაწილობრივ არის შესრულებული.

მეორე აქტივობაა მედიაში გავრცელებული ინფორმაციის საფუძველზე გამოძიების დაწყება. აღსანიშნავია, რომ სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 101-ე მუხლის პირველი პუნქტით მედიაში გამოქვეყნებული ინფორმაცია ისედაც არის გამოძიების დაწყების საფუძველი. ეს აქტივობა არ იზღუდება მხოლოდ მედიაში გავრცელებული ისეთი დანაშაულის ფაქტზე გამოძიების დაწყების ვალდებულებით, რომელიც ჟურნალისტის პროფესიულ საქმიანობას უკავშირდება. საქმიანობა ეხება ყველა დანაშაულს განურჩევლად. გაუგებარია რა კავშირი აქვს მედიაში გამოქვეყნებული ინფორმაციის საფუძველზე გამოძიების დაწყების მოვალეობას ჟურნალისტებისათვის პროფესიულ საქმიანობაში ხელის შეშლის აღკვეთის ამოცანის შესრულებასთან და, საბოლოო ჯამში, გამოხატვის თავისუფლების უზრუნველყოფის მიზნის მიღწევასთან. ეს აქტივობა ამკარად არარელევანტურია დასახული ამოცანის მისაღწევად. სამართალდამცავი ორგანოები, მედიაში გავრცელებული ინფორმაციის საფუძველზე, ამ ჩანაწერის გარეშეც უნდა იწყებდნენ გამოძიებას.

ამასთან დაკავშირებით, აღსანიშნავია სახალხო დამცველის ანგარიშში მითითებული შემთხვევები, როდესაც ოთხი ჟურნალისტის მიმართ თსუ-ში განხორციელებული ძალადობის ფაქტზე მედიაში ინფორმაცია გავრცელდა. ამის მიუხედავად, თავად ჟურნალისტებმა არ ითანამშრომლეს სამართალდამცავ ორგანოებთან და ამის გამო, ამ ფაქტთან დაკავშირებით არც გამოძიება დაწყებულა.<sup>44</sup> სახალხო დამცველი თავის

<sup>43</sup> <http://medianews.ge/ge/mtavarprokuraturashiingagrigoiaskitkhaven/7824>

<sup>44</sup> ადამიანის უფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ საქართველოს სახალხო დამცველის 2016 წლის ანგარიში, გვ. 442 <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/4/4494.pdf>



ანგარიშში სწორად მიუთითებს, რომ დაზარალებულის საჩივრის არსებობა აუცილებელი არ არის.

სამოქმედო გეგმის თანახმად, მესამე აქტივობად განსაზღვრულია ჟურნალისტებისთვის პროფესიულ საქმიანობაში ხელის შეშლისთვის დანაშაულის შესაბამისი კვალიფიკაციის მიცემა. სახალხო დამცველის 2016 წლის საპარლამენტო ანგარიშიდან ირკვევა, რომ კვლავაც პრობლემად რჩება ჟურნალისტის მიმართ ჩადენილი ქმედების ადეკვატური სამართლებრივი კვალიფიკაცია. სახალხო დამცველი მიუთითებს საქმეზე, როდესაც ჟურნალისტს პროფესიული მოვალეობის შესრულებისას, ვიდეოკამერა დაუზიანეს.<sup>45</sup> ამ ფაქტთან დაკავშირებით, გამოძიება დაიწყო, რომელმაც დაადგინა, რომ კამერის ღირებულება 50 ლარი იყო. სისხლის სამართლის კოდექსის 187-ე მუხლი პასუხისმგებლობას ადგენს სხვისი ნივთის დაზიანების ან განადგურებისათვის, რამაც მნიშვნელოვანი ზიანი გამოიწვია. სისხლის სამართლის კოდექსის 177-ე მუხლის შენიშვნის მე-3 პუნქტში მნიშვნელოვან ზიანად ქმედება მაშინ ჩაითვლება, თუ ნივთის (ნივთების) ღირებულება 150 ლარს აღემატება. შესაბამისად, პროფესიული მოვალეობის შესრულებისას ჟურნალისტის კამერის დაზიანება დანაშაულის ნიშნებს არ შეიცავს. სახალხო დამცველმა რეკომენდაციით მიმართა შინაგან საქმეთა სამინისტროს, ეს ქმედება სპეციალური, სისხლის სამართლის კოდექსის 154-ე მუხლით (ჟურნალისტისათვის პროფესიულ საქმიანობაში ხელის შეშლა) დაკვალიფიცირდეს. პროკურატურიდან მიღებული ინფორმაციით ირკვევა, რომ სახალხო დამცველის რეკომენდაცია გაიზიარეს და 2017 წლის 25 აპრილს ქმედების კვალიფიკაცია სისხლის სამართლის კოდექსის 154-ე მუხლით შეიცვალა.

სისხლის სამართლის კოდექსის 154-ე მუხლით არ მიმდინარეობს გამოძიება 2009 წლის 15 ივნისს თბილისის პოლიციის მთავარ სამმართველოსთან ტელეკომპანია „მაესტროს“ ჟურნალისტისა და ოპერატორის, ასევე, ფოტოგრაფ ნესტან ინასარიძის მიმართ ჩადენილ დანაშაულთან დაკავშირებით. როგორც ჩანს, ჟურნალისტებისთვის პროფესიულ საქმიანობაში ხელის შეშლასთან დაკავშირებით ჩადენილი დანაშაულებრივი ქმედების სწორი კვალიფიკაცია კვლავაც პრობლემას წარმოადგენს.

მეოთხე აქტივობაა სპეციალური სტატისტიკის წარმოება, რომელიც ასახავს ჟურნალისტებისთვის პროფესიულ საქმიანობაში ხელის შეშლის თაობაზე რეგისტრირებულ დანაშაულთა, ასევე მათი გახსნის მაჩვენებელს. სახალხო დამცველის რეკომენდაციით, სამართალდამცავმა ორგანოებმა უნდა აწარმოონ ყველა იმ დანაშაულის სტატისტიკა, რომელიც ჟურნალისტების პროფესიულ საქმიანობას უკავშირდება, და არა მხოლოდ სისხლის სამართლის კოდექსის 154-ე მუხლით გათვალისწინებული დანაშაულის სტატისტიკა.

ამ საკითხთან დაკავშირებით პროკურატურიდან მოწოდებული ინფორმაციით ირკვევა, რომ საქართველოს მთავარი პროკურორის 2017 წლის 11 ოქტომბრის ბრძანებით, საქართველოს პროკურატურის ყველა სტრუქტურულ დანაყოფს დაევალა ადამიანის

<sup>45</sup> ადამიანის უფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ საქართველოს სახალხო დამცველის 2016 წლის ანგარიში, გვ. 441 <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/4/4494.pdf>

უფლებათა დაცვის სამმართველოსთვის ინფორმაციის მიწოდება არა მხოლოდ სსკ-ის 154-ე მუხლით გათვალისწინებული დანაშაულის შესახებ, არამედ სისხლის სამართლის ყველა საქმის შესახებაც, სადაც პოტენციური დაზარალებულია ჟურნალისტი. შესაბამისად, ადამიანის უფლებათა დაცვის სამმართველო 2016 წლიდან აწარმოებს სპეციალურ სტატისტიკას ჟურნალისტებისთვის პროფესიულ საქმიანობაში უკანონოდ ხელის შეშლის ფაქტებზე.

2016 წელს ჟურნალისტისათვის პროფესიულ საქმიანობაში უკანონოდ ხელის შეშლის ფაქტებზე, სისხლისსამართლებრივი დევნა 4 პირის მიმართ დაიწყო. ამათგან, სსკ-ის 154-ე მუხლით - 1 პირის მიმართ, ხოლო სსკ-ის 156-ე მუხლით - 3 პირის მიმართ;

2017 წელს ჟურნალისტისათვის პროფესიულ საქმიანობაში უკანონოდ ხელის შეშლის ფაქტებზე, სისხლისსამართლებრივი დევნა დაიწყო 4 პირის მიმართ, 3 პირის მიმართ - სსკ-ის 126-ე მუხლით, ხოლო 1 პირის მიმართ - სსკ-ის 151-ე მუხლით.

ამგვარად, სამართალდამცავებმა ეფექტიანი რეაგირება მოახდინეს „ტაბულას“ და ჟურნალისტ გიორგი გასვიანის მიმართ ჩადენილი დანაშაულის ფაქტებზე, თუმცა სათანადო რეაგირება არ მოჰყოლია უნივერსიტეტში ჟურნალისტებისათვის პროფესიულ საქმიანობაში ხელის შეშლის ფაქტს. უცნობია ჟურნალისტის პირადი ცხოვრების ხელყოფის თაობაზე მიმდინარე გამოძიების შედეგები, არც 2009 წლის 15 ივნისის გამოძიების ფაქტზე გადაიდგა ეფექტიანი ნაბიჯები. ეს აქტივობა ნაწილობრივ შეიძლება ჩაითვალოს შესრულებულად. მედიაში გავრცელებული ინფორმაციის საფუძველზე გამოძიების დაწყების აქტივობა ისედაც არ უზრუნველყოფს ამოცანის შესრულებას. კვლავ პრობლემად რჩება ჟურნალისტების მიმართ ჩადენილი ქმედების სისხლის სამართლის კოდექსის 154-ე მუხლით კვალიფიკაციის საკითხი. ჟურნალისტების მიმართ ჩადენილ ყველა დანაშაულზე სპეციალური სტატისტიკა წარმოებს. ამის გათვალისწინებით, ეს აქტივობა სრულად არის შესრულებული.

#### 4. კანონმდებლობის გადასინჯვის ამოცანასთან დაკავშირებული აქტივობები

გამოხატვის თავისუფლების კუთხით არსებული საკანონმდებლო ბუნდოვანებების გამოვლენისა და აღმოფხვრის აქტივობა იმავენაირად არის განსაზღვრული, როგორც თავად ამოცანა, კერძოდ, „გამოხატვის თავისუფლებასთან კავშირში მყოფი კანონმდებლობის ხარვეზების იდენტიფიცირება“; ეს ჩანაწერი იმდენად ზოგადია, შეუძლებელს ხდის იმის განსაზღვრას, თუ კონკრეტულად რომელი ნორმატიული აქტი საჭიროებს ცვლილებას. ამასთან, აქტივობად იმავეს განსაზღვრა, რაც ამოცანად უკვე იყო განსაზღვრული, ართულებს ამოცანის და, საბოლოო ჯამში, მიზნის მიღწევის შეფასებას. „გამოხატვის თავისუფლებასთან კავშირში მყოფი კანონმდებლობის ხარვეზების იდენტიფიცირება“- ს მოსდევს სიტყვები - „მათ შორის“, რაც იმაზე მიუთითებს, რომ სამოქმედო გეგმა არ იძლევა იმ საქმიანობების ამომწურავ ჩამონათვალს, რომელთა

განხორციელების შემდეგაც მიიჩნევა საკანონმდებლო ბუნდოვანებების გამოვლენისა და აღმოფხვრის ამოცანა შესრულებულად.

2017 წელს საქართველოს პარლამენტმა გამოხატვის თავისუფლებასთან დაკავშირებით კონსტიტუციაში ცვლილებები შეიტანა. მათგან ყველაზე მნიშვნელოვანია ინტერნეტის თავისუფლების კონსტიტუციით განმტკიცება. კონსტიტუციაში ასევე გაჩნდა ჩანაწერი პოლიტიკური და არსებითად პოლიტიკური გავლენისაგან თავისუფალი საზოგადოებრივი მაუწყებლის თაობაზე. კონსტიტუციური სტატუსი შეიძინა კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამაც. ეს ცვლილებები შეესაბამება სამოქმედო გეგმაში გათვალისწინებულ ზოგად ჩანაწერს: გამოხატვის თავისუფლებასთან დაკავშირებული ხარვეზების გამოვლენასა და აღმოფხვრას. ამის მიუხედავად, ეს აქტივობა განახორციელა არა მთავრობამ და იუსტიციის სამინისტრომ, არამედ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიამ.

ზოგადი ხასიათის ჩანაწერის „მათ შორის“-სთან ერთად, სამოქმედო გეგმაში გაწერილია მხოლოდ ორი კონკრეტული აქტივობა: ჟურნალისტისთვის საქმიანობაში ხელის შეშლის ცნების გადახედვა და ციფრულ მაუწყებლობასთან დაკავშირებით, საჭიროების შემთხვევაში, საკანონმდებლო რეგულაციების ცვლილებებისთვის საჭირო რეკომენდაციების და პროექტის მომზადება. უმჯობესი იქნებოდა, გამოხატვის თავისუფლებასთან დაკავშირებული ბუნდოვანების აღმოფხვრის ამოცანის შესასრულებლად, ერთ-ერთ აქტივობად სამოქმედო გეგმაში საჯარო ადგილებში საპროტესტო ბანერების განთავსების წესის განსაზღვრა გაეწერათ. სამწუხაროდ, ეს საკითხი ვერ მოხვდა სამოქმედო გეგმაში.

სახალხო დამცველის ანგარიშები მიუთითებს იმაზე, რომ არა იმდენად ჟურნალისტური საქმიანობის განხორციელებაში ხელის შეშლის ცნების გადახედვა წარმოადგენს პრობლემას, რამდენადაც ამ დანაშაულის გამოძიება და ქმედების სწორი სამართლებრივი კვალიფიკაცია (ამის შესახებ საუბარია წინა თავში). ამიტომ ამ საქმიანობის განხორციელება სრულიად უმნიშვნელოა საბოლოო მიზნის - გამოხატვის თავისუფლების უზრუნველყოფის - მისაღწევად.

სისხლის სამართლის კოდექსის 154-ე მუხლის გადახედვაზე პასუხისმგებლობა აიღო საქართველოს მთავრობამ და საქართველოს იუსტიციის სამინისტრომ. საქართველოს იუსტიციის სამინისტროდან, სადაც, მათ შორის, გადაიგზავნა მთავრობის სახელზე გაგზავნილი განცხადება საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის თაობაზე, მიღებულ წერილში არ არის საუბარი იმაზე, რომ საანგარიშო პერიოდში, ამ სამინისტრომ იმუშავა სისხლის სამართლის კოდექსის 154-ე მუხლის დისპოზიციის გადასასინჯად. ამ მუხლის პირველი პუნქტის დისპოზიცია დღესაც ისეთივე, როგორიც 1999 წლის 22 ივლისს, სისხლის სამართლის კოდექსის მიღებისას იყო: სისხლის სამართლის კოდექსის 154-ე მუხლის პირველი პუნქტით ისჯება: ჟურნალისტისათვის პროფესიულ საქმიანობაში უკანონოდ ხელის შეშლა, ესე იგი მისი იძულება, გაავრცელოს ინფორმაცია ან თავი შეიკავოს მისი გავრცელებისაგან. აღსანიშნავია, რომ სისხლის სამართლის კოდექსის 153-ე მუხლი ითვალისწინებს პასუხისმგებლობას სიტყვის თავისუფლების, ანდა ინფორმაციის მიღების

ან გავრცელების უფლების განხორციელებისათვის უკანონოდ ხელის შეშლისათვის, რამაც მნიშვნელოვანი ზიანი გამოიწვია, ანდა ჩადენილია სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებით. ეს ორი მუხლი მნიშვნელოვნად ავსებს ერთმანეთს და ამ ეტაპზე პრაქტიკაში ამ კუთხით არსებული პრობლემები არ გამოკვეთილა.

2017 წლის 1 ივნისს ცვლილება განიცადა სისხლის სამართლის კოდექსის 154-ე მუხლის არა დისპოზიციის ცნებამ, არამედ სანქციამ. ამ ცვლილებით სანქციების ჩამონათვალს დაემატა შინაპატიმრობა ვადით ექვსი თვიდან ორ წლამდე. თუ არ ჩავთვლით სამოქმედო გეგმაში არსებულ ზოგად ჩანაწერს გამოხატვის თავისუფლებასთან კავშირში მყოფი კანონმდებლობის ხარვეზების იდენტიფიცირების თაობაზე, ამ ცვლილებას არაფერი აქვს საერთო ჟურნალისტის პროფესიული საქმიანობის ცნების გადახედვის აქტივობასთან.

სამოქმედო გეგმით გაწერილი მეორე კონკრეტული აქტივობაა ციფრულ მაუწყებლობასთან დაკავშირებით საჭირო რეკომენდაციებისა და პროექტის მომზადება. 2015 წელს საქართველოში გაითიშა ანალოგური მაუწყებლობის სიგნალი<sup>46</sup>, ქვეყანა წარმატებით გადავიდა ციფრულ მაუწყებლობაზე.<sup>47</sup> საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ ციფრული მაუწყებლობის მისაღებად აუცილებელი „სეთ-თოფ ბოქსები“ მხოლოდ 70 000 ქულამდე სოციალურად დაუცველი ოჯახებისათვის შეიძინა.<sup>48</sup> სახალხო დამცველის ანგარიშში აღნიშნულია, რომ სამცხე-ჯავახეთსა და ქვემო ქართლში ეთნიკური უმცირესობების დიდ ნაწილს არა აქვთ „სეთ-თოფ ბოქსები“ და ამის გამო არ მიუწვდებათ ხელი ქართულ სატელევიზიო მაუწყებლობაზე.<sup>49</sup> მოსახლეობა ინფორმაციას იღებს რუსული, სომხური, აზერბაიჯანული და თურქული არხებიდან.<sup>50</sup> ციფრულ მაუწყებლობასთან დაკავშირებით დღეისთვის არსებული პრობლემა იმაში მდგომარეობს, რომ ეთნიკურ უმცირესობას მიკუთვნებული საქართველოს მოქალაქეები, მოკლებულნი არიან საქართველოში მიმდინარე მოვლენების შესახებ ინფორმაციის მიღების უფლებას. ეს იმ პირობებში, როცა ამ რეგიონში მაცხოვრებელი ადამიანები რუსული პროპაგანდის სამიზნე არიან. ამ პრობლემის მოსაგვარებლად სამოქმედო გეგმაში რაიმე კონკრეტული აქტივობა არ არის გაწერილი და არც ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მიუღია რაიმე ნორმატიული აქტი ეთნიკური უმცირესობით დასახლებულ რეგიონებში ციფრული მაუწყებლობის გავრცელების პრობლემის მოსაგვარებლად.

---

<sup>46</sup> <http://liberali.ge/news/view/17459/1000-stdan-saqartveloshi-analoguri-mautsyeblobis-gatishva-daitsyo>

<sup>47</sup> ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, პროექტის „ციფრულ საეთერო მაუწყებლობაზე გადასვლის პროცესის მხარდაჭერა და მონიტორინგი საქართველოში“, განხორციელების ანგარიში (2015 წლის აპრილი - 2016 წლის თებერვალი) გვ. 3  
<https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://idfi.ge/public/upload/Digital/reportgeo.pdf>

<sup>48</sup> ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, პროექტის „ციფრულ საეთერო მაუწყებლობაზე გადასვლის პროცესის მხარდაჭერა და მონიტორინგი საქართველოში“, განხორციელების ანგარიში (2015 წლის აპრილი - 2016 წლის თებერვალი) გვ. 14  
<https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://idfi.ge/public/upload/Digital/reportgeo.pdf>

<sup>49</sup> საქართველოს სახალხო დამცველის 2016 წლის ანგარიში ადამიანის უფლებების მდგომარეობის თაობაზე, გვ. 435 <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/4/4494.pdf>

<sup>50</sup> იქვე



საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროდან 2018 წლის 11 აპრილს მიღებული წერილიდან ირკვევა: 2015 წლის 31 დეკემბერისათვის „სეთ-თოფ ბოქსები“ სამცხე-ჯავახეთსა და ქვემო ქართლის რეგიონში მხოლოდ იმ ოჯახებს გადაეცა, რომელთა სარეიტინგო ქულა სოციალურად დაუცველთა ბაზაში 70001-ზე ნაკლები იყო. ამგვარად, საანგარიშო პერიოდში, ეთნიკური უმცირესობით კომპაქტურად დასახლებული რეგიონების „სეთ-თოფ ბოქსებით“ უზრუნველსაყოფად, ნაბიჯები არ გადადგმულა.

სამოქმედო გეგმაში გაწერილი ორი აქტივობის - სისხლის სამართლის კოდექსის 154-ე მუხლის გადასინჯვისა და ეთნიკური უმცირესობით დასახლებულ რეგიონებში ქართული მაუწყებლობის მისაღებად აუცილებელი „სეთ-თოფ ბოქსების“ შესაძენად (ეს არის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სამართლებრივი პრობლემა ციფრულ მაუწყებლობასთან დაკავშირებით) საანგარიშო პერიოდში ნაბიჯები არ გადადგმულა.

მიუხედავად იმისა, რომ სამოქმედო გეგმა ზოგადად საუბრობს გამოხატვის თავისუფლებასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის გადასინჯვის თაობაზე, საანგარიშო პერიოდში „მშენებლობის ნებართვისა და სანებართვო პირობების თაობაზე“ საქართველო მთავრობის 2009 წლის 24 მარტის №57 დადგენილება არ გადასინჯულა. ამ დადგენილების 65-ე მუხლის პირველი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, აბრების და რეკლამების განთავსება არ საჭიროებს მშენებლობის ნებართვის გაცემას, თუმცა, ვინაიდან იგი I კლასს მიეკუთვნება, აუცილებელია წერილობით შეთანხმება მერიასთან. ამ დადგენილების 66-ე მუხლის მეორე პუნქტის თანახმად, აბრის თაობაზე შეთანხმება მის განთავსებამდე 5 დღით ადრე იდება. ეს ნორმა მოქალაქეს ხელს უშლის, სპონტანური პროტესტი შენობის ფასადზე აბრის განთავსებით გამოხატოს.

საიას ჰქონდა საქმე, როდესაც სამი მოქალაქე პასუხისმგებლობაში მისცეს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 150-ე მუხლით, რაც გამოიხატებოდა ბანერის ისეთ ადგილას განთავსებაში, რომელიც საამისოდ არ იყო გამოყოფილი. სამმა მოქალაქემ პრემიერ-მინისტრ ირაკლი ღარიბაშვილის ვიზიტი ოზურგეთში ბანერის გამოფენით გააპროტესტა. რადგან შეუძლებელი იყო დემონსტრანტებს 5 დღით ადრე სცოდნოდათ პრემიერ-მინისტრის ოზურგეთში ვიზიტის შესახებ, ვერც თვითმმართველობის შესაბამის ორგანოსთან შეძლებდნენ 5 დღით ადრე ბანერის პროექტის შეთანხმებას. პრემიერ-მინისტრის ვიზიტის დასრულების შემდეგ კი, ამგვარი ბანერის გამოფენა ყოველგვარ აზრს იყო მოკლებული. იმის მიუხედავად, რომ მთავრობის დადგენილება გავლენას ახდენდა გამოხატვის თავისუფლებაზე, ის არ გადასინჯულა და ამგვარად, არ მომხდარა სპონტანური პროტესტის უზრუნველყოფა.

ამგვარად, გამოხატვის თავისუფლებასთან დაკავშირებული ყველაზე მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო საკითხი, დაკავშირებული საჯარო ადგილას ბანერის და პლაკატების განთავსებით პროტესტთან, იდენტიფიცირებული არ ყოფილა. ამით ამოცანა არ შესრულებულა. მართალია, ჟურნალისტის პროფესიული საქმიანობის ცნების გადახედვას ნაკლები მნიშვნელობა ჰქონდა გამოხატვის თავისუფლების უზრუნველყოფის მიზნის მიღწევასთან, მაგრამ საანგარიშო პერიოდში ეს აქტივობა არ შესრულებულა. ასევე არ

გამოვლენილა ეთნიკური უმცირესობით დასახლებულ რეგიონებში ციფრულ მაუწყებლობაზე წვდომასთან დაკავშირებული პრობლემები, შესაბამისად, ამოცანა ვერც ამ ნაწილში მიიჩნევა შესრულებულად.

## 5. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის ამოცანის აქტივობა

სამოქმედო გეგმით ერთ-ერთ ამოცანად განსაზღვრულია ინფორმაციის ხელმისაწვდომის უზრუნველყოფა. აქტივობიდან გამომდინარე, აქ საუბარი უნდა იყოს საჯარო დაწესებულებაში დაცული საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, და არა კერძო პირთან დაცული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფაზე. ამ ამოცანის შესასრულებლად სამოქმედო გეგმაში გაწერილია ერთადერთი აქტივობა - საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესების მიზნით საკანონმდებლო ცვლილებების შემუშავება და საქართველოს პარლამენტში ინიცირება.

ეს აქტივობა საკმაოდ ზოგადია და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის კუთხით არსებულ გამოწვევებზე არ მიუთითებს. საჯარო ინფორმაციის გაცემის კუთხით არსებული მთავარი პრობლემა, საჯარო ინფორმაციის დროული გაუცემლობაა. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-40 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, საჯარო ინფორმაცია უნდა გაიცეს დაუყოვნებლივ ან 10 დღის ვადაში. ამის მიუხედავად, პრაქტიკაში ეს ვადები ხშირად ირღვევა. ასევე ჭიანჭურდება საჯარო ინფორმაციის გაუცემლობასთან დაკავშირებით სასამართლო დავები. სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 59-ე მუხლის მე-3 პუნქტით, ეს დავა შეიძლება 2-დან 5 თვემდე გაგრძელდეს, რაც არცთუ ისე იშვიათად, ასევე ირღვევა. საბოლოო ჯამში, დაყოვნების გამო, ადამიანმა შესაძლოა ინტერესი დაკარგოს კიდევ საჯარო ინფორმაციის მიმართ.

ამ პრობლემის აღმოსაფხვრელად მნიშვნელოვანია არსებობდეს საჯარო ინფორმაციის თავისუფლებაზე პასუხისმგებელი დამოუკიდებელი ორგანო, რომელსაც კანონმდებლობის დარღვევის შემთხვევაში რეპრესიული მექანიზმის (დაჯარიმება, ქმედების განხორციელების ვალდებულების დაკისრება და სხვ.) გამოყენების შესაძლებლობა ექნებოდა და რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, ასეთი ორგანო სასამართლოზე სწრაფად განიხილავდა საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებულ საკითხებს.

საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომის კუთხით პრობლემას ქმნის ყოფილი და მოქმედი თანამდებობის პირების შესახებ დამდგარი გამამტყუნებელი განაჩენების დაშტრიხვა, რომელთა მიმართაც არსებობს საზოგადოებრივი ინტერესი.<sup>51</sup> ასეთი ინფორმაცია განსაკუთრებული კატეგორიის პირადი მონაცემია. კანონმდებლობაში არ არსებობს საჯარო ინტერესის ტესტი, რომლის არსებობის შემთხვევაშიც პერსონალური მონაცემი განსაიდუმლოვდება.

<sup>51</sup> საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ სახალხო დამცველის 2016 წლის ანგარიში, გვ. 451  
<http://www.ombudsman.ge/uploads/other/4/4494.pdf>

რა თქმა უნდა, სასურველი იქნებოდა, სამოქმედო გეგმაში აქტივობად განსაზღვრულიყო იუსტიციის სამინისტროს მიერ კანონპროექტის მიღება, რაც ითვალისწინებს საჯარო ინფორმაციის თავისუფლებაზე პასუხისმგებელი დამოუკიდებელი ორგანოს შექმნას და საჯარო ინტერესის ტესტის საფუძველზე ინფორმაციის განსაიდუმლოებას. მიუხედავად ამისა, რომ ეს სამოქმედო გეგმაში პირდაპირ არ არის გაწერილი, საბედნიეროდ, იუსტიციის სამინისტროს მიერ მომზადებული კანონპროექტი ამ საკითხებსაც ითვალისწინებს.

კანონპროექტის ნოვაციას წარმოადგენს ინფორმაციის საჯაროობაზე პასუხისმგებელი კომისიონერის ინსტიტუტის შემოღება. კომისიონერი არის დამოუკიდებელი ორგანო, რომელიც ავალდებულებს საჯარო დაწესებულებას, გასცეს საჯარო ინფორმაცია. საჯარო ინფორმაციის გაუცემლობის შემთხვევაში, კომისიონერი პირს ჯარიმას აკისრებს. კანონპროექტს შემოაქვს საჯარო ინტერესის ტესტიც, რაც უზრუნველყოფს საიდუმლო ინფორმაციის საჯაროობას.

მიუხედავად ამისა, სამწუხაროდ, საანგარიშო პერიოდი ისე გავიდა, ამ მომხდარა ამ კანონპროექტის ინიცირება პარლამენტში, როგორც ეს სამოქმედო გეგმით იყო გათვალისწინებული. საქართველოს იუსტიციის სამინისტროდან მიღებული 2017 წლის 17 ოქტომბრის წერილიდან ირკვევა: „საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ საქართველოს მთავრობის საპარლამენტო მდივნისათვის მიწოდებულ, 2017 წლის საშემოდგომო სესიაზე საქართველოს პარლამენტში საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარსადგენ ნუსხაში ... ასევე გათვალისწინებულია კანონის პროექტი „ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ“. 2017 წლის საშემოდგომო სესია ისე დასრულდა, რომ მთავრობას ამ კანონპროექტის ინიცირება არ მოუხდენია.

ამგვარად, აქტივობა ნაწილობრივ შესრულებულად შეიძლება მივიჩნიოთ: იუსტიციის სამინისტრომ მოამზადა კანონპროექტი, რომლითაც იზრდება საჯარო ინფორმაციის თავისუფლების სტანდარტი და იქმნება საჯარო ინფორმაციის უზრუნველყოფის მექანიზმი. ამის მიუხედავად, კანონპროექტი ამ დრომდე არ არის ინიცირებული პარლამენტში.

#### **რეკომენდაციები:**

##### **საქართველოს პროკურატურას**

- ეფექტიანი გამოძიება აწარმოოს ჟურნალისტების მიმართ ჩადენილი დანაშაულის ფაქტებზე;
- ჟურნალისტების მიმართ ჩადენილ ქმედებას მისცეს სწორი კვალიფიკაცია.

##### **საქართველოს მთავრობას**

- საქართველოს იუსტიციის სამინისტროსთან ერთად, უზრუნველყოს „ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ“ მომზადებული კანონპროექტის პარლამენტში სწრაფი ინიცირება.

## ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს

- ეთნიკური უმცირესობით დასახლებულ რეგიონებში ციფრული მაუწყებლობის მისაღებად საჭირო ტექნიკური საშუალებების გასავრცელებლად, მიმართოს ძალისხმევას.

## ადამიანის უფლებათა დაცვის სამდივნოს

- გამოხატვის თავისუფლების თავის შექმნის პროცესში მნიშვნელოვანია აქტიურად ჩაერთონ ის პირები, რომლებიც ყველაზე ხშირად სარგებლობენ ამ უფლებით ან ამ უფლებებით სარგებლობისას შეზღუდვების ზემოქმედების ქვეშ ექცევიან. გამოხატვის თავისუფლების თავის შექმნისას, პირველ რიგში, მნიშვნელოვანია ჟურნალისტების მონაწილეობა.

## შეკრებების და მანიფესტაციების თავისუფლება

### 1. ძირითადი მიგნებები

შეკრების და მანიფესტაციის უფლება გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლით. ადამიანის უფლებათა სამოქმედო გეგმის (2016-2017 წლები) მე-9 თავი შეკრებისა და მანიფესტაციის თავისუფლებას ეხება. შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების კუთხით, კვლავაც პრობლემად რჩება ლგბტ თემის მიერ მასების მართვა თბილისის ცენტრალურ ქუჩებში, 17 მაისის აღნიშვნისას. პოლიციელის ჩვენება კვლავაც წონადი მტკიცებულებაა შეკრების მონაწილის წინააღმდეგ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის განხილვისას. საქართველოს კანონმდებლობა არ იცნობს სპონტანური შეკრების ინსტიტუტს.

სამოქმედო გეგმის მე-9 თავით გათვალისწინებული მიზანი, შეკრების თავისუფლების მაღალი სტანდარტის დამკვიდრება, დაკონკრეტებას საჭიროებს. მიზნის მისაღწევად დასახულია ორი ამოცანა: შეკრებისა და მანიფესტაციების უფლებასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის დაახლოება საერთაშორისო სტანდარტებთან, ასევე, შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების დარღვევაზე რეაგირება და პრევენცია. ორივე ამოცანა უზრუნველყოფს მიზნის მიღწევას. ამის მიუხედავად, აუცილებელია შეკრების უფლებაზე სამართლებრივი რეაგირების და პრევენციის ამოცანების ერთმანეთისაგან გამიჯვნა. სამოქმედო გეგმაში არ გვხვდება შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების დამდგენი მაღალი სტანდარტი, კერძოდ, შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების საკითხებში გაეროს სპეციალური მომხსენებლის რეკომენდაციები.<sup>52</sup>

საანგარიშო პერიოდში, მიუხედავად იმისა, რომ ეს სამოქმედო გეგმით იყო გათვალისწინებული, არ მომხდარა საქართველოს კანონმდებლობის ვენეციის კომისიის

<sup>52</sup> შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლებაში გაეროს სპეციალური მომხსენებლის, მაიანა კიარის ანგარიშში მითითებული სტანდარტი.

რეკომენდაციებთან და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტულ სამართალთან მისადაგება. შეკრების უფლების დარღვევის პრევენციის ამოცანის შესასრულებლად, მნიშვნელოვანია, სამოქმედო გეგმაში გაიწეროს პოლიციელის მიერ სამხრე კამერის აქტიურად გამოყენება სამართალდარღვევების საქმეებში. სამოქმედო გეგმაში ასევე მკაფიოდ უნდა მიეთითოს, შეკრების უფლების დარღვევაზე შსს-ს მხრიდან დისციპლინური და ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის ზომების გამოყენების თაობაზე.

პოზიტიურად უნდა შეფასდეს შსს-ს მხრიდან მასების მართვის მომწესრიგებელი ინსტრუქციის შემუშავება, ასევე, შეკრების უფლების საერთაშორისო სტანდარტების სწავლება შინაგან საქმეთა სამინისტროს აკადემიაში.

## **2. შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების მაღალი სტანდარტით დაცვის გარანტიების შექმნა**

შეკრებისა და მანიფესტაციის თავისუფლების თავის მიზანია შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების მაღალი სტანდარტით დაცვის გარანტიების შექმნა. შეკრებისა და მანიფესტაციის არსებული სტანდარტების ამაღლება, რა თქმა უნდა, მნიშვნელოვანი მიზანია, თუმცა იგი კონკრეტული უნდა იყოს, რათა მისი მიღწევა ადვილად აღიქმებოდეს. მიზნის მიღწევა ადვილად გაიზომება, თუკი გვეცოდინება, რასთან მიმართებით ამაღლდა სტანდარტები. ამიტომ, მნიშვნელოვანია მიეთითოს, რომ სამოქმედო გეგმის მიზანია, შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების მაღალი სტანდარტით დაცვის გარანტიების შექმნა, საერთაშორისო ვალდებულების შესაბამისად. ეს მიზნის მიღწევის გაზომვას გააიოლებდა.

შეკრებისა და მანიფესტაციის მაღალი სტანდარტის დამკვიდრების მიზნის მისაღწევად შერჩეულია ორი ამოცანა: შეკრებისა და მანიფესტაციების უფლებასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის უფრო მეტად დაახლოება საერთაშორისო სტანდარტებთან და შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების დარღვევის ფაქტებზე სამართლებრივი რეაგირება და უფლების დარღვევის პრევენცია. ორივე ეს ამოცანა, საბოლოო ჯამში, მიზნის მიღწევას ემსახურება.

მიუხედავად იმისა, რომ ამოცანა არ აკონკრეტებს, რომელ საერთაშორისო სტანდარტზეა საუბარი, ეს საკითხი, სამაგიეროდ, მითითებულია საქმიანობის ნაწილში, სადაც ნახსენებია ორი საერთაშორისო სამართლებრივი ინსტრუმენტი: ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს და ვენეციის კომისიის პრაქტიკა. იმ პირობებში, როდესაც მიზანი შეკრებისა და მანიფესტაციების მაღალი სტანდარტის მიღწევაში გამოიხატება, ეს უკანასკნელი მხოლოდ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლისა და ვენეციის კომისიის დასკვნების საქართველოს კანონმდებლობაში იმპლემენტაციის გზით, ვერ მიიღწევა.

არსებობს შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების საკითხებში გაეროს სპეციალური მომხსენებლის, მაინა კიას 2012 წლის 8 ივნისის ანგარიში, რომელიც უფრო მაღალ სტანდარტს ადგენს, ვიდრე ვენეციის კომისიის რეკომენდაციები. ქვემოთ მითითებული იქნება, რომ გაეროს სპეციალური მომხსენებლის რეკომენდაციის თანახმად, მცირერიცხოვან დემონსტრანტებს უნდა ჰქონდეთ ტრანსპორტის სავალი ნაწილის გონივრული ვადით დაკავების შესაძლებლობა, მაშინ როდესაც ვენეციის კომისია არ ითხოვს შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ კანონში ამ ჩანაწერის გაკეთებას. ცხადია, ასეთ შემთხვევაში სპეციალური მომხსენებლის ანგარიში უფრო მაღალ საერთაშორისო სტანდარტს ადგენს, რომლის გარეშეც სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული მიზანი ვერ მიიღწევა. ამის მიუხედავად, სამოქმედო გეგმა არ ადგენს გაეროს სპეციალური მომხსენებლის ანგარიშში დადგენილი სტანდარტის აღსრულების ვალდებულებას.

სამოქმედო გეგმაში ერთ ამოცანად არის გაერთიანებული შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების დარღვევაზე სამართლებრივი რეაგირება და პრევენცია. ამ თავის მიზნებისათვის მიზანშეწონილად არ მიგვაჩნია გამოძიების და პრევენციის ერთ ამოცანად გაერთიანება. საქმიანობის ერთი ნაწილი, მაგალითად, მასების მართვა, მხოლოდ პრევენციას უკავშირდება, ხოლო შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების დარღვევაზე ეფექტიანი და დროული გამოძიების ჩატარება - სამართლებრივ რეაგირებას.

#### 1) საკანონმდებლო ცვლილებები

სამოქმედო გეგმაში ერთ-ერთ აქტივობად განსაზღვრულია „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ კანონის გადასინჯვა საერთაშორისო და კონსტიტუციური სტანდარტის შესაბამისად. მართალია, კონკრეტულად არ არის მითითებული, თუ რა უნდა შეიცვალოს „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში, თუმცა სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს საკანონმდებლო ცვლილებების მომზადებას ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის და ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების შესაბამისად. დასახელებული სტანდარტების საფუძველზე უნდა მომზადებულიყო კანონპროექტი, რომლითაც გათვალისწინებული იქნებოდა სპონტანური დემონსტრაციის ჩატარების შესაძლებლობა, მცირერიცხოვანი დემონსტრანტების მიერ გონივრული ვადით ტრანსპორტის სავალი ნაწილის დაკავების შემთხვევები და „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ დავების განხილვის ვადები.

საქართველოს მთავრობას 2016-2017 წლებში უნდა მოემზადებინა და პარლამენტისათვის წარედგინა „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ კანონში შესატანი ცვლილებების კანონპროექტი. ამის მიუხედავად, ეს კანონპროექტი არ მომზადებულა და, შესაბამისად, ვერც პარლამენტში იქნება წარდგენილი.

ამ ნაწილში განვიხილავთ როგორც ვენეციის კომისიისა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს სტანდარტებს, ისე შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლების საკითხებში გაეროს სპეციალური მომხსენებლის რეკომენდაციებსა და საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისობას ამ სტანდარტებთან, სამოქმედო გეგმაში მითითებული აქტივობის შეფასების ფარგლებში. ვინაიდან აქტივობა

გულისხმობს საქართველოს კანონმდებლობის შეცვლას ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსა და ვენეციის კომისიის სტანდარტების შესაბამისად, მნიშვნელოვანია იმ კონკრეტული სტანდარტების გამოკვეთა, რომლის დამკვიდრებასაც ეს ორი ევროპული მექანიზმი ითხოვს საქართველოსა და ევროპის საბჭოს წევრი სხვა სახელმწიფოებისაგან. ამის შემდეგ უნდა გაირკვეს, რამდენად დამკვიდრდა ეს სტანდარტები საქართველოს კანონმდებლობაში. სწორედ ამ საკითხებს განვიხილავთ შემდეგ ქვეთავებში.

### 3.1. სპონტანური შეკრება და მანიფესტაცია

ვენეციის კომისიამ „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ კანონთან დაკავშირებით დასკვნა 2011 წლის 30 სექტემბერს შეიმუშავა, თუმცა ამ დასკვნაში ასახული რეკომენდაციები დღემდე არ არის შესრულებული. ერთ-ერთი რეკომენდაცია საქართველოს კანონმდებლობით სპონტანური დემონსტრაციის რეგულირებას ეხებოდა.

„შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, ამ კანონით გათვალისწინებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს წინასწარი გაფრთხილების აუცილებლობა, თუ შეკრება ან მანიფესტაცია ტრანსპორტის სავალ ადგილას იმართება ან ტრანსპორტის მოძრაობას აფერხებს. ამავე კანონის მე-8 მუხლის პირველი პუნქტით, ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო უნდა გააფრთხილონ წინასწარ, შეკრებისა და მანიფესტაციის ჩატარებიდან არა უგვიანეს 5 დღისა. ვენეციის კომისიამ თავის დასკვნაში მიუთითა: „ვენეციის კომისიამ ადრე რეკომენდაცია გასცა იმის თაობაზე, რომ კანონის მე-8 მუხლით დადგენილი გაფრთხილების მოთხოვნა (ის, რომ 5 დღით ადრე წინასწარი გაფრთხილების მოთხოვნიდან არ არის დაწესებული გამონაკლისი, შეუძლებელს ხდის ამ ვადის დაუცველად სპონტანური აქციის ჩატარების შესაძლებლობას) გახდეს უფრო მოქნილი. ეს მნიშვნელოვანი რეკომენდაცია სამწუხაროდ არ იქნა შესრულებული“.<sup>53</sup> ამავე დასკვნაში ვენეციის კომისია მოუწოდებს საქართველოს ხელისუფლებას: „რჩება მნიშვნელოვანი საკითხები (კერძოდ, სპონტანური შეკრების ჩატარების შეუძლებლობა), რაც მოგვარებული უნდა იყოს ხელისუფლების მიერ. ამ საკითხთან დაკავშირებით ვენეციის კომისია რჩება საქართველოს ხელისუფლების განკარგულებაში“.<sup>54</sup>

სპონტანურ დემონსტრაციასთან დაკავშირებით, ერთ-ერთი უახლოესია 2017 წლის 7 თებერვალს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე, „ლაშმაკინი და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ“.<sup>55</sup> ამ საქმეში ადამიანის უფლებათა

<sup>53</sup> ვენეციის კომისიის დასკვნის 26-ე პარაგრაფი

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2011\)092-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2011)092-e)

<sup>54</sup> ვენეციის კომისიის დასკვნის 46-ე პარაგრაფი

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2011\)092-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2011)092-e)

<sup>55</sup> ამ საქმეში მომჩივანს სურდა, პროტესტი გამოეხატა იმ კანონპროექტის მიმართ, რომელიც მიზნად ისახავდა, აშშ-ის მოქალაქეებისათვის აკრძალა რუსი ბავშვების შვილად აყვანა.

კანონპროექტის საპარლამენტო განხილვის შესახებ საზოგადოებისათვის ცნობილი გახდა ორი დღით ადრე. რუსული კანონმდებლობით, გაფრთხილება 3 დღით ადრე უნდა შეეტანათ. ამ ვადის დაცვით, მომჩივანი შეკრების ჩატარებას კანონპროექტის განხილვის დღეს ვერ ამთხვევდა.



ევროპულმა სასამართლომ განაცხადა: „საბოლოო ჯამში, მთავრობას არ წარმოუდგენია რაიმე მიზეზი იმის თაობაზე, თუ რატომ არის „აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში“ შეკრების ჩატარების თაობაზე წინასწარი გაფრთხილების ხისტი ვადები და რატომ არ არის დაწესებული მათგან გამონაკლისი მაშინ, როცა ... გამართლებულია სპონტანური შეკრების ჩატარება. ამის გათვალისწინებით, ევროპულ სასამართლოს მიაჩნია, რომ წინასწარი გაფრთხილების ვადების ავტომატური და ხისტი გამოყენების გამო, როდესაც არ იქნა გათვალისწინებული თითოეული საქმის ინდივიდუალური გარემოებები, არ არის გამართლებული შეკრების თავისუფლებაში ჩარევა კონვენციის მე-11 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად“. <sup>56</sup>

რუსეთის კანონმდებლობის მსგავსად, საქართველოს კანონმდებლობითაც აკრძალულია ტრანსპორტის სავალი ნაწილის დაკავება წინასწარი გაფრთხილების გარეშე. ეს ხდება მაშინაც, როდესაც ადგილი აქვს წინასწარ გაუთვალისწინებელ მოვლენას, რომელიც საჭიროებს დაუყოვნებლივ რეაგირებას, რაც შესაძლოა დაგვიანდეს ხუთი დღის შემდეგ. სწორედ ამის გამო მიუთითებდა ვენეციის კომისია საქართველოს ხელისუფლებას წინასწარი გაფრთხილების 5-დღიანი ვადიდან გამონაკლისის დაწესებას, რათა ადამიანებს ჰქონდეთ სპონტანური დემონსტრაციის ჩატარების შესაძლებლობა. ეს რეკომენდაცია 2011 წელს გაიცა, თუმცა ამ დრომდე ვერ მოხერხდა მისი შესრულება. ამავე დროს, სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს კანონმდებლობაში ცვლილებების განხორციელებას და არა კონკრეტულად ამ საკითხის მოგვარებას, რაც ამ სამოქმედო გეგმის სერიოზულ ნაკლად მიგვაჩნია და ვერ უზრუნველყოფს საბოლოო მიზნის - შეკრებისა და მანიფესტაციების მაღალი სტანდარტით დაცვის უფლების მიღწევას.

ამგვარად, სპონტანური დემონსტრაციის კანონმდებლობაში ასახვით საქართველოს კანონმდებლობა ვერ დაუახლოვდა ევროპის საბჭოს სტანდარტებს და ამით ვერც შეკრების უფლების სტანდარტის ზრდის მიზანი მიიღწა.

### **3.2. მცირერიცხოვანი დემონსტრანტების მიერ ტრანსპორტის სავალი ნაწილის დაკავება**

„შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, ამ კანონით გათვალისწინებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს წინასწარი გაფრთხილების აუცილებლობა, თუ შეკრება ან მანიფესტაცია ტრანსპორტის სავალ ადგილას იმართება ან ტრანსპორტის მოძრაობას აფერხებს“, ამავე კანონის მე-8 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, გაფრთხილება ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოში (მერიაში) შეკრებამდე ხუთი დღით ადრე შეაქვთ. ამ შემთხვევაშიც, როდესაც წინასწარი გაფრთხილება ტრანსპორტის სავალ ადგილას შეკრების ჩატარების თაობაზე, 5 დღით ადრეა შეტანილი მერიაში, ამ ადგილის დაკავების უფლება აქციის მონაწილეებს

---

სამდღიანი ვადის დაუცველობას მოჰყვებოდა ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა. რუსული კანონმდებლობა არ ითვალისწინებდა შესაძლებლობას, გამონაკლისი ყოფილიყო დაშვებული სამი დღით ადრე წინასწარი გაფრთხილების მოვალეობისაგან <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-170857>

<sup>56</sup> „ლამზანკინი რუსეთი წინააღმდეგ“, გადაწყვეტილების 456-ე პუნქტი <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-170857>



არა აქვთ, თუ შეკრებაზე მცირე რაოდენობის დემონსტრანტი მივიდა. კერძოდ, „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11<sup>1</sup> მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად: „შეკრების ან მანიფესტაციის მონაწილეთა მიერ ტრანსპორტის სავალი ნაწილის ნაწილობრივ ან სრულად გადაკეტვის შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება ტრანსპორტის სავალი ნაწილის გახსნის ან/და ტრანსპორტის მოძრაობის აღდგენის შესახებ, თუ შეკრების ან მანიფესტაციის მონაწილეთა რაოდენობის გათვალისწინებით შეკრების ან მანიფესტაციის ჩატარება სხვაგვარად შესაძლებელია“.

ვენეციის კომისია თავის დასკვნაში მიესალმა „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ კანონის მე-11<sup>1</sup> მუხლში ტერმინის, „უფლებამოსილია“, ჩაწერას. ვენეციის კომისიის აზრით, როცა მცირერიცხოვანი დემონსტრანტები აფერხებენ ტრანსპორტის მოძრაობას, აქცია ავტომატურად კი არ უნდა იშლებოდეს, არამედ ინდივიდუალური გარემოებების გათვალისწინებით.<sup>57</sup> „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ კანონის მე-11<sup>1</sup> მუხლთან მიმართებით უფრო მაღალი სტანდარტის დამკვიდრებას ითხოვს შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების საკითხებში გაეროს სპეციალური მომხსენებელი მაინა კიკია. მისი აზრით, მცირერიცხოვან დემონსტრანტებს გონივრული დროით უნდა ჰქონდეთ გზის სავალი ნაწილის დაკავების შესაძლებლობა.<sup>58</sup>

ამ რეკომენდაციების მიუხედავად, საქართველოს კანონმდებლობით, მცირერიცხოვან დემონსტრანტებს არა აქვთ ტრანსპორტის სავალი ნაწილის გონივრული ვადით დაკავების უფლება. ამით მაღალი სტანდარტის დამკვიდრების მიზანი ვერ მიიღწევა.

### **3.3. სასამართლო დავები შეკრების უფლების შეზღუდვასთან დაკავშირებით**

„შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის მე-7 პუნქტის თანახმად, „შეკრების ან მანიფესტაციის შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში, რომელიც სამი სამუშაო დღის განმავლობაში, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით განიხილავს ამ გადაწყვეტილების კანონიერების საკითხს თითოეულ ინსტანციაში“.

ამგვარად, თითოეულ ინსტანციაში საქმის განხილვის სამდღიანი ვადა ვრცელდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა ხელისუფლება წყვეტს შეკრებასა და მანიფესტაციას. შეკრების დროს, რომელიც გრძელდება, მაგრამ ხელისუფლება ზღუდავს მას დროის, ადგილის ან ფორმის თვალსაზრისით, ნორმის სიტყვა-სიტყვითი განმარტებიდან გამომდინარე, ვერ გავრცელდება საქმის სასამართლოში განხილვის სამდღიანი ვადა. ხშირად დროის, ადგილის და ფორმის თვალსაზრისით დაწესებულმა შეზღუდვამ შეიძლება აზრი დაუკარგოს შეკრების ჩატარებას.

---

<sup>57</sup> ვენეციის კომისიის დასკვნის 26-ე პარაგრაფი

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2011\)092-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2011)092-e)

<sup>58</sup> მაინა კიკიას, მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლების საკითხში სპეციალური მომხსენებლის ანგარიში, 74-ე პუნქტი  
[https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full\\_Report\\_4107.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_4107.pdf)

ლაშმაკინის საქმეზე დადგინდა კონვენციის მე-13 მუხლის (ეროვნულ დონეზე დაცვის ეფექტიან საშუალებაზე უფლება) დარღვევა კონვენციის მე-11 მუხლთან მიმართებით, რადგან შეკრების ჩატარების დროსთან, ადგილთან და ფორმასთან დაკავშირებით დაწესებული შეზღუდვის წინააღმდეგ საჩივრები დროულად არ განიხილებოდა: „შეკრების თავისუფლებასთან დაკავშირებული საჩივრები არ მიიჩნეოდა სასწრაფოდ და არ ენიჭებოდა პრიორიტეტი სხვა საქმეებთან შედარებით. ეს გარემოება რუსული სასამართლოების მუდმივი გადატვირთულობის გამო, იწვევდა შეკრების თავისუფლებასთან დაკავშირებული საქმეების განხილვის გაჭიანურებას. სასამართლო ამასთან ერთად იმეორებს, რომ გადატვირთულობა არ გამოდგება სასამართლო პროცესის გაჭიანურების გასამართლებლად“.<sup>59</sup>

იმის გათვალისწინებით, რომ „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ კანონში საუბარია შეკრების შეწყვეტაზე და ამ ტერმინში არ მოიაზრება დროის, ადგილის და ფორმის მიმართ დაწესებული შეზღუდვა, ამ უკანასკნელ შემთხვევაში გავრცელდება ზოგადი ვადები, კერძოდ, სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 59-ე მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებული 2-თვიანი, ხოლო განსაკუთრებით რთული კატეგორიის საქმეზე - 5-თვიანი ვადები. ამასთან, პრაქტიკაში შესაძლებელია ეს ვადებიც დაირღვეს სასამართლო ხელისუფლების გადატვირთულობის გამო. იმისათვის რომ შეკრების ჩატარებას აზრი არ დაეკარგოს, საჭიროა „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ კანონის მე-11 მუხლის მე-7 პუნქტში ჩაიწეროს, რომ აქციის შეწყვეტასთან ერთად, თითოეულ ინსტანციაში საქმის განხილვის ვადა, 3 დღეა შეკრებებისა და მანიფესტაციების დროსთან, ადგილთან და ფორმასთან დაკავშირებული საჩივრებისათვის.

### 3.4 დასკვნა

ამგვარად, საქართველოს მთავრობამ არ შეასრულა სამოქმედო გეგმით აღებული ვალდებულება, რაც „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონმდებლობის ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს და ვენეციის კომისიის პრაქტიკასთან მისადაგებაში გამოიხატებოდა. საქართველოს კანონმდებლობა არ იცნობს სპონტანური დემონსტრაციის ინსტიტუტს, მცირერიცხოვან დემონსტრანტებს არა აქვთ ტრანსპორტის სავალი ნაწილის გონივრული ვადით დაკავების შესაძლებლობა, შეკრების დროსთან, ადგილთან და ფორმასთან დაკავშირებული შეზღუდვები დაჩქარებული წესით არ განიხილება. შეიძლება ითქვას, რომ საანგარიშო პერიოდის გასვლის მიუხედავად, შეკრებისა და მანიფესტაციების უფლებასთან დაკავშირებული კანონპროექტის მომზადების და პარლამენტში ინიცირების აქტივობა არ განხორციელებულა. ამის შედეგად, საქართველოს კანონმდებლობა ვერც საერთაშორისო სტანდარტებს დაუახლოვდა. შესაბამისად, მიზანი - დამკვიდრდეს შეკრებებისა და მანიფესტაციების მაღალი სტანდარტი, ამის გამო, არ არის მიღწეული.

---

<sup>59</sup> ლაშმაკინი და სხვები რუსეთი წინააღმდეგ გადაწყვეტილების 350-ე პუნქტი <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-170857>

ამგვარად, „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ კანონში, საანგარიშო პერიოდში, ცვლილებები არ ასახულა. ამით სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული შესაბამისი აქტივობა საერთოდ არ შესრულებულა.

#### 4. შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების დარღვევის პრევენცია

სამოქმედო გეგმაში შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების დარღვევის პრევენციის ამოცანის შესრულებასთან დაკავშირებულ ერთ-ერთ აქტივობად თავად ამოცანაა განსაზღვრული, კერძოდ, შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების დარღვევის პრევენცია. ეს გარემოება აქტივობის არარელევანტურობაზე მიუთითებს. ამას გარდა, პრევენციის ამოცანის მისაღწევ საქმიანობად განსაზღვრულია სამართალდამცავი სტრუქტურების ქვედანაყოფების მომზადების გაუმჯობესება მასების მართვის/კონტროლის სფეროში, რაც 17 მაისს ჰომოფობიისა და ტრანსფობიის წინააღმდეგ ბრძოლის დღის უსაფრთხოდ აღნიშვნის გამოწვევის გათვალისწინებით, საკმაოდ ადეკვატური აქტივობაა.

სამოქმედო გეგმაში შეკრების უფლების დარღვევის პრევენციის ამოცანის შესასრულებლად არ არის განსაზღვრული ისეთი აქტივობა, როგორიცაა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 173-ე მუხლით გათვალისწინებული (სამართალდამცავი ორგანოს მოთხოვნისადმი ბოროტი დაუმორჩილებლობა), სამართალდარღვევის საქმის წარმოების დაწყებამდე პირთან პოლიციელის კომუნიკაციის სამხრე კამერით ჩაწერა. ამ აქტივობის სამოქმედო გეგმაში ჩაწერა აუცილებელია იმის გათვალისწინებით, რომ შეკრების მონაწილეს ადმინისტრაციული წესით ხშირად სწორედ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 173-ე მუხლით აკავებენ და სასამართლო პირს სამართალდამრღვევად მხოლოდ პოლიციელის ჩვენების საფუძველზე ცნობს და არა სხვა უფრო სარწმუნო მტკიცებულებების გამოკვლევის. ამ აქტივობის გაწერა დამატებით გარანტიებს შექმნის შეკრების უფლების განსახორციელებლად.

სახალხო დამცველის ანგარიშიდან ირკვევა, რომ კვლავაც გამოწვევად რჩება მშვიდობიანი შეკრების მონაწილეთა დაკავება სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლის კანონიერი მოთხოვნისადმი დაუმორჩილებლობის გამო, ქმედება, რომელიც გათვალისწინებულია სამართალდარღვევათა კოდექსის 173-ე მუხლით. სახალხო დამცველის ინფორმაციით, ასეთ საქმეზე პირის სამართალდამრღვევად ცნობისთვის საკმარის მტკიცებულებად მიიჩნევა სამართალდარღვევათა ოქმის შემდგენელი პოლიციელის ჩვენება.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> ადამიანის უფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ საქართველოს სახალხო დამცველის 2016 წლის ანგარიში გვერდი 462-463 <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/4/4494.pdf> ანგარიშში მოყვანილია სოფელ ცდოში ელექტროგადამცემი ხაზის მშენებლობის წინააღმდეგ ჩატარებული მშვიდობიანი აქციის ერთ-ერთი აქტიური მონაწილის დაკავების და ორი ინსტანციის სასამართლოს მიერ სამართალდარღვევათა კოდექსის 173-ე მუხლით გათვალისწინებულ ქმედებაში მისი სამართალდამრღვევად ცნობის საქმე. ამ საქმეში არ არსებობდა სამხრე კამერების ჩანაწერები და მოქალაქის მიერ კანონიერი მოთხოვნისადმი დაუმორჩილებლობის თაობაზე მხოლოდ სამართალდამცავი უთითებდნენ. სასამართლოებმაც მხოლოდ ეს ჩვენება გაიზიარა და პირი სამართალდამრღვევად სცნო.

„პოლიციის შესახებ“ კანონის 27-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, „პოლიცია უფლებამოსილია საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დასაცავად **ფორმის ტანსაცმელზე, ავტოსატრანსპორტო საშუალებაზე**, გზასა და შენობების გარე პერიმეტრზე საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით დაამონტაჟოს/განათავსოს, აგრეთვე გამოიყენოს სხვის მფლობელობაში არსებული დამონტაჟებული ავტომატური ფოტო- და **ვიდეოტექნიკა**, კერძოდ: დანაშაულის პრევენციის, აგრეთვე პირის უსაფრთხოებისა და საკუთრების, **საზოგადოებრივი წესრიგისა** და არასრულწლოვნის მავნე ზეგავლენისაგან დაცვის მიზნებისათვის“;

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 236-ე მუხლის მე-2 პუნქტით, ვიდეოფირი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმეზე ერთ-ერთი მტკიცებულებაა. იმის გათვალისწინებით, რომ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 173-ე მუხლი საკმაოდ ხშირად, ძირითადად, დემონსტრანტების მიმართ გამოიყენება, მშვიდობიანი შეკრების უფლების დაუსაბუთებელი შეზღუდვის თავიდან ასაცილებლად, მნიშვნელოვანია პოლიციელებს მიეცეთ ინსტრუქცია, შეკრების მონაწილეებთან ნებისმიერი კონტაქტის დაწყებამდე იქონიონ კამერები ჩართულ მდგომარეობაში. მოქალაქესა და პოლიციელს შორის ურთიერთობის უწყვეტად ჩაწერა შეუცვლელი და უტყუარი მტკიცებულება იქნება იმის დასადასტურებლად, რეალურად ჰქონდა თუ არა ადგილი აქციის მონაწილის მიერ პოლიციელის კანონიერი მოთხოვნისადმი დაუმორჩილებლობას. ამგვარი ჩანაწერი ასევე იქნება მშვიდობიანი შეკრების უფლების დარღვევის პრევენციის საშუალება.

შინაგან საქმეთა სამინისტროდან გამოვითხოვეთ ინფორმაცია იმასთან დაკავშირებით, თუ რამდენ საქმეზე წარედგინა სამხრე კამერის მასალები სასამართლოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 173-ე მუხლით გათვალისწინებული სამართალდარღვევის ფაქტის დასადასტურებლად. ამ კითხვის პასუხად, შინაგან საქმეთა სამინისტროსაგან გვეცნობა, რომ ამგვარ სტატისტიკას არ აწარმოებენ.

მართვის/კონტროლის სფეროში სამართალდამცავი სტრუქტურების ქვედანაყოფების მომზადების გაუმჯობესების აქტივობის შესრულების შესახებ შინაგან საქმეთა სამინისტროდან მიღებული ინფორმაციით ირკვევა, რომ 2015 წელს საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის №1002 ბრძანებით დამტკიცდა „შეკრებებისა და მანიფესტაციების დროს შსს მოსამსახურეთა ქცევის სახელმძღვანელო ინსტრუქცია“. აღნიშნული ინსტრუქცია მოიცავს და არეგულირებს ისეთ საკითხებს, როგორიცაა კანონიერი შეკრებისა და მანიფესტაციის დროს შსს მოსამსახურეების სამსახურებრივ მოვალეობათა ეფექტიანი განხორციელება, შეკრებებისა და მანიფესტაციების მშვიდობიანად წარმართვა და მონაწილეთა უფლებების დაცვა... ეს ინსტრუქცია განსაზღვრავს სამართალდამცავ ორგანოთა წარმომადგენლების ქცევის ზოგად წესებს შეკრებისა და მანიფესტაციის დროს; ადგენს შეკრება/მანიფესტაციასთან დაკავშირებით სამართალდამცველების მიერ სათანადო ღონისძიებების გეგმის შემუშავების საკითხებს...

სამწუხაროდ, შინაგან საქმეთა სამინისტროდან მიღებულ წერილს არ ახლავს მინისტრის №1002 ბრძანება, რის გამოც მასების მართვის კონკრეტული დეტალების შეფასება შეუძლებელია.

იმის გათვალისწინებით, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტრომ არ მოგვაწოდა მინისტრის №1002 ბრძანება „შეკრებებისა და მანიფესტაციების დროს შსს მოსამსახურეთა ქცევის სახელმძღვანელო ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“, ასევე შეუძლებელია სრულყოფილად შეფასდეს მასების მართვის სფეროში შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოსამსახურეთა გადაწყვეტილების ეფექტიანობა. ასევე, დამატებით, ძნელია იმის შეფასებაც, პრაქტიკაში ეფექტიანად სრულდება თუ არა ეს წესები. აქვე, იმის გათვალისწინებით, რომ სამოქმედო გეგმით, პოლიციელები ვალდებული არ არიან, მონაწილეებთან კომუნიკაციის დაწყებამდე ჩართონ სამხრე კამერები და მოქალაქეებთან კომუნიკაცია თავიდან ბოლომდე ჩაიწერონ, შეკრების უფლების დარღვევის პრევენციის ამოცანის განხორციელება მიუღწეველი რჩება.

## **5. შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების დარღვევაზე სამართლებრივი რეაგირება**

სამოქმედო გეგმით შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების დარღვევაზე სამართლებრივი რეაგირების ამოცანის შესასრულებლად გაწერილია ორი აქტივობა: შეკრების და მანიფესტაციის უფლების ხელყოფის ფაქტების სწრაფი და ეფექტიანი გამოძიება და სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელება, ასევე, შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების ხელყოფის ფაქტების სწრაფი და ეფექტიანი გამოძიების თემატიკაზე საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს აკადემიის კურიკულუმებში შესაბამისი ტრენინგების ინტეგრირება. სამოქმედო გეგმა შინაგან საქმეთა სამინისტროს აკისრებს ვალდებულებას, გამოიძიოს შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების ხელყოფის ფაქტი, თუმცა უცნობია გამოძიებაში მხოლოდ სისხლისსამართლებრივი გამოძიება იგულისხმება, თუ სამსახურებრივი შემოწმების ჩატარება შეკრების უფლების იმგვარ დარღვევაზეც ვრცელდება, რომელიც დისციპლინური გადაცდომის ან ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ნიშნებს შეიცავს.

ორივე აქტივობა უზრუნველყოფს ამოცანის შესრულებას. თუმცა რადგან შინაგან საქმეთა სამინისტროს მკაფიოდ არ ევალება დისციპლინური და ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარება შეკრების უფლების ხელყოფაზე, ამ ორი აქტივობის შესრულება ამოცანის შესასრულებლად საკმარისი არ იქნება.

სახალხო დამცველის ანგარიშში მითითებულია, რომ შეკრების თავისუფლების დარღვევის ყველაზე მძიმე ფაქტი ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის სოფელ კორცხელში ნაციონალური მოძრაობის მხარდამჭერებზე თავდასხმა იყო. პროკურატურის ინფორმაციით, 6 პირს წარედგინა ბრალდება საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 239-ე მუხლის მეორე ნაწილის „ა“ პუნქტით (ხულიგნობა ჩადენილი წინასწარი შეთანხმებით ჯგუფის მიერ), ხოლო 1 პირს საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 239-ე მუხლის მეორე ნაწილის „ა“ პუნქტითა და მესამე ნაწილით (ხულიგნობა ჩადენილი ცეცხლსასროლი იარაღით ან იარაღად სხვა საგნის გამოყენებით). 2016 წლის 2 ივნისს, ზუგდიდის რაიონული სასამართლოს განჩინებით, ბრალდებულებს აღკვეთის



ღონისძიების სახით შეერჩათ გირაო. დაზარალებულად ცნეს 10 პირი. ამჟამად, ზუგდიდის რაიონულ სასამართლოში მიმდინარეობს საქმის არსებითი განხილვა.

სახალხო დამცველის 2016 წლის ანგარიშში საუბარია შეკრების თავისუფლების ხელყოფის სამ შემთხვევაზე. ერთი შემთხვევა ეხება „ქართული ოცნების“ ოფისთან მიმდინარე აქციის მონაწილის დაკავებას, რომელიც არანებაყოფლობით გადაიყვანეს პროფილურ ფსიქიატრიულ სამედიცინო დაწესებულებაში.<sup>61</sup> მეორე შემთხვევა ეხება 2016 წლის 22 ივნისს ბათუმში აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის შენობის მიმდებარე სკვერში გონიოში მაცხოვრებელი დემონსტრანტებისათვის ლეიბების წართმევას და დაკავებას.<sup>62</sup> მესამე შემთხვევა - 2016 წლის 26 დეკემბერს თბილისში ყოფილი პარლამენტის შენობის წინ მოშიმშილე პირისათვის ქოლგით სარგებლობის და კარვის დადგმის აკრძალვით შეკრების ჩატარების ფორმის შეზღუდვას.<sup>63</sup> სახალხო დამცველმა შინაგან საქმეთა სამინისტროს, შსს-ს შესაბამისი თანამშრომლებისთვის, ზემოთ ნახსენები სამი შემთხვევისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრების რეკომენდაციით მიმართა.

სახალხო დამცველის რეკომენდაციის შესასრულებლად, ამ სამ შემთხვევასთან დაკავშირებით, შინაგან საქმეთა სამინისტროს, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, ორი შესაძლებლობა ჰქონდა: დაეწყო სამსახურებრივი შემოწმება საკუთარი თანამშრომლისათვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების მიზნით, ან ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 174<sup>2</sup> მუხლის საფუძველზე. ეს უკანასკნელი ადგენს პასუხისმგებლობას შეკრებისათვის ან მანიფესტაციისათვის, აგრეთვე მასში მონაწილეობის უფლების განხორციელებისათვის ხელის შეშლისათვის სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებით. ამ სამართალდარღვევისათვის, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 239-ე მუხლის 23-ე პუნქტის საფუძველზე სამართალდარღვევათა ოქმის შედგენა შინაგან საქმეთა სამინისტროს კომპეტენციაა.

2018 წლის 16 თებერვალს შინაგან საქმეთა სამინისტროდან მიღებული წერილით ირკვევა, რომ: „2016-2017 წლებში ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 174<sup>2</sup> მუხლით (შეკრებისათვის ან მანიფესტაციისათვის ხელის შეშლა სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებით) გათვალისწინებული სამართალდარღვევის ფაქტი არ ფიქსირდება“. ამავე წერილში აღნიშნულია, რომ „შს სამინისტროს გენერალური ინსპექციის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, 2016-2017 წლებში შეკრების თავისუფლების ხელყოფისთვის ... შს სამინისტროს არცერთ მოსამსახურეს, შსს

---

<sup>61</sup> ადამიანის უფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ საქართველოს სახალხო დამცველის 2016 წლის ანგარიში, გვ. 460-461 <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/4/4494.pdf>

<sup>62</sup> ადამიანის უფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ საქართველოს სახალხო დამცველის 2016 წლის ანგარიში, გვ. 458 <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/4/4494.pdf>

<sup>63</sup> ადამიანის უფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ საქართველოს სახალხო დამცველის 2016 წლის ანგარიში, გვ. 457 <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/4/4494.pdf>

გენერალური ინსპექციის მიერ ჩატარებული სამსახურებრივი შემოწმების შედეგად, დისციპლინური სახდელი არ დაკისრებია“.

ამგვარად, სახალხო დამცველის რეკომენდაციაზე რეაგირებასთან დაკავშირებით შინაგან საქმეთა სამინისტროს ინფორმაცია არ მოუწოდებია, თუმცა აშკარაა, რომ ამ სამ შემთხვევასთან დაკავშირებით შსს-ს საანგარიშო პერიოდში არც დისციპლინური, არც ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის ღონისძიებები არ გამოუყენებია. ნაკლებად სავარაუდოა, დარღვევების მცირე მნიშვნელობის გამო, შსს-ს თანამშრომლების მიმართ სისხლისსამართლებრივი დევნისათვის საქმე პროკურატურას გადასცემოდა.

შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების დარღვევის გამოძიების ამოცანის განსახორციელებელი, სამოქმედო გეგმით გაწერილი მეორე ამოცანაა: შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების ხელყოფის ფაქტების სწრაფი და ეფექტიანი გამოძიების თემატიკაზე საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს აკადემიის კურიკულუმებში შესაბამისი ტრენინგების ინტეგრირება. მოთხოვნის მიუხედავად, კურიკულუმი არ მოუწოდებიათ.

შინაგან საქმეთა სამინისტროს წერილობით პასუხში მითითებულია, რომ 2016 წლის 25-26 აგვისტოს, ასევე 2017 წლის 6-7 ივლისს, ევროკავშირისა და გაეროს ერთობლივი პროექტის, „ადამიანის უფლებები ყველასათვის“, ფარგლებში ტრენინგები ჩატარდა. ეს ტრენინგები შეეხო შეკრებებისა და მანიფესტაციების თავისუფლების მარეგულირებელ საერთაშორისო და ეროვნულ სტანდარტებს. როგორც წერილიდან ჩანს, შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების დარღვევის პრევენციის საკითხი, მათ შორის, მასების მართვის სფეროში, ინტეგრირებულია შეკრების უფლების საერთაშორისო სტანდარტების და ამ უფლების დარღვევის გამოძიების სწავლებასთან. მიუხედავად იმისა, რომ კურიკულუმი არ მოუწოდებიათ, შსს-დან მიღებული დეტალური ინფორმაციის საფუძველზე ირკვევა, რომ შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების დარღვევაზე ეფექტიანი გამოძიების ჩატარების ტრენინგები ინტეგრირებულია შინაგან საქმეთა სამინისტროს აკადემიის კურიკულუმებში და ეს აქტივობა შესრულებულია.

კორცხელის ინციდენტთან დაკავშირებით საქმე გადაგზავნილია სასამართლოში. ამ ნაწილში პროკურატურამ გამოძიების წარმოების ვალდებულება შეასრულა. შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების ხელყოფის ფაქტების სწრაფი და ეფექტიანი გამოძიების თემატიკაზე, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს აკადემიის კურიკულუმებში შესაბამისი ტრენინგების ინტეგრირების აქტივობა შესრულდა. შეკრების უფლების ხელყოფაზე სამართლებრივი რეაგირების ამოცანის შესასრულებლად საკმარისი არ არის სისხლისსამართლებრივი ღონისძიების გამოყენების სამოქმედო გეგმით გაწერა. სახალხო დამცველის ანგარიშით ირკვევა, რომ უფრო მეტად ჭარბობს ამ უფლების დარღვევის ფაქტები, რომლებიც შეიძლება მიუთითებდეს პოლიციელის მიერ დისციპლინური ან ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენაზე. შესაბამისად, აუცილებელია სამოქმედო გეგმაში გაიწეროს შსს-ს მიერ შეკრების უფლების დარღვევის შემთხვევაში დისციპლინური ან ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის ზომების გამოყენების თაობაზე.

## რეკომენდაციები:

- 1) კანონმდებლობაში გაიწეროს სპონტანური შეკრებების ინსტიტუტი;
- 2) მცირერიცხოვან დემონსტრანტებს მიეცეთ გონივრული ვადით გზის სავალი ნაწილის დაკავების შესაძლებლობა;
- 3) შეკრების დროის, ადგილის და ფორმის შეზღუდვის საქმეებზე სასამართლოს თითოეულ ინსტანციაში დადგინდეს სამდღიანი განხილვის ვადა;
- 4) სამოქმედო გეგმის შეკრების უფლების ნაწილში ერთმანეთისაგან გაიმიჯნოს შეკრების უფლების დარღვევაზე სამართლებრივი რეაგირების და ამ უფლების დარღვევის პრევენციის ამოცანები;
- 5) შეკრების უფლების დარღვევის პრევენციის ერთ-ერთ აქტივობად განისაზღვროს პოლიციელის ვალდებულება, სამართალდარღვევათა კოდექსის 173-ე მუხლით გათვალისწინებული სამართალდარღვევის ოქმის შედგენამდე უწყვეტ რეჟიმში ჩართული იქონიოს სამხრე კამერა. შსს-მ აწარმოოს სპეციალური სტატისტიკა საქმეებზე, რომლებშიც სამხრე კამერის ჩანაწერები მტკიცებულების სახით წარედგინა სასამართლოს, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 173-ე მუხლით გათვალისწინებული სამართალდარღვევის საქმეზე.
- 6) სამოქმედო გეგმაში მკაფიოდ გაიწეროს შსს-ს ვალდებულება, შეკრების უფლების დარღვევაზე სამართლებრივი რეაგირების ამოცანის შესასრულებლად დისციპლინური ან ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის ზომების გამოყენების თაობაზე;
- 7) შეკრებისა და მანიფესტაციის თავის შექმნის პროცესში გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს ლეგტ სათემო ორგანიზაციების, გარემოსდამცველების, სტუდენტური ორგანიზაციების, ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიების, პროფკავშირების მონაწილეობას.

## სამოქმედო გეგმების (2014-2015 - 2016-2017) შედარებითი ანალიზი გამოხატვის და შეკრების თავისუფლებასთან დაკავშირებით

### 1. გამოხატვის თავისუფლება

2014-2015 წლების და 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული იყო გამოხატვის თავისუფლებასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის იდენტიფიცირება და მასში შესაბამისი ცვლილებების ასახვა; ასევე, ჟურნალისტის პროფესიულ საქმიანობაში ხელის შეშლის ცნების გადასინჯვა. არცერთი ზემოხსენებული აქტივობა არ შესრულებულა. ორივე სამოქმედო გეგმის მიზნები და ამოცანები იდენტურია.



2014-2015 წლების და 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმები ასევე ითვალისწინებდა ციფრულ მაუწყებლობაზე გადასვლას და შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის მოწესრიგებას. 2015 წელს ქვეყანა წარმატებით გადავიდა ციფრულ მაუწყებლობაზე. თუმცა, ამის შემდეგ, სახელმწიფოს არაფერი გაუკეთებია ციფრულ მაუწყებლობასთან დაკავშირებული ისეთი პრობლემის მოსაგვარებლად, როგორიცაა უმცირესობით დასახლებულ რეგიონებში „სეთ-თოვ ბოქსების“ გავრცელება.

2014-2015 და 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმები ითვალისწინებდა საგამოძიებო ორგანოების მიერ ჟურნალისტებისთვის პროფესიულ საქმიანობაში ხელის შეშლის ფაქტების სწრაფ და ეფექტიან გამოძიებას; ეს აქტივობა ნაწილობრივ შესრულდა. არის გამოძიებული საქმეები (მაგალითად, „ტაბულას“ ჟურნალისტებზე თავდასხმა), და არის საქმეებიც, რომლებიც ამ დრომდე არ გამოუძიებიათ (ჟურნალისტ ინგა გრიგოლიას პირადი ცხოვრების ამსახველი მასალების გავრცელება, 2009 წლის 15 ივნისს ჟურნალისტებზე თავდასხმა).

ორივე სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს ჟურნალისტების მიმართ ჩადენილი დანაშაულის სტატისტიკის წარმოებას. ამ დრომდე წარმოებს სისხლის სამართლის კოდექსის 154-ე მუხლით გათვალისწინებული დანაშაულის (ჟურნალისტისათვის პროფესიულ საქმიანობაში ხელის შეშლა) სტატისტიკა, ისევე როგორც სხვა დანაშაულის სტატისტიკა, სადაც დაზარალებულია ჟურნალისტი. სახალხო დამცველის აპარატის წარმომადგენლის ინფორმაციით, საგამოძიებო ორგანოებს კვლავაც უჭირთ იმის მტკიცება, რამდენად არის დაკავშირებული ესა თუ ის დანაშაულებრივი ქმედება, ჟურნალისტის პროფესიულ საქმიანობასთან. ამიტომ ეს ამოცანა სრულად პრაქტიკაში რთულად სრულდება.

2014-2015 და 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმებში გათვალისწინებული იყო ჟურნალისტის მიმართ ჩადენილი დანაშაულის ადეკვატური სამართლებრივი კვალიფიკაცია. ამ აქტივობის შესრულებასთან დაკავშირებით პრობლემა იყო 2016 წელს, როდესაც თსუ-ში მომუშავე ჟურნალისტებს კამერები დაუზიანეს და ეს ქმედება სისხლის სამართლის კოდექსის 154-ე მუხლით (ჟურნალისტისათვის პროფესიულ საქმიანობაში ხელის შეშლა) არ დაკვალიფიცირდა. ამ საქმეზე ვითარება შეიცვალა 2017 წელს, სახალხო დამცველის რეკომენდაციის შემდეგ, და ქმედება სისხლის სამართლის კოდექსის 154-ე მუხლით დაკვალიფიცირდა. თუმცა დღემდე არ დაკვალიფიცირებულა 154-ე მუხლით „მაესტროს“ ჟურნალისტების მიმართ 2009 წლის 15 ივნისს თბილისის შს მთავარ სამმართველოსთან ჩადენილი დანაშაული.

მედიაში გავრცელებული ინფორმაციის საფუძველზე, გამოძიების დაწყების ვალდებულება მხოლოდ 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმაში გაიწერა. ეს აქტივობა გამოხატვის თავისუფლების უზრუნველყოფის მიზანთან არ ყოფილა დაკავშირებული.

2014-2015 და 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმები ითვალისწინებს ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ ახალი კანონის მიღებას. ეს ვალდებულება იუსტიციის სამინისტროს ამ დრომდე არ შეუსრულებია.

## 2. შეკრების თავისუფლება

შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ მაღალი სტანდარტის მიზნის მისაღწევად, 2014-2015 და 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებდა „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ კანონში ცვლილებების შეტანას, საკონსტიტუციო სასამართლოს, ვენეციის კომისიის, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის შესაბამისად. ეს ამოცანა არცერთ ეტაპზე არ განხორციელებულა.

2014-2015, ასევე 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებდა შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების დარღვევის ფაქტებზე სწრაფ და ეფექტიან გამოძიებას. ამჟამად მიმდინარეობს სისხლის სამართლის საქმის არსებითი განხილვა ზუგდიდის რაიონულ სასამართლოში კორცხელში მომხდარ ინციდენტთან დაკავშირებით. შეკრების უფლების დარღვევის ჩამდენი არცერთი საჯარო მოხელე არ მიუციათ არც დისციპლინურ, არც ადმინისტრაციულ პასუხისგებაში.

2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმა ასევე ითვალისწინებდა სამართალდამცავი სტრუქტურების ქვედანაყოფების მომზადების გაუმჯობესებას მასების მართვის/კონტროლის სფეროში. ამასთან ერთად, 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებდა სტანდარტული პროცედურების შემუშავებას შსს-ს შესაბამისი ქვედანაყოფებისთვის, ასევე, ევროპის წამყვანი ქვეყნების გამოცდილების შესწავლას/გაზიარებას შეკრებებისა და მანიფესტაციების დროს შსს-ს მოქმედებასთან დაკავშირებით.

ამ ვალდებულების შესასრულებლად 2015 წელს საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის №1002 ბრძანებით დამტკიცდა „შეკრებებისა და მანიფესტაციების დროს შსს მოსამსახურეთა ქცევის სახელმძღვანელო ინსტრუქცია“. აღნიშნული ინსტრუქცია მოიცავს და არეგულირებს ისეთ საკითხებს, როგორცაა კანონიერი შეკრებისა და მანიფესტაციის დროს შსს მოსამსახურეების სამსახურებრივ მოვალეობათა ეფექტიან განხორციელებას, შეკრებებისა და მანიფესტაციების მშვიდობიანად წარმართვას და მონაწილეთა უფლებების დაცვას. ამგვარად, ზემოხსენებული აქტივობა შესრულდა. შსს-ს გააჩნია დოკუმენტი, რომლითაც ხდება მასების კონტროლი და შეკრების მონაწილეთა უსაფრთხოების დაცვა.

2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმა, ისევე როგორც 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმა, შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების ხელყოფის ფაქტების სწრაფი და ეფექტიანი გამოძიების თემატიკაზე, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს აკადემიის კურიკულუმებში, ითვალისწინებდა შესაბამისი ტრენინგების ინტეგრირებას. 2016-2017 წლებში შსს აკადემიაში ჩატარებული ტრენინგები, ეხებოდა შეკრებებისა და მანიფესტაციების თავისუფლების მარეგულირებელ საერთაშორისო და ეროვნულ სტანდარტებს. ამგვარად, შსს აკადემიის მსმენელთა გადამზადების ვალდებულება, ასევე შეიძლება მივიჩნიოთ შესრულებულად.

## რელიგიური უმცირესობების დაცვა

### 1. ძირითადი მიგნებები

წინამდებარე ანგარიშის მიზანია 2016-2017 წლების საქართველოს ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო გეგმის მე-11 თავის შესრულების პროცესის შეფასება და მთავრობისთვის რეკომენდაციების წარდგენა, რომელიც შეიძლება გახდეს მომავალში მისი პოლიტიკის რევიზიის საფუძველი.

რელიგიის თავისუფლების დაცვის ხარისხი ქვეყნის დემოკრატიულობისა და პლურალიზმის საზომია და გავლენას ახდენს სხვადასხვა ეთნიკური, რელიგიური და კულტურული ჯგუფების პოლიტიკურ და სოციალურ ინკლუზიაზე და სოციალურ სტაბილურობასა და მშვიდობაზე.

საქართველოში რელიგიის თავისუფლების მხრივ არსებულ გამოწვევებს სისტემური ხასიათი აქვს და წლების განმავლობაში სახელმწიფოს მიერ მხარდაჭერილი არასეკულარული და დისკრიმინაციული პოლიტიკის შედეგია. რელიგიურ ორგანიზაციებთან სახელმწიფოს პოლიტიკა არსებითად მართლმადიდებელი ეკლესიის ექსკლუზიური პრეფერენციების მიდგომას ეფუძნება, რომელიც აღიარებულია საკანონმდებლო დონეზე და ინსტიტუციონალიზებულია ყოველდღიურ პოლიტიკაში.

ასიმეტრიული სამართლებრივი და ინსტიტუციური გარემოს მიღმა, არადომინანტი რელიგიური ჯგუფები პრაქტიკაში ხშირად აწყდებიან დისკრიმინაციას. რეგიონებში კომპაქტურად დასახლებული არადომინანტი რელიგიური ჯგუფების მიმართ პოლიტიკური და სოციალური გარიყულობის და მარგინალიზაციის პრობლემა უფრო კრიტიკულად დგას.

2012 წლიდან რელიგიის თავისუფლების საკითხები მწვავედ დადგა პოლიტიკურ დღის წესრიგში და მან ახალი შინაარსი შეიძინა. ქართველი მუსლიმი თემის მიმართ გამოვლენილი რელიგიური კონფლიქტების ჯაჭვი<sup>64</sup>, იეჰოვას მოწმეთა მიმართ რელიგიური დევნის მხარდი ტენდენცია (აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 2017 წელს ამ კუთხით მდგომარეობა შედარებით გაუმჯობესებულია)<sup>65</sup>, რელიგიური ორგანიზაციების პოლიტიკური ინსტრუმენტალიზებისა და მათ შიდა საქმეებში ჩარევის ნიშნები, რომელიც რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტოს საქმიანობას უკავშირდება<sup>66</sup>, პოლიტიკური ხელისუფლების არასეკულარული საჯარო რიტორიკა და მიდგომები,<sup>67</sup> ამ

<sup>64</sup> ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), სეკულარიზმის კრიზისი და ლოიალობა დომინანტი ჯგუფის მიმართ - სახელმწიფოს როლი 2012-2013 წლებში საქართველოში გამოვლენილი რელიგიური კონფლიქტების მოგვარებაში, 2014 წელი, ხელმისაწვდომია: <https://emc.org.ge/2013/12/05/25/>

<sup>65</sup> 2016 წელს იეჰოვას მოწმეთა მიმართ ჩადენილი დანაშაულების ანალიზი, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), 2017, ხელმისაწვდომია: <https://emc.org.ge/ka/products/2016-tsels-iehovas-motsmeta-mimart-chadenili-danashaulebis-analizi>

<sup>66</sup> რელიგიის თავისუფლება - სახელმწიფოს დისკრიმინაციული და არასეკულარული პოლიტიკის კრიტიკა, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), 2016, ხელმისაწვდომია: <https://emc.org.ge/ka/products/kvleva-religiis-tavisufleba-sakhelmtsifos-diskriminatsiuli-da-arasekularuli-politikis-kritika>

<sup>67</sup> იხ. ანალიტიკური ვიდეომასალა, მომზადებულია ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის (EMC) მიერ, ხელმისაწვდომია: <https://www.youtube.com/watch?v=voOBWUH9pIs&t=193s>; რელიგია, საზოგადოება და პოლიტიკა საქართველოში, ქრისტიანე მარგველაშვილი, ხელმისაწვდომია: <http://www.cipdd.org/upload/files/religion%20society%20and%20politics%20in%20Georgia.pdf>

შეფასების ყველაზე აშკარა მაგალითებია. აღსანიშნავია, რომ ბოლო პერიოდში რელიგიის თავისუფლების შეზღუდვის გამოვლენილ შემთხვევებს მხოლოდ იზოლირებული ხასიათი არ ჰქონია და მეტწილად სხვადასხვა რელიგიურ და სოციალურ ჯგუფებს შორის კონფლიქტის ფორმით იყო წარმოჩენილი, რაც პრობლემის კომპლექსურობაზე მიუთითებს და სახელმწიფოს მხრიდან სისტემური პოლიტიკის გატარებას მოითხოვს. სამწუხაროდ, აღნიშნულ გამოწვევებს სახელმწიფომ ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული პოლიტიკით არ უპასუხა, რის გამოც რელიგიის თავისუფლების კუთხით არსებული პრობლემების მნიშვნელოვანი ნაწილი ამ დროისთვის კონსერვირებულია. სახელმწიფოს მხრიდან დომინანტი რელიგიური ჯგუფის მიერ უფლების დარღვევის ფაქტებზე გამოვლენილმა ლოიალობამ დაუსჯელობის გარემოსთან ერთად, უმცირესობას მიკუთვნებულ რელიგიურ ჯგუფებში გარიყულობის კვალი დატოვა.

რელიგიის თავისუფლების კუთხით არსებულ გამოწვევებს სახელმწიფომ 2014 წელს რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტოს დაფუძნებით უპასუხა, რომლის ხედვები და საქმიანობის სტრატეგია იმთავითვე გახდა რელიგიური ორგანიზაციების და ადამიანის უფლებებზე მომუშავე ორგანიზაციების კრიტიკის საგანი. სააგენტოს საქმიანობამ რელიგიის თავისუფლების სფეროში რეგრესული მიდგომების (რელიგიური ორგანიზაციების იერარქიზება, რელიგიური ორგანიზაციების ავტონომიაში ინტერვენცია, რელიგიის თავისუფლების პოლიტიკაში უსაფრთხოების პარადიგმის გაძლიერება) ფორმალიზების რისკები გააჩინა.

#### **გეგმის მე-11 თავთან დაკავშირებული ზოგადი ინსტიტუციური ხარვეზები**

გამოწვევების მასშტაბის გათვალისწინებით, ადამიანის უფლებათა დაცვის 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმის მე-11 თავის (რელიგიური უმცირესობების დაცვა) მნიშვნელოვანი ხარვეზი მისი შემუშავების პროცესში კვლევაზე დაფუძნებული მიდგომის არარსებობაში მდგომარეობს. ამასთან, გეგმის შემუშავების პროცესში დაბალი იყო თავად რელიგიური ორგანიზაციებისა და ადგილობრივი რელიგიური თემების მონაწილეობაც დაბალი.

გეგმის მე-11 თავით გათვალისწინებული ვალდებულებები ზოგადია და რელიგიის თავისუფლების კუთხით არსებულ გამოწვევებს სათანადოდ არ პასუხობს. სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ვალდებულებების ზოგადი და ბუნდოვანი ხასიათი რელიგიის თავისუფლების დაცვის მიმართულებით პოლიტიკის თვითნებური წარმართვის რისკებს შეიცავს და ცხადია, ართულებს მათი გაზომვის შესაძლებლობას. გეგმით გათვალისწინებული აქტივობები, როგორც წესი, ფრაგმენტულია და ბადებს ეჭვს, რომ მთავრობისთვის და ცალკეული უწყებებისთვის, გეგმა მათი პოლიტიკის გამსაზღვრელი რეალისტური და ცოცხალი დოკუმენტი არ არის. გეგმაში საქმიანობის შესრულების ინდიკატორები მეტწილად ტექნოკრატიული შინაარსისაა და კონკრეტულ სოციალურ ჯგუფებზე/სამიზნე ჯგუფებზე უფლებრივი/სოციალური გავლენის მოხდენისა და პოლიტიკური თუ სოციალური ცვლილებების გაზომვის რეალურ შესაძლებლობას არ იძლევა, რაც ასევე ნაგატიურ გავლენას ახდენს უწყებების უფრო ეფექტიან და უფლებების დაცვაზე ორიენტირებულ მუშაობაზე.

გეგმა რელიგიის თავისუფლების მიმართულებით პოლიტიკის განმსაზღვრელ ძირითად უწყებად სსიპ რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტოს მიიჩნევს. უწყების მიმართ ადამიანის უფლებებზე მომუშავე ორგანიზაციებისა და რელიგიური ორგანიზაციების დაბალი ნდობის პირობებში, ცხადია, რომ მსგავსი მიდგომა პოლიტიკის პოზიტიური ცვლილების შესაძლებლობას იმთავითვე ასუსტებს.

## მნიშვნელოვანი გამოწვევები, რომელსაც გეგმის მე-11 თავი არ პასუხობს

კრიტიკულად უნდა აღინიშნოს, რომ სამოქმედო გეგმაში სათანადოდ არ არის ასახული რელიგიის თავისუფლებისა და თანასწორობის დაცვასთან დაკავშირებული ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხები, როგორიცაა: 1. **კანონმდებლობაში კონკრეტული დისკრიმინაციული ჩანაწერების აღმოფხვრის ვალდებულება.** სამოქმედო გეგმა არ გაწერს იმ საკანონმდებლო აქტების ზუსტ ჩამონათვალს (მათ შორის, სახელმწიფო ქონების შესახებ კანონი, საგადასახადო კოდექსი, ბიუჯეტის შესახებ კანონი, მთავრობის №117 დადგენილება „საქართველოში არსებული რელიგიური გაერთიანებებისათვის საბჭოთა ტოტალიტარული რეჟიმის დროს მიყენებული ზიანის ნაწილობრივ ანაზღაურებასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების განხორციელების წესის“ დამტკიცების თაობაზე), რომელიც აშკარად უთანასწორო სამართლებრივ რეჟიმს აწესებს არადომინანტი რელიგიური ორგანიზაციებისთვის და რომელიც საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების მიერ არაერთხელ შეფასდა დისკრიმინაციად; 2. საბჭოთა პერიოდში რელიგიური ორგანიზაციებისთვის/თემებისთვის ჩამორთმეული ქონების დაბრუნების (რესტიტუციის) **კანონმდებლობის, მექანიზმებისა და პოლიტიკის შემუშავების ვალდებულება.** მიუხედავად იმისა, რომ გეგმა ფრაგმენტულ მითითებას აკეთებს რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტოს (და სხვა სამინისტროების) ვალდებულებაზე საკულტო-რელიგიური დანიშნულების შენობა-ნაგებობების ისტორიული (კონფესიური) მესაკუთრის განსაზღვრისა და შენობა-ნაგებობის გადაცემის, ასევე საკულტო-რელიგიური დანიშნულების შენობა-ნაგებობების საკუთრებასთან არსებული დავების სწრაფი, გამჭვირვალე და სამართლიანი გადაწყვეტის თაობაზე, მთავრობას გეგმაში არ აქვს გაწერილი სისტემური ხედვა რესტიტუციის არსებული დისკრიმინაციული პოლიტიკის აღმოსაფხვრელად, რომელიც არადომინანტ რელიგიურ ჯგუფებს სამართლებრივი მოწესრიგების გარეშე ტოვებს და საბჭოთა პერიოდში ჩამორთმეული ქონების დაბრუნების შესაძლებლობას ართმევს. რესტიტუციასთან დაკავშირებული საკითხების საკანონმდებლო მოწესრიგების გარეშე გადაწყვეტა, აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან პროცესის პოლიტიზებისა და თვითნებობის მაღალ რისკებს შეიცავს, რასაც ამ დროისთვის რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტოს მიერ დროებითი სარგებლობის უფლებით საკულტო ნაგებობების ნაწილის გადაცემის პრაქტიკაც ადასტურებს.<sup>68</sup> 3. გეგმაში არ არის გაწერილი მთავრობის ვალდებულება, შეიმუშაოს ზოგადი ანტიდისკრიმინაციული პოლიტიკა, რომელიც სახელმწიფო უწყებების მიერ თანასწორობის მხარდამჭერ პოზიტიურ ღონისძიებებსა და მიდგომებს მოიცავს. 4. **საკულტო ნაგებობების მშენებლობის დისკრიმინაციული პრაქტიკების აღმოფხვრის ხელშეწყობა.** ბოლო პერიოდში რელიგიის თავისუფლების შეზღუდვის ძირითადი ფაქტები სწორედ საკულტო ნაგებობების მშენებლობის პრობლემას უკავშირდება. ამ კუთხით არსებით პრობლემას თვითმმართველობის ორგანოები ქმნიან, რომლებიც რელიგიური ნეიტრალიტეტის პრინციპს ნაკლებად იცავენ და ხშირად გაუმართლებელ ლოიალობას იჩენენ დომინანტი რელიგიური ჯგუფების მიმართ. მნიშვნელოვანი იყო, რომ არსებულ გეგმას სათანადოდ ეპასუხა აღნიშნული პრობლემისთვის და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის მოქმედ კანონმდებლობასთან დაკავშირებით, სამართლებრივი/უფლებრივი განმარტებების მიცემისა და თვითმმართველობების შესაბამისი უწყებების გადამზადების

<sup>68</sup> იმამ ალის მეჩეთის რესტიტუციის პრობლემასთან დაკავშირებით მიმდინარე სასამართლო დავის მიმოხილვა, EMC, 2017, ხელმისაწვდომია: <https://emc.org.ge/ka/products/emc-ma-marneulshi-imam-alis-mechetis-restitutsiis-problemastan-dakavshirebit-sasamartlo-dava-daitsqo> ასევე, მოხეში მდებარე სადავო შენობის კონფესიური კუთვნილების დამდგენი კომისიის საბოლოო გადაწყვეტილების შეფასება, EMC, 2017, ხელმისაწვდომია: <https://emc.org.ge/ka/products/emc-mokhis-komisiis-saboloo-gadatsqvilebas-afasebs>

ვალდებულებები გაეთვალისწინებინა. 5. **რელიგიური ორგანიზაციების დაფინანსების არსებული პრაქტიკების რევიზია და კონსტიტუციითა და კონსტიტუციური შეთანხმებით გათვალისწინებულ პრინციპებთან დაახლოება.** მართლმადიდებელი ეკლესია წლების განმავლობაში კონსტიტუციური შეთანხმებით გათვალისწინებული პირობებისა და სამართლებრივი ჩარჩოს დარღვევით ფინანსდება. ზიანის ანაზღაურების ნაცვლად, ეკლესია ყოველწლიურ პირდაპირ სუბსიდიას იღებს ბიუჯეტიდან. 2014 წლიდან ოთხი რელიგიური ორგანიზაციის დაფინანსების პრაქტიკაც, ფაქტობრივად, ასევე პირდაპირი სუბსიდირების წესით ხორციელდება, რადგან 'კანონი' ზიანის ანაზღაურების ობიექტურ და ზიანთან დაკავშირებულ კრიტერიუმებს არ ითვალისწინებს. დაფინანსების პრაქტიკის რელიგიური ნეიტრალიტეტის სტანდარტებთან მისასადაგებლად მნიშვნელოვანია მათი რევიზია და ზიანის ანაზღაურების ლოგიკასთან და კრიტერიუმებთან დაახლოება. ამასთან, პრობლემურია დაფინანსების პრაქტიკების დისკრიმინაციული შინაარსი. მთავრობის არაერთი დაპირების მიუხედავად, №117 დადგენილება სხვა რელიგიურ ჯგუფებზე, რომლებმაც დადგენილების ადრესატების მსგავსად, საბჭოთა პერიოდში ასევე განიცადეს მატერიალური და მორალური ზიანი, არ გავრცელებულა. 6. **მიმდინარე რელიგიური კონფლიქტების მრავალმხრივი გადაჭრა და რელიგიურ თემებს შორის სოციალური გაუცხოების აღმოფხვრა.** 2012 წლის შემდეგ საქართველოში სოციალური ხასიათის რვა რელიგიური შეუწყნარებლობის შემთხვევა (ნიგეზიანი (2012), წინწყარო (2012), სამთაწყარო (2013), ჭელა (2013), ქობულეთი (2014), მოხე (2014), ადიგენი (2016), თერჯოლა (2014)) გამოვლინდა. მათი ნაწილი ამ დრომდე კონსერვირებულია (სამთაწყარო, ქობულეთი, მოხე). კონფლიქტის სხვა ადგილებში კი, დაპირისპირებულ თემებს შორის სოციალური დამაბულობა მაინც შეიმჩნევა. კონფლიქტების ტრავმატული სოციალური შედეგების აღმოსაფხვრელად, მნიშვნელოვანია, სახელმწიფომ უზრუნველყოს ერთი მხრივ, უფლებების დაცვის ვალდებულების შესრულება (სადაც ეს ამ დრომდე აქტუალურია), მეორე მხრივ, კი - თემებს შორის ნდობის აღდგენისა და დაახლოებისთვის აუცილებელი პოზიტიური სოციალური და საგანმანათლებლო სამუშაოების ჩატარება. რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტოს მანდატში კონფლიქტების მოგვარების შესახებ ექსპლიციტური მითითების მიუხედავად, ამ კუთხით უწყების მუშაობა სუსტი და არაკომპლექსურია.

## გეგმის მე-11 თავის შესრულების მონიტორინგის ზოგადი შეფასება

გეგმის შესრულების მონიტორინგის შედეგები აჩვენებს, რომ გაწერილი საქმიანობების შესრულება მეტწილად ფრაგმენტული იყო და გეგმით გათვალისწინებული ამოცანების მიღწევისთვის უწყებებს სისტემური ხედვა არ გააჩნდათ, მათ შორის, გამოიკვეთა ისტორიული საკულტო ნაგებობების სარგებლობაში გადაცემის ფრაგმენტული და თვითნებური პრაქტიკა; სიძულვილით მოტივირებულ დანაშაულებთან ბრძოლის პოლიტიკის ერთიანი სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავებისა და უწყებებს შორის არასაკმარისი კოორდინაციის პრობლემა; განათლების სისტემაში რელიგიური ნეიტრალიტეტისა და თანასწორობის პრინციპების დამკვიდრებისთვის სისტემური მიდგომების და მეთოდების არარსებობის პრობლემა; საკულტო ნაგებობების მოვლა-პატრონობის პოლიტიკის არადისკრიმინაციული და საჭიროებებზე დაფუძნებული პრიორიტეტებისა და სამოქმედო გეგმის არარსებობის პრობლემა. ეს პრობლემა, მათ შორის, უწყებებს შორის სუსტი კოორდინაციის ხარვეზშიც გამოვლინდა. გეგმის შესრულების თაობაზე მიღებული საჯარო ინფორმაცია პროცესის მიმართ ტექნოკრატიული მიდგომის პრობლემას ააშკარავებდა. ზოგიერთ შემთხვევაში დასახული ვალდებულებების შესრულება გადავადდა (სახელმძღვანელოების რევიზია, დირექტორების გადამზადების სტანდარტში მრავალფეროვნების მართვისა და



ინტერკულტურული განათლების ცოდნის ფლობის კომპონენტის ასახვა, დისკრიმინაციული საგადასახადო რეჟიმის რევიზია), ან მოხდა მათი ვიწრო და ტექნოკრატიული განმარტება (მათ შორის, კანონმდებლობის რევიზია დისკრიმინაციის პერსპექტივიდან, განათლების სისტემაში შიდა მონიტორინგის გაძლიერება). ცალკეულ შემთხვევაში, უწყებებიდან ამომწურავი საჯარო ინფორმაციის მოუწოდებლობამ, ასევე გაართულა გაწერილი საქმიანობის სათანადო შესრულების მონიტორინგი. ამასთან, საგანგებოდ უნდა მიეთითოს საანგარიშო პერიოდში უფლებების დარღვევის მძიმე და სიმპტომატურ შემთხვევებზე (მაგალითად, ე.წ. მოხის კომისიის მიერ მისი თავდაპირველი მიზნის შეუსრულებლობის პრობლემა და ძეგლისთვის სადავო ნაგებობის სტატუსის შენარჩუნება<sup>69</sup>, თანდოიანცის სომხური ეკლესიის გადაცემა საპატრიარქოსთვის<sup>70</sup>, იმამ ალის მეჩეთის გადაცემა სხვა რელიგიური ორგანიზაციისთვის<sup>71</sup>, სოფელ ყარაჯალასა და სოფელ მოხის სკოლებში მუსლიმი გოგონების უფლების შეზღუდვისა და სამინისტროს არაჯეროვანი რეაგირების ფაქტები), რომელსაც სახელმწიფომ სათანადოდ არ უპასუხა, რაც გეგმით გათვალისწინებული მიზნების შესრულების ხარვეზებზე პრაქტიკულად მიუთითებს.

საანგარიშო პერიოდში თავს იჩენს სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების წინააღმდეგ ბრძოლის პოლიტიკის ინსტიტუციონალიზებისა და პოზიტიური ცვლილებების ტენდენცია, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. ამ კუთხით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში ადამიანის უფლებების დაცვის დეპარტამენტის შექმნა, რომელიც სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების გამოძიების პროცესის მონიტორინგსა და პოლიტიკის კოორდინაციას ახდენს. ასევე დადებითად უნდა შეფასდეს, საჯარო სამსახურის ეთიკის მარეგულირებელ ნორმებში რელიგიური ნეიტრალიტეტის ექსპლიციტური ასახვის და ამ მიმართულებით საჯარო სამსახურში დაგეგმილი ტრენინგების ციკლი.

## 2. სამოქმედო გეგმის მე-11 თავის ზოგადი შეფასება

### ▪ პასუხისმგებელი უწყებების რელევანტურობა

პასუხისმგებელი უწყებების განსაზღვრის კუთხით, სამოქმედო გეგმის სისტემურ გამოწვევად უნდა დასახელდეს მთავრობის მიერ რელიგიის თავისუფლებასთან დაკავშირებული პოლიტიკის განხორციელებაში რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტოსთვის (შემდგომში სააგენტო) ექსკლუზიური როლის მინიჭების საკითხი, რომელიც აღნიშნული უწყების მიმართ დაგროვებული კრიტიკის ფონზე, განსაკუთრებით პრობლემურია და პოლიტიკის პოზიტიური შეცვლის შესაძლებლობებს ასუსტებს.

სააგენტოს შექმნა საწყის ეტაპზე გააკრიტიკეს რელიგიური ორგანიზაციების ნაწილმა და ადამიანის უფლებებზე მომუშავე ორგანიზაციებმა, რადგან ის რელიგიის თავისუფლებასთან დაკავშირებული საკითხების უფლებრივი პარადიგმიდან გატანისა

<sup>69</sup> EMC-ის შეფასება, ხელმისაწვდომია: <https://emc.org.ge/ka/products/emc-mokhis-komisiis-saboloo-gadatsqvatilebas-afasebs>

<sup>70</sup> EMC-ის და TDI-ის ერთობლივი შეფასება, ხელმისაწვდომია: <https://emc.org.ge/ka/products/emc-da-tdi-sapatriarkostvis-tandoiantsis-eklesiis-tvitnebuli-gadatsemis-sakmeze>

<sup>71</sup> EMC-ის შეფასება, ხელმისაწვდომია: <https://emc.org.ge/ka/products/emc-ma-marneulshi-imam-alis-mechetis-restitutsiis-problemastan-dakavshirebit-sasamartlo-dava-daitsqo>



და პოლიტიკების რისკებს შეიცავდა. სააგენტოს მანდატის მქონე ინსტიტუციები, როგორც წესი, პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში არსებობენ და მათი ლაბილური ფუნქციების მიუხედავად, როგორც წესი, რელიგიური ორგანიზაციების კონტროლის ინსტრუმენტს წარმოადგენენ. სააგენტოს მიერ დაყენებული ინიციატივები და საქმიანობის შეფასება აღნიშნულ ეჭვებს აძლიერებს.<sup>72</sup> 4 წლის განმავლობაში სააგენტოს საქმიანობის ძირითადი სფერო ოთხი რელიგიური თემის დაფინანსების პროცესის მენეჯმენტი და ცალკეული რელიგიური ორგანიზაციებისთვის ქონებრივი საკითხების არასისტემური და პოლიტიკურ ლოიალობაზე დაფუძნებული მიდგომებით გადაჭრაა. დაფინანსების პრაქტიკა, ისევე როგორც სხვა სახის მხარდაჭერა, სააგენტოს მიერ ზოგიერთი რელიგიური ორგანიზაციის კონტროლის საშუალებად გამოიყენება, რაც ყველაზე აშკარად მუსლიმ თემთან დაკავშირებით გამოჩნდა.

მიუხედავად იმისა, რომ სააგენტო პრემიერ-მინისტრის უშუალო დაქვემდებარებაში ოპერირებს და პროცესებზე მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ზეგავლენის რესურსი უნდა ჰქონდეს, უწყებამ ვერ შეძლო რელიგიის თავისუფლებასთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი დავებისა და პრობლემების გადაწყვეტა, რაც შესაბამისი პოლიტიკური ნების არარსებობაზე უნდა მიუთითებდეს.<sup>73</sup>

სააგენტოს ინიციატივები და მიდგომები რელიგიის თავისუფლების საკითხების მიმართ, როგორც წესი, არაპროგრესულია და მის მიერ მომზადებული ანალიტიკური დოკუმენტები თანასწორობისა და ადამიანის უფლებების დაცვის იდეას ეწინააღმდეგება. მათ შორის, უწყების საქმიანობაში იკვეთება რელიგიური ორგანიზაციების იერარქიების, უსაფრთხოებასა და კონტროლზე დაფუძნებული მიდგომის გაძლიერების მცდელობა.<sup>74</sup>

მანდატში კვლევითი ფუნქციების დომინირების მიუხედავად, რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტო არ ეწევა რელიგიის თავისუფლების მდგომარეობის სრულყოფილ დოკუმენტირებასა და კვლევას. მაგალითად, 2012 წლის შემდეგ მუსლიმი თემის მიმართ გამოვლენილი რელიგიური კონფლიქტები და მათი სოციალური კონტექსტები, სააგენტოს სათანადოდ არ შეუფასებია.

სააგენტოს საქმიანობაში ყველაზე მეტად იკვეთება მუსლიმური რელიგიური ორგანიზაციების ავტონომიაში ჩარევისა და კონტროლის მცდელობები, რაც განსაკუთრებით აშკარად ოთხი რელიგიური ორგანიზაციის დაფინანსების პრაქტიკაში შეიმჩნევა. მუსლიმური ორგანიზაციების დაფინანსების 75% სასულიერო პირების ხელფასებზე იხარჯება.<sup>75</sup> ამასთან, მუსლიმი თემის წინაშე მდგარი მნიშვნელოვანი

---

<sup>72</sup> EMC-ის კვლევა „რელიგიის თავისუფლება – სახელმწიფოს დისკრიმინაციული და არასეკულარული პოლიტიკის კრიტიკა“, ხელმისაწვდომია: <https://emcrights.files.wordpress.com/2017/03/170x250-geo-web.pdf>

<sup>73</sup> EMC-ის კვლევა „რელიგიის თავისუფლება – სახელმწიფოს დისკრიმინაციული და არასეკულარული პოლიტიკის კრიტიკა“, ხელმისაწვდომია: <https://emcrights.files.wordpress.com/2017/03/170x250-geo-web.pdf>

<sup>74</sup> „საქართველოს სახელმწიფოს რელიგიური პოლიტიკის განვითარების სტრატეგიის“ შეფასება, ხელმისაწვდომია: <https://emc.org.ge/2015/03/19/%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%A5%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%97%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%9A%E1%83%9D%E1%83%A1-%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%AE%E1%83%94%E1%83%9A%E1%83%9B%E1%83%AC%E1%83%98%E1%83%A4%E1%83%9D/>

<sup>75</sup> EMC, ოთხი რელიგიური ორგანიზაციის დაფინანსების პრაქტიკის სამართლებრივი შეფასება, ხელმისაწვდომია: <https://emc.org.ge/ka/products/otkhi-religiuri-organizatsiis-dafinansebis-praktikis-samartlebrivi-shfaseba>

გამოწვევების დროს სსიპ სრულიად საქართველოს მუსლიმთა სამმართველოს სუსტი და თემის ინტერესების არამხარდამჭერი პოზიციები (e.g. ბათუმში ახალი მეჩეთის მშენებლობის ალტერნატივად 2014 წელს სრულიად საქართველოს მუსლიმთა სამმართველოს მიერ რეზიდენციისა და თეოლოგიური სასწავლებლისთვის საჭირო ნაგებობების მოთხოვნა, რამაც მუსლიმი თემის აშკარა უკმაყოფილება და სამმართველოს პარალელურად ახალი მეჩეთის მშენებლობის თვითორგანიზების პროცესი განაპირობა<sup>76</sup>; მოხის კონლიფქტის დროს სამუფტო სამმართველოსა და ადგილობრივი თემის პოზიციებს შორის დაპირისპირება და სამუფტო სამმართველოს მხრიდან, მოხის ისტორიულ მეჩეთთან დაკავშირებით სააგენტოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების მიმართ კრიტიკულად განწყობილი სასულიერო პირების სამსახურიდან გათავისუფლების შემთხვევა<sup>77</sup>) ამ ეჭვებს კიდევ უფრო აძლიერებს.

**ამდენად, სააგენტოს მიმართ დაგროვებული მწვავე კრიტიკის მიუხედავად, სამოქმედო გეგმა მას რელიგიის თავისუფლების საკითხებზე მომუშავე ძირითად და ექსკლუზიურ უწყებად აქცევს, რაც ცხადია, ამ მიმართულებით პოლიტიკის პოტიზიური ცვლილების მოლოდინებს არსებითად ამცირებს.**

უნდა აღინიშნოს, რომ გეგმაში მთლიანად არის იგნორირებული სახალხო დამცველთან არსებული რელიგიათა საბჭოს როლი, რომელიც რელიგიური ორგანიზაციების (33 ორგანიზაცია) გაერთიანების ჰორიზონტალური, დემოკრატიული სივრცეა და რელიგიის თავისუფლების საკითხებზე მუშაობის და თვითორგანიზების 10-წლიანი ისტორია გააჩნია.<sup>78</sup> რელიგიათა საბჭო რეგულარულად გასცემს რეკომენდაციების პაკეტს რელევანტური უწყებების მიმართ, რომელიც რელიგიური ორგანიზაციების ძირითადი წუხილების და უფლებების დარღვევის პრაქტიკას ეფუძნება და ღირებული დოკუმენტი შეიძლება გახდეს სამოქმედო გეგმის შემუშავებისა და მისი შესრულების მონიტორინგის პროცესში. პოლიტიკის შემუშავების დაგეგმვის პროცესში რელიგიათა საბჭოს შემოყვანა მთავრობის პოლიტიკაში რელიგიური ორგანიზაციების მონაწილეობის და დემოკრატიულობის ელემენტებს გააძლიერებს. ამ კუთხით, ცხადია, რომ სააგენტოსთან არსებული ინტერრელიგიური სათათბირო, რომელიც დაახლოებით 10-მდე რელიგიურ ორგანიზაციას (საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესია; საქართველოს მუსლიმთა სამმართველო; სომეხთა სამოციქულო მართლმადიდებელი ეკლესია; საქართველოს ევანგელურ-ბაპტისტური ეკლესია; საქართველოს ებრაელთა კავშირი; საქართველოს ევანგელურ-ლუთერული ეკლესია; საქართველოს ევანგელურ-პროტესტანტული ეკლესია; სახარების რწმენის ეკლესია; კრიშნას ცნობიერების საერთაშორისო საზოგადოება; იეზიდთა სასულიერო საბჭო) აერთიანებს<sup>79</sup> და რომელიც სახელმწიფო უწყების ქვეშ ოპერირებს, დამოუკიდებლობისა და დემოკრატიულობის იმავე მოთხოვნებს ვერ აკმაყოფილებს.

#### ▪ საქმიანობის და ამოცანის შეუსაბამობა მიზანთან

სამოქმედო გეგმის მე-11 თავით განსაზღვრულია ერთი მიზანი და ოთხი ამოცანა და მათ ქვეშ გაერთიანებული კონკრეტული საქმიანობები. გეგმაში გათვალისწინებული მიზნები, ისევე როგორც ამოცანები, საკმაოდ ზოგადია და ცუდად სტრუქტურირებული. მათ

<sup>76</sup> EMC-ის განცხადება ბათუმში ახალი მეჩეთის მშენებლობის საკითხზე, ხელმისაწვდომია: <https://emc.org.ge/ka/products/emc-batumshi-akhali-mechetis-msheneblobis-sakitkhs-gamoekhmaura>

<sup>77</sup> EMC-ის მიერ თენგიზ ბერიძესთან ჩაწერილი ახსნა-განმარტება, 05.03.2018

<sup>78</sup> შენიშვნა: რელიგიათა საბჭოსთან კომუნიკაციისა და თანამშრომლობის გაძლიერების აუცილებლობაზე საქართველოს მთავრობას უთითებს რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპული კომისია (ECRI);

<sup>79</sup> რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტოს 2016-2017 წლების ანგარიში, 2018;

შორის, გეგმა არ ახდენს ამოცანების კლასიფიცირებას თამატური მიმართულებების მიხედვით (მაგალითად, რელიგიური შეუწყნარებლობით მოტივირებული დანაშაულების პრევენცია, გამოძიება, მსხვერპლის დაცვის ხელშეწყობა; საკულტო ნაგებობების დაბრუნებისა და დაცვის ხელშეწყობა; საჯარო სკოლებში რელიგიური ნეიტრალიტეტისა და თანასწორობის დაცვის უზრუნველყოფა და ა.შ.). მიზნების და ამოცანების განსაზღვრის დონეზე წარმოქმნილმა ამ სირთულემ აღებული ვალდებულებების არსისა და მიზნობრიობის განსაზღვრა გაართულა. ამასთან, ამოცანები სრულად არ ფარავს იმ სისტემურ გამოწვევებს, რაზეც სახალხო დამცველი და მასთან არსებული რელიგიათა საბჭო, საერთაშორისო ორგანიზაციები, ადამიანის უფლებებზე მომუშავე ადგილობრივი ორგანიზაციები, წლების განმავლობაში უთითებენ (იხ. ზემოთ). ზოგიერთ შემთხვევაში პრობლემურია აქტივობების დუბლირების (მაგალითად, 11.1.2.2. (ტრენინგები შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და პროკურატურის თანამშრომლებისთვის რელიგიის თავისუფლებისა და თანასწორუფლებიანობის დაცვის საკითხებზე) და 11.1.2.6. (საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს და საქართველოს პროკურატურის შესაბამისი თანამშრომლების გადამზადება რელიგიური შეუწყნარებლობის, ძალადობის და რელიგიის ან რწმენის ნიშნით დისკრიმინაციის საფუძველით ჩადენილი დანაშაულების გამოძიების კუთხით კვალიფიკაციის ასამაღლებლად) საქმიანობები) და ასევე, მათი ზოგადი/ზუნდოვანი ფორმულირების (მაგალითად, 11.1.3.6. (რელიგიისა და რწმენის თავისუფლებით დაცული კოლექტიური და ინდივიდუალური უფლებების გამოხატვის უზრუნველყოფა) საქმიანობა) პრობლემაც, რაც მათი შესრულების შემოწმებას ართულებს.

- განსაზღვრული ინდიკატორებით საქმიანობის სათანადო შეფასების შეუძლებლობა

გეგმის სხვა თავების მსგავსად, წინამდებარე თავის შემთხვევაშიც, ინდიკატორების დონეზე არსებული პრობლემა, მისი ზოგადი და ტექნოკრატიული ხასიათია. ინდიკატორები არ ზომავს კონკრეტული სამიზნე ჯგუფების უფლებრივ მდგომარეობაზე შესრულებული საქმიანობის გავლენას და, მეტწილად, შესრულებული აქტივობების რაოდენობრივი მახასიათებლებით შემოიფარგლება (კონკრეტული დაანგარიშების და გაზომვის გარეშე).

- საქმიანობის შესრულების ვადები

წინამდებარე თავის, ისევე როგორც გეგმის სხვა თავების მნიშვნელოვანი გამოწვევაა საქმიანობის შესრულების კონკრეტული ვადების არარსებობა, რაც, არც შესაბამისი უწყებების მიერ საქმიანობის პროგრესის გაზომვის შესაძლებლობას იძლევა და ამასთან, შუალედური შესრულების მონიტორინგის პროცესსაც ართულებს. კონკრეტული ვადების არარსებობა საკითხზე სისტემური და თანმიმდევრული მუშაობის პრობლემასაც უნდა წარმოშობდეს და უწყებების მიერ გეგმის, როგორც პოლიტიკის განმსაზღვრელ, სახელმძღვანელო დოკუმენტად/ინსტრუმენტად აღქმის საკითხზეც ახდენს გავლენას.

### 3. სამოქმედო გეგმის მე-11 თავის მიზნების, ამოცანებისა და აქტივობების შეფასება

#### მიზანი - 11.1. სეკულარიზმისა და რელიგიური შეწყნარებლობის დამკვიდრება

როგორც ზემოთ აღინიშნა, გეგმის მე-11 თავი მხოლოდ ერთ მიზანს განსაზღვრავს, რომელიც ძალიან ზოგადი და ფართეა და მნიშვნელოვანი იქნებოდა, გეგმას სფეროების მიხედვით უფრო ხელშესახები მიზნები დაედგინა, როგორც ეს გეგმის სხვა თავებში გვხვდება.

### **ამოცანა - 11.1.1. საჯარო სამსახურში რელიგიური ნეიტრალიტეტის მდგომარეობის შესწავლა**

აღნიშნული ამოცანის ქვეშ გეგმაში მხოლოდ ერთი საქმიანობაა გათვალისწინებული, რაც ცხადია, ვერ ამოწურავს და ვერც სრულად პასუხობს განსაზღვრულ ამოცანას. ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ გეგმა საჯარო სამსახურში რელიგიური ნეიტრალიტეტის მდგომარეობის შესწავლას ისახავს მიზნად, საქმიანობა აღნიშნულ საკითხზე მხოლოდ საჯარო მოხელეების ცნობიერების ამაღლების აქტივობებით შემოიფარგლება და სრულად არ შეესაბამება ამოცანას. ნიშანდობლივია, რომ სააგენტოს ანგარიშიდან არ ჩანს, თუ რა მოსამზადებელი და კვლევითი სამუშაოები ჩაატარა უწყებამ საჯარო სამსახურში რელიგიური ნეიტრალიტეტის კუთხით არსებული ძირითადი გამოწვევებისა და პრაქტიკების გამოსავლენად, რომელიც, თავის მხრივ, სამუშაოს თემატური და ინსტიტუციური პრიორიტეტების განსაზღვრას უნდა დასდებოდა საფუძვლად. ცხადია, ეს ხარვეზი ამოცანის ქვეშ საქმიანობების ფარგლების და ფორმების სწორ განსაზღვრაზე აისახა და, მთლიანობაში, გაწერილი საქმიანობის ეფექტიანი შესრულების პროცესზე ასევე მოახდინა გავლენა. უმჯობესი იქნებოდა, თუ ამავე ამოცანის ქვეშ გაიწერებოდა 11.1.2.4. საქმიანობაც (საჯარო სამსახურში რელიგიური ნეიტრალიტეტის დაცვის სტანდარტის ინიცირება, რომელიც შესაბამისად გაიწერება ცალკეული უწყებების ეთიკის კოდექსებში).

### **საქმიანობა 11.1.1.1. - საჯარო მოხელეების ცნობიერების ამაღლება სეკულარიზმისა და რელიგიური ნეიტრალიტეტის საკითხებზე**

აღნიშნული საქმიანობის ქვეშ მთავრობა მეტწილად 2015-2016 წლებში რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტოს მიერ დონორი ორგანიზაციის მხარდაჭერით განხორციელებულ პროექტზე მიუთითებს - „რელიგიური ტოლერანტობა და სეკულარიზმი“, რომელიც ითვალისწინებდა სამუშაო შეხვედრების გამართვას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების (მერია, გამგეობა, საკრებულო), სამხარეო ადმინისტრაციებისა და აჭარის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭოსა და სამთავრობო უწყებების წარმომადგენლებთან. სააგენტოს ინფორმაციით, პროექტში მონაწილეობა სულ ორასზე მეტმა საჯარო მოხელემ მიიღო. ამასთან, სააგენტომ საჯარო მოხელეებისთვის პრაქტიკული სახელმძღვანელო- „სეკულარიზმი და რელიგიური ნეიტრალიტეტი საჯარო სამსახურში“ - მოამზადა.

მთავრობის მხრიდან საჯარო მოხელეებისთვის მსგავსი ტრენინგების/დისკუსიების ციკლის დაწყება პოზიტიურად უნდა შეფასდეს, თუმცა პრობლემურია სწავლების პროცესის სათანადო დაგეგმვისა და საჯარო მოხელეების ქცევაზე მათი ზეგავლენის გაზომვის მეთოდოლოგიის არარსებობა. ტრენინგების ციკლი სააგენტომ საჯარო სამსახურში რელიგიური ნეიტრალიტეტის დარღვევის ძირითადი პრაქტიკების გაუანალიზებლად და საჯარო სამსახურში მაღალი რისკის შემცველი ინსტიტუციების იდენტიფიცირების გარეშე წამოიწყო. ამასთან, ტრენინგების პროცესის რელიგიურ ნეიტრალიტეტთან დაკავშირებული მკაფიო სტანდარტების ნორმატიული საფუძვლების განუსაზღვრელად დაწყებას, შესაძლოა, ტრენინგის ფარგლებში მოსმენილი შინაარსის განსხვავებული ინტერპრეტაციისა და ჯეროვანი სერიოზულობით მიღების პრობლემა წარმოექმნა. არც ის არის ცნობილი, სააგენტოს გააჩნია თუ არა საჯარო მოხელეებისთვის ჩატარებული ტრენინგების გავლენის გაზომვისა და პრაქტიკაში სტანდარტების დამკვიდრების მონიტორინგის მეთოდოლოგიური ინსტრუმენტი. ამ პირობებში

*მნიშვნელოვანია, მთავრობამ უზრუნველყოს ადამიანის უფლებების საკითხებში საჯარო მოხელეების გადამზადების ერთიანი, კომპლექსური სისტემა, სადაც რელიგიური ნეიტრალიტეტისა და რელიგიის თავისუფლების საკითხებიც ასევე სათანადოდ იქნება თავმოყრილი.*

#### **ამოცანა - 11.1.2. რელიგიური შემწყნარებლობის და არადისკრიმინაციული გარემოს დამკვიდრება**

აღნიშნული ამოცანის ქვეშ გათვალისწინებული აქტივობები ოთხი ძირითადი მიმართულებით შეიძლება დაიყოს: 1. სამართალდამცავი ორგანოების მიერ რელიგიური შემწყნარებლობით მოტივირებულ დანაშაულებზე ეფექტიანი რეაგირება და მათი კვალიფიკაციის ამაღლება; 2. კანონმდებლობაში არსებული დისკრიმინაციული ჩანაწერების შესწავლა და მთავრობის მიერ შესაბამისი ინიციატივების დაყენება; 3. რესტიტუციის პრობლემების გადაჭრა; 4. ისტორიული საკულტო ნაგებობების დაცვისა და მოვლა-პატრონობის უზრუნველყოფა. აღნიშნული პრობლემატიკა იმდენად ფართეა და სისტემური, რომ მნიშვნელოვანი იყო მათი ამოცანების დონეზე ცალ-ცალკე განსაზღვრა. ეს ხარვეზი განაპირობებს ამოცანებისა და საქმიანობების გაზუნდოვანებასა და საქმიანობების არაამომწურავ ხასიათს, რაც მთლიანობაში გეგმის, როგორც უფლებების დაცვის პრაქტიკულ დოკუმენტად აღქმას ართულებს. აღნიშნული ამოცანის ქვეშ ზოგიერთ შემთხვევაში გეგმა ითვალისწინებს ისეთი ზოგადი ხასიათის აქტივობებს, როგორიცაა, მაგალითად, რელიგიისა და რწმენის თავისუფლებით დაცული კოლექტიური და ინდივიდუალური უფლებების გამოხატვის უზრუნველყოფა (საქმიანობა 11.1.3.6), რომლის ზუსტი შინაარსის დადგენა და შესრულების შემოწმება ასევე რთულია.

##### **საქმიანობა 11.1.2.1. - საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლება რელიგიური შემწყნარებლობის მიმართულებით**

აღნიშნული საქმიანობის შესრულების ქვეშ სააგენტოს მითითებული აქვს ინტერრელიგიური კალენდრისა და რელიგიური რუკების შექმნა და რელიგიური მრავალფეროვნების, რწმენის თავისუფლების პრინციპების შესახებ ვიდეომასალის მომზადების აქტივობები.

აღნიშნული მასალების მომზადება სააგენტოს მიერ რელიგიური მრავალფეროვნების წახალისებას ისახავს მიზნად, თუმცა მასალის შინაარსი პრობლემურია. პირველ რიგში, უნდა აღინიშნოს გავრცელებულ მასალებში რელიგიური ორგანიზაციების სიმბოლური იერარქიების პრობლემა. კალენდარსა და რელიგიურ რუკაში წარმოდგენილი მასალა არ ისახავს საქართველოში წარმოდგენილი რელიგიების სრულ სპექტრს. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ შედგენილი რუკების აღწერილობა ტექნიკური, მშრალი (არარეფერირებადი) და ანალიტიკურ მიდგომას მოკლებულია. აღსანიშნავია, რომ რუკების შედგენის პროცესში გამოვლინდა სააგენტოს მიერ რელიგიური ორგანიზაციების სასულიერო პირების პერსონალური ინფორმაციის შეგროვების უკანონო პრაქტიკა, რაც მკაცრად გააკრიტიკეს რელიგიურმა ორგანიზაციებმა და ადამიანის უფლებებზე მომუშავე ორგანიზაციებმა.<sup>80</sup> რუკების გამოქვეყნების შემდეგ ნათელი გახდა, რომ

<sup>80</sup> იხილეთ ადამიანის უფლებებზე მომუშავე ორგანიზაციების ერთობლივი განცხადება, ხელმისაწვდომია: <https://emc.org.ge/ka/products/ara-fobias-tseври-organizatsiebis-gantskhadeba-religiis-sakitkhata-sakhelmtsifo-saagentos-mier-religiuri-konfesiiebisgan-sasuliero-pirebis-personaluri-informatsiis-mopovebis-mtsdelobis-taobaze>

სასულიერო პირების პერსონალური მონაცემების შეგროვება მათ შედგენას არ უკავშირდებოდა.

მთლიანობაში, მთავრობის წარმომადგენლების მიერ გაკეთებული პრობლემური განცხადებები სეკულარიზმის საკითხზე<sup>81</sup> და დომინანტი ეკლესიის როლთან დაკავშირებით, ისევე როგორც არადომინანტი რელიგიური ჯგუფების უფლების დარღვევის ყველაზე მნიშვნელოვან შემთხვევებზე აშკარად არაეფექტიანი რეაგირება, სიმბოლურ/დისკურსულ ველზე სახელმწიფოს რელიგიური ნეიტრალიტეტისა და თანასწორობის აღქმას იმდენად აზიანებს, რომ სააგენტოს ფრაგმენტულ და შინაარსობრივად ასევე პრობლემურ აქტივობებს, რელიგიური შემწყნარებლობის კუთხით საზოგადოებრივი ცნობიერების ტრანსფორმაციის რესურსი არ გააჩნია.

**საქმიანობა 11.1.2.2. - საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და სახალხო დამცველის მონაწილეობით, შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და პროკურატურის თანამშრომლებისთვის, ჩატარდეს კვალიფიციური ტრენინგები რელიგიის თავისუფლებისა და თანასწორობის დაცვის საკითხებზე**

მთავრობის ინფორმაციით, დისკრიმინაციისა და სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების საკითხებზე პროკურატურაში ჩატარდა ტრენინგების ციკლი, რომელიც მათ შორის, რელიგიის თავისუფლებისა და თანასწორობის საკითხებსაც მოიცავდა. 2016 წელს გადამზადება გაიარა 232-მა პროკურორმა, პროკურატურის გამომძიებელმა და სტაჟიორმა, 2017 წელს კი - 286 პირმა (ორივე წელს მთლიანობაში 28 ტრენინგი ჩატარდა). სასწავლო პროექტები ევროპის საბჭოსთან, ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისისა (ODIHR) და სახალხო დამცველის აპარატთან თანამშრომლობით განხორციელდა. პროკურატურის ინფორმაციით, 2017 წელს, ასევე განხორციელდა სტაჟიორთა მოსამზადებელი პროგრამა 2 ჯგუფისთვის. აღნიშნული პროგრამა რელიგიური თავისუფლებისა და თანასწორობის საკითხებს მოიცავს. მოსამზადებელი კურსის ფარგლებში გადამზადება 62-მა სტაჟიორმა გაიარა.

პროკურორებისა და პროკურატურის თანამშრომლებისთვის ჩატარებული ტრენინგების ციკლი პოზიტიურად უნდა შეფასდეს, მით უფრო, რომ კასკადური ტრენინგების შედეგები ასევე პოზიტიურად გამოვლინდა პრაქტიკაში, რასაც ბოლო პერიოდში პროკურატურის მიერ სიძულვილის მოტივის იდენტიფიკაციის, მზარდი სტატისტიკისა და საპროცესო დოკუმენტებში მოტივის (სიტყვიერად) მითითების პოზიტიური გამოცდილებაც ადასტურებს.

საქმიანობით განსაზღვრულ საკითხებზე შსს-ს თანამშრომლების გადამზადება შსს-ს აკადემიაში დისკრიმინაციის შესახებ ზაგადი პროგრამის ფარგლებში მიმდინარეობს. ამასთან, სააგენტოსთან თანამშრომლობით შსს-ს აკადემიაში 141 მსმენელს ჩაუტარდა ტრენინგი თემაზე: „სეკულარიზმი და რელიგიური ნეიტრალიტეტი“. შსს-ს აკადემიის სილაბუსის ანალიზი აჩვენებს, რომ აღნიშნული სასწავლო პროგრამა საკმაოდ ზოგადია და ის საკმარის ყურადღებას არ უთმობს სპეციფიკური ჯგუფების მიმართ ჩადენილი სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულებების გამოძიების, პრევენციისა და მსხვერპლების დაცვის სპეციფიკურ საკითხებს.

<sup>81</sup> იხ. პრემიერ-მინისტრის, გიორგი კვირიკაშვილის განცხადება სეკულარიზმის საკითხთან დაკავშირებით, 2017, ხელმისაწვდომია: <http://netgazeti.ge/news/209228/>

შინაგან საქმეთა სამინისტროს საქმიანობა როგორც წინა, 2014-2015 წლის სამოქმედო გეგმის, ასევე განსახილველი 2016-2017 წლის სამოქმედო გეგმის ფარგლებში, პასიურობით გამოირჩეოდა და ნაკისრი ვალდებულებები უწყებების მიერ სუსტად სრულდებოდა. შსს-ს აკადემიის გადამზადების სასწავლო პროგრამები ზოგადად დისკრიმინაციის საკითხებს მოიცავს და საკმარისად არ ასახავს სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების გამოძიების, პრევენციის, მსხვერპლთან ურთიერთობის სპეციფიკებს და საუკეთესო პრაქტიკებს. ამასთან, პროგრამაში რელიგიის თავისუფლების, ისევე როგორც სხვა დისკრიმინირებული ჯგუფების უფლებრივი მდგომარეობის საკითხებს, ჯეროვანი დრო არ ეთმობა, რაც, ცხადია, ნეგატიურად აისახება პოლიციის თანამშრომლების როგორც ცოდნაზე, ისე სენსიტიურობაზე. შსს სწორედ ის უწყებაა, რომელსაც სიძულვილით მოტივირებულ დანაშაულებზე პირველადი რეაგირება, მსხვერპლებთან პირველადი შეხება და საქმის არსებითი გამოძიება უწევს და ამ ინსტიტუციურ დონეზე ჩავარდნა უდიდეს გავლენას ახდენს მსგავს დანაშაულებთან ბრძოლის საერთო პოლიტიკაზე. ინსტიტუციონალიზებული ქსენოფობიის პრობლემა მსხვერპლებს სამართლებრივი დაცვის საშუალებების მიმართ ნდობას უკარგავს და ძალადობრივ პრაქტიკებსა და დაუცველობას აღრმავებს. 2017 წლის ბოლოს შსს-ს ახალმა ხელმძღვანელობამ დაანონსა ადამიანის უფლებათა დეპარტამენტის ფორმირება, რომელიც მათ შორის, დისკრიმინაციულ დანაშაულებზე იმუშავებს.<sup>82</sup> სამინისტროში მსგავსი ინსტიტუციური რგოლის გაჩენა, რომელიც დისკრიმინაციულ დანაშაულებთან ბრძოლის პოლიტიკის კოორდინაციასა და საქმეების გამოძიების მონიტორინგზე მუშაობს, აჩენს მოლოდინს, რომ სამინისტროში პოზიტიური ცვლილებები განხორციელდება, რასაც რამდენიმე თვის მონაცემი უკვე ადასტურებს კიდევ (2018 წლის მაისის მონაცემებით, სიძულვილის მოტივი 50-მდე საქმეში გამოვლინდა). სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი გეგმა პოლიციის განყოფილებებში სპეციალიზებული პოლიციელების/გამომძიებლების გადამზადებასა და გაძლიერებას ითვალისწინებს. აღსანიშნავია, რომ შსს-ს შიგნით სპეციალიზებული ერთეულის შექმნის შესახებ რეკომენდაციას მთავრობა წლების განმავლობაში არ იზიარებდა და ის არც განსახილველ სამოქმედო გეგმაში აისახებოდა.

**საქმიანობა 11.1.2.3. - რელიგიური შეუწყნარებლობით მოტივირებული დანაშაულების პრევენცია და ეფექტიანი გამოძიება, რელიგიური სიძულვილით მოტივირებულ დანაშაულებსა და სამართალდარღვევებზე შსს-სა და პროკურატურის მიერ დეტალური სტატისტიკის წარმოება**

რელიგიური შეუწყნარებლობის მიმართულებით გახმაურებული საქმეების დიდი ნაწილი ამ დრომდე გამოუძიებელია, რაც დაუსჯელობის გარემოს აძლიერებს. მსგავსი დანაშაულების გამოუძიებლობის მიზეზად სამართალდამცავი ორგანოების ცოდნის, სენსიტიურობისა და ეფექტიანი რეაგირებისთვის ინსტიტუციური მზადყოფნის პრობლემის მიღმა, დომინანტი რელიგიური ჯგუფის მიმართ ლოიალობისა და პოლიტიკური ნების არარსებობის პრობლემაც უნდა დასახელდეს. 2012-2016 წლებში ქართველი მუსლიმი თემის მიმართ გამოვლენილი რელიგიური კონფლიქტების ჯაჭვის მიღმა<sup>83</sup>, იმავე პერიოდში შესამჩნევი გახდა იეჰოვას მოწმეების მიმართ რელიგიური

<sup>82</sup> ადამიანის უფლებათა დეპარტამენტი 2018 წლის 12 იანვრის ბრძანებით შეიქმნა, დოკუმენტი ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3999709>

<sup>83</sup> რელიგიის თავისუფლება - სახელმწიფოს დისკრიმინაციული და არასეკულარული პოლიტიკის კრიტიკა, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), 2016, ხელმისაწვდომია:



ძალადობის, დევნის, რელიგიური საქმიანობისთვის ხელშეშლის მზარდი ტენდენცია<sup>84</sup> (რომელიც აღსანიშნავია, რომ 2017 წლისთვის შედარებით შემცირებულია, თუმცა წინა წლებთან შედარებით, მაინც მაღალი რჩება). კერძოდ, სახალხო დამცველის და იეპოვას მოწმეთა ქრისტიანული ორგანიზაციის მონაცემების თანახმად, 2010-2012 წლებში 12 დანაშაულებრივი შემთხვევა გამოვლინდა, 2013-2016 წლებში კი - 122 შემთხვევა. 2013 წლის შემდეგ, სახალხო დამცველისა და ასევე იეპოვას მოწმეთა ქრისტიანული ორგანიზაციის მონაცემების მიხედვით, დანაშაულის დინამიკა ამდაგვარია: 2013 წელს - 17, 2014 წელს - 45 შემთხვევა, 2015 წელს - 37, 2016 წელს - 23, 2017 წელს - 15 შემთხვევა.

ცალკე პრობლემად უნდა დასახელდეს 2016 წლიდან ულტრაკონსერვატიული (მათ შორის, ნეონაციზმური) რადიკალური ჯგუფების გაძლიერების ტენდენცია<sup>85</sup>, რომლებიც, ზოგიერთ შემთხვევაში, საჯარო სივრცეში ღიად ახდენენ ძალადობრივი განზრახვებისა და ქცევის დემონსტრირებას.<sup>86</sup>

პრობლემების კომპლექსურობა, დანაშაულებრივ ინციდენტებზე დროული და ეფექტიანი რეაგირების მიღმა, სახელმწიფოს წინაშე სისტემური პრევენციული პოლიტიკის გაძლიერების აუცილებლობასაც აყენებს დღის წესრიგში. პრევენციული პოლიტიკის გატარება კი არსებითად არის დაკავშირებული სტატისტიკის წარმოებასთან და მის დეტალურ ანალიზსა და დამუშავებასთან. რადგანსამართალდამცავი ორგანოები სისხლის სამართლის კოდექსის 53-ე მუხლის 3<sup>1</sup> ნაწილს მათ მიერ გამოსაყენებელ ნორმად არ განიხილავენ (კანონი სიძულვილის მოტივს დამამძიმებელ გარემოებად განიხილავს, რაზეც სასამართლო სასჯელის გამოყენების ეტაპზე მსჯელობს), ისინი აღნიშნული მუხლის საფუძველზე სტატისტიკის წარმოებაზე უარს აცხადებდნენ, რაც თეორიულ პრობლემაზე მეტად, პოლიტიკური ნების არარსებობის ნიშანი იყო, რადგან სტატისტიკის მიზნებით მითითებული ნორმის ტექნიკური გამოყენება სამართლებრივ პრობლემას არ ქმნის. სხვა შემთხვევაში კი, მთავრობას სისხლის სამართლის კოდექსში სტატისტიკის მიზნით სპეციალური მუხლის გაჩენის ინიცირება შეუძლია, რაც მას ასევე არ გაუკეთებია. აღნიშნულის მიუხედავად, ბოლო პერიოდში პროკურატურა ცდილობს დახვეწოს სტატისტიკის წარმოების წესი, რაც არ არის სრულყოფილი და ის, ადამიანის უფლებათა სამმართველოს მიერ, პროკურორებთან სიტყვიერი კომუნიკაციით დგება. შინაგან საქმეთა სამინისტროს ახლად შექმნილი ადამიანის უფლებათა დეპარტამენტის საქმიანობის მნიშვნელოვან მიმართულებად სტატისტიკის და ანალიტიკური სამუშაოს დასახელება ამ კუთხით მუშაობის გაუმჯობესების მოლოდინს აჩენს. დეპარტამენტი სიძულვილით მოტივირებულ დანაშაულებს გამომძიებლებთან ასევე ზეპირი კომუნიკაციის გზით ითვლის, რაც ამ კუთხით სისტემისა და მეთოდოლოგიის დახვეწის აუცილებლობას ადასტურებს.

საქართველოს პროკურატურის ცნობით, 2016 წელს რელიგიური შეუწყნარებლობის მოტივით ჩადენილ დანაშაულზე სისხლისსამართლებრივი დევნა 15 პირის მიმართ

---

<https://emc.org.ge/ka/products/kvleva-religiis-tavisufleba-sakhelmtsifos-diskriminatsiuli-da-arasekularuli-politikis-kritika>

<sup>84</sup> 2016 წელს იეპოვას მოწმეთა მიმართ ჩადენილი დანაშაულების ანალიზი, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), 2017, ხელმისაწვდომია: <https://emc.org.ge/ka/products/2016-tsels-iehovas-motsmeta-mimart-chadenili-danashaulebis-analizi>

<sup>85</sup> აღმშენებლის გამზირზე ულტრაკონსერვატიული ჯგუფების ძალადობრივი მარშის შეფასება, EMC, 2016, ხელმისაწვდომია: <https://emc.org.ge/ka/products/emc-27-sektembers-ultranatsionalisturi-jgufebis-mier-gamovlenili-dzaladobis-fakts-ekhmianeba>

<sup>86</sup> ქართული ნეონაციზმის ანატომია, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“, 2018, ხელმისაწვდომია: <http://www.transparency.ge/ge/blog/kartuli-neonacizmis-anatomia>

დაიწყო. კერძოდ, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 155-ე მუხლით სისხლისსამართლებრივი დევნა დაიწყო 2 პირის მიმართ, 156-ე მუხლით - 13 პირის მიმართ. 2017 წელს კი, სისხლისსამართლებრივი დევნა დაიწყო 3 პირის მიმართ, სსკ-ის 156-ე მუხლის საფუძველზე. ამასთან, პროკურატურა უთითებს ადამიანის უფლებათა დაცვის სამმართველოს მიერ პროკურორებისთვის შემუშავებულ რეკომენდაციაზე, რომელიც სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების გამოძიებისა და კვალიფიკაციის სპეციფიკებს მიმოიხილავს.

შსს-ს ინფორმაციით, 2016 წლის განმავლობაში, სისხლის სამართლის კოდექსის 155-ე მუხლით (რელიგიური წესის აღსრულებისათვის უკანონოდ ხელის შეშლა), მან გამოძიება დაიწყო 5 საქმეზე, 2017 წლის იანვარი-აგვისტოს თვეებში სამინისტროში სისხლის სამართლის კოდექსის 155-ე მუხლით გამოძიების დაწყებასთან დაკავშირებით კი, მონაცემები არ ფიქსირდება.

პროკურატურის და შსს-ს მიერ სტატისტიკის პროცესის ორგანიზებისა და მზარდი მონაცემების არსებობის მიუხედავად, არსებული მონაცემები მაინც გაცილებით დაბალია რელიგიური ორგანიზაციების ან დამოუკიდებელი ორგანიზაციების მიერ შეგროვებულ ინფორმაციასთან შედარებით (იხ. ზემოთ).

**საქმიანობა 11.1.2.4. - საჯარო სამსახურში რელიგიური ნეიტრალიტეტის დაცვის სტანდარტის ინიცირება, რომელიც შესაბამისად გაიწერება ცალკეული უწყებების ეთიკის კოდექსებში**

2017 წლის 20 აპრილს საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული დადგენილება საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ<sup>87</sup>, ითვალისწინებს დანაწესებს საჯარო სამსახურში რელიგიური ნეიტრალიტეტის დაცვის თაობაზე. ამ მიმართულებით დადგენილების სტანდარტები პოზიტიურ შეფასებას იმსახურებს, თუმცა აღნიშნული დადგენილების პოპულარიზაციისთვის და სტანდარტების პრაქტიკაში დამკვიდრების ხელშესაწყობად, კონკრეტული უწყებების ეთიკის კოდექსებში მისი ინტეგრირებისთვის, მთავრობას სათანადო ზომები არ მიუღია.

**საქმიანობა 11.1.2.5. - რელიგიური შეუწყნარებლობით ჩადენილი დანაშაულების პრევენციისა და მათზე რეაგირების მონიტორინგი, შესაბამისი კანონმდებლობის გადახედვა და დახვეწა**

შინაგან საქმეთა სამინისტროს ინფორმაციით, შესაბამისი საგამოძიებო დანაყოფები რელიგიური შეუწყნარებლობით ჩადენილ დანაშაულებს შეისწავლიან და აანალიზებენ ჩადენის ლოკაციის, სოციალური ფონის, ეთნიკური და კულტურული მრავალფეროვნების გათვალისწინებით. პრევენციული ღონისძიებები იგეგმება ინდივიდუალური მიდგომების საფუძველზე. პროკურატურის ინფორმაციით კი, უწყება, არსებულ გამოწვევებზე მსჯელობისა და სამომავლო ურთიერთთანამშრომლობის გზების დასახვის მიზნით, 2017 წლის ოქტომბერში სახალხო დამცველთან არსებულ რელიგიათა საბჭოს წარმომადგენლებს შეხვდა.

<sup>87</sup> საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის №200 დადგენილება „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“, ხელმისაწვდომია <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3645402> ;

საქმიანობის ქვეშ წამოდგენილი მსჯელობის გათვალისწინებით, ჩანს, რომ რელიგიური შეუწყნარებლობით ჩადენილი დანაშაულის პრევენციისა და, მათ შორის, კანონმდებლობის დახვეწისთვის, სამართალდამცავი ორგანოების ცალკეული პოზიტიური მცდელობები შეიმჩნევა, თუმცა, შსს-ს შიგნით მსგავს დანაშაულებთან ბრძოლის პოლიტიკის ინსტიტუციონალიზება, ფაქტობრივად, 2018 წლიდან დაიწყო, პროკურატურის მცდელობები კი უკეთეს სისტემატიზებას საჭიროებს.

აღნიშნული საქმიანობის ქვეშ პრობლემურია რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტოს როლის განსაზღვრა, უწყებებიდან მიღებული ინფორმაცია ამ მიმართულებით სააგენტოს მიერ განხორციელებულ ხელშესახებ ღონისძიებებს არც ადასტურებს. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ სიძულვილით მოტივირებულ დანაშაულებთან მიმართებით, აღნიშნულ თავში, ასევე, სხვა თავებშიც, გაწერილი საქმიანობები სრულად არ ასახავს არსებულ გამოწვევებს. მათ შორის, გეგმა არ ითვალისწინებს ან არასრულყოფილად ითვალისწინებს: - 1. სიძულვილით მოტივირებულ დანაშაულებთან ბრძოლისთვის შსს-სა და პროკურატურის მიერ უნიფიცირებული სახელმწიფო პოლიტიკის განსაზღვრასა და სტრატეგიის შემუშავებას; 2. შეუწყნარებლობით ჩადენილი დანაშაულების მსხვერპლთა მიერ მიმართვიანობის ბარიერების აღმოფხვრას, რომელიც მოიცავს რამდენიმე კომპონენტს, ერთი მხრივ, განმეორებითი ვიქტიმიზაციის თავიდან არიდებას და პოლიციელთა მხრიდან რასობრივი, რელიგიური, სოციალური ნიშნით ჩადენილ დანაშაულებსა თუ სამსახურებრივ გადაცდომებზე ეფექტიან რეაგირებას, მეორე მხრივ, მსხვერპლთათვის პოლიციისათვის მიმართვიანობის გამარტივებას, რომელიც სხვა სახელმწიფოთა პრაქტიკაში, ანონიმური საჩივრების სისტემის დანერგვასა და არასამთავრობო/სათემო ორგანიზაციების გაშუალებულ მონაწილეობას გულისხმობს; 3. მსხვერპლზე დაფუძნებული მიდგომის დანერგვას, რომელიც გულისხმობს მსხვერპლის მიერ გაცემი ზიანის შემცირებაზე მიმართული სტრატეგიებისა და სერვისების ჩამოყალიბებას, არსებულის, კერძოდ, მოწმისა და დაზარალებულის კოორდინატორის ინსტიტუტის, გამართვას, სრულყოფასა და საქმიანობის უზრუნველყოფას; 4. სამართალდამცავი სტრუქტურების მიმართ ნდობის მშენებლობის პროცესის ხელშესაწყობად, მნიშვნელოვან აქტივობებს, რომელიც გულისხმობს სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების პოტენციურ მსხვერპლებსა და ჯგუფებთან აქტიურ თანამშრომლობას, პერიოდულ შეხვედრებსა და მათი მდგომარეობის ანალიზს; 5. დემოგრაფიული მონაცემებით, მოტივის ნიშნებით, გეოგრაფიული მდებარეობით ჩაშლილი ერთიანი სტატისტიკის წარმოებას, რომელიც გამოსადეგი იქნება მისი შემდგომი ანალიზისა და სტრატეგიის დასახვისთვის; 6. შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და პროკურატურას შორის კოოპერაციის, თანმიმდევრული მუშაობისა და სიძულვილით მოტივირებულ დანაშაულებზე ერთიანი სტრატეგიის შესაქმნელად, უწყებათა თანამშრომლებისთვის გაერთიანებული/საერთო ტრენინგების დაორგანიზება; 7. შინაგან საქმეთა სამინისტროს პოლიციის აკადემიაში სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების შესახებ ცალკე სავალდებულო კურსის ფორმირება და აკადემიის ინსტრუქტორების გადამზადება; 8. ცნობიერების ამაღლების კამპანიების წარმოება სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების სისხლისსამართლებრივად დასჯადობის შესახებ, სისხლის სამართლის კოდექსში აღნიშნულ დანაშაულთა ამკრძალველ ნორმაზე ინფორმაციის გავრცელებასა და აღნიშნულ ქმედებათა განხორციელების შემთხვევაში, სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობების ფორმებზე.

ამდენად, გეგმაში გაწერილი საქმიანობის არასაკმარისობა თავისთავად ავლენს დისკრიმინაციული დანაშაულების პრევენციის კუთხით არსებულ მნიშვნელოვან გამოწვევებს. არა მხოლოდ სამოქმედო გეგმის აქტივობები, არამედ ზოგადი პოლიტიკაც

ამ მიმართულებით, სისტემატიზაციას და ანალიტიკური და პრევენციული მუშაობის გაძლიერებასა და უკეთეს კოორდინირებას საჭიროებს.

**საქმიანობა 11.1.2.6. - საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს და საქართველოს პროკურატურის შესაბამისი თანამშრომლების გადამზადება რელიგიური შეუწყნარებლობის, ძალადობის და რელიგიის ან რწმენის ნიშნით დისკრიმინაციის საფუძველით ჩადენილი დანაშაულების გამოძიების კუთხით კვალიფიკაციის ასამაღლებლად**

აღნიშნული საქმიანობა 11.1.2.2. საქმიანობის იდენტურია, ამიტომ ამ აქტივობის შეფასებით იხილეთ 11.1.2.2. საქმიანობის შესრულების შეფასება.

**ამოცანა 11.1.3. რელიგიისა და რწმენის თავისუფლებით გარანტირებული ინდივიდუალური და კოლექტიური უფლებების დაცვა**

**საქმიანობა 11.1.3.1. - რელიგიისა და რწმენის თავისუფლებით დაცული ინდივიდუალური უფლებებით სრულყოფილად სარგებლობის მიზნით, სათანადო კანონმდებლობის გადახედვა და საჭიროების შემთხვევაში, მთავრობისთვის რეკომენდაციების წარდგენა**

სამოქმედო გეგმის თანახმად, რელიგიისა და რწმენის თავისუფლებით დაცული ინდივიდუალური უფლებებით სარგებლობის მიზნით სათანადო კანონმდებლობის გადახედვა და საჭიროების შემთხვევაში მთავრობისთვის შესაბამისი რეკომენდაციების გაცემა, საბოლოოდ, საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიშების, რეკომენდაციების და შეფასებების, ასევე მომზადებული საკანონმდებლო ინიციატივების საფუძველზე უნდა შეფასებულიყო.

სააგენტოს ინფორმაციის თანახმად, აღნიშნული აქტივობის ფარგლებში, სააგენტომ გადახედა საკანონმდებლო და ნორმატიულ ბაზას. ამასთან, სააგენტოს ცნობით, ზემოთ ჩამოთვლილ აქტებთან დაკავშირებით, ჯამდება შესწავლის პირველი ეტაპი. სააგენტოში კვლავაც მიმდინარეობს სათანადო კანონმდებლობისა და საქართველოს პარლამენტში განსახილველად შესული საკანონმდებლო პროექტების გადახედვის პროცესი.<sup>88</sup>

აღსანიშნავია, რომ სამოქმედო გეგმის თანახმად, მითითებული საქმიანობა მხოლოდ 2016 წელზე იყო გათვლილი, შესაბამისად სააგენტოს სწორედ აღნიშნულ ვადაში უნდა დაესრულებინა სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული აქტივობა. როგორც უკვე აღინიშნა, საქმიანობის შესრულების ინდიკატორებს საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიშები, რეკომენდაციები, შეფასებები და მომზადებული საკანონმდებლო ინიციატივები წარმოადგენს, შესაბამისად, მითითებული საქმიანობა სწორედ ამ ჭრილში უნდა შეფასდეს.

აქვე საგანგებოდ უნდა მიეთითოს, რომ სამოქმედო გეგმის ფარგლებში დაგეგმილი საქმიანობის შესრულებად ვერ შეფასდება მხოლოდ არსებული საკანონმდებლო ბაზის ზოგადი გადახედვა.

ის, რომ სააგენტოს საანგარიშო პერიოდში ამ მიმართულებით არცერთი ხარვეზი არ გამოუვლენია და შესაბამისად, მთავრობის მიმართ არცერთი რეკომენდაცია არ გაუცია, ამ

---

<sup>88</sup> სსიპ „რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტოს“ 2017 წლის 25 ოქტომბრის №1/1228 წერილი;

მიმართულებით კანონმდებლობაში ხარვეზების არარსებობით კი არ არის განპირობებული, არამედ სააგენტოს მიერ სამოქმედო გეგმის მითითებული პუნქტით განსაზღვრული საქმიანობის შეუსრულებლობაზე მიუთითებს.

ამის გათვალისწინებით, საჭიროა, რომ მსგავსი ვალდებულება ახალ სამოქმედო გეგმაშიც განისაზღვროს, და არამხოლოდ არსებული საკანონმდებლო რეგულაციების გადახედვის ზოგადი ვალდებულება გაიწეროს, არამედ კანონმდებლობაში დისკრიმინაციული ჩანაწერებიც დააზუსტოს (იხილეთ ქვემოთ 11.1.3.2. საქმიანობის შეფასება) და მათი აღმოფხვრის კონკრეტულ შედეგებზე იყოს ორიენტირებული.

**საქმიანობა 11.1.3.2. - რელიგიური გაერთიანებების საქმიანობის შეუფერხებლად განსაზღვრულად, სათანადო კანონმდებლობის გადახედვა, საჭიროების შემთხვევაში, მთავრობისთვის რეკომენდაციების წარდგენა**

სამოქმედო გეგმით, რელიგიური ორგანიზაციების რელიგიის თავისუფლების უზრუნველსაყოფად, სააგენტოს მიერ სათანადო კანონმდებლობის გადახედვა და, საჭიროების შემთხვევაში, მთავრობისთვის რეკომენდაციების წარდგენის ვალდებულების განსაზღვრა, რელიგიის თავისუფლების მიმართულებით სათანადო საკანონმდებლო ბაზის შექმნის თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანი დეკლარაციული განაცხადია. თუმცა ეს ვალდებულება მთავრობას არ შეუსრულებია, რაც კიდევ ერთხელ ადასტურებს მის ლოიალობას დომინანტი ეკლესიისა და მის მიმართ არსებული პრეფერენციების სისტემის მიმართ.

ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის (2016-2017 წლებისთვის) შესრულების შუალედური ანგარიშის თანახმად, სააგენტომ შეისწავლა და გააანალიზა მოქმედი ეროვნული და საერთაშორისო კანონმდებლობა, რის საფუძველზეც გამოიკვეთა ის ძირითადი მიმართულებები, რომლებიც საკანონმდებლო დახვეწასა და უზრუნველყოფის გაძლიერებას საჭიროებს: რელიგიური გაერთიანებების ქონებრივი მდგომარეობის დაცვა (საკუთრების უფლების ჩათვლით), რელიგიური გაერთიანებების უფლებრივი გათანაბრება საგადასახადო შეღავათების მხრივ და საკულტო-რელიგიური დანიშნულების შენობა-ნაგებობების მშენებლობის რეგულაციები (საჯარო სკოლის ტერიტორიაზე და მის მიმდებარედ, საკულტო ნაგებობების მშენებლობის ჩათვლით).<sup>89</sup>

სააგენტოს მიერ სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ამ საქმიანობის შესრულების შესაფასებლად, დეტალურად უნდა განისაზღვროს, რა სახის რეკომენდაციები და შეფასებები მოამზადეს სახალხო დამცველმა, საერთაშორისო და ადგილობრივმა ორგანიზაციებმა და მითითებული საქმიანობის უშუალო ბენეფიციარებმა - რელიგიურმა ორგანიზაციებმა და რამდენად პასუხობს სააგენტოს კონკრეტული მიმართულებები ამ საჭიროებებს.

### **ოთხი რელიგიური თემის დაფინანსების პრაქტიკა**

2014 წლის 27 იანვარს, საქართველოს მთავრობამ მიიღო დადგენილება „საქართველოში არსებული რელიგიური გაერთიანებებისათვის საბჭოთა ტოტალიტარული რეჟიმის დროს მიყენებული ზიანის ნაწილობრივ ანაზღაურებასთან დაკავშირებული, ზოგიერთი

<sup>89</sup> იხ. ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის (2016-2017 წლებისთვის) შესრულების შუალედური ანგარიში, გვ. 144

ღონისძიების განხორციელების წესის დამტკიცების თაობაზე“<sup>90</sup> რომელიც აღიარებს საქართველოში არსებული რელიგიური გაერთიანებებისათვის საბჭოთა ტოტალიტარული რეჟიმის დროს მიყენებულ ზიანს და აღიარების ვალდებულებას ისლამური, იუდეური, რომაულ-კათოლიკური და სომხური სამოციქულო აღმსარებლობის რელიგიური გაერთიანებებისთვის, მორალური და მატერიალური ზიანის ნაწილობრივ, სიმბოლურ ანაზღაურებაზე.

მიუხედავად იმისა, რომ საბჭოთა ტოტალიტარული რეჟიმის დროს, დიდი ზიანი საქართველოში არსებულ სხვა რელიგიურ ორგანიზაციებსაც (ლუთერული ეკლესია, სახარების რწმენის ეკლესია, ევანგელურ-ბაპტისტური ეკლესია და სხვა დენომინაციები) მიაღწია, ზემოთ ხსენებული დადგენილებით, რელიგიური ორგანიზაციები (თემები) წინასწარ დადგენილი, ობიექტური კრიტერიუმების შეფასებისა და კვლევის გარეშე შეირჩა. ამ მოცემულობაში მხოლოდ ოთხი რელიგიური გაერთიანების დაფინანსება საბჭოთა პერიოდში მიყენებული ზიანის ანაზღაურების მიზნით, დისკრიმინაციულია და რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტოს მიდგომებისა და საჯარო განცხადებების გათვალისწინებით, რელიგიური ორგანიზაციების იერარქიების და ნორმატიულ დონეზე მისი გაფორმების მცდელობას წარმოადგენს.

ზემოაღნიშნულის გარდა, პრობლემას ქმნის ოთხი რელიგიური თემისთვის თანხების ზიანთან დაკავშირებული სამართლიანი და ობიექტური კრიტერიუმების გარეშე გადაცემაც. ასევე, ის გარემოება, რომ დადგენილების შესაბამისად, მუსლიმური რელიგიური გაერთიანებები სქიზმების მიხედვით (შიიტური, სუნიტური) არ იმიჯნება, მაშინ როდესაც დადგენილება ცალ-ცალკე გამოყოფს ქრისტიანულ რელიგიურ განაყოფებს.<sup>91</sup>

დაფინანსების მსგავს მოდელს საკუთარ ანგარიშებში აქტიურად აკრიტიკებს სახალხო დამცველი<sup>92</sup> და სახალხო დამცველთან არსებული რელიგიათა საბჭო.<sup>93</sup>

### სახელმწიფო ქონების შესახებ კანონში არსებული ხარვეზები

სახელმწიფო ქონების შესახებ კანონში არსებული ხარვეზების გამო, რელიგიურ ორგანიზაციებს სახელმწიფოს ქონებასთან მიმართებით, მთელი რიგი ქმედებები ეზღუდებათ. აღნიშნული ხარვეზები კი, თავის მხრივ, განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ კანონის მიღების დროს რელიგიური ორგანიზაციები საჯარო სამართლის

<sup>90</sup> „საქართველოში არსებული რელიგიური გაერთიანებებისათვის საბჭოთა ტოტალიტარული რეჟიმის დროს მიყენებული ზიანის ნაწილობრივ ანაზღაურებასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების განხორციელების წესის“ დამტკიცების თაობაზე საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 27 იანვრის №117 დადგენილება;

<sup>91</sup> მითითებულ საკითხზე დავა მიმდინარეობს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში საქმის შესახებ ინფორმაცია იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 15 მარტის №2/5/750 საოქმო ჩანაწერი, ხელმისაწვდომია <http://www.constcourt.ge/ge/legal-acts/recording-notices/ssip-sruliad-saqartvelos-muslimta-umaglesi-sasuliero-sammartvelo-saqartvelos-mtavrobis-winaagmdeg.page>

<sup>92</sup> საქართველოს სახალხო დამცველის საპარლამენტო ანგარიში 2016, გვ. 416 ხელმისაწვდომია

<http://ombudsman.ge/uploads/other/4/4494.pdf> ;

საქართველოს სახალხო დამცველის საპარლამენტო ანგარიში 2015, გვ. 483 ხელმისაწვდომია

<http://ombudsman.ge/uploads/other/3/3891.pdf> ;

საქართველოს სახალხო დამცველის საპარლამენტო ანგარიში 2014, გვ. 327, ხელმისაწვდომია

<http://ombudsman.ge/uploads/other/3/3509.pdf> ;

<sup>93</sup> საქართველოს სახალხო დამცველთან არსებული რელიგიათა საბჭოს რეკომენდაციები - 2017 წელი, გვ. 11-12, ხელმისაწვდომია [http://tolerantoba.ge/failebi/qartuli\\_broshura\\_saxalxo\\_damcveli\\_87902.pdf](http://tolerantoba.ge/failebi/qartuli_broshura_saxalxo_damcveli_87902.pdf)

იურიდიული პირის ფორმით არ არსებობდნენ, შესაბამისად, კანონში მსგავსი სუბიექტის განსაზღვრის საჭიროება არ ყოფილა.

კანონში არსებული ხარვეზის საფუძველზე, რელიგიური ორგანიზაციები ვერ ახორციელებენ ისეთ მარტივ ურთიერთობაში შესვლას, როგორც არის მაგალითად, სახელმწიფოს ქონების შეძენა.<sup>94</sup>

რელიგიური ორგანიზაციებისთვის სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული ქონების ზოგადი შეძენის უფლების გარდა, ყველაზე დიდ პრობლემას ის დაბრკოლებები წარმოქმნის, რომლებსაც რელიგიურ ორგანიზაციებს მითითებულ კანონში არსებული ხარვეზები უქმნის საბჭოთა ტოტალიტარული რეჟიმის დროს ჩამორთმეულ საკულტო ნაგებობებზე საკუთრების უფლებით დაბრუნების პროცესში.<sup>95</sup>

სახელმწიფო ქონების შესახებ კანონის მე-4 მუხლის 'მ' ქვეპუნქტის თანახმად, პრივატიზებას (მათ შორის, სასყიდლიანს) არ ექვემდებარება სახელმწიფო ქონება, თუ ის არის რელიგიური და საკულტო ნაგებობები (მოქმედი და უმოქმედო), მათი ნანგრევები, აგრეთვე, მიწის ნაკვეთები, რომლებზედაც ისინია განთავსებული.

დასახელებული ნორმა გამონაკლისის სახით არ ითვალისწინებს რელიგიური ორგანიზაციების განსაკუთრებულ ინტერესს სახელმწიფოს საკუთრებაში რეგისტრირებული, მათ შორის, მოქმედი საკულტო ნაგებობების საკუთრების უფლებით დაბრუნების თაობაზე. შესაძლებელია, მსგავსი აკრძალვის ლეგიტიმური მიზანი დასაბუთებადი იყოს ფიზიკური და არარელიგიური იურიდიული პირებისთვის ამგვარი სახელმწიფო ქონების გადაცემის დროს, მაგრამ კანონი არათანაზომიერ შედეგებს იწვევს რელიგიური ორგანიზაციებისთვის, რომელთაც შესაძლოა ასეთი ქონების შეძენის (მათ შორის დაბრუნების) მაღალი ლეგიტიმური ინტერესი ჰქონდეთ, რომელიც არსებითად არ ეწინააღმდეგება სხვა საჯარო ინტერესს.

არსებული ხარვეზების აღმოფხვრის მიზნით, შესაბამისი რეკომენდაციები გასცეს საქართველოს სახალხო დამცველმა<sup>96</sup> და მასთან არსებულმა რელიგიათა საბჭომაც.<sup>97</sup>

**საქმიანობა 11.1.3.3. - აღმოიფხვრას უთანასწორო საგადასახადო რეჟიმი, რომლის მიხედვითაც სხვა რელიგიური გაერთიანებები მართლმადიდებელი ეკლესიისგან განსხვავებული წესით იბეგრება**

ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის ფარგლებში აღებული ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ვალდებულება, რელიგიისა და რწმენის თავისუფლებით

<sup>94</sup> სახელმწიფო ქონების შესახებ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის 1-ლი პუნქტი;

<sup>95</sup> სახელმწიფო ქონების შესახებ კანონში არსებული ხარვეზების ნაწილთან დაკავშირებით, რელიგიური ორგანიზაციების სარჩელს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო განიხილავს. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 6 თებერვლის 1/3/811 საოქმო ჩანაწერი, ხელმისაწვდომია <http://constcourt.ge/ge/legal-acts/recording-notices/1-3-811-ssip-saqartvelos-evangelur-baptisturi-eklesia-ssip-saqartvelos-evangelur-luteruli-eklesia-ssip-sruliad-saqartvelos-muslimta-umaglesi-sasuliero-sammartvelo-ssip-daxsnil-qristianta-sagvto-eklesia-saqartveloshi-da-ssip-saqartvelos-saxarebis-rwmenis-e.page>

<sup>96</sup> საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2016, გვ. 426, ხელმისაწვდომია <http://ombudsman.ge/uploads/other/4/4494.pdf>;

<sup>97</sup> საქართველოს სახალხო დამცველთან არსებული რელიგიათა საბჭოს რეკომენდაციები - 2017 წელი [http://tolerantoba.ge/index.php?id=1281619908&sub\\_id=1345202134](http://tolerantoba.ge/index.php?id=1281619908&sub_id=1345202134)



გარანტირებული ინდივიდუალური და კოლექტიური უფლებების დაცვის უზრუნველყოფის მიზნით, უთანასწორო საგადასახადო რეჟიმის აღმოფხვრა იყო, რომლის მიხედვითაც სხვა რელიგიური გაერთიანებები მართლმადიდებელი ეკლესიისგან განსხვავებული წესით იბეგრება. კერძოდ კი, რელიგიური უმცირესობების წარმომადგენელ რელიგიურ ორგანიზაციებზე არ ვრცელდება ყველა ის საგადასახადო შეღავათი, რომელიც კანონმდებლობით მინიჭებული აქვს საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიას (შემდგომში-საქართველოს საპატრიარქო).

რელიგიური ორგანიზაციებისთვის საგადასახადო დაბეგვრის ისეთი რეჟიმი, რომელიც საპატრიარქოს მათგან განსხვავებულ შეღავათებს ანიჭებდა, და რომელიც მათზე არ ვრცელდებოდა, ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გამოწვევა იყო. მითითებული გარემოება, თავის მხრივ, არ არის განპირობებული რელიგიური ორგანიზაციების ფინანსური ინტერესით, გათავისუფლდნენ გარკვეული ხასიათის გადასახადებისგან, არამედ, არსებითად უკავშირდება სახელმწიფოს მხრიდან მათი როგორც რელიგიური ორგანიზაციის საჭიროებების საქართველოს საპატრიარქოს თანაბრად აღიარებას და არსებული დისკრიმინაციული პრივილეგიის აღმოფხვრას.

საგადასახადო შეღავათების თანაბრად, ყველა რელიგიურ ორგანიზაციაზე გავრცელების მიზნით, რეკომენდაციები არაერთხელ გასცა საქართველოს სახალხო დამცველთან არსებულმა რელიგიათა საბჭომ<sup>98</sup> და თავად სახალხო დამცველმაც.<sup>99</sup>

მითითებულ საკითხზე რელიგიურ ორგანიზაციებს სარჩელი აქვთ წარდგენილი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოშიც, რომელმაც წარდგენილი სარჩელი არსებითად განსახილველად მიიღო.<sup>100</sup>

შესაბამისად, საინტერესოა დეტალურად შეფასდეს, თუ რა სახის საგადასახადო რეჟიმს ექვემდებარებიან საპატრიარქო და სხვა რელიგიური ორგანიზაციები თითოეულ გადასახადთან მიმართებით და გადასახადის რომელ სახეობაში დაინახა საკონსტიტუციო სასამართლომ სახელმწიფოს დიფერენციაციული მოპყრობა საპატრიარქოსა და სხვა რელიგიური ორგანიზაციების მიმართ.

---

<sup>98</sup> საქართველოს სახალხო დამცველთან არსებული რელიგიათა საბჭოს რეკომენდაციები: ხელმისაწვდომია- [http://tolerantoba.ge/failebi/qartuli\\_broshura\\_saxalxo\\_damcveli\\_87902.pdf](http://tolerantoba.ge/failebi/qartuli_broshura_saxalxo_damcveli_87902.pdf) გვ. 17, 2017წ.; [http://tolerantoba.ge/failebi/CR\\_Rec\\_GEO\\_12278.pdf](http://tolerantoba.ge/failebi/CR_Rec_GEO_12278.pdf) გვ. 5;

<sup>99</sup> საქართველოს სახალხო დამცველის 2010 წლის ანგარიში, გვ. 314-315, ხელმისაწვდომია: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/0/84.pdf>

საქართველოს სახალხო დამცველის 2015 წლის ანგარიში, გვ. 495, ხელმისაწვდომია: <http://ombudsman.ge/uploads/other/3/3891.pdf>

საქართველოს სახალხო დამცველის 2016 წლის ანგარიში, გვ. 426, ხელმისაწვდომია: <http://ombudsman.ge/uploads/other/4/4494.pdf>

<sup>100</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 23 მარტის №1/8/671 საოქმო ჩანაწერი- ხელმისაწვდომია: <http://www.constcourt.ge/ge/legal-acts/recording-notices/1-8-671-ssip-saqartvelos-evangelur-baptisturi-eklesia-aaip-saqartvelos-sicocxlis-sityvis-eklesia-ssip-qristes-eklesia-ssip-saqartvelos-saxarebis-rwmenis-eklesia-aaip-meshvide-dgis-qristian-adventistta-eklesiis-transkavkasiuri-iunioni-ssip-latin-katoliketa.page>

გადასახადის სახე	საქართველოს საპატრიარქოს დაბეგვრის რეჟიმი	სხვა რელიგიური ორგანიზაციების დაბეგვრის რეჟიმი
საშემოსავლო გადასახადი	-	-
მოგების გადასახადი	მოგების გადასახადისგან გათავისუფლებულია საქართველოს საპატრიარქოს მიერ რელიგიური დანიშნულებით გამოყენებული ჯვრების, სანთლების, ხატების, წიგნებისა და კალენდრების რეალიზაციით მიღებული მოგება; <sup>101</sup>	საგადასახადო კანონმდებლობა რელიგიური (არაეკონომიკური) საქმიანობის ნაწილში, არცერთი რელიგიური ორგანიზაციისთვის არ ადგენს მოგების გადასახადის დეკლარირებისა და გადახდის ვალდებულებას. <sup>102</sup>
(დამატებული ღირებულების გადასახადი) დღგ	დამატებითი ღირებულების გადასახადისგან გათავისუფლებულია 1. საქართველოს საპატრიარქოს მიერ ჯვრის, სანთლის, ხატის, წიგნის, კალენდრისა და სხვა საღვთისმსახურო საგნების მიწოდება, რომლებიც გამოიყენება მხოლოდ რელიგიური მიზნით; <sup>103</sup> 2. საქართველოს საპატრიარქოს დაკვეთით ტაძრებისა და ეკლესიების მშენებლობა, რესტავრაცია და მოხატვა; <sup>104</sup>	1. საგადასახადო კოდექსის სისტემური ანალიზით დგინდება, რომ ჯვრის, სანთლის, ხატის, წიგნის, კალენდრისა და სხვა საღვთისმსახურო საგნების მიწოდება, რომლებიც გამოიყენება მხოლოდ რელიგიური მიზნით, როგორც არაეკონომიკური საქმიანობა, არ ექვემდებარება დღგ-ს გადასახადით დაბეგვრას. <sup>105</sup> 2. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ 8 რელიგიური ორგანიზაციის სარჩელი არსებითად განსახილველად მიიღო, საქართველოს საპატრიარქოს დაკვეთით ტაძრებისა და ეკლესიების მშენებლობის, რესტავრაციისა და მოხატვის გათავისუფლების ნაწილში.

<sup>101</sup> საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 99-ე მუხლის 1-ლი ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტი;

<sup>102</sup> საგადასახადო კოდექსის თანახმად, რელიგიური ლიტერატურის ან რელიგიური დანიშნულების საგნების რეალიზაცია ითვლება რელიგიურ და, შესაბამისად, არაეკონომიკურ საქმიანობად, რაც გათავისუფლებულია მოგების გადასახადისგან, საგადასახადო კოდექსის 96-ე, 21-ე და 30-ე მუხლების შესაბამისად. მოგების გადასახადის გადამხდელია საწარმო, ხოლო ეს უკანასკნელი კი ასეთად განიხილება ეკონომიკური საქმიანობის ნაწილში, რომელიც რელიგიურ საქმიანობას არ ეხება.

<sup>103</sup> იქვე, 168-ე მუხლის 1-ლი ნაწილის „ვ“ ქვეპუნქტი;

<sup>104</sup> იქვე, 168-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „ზ“ ქვეპუნქტი;

აქციზი	-	-
იმპორტის გადასახადი	-	-
ქონების გადასახადი	საგადასახადო კოდექსი არ შეიცავს კონკრეტულ ნორმას საქართველოს საპატრიარქოს ქონების გადასახადისგან გათავისუფლების თაობაზე, თუმცა იერარქიულად უფრო მაღლა მდგომი კონსტიტუციური შეთანხმების თანახმად, საქართველოს საპატრიარქოს არაეკონომიკური მიზნით არსებული ქონება და მიწა გათავისუფლებულია გადასახადებისაგან. <sup>106</sup>	იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ საგადასახადო კოდექსში არ არსებობს საქართველოს საპატრიარქოს ქონების გადასახადისგან გათავისუფლების კონკრეტული ნორმა, საკონსტიტუციო სასამართლომ ვერ შეძლო შეეფასებინა, რამდენად დისკრიმინაციულია რელიგიური ორგანიზაციების მიმართ ქონების გადასახადის განსხვავებული რეჟიმის დაწესება.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს საპატრიარქოსა და სხვა რელიგიურ ორგანიზაციებს შორის საგადასახადო დაბეგვრის რეჟიმი განსხვავებულია მხოლოდ საქართველოს საპატრიარქოს დაკვეთით ტაძრებისა და ეკლესიების მშენებლობის, რესტავრაციისა და მოხატვის დღგ-ს გადასახადისგან გათავისუფლებისა და საპატრიარქოს არაეკონომიკური მიზნით არსებული ქონებისა და მიწის გადასახადებისაგან გათავისუფლებულის ნაწილში.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს პოზიციის თანახმად, რომელიც მითითებული საქმიანობის შესრულებაზე პასუხისმგებელი ორგანო იყო, აღნიშნულ საკითხზე საკანონმდებლო ცვლილების მიზანშეწონილობის საკითხი, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მხრიდან რვა რელიგიური ორგანიზაციის მიერ წარდგენილ №671-ე საკონსტიტუციო სარჩელზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების შემდგომ განიხილება.<sup>107</sup>

რელიგიური ორგანიზაციების მიერ წარდგენილი საკონსტიტუციო სარჩელი არანაირად არ შეიძლება განიხილებოდეს სამოქმედო გეგმის ფარგლებში აღებული ვალდებულების

<sup>105</sup> საგადასახადო კოდექსის 161-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, დღგ-ით დასაბეგრ ოპერაციას საქართველოს ტერიტორიაზე ეკონომიკური საქმიანობის ფარგლებში საქონლის მიწოდება წარმოადგენს. ამავე კოდექსის მე-9 მუხლის მე-2 ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტის თანახმად, ეკონომიკურ საქმიანობას არ მიეკუთვნება რელიგიური საქმიანობა. ხოლო, მე-11 მუხლის შესაბამისად, რელიგიური ორგანიზაციების ან მათი საწარმოების საქმიანობა, რომელიც დაკავშირებულია რელიგიური დანიშნულების საგნების რეალიზაციასთან, უთანაბრდება რელიგიურ საქმიანობას, რომელიც საგადასახადო კოდექსის თანახმად, დღგ-ით დაბეგვრას არ ექვემდებარება.

<sup>106</sup> კონსტიტუციური შეთანხმების მე-6 მუხლის მე-5 პუნქტი;

<sup>107</sup> საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2017 წლის 6 ნოემბრის №08-04/167780 წერილი;

დაბრკოლებად<sup>108</sup> ან/და საქმიანობის შეუსრულებლობის გამამართლებელ გარემოებად, განსაკუთრებით იმ პირობებში, როდესაც სამოქმედო გეგმის ფარგლებში ამ ვალდებულების აღება მას შემდეგ გადაწყდა, რაც სახელმწიფოსთვის უკვე ცნობილი იყო მითითებულ სარჩელზე საკონსტიტუციო სასამართლოში არსებული სამართალწარმოების თაობაზე.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სამოქმედო გეგმის 11.1.3.3. პუნქტით აღებული ვალდებულება, აღმოიფხვრას უთანასწორო საგადასახადო რეჟიმი, რომლის მიხედვითაც სხვა რელიგიური გაერთიანებები მართლმადიდებელი ეკლესიისგან განსხვავებული წესით იბეგრება, არ შესრულებულა და რელიგიური უმცირესობებისთვის კვლავ გამოწვევად რჩება.

**საქმიანობა 11.1.3.4. - საკულტო-რელიგიური დანიშნულების შენობა-ნაგებობების ისტორიული (კონფესიური) მესაკუთრის განსაზღვრა და შენობა-ნაგებობის გადაცემა.** საკულტო-რელიგიური დანიშნულების შენობა-ნაგებობების საკუთრებასთან არსებული დავების სწრაფი, გამჭვირვალე და სამართლიანი გადაწყვეტა

რელიგიური ორგანიზაციებისთვის კვლავ მნიშვნელოვან პრობლემად რჩება საბჭოთა ტოტალიტარული რეჟიმის დროს ჩამორთმეული საკულტო ნაგებობების რელიგიური ორგანიზაციებისთვის დაბრუნება.

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ საკულტო ნაგებობების უმეტესობა სახელმწიფოს საკუთრებაში აღმოჩნდა. საქართველოს, მსგავსი გამოცდილების სხვა ქვეყნებისგან განსხვავებით, სახელმწიფოს საკუთრებაში აღმოჩენილი საკულტო ნაგებობების რელიგიური ორგანიზაციებისთვის დაბრუნების (რესტიტუციის) მომწესრიგებელი საკანონმდებლო რეგულაცია არათუ არ შეუმუშავებია, ამის საპირისპიროდ, დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, საბჭოთა პერიოდში ჩამორთმეული საკულტო ნაგებობების არათანმიმდევრული და დისკრიმინაციული პრაქტიკა ჩამოაყალიბა.

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფოს მიერ საკულტო ნაგებობების საკუთრების უფლებით სისტემური დაბრუნება (რესტიტუცია) მხოლოდ საქართველოს მართლმადიდებლური ეკლესიისთვის განხორციელდა.<sup>109</sup> სხვა რელიგიურ ორგანიზაციებს, საკულტო ნაგებობები საკუთრების უფლებით თითქმის არ დაბრუნებიათ. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს მიმართ არაერთ საერთაშორისო ორგანიზაციას აქვს გაცემული რეკომენდაცია რელიგიური დანიშნულების უძრავი ნივთების დაბრუნებასთან დაკავშირებით.<sup>110</sup> საერთაშორისო ორგანიზაციების გარდა, მითითებულ პრობლემაზე

<sup>108</sup> საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, პარლამენტი, უფლებამოსილია მთლიანად ან ნაწილობრივ ცნოს კონსტიტუციური სარჩელი სამართალწარმოების ნებისმიერ ეტაპზე;

<sup>109</sup> საქართველოს სახელმწიფოსა და საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიას შორის გაფორმებული კონსტიტუციური შეთანხმების მე-7 მუხლის 1-ლი პუნქტის თანახმად, სახელმწიფო ეკლესიის საკუთრებად ცნობს საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე არსებულ მართლმადიდებლურ ტაძრებს, მონასტრებს (მოქმედს და არამოქმედს), მათ ნანგრევებს, აგრეთვე, მიწის ნაკვეთებს, რომლებზეც ისინია განლაგებული.

<sup>110</sup> UN Human Rights Committee, Concluding observations on the fourth periodic report of Georgia, CCPR /C/ GEO/CO/4, 19 August 2014, available at: <http://bit.ly/2ef4O5a>; Advisory committee on the framework convention for the protection of national minorities, Second Opinion on Georgia, June 15, 2015, available at: <http://bit.ly/1SxitBq>; U.S Department of State, International Religious Freedom Report for 2015, Georgia, available at: <http://bit.ly/2dbRloS>

მუდმივად საუბრობს საქართველოს სახალხო დამცველი და სახალხო დამცველთან არსებული რელიგიათა საბჭო.<sup>111</sup>

არადომინანტი რელიგიური ორგანიზაციებისთვის საბჭოთა პერიოდში ჩამორთმეული საკულტო ნაგებობების გადაცემა მხოლოდ 2014 წლის შემდეგ დაიწყო, და საპატრიარქოსგან განსხვავებით, მხოლოდ სარგებლობის უფლებით.<sup>112</sup> რელიგიური ორგანიზაციებისთვის საკულტო ნაგებობების სარგებლობის უფლებით გადაცემა, სახელმწიფოს მხრიდან „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ კანონში არსებული ხარვეზებით არის არგუმენტირებული.<sup>113</sup> რელიგიური ორგანიზაციებისთვის საკულტო ნაგებობების სარგებლობის უფლებით გადაცემა, რა თქმა უნდა, რესტიტუციად ვერ შეფასდება.<sup>114</sup>

ისტორიული საკულტო ნაგებობების პრობლემა სამი ძირითადი მიმართულებით შეიძლება დაჯგუფდეს: 1. ისტორიული საკულტო ნაგებობები, რომლებსაც მათი ისტორიული მესაკუთრეები ფაქტობრივად ფლობენ და ღვთისმსახურებას ეწევიან, თუმცა სახელმწიფოს მათი საკუთრების უფლება ამ ქონებაზე არ აქვს აღიარებული; 2. ისტორიული საკულტო ნაგებობები, რომლებსაც სახელმწიფო ისტორიულ მესაკუთრეს არ უბრუნებს, მიუხედავად იმისა, რომ მათზე კონფესიური დავა სხვა რელიგიურ ორგანიზაციებს არ გააჩნიათ; 3. ისტორიული საკულტო ნაგებობები, რომელთა კონფესიური და ისტორიული წარმომავლობა სადავოა და მათ ნაწილში შესაძლოა სხვა რელიგიური ორგანიზაცია ახორციელებდეს ღვთისმსახურების პრაქტიკას. სახელმწიფო არცერთი ტიპის ისტორიული საკულტო ნაგებობების ისტორიული მესაკუთრისთვის საკუთრებაში დაბრუნების პოლიტიკას არ ატარებს და მხოლოდ პირველი კლასის ძეგლებს დროებით სარგებლობის უფლებით გადასცემს რელიგიურ ორგანიზაციებს. ცხადია, ეს პრაქტიკა რესტიტუციის პოლიტიკის სრულყოფილ განხორციელებად ვერ შეფასდება.

საგანგებოდ უნდა მიეთითოს იმ გარემოებაზე, რომ „ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმით“ მითითებული ვალდებულების აღება, მნიშვნელოვანი წინ გადადგმული ნაბიჯია, რამდენადაც რეალურად ის არის პირველი სამართლებრივი დოკუმენტი, რომელიც გარკვეული სახით აღიარებს სახელმწიფოს ვალდებულებას, საპატრიარქოს გარდა, სხვა რელიგიურ ორგანიზაციებსაც დაუბრუნოს საბჭოთა ტოტალიტარული რეჟიმის დროს ჩამორთმეული ქონება. მაგრამ, რა თქმა უნდა, ეს, რეალური რესტიტუციის პროცესის დაწყების თვალსაზრისით, ქმედით პროცესად ვერ ჩაითვლება, რადგანაც აღნიშნული პროცესისთვის პირველ რიგში საჭიროა რესტიტუციის მომწესრიგებელი საკანონმდებლო აქტის არსებობა, რომელიც დაინტერესებული მხარისთვის განჭვრეტად სამართლებრივ წესრიგს შექმნიდა, რომლითაც ყველასთვის

<sup>111</sup> საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2014, გვ. 342, ხელმისაწვდომია

<http://ombudsman.ge/uploads/other/3/3509.pdf>;

საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2015, გვ. 483, ხელმისაწვდომია

<http://ombudsman.ge/uploads/other/3/3891.pdf>

საქართველოს სახალხო დამცველთან არსებული რელიგიათა საბჭოს რეკომენდაციები - 2017 წელი, გვ. 15, ხელმისაწვდომია [http://tolerantoba.ge/index.php?id=1281619908&sub\\_id=1345202134](http://tolerantoba.ge/index.php?id=1281619908&sub_id=1345202134)

<sup>112</sup> იხ. სსიპ „რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტოს 2015 წლის ანგარიში, გვ. 14

<http://religion.geo.gov.ge/images/8706%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A8%E1%83%98-2015.pdf>

<sup>113</sup> ვრცლად იხილეთ სამოქმედო გეგმის 11.1.3.1. პუნქტის შეფასება;

<sup>114</sup> სახელმწიფოს რესტიტუციის პოლიტიკის შეფასებაზე იხ. EMC-ის კვლევა „რელიგიის თავისუფლება – სახელმწიფოს დისკრიმინაციული და არასაკულარო პოლიტიკის კრიტიკა“ გვ. 91-102, ხელმისაწვდომია <https://emcrights.files.wordpress.com/2017/03/170x250-geo-web.pdf>

ნათელი იქნებოდა ის კრიტერიუმები, რომელთა შემთხვევაშიც შესაძლებელი იქნებოდა საკულტო ნაგებობების საკუთრების უფლებით დაბრუნება (რესტიტუცია) და ამავე დროს განსაზღვრავდა სადავო საკულტო ნაგებობებზე დავის გადაწყვეტის სწრაფი, გამჭვირვალე და სამართლიანი გადაწყვეტის რეალურ და არა ილუზორულ მექანიზმს. თუმცა ასეთი საკანონმდებლო ჩარჩოს შექმნის მიმართულებით სახელმწიფოს ნება არ გამოუვლენია, რაც მათ შორის სამოქმედო გეგმის ფარგლებში განსახორციელებელი საქმიანობის დაგეგმვისას, მითითებული საქმიანობის გაუთვალისწინებლობის პრობლემატაა.

2014 წელს, სააგენტოში შეიქმნა რელიგიურ გაერთიანებათა ქონებრივი და ფინანსური საკითხების შემსწავლელი სარეკომენდაციო კომისია, რომლის ერთ-ერთი ფუნქციაც სახელმწიფოს საკუთრებაში რეგისტრირებული საკულტო ნაგებობების რელიგიური ორგანიზაციების მფლობელობაში გადაცემაა. სააგენტოს ცნობით, 2014 წლიდან დღემდე, მათ ისტორიულ (კონფესიურ) მესაკუთრეებს, სარგებლობის უფლებით ორასამდე საკულტო-რელიგიური დანიშნულების ნაგებობა გადაეცათ.<sup>115</sup>

საკულტო ნაგებობის ისტორიული მესაკუთრის განსაზღვრისა და მისთვის საკულტო ნაგებობის დროებითი სარგებლობის თაობაზე რეკომენდაციის გაცემის გარდა, რელიგიურ გაერთიანებათა ქონებრივი და ფინანსური საკითხების შემსწავლელი სარეკომენდაციო კომისია სხვა საკითხზეც მუშაობს (მაგალითად, ახალი საკულტო ნაგებობის მშენებლობის საკითხზე რეკომენდაციის გაცემა, სახელმწიფო/ადგილობრივი ბიუჯეტის სახსრებიდან ფინანსური/ქონებრივი რესურსის გამოყოფა და ა.შ). 2016 წელს კომისიამ - 284, 2017 წელს კი 205 საკითხი განიხილა. განსახილველ საკითხთა დიდი ნაწილი მართლმადიდებელ ეკლესიასა და მუსლიმ თემს მიემართებოდა.<sup>116</sup>

რაც შეეხება უშუალოდ ისტორიული საკულტო ნაგებობების გადაცემის საკითხს, 2017 წელს სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ ცნობით, არადომინანტ რელიგიურ ორგანიზაციებს 4 ისტორიული საკულტო ნაგებობა გადაეცა სარგებლობაში. (სსიპ „ებრაელთა კავშირი“- 2 სინაგოგა ვანში, 1 სინაგოგა საჩხერეში; სსიპ „ევანგელურ-ლუთერული ეკლესია -1 მოქმედი საკულტო ნაგებობა თბილისში). საგულისხმოა, რომ საანგარიშო პერიოდში გადაცემული საკულტო ნაგებობების ანალიზი აჩვენებს, რომ სახელმწიფოს მიერ რელიგიურ ორგანიზაციებს სარგებლობაში ძირითადად მოქმედი, არასადავო საკულტო ნაგებობები გადაეცემათ.

რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტოს ინფორმაციის თანახმად, რელიგიური ორგანიზაციებისთვის საკულტო ნაგებობების სარგებლობის უფლებით გადაცემის მიზანშეწონილობის შეფასებისას, რელიგიურ გაერთიანებათა ქონებრივი და ფინანსური საკითხების შემსწავლელი სარეკომენდაციო კომისიის გადაწყვეტილება კომისიის წევრთა მოსაზრებებს ეფუძნება და საკითხი ხმათა უმრავლესობით წყდება. კომისია მხედველობაში იღებს კონკრეტული რელიგიური გაერთიანების მიერ საკულტო ნაგებობით სარგებლობას.<sup>117</sup>

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მონიტორინგის პროცესში, EMC-ის, არაერთი მოთხოვნის მიუხედავად, არ მიეცა წვდომა კომისიის კონკრეტულ გადაწყვეტილებებზე, რომელიც მას მიღებული გადაწყვეტილებების შინაარსის უკეთესი დამუშავებისა და შეფასების

<sup>115</sup> რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტოს 2016-2017 წლების საქმიანობის ანგარიში, გვ.18;

<sup>116</sup> იქვე. გვ. 34; გვ. 74

<sup>117</sup> სსიპ რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტოს 2017 წლის 28 სექტემბრის №1/1121 წერილი.

შესაძლებლობას მისცემდა. აღსანიშნავია, რომ კომისიას ასევე აქვს განხილული საქართველოს საპატრიარქოს ასეულობით განცხადება, რომელთა ზუსტი შინაარსი უცნობია. თუმცა, ის საპატრიარქოსთვის მატერიალური რესურსის გადაცემის არასეკულარული პრაქტიკის გაგრძელებაა და სააგენტოს მიერ ამ პროცესის ცენტრალიზების მცდელობაზე მიანიშნებს.

ზემოთ წამოდგენილი შეფასება კიდევ ერთხელ მიანიშნებს, რომ სახელმწიფოს, საკულტო ნაგებობების რელიგიური ორგანიზაციებისთვის გადაცემის ეტაპზე, წინასწარ განჭვრეტადი, ობიექტური კრიტერიუმები არ გააჩნია და პროცესი მთლიანად არის დამოკიდებული კომისიის წევრების სუბიექტურ შეხედულებებზე, რაც აღნიშნულ პროცესს კიდევ უფრო არათანმიმდევრულს ხდის და რელიგიურ ორგანიზაციათა შორის საკულტო ნაგებობების თაობაზე ახალი დავების წარმოშობის რისკებს ზადებს.

უნდა მიეთითოს იმ გარემოებაზე, რომ რელიგიურ გაერთიანებათა ქონებრივი და ფინანსური საკითხების შემსწავლელი სარეკომენდაციო კომისია მხოლოდ არადომინანტი რელიგიური ორგანიზაციებისთვის ისტორიული საკულტო ნაგებობების სარგებლობის უფლებით გადაცემის პროცესს შეისწავლის და გასცემს რეკომენდაციებს, ხოლო საქართველოს საპატრიარქოს შემთხვევაში, იქიდან გამომდინარე, რომ ისტორიული საკულტო ნაგებობები, საქართველოს კონსტიტუციური შეთანხმებით, მართლმადიდებელი ეკლესიის საკუთრებად არის გამოცხადებული, დამკვიდრებული პრაქტიკის თანახმად, საქართველოს საპატრიარქოს ისტორიული საკულტო ნაგებობის საკუთრებაში რეგისტრაცია, მარტივად, მხოლოდ საჯარო რეესტრში მიმართვის საფუძველზეც შეუძლია.

საკულტო-რელიგიური დანიშნულების შენობა-ნაგებობების საკუთრებასთან დაკავშირებული დავების სწრაფი, გამჭვირვალე და სამართლიანი გადაწყვეტის ვალდებულების სამოქმედო გეგმით განსაზღვრის მიუხედავად, სადავო საკულტო დანიშნულების საკუთრებასთან დაკავშირებული დავები, პრაქტიკაში კვლავ გადაუჭრელი რჩება და აღნიშნულ ნაწილში, სახელმწიფოს უმოქმედობის ყველაზე ნათელ მაგალითს სოფელ მოხეში მდებარე საკულტო ნაგებობის კონფესიური წარმომავლობისა და არსებული დავის გადაწყვეტის მიზნით, რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტოს მიერ შექმნილი კომისიის საქმიანობა წარმოადგენს, რომელმაც 2-წლიანი მუშაობის მიუხედავად, უარი განაცხადა სადავოდ გამხდარი ნაგებობის კონფესიური წარმომავლობის შესწავლაზე<sup>118</sup> და დავა პოლიტიკური მოლაპარაკებების გზით, ადგილობრივი მუსლიმი თემის წუხილებისა და მოთხოვნების იგნორირებით გადაჭრა. კომისიამ დავის გადაწყვეტის ალტერნატივად მუსლიმ თემს ახალი მეჩეთის მშენებლობაში დახმარება შესთავაზა.<sup>119</sup> მუსლიმი თემის ნაწილი კომისიის ამ გადაწყვეტილებას უარყოფითად აფასებს და მის მიმართ პროტესტის ნიშნად, დღემდე ღია ცის ქვეშ ლოცულობს.<sup>120</sup> შესაბამისად, კომისიის რამდენიმეწლიანი საქმიანობის მიუხედავად, სახელმწიფომ რეალურად ვერ შეძლო პრობლემის ეფექტიანი გადაჭრა.<sup>121</sup>

<sup>118</sup> EMC სოფელ მოხეში ქრისტიან და მუსლიმ თემს შებვა [goo.gl/AkqPtL](http://goo.gl/AkqPtL)

<sup>119</sup> ჟურნალი „ლიბერალი“, „მოხის ნაგებობას ძეგლის სტატუსი მიენიჭა - ზაზა ვაშაყმაძის თქმით „ყველაფერი არის ხუთიანზე“ [goo.gl/pYyNAh](http://goo.gl/pYyNAh)

<sup>120</sup> მოხის ისტორიული მეჩეთის გადარჩენის ჯგუფის Facebook გვერდი [goo.gl/jdF5sD](http://goo.gl/jdF5sD)

<sup>121</sup> EMC მოხის კომისიის საბოლოო გადაწყვეტილებას აფასებს <https://emc.org.ge/2017/05/12/emc-mokhe-2/>



პრობლემას წარმოადგენს სახელმწიფოს მიერ, საკულტო ნაგებობების კონფესიური მესაკუთრის სათანადო გამოკვლევის გარეშე გადაცემის პროცესიც. მარნეულში მდებარე იმამ ალის მეჩეთი, რომელშიც წლების განმავლობაში რელიგიურ საქმიანობას დამოუკიდებლად ახორციელებს ადგილობრივი მრევლის მიერ ჩამოყალიბებული რელიგიური ორგანიზაცია (არარეგისტრირებული კავშირი „იმამ ალის მეჩეთი“), სახელმწიფომ ყოველგვარი გამოკვლევის გარეშე, სარგებლობის უფლებით სხვა მუსლიმურ ორგანიზაციას, სსიპ „სრულიად საქართველოს მუსლიმთა სასულიერო სამმართველოს“, გადასცა.<sup>122</sup>

2017 წელს, სახელმწიფომ საპატრიარქოს საკუთრებაში დაურეგისტრირა თბილისში, აღმაშენებლის გამზ. N38-ში მდებარე „თანდოანც სურბ ასტვაწაწინ“-ის სომხური ეკლესია. ეკლესიის საპატრიარქოსთვის საკუთრებაში გადაცემა ეფუძნებოდა საპატრიარქოს ზოგად მითითებას, რომ ამ ტერიტორიაზე მართლმადიდებლური ნაეკლესიარი არსებობდა. იმის მიუხედავად, რომ სახელმწიფო წლების განმავლობაში თავად უთითებდა ეკლესიის სომხური ეპარქიისადმი კონფესიურ კუთვნილებაზე, საბოლოოდ, ძეგლის საპატრიარქოსთვის გადაცემის გადაწყვეტილება მიიღო.<sup>123</sup>

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მართალია, სამოქმედო გეგმით მითითებული საქმიანობის განსაზღვრა და აღიარება წინ გადადგმული ნაბიჯია, მაგრამ იგი ვერ პასუხობს მითითებულ საკითხზე საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ წლების განმავლობაში გაკეთებულ რეკომენდაციებს, შესაბამისად, აღნიშნული საქმიანობა ეფექტიან ღონისძიებად ვერ შეფასდება. მითითებული საქმიანობა, რა თქმა უნდა, განგრძობადი და რთული პროცესია, მაგრამ პირველ რიგში საჭიროა ამ პროცესის სწორი დაგეგმვა და შესაბამისი გამჭირვალე, ობიექტური სისტემის შექმნა, საკანონმდებლო ბაზის შექმნის გზით, რომელიც, სამწუხაროდ, სახელმწიფოს არ განუხორციელებია, შესაბამისად, რესტიტუციის სწორი და სამართლიანი პროცესის დაწყება რელიგიური ორგანიზაციებისთვის კვლავ ერთ-ერთ პრიორიტეტად რჩება.

**საქმიანობა 11.1.3.5. ისტორიული და კულტურული მემკვიდრეობის სტატუსის მქონე საკულტო-რელიგიური დანიშნულების ძეგლთა რესტავრაციისა და მოვლა-პატრონობისას განსახორციელებელი ღონისძიებების შესრულება მხოლოდ ძეგლის საჭიროებიდან გამომდინარე**

რელიგიური ორგანიზაციებისთვის ისტორიული და კულტურული მემკვიდრეობის სტატუსის მქონე საკულტო-რელიგიური დანიშნულების ძეგლების შენარჩუნება და მოვლა-პატრონობა იმ პირობებში, როდესაც მათ, კონკრეტულ ძეგლთან დაკავშირებით, უმეტეს შემთხვევაში, არანაირი სამართლებრივი უფლება (საკუთრების, სარგებლობის უფლება) არ გააჩნიათ, დიდ პრობლემას წარმოადგენს. ასეთი ძეგლების მოვლა-პატრონობის თაობაზე შესაბამისი ნება, ხშირად, არც სახელმწიფოს გააჩნია, რომელიც უმეტესწილად მათ მესაკუთრედ გვევლინება.

<sup>122</sup> EMC-იმ მარნეულში იმამ ალის მეჩეთის რესტიტუციის პრობლემასთან დაკავშირებით სასამართლო დავა დაიწყო <https://emc.org.ge/2017/09/26/emc-359/> მითითებულ საქმეზე მოსარჩელის ინტერესებს EMC წარმოადგენს.

<sup>123</sup> ხელისუფლებამ თანდოიანცის ეკლესია საქართველოს საპატრიარქოს გადასცა [goo.gl/sKkHdd](http://goo.gl/sKkHdd), სასამართლოში მოსარჩელის ინტერესებს EMC და TDI წარმოადგენენ.

ეს პრობლემა ყველაზე მწვავედ უმოქმედო და სადავო საკულტო ნაგებობების მიმართ დგას<sup>124</sup>, რომლებიც მესაკუთრის განსაზღვრის მოლოდინში, ხშირად, აუცილებელი სამუშაოების გარეშე რჩებიან და მათი მდგომარეობა დღითიდღე უარესდება.

ამავე დროს, ისეთი ძეგლების შემთხვევაში, რომელთა კონკრეტული ისტორიული მესაკუთრე ცნობილია, ძეგლზე ჩასატარებელი სამუშაოების ღირებულებიდან გამომდინარე, აუცილებელია სახელმწიფოს მხრიდან შესაბამისი ფინანსური მხარდაჭერა, რადგან უიმისოდ, რელიგიური ორგანიზაციების უმრავლესობისთვის, საკულტო ნაგებობების შენარჩუნებაზე დამოუკიდებლად ზრუნვა წარმოუდგენელი იქნებოდა.

ყოველივე ამის გათვალისწინებით, სამოქმედო გეგმის მითითებული პუნქტით განსაზღვრული საქმიანობა მნიშვნელოვანი აქტივობაა როგორც რელიგიის თავისუფლებისთვის, ისე საქართველოში მცხოვრები რელიგიური უმცირესობების კულტურული და რელიგიური იდენტობისა და თვითმყოფადობის შენარჩუნებისთვის.

საქართველოს კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ეროვნული სააგენტოს მონაცემებით, კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლთა რეესტრში რეგისტრირებულია საქართველოს ტერიტორიაზე არსებული 3095 საკულტო ნაგებობა. ამ ძეგლებიდან რამდენია რელიგიურ უმცირესობათა საკულტო ნაგებობა, სამწუხაროდ, ამის შესახებ ზუსტი მონაცემები არ არსებობს, რამდენადაც რეესტრში საკულტო ნაგებობები კონფესიური/ისტორიული წარმომავლობის მიხედვით არ დაიყოფა.

რესტავრაციისა და მოვლა-პატრონობისთვის გამოყოფილი ფინანსური რესურსის დიდი ნაწილი, რა თქმა უნდა, ქართულ მართლმადიდებლურ საკულტო ნაგებობებს ხმარდება, მაგრამ საანგარიშო პერიოდში ასევე იყო გათვალისწინებული რამდენიმე რელიგიური უმცირესობის საკულტო ნაგებობის რეაბილიტაცია.<sup>125</sup>

სააგენტოს 2017 წლის მონაცემების თანახმად, რელიგიური შენობების განახლებისთვის (პროექტირება, რეაბილიტაცია/კონსერვაცია, ინფრასტრუქტურის მოწყობა) სულ გამოყოფილია 977 344 ლარი, საიდანაც, თანხის დიდი ნაწილი მიემართება ქართული მართლმადიდებლური რელიგიური ძეგლების განახლებისკენ, ხოლო 4 585 ლარი გამოყოფილია სამცხე-ჯავახეთის რეგიონში სომხური ძეგლების ინვენტარიზაციისთვის.<sup>126</sup>

მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფოს ჰქონდეს ერთიანი სტრატეგია და სამართლიან პრიორიტეტებზე დაფუძნებული გეგმა ისტორიული საკულტო ნაგებობების აღდგენის, რესტავრაციის და რეაბილიტაციის მიმართულებით. მათ შორის, მნიშვნელოვანია ნგრევის, ავთენტურობის დაკარგვის იმ მწვავე რისკების გათვალისწინება, რომელიც

<sup>124</sup> იხ. ადამიანის უფლებათა ცენტრის ანგარიში, რელიგიური უმცირესობების კულტურული მემკვიდრეობის მდგომარეობა საქართველოში -2016

<sup>125</sup> დასრულდა ნორაშენის ტაძრის სარესტავრაციო-სარეაბილიტაციო სამუშაოები, გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკასთან თანამშრომლობით 2015-2016 წლებში განხორციელდა საქართველოს ტერიტორიაზე არსებული მრავალფეროვანი გერმანული მემკვიდრეობის, მათ შორის, საკულტო ნაგებობების კვლევა-ინვენტარიზაცია. 2017 წელს დაგეგმილი იყო 2017 წელს ასპინძის მუნიციპალიტეტში, სოფელ ოთას მეჩეთის რეაბილიტაციის პროექტისა და ახალციხის მუნიციპალიტეტში, სოფელ საყუნეთის მეჩეთის რეაბილიტაციის პროექტის მომზადების დაწყება.

<sup>126</sup> იქვე;

მეგლების დიდ ნაწილს აქვს. ამასთან, მნიშვნელოვანია, აღნიშნული პოლიტიკის არადისკრიმინაციული წესით წარმართვა.

#### **ამოცანა 11.1.4. - განათლების სისტემაში სეკულარიზმისა და რელიგიური თანასწორობის პრინციპების დანერგვა**

საჯარო სკოლებში სეკულარული და თანასწორი გარემოს შექმნა ზოგადი განათლების სისტემის მნიშვნელოვანი გამოწვევაა. მიუხედავად იმისა, რომ ზოგადი განათლების შესახებ კანონი ადეკვატურ მატერიალურ გარანტიებს აწესებს (e.g. კანონის მე-3, მე-13 მუხლები) საჯარო სკოლებში რელიგიური ნეიტრალიტეტისა და თანასწორობის დასაცავად, სახელმწიფოს პოლიტიკა ამ მიმართულებით კვლავ არაეფექტიანია, ინდოქტრინაციის, პროპაგანდისა თუ დისკრიმინაციის ფაქტებს კი, სისტემური ხასიათი აქვს.<sup>127</sup> ამაზე მიუთითებს ბოლო დროს გამოქვეყნებული არაერთი კვლევა<sup>128</sup> თუ ანგარიში ადამიანის უფლებათა მდგომარეობის შესახებ<sup>129</sup>. კვლევების თანახმად, სასწავლო პროცესსა და სკოლის ყოველდღიურ ცხოვრებაში ღრმად ფესვადგმული<sup>130</sup>

სისტემური პრობლემები, რომლებიც საჯარო სკოლებში აფერხებს სეკულარული, აკადემიური ცოდნის გადაცემას, რამდენიმე ჯგუფად შეიძლება დაიყოს: 1. სახელმძღვანელოებისა და სასწავლო პროგრამების დონეზე არადომინანტი რელიგიური და კულტურული სისტემების არასათანადო წარმოჩენა და რელიგიასთან და პოლიტიკასთან დაკავშირებული საკითხების მოძველებული ინტერპრეტაციები;<sup>131</sup> 2. მასწავლებლების აკადემიური მომზადებისა და სამოქალაქო აზროვნების დაბალი დონე და ამ მიმართულებით სისტემური გადამზადების პროგრამების არაეფექტიანობა<sup>132</sup>; 3. საპატრიარქოს ფორმალური და არაფორმალური გავლენები განათლებისა და

<sup>127</sup> რელიგიის თავისუფლება – სახელმწიფოს დისკრიმინაციული და არასეკულარული პოლიტიკის კრიტიკა, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), 2016 წელი, ხელმისაწვდომია <https://emc.org.ge/2017/03/26/emcr/>

<sup>128</sup> რელიგია საჯარო სკოლებში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), 2014 წელი, ხელმისაწვდომია: [https://emc.org.ge/2014/03/31/religia\\_sajaro\\_skolebshi/](https://emc.org.ge/2014/03/31/religia_sajaro_skolebshi/)

<sup>129</sup> სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2015 წელი, გვ. 700-703, ხელმისაწვდომია <http://ombudsman.ge/uploads/other/3/3512.pdf>

რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპული კომისიის, მონიტორინგის მე-5 ციკლი, 2016 წელი, გვ. 22, ხელმისაწვდომია

<https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Georgia/GEO-CbC-V-2016-002-ENG.pdf>

საქართველოში რელიგიის თავისუფლების მდგომარეობაზე ამერიკის სახელმწიფო დეპარტამენტის ანგარიში, 2016 წელი, ხელმისაწვდომია

<http://www.state.gov/j/drl/rls/irf/religiousfreedom/index.htm?year=2015&dliid=256191#wrapper>

<sup>130</sup> ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის შესახებ ჩარჩო კონვენციის საკონსულტაციო კომიტეტის მეორე მოხსენება საქართველოზე, 2016 წელი, გვ. 19, ხელმისაწვდომია

[http://new.smr.gov.ge/Uploads/1\\_e7beda71.pdf](http://new.smr.gov.ge/Uploads/1_e7beda71.pdf)

<sup>131</sup> რელიგია საჯარო სკოლებში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), 2014 წელი, ხელმისაწვდომია [https://emc.org.ge/2014/03/31/religia\\_sajaro\\_skolebshi/](https://emc.org.ge/2014/03/31/religia_sajaro_skolebshi/)

ასევე, რელიგიური და ეთნიკური მრავალფეროვნების ასახვა სასკოლო სახელმძღვანელოებში, შუალედური ანგარიში, ტოლერანტობისა და მრავალფეროვნების ინსტიტუტი (TDI), 2016, ხელმისაწვდომია

[http://tdi.ge/sites/default/files/saxelmzgvaneloebis\\_analizi\\_tdi\\_2016.pdf](http://tdi.ge/sites/default/files/saxelmzgvaneloebis_analizi_tdi_2016.pdf)

<sup>132</sup> ინტერკულტურული განათლების ასპექტების კვლევა საქართველოს უმაღლესი სასწავლებლების მასწავლებელთა განათლების პროგრამების მიხედვით, სამოქალაქო ინტეგრაციისა და ეროვნებათმორის ურთიერთობების ცენტრი (CIIIR), 2014 წელი,

<http://cciiir.ge/upload/editor/file/jurnali%20%20bilingvuri%20/politikis%20dokumentebi%20/geo/axali/interkulturuli%20umaglesebsi.pdf>

მეცნიერების სამინისტროსა და საჯარო სკოლებზე<sup>133</sup>; 4. შიდა მონიტორინგის მექანიზმების არაეფექტიანი და არასისტემური მუშაობის პრობლემა. სასწავლო პროცესის და ხარისხის გაუმჯობესების მიღმა, რომელიც გრძელვადიანი და სერიოზული პრობლემაა და პირდაპირ უკავშირდება მასწავლებლების კორპუსის განათლებისა და სამოქალაქო ცნობიერების პრობლემას, სერიოზული პრობლემაა განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მონიტორინგის სისტემებიც. გარდა იმისა, რომ სკოლების ზოგადი მონიტორინგის მეთოდოლოგიურ ინსტრუმენტში სათანადოდ არ არის ასახული რელიგიური ნეიტრალიტეტის და თანასწორობის საკითხების შემოწმების ვალდებულება, სამინისტროს შიდა აუდიტის სამსახური, როგორც წესი, რელიგიური ნეიტრალიტეტის ან რელიგიის თავისუფლების შესაძლო დარღვევის ფაქტზე ეფექტიანად და საკმარისი დამოუკიდებლობით არ რეაგირებს და ლოიალური რჩება სკოლის ადმინისტრაციების პოლიტიკის მიმართ. აღნიშნულ პრობლემას ადასტურებს 2017 წელს საჯარო სკოლებში დისკრიმინაციის რამდენიმე გახმაურებულ საქმეზე სამინისტროს რეაგირება, რომელიც არაეფექტიანი და ადამიანის უფლებების სტანდარტების შეუსაბამო იყო. **სისტემური გამოწვევების მიუხედავად, სახელმწიფოს არ გააჩნია თანმიმდევრული პოლიტიკა საგანმანათლებლო სივრცეების სეკულარულ, თავისუფალ და არადისკრიმინაციულ აკადემიურ სივრცეებად გარდასაქმნელად, რაზეც განსახილველი სამოქმედო გეგმის შინაარსიც მეტყველებს.**

სამოქმედო გეგმაში ამოცანის ქვეშ გათვალისწინებული აქტივობები საკმარისი არ არის მის შესასრულებლად და მნიშვნელოვან მიმართულებებს არ მოიცავს. ამ კუთხით, მნიშვნელოვანია, გეგმაში აისახოს ისეთი საკითხები, როგორიცაა: 1. საჯარო სკოლებში რელიგიური ნეიტრალიტეტისა და თანასწორობის კუთხით არსებული მდგომარეობის შეფასება და კვლევაზე დაფუძნებული პოლიტიკის შემუშავება. ძალიან ხშირად განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო აღნიშნულ საკითხებზე მსჯელობისას აცხადებს, რომ საჯარო სკოლებში მხოლოდ ინდივიდუალური გადაცდომები არსებობს და პრობლემას სისტემური ხასიათი არ აქვს. პრობლემის სწორი იდენტიფიკაციისთვის მნიშვნელოვანი იქნებოდა სამინისტროს დამოუკიდებელი კვლევითი ორგანიზაციების მონაწილეობით საჯარო სკოლებში სიტუაცია სრულყოფილად შეესწავლა და თავისი სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა სწორედ კვლევის შედეგებზე დაეფუძნებინა. 2. საჯარო სკოლების მონიტორინგის მეთოდოლოგიური ინსტრუმენტის გაუმჯობესება და მასში ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომების გაძლიერება და მათ შორის, რელიგიური ნეიტრალიტეტისა და თანასწორობის საკითხების კომპონენტზე ყურადღების გამახვილება. სამინისტროს დეპარტამენტებს შორის მონიტორინგის პროცესის უკეთესი კოორდინაცია და ინტეგრირებული მიდგომების შემუშავება; 3. რელიგიური კონფლიქტების შედაგად დაზარალებულ რეგიონებში, ასევე შერეულ რეგიონებში, შემწყნარებლობისა და თანასწორობის საკითხებზე სპეციალური პოზიტიური ღონისძიებების გატარების აუცილებლობა; 4. საჯარო სკოლებში რელიგიური ატრიბუტიკის ინდივიდუალურ დონეზე გამოყენების საკითხებზე ერთიანი მიდგომების შემუშავება, მით უფრო რომ 2016-2017 წლებში მუსლიმი გოგონებისთვის თავსაბურავის ტარების აკრძალვის რამდენიმე ფაქტს ადგილობრივ თემში დამაბულობა მოჰყვა. ამდენად, ამოცანის ქვეშ განსაზღვრული საქმიანობები გეგმაში სრულყოფილად არ არის წარმოდგენილი და არც ამ მიმართულებით არსებულ გამოწვევებს პასუხობს.

<sup>133</sup> ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის შესახებ ჩარჩო კონვენციის საკონსულტაციო კომიტეტის მეორე მოხსენება საქართველოზე, 2016 წელი, გვ. 19, ხელმისაწვდომია [http://new.smr.gov.ge/Uploads/1\\_e7beda71.pdf](http://new.smr.gov.ge/Uploads/1_e7beda71.pdf)

**საქმიანობა 11.1.4.1. - სახელმძღვანელოების მოწესრიგება (სასკოლო სახელმძღვანელოების გრიფირების კრიტერიუმში ჩაიდოს მოთხოვნა, რომ სახელმძღვანელოს შინაარსი ითვალისწინებს საქართველოს მოსწავლეთა მრავალფეროვნებას რასის, კანის ფერის, ენის, სქესის, რელიგიის, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებების, ეროვნული, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილების, წარმოშობის, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობისა და საცხოვრებელი ადგილის და ა.შ. მიხედვით). სახელმძღვანელო ხელს უწყობს მოსწავლეებში არასტერეოტიპული, მრავალმხრივი აზროვნებისა და შეხედულებების განვითარებას**

საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში შემუშავდა სახელმძღვანელოს შინაარსობრივი შეფასების კრიტერიუმების პროექტი, რომელიც სახელმძღვანელოს დისკრიმინაციული ელემენტებისა და თანასწორობის ჭრილში შეფასებას ითვალისწინებს. 2016 წლის განმავლობაში დაინტერესებულ პირებს საშუალება ჰქონდათ, გაცნობოდნენ ამ დოკუმენტს. 2017 წელს დაგეგმილი იყო დაინტერესებული პირების მონაწილეობით მისი დახვეწა და დამტკიცება, თუმცა, მთავრობის ანგარიშის შესაბამისად, დოკუმენტი ჯერ არ დამტკიცებულა.

**საქმიანობა 11.1.4.2 - მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების პროგრამებში ინტერკონფესიური/ინტერკულტურული განათლების შესახებ პროფესიული განვითარების თემების ჩადება**

განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ინფორმაციით, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში დასრულდა მუშაობა შემდეგ ტრენინგ-მოდულებზე: გენდერული თანასწორობის საკითხები; ბულინგის პრევენციისა და ტოლერანტული კულტურის წახალისების საკითხები; გენდერული თანასწორობა/რეპროდუქციული ჯანმრთელობა/ჯანსაღი ცხოვრების წესი/ძალადობის სახეები და ოჯახში ძალადობა; სკოლის დირექტორებისათვის - „ბავშვთა უფლებები სკოლაში“; სამოქალაქო განათლების სწავლების კურსი არაქართულენოვანი სკოლებისა და სხვა საგანმანათლებლო დაწესებულებების სამოქალაქო განათლების მასწავლებლებისთვის. აღნიშნული ტრენინგ-მოდულები მოიცავს ინფორმაციას სახელმწიფოს მიერ გატარებული ბავშვთა დაცვის რეფერალური ღონისძიებების, ბავშვზე ძალადობის შემთხვევების დროს სოციალური პერსონალის, ჯანდაცვის და განათლების სფეროს წარმომადგენელთა პასუხისმგებლობისა და გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ. ამასთან, მასწავლებლები გაეცნობიან ინფორმაციას ადრეული ქორწინების შედეგების, ბულინგის პრევენციისა და ტოლერანტული კულტურის წახალისების, გენდერული თანასწორობის, რეპროდუქციული ჯანმრთელობისა და ოჯახში ძალადობის შესახებ.

წარმოდგენილი ინფორმაცია აჩვენებს, რომ რელიგიური, ეთნიკური მრავალფეროვნების, ასევე ნაციონალიზმის, სეკულარიზმის, თანასწორობის თანამედროვე კონცეფციები მოდულში საკმარისად არ არის ასახული. განათლების სისტემაში ჩატარებული კვლევების თანახმად, რელიგიური ნეიტრალიტეტის დარღვევისა და ქსენოფობიის პრობლემა, არსებითად, სასწავლო პროცესში მასწავლებლების მხრიდან არააკადემიური, ეთნოცენტრიზმსა და მტრობაზე დაფუძნებული იდეებისა და მიდგომების გავრცელების პრობლემას უკავშირდება, რაც მასწავლებლების ცოდნისა და სენსიტიურობის გაძლიერების აუცილებლობას კრიტიკულად აყენებს დღის წესრიგში. ამასთან, სამინისტროს მიერ გაზიარებულ ინფორმაციაში არ ჩანს, თუ რა სტრატეგიით აპირებს სამინისტრო მასწავლებლების გადამზადებას და რა სახის პრიორიტეტები გააჩნია მას ამ პროცესში. ამასთან, არ არის წარმოდგენილი ინფორმაცია, თუ როგორ გეგმავს სამინისტრომ სწავლების/გადამზადების პროცესში მიღებული შედეგების/გავლენების

გაზომვას, რაც პირდაპირ არის დაკავშირებული აღნიშნული საქმიანობის ეფექტიანობასთან.

**საქმიანობა 11.1.4.3. - სკოლის დირექტორის სტანდარტში აისახოს მოთხოვნა სკოლის დირექტორის მიერ მრავალფეროვნების მართვისა და ინტერკულტურული განათლების ცოდნის ფლობის შესახებ**

საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში მომზადდა დირექტორის სტანდარტის სამუშაო ვერსია, რომელიც მოცემულ ეტაპზე განხილვის ფაზაშია. ვინაიდან განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო მუშაობს დირექტორების შერჩევისა და შეფასების კონცეფციაზე, მიზანშეწონილად ჩაითვა, რომ სტანდარტის განხილვა გაგრძელდეს ამ სამუშაოების კონტექსტში. სტანდარტის სამუშაო დოკუმენტის ვერსიაში ასახულია ტოლერანტული და ინკლუზიური გარემოს შექმნასთან დაკავშირებული საკითხები. ამასთან, დირექტორის მინიმალური ცოდნის განსაზღვრა დაეფუძნება სტანდარტის იმ პუნქტებსა და ინდიკატორებს, რომელიც მოცემული იქნება სტანდარტში და აღწერს დირექტორის ქცევას და დამოკიდებულებებს. განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროსგან მიღებული ინფორმაციის თანახმად, აღნიშნული ვალდებულება საანგარიშო პერიოდში სრულად არ შესრულებულა. ამასთან, მნიშვნელოვანია განათლების სამინისტრომ იზრუნოს სკოლის დირექტორების სათანადო ცოდნითა და სახელმძღვანელო დოკუმენტებით და საკონსულტაციო რესურსით აღჭურვაზე, რომელიც მათ საჯარო სკოლებში დემოკრატიული კომპეტენციების დამკვიდრებასა და თანასწორობასა და ტოლერანტულობაზე დაფუძნებული, ინკლუზიური საგანმანათლებლო და სოციალური გარემოს შექმნასა და პოლიტიკის გატარებაში დაეხმარება.

**საქმიანობა 11.1.4.4. საჯარო და კერძო სკოლებში სასწავლო პროცესის წარმართვისას სეკულარიზმისა და რელიგიური თანასწორობის დაცვის შესრულებაზე მონიტორინგის განხორციელება**

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ინფორმაციით, ის სისტემატურ მონიტორინგს უწევს ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებში მოქმედი კანონმდებლობით გათვალისწინებული მოთხოვნების დაცვას, მათ შორის სეკულარიზმისა და რელიგიური თანასწორობის კუთხით. განათლების სამინისტროს EMC-ისთვის არ მოუწოდებია ინფორმაცია, საანგარიშო პერიოდში რელიგიური ნეიტრალიტეტის, თანასწორობის და რელიგიის თავისუფლების შესაძლო დარღვევის საკითხებზე შიდა მონიტორინგის სამსახურის სტატისტიკის შესახებ, რაც ართულებს ამ კუთხით სამინისტროს საქმიანობის ჯეროვანი შემოწმების შესაძლებლობას. თუმცა, საანგარიშო პერიოდში განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მიერ მიღებული დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილებები რელიგიის თავისუფლების შეზღუდვის რამდენიმე მნიშვნელოვან საქმეზე, შიდა მონიტორინგის მექანიზმის არაეფექტიან და სკოლის ადმინისტრაციის მიმართ ლოიალურ პოლიტიკაზე მიუთითებს (მაგალითად, სოფელ მოხესა<sup>134</sup> და ყარაჯალაში მუსლიმი გოგონების ჰიჯაბის საქმეები). აღსანიშნავია, რომ საანგარიშო პერიოდში მითითებულ საკითხზე სახალხო დამცველმა განათლების სამინისტროს ზოგადი წინადადებით მიმართა და საჯარო სკოლებში რელიგიური

<sup>134</sup> EMC-ის შეფასება თეონა ბერიძის საქმეზე, ხელმისაწვდომია <https://emc.org.ge/2017/02/08/emc-213/>

ნეიტრალიტეტისა და რელიგიური ნიშნით დისკრიმინაციის შემთხვევებზე კონკრეტული ღონისძიებების განხორციელებისკენ მოუწოდა.<sup>135</sup>

საგანგებოდ უნდა მიეთითოს საჯარო სკოლებში რელიგიური ნეიტრალიტეტისა და თანასწორობის კუთხით არსებული მდგომარეობის შემოწმებისა და პრობლემის აღმოფხვრის პოლიტიკის სისტემურ ხარვეზებზე. საჯარო სკოლებში ზოგადი მონიტორინგის ინსტრუმენტში სათანადოდ არ არის ასახული ბავშვთა უფლებების დაცვის, მათ შორის, რელიგიის თავისუფლების, თანასწორობისა და რელიგიური ნეიტრალიტეტის დაცვის შემოწმების მიმართულება/მოთხოვნა. ამასთან, შიდა მონიტორინგის მექანიზმი სათანადოდ არ უზრუნველყოფს საჯარო სკოლებში არსებული მდგომარეობის პროაქტიულ შემოწმებას და სკოლებში მდგომარეობის გაუმჯობესების მიზნით პოზიტიური ღონისძიებების განხორციელებას.

## საქართველოს ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის 2014-2015 და 2016-2017 წლების შესრულების შედარებითი შეფასება

აღსანიშნავია, რომ 2014-2015 და 2016-2017 წლების სამთავრობო გეგმები, არსებითად, მსგავსი შინაარსის ვალდებულებებს ითვალისწინებდა და 4 წლის დინამიკაში მნიშვნელოვანი გაუმჯობესების ნიშნები უმნიშვნელოდ იკვეთება<sup>136</sup>. ქვემოთ წარმოგიდგენთ გეგმების შესრულების შედარებით ანალიზს რამდენიმე მნიშვნელოვან საკითხზე.

### ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობა და პოლიტიკა

2014 წელს, „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ კანონის მიღების შემდეგ, საერთაშორისო ორგანიზაციების, სახალხო დამცველისა<sup>137</sup> და ადამიანის უფლებებზე მომუშავე ორგანიზაციების<sup>138</sup> არა ერთი რეკომენდაციების მიუხედავად, საქართველოს მთავრობამ არ უზრუნველყო კანონში ცვლილებების ინიცირება, რომელიც კანონში არსებულ ინსტიტუციურ და პროცესუალურ ხარვეზებს აღმოფხვრიდა. ამ კუთხით განსაკუთრებულ პრობლემად უნდა დასახელდეს თანასწორობის არსებული მექანიზმების გაძლიერებისა და სახალხო დამცველისთვის აღსრულების ქმედითი

<sup>135</sup> ინფორმაცია სახალხო დამცველის ზოგადი წინადადების თაობაზე <https://emc.org.ge/2017/09/22/emc-357/>

<sup>136</sup> EMC-ის შეფასებები ადამიანის უფლებათა დაცვის 2014-15 წლების სამთავრობო სამოქმედო გეგმის შესრულებასთან დაკავშირებით, ხელმისაწვდომია <https://emc.org.ge/ka/products/emc-is-shefasebebi-adamianis-uflebata-datsvis-2014-15-tslebis-samtavrobo-samokmedo-gegmis-shesrulebastan-dakavshirebit>

<sup>137</sup> სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში, 2017, ხელმისაწვდომია <http://ombudsman.ge/en/reports/specialuri-angarishebi/special-report-on-fight-against-discrimination-its-prevention-and-situation-of-equality3.page>

<sup>138</sup> კოალიცია თანასწორობისთვის, წლიური ანგარიში, 2015, ხელმისაწვდომია [http://www.osgf.ge/files/2015/News/29%20ivlisi/Report\\_210x270mm.pdf](http://www.osgf.ge/files/2015/News/29%20ivlisi/Report_210x270mm.pdf)



ბერკეტების გადაცემის<sup>139</sup>, ასევე, კანონში დისკრიმინაციის სხვადასხვა ფორმების სრულყოფილი და პროგრესული (e.g. დისკრიმინაციული შევიწროება, სექსუალური შევიწროება, გონივრული მისადაგება) განსაზღვრებების შემოტანის აუცილებლობა. არსებული ინსტიტუციური ხარვეზები მნიშვნელოვნად ასუსტებს თანასწორობის მექანიზმებისთვის მიმართვიანობას და თანასწორობის დამკვიდრების პროცესში მათ როლს. თუ 2014-2015 წლების გეგმა ანტიდისკრიმინაციული კანონის მიღების ვალდებულებას ითვალისწინებდა, 2016-2017 წლების გეგმით გათვალისწინებული იყო კანონში ცვლილებების ინიცირების ვალდებულება, თუმცა, ამ კუთხით რაიმე სახის პროგრესი ამ დრომდე არ შეიმჩნევა.<sup>140</sup>

EMC-ის არაერთი რეკომენდაციის მიუხედავად, მთავრობას სამოქმედო გეგმაში შეექმნა დამოუკიდებელი თავი, რომელიც თანასწორობის მიმართულებით საჯარო უწყებებისა და თვითმმართველობების დონეებზე სისტემური ანტიდისკრიმინაციული პოლიტიკის გატარების ვალდებულებებს განსაზღვრავდა, სამოქმედო გეგმაში ამგვარი თავი არ შექმნილა. კანონის მიღების შემდეგ, აღმასრულებელი ხელისუფლების მცდელობები საჯარო მართვის პროცესსა და პოლიტიკაში თანასწორობის მიდგომები გაეძლიერებინა, სუსტი იყო. ასევეა სუსტია, მთავრობის მცდელობა, შექმნას თანასწორობის მხარდამჭერი საჯარო დისკურსი საჯარო განცხადებების, საინფორმაციო და საგანმანათლებლო კამპანიების გზით.

### **დისკრიმინაციული საკანონმდებლო გარემო**

2014-2015 წლების, ისევე როგორც 2016-2017 წლების გეგმები, კანონმდებლობაში არსებული დისკრიმინაციული ჩანაწერების აღმოფხვრის ინიცირებას ითვალისწინებდა. მეტიც, ზოგიერთ შემთხვევაში მითითებული იყო ის კონკრეტული აქტები, რომელშიც მთავრობას ცვლილებების ინიცირება უნდა მოეხდინა. ამ მიზნების შესრულებისთვის სააგენტოს მხრიდან არაერთი კვლევის ჩატარების მიუხედავად, სააგენტოს/მთავრობას არსებული ხარვეზების აღმოფხვრის ინიცირებაც კი არ დაუწყია. მათ შორის, საჯარო დაპირებების მიუხედავად, №117 დადგენილებაში კომპენსაციის მიმღები რელიგიური ორგანიზაციების წრე არ გაფართოებულა, არც საგადასახადო კოდექსსა და სახელმწიფო ქონების შესახებ კანონში არსებული დისკრიმინაციული ჩანაწერები აღმოფხვრილა.

### **რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტოს როლი**

2014-2015 წლების გეგმა რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტოს როლს რელიგიის თავისუფლებასთან დაკავშირებულ თითქმის ყველა აქტივობაში ხედავდა, რაც ზოგიერთ

---

<sup>139</sup> შენიშვნა: კერძო პირების მიერ ჩადენილი დისკრიმინაციის საქმეებში სახალხო დამცველის რეკომენდაციის შესრულება მხოლოდ კერძო პირის კეთილ ნებაზეა დამოკიდებული და რაიმე აღსრულებითი ბერკეტით არ არის უზრუნველყოფილი. მეტიც, კანონი არ ითვალისწინებს კერძო პირების ვალდებულებას დისკრიმინაციის დავების განხილვის ფარგლებში სახალხო დამცველს მიაწოდოს ინფორმაცია და საკუთარი მოსაზრებები, რაც ომბუდსმენის მიერ მსგავსი დავების განხილვის შესაძლებლობებს არსებითად ასუსტებს. საჯარო სუბიექტების მიმართ რეკომენდაციის შეუსრულებლობის შემთხვევაში კი, სახალხო დამცველს 3 ინსტანციური წესით ადმინისტრაციული სასამართლო დავის დაწყება უწევს, რაც მის მიერ მიღებული რეკომენდაციის დროულ და ეფექტიან აღსრულებას ასევე აჭიანურებს. პრობლემურია საერთო სასამართლოებში მიმართვის ვადის საკითხიც, რომელიც დისკრიმინაციის ფაქტის შესახებ ინფორმაციის გაგებიდან 3 თვეს ითვალისწინებს, რაც დისკრიმინაციის მსხვერპლებისთვის საკმარისი დრო არ არის რთული დავების დასაწყებად და ამავე დროს, ართულებს სახალხო დამცველისა და სასამართლოს, როგორც კომპლიმენტარული (სახალხო დამცველის რეკომენდაციის საფუძველზე დავის სასამართლოში დავის გაგრძელებისა და უფლების აღდგენის უფრო ეფექტიანი მექანიზმით სარგებლობის შესაძლებლობას) მექანიზმების გამოყენებას.

<sup>140</sup> შენიშვნა: ხარვეზებთან დაკავშირებით, სახალხო დამცველის მიერ ჯერ კიდევ 2015 წელს მომზადებული საკანონმდებლო წინადადება საქართველოს პარლამენტს ამ დრომდე არ გაუზიარებია.

შემთხვევაში კომპეტენციების დუბლირებისა და კონფლიქტის პრობლემას ქმნიდა (ეს განსაკუთრებით თვალში საცემი იყო საკულტო ნაგებობების მშენებლობისა და განათლების საკითხებთან დაკავშირებით). ეს მიდგომა შედარებით გამოსწორდა 2016-2017 წლების გეგმაში, თუმცა გეგმის ანალიზი აჩვენებს, რომ მთავრობა სააგენტოს რელიგიის თავისუფლების საკითხებთან დაკავშირებული პოლიტიკის გამტარებელ ძირითად უწყებად ხედავს. სააგენტოს საქმიანობის მიმართ არსებული კრიტიკის გათვალისწინებით, ეს მიდგომა რელიგიის თავისუფლების კუთხით მდგომარეობის პოზიტიური ცვლილების შესაძლებლობას არსებითად ამცირებს. ორივე გეგმის შესრულების მონიტორინგის შედეგები აჩვენებს, რომ სააგენტოს მიერ ჩატარებული ღონისძიებები არასისტემურია და ხელშესახები სამართლებრივი და სოციალური შედეგები არ გამოუწვევია. რელიგიის თავისუფლების კუთხით მდგარი სისტემური საკანონმდებლო და ინსტიტუციური პრობლემები კვლავ მწვავედ დგას, მათ შორის, დაფინანსების არადემოკრატიული და არასეკულარული პრაქტიკები, რესტიტუციის პრობლემა, დისკრიმინაციული ჩანაწერები კანონმდებლობაში, რელიგიური კონფლიქტების არაეფექტიანი გადაწყვეტა. მეტიც, ჩნდება ეჭვები სააგენტოს მხრიდან რელიგიური ორგანიზაციების საქმიანობაში გაუმართლებელი ინტერვენციის თაობაზე, რაც სოციალურ დაძაბულობებს ქმნის რელიგიურ ჯგუფებში (ბათუმში ახალი მეჩეთის მშენებლობის საკითხი, მოხეში ისტორიული მეჩეთის დაბრუნების საკითხი).

### **რესტიტუციის არასისტემური და თვითნებური პოლიტიკა**

2014 წლიდან რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტომ არადომინანტი რელიგიური ორგანიზაციებისთვის საბჭოთა პერიოდში ჩამორთმეული ქონების (დროებითი სარგებლობის უფლებით) დაბრუნების პრაქტიკა ისე წამოიწყო, რომ რესტიტუციის მომწესრიგებელი კანონმდებლობა არ შეუქმნია. ამ პირობებში ისტორიული საკულტო ნაგებობების „დაბრუნების“ პროცესი თვითნებურად და ფრაგმენტულად მიმდინარეობს და ზოგიერთ შემთხვევაში პოლიტიკების ნიშნებს შეიცავს (იმამ ალის მეჩეთის საქმე, თანდოიანცის სომხური ეკლესიის საქმე, მოხის ისტორიული მეჩეთის საქმე). ორივე გეგმასთან დაკავშირებით წარდგენილი არაერთი რეკომენდაციის მიუხედავად, მთავრობა არ ავლენს პოლიტიკურ ნებას, შეიმუშავოს რესტიტუციის სამართლიანი და არადისკრიმინაციული კანონმდებლობა და პოლიტიკა.

### **სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების პრევენცია და გამოძიება**

სიძულვილით მოტივირებულ დანაშაულებთან ბრძოლის კუთხით გათვალისწინებული ამოცანები და აქტივობები, ორივე გეგმაში არსებითად მსგავსი იყო, თუმცა 2017 წლიდან ამ მიმართულებით სამართალდამცავი ორგანოების საქმიანობის მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება იკვეთება. მათ შორის, შსს-მ ისეთი ღონისძიებები გაატარა, რომელიც არცერთ გეგმაში არ ყოფილა გათვალისწინებული. არსებული პოზიტიური დინამიკა დადებითად უნდა შეფასდეს, თუმცა მნიშვნელოვანია, სახელმწიფომ დისკრიმინაციული დანაშაულების სტრუქტურული სოციალური მიზეზები სათანადოდ გაიაზროს და გააძლიეროს პრევენციული მუშაობა, არა მხოლოდ სამართალდამცავით, არამედ სოციალური და საგანმანათლებლო პერსპექტივიდან.

### **რეკომენდაციები რელევანტური უწყებებისთვის**

მნიშვნელოვანია მომავალი წლების სამოქმედო გეგმაში აისახოს შემდეგი საკითხები:

სათანადოდ გაიაზროს რელიგიის თავისუფლების კუთხით მდგარი მნიშვნელოვანი გამოწვევები და შეიმუშაოს რელიგიის თავისუფლების, თანასწორობისა და რელიგიური ნეიტრალიტეტის დაცვის ერთიანი სტრატეგია, რომელშიც აქტიურ მონაწილეობას

მიიღებენ რელიგიური ორგანიზაციები, მათ შორის, სახალხო დამცველთან არსებული რელიგიათა საბჭო და ადამიანის უფლებებზე მომუშავე ორგანიზაციები. სწორედ კვლევასა და დემოკრატიულ მონაწილეობაზე დაფუძნებულ პროცესს უნდა დაეფუძნოს მომავალი წლების სამოქმედო გეგმის შესაბამისი თავით გათვალისწინებული მიზნები, ამოცანები და აქტივობები **(მთავრობა);**

არსებული დისკრიმინაციული კანონმდებლობის შეცვლისა და მასში რელიგიის თავისუფლების, თანასწორობისა და რელიგიური ნეიტრალიტეტის დაცვის პროგრესული სტანდარტების ასახვის მიზნით, კონკრეტული საკანონმდებლო ინიციატივების მომზადება და წარდგენა პარლამენტში **(იუსტიციის სამინისტრო, მთავრობა);**

რელიგიური ორგანიზაციებისთვის საბჭოთა პერიოდში ჩამორთმეული ქონების რესტიტუციასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის, მათ შორის, სადავოდ ქცეული საკულტო ნაგებობების დავების გადაწყვეტის წესისა და მექანიზმების განმსაზღვრელი კანონმდებლობის შემუშავების ინიციატება და პოლიტიკის დაგეგმვა **(იუსტიციის სამინისტრო, მთავრობა);**

„დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ კანონში ცვლილებების ინიცირება და წარდგენა პარლამენტში, რომელიც თანასწორობის მექანიზმების ინსტიტუციურ გაძლიერებას, სახალხო დამცველისთვის ქმედითი აღსრულებითი კომპეტენციების გადაცემასა და კანონში დისკრიმინაციის ფორმების უფრო ფართე სპექტრის ასახვას შეუწყობს ხელს **(იუსტიციის სამინისტრო, საქართველოს მთავრობა);**

რელიგიური ორგანიზაციების დაფინანსების არსებული პრაქტიკის ხარვეზების გამოსწორებისა და კანონის უზენაესობის, რელიგიური ნეიტრალიტეტისა და დემოკრატიულობის პრინციპების განუხრელად დასაცავად, არსებული კანონმდებლობის რევიზია და გადახედვა, მათ შორის, №117 დადგენილებაში კომპენსაციის მიმღები რელიგიური ორგანიზაციების წრის გაფართოება **(იუსტიციის სამინისტრო, მთავრობა);**

რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტოს საქმიანობის მანდატისა და საქმიანობის რევიზია და მსგავსი ცენტრალიზებული უწყების აუცილებლობის საკითხის გადახედვა, სხვა შემთხვევაში. მისი საქმიანობის, არსებითად, კანონის უზენაესობის, ადამიანის უფლებებისა და თანასწორობის განუხრელი დაცვისა და რელიგიური ჯგუფების ინკლუზიისკენ მიმართულ მიზნებზე დაფუძნება **(მთავრობა);**

შეწყდეს რელიგიური ორგანიზაციების საქმიანობაში ინტერვენციის პოლიტიკა და რელიგიურ ჯგუფებს, კონკრეტულად კი, მუსლიმ თემს მიეცეს საკუთარი რელიგიური ცხოვრების დამოუკიდებელი ინსტიტუციონალიზებისა და მართვის შესაძლებლობა **(მთავრობა);**

მიიღოს ადეკვატური ზომები საკულტო ნაგებობის მშენებლობასთან დაკავშირებული დისკრიმინაციული პრაქტიკის აღმოსაფხვრელად, მათ შორის, ბათუმში ახალი მეჩეთის მშენებლობის პროცესის მხარდასაჭერად **(მთავრობა);**

გაიაზროს რელიგიური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ რეგიონებში (მათ შორის, პანკისის ხეობაში, აჭარაში, სამცხე-ჯავახეთსა და ქვემო ქართლში) არადომინანტი რელიგიური/ეთნიკური ჯგუფების პოლიტიკური, სოციალური და კულტურული გარიყულობის მიზეზები და მისი მიმღე სოციალური და უფლებრივი შედეგები და გაატაროს პოზიტიური და სპეციალური ღონისძიებები მსგავს რეგიონებში

თანასწორობაზე, შემწყნარებლობასა და რელიგიურ ნეიტრალიტეტზე დაფუძნებული პოლიტიკის მხარდასაჭერად (მთავრობა);

უზრუნველყოს რელიგიური კონფლიქტის ადგილებში მხარეებს შორის ნდობის აღდგენასა და შემწყნარებლობაზე ორიენტირებული სპეციალური პოზიტიური სამუშაოების ჩატარება (მთავრობა, საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო);

შეიმუშაონ სიძულვილით მოტივირებულ დანაშაულებთან ბრძოლის ერთიანი სტრატეგია, რომელიც, მათ შორის, გააძლიერებს დისკრიმინაციული დანაშაულების სტატისტიკის წარმოების/ანალიზისა და პრევენციის, ასევე, უფლების დარღვევის მსხვერპლებთან ნდობის გაძლიერებისა და ზიანის შემცირების მიდგომებს (შსს, პროკურატურა);

შეიმუშაოს დისკრიმინაციულ დანაშაულებთან და ინციდენტებთან ბრძოლის სისტემური და ფართე პრევენციული პოლიტიკა, რომელიც სამართალდაცვითი მიდგომების გარდა, სოციალურ და საგანმანათლებლო მიდგომებს დაეფუძნება და ამ კუთხით რელევანტური უწყებების საქმიანობის კოორდინაციას მოახდენს. ამ მიმართებით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მსგავს დანაშაულებში მსჯავრდებული პირების რეაბილიტაციის და განათლების პროგრამების გაძლიერება (მთავრობა, იუსტიციის სამინისტრო).

რელიგიური შეუწყნარებლობით მოტივირებულ დანაშაულებზე ეფექტიანი რეაგირება და (მათ შორის, ქობულეთში, მოხეში, სამთაწყაროში გამოვლენილი კონფლიქტის დროს გამოვლენილი დანაშაულებრივი ქმედებების) დროული, დამოუკიდებელი და ეფექტიანი გამოძიება, რაც მათ შორის, სათანადო კვალიფიკაციას, სიძულვილის მოტივის იდენტიფიცირებას და დაზარალებულის საპროცესო უფლებების განუხრელ დაცვას გულისხმობს (შსს, პროკურატურა);

შეისწავლოს საჯარო სკოლებში რელიგიური ინდოქტრინაციის, პროზელიტიზმისა და დისკრიმინაციის პრაქტიკა და რელიგიურ ორგანიზაციებთან, მათ შორის, სახალხო დამცველთან არსებულ რელიგიათა საბჭოსთან, საზოგადოებრივ ორგანიზაციებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან აქტიური თანამშრომლობით, შეიმუშაოს მათი აღმოფხვრის სისტემური პოლიტიკა (საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო);

უზრუნველყოს შიდა მონიტორინგის მექანიზმების პროაქტიული და ეფექტიანი ამუშავება და რეაგირებისა და საგანმანათლებლო პოლიტიკების სინქრონული წარმართვა (საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო);

უზრუნველყოს სახელმძღვანელოების რევიზია და ეთნო-რელიგიურ ნაციონალიზმზე, რელიგიურ შეუწყნარებლობაზე, რასიზმზე დაფუძნებული შინაარსის ამოღება და ამასთან, სხვა რელიგიური ჯგუფების ისტორიული და კულტურული როლის პოზიტიური წარმოჩენის გაძლიერება (საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო);

გაიაზროს ის სისტემური მიზეზები, რომელიც საჯარო სკოლებში სეკულარულ, აკადემიურ ცოდნასა და თანასწორობაზე დაფუძნებული გარემოს შექმნას უშლის ხელს და ამ მიზნით, შეიმუშაოს და დანერგოს სკოლის ადმინისტრაციის პრაქტიკული სახელმძღვანელო და პოზიტიური პოლიტიკები (საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო);

უზრუნველყოს არადომინანტი რელიგიური ორგანიზაციების/თემების კუთვნილი კულტურული მემკვიდრეობის (მათ შორის, სამცხე-ჯავახეთსა და აჭარაში უნიკალური ისტორიული მეჩეთების, ასევე, ისტორიული სომხური ეკლესიების) დაცვა/რესტავრაცია და ამ კუთხით რელიგიურ ორგანიზაციებთან/თემებთან და ექსპერტულ წრეებთან ინტენსიური თანამშრომლობით, სამართლიანი პრიოტიტეტების და სამოქმედო გეგმის შემუშავება (საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო);

აღმოიფხვრას რელიგიურ უმცირესობებს მიკუთვნებული ისტორიული ძეგლების იერსახის დაზიანებისა და ღირებულებების წაშლის შემთხვევები (მათ შორის, თანდოიანცის სომხური ეკლესიის შემთხვევა) და სამინისტრომ მკაცრად დაიცვას რელიგიური ნეიტრალიტეტის და თანასწორობის პრინციპები საკუთარ პოლიტიკაში (საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო).

ანგარიშის მომზადება შესაძლებელი გახდა ამერიკელი ხალხის გულუხვი დახმარებით, ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) მეშვეობით. ანგარიში მომზადდა აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის (EWMI) პროგრამის, „კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა საქართველოში“ (PRO-LoG), და ფონდ „ღია საზოგადოება-საქართველოს“ (OSGF) ერთობლივი საგრანტო პროექტის ფარგლებში. ანგარიშის შინაარსზე პასუხისმგებელი არიან ავტორი ორგანიზაციები. იგი არ წარმოადგენს ამერიკის მთავრობის ოფიციალურ მოსაზრებას და არ ასახავს ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს, აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის, ან ფონდ „ღია საზოგადოება-საქართველოს“ შეხედულებებს.

