



ევროკავშირი  
საქართველოსთვის  
Human Rights 4All



Empowered lives.  
Resilient nations.

ევროკავშირისა და გაეროს განვითარების ერთობლივი პროექტი 'ადამიანის  
უფლებები ყველასათვის'

საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის ადამიანის უფლებათა

დაცვის სამდივნოსთან თანამშრომლობით

**ადამიანის უფლებათა საბჭოს (HRC) როლის გაძლიერება  
და მისი ტრანსფორმირება ანგარიშგებისა და შემდგომი  
ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნულ მექანიზმად (NMRF)  
გლობალური პრაქტიკის შესაბამისად**

პროფესორი, დოქტორი ჯერემი სერკინი

14 იანვარი 2019

ეს პუბლიკაცია შექმნილია ევროკავშირისა და გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) მხარდაჭერით. მის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია ავტორი და არ ნიშნავს, რომ იგი ასახავს ევროკავშირისა და გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) შეხედულებებს.

ადამიანის უფლებების საბჭოს (HRC) როლის გაძლიერება და მისი ტრანსფორმირება ანგარიშგებისა და შემდგომი ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნულ მექანიზმად (NMRF) გლობალური პრაქტიკის შესაბამისად

**პროფესორი, დოქტორი ჯერემი სერკინი**

14 იანვარი, 2019 წელი

### **1. დავალების მიზანი**

კონსულტანტისთვის მიცემული დავალება განხორციელდა ევროკავშირის და გაეროს მიერ დაფინანსებულ პროექტის ფარგლებში „ადამიანის უფლებები ყველასათვის“. ეს არის გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP), გაეროს ბავშვთა ფონდის (UNICEF), ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისრის ოფისის (OHCHR) და შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO) ერთობლივი პროექტი, რომელიც ფინანსდება ევროკავშირის მიერ.

პროექტი მიზნად ისახავს ადამიანის უფლებათა დაცვის განმტკიცებას ევროკავშირისა და საქართველოს შორის გაფორმებული ხელშეკრულებებისთვის პრიორიტეტულ სფეროებში, ადამიანის უფლებათა ეროვნული სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის განხორციელებისა და მონიტორინგის ჩათვლით. პროექტის საერთო მიზანს წარმოადგენს საქართველოში ინსტიტუტების შესაძლებლობების გაძლიერება და ადამიანის უფლებების დაცვის მექანიზმების გაუმჯობესება.

ამ კონტექსტის ფარგლებში, მისიის კონკრეტულ მიზანს წარმოადგენდა ადამიანის უფლებათა უწყებათაშორისი საბჭოს და მისი სამდივნოს როლის შესწავლა ადამიანის უფლებათა ეროვნული სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმების პოლიტიკის შემუშავების, მისი განხორციელებისა და მონიტორინგის თვალსაზრისით. მთავარი პრობლემა მდგომარეობდა იმაში,

რომ ადამიანის უფლებების საბჭო არ შეხვედრილა 3 წლის განმავლობაში, მიუხედავად იმისა რომ სამდივნო განაგრძობს ფუნქციონირებას.

კონსულტანტს - პროფესორ ჯერემი სერკინს - თხოვეს დეტალურად შეეფასებინა საბჭოსა და სამდივნოს როლი და ფუნქცია, როგორც საქართველოს ადამიანის უფლებათა მიმდინარე და სამომავლო სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმების განხორციელებაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურებისა.

წინამდებარე ანგარიშში შეფასებულია ადამიანის უფლებების საბჭოს და ადამიანის უფლებათა სამდივნოს როლი და წარმოდგენილია რეკომენდაციები, თუ რატომ უნდა გაძლიერდეს ადამიანის უფლებების საბჭო და რატომ და როგორ უნდა მოხდეს მისი ტრანსფორმირება ანგარიშგებისა და შემდგომი ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნულ მექანიზმად. ანგარიშში განხილულია თუ რა როლი უნდა შეასრულოს ადამიანის უფლებების საბჭომ იმისათვის რომ ხელი შეუწყოს ადამიანის უფლებათა დაცვას ქვეყანაში.

ადამიანის უფლებების საბჭოს ქმედით ინსტიტუტად ჩამოყალიბება, რომელიც გადამწყვეტ როლს ასრულებს, აუცილებელია, რადგან საქართველოსთვის ეს მნიშვნელოვანი დროა. როგორც ანგარიში მოგვიანებით აღნიშნავს, ადამიანის უფლებების საბჭოს ტიპის დაწესებულებების არსებობა ხდება ნორმა მთელს მსოფლიოში. ასეთი სახის პროცესი მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ადამიანის უფლებების საკითხის განხილვისას. საქართველოში, ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებით არსებობს უამრავი საკითხი რომელიც უნდა მოგვარდეს. ქვეყანაში მუდმივად ადგილი აქვს ისეთ საკითხებს, რომლებიც მოითხოვენ მუდმივ პოლიტიკას განხორციელებას და კოორდინაციას. მსგავსი ინსტიტუტი იცავს ადამიანის უფლებებს მთავრობაში, რადგან მას აქვს შესაძლებლობა, ცოდნა, გამოცდილება, ინსტიტუციური მახსოვრობა, სისტემა და უნარი კოორდინაცია გაუწიოს და მოაგვაროს ასეთი სახის საკითხები. მისი ძირითადი როლი მდგომარეობს იმაში, რომ ის ახდენს ცენტრალიზებას

ინფორმაციის მიღების და გაცემის, უწყევს კოორდინირებას, ამყარებს კავშირს და უზრუნველყოფს პოლიტიკის ფორმულირება და განხორციელება მთავრობაში.

წინამდებარე ანგარიში იძლევა რეკომენდაციას, რომ ადამიანის უფლებების საბჭო გაძლიერდეს და მოხდეს მისი ტრანსფორმირება ანგარიშგების და შემდგომი ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნულ მექანიზმად, რომელიც იფუნქციონირებს როგორც მაღალ ისე სამუშაო დონეზე, სხვადასხვა სამუშაო ჯგუფების მეშვეობით.

## **2. დელეგაცია საქართველოში**

2018 წლის 9 სექტემბრიდან 14 სექტემბრამდე კონსულტანტი იმყოფებოდა საქართველოში, იმისათვის რომ შეხვედროდა დაინტერესებულ მხარეებს საბჭოს ფუნქციონირების და შემდგომი განვითარების მიზნით. ეს მოიცავდა შეხვედრებს ადამიანის უფლებების სამდივნოსთან, სამოქალაქო საზოგადოების და საერთაშორისო დონორების წარმომადგენლებთან, ადამიანის უფლებათა დაცვის უმაღლესი კომისრის ოფისთან საქართველოში (OHCHR Georgia), გაეროს განვითარების პროგრამასთან საქართველოში (UNDP Georgia), საქართველოს პროკურატურასთან, სახალხო დამცველის ოფისთან, მთავრობის დაგეგმვის სამსახურის ხელმძღვანელთან და მდგრადი განვითარების მიზნების ეროვნულ კოორდინატორთან, პრემიერ მინისტრის თანაშემწესთან ადამიანის უფლებათა დაცვისა და გენდერული თანასწორობის საკითხებში, იუსტიციის მინისტრის მოადგილესთან, იუსტიციის სამინისტროს სხვადასხვა საბჭოებზე პასუხისმგებელ წარმომადგენელთან, იუსტიციის სამინისტროს სისხლის სამართლის საბჭოზე პასუხისმგებელ წარმომადგენელთან, საგარეო საქმეთა სამინისტროს საერთაშორისო სამართლის დეპარტამენტთან, გაეროს განვითარების პროგრამის მუდმივი წარმომადგენლის მოადგილესთან, საქართველოს მთავრობის

ადმინისტრაციის ხელმძღვანელთან, საგარეო საქმეთა მინისტრის მოადგილესთან, პარლამენტის ვიცე სპიკერთან და საგარეო საქმეთა მინისტრის მოადგილესთან, და ადამიანის უფლებათა წარმომადგენელთან.

### **3. საქართველოს ადამიანის უფლებების საბჭო**

2014 წელს მინისტრთა კაბინეტმა შექმნა ადამიანის უფლებების საბჭო როგორც უწყებათაშორისი სამიზნე სამუშაო ჯგუფი. საბჭო შეიქმნა ტომას ჰემერბერგის მიერ საქართველოში ადამიანის უფლებათა მდგომარეობის შეფასების პასუხად, რომელიც იყო ევროკავშირის სპეციალური მრჩეველი საქართველოში საკონსტიტუციო და სამართლებრივი რეფორმისა და ადამიანის უფლებების დაცვის საკითხებში. საბჭოს უფლებამოსილება განსაზღვრულია საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 13 დეკემბრის N551 დადგენილებაში.

ადამიანის უფლებების საბჭოს მიზანია ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში საქართველოს მთავრობის ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება ადამიანის უფლებათა სტრატეგიის მეშვეობით და ადამიანის უფლებათა დაცვის სამოქმედო გეგმის განხორციელების კოორდინაცია და მონიტორინგი. ამდენად, ადამიანის უფლებების საბჭო უნდა ყოფილიყო ორგანო, რომელიც იმუშავებდა ადამიანის უფლებათა სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმებზე.

2014 წლის აპრილში პარლამენტმა დაამტკიცა ადამიანის უფლებათა პირველი ეროვნული სტრატეგია (2014-2020). ადამიანის უფლებათა სტრატეგია მიზნად ისახავდა ქვეყნის ყველა ნაწილში ადამიანის უფლებათა დაცვის გაერთიანებული პოლიტიკის განხორციელებას. იგი შემუშავდა საქართველოში მმართველობისა და კანონის უზენაესობის განმტკიცების მიზნით. ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა ეს პიონერული დოკუმენტი მომზადდა იმისათვის, რომ „საქართველოს ყველა მოქალაქეს ჰქონოდა სისტემური მიდგომა ადამიანის უფლებების რეალიზაციის მიმართ, ხოლო

სახელმწიფო ორგანოებს დროულად შეესრულებინათ ამ უფლებებთან დაკავშირებული ვალდებულებები“.<sup>1</sup> აგრეთვე, სტრატეგია მიზნად ისახავდა საშუალება მიეცა „ გარე ძალებისგან დამოუკიდებლად, შესაბამისი ზომების თანმიმდევრულ და ეფექტურ გამოყენებას, როგორცაა მთავრობის ადმინისტრაციაში და ბრძანებაში ცვლილებების შეტანა“<sup>2</sup> სტრატეგიაში განსაზღვრულია 20-ზე მეტი პრიორიტეტული სფერო, რომელიც მოითხოვს განსაკუთრებულ ყურადღებას.

სტრატეგიის მიზნების მისაღწევად მთავრობამ მიიღო ადამიანის უფლებათა ეროვნული სამოქმედო გეგმები (NAP). პირველი ეროვნული სამოქმედო გეგმა მიღებულ იქნა 2014-2015 წლებისთვის, მეორე - 2016-2017, მესამე - 2018-2020. მათ მხარი დაუჭირა ევროკავშირის და გაერთიანებული ერების ერთობლივმა პროექტმა „ადამიანის უფლებები ყველასთვის“. ეს ეროვნული სამოქმედო გეგმები მოიცავს მთავრობის მიზნებს, საქმიანობებს, პასუხისმგებელ უწყებებს, ვადებს და ინდიკატორებს ადამიანის უფლებების შესახებ. ეროვნული სამოქმედო გეგმები შეესაბამება ეროვნულ სტრატეგიას, იმისათვის, რომ მოხდეს სტრატეგიის და განსაზღვრული პრიორიტეტების შესრულება. ამ მიზნის მისაღწევად შეიქმნა საქართველოს ადამიანის უფლებების საბჭო. ეს არის უწყებათაშორისი კოორდინაციის სტრუქტურა მინისტრთა დონეზე.

ამგვარად, ადამიანის უფლებების საბჭოს ევალება მხოლოდ სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმების კოორდინირება და მონიტორინგი. მას არ ევალებოდა ადამიანის უფლებების კოორდინირების უფრო ფართო ფუნქცია ზოგადად მთავრობაში. დღევანდელი სისტემა მუშაობს სხვადასხვა სამინისტროებისა და სხვა ორგანოებისათვის, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან სამოქმედო გეგმის ელემენტებზე, იმისათვის რომ შეადგინონ წლიური ანგარიშები მისი განხორციელების პროცესში არსებული მიმდინარეობის შესახებ. ამის

---

<sup>1</sup> საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის სტრატეგია.

<sup>2</sup> საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის სტრატეგია.

შემდეგ ადამიანის უფლებათა სამდივნო ამზადებს მოხსენებას პარლამენტში წარსადგენად.

თავდაპირველად, ადამიანის უფლებების საბჭოს შექმნისას, საბჭოში უნდა ყოფილიყო რამოდენიმე სრული და რამოდენიმე მოწვეული წევრი, როგორც ეს მოცემულია ქვემოთ. უნდა მოხდეს საბჭოს წევრების განახლება, რადგან რამოდენიმე სამინისტრო შეუერთდა სხვა სამინისტროებს. თავდაპირველი დადგენილების თანახმად, ადამიანის უფლებების საბჭოს წევრები არიან (ფრჩხილებში მოცემულია ის ცვლილებები, რომლებიც შევიდა სამინისტროებში ადამიანის უფლებების საბჭოს შესახებ დადგენილების მიღების შემდეგ):

ადამიანის უფლებების საბჭოს წევრები, როგორც ეს განსაზღვრულია დადგენილებაში:

- საქართველოს პრემიერ-მინისტრი - თავმჯდომარე
- პრემიერ მინისტრის თანაშემწე ადამიანის უფლებათა დაცვისა და გენდერული თანასწორობის საკითხებში - საბჭოს თანათავმჯდომარე;
- იუსტიციის სამინისტრო;
- საქართველოს პროკურატურა;
- შინაგან საქმეთა სამინისტრო;
- განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო;
- სასჯელაღსრულების სამინისტრო; (შეუერთდა იუსტიციის სამინისტროს)
- ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი; (გაუქმდა და ფუნქციები გადაეცა საგარეო საქმეთა სამინისტროს).

- საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო - მინისტრი ან მინისტრის უფლებამოსილი პირი;
- შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი;
- რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო;
- ფინანსთა სამინისტრო;
- სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო; (შეუერთდა განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს)
- გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო; (შეუერთდა სოფლის მეურნეობის სამინისტროს)
- ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო; (შეუერთდა შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს)
- საგარეო საქმეთა სამინისტრო;
- თავდაცვის სამინისტრო;
- ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო;
- ენერგეტიკის სამინისტრო;
- ულტურისა და ძველთა დაცვის სამინისტრო;
- სოფლის მეურნეობის სამინისტრო;
- საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის ადამიანის უფლებათა სამდივნო;
- სსიპ რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტო.



საბჭოს საქმიანობაში მონაწილე ორგანიზაციები სათათბირო მიცემის უფლებით:

- სსიპ იურიდიული დახმარების სამსახური;
- საქართველოს უზენაესი სასამართლო;
- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო;
- საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი;
- საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტი;
- საქართველოს პარლამენტის საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტი;
- საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატი;
- პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის აპარატი;
- საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაცია;
- გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია საქართველოში;
- ევროკავშირის დელეგაცია საქართველოში;
- ევროპის საბჭოს ოფისი საქართველოში;
- აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტო საქართველოში;
- საქართველოს ადვოკატთა ასოციაცია;
- არასამთავრობო ორგანიზაცია - ქალთა საინფორმაციო ცენტრი
- არასამთავრობო ორგანიზაცია - სამოქალაქო განვითარების სააგენტო;
- არასამთავრობო ორგანიზაცია - საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია;
- არასამთავრობო ორგანიზაცია - კონსტიტუციის 42-ე მუხლი;
- არასამთავრობო ორგანიზაცია - საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო;

- ფონდი ღია საზოგადოება - საქართველო

ადამიანის უფლებების საბჭოს წინაშე არა ერთი გამოწვევაა. მათ შორის ყველაზე მნიშვნელოვანია რომ საბჭო არ იკრიბება. რიგი, უწყებათაშორისი პირები იკრიბებიან მის ფარგლებში, მაგრამ ყოველგვარი კოორდინაციის გარეშე. ამდენად, ადამიანის უფლებების საბჭო რეალურად მხოლოდ სამდივნოს დონეზე ფუნქციონირებს. თავად საბჭო ოთხი წელია არ შეკრებილა, ბოლო სხდომა 2015 წელს იყო. ეს არასწორ მესიჯს აგზავნის როგორც შიდა ისე საერთაშორისო დონეზე; ასევე სვამს კითხვას ადამიანის უფლებების მიმართ სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის შესახებ. მსგავსი მიდგომა ნიშნავს, რომ სახელმწიფო ნაკლებ ყურადღებას აქცევს ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებულ საკითხებს. ეს ასევე მიუთითებს, რომ არ არსებობს სტრუქტურა, რომელიც პასუხისმგებელია იმაზე თუ რა კეთდება ადამიანის უფლებების მიმართულებით. გარდა ამისა, არ ხორციელდება ადმინისტრაციულ საქმიანობაზე ზედამხედველობა. არ არსებობს არანაირი მითითებები. როგორც წინა ანგარიშში აღინიშნა:

*"აუცილებელია, რომ ადამიანის უფლებათა უწყებათაშორისი საბჭო მოწვეულ იქნეს რაც შეიძლება მალე იმისათვის, რომ სხვა საკითხებთან ერთად განიხილოს მიღებული გამოცდილება და რეკომენდაციები შემუშავების, მონიტორინგისა და ანგარიშგების პროცესის გაუმჯობესების მიზნით"*<sup>34</sup>

აუცილებელია გვექონდეს საერთო და მიღებული გაგება, თუ რა კეთდება და როგორ კეთდება. პოლიტიკის შემუშავების პროცესი მუდმივ ხელმძღვანელობას საჭიროებს. ადმინისტრაციამ უნდა უხელმძღვანელოს სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელებას იმ საკითხებთან დაკავშირებით,

---

<sup>3</sup> დევიდ ჯონსონის რეკომენდაციები სათანადო მონიტორინგის სისტემის და ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სამოქმედო გეგმის მიმდინარე საქმიანობის შესახებ სექტემბერი 2017წ. 8.

<sup>4</sup> დევიდ ჯონსონის რეკომენდაციები სათანადო მონიტორინგის სისტემის და ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სამოქმედო გეგმის მიმდინარე საქმიანობის შესახებ სექტემბერი 2017წ.

რომლებზეც ანგარიში უნდა იყოს წარდგენილი. საკითხები, რომლებიც ეხება პრობლემების და რეკომენდაციების ასახვას პოლიტიკასა და კანონებში, უნდა წყდებოდეს სამინისტროების და იმ პირების მიერ, რომელთაც გააჩნიათ უფლებამოსილება. ვიდრე საქართველო ადამიანის უფლებების საბჭოს განავითარებს საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად, ამ ეტაპზე ის მხოლოდ სამდივნოს დონეზე ფუნქციონირებს.

#### **4. ადამიანის უფლებათა სამდივნო (HRS)**

ადამიანის უფლებათა საჭოში ფუნქციონირებს ადამიანის უფლებათა სამდივნო (HRS), რომელსაც ჰყავს ხუთი თანამშრომელი. ზოგიერთ დოკუმენტში აღნიშნულია, რომ ადამიანის უფლებათა სამდივნო ფუნქციონირებს "საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციაში". აგრეთვე, ზოგიერთ დოკუმენტში აღნიშნულია, რომ ადამიანის უფლებათა სამდივნო ფუნქციონირებს „საქართველოს ადმინისტრაციაში, პრემიერ-მინისტრის კანცელარიაში“. როდესაც გაეროს ბავშვთა ფონდმა საქართველოში გამოაქვეყნა უწყებათაშორისი კომისიის ანგარიში ბავშვთა უფლებების კონვენციის და ბავშვებთან დაკავშირებული საკითხების განხორციელების შესახებ, მან აღნიშნა, რომ ეს მოხდა „პრემიერ-მინისტრის ადამიანის უფლებათა სამდივნოს ეგიდით“. ზოგიერთ უწყებებში, როდესაც ხდება ადამიანის უფლებების საბჭოს განხილვა, მითითებულია რომ ეს არის "ადამიანის უფლებათა უწყებათაშორისი საბჭო და მისი სამდივნო"(ხაზგასმით ავლნიშნავ). ამდენად, გაურკვეველია ზუსტად სადაც მდებარეობს ადამიანის უფლებათა სამდივნო, ვის წინაშეა პასუხისმგებელი და ოფიციალურად ვის აბარებს ანგარიშს. მისი ვებგვერდის მიხედვით ადამიანის უფლებათა სამდივნო: *ადამიანთა უფლებების სფეროში უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ორგანოს საქმიანობის კოორდინაციას მთავრობის სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავების და განხორციელების პროცესში. სახელმწიფო უწყებების კოორდინაციის გარდა, სამდივნო უზრუნველყოფს სამოქალაქო საზოგადოების, აკადემიური წრეებისა და*

საერთაშორისო ორგანიზაციების ჩართულობას დოკუმენტების შემუშავების, მათი დანერგვისა და მონიტორინგის პროცესში, რომელიც განსაზღვრავს ადამიანის უფლებების პოლიტიკას ... იგი ხელმძღვანელობს და უზრუნველყოფს უწყებათშორისი ადამიანის უფლებების საბჭოს საქმიანობების ორგანიზაციულ და ანალიტიკურ მხარდაჭერას. სამდივნოს გააჩნია შემდეგი მოვალეობები: ამზადებს საბჭოს სხდომების დღის წესრიგს და წარუდგენს თავმჯდომარეს დასამტკიცებლად; უზრუნველყოფს საბჭოს დღის წესრიგისა და სხდომის ოქმების საჯაროობას; კოორდინაციას უწევს საბჭოს ფარგლებში შექმნილი თემატური ჯგუფების საქმიანობას; ამზადებს ანგარიშებს სამოქმედო გეგმის განხორციელების შესახებ.

ამრიგად, მისი ვებ-გვერდიდან ჩანს, რომ მას აგრეთვე გააჩნია ფუნქციები ადამიანის უფლებების საბჭოს ფარგლებს გარეთაც. ვებ-გვერდზე არსებული პირველი ნაწილიდან ჩანს, რომ მას არანაირი კავშირი არ აქვს ადამიანის უფლებების საბჭოსთან, ხოლო მეორე ნაწილში მისი საქმიანობა უკავშირდება ადამიანის უფლებების საბჭოს. 2017 წელს, ადამიანის უფლებათა ექსპერტმა საბრინა ბუჩლერმა თავის ანგარიშში აღნიშნა, რომ: “სამდივნოს ზუსტი როლი არ არის განსაზღვრული არსებულ რეგულაციებში.”<sup>5</sup>

2018 წლის 5 დეკემბერს პრემიერ-მინისტრმა გამოსცა დადგენილება სამდივნოს შესახებ,<sup>6</sup> რომელიც მიხედვითაც სამდივნო არის საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის სტრუქტურული ერთეული და მისი ფუნქციები, სტრუქტურა და უფლებამოსილება დამტკიცებულია საქართველოს პრემიერ-მინისტრის მიერ. ადამიანის უფლებების სამდივნოს აკისრია 7 ფუნქცია, რომლიდანაც 6 დაკავშირებულია ადამიანის

---

<sup>5</sup> საბრინა ბუჩლერი კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა საქართველოში (PROLoG) ექსპერტი ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის შემუშავების საკითხებში. 2015 წლის დეკემბერი

<sup>6</sup> საქართველოს პრემიერ-მინისტრის ბრძანება საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის ადამიანის უფლებათა სამდივნოს (სამსახურის) განკარგულების დამტკიცების შესახებ. 2018 წლის 5 დეკემბერი

უფლებათა საბჭოს მუშაობის, ადამიანის უფლებების საბჭოს სხვა უწყებათაშორისი საბჭოების და ეროვნული სამოქმედო გეგმის მხარდაჭერასთან.<sup>7</sup> ყველა ეს საკითხი განიხილება ადამიანის უფლებების საბჭოს მიერ. ერთადერთი ფუნქცია, რომელიც უშუალოდ არ შედიოდა ადამიანის უფლებების საბჭოს ფუნქციებში, დღესდღეობით ადგენს რომ მისი ფუნქციაა მხარი დაუჭიროს "ადამიანის უფლებების საკითხებთან დაკავშირებით პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავებას, მის აღსრულებას და უზრუნველყოს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების აქტიური მონაწილეობა ამ პროცესში". ეს უკანასკნელი არა სრულად, მაგრამ ხვდება ადამიანის უფლებების საბჭოს მუშაობის ფარგლებში. ნებისმიერ შემთხვევაში, ქვეყანაში ადამიანის უფლებების პოლიტიკის განვითარების საკითხს უნდა ხელმძღვანელობდეს ადამიანის უფლებების საბჭო იმისათვის, რომ უზრუნველყოს ადეკვატური მიმართულება და კოორდინაცია. შესაბამისად, ადამიანის უფლებათა სამდივნო უნდა იყოს ადამიანის უფლებების საბჭოს დაქვემდებარებაში.

2018 წლის დადგენილება განსაზღვრავს სამდივნოს სხვადასხვა ფუნქციებს. ფუნქციების უმეტესობა დაკავშირებულია ადამიანის უფლებების საბჭოსთან და სხვადასხვა უწყებათაშორის საბჭოებთან. აღსანიშნავია, რომ საჭიროა სხვა საკითხებიც შედიოდეს ადამიანის უფლებების საბჭოს ფუნქციებში. ახალი დადგენილების თანახმად, დღესდღეობით სამდივნო „განსაზღვრავს უწყებათაშორისი საბჭოს და თემატური სამუშაო ჯგუფების შეხვედრების სიხშირეს, ამზადებს შეხვედრის დღის წესრიგს და ადგენს შეხვედრების ოქმებს“. თუმცა, დადგენილებაში არ არის ნახსენები ადამიანის უფლებების საბჭოს შეხვედრების შესახებ. ადამიანის უფლებათა საბჭომ კვლავ უნდა დაიწყოს შეხვედრა და ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებით მუშაობის კოორდინაცია თავისი მანდატის შესაბამისად. ეს არის ადამიანის უფლებების საბჭოს რეალური პრობლემა, რადგან ამჟამად ისინი არ იკრიბებიან. ამასთან დაკავშირებით აღნიშნულია მოგვიანებით,

---

<sup>7</sup> დადგენილება მუხლი 2(1).

როდესაც გნიხილება სხდომის მოწვევასთან დაკავშირებული საკითხი. აგრეთვე აღნიშნულია, რომ ადამიანის უფლებების საბჭო, და უფრო კონკრეტულად ადამიანის უფლებების საბჭოში არსებული სტრუქტურა პასუხისმგებელი უნდა იყოს კრების მოწვევაზე.

ამგვარად, მიუხედავად ახალი დადგენილებისა, უნდა განისაზღვროს ადამიანის უფლებათა სამდივნოს სტატუსი და მისი როლი ადამიანის უფლებების საბჭოში. სამდივნოს პოზიცია და როლი საჭიროებს სიცხადეს. ნათელი უნდა იყოს, რომ ის არ არის გამოყოფილი ადამიანის უფლებების საბჭოსგან. ახალი დადგენილების ფარგლებში კი, იქმნება შთაბეჭდილება, რომ სამდივნო ადამიანის უფლებების საბჭოს ფარგლებს გარეთაა. აგრეთვე, უნდა აღინიშნოს, რომ ადამიანის უფლებების საბჭო არის ორგანო, რომელიც ასრულებს კოორდინაციის, განხორციელების, ანგარიშების და ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებულ სხვა ფუნქციებს სამთავრობო დონეზე, რომლის შესახებაც მოგვიანებით ვისაუბრებთ. ადამიანის უფლებათა სამდივნო უნდა აწვდიდეს სერვისს ადამიანის უფლებების საბჭოს მასზე დკისრებულ ყველა ფუნქციის შესასრულებლად. ადამიანის უფლებათა სამდივნო უნდა იყოს ადამიანის უფლებების საბჭოს განუყოფელი ნაწილი და სრულად ექვემდებარებოდეს მას.

ახალი დადგენილების თანახმად „სამდივნოს ხელმძღვანელი ხელმძღვანელობს ადამიანის უფლებათა სამდივნოს, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი“. აღნიშნული პრობლემურია, ვინაიდან თანამდებობა არ უნდა იყოს დამოკიდებული პრემიერ-მინისტრის ცვლილებაზე. ადამიანს თანამდებობაზე დანიშვნა საჭიროა გრძელი ვადით, იმისათვის რომ მან გააგრძელოს ის სამუშაო რასაც აკეთებს და დარწმუნებული იყოს მის მიერ დაკავებულ პოზიციაში. ადამიანის უფლებების საბჭო პასუხისმგებელი უნდა იყოს ადამიანის თანამდებობაზე დანიშვნაზე. თანამდებობაზე დანიშვნა არ უნდა მოხდეს პოლიტიკური ნიშნით. ეს უნდა მოხდეს უნარ-ჩვევების და გამოცდილების საფუძველზე.

მოცემულ მომენტში ხელმძღვანელი არსებით როლს თამაშობს ადამიანის უფლებების კოორდინაციის პროცესის მუშაობაში. პრობლემატური იქნებოდა, თუ ადამიანის უფლებების საბჭოს ხელმძღვანელი დატოვებდა თანამდებობას, რადგან ადამიანის უფლებების საბჭო ძალიან დაზარალდებოდა. ეს დაკავშირებულია იმასთან, რომ სხვა სამინისტროები ზედმეტად დამოკიდებული არიან სამდივნოს პერსონალის ცოდნაზე და ინიციატივაზე „იმ სირთულეებს შორის, რომელსაც სამდივნო რეგულარულად აწყდება, არის სამინისტროების მიერ გაგზავნილი უხარისხო ანგარიშები და დადგენილი ვადების შეუსრულებლობა. სამინისტროების მიერ გაგზავნილ საქმიანობის ანგარიშებში მრავალი საკითხის გადაფარვის ზოგად პრობლემასთან ერთად, ძალიან ხშირად, მონაცემები და სტატისტიკა განსხვავდება იმავე საქმიანობის მქონე სხვა სააგენტოს მიერ წარმოდგენილი ციფრებისგან“.<sup>8</sup>

ამდენად, აუცილებელია სამინისტროებში ადამიანის უფლებების დაცვასთან დაკავშირებით ტრენინგის ჩატარება. აგრეთვე, ტრენინგის ჩატარება აუცილებელია იმასთან დაკავშირებით, რომ ადამიანის უფლებათა სამდივნოსთვის/ადამიანის უფლებების საბჭოსთვის მიწოდებული ინფორმაცია იყოს უფრო სრული და ანალიტიკური, რათა აკმაყოფილებდეს სტანდარტებს, რომელიც აუცილებელია სიღრმისეულობის და ანალიზის თვალსაზრისით.

აგრეთვე პრობლემატურია ის, რომ 2018 წლის დადგენილება ადგენს, რომ "ადამიანის უფლებათა სამდივნოს თანამშრომლები არიან საჯარო მოსამსახურეები, რომელთაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი.<sup>9</sup> კვლავ უნდა აღინიშნოს, რომ ეს წარმოადგენს პრობლემას. როგორც სამდივნოს უფროსის

---

<sup>8</sup> ევროკავშირის-გაეროს განვითარების პროგრამის ერთობლივი პროექტი „ადამიანის უფლებები ყველასთვის“ . ადამიანის უფლებათა დაცვის სამდივნოსთან თანამშრომლობით, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, რეკომენდაციები სათანადო მონიტორინგის სისტემის და ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სამოქმედო გეგმის მიმდინარე საქმიანობის შესახებ. 2017 წლის სექტემბერი

<sup>9</sup> დადგენილება მუხლი 4.

შემთხვევაში, დაქირავებასთან და გათავისუფლებასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებას უნდა იღებდეს ადამიანის უფლებების საბჭო.

2018 წლის დადგენილების თანახმად ადამიანის უფლებათა სამდივნოს ხელმძღვანელი: „უზრუნველყოფს ადამიანის უფლებათა სამდივნოს მუშაობას საქართველოს პრემიერ-მინისტრის და საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების მიერ მიცემული დავალების და ამ განკარგულების შესაბამისად და ანგარიშვალდებულია საქართველოს პრემიერ-მინისტრის წინაშე.“<sup>10</sup> ამგვარად, ადამიანის უფლებათა სამდივნოს მუშაობას ხელმძღვანელობა არა ადამიანის უფლებების საბჭო, არამედ პრემიერ-მინისტრი და ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი. თუმცა ეს ადამიანის უფლებების საბჭოს მიერ უნდა ხდებოდეს. ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული ყველა საკითხი უნდა ევალუბოდეს ადამიანის უფლებების საბჭოს, ხოლო სამდივნო უნდა ეხმარებოდეს ადამიანის უფლებების საბჭოს ამ მიზნების მიღწევაში.

ამდენად, უმნიშვნელოვანესია, რომ ადამიანის უფლებების საბჭოს და ადამიანის უფლებათა სამდივნოს ჰქონდეთ თავიანთი მანდატები და მათი პასუხისმგებლობები ნათლად იყოს განსაზღვრული, მიუხედავად იმისა მოხდება თუ არა მათი გარდაქმნა განხორციელების, კოორდინაციისა და ანგარიშგების ეროვნულ სტრუქტურად, როგორც ეს იქნება რეკომენდებული ამ ანგარიშში. ამგვარად, ადამიანის უფლებების საბჭოს შესახებ დადგენილებაში კონკრეტულად უნდა იყოს განსაზღვრული მანდატი, ადამიანის უფლებების საბჭოს/ადამიანის უფლებათა სამდივნოს მუშაობა და სტრუქტურა, სამუშაო ჯგუფები და განმარტებული იყოს მისი ფუნქციები კოორდინაციასთან, განხორციელებასთან და ანგარიშგებასთან დაკავშირებით. ყველა ეს საკითხი უნდა შევიდეს ერთ დადგენილებაში, რომელიც საერთო პასუხისმგებლობას დააკისრებს ადამიანის უფლებების საბჭოს ადამიანის უფლებათა ყველა ამ და სხვა პოლიტიკასთან და

---

<sup>10</sup> დადგენილება მუხლი 3(3).



კოორდინაციასთან დაკავშირებით. აქედან გამომდინარე, ან 2018 წლის დეკემბრის დადგენილებაში უნდა შევიდეს ცვლილება და სამდივნო დაექვემდებაროს ადამიანის უფლებების საბჭოს ან ადამიანის უფლებების საბჭოს შესახებ მიღებულ უნდა იქნეს ახალი დადგენილება და სამდივნო მოექცეს მის მუშაობასა და მანდატის ფარგლებში.

## **5. სხვა უწყებათაშორისი კომისიები და პროცესები საქართველოში**

უწყებათაშორისი პროცესები მრავლადაა საქართველოში. ზოგიერთ შემთხვევაში სამინისტრო შესაძლოა შედიოდეს 100 ასეთ საბჭოში. საქართველოში არსებობს უამრავი საბჭო და ინსტრუმენტი სხვადასხვა საკითხების გადასაწყვეტად.

რაც შეეხება დოკუმენტებს, არსებობს 61 სტრატეგიული დოკუმენტი, 17 სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა და 32 ცალკეული სამოქმედო გეგმა, რომელთა საერთო რაოდენობა შეადგენს 110.

პროცესების სიმრავლე ჩანს იმ ფაქტში, რომ იუსტიციის სამინისტრო ზედამხედველობას უწევს სულ ცოტა თორმეტ უწყებათაშორის კომისიას. აქედან ერთ-ერთი არის სისხლის სამართლის რეფორმის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო, რომელიც შეიქმნა 2008 წელს. სხვა ორგანო, რომელიც უშუალოდ დაკავშირებულია ადამიანის უფლებებთან, არის ადამიანთა წამების, არაკუმანური, სასტიკი ან პატივისა და ღირსების შემლახავი მოპყრობის ან დასჯის წინააღმდეგ მიმართული ღონისძიებების განმახორციელებელი უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო. სხვა ორგანოები არიან უწყებათაშორისი ანტიკორუფციული საკოორდინაციო საბჭო და ადამიანთა ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო.

ამდენი ორგანოს არსებობა სვამს კითხვას, თუ როგორ უნდა მოხდეს ერთიანი და სათანადო პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის უზრუნველყოფა, ადეკვატურად როგორ უნდა მოხდეს პოლიტიკურ დაგეგმვასა და სხვა

საკითხებს შორის კავშირის უზრუნველყოფა, და როგორ უნდა ხდებოდეს მონიტორინგის და შეფასების სათანადო კოორდინირებული და ერთობლივი სისტემის ფუნქციონირება. აღინიშნა, რომ „უწყებათაშორისი თანამშრომლობისა და კოორდინაციის მექანიზმის არასაკმარისი სისტემატიზაცია არის სისტემის მთავარი და ყველაზე დიდი ნაკლი“.<sup>11</sup>

არსებობს კომისიები, რომლებიც უშუალოდ ექვემდებარებიან ადამიანის უფლებების საბჭოს, როგორცაა გენდერული თანასწორობის, ქალთა მიმართ და ოჯახური ძალადობის უწყებათაშორისი კომისია, რომელიც შეიქმნა 2017 წელს. კომისიაში შედის საქართველოს სამინისტროების 22 წარმომადგენელი; სახელმწიფო მინისტრთა აპარატები; პროკურატურა; ადამიანთ ვაჭრობის (ტრე ფიკინგის) მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დაცვისა და დახმარების სახელმწიფო ფონდი, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. კომისია უფლებას აძლევს მონაწილეობა მიიღონ და ხმა მისცენ სახალხო დამცველის აპარატში, პარლამენტის გენდერული თანასწორობის საბჭოში, უზენაეს სასამართლოში, საქართველოს საზოგადოებრივი მაუწყებელში. ეს კომისია ექვემდებარება ადამიანის უფლებების საბჭოს. არსებობს აგრეთვე ოჯახში ძალადობის აღკვეთის ღონისძიებათა მუდმივი უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო, რომელიც შეიქმნა 2008 წელს. გარდა ამისა, არსებობს პარლამენტის გენდერული თანასწორობის საბჭო, რომელიც შეიქმნა 2009 წელს.

აქედან გამომდინარე, ამ სხვადასხვა უწყებების მუშაობაში ადგილი აქვს გადაფარვას, რაც მოითხოვს კოორდინაციას. ადამიანის უფლებების საბჭოს შეუძლია შეასრულოს როლი ამ სხვადასხვა პროცესების მუშაობის კოორდინაციაში.

---

<sup>11</sup> საქართველოს მთავრობაში პოლიტიკის დოკუმენტების მართვის სისტემის ანალიზი 2018წ.

## 6. ანგარიშგებასა და შემდგომი ნაბიჯების დაგეგმვაზე პასუხისმგებელი მექანიზმები (NMRF) მსოფლიოში

ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებით, სახელმწიფო მოთხოვნების განხორციელების, კოორდინაციის და ანგარიშგების მიზნით მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნები მიმართავენ უფრო ქმედით და მდგრად მიდგომებს ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებულ საკითხებსა და პროცესებზე ანგარიშგებისა და სამომავლო ნაბიჯების დაგეგმვისათვის. ამასთან დაკავშირებით, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს რომ მსოფლიოში არსებობს სახელმწიფოების მზარდი ინტერესი და პასუხისმგებლობა, რომ შექმნან იმპლემენტაციის, კოორდინაციისა და ანგარიშგების ეროვნული, მუდმივმოქმედი სტრუქტურები.

ამ მიზნებისთვის შექმნილ ინსტიტუტებს ერთობლივად ეწოდა ანგარიშგებისა და შემდგომი ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნული მექანიზმი (NMRF)<sup>12</sup> ამის მიზეზი გახლავთ ის, რომ ეს ინსტიტუტები აღქმულია როგორც სახელმწიფოში ადამიანის უფლებების წარმატებით განხორციელებისთვის საჭირო მთავარი ინსტრუმენტი. მათი არსებობა ხელს უწყობს ადამიანის უფლებების განხორციელების ხელშემშლელი ფაქტორების აღმოფხვრას, და სახელმწიფოში ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო და რეგიონული სტანდარტებისა და პრაქტიკის დანერგვას. ეს გახლავთ სახელმწიფოს ანგარიშგებისა და ჩართულობის მეთოდის არსი და ეს სისტემა კოორდინირებული და შეკრულია.

ანგარიშგებისა და შემდგომი ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნული მექანიზმები აღნიშნულს აღწევენ ეროვნული კუთვნილების უზრუნველყოფითა და სამთავრობო სამინისტროების გაძლიერებით. ამგვარი სპეციალიზებული ინსტიტუტის არსებობა უზრუნველყოფს ადამიანის უფლებათა ექსპერტიზის მუდმივ განვითარებასა და ინსტიტუციონალიზაციას.

---

<sup>12</sup> ადამიანის უფლებათა დაცვის უმაღლესი კომისრის ოფისი (OHCHR), სახელმწიფო ჩართულობის კვლევა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო მექანიზმებთან, 2016.

აღნიშნული ხდება მდგრადი პროცესით და ისე რომ ხელი შეუწყოს ეროვნულ დიალოგს ადამიანის უფლებათა საკითხებზე.

ანგარიშგებისა და შემდგომი ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნული მექანიზმები ასევე უწყობენ ხელს კომუნიკაციას სამთავრობო უწყებების შიგნით და ერთმანეთში. ისინი შესაძლებელს ხდიან ორგანიზებულ და ფორმალურ ურთიერთობებს ქვეყნის შიგნით მოქმედ მხარეებს შორის, როგორცაა: საპარლამენტო კომიტეტები, სასამართლოები, ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტები, სამოქალაქო საზოგადოება და დონორები. ასეთი მყარი პროცესები უზრუნველყოფს მსხვერპლების და მათი წარმომადგენლების საკითხების ჯეროვან განხილვას და მათი აზრის უკეთ მოსმენას. ამასთან, ანგარიშგებისა და შემდგომი ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნული მექანიზმები ხელს უწყობს სახელმწიფოს ურთიერთობას გარე პარტნიორებთან, როგორცაა: უნივერსალური საყოველთაო მიმოხილვა (UPR), კონვენციის ორგანოები, რეგიონული ინსტიტუტები და სხვა.

ამ მიზნებიდან გამომდინარე, ბევრმა ქვეყანამ იზრუნა ასეთი პროცესების შემუშავებაზე, განსაკუთრებით უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის შედეგად. ამ ინსტიტუტებს ხედავენ როგორც ახალ ტენდენციას, რომელიც მსოფლიოში სახელმწიფოებში ადამიანის უფლებების სათანადოდ უზრუნველყოფის მიზნით ჩნდება. ამგვარი ორგანო მინიმუმ 40 ქვეყანაშია შექმნილი.

ა) რა არის ანგარიშგებისა და შემდგომი ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნული მექანიზმი?

განხორციელების, კოორდინაციის და ანგარიშგების ეროვნული სტრუქტურა გაეროს მიერ განისაზღვრა, როგორც: „*ეროვნული სამთავრობო მექანიზმი ან სტრუქტურა, რომელიც უნდა იყოს ადმინისტრაციული, უწყებათშორისი ან ინსტიტუციურად დამოუკიდებელი, და სასურველია მუდმივმოქმედი, რომელიც შექმნილია იმისათვის, რომ მხარი დაუჭიროს ადამიანის*

*უფლებებთან დაკავშირებით მომზადებული რეკომენდაციების შესრულებას და მიღწეული პროგრესის შესახებ ანგარიშგებას“.<sup>13</sup>*

ბ) რა არის ანგარიშგებისა და შემდგომი ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნული მექანიზმების ფუნქცია?

ასეთ ინსტიტუტებს გააჩნიათ სხვადასხვა სახის ფუნქციები, მათ შორის:

- 1) სახელმწიფოში ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებით მიღწეული პროგრესის მუდმივი შეფასება და მონიტორინგი;
- 2) ადამიანის უფლებების საკითხებთან დაკავშირებით მთავრობასა და სხვა უწყებებს შორის მუდმივი დიალოგის ხელშეწყობა და ამასთან იმ დამაბულობების შემცირება, რომელიც შეიძლება არსებობდეს სხვადასხვა სექტორში;
- 3) სამინისტროებს შორის ადამიანის უფლებების პრობლემებთან დაკავშირებული საკითხების კოორდინაცია;
- 4) ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული სირთულეების მონიტორინგი, მათი გულდასმით შესწავლა, გამოკვლევა, მიღებული გადაწყვეტილებების განხილვა და სისტემური და კოორდინირებული გზით ამ სირთულეების დაძლევა;
- 5) ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული საკითხების შემოწმება, დაგეგმვა და ადეკვატური პროცესების განხორციელების უზრუნველყოფა, განსაკუთრებით მაშინ, როცა საუბარია გარე ინსტიტუტების მიერ მომზადებულ რეკომენდაციებზე;
- 6) გარე ორგანოებთან მუდმივი ურთიერთქმედების თვალყურის დევნა და დაგეგმვა, ეს განსაკუთრებით ეხება სახელშეკრულებო ორგანოებს,

---

<sup>13</sup> ადამიანის უფლებათა დაცვის უმაღლესი კომისრის ოფისი, საერთაშორისო თანამშრომლობა & ადამიანის უფლებების შემდგომი ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნული სისტემები და პროცესები 2017წ.

უნივერსალურ პერიოდულ მიმოხილვას (UPR) და სხვა, სადაც მიდინარეობს მუდმივი პროცესები;

7) ყველა სამინისტროში ადამიანის უფლებების განხორციელების მონიტორინგისთვის არსებული ვადების და ინდიკატორების დადგენა;

8) გადაწყვეტილებების, პრობლემებისა და გამოწვევების იდენტიფიცირება და საჭიროების შემთხვევაში ამგვარი პროცესების გამოსწორება;

9) ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული საკითხების მუდმივი განხილვა, თუნდაც ზოგიერთი მათგანი ყოველთვის პრობლემური არ იყოს;

10) არიან სხვების (მათ შორის სამთავრობო დაწესებულებები, აგრეთვე ეროვნული მათ შორის სამოქალაქო საზოგადოება და საერთაშორისო აქტორები) ინფორმაციის, კვლევების და რჩევების გამტარები სამთავრობო პოლიტიკაში

11) სხვა მოთამაშეთა მოსაზრებების და რეკომენდაციების მოსმენა და გათვალისწინება, მათ შორის მათი ვისი ხმაც არ ისმის ან არასათანდოდ ისმის;

12) პოლიტიკისა და კანონმდებლობის უკეთესად და უფრო ფართოდ დაგეგმვისა და შემუშავების ხელშეწყობა, რომელიც ეხება ადამიანის უფლებების კომპონენტებს;

13) კონკრეტული პროცესების ან მოვლენების ფორმირება ახალი, გადაუდებელი ან მიმდინარე საკითხების მოსაგვარებლად;

14) ცალკეული სამინისტროებისთვის შესაძლებლობის მიცემა უკეთესად მოაგვარონ ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული საკითხები;

15) იმ პროცესებში მონაწილეობის მიღება, რომლებიც ადგენენ ადამიანის უფლებების ეროვნულ სამოქმედო გეგმებს, სტრატეგიულ გეგმებს, ახორციელებენ ხელშეკრულებებს, კანონებს და პოლიტიკას;

16) დროული, უფრო სრული და სრულყოფილი ანგარიშგების მიღწევა;

17) რეგიონული და საერთაშორისო ორგანოებისთვის სახელმწიფოს მიერ წარდგენილ ანგარიშებში აღნიშნული ხარვეზების შემცირება;

18) ზოგადად ადამიანის უფლებათა სფეროში, აგრეთვე სახელშეკრულებო ორგანოებისთვის, ადამიანის უფლებების რეგიონალური მექანიზმებისთვის, UPR-თვის ანგარიშის დაწერის და სპეციალური ან სხვა სახის პროცედურებთან მუშაობაში გამოცდილებისა და ცოდნის შეძენის ხელშეწყობა.

ანგარიშებისა და შემდგომი ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნული მექანიზმის ფუნქციების უმრავლესობა ამჟამად არ არის საქართველოს ადამიანის უფლებების საბჭოს მუშაობის ნაწილი. ზოგიერთი მათგანი მზადდება სპეციალურად სამდივნოს მიერ, მაგრამ მთავრობის სხვა ნაწილებთან ზედამხედველობის ან კოორდინაციის გარეშე. ფაქტობრივად, ადამიანის უფლებების საბჭოს დადგენილებაში განსაზღვრულია საბჭოს მხოლოდ სამი ამოცანა:

ა) *ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში შეიმუშავოს და განახორციელოს სახელმწიფოს ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკა;*

ბ) *შეიმუშავოს, განიხილოს და წარუდგინოს მთავრობას ადამიანის უფლებების დაცვის სამოქმედო გეგმა;*

გ) *შესაბამისი თემატური სამუშაო ჯგუფების მეშვეობით განახორციელოს სამოქმედო გეგმის რეალიზაციის მონიტორინგი და კოორდინაცია.*

ეს სამი ამოცანა უნდა გაფართოვდეს იმისათვის, რომ ანგარიშებისა და შემდგომი ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნული მექანიზმის ყველა ამოცანა მოექცეს ადამიანის უფლებების საბჭოს მუშაობის სფეროში. შესაბამისად, საბჭოს დებულება უნდა გადაიხედოს.

გ) ასეთი დაწესებულებების ძირითადი მახასიათებლები:<sup>14</sup>

1. მუდმივი ღონისძიებები, ყველა შესაბამისი სამინისტროების მონაწილეობით.
2. ჩვეულებრივ თავმჯდომარეობს მთავრობის მაღალი თანამდებობის პირი
3. ისინი პასუხისმგებელი არიან ადამიანის უფლებების დაცვის სფეროში ადგილობრივი და საერთაშორისო მოთხოვნების განხორციელებაზე.
4. ისინი ხშირად რთავენ სასამართლოსა და პარლამენტს თავიანთ საქმიანობაში.
5. ისინი უზრუნველყოფენ კონსულტაციებს ადამიანის უფლებათა ეროვნულ ორგანიზაციებთან (NHRI) და შიდა სამოქალაქო საზოგადოებასთან.
6. ისინი კონსულტაციებს გადიან საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, გაეროს, დონორების, MDAs, და სხვ. ჩათვლით.
7. ისინი კოორდინაციას უწევენ ეროვნული განხორციელების ან ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სამოქმედო გეგმების შემუშავებას, ადამიანის უფლებათა სფეროში რეგიონალური და საერთაშორისო რეკომენდაციების ჩათვლით. ისინი ამას აკეთებენ ინდიკატორების და ვადების გამოყენებით.
8. იმპლემენტაციის კოორდინირებას ისინი ახდენენ ინკლუზიური კოორდინაციის პროცესის გზით.
9. ისინი ფუნქციონირებენ როგორც პასუხისმგებელი პირი, რომელიც იღებს ინფორმაციას შესრულებაზე და ასევე ახდენენ ანგარიშგებას ეროვნულ და საერთაშორისო დონეზე.

---

<sup>14</sup> მარკ ლაიმონი საქართველოს ადამიანის უფლებების საბჭოს ინსტიტუციური გაძლიერება და ორგანიზაციული განვითარება. 2015 წ.



დ) ანგარიშგებისა და შემდგომი ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნული მექანიზმების ოთხი ძირითადი ფორმა:

1) **სპეციალური** - შექმნილი კონკრეტული ანგარიშისთვის ან პროცესისთვის, ისეთი როგორცაა მაგალითად, ბაჰამაში, ლიტვაში, კორეის რესპუბლიკაში, სამხრეთ აფრიკაში და შვეიცარიაში.

2) **ადმინისტრაციული** – შექმნილი კონკრეტულ სამთავრობო დეპარტამენტში, როგორც, მაგალითად კამბოჯაში, დანიაში, მექსიკაში, ესპანეთში და ამერიკის შეერთებულ შტატებშია.

3) **უწყებათშორისი** - შექმნილი სამთავრობო დეპარტამენტებში, როგორც მაგალითად ავსტრიაში, კამერუნში, ჩილეში, კოსტა რიკაში, კონგოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში, ფინეთში, საბერძნეთში, ჰონდურასში, ლატვიაში, მავრიკში, მოლდოვაში, პორტუგალიაში, სენეგალში და ვენესუელაში. მას ემსახურება ერთ სამინისტროში არსებული სამდივნო, როგორც ეს ხდება საქართველოში. ასეთი უწყებათშორისი მექანიზმი ხშირად იწვევს თავის წევრებს და აგრეთვე, კოორდინატორებს სამინისტროებში. ითვლება, რომ ისინი ნაკლებად არიან დამოკიდებული პოლიტიკურ ნებაზე, მაგრამ შეიძლება იყვნენ, თუ ისინი დამოკიდებული იქნებიან ერთ სააგენტოზე, რომელიც მოიწვევს კრებას.

4) **ინსტიტუციონალურად დამოუკიდებელი** - რომელიც პასუხისმგებელია კოორდინაციაზე, ანგარიშების შედგენაზე, აგრეთვე ინფორმაციის შეგროვებასა და კონსულტაციაზე, როგორც სერბეთსა და მაროკოში.

მაროკოში ადამიანის უფლებათა უწყებათშორისი წარმომადგენლობა შეიქმნა 2011 წელს. მას ხელმძღვანელობს უწყებათშორისი დელეგატი,

რომელიც არჩეულია მეფის მიერ და ანგარიშვალდებულია მთავრობის მეთაურის წინაშე. დელეგაცია პასუხისმგებელია ადამიანის უფლებათა ეროვნული პოლიტიკის კოორდინაციასა და ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო მექანიზმებთან კომუნიკაციაზე. იგი სთავაზობს ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო ხელშეკრულებების განხორციელების მეთოდებს, რომლებიც რატიფიცირებულია და ამზადებს ეროვნულ ანგარიშებს და თვალყურს ადევნებს მიღებული რეკომენდაციების შესრულებას. ამგვარად, მაროკოს დელეგაციას გააჩნია გაცილებით მეტი ფუნქცია, ვიდრე საქართველოს ადამიანის უფლებების საბჭოს თავისი დადგენილების თვალსაზრისით. მიუხედავად ამისა, დღესდღეობით საქართველოს ადამიანის უფლებების საბჭო, სამდივნოს მეშვეობით, უმეტესწილად აკეთებს იმას რასაც ანგარიშგებისა და შემდგომი ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნული მექანიზმი.

ე) საქართველოს ანგარიშგებისა და შემდგომი ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნული მექანიზმის პროცესების კლასიფიკაცია

საქართველოს ადამიანის უფლებების საბჭო შეიძლება კლასიფიცირებული იყოს როგორც ანგარიშგებისა და შემდგომი ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნული მექანიზმის უწყებათშორისი მოდელი. თუმცა, მისი წევრობა არა მარტო უწყებათშორისი, არამედ უფრო ფართოა. მასში შედიან სამოქალაქო საზოგადოების, ადამიანის უფლებების ეროვნული ორგანიზაციების, საერთაშორისო ორგანიზაციების და სხვა წარმომადგენლები. ანუ მისი წევრები მხოლოდ სამთავრობო უწყებები არ არიან.

დღესდღეობით, ადამიანის უფლებათა სამდივნო არის საკმარისად დამოუკიდებელი და ფუნქციონირებს როგორც ინსტიტუციონალურად დამოუკიდებელი ორგანიზაცია. როგორც ჩანს ის იღებს დიდ პასუხისმდებლობას კოორდინაციასთან, ანგარიშის მომზადებასთან, ინფორმაციის შეგროვებასა და კონსულტაციებთან დაკავშირებით, თუმცა

ფორმალურად პროცესები მიმდინარებს შესაბამის სამინისტროებში, როგორცაა საგარეო საქმეთა სამინისტრო, როდესაც ეს ეხება რეგიონალურ და საერთაშორისო ანგარიშგებას.

მიუხედავად ამისა, სახელმწიფოებმა, სადაც შექმნილია ასეთი სახის ინსტიტუტები რომლებიც კარგად მუშაობენ, სხვადასხვა სახის სარგებელი მიიღეს. მაგალითად პორტუგალიაში აღარ ხდება სახელმწიფო ანგარიშების გადავადება, რითაც მცირდება წარდგენისთვის საჭირო დრო. კორეის რესპუბლიკამაც შეამცირა ანგარიშების წარდგენის დრო.

შედარების თვალსაზრისით პორტუგალიის ადამიანის უფლებების ეროვნული კომიტეტი წარმოადგენს კარგ მოდელს. იგი შეიქმნა 2010 წელს. მის ფუნქციებში შედის ადამიანის უფლებების პოლიტიკის სამთავრობათაშორისო კოორდინაცია. კომიტეტი მიზნად ისახავს პორტუგალიის საერთაშორისო ვალდებულებების განხილვას ადამიანის უფლებათა დაცვის პოლიტიკის ფარგლებში, სახელმეკრულებო ორგანოების, სპეციალური პროცედურების, უნივერსალური პერიოდული განხილვის და ევროპის საბჭოს ჩათვლით. კომიტეტს ხელმძღვანელობს საგარეო საქმეთა სამინისტრო. საგარეო საქმეთა სამინისტროს ადამიანის უფლებათა დაცვის განყოფილება მოქმედებს როგორც კომიტეტის მუდმივი სამდივნო. კომიტეტში წარმოდგენილია ყველა მინისტრი. კომიტეტს მხარს უჭერს სამინისტროების ადამიანის უფლებების საკოორდინაციო ცენტრების ქსელი. კომიტეტი იკრიბება წელიწადში მინიმუმ სამჯერ პლენარულ დონეზე და საჭიროების შემთხვევაში, სამუშაო ჯგუფის დონეზე. ყოველწლიურად სამი პლენარული შეხვედრიდან მინიმუმ ერთ შეხვედრაზე მოწვეული უნდა იყოს სამოქალაქო საზოგადოება. კომუნიკაციის ძირითად ფორმას წარმოადგენს ელ-ფოსტა.

## 7. ადამიანის უფლებების საბჭოს საქმიანობა საქართველოში

ბევრი მიზეზი არსებობს საქართველოში ადამიანის უფლებების საბჭოს შენარჩუნებისა და გაძლიერებისთვის. ადამიანის უფლებების საბჭო არ უნდა გაუქმდეს, პირიქით ის გაძლიერდეს და გარდაიქმნას უფრო ეფექტურ ინსტიტუტად, რომელიც უფრო ჰოლისტიკურ როლს შეასრულებს. მან უნდა იფუნქციონიროს სხვადასხვა დონეებზე, ანუ შეასრულოს გარკვეული ფუნქციები როგორც მაღალ, ისე სამუშაო დონეზე.

პირველ რიგში, ასეთი ინსტიტუტის არსებობა როგორც მინიმუმ, გარკვეულწილად მიუთითებს ადამიანის უფლებათა ხელშეწყობისა და დაცვის ვალდებულებაზე.

ადამიანის უფლებების საბჭო შეიქმნა როგორც მაღალი დონის სინქრონიზაციის მექანიზმი, რომელსაც უნდა გაეკონტროლებინა სტრატეგიის შესრულება და NAP-ს. ეს იყო მნიშვნელოვანი წინ გადადგმული ნაბიჯი ამ საკითხების მოსაგვარებლად. ეს ნიშნავს, რომ საქართველოს მთავრობამ მხარი დაუჭირა ადამიანის უფლებების დაცვას და ხელშეწყობას ქვეყანაში. როგორც უკვე ითქვა „ამ პროცესების/სტრუქტურების არსებობა და ხასიათი უაღრესად პოზიტიურია და საქართველო ამ მხრივ წარმოადგენს საუკეთესო პრაქტიკის მაგალითს საერთაშორისო ადამიანის უფლებათა სფეროში. პროცესის ინკლუზიური ხასიათი, მაღალი დონის პოლიტიკური "მხარდაჭერა" და ხელმძღვანელობა და მიღწევების გამჭვირვალე მონიტორინგი, ნიშნავს იმას, რომ საქართველოს უკვე გააჩნია ძლიერი ინსტიტუციური ბაზა ქვეყანაში ადამიანის უფლებებით სარგებლობის გაუმჯობესების უზრუნველსაყოფად“.<sup>15</sup>

უნდა აღინიშნოს, რომ თუ ინსტიტუტს ექნება უფლება არ შეიკრიბოს და არ შეასრულოს როლი, რომელიც უნდა შეასრულებინა, ეს იქნება პრობლემის

---

<sup>15</sup> მარკ ლაიმონი საქართველოს ადამიანის უფლებების საბჭოს ინსტიტუციური გაძლიერება და ორგანიზაციული განვითარება. 2015 წლის ნოემბერი. გვ. 3.

მაჩვენებელი. რა თქმა უნდა, ქართული ინსტიტუტის დაშლა აბსოლუტურად არასწორი იქნებოდა. ეს იქნებოდა არასწორი აღქმა, რომ ადამიანის უფლებათა საკითხებზე არავითარი ვალდებულება არ არსებობს.

როგორ ზემოთ აღინიშნა, მთელ რიგ საკითხებთან დაკავშირებით უკვე არსებობს კანონმდებლობის და პოლიტიკის კოორდინაციის და განხორციელების უამრავი უწყებათაშორისი პროცესი. თუმცა, როგორც წესი, ეს არის ზოგადი პროცესები, რომლებიც არ არის კონკრეტულად მიმართული ან ყოველთვის არ ეხება ადამიანის უფლებათა დაცვის საკითხებს. ყველა ეს პროცესი გავლენას ახდენს ადამიანის უფლებების დაცვის საკითხებზე, იქნება ეს საკანონმდებლო თუ პოლიტიკური, თუმცა ამ სხვა პროცესებში ადამიანის უფლებები არ არის ცენტრალური ფოკუსი. ეს არ ნიშნავს, რომ ეს ორგანოები არ ასრულებენ თავიანთ სამუშაოს: მათი უმეტესობა რა თქმა უნდა ასრულებს. ისინი იკრიბებიან ხშირად და წარმოადგენენ კარგ შედეგებს. თუმცა, არ ფოკუსირებენ ადამიანის უფლებების დაცვაზე. ამ მოწყობაში, ისეთ ორგანოს როგორცაა ადამიანის უფლებების საბჭო, რომელიც ფოკუსირდება საკითხებზე ადამიანის უფლებების პერსპექტივიდან, გააჩნია გადამწყვეტი მნიშვნელობა. ამგვარად, ამ ინსტიტუტმა მხარი უნდა დაუჭურის და დაეხმაროს სხვა უწყებათაშორის საბჭოებს. მეორე ასპექტი ეხება საერთაშორისო ამომრჩეველთა ჯგუფის მუშაობას ადამიანის უფლებების საკითხებთან დაკავშირებით. საქართველომ ანგარიში უნდა წარუდგინოს რეგიონულ და საერთაშორისო მექანიზმებს. მაშასადამე, ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებულ საკითხებზე ანგარიშები უნდა ეხებოდეს პროცესების სრულ სპექტრს, გაეროსა თუ სხვაგან. მიუხედავად იმისა, რომ ეს ხორციელდება საგარეო საქმეთა სამინისტროს და ადამიანის უფლებების საბჭოს სამდივნოს მიერ, მეტი კოორდინაცია ხელს შეუწყობს პროცესებსა და შედეგებს.

თუ ადამიანის უფლებების საბჭო წვლილს შეიტანს ასეთ პროცესებში, ის მიიღებს უკეთეს შედეგებს. სხვადასხვა სტრუქტურებს შორის უკვე არსებობს კარგი თანამშრომლობა და დიალოგი, თუმცა ადამიანის უფლებების საბჭოს

ფუნქციონირების უზრუნველყოფა, რომელიც რეგულარულად იკრიბება და უზრუნველყოფს ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებით საკმარის კოორდინაციას, ხელს შეუწყობს ადამიანური რესურსების და ადამიანის უფლებების განვითარებასა და დაცვას ქვეყანაში. მნიშვნელოვანია, რომ ყველა მოთამაშემ, სახალხო დამცველისა და სამოქალაქო საზოგადოების ჩათვლით, შეასრულოს ის როლი რაც მას აკისრია.

ადამიანის უფლებების საბჭოს საჭიროება საქართველოში მრავალი მიმართულებით გამოვლინდა ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში. ამის მაგალითია თუნდაც ის რომ საქართველოს მსგავს ქვეყნებში ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული საკითხების განხილვა სულ ცოტა ორ არენაზეა შესაძლებელი: შიდა და საერთაშორისო. საქართველოსთვის უმნიშვნელოვანესია ქვეყნის შიგნით ადამიანის უფლებების დაცვა, მაგრამ ქვეყანას საერთაშორისო ვალდებულებებიც აქვს, გამომდინარე სხვადასხვა ინსტიტუტების წევრობიდან, მაგალითად გაერო, და სხვადასხვა ხელშეკრულებებთან მიერთებიდან. ასეთი საერთაშორისო ვალდებულებები წარმოშობენ საქართველოს პასუხისმგებლობას ანგარიშგებისა და იმპლემენტაციის მიმართულებით, რომელთან შესაბამისობა რეგულარულად უნდა გადაამოწმოს ქვეყანამ. საჭიროა ამ პროცესების კოორდინაცია და იმპლემენტაცია. ამიტომაც ანგარიშგებისა და შემდგომი ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნული მექანიზმები ფართოდ გავრცელებული მსოფლიოში.

ადამიანის უფლებათა სამდივნო ასრულებდა ადამიანის უფლებების საბჭოს რიგ ფუნქციებს, როდესაც ეს უკანასკნელი არ იკრიბებოდა. ასეთი ფუნქციების სამდივნოსთვის გადაცემა ზღუდავს კოორდინაციას, ანგარიშგებას და ზოგადად ადამიანის უფლებების განხორციელებას. სამდივნო ასრულებს ძალიან მნიშვნელოვან როლს, მაგრამ ვერ იღებს ოფიციალურ გადაწყვეტილებებს და ვერ ასრულებს იმ ვალდებულებებს რომლებიც უნდა განახორციელოს ადამიანის უფლებების საბჭომ, როგორც უწყებათშორისმა ორგანომ. მას არ აქვს სათანადო პრესტიჟი,

უფლებამოსილება და შესაძლებლობა შეიმუშაოს პოლიტიკა ან უზრუნველყოს რომ სამინისტროებმა იმუშაონ ადამიანის უფლებების საკითხებზე. მას არ შეუძლია ფორმალური მიმართულებების მიცემა სამინისტროებისთვის. ასევე ვერ უზრუნველყოფს სამინისტროების მიერ კონკრეტული მიმართულებით მუშაობას, ან სამუშაოს ვერ შესრულების თავიდან არიდებას. სამდივნო სხვებს ვერ დააკისრებს პასუხისმგებლობას უმოქმედობის ან კონკრეტული მიზნების ვერ მიღწევის გამო. მაშასადამე, ანგარიშგებისა და შემდგომი ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნული მექანიზმის, როგორც ინსტიტუტის, არსებობა უმნიშვნელოვანესია საქართველოში აღნიშნული ფუნქციებისა და როლების შესრულებისათვის. ადამიანის უფლებების საკითხების მონიტორინგი, მათზე ანგარიშგება და შემდგომი ნაბიჯების დაგეგმვა დიდ ყურადღებას მოითხოვს, აღნიშნული უნდა განხორციელდეს უწყებათშორის პროცესში, მაღალ დონეზე ნათლად განსაზღვრული პასუხისმგებლობებით.

**8. რატომ უნდა მოხდეს საქართველოს ადამიანის უფლებების საბჭოს ტრანსფორმაცია და ინსტიტუციონალიზაცია ანგარიშგებისა და შემდგომი ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნული მექანიზმებად (NMRF)**

ადამიანის უფლებათა შიდა მუდმივმოქმედი სამთავრობო პროცესები სულ უფრო ფართოდ ვრცელდება მსოფლიოში, რადგან ადამიანებმა გააცნობიერეს, რომ მთავრობის კოორდინირებული რეაგირება ადამიანის უფლებათა საკითხებზე სარგებელს მოიტანს ქვეყანაში კანონისა პოლიტიკის განვითარებას. ასეთი ტიპის მიდგომას მრავალმხრივი სარგებელი აქვს, მათ შორის ყველა სამინისტროში კანონისა და პოლიტიკის ფორმირება ადამიანის უფლებათა პერსპექტივის გათვალისწინებით. ეს ნიშნავს, რომ აღნიშნულ საკითხებზე მუშაობისას ნებისმიერ სამინისტროს შეუძლია შეიტანოს წვლილი ადამიანის უფლებების საკითხებთან დაკავშირებით. რაც თავის მხრივ ნიშნავს, რომ საერთაშორისო ინსტიტუტების ანგარიშები და რეკომენდაციები ცენტრალურ დონეზე ფასდება და განისაზღვრება როგორ,

ვის მიერ და როდის უნდა მოხდეს განხორციელება. იგულისხმება, რომ ამ საკითხებზე მუშაობაში წვლილი უნდა შეიტანოს ყველა სამინისტრომ და სამთავრობო უწყებამ, მათ შორის უწყებათშორისმა საბჭოებმა. ასევე სხვა ორგანოებსაც შეუძლიათ წვლილი შეიტანონ კოორდინაციის მექანიზმის მეშვეობით. ამ მოცემულობაში აშკარად არსებობს დუბლირების საფრთხე, მაგრამ მისი თავიდან აცილება შესაძლებელია კარგი კოორდინაციითა და ინფორმაციის გაზიარებით. უკვე არსებობს კარგი თანამშრომლობა სხვადასხვა უწყებათშორის საბჭოებს შორის და მათ კარგი შედეგიც აქვთ.

ადამიანის უფლებების საბჭო ან ანგარიშგებისა და შემდგომი ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნული მექანიზმი (NMRF) მნიშვნელოვანია ადამიანის უფლებათა საკითხების კოორდინაციისა და განხორციელებისთვის, რათა პროცესები არ იყოს ერთჯერადი და არა კოორდინირებული. არ ვამბობთ, რომ სხვა ორგანოები არ ასრულებენ მნიშვნელოვან როლს, ადამიანის უფლებების დაცვის ეროვნული ინსტიტუტები (NHRI) და სხვები. მნიშვნელოვანია, რომ არსებობდეს პროცესი რომელიც მოახდენს მთავრობის საქმიანობის კოორდინაციას და უზრუნველყოფს, რომ მან ყველა საჭირო ზომა გაატაროს.

ეროვნული მექანიზმი, რომელიც ახდენს ანგარიშგებას და უზრუნველყოფს შემდგომი ნაბიჯების დაგეგმვას (NMRF) ხელს უწყობს ადამიანის უფლებათა დაცვის გარე ორგანოებისთვის წარსადგენი ანგარიშების მომზადებას და უზრუნველყოფს რომ მათი შინაარსი მომზადებული და დამტკიცებულ იყოს სხვადასხვა მოთამაშეთა ჩართულობით. ხშირად ქვეყნები არასაკმარის კონსულტაციებს გადიან ვიდრე ანგარიშს წარუდგენენ სხვადასხვა მექანიზმებს, მაგალითად - უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვა და სხვა. NMRF კი სასარგებლოა ასეთ გარემოებებში, რამდენადაც ის უზრუნველყოფს პროცესების მიმართ დიდ ყურადღებას ეროვნულ დონეზე. თუმცა, ეს არ ეხება მხოლოდ ანგარიშის წარდგენა რეგიონული თუ საერთაშორისო ორგანიზაციისთვის, არამედ ეხმარება იმას, რომ მათ მიერ მოწოდებული რეკომენდაციები იქნეს მიღებული, განხილული და



განსაზღვრული როგორ და როდის განხორციელდეს. აღნიშნული ბოლო დროს განსაკუთრებით გართულდა, რადგან უფრო და უფრო ბევრი რეკომენდაცია ეძლევათ ქვეყნებს. ხოლო იმისთვის, რომ ასეთი რეკომენდაციებს ადექვატური პასუხი გაეცეს, ეს საჭიროებს მნიშვნელოვან მეთოდოლოგიურ და ორგანიზებულ პროცესს.

ქმედითი ანგარიშგებისა და შემდგომი ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნული მექანიზმის (NMRF) არსებობა ასახავს სახელმწიფოს ვალდებულებას, რომ არა მხოლოდ მარტივად და რიტორიკულად დაუჭიროს მხარი ადამიანის უფლებებს, არამედ პრაქტიკულად შეუწყოს ხელი მათ განხორციელებას სამთავრობო ინსტიტუტებში. ადამიანის უფლებების მონიტორინგის და განხორციელების მექანიზმის არსებობა მნიშვნელოვანია, ის გამოხატავს ადამიანის უფლებებისადმი სერიოზული დამოკიდებულების და ამ საკითხზე ორიენტირებული ინსტიტუტის შექმნის სურვილს. ასეთ მუდმივ ინსტიტუტს ხელს უწყობს ოფიციალური ფართო მანდატის და სამოქმედო გეგმის არსებობა და მთავრობისა და სახელმწიფო ინსტიტუტების ფუნქციონირების კარგი ცოდნა. მისთვის ადვილია სხვა სახელმწიფო ორგანოებთან კომუნიკაცია და მათ მიერ წამოყენებულ საკითხებზე რეაგირება. მნიშვნელოვანია, რომ ინსტიტუტი სახელმწიფოს კრიტიკული ნაწილია და მისი მართვა უმაღლეს დონეზე ხდება ეს უზრუნველყოფს მის ეფექტურ მუშაობას და საუკეთესო შედეგებს. ის, რომ ინსტიტუტი მუდმივმოქმედია მას საშუალებას აძლევს შეინარჩუნოს პასუხისმგებლობა და იყოლიოს კარგად მომზადებული მუდმივი კადრები, რომლებიც დროთა განმავლობაში ცოდნას გაიუმჯობესებენ და უფრო ჩართულები იქნებიან სახელმწიფო აპარატში, ასევე მთავრობის მიღმა სისტემებსა და ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სისტემებშიც კი. ადამიანის უფლებების საბჭოს შეიძლება ეს NMRF-ის ვალდებულებები დაეკისროს, თუმცა ეს აქამდე არ მომხდარა. შესაძლოა გონივრული იყოს ადამიანის უფლებების საბჭოსთვის ამ ვალდებულებების გადაცემა და შემდგომ მისი ანგარიშგებისა და

შემდგომი ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნულ მექანიზმად (NMRF) ჩამოყალიბება.

საქართველოსთვის ეს მნიშვნელოვანი დროა, რადგან ის ცდილობს ევროკავშირის წევრობას და ამ ტიპის პროცესი მნიშვნელოვანია ადამიანის უფლებების ჯეროვნად განხორციელებისთვის. ასევე საგულისხმოა, რომ ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული ბევრი საკითხია ქვეყანაში მოსაგვარებელი. არსებობს რიგი საკითხები რომლებიც მუდმივ ყურადღებას საჭიროებს. აღნიშნულ ინსტიტუტს შეიძლება ამ პროცესში ხელშეწყობა, ვინაიდან აქვს სათანადო ექსპერტიზა, უნარები, ინსტიტუციონალური მეხსიერება და ამგვარ საკითხებზე სწრაფად რეაგირების უნარი.

საქართველოს მიერ ასეთი მექანიზმების მხარდაჭერა ჩანს სხვადასხვა გზით, მაგალითად, როგორცაა, ის შეუერთდა - „მეგობართა ჯგუფი ანგარიშებისა და შემდგომი ნაბიჯების ეროვნული მექანიზმების შესახებ“ ადამიანის უფლებათა დაცვის უმაღლესი კომისარიატის ფარგლებში, 2017 წელს.<sup>16</sup> საქართველომ გაეროში ასევე განაცხადა, რომ აპირებს პირველი რეგიონალური კონსულტაციების ჩატარებას, ანგარიშებისა და შემდგომი ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნული მექანიზმებისთვის გამოცდილებისა და საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარების მიზნი.<sup>17</sup> ამ ორგანიზაციას რეკომენდაცია გაუწია ბავშვთა უფლებების კომიტეტმა, რომელმაც 2017 წელს თავის დასკვნით კომენტარებში საქართველოს შესახებ აღნიშნა:

*„კომიტეტი აღნიშნავს ეროვნული სამოქმედო გეგმის განხორციელების საკოორდინაციო საბჭოს შექმნისთვის გაწეულ ძალისხმევას; და იძლევა რეკომენდაციას, რომ მხარე ქვეყანამ დამოუკიდებელ ორგანოს მიანიჭოს მაღალი ადმინისტრაციული დონე, ნათლად განსაზღვრული მანდატითა და სათანადო უფლებამოსილებით; მას უნდა ჰქონდეს კონვენციის, მასთან*

<sup>16</sup> უნივერსალური უფლებების ჯგუფი ადამიანის უფლებების საბჭოს 34-ე კრების ანგარიში მარტი 27, 2017.

<sup>17</sup> <https://www.universal-rights.org/urg-human-rights-council-reports/report-34th-session-human-rights-council/>

დაკავშირებული სტრატეგიებისა და ბავშვთა საკითხებზე სამოქმედო გეგმის ინტერდისციპლინური, ეროვნულ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე განხორციელების კოორდინაციის და შეფასების პასუხისმგებლობა. მხარე სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს, რომ საკოორდინაციო ორგანოს ეფექტური მუშაობისთვის გააჩნდეს აუცილებელი ადამიანური, ტექნიკური და ფინანსური წყარო“.<sup>18</sup>

## **9. ადამიანის უფლებების საბჭოს ტრანსფორმირება ანგარიშგების და სამომავლო ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნულ მექანიზმად**

ადამიანის უფლებების საბჭოს როლი უნდა იყოს, ისევე როგორც ის დღეს არის, ეროვნული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმების განხორციელება. თუმცა, ასევე მნიშვნელოვანია იტვირთოს ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული საკითხების კოორდინაციის, განხორციელების და ანგარიშგების ფუნქცია. საბჭო ნაწილობრივ ახლაც აკეთებს ამას, თუმცა არაკოორდინირებულად და ერთჯერადად. იმისათვის რომ შეასრულოს ეს საჭირო ფუნქციები, რომლებიც თავის მხრივ ეროვნული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმების ნაწილს წარმოადგენს, ადამიანის უფლებების საბჭო უნდა გარდაიქმნას და ჩამოყალიბდეს როგორც ანგარიშგების და შემდგომი ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნული მექანიზმი. დადებითად უნდა შეფასდეს რომ ადამიანის უფლებების საბჭო, თავისი ფუნქციებით გარკვეულწილად უკვე არის ანგარიშგებისა და სამომავლო ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნული მექანიზმი, მაგრამ ეს ფუნქციები ნათლად უნდა გაიწეროს და სამართლებრივად გაფორმდეს.

საქართველოს მოდელი შესაბამისობაშია ანგარიშგებისა და სამომავლო ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნული მექანიზმის ყველაზე მისაღებ დიზაინთან - უწყებათშორისი მოდელი. მაშინ როდესაც ფაქტობრივად არ არსებობს

---

<sup>18</sup> საქართველოს ბავშვთა უფლებების კომიტეტი, დასკვნითი მოსაზრებები საქართველოს მეოთხე პერიოდული ანგარიშის შესახებ, 2017 წლის მარტი.

ანგარიშგებისა და სამომავლო ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნული მექანიზმის არსებობის ვალდებულება, საქართველოში ადამიანის უფლებათა საბჭოს ფუნქციონირება, ძალზედ დადებითი მოვლენაა. ამით ქვეყანა გარკვეულწილად დაწინაურებულია. ნაწილობრივ იმიტომ, რომ ახლა ასეთი პროცესების წამოწყების ტენდენციაა. ანგარიშგება მუდმივად საჭიროა თუნდაც პროცესი ერთჯერადი იყოს, ან ყოველ ჯერზე განსხვავებულად მიმდინარეობდეს. თუმცა ყოველ ჯერზე ახალი პროცესის წამოწყება გონივრული არ არის. ასეთი მიდგომა ძალზედ ბევრ დროსა და დანახარჯს მოითხოვს. იკარგება წინა პროცესებით მიღებული გამოცდილება და შესაბამისად მასზე ახალი ცოდნის დაფუძნება ვერ ხდება.

ა) რა ტიპის ორგანო უნდა შეიქმნას - მაღალი დონის სამუშაო დონის თუ ორივე ერთად?

უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს:

*„ადამიანის უფლებათა საბჭო აღიქმება როგორც ქოლგა ორგანიზაცია, რომელიც აერთიანებს ყველა მნიშვნელოვან მხარეს, რომელიც ჩართულია ადამიანის უფლებების საკითხებში საქართველოში, და უზრუნველყოფს პლატფორმას ადამიანის უფლებების პრიორიტეტების იდენტიფიცირებისთვის (მაგალითად ადამიანის უფლებების სამოქმედო გეგმა), ამ პრიორიტეტული საქმიანობის განხორციელების კოორდინაციის (ფართო პოლიტიკურ დონეზე), მონიტორინგის და შემდგომი ანგარიშგების მიზნით (მაგალითად პარლამენტთან, გაეროსთან).“<sup>19</sup>*

თუმცა ამ ეტაპზე ადამიანის უფლებების საბჭოს კანონით განსაზღვრული ფუნქცია გულისხმობს ადამიანის უფლებების ეროვნული პრიორიტეტების განსაზღვრას, ანუ ადამიანის უფლებების სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის მომზადებას. ამდენად, ადამიანის უფლებების საბჭო შეიქმნა როგორც

---

<sup>19</sup> მარკ ლაიმონი - ანგარიში 2015 205.

ქვეყნის ადამიანის უფლებების სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმაზე ორიენტირებული ორგანო. საჭიროა გაცილებით ფართო როლი.

საჭიროა გადაწყვეტილების მიღება ადამიანის უფლებების საბჭოს როგორც ორგანოს ტიპის შესახებ. ცალსახად უნდა განისაზღვროს უნდა იყოს ეს მაღალი დონის მინისტრთა შეკრება, სამუშაო ორგანო თუ ორივე ერთად. ამდენად, კრიტიკული საკითხია ორგანოს ტიპი და მისი ფუნქციები. გონივრულია, ადამიანის უფლებათა საბჭო იყოს როგორც მაღალი დონის შეხვედრების ინსტიტუტი, ასევე მექანიზმი, რომელსაც ყავს აღმასრულებელი სტრუქტურა და სამუშაო ჯგუფები.

ადამიანის უფლებათა საბჭო შესაძლოა მაღალ დონეზე წელიწადში რამდენჯერმე შეიკრიბოს. თუმცა, დადგენილებით უნდა განისაზღვროს რა სიხშირით შეიკრიბება ის. პრემიერ მინისტრი და ადამიანის უფლებების და გენდერულ საკითხებში პრემიერის თანაშემწე, როგორც დღესდღეობით საბჭოს მარეგულირებელი დადგენილებიდან ჩანს, არიან მაღალი დონის შეხვედრის თანათავმჯდომარეები. სამდივნოს ხელმძღვანელი ასევე უნდა ასრულებდეს ფასილიტატორის როლს შეხვედრებზე, რაც მათ წარმატებულ მსვლელობას უზრუნველყოფს.

ადამიანის უფლებების საბჭოს აღმასრულებელ მექანიზმს, კომიტეტს უნდა დაეკისროს სხდომის მოწვევის და დღის წესრიგის მომზადების ოფიციალური პასუხისმგებლობა, რა თქმა უნდა სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციების შედეგად.

მაღალი დონის შეხვედრები არ უნდა გაგრძელდეს სამ საათზე მეტხანს, ისევე როგორც დღეს ხდება, და ძირითადად უნდა ითვალისწინებდეს საბჭოსთვის წარდგენილი ანგარიშების განხილვასა და სამინისტროების კონსულტირებას. ეს არ უნდა იყოს ფორუმი სხვა საკითხების განხილვისთვის. სამ ან ექვს თვეში ერთხელ ორგანიზებული ადამიანის უფლებების საბჭოს რამდენიმე საათიანი შეხვედრები არ არის ადგილი სადაც სუბსტანციური დისკუსიები შესაძლოა ან უნდა იმართებოდეს. ამ

შეკრებებზე სხადასხვა სექტორის წარმომადგენლები იკრიბებიან. სამოქალაქო საზოგადოების თუ საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლებს და სხვებს საქართველოში სჭირდებათ მეტი შესაზღვებლობები და ფორუმები მთავრობასთან ერთად ადამიანის უფლებების განხილვისთვის.

სწორედ თემატური სამუშაო ჯგუფები (TWG), როგორც ადამიანის უფლებათა საბჭოს ძირითადი მოქმედი მექანიზმი, წარმოადგენს დისკუსიების არენას. მნიშვნელოვანია ის თუ როგორ შეიქმნება სამუშაო ჯგუფები და ვინ იქნება მოწვეული შეხვედრებზე. საქართველოში მოქმედი სხვა საბჭოები იწვევენ არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებს თავიანთ შეხვედრებზე. ამასთან, ადამიანის უფლებათა საბჭოს პროცესების ფარგლებში რეგულარულად უნდა ჩატარდეს დისკუსიები, სემინარები, კონფერენციები, ლექციები და დებატები. მაშასადამე, რუტინული ღონისძიებები უნდა ითვალისწინებდეს დისკუსიებს ადამიანის უფლებების შესახებ.

ამდენად, მაღალი დონის შეხვედრის როლი უნდა გაიმიჯნოს ადამიანის უფლებების საბჭოს სამუშაო როლისაგან. ადამიანის უფლებათა საბჭოს სამუშაო ფუნქციები უნდა დაიყოს თემატურ სფეროებად, მცირე ჯგუფებში, რათა მიღწეული იქნას კოორდინაციის, განხორციელების და ანგარიშგების (CIR) როლების ეფექტური განხორციელება კონკრეტული მიმართულებებით.

ამდენად, ადამიანის უფლებათა საბჭოს უნდა ჰქონდეს შრეები რომლებზეც იფუნქციონირებს. 1) მაღალი დონის კრება, რომელიც სამუშაოს საჯარო მხარეა და 2) შიდა სამუშაო რომელიც სრულდება: ა) ადამიანის უფლებათა საბჭოს აღმასრულებელ მექანიზმის დონეზე და ბ) სამუშაო ჯგუფის დონეზე, თემატური სამუშაო ჯგუფების მეშვეობით. ორივე დონეს კოორდინაცია უნდა გაუწიოს ადამიანის უფლებების საბჭომ, სამდივნოს მხარდაჭერით.

ბ) ადამიანის უფლებების საბჭოს როგორც ანგარიშგების და სამომავლო ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნული მექანიზმის ფუნქციონირება

თუ ადამიანის უფლებების საბჭო სწორად იფუნქციონირებს და ის გახდება კოორდინირებული განხორციელების ანგარიშგების (CIR) სრულყოფილი ინსტიტუტი, ამ შემთხვევაში მას შესაბამის რესურსები დასჭირდება. თუ ადამიანის უფლებათა სამდივნომ უნდა შეასრულოს ადამიანის უფლებების საბჭოს მხარდასაჭერი ყველა სამუშაო, მისთვის ხუთკაციანი შემადგენლობა საკმარისი არ იქნება. თუ მან უნდა უზრუნველყოს კოორდინირებული განხორციელების ანგარიშგება, ამისთვის სათანადო რესურსი უნდა ჰქონდეს. მას დასჭირდება საინფორმაციო ტექნოლოგიური მხარდაჭერა, რადგან უწყებათშორისი საბჭოები სამუშაოს დიდ ნაწილს ელექტრონულად ასრულებენ.

ორივეს, ადამიანის უფლებების საბჭოს და სამდივნოს ფუნქციონირებისთვის სჭირდებათ ნათლად განსაზღვრული ორგანიზაციული ჩარჩო და სახელმძღვანელო მითითებები. როგორც ტომას ჰამერბერგმა აღნიშნა 2014 წელს, „ადამიანის უფლებების საბჭოს სჭირდება ეფექტური სტრუქტურა, მისი ორგანიზება სამუშაო ჯგუფებში, და მოქმედების წესები, რათა წარმატებით განახორციელოს სამოქმედო გეგმა.“<sup>20</sup>

ამ ეტაპზე სამდივნო ეფექტურად ფუნქციონირებს, რადგან ხელმძღვანელი აქტიურად მუშაობს. თუმცა ეს ერთი ადამიანის ინიციატივასა და მოქმედებაზეა დამოკიდებული. ამდენად, ადამიანის უფლებების საბჭოსა და სამდივნოს სჭირდებათ მანდატი, სტრუქტურა და სამუშაო მეთოდოლოგია. სამუშაო ურთიერთობები ნათლად უნდა განისაზღვროს, მათ შორის ვინ რას გააკეთებს, ანგარიშგების პროცესები, კოორდინირების

---

<sup>20</sup> ადამიანის უფლებების, საკონსტიტუციო და იურიდიული რეფორმების საკითხებში სპეციალური მრჩევლის რეკომენდაციები საქართველოს მთავრობისთვის – ტომას ჰამერბერგი (ივნისი, 2014).

როლები, განხორციელების როლები. ვინ რაზე აიღებს პასუხისმგებლობას და სხვა. ამდენად, გათვალისწინებული უნდა იქნას პროცესების მსვლელობა სხვა საბჭოებში, ვინ რაზეა პასუხისმგებელი, ანგარიშვალდებულების მიმართულებები და სხვა. ნათლად განსაზღვრული მანდატები, მუშაობის მეთოდები, პროცედურები და პასუხისმგებლობები სიცხადეს შეიტანს ადამიანის უფლებების საბჭოსა და სამდივნოს როლებსა და ფუნქციებში. მათი საქმიანობა არ იქნება დამოკიდებული თითოეულ პროცესთან დაკავშირებით ერთჯერადად მიღებულ გადაწყვეტილებაზე, რადგან აღნიშნული უზრუნველყოფს პასუხისმგებლობების მკაფიოდ განაწილებას. ასევე ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებულ ყოველ საკითხზე იქნება უზრუნველყოფილი სათანადო კოორდინაცია, განხორციელება და ანგარიშგება, განსაკუთრებით როდესაც საჭირო იქნება ანგარიშის ან რეკომენდაციების მომზადება ან რეაგირება.

ამ ეტაპზე, სამდივნო ასრულებს ადამიანის უფლებების საბჭოს როლს, მეტწილად იმიტომ რომ სამდივნოს ხელმძღვანელმა იტვირთა ეს ფუნქციები, თუმცა საჭიროა მკაფიოდ განისაზღვროს სამდივნოს ოფიციალური როლი. ასევე მეტი სიცხადეა საჭირო ადამიანის უფლებების საბჭოსა და სამდივნოს ურთიერობებში.

როდესაც ცხადია, რომ ადამიანის უფლებების საბჭო უწყებათაშორისი ორგანოა, უნდა გაირკვეს სამდივნოც თუ არის უწყებათაშორისი ან თი არის ის პრემიერ მინისტრის სამსახურს დაქვემდებარებული ორგანო. გავრცელებული პრაქტიკის თანახმად ადამიანის უფლებების საბჭოსა და სამდივნოსთვის უმჯობესი იქნება უწყებათაშორისი ფორმით ფუნქციონირება, რამდენიმე სამინისტროში, მათ შორის: საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო, იუსტიციის სამინისტრო და პრემიერ-მინისტრის აპარატი. ეს იმიტომ რომ ამ ეტაპზე სამდივნო პრემიერ მინისტრის სამსახურშია. ჩვეულებრივ იუსტიციის სამინისტრო მუშაობს ხოლმე ადამიანის უფლებების საკითხებზე, ხოლო სახელმწიფო ანგარიშგების პროცესი როგორც წესი საგარეო საქმეთა სამინისტროშია.



საქართველოს ადამიანის უფლებების საბჭოს სამდივნო ამ საკითხებზე მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საგარეო საქმეთა სამინისტროსთან ერთად. ალტერნატივა შეიძლება იყოს ადამიანის უფლებების საბჭოს სამდივნოს დამოუკიდებლად ჩამოყალიბება, და არა რომელიმე კონკრეტულ სამინისტროში მისი არსებობა. მან შესაძლოა ანგარიში წარუდგინოს კონკრეტულად და მხოლოდ ადამიანის უფლებების საბჭოს და გახდეს დამოუკიდებელი ორგანო, როგორც მაროკოშია. თუმცა, უწყებათშორის ორგანოს უპირატესობა ენიჭება.

ადამიანის უფლებების საბჭოს ფუნქციონირებაზე პასუხისმგებელი აღმასრულებელი მექანიზმი/კომიტეტი უნდა შეიქმნას საბჭოს მართვის ყოველდღიური პასუხისმგებლობებით. ამ ეტაპზე მართვის ფუნქციებს სამდივნო ასრულებს. აღმასრულებელი კომიტეტის შემადგენლობაში შესაძლოა ოთხი ადამიანი იყოს, რომლის მოვალეობა ადამიანის უფლებების საბჭოს მართვაა, კომიტეტის წევრებს შორის უნდა იყვნენ სამდივნოს ხელმძღვანელი და ყოველწლიურად წარდგენილი ორი ადამიანი, ერთი საგარეო საქმეთა სამინისტროს მეორე კი იუსტიციის სამინისტროს მიერ, ასევე პრემიერ მინისტრის თანაშემწე ადამიანის უფლებების და გენდერული თანასწორობის საკითხებში. ამ პირებისთვის აღმასრულებელი როლის მინიჭება გონივრულია, რადგან სექტორები რომლებსაც ისინი წარმოადგენენ გავლენას ახდენენ ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებულ საკითხებზე. მათი მნიშვნელოვანი პასუხისმგებლობაა რეკომენდაციების მიღება და ანგარიშების სამუშაო ვერსიების მომზადება საერთაშორისო და რეგიონული ორგანოებისთვის. აღმასრულებელი კომიტეტი პასუხისმგებელი უნდა იყოს მართვის პროცესებზე, ასევე ადამიანის უფლებების საბჭოს შეხვედრების მოწვევაზე, მათ შორის თემატური სამუშაო ჯგუფების, ასევე საბჭოს ყველა ფუნქციის გატარებაზე, რაც გულისხმობს ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული საკითხების კოორდინაციას, განხორციელებას და ანგარიშგებას.

### გ) ადამიანის უფლებების საბჭოს სამომავლო ფუნქციონირება

ადამიანის უფლებათა საბჭოს როლი უნდა ეხებოდეს ეროვნული სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმების განხორციელებას, მაგრამ ასევე ითვალისწინებდეს კოორდინაციის, განხორციელების და ანგარიშგების ფუნქციებს. ამ ფორმით ის გახდება ანგარიშგების და სამომავლო ნაბიჯების დაგეგმვის სრულყოფილი მექანიზმი.

როგორც უკვე აღინიშნა ამ ანგარიშში, პოლიტიკის და განხორციელების საკითხებზე ბევრი უწყებათშორისი საბჭო და სხვა მექანიზმი მუშაობს. ფაქტობრივად უამრავი ასეთი ორგანოა. დუბლირების საჭიროება არ არსებობს. უწყებათშორისი საბჭოებში ჩართული დარგობრივი სამინისტროები პასუხისმგებელი არიან სამთავრობო პოლიტიკის ფორმირებასა და განხორციელებასთან დაკავშირებულ ზოგად სამუშაოებზე. თუმცა, სამინისტროებმა და საბჭოებმა მათ საქმიანობაში უნდა გაითვალისწინონ ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული საკითხები. ამდენად, მთავარია ყველა საბჭოს საქმიანობის კოორდინაცია და სხვა უწყებების ინფორმირება და მათთვის მიმართულების მიცემა ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებულ საკითხებზე.

ამდენად, მნიშვნელოვანია ადამიანის უფლებათა საბჭოსა და უწყებათშორისი სხვა საბჭოებს შორის სრული კოორდინაციის და მათ შორის სხვა პროცესების უზრუნველყოფა. თუ ადამიანის უფლებათა საბჭო შეისწავლის სხვადასხვა საბჭოებიდან შემოსულ ანგარიშებსა და შედეგებს, ითანამშრომლებს მათთან და მიაწვდის ინფორმაციას, პროცესი გაუმჯობესდება. მაშასადამე, ადამიანის უფლებების საბჭოსა და სამდივნოს როლი უნდა იყოს კოორდინაცია სხვადასხვა უწყებების საბჭოებს (და სამინისტროების, საჭიროების შემთხვევაში) შორის, ასევე ადამიანის უფლებების საკითხებზე მომუშავე სახელმწიფო, შიდა და საერთაშორისო ორგანიზაციებს შორის, რაც მიზნად ისახავს კოორდინაციის, განხორციელების და ანგარიშგების უზრუნველყოფას. ეს რთული იქნება, რადგან ძალიან ბევრი ორგანო არსებობს, თუმცა კარგი კომუნიკაციის

სისტემის არსებობის პირობებში ერთიანობის მიღწევა შესაძლებელია. ფაქტი, რომ იარსებებს კონკრეტულად ადამიანის უფლებებზე ორიენტირებული ინსტიტუტი, ნიშნავს რომ ადამიანის უფლებები ყველა პროცესში იქნება გათვალისწინებული.

ამდენად, *პრაქტიკაში* ადამიანის უფლებების საბჭო არ უნდა იყოს ადამიანის უფლებების განმახორციელებელი მთავარი ორგანო საქართველოში, არამედ ეს არის ის რაც უკვე არსებული სახვადასხვა საბჭოების და სამინისტროებს აქვთ. თუმცა, ადამიანის უფლებების საბჭომ სხვა უწყებების მიერ იმპლემენტაცია უნდა უზრუნველყოს, მათი ანგარიშების განხილვის გზით. ამ განხილვით ის დაადგენს რამდენად არის მათ საქმიანობაში გათვალისწინებული ადამიანის უფლებათა საკითხები და რამდენად შეესაბამება აღნიშნული საქართველოს მიერ საერთაშორისო დონეზე ამ კუთხით აღებულ ვალდებულებებს და საერთაშორისო პარტნიორების (ხანდახან ადგილობრივი) მიერ მოწოდებულ რეკომენდაციებს.

ადამიანის უფლებების საბჭოს მთავარი როლი უნდა იყოს ადამიანის უფლებების საკითხების სხვა საბჭოებისთვის (და სხვა ინსტიტუტებისთვის) წარდგენა და ამ ორგანოების მიერ ადამიანის უფლებათა საკითხების იმპლემენტაციის უზრუნველყოფა. ადამიანის უფლებების საბჭო, თავის მხრივ, უნდა იყოს განხორციელებაზე, კოორდინაციასა და ანგარიშგებაზე პასუხისმგებელი სამთავრობო სტრუქტურა, რომელიც დღესდღეობით გავრცელებული ხდება მსოფლიოში. თუმცა, ეს არ არის ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტი (NHRI), რომელსაც აქვს დაცვის მანდატი. შემოთავაზებული მექანიზმი არ არის ადამიანის უფლებათა კომისია ან მსგავსი ინსტიტუტი. საქართველოში, ამ როლს სახალხო დამცველი უკვე ასრულებს. ამ როლების აღრევა არ უნდა მოხდეს.

დ) ადამიანის უფლებების საბჭოს სხვა საბჭოებთან ურთიერთობის ფორმალიზება

თუ სხვადასხვა უწყებათშორისი საბჭოები განაგრძობენ მათი როლების შესრულებას ყველა სამინისტროში, და საქმიანობისას სათანადოდ გაითვალისწინებენ ადამიანის უფლებების საკითხებს, კოორდინაცია მათსა და ადამიანის უფლებების საბჭოს შორის ფორმალიზებული უნდა გახდეს.

ზოგისთვის ეს არ არის პრობლემა, რადგან უკვე მუშაობს ადამიანის უფლებების საბჭოს ფარგლებში, მაგალითად გენდერული თანასწორობის, ქალთა მიმართ ძალადობის და ოჯახური ძალადობის საკითხებზე მომუშავე უწყებათშორისი კომისია. ის 2017 წელს შეიქმნა. 2018 წელს მთავრობამ დაამტკიცა ქალების, მშვიდობისა და უსაფრთხოების საკითხებზე გაეროს უშიშროების საბჭოს რეზოლუციების განხორციელების ეროვნული სამოქმედო გეგმა, ასევე ქალთა მიმართ და ოჯახური ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლის და მსხვერპლთა/გადარჩენილთა დაცვის ზომების გატარების ეროვნული სამოქმედო გეგმა და ადამიანის უფლებათა ეროვნული სამოქმედო გეგმა გენდერული თანასწორობის და ქალთა გაძლიერების შესახებ. სამივე დოკუმენტი 2018 – 2020 წლების პერიოდს მოიცავს. გენდერული თანასწორობის, ქალთა მიმართ და ოჯახური ძალადობის უწყებათშორისი კომისია პასუხისმგებელია გეგმების კოორდინაციასა და განხორციელებაზე, შესაბამის დარგობრივ სამინისტროებთან და სახელმწიფო უწყებებთან მჭიდრო თანამშრომლობით. ის ასევე პასუხისმგებელია ეროვნული სამოქმედო გეგმების განმახორციელებელი უწყებების კოორდინაცია/მონიტორინგზე, რათა მათ ხელი შეუწყონ გენდერული საკითხების გათვალისწინებას სამთავრობო პოლიტიკის ფორმირებისას. სტამბულის კონვენციის 10-ე მუხლის თანახმად უწყებათშორისი ორგანო არის საკოორდინაციო ორგანო. ის პასუხისმგებელია პოლიტიკის შემუშავებაზე, მათ შორის სამართლებრივი ჩარჩოს ფორმირებასა და ოჯახური ძალადობის პრევენციისაკენ მიმართული აქტივობების და პროგრამების დაგეგმვაზე. კომისიის წევრები არიან

მინისტრის მოადგილეები. უწყებათშორისი კომისიის თავმჯდომარე არის პრემიერ მინისტრის თანაშემწე ადამიანის უფლებების და გენდერული თანასწორობის საკითხებში.

მეორე კომისია, რომელიც უკვე მუშაობს ადამიანის უფლებების საბჭოს ფარგლებში არის ბავშვთა უფლებების განხორციელების უწყებათშორისი კომისია. ის 2016 წელს შეიქმნა. ადამიანის უფლებების სამდივნოს ხელმძღვანელი არის კომისიის თავმჯდომარე, ხოლო საგარეო საქმეთა მინისტრის მოადგილე - თანათავმჯდომარე. კომისიის წევრები არიან: ჯანმრთელობის, შრომის და სოციალური უზრუნველყოფის სამინისტრო, განათლების და მეცნიერების სამინისტრო, სასჯელაღსრულების სამინისტრო, შინაგან საქმეთა სამინისტრო, იუსტიციის სამინისტრო, ფინანსთა სამინისტრო, ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო; თავდაცვის სამინისტრო, კულტურის და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო, ასევე პრემიერ მინისტრის თანაშემწე ადამიანის უფლებების და გენდერული თანასწორობის საკითხებში. ასევე ხმის უფლების მქონე წევრები არიან: უზენაესი სასამართლო, საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი, პროკურატურა, იურიდიული დახმარების სამსახური, სახალხო დამცველის ოფისი, გაეროს ბავშვთა ფონდი, კოალიცია ბავშვთა და ახალგაზრდობის კეთილდღეობისთვის და არასამთავრობო ორგანიზაციები: „პარტნიორობა ადამიანის უფლებებისთვის“, „საქართველოს სოციალური მუშაკების ასოციაცია“, „წამების მსხვერპლთა ფსიქო სოციალური და სამედიცინო რეაბილიტაციის ქართული ცენტრი." კომისიის მთავარი მიზანი არის ბავშვთა უფლებების კონვენციის განხორციელების გრძელვადიანი სამოქმედო გეგმის მომზადება. კომისიამ მხარი უდნა დაუჭიროს ბავშვთა უფლებების დაცვის ეროვნული და საერთაშორისო ვალდებულებების განხორციელებას და უზრუნველყოს პროცესის კოორდინაცია და მონიტორინგი.

ადამიანის უფლებების საბჭოს ანგარიშგებისა და სამომავლო ნაბიჯების დაგეგმვის ეროვნულ მექანიზმად ჩამოყალიბებას სჭირდება ფორმალიზებული ურთიერთობები სხვა საბჭოებთან. ასევე საჭიროა თანხვედრა სხვა უწყებათშორის საბჭოებთან რომლებიც არ მოქმედებენ ადამიანის უფლებების საბჭოს ფარგლებში. ამ ეტაპზე, ეს ურთიერთობები ერთჯერადია და ხანდახან თანამშრომლებს შორის არაფორმალური კომუნიკაციით შემოიფარგლება.

იქ, სადაც უწყებათშორისი საბჭოები განცალკევებულია, მათსა და ადამიანის უფლებათა საბჭოს (HRC) შორის შორის თანამშრომლობა, ურთიერთობები, ანგარიშების მომზადება, საკითხების განხილვა, კოორდინაცია და სხვა უნდა გაიწეროს ადამიანის უფლებების საბჭოს მარეგულირებელ დადგენილებაში. ამ გზით ადამიანის უფლებების საბჭო ხდება კოორდინაციის, განხორციელების და ანგარიშგების მექანიზმი, მაგრამ სხვა საბჭოებთანაც თანამშრომლობს.

#### ე) თემატური სამუშაო ჯგუფები

ადამიანის უფლებების საბჭომ უნდა შექმნას ინსტიტუციონალიზებული, მუდმივმოქმედი თემატური ჯგუფები. თემატურმა სამუშაო ჯგუფებმა, როგორც სახელი გვეუბნება, უნდა იმუშაონ ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებულ კონკრეტულ თემებზე ან მოწყვლად ჯგუფებზე, მაგალითად ქალები და ბავშვები. ჯგუფები მუდმივი უნდა იყოს, რათა შეეძლოთ უწყვეტად აკონტროლონ ვითარება და წამოწიონ პრობლემური საკითხები. როგორც წინა ანგარიშში აღინიშნა::

*„რეკომენდებულია ახლახან შექმნილი კომისიების ან საბჭოების (როგორცაა ოჯახურ ძალადობაზე, ბავშვთა და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებებზე მომუშავე) ინტეგრირება ადამიანის უფლებების ეროვნულ სამოქმედო გეგმის მონიტორინგის და ანგარიშგების სისტემაში, გამონაკლისია ბავშვების და შეზღუდული*

*შესაძლებლობის მქონე პირებზე მომუშავე თემატური ჯგუფები, რომლებიც ცალკე უნდა ჩამოყალიბდეს. ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული საბჭოების ან კომისიების ურთიერთობა ადამიანის უფლებების ეროვნულ გეგმასთან და თემატურ სამუშაო ჯგუფებთან უკვე ჩამოყალიბებულია ადამიანის უფლებების საბჭოს მიერ და ყურადღებით უნდა იყოს გათვალისწინებული.”<sup>21</sup>*

ამდენად, ანგარიშში რეკომენდებულია სხვადასხვა არსებული მექანიზმების ინტეგრაცია და შერწყმა. ამ თვალსაზრისით, ადამიანის უფლებების საბჭო შესაძლოა იყოს ორგანო რომელიც ყველა პროცესს გააერთიანებს. მან არ უნდა მოახდინოს სამუშაოს დუბლირება. საჭიროების შემთხვევაში ზოგი საბჭო ადამიანის უფლებების საბჭოს ფარგლებში უნდა მოექცეს. საჭიროების შემთხვევაში საბჭომ უნდა განიხილოს სხვა საბჭოების მუშაობა და შექმნას უკუკავშირის პროცესი, ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული საკითხების მთავრობის პოლიტიკაში, კანონებსა და ქმედებებში გათვალისწინების უზრუნველყოფის მიზნით.

თემატური სამუშაო ჯგუფები მნიშვნელოვანია სხვადასხვა სფეროებში მუშაობისთვის. ასევე შესაძლოა საჭირო გახდეს ერთჯერადი თემატური სამუშაო ჯგუფის შექმნა, კონკრეტულ საკითხზე, ანგარიშსა თუ პროცესზე სამუშაოდ.

ისევე როგორც ადამიანის უფლებათა საბჭოს შემთხვევაში, თემატური სამუშაო ჯგუფების მანდატი და პასუხისმგებლობები ნათლად უნდა განისაზღვროს. თუმცა, მათი სამუშაოს დიდი ნაწილი უნდა ეხებოდეს სამინისტროებსა და უწყებათმორის საბჭოებთან კოორდინაციას. კოორდინაციის, ანგარიშების და განხორციელების საკითხები მათ საქმიანობებში უნდა იყოს ასახული. თემატური სამუშაო ჯგუფის როლი უნდა იყოს ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული საკითხების

---

<sup>21</sup> David Johnson Recommendations on a proper monitoring system and ongoing activities for the Georgian National Human Rights Action Plan September 2017.

გამოკვეთა, მათზე ანგარიშგება და შესაბამისად, კონკრეტული ინსტიტუტების ინფორმირება. აღმასრულებელმა მექანიზმმა/კომიტეტმა უნდა გადაწყვიტოს რომელი თემატური სამუშაო ჯგუფი უნდა დაკავდეს კონკრეტული საკითხით, წარმოადგინოს შესაბამისი ანგარიში, რეკომენდაციები და სხვა. თემატურმა სამუშაო ჯგუფებმა ანგარიში უნდა წარუდგინონ ადამიანის უფლებათა საბჭოს და ყველა სახელმწიფო ანგარიში, დასრულებამდე უნდა გადაამოწმონ თემატურმა სამუშაო ჯგუფებმა.

თემატური სამუშაო ჯგუფების შემადგენლობაში უნდა იყვნენ სამინისტროების მაღალი თანამდებობის პირები, მინისტრის ან მისი მოადგილის მონაწილეობა აუცილებელი არ არის. ჯგუფის წევრები შესაძლოა იყვნენ დეპარტამენტების ხელმძღვანელები. თითოეულმა სამინისტრომ უნდა წარადგინოს ერთი ან მეტი წარმომადგენელი ჯგუფში მონაწილეობის მისაღებად. ერთზე მეტი ადამიანის წარდგენა უზრუნველყოფს, რომ პროცესი ერთ ადამიანზე არ იყოს დამოკიდებული. როდესაც კონკრეტული საკითხი ორი ან მეტი პირის კომპეტენციაშია, შესაძლოა სხვადასხვა ადამიანები დაესწრონ კონკრეტულ განხილვებს. ეს მოქნილობის შესაძლებლობას უზრუნველყოფს, ანუ შეხვედრები ჩატარდება, თუნდაც კონკრეტულ ადამიანებს მათზე დასწრება არ შეეძლოთ. შეხვედრა უნდა ტარდებოდეს როდესაც ამის საჭიროება დადგება, მაგრამ მინიმუმ სამ თვეში ერთხელ ან უფრო ხშირად. შეხვედრებზე შესაძლოა სხვა ადამიანების მოწვევაც, მაგალითად სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების. სამოქალაქო საზოგადოებისთვის სრულფასოვანი და რეგულარული მონაწილეობის საშუალების მიცემა, გააფართოებს პროცესს და უფრო საიმედოს გახდის მას. შესაძლოა ადამიანის უფლებების საბჭოს სხვადასხვა არასამთავრობო წევრებმა წარმოადგინონ თემატურ სამუშაო ჯგუფში მონაწილეობისთვის ერთი ან მეტი კანდიდატურა წარმოადგინონ. აღმასრულებელ კომიტეტს უნდა მიეცეს შესაძლებლობა, მოიწვიოს ადამიანები ერთი წლის განმავლობაში კონკრეტულ შეხვედრებზე



დასასწრებად, თემატური სამუშაო ჯგუფის მოთხოვნის შესაბამისად. თემატურ სამუშაო ჯგუფს უნდა ჰყავდეს თავად ჯგუფის მიერ ერთი წლის ვადით არჩეული კოორდინატორი, შეხვედრების ეფექტური მსვლელობის უზრუნველყოფის მიზნით. თემატური სამუშაო ჯგუფის და სამდივნოს საქმიანობა თანხვედრაში უნდა იყოს.

თემატური სამუშაო ჯგუფი უნდა გაძლიერდეს, იმისათვის რომ შექმნას ქვეჯგუფები სამუშაოს ფარგლებისა და მასშტაბის შესაბამისად. აღნიშნულმა შესაძლოა შეამსუბუქოს კონკრეტული თემატური სამუშაო ჯგუფის ტვირთი. თითოეულ სამუშაო ჯგუფს უნდა შეეძლოს საჭიროების შემთხვევაში ამგვარი სტრუქტურების შექმნა. თემატურ სამუშაო ჯგუფს უნდა შეეძლოს ამ სტრუქტურების ზომის, ფარგლების, კომპეტენციის და სხვა საკითხების შესახებ გადაწყვეტილების მიღება.

#### ვ) ანგარიშგება და პარლამენტთან კოორდინაცია

ადამიანის უფლებათა საბჭომ ყოველწლიურად უნდა წარუდგინოს ანგარიში პარლამენტს. თუმცა ეს საკითხი რამდენადმე გაურკვეველია, რადგან არ არის ნათლად დარეგულირებული ვინ და როგორ უნდა გამოიყენოს ეს ანგარიშები. საპარლამენტო ზედამხედველობა სავალდებულოა, და ადამიანის უფლებების საბჭომ ადექვატურად უნდა ითანამშრომლოს პარლამენტთან. ადექვატური დრო უნდა გამოიყოს საკითხის მოსმენისა და შესწავლისთვის. სამუშაოს ხარისხი აისახება საქართველოს მიერ ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებით აღებულ ვალდებულებებზე. უფრო მყარი პროცესი მნიშვნელოვნად გაზრდის ადამიანის უფლებების საბჭოს ეფექტურობას, ხელს შეუწყობს ქვეყანაში კანონის უზენაესობის უკეთ უზრუნველყოფას და წახალისებს ადამიანის უფლებების დაცვას.

ადამიანის უფლებების შემდეგი სტრატეგიაზე მუშაობა უნდა დაიწყოს, ვინაიდან არსებული ინსტრუმენტი დასასრულს უახლოვდება. ეს პროცესი ძალიან სწრაფად უნდა დაიწყოს. 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმის

მიღების პროცესი დაგვიანებით, მხოლოდ 2017 წლის ივლისში დამტკიცდა. მაშასადამე, ორის ნაცვლად მხოლოდ წელი და ნახევარი იყო დარჩენილი სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესასრულებლად. ასევე გონივრული იქნებოდა, თუ დადგენილება განსაზღვრავდა პროცესს და კონკრეტულ ვადებს სამომავლო სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმებისთვის. ეს მიახლოებული უნდა იყოს ადამიანის უფლებების საბჭოსა და ანგარიშგების და სამომავლო ნაბიჯების დაგეგმვის მექანიზმებთან.