საია "სპეციალური პენიტენციური სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონში დაგეგმილ ცვლილებებს ეხმაურება

საქართველოს პარლამენტი დაჩქარებული წესით განიხილავს „სპეციალური პენიტენციური სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში შესატან ცვლილებებს, რომლის ავტორი და ინიციატორია ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი.

უშუალოდ ნორმატიული აქტის პროექტის შინაარსის განხილვამდე მნიშვნელოვნად მივიჩნევთ საპარლამენტო საქმიანობის ერთ უაღრესად ნეგატიურ ტენდენციაზე

ყურადღების გამახვილებას. საკანონმდებლო ორგანოს მიერ კანონის მიღების პრაქტიკის ანალიზი მიუთითებს, აღნიშნული ორგანოს მიერ დაჩქარებული პროცედურის ხშირ გამოყენებაზე. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, კანონის პროექტის დაჩქარებული წესით განხილვა და მიღება გულისხმობს სამივე მოსმენით მის განხილვასა და მიღებას პლენარული სხდომების ერთი კვირის განმავლობაში. ბუნებრივია, არსებობს გარემოებები, რომლებიც გარდაუვალსა და აუცილებელს ხდის რიგ შემთხვევებში აღნიშნული პროცედურის გამოყენებას, თუმცა საგულისხმოა, რომ პრაქტიკაში დაჩქარებული პროცედურის გამოყენების თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილება ყოველთვის არ ემყარება მტკიცე არგუმენტაციასა და კანონპროექტის დაჩქარებული წესით მიღების ნეგატიური ასპექტების ჯეროვან ანალიზს. ამასთან, დაჩქარებული პროცედურა უაღრესად მჭიდრო ვადებით ხასიათდება, რაც, ფაქტიურად უსპობს სამოქალაქო საზოგადოებასა და სხვა დაინტერესებულ პირებს მიმდინარე საკანონმდებლო პროცესში სრულყოფილი ჩართულობის შესაძლებლობას. აღსანიშნავია, რომ დაჩქარებული პროცედურის პრობლემურ ბუნებაზე ყურადღება ასევე გამახვილებულია ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ბიუროს მიერ მომზადებულ ანგარიშში - „საკანონმდებლო პროცესის შეფასება საქართველოში“. ანგარიშში აღნიშნულია, რომ *მთავრობამ და პარლამენტმა უნდა გადახედონ მათ რეგლამენტებს უფრო მკაფიო კრიტერიუმების დასადგენად, რათა განისაზღვროს თუ როდის ითვლება კანონპროექტი დაჩქარებული წესით მისაღებად, ამავდროულად საჭიროა მოთხოვნილი იქნეს პროცედურის გამოყენების დასაბუთება.*[1] სწორედ ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვნად მივიჩნევთ საქართველოს პარლამენტმა მხედველობაში მიიღოს როგორც ეუთოს რეკომენდაცია, ასევე დაჩქარებული პროცედურის ნეგატიური მხარეები და უახლოეს მომავალში განიხილოს აღნიშნული ინსტიტუტის გამოყენების გაცილებით ვიწრო საკანონმდებლო ჩარჩოს რეგულირების საჭიროება.

რაც შეეხება თავად კანონის პროექტს, ვთვლით, რომ მნიშვნელოვანია ყურადღების გამახვილება შემდეგ საკითხებზე:

- **კანონის პროექტის თანახმად, განისაზღვრა რომ *სპეციალურ პენიტენციურ სამსახურში სამუშაოდ მისაღები კანდიდატი გადის სპეციალურ შემოწმებას.* აღნიშნული დანაწესი პრობლემურია რამდენიმე გარემოების გამო. უპირველეს ყოვლისა აღსანიშნავია, რომ „სპეციალური პენიტენციური სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი არ იცნობს სპეციალური შემოწმების განმარტებას, შესაბამისად ბუნდოვანია თუ რას შეიძლება გულისხმობდეს კონკრეტული პირის სამსახურში მიღების ეს ეტაპი. საკითხი განსაკუთრებით საგულისხმოა, რადგან ამავე კანონის პროექტის თანახმად, სპეციალური შემოწმების შედეგად უარყოფითი შედეგის მქონე პირი სამსახურში სამუშაოდ არ მიიღება. მაშინ როდესაც, სამსახურში მიღების კონკრეტული ეტაპი ხელშესახებ შედეგს**

წარმოშობს კანდიდატის მიმართ, ვთვლით რომ როგორც მინიმუმ კანონი ზედმიწევნით ცალსახად უნდა განსაზღვრავდეს თუ რას გულისხმობს სპეციალური შემოწმება და უარყოფითი შედეგის დადგომისას, რა უფლებებით შეიძლება იქნას აღჭურვილი სამსახურში მუშაობის დაწყებით დაინტერესებული პირი (მაგალითად, რამდენად ექვემდებარება გასაჩივრებას სპეციალური შემოწმების შედეგად მიღებული უარყოფითი დასკვნა).

- **როგორც მოქმედი კანონის, ასევე შემოთავაზებული ცვლილებების თანახმად დადგენილია, რომ *სამსახურში სამუშაოდ მისაღები კანდიდატი, როგორც წესი, სპეციალურ კონკურსის საფუძველზე შეირჩევა.* ვთვლით, რომ სიტყვათა წყობა „როგორც წესი“ ფართო დისკრეციას წარმოშობს სამსახურში კადრების მიღების წესთან მიმართებით. იმ შემთხვევაში თუკი აღნიშნული სიტყვათა წყობა მიემართება იმ თანამდებობათა ნუსხას, რომელსაც მინისტრი ამტკიცებს და რომელზეც არ ვრცელდება სპეციალური კონკურსის წესები, ვთვლით რომ უმჯობესია, გაკეთდეს მითითებითი ნორმა სწორედ ამ შემთხვევასთან მიმართებით, ნაცვლად ბუნდოვანი ჩანაწერისა, რომელიც თავისი არსით არ შეესაბამება კანონის განჭვრეტადობის მოთხოვნებს.**

- **შემოთავაზებული ცვლილებები ძალიან ფართო რეგულირებას ითვალისწინებს მოხელის გადაყვანასთან მიმართებით. განსაკუთრებით საგულისხმოა მოხელის *დაბალ თანამდებობაზე* გადაყვანის საფუძვლები, რომელთა შორისა *სამსახურებრივი საჭიროებიდან გამომდინარე მოხელის გადაყვანა მისი თანხმობით.* იმის გათვალისწინებით, რომ სამსახურებრივი საჭიროება ფართო ცნებაა და შესაძლოა მოიცავდეს არაერთ სიტუაციურ შემთხვევას, ვთვლით რომ აღნიშნული ქმნის დამსაქმებლის ხელში დასაქამებულზე შესაძლო ზემოქმედების ბერკეტს. რაც შეეხება თავად დასაქმებულის თანხმობის ელემენტს, ცალსახაა რომ იგი ვერ წარმოშობს მოსამსახურისათვის სათანადო სამართლებრივ გარანტიას და დიდწილად ფორმალურ ასპექტად უნდა ჩაითვალოს.**

- **კანონის პროექტის თანახმად, შემოდის გარდამავალი ეტაპი სამსახურში მოსამსახურეთა მიღების წესთან მიმართებით. კერძოდ, შემოთავაზებული ცვლილებებით, 2016 წლის 1 მაისამდე მინისტრსა და დეპარტამენტის დირექტორს ენიჭებათ უფლებამოსილება თანამდებობაზე უკონკურსოდ**

დანიშნონ პირი გამოსაცდელი ვადით არაუმეტეს 6 თვისა. განმარტებითი ბარათის თანახმად, აღნიშნული არგუმენტირებულია სისტემის რეფორმის პირობებში დიდი ოდენობით კადრების გადინებითა და ახალი კადრების მისაღებად საჭირო სპეციალური კონკურსის ჩატარებისა და კანდიდატების გადამზადებასთან დაკავშირებული დიდ დროით. ვთვლით, რომ აღნიშნული შეუძლებელია ჩაითვალოს მსგავსი ტიპის ცვლილებების შემოთავაზებისათვის საკმარისად მყარ არგუმენტად. უპირველეს ყოვლისა, აღსანიშნავია, რომ საქმე ეხება განსაკუთრებული სპეციფიკის მქონე სამსახურს, რომლის ამოცანებს შორისაა პენიტენციურ დაწესებულებაში ბრალდებულის/მსჯავრდებულის უფლებების რეალიზაცია, პენიტენციურ დაწესებულებაში სამართლებრივი რეჟიმის და უსაფრთხოების დაცვა, პენიტენციურ დაწესებულებაში ბრალდებულის/მსჯავრდებული საქართველოს კანონმდებლობით გარანტირებული უფლებების განხორციელების, მსჯავრდებულის რესოციალიზაციის/რეაბილიტაციის და საზოგადოებაში ინტეგრაციის ხელშეწყობა.

სწორედ ამიტომ, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია აღნიშნულ სტრუქტურაში დასაქმებული პირების ზედმიწევნით სწორად შერჩევა, ისევე როგორც მათი სათანადოდ გადამზადება. კანონის პროექტის თანახმად, შემოთავაზებული გარდამავალი წესი უპირველვეს ყოვლისა იმთავითვე გამორიცხავს ყოველგვარ კონკურენტულ გარემოს მოსამსახურეთა შერჩევისას, ისევე როგორც ვერ უზრუნველყოფს კურსანტის მიერ სრულყოფილი მოსამზადებელი კურსის დროულ გავლას. შემოთავაზებული ცვლილებების თანახმად, კურსანტი გადის პირველადი მომზადების სასწავლო კურსს და მხოლოდ შემდეგ, გამოსაცდელი ვადის პერიოდში, სავალდებულო სპეციალური პროფესიული მომზადების კურსს. მაშინ როდესაც, მოქმედი კანონის თანახმად, კურსანტი იმთავითვე გადის სავალდებულო სპეციალური პროფესიული მომზადების კურსს, რომელიც სხვა თეორიულ და პრაქტიკურ საკითხებთან ერთად ითვალისწინებს ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების სწავლებას, ხოლო იმ მოსამსახურისათვის, რომელიც არასრულწლოვან ბრალდებულთან/მსჯავრდებულთან მუშაობს, სპეციალურ კურსებს პედაგოგიკასა და ფსიქოლოგიაში.

გარდა აღნიშნულისა, შემოთავაზებული წესი პრობლემურია სისტემაში კორუფციული რისკების წარმოშობის კუთხითაც. კერძოდ, ყოველგვარი კონკურსის გარეშე მხოლოდ კონკრეტული პირების გადაწყვეტილების თანახმად, პირთა შერჩევა/დანიშვნა აჩენს არაერთ კითხვის ნიშანს მსგავსი კადრების სამართლიანი შერჩევა/დანიშვნის პრინციპთან მიმართებით, ისევე როგორც 6 თვიანი გამოსაცდელი ვადის გასვლის შემდეგ წარმოშობს

მათ უდავო უპირატესობას სამომავლო კონკურსის სხვა მონაწილეებთან მიმართებით.

იმედს ვიტოვებთ, რომ საქართველოს პარლამენტი მხედველობაში მიიღებს საია-ს მიერ როგორც კონკრეტულ კანონის პროექტთან, ასევე ზოგადად დაჩქარებული წესით კანონების მიღებასთან დაკავშირებით დასმულ საკითხებს და გადადგმას შესაბამის ნაბიჯებს აღნიშნული პრობლემების მოსაგვარებლად.

---

[1] specific attention should be paid to the accelerated procedure whereby ‘urgent laws’ are discussed and adopted: the Government and the Parliament may consider reviewing their Rules of Procedure to provide for clearer criteria for defining when draft laws are considered “urgent”, and to require a justification when the accelerated procedure is applied;