



დისკრიმინაციასთან ბრძოლის საერთაშორისო სამართლებრივი მექანიზმები და საქართველო

ქეთევან ხუციშვილი
მარინა მესხი
ირინა ალაპიშვილი
საბა ფიფია

დისკრიმინაციასთან
ბრძოლის საერთაშორისო
სამართლებრივი მექანიზმები
და საქართველო



გამომცემლობა
„იურისტების
სამყარო“

ქეთევან ხუციშვილი
მარინა მესხი
ირინა ალაპიშვილი
საბა ფიფია

დისკრიმინაციასთან
ბრძოლის საერთაშორისო
სამართლებრივი მექანიზმები
და საქართველო

თბილისი, 2026



ლევან ალექსიძის საერთაშორისო სამართლის პუბლიკაციათა სერია

ლევან ალექსიძის საერთაშორისო სამართლის პუბლიკაციათა სერია თანამედროვე საერთაშორისო საჯარო სამართლის სხვადასხვა დარგის აქტუალურ საკითხებზე გამოცემულ მონოგრაფიებს, ესეების კრებულებს, ჟურნალებს, კონფერენციის მასალებსა და სხვა სამეცნიერო ლიტერატურას მოიცავს. პუბლიკაციების სერია აკადემიკოს ლევან ალექსიძის სახელობის ფონდის მხარდაჭერით გამოიცემა.

წინამდებარე მონოგრაფია ლევან ალექსიძის საერთაშორისო სამართლის პუბლიკაციათა სერიის ნაწილია.

Levan Alexidze International Law Publication Series

The Levan Alexidze International Law Publication Series includes monographs, collections of essays, journals, conference proceedings and other academic material on challenging topics from different branches of contemporary public international law. The publications are made available with the support of the Academician Levan Alexidze Foundation.

The present monograph is part of the Levan Alexidze International Law Publication Series.

ISBN 978- 9941-9947-7-7

წინამდებარე მონოგრაფია მომზადდა და გამოიცა შოთა რუსთაველის სახელობის საქართველოს ეროვნული სამეცნიერო ფონდის მხარდაჭერით, პროექტის „ადამიანთა დისკრიმინაციისგან დაცვა: საქართველოს თანამედროვე გამოწვევების კრიტიკული ანალიზი საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულებების ქრილში“ [გრანტის ნომერი FR-21-11588] ფარგლებში.

სარჩევი

სამადლობელი	7
წინასიტყვაობა	8
უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის ანგარიშგების მესამე ციკლი საქართველოსთვის: შერჩეულ საკითხთა მიმოხილვა ..	11
ადამიანის დისკრიმინაციისაგან დაცვის მიზნით საქართველოს მიერ აღებულ საერთაშორისო ვალდებულებათა შესრულების შეფასება გაეროს მონიტორინგის მექანიზმის „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ“ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენციის (CRPD) მიხედვით	26
ადამიანის დისკრიმინაციისაგან დაცვის მიზნით საქართველოს მიერ აღებულ საერთაშორისო ვალდებულებათა შესრულების შეფასება გაეროს მონიტორინგის მექანიზმის CEDAW მიხედვით: შერჩეულ საკითხთა მიმოხილვა	81
საქართველოს მიერ სავალდებულოდ აღიარებული CEDAW-სა და ECRI-ის ფარგლებში საქართველოს იურისდიქციაში დისკრიმინაციისგან დაცვის უზრუნველყოფა	109
საქართველოს მიერ სავალდებულოდ აღიარებული CEDAW-სა და GREVIO-ის ფარგლებში საქართველოს იურისდიქციაში დისკრიმინაციისგან დაცვის უზრუნველყოფა - სამართალი და პრაქტიკა	126
საერთაშორისო ვალდებულებებსა და ეროვნულ განხორციელებას შორის სტრუქტურული დისონანსი: საქართველოს მიერ CEDAW-ის ვალდებულებების შესრულების დოქტრინალური ანალიზი პოზიტიური ვალდებულებებისა და პროპორციულობის პრინციპის ქრილში	143
საქართველოს მიერ აღებული საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულებების ქრილში CEDAW-სა და CRPD-ის ჩარჩოებში დისკრიმინაციისგან დაცვის - როგორც სამართლებრივი ჩარჩო, ისე პრაქტიკა	162
დისკრიმინაციისგან დაცვის სამართლებრივი და პრაქტიკული	

მექანიზმები საქართველოში: CEDAW-ს სტანდარტებთან შესაბამისობისა და არსებული გამოწვევების კომპლექსური ანალიზი	182
საერთაშორისო ვალდებულებები და ეროვნული რეალობა: დისკრიმინაციისგან დაცვის შეფასება საქართველოში CEDAW-ისა და CRPD-ის ქრილში	204
საქართველოს მიერ CEDAW-ისა და GRETA-ს ფარგლებში აღებული საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულებების შესრულების ანალიზი: დისკრიმინაციისგან დაცვის სამართლებრივი ჩარჩო და პრაქტიკა	221
საქართველოს მიერ სავალდებულოდ აღიარებული CEDAW-სა და უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის (UPR)-ის ფარგლებში საქართველოს იურისდიქციაში დისკრიმინაციისგან დაცვის უზრუნველყოფა	240

სამადლობელი

ამ მონოგრაფიის მომზადება შესაძლებელი გახდა შოთა რუსთაველის სახელობის საქართველოს ეროვნული სამეცნიერო ფონდის მიერ მხარდაჭერილი პროექტის ფარგლებში, რისთვისაც რედაქტორები გამოხატავენ მადლიერებას.

პუბლიკაციის მომზადებისას განეული დახმარებისა და უკუკავშირისათვის ასევე მადლობელი ვართ პროფესორ რიკ ლოუსენის (ლეიდენის უნივერსიტეტი), რომელიც კვლევის შედეგების გამოქვეყნების დროისათვის, 2025 წლის სექტემბრიდან არის ნიდერლანდების სამეფოს ადამიანის უფლებათა ინსტიტუტის (ეროვნული ადამიანის უფლებათა ინსტიტუტი) თავმჯდომარე. მისი ექსპერტიზა და რჩევები მნიშვნელოვანი იყო მონოგრაფიაზე მუშაობისას წარმართული კვლევის დროს. რიკ ლოუსენი, პროექტის უცხოელი კონსულტანტის რანგში, მონოგრაფიაზე მუშაობის პერიოდში პროექტის ძირითად პერსონალს კონსულტირებას უწევდა საქართველოში ადამიანის უფლებების მდგომარეობის შესახებ სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციის ანგარიშების ანალიზისა და მეცნიერული კვლევის მომზადებაში.

პროექტის პერსონალი, პროექტის ხელმძღვანელის, კოორდინატორისა და მკვლევარების სახით, რომლებმაც წინამდებარე მონოგრაფიის რედაქტირება გააკეთეს, მადლობას უხდის ყველა ავტორს, რომლის კვლევაც შერჩეულ იქნა აღნიშნულ მონოგრაფიაში გამოსაქვეყნებლად, ასევე ახალგაზრდა მეცნიერებს, რომელთა დახმარებამ კვლევის პროცესში გავლენა იქონია საბოლოო შედეგებზე, კერძოდ: ანა კეელიშვილს, თამარ გოქსაძეს, თათია გულიტაშვილს, ნინი ბადურაშვილს, გედი კელოშვილს, თამარ წიქარიშვილს, ანნა ჯაფარიძესა და დავით ხვისტანს.

წინასიტყვაობა

წინამდებარე ნაშრომის მიზანი მკითხველისთვის ადამიანის დისკრიმინაციისაგან დაცვის იმ შერჩეული საერთაშორისო სამართლებრივი მექანიზმების გაცნობა, რომელთა ფარგლებში საქართველოს საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულებები აქვს აღებული და საქართველოში სხვადასხვა ჯგუფის დისკრიმინაციისაგან დაცვის მიმართულებით ამ ვალდებულებების შესრულების შეფასება გახლავთ. შესაბამისად, პუბლიკაცია სწორედ ამ თემატიკის ირგვლივ შექმნილ მრავალფეროვან კვლევით პროექტებს აერთიანებს, რომელთა ავტორებიც არიან როგორც კვლევის წარმმართველი ძირითადი მკვლევარებისა და შესაბამისად, ამ მონოგრაფიის რედაქტორები, ასევე ცალკეული ახალგაზრდა მკვლევარები, მათი სამეცნიერო პოტენციალის ზრდის ხელშეწყობისა და სამეცნიერო-კვლევით საქმიანობაში მათი ჩართვის წახალისების მიზნით.

მეთოდოლოგიური თვალსაზრისით, ნაშრომი ანალიტიკური თავების კვალდაკვალ მიმოხილვით შინაარსსაც სთავაზობს მკითხველს შემდეგი მიზნით: ანალიტიკურ ნაწილში საქართველოს მიერ შესაბამისი საერთაშორისო სამართლებრივი მექანიზმის ფარგლებში ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების მეცნიერულ ჭრილში კრიტიკულად შეფასების შემავსებლად, მკითხველისთვის ამ მექანიზმების მარეგულირებელი სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩოს დეტალურად აღქმისთვის შესაბამისი საფუძვლის შესაქმნელად, ნაშრომის ნაწილი მიმოხილვითი ხასიათის გახლავთ. შესაბამისად, ანალიტიკური ნაწილი წარმოაჩენს საქართველოს მიერ ამა თუ იმ საერთაშორისო სამართლებრივი მექანიზმის ფარგლებში ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების მდგომარეობასა და ავტორთა რეკომენდაციებს; ეს კი შემავსებელია ნაშრომის იმ ნაწილისა, რომელიც აღწერს წინამდებარე კვლევის მიზნებისთვის შერჩეული საერთაშორისო სამართლებრივი მექანიზმების არსსა და საქართველოსთვის შესაბამისი მექანიზმების მიერ შემუშავებულ დასკვნებს. ყოველივე ეს კი მკითხველისთვის უკეთესად აღქმადად წარმოაჩენს ამ მექანიზმების მარეგულირებელ როგორც სამართლებრივ, ისე

შესაბამის ინსტიტუციურ ჩარჩოს.

აღსანიშნავია, რომ წინამდებარე მონოგრაფია დისკრიმინაციისაგან დაცვის ყველა საერთაშორისო სამართლებრივი მექანიზმის განხილვას არ მოიცავს; კვლევა ყურადღებას მხოლოდ იმ შერჩეულ მექანიზმებს უთმობს, რომლებიც კვლევის წარმმართველი ძირითადი მკვლევარებისა და შესაბამისად, ამ ნაშრომის რედაქტორების მიერ საქართველოსთვის განსაკუთრებულად მნიშვნელოვნად ჩაითვალა. ამასთან, კვლევა 2022-2026 წლებშია წარმოებული; შესაბამისად, ნაშრომის ზოგიერთი თავი იმ საანგარიშო პერიოდების მოვლენებს ასახავს, რომლებიც დღეის მდგომარეობით შეცვლილია, თუმცა ვინაიდან ამ პუბლიკაციის დანიშნულება არა სპეციფიკური საანგარიშო პერიოდის განხილვაა, არამედ საქართველოს მიერ აღებული შესაბამისი საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულებების აკადემიური ანალიზი გახლავთ, შემოთავაზებული სამართლებრივი მსჯელობა საქართველოს მიერ აღებული საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულებების შესრულების შემდგომი კონტექსტური ანალიზის ჩრილში დამატებითი ღირებულების უზრუნველყოფელია.

დისკრიმინაციის აღმოფხვრის საკითხებზე მომუშავე საერთაშორისო სამართლებრივი და მონიტორინგის მექანიზმების საქართველოსთან დაკავშირებით გაკეთებული დასკვნების მეცნიერული ანალიზი აქამდე არ მომხდარა. იმ საჭიროებების მეცნიერული კვლევის საფუძველზე კრიტიკული ანალიზი არ ხდება, რაც საქართველოში ადამიანებს ყოველდღიურად აქვთ ქვეყანაში სოციალურ-პოლიტიკური, ეკონომიკური, საზოგადოებრივი, კულტურული და საინფორმაციო-ტექნოლოგიური პროგრესის მიღწევისა და შესაბამისი სიკეთებით სარგებლობის მცდელობის გზაზე. საქართველოს სამეცნიერო წრეები საქართველოს კანონმდებლობისა და პრაქტიკის გაუმჯობესებაში ჩართულნი არ არიან, მეორე მხრივ კი ადამიანის უფლებების სტანდარტის შემქმნელი მონიტორინგის მექანიზმების საქართველოსთან დაკავშირებით გაკეთებული დასკვნები უცნობია საქართველოს ფართო საზოგადოებისთვის. შესაბამისად, წინამდებარე პუბლიკაციის მეცნიერული სიახლე

მდგომარეობს იმაში, რომ პირველად მოხდა მეცნიერული კვლევა საკვლევად არჩეულ კონტექსტში მონიტორინგის ორგანოების მიერ საქართველოსთან დაკავშირებით გაკეთებული დასკვნებისა. მეცნიერული ანალიზის საფუძველზე დასკვნების გამოტანა ერთი მხრივ უზრუნველყოფს კვლევაზე დაფუძნებულ სწავლებას, მეორე მხრივ კი - მეცნიერული დასკვნების შეთავაზებას საქართველოს აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლებებისთვის.

და ბოლოს, ეს მონოგრაფია ეძღვნება აკადემიკოს ლევან ალექსიძის (1926-2019) 100 წლის იუბილეს და არის ამ თარიღის აღსანიშნავი პუბლიკაციების სერიის პირველი გამოცემა, რომელსაც რედაქტორები უძღვნიან საერთაშორისო სამართლის მათი უდიდესი მასწავლებლისა და საქართველოში საერთაშორისო სამართლის კვლევისა და სკოლის დამფუძნებლის, ლევან ალექსიძის პროფესიულ მემკვიდრეობას. აკადემიკოსი ლევან ალექსიძე მისი ხანგრძლივი პროფესიული საერთაშორისო პრაქტიკის მნიშვნელოვან მონაკვეთში როგორც გაეროს, ისე ევროპის საბჭოს ფარგლებში სწორედ დისკრიმინაციის წინააღმდეგ საერთაშორისო სამართლებრივი მექანიზმების შექმნას უთმობდა დროს.

უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის ანგარიშგების მესამე ციკლი საქართველოსთვის: შერჩეულ საკითხთა მიმოხილვა

1. ზოგადი ინფორმაცია¹

უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვა (UPR) გაერთიანებული ერების 190-ზე მეტი წევრი სახელმწიფოს მიერ ადამიანის უფლებების სფეროში აღებული ვალდებულებების შესრულების მიმოხილვის უნიკალური პროცესია. UPR სახელმწიფოებს ადამიანის უფლებების ყველა მიმართულებით დაცვის ჭრილში ანგარიშგებისა და იმ გამოწვევების წარმოჩინების შესაძლებლობას აძლევს, რაც მათ ადამიანის უფლებების დაცვის ჭრილში აღებული საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულებების შესრულებისას აქვთ. ეს პროცესი სახელმწიფოთა საუკეთესო პრაქტიკის ურთიერთგაზიარებასაც უწყობს ხელს. ამ მხრივ, UPR XXI საუკუნის პირველ დეკადაში შემოღებულ ახალ, განსაკუთრებულ მექანიზმად წარმოჩინდება, ამ ეტაპზე ანალოგის გარეშე.

მიმოხილვას გაერთიანებული ერების ადამიანის უფლებათა საბჭოს 47 წევრი სახელმწიფოს წარმომადგენლებით დაკომპლექტებული UPR-ის სამუშაო ჯგუფი ახორციელებს. ამასთან, განხილვის ქვეშ მყოფ სახელმწიფოსთან მიმართებით დისკუსიასა და დიალოგში მონაწილეობა გაერთიანებული ერების ყველა წევრ სახელმწიფოს შეუძლია. თითოეული სახელმწიფოს უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვა ხორციელდება სამი სახელმწიფოსაგან შემდგარი ჯგუფის (ე.წ. „ტროიკა“) მეშვეობით. „ტროიკა“ ადამიანის უფლებათა საბჭოს წევრ სახელმწიფოებს შორის კენჭისყრით შერჩევის საფუძველზე, ფაქტობრივად, მომხსენებლების ფუნქციას ასრულებს.

განხილვის ქვეშ მყოფი სახელმწიფოს უნივერსალური

¹ საქართველოსთან მიმართებაში უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის ანგარიშგების ყველა დოკუმენტი ხელმისაწვდომია გაერთიანებული ერების ადამიანის უფლებათა საბჭოს ვებ-გვერდზე: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/ge-index>

პერიოდული მიმოხილვა ამ ძირითად პაკეტებს ეფუძნება:

- 1) თავად სახელმწიფოს მიერ მონოდედებული ინფორმაცია - გარკვეული თვითშეფასება, რომელიც ცნობილია როგორც „ეროვნული ანგარიში“;
- 2) ადამიანის უფლებათა დამოუკიდებელი ჯგუფებისა თუ სპეციალისტების, გაერთიანებული ერების სახელმწიფოებო ორგანოების სხვადასხვა ანგარიშებში ასახული ინფორმაცია;
- 3) სხვა დაინტერესებული მხარის - მაგ., როგორიც გახლავთ სახელმწიფოს ფარგლებში მოქმედი ადამიანის უფლებათა დაცვის მექანიზმები და არასამთავრობო ორგანიზაციები - ინფორმაცია.

ზეპირი განხილვა UPR-ის სამუშაო ჯგუფის შეხვედრისას, განხილვის ქვეშ მყოფ სახელმწიფოსა და გაერთიანებული ერების სხვა წევრ სახელმწიფოებს შორის ინტერაქციული დისკუსიის ფორმატში ხორციელდება. ამ დიალოგის დროს გაერთიანებული ერების წევრ ნებისმიერ სახელმწიფოს განხილვის ქვეშ მყოფი სახელმწიფოსთვის კონკრეტულ საკითხებთან დაკავშირებით კითხვის დასმის, კომენტარის მიწოდებისა და/ან რეკომენდაციის გაცემის შესაძლებლობა ეძლევა. „ტროიკა“ თემატურად აჯგუფებს მონაწილე სახელმწიფოთა მოსაზრებებსა და განხილვის ქვეშ მყოფ სახელმწიფოს წარუდგენს.

უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის დროს მონმდება, თუ რამდენად ასრულებს სახელმწიფო მასზე დაკისრებულ ადამიანის უფლებების დაცვის საერთაშორისო სამართლებრივ ვალდებულებებს შემდეგი ინსტრუმენტების ფარგლებში:

- 1) გაერთიანებული ერების წესდება;
- 2) ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია;
- 3) ადამიანის უფლებათა დაცვის ის მრავალმხრივი ხელშეკრულებები, რომლის ხელშემკვრელი მხარეც განხილვის ქვეშ მყოფი სახელმწიფო გახლავთ;
- 4) განხილვის ქვეშ მყოფი სახელმწიფოს მიერ ნებაყოფლობით აღებული ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულებები და

5) მოქმედი საერთაშორისო ჰუმანიტარული სამართალი.

სამუშაო ჯგუფის მიერ განხილვის დასრულების შემდეგ, „ტროიკა“ დასკვნის ფორმატში ანგარიშს ამზადებს. ამ პროცესში განხილვის ქვეშ მყოფი სახელმწიფოც ჩართულია. შემუშავებული დასკვნა, რომელიც სახელით „საბოლოო ანგარიში“, მოიხსენიება, წარმოებულ დისკუსიას აჯამებს. შესაბამისად, მასში სახელმწიფოთა მხრიდან განხილვისას შემოთავაზებული ყველა შეკითხვა, კომენტარი თუ რეკომენდაცია, ისე როგორც განხილვის ქვეშ მყოფი სახელმწიფოს მიერ მიწოდებული პასუხებიც სრულად იყრის თავს.

2. საქართველოს შეფასება

პერიოდული მიმოხილვის სამუშაო ჯგუფმა საქართველო უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის ანგარიშგების მესამე ციკლის ფარგლებში 2021 წლის იანვარში შეაფასა.² შეფასების შედეგად ქვეყანამ 285 რეკომენდაცია მიიღო; საქართველომ საბოლოო ანგარიშის (2021 წლის ივლისი) გაცნობისას მათგან 257 გაიზიარა. აღსანიშნავია, რომ მეორე ანგარიშგების ციკლთან მიმართებაში მესამე ციკლში საქართველოს მიერ გაზიარებული რეკომენდაციების 34.55%-იანი ზრდა შეინიშნა. გაზიარებული რეკომენდაციები შემდეგ თემატურ კატეგორიებს მოიცავს:

- 1) შესრულების ზოგადი და სამართლებრივი ჩარჩო;
- 2) საყოველთაო და ურთიერთ გადამკვეთი საკითხები;
- 3) საერთაშორისო ჰუმანიტარული სამართალი;
- 4) სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებები;
- 5) ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებები;
- 6) ქალთა უფლებები;
- 7) ბავშვთა უფლებები;
- 8) სხვა მონაცვლადი ჯგუფებისა და პირთა უფლებები.

² საქართველო უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის ფარგლებში შეფასებულია პირველ ციკლში 2011 წელს, მეორე ციკლში 2015 წელს, მესამე ციკლში 2021 წელს და მეოთხე ციკლში 2026 წელს. წინამდებარე მონოგრაფიაზე მუშაობის პროცესში მეოთხე ციკლის შეფასება არ იყო დასრულებული, შესაბამისად მისი ანალიზი ვერ მოხერხდა.

აღსანიშნავია, რომ საქართველო საგანგებოდ, დემონსტრაციულად არ განიხილავს რუსეთის ფედერაციის რეკომენდაციებს, რადგან მიიჩნევს რომ რუსეთის ფედერაციას უკანონოდ აქვს ოკუპირებული საქართველოს ტერიტორიები. საქართველო არც იმ სახელმწიფოთა რეკომენდაციებს განიხილავს, რომლებიც რუსეთის ფედერაციის მხრიდან საქართველოს ტერიტორიების (აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის) უკანონო ოკუპაციას ემხრობიან და აღიარებენ ამ რეგიონების თვითგამოცხადებულ დამოუკიდებლობას საერთაშორისო სამართლის ძირითადი პრინციპებისა და ნორმების უხეში დარღვევით.

3. საქართველოს შეფასებისათვის წარდგენილი ინფორმაციის წყაროები

მესამე ციკლის ანგარიშგებისთვის, უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვა შემდეგი წყაროებიდან მიღებულ ინფორმაციას დაეფუძნა:

- 1) საქართველოს მიერ წარდგენილი ეროვნული ანგარიში ადამიანის უფლებების ვალდებულებების შესრულების სფეროში;
- 2) ადამიანის უფლებათა ავტორიტეტული ინსტიტუციებისა და გაერთიანებული ერების სახელმწიფოებო ორგანოების მიერ საქართველოსთან მიმართებით საანგარიშო პერიოდის ფარგლებში გამოქვეყნებულ ანგარიშებზე დაყრდნობით UPR-ის სამუშაო ჯგუფის მიერ მოძიებული ინფორმაცია;
- 3) ე.წ. „ჩრდილოვანი ანგარიშები“, რომლებიც გაერთიანებული ერების ადამიანის უფლებათა საბჭომ საქართველოს მიერ საანგარიშო პერიოდში ადამიანის უფლებათა დაცვის ქრილში აღებული საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულებების შესრულების თაობაზე 30-ზე მეტი არასამთავრობო ორგანიზაციისა თუ ადამიანის უფლებათა დაცვის სხვა დაწესებულებებისაგან მიიღო.

ამასთან, გაერთიანებული ერების წევრმა თორმეტმა სახელმწიფომ საქართველოს მის მიერ ადამიანის უფლებების დაცვის კუთხით არსებულ გამოწვევებსა და ამ მიმართულებით გამოვლენილ სპეციფიკურ საკითხებთან დაკავშირებით

შეკითხვები განხილვამდე, წინასწარ გამოუგზავნა.

4. განხილვის შედეგების ამსახველი საბოლოო ანგარიში

ზემოთ დეტალურად წარმოჩენილი ინფორმაციის წყაროების შეჯერებისა და სამუშაო ჯგუფის შეხვედრის ფარგლებში დისკუსიის შედეგად UPR-ის სამუშაო ჯგუფმა საქართველოს უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის მესამე ციკლის დასკვნითი ანგარიში მოამზადა და დაამტკიცა. ეს ანგარიში ადამიანის უფლებათა დაცვის სხვადასხვა ასპექტებთან მიმართებით საქართველოს ასობით რეკომენდაციას სთავაზობს. ანგარიშში განხილული საკითხები და რეკომენდაციები რამდენიმე თემატურ ჯგუფად გახლავთ დაჯგუფებული. სწორედ მათი სამეცნიერო ანალიზი წარმოადგენს წინამდებარე პუბლიკაციის ამ თავის ძირითად მიზანს, რასაც ქვემოთ შესაბამისად წარმოვაჩენთ.

4.1. საერთაშორისო ინსტრუმენტების რატიფიკაცია და მათზე მიერთება

უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის მესამე ციკლის ფარგლებში საქართველომ სხვადასხვა სახელმწიფოსგან მიიღო კონკრეტული რეკომენდაცია: მოახდინოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ყველა ძირითადი ინსტრუმენტის რატიფიკაცია; უფრო კონკრეტულად, ზოგიერთმა სახელმწიფომ საქართველოს შემდეგი ინსტრუმენტების რატიფიკაციის აუცილებლობაზე მიუთითა: (1) ყველა მიგრანტი დასაქმებული პირისა და მათი ოჯახის წევრების უფლებების დაცვის კონვენცია; (2) ყველა პირის იძულებითი გაუჩინარებისაგან დაცვის კონვენცია; (3) შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების დაცვის კონვენციის დამატებითი ოქმი; (4) ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების დაცვის საერთაშორისო პაქტის დამატებითი ოქმი; (5) იძულებითი შრომის კონვენციის 2014 წლის ოქმი; (6) სამუშაო ადგილზე უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის კონვენცია და (7) რეგიონული და უმცირესობათა ენების ევროპული ქარტია.

აღსანიშნავია, რომ საქართველომ ზემოთ ჩამოთვლილი საერთაშორისო ინსტრუმენტების რატიფიკაციასთან დაკავშირებული ყველა რეკომენდაცია გაიზიარა. რა თქმა

უნდა, აქ ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ საერთაშორისო სახელშეკრულებო სამართლის შესაბამისად, სახელმწიფო თავისუფალია არჩევანში, მიუერთდეს თუ არა რომელიმე საერთაშორისო ხელშეკრულებას და, შესაბამისად, აიღოს ვალდებულებები ამა თუ იმ ორმხრივი თუ მრავალმხრივი ხელშეკრულებების ფარგლებში. შესაბამისად, ზემოთმითითებულ კონვენციებთან მიერთების საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულება (ვინრო გაგებით) საქართველოს არ აქვს, რადგან ეს სახელმწიფოს სუვერენული ნების საფუძველზე ხდება და სახელმწიფოს არც იმის ვალდებულება აქვს, ახსნას, თუ რატომ იღებს საერთაშორისო სამართლებრივ ვალდებულებას ან არ უერთდება რომელიმე საერთაშორისო ინსტრუმენტს.

ასევე, საქართველოს მიეცა რეკომენდაცია მოახდინოს შემდეგი საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიკაცია: (1) ადამიანის წინააღმდეგ მოქმედი ნაღმების გამოყენების, შენახვის, წარმოებისა და გადაცემის აკრძალვისა და მათი განადგურების შესახებ კონვენცია; (2) კლასტერული იარაღის გამოყენების აკრძალვის კონვენცია. ამ დოკუმენტებთან მიმართებით უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველომ არ გაიზიარა ეს უკანასკნელი რეკომენდაციები და, შესაბამისად, მხოლოდ ცნობად მიიღო.

4.2. სახელშეკრულებო ორგანოებთან თანამშრომლობა და მათი რეკომენდაციების შესრულება

სახელშეკრულებო ორგანოებთან თანამშრომლობისა და მათი რეკომენდაციების შესრულების კატეგორიის ფარგლებში ის რეკომენდაციები ერთიანდება, რომლებიც გაერთიანებული ერების სახელშეკრულებო ორგანოებში საქართველოს მხრიდან დანიშნული წარმომადგენლების შერჩევისას ობიექტური კრიტერიუმების გამოყენებასა და ამ ორგანოებში დაგვიანებული ანგარიშების წარდგენის აუცილებლობას შეეხება.

ამ ჭრილში აღსანიშნავია, რომ ნებისმიერი საერთაშორისო ორგანიზაციის შესაბამის ორგანოში წარმომადგენლის დანიშვნისას სახელმწიფო გარკვეულ კრიტერიუმებს უნდა ითვალისწინებდეს და გარკვეულ პროცედურებს უნდა იცავდეს; თუმცა, კონკრეტულად დადგენილი ვალდებულება საერთაშორისო სამართალში ამ მიმართულებით არ არსებობს.

რაც შეეხება ანგარიშების წინასწარ დადგენილ ვადაში წარდგენის აუცილებლობას, საქართველო როდესაც იმგვარი საერთაშორისო ხელშეკრულების საკუთარ საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულებად აღებას თანხმდება, რომელიც პერიოდულ ანგარიშგებას ითვალისწინებს, ეს ავტომატურად ნიშნავს, რომ მასზე ვრცელდება საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულება, შესაბამისი ანგარიშგება დადგენილ ვადაში მოახდინოს. ამდენად, ნებისმიერი ვადაგადაცილებული ანგარიში სწორედ ამ ვალდებულების განგრძობით დარღვევად არის შესაფასებელი, რომელიც ანგარიშის დაუყოვნებლივ წარდგენით გამოსწორებას უნდა დაექვემდებაროს. აღსანიშნავია, რომ საქართველომ ორივე მიმართულებით გაცემული რეკომენდაციები გაიზიარა.

4.3. სახელმწიფოთაშორისი თანამშრომლობა და დახმარება

სახელმწიფოთაშორისო თანამშრომლობისა და დახმარების თაობაზე სექცია მრავალი სახელმწიფოს რეკომენდაციას აერთიანებს, რომელიც საქართველოს ოკუპირებულ აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში/სამხრეთ ოსეთში ჰუმანიტარულ დახმარებაზე წვდომის გაფართოებისა და ადამიანის უფლებების მდგომარეობის მონიტორინგის მიზნით საერთაშორისო თანამეგობრობის წარმომადგენლების დაშვების უზრუნველსაყოფად საქართველოს მიერ სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის გაძლიერებას ეხება. ამ სექციის ფარგლებში მიღებულ რეკომენდაციებს საქართველო სრულად იზიარებს; უფრო მეტიც, აღსანიშნავია რომ რეკომენდაციათა ეს წყება თანხვედრაშია სახელმწიფოს კონკრეტულ საერთაშორისო სამართლებრივ ვალდებულებასთან: სახელმწიფო, რომელიც იურისდიქციას საკუთარი ტერიტორიის ნაწილზე სრულად ვერ ახორციელებს, ვალდებულია, საერთაშორისო თანამეგობრობის მობილიზებისა ამ ტერიტორიებზე ადამიანის უფლებების დარღვევებზე რეაგირებისათვის ყველა ზომა მიიღოს.

4.4. კონსტიტუციური და სამართლებრივი ჩარჩო

რეკომენდაციები კონსტიტუციური და სამართლებრივი ჩარჩოს ჩრილში გაერთიანებული ერების წევრი სახელმწიფოების მიერ

სიძულვილის ენით მოტივირებული გამოხატვის (კონკრეტულად კი - სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობის გამო) შემზღუდველი სამართლებრივი ჩარჩოს გაძლიერების მიმართულებით გაცემულ რეკომენდაციებს აერთიანებს. საქართველომ გაიზიარა ამ საკითხთან დაკავშირებით მიღებული რეკომენდაციები; აღსანიშნავია, რომ ეს ასევე თანხვედრაშია საქართველოს საერთაშორისო სამართლებრივ ვალდებულებასთან, რომლის მიხედვით გამოხატვის თავისუფლება შეიძლება, შეიზღუდოს გარკვეულ შემთხვევებში, როდესაც ეს განსაზღვრულია კანონით, ამასთან, აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში ლეგიტიმური საჯარო მიზნის მისაღწევად და, ასევე, შემზღუდველი ზომა პროპორციულია იმ მიზნისა, რომლის გამოც ამ ზომის მიღება მოხდა.

4.5. სამართლებრივი და ინსტიტუციური რეფორმები

რეკომენდაციები სამართლებრივი და ინსტიტუციური რეფორმების კატეგორიაში მხოლოდ ერთი ზოგადი ხასიათის რეკომენდაციით შემოიფარგლება. ეს გახლავთ მონოღება, საქართველომ განაგრძოს სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩოს გაძლიერებისთვის რეფორმები, ადამიანის უფლებების დაცვის ფარგლებში მასზე დაკისრებული საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულებების ჯეროვნად შესრულებისთვის. საქართველო იზიარებს მიღებულ რეკომენდაციას; ამასთან, ეს თანხვედრაშია საერთაშორისო სამართლებრივი ჩარჩოს ერთ-ერთ ამოსავალ პრინციპთან, რომლის თანახმად, სახელმწიფოებმა საერთაშორისო ხელშეკრულებების ფარგლებში მათზე დაკისრებული ვალდებულებები კეთილსინდისიერად უნდა შეასრულონ.

4.6. ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული ინსტიტუტები

ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული ინსტიტუტების კატეგორიის ფარგლებში ქვეყნების უმრავლესობამ რეკომენდაცია გაუწია საქართველოს, გააძლიეროს სახალხო დამცველის აპარატის ფარგლებში მოქმედი ანტიდისკრიმინაციული მექანიზმის მხარდაჭერა მისთვის შესაბამისი რესურსების უზრუნველყოფით; ამასთან, ერთმა სახელმწიფომ ყურადღება გაამახვილა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის

(ანგარიშგების დროისთვის - იმჟამინდელი სპეციალური საგამოძიებო სამსახური) გაძლიერების მნიშვნელობაზე. საქართველოს მთავრობამ გაიზიარა ყველა აღნიშნული რეკომენდაცია.

აღსანიშნავია, რომ საერთაშორისო სამართალი სახელმწიფოებს არ სთავაზობს მტკიცედ განსაზღვრულ ინსტიტუციურ ჩარჩოს, რომლის უცილობლად დაცვა უნდა იყოს გათვალისწინებული ადამიანის უფლებების დაცვის სუვერენულ იურისდიქციას დაქვემდებარებულ სივრცეში. შესაბამისად, საერთაშორისო სამართალი სახელმწიფოს უტოვებს დისკრეციას, თუ რომელი ეროვნული ინსტიტუტების მეშვეობით უზრუნველყოფს ის ადამიანის უფლებების დაცვას. სწორედ ამის გათვალისწინებით, კონკრეტულად ზემოთ ჩამოთვლილი დანესებულებების კუთხით საქართველოს საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულება არ აკისრია; თუმცა, საქართველო ვალდებულია, ეფექტიანად შეძლოს ადამიანის უფლებების დაცვა საკუთარი სუვერენული იურისდიქციის ფარგლებში; ეს კი, რა თქმა უნდა, თავის მხრივ ადამიანის უფლებების დაცვისა და მონიტორინგის დამოუკიდებელი ორგანოების არსებობასა და ჯეროვნად ფუნქციონირებას მოიაზრებს.

4.7. თანასწორობის უზრუნველყოფა და დისკრიმინაციისაგან დაცვა

თანასწორობის უზრუნველყოფასა და დისკრიმინაციისაგან დაცვასთან დაკავშირებული რეკომენდაციების ჩამონათვალი, რეკომენდაციათა სხვა კატეგორიებთან შედარებით, ერთ-ერთი ყველაზე მოცულობითია. რეკომენდაციათა ეს წყება ძირითადად მოიცავს თანაბარი უფლებების უზრუნველყოფას ისეთი მონყვლადი ჯგუფებისათვის, როგორც გახლავთ ლტოლვილები, იძულებით გადაადგილებული პირები, მიგრანტები, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები, ქალები, ბავშვები, უცხოელები ქვეყნის მოქალაქეები, ეთნიკური უმცირესობები, სექსუალური უმცირესობების ჯგუფები. რეკომენდაციების მეშვეობით გაერთიანებული ერების ნევრი სახელმწიფოები ასევე მოუწოდებენ საქართველოს, აღმოფხვრას გენდერზე, სექსუალურ ორიენტაციაზე, რელიგიაზე, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის სტატუსზე, ხანდაზმულობაზე

დამყარებული ყველანაირი დისკრიმინაცია და უზრუნველყოს ქსენოფობიური თუ სიძულვილის ენით მოტივირებული სავარაუდო ნებისმიერი დანაშაულის ეფექტიანი გამოძიება. აღნიშნულ რეკომენდაციებს საქართველო იზიარებს; თუმცა, აქვე უნდა შეინიშნოს, რომ ამავდროულად, საქართველო ტრანსგენდერი პირებისათვის სქესის ოფიციალურად შეცვლისას ქირურგიული ჩარევის მოთხოვნის გაუქმების აუცილებლობის თაობაზე რეკომენდაციას ცნობად იღებს.

აღსანიშნავია, რომ ნებისმიერი სახის დისკრიმინაციის აღმოფხვრა საქართველოს მრავალი საერთაშორისო ინსტრუმენტის ფარგლებში აქვს აღებული; შესაბამისად, გაერთიანებული ერების სახელმწიფოების მიერ საქართველოსთვის მოწოდებული რეკომენდაციები სწორედ იმ საერთაშორისო სამართლებრივ ნორმებს ეხმიანება, რომლებიც საქართველოს ქვეყნის შიგნით ყველა სახის დისკრიმინაციის აღმოფხვრას ავალდებულებს.

4.8. განვითარების უფლება, ადამიანის უფლებები და გარემოს დაცვა

რამდენიმე სახელმწიფო რეკომენდაციას აძლევს საქართველოს, მსხვილი ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების პროცესში გარემოს დაცვითი კომპონენტების გათვალისწინება მოახდინოს. საქართველომ ასევე მიიღო რეკომენდაცია, წყლის ენერგიასთან შედარებით მეტად მდგრადი ენერგიის წყაროების - მაგ., როგორიცაა მზის ენერგია - გამოყენება განიხილოს.

აღსანიშნავია, რომ საერთაშორისო გარემოს დაცვითი სამართლის ფარგლებში, საქართველოს აკისრია ვალდებულება, მდგრადი განვითარება უზრუნველყოს; ეს კი ეკონომიკური აქტივობების იმგვარად წარმართვას გულისხმობს, რომ გარემოს გამანადგურებელი ზიანი არ მიაღგეს, რაც შედეგად მომავალი თაობებისათვის მის ხელმისაწვდომობას გამოიციხავს. შესაბამისად, საქართველო ამ კატეგორიის ქვეშ გაერთიანებული ერების სახელმწიფოებისგან მიღებულ რეკომენდაციებს იზიარებს.

4.9. ადამიანის უფლებები და კლიმატის ცვლილება

ორი სახელმწიფო (ფიჯი და ჰაიტი) ეხმიანება საქართველოს

საერთაშორისო ვალდებულებებს კლიმატის ცვლილებასთან ბრძოლის კუთხით და მოუწოდებს მას, ყველა ზომა მიიღოს შესაბამისი სამართლებრივი ჩარჩოს განსავითარებლად კლიმატის ცვლილებების შერბილებისა და ადაპტაციის მიზნით. საქართველომ ასევე მიიღო რეკომენდაცია, ამ პროცესში მონაწილე ჯგუფებისა და ადგილობრივი თემების ჩართვა უზრუნველყოს. საქართველო სრულად იზიარებს აღნიშნულ რეკომენდაციებს.

4.10. ნამების, არაადამიანური და დამამცირებელი მოპყრობისა და დასჯის აკრძალვა

სახელმწიფოები უმეტესწილად მოუწოდებენ საქართველოს, სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენლების მხრიდან სავარაუდო არასათანადო მოპყრობის ფაქტების ეფექტიანი გამოძიება და ამ კუთხით სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის (ანგარიშის განხილვის მდგომარეობით - იმჟამინდელი სპეციალური საგამოძიებო სამსახური) შესაძლებლობის გაძლიერება უზრუნველყოს. ამასთანავე, ერთი სახელმწიფო (მონტენეგრო) აძლევს რეკომენდაციას საქართველოს, საგანმანათლებლო დაწესებულებებში კოლექტიური დასჯის აკრძალვა უზრუნველყოს.

არასათანადო მოპყრობის ყველა ფორმის აკრძალვა საერთაშორისო სამართლის იმპერატიული ნორმაა; ამ კატეგორიის ნორმებიდან ნებისმიერი გადახვევა დაუშვებელია. საქართველოს ნამებისა და არასათანადო მოპყრობის აკრძალვის ვალდებულება ადამიანის უფლებათა დაცვის მრავალი ინსტრუმენტის ფარგლებში აქვს აღებული; ეს ვალდებულება, მათ შორის, ეფექტიანი ეროვნული მექანიზმების არსებობასაც მოიცავს; შესაბამისად, ამ საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულების აღსრულებისათვის ეროვნული ინსტიტუტებისა და მექანიზმების გაძლიერება მნიშვნელოვანი გახლავთ. აქედან გამომდინარე, საქართველო ამ მიმართულებით მიღებულ რეკომენდაციებს იზიარებს.

4.11. დაკავების პირობები

დაკავების პირობების გარშემო ქვე-კატეგორიაში საქართველომ უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის მესამე ციკლის

ფარგლებში მხოლოდ ერთი რეკომენდაცია მიიღო. ეს რეკომენდაცია ციხეებში ორგანიზებული დანაშაულის პრევენციას შეეხება. აღნიშნული რეკომენდაცია საქართველომ გაიზიარა. ხოლო რეკომენდაცია, რომელიც ციხეებში გადატვირთულობის შემცირებას შეეხება, საქართველომ მხოლოდ ინფორმაციის სახით მიიღო, ვინაიდან იგი საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიების დამოუკიდებლობის აღიარების მიმართულებით რუსეთის ფედერაციის პოზიციის მხარდამჭერი სახელმწიფოს - ვენესუელას ინიცირებული გახლავთ.

4.12. კარგი მმართველობა და კორუფცია

კარგი მმართველობის უზრუნველყოფისა და კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტიანად ბრძოლის მიმართულებით გაერთიანებული ერების სახელმწიფოებმა იმგვარ საკითხებზე გაამახვილეს ყურადღება, როგორიც გახლავთ კორუფციასთან ბრძოლა, საჯარო სამსახურში გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა და საარჩევნო პროცესისადმი ნდობის ამაღლება. შესაბამისი რეკომენდაციები საქართველომ სრულად გაიზიარა.

4.13. მართლმსაჯულების განხორციელება და სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლება

მართლმსაჯულების განხორციელებისა და სამართლიანი სასამართლო განხილვის ბლოკი რეკომენდაციების ერთ-ერთ ყველაზე ვრცელ ჩამონათვალს შეიცავს. ამ რეკომენდაციათა უმრავლესობა სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის მნიშვნელობასა და ამ მიმართულებით საქართველოს მიერ გადასადგმელ ნაბიჯებზე ამახვილებს ყურადღებას.

4.14. აზრისა და გამოხატვის თავისუფლება, ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა

გამოხატვის თავისუფლების კონტექსტში საქართველოს მრავალმა სახელმწიფომ მისცა რეკომენდაცია, უზრუნველყოს პლურალისტული მედია გარემო და, ასევე, ჟურნალისტთა და ადამიანის უფლებათა დამცველთა უსაფრთხოება დაიცვას.

4.15. ადამიანებით ვაჭრობა (ტრეფიკინგი) და მონობის თანამედროვე ფორმები

ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის

კუთხით სხვადასხვა სახელმწიფოების მიერ საქართველოსათვის გაცემული რეკომენდაციები მეტ-ნაკლებად მსგავსია და ტრეფიკინგის დანაშაულის პრევენციას, დამნაშავეთა ეფექტიან სისხლის სამართლებრივ დევნასა და მსხვერპლთა დაცვას ეხება. ამავდროულად, ერთმა სახელმწიფომ (მარშალის კუნძულები) ყურადღება გაამახვილა ქუჩაში მომუშავე ბავშვების უფლებების დაცვაზე, რომლებიც ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) მომეტებული საფრთხის წინაშე არიან.

საქართველო განგრძობითად ასრულებს ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის კუთხით მასზე დაკისრებულ საერთაშორისო სამართლებრივ ვალდებულებებს; საქართველოს ამ მიმართულებით განხორციელებული საქმიანობის ეფექტიანობა დადებითად არის შეფასებული გასულ წლებში აშშ-ს სახელმწიფო დეპარტამენტის მიერ გამოქვეყნებულ ანგარიშებშიც.³

4.16. ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებები

ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების თაობაზე ზოგადი ბლოკი რეკომენდაციების ვრცელ ჩამონათვალს მოიცავს; ეს რეკომენდაციები იმგვარი უფლებების უზრუნველყოფას ეხება, როგორიც გახლავთ ქორწინებისა და ოჯახური ცხოვრების უფლება, სოციალური დაცვის უფლება, სიღარიბის დაძლევა, ცხოვრების ადეკვატურ სტანდარტებზე ხელმისაწვდომობის უფლება, ადეკვატური საცხოვრებელი პირობების უფლება, ჯანმრთელობის დაცვის უფლება, სექსუალური და რეპროდუქციული ჯანმრთელობის უზრუნველყოფა, განათლების უფლება, საკვების უფლება, კულტურული უფლებები, შრომითი უფლებები და მუშაობის უფლება.

4.17. ქალთა, ბავშვთა და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებები

მოცემული კატეგორია აერთიანებს პირთა სამი სპეციფიკური ჯგუფის დაცვისაკენ მიმართულ რეკომენდაციებს. ეს ქალებთან,

³ აშშ სახელმწიფო დეპარტამენტის მიერ ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) შესახებ ქვეყნებზე ყოველწლიური ანგარიშები ხელმისაწვდომია მის ოფიციალურ ვებ-გვერდზე: <https://www.state.gov/reports/2025-traffic-in-persons-report/>.

ბავშვებსა და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებთან მიმართებით საკითხებს მოიცავს.

ქალების უფლებებთან მიმართებით სახელმწიფოები რეკომენდაციას აძლევენ საქართველოს, უზრუნველყოს ქალთა წინააღმდეგ დისკრიმინაციის აღმოფხვრა, ქალთა გაძლიერება, საჯარო და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ქალთა მონაწილეობის გაზრდა, ქალთა წინააღმდეგ ძალადობის აღმოფხვრა, სექსუალური და გენდერული ძალადობის პრევენცია და აღმოფხვრა.

ბავშვის უფლებებთან დაკავშირებით, გაერთიანებული ერების სახელმწიფოები საქართველოს მოუწოდებენ, გააძლიეროს ბავშვების დაცვის ზოგადი მიმართულება, ასევე კონკრეტულად, გააძლიეროს მათი ექსპლუატაციისაგან დაცვა და არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულება ბავშვის საუკეთესო ინტერესების მხედველობაში მიღებით აღასრულოს.

შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს რაც შეეხება, მიმოხილვის ანგარიში მოიცავს რეკომენდაციებს, რომლებიც ეხება შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ისეთ უფლებებს, როგორიცაა თავად - შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის ცნებასთან დაკავშირებით წარმოშობილი პრობლემების მონესრიგება, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის უფლებების დაცვის ზოგადი პრინციპები, დამოუკიდებლად ცხოვრების შესაძლებლობა და ინკლუზიურობა. იმის გათვალისწინებით, რომ წინამდებარე პუბლიკაცია შეიცავს ცალკე თავს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების დაცვასთან დაკავშირებით, ამ ნაწილში აღნიშნული წარმოჩინებით შემოვიფარგლებით.

4.18. სამართლის უზენაესობა და დაუსჯელობასთან ბრძოლა

უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის ანგარიშგების მესამე ციკლის ფარგლებში მომზადებული ანგარიშის ამ ბლოკში სახელმწიფოთა უმრავლესობამ ყურადღება გაამახვილა სამართალდამცავი ორგანოების მხრიდან შესაძლო დანაშაულებრივი ქმედებებისა და გადამეტებული ძალის გამოყენების შემთხვევებზე ეფექტიანი და მიუკერძოებელი გამოძიების წარმოების აუცილებლობაზე, რათა არ წახალისდეს

დაუსჯელობის სინდრომი და აღსრულდეს მართლმსაჯულება.

აღსანიშნავია, რომ საქართველომ ამ მიმართულებით მიღებული ყველა (გარდა რუსეთის ფედერაციისა და სირიის არაბული სახელმწიფოს მიერ გაცემული) რეკომენდაცია გაიზიარა.

**ადამიანის დისკრიმინაციისაგან დაცვის მიზნით
საქართველოს მიერ აღებულ საერთაშორისო
ვალდებულებათა შესრულების შეფასება გაეროს
მონიტორინგის მექანიზმის „შეზღუდული
შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ“
გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენციის
(CRPD) მიხედვით**

1. შესავალი

შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე (შემდგომში - შშმ) პირთა უფლებების განხორციელება მათი უშუალო და მნიშვნელოვანი მონაწილეობის გარეშე სამართლიანი და საჭიროებებზე დაფუძნებული ვერ იქნება. „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ“ გაერთიანებული ერების კონვენცია (შემდგომში - კონვენცია)¹ სოციალური სამართლიანობის მისაღწევად მონაწილეობითი და ინკლუზიური პროცესის მნიშვნელობას უსვამს ხაზს. კონვენცია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების განხორციელების მიღწევის საშუალებად ეფექტური განხორციელებისა და კოორდინაციის მექანიზმს განსაზღვრავს. ეს საერთაშორისო სამართლებრივი ინსტრუმენტი თავად კონვენციის განხორციელების მონიტორინგის დამოუკიდებელი მექანიზმის შემოღებასაც ადგენს. კერძოდ, კონვენცია განსაზღვრავს სახელმწიფოს ზოგად ვალდებულებებს, ადმინისტრაციული, საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და პოლიტიკური გადაწყვეტილებები შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სრული მონაწილეობით მიიღოს. ეს ხაზგასმა კიდევ ერთხელ მიუთითებს იმაზე, რომ მონაწილეობის უფლება არ არის ე.წ. „მხოლოდ დამოუკიდებელი“ უფლება; იგი ყველა სხვა უფლების სრული და ეფექტიანი განხორციელების სასიცოცხლო

¹ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ გაერო კონვენცია [შემდგომში, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენცია] და მისი ფაკულტატიური ოქმი (A/RES/61/106) მიღებული იქნა 2006 წლის 13 დეკემბერს და ხელმოწერისთვის გაიხსნა 2007 წლის 30 მარტს. კონვენცია ძალაში შევიდა 2008 წლის 3 მაისს.

წინაპირობა გახლავთ.

კონვენციის რატიფიცირებისთანავე² საქართველოში აუცილებელი გახდა მისი სრულყოფილად იმპლემენტაცია შესაბამისი საკანონმდებლო ღონისძიებების გატარებით, პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავებით, სამოქმედო გეგმებისა და პრაქტიკის შექმნით. ეს ყოველივე მჭიდროდ უკავშირდება სწორედ კონვენციის 33-ე მუხლის მიხედვით შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მონაწილეობით კოორდინაციის, იმპლემენტაციისა და მონიტორინგის მექანიზმების ჩამოყალიბებას. სწორედ ამ მექანიზმის ეფექტიანი მუშაობა იქნება საქართველოში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების ეფექტიანი რეალიზებისა და გაუმჯობესების საფუძველი.

თავის მხრივ, კონვენციის 33-ე მუხლით გათვალისწინებული ვალდებულების სახელმწიფოს მხრიდან შესრულებისა და პროგრესის შეფასებას გაერთიანებული ერების მონიტორინგის მექანიზმი - შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებათა დაცვის კომიტეტი (შემდგომში - კომიტეტი) ახორციელებს. წინამდებარე კვლევის ეს ნაწილი სწორედ კომიტეტის მიერ შემუშავებული ზოგადი რეკომენდაციებისა და საქართველოს მიერ კონვენციით ნაკისრი საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულებების შესრულების ანალიზს ეთმობა.

2. კვლევის წინამდებარე განყოფილების მიზანი და მეთოდოლოგია

კვლევის ამ ნაწილის მიზანი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების დაცვის მიზნით, საქართველოს მიერ კონვენციით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების შეფასება გახლავთ. ეს კი გაერთიანებული ერების შესაბამისი მონიტორინგის მექანიზმის ფარგლებში ანგარიშგების, გამოვლენილი გამოწვევების ანალიზის, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების დასაცავად ეროვნული კანონმდებლობისა და პრაქტიკის შეფასების საფუძველზე განხორციელდება.

² საქართველომ აღნიშნული კონვენციის რატიფიკაცია მოახდინა 2014 წელს. იხ.: <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=080000028017b-f87&clang=en>.

კვლევის მეთოდოლოგია საერთაშორისო სამართლებრივი ნორმებისა და პრინციპების სისტემურ გაანალიზებას ითვალისწინებს, საერთაშორისო სამართლებრივის ტანდარტების, საქართველოსთან დაკავშირებით კომიტეტის მონიტორინგის ფარგლებში შემუშავებული ზოგადი რეკომენდაციებისა და პროგრესის ანგარიშების ანალიზის განსახორციელებლად.

თეორიული კვლევის ნაწილში მოხდება შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებათა დაცვის სამართლებრივი ჩარჩოს კვლევა საქართველოს მიერ საერთაშორისოდ აღებული სამართლებრივი ვალდებულებების ქრილში. ემპირიული კვლევის ნაწილში საქართველოს მიერ აღებულ საერთაშორისო სამართლებრივ ვალდებულებებსა და შესაბამის პრაქტიკას შორის ნაკლოვანებები წარმოჩინდება, სამართლებრივი ჩარჩოსა და მისი განხორციელების სოციალური, ეკონომიკური, პოლიტიკური და კულტურული გავლენისა და განხორციელების დასადგენად.

დოქტრინალური ანალიზის, თეორიული და ემპირიული კვლევების საფუძველზე შეფასდება საქართველოს კანონმდებლობისა და პრაქტიკის შესაბამისობა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების დაცვის კუთხით ქვეყნის მიერ აღებულ საერთაშორისო ვალდებულებებთან მიმართებით. კვლევის ამ მეთოდების გამოყენება, საბოლოო ანგარიშის მომზადების დროს, შესაძლებელს გახდის მეცნიერული დასკვნების შემუშავებას საქართველოს აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლებებისთვის, საქართველოს ეროვნული საკანონმდებლო ჩარჩოსა და პრაქტიკის გასაუმჯობესებლად ქვეყნის მიერ აღებული საერთაშორისო ვალდებულებების შესაბამისად შუამ პირთა დისკრიმინაციის გან დაცვის მიზნით.

3. „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ“ გაერთიანებული ერების კონვენცია, როგორც დაცვის ინსტრუმენტი

„შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ“ გაერთიანებული ერების კონვენცია და მისი ფაკულტატიური ოქმი მიღებულ იქნა 2006 წლის 13 დეკემბერს, ხელმოსაწერად

კი 2007 წლის 30 მარტს გაიხსნა. კონვენციამ გახსნის დღესვე 82 ხელმომწერი სახელმწიფო, ფაკულტატური ოქმის ხელმომწერი 44 სახელმწიფო და 1 ქვეყნის მხრიდან რატიფიცირება მოაგროვა. ეს გაერთიანებული ერების ისტორიაში კონვენციის გახსნის დღეს საერთაშორისო სამართლის სუბიექტთა ყველაზე დიდი აქტიურობის მაგალითია. ამასთან, ეს კონვენცია XXI საუკუნის პირველი ყოვლისმომცველი ადამიანის უფლებათა ხელშეკრულება და ადამიანის უფლებათა პირველი კონვენციაა, რომელიც ხელმოწერისთვის რეგიონული ორგანიზაციებისთვის ღიაა. კონვენცია ძალაში 2008 წლის 3 მაისს შევიდა. ამ ხელშეკრულების თაობაზე მოლაპარაკება გენერალური ასამბლეის დროებითი კომიტეტის რვა სესიაზე 2002 წლიდან 2006 წლამდე პერიოდში განხორციელდა; ეს კი ამ დოკუმენტს ადამიანის უფლებათა ყველაზე სწრაფად შეთანხმებულ ხელშეკრულებად აქცევს.

კონვენცია აგრძელებს გაერთიანებული ერების ათწლეულების მუშაობას შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მიმართ დამოკიდებულებებისა და მიდგომების შესაცვლელად. მას ახალ სიმაღლეზე აჭყავს მოძრაობა შშმ პირების შესახებ, როგორც ქველმოქმედების „ობიექტების“, სამედიცინო მკურნალობისა და სოციალური დაცვის ხედვისაკენ, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების, როგორც უფლებების მქონე „სუბიექტების“ განხილვისაკენ, რომლებსაც შეუძლიათ მოითხოვონ ეს უფლებები და მიიღონ გადწყვეტილებები თავიანთი სიცოცხლისთვის. მათი თავისუფალი და ინფორმირებული თანხმობის, ასევე საზოგადოების აქტიური ნევრების საფუძველზე. სხვაგვარად, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებებზე საუბრისას მნიშვნელოვანია ყურადღება გავამახვილოთ ტერმინზე „სხვათა თანასწორად“, იქიდან გამომდინარე, რომ ეს კონვენცია ხაზს უსვამს შშმ პირებისთვის უფლებების რეალიზების უზრუნველყოფას.

კონვენცია გამიზნულია, როგორც ადამიანის უფლებათა ინსტრუმენტი აშკარა, სოციალური განვითარების განზომილებით. იგი იღებს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ფართო კატეგორიზაციას და კიდევ ერთხელ ადასტურებს, რომ ყველა სახის შეზღუდული შესაძლებლობის

მქონე პირი უნდა სარგებლობდეს ადამიანის ყველა უფლებითა და ძირითადი თავისუფლებით. იგი განმარტავს, თუ როგორ ვრცელდება ყველა კატეგორიის უფლება შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებზე და განსაზღვრავს სფეროებს, სადაც უნდა მოხდეს ადაპტაცია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის მათი უფლებების ეფექტურად განსახორციელებლად და სფეროებში, სადაც მათი უფლებები დაირღვა და სადაც უფლებების დაცვა უნდა გაძლიერდეს.

გაეროს კონვენცია წარმოადგენდა და ახდენს „პარადიგმის ცვლას“ ტრადიციული სამედიცინო მიდგომებიდან ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომებისკენ. ამ მიდგომის უმთავრესი პრინციპია ის, რომ შშმ პირებს, როგორც ყველა სხვა ადამიანს, აქვთ ღირსება და უფლებები, რომელიც საუკეთესოდ არის შეჯამებული ფუნდამენტური პრინციპების სახით - დამოუკიდებლობა, არჩევანის თავისუფლება, სრულფასოვანი მონაწილეობა, თანასწორობა და ადამიანური ღირსება.

კონვენცია შეიქმნა იმ ადამიანებისთვის, რომელთაც აქვთ ხანგრძლივი ფიზიკური, მენტალური, ინტელექტუალური და სენსორული დარღვევები და ამის გამო შეიძლება წააწყდნენ ბარიერებს საზოგადოებრივ ცხოვრებაში თანასწორი, სრულფასოვანი და ეფექტური მონაწილეობის მხრივ.³ კონვენცია ყურადღებას ამახვილებს ადამიანის თანდაყოლილი პიროვნული ღირსების, მისი ინდივიდუალური ავტონომიის პატივისცემაზე, გადანაცვლების მიღების თავისუფლებისა და პიროვნების დამოუკიდებლობის ჩათვლით, დისკრიმინაციის დაუშვებლობაზე, საზოგადოებრივ ცხოვრებაში სრულყოფილ ჩართვასა და მონაწილეობაზე, თანაბარი შესაძლებლობის უზრუნველყოფასა და მისანვდომობაზე.⁴

კონვენცია ხაზს უსვამს ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა უნივერსალურობასა და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთათვის ამ უფლებებით დისკრიმინაციის გარეშე სარგებლობის უზრუნველყოფას. ის განმარტავს, რომ შეზღუდული შესაძლებლობა დინამიური

3 შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენცია, *supra* note 1, მუხლი 1.

4 იქვე, მუხლი 3.

ცნებაა და გულისხმობს ჯანმრთელობის დარღვევის მქონე პირებს, მათ მიმართ დამოკიდებულებისა და გარემო ბარიერების ურთიერთქმედების შედეგს, რაც აფერხებს საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მათ თანაბარ, სრულყოფილ და ეფექტურ მონაწილეობას.⁵ ამის მისაღწევად სასურველია დაინერგოს კომუნიკაციის ისეთი მეთოდები, რომლებიც უზრუნველყოფს მომსახურების თანაბარ მისაწვდომობას.

კონვენციაში საუბარია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების უფლებათა რეალიზებისთვის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს საკითხზე — მისაწვდომობაზე,⁶ ასევე მსჯელობს „გონივრული მისადაგებისა“⁷ და „უნივერსალური დიზაინის“⁸ მეთოდებზე, რომლებიც მნიშვნელოვანია მისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად.

კონვენციის ძირითადი მიზანია, დაიცვას და უზრუნველყოს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა თანაბარი უფლებებისა და ძირითად თავისუფლებათა რეალიზება, მათი თანდაყოლილი პიროვნული ღირსების პატივისცემა. ასევე საზოგადოებრივი სარგებლობის ნებისმიერი ინფორმაციით, მომსახურებებითა და ობიექტების შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საჭიროებების გათვალისწინებით სხვათა თანასწორად მისაწვდომობით უზრუნველყოფა.

სახელმწიფოების მიერ კონვენციის მნიშვნელოვან უფლებათა ეფექტურად იმპლემენტაციისათვის შექმნილი კომიტეტი, ერთის მხრივ კონვენციის სხვადასხვა მუხლზე შეიმუშავებს ზოგად კომენტარებს, რომლებიც სიღრმისეულად განმარტავენ შესაბამისი მუხლის შინაარსს, ხოლო მეორეს მხრივ მის მთავარ ამოცანას წარმოადგენს კონვენციის განხორციელების

5 იქვე, კონვენციის პრეამბულა.

6 იქვე, მუხლი 9.

7 გონივრული მისადაგება „გულისხმობს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში იმ აუცილებელი და შესაბამისი მოდიფიკაციებისა და კორექტივების განხორციელებას, რაც არ იწვევს დაუძლეველ და გაუმართლებელ სირთულეებს და უზრუნველყოფს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა თანაბარი უფლებებისა და თავისუფლების ფუნდამენტურ ღირებულებათა რეალიზებას.“ იხ. იქვე, მუხლი 2.

8 იხ. იქვე, კერძოდ: უნივერსალური დიზაინი გულისხმობს პროდუქტის, გარემოს, პროგრამებისა და მომსახურების ისეთ დიზაინს, რომელიც ყველა ადამიანის აძლევს მისი მაქსიმალური გამოყენების საშუალებას, ადაპტაციისა და სპეციალური დიზაინის გამოყენების აუცილებლობის გარეშე.

პროგრესის მიმოხილვა. მონაწილე სახელმწიფოები ვალდებული არიან კომიტეტს წარუდგინონ ანგარიშები კონვენციის განხორციელებლად მიღებული ზომების შესახებ კონვენციის ძალაში შესვლიდან ორი წლის შემდეგ.

მოკლედ კომიტეტის შესახებ, როგორც კონვენციით აღებულ საერთაშორისო ვალდებულებათა შესრულების შეფასების მექანიზმი და შესაბამისად მისი ორი მნიშვნელოვანი ფუნქცია.

3.1. გაერთიანებული ერების შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებათა დაცვის კომიტეტი

კომიტეტი არის 18 დამოუკიდებელი ექსპერტისაგან შემდგარი ორგანო, რომელიც მონაწილე სახელმწიფოების მიერ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენციის შესრულების მონიტორინგს ახორციელებს.

სახელმწიფო ვალდებულია, რეგულარულად წარუდგინოს კომიტეტს ანგარიში იმის შესახებ, თუ როგორ ხდება კონვენციით გათვალისწინებული ვალდებულებების განხორციელება. თავდაპირველად სახელმწიფოები ანგარიშგებას ახდენენ კონვენციის რატიფიკაციიდან ორი წლის განმავლობაში, ხოლო შემდეგ ყოველ ოთხ წელიწადში ერთხელ.⁹

კომიტეტი განიხილავს თითოეულ ანგარიშს და გასცემს რეკომენდაციებს ამ სახელმწიფოში კონვენციის განხორციელების გასაძლიერებლად. ის ამ რეკომენდაციებს, დასკვნითი დაკვირვების სახით, გადასცემს შესაბამის მონაწილე სახელმწიფოს.

ფაკულტატური ოქმი, რომელიც ძალაში შევიდა კონვენციის პარალელურად, ასევე უფლებას აძლევს კომიტეტს:

- o მიღოს და განხილოს ინდივიდუალური საჩივრები; და
- o განახორციელოს გამოძიება კონვენციის მძიმე და სისტემატური დარღვევის სანდო მტკიცებულების არსებობის შემთხვევაში.

კომიტეტი ასევე აქვეყნებს ადამიანის უფლებათა დებულებების

⁹ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენცია, *supra* note 1, 35-ე პუნქტი.

შინაარსის ინტერპრეტაციას, რომელიც ცნობილია როგორც ზოგადი კომენტარები, თემატურ საკითხებზე.

კომიტეტი ჩვეულებისამებრ იკრიბება ჟენევაში და ატარებს ნელინადში ორ სესიას.

კომიტეტის მონიტორინგის მანდატი ხორციელდება შეზღუდული შესაძლებლობის შესახებ ახალი გაგების საფუძველზე. შპმ პირთა უფლებათა მოდელის მიხედვით შეზღუდული შესაძლებლობა სოციალური კონსტრუქციაა. ეს არის საზოგადოებაში არსებული ბარიერები და არა პიროვნული ნაკლი, რაც გამორიცხავს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს.

მსოფლიოში დაახლოებით 15% - ანუ მილიარდზე მეტი ადამიანია, რომლებიც შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები არიან. კომიტეტმა აღნიშნა, რომ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დისკრიმინაციისა და გარიყულობის მთავარი მიზეზია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების ახალი მოდელის გაუაზრებლობა და შეუსრულებლობა.¹⁰

მონაწილე სახელმწიფოებთან ჩართულობითა და თანამშრომლობით, კომიტეტი მხარს უჭერს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ადამიანის უფლებებს და აძლევს მონაწილე სახელმწიფოებს რეკომენდაციებს კონვენციით გათვალისწინებული დებულებების იმპლემენტაციის მხარდასაჭერად.

თავის მუშაობაში, განსაკუთრებით დასკვნით დაკვირვებებში, ზოგად კომენტარებში, შეხედულებებზე ცალკეულ კომუნიკაციებსა და გამოძიების შედეგებზე, კომიტეტმა განმარტა, თუ როგორ უნდა გაიგონ და განახორციელონ შეზღუდული შესაძლებლობის ადამიანის უფლებათა მოდელი მონაწილე სახელმწიფოებმა. ეს მოდელი არ იძლევა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების გამორიცხვის შესაძლებლობას საზოგადოებისგან ან ცხოვრების რომელიმე სფეროდან რაიმე მიზეზით.

¹⁰ იხ. ინფორმაცია კომიტეტის მანდატის შესახებ, ხელმისაწვდომია: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crpd/introduction-committee>

3.2. კომიტეტის ზოგადი კომენტარები

პირველი ზოგადი კომენტარი, რომელიც კომიტეტმა 2014 წელს მიიღო, კონვენციის მე-12 მუხლს ეხება — „კანონის წინაშე თანასწორობა“ და სამართლის სუბიექტად აღიარება.¹¹ აღნიშნული დოკუმენტი დამატებით მსჯელობს ისეთ უფლებებზე, როგორებიცაა: თანდაყოლილი ღირსების, ინდივიდის ავტონომიის, მათ შორის არჩევანის თავისუფლების, პიროვნების დამოუკიდებლობისა და პატივისცემის უფლებაზე, დისკრიმინაციის დაუშვებლობაზე; საზოგადოებაში სრულყოფილ და ეფექტურ ჩართვასა და მონაწილეობაზე; შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა განსხვავებულობის პატივისცემასა და მიღებაზე, რაც ადამიანთა მრავალფეროვნებისა და ადამიანურობის ნაწილია; ასევე საუბრობს თანაბარ შესაძლებლობებზე.

ქმედუნარიანობა და მისგან გამომდინარე უფლებების მინიჭება გულისხმობს, რომ სამართლებრივ სისტემაში დაცულია პირის ყველა უფლება. ქმედუნარიანობა და სამართალსუბიექტობა აღიარებს პირის უფლებას, ჩაერთოს სხვადასხვა გარიგებაში და შექმნას, შეცვალოს ან დაასრულოს სამართლებრივი ურთიერთობა. სამართლის სუბიექტად აღიარების უფლება გათვალისწინებულია კონვენციის მე-12 მუხლის მე-5 პუნქტითაც. იგი ადგენს სახელმწიფოების ვალდებულებას, რომ „იღებენ ყველა შესაბამის და ეფექტიან ზომას, რათა უზრუნველყონ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლება საკუთრების ფლობასა და მემკვიდრეობით მიღებაზე, საკუთარი ფინანსური საქმიანობის მართვაზე, საბანკო სესხების, საიპოთეკო, სხვა ფინანსური კრედიტების თანაბარ მისაწვდომობაზე და უზრუნველყოფენ, რომ არ მოხდეს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის საკუთრების

¹¹ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენცია, სუპრა ნოტე 1, მე-12 მუხლი, განამტკიცებს შშმ პირთა უფლებას სამართლის სუბიექტად აღიარებაზე. ეს პუნქტი ქმნის გარანტიას, რომ ყველა ადამიანს მიენიჭოს სამართალსუბიექტობა, როგორც პირის ქმედუნარიანობის წინაპირობა. მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტი აღიარებს შშმ პირთა ქმედუნარიანობას სხვების თანასწორად და ცხოვრების ყველა სფეროში. ქმედუნარიანობა გულისხმობს, რომ პირს აქვს უფლებები და, ამავე დროს, იგი სამართლის სუბიექტია

თვითნებურად ჩამორთმევა.“¹²

წინამდებარე კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია განსაკუთრებით აღინიშნოს პირველი ზოგადი კომენტარის კონვენციის მე-5 მუხლთან მიმართების საკითხი, რომელიც თანასწორუფლებიანობასა და დისკრიმინაციის დაუშვებლობაზე საუბრობს. კერძოდ, სამართლის სუბიექტად თანასწორი აღიარებისთვის, აუცილებელია, უარი პირს არ ეთქვას ქმედუნარიანობაზე დისკრიმინაციული საფუძვლით. კონვენციის მე-5 მუხლია გარანტი, რომ ყველა ადამიანი თანასწორია კანონის წინაშე და სარგებლობს თანაბარი დაცვით. იგი კრძალავს დისკრიმინაციას შეზღუდული შესაძლებლობის საფუძვლით. მე-2 მუხლის თანახმად, დისკრიმინაცია შეზღუდული შესაძლებლობის საფუძველზე „გულისხმობს შეზღუდული შესაძლებლობის საფუძველზე აღმოცენებულ ნებისმიერ განსხვავებას, გარიყვას ან აკრძალვას, რომლის მიზანს ან შედეგს წარმოადგენს აღიარების, თანაბარი უფლებებისა და პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, სოციალურ, კულტურულ, სამოქალაქო და ნებისმიერ სხვა სფეროში მათ მიერ ფუნდამენტურ ღირებულებათა რეალიზების მინიმუმამდე დაყვანა ან სრული უარყოფა.“

ქმედუნარიანობაზე უარი, რომლის მიზანი ან შედეგია ჩარევა შშმ პირის სამართლის სუბიექტად აღიარებაში, არღვევს კონვენციის მე-5 და მე-12 მუხლებს. სახელმწიფოებს აქვთ შესაძლებლობა, შეზღუდონ ქმედუნარიანობა სხვადასხვა გარემოების საფუძველზე, როგორიცაა ვალაუფებლობა ან სასამართლო გადანაცვლები სისხლის სამართლის საქმეზე. თუმცა, სამართლის სუბიექტად თანასწორი აღიარებისა და დისკრიმინაციისგან დაცვის უფლება მოითხოვს, რომ, თუ სახელმწიფო ზღუდავს ქმედუნარიანობას, მაშინ ეს გააკეთოს ყველა პირის მიმართ ერთნაირი საფუძვლით. ქმედუნარიანობის შეზღუდვა არ უნდა ეფუძნებოდეს პიროვნულ მახასიათებლებს, როგორიცაა გენდერი, რასა ან შეზღუდული შესაძლებლობა, და მიზნად არ ისახავდეს განსხვავებული რეჟიმის დანერგვას პირის მიმართ.

12 იხ. პირველი ზოგადი რეკომენდაციის სრული ტექსტი ქართულ ენაზე ხელმისაწვდომია: <https://www.ombudsman.ge/res/docs/2019110614525485936.pdf>

ქმედუნარიანობის აღიარება დისკრიმინაციის გარეშე აღადგენს პირის ავტონომიას და პატივს სცემს ადამიანის ღირსებას კონვენციის მე-3 მუხლით გათვალისწინებული პრინციპების შესაბამისად. გადანყვეტილებების მიღების თავისუფლება ხშირად მოითხოვს პირის ქმედუნარიანობას. დამოუკიდებლობა და ავტონომია გულისხმობს პირის გადანყვეტილებათა სამართლებრივ აღიარებას. გადანყვეტილებების მიღებისას მხარდაჭერის ან გონივრული მისადაგების საჭიროება არ უნდა გამოიყენონ პირის ქმედუნარიანობის ეჭვქვეშ დასაყენებლად. განსხვავებულობისადმი პატივისცემა და შშმ პირების აღიარება ადამიანთა შორის განსხვავებულობის შემადგენელ ნაწილად არ შეესაბამება ქმედუნარიანობის მინიჭებას ასიმილაციური საფუძველით.

დისკრიმინაციის აკრძალვა მოიცავს გონივრულ მისადაგებას ქმედუნარიანობის განხორციელებისას.¹³ ქმედუნარიანობით სარგებლობისას გონივრული მისადაგება განსხვავდება და ავსებს ამ დროს საჭირო მხარდაჭერას. მონაწილე სახელმწიფოები ვალდებული არიან, განახორციელონ ყველა საჭირო ცვლილება, რათა შშმ პირებმა შეძლონ ქმედუნარიანობით სარგებლობა, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ცვლილება არაპროპორციული ან გაუმართლებელი ტვირთია მათთვის. ასეთი ცვლილებების/გარემოებებზე მორგების მაგალითებია: ნვდომა ძირითად შენობებზე, როგორიცაა სასამართლო, ბანკები, სოციალური დახმარების ოფისები და ხმის მიცემის უბნები; სამართლებრივი შედეგის მქონე გადანყვეტილებებზე ინფორმაციის მისაწვდომობა; და პერსონალური ასისტენტი. მხარდაჭერის მოთხოვნაზე უარის თქმა არ შეიძლება არაპროპორციულობის ან გაუმართლებელი ტვირთის საფუძველზე. სახელმწიფოს აკისრია აბსოლუტური ვალდებულება, რომ შშმ პირს დაეხმაროს ქმედუნარიანობით სარგებლობაში.

მეორე მნიშვნელოვანი კომენტარი, რომელიც შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კომიტეტმა მიიღო, ეხება კონვენციის მე-9 მუხლს - „მისაწვდომობას“ და მსჯელობს მის მნიშვნელობაზე შეზღუდული შესაძლებლობის პირების

13 შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენცია, *supra* note 1, მუხლი 5, პუნქტი 3.

საზოგადოებაში სრული და თანაბარი ინტეგრაციისთვის. მისანვდომობა აღქმული უნდა იქნას არა მხოლოდ თანასწორობისა და დისკრიმინაციის აკრძალვის კონტექსტში, არამედ საზოგადოებაში ინტეგრაციის საშუალებად, კერძოდ: ნებისმიერი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირისათვის ხელმისაწვდომობა წინაპირობაა იმისა, რომ მან შეძლოს დამოუკიდებლად ცხოვრება და საზოგადოებაში სრულფასოვნად და თანასწორად მონაწილეობა. ინფორმაციასა და კომუნიკაციაზე ხელმისაწვდომობა მიჩნეულია აზრისა და გამოხატვის თავისუფლების წინაპირობად, რომელსაც ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია და სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტი იცავს.

გარდა ამისა, რეკომენდაციაში აღნიშნულია რომ მისანვდომობა შშმ პირთა დამოუკიდებელი ცხოვრების, ასევე, საზოგადოებრივ ცხოვრებაში სრული და თანასწორი მონაწილეობის წინაპირობაა. თუ ამ პირებს არ ექნებათ წვდომა ისეთი მიმართულებებით, როგორიცაა ფიზიკური გარემო, ტრანსპორტი, ინფორმაცია და კომუნიკაცია (მათ შორის, საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიები და სისტემები), ასევე, საზოგადოებისთვის ღია სერვისები და შენობები, ისინი ვერ შეძლებენ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მონაწილეობას. შემთხვევითი არ არის, რომ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენციის ერთ-ერთი მთავარი პრინციპია მისანვდომობა. ისტორიულად, შშმ პირთა მოძრაობა ამტკიცებდა, რომ ფიზიკურ გარემოსა და საზოგადოებრივ ტრანსპორტზე წვდომა ამ პირთა გადაადგილების თავისუფლების წინაპირობაა, გარანტირებული ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის მე-13 და სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-12 მუხლებით. ანალოგიურად, ინფორმაციასა და კომუნიკაციაზე წვდომა მიიჩნევა აზრისა და გამოხატვის თავისუფლების წინაპირობად, რასაც ითვალისწინებს ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის მე-19 მუხლი და სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-19 მუხლის მე-2 პუნქტი.

სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ

საერთაშორისო პაქტის 25(c) მუხლი ითვალისწინებს, რომ თითოეულ მოქალაქეს თავის ქვეყანაში დისკრიმინაციისა და დაუსაბუთებელი შეზღუდვების გარეშე უნდა მიუწვდებოდეს ხელი საჯარო სერვისებზე. ამ მუხლის დებულებები შეიძლება გამოვიყენოთ ადამიანის უფლებათა ძირითად ხელშეკრულებებში მისაწვდომობის უფლების გაერთიანების საფუძვლად.

საერთაშორისო კონვენცია რასობრივი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ ადგენს, რომ ყველას აქვს უფლება, ჰქონდეს წვდომა ნებისმიერ ადგილსა და სერვისზე, რომელიც გათვალისწინებულია საზოგადოებრივი მოხმარებისთვის, მაგალითად: ტრანსპორტი, სასტუმრო, რესტორანი, კაფე, თეატრი და პარკი.¹⁴ შესაბამისად, ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართალში შექმნილი პრეცედენტის მიხედვით, მისაწვდომობა მიიჩნევა პერ სე უფლებად. უდავოა, რომ სხვადასხვა რასობრივი ან ეთნიკური ჯგუფის წევრები ხვდებოდნენ დაბრკოლებებს საზოგადოებისთვის განკუთვნილ ადგილებსა და სერვისებზე წვდომისას.

ამის მიზეზი გახლდათ საზოგადოებაში დამკვიდრებული მოსაზრებები. ამავე დროს, არსებობდა მზაობა ძალის გამოსაყენებლად, რომ მათთვის შეეზღუდათ შესვლა ფიზიკურად მისაწვდომ ადგილებში. შშმ პირების წინაშე კი დგას ტექნიკური და გარემოსთან დაკავშირებული დაბრკოლება. ეს გარემო ხშირად ადამიანის მიერ არის შექმნილი (მაგ.: კიბე შენობის შესასვლელში, ულიფტო მრავალსართულიანი შენობები და ინფორმაციის არარსებობა მისაწვდომ ფორმატში).

გარემოს შექმნა ყოველთვის დაკავშირებულია სოციალურ და კულტურულ განვითარებასთან, ასევე, ჩვეულებებთან; შესაბამისად, ეს პროცესი სრულად საზოგადოების კონტროლქვეშაა. ასეთი ხელოვნური ბარიერები ხშირად ინფორმაციის ნაკლებობისა და ტექნიკური ცოდნის უქონლობის შედეგია და წინასწარ არ განიზრახავს შშმ პირთა წვდომის შეზღუდვას საზოგადოებრივ ადგილებსა და სერვისებზე. ისეთი პოლიტიკის შემოსაღებად, რომელიც შშმ პირთა წვდომის უკეთეს შესაძლებლობას იძლევა, აუცილებელია მათ მიმართ

¹⁴ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენცია, *supra* note 1, მუხლი 5.

დამოკიდებულების შეცვლა: სტიგმასა და დისკრიმინაციასთან ბრძოლა საგანმანათლებლო პროცესში, ცნობადობის ამაღლების, კულტურული კამპანიებისა და კომუნიკაციის გზით.

საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ და კონვენცია რასობრივი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ მისაწვდომობას განსაზღვრავს ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლის ნაწილად: იგი უნდა განვიხილოთ წვდომის უფლების სოციალური ასპექტის ანალოგად, რომელიც ორიენტირებულია შშმ პირებზე. კონვენცია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ მისაწვდომობას მიიჩნევს ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს პრინციპად, რომელიც უაღრესად მნიშვნელოვანი წინაპირობაა იმისათვის, რომ შშმ პირებმა ეფექტიანად და სრულად ისარგებლონ სამოქალაქო, პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებებით. მისაწვდომობა უნდა განვიხილოთ არა მხოლოდ თანასწორობისა და დისკრიმინაციის აკრძალვის კონტექსტში, არამედ საზოგადოებაში ინვესტირების საშუალებად და მდგრადი განვითარების დღის წესრიგის განუყოფელ ნაწილად.

შშმ პირთა უფლებების კომიტეტმა მისაწვდომობის საკითხზე იმსჯელა გადაწყვეტილებებში. საქმეზე *Nyusti and Takács v. Hungary* (კომუნიკაცია No. 1/2010, დამტკიცდა 2013 წლის 16 აპრილს) კომიტეტმა მიიჩნია, რომ საზოგადოებისთვის შექმნილი ყველა ღია სერვისი მისაწვდომი უნდა იყოს შშმ პირებისთვის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენციის მე-9 მუხლის თანახმად.

მონაწილე სახელმწიფოებმა უნდა განიხილონ საჯარო შესყიდვების კანონმდებლობაც და მასში ასახონ მისაწვდომობის მოთხოვნა. მიუღებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის გამოყენება ისე, რომ წარმოშვას ან განამტკიცოს უთანასწორობა, გამომდინარე მიუწვდომელი სერვისების ან შენობების არსებობიდან. სახელმწიფო შესყიდვები უნდა განხორციელდეს კონვენციის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, რათა უზრუნველყოფილი იყოს მისაწვდომობა და შშმ პირთა დე ფაქტო თანასწორობა.¹⁵

15 იხ. მეორე ზოგადი რეკომენდაციის სრული ტექსტი ქართულ ენაზე ხელ-მისაწვდომია: <https://www.ombudsman.ge/res/docs/2019110511405640989.pdf>

მესამე ზოგადი კომენტარი, რომელიც 2016 წელს იქნა გაცემული, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ქალებისა და გოგონების შესახებ არის. კერძოდ, დოკუმენტის შესაბამისად, არსებობს მყარი მტკიცებულება, რომ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ქალები და გოგონები ცხოვრების უმეტეს სფეროებში წინააღმდეგობებს აწყდებიან. ეს ქმნის ქალებისა და გოგონების მიმართ დისკრიმინაციის მრავალმხრივ და ინტერსექციურ ფორმებს, კერძოდ, ისეთ ასპექტებთან მიმართებით, როგორიცაა: განათლება, ეკონომიკური შესაძლებლობები, სოციალური ინტერაქცია, მართლმსაჯულებაზე თანაბარი წვდომა და სამართლის სუბიექტად აღიარება; ასევე, პოლიტიკაში მონაწილეობის შესაძლებლობა და საკუთარი ცხოვრების კონტროლი სხვადასხვა კონტექსტში (მაგ.: ჯანდაცვა, რაც მოიცავს სექსუალური და რეპროდუქციული ჯანმრთელობის დაცვის სერვისებს; არჩევანი, თუ სად და ვისთან ერთად სურთ ცხოვრება).

კერძოდ, ისტორიულად, საერთაშორისო და ადგილობრივი კანონები და პოლიტიკა არ ცნობდა შშმ გოგონებსა და ქალებთან დაკავშირებულ ასპექტებს. მეორე მხრივ, კანონები და პოლიტიკა, რომლებიც ქალებს მიემართება, ტრადიციულად უგულებელყოფდა შეზღუდულ შესაძლებლობებს. ამგვარმა დამოკიდებულებამ გაამყარა შშმ ქალებისა და გოგონების მიმართ დისკრიმინაციის მრავალი და ინტერსექციური ფორმა.¹⁶ შშმ ქალების მიმართ ხშირია დისკრიმინაციის ფაქტები სქესის, შეზღუდული შესაძლებლობის ან/და სხვა საფუძველით.

შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ქალები არაერთგვაროვანი ჯგუფია. მასში ერთიანდებიან: ადგილობრივი ქალები; ლტოლვილები, მიგრანტები, თავშესაფრის მაძიებელი და იძულებით გადაადგილებული ქალები; დაკავებული ქალები (საავადმყოფოებში, რეზიდენტულ დაწესებულებებში, არასრულწლოვანთა ან გამოსასწორებელ დაწესებულებებში და ციხეებში); ქალები სიღარიბეში; ქალები სხვადასხვა ეთნიკური, რელიგიური და რასობრივი კუთვნილებით; ქალები სხვადასხვა შეზღუდული შესაძლებლობით და მხარდაჭერის მაღალი დონით; ქალები ალბინიზმით; ლესბოსელი, ბისექსუალი

16 იხ. www.un.org/womenwatch/enable.

და ტრანსგენდერი ქალები; ასევე, ინტერსექსი ადამიანები. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ქალების განსხვავებულობა ასევე მოიცავს ნებისმიერ დარღვევას, სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ფიზიკურ, ფსიქოსოციალურ, ინტელექტუალურ ან სენსორულ მდგომარეობას, რომელსაც შეიძლება თან ახლდეს/არ ახლდეს ფუნქციური შეზღუდვები. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენციის პირველ მუხლში შეზღუდული შესაძლებლობა განიხილება, როგორც ინდივიდუალურ დარღვევასა და სოციალურ თუ მატერიალურ გარემოს შორის ინტერაქციის შედეგი.

კანონისა და პოლიტიკის ეტაპობრივი ცვლილებები დაიწყო 1980-იანი წლებიდან და მოხდა შშმ ქალთა აღიარება. სამართალწარმოება, შემუშავებული ბავშვის უფლებების კონვენციისა და ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის კონვენციის მიხედვით, გამოყოფს საკითხებს, რომლებსაც უნდა მიექცეს ყურადღება შშმ ქალებსა და ბავშვებთან მიმართებით და რეკომენდაციებს, რომლებიც უნდა შესრულდეს. გაეროს სხვადასხვა ორგანომ პოლიტიკის დონეზე გადადგა ნაბიჯები შშმ ქალთა პრობლემების მოსაგვარებლად. მათ შორისაა სხვადასხვა რეგიონული სტრატეგია, რომლებიც შემუშავდა ინკლუზიური საზოგადოების განვითარებისათვის.

შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენციის მე-6 მუხლი აღიარებს შშმ ქალებისა და გოგონების საჭიროებებს და მაღალი სტანდარტით იცავს მათ უფლებებს. ეს მუხლი დოკუმენტში დიდი ძალისხმევის შედეგად აისახა. მე-6 მუხლი განამტკიცებს კონვენციის მიდგომას დისკრიმინაციის აკრძალვის მხრივ, განსაკუთრებით, ქალებსა და გოგონებთან მიმართებით. იგი მონაწილე სახელმწიფოებისაგან მოითხოვს, რომ დისკრიმინაციული ქმედებებისაგან თავშეკავების გარდა, მიიღონ ზომები შშმ ქალებისა და გოგონების განვითარების, ნინსვლისა და გაძლიერებისათვის; ასევე, ხელი შეუწყონ მათი, როგორც აშკარა უფლებების მქონე სუბიექტების გაძლიერებას, რათა ამ ადამიანების ხმა ისმოდეს, ამაღლდეს მათი თვითშეფასება, გაეზარდოთ უფლებამოსილება და შეძლონ გადანყვეტილებათა მიღება ყველა სფეროში, რომლებსაც გავლენა აქვს მათ ცხოვრებაზე. მე-6 მუხლი

ანესებს დისკრიმინაციის დაუშვებლობისა და თანასწორობის ვალდებულებას, ერთმნიშვნელოვნად უკანონოდ აცხადებს შშმ ქალთა მიმართ დისკრიმინაციას და ხელს უწყობს თანასწორობას შესაძლებლობისა და შემოსავლების მხრივ. ქალები და გოგონები, მათ შორის, შეზღუდული შესაძლებლობით, უფრო ხშირად ხდებიან დისკრიმინაციის მსხვერპლნი, ვიდრე მამაკაცები და ბიჭები.¹⁷

ასევე 2016 წლის, კომიტეტის რიგით მეოთხე, ზოგადი კომენტარი არის ინკლუზიური განათლების შესახებ. ისტორიულად დახმარების მიმღებად მიჩნეული შშმ პირები ახლა საერთაშორისო სამართლის მიხედვით აღიარებულნი არიან, როგორც უფლების მქონენი. მათ აქვთ განათლების უფლება - დისკრიმინაციის გარეშე და თანაბარი შესაძლებლობის საფუძველზე. კონვენცია ბავშვის უფლებების შესახებ (1989), მსოფლიო დეკლარაცია „განათლება ყველასათვის“ (1990), შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა თანაბარი შესაძლებლობის უზრუნველყოფის სტანდარტული წესები (1993), სალამანკას დეკლარაცია და სამოქმედო ჩარჩო (1994) - ყველა მათგანი მოიცავს ზომებს, რომლებიც ემსახურება შშმ პირთა განათლების უფლების გაგებასა და ცნობიერების გაზრდას.

ინკლუზია განათლების უფლების მიღწევის გასაღებია. მისი აღიარების პროცესი გაძლიერდა ბოლო 30 წლის განმავლობაში და დაცულია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენციით - პირველი სამართლებრივად სავალდებულო ინსტრუმენტით, რომელიც მოიცავს მითითებას ხარისხიანი ინკლუზიური განათლების კონცეფციაზე. მდგრადი განვითარების მე-4 მიზანი ასევე ადასტურებს ინკლუზიური, ხარისხიანი და სამართლიანი განათლების მნიშვნელობას. ინკლუზიური განათლება უმთავრესია ყველა მსმენელის, მათ შორის, შშმ პირების მაღალხარისხიანი განათლების, ასევე, ინკლუზიური, მშვიდობიანი და სამართლიანი საზოგადოების განვითარებისათვის. გაეროს ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისრის ოფისის ანგარიშში, რომელიც შეეხება შშმ პირთა განათლების უფლების თემატურ სწავლებას, აღნიშნულია, რომ

17 იხ. მესამე ზოგადი რეკომენდაციის სრული ტექსტი ქართულ ენაზე, ხელმისაწვდომია: <https://www.ombudsman.ge/res/docs/2019110511405637288.pdf>

მხოლოდ ინკლუზიურ განათლებას შეუძლია უზრუნველყოს შშმ პირთა ხარისხიანი განათლება და სოციალური განვითარება, ასევე, უნივერსალობის გარანტია და დისკრიმინაციის დაუშვებლობა განათლების უფლებაში.

შესაბამისად, მონაწილე სახელმწიფოებმა უნდა გაიარონ კონსულტაციები და, წარმომადგენლობითი ორგანიზაციების მეშვეობით, აქტიურად ჩართონ შშმ პირები (მათ შორის, ბავშვებიც) ინკლუზიური საგანმანათლებლო პოლიტიკის დაგეგმვის, განხორციელების, მონიტორინგისა და შეფასების ყველა ასპექტში. შშმ პირები და, შესაბამისობის მიხედვით, მათი ოჯახები, უნდა აღიარონ პარტნიორობად, და არა უბრალოდ განათლების მიმღებ პირებად.¹⁸

გაეროს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კომიტეტის მეხუთე ზოგადი კომენტარი, დამოუკიდებლად ცხოვრებისა და საზოგადოებაში ჩართულობის შესახებ არის და 2017 წელს გაიცა. ისტორიულად, შშმ პირებს არ შეეძლოთ პირადი და ინდივიდუალური არჩევანის გაკეთება და ცხოვრების ყველა სფეროს კონტროლი. ბევრი ადამიანი მიიჩნეოდა მათ მიერ შერჩეულ თემებში დამოუკიდებლად ცხოვრების უნარ-ჩვევათა არმქონედ. მხარდაჭერა მიბმულია კონკრეტულ საცხოვრებელ პირობებზე და საზოგადოებრივი ინფრასტრუქტურა ზოგჯერ არ არის მოწყობილი უნივერსალური დიზაინის შესაბამისად. ნაცვლად იმისა, რომ შემუშავდეს შშმ პირთა დამოუკიდებელი ცხოვრების შესაძლებლობები, რესურსების ინვესტირება ხდება დანესებულებებში. ამ ყველაფერმა, შედეგად, გამოიწვია მათი მიტოვებულობა, ოჯახზე დამოკიდებულება, ინსტიტუციონალიზაცია, იზოლაცია და სეგრეგაცია.

კერძოდ, აღნიშნული კომენტარი აწესებს რეკომენდაციებს კონვენციის მე-19 მუხლის იმპლემენტაციისთვის და განმარტავს, რომ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ადამიანებს აქვთ დამოუკიდებელი ცხოვრებისა და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ჩართულობის, გადაწყვეტილებების მიღებისა და საკუთარი ცხოვრების კონტროლირების/მართვის

18 იხ. მეოთხე ზოგადი რეკომენდაციის სრული ტექსტი ქართულ ენაზე, ხელმისაწვდომია: <https://www.ombudsman.ge/res/docs/2019110511405657307.pdf>

სხვებთან თანაბარი უფლება. მე-19 მუხლი აერთიანებს სამოქალაქო და პოლიტიკურ, ასევე ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებებს და ყურადღებას ამახვილებს ამ უფლებების ურთიერთდამოკიდებულებასა და ერთობლიობაზე. საზოგადოებრივ ცხოვრებაში სრული ჩართულობის უფლების რეალიზება შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ზემოთ ჩამოთვლილი ყველა უფლება ეფექტურად განხორციელდება შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების ცხოვრებაში.

კონვენციის პრეამბულაში აღიარებულია, რომ ბევრი შშმ პირი ცხოვრობს სიღარიბეში და საჭიროა ამ მდგომარეობის ზეგავლენის დაძლევა. სოციალური გარიყვის საფასური მაღალია, რადგან ის უხეშად ერევა პირის ინდივიდუალურ თავისუფლებაში. სოციალური გარიყვა ასევე ქმნის სტიგმას, სეგრეგაციასა და დისკრიმინაციას. სამივე მათგანს, გარდა უარყოფითი სტერეოტიპებისა, რომლებითაც „იკვებება“ შშმ პირთა მარგინალიზაციის ციკლი, შეუძლია მიგვიყვანოს ძალადობამდე, ექსპლუატაციასა და სასტიკ მოპყრობამდე. შშმ პირთა მიმართ პოლიტიკა და კონკრეტული სამოქმედო გეგმები, დამოუკიდებელ ცხოვრებაზე უფლების (მუხლი 19) ხელშეწყობით, ხარჯთეფექტური მექანიზმია ისეთი მიზნების მისაღწევად, როგორიცაა უფლებებით სარგებლობა, მდგრადი განვითარება და სიღარიბის შემცირება.

აღნიშნული კომენტარი კონვენციის მე-3 მუხლის შესაბამისად განმარტავს, რომ „სრულყოფილი ჩართვა და მონაწილეობა საზოგადოებაში“ გულისხმობს სრულ სოციალიზაციას და ყველა მომსახურების მისაწვდომობას. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთათვის მნიშვნელოვანია მათთვის მისაღება და საჭირო ფორმატში სხვებთან თანასწორის წვდომა ინფორმაციაზე.¹⁹

კომიტეტის მეექვსე ზოგადი კომენტარი გაეროს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენციის მე-5 მუხლთან — „თანასწორუფლებიანობა და დისკრიმინაციის დაუშვებლობა“ — დაკავშირებით არის გაცემული.

19 იხ. მეხუთე ზოგადი რეკომენდაციის სრული ტექსტი ქართულ ენაზე, ხელმისაწვდომია: <https://www.ombudsman.ge/res/docs/2019110511405634547.pdf>

თანასწორობა და არადისკრიმინაციული მიდგომები საერთაშორისო სამართალში ადამიანის ერთ-ერთი ძირითადი და ფუნდამენტური უფლებაა, რომელიც პირდაპირპროპორციულად არის დაკავშირებული ადამიანის ღირსებასთან და ადამიანის უფლებების საფუძველს წარმოადგენს. ყველა ადამიანი თანასწორია და დაუშვებელია მათ მიმართ ნებისმიერი სახის/ფორმის დისკრიმინაცია. თანასწორობის უფლება კონვენციის ერთ-ერთი ფუნდამენტური უფლებაა და კონვენციის სხვა ძირითად მუხლებში არაერთხელ/მრავალჯერადად არის ნახსენები „სხვათა თანასწორად“ უფლების ფორმულირებასთან ერთად, რომელიც ყველა ძირითად უფლებას აერთიანებს.

დისკრიმინაციის აკრძალვა ნიშნავს დაცვას დისკრიმინაციის ყველა ფორმისგან. ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო დოკუმენტების მიხედვით, გამოიყოფა ოთხი ძირითადი სახეობის/ტიპის/სახის დისკრიმინაცია, რომლებიც შეიძლება არსებობდეს/განხორციელდეს როგორც დამოუკიდებლად, ასევე ერთდროულად: „პირდაპირი დისკრიმინაცია“, „არაპირდაპირი/ირიბი დისკრიმინაცია“, „უარი გონივრულ მისადაგებაზე“ და „შევიწროება“.

კომიტეტი ასევე აღნიშნავს, რომ დაუშვებელია „კომბინირებული დისკრიმინაცია“, რომელიც მაშინ ვლინდება, როცა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ადამიანი ან ადამიანი, რომელიც ასოცირდება შეზღუდულ შესაძლებლობასთან, დისკრიმინაციის მსხვერპლია ერთობლიობაში შეზღუდული შესაძლებლობის გამო კანის ფერის, სქესის ან გენდერის ან სხვას სტატუსის საფუძველზე. კომბინირებული დისკრიმინაცია შეიძლება იყოს როგორც პირდაპირი, ასევე არაპირდაპირი და გამოიხატებოდეს გონივრულ მისადაგებაზე უარის თქმით ან შევიწროებით.

ადამიანის ღირსებასთან კავშირის გამო, ეს პრინციპები ყველა უფლების უმნიშვნელოვანესი ნაწილია. ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 1-ლი და მე-2 მუხლები აღნიშნავს, რომ ყველა ადამიანი თანასწორია ღირსებისა და უფლებების კუთხით და კრძალავს დისკრიმინაციას სხვადასხვა ნიშნით, რომელთა სიაც ამოწურული არ არის. თანასწორობა და დისკრიმინაციის დაუშვებლობა ადამიანის უფლებათა ყველა შეთანხმების ფუნდამენტური ნაწილია. საერთაშორისო პაქტი

სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ კრძალავს დისკრიმინაციას არასრული სიით მოცემული სხვადასხვა ნიშნით და საფუძვლად უდევს კონვენციის მე-5 მუხლს. გაეროს ადამიანის უფლებათა ყველა კონვენციის პირველი მიზანია თანასწორობის დამყარება და დისკრიმინაციის აღმოფხვრა, ამიტომ თითოეული მათგანი მოიცავს ნორმებს აღნიშნული საკითხების შესახებ. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენცია ითვალისწინებს სხვა კონვენციების გამოცდილებას: მისი პრინციპები თანასწორობასა და დისკრიმინაციის დაუშვებლობასთან მიმართებით გაეროს ტრადიციისა და მიდგომების ევოლუციაა.

ტერმინი „ღირსება“ ამ კონვენციაში უფრო ხშირად არის ნახსენები, ვიდრე გაეროს სხვა კონვენციებში ადამიანის უფლებათა შესახებ. ის აღნიშნულია პრეამბულაშიც, რომელშიც წევრი სახელმწიფოები ითვალისწინებენ ამ ორგანიზაციის წესდებასა და მასში ჩამოყალიბებულ პრინციპებს. ეს პრინციპები აღიარებს თითოეული ადამიანისთვის დამახასიათებელ ღირსებასა და ფასეულობას, მათ თანასწორობასა და განუყოფელ უფლებებს კი მიიჩნევს თავისუფლების, სამართლიანობისა და საყოველთაო მშვიდობის საფუძვლად.

კომიტეტი შემოთქვამს, რომ წევრი სახელმწიფოების კანონები და პოლიტიკა შეზღუდულ შესაძლებლობებთან დაკავშირებულ საკითხებს ჯერ კიდევ დახმარებისა და/ან სამედიცინო მოდელის კუთხით უდგება, მიუხედავად იმისა, რომ ეს მოდელები კონვენციას არ შეესაბამება. მსგავსი პარადიგმების მუდმივი გამოყენება ხელს უშლის შშმ პირთა აღიარებას უფლებების სრულყოფილ სუბიექტებად და უფლებების მქონეებად. გარდა ამისა, კომიტეტი აღნიშნავს, რომ წევრი სახელმწიფოები ჯერჯერობით არასაკმარისად ცდილობენ დამოკიდებულებითი ბარიერების გადალახვას შეზღუდული შესაძლებლობის მიმართ. ამის მაგალითია მყარად შენარჩუნებული და დამამცირებელი სტერეოტიპები, სტიგმა და წინასწარი განწყობები შშმ პირთა მიმართ და მათი აღქმა საზოგადოების ტვირთად. საპასუხოდ, აუცილებელია, შშმ პირებმა, წარმომადგენლობითი ორგანიზაციების მეშვეობით, წამყვანი როლი შეასრულონ სამართლებრივი და პოლიტიკური

რეფორმების შემუშავებაში.

თანასწორობა და დისკრიმინაციის დაუშვებლობა კონვენციის ძირითადი ნაწილია და მის არსებით მუხლებში მუდმივად მეორდება შემდეგი ფორმულირებით: „სხვების თანასწორად“. ეს ფორმულირება კონვენციის არსებით მუხლებს დისკრიმინაციის დაუშვებლობის პრინციპთან აკავშირებს. ფაქტობრივი თუ აღქმული დარღვევების გამო, ადამიანების ღირსება, პატიოსნება და თანასწორობა მუდმივად ილახება. დისკრიმინაცია ხდებოდა და ხდება მრავალგვარი სახით, მათ შორის, ისეთი სასტიკი ფორმებით, როგორიცაა თანხმობის გარეშე ან/და იძულებითი სისტემატური სტერილიზება და სამედიცინო ან ჰორმონალური ჩარევები (მაგ.: ლობოტომია და „ემლის მკურნალობა“), ნარკოტიკების იძულებითი მოხმარება, იძულებითი ელექტროშოკები, თავისუფლების აღკვეთა, „ევთანაზიის“ სახელით ცნობილი სისტემატური მკვლელობა, იძულებითი და ძალდატანებითი აბორტი, ჯანმრთელობის დაცვაზე წვდომის შეზღუდვა, სხეულის დასახიჩრება და ადამიანით ვაჭრობა (ტრეფიკინგი), სახელდობრ, ალბინიზმის მქონე პირების შემთხვევაში.²⁰

2018 წელს შემუშავებული, რიგით მეშვიდე ზოგადი კომენტარი, შეეხება შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების, მათ შორის, ბავშვების მონაწილეობას კონვენციის იმპლემენტაციასა და მონიტორინგში, წარმომადგენელი ორგანიზაციების მეშვეობით.

შშმ პირები სრულად იყვნენ ჩართულნი მოლაპარაკებებში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენციის შესახებ და გადამწყვეტი როლი შეასრულეს მის შემუშავებაში. ასეთ მჭიდრო კონსულტაციას და აქტიურ ჩართულობას წარმომადგენელი ორგანიზაციებისა და პარტნიორების მეშვეობით, დადებითი გავლენა ჰქონდა კონვენციის ხარისხზე, ასევე, მის შესაბამისობაზე შშმ პირთა საჭიროებებთან. გამოჩნდამათი ძალა, გავლენა და პოტენციალიც, რასაც შედეგად მოჰყვა ინოვაციური კონვენციის შემუშავება

20 იხ. მეექვსე ზოგადი რეკომენდაციის სრული ტექსტი ქართულ ენაზე, ხელმისაწვდომია: <https://www.ombudsman.ge/res/docs/2019110511405646434.pdf>

და ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული შეზღუდული შესაძლებლობის მოდელის ჩამოყალიბება. ამდენად, კონვენცია ეფუძნება შშმ პირთა ეფექტიან და მნიშვნელოვან მონაწილეობას, წარმომადგენელი ორგანიზაციების მეშვეობით.

ხშირ შემთხვევაში, შშმ პირებთან დაკავშირებული, მათ ცხოვრებაზე გავლენის მქონე და მათი სახელით გადანყვეტილებები მიიღება ისე, რომ ეს პირები არ არიან ჩართულნი პროცესში. მათთან კონსულტაციის მნიშვნელობა ბოლო რამდენიმე ათწლეულის განმავლობაში აღიარეს. ეს შედეგად მოჰყვა შშმ პირთა მოძრაობების შექმნას, რომლებმაც მოითხოვეს ადამიანის უფლებების ცნობა, ასევე, მათ განსაზღვრაში საკუთარი როლის აღიარება. სლოგანი - „არაფერი ჩვენ შესახებ ჩვენ გარეშე“ - რომელიც ეფუძნება მნიშვნელოვანი მონაწილეობის პრინციპს, ეხმარება შშმ პირთა უფლებებზე შექმნილი მოძრაობის ფილოსოფიასა და ისტორიას.

საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მონაწილეობის კუთხით, შშმ პირები ჯერ კიდევ დგანან დამოკიდებულებითი, ფიზიკური, სამართლებრივი, ეკონომიკური, სოციალური და კომუნიკაციის მნიშვნელოვანი ბარიერების წინაშე. კონვენციის ძალაში შესვლამდე, შშმ პირების მოსაზრებები უგულვებელყოფილი იყო და მათ ნაცვლად უპირატესობა ენიჭებოდათ მესამე მხარეებს (მაგ.: შშმ პირებისთვის არსებულ ორგანიზაციებს).

კონვენციაზე მოლაპარაკებისა და მისი შემუშავების პროცესში შშმ პირთა ჩართულობა - უშუალოდ ან წარმომადგენელი ორგანიზაციების მეშვეობით - სრულყოფილი და ეფექტიანი მონაწილეობის, ინდივიდუალური ავტონომიისა და გადანყვეტილებათა მიღების თავისუფლების შესანიშნავი მაგალითი აღმოჩნდა. შედეგად, ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართალი შშმ პირებს ერთმნიშვნელოვნად მიიჩნევს ადამიანის ყველა უფლებისა და ძირითადი თავისუფლების „სუბიექტებად.“²¹

ბოლო, 2022 წელს მიღებული მერვე კომენტარი შეეხება შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სამუშაოს და

21 იხ. მეშვიდე ზოგადი რეკომენდაციის სრული ტექსტი ქართულ ენაზე, ხელმისაწვდომია: <https://www.ombudsman.ge/res/docs/2019110511405625554.pdf>

დასაქმების უფლებას. წინამდებარე ზოგადი კომენტარის მიზანია განმარტოს მონაწილე სახელმწიფოების ვალდებულებები სამუშაოსა და დასაქმების უფლებასთან დაკავშირებით, როგორც ეს გათვალისწინებულია კონვენციის 27-ე მუხლში. კონვენცია აყალიბებს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მუშაობისა და დასაქმების უფლების პრინციპებსა და სტანდარტებს და აძლევს საფუძველს, რომ მონაწილე სახელმწიფოებმა შეასრულონ თავიანთი ვალდებულებები მდგრადი განვითარების მიზნების შესაბამისად 2030 წლისთვის სრული და პროდუქტიული მიღწევის შესახებ. დასაქმება და ღირსეული სამუშაო ყველა პირისთვის, მათ შორის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის და თანაბარი ანაზღაურება თანაბარი ღირებულების სამუშაოსთვის.

შრომის უფლება ფუნდამენტური უფლებაა, რომელიც აუცილებელია ადამიანის სხვა უფლებების რეალიზაციისთვის და წარმოადგენს ადამიანის ღირსების განუყოფელ ნაწილს. მუშაობის უფლება ასევე ხელს უწყობს ინდივიდების და მათი ოჯახის გადარჩენას და, რამდენადაც სამუშაო თავისუფლად არის არჩეული ან მიღებული, მათ განვითარებასა და აღიარებას საზოგადოებაში. მუშაობის უფლება აღიარებულია რამდენიმე საერთაშორისო და რეგიონულ სამართლებრივ დოკუმენტში. მაგალითად, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების საერთაშორისო პაქტი შრომის უფლებას აღიარებს მე-6 მუხლში და ცალსახად ავითარებს მუშაობის უფლების ინდივიდუალურ განზომილებას ყველას სამართლიანი და სამართლიანობით სარგებლობის უფლების მე-7 მუხლში აღიარებით. ასევე, შრომის უფლების კოლექტიური განზომილება განხილულია მე-8 მუხლში, რომელიც აცხადებს ყველა პირის უფლებას შექმნას პროფესიული კავშირები და შეუერთდეს პროფკავშირს, რომელიც არჩეულია და პროფკავშირების თავისუფლად ფუნქციონირების უფლებას.

გააზრებული სამუშაო და დასაქმება აუცილებელია პიროვნების ეკონომიკური უსაფრთხოების, ფიზიკური და ფსიქიკური ჯანმრთელობის, პირადი კეთილდღეობისა და იდენტობის გრძნობისთვის. ამასთანავე ცნობილია, რომ ფასეულობათა სისტემა, რომელიც ცნობილია როგორც ქმედუნარიანობა,

უარყოფითად მოქმედებს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე მრავალი პირისთვის, ჰქონდეს მნიშვნელოვანი სამუშაო და დასაქმება. აბლეიზმი²² და მისი ზემოქმედება აღწერილია, როგორც ღირებულებითი სისტემა, რომელიც თვლის სხეულისა და გონების გარკვეულ ტიპურ მახასიათებლებს, როგორც აუცილებელს ღირებული ცხოვრებისათვის. გარეგნობის, ფუნქციონირებისა და ქცევის მკაცრ სტანდარტებზე დაყრდნობით, უნარიანი აზროვნება განიხილავს ინვალიდობის გამოცდილებას, როგორც უბედურებას, რომელიც ინვევს ტანჯვასა და არახელსაყრელობას და უცვლელად აფასებს ადამიანის სიცოცხლეს. აბლეიზმი არის შშმ პირთა სამედიცინო და საქველმოქმედო მოდელების საფუძველი, რომელიც ინვევს სოციალურ ცრურწმენას, უთანასწორობას და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დისკრიმინაციას, რადგან ის ეფუძნება კანონმდებლობას, პოლიტიკას და პრაქტიკას, როგორიცაა სეგრეგირებული დასაქმება, მაგალითად, „დაფარული სახელოსნოები“ და შეიძლება გამოიწვიოს არანებაყოფლობითი მონაწილეობა არაფორმალურ ეკონომიკაში.

შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს ექმნებათ ბარიერები თავისუფალი შრომის ბაზარზე მუშაობისა და დასაქმების უფლების მოპოვებისა და გამოყენებისას, სხვებთან თანაბარ საფუძველზე. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს ემუქრებათ მაღალი უმუშევრობის დონე, დაბალი ხელფასები, არასტაბილურობა, დაბალი სტანდარტები დასაქმების პირობებში, სამუშაო გარემოს ხელმისაწვდომობის ნაკლებობა და ასევე ნაკლებად სავარაუდოა, ვიდრე სხვა პირები დაინიშნონ მენეჯერულ პოზიციებზე, როდესაც ისინი ოფიციალურად არიან დასაქმებულები. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები უფრო დაბალ ანაზღაურებას იღებენ, ვიდრე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები და უფრო მეტად არიან დაუცველ დასაქმებაში, მათ შორის არაფორმალურ სექტორში დასაქმებულები, თვითდასაქმებულები ან ნახევარ განაკვეთზე დასაქმებულები. მონაცემები და სხვა მტკიცებულებები მიუთითებს, რომ ეს განსხვავებები განსაკუთრებით ეხება

²² დისკრიმინაცია, რომელშიც შრომისუნარიანი ადამიანები განიხილებიან როგორც ნორმალური და აღემატებიან შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს.

შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს ასაკის, სქესის, სქესის, ეთნიკური წარმომავლობის, საცხოვრებელი ადგილისა და სხვა საფუძვლების მიხედვით.

ეკონომიკაში და შრომის ბაზარზე განვითარებადი პირობები ქმნის ახალ გამოწვევებსა და შესაძლებლობებს მუშაობის უფლების უზრუნველსაყოფად. ახალმა ტექნოლოგიებმა, მათ შორის ხელოვნური ინტელექტისა და ციფრულ მუშაობაზე გადასვლამ, შეიძლება შექმნას ახალი ბარიერები ან დისკრიმინაციის ფორმები, ასევე შესთავაზოს ახალი გზები სამუშაოსა და დასაქმების ახალ ფორმებს. ეკონომიკური ტრანსფორმაციები, როგორიცაა მწვანე ეკონომიკაზე გადასვლა ან კრიზისებზე რეაგირება, ქმნის ინკლუზიის შესაძლებლობებს და ასევე ხალხის მიტოვების საფრთხეს.

კონვენციის 27-ე მუხლი აერთიანებს რამდენიმე ურთიერთდამოკიდებულ და ურთიერთდაკავშირებულ უფლებას შრომის უფლების ფარგლებში, მათ შორის 27(1)(ბ) მუხლში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების, სხვებთან თანაბარ საფუძველზე, სამართლიან და ხელსაყრელ მოპყრობას. სამუშაოს და უსაფრთხო სამუშაო პირობების დაცვას, მათ შორის შევიწროებისგან დაცვას, და 27(1)(ც) მუხლში მუშაობის უფლების კოლექტიური განზომილება და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების მიერ მათი შრომითი და პროფკავშირული უფლებების თანაბრად განხორციელება.

4. დამატებითი მექანიზმები - ევროპის საბჭო

შშმ პირთა სრული და ეფექტური მონაწილეობა ცხოვრების და საზოგადოების ყველა სფეროში უმნიშვნელოვანესია ადამიანის უფლებებით სარგებლობისთვის. კონვენციის 32-ე მუხლი აღიარებს საერთაშორისო თანამშრომლობის მნიშვნელობას კონვენციის ეროვნულ დონეზე დანერგვაში მხარდაჭერის კუთხით. ამ მიზნით, გაეროს დონეზე, მრავალ აქტორთან ერთად, რომლებიც შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების დაცვის საკითხებზე მუშაობენ, შშმ პირთა უფლებების დაცვის კომიტეტი და შეზღუდული შესაძლებლობის და ხელმისაწვდომობის შესახებ გენერალური მდივნის სპეციალური წარმომადგენელი, ევროპის საბჭო, ასევე გაეროს მდგრადი

განვითარების მიზნების, გაეროს გლობალური კომპაქტის (შეთანხმება), მათ შორის სოციალური კორპორატიული პასუხისმგებლობის ფარგლებში, მუშაობს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სრულფასოვანი და ეფექტურად მონაწილეობის ხელშეწყობის პროპაგანდაზე, შესაბამისად კონვენციის საფუძველზე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების მიერ ადამიანის უფლებათა სრულფასოვანი და თანაბარი ხელმისაწვდომობის და სარგებლობის გაზრდაზე.²³ ამ საერთო მიზნის მისაღწევად, ევროპის საბჭოს ფარგლებში გათვალისწინებული აღნიშნული ინიციატივა ითვალისწინებს შემდეგ მიმართულებებს:

უნივერსალური დიზაინი და გონივრული მისადაგება. შეზღუდული შესაძლებლობა შედეგია ინდივიდუალური დარღვევებისა და არსებული დამოკიდებულებითი და გარემო ბარიერების ურთიერთქმედებისა. შეზღუდულმა შესაძლებლობებმა შესაძლოა შეაფერხოს ადამიანის უფლებებით და ფუნდამენტალური თავისუფლებით სრულფასოვანი სარგებლობა და ხელი შეუშალოს შშმ პირს საზოგადოებაში ეფექტურ და თანასწორუფლებიან მონაწილეობას. ადამიანები მრავლობითი, რთული და ურთიერთმკვეთი დარღვევებით აწყდებიან დამატებით ბარიერებს და კიდევ უფრო მეტი ინსტიტუციონალიზაციის, გარიყვის და სიღარიბის რისკის წინაშე დგანან. იმისთვის, რომ ხელი შეუშალოთ ან აღმოვფხვრათ არსებული ბარიერები, აუცილებელია ინვესტირება მდგრად განვითარებასა და გაუმჯობესებულ ხელმისაწვდომობაში.

ხელმისაწვდომობის კუთხით არსებული გამოწვევები შესაძლოა თავიდან იქნას აცილებული ან მნიშვნელოვნად შემცირებული გონივრული და არა ძვირადღირებული უნივერსალური დიზაინის გამოყენებით, რომლითაც ყველა ისარგებლებს. საჭირო ხელმისაწვდომობის მექანიზმებთან ერთად, რომლებიც დაკავშირებული ჯგუფებთან, შესაძლოა ინდივიდუალური ბარიერების აღმოფხვრა პიროვნებაზე მორგებული გონივრული მისადაგების უზრუნველყოფით. უარი მისაღებ საცხოვრებელ გარემოზე, ასევე უარი ხელმისაწვდომობაზე ხელს უწყობს

²³ ინფორმაცია მომზადებულია, მათ შორის ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა სტრატეგიაზე დაყრდნობით, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/disability-strategy-human-rights-a-reality-for-all-georgian-language/1680764a86>

დისკრიმინაციას. ეს ორივე კონცეფცია განსაზღვრული და აღწერილია კონვენციაში.

გენდერული თანასწორობა. გენდერული თანასწორობა ნიშნავს თანაბარ ხილვადობას, უფლებამოსილებას, პასუხისმგებლობას და მონაწილეობას ქალისთვისაც და მამაკაცისთვისაც როგორც საჯარო, ისე პირად ცხოვრებაში. შშმ ქალები და გოგონები ხშირად აწყდებიან დამატებით ბარიერებს და კიდევ უფრო მეტ დისკრიმინაციას საკუთარი უფლებების და აქტივობებში ჩართულობის მხრივ, ვიდრე მამაკაცები. შშმ ქალები და გოგონები ასევე უფრო მეტად არიან ყოველგვარი ძალადობის რისკის წინაშე, როგორც სახლში, ასევე მის გარეთ.

მრავლობითი დისკრიმინაცია. ბევრი შშმ პირი წარმოადგენს მრავლობითი დისკრიმინაციის და/ან დისკრიმინაციის და სეგრეგაციის მკვეთრი ფორმების რისკის ობიექტს საზოგადოების მხრიდან მათი სპეციფიკური სიტუაციიდან გამომდინარე (მაგ. ფინანსური ან განათლების სტატუსი, საცხოვრებელი გარემოს მოწყობა, დახმარების საჭიროების დონე, შეზღუდული შესაძლებლობა ან შეზღუდული შესაძლებლობის კომბინაცია და სხვ.) ან სხვა მიზეზებით (მაგ. რასა, ფერი, სქესი, ენა, რელიგია, პოლიტიკური ან სხვა შეხედულებები, ეროვნება, ეთნიკური ან სოციალური წარმომავლობა, საკუთრება, დაბადება, ასაკი, სექსუალური ორიენტაცია, გენდერული იდენტობა ან სხვა სტატუსი).

განათლება და გადამზადება. ხარისხიანი განათლება, მათ შორის ადამიანის უფლებების სწავლება, წარმოადგენს შშმ პირთა მიერ ადამიანის უფლებებით სარგებლობის წინაპირობას სხვებთან ერთად თანასწორობის საფუძველზე.

თანასწორობა ადამიანის უფლებებისა და ფუნდამენტალური თავისუფლების ძირითადი პრინციპია. ის გარანტირებულია ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით, ევროპული სოციალური ქარტიით, კონვენციით და სხვა რეგიონული და ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო ხელშეკრულებებით და შესაბამისი დოკუმენტებით. მუშაობა თანასწორობასა და დისკრიმინაციისგან თავისუფალ გარემოზე მოიცავს ფოკუსირებას გენდერულ თანასწორობაზე და შშმ ბავშვთა

უფლებებზე.

არათანასწორი მოპყრობა და დისკრიმინაცია სხვადასხვა ფორმით ხელს უშლის შშმ პირთა მიერ ადამიანის უფლებებით და ფუნდამენტური თავისუფლებით სრულფასოვან და თანაბარ სარგებლობას. ასევე, ეკონომიკური კრიზისი და მძიმე ჩავარდნები ეკონომიკაში შესაძლოა იქცეს უთანასწორობის გამომწვევ რისკ ფაქტორად რესურსების სიმცირით და საბიუჯეტო კვეცით ეროვნულ და ადგილობრივ დონეზე იმ მომსახურებებისთვის, რომლებიც ეხმარება და გამიზნულია შშმ პირებისთვის.

ცნობიერების ამაღლება, მათ შორის საგანმანათლებლო სისტემის საშუალებით, არის განსაკუთრებული სახელმწიფო ვალდებულება კონვენციის მე-8 მუხლის შესაბამისად. შშმ პირები ჯერ კიდევ აწყდებიან ინდიფერენტულობას, მიუღებელ დამოკიდებულებას და სტერეოტიპებს, რომლებიც ემყარება არსებულ ცრურწმენებს, შიშებსა და მათი შესაძლებლობისადმი ურწმუნოებას. ქმედება მიმართული უნდა იყოს ამ უარყოფითი დამოკიდებულებების და სტერეოტიპების ცვლაზე ცნობიერების ამაღლების პოლიტიკით, შესაბამისი სტრატეგიებისა და ქმედებების ხარჯზე, რომელიც მოიცავს ყველა დაინტერესებულ მხარეს, მათ შორის მედიას.

დისკრიმინაციულ დამოკიდებულებას და ქცევას, სტიგმატიზაციას და შშმ პირებზე მათ დამღუპველ ან მტკივნეულ შედეგებს უნდა დავუპირისპიროთ ხელმისაწვდომობა და ობიექტური ინფორმაცია შესაძლებლობებზე, შეუძლებლობის სანინააღმდეგოდ. ეს მოიცავს შეზღუდულ შესაძლებლობებს და ბარიერებს საზოგადოებაში, რათა მოხდეს საჭიროებათა უკეთესი გააზრების პროპაგანდა და უზრუნველყოფილ იქნას შშმ პირების უფლებები და მათი ინკლუზია ცხოვრების ყველა სფეროში.

ხელმისაწვდომობა, როგორც ეს განსაზღვრულია არის წინაპირობა შშმ პირთათვის, რომ შეძლონ ისარგებლონ ადამიანის უფლებებით აქტიურად, მონაწილეობა მიიღონ და წვლილი შეიტანონ სრულად და თანაბრად საზოგადოებაში, იყვნენ დამოუკიდებლები და გააკეთონ არჩევანი ცხოვრების ყველა ასპექტთან დაკავშირებით.

ხელმისაწვდომობა ხშირად არის გაგებული, როგორც ხელმისაწვდომობა გარემოზე. თუმცა, ის უფრო ფართო კონცეფციაა. ის ვრცელდება ასევე პროდუქტებსა და სერვისებზე ხელმისაწვდომობაზე, მათ შორის არსებისა, რომლითაც მომსახურება მიეწოდებათ. ხელმისაწვდომობა კავშირშია კონვენციის ყველა დებულებასთან და ამიტომ საჭიროა მისი დანახვა თანასწორუფლებიანობის და დისკრიმინაციისგან თავისუფალი პერსპექტივიდან. ის თანაბრად ვრცელდება საჯარო და კერძო სექტორებზე. ხელმისაწვდომობა არის, სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, შესაძლებლობის მიმნიჭებელი შშმ პირთათვის ცხოვრების ყველა სფეროში. თუმცა, აქ სპეციალური აქცენტი უნდა გაკეთდეს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე, საინფორმაციო ტექნოლოგიებზე და საკომუნიკაციო სექტორზე.

განსხვავდება პიროვნების შესაძლებლობები ინფორმაციის მიღებასა და მის გავრცელებაზე, ასევე ინფორმაციის გამოყენებაზე და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიები წარმოადგენს ცოდნის დაყოფას, რაც წარმოშობს უთანასწორობას. ხელმისაწვდომობას შეუძლია ცოდნის ხიდი გაამთელოს და მედიის და საინფორმაციო ცნობიერების ამაღლების, ინკლუზიის და მონაწილეობის საშუალებით და საბოლოოდ შესაძლო გახადოს ადამიანის უფლებებით სარგებლობა. ადამიანის უფლებებით სარგებლობა შეუძლებელია თუ არ გაქვს მათ შესახებ ინფორმაცია და წვდომა მათზე.

თანასწორუფლებიანობა კანონის წინაშე, ეხება იურიდიული შესაძლებლობების ორ ნაწილს; უფლებებისა და მოვალეობების შესრულების უნარი და მათზე მოქმედების უნარი. ქმედუნარიანობა და მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობა აუცილებელია ცხოვრების ყველა სფეროში რეალურ მონაწილეობისთვის და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების საზოგადოებაში სრული ჩართვისთვის. იურიდიული შესაძლებლობა ფაქტობრივად უკავშირდება ადამიანის ყველა უფლებასა და მათით სარგებლობას. სიცოცხლესა და მისი ყველა ასპექტის კონტროლი ფუნდამენტური მოთხოვნილებაა ადამიანის უფლებების სრული სარგებლობისათვის.

კონვენციის ფარგლებში სახელმწიფოებს მოეთხოვებათ, შეძლებისდაგვარად შეცვალონ ჩამნაცვლებელი

გადაწყვეტილების მიღება მხარდაჭერილი გადაწყვეტილებების მიღების სისტემებით. გადაწყვეტილების მიღებაზე შესაძლო შეზღუდვები ინდივიდუალურად უნდა განიხილებოდეს, იყოს პროპორციული და შეიზღუდოს იმდენად, რამდენადაც ეს აუცილებელია. შეზღუდვები არ უნდა მოხდეს, როდესაც სიტუაციის ფონზე ნაკლებად ჩარევა საკმარისია და ხელმისაწვდომი, ამასთან უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ეფექტიანი სამართლებრივი გარანტიები იმისათვის, რომ ასეთი ზომები არ იქნეს არასწორად გამოყენებული.

კონვენციის მე-16 მუხლის თანახმად, სახელმწიფოს მოვალეობაა, რომ თავიდან აიცილოს ყველა სახის ექსპლუატაცია, ძალადობა და შეურაცხყოფა და დაიცვას შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები. გარდა ამისა, გამოჯანმრთელების, რეაბილიტაციისა და რეინტეგრაციის ხელშეწყობა აუცილებელია განხორციელების პროცესში.

დანარჩენი მოსახლეობისგან განსხვავებით, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები განიცდიან სხვადასხვა სახის ძალადობისა და შეურაცხყოფის რისკს, როგორიცაა ფიზიკური, სექსუალური, ფინანსური ან ფსიქოლოგიური.

განსაკუთრებით ბავშვები, ახალგაზრდები და ხანდაზმული ადამიანები და კომპლექსური საჭიროებების მქონე ადამიანები არიან ექსპლუატაციის, ძალადობისა და შეურაცხყოფის მრავალჯერადი და ინტერსექციური ტიპის რისკის წინაშე. ეს ასევე მოიცავს უსახლკარობსა და ინსტიტუციურ ან სეგრეგაციულ საცხოვრებელ პირობებში მცხოვრებ პირებს.

შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ქალები და გოგონები, გენდერული ძალადობის განსაკუთრებით მაღალი რისკის ქვეშ არიან, რომლის სტრუქტურულ ხასიათს აღიარებს ქალთა მიმართ ძალადობის აღკვეთისა და ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლის ევროპის საბჭოს კონვენცია.

გარდა ამისა, საცხოვრებელი გარემო იზოლაციაში ან საზოგადოებისგან სეგრეგირებულ გარემოში, არა მარტო ეწინააღმდეგება UNCRPD-ის პრინციპებს საზოგადოებაში ცხოვრების უფლებებზე (მე-19 მუხლი), არამედ ხშირად იწვევს ადამიანის ყველაზე სერიოზული უფლების დარღვევებს.

ფართოდ გავრცელებული ძალადობა და შეურაწყოვა ამგვარ გარემოში ერთ-ერთი მიზეზია იმისათვის, რომ ის თანდათანობით შეიცვალოს სათემო მომსახურებით.

5. „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ“ გაერთიანებული ერების კონვენცია და საქართველოს ვალდებულებები

როგორც უკვე აღინიშნა, „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ“ გაეროს კონვენცია და მისი ფაკულტატური ოქმი წარმოადგენს უნივერსალური კონსენსუსის შედეგს, რომელიც ავსებს ადამიანის უფლებათა სფეროში არსებულ სხვა საერთაშორისო შეთანხმებებს და ამკვიდრებს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მიმართ ადამიანის უფლებების დაცვაზე დაფუძნებულ მიდგომას.

კონვენციის იმპლემენტაციისა და ამ პროცესის მონიტორინგისთვის ეროვნულ დონეზე სხვადასხვა მექანიზმების არსებობა გათვალისწინებულია კონვენციის 33—ე მუხლით. კერძოდ, წევრ სახელმწიფოებს ეკისრებათ ვალდებულება, განსაზღვრონ ერთი ან რამდენიმე ძირითადი ორგანო მთავრობაში, რომლის ფუნქცია იქნება კონვენციის იმპლემენტაციასთან დაკავშირებულ საკითხებზე მუშაობა და კოორდინაცია. ასევე, სახელმწიფო ვალდებულია დაასახელოს ან გააძლიეროს ერთი ან რამდენიმე დამოუკიდებელი მექანიზმი კონვენციის იმპლემენტაციის პოპულარიზაციის, დაცვისა და მონიტორინგისთვის.

საქართველომ ზემოაღნიშნულ საერთაშორისო ხელშეკრულებას ხელი ჯერ კიდევ 2009 წელს მოაწერა, თუმცა დოკუმენტი სავალდებულო ძალის მქონე 2014 წლის 12 აპრილიდან არის, მას შემდეგ, რაც 2013 წლის 26 დეკემბერს საქართველოს პარლამენტმა მოახდინა მისი რატიფიცირება, ხოლო კონვენციის ფაკულტატური ოქმის რატიფიცირების პროცესი 2021 წლის 5 მარტს დასრულდა. კონვენციისა და ფაკულტატური ოქმის რატიფიცირებით საქართველომ მზადყოფნა გამოხატა დაეფუძნებინა თავისი პოლიტიკა შეზღუდული შესაძლებლობისადმი მიდგომის ახალ პარადიგმაზე და უზრუნველყო შშმ პირთა უფლებების დაცვა კონვენციით

დადგენილი სტანდარტების შესაბამისად. ამასთანავე, სახელმწიფო ზოგადად ვალდებული გახდა უზრუნველყოს კონვენციაში მოცემული სტანდარტების ჰარმონიზაცია, იმპლემენტაცია და დაცვა.

2014 წლიდანვე, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საკითხებზე მომუშავე საკოორდინაციო საბჭოს რიგით მე-6 სხდომაზე კონვენციის პოპულარიზაციის, დაცვისა და განხორციელების მონიტორინგის უწყებად საქართველოს სახალხო დამცველი დასახელდა, რომელმაც თავის მხრივ, ვალდებულების შესრულებისა და პროცესის ინკლუზიურად წარმართვის მიზნით, შექმნა მონიტორინგის მექანიზმი. კერძოდ, საქართველოს სახალხო დამცველთან არსებული კონვენციის მონიტორინგის მექანიზმი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების დეპარტამენტთან ერთად, მოიცავს შშმ პირთა უფლებების კონვენციის პოპულარიზაციის, დაცვისა და იმპლემენტაციის მონიტორინგის საკონსულტაციო საბჭოს.²⁴

საკონსულტაციო საბჭო წარმოადგენს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენციის იმპლემენტაციის მონიტორინგის სტრატეგიის დაპრიორიტეტების განმსაზღვრელ სათათბირო ორგანოს, რომლის შემადგენლობაში საქართველოს სახალხო დამცველთან ერთად შედიან სახალხო დამცველის აპარატის, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების, მათი წარმომადგენლობითი ორგანიზაციების და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საკითხებზე მომუშავე საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლები.²⁵ საბჭო თავის საქმიანობას ახორციელებს სხდომების საშუალებით, რომელიც 2 თვეში ერთხელ იმართება. სხდომებზე განიხილავენ კონვენციის პოპულარიზაციის, დაცვისა და იმპლემენტაციის მონიტორინგის მიმდინარეობას და სახავენ სამომავლოდ განსახორციელებელ აქტივობებს.

აღსანიშნავია, რომ ჯერ კიდევ საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის 2014-2020 წლების ეროვნული სტრატეგია

24 იხ. საქართველოს სახალხო დამცველთან არსებული კონვენციის მონიტორინგის მექანიზმის შესახებ ინფორმაცია, ხელმისაწვდომია: <https://www.ombudsman.ge/geo/mekanizmis-shesakheb>

25 საბჭოს შემადგენლობა და დებულება დამტკიცებულია საქართველოს სახალხო დამცველის 2015 წლის 21 ივლისის N186 ბრძანებით.

ითვალისწინებდა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა თანაბარი შესაძლებლობის უზრუნველყოფას და მათი სრული და აქტიური მონაწილეობის ხელშეწყობას ყველა სოციალურ სფეროში. ცალკეული ვალდებულებები ითვალისწინებდა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა პოლიტიკურ ცხოვრებაში სრულ მონაწილეობის ნახალისებას, მათი დასაქმების მეტად მხარდაჭერას, საჯარო სერვისებისა და ტრანსპორტის სრულ ხელმისაწვდომობას.²⁶

ამასთანავე, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების საკოორდინაციო საბჭო, რომელიც 2009 წელს შეიქმნა, წარმოადგენდა კონვენციის დებულებების შესრულებაზე პასუხისმგებელ ორგანოს. თუმცა, იმ ეტაპზე არსებული მოდელით საბჭო ამ მიზნით არც ეფექტურ და არც ეფექტიან მექანიზმად ითვლებოდა.²⁷ ბევრ სახელმწიფოში აღნიშნული როლი ენიჭება სამინისტროს, რომელსაც ყველაზე დიდი კომპეტენცია გააჩნია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სფეროში - საქართველოს შემთხვევაში, ეს შესაძლებელია ყოფილიყო ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო. თუმცა, არსებობდა ასევე მოსაზრება, რომ საკითხის ამგვარმა მიკუთვნებამ შესაძლოა გაამწვავოს შშმ პირებთან დაკავშირებული სტიგმატიზაცია საზოგადოებაში.²⁸ შესაბამისად, საქართველოში ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში მექანიზმი, რომელიც კოორდინაციას გაუწევდა ყველა საჯარო უწყების მოქმედებას შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებებთან დაკავშირებით, არ მუშაობდა სრულფასოვნად.

აღნიშნულის საპასუხოდ, 2021 წლის ნოემბრიდან, სახელმწიფო უწყებების მონაწილეობით და შშმ თემთან კონსულტაციების

26 იხ. Implementation of The National Strategy for the Protection of Human Rights in Georgia, 2014-2020, Progress, Challenges and Recommendations as to Future Approaches, ხელმისაწვდომია: <https://myrights.gov.ge/uploads/files/docs/8530Georgia-ReportontheNHRS2014-2020FIN.pdf>

27 იხ. მაგალითად, John Wadham, Recommendations for the reorganization of the Coordination Council on the Rights of Persons with Disabilities, 2016, გვ. 4, ხელმისაწვდომია: <http://myrights.gov.ge/uploads/files/docs/8873ImplementationandMonitoringoftheNationalHRSandAP.Eng.pdf>

28 იხ. იქვე.

შედეგად, კონვენციის ვალდებულების შესაბამისად, შეიქმნა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენციის იმპლემენტაციის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო კომიტეტი. კომიტეტის პირველ სხდომაზე საქართველოს პრემიერ-მინისტრმა აღნიშნა, რომ „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დაცვა სახელმწიფოებრივად პრიორიტეტული საკითხია, სადაც თავად შშმ პირთა ჩართულობას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ეკისრება“.²⁹ ამით საქართველო ერთგვარად შეუერთდა იმ სახელმწიფოთა რიგს, რომელთაც შშმ პირთა უფლებების დაცვის მექანიზმები სრულფასოვნად აქვთ მორგებული საერთაშორისო სტანდარტებთან.

კონვენციის რატიფიცირების შემდეგ და კონვენციის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომის შესაბამისად, საქართველოს კანონმდებლობაში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა განმარტება შეიცვალა სოციალური, ნაცვლად მანამდე არსებული სამედიცინო მოდელით.

2015 წლიდან მოყოლებული საქართველოს სამოქალაქო კოდექსში და კიდევ 67 შესაბამის კანონში შევიდა³⁰ ცვლილება და მნიშვნელოვანი რეფორმა განხორციელდა ქმედუნარიანობის კუთხით, რომელმაც სავალდებულო გახადა რომ სასამართლოს მიერ განისაზღვროს „ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე პირი“. მიუხედავად ამ ცვლილებებისა, როგორც მთავრობამ აღიარა გაეროს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებათა კომიტეტის 2018 წლის ანგარიშში³¹, საქართველოს კანონმდებლობა ჯერ კიდევ საჭიროებს საფუძვლიანად გადახედვას კონვენციასთან მის თავსებადობასთან დაკავშირებით, განსაკუთრებით „გონივრული მისადაგების“ ცნებასთან დაკავშირებით.“

2018 წლის ახალი კონსტიტუციური მუხლი თანასწორობის უფლების შესახებ (მუხლი 11) წარმოადგენდა ერთ მნიშვნელოვან

29 იხ. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენციის იმპლემენტაციის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო კომიტეტის სხდომის ოქმი, 3 დეკემბერი 2021 წელი, გვ. 1.

30 ix. UN Committee of the Rights of Persons with Disabilities, Initial report submitted by Georgia under Article 35 of the Convention, due in 2016, 29 November 2018, CRPD/C/GEO/1, გვ. 12.

31 იხ. UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities, op. cit., para. 18.

წინადადებულ ნაბიჯს ამ მიმართულებით, რადგან ის ითვალისწინებს სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებას შექმნას სპეციალური პირობები შშმ პირთა უფლებებისა და ინტერესების რეალიზაციისათვის. გარდა ამისა, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციაში ადამიანის უფლებათა სამდივნოს მიერ კოორდინირებული უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფის მუშაობის ფარგლებში,³² საქართველოს იუსტიციის სამინისტრომ აიღო შშმ პირთა უფლებების შესახებ ახალი კანონის შემუშავების ვალდებულება.

შედეგად, სწორედ კონვენციით ნაკისრი ვალდებულებების საფუძველზე 2020 წლის 14 ივლისს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო საქართველოს კანონი „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ“, რომელიც 2021 წლის 1 აპრილიდან შევიდა ძალაში. კანონმა მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა შშმ პირთა უფლებრივი გარანტიები ეროვნულ დონეზე. კერძოდ, აღნიშნული კანონით მოწესრიგდა შშმ პირთა სამართლებრივი მდგომარეობა, შეიქმნა საკანონმდებლო გარანტიები მათი უფლებებისა და თავისუფლებების დასაცავად, ამასთანავე საქართველოს კანონმდებლობაში მკაფიოდ აისახა კონვენციის ძირითადი პრინციპები და ღირებულებები.

კერძოდ, კანონის მიზანია, საქართველომ შეასრულოს საერთაშორისო თანამეგობრობის წინაშე ნაკისრი ვალდებულება უზრუნველყოს შშმ პირების უფლებების განსაზღვრა განათლებისა და დასაქმების სფეროებში, საზოგადოებაში სრული ინტეგრაცია და უზრუნველყოს ხელმისაწვდომობა სერვისებზე თანასწორობის პრინციპის დაცვითა და პიროვნული ღირსების პატივისცემით. ასევე უზრუნველყოს კონვენციით გათვალისწინებული უფლებებით სარგებლობისთვის ხელმისაწვდომი გარემოს შექმნა. შესაბამისად უნდა არსებობდეს ეფექტური ადმინისტრაციული სისტემა, რომელიც დაიცავს შშმ პირების უფლებებს, უზრუნველყოფს მათ ჩართულობას როგორც საკანონმდებლო, ასევე ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების მომზადებისა და მიღების პროცესში.

აღნიშნულმა კანონმა ხელი უნდა შეუწყოს ხელმისაწვდომობისა

32 იხ. Implementation Report of the Action Plan of the Government of Georgia on the Protection of Human Rights 2016- 2017 (Short version), გვ. 26.

და მხარდაჭერის სერვისების შექმნასაც და თითოეული სახელმწიფო სტრუქტურის მიერ მკაფიო სამოქმედო გეგმის შემუშავებასაც, შშმ პირთა საზოგადოების ყველა სფეროში ჩართულობის მიზნით. ამ მხრივ, კანონი ასევე მთლიანად პასუხობს გაეროს 2030 მდგრადი განვითარების მიზნებსა და ნაციონალიზებული გეგმის მოთხოვნებს, რომელთა მიხედვითაც კანონის ერთ-ერთი მიზანია ყველა სახელმწიფო სტრუქტურამ შეიმუშაოს სამოქმედო გეგმები, რომლებიც თავის მხრივ ეფექტური ინკლუზიური პოლიტიკის არსებობას და შშმ პირების ინტეგრაციის ეფექტური მექანიზმების შექმნას უზრუნველყოფს.

კანონის ზოგად დებულებებში განმარტებულია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთათვის დისკრიმინაციის გარეშე და სხვებთან თანაბარ პირობებში დამოუკიდებელი ცხოვრების ძირითადი პრინციპები და მექანიზმები, რათა მიღწეულ იქნეს: ინდივიდუალური ავტონომიისა და დამოუკიდებლობის, მათ შორის თავისუფალი არჩევანის, თავისუფალი გადაადგილების, პირადი და ოჯახური ცხოვრების ხელშეუხებლობის, მათ შორის საცხოვრებელი ადგილის თავისუფლად არჩევის უფლების განხორციელება:

- დამოუკიდებელი ცხოვრებისთვის შესაძლებლობის განვითარება და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში სრულყოფილი მონაწილეობა;
- საზოგადოებაში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სტიგმატიზაციის პრევენცია და აღმოფხვრა;
- შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ექსპლუატაციისგან, ძალადობისგან, არასათანადო მოპყრობისა და დისკრიმინაციისგან დაცვა;
- ნებისმიერ სფეროში მომსახურების ხელმისაწვდომობა;
- კანონის ნორმების თანახმად, სახელმწიფო ხელს უწყობს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების რეალიზებას და უზრუნველყოფს მათი პიროვნული ღირსების დაცვას;
- ასეთ გარანტიათა შორისაა განათლების უფლების

სრული რეალიზება, მათ შორის განათლების ინკლუზიურ სისტემაზე წვდომის უზრუნველყოფა, რომელიც შშმ პირს საშუალებას აძლევს მიიღოს საშუალო, პროფესიული და უმაღლესი განათლება.

კანონიწარმოადგენს ჩარჩო კანონს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ, რომელმაც საკანონმდებლო დონეზე უნდა შექმნას შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საზოგადოებაში ღირსეული და სრული მონაწილეობის ინსტრუმენტებისა და მექანიზმების შემუშავების ვალდებულება. ასევე უზრუნველყოს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენციის ძირითადი პრინციპებისა და ღირებულებების საქართველოს კანონმდებლობაში სრულად და ეფექტურად იმპლემენტაციის მექანიზმები.

მიუხედავად კანონით დადგენილი არაერთი მექანიზმის ამოქმედებისა, გამოწვევაა შშმ პირთა მონაცემთა შეგროვება, რომელიც შემდგომი ანალიზისათვის მნიშვნელოვანი საფუძველია.

კერძოდ, დღეისათვის ჩანაწერები ეფუძნება მძიმე ან საშუალო სიმძიმის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვებზე ოჯახის ფულადი შეღავათების შესახებ განაცხადის საფუძველზე. მსუბუქი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა შესახებ ჩანაწერები არ ინახება და არც მონაცემთა ბაზა არსებობს შეზღუდული შესაძლებლობის ტიპების შესახებ. ვერც საჯარო სამსახურის სისტემის მასშტაბში დასაქმებული პირების შესახებ სტატისტიკური ინფორმაციის დამუშავება ხდება საერთაშორისო სტანდარტებისა და კონვენციით ნაკისრი ვალდებულებების დაცვით. კერძოდ, მონაცემების შეგროვება ძირითადად ხდება ხილული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა იდენტიფიცირებისა ან სამედიცინო დოკუმენტების წარდგენის საფუძველზე, რაც თვითიდენტიფიცირების საერთაშორისოდ აღიარებულ სტანდარტთან და კანონით ნაკისრ ვალდებულებასთან წინააღმდეგობაში მოდის. შესაბამისად, იმისათვის, რომ სამომავლო სტრატეგიები და გეგმები იყოს მორგებული შშმ პირთა საჭიროებებზე, მნიშვნელოვანია შეგროვდეს ზუსტი და სანდო სტატისტიკური მონაცემები შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებზე ყველა დონეზე

საქართველოში.

სახალხო დამცველის აპარატის სპეციალურ ანგარიშში³³, რომელიც 2016 წლის მარტში მომზადდა, აღმოჩნდა, რომ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ზოგიერთი საცხოვრებელი დაწესებულება ჯერ კიდევ არ იყო აღჭურვილი საჭიროებების შესასრულებლად, არ იყო დაკომპლექტებული პროფესიონალი კადრებით და ხშირად არღვევდნენ მაცხოვრებლების უფლებებს. სახალხო დამცველმა ასევე დაასახელა ძალადობა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მიმართ, განსაკუთრებით სექსუალური ძალადობა, როგორც სერიოზული პრობლემა საჯარო დაწესებულებებსა და სახლებში, რომელიც სათანადოდ არ არის მოგვარებული.

გრძელდება შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვების დეინსტიტუციონალიზაციის პროგრამის განხორციელება, მსხვილი დაწესებულებების ჩანაცვლება პატარა, საოჯახო ტიპის დაწესებულებებით, რაც წაახალისებს აღზრდას და დახმარებას უზრუნველყოფს ბავშვის ოჯახში დარჩენას. 40-მდე დაწესებულება დაიხურა. სახელმწიფო ასევე ხელს უწყობს სარეაბილიტაციო სერვისების, დღის ცენტრების, ადრეული ჩარევის პროგრამების განვითარებას. სერვისი უფასოა მოსახლეობის იმ ნაწილისთვის, რომლის სარეიტინგო ქულა დაბალია სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის მიხედვით ოფიციალურად განსაზღვრულ დონეზე. სხვებისთვის სერვისები ხელმისაწვდომია თანადაფინანსების საფუძველზე.

შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთათვის ადეკვატური საცხოვრებლის უფლება რჩება მნიშვნელოვან გამოწვევად. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მათთვის, ვინც ტოვებს სახელმწიფო მზრუნველობას 18 წლის ასაკში, საცხოვრებლისა და დასაქმების გარეშე. მიმდინარეობს მუშაობა 18 წელზე უფროსი ასაკის ბავშვებისთვის მცირე სათემო სახლების უზრუნველყოფაზე, თუმცა ისინი ვერ უზრუნველყოფენ მძიმე ან გონებრივი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს. არასამთავრობო ორგანიზაციების ხელმძღვანელობით, ისინი ახორციელებენ განვითარების პროგრამას თითოეული

33 იხ. Public Defender of Georgia, Legal Situation of Persons with Disabilities in State Care Institutions, 2016.

ინდივიდისთვის, სამუშაოს და/ან სწავლის ჩათვლით. მნიშვნელოვანი იქნება თვალყური ადევნოთ ასეთი ინიციატივების წარმატებას და იმ რაოდენობას, ვინც შეძლებს მათგან სარგებლობის მიღებას.

2018-2019 წლებში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ხმის მიცემის უფლების უზრუნველსაყოფად შევიდა საკანონმდებლო ცვლილებები, ინფრასტრუქტურული და ტექნიკური გადამწყვეტილებები. მიუხედავად ამისა, სახალხო დამცველმა თავის ერთ-ერთ მოხსენებაში აღნიშნა, რომ 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებისთვის, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მცდელობის მიუხედავად, საარჩევნო უბნების მხოლოდ 35% შეიძლება ჩაითვალოს ხელმისაწვდომად.

ადამიანის უფლებათა ეროვნული სამოქმედო გეგმები ითვალისწინებენ. ოპერაციული საბჭოების შექმნას რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე შშმ პირებთან დაკავშირებულ საკითხებზე და ხელს უწყობს მათ ეფექტურ ფუნქციონირებას. თუმცა, 2018 წლის მონაცემებით, საბჭოები შეიქმნა 50 თვითმმართველ ერთეულში, მაგრამ სახალხო დამცველის 2018 წლის ანგარიშის მიხედვით, საკონსულტაციო ორგანოების ეფექტური ფუნქციონირება და შშმ პირთა ან მათ წარმომადგენლობითი ორგანიზაციების მონაწილეობა გადამწყვეტილების მიღების პროცესში. ადგილობრივად, რჩება ძირითადად ფორმალისტური. პროგრამებისა და სერვისების შესახებ ინფორმაციის ნაკლებობა კვლავ განსაკუთრებით მწვავედ რჩება რეგიონებში. ამ კუთხით ძალისხმევა უნდა გააქტიურდეს.³⁴

შშმ პირთა დასაქმების მხარდაჭერის მცდელობებს ჯერ არ ჰქონია მნიშვნელოვანი წარმატება. სახალხო დამცველის ანგარიშში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დასაქმების სახელმწიფო პროგრამების განხორციელების შესახებ³⁵ ადასტურებს, რომ მთელი რიგი პროგრამების არსებობის მიუხედავად (მათ შორის ოთხ თვემდე ხელფასის 15%-ის სუბსიდირება), მუშაობის უფლება არ შეიძლება სათანადოდ

34 იქვე.

35 ანგარიში ხელმისაწვდომია: <http://www.ombudsman.ge/eng/190308061623angarishebi/monitoring-report-on-state-employment-programs-for-persons-with-disabilities>

იყოს რეალიზებული შშმ პირებისთვის. პროგრამებში ჩართული შშმ სამუშაოს მაძიებელთა რაოდენობა ბევრად აღემატება დასაქმებულთა რეალურ რაოდენობას. მაგალითად, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მონაცემებით, შრომის ბაზრის მართვის საინფორმაციო სისტემაში რეგისტრირებული 3535 შშმ პირიდან 2016-2017 წლებში მხოლოდ 161 იყო დასაქმებული³⁶, ხოლო 2022 წელს საჯარო სამსახურში დასაქმებული 16000-მდე საჯარო მოხელედან მხოლოდ 136 იყო. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები. ფიზიკური გარემოს, ტრანსპორტისა და სამუშაო სივრცის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული პრობლემები - რომელთაგან არც ერთი არ გაუმჯობესებულა ბოლო წლებში, ასევე ინკლუზიური განათლების დაბალი დონე და ხარისხი, რჩება მნიშვნელოვან ბარიერებად შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთათვის და მიღებული ეკონომიკური მოგება.

მეტიც, 2022 წელს სახალხო დამცველის აპარატმა საქართველოში მცხოვრები სამუშაო ასაკის შშმ პირების მიერ შრომისა და დასაქმების უფლების დაცვის მდგომარეობა შეისწავლა.³⁷ ანგარიში, რომელშიც ჩატარებული კვლევაა შეფასებული, მიმოიხილავს შრომისა და დასაქმების სფეროს მარეგულირებელ საერთაშორისო და ეროვნულ სამართლებრივ ჩარჩოს, ქვეყანაში არსებულ შშმ პირთა დასაქმების პროგრამებსა და სხვა სახელმწიფო ინიციატივებს; ასევე შეისწავლის თავად შშმ პირთა გამოცდილებას დასაქმების თვალსაზრისით.

კვლევის შედეგებმა ცხადყო, რომ სახალხო დამცველის აპარატის მიერ 2017 წელს ჩატარებული მონიტორინგის შემდეგ, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დასაქმების ხელშემწყობი სახელმწიფო პროგრამების განხორციელების კუთხით მდგომარეობა ფაქტობრივად არ გაუმჯობესებულა და 5 წლის წინანდელ ანგარიშში ასახული რეკომენდაციების დიდი ნაწილი კვლავ შეუსრულებელია. ის ნაბიჯები, რაც დღემდე ტარდება დასაქმების კუთხით სახელმწიფოსა და

36 სახალხო დამცველის პერიოდული ანგარიში ხელმისაწვდომია: <http://www.ombudsman.ge/res/docs/2019041016375173305.pdf>

37 შშმ პირების მიერ შრომისა და დასაქმების უფლების დაცვის მდგომარეობა, ანგარიში ხელმისაწვდომია: <https://ombudsman.ge/geo/190308061623ang-arishebi/shezhghuduli-shesadzleblobis-mkone-pirta-shromisa-da-dasakmebis-ufle-ba>

კერძო სექტორის მხრიდან, არ არის საკმარისი. მეტიც, ისინი არასისტემური და დროებითია.

დასაქმების ხელშეწყობის პროგრამების არაეფექტურობას ადასტურებს პროგრამის ფარგლებში დასაქმებულ სამუშაოს მაძიებელ შშმ პირთა დაბალი მაჩვენებელიც. კერძოდ, წლების მიხედვით სტატისტიკა ასე გამოიყურება: 2017 წელს დასაქმდა - 103 შშმ პირი, 2018 - 99, 2019 - 98, 2020 - 37, 2021 - 115 შშმ პირი. ნათელია, რომ ეს მაჩვენებელი, გარდა იმისა, რომ უკიდურესად დაბალია და ხუთი წლის განმავლობაში მხოლოდ 452 ადამიანი დასაქმდა, არც დინამიკაში იზრდება, რაც სახელმწიფოს მიერ ეფექტური ზომების მიღების საჭიროებაზე მიუთითებს.

კვლევამ გამოავლინა, რომ შშმ პირთა შრომასა და დასაქმებასთან დაკავშირებული შიდა ნორმატიული აქტები და ხელშეწყობი სახელმწიფო პროგრამები ეფუძნება კონვენციის მიერ უარყოფილ სამედიცინო მოდელს, რომელიც ხელს უწყობს შშმ პირთა მიმართ სტერეოტიპების გამყარებას. განსაკუთრებით საყურადღებოა, რომ დასაქმების მეინსტრიმული პროგრამები არ ითვალისწინებენ შშმ პირთა საჭიროებებს და არც ინტერესდებიან არიან თუ არა შშმ პირები ჩართულები აღნიშნულ პროგრამებში.

კვლევის მონაცემები ადასტურებს, რომ შშმ პირების დასაქმებისთვის საჭიროა როგორც თავად შშმ პირების მუდმივი პროფესიული გადამზადება, აგრეთვე დამსაქმებლების ინფორმირება შშმ პირთა უფლებებისა და თავისუფლებების და გონივრული მისადაგების პრინციპების შესახებ. გარდა ამისა, დისკრიმინაციის შემთხვევების მინიმუმამდე დასაყვანად საჭიროა მექანიზმების შემუშავება, მათ შორის, კანონმდებლობის გამართვა, იმპლემენტაციის მექანიზმების ამუშავება და პროცესში შრომის ინსპექციისა და პროფესიული კავშირების ჩართვა. ასევე, სახელმწიფოსა და არასამთავრობო ორგანიზაციების მხრიდან მუდმივი მონიტორინგი.³⁸

2018 წელს „სამუშალო განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონში შეტანილი ცვლილებები, რომლითაც მოვალეობად იქცა ინკლუზიური განათლების პირობების შექმნა და

38 იქვე.

სპეცპედაგოგებისთვის მასწავლებლის სტატუსის მინიჭება. სკოლამდელ დაწესებულებებთან დაკავშირებით სიტუაცია ასე არ არის, ხელმისაწვდომობის სერიოზული პრობლემებით,³⁹ განათლების სპეციალისტების დეფიციტით და სოციალური სტიგმით,⁴⁰ რასაც ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო ადვილად აღიარებს, განსაკუთრებით რეგიონები. ფსიქიკური ჯანმრთელობის დაცვის სფერო კვლავ სერიოზულ გამოწვევად რჩება. ამ სფეროში სახელმწიფო პროგრამისთვის გამოყოფილი ბიუჯეტის ზრდა მისასალმებელია და იმედია ხელს შეუწყობს შესამჩნევ გაუმჯობესებას.

კიდევ მეტია გასაკეთებელი შშმ პირების შესახებ საზოგადოების აღქმის შესაცვლელად. UNICEF-ის მხარდაჭერით დაიწყო ეროვნული კამპანია, რომელიც დაიწყო 2017 წლის იანვარში, რომელსაც ხელმძღვანელობდნენ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვები და მოზარდები, მიზნად ისახავდა შშმ პირთა შესახებ ცნობიერების ამაღლებას და გაგებას, რათა ებრძოლოს ფართოდ გავრცელებულ სტიგმატიზაციას. UNICEF-ის მიერ 2017 წელს ჩატარებული გამოკითხვის თანახმად, ზოგადი მოსახლეობის 28.3 პროცენტი გარკვეულწილად სტიგმატიზაციას უწევდა შშმ პირებს, რაც მნიშვნელოვანი ვარდნაა 2015 წლის 41 პროცენტთან შედარებით. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა არასამთავრობო ორგანიზაციებს შეეძლოთ მედიისა და საზოგადოების მონიტორინგი. წამყვანი პოლიტიკური მოღვაწეების განცხადებები, რომლებსაც გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს აღქმის ჩამოყალიბებაში. ამის მოგვარების კიდევ ერთი გზაა ანტიდისკრიმინაციული კანონის ეფექტიანი განხორციელება.

წინამდებარე ანგარიშის მიზნებისათვის, კონვენციის რატიფიცირების შემდგომ, საქართველოსთან მიმართებით კომიტეტის წინაშე კომუნიკაციის ქრონოლოგია ასეთია: პირველადი ანგარიში საქართველომ ორი წლის დაგვიანებით, კერძოდ 2018 წლის 19 ივლისს, წარადგინა, ხოლო

39 იხ. The Report of the Public Defender of Georgia, 2018, გვ. 296.

40 იხ. UNICEF Study on quality of early childhood education and care in Georgia, 2018, გვ. 7.

ალტერნატიული ანგარიშები, კონვენციის მონიტორინგის მექანიზმის ფორმატების გათვალისწინებით, 2017 წელს წარადგინა სახალხო დამცველმა და ადამიანის უფლებების სფეროზე მომუშავე სამმა არასამთავრობო ორგანიზაციამ.⁴¹ აღნიშნულს მოჰყვა კიდევ 5 ანგარიში არასამთავრობო ორგანიზაციებისაგან, მათ შორის 2020 წლის თებერვალში ორი ანგარიშის მიწოდება მოხდა.

2020 წლის აპრილში გამოვიდა პირველი ლისტ ოფ ისსუე-ს საქართველოს ანგარიშთან დაკავშირებით. საქართველომ პირველი პასუხი საკითხებთან დაკავშირებით 2021 წლის აპრილში წარადგინა ხოლო შშმ პირების უფლებათა დაცვაზე მომუშავე ორგანიზაციებმა 3 ალტერნატიული ანგარიში წარადგინეს დამატებით. მიმდინარე წლის მარტის ბოლოს საქართველომ მიიღო ახალი რეკომენდაციები კონვენციის შესრულების პროგრესთან დაკავშირებით.

6. ალტერნატიული ანგარიშები

ერთ-ერთი ყველაზე ბოლო ანგარიში, რომელიც წარდგენილი და გამოქვეყნებულია კონვენციის კონვენციის 33-ე მუხლის შესაბამისად, შეეხება შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მონაწილეობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საქართველოში.⁴²

ანგარიშში აღნიშნულია, რომ რატიფიცირების დღიდან საქართველო დგამს საკანონმდებლო ნაბიჯებს შშმ პირთა უფლებების განხორციელებისადმი ერთგულების დემონსტრირების მიზნით. მაგალითად მოყვანილია ჩანაწერი საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლში და 2020 წელს მიღებული შშმ პირთა უფლებების შესახებ კანონი, რომლის მიხედვითაც სახელმწიფო განსაკუთრებულ პირობებს ითვალისწინებს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებებისა და ინტერესების რეალიზაციისათვის, გამოხატავს ამ ძალისხმევას, თუმცა აღნიშნულია, რომ ჯერ კიდევ არსებობს არსებითი ხარვეზები, რომლებიც ხელს უშლის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სრულ, შინაარსობრივ და

41 EMC, GYLA, OSGF

42 ანგარიში წარდგენილია შშმპ ქალთა ორგანიზაციის „პლატფორმა ახალი შესაძლებლობებისათვის“ მიერ 2022 წლის იანვარში.

სამართლიან მონაწილეობას გადაწყვეტილების მიღებაში როგორც ეროვნულ, ასევე ადგილობრივ დონეზე.

კერძოდ, ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან გამოწვევად დასახელებულია, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების უმეტესობას არ გააჩნია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა რეგულარულად ჩართვის ფორმალური მექანიზმები. მაშინ როდესაც იმათაც კი რომლებსაც აქვთ, მაგალითად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, ხშირად ვერ ახერხებენ თავიანთი უფლებამოსილების განხორციელებას. ამასთანავე, ხშირ შემთხვევაში მონაწილეობის მექანიზმებს ფორმალისტური ხასიათი აქვს, არ გააჩნიათ შესაბამისი ადამიანური და ფინანსური რესურსები და შესაძლებლობები ანალიტიკური და საინფორმაციო სამუშაოების ჩასატარებლად. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მონაწილეობა ხშირ შემთხვევაში არ სცილდება ინფორმაციის მიმღების დონეს, მაშინ როდესაც მხოლოდ 2 საჯარო დანესებულებას (სახალხო დამცველის აპარატი და ცენტრალური საარჩევნო კომისია) აქვს შედარებით ეფექტური მონაწილეობის მექანიზმები.

ანგარიში ხარვეზად დასახელებს ცენტრალური თუ ეროვნული ხელისუფლების დონეზე მონაწილეობის მექანიზმების არარსებობას. კერძოდ, არ არსებობს შშმ პირთა უფლებებზე მომუშავე ფორმალური და მუდმივი საკონსულტაციო მექანიზმი მათი სრული და შინაარსიანი მონაწილეობით საკანონმდებლო ორგანოებთან, კერძოდ, საქართველოს პარლამენტთან, ასევე საქალაქო/რაიონულ საკრებულოებთან. პარლამენტთან მონაწილეობის მექანიზმის არსებობა საკანონმდებლო ორგანოს დამატებით მოტივაციას შეუქმნის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ჩართვის შიდა საპარლამენტო სამოქმედო გეგმის შესაქმნელად, რომლის მიხედვითაც მოხდება კანონმდებლობის გადახედვა და კონვენციასთან ჰარმონიზაცია.⁴³

43 მაგალითად, მოხდება კანონმდებლობაში ტერმინთა დაზუსტება: ტერმინი „ინვალიდი“ შეიცვლება „შშმ პირით“ ყველა შესაბამის კანონში, როგორცაა პაციენტის უფლებების შესახებ კანონი, სამედიცინო პრაქტიკის კანონი და საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, რომელიც იყენებს ტერმინს. „საგადასახადო საბაზი“ და არა „საგადასახადო გათავისუფლება“, რაც ხაზს უსვამს ქველმოქმედებაზე დაფუძნებულ მიდგომას და არა ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებულ მიდგომას.

ამასთანავე, როგორც უკვე აღინიშნა, ანგარიშში ყურადღებაა გამახვილებული იმ გარემოებაზე, რომ სამინისტროებსა და დამოუკიდებელ მარეგულირებელ ორგანოებს, როგორიცაა საქართველოს ეროვნული ბანკი, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური და მრავალი სხვა, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის და სახალხო დამცველის გარდა, არ გააჩნიათ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მონაწილეობის ინსტიტუციური ფორმალური მექანიზმები. შედეგად, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს და მათ ორგანიზაციებს არ აქვთ შესაძლებლობა რეგულარულად მიიღონ მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღებაში ისეთ საკითხებზე, როგორიცაა კონფლიქტის შედეგად დაზარალებულ ტერიტორიებზე არსებული ვითარება და მათ სიახლოვესა და კატასტროფების რისკის შემცირების სტრატეგიებში.

შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატსა და ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოში არ არსებობს შესაბამისი საკონტაქტო პირები და არც საკონსულტაციო მექანიზმები.

მხოლოდ 2021 წლის 3 დეკემბერს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენციის იმპლემენტაციის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო კომიტეტის პირველ სხდომაზე გახმოვანდა მისი ოფიციალურად შექმნა, ისევე როგორც შშმ თემთან კონსულტაციების შედეგად, კომიტეტთან საკონსულტაციო მექანიზმი. საკონსულტაციო მექანიზმი შედგება შშმ პირთა ჩართვაზე მომუშავე ორგანიზაციებისგან, გაეროს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენციის განხორციელების მონიტორინგის მექანიზმებისა და ასევე შშმ პირთა ორგანიზაციებისგან.

ამასთანავე, ანგარიშის ფარგლებში მნიშვნელოვან ხარვეზად აღნიშნულია, რომ 2022 წლის 31 აგვისტოს საკონსულტაციო მექანიზმის წევრებს გაეგზავნათ ადამიანის უფლებათა ეროვნული სტრატეგიის პროექტი 2022-2030 წლებისთვის და სთხოვეს კომენტარების მიწოდება 2022 წლის 5 სექტემბრამდე.

2022 წლის 5 სექტემბერს საკონსულტაციო მექანიზმის

წევრების მიერ გაგზავნილი კომენტარების ყოველგვარი განხილვის გარეშე, რადგან 5 სექტემბერი იყო კომენტარების წარდგენის ბოლო ვადა, ყოველგვარი გამოხმაურებისა და დისკუსიის გარეშე, პრემიერ-მინისტრის მრჩეველი ადამიანის უფლებათა საკითხებში, საჯაროდ განაცხადა, რომ ადამიანის უფლებათა ეროვნული სტრატეგია საქართველოს მთავრობამ ოფიციალურად მოიწონა და პარლამენტს გადაუგზავნა, ხოლო მხოლოდ პარლამენტმა მიმდინარე, 2023 წლის მარტში, დაამტკიცა სტრატეგია.

ალტერნატიულ ანგარიშებში საუბარია საქართველოს სახალხო დამცველთან მოქმედი კონვენციის განხორციელების, დაცვისა და ხელშეწყობის მონიტორინგის საკონსულტაციო საბჭოს ეფექტიანობაზეც. კერძოდ, აღნიშნული რომ მართალია სახალხო დამცველის ოფისი წარმოადგენს ქვეყანაში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ინკლუზიის ერთ-ერთ ყველაზე ხმამაღალ და ეფექტურ საკონსულტაციო მექანიზმს⁴⁴ და 2017 წლიდან სახალხო დამცველთან არსებული საბჭოს რეკომენდაციების საფუძველზე აწარმოა შემდეგი ღონისძიებები:

1. მოითხოვა საბჭოს სხდომა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წარმომადგენლებთან, რის შედეგადაც მომზადდა სახელმწიფო დაფინანსებული სამსახურების ეფექტურობის ანგარიში. 2019 წ.
2. მოამზადა და გამოსცა სპეციალური მოხსენებები საბჭოს სხდომებზე შემოთავაზებულ თემებზე. მოხსენებები ეხებოდა ინკლუზიურ განათლებას (2019 წლის 14 ივნისი), დასაქმებას (2018 წლის 20 აპრილი), ფიზიკურ ხელმისაწვდომობას (2018 წლის 1 მაისი), სექსუალურ და რეპროდუქციულ ჯანმრთელობას და ქალთა უფლებებს ფსიქიატრიულ დაწესებულებებში და სხვა სახელმწიფო მოვლის დაწესებულებებში (11 მაისი 2020 წ.), სიტუაცია დღის ცენტრებში (2020 წლის 30 დეკემბერი), ვითარება უსინათლოთა სპეციალიზებულ სკოლაში (1 მაისი 2018 წ.).

44 ამავდროულად, გამოწვევად არის დასახელებული რომ არ არის ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელი საბჭოში.

კვლავაც გამოწვევად რჩება, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ჩართულობა მუნიციპალური საბჭოების შექმნის პროცესში, რაც 2014 წელს დაიწყო. ჯერ კიდევ 2014-2016 წლების შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა თანაბარი შესაძლებლობის შექმნის ეროვნული სამოქმედო გეგმის ფარგლებში, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ჩართვის მუნიციპალური საბჭოების შექმნა შემუშავებული სამოქმედო გეგმის ფარგლებში ერთ-ერთი ღონისძიება იყო.

კანონის შემუშავების პროცესის შესახებ ფართო საზოგადოების ინფორმირება მოხდა 2018 წლის აპრილში, როდესაც შშმ პირთა 4 ორგანიზაციამ გაავრცელა ერთობლივი განცხადება, სადაც გააკრიტიკა ის ფაქტი, რომ საკანონმდებლო წინადადებაზე მუშაობა საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს დახურულ კარს მიღმა მიმდინარეობდა. თუმცა, იურიდიული წინადადების ირგვლივ მუშაობა დაიწყო ერთი წლით ადრე. შშმ პირთა თემს მხოლოდ რამდენიმე დღე მიეცა წერილობითი რეკომენდაციების გასაცემად კანონპროექტთან დაკავშირებით, რომელიც ოფიციალურად არც კი გამოქვეყნებულა.

7. შუალედური დასკვნები და რეკომენდაციები

მიუხედავად იმისა, რომ მიმდინარეობს ძალისხმევა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების გასაუმჯობესებლად, გაუმჯობესების შესაძლებლობას იძლევა შემდეგი:

1. ძირითადი ეროვნული ხელისუფლების უმეტესობას, როგორცაა საქართველოს პარლამენტი, დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოები, ცალკეულ სამინისტროებს, სასამართლო სისტემას არ გააჩნიათ შშმ პირთა შესახებ ფორმალური რეგულარული საკონსულტაციო მექანიზმები. ასევე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები არ არიან ჩართული სხვა საკონსულტაციო მექანიზმებში ან ნაკლებად ფორმალიზებულ საკონსულტაციო პროცესებში, როგორცაა გენდერული თანასწორობის, ახალგაზრდობის საკითხები, მდგრადი განვითარების დღის წესრიგი, კატასტროფების რისკის შემცირება.

2. მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტების უმეტესობას აქვს საკონსულტაციო საბჭოები, მათი დებულებები არ

განასხვავებენ შშმ პირთა და შშმ პირთა ორგანიზაციებს შორის. ისინი არ ითვალისწინებენ ინტერესთა კონფლიქტის პრევენციას. ამრიგად, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა და მათი ორგანიზაციების ჩართულობის უზრუნველსაყოფად მცირეა.

3. მუნიციპალურ საკონსულტაციო საბჭოებს არ გააჩნიათ ადამიანური და ფინანსური რესურსები და შესაძლებლობები ანალიტიკური და საინფორმაციო სამუშაოების ჩასატარებლად. მათ არ გააჩნიათ საჭირო რესურსები, რათა უზრუნველყონ გონივრული საცხოვრებელი და ხელმისაწვდომი გარემო შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთათვის, მონაწილეობა მიიღონ და დაესწრონ შეხვედრებს.

4. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ჩართვის მუნიციპალურ საბჭოებში ჩართულ პირებს სჭირდებათ მეტი ინფორმაცია და ცოდნა შშმ პირთა უფლებების შესახებ ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომის პრინციპებისა და გაეროს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენციის შესახებ.

5. მუნიციპალიტეტების საკრებულოებისთვის გამოყოფილი რესურსების ნაკლებობის გამო, ადგილობრივი ხელისუფლება აყალიბებს არარეალურ მოლოდინებს და ვალდებულებებს (როგორიცაა რჩევების მიწოდება შენობების, გზების, ტრანსპორტის და სხვა ობიექტების ტექნიკურ პარამეტრებსა და ხელმისაწვდომობის მახასიათებლებზე, თვითორგანიზება და მობილიზება. შრომისა და ჩართულობის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ფართო საზოგადოება) საბჭოს სამოქალაქო საზოგადოების წევრებზე, რომლებიც ხშირად ვერ ახერხებენ მათ შესრულებას. ეს იწვევს შშმ თემის გამორიცხვას, რომლებსაც უმეტესად ნაკლები რესურსი აქვთ მობილიზაციისა და ლოგისტიკური სამუშაოების ჩასატარებლად, ვიდრე მომსახურების მიმწოდებლები.

6. ვინაიდან არ არსებობს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს საკონსულტაციო საბჭოს წევრების მიერ შემოთავაზებული რეკომენდაციების გათვალისწინებას, ადგილობრივი შშმ პირები და მათი კანონიერი წარმომადგენლები ხშირად კარგავენ მონაწილეობის მოტივაციას.

7. ვინაიდან შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები არ წარმოადგენენ ჰომოგენურ ჯგუფს, ხშირად შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დიდი საზოგადოებები (როგორიცაა ეთნიკური და ან რელიგიური უმცირესობების წარმომადგენელი, იძულებით გადაადგილებული პირები და ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები პირები, ინტელექტუალური და ინტელექტუალური და ფსიქო-სოციალური, ისევე როგორც მრავლობითი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ქალები) რჩებიან გარიყულები ფორმალური საკონსულტაციო მექანიზმებიდან ან არაფორმალური პროცესებიდან, უფრო მეტიც, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ქალები, იმის ნაცვლად, რომ თანაბრად იყვნენ ჩართულნი როგორც ქალთა, ასევე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მოძრაობაში, ხშირად უხილავი არიან.

ძირითადი რეკომენდაციები, რომლებიც კომიტეტის ზოგადი კომენტარებისა და პერიოდული ანგარიშების საფუძველზე გაცემული რეკომენდაციების შესაბამისია:

1. ყველა საჯარო დაწესებულება შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ინდივიდუალური აქტივისტის თანაბარი მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად საჯარო გადაწყვეტილების მიღებაში, საკონსულტაციო საბჭოების მკაცრი სტრუქტურები, რომლებიც ზღუდავს წევრების რაოდენობას, უნდა შეიცვალოს სისტემით, სადაც OPD-ს შეეძლო წარედგინა. მის მოსაზრებებსა და შენიშვნებს მოცემულ საკითხზე და შემდგომში სიტყვიერად აფიქსირებს საკონსულტაციო სესიაზე, რომელსაც რეგულარულად ატარებს საჯარო ხელისუფლება, საბჭოს წევრობისთვის განაცხადის საჭიროების გარეშე.

3. კომიტეტის მეშვიდე ზოგადი კომენტარის შესაბამისად, ისევე როგორც ადგილობრივად წარმოებული საგზაო რუქების საფუძველზე, აუცილებელია შეიქმნას შშმპ თემის მონაწილეობის კოდექსი. კოდექსმა უნდა დაარეგულიროს მონაწილეობის ისეთ ასპექტები, როგორიცაა საჯარო ხელისუფლების ანგარიშვალდებულება. ვალდებულება. კოდექსი უნდა მოიცავდეს არანაკლებ შემდეგ ასპექტებს: 1. საჯარო ხელისუფლებას ეკისრება ვალდებულება გასცეს ანგარიშები, ნათლად მიუთითოს, რომელი რეკომენდაცია განხორციელდა,

რომელი არა მკაფიო დასაბუთებით. 2. რამდენად წინასწარ უნდა გამოიძახონ შშმ პირების წარმომადგენლები კონსულტაციისთვის და გადაწყვეტილების მიღებაში მონაწილეობის მისაღებად. 3. შშმ პირთა მონაწილეობის გარეშე მიღებული გადაწყვეტილებების გასაჩივრების საშუალებები. 4. საკონსულტაციო პროცესების შესახებ შშმ თემის პროაქტიული ინფორმირების ღონისძიებების ჩამონათვალი. ასეთი კოდექსი შეიძლება შეიმუშაოს საქართველოს პარლამენტმა, რათა ჰქონდეს ლეგიტიმაცია რეზოლუციის ან სახელმძღვანელოს სახით.

4. სახელმწიფო ორგანოები, მათ შორის საქართველოს მთავრობა, რომლის ფარგლებშიც შექმნილია კონვენციის იმპლემენტაციის კოორდინაციის მექანიზმი, უნდა იყოს სათანადოდ დაკომპლექტებული, რათა უზრუნველყონ შშმ პირების კოორდინაცია და მობილიზება საკონსულტაციო პროცესებისთვის.

და ბოლოს, კომიტეტის პირველი, კონვენციის შესრულების ანგარიშის საპასუხოდ მომზადებული დასკვნითი შენიშვნების დოკუმენტი საქართველოს 2023 წლის 24 მარტს წარედგინა. კომიტეტი მიესალმება სახელმწიფოს მიერ კონვენციის განსახორციელებლად გატარებულ ზომებს 2014 წელს მისი რატიფიცირების შემდეგ. განსაკუთრებით ისეთ საკანონმდებლო და პოლიტიკის ზომებს შშმ პირთა უფლებების ხელშეწყობის მიზნით, როგორიცაა: 2020 წელს მიღებული კანონი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ და მისი ერთიანი სტრატეგია, რომელიც მოიცავს 2021—2035 წლებს; კანონი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ (ანტიდისკრიმინაციული კანონი); კანონი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალური დაცვის შესახებ; კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ; საქართველოს მთავრობის დადგენილება შშმ პირთათვის ტერიტორიების შექმნისა და არქიტექტურულ-გეგმარებითი ელემენტების ტექნიკური რეგულირების შესახებ, რომელიც ითვალისწინებს დაგეგმვისა და მშენებლობის პროცესში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთათვის ხელმისაწვდომი ფიზიკური გარემოს სტანდარტების ჩართვას.

კომიტეტი ასევე მიესალმება მონაწილე სახელმწიფოს

ძალისხმევას გააუმჯობესოს მისი ინსტიტუციური და პოლიტიკის ჩარჩო, რომელიც მიზნად ისახავს კონვენციის განხორციელებას, კერძოდ, უწყებათაშორისი საკოორდინაციო კომიტეტის შექმნას, რომელიც პასუხისმგებელია კონვენციის განხორციელებაზე.

ამასთანავე, კომიტეტი შეშფოთებით აღნიშნავს, რომ სახეზეა:

(ა) კონვენციის შეუსრულებლობა აფხაზეთის, საქართველოსა და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის, საქართველო ოკუპირებულ ტერიტორიებზე და მასში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა იძულებით გადაადგილების და მათი ადამიანის უფლებების სხვა დარღვევის რისკი;

(ბ) შშმ პირთა მიმართ სამედიცინო მიდგომის გავრცელება მონაწილე სახელმწიფოს შშმ პირთა შეფასების სისტემაში, რომელიც გრძელდება რეფორმის პროცესში;

(გ) რომ კანონმდებლობა და პრაქტიკა ისეთ სფეროებში, როგორიცაა ფსიქიკური ჯანმრთელობა, მონაწილეობა სოციალურ და პოლიტიკურ საქმეებში და ოჯახურ საკითხებში, აძლიერებს ნეგატიურ სტერეოტიპებს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების მიმართ, მათ შორის მესამე პირებისგან დამოკიდებულების და ავტონომიის ნაკლებობის ჩათვლით, და ინარჩუნებს დამამცირებელ ენას;

(დ) ეროვნულ და ადგილობრივ დონეზე შშმ პირთა შესახებ ეროვნული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმების არარსებობა კონვენციის განსახორციელებლად, და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შეზღუდული სფერო ადამიანის უფლებათა ეროვნულ სტრატეგიაში (2022-2030) და მის სამოქმედო გეგმაში.

ამხრივ კომიტეტი ზოგადი კომენდატების სახით რეკომენდაციას უწევს სახელმწიფოს:

(ა) უზრუნველყოს აფხაზეთის, საქართველოსა და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის, საქართველო ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების ჩართვა იძულებით გადაადგილებულ პირთა საცხოვრებლის გრძელვადიან ინიციატივებში და

გაითვალისწინოს ადამიანის უფლებათა საბჭოს უნივერსალური რეკომენდაციები;

(ბ) დაასრულოს შშმ პირთა შეფასების სისტემის ჩამოყალიბების პროცესი და უზრუნველყოს: (ი) შშმ პირთა ორგანიზაციების ჩართულობა მის დიზაინში; (იი) რომ მრავალჯერადი შეფასება არ ქმნიდეს ზედმეტ ტვირთს აპლიკანტებისთვის; (იიი) რომ პოლიტიკა და პროგრამები ზრუნვიდან, მოპყრობიდან და დაცვიდან გადაინაცვლებენ გარემოსდაცვითი და დამოკიდებულების ბარიერების აღმოფხვრაზე, რაც ხელს უშლის თანასწორობასა და ინკლუზიას; და (ივ) რომ შშმ პირთა შეფასების სისტემა უზრუნველყოფს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების მორგებას თითოეული შშმ პირის მოთხოვნებზე;

(გ) დააჩქაროს განხილვის პროცესი კანონმდებლობისა და საჯარო პოლიტიკის, მათ შორის, საქართველოს კანონი სამედიცინო და სოციალური ექსპერტიზისა და ფსიქიკური ჯანმრთელობის განვითარების შესახებ და სამოქმედო გეგმის, ადამიანის უფლებათა შეზღუდული შესაძლებლობის მოდელთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით, რომელიც შემუშავებულია კომიტეტის მეექვსე ზოგად კომენტარში თანასწორობისა და არადისკრიმინაციის შესახებ;

(დ) მიიღოს ყოვლისმომცველი სტრატეგია და ეროვნული სამოქმედო გეგმა კონვენციის განსახორციელებლად, რომელიც მოიცავს შესაბამის მითითებას ადამიანურ, ტექნიკურ და ფინანსურ რესურსებს, ვადებს, მონაწილე სახელმწიფოს ტერიტორიაზე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა წარმომადგენლობით ორგანიზაციებთან კონსულტაციით.

ასევე, კომიტეტი შემფოთებით აღნიშნავს რომ იკვეთება:

(ა) დებულებების ნაკლებობა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ორგანიზაციების მიერ ეროვნულ საჯარო სახსრებზე ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად, რომლებიც ძირითადად საერთაშორისო თანამშრომლობას ეყრდნობიან ფუნქციონირებისთვის და მათი ადვოკატირების სამუშაოების განსახორციელებლად;

(ბ) შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ორგანიზაციების

არასისტემატური ჩართულობა კონვენციის განსახორციელებლად და სხვა საკითხებში;

(გ) მომსახურების მიმწოდებელთა ორგანიზაციები ჭარბოვან მთავრობის საკონსულტაციო მექანიზმებში, რომლებშიც ისინი რეგულარულად ფლობენ უმრავლესობას შესაბამის ხმებში შშმ პირთა ძირითადი ორგანიზაციების, შშმ ქალთა ორგანიზაციებისა და ბავშვთა და ახალგაზრდების ორგანიზაციების საზიანოდ;

(დ) ხელმისაწვდომი ინფორმაციის, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მეთოდოლოგიებისა და ადამიანური, ტექნიკური და ფინანსური რესურსების არარსებობა პერიოდული კონსულტაციების ჩასატარებლად, მათ შორის ინტელექტუალური შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ორგანიზაციებთან.

შესაბამისად ამ კუთხით რეკომენდაციას აძლევს მონაწილე სახელმწიფოს:

(ა) უზრუნველყოს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლება გაერთიანების თავისუფლებაზე, მათ შორის, ეროვნული სახსრების ხელმისაწვდომობით შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ყველა ორგანიზაციისთვის, მათ შორის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ქალთა ორგანიზაციებისა და თვითმმართველობის დამცველი ორგანიზაციებისთვის, და გარანტირებული მათი უფლების ძიებისა და წვდომის ლეგიტიმური უცხოური დაფინანსება;

(ბ) უზრუნველყოს სავალდებულო და რეგულარული კონსულტაციები შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ორგანიზაციებთან ადმინისტრაციის ყველა დონეზე და სექტორში, გამჭვირვალობის, ურთიერთპატივისცემის, მნიშვნელოვანი დიალოგისა და გულწრფელი მიზნის საფუძველზე, კოლექტიური შეთანხმებების მიღწევის პროცედურებზე, რომლებიც ეხმარება ხელმძღვანელობით ორგანიზაციების მრავალფეროვნებას;

(გ) პრიორიტეტულობა მიენიჭოს შშმ პირთა წარმომადგენლობით ორგანიზაციებთან, საკონსულტაციო ორგანოებსა და მექანიზმებში ჩართვას, მათი მოსაზრებების სათანადო მნიშვნელობის მინიჭებასა და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ქალთა და გოგონების ორგანიზაციებისა და

**ადამიანის დისკრიმინაციისაგან დაცვის მიზნით
საქართველოს მიერ აღებულ საერთაშორისო
ვალდებულებათა შესრულების შეფასება გაეროს
მონიტორინგის მექანიზმის CEDAW მიხედვით:
შერჩეულ საკითხთა მიმოხილვა**

1. კვლევის წინამდებარე ნაწილის მიზანი და მეთოდოლოგია

კვლევის ამ განყოფილების მიზანია ადამიანის დისკრიმინაციისაგან დაცვის მიზნით საქართველოს მიერ აღებულ საერთაშორისო ვალდებულებათა შესრულების შეფასება გაეროს მონიტორინგის მექანიზმის, ქალის დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კონვენციის (CEDAW) მიხედვით. ამ პროცესში საქართველოსთან დაკავშირებით გამოვლენილი გამოწვევების და გადაჭრის გზების მეცნიერული ანალიზი, ქალის დისკრიმინაციისაგან დასაცავად ეროვნული კანონმდებლობის და პრაქტიკის შეფასება.

კვლევის მეთოდოლოგია ითვალისწინებს საერთაშორისო სამართლებრივი ნორმებისა და პრინციპების სისტემურ, **დოქტრინალურ ანალიზს**, საერთაშორისო სამართლით დადგენილი სტანდარტების, საქართველოსთან დაკავშირებით CEDAW კომიტეტის, როგორც მონიტორინგის მექანიზმების კომპეტენციის ფარგლებში შემუშავებული ზოგადი რეკომენდაციების მეცნიერული ანალიზის განსახორციელებლად.

თეორიული კვლევის ნაწილში მოხდება ქალის დისკრიმინაციის წინააღმდეგ მიმართული სამართლებრივი ჩარჩოს კონცეპტუალური კვლევა საქართველოს მიერ საერთაშორისოდ აღებული სამართლებრივი ვალდებულებების ჭრილში. **ემპირიული კვლევის ნაწილში** წარმოჩენილი იქნება ის ნაკლოვანებები, რაც საერთაშორისო სამართლებრივად აღებულ ვალდებულებებსა და საქართველოს პრაქტიკას შორის არის ჩამოყალიბებული, სამართლებრივი ჩარჩოსა და მისი განხორციელების სოციალური, ეკონომიკური, პოლიტიკური და კულტურული გავლენისა და განზომილების დასადგენად.

დოქტრინალური ანალიზის, თეორიული და ემპირიული კვლევების საფუძველზე შეფასდება საქართველოს კანონმდებლობისა და პრაქტიკის შესაბამისობა ქალის დისკრიმინაციისგან დასაცავად ქვეყნის მიერ აღებული საერთაშორისო ვალდებულებებთან მიმართებით. კვლევის ამ მეთოდების გამოყენება შესაძლებელს გახდის მეცნიერული დასკვნები შემუშავებას საქართველოს აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლებებისთვის, საქართველოს ეროვნული საკანონმდებლო ჩარჩოსა და პრაქტიკის გასაუმჯობესებლად ქვეყნის მიერ აღებული საერთაშორისო ვალდებულებების შესაბამისად ადამიანთა დისკრიმინაციისგან დაცვის მიზნით.

2. ქალის დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ გაეროს კონვენცია (CEDAW), ფაკულტატიური ოქმი და ზოგადი რეკომენდაციები, როგორც ქალის უფლებათა დაცვის ინსტრუმენტი და სახელმწიფოთა ვალდებულებები

2.1. CEDAW კონვენცია და ზოგადი რეკომენდაციები

ქალის ყველა ფორმის დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ გაეროს კონვენცია¹ (შემდგომში “კონვენცია”), სამართლიანად ითვლება ერთ-ერთ პირველ დოკუმენტად ქალის უფლებათა დაცვის თვალსაზრისით. კონვენცია სხვადასხვა მუხლებში დაცული სფეროებით, ფაკულტატიური ოქმითა და შესაბამისი რეკომენდაციებით, იცავს ქალის უფლებებს პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, სოციალურ, კულტურულ და სამოქალაქო ცხოვრების სხვადასხვა ქრთმში.

კვლევის მიზნებისათვის, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია გამოიყოს შემდეგი სფეროები:

(ა) ქალის მიმართ დისკრიმინაცია და გენდერული ნიშნით ძალადობა ქალის მიმართ

კონვენციის პირველი მუხლი განმარტავს ქალის მიმართ დისკრიმინაციას, როგორც მნიშვნელოვან განსხვავებას, გამონაკლისსა და შეზღუდვას სქესობრივი ნიშნით. ამგვარი განსხვავება მნიშვნელოვნად აფერხებს ქალის მიერ

¹ მიღებულია გენერალური ასამბლეის მიერ 1979 წლის 18 დეკემბერს, ძალშია 1981 წლის 3 სექტემბრიდან, რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის 1994 წლის 22 სექტემბრის N 561 დადგენილებით.

სამოქალაქო, პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებებითა და თავისუფლებებით სარგებლობას და განხორციელებას². კონვენციის მე-2 მუხლის თანახმად, სახელმწიფოები იღებენ ვალდებულებას, ეროვნული კანონმდებლობით უზრუნველყონ ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობის პრინციპების დაცვა³, უზრუნველყონ ამ პრინციპების დაცვა შესაბამისი საკანონმდებლო აქტებით და სანქციებით⁴; უზრუნველყონ ქალთა უფლებების სამართლებრივი დაცვა მამაკაცებთან თანასწორ საფუძველზე, სასამართლოებისა და სხვა სახელმწიფო დანესებულებების მიერ დისკრიმინაციის ნებისმიერი აქტისგან⁵; არ დაუშვან ქალთა მიმართ დისკრიმინაციული ქმედების ჩადენა და აღკვეთონ რომელიმე პირის, ორგანიზაციის ან საწარმოს მიერ ქალთა დისკრიმინაცია⁶; ყველა შესაბამისი ღონისძიების გამოყენებით, მათ შორის საკანონმდებლო აქტებით, ებრძოლონ “მოქმედი კანონების, დადგენილებების, ჩვეულებებისა და პრაქტიკის გაუქმებას”, რაც წარმოადგენს ან ხელს უწყობს ქალთა დისკრიმინაციას⁷.

ამ მუხლში მოცემული დისკრიმინაციის განმარტებას კიდევ უფრო აზუსტებს ქალის მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კომიტეტის ზოგადი **რეკომენდაცია N19**, რომელიც ეხება ქალთა მიმართ ძალადობას⁸ და დისკრიმინაციას განიხილავს როგორც გენდერულ ძალადობას ქალის მიმართ იმ საფუძველით, რომ ის ქალია, რომელიც არაპროპორციულ მდგომარეობაში აყენებს ქალს ისეთი ქმედებების გამოყენებით, როგორიცაა მუქარა, იძულება, თავისუფლების აღკვეთის სხვა ფორმები, რაც იწვევს ფიზიკურ, მენტალურ, სექსუალურ ზიანს ან ტანჯვას⁹. ასევე, დისკრიმინაციად ჩაითვლება გენდერული ძალადობა, რომელიც ზღუდავს ქალის მიერ საერთაშორისო ინსტრუმენტებით დაცულ,

2 იქვე, მუხლი 1.

3 იქვე, მუხლი 2, ქვეპუნქტი (ა).

4 იქვე, ქვეპუნქტი (ბ).

5 იქვე, ქვეპუნქტი (გ).

6 იქვე, ქვეპუნქტები (დ) და (ე).

7 იქვე, ქვეპუნქტი (ვ).

8 ზოგადი რეკომენდაცია N 19 - ქალთა მიმართ ძალადობა, მიღებულია 1992 წელს, ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კომიტეტის მე-11 სესიაზე.

9 იქვე, ზოგადი კომენტარი, პუნქტი 6.

ისეთი უფლებებითა და თავისუფლებებით სარგებლობას, როგორცაა სიცოცხლის უფლება¹⁰; ნამების, სასტიკი, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობისგან დაცულობა¹¹; სამართლებრივი დაცვის თანაბრად სარგებლობის უფლება¹²; თავისუფლებისა და უსაფრთხოების უფლება¹³; თანასწორობა ოჯახურ ცხოვრებაში¹⁴; სამართლიანი სამუშაო პირობებით სარგებლობის უფლება¹⁵ და სხვ.

სახელმწიფოთა ვალდებულებები ქალის მიმართ გენდერულ ძალადობასთან დაკავშირებით, უფრო დეტალურად იქნა ჩამოყალიბებული **N 35 რეკომენდაციაში**, რომლის მიხედვითაც, ყველა საჭირო საშუალება უნდა იქნას გამოყენებული ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის და ქალთა მიმართ გენდერული ძალადობის პოლიტიკის აღმოფხვრისათვის. ამ პოლიტიკის განხორციელების შეფერხება ან დაყოვნების გამართლება კატეგორიულად მიუღებელია ეკონომიკური, რელიგიური, კულტურული ან სხვა მიზეზებით¹⁶. ზემოთ განხილულ მუხლებსა და რეკომენდაციებში საუბარია იმ ზომების შესახებ, რაც გენდერული ძალადობის ყველა ფორმის აღმოფხვრისათვის უნდა იქნას გამოყენებული სახელმწიფოთა მიერ და ჩამოყალიბებულია სტანდარტები და სახელმწიფოთა ვალდებულებები გენდერული ძალადობის აღკვეთისათვის.

(ბ) ქალისა და მამაკაცის ფაქტობრივი თანასწორობა და დროებით ზომების გამოყენება ამ მიზნით

კონვენციის მე-4 მუხლის მიხედვით, სახელმწიფოთა მიერ მიღებული უნდა იქნას შესაბამისი ზომები, მათ შორის დროებითი, რომლითაც უზრუნველყოფილი იქნება ქალთა და მამაკაცთა ფაქტობრივი თანასწორობა¹⁷ და აღნიშნული ზომების გამოყენება არ უნდა ჩაითვალოს დისკრიმინაციულად

10 იქვე, ზოგადი კომენტარი, პუნქტი 7, ქვეპუნქტი (ა).

11 იქვე, ქვეპუნქტი (ბ).

12 იქვე, ქვეპუნქტი (ე).

13 იქვე, ქვეპუნქტი (დ).

14 იქვე, ქვეპუნქტი (ვ).

15 იქვე, ქვეპუნქტი (თ).

16 ზოგადი რეკომენდაცია N 35 - ქალთა მიმართ გენდერული ძალადობის შესახებ, რომელიც აახლებს N 19 რეკომენდაციას.

17 ქალის დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის კონვენცია, მუხლი 4, ნაწილი 1.

¹⁸. აღნიშნული მუხლის ჩანაწერის, კერძოდ, დროებითი ზომების დაზუსტება მოხდა ქალის მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კომიტეტის 25-ე რეკომენდაციაში¹⁹, რომლის მიხედვითაც, ქვეყნების მიერ დროებითი ზომების გამოყენება მიმართული უნდა იყოს პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, სოციალურ, კულტურულ თუ სხვა სფეროებში ქალთა თანასწორი მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად და რომ ასეთი ზომების გამოყენება ხელს შეუწყობს ქალთა და მამაკაცთა დე ფაქტო თანასწორობის მიღწევას.

კომიტეტი რეკომენდაციაში ხაზგასმით მიუთითებს რომ ამგვარი ზომების გამოყენება არ უნდა ჩაითვალოს კაცთა მიმართ დისკრიმინაციად²⁰.

(გ) ქალთა მონაწილეობა პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში

სახელმწიფოებმა ყველა შესაბამისი ზომა უნდა გამოიყენონ ქალისა და მამაკაცის ქცევის იმ სოციალური და კულტურული მოდელების შესაცვლელად, რომელიც ცრურწმენების და ჩვეულებების საფუძველზე ყალიბდება და **“ერთერთი სქესის არასრულფასოვნების ან უპირატესობის, ანდა მამაკაცთა და ქალთა როლის სტერეოტიპულობის იდეას ეფუძნება”²¹.**

რაც შეეხება პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ქალთა დისკრიმინაციის აღკვეთას, კონვენციის მე-7 მუხლის მიხედვით, ყველა შესაძლო ზომა უნდა იქნას გამოყენებული ქალთა დისკრიმინაციის აღსაკვეთად და თანასწორუფლებიანი მონაწილეობის მისაღწევად შემდეგ სფეროებში:

ა) არჩევნებში და რეფერენდუმებში ხმის მიცემის, ასევე, საჯარო არჩევით ორგანოებში არჩევის უფლების უზრუნველყოფა²²;

ბ) მთავრობის ფორმირებასა და პოლიტიკის განხორციელებაში

¹⁸ იქვე, მუხლი 4, ნაწილი 2.

¹⁹ ზოგადი რეკომენდაცია N 25, ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კონვენციის მე-4 მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებაში, დროებითი სპეციალური ზომები, მიღებულია 2004 წელს ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კომიტეტის 30-ე სხდომაზე.

²⁰ იქვე, ქვეპუნქტი 18.

²¹ ქალის დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის კონვენცია, მუხლი 5 (ა).

²² იქვე, მუხლი 7 (ა).

თანასწორუფლებიანი მონაწილეობა, სახელმწიფო თანამდებობების დაკავების და სახელმწიფო მართვის ყველა დონეზე მონაწილეობის თანაბარი უფლება²³;

გ) საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში საქმიანობის უფლება (არასამთავრობო ორგანიზაციებში, ასოციაციებში და ა.შ.)²⁴.

უაღრესად მნიშვნელოვანი განმარტებებია ჩამოყალიბებული ქალის პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში თანაბარი მონაწილეობის უზრუნველყოფის მიზნით **ზოგადრეკომენდაციაში N 23**²⁵, სადაც ხაზგასმითაა აღნიშნული რომ კონვენციის მე-7 მუხლით ჩამოყალიბებული ვალდებულებები ეხება არამხოლოდ ზემოაღნიშნული ქვეპუნქტებით დაცულ სფეროებს, არამედ თანაბრად ვრცელდება საჯარო მმართველობის ყველა ასპექტზე, საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და ადმინისტრაციულ, სასამართლო უფლებამოსილების განხორციელებაზე, პოლიტიკურ პარტიებში, პროფესიულ კავშირებსა და სათემო ორგანიზაციებში მონაწილეობაზე²⁶. რეკომენდაცია N23-ის მიხედვით, სახელმწიფოებმა უნდა განახორციელონ მთელი რიგი ღონისძიებები:

- არჩევით თანამდებობებზე ქალთა და მამაკაცთა თანაბარი ბალანსის მიღწევა;
- ქალებისათვის საკუთარი ხმის მიცემის უფლების მნიშვნელობის გაცნობიერება და ამ უფლებით სარგებლობა;
- თანასწორობის ხელშემშლელი ბარიერების დაძლევა სიღარიბისა და ქალთა გადაადგილების თავისუფლების ნებისმიერი ხელშემშლელი მიზეზების აღმოფხვრით;
- ქმედითი კანონმდებლობის მიღება, რაც ქალთა დისკრიმინაციას კრძალავს;
- სტრატეგიების შემუშავება პოლიტიკურ ცხოვრებაში

23 იქვე, მუხლი 7 (ბ).

24 იქვე, მუხლი 7(გ).

25 ზოგადი რეკომენდაცია N 23: პოლიტიკური და საზოგადოებრივი ცხოვრება, მიღებულია 1997 წელს, ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კომიტეტის მე-16 სესიაზე.

26 იქვე, პუნქტი 5.

ქალთა წარმომადგენლობის გაზრდის მიზნით და სხვ.²⁷

განსაკუთრებით ყურადსაღებია კონვენციის მე-7 მუხლის “გ” პუნქტით გათვალისწინებული უფლებებით სარგებლობისა და პოლიტიკურ პარტიებში ქალთა მონაწილეობის გაზრდის მიზნით, ქალთა მაქსიმალურ ინფორმირებულობასთან ერთად, პოლიტიკური პარტიების მიერ ქმედითი ზომების გამოყენების აუცილებლობა, ფინანსური და სხვა რესურსების გამოყენების ჩათვლით, “რათა გადალახონ ქალების სრულფასოვანი მონაწილეობისა და წარმომადგენლობისათვის არსებული დაბრკოლებები”²⁸ და უზრუნველყონ, რომ ქალებს ქონდეთ რეალური შესაძლებლობა დაიკავონ ხელმძღვანელი თანამდებობები პარტიაში, ასევე, დასახელებული იქნენ არჩევნებში კანდიდატებად.²⁹

რეკომენდაცია N23 ძალზე დიდ ყურადღებას უთმობს სახელმწიფოების მიერ ტრადიციულ, რელიგიურ თუ კულტურული პრაქტიკით გამოწვეულ, სამართლებრივი ნორმებით დადგენილ ნებისმიერ შეზღუდვასთან დაკავშირებული პრაქტიკის გააზრების აუცილებლობას და შესაბამისი ზომების განხორციელებას ამგვარი პრაქტიკის აღმოფხვრის მიზნით³⁰.

პოლიტიკური პარტიების მიერ უნდა მოხდეს ქალებისათვის აღმასრულებელ ორგანოებში მაქსიმალური რაოდენობის ხელშეწყობა და თავიდან უნდა იქნას აცილებული ქალთა მიმართვა ნაკლებად სახარბიელო პოზიციებზე; ბალანსის უზრუნველყოფა ქალი და მამაკაცი კანდიდატების რაოდენობაში.

(დ) განათლებაზე და დასაქმებაზე თანაბარი ხელმისაწვდომობა

განათლების უფლებით თანაბარი სარგებლობის მოთხოვნა ჩამოყალიბებულია კონვენციის მე-10 მუხლში, რომლის თანახმადაც, სახელმწიფოების მიერ ყველა შესაძლო ზომა უნდა იქნას გამოყენებული ქალისა და მამაკაცის განათლების თანაბარი უფლებებით სარგებლობის მისაღწევად სკოლამდელ,

27 იქვე, პუნქტები 44-46.

28 იქვე, პუნქტი 32.

29 ეს საკითხი დეტალურად განხილული იქნება ეროვნული კანონმდებლობის ნაწილში, კერძოდ, ქვოტირებასთან დაკავშირებული რეგულაციების შესახებ მსჯელობისას.

30 იქვე, პუნქტი 48.

ზოგად, უმაღლეს, ყველა სახეობის პროფესიულ მომზადებაში³¹; განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ყურადღების გამახვილება იმგვარ შემთხვევებზე, რაც გოგონებს აიძულებთ სკოლის ნაადრევად მიტოვებას და კონვენცია სახელმწიფოებს ამ მიმართულებით მოუწოდებს შეიმუშაონ შესაბამისი პროგრამები, ისევე როგორც, უნდა იზრუნონ თავად ამ გოგონათა მიერ სკოლის ეტაპზე განათლების შეწყვეტის შემთხვევათა რიცხვის შემცირებაზე³².

კონვენცია დიდ ყურადღებას უთმობს ქალთა დისკრიმინაციის აღმოფხვრას დასაქმების სფეროში და მონაწილე სახელმწიფოებს მოუწოდებს ყველა ზომა მიიღონ დასაქმების სფეროში ქალთა და მამაკაცთა თანაბარი უფლებებით სარგებლობის უზრუნველსაყოფად. ამ მიზნის მისაღწევად, კონვენცია მოუწოდებს სახელმწიფოებს სამუშაოზე შერჩევისას ქალისა და მამაკაცისათვის ერთნაირი კრიტერიუმების გამოყენებისკენ³³; ასევე, უზრუნველყონ პროფესიის არჩევის, დასაქმების, თანამდებობრივი დანიშნულების, პროფესიული მომზადების³⁴, თანაბარი ანაზღაურების და შეღავათებით სარგებლობის თანასწორი უფლებით სარგებლობა³⁵; პენსიაზე გასვლის, უმუშევრობის ან ავადმყოფობის შემთხვევაში სოციალური უზრუნველყოფის, ანაზღაურებადი შვებულებით სარგებლობის უფლება³⁶ და ა.შ.

დასაქმების სფეროში ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრა და მათი დაცულობის უზრუნველყოფა სხვადასხვა ასპექტში კიდევ უფრო მეტად იქნა დაზუსტებული **რეკომენდაცია N 19**, რომელიც კონვენციის მე-11 მუხლის კომენტარისას უთითებს დასაქმების სფეროში სექსუალური შევიწროების შესახებ და სექსუალურ შევიწროებას განმარტავს როგორც

“უსიამოვნო სექსუალური ხასიათის ქცევას, მათ შორის ფიზიკურ კონტაქტსა და სხვა მცდელობებს, სექსუალური

31 ქალის დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის კონვენცია, მუხლი 10, ქვეპუნქტი (ა).

32 იქვე, ქვეპუნქტი (ვ).

33 იქვე, მუხლი 11, პუნქტი 1, ქვეპუნქტი (ბ).

34 იქვე, ქვეპუნქტი (გ).

35 იქვე, ქვეპუნქტი (დ).

36 იქვე, ქვეპუნქტი (ე).

შინაარსის მქონე განცხადებებს, პორნოგრაფიის ჩვენებისა და სექსუალური ხასიათის მოთხოვნებს, იმისდა მიუხედავად, ასეთი ქცევა გამოხატულია ვერბალურად თუ ქმედებით³⁷”.

იგივე კომენტარშივე განმარტებული დისკრიმინაციული ქმედების მნიშვნელობა ამგვარი ქმედებისათვის, უფრო კონკრეტულად

“დისკრიმინაციულია ქმედება, თუ ქალს აქვს გონივრული ეჭვი, რომ აღნიშნულის გაპროტესტება უარყოფით გავლენას მოახდენს მის სამსახურეობრივ მდგომარეობაზე, მათ შორის სამსახურში აყვანასა თუ დაწინაურებაზე, და ასეთი პროტესტის შედეგად სამსახურში მტრული სამუშაო გარემო შეიქმნება³⁸”.

სექსუალური შევიწროებისას დისკრიმინაციის ამგვარი განმარტება შეიძლება ჩაითვალოს სექსუალური შევიწროების ერთერთ პირველ განმარტებად.

(ე) თანასწორობა ქორწინებასა და ოჯახურ ურთიერთობებში

კონვენციის მე-16 მუხლით დაცულია ქალისა და მამაკაცის თანასწორობა ქორწინებასა და ოჯახურ ურთიერთობაში და სახელმწიფოების მიერ უზრუნველყოფილი უნდა იქნას ქორწინების, მეუღლის თანაბარი არჩევის უფლება, ქორწინება და განქორწინება მხოლოდ ორივე მხარის სრული და თავისუფალი თანხმობის საფუძველზე³⁹; ქალისა და მამაკაცის ერთნაირი უფლებები შვილებთან მიმართებაში, შვილების ინტერესების უპირატესობის გათვალისწინებით⁴⁰; შვილების დაბადების, მათი რაოდენობის და დაბადების პერიოდის გადანაცვების, მათ მეურვეობაზე თანაბარი უფლება- მოვალეობები⁴¹. მე-16 მუხლის მე-2 ნაწილი ხაზგასმით მიუთითებს არასრულწლოვნის დაქორწინების იურიდიული ძალის არქონის შესახებ (ამ პუნქტში კონვენცია იყენებს ტერმინს “ბავშვი”) და ქვეყნების მიერ მინიმალური საქორწინო ასაკის კანონმდებლობით დადგენის

37 ზოგადი რეკომენდაცია N 19 - ქალთა მიმართ ძალადობა, პუნქტები 17 და 18.

38 იქვე.

39 ქალის დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის კონვენცია, მუხლი 16, პუნქტი 1, ქვეპუნქტები (ბ) და (გ).

40 იქვე, ქვეპუნქტი (დ).

41 იქვე, ქვეპუნქტები (ე) და (ვ).

აუცილებლობის შესახებ, რაც პრინციპში, უნდა ჩაითვალოს ნაადრევი ქორწინების თავიდან აცილების ერთერთ ეფექტურ საშუალებად.

N 21 რეკომენდაციით - თანასწორობა ქორწინებასა და ოჯახურ ურთიერთობებში⁴², ქალთათვის თანაბარი უფლებების და როლის მინიჭების კუთხით გაანალიზებულია კონვენციის სამი მუხლი:

მე-9 მუხლი - უცხოელთან ქორწინებასთან დაკავშირებით;

მე-15 მუხლი - კანონის წინაშე თანასწორობა და

მე-16 მუხლი - თანაბარი უფლებები ქორწინებასა და ოჯახურ ცხოვრებაში.

N 21 რეკომენდაცია აღიარებს ოჯახში ქალთა თანასწორობას მიუხედავად ქვეყნის სამართლებრივი სისტემის, რელიგიის, ტრადიციებისა (რეკომენდაციაში მოხსენიებულია როგორც “განსხვავებული სახის ოჯახები”⁴³). გარდა ამისა, რეკომენდაცია ეხება ქალთა მდგომარეობას პოლიგამიურ ქორწინებებში და სახელმწიფოებს მიუთითებს აკრძალონ ამგვარი პრაქტიკა, როგორც ქალისათვის უარყოფითი ემოციური და ფინანსური გავლენის მქონე და კონვენციის მე-5(ა) მუხლით დაცული ქალის კონსტიტუციური უფლებების დარღვევა.

(ვ) ქალთა ტრეფიკინგი და პროსტიტუციის ექსპლუატაცია

კონვენციის მე-6 მუხლი სახელმწიფოებისგან მოითხოვს ყველა შესაძლო ზომის გამოყენებას ქალების ყველა სახით ვაჭრობის და ქალთა პროსტიტუციის ექსპლუატაციის აღკვეთის მიზნით ზოგადი რეკომენდაცია N 34, რომელიც ეხება შრომით მიგრანტ ქალებს⁴⁴, გარკვეულწილად კავშირშია ქალთა დაცულობასთან ტრეფიკინგისა და ექსპლუატაციისაგან, განსაკუთრებით იმ გარემოების გათვალისწინებით რომ შრომითი მიგრანტი ქალები რისკ ჯგუფს განეკუთვნებიან როგორც ტრანზიტის, ისე მიმღებ ქვეყანაში.

42 მიღებულია 1994 წელს ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კომიტეტის მე-13 სესიაზე.

43 იქვე, პუნქტი 13.

44 მიღებულია 2008 წელს, ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კომიტეტის 42-ე სხდომაზე.

(ზ) ქალის დისკრიმინაციის აღმოფხვრა სხვადასხვა სფეროებში

განხილული სფეროების გარდა, კონვენცია ეხება ქალის დისკრიმინაციის აღმოფხვრის ვალდებულებას ისეთ სფეროებში როგორიცაა:

- ჯანმრთელობის დაცვა (მუხლი 12) და **ზოგადი რეკომენდაცია N30** - ქალების შესახებ კონფლიქტის პრევენციის, კონფლიქტურ და პოსტკონფლიქტურ სიტუაციებში⁴⁵;
- ეკონომიკური და სოციალური ცხოვრება (მუხლი 13) და **ზოგადი რეკომენდაცია N 32** - ქალთა ლტოლვილის სტატუსის, თავშესაფრის, მოქალაქეობისა და მოქალაქეობის უქონლობის გენდერული ასპექტების შესახებ⁴⁶;
- სოფლად მცხოვრები ქალები (მუხლი 14) და **ზოგადი რეკომენდაცია N 34** — სოფლად მცხოვრებ ქალთა უფლებების შესახებ⁴⁷

2.2. კონვენციით ნაკისრი ვალდებულებების ანგარიშგების პროცედურები/CEDAW კომიტეტი

კონვენციით დაცული უფლებებისა და შესაბამისი მუხლების განხილვასთან ერთად არანაკლებ მნიშვნელოვანია კონვენციით ნაკისრ ვალდებულებათა აღსრულების მექანიზმები და ანგარიშგების პროცედურები. ამ მიზნით, კონვენცია ითვალისწინებს სპეციალური, ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის სალიკვიდაციო კომიტეტის (შემდგომში “კომიტეტი”) შექმნას⁴⁸, რომელიც შედგება მონაწილე სახელმწიფოების მიერ

45 მიღებულია 2013 წელს, ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კომიტეტის 56-ე სხდომაზე.

46 ეს რეკომენდაცია ეყრდნობა N19 რეკომენდაციას ქალთა მიმართ ძალადობის შესახებ; N26 რეკომენდაციას - მიგრანტი მშრომელი ქალების შესახებ; N30 რეკომენდაციას - კონფლიქტების პრევენციაში, კონფლიქტურ ან პოსტკონფლიქტურ სიტუაციებში ქალების შესახებ წარმოდგენილ ანგარიშებს; კომიტეტის მიერ განხილულ ინდივიდუალურ საჩივრებს და ფაქულტატური ოქმის საფუძველზე ჩატარებულ მოკვლევებს.

47 ამ რეკომენდაციის მიხედვით, სახელმწიფოთა ვალდებულებები სოფლად მცხოვრებ ქალებთან მიმართებაში განხილული უნდა იქნას კონვენციის შესაბამის მუხლებთან ერთობლიობაში, მაგ: ჯანდაცვის მომსახურებები 14.2 (ბ) მუხლი მე-12 მუხლთან კორელაციაში; დასაქმება 14.2 (ე) მუხლი მე-11 მუხლთან კორელაციაში და ა.შ.

48 ქალის დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის კონვენცია, მუხლი 17, პუნქტი 1.

შერჩეული 23 წევრისაგან/ექსპერტისაგან⁴⁹. წევრები როტაციის პრინციპით, ირჩევიან 4 წლის ვადით⁵⁰.

ანგარიშგების პროცედურებს განსაზღვრავს კონვენციის მე-18 მუხლი, რომლის მიხედვითაც კონვენციის მონაწილე სახელმწიფოებმა კომიტეტს უნდა წარუდგინონ ანგარიშები საკანონმდებლო, აღმასრულებელ თუ სასამართლო ხელისუფლების მიერ კონვენციით ნაკისრ ვალდებულებათა შესრულების შესახებ.

პირველი, ე.წ. საინიციატივო ანგარიში წარდგენილი უნდა იქნას კონვენციის რატიფიცირებიდან ერთი წლის შემდეგ, ხოლო პერიოდული ანგარიშები, ოთხ წელიწადში ერთხელ⁵¹, რომელიც განხორციელებულ ღონისძიებებთან ერთად უნდა მოიცავდეს იმ სირთულეებს, რაც აბრკოლებს კონვენციით ნაკისრ ვალდებულებათა შესრულებას⁵². კომიტეტი, წარდგენილი ანგარიშის მოსმენისა და განხილვის შემდეგ, ამზადებს შესაბამის რეკომენდაციებსა და წინადადებებს სახელმწიფოთათვის, ხარვეზების გამოსწორების მიზნით.

ანგარიშგების პროცედურები, სახელმწიფო ანგარიშებთან ერთად, ითვალისწინებს არასამთავრობო და სამოქალაქო სექტორისაგან ჩრდილოვანი ანგარიშების წარდგენის შესაძლებლობას⁵³.

2.3. ფაკულტატური ოქმი

გარდა სახელმწიფოთა ანგარიშების განხილვისა, ძალზე მნიშვნელოვანი შესაძლებლობაა მონაწილე სახელმწიფოს იურისდიქციის ქვეშ მყოფი პირის (პირთა) მიერ წარდგენილი საჩივრების პროცედურა, რომელიც დადგენილია კონვენციის ფაკულტატური ოქმის (შემდგომში “ფაკულტატური ოქმი”) მე-2 მუხლით⁵⁴.

49 იქვე.

50 იქვე, პუნქტი 5.

51 იქვე, მუხლი 18, პუნქტი 1 (ა) და (ბ).

52 იქვე, მუხლი 18, პუნქტი 2.

53 1999 და 2007 წელს, არასამთავრობო სექტორის მიერ მომზადებული გაერთიანებული ჩრდილოვანი ანგარიშები კომიტეტში წარდგენილი იქნა საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის (წარმომადგენელი მარინა მესხი) და ქალთა ცენტრის (წარმომადგენელი ლიკა ნადარია) მიერ.

54 ქალის დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კონვენ-

ფაკულტატური ოქმის მე-4 მუხლის შესაბამისად, საჩივარი უნდა შეეხებოდეს კონვენციის დებულებების დარღვევას, ხოლო მე-6 მუხლი ადგენს შესაბამის ვადებსა და პროცედურებს საჩივრის განხილვასთან დაკავშირებით. უაღრესად მნიშვნელოვანია ფაკულტატური ოქმის მე-7 მუხლი, რომლის მიხედვითაც, კომიტეტი საჩივრის შესწავლის შემდეგ დაინტერესებულ მხარეებს აწვდის თავის მოსაზრებებს და რეკომენდაციებს⁵⁵, ხოლო სახელმწიფომ 6 თვის ვადაში უნდა მიაწოდოს წერილობითი პასუხი, კომიტეტის რეკომენდაციების შესაბამისად გატარებული ღონისძიებების შესახებ⁵⁶.

რაც შეეხება მონაწილე სახელმწიფოს მხრიდან კონვენციით დაცული უფლებების სისტემატიურად და უხეშად დარღვევის შემთხვევას, კომიტეტს შეუძლია სახელმწიფოს არამართო მოსთხოვოს ინფორმაცია ამგვარი ფაქტების თაობაზე, არამედ, შეიძლება საკითხის უკეთ შესწავლის მიზნით, ვიზიტიც განახორციელოს სახელმწიფოში.

3. CEDAW კომიტეტის რეკომენდაციების შეფასება

3.1. საქართველოს მიერ ნაკისრ ვალდებულებათა შესრულების მეცნიერული ანალიზი

ქალის დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის კონვენციას საქართველო მიერთებული იქნა 1994 წელს, საქართველოს პარლამენტის 561 დადგენილებით. მე-18 მუხლის შესაბამისად, საინიციატივო ანგარიში წარდგენილი უნდა ყოფილიყო 1995 წელს, თუმცა ამ წელს ანგარიში ვერ მომზადდა და საინიციატივო ანგარიში პირველ პერიოდულ ანგარიშთან ერთად კომიტეტში წარდგენილი იქნა 1999 წელს. მეორე და მესამე პერიოდული ანგარიშები წარდგენილი იქნა 2007 წელს, მეოთხე და მეხუთე პერიოდული ანგარიშები - 2014 წელს, ხოლო მეექვსე პერიოდული ანგარიში, წარდგენილი უნდა ყოფილიყო 2018 წელს და წარდგენილი იქნა 2020 წელს.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, წინამდებარე კვლევაში განხილული იქნება მეოთხე და მეხუთე პერიოდულ ანგარიშთან

ციის ფაკულტატური ოქმი, მიღებულია 1999 წლის 6 ოქტომბერს გენერალური ასამბლეის 28-ე სხდომაზე და ძალაშია 2000 წლის 22 დეკემბრიდან.

55 იქვე, მუხლი 7, პუნქტი 3.

56 იქვე, პუნქტი 4.

მომზადებული რეკომენდაციების⁵⁷ შესრულების ანალიზი.

კომიტეტის მიერ დადებითად იქნა შეფასებული სახელმწიფოს მიერ გაწეული ძალისხმევა როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელი მიმართულებით. სარეკომენდაციო დოკუმენტში დეტალურადაა ჩამოთვლილი მიღებული საკანონმდებლო თუ კანონქვემდებარე აქტები, ქალის დისკრიმინაციის აღმოფხვრისკენ მიმართული კამპანიები, საერთაშორისო ინსტრუმენტებთან დაახლოება და კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია ნაკისრი ვალდებულებებიდან გამომდინარე.

კვლევის მიზნებისათვის, დეტალურად განვიხილოთ კომიტეტის რეკომენდაციები და მათი შესრულების ხარისხი.

მე-7 პუნქტი - პარლამენტი

კომიტეტმა ხაზი გაუსვა საკანონმდებლო ხელისუფლების გადამწყვეტ როლს კონვენციის სრული განხორციელების უზრუნველყოფისათვის და მოუწოდა პარლამენტს აუცილებელი ცვლილებების განხორციელებისთვის.

ასევე, კომიტეტმა შეშფოთება გამოხატა სქესობრივი და გენდერული ნიშნით დისკრიმინაციის ქეისების სასამართლოში არარსებობის გამო. აქედან გამომდინარე,

კომიტეტის რეკომენდაცია სახელმწიფოს:

- (ა) გააგრძელოს ქალთა ცნობიერების ამაღლება კონვენციისა და ფაკულტატური ოქმის პროცედურების შესახებ,
- (ბ) წახალისოს ქალები მიმართონ სასამართლოს სქესის და გენდერული ნიშნით დისკრიმინაციის შემთხვევაში ,
- (გ) უზრუნველყონ მოსამართლეთა, პროკურორებისა და იურისტების მიერ კონვენციის დებულებების და ეროვნული სამართლებრივი დებულებების კონვენციის გათვალისწინებით

⁵⁷ რეკომენდაციები მომზადებულია CEDAW კომიტეტის მიერ საქართველოს მიერ მეოთხე და მეხუთე პერიოდული ანგარიშების საფუძველზე (CEDAW/C/GEO/4-5) კომიტეტის 1227 და 1228 სესიაზე, 2014 წლის 8 ივლისს და დამატებით წარდგენილი ინფორმაციის საფუძველზე (CEDkomiAW/C/GEO/!4-5/Add.1.

გამოყენება.⁵⁸

არსებული მდგომარეობის შეფასება:

გენდერული თანასწორობის შესახებ საქართველოს კანონის⁵⁹ მე-12 მუხლის მიხედვით, საქართველოს პარლამენტი განსაზღვრავს გენდერულ საკითხებში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითად ტენდენციებს, უზრუნველყოფს გენდერული თანასწორობის შესახებ საკანონმდებლო ბაზის შემუშავებას და განხორციელებას, ამტკიცებს გენდერული თანასწორობის სტრატეგიას და აკონტროლებს საქართველოს პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი ორგანოების მუშაობას. შესაბამისად,

საბჭოს საქმიანობიდან მნიშვნელოვანია შემდეგი მიმართულებები:

- სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრის ხელშეწყობა;
- კანონმდებლობის გენდერული ანალიზი;
- ახალ საკანონმდებლო ინიციატივებზე მუშაობა;
- გენდერულ საკითხებზე მომუშავე ანგარიშვალდებული ორგანოების საქმიანობის ზედამხედველობა და მონიტორინგი;
- გაწეული საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის საზოგადოებისათვის მიწოდება და გამჭვირვალობა.

გენდერული თანასწორობის საბჭო (შემდგომში - GEC), როგორც სათათბირო ორგანო, შეიქმნა 2004 წელს პარლამენტის დადგენილების საფუძველზე. 2010 წელს, GEC მუდმივმოქმედ ორგანოდ ჩამოყალიბდა, ხოლო 2017 წელს შეიცვალა ინსტიტუციური ჩარჩო და ჩამოყალიბდა საქართველოს პარლამენტის მუდმივ საკონსულტაციო ორგანოდ. 2019 წელს GEC - მა 2018-2020 წლების სამოქმედო სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის შესაბამისად, დაიწყო თემატური კვლევების განხორციელება ქალთა პროფესიული განათლების ხელმისაწვდომობის შესახებ, სახელმწიფო ეკონომიკურ

58 მე-9 პარაგრაფი (ა), (ბ), (გ) პუნქტები

59 საქართველოს კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე N18. 12.04.2010, მუხლი 12

პროგრამებში მონაწილეობის შესახებ.⁶⁰

2017 წელს, პარლამენტში პილოტირებული იქნა გენდერული ზემოქმედების შეფასების მეთოდოლოგია (Gender Impact Assessment - შემდგომში GIA), საკანონმდებლო პოლიტიკის გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის შეფასების მიზნით.⁶¹

GEC საქმიანობა დადებითად უნდა შეფასდეს შემდეგი მიმართულებით:

- GEC მხარდაჭერით და ინიციატივით სექსუალური შევიწროების ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევად განსაზღვრა;
- თემატური მოკვლევების ჯგუფების მიერ შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება.

თუმცა, კვლავაც გამოწვევად რჩება:

- სახელმწიფო ბიუჯეტის გენდერული ანალიზის ყოველწლიურად განხორციელება;
- GIA შეფასების დაბალი აქტივობა საპარლამენტო კომიტეტებში;
- გენდერული თანასწორობის შესახებ სახელმწიფო კონცეფცია;
- GEC მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების აქტიური ზედამხედველობა გენდერული თანასწორობის თაობაზე რეკომენდაციების შესრულების შესახებ;
- ფემიციდის გახშირებულ ფაქტებთან დაკავშირებით შესაბამისი ეფექტური ნაბიჯების განხორციელება (ფემიციდის სისხლის სამართლის კოდექსში სპეციალური ნორმით დარეგულირების ჩათვლით).⁶²

დასკვნა

რეკომენდაცია შესრულებულია ნაწილობრივ.

60 საქართველოს VI პერიოდული ანგარიში, პარაგრაფი 7, პუნქტი 9.

61 იქვე, პუნქტი 10.

62 გენდერული თანასწორობის საბჭოს საქმიანობის შეფასება, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, 2019.

მე-10 და მე-11 პუნქტები - სამართლებრივი ბაზა დისკრიმინაციასა და თანასწორობასთან მიმართებაში

კომიტეტი დადებითად აფასებს სქესის და გენდერული ნიშნით დისკრიმინაციის აკრძალვას ეროვნული კონსტიტუციითა და კანონმდებლობით, გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონით და სხვა საკანონმდებლო აქტებით.

ამასთანავე, კომიტეტი შეშფოთებას გამოხატავს აღსრულების ეფექტური მექანიზმების არარსებობის გამო; აღნიშნავს საზოგადოების სქესისა და გენდერული ნიშნით დისკრიმინაციის შესახებ საზოგადოების ინფორმირებულობის მეტად დაბალ დონეს. კომიტეტი ასევე მიუთითებს სახალხო დამცველის ოფისის რესურსებით არასათანადო უზრუნველყოფას და ხაზს უსვამს საბიუჯეტო რესურსების გაზრდის აუცილებლობას, დისკრიმინაციის აღმოფხვრის იმპლემენტაციის პროცესში სახალხო დამცველის ეფექტურად საქმიანობის უზრუნველყოფის მიზნით.

კომიტეტის რეკომენდაცია სახელმწიფოს:

- უზრუნველყოს დისკრიმინაციისა და გენდერული თანასწორობის ყველა ფორმის დარღვევის შესახებ ეფექტური სამართლებრივი ზომების განხორციელება და ამ მიმართულებით ყველა შესაბამისი ზომის გამოყენება;
- ცნობიერების ამაღლება ამ მიმართულებით;
- სახალხო დამცველის ოფისისათვის საკმარისი რესურსების გამოყოფა გენდერული თანასწორობის კანონმდებლობის ეფექტურად განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით.

არსებული მდგომარეობის შეფასება:

2018 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით, თანასწორობის დე იურე ფორმულირების არსებითი თანასწორობის მისაღწევად, ყურადღება იქნა გამახვილებული სტრუქტურულ უთანასწორობაზე და აღიარებული იქნა პოლიტიკისა და პროგრამების აუცილებლობა, დროებითი სპეციალური ზომების ჩათვლით, ქალების მიერ თანაბარი უფლებებთან ერთად

თანაბარი შესაძლებლობის უზრუნველყოფის მიზნით.⁶³

2017 წელს საქართველოს მიერ რატიფიცირებული იქნა ქალის მიმართ და ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლის ევროპის საბჭოს კონვენცია (შემდგომში - სტამბოლის კონვენცია) და დაიწყო ეროვნული კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის პროცესი სტამბოლის კონვენციით ნაკისრი ვალდებულებების შესაბამისად. კრიმინალიზებული იქნა იძულებითი შრომა, ქალის სასქესო ორგანოების დასახიჩრება, ადევნება, იძულებითი სტერილიზაცია და მოხდა სექსუალური შევიწროების საკანონმდებლო რეგულირება.⁶⁴

2014 წელს მიღებული იქნა კანონი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ, რომელიც კრძალავს დისკრიმინაციას სქესის, სექსუალური ორიენტაციის და გენდერული იდენტობის სხვა საფუძვლებთან ერთად. იკრძალება დისკრიმინაციული ქმედებების მხარდაჭერა ან ნებისმიერი ფორმით წახალისება. სახალხო დამცველის ოფისს მიენიჭა ზედამხედველობის ფუნქცია და სავარაუდო დისკრიმინაციის ფაქტის საჩივრებზე დაფუძნებული გამოძიების წარმოების უფლებამოსილება. აღნიშნული ცვლილების საფუძველზე, სახალხო დამცველის აპარატს შეუძლია სავარაუდო დისკრიმინაციის ფაქტთან დაკავშირებული საჭირო დოკუმენტებისა და მასალების მოთხოვნა, ასევე, სასამართლოსთვის მიმართვა.⁶⁵ სახალხო დამცველის მიერ გაცემული რეკომენდაციები დისკრიმინაციის, მათ შორის სექსუალური შევიწროების ფაქტის დადგენის შესახებ, შესასრულებლად სავალდებულო შეიძლება გახდეს მხოლოდ სასამართლოს საშუალებით.⁶⁶ 2019 წელს ცვლილებები შევიდა დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ საქართველოს კანონში (შემდგომში - ანტიდისკრიმინაციული კანონი) და დისკრიმინაციის ფორმებს დაემატა სექსუალური

63 საქართველოს VI პერიოდული ანგარიში, პუნქტი 36.

64 იქვე, პუნქტი 37.

65 ორგანული კანონი სახალხო დამცველის შესახებ, მუხლი 14 პრიმა, პუნქტი 2, ქვეპუნქტი (ჰ), მუხლი 18, პუნქტი (ბ).

66 საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს სახალხო დამცველის მიერ გაცემული რეკომენდაციების გასაჩივრების შესაძლებლობას. გამონაკლისს წარმოადგენს სახალხო დამცველის რეკომენდაციის სასამართლოს გზით აღსრულება.

შევიწროების განმარტება.⁶⁷ საზოგადოებრივ ადგილებში ჩადენილი სექსუალური შევიწროება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევად იქნა განსაზღვრული და ისჯება ჯარიმით.⁶⁸

რაც შეეხება სახალხო დამცველის აპარატის გაძლიერებას, გენდერული თანასწორობის დეპარტამენტი შეიქმნა 2013 წელს, თანასწორობის დეპარტამენტი შეიქმნა 2014 წელს, რომელსაც ევალება ადამიანის უფლებების დაცვის ზედამხედველობა, მათ შორის გენდერული თანასწორობის ქრითში. 2014 წლიდან გაიზარდა სახალხო დამცველის აპარატის ბიუჯეტი.⁶⁹

დასკვნა

რეკომენდაცია შესრულებულია ნაწილობრივ.

გამოწვევად რჩება გენდერული თანასწორობის და დისკრიმინაციის აღმოფხვრის ეფექტური ზომების უზრუნველყოფა და ცნობიერების ამაღლება ამ მიმართულებით.

მე-12 და მე-13 პუნქტები - კონვენციის გამოყენება

კომიტეტი შეშფოთებას გამოხატავს აფხაზეთისა და ცხინვალის ოკუპირებულ რეგიონებში სახელმწიფოს ეფექტური კონტროლის განხორციელებასთან დაკავშირებული პრობლემების შესახებ. ასევე, პრობლემურ საკითხად განიხილავს იძულებით გადაადგილებულ პირთა და ლტოლვილთა უსაფრთხო დაბრუნების უფლებების დარღვევებს.

კომიტეტის რეკომენდაცია სახელმწიფოს:

- უზრუნველყოს ადამიანის უფლებათა ადეკვატური დაცვა ქვეყნის მთელს ტერიტორიაზე;
- უწყებათაშორისი კომისიის საშუალებით გააგრძელოს

67 საქართველოს კანონმდებლობის დეფინიცია მოიცავს სექსუალური შევიწროებისათვის დამახასიათებელ ყველა ელემენტს, რაც განსაზღვრულია სტამბოლის კონვენციითა და ევროკავშირის დირექტივებით.

68 ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, მუხლი 166 პრიმა.

69 2014 წელს გაიზარდა და შეადგინა 2380 მილიონი ლარი;

2015 წელს 4 მილიონი ლარი;

2016 წელს 4,5 მილიონი ლარი;

2017 წელს 4,8 მილიონი ლარი;

2018 წელს 5,5 მილიონი ლარი;

2019 წელს 6,4 მილიონი ლარი.

ძალისხმევა აფხაზეთისა და ცხინვალის დე ფაქტო ხელისუფლებასთან და შესაბამის დაინტერესებულ მხარეებთან, ქალთა მიერ საკუთარი უფლებების სრულად სარგებლობის მიზნით.

არსებული მდგომარეობის შეფასება:

ოკუპირებულ ტერიტორიებზე კვლავაც გრძელდება ადამიანის უფლებათა მძიმე დარღვევები: სიცოცხლის უფლების, გადაადგილების თავისუფლების, საკუთრების, განათლების უფლების დარღვევები. მცოცავი ოკუპაციის პირობებში ხშირია ადამიანების გატაცება, წამება, არასათანადო მოპყრობა და ეთნიკური ქართველების დისკრიმინაცია კვლავაც უდიდეს გამოწვევად რჩება.⁷⁰

კონფლიქტი განსაკუთრებით დიდი რისკის და გაზრდილი ძალადობის ქვეშ აყენებს ქალებსა და გოგონებს, სათანადო დაცვის მექანიზმების არარსებობა კიდევ უფრო ამწვავებს ამ პრობლემას. გაზრდილია ქალთა უკანონო დაკავების შემთხვევები.⁷¹

კონფლიქტის შედეგად დაზარალებული ქალების პრობლემების მოგვარების აუცილებლობა და ქალთა ჩართულობა სამშვიდობო მოლაპარაკებებში კვლავაც დღის წესრიგშია. ჟენევის საერთაშორისო დისკუსიების (GID) ფარგლებში ხაზგასმით იქნა აღნიშნული კონფლიქტის შედეგად დაზარალებული ქალების პრობლემების მოგვარების აუცილებლობას.

ქალის უფლებათა დარღვევები ყველა საერთაშორისო ფორმატის დისკუსიის საკითხია და გამოწვევად რჩება რუსეთის მიერ უკანონოდ ოკუპირებულ რეგიონებში ქალთა მძიმე პირობები.⁷²

საქართველოს მთავრობის, შერიგებისა და თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის საქმიანობა

70 საქართველოს VI პერიოდული ანგარიში, პუნქტი 45-46.

71 სამოქალაქო აქტივისტის, თამარ მეარაყიშვილის საქმე ახალგორის რაიონში, რომელიც მძიმე ეთნიკური ჩაგვრის, დისკრიმინაციის, დევნისა და თავისუფლების შეზღუდვის მსხვერპლი გახდა ცხინვალის საოკუპაციო რეჟიმის მიერ.

72 Including at the UN, EU, OSCE, CoE, Georgia-US Strategic Dialogue, Georgia-UK Wardrop Strategic Dialogue, French-Georgian Dimitri Amilakhvari Dialogue. საქართველოს VI პერიოდული ანგარიში, პუნქტი 54.

მოიცავს კონფლიქტის შედეგად დაზარალებული ქალებისა და ბავშვების შესახებ მონაცემთა ბაზების არსებობას, პროექტის განხორციელებას და სხვა აქტივობებს.⁷³

გარდა ამისა, ქალთა და გოგონათა მდგომარეობა და სოციალ-ეკონომიკური პირობები განსაკუთრებით გაუარესდა COVID-19 შედეგად. სახელმწიფოს მცირე გრანტების პროგრამაში ოკუპირებული რეგიონებიდან საანგარიშო პერიოდში ქალთა მონაწილეობა ძალზე მცირეა, ისევე როგორც ძალზე მწირი იყო ვირუსის გავრცელებისა და სერვისების ხელმისაწვდომობის შესახებ ინფორმაცია და შესაძლებლობები.⁷⁴

დასკვნა

ამ პუნქტებთან მიმართებაში რეკომენდაცია შესრულებულად ვერ ჩაითვლება. ერთი მხრივ, ობიექტურ გარემოებად უნდა შეფასდეს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე საქართველოს ხელისუფლების გავრცელების პრობლემა. მეორე მხრივ, პრობლემატურია ზემოაღნიშნულ საკითხებთან (პანდემია და სერვისების ხელმისაწვდომობა, მცირე გრანტებთან წვდომა და ა.შ.) დაკავშირებით მთავრობის არაეფექტური საინფორმაციო პოლიტიკა.

მე-14 და მე-15 პუნქტები - ქალთა განვითარების ეროვნული მექანიზმები

კომიტეტის მიერ დადებითად იქნა შეფასებული გენდერული თანასწორობის საბჭოს მიერ საკანონმდებლო ინიციატივების მხარდაჭერა, თუმცა გამოხატა შეშფოთება იმ რეალობასთან დაკავშირებით რომ საბჭოს არ გააჩნია ადეკვატური ადმინისტრაციული და ტექნიკური რესურსი. ასევე, მიუხედავად იმისა რომ პრემიერ მინისტრის აპარატში შექმნილია ადამიანის უფლებათა და გენდერული თანასწორობის მრჩეველის თანამდებობა, გენდერული თანასწორობის კოორდინაციის, განხორციელებისა და მონიტორინგის მექანიზმი კვლავაც არაეფექტურია.

73 იხ. საქართველოს VI პერიოდული ანგარიში, პუნქტი 56-59.

74 სახალხო დამცველის ანგარიში, პუნქტი 6.

კომიტეტის რეკომენდაცია სახელმწიფოს:

- გააძლიეროს გენდერული თანასწორობის საბჭო შესაბამისი ფინანსური და ტექნიკური რესურსებით;
- აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ჩამოყალიბებული იქნას გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის მაკოორდინირებელი მექანიზმი.

არსებული მდგომარეობის შეფასება:

გენდერული თანასწორობის ეროვნული მექანიზმი სამი ძირითადი ორგანოსგან შედგება:

(ა) პარლამენტის გენდერული თანასწორობის საბჭო (GEC) საკანონმდებლო ორგანოში;⁷⁵

(ბ) გენდერული თანასწორობის, ქალთა მიმართ და ოჯახში ძალადობის საკითხთა საუწყებათაშორისო კომისია (GEWE) პრემიერ-მინისტრის აპარატში;⁷⁶

(გ) სახალხო დამცველის აპარატის გენდერული თანასწორობის დეპარტამენტი, ქვეყნის ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტის ფარგლებში.

მონიტორინგისა და კოორდინაციის მიზნით, გენდერული თანასწორობის, ქალთა მიმართ და ოჯახში ძალადობის საუწყებათაშორისო კომისიის (შემდგომში - GEWE) შექმნა 2017 წელს, წინგადადგმულ ნაბიჯად უნდა ჩაითვალოს. მიუხედავად ამისა, GEWE ფართო მანდატი და აღსრულების ეფექტური და ადეკვატური რესურსის არარსებობა, განსაკუთრებულად ნეგატიურად აისახება კომისიის საქმიანობაზე.

იგივე შეიძლება ითქვას მუნიციპალიტეტებში გენდერის საკითხებში მრჩეველის, როგორც ინსტიტუციური მექანიზმის საკანონმდებლო ცვლილების შესახებ⁷⁷. ასევე, ქ. თბილისის მერიაში 2015 წლიდან არსებობს გენდერული თანასწორობის მრჩეველის თანამდებობა, 2016 წელს საკრებულოს ახალი შემადგენლობაში შეიქმნა გენდერული თანასწორობის საბჭო,

⁷⁵ GEC საქმიანობის შესახებ ინფორმაცია იხ. კვლევის 3.1.1. ქვეთავში.

⁷⁶ იხ. საქართველოს VI პერიოდული ანგარიში. პუნქტი 77.

⁷⁷ კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ, მუხლი 13, (ა) (ბ) (გ) ქვე-პუნქტები.

2017 წელს საკრებულოს მიერ დამტკიცდა გენდერული სტრატეგიის სამოქმედო გეგმა, ქალთა თანაბარი მონაწილეობის მხარდაჭერის მიზნით.⁷⁸ 2019 წლის მონაცემებით, გენდერული თანასწორობის საბჭოები შექმნილია 64-ე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოში⁷⁹. გენდერული მრჩეველები დაინიშნა სამთავრობო სტრუქტურებში⁸⁰.

მიუხედავად ზემოაღნიშნულისა, ამ მექანიზმების საქმიანობა და გავლენა მეტად სუსტია. ეს ძირითადად ამბიციური მანდატითა და ადამიანური და ფინანსური რესურსების ნაკლებობითაა გამოწვეული. გარდა ამისა, ამ მექანიზმები საქმიანობაში არ იყენებს გენდერული მეინსტრიმინგის მეთოდოლოგიებს.⁸¹

დასკვნა

რეკომენდაცია შეიძლება ჩაითვალოს ნაწილობრივ შესრულებულად, ვინაიდან გენდერული საბჭოების, მრჩეველების, კომისიების არსებობა, მკაფიო ხედვის, კვალიფიციური ადამიანური რესურსის, გენდერული მეინსტრიმინგის მეთოდოლოგიების და ეფექტური სტრატეგიული სამოქმედო გეგმის გარეშე, არასისტემურად და ქაოტურად უნდა ჩაითვალოს.

მე-17 და მე-17 პუნქტები - დროებითი ზომები

კონვენციის მე-4 (1) მუხლით გათვალისწინებული დროებითი სპეციალური ზომების შემოღების შესახებ კომიტეტი ჯერ კიდევ საინიციატივო და პირველი პერიოდული ანგარიშის თაობაზე მომზადებულ რეკომენდაციებში მიუთითებდა 1999 წელს. ყველა მომდევნო პერიოდული ანგარიშების შესახებ რეკომენდაციებში, კომიტეტის მიერ იგივე დამოკიდებულებაა გამოხატული და კომიტეტი მიუთითებს დე ფაქტო თანასწორობის მისაღწევად დროებითი სპეციალური ზომის- ქვოტირების მექანიზმის გამოყენების შესახებ.

⁷⁸ სტრატეგია ეფუძნება მუნიციპალური და სოციალური ცხოვრების ყველა დონეზე გენდერული თანასწორობის პრინციპს, განსაზღვრავს შესაბამის ზომებს გენდერული ნიშნით დისკრიმინაციის პრევენციისა და აღმოფხვრის მიზნით.

⁷⁹ საქართველოს VI პერიოდული ანგარიში. პუნქტი 81.

⁸⁰ სამთავრობო სტრუქტურებში გენდერული მრჩეველების მანდატისა და საქმიანობის შესახებ ინფორმაცია დეტალურად გადმოცემულია საქართველოს VI პერიოდულ ანგარიშში, პუნქტები 81- 84.

⁸¹ სახალხო დამცველის ანგარიში, პუნქტი 8.

კომიტეტის რეკომენდაცია სახელმწიფოს:

- მიიღოს დროებითი სპეციალური ზომები (25 ზოგადი რეკომენდაციის შესაბამისად), როგორც აუცილებელი სტრატეგიის ნაწილი ქალისა და მამაკაცის არსებითი თანასწორობის მისაღწევად;
- შეაფასოს მარგინალიზებულ ჯგუფებზე ამგვარი მექანიზმის გავლენა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა;
- უზრუნველყოს შესაბამისი გენდერული სტატისტიკის მოგროვება და შეფასება.

არსებული მდგომარეობის შეფასება:

საქართველოში სავალდებულო გენდერულ კვოტირებაზე საუბარი ჯერ კიდევ 2011 წელს დაიწყო. მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების შესახებ საქართველოში კანონში განხორციელდა ცვლილება ნებაყოფლობითი კვოტების შემთხვევაში დამატებითი 10 პროცენტის საბიუჯეტო დაფინანსების მიღების შესახებ ცვლილებით.⁸²

2018 წელს განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმით, საქართველოს კონსტიტუციაში შესული ფორმულირებით, სახელმწიფოს მიერ აღიარებული იქნა ქალისა და მამაკაცის არსებითი თანასწორობის უზრუნველყოფის ვალდებულება.⁸³

საარჩევნო კოდექსში შეტანილი 2020 წლის ცვლილებებით, დამტკიცებული იქნა გენდერული კვოტირების მექანიზმი, პროპორციულ პარტიულ სიებში განსხვავებული სქესის ყოველი მესამე კანდიდატის შესახებ, როგორც საპარლამენტო, ისე ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე არჩევნების დროს.⁸⁴

მიუხედავად აღნიშნული ცვლილებისა, გენდერული კვოტირების მექანიზმის ეფექტურად ამუშავებას მრავალი სტერეოტიპული და სექსისტური ბარიერი უქმნის პრობლემას.⁸⁵

⁸² <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/28324>.

⁸³ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 11(3).

⁸⁴ საქართველოს ორგანული კანონი, საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ, 02.07.2020.

⁸⁵ სახალხო დამცველის ანგარიში, პუნქტი 9. The Public Defender of Geor-

დასკვნა

რეკომენდაცია შესრულებულია ნაწილობრივ.

მექანიზმის სრულად და ეფექტურად ფუნქციონირების მიზნით, საჭიროა მთავრობის მიერ კომპლექსური ზომების განხორციელება, ფართომასშტაბიანი კამპანიის ჩათვლით.

მე-18 და მე-19 პუნქტები - სტერეოტიპები და მავნე პრაქტიკა

კომიტეტის თითქმის ყველა რეკომენდაციის შესრულების ანალიზის დროს, ცხადად იკვეთება სტერეოტიპების და მავნე პრაქტიკის ძალზე ნეგატიური გავლენა სახელმწიფოს მიერ ვალდებულებათა შესრულების პროცესში.

კომიტეტი შეშფოთებას გამოხატავს ქვეყანაში არსებული მძლავრი პატრიარქალური კულტურის და სტერეოტიპების არსებობის გამო, მიუხედავად არაერთი რეკომენდაციისა ყველა ძალისხმევა ყოფილიყო გამოყენებული მის შესაცვლელად. ამას ხელს უწყობს მედიაში გავრცელებული გენდერულად სრულებით არამგრძნობიარე ენა.

გარდა ამისა, კომიტეტმა მიუთითა ბავშვთა ქორწინების ფენომენის, მიზეზების და ამ მხრივ ქვეყანაში არსებული გაურკვეველი პოლიტიკის შესახებ.

კომიტეტის რეკომენდაცია სახელმწიფოს:

- გააძლიეროს ძალისხმევა ოჯახში და საზოგადოების ყველა ფენაში ქალთა და მამაკაცთა თანაბარი როლებისა და პასუხისმგებლობებთან დაკავშირებული სტერეოტიპების აღმოფხვრის მიმართულებით;
- შეიმუშაოს ბავშვთა ქორწინების წინააღმდეგ სტრატეგია და მიიღოს გადაუდებელი ზომები ამგვარი ქორწინების თავიდან აცილების მიზნით, შესაბამის ეთნიკურ ჯგუფებთან მუშაობით.

არსებული ვითარების შეფასება:

სტამბოლის კონვენციის რატიფიცირების შემდეგ როგორც სისხლის სამართლის კოდექსში, ისე კანონმდებლობის სხვა

დარგებში განხორციელებული ცვლილებებით მოხდა ქალის უფლებების დარღვევებთან დაკავშირებული ქმედებების კრიმინალიზაცია ან ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის დაკისრება ამგვარ დანაშაულთათვის.

ამასთანავე, უნდა აღინიშნოს რომ ოჯახში ძალადობის, ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) მიმართულებით, სექსუალური ძალადობის, სექსუალური შევიწროების, ადრეული ქორწინების, ქალის სასქესო ორგანოების დასახიჩრების და ამგვარ დანაშაულთათვის როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელ ხელისუფლებაში პოზიტიური ცვლილებები იქნა განხორციელებული. გაზრდილია პოლიციისათვის მიმართვის სტატისტიკა.⁸⁶

მიუხედავად საქართველოში ადრეულ ასაკში ქორწინების შესახებ ზუსტი სტატისტიკის არარსებობისა, სახალხო დამცველის აპარატის გენდერული თანასწორობის დეპარტამენტის მიერ მოგროვებული ინფორმაციის მიხედვით, ადრეულ ასაკში ქორწინების შემთხვევები არცთუ ისე იშვიათია, განსაკუთრებით ეთნიკური უმცირესობით დასახლებულ რეგიონებში.⁸⁷ ადრეულ ასაკში ქორწინება განსაკუთრებით ნეგატიურად აისახება განათლების უფლებაზე, შემაშფოთებელია საბაზო საფეხურზე სკოლის მიტოვების ფაქტები.⁸⁸

მაუწყებლობის შესახებ საქართველოს კანონით და კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიერ მიღებული ქცევის კოდექსით, სავალდებულოა სამაუწყებლო პრინციპების დაცვა და სხვადასხვა სოციალური ჯგუფის ინტერესების დაცვა ძალადობის ფაქტების გაშუქებისას, მათ შორის იგულისხმება ოჯახში ძალადობის, ქალთა და გოგონათა მიმართ ძალადობის, მოხუცების, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე და სხვა პირები.⁸⁹

გარდა ამისა, რეკლამის შესახებ საქართველოს კანონით

86 საქსტატის ეროვნული კვლევა ქალთა მიმართ ძალადობის შესახებ საქართველოში, 2018 წელი (UN Women/EU).

87 ადრეულ ასაკში ქორწინება:გამოწვევები და გადაჭრის გზები. სახალხო დამცველის ანგარიში, 2016. ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: http://www.unicef.org/media/files/Child_Marriage_Report_7_17_LR..pdf

88 იქვე.

89 მუხლი 3, პუნქტი 1 ბ.

იკრძალება მოქალაქეთა წახალისება ძალადობის, აგრესიის ან სხვა ისეთი ქმედებებისაკენ, რამაც შეიძლება საფრთხე შეუქმნას ადამიანის სიცოცხლეს ან ჯანმრთელობას⁹⁰. ეს ჩანაწერი ძალადობის მსხვერპლ ქალთა და გოგონათა მეტად მნიშვნელოვანი დაცვა უნდა იყოს, თუმცა რეალურად საკმაოდ ხშირია ამ დებულების უხეშად დარღვევის შემთხვევები.

„ბავშვთადაცვის მიმართვიანობის (რეფერიერების პროცედურების დამტკიცების შესახებ“ (შემდგომში – რეფერიერების პროცედურები)⁹¹ დეტალურად განსაზღვრავს შინაგან საქმეთა სამინისტროს, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს და ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროების მოვალეობებს ბავშვის მიმართ ძალადობის ფაქტისას, თუმცა ადრეულ ასაკში ქორწინების შემთხვევებში, რეფერიერებით გათვალისწინებული საკითხები თითქმის არ სრულდება.⁹²

სტერეოტიპებისა და მავნე პრაქტიკის აღმოფხვრისათვის ძალზე მნიშვნელოვანია ჟურნალისტური ეთიკის ქარტიის მიერ სავალდებულოდ აღიარება, ჟურნალისტური საქმიანობის განხორციელებისას დაცული და თავიდან აცილებული იქნას ნებისმიერი სახის დისკრიმინაცია, მათ შორის სქესის საფუძველზე.⁹³ მიუხედავად ამისა, სხვადასხვა სატელევიზიო თუ ბეჭდურ მედიაში, საკმაოდ ხშირია ქალთა და გოგონათა კონტექსტში სტერეოტიპული და დისკრიმინაციული განცხადებები, რაც მხოლოდ ნეგატიურ გავლენას ახდენს საზოგადოების ცნობიერებაზე და პირიქით, მავნე პრაქტიკის და სტერეოტიპების განმტკიცებას უწყობს ხელს.

დასკვნა

რეკომენდაცია შესრულებულია ნაწილობრივ.

მიუხედავად განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებებისა და იძულებითი ქორწინების კრიმინალიზაციისა, კვლავაც

⁹⁰ კანონი რეკლამის შესახებ, მუხლი 4, პუნქტი 11.

⁹¹ 2010 წლის 31 მაისის ბრძანება

⁹² ადრეულ ასაკში ქორწინება: გამოწვევები და გადაჭრის გზები. სახალხო დამცველის ანგარიში, 2016. ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: http://www.unicef.org/media/files/Child_Marriage_Report_7_17_LR..pdf

⁹³ ჟურნალისტური ეთიკის ქარტია, მუხლი 7.

გამოწვევად რჩება და ეთნიკურ უმცირესობებში კვლავაც დიდ პრობლემას წარმოადგენს ბავშვთა ქორწინება. პრობლემის მასშტაბის შეფასებას ამძიმებს არასრული და განსხვავებული სტატისტიკის არსებობა. აუცილებელია მედიის გენდერულად მგრძნობიარე ეფექტური სტრატეგიის განხორციელება. გარდა ამისა, ცნობიერების ამაღლების კამპანიები, სტრატეგიის შემუშავება ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენლებისათვის და სამოქალაქო განათლების სწავლების გაძლიერება სკოლებში.

საქართველოს მიერ სავალდებულოდ აღიარებული CEDAW-სა და ECRI-ის ფარგლებში საქართველოს იურისდიქციაში დისკრიმინაციისგან დაცვის უზრუნველყოფა

1. შესავალი

თანამედროვე საერთაშორისო სამართლებრივი წესრიგის ფარგლებში დისკრიმინაციის აკრძალვა და თანასწორობის უზრუნველყოფა წარმოადგენს სახელმწიფოთა ერთ-ერთ ფუნდამენტურ ვალდებულებას.¹ საქართველოსთვის, როგორც გაეროსა და ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოსთვის, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ კონვენციის (CEDAW) და რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპული კომისიის (ECRI) სტანდარტების შესრულებას.² აღნიშნული მექანიზმები სახელმწიფოს აკისრებს როგორც ნეგატიურ ვალდებულებას დისკრიმინაციისგან თავის შეკავების, ისე პოზიტიურ ვალდებულებას — ეფექტიანი სამართლებრივი, ინსტიტუციური და პრაქტიკული მექანიზმების შექმნისა და განხორციელების უზრუნველსაყოფად.³

საქართველოს მიერ აღნიშნული ინსტრუმენტების რატიფიკაციით აღებული საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულებები მოითხოვს, რომ სახელმწიფომ უზრუნველყოს დისკრიმინაციისგან დაცვა მის იურისდიქციაში მყოფი ყველა პირისთვის, მათ შორის ქალებისთვის, ეთნიკური და რელიგიური უმცირესობებისთვის, ლგბტქი პირებისთვის და სხვა მოწყვლადი ჯგუფებისთვის.⁴ შესაბამისად, მოცემული კვლევის მიზანია გააანალიზოს, რამდენად შეესაბამება საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩო და პრაქტიკა CEDAW-ისა და ECRI-ის ფარგლებში აღებულ საერთაშორისო ვალდებულებებს, ასევე

1 CEDAW, Concluding Observations on Georgia (2014).

2 CEDAW/C/GEO/CO/6 (2023); ECRI Report on Georgia (2016).

3 CEDAW, General Recommendation No. 28.

4 ECRI Report on Georgia (2023).

გამოავლინოს ის პრობლემური საკითხები, რომლებიც იკვეთება საერთაშორისო სტანდარტებსა და ეროვნულ პრაქტიკას შორის.⁵

კვლევა ეფუძნება CEDAW-ის კომიტეტის დასკვნით დაკვირვებებს, საქართველოს სახელმწიფო ანგარიშებს, ალტერნატიულ (NGO) ანგარიშებს, სახალხო დამცველის მიერ წარმოდგენილ მასალებს, ECRI-ის მონიტორინგის ანგარიშებსა და შემდგომ შეფასებებს.⁶ აღნიშნული წყაროების ანალიზი საშუალებას იძლევა შეფასდეს როგორც საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩოს ფორმალური შესაბამისობა საერთაშორისო სტანდარტებთან, ისე მათი პრაქტიკული განხორციელება.⁷ განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა იმ გარემოებას, თუ რამდენად ეფექტიანად ასრულებს სახელმწიფო პოზიტიურ ვალდებულებას — უზრუნველყოს დისკრიმინაციისგან რეალური დაცვა და არა მხოლოდ ფორმალური თანასწორობა.⁸

2. საერთაშორისო სამართლებრივი ჩარჩო

2.1. CEDAW-ის ფარგლებში სახელმწიფოს ვალდებულებები

CEDAW წარმოადგენს ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის უნივერსალურ სამართლებრივ ინსტრუმენტს, რომელიც სახელმწიფოს აკისრებს ვალდებულებას უზრუნველყოს როგორც დე იურე, ისე დე ფაქტო თანასწორობა.⁹ კონვენციის მე-2 მუხლი სახელმწიფოებს ავალდებულებს მიიღონ ყველა შესაბამისი საკანონმდებლო, ადმინისტრაციული და პოლიტიკის ზომა ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოსაფხვრელად.¹⁰ აღნიშნული ვალდებულება მოიცავს როგორც საჯარო, ისე კერძო სფეროში არსებული დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ეფექტიანი დაცვის უზრუნველყოფას.¹¹

კონვენცია ხაზგასმით მიუთითებს, რომ ფორმალური

5 CEDAW Follow-up Information (2025).

6 CEDAW State Report (2020); Public Defender Submission (2021); NGO Shadow Reports (2013; 2022).

7 CEDAW State Report (2020); Public Defender Submission (2021); NGO Shadow Reports (2013; 2022).

8 CEDAW/C/GEO/CO/6 (2023), paras 8–18.

9 CEDAW Convention, arts 1–2.

10 Ibid.

11 CEDAW General Recommendation No. 33.

თანასწორობა არ არის საკმარისი და აუცილებელია არსებითი (substantive) თანასწორობის მიღწევა.¹² შესაბამისად, სახელმწიფოებს ეკისრებათ პოზიტიური ვალდებულება მიიღონ სპეციალური ზომები ისტორიული და სტრუქტურული უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად.¹³ CEDAW-ის კომიტეტი თავის ზოგად რეკომენდაციებში განმარტავს, რომ სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა ვრცელდება არა მხოლოდ დისკრიმინაციული კანონმდებლობის გაუქმებაზე, არამედ სოციალური ნორმებისა და სტერეოტიპების შეცვლაზეც.¹⁴

საქართველოს მიმართ კომიტეტის შეფასებები მიუთითებს, რომ სახელმწიფომ მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ნაბიჯები გადადგა ქალთა უფლებების დაცვის მიმართულებით.¹⁵ დადებითად არის შეფასებული ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობის მიღება, გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის განვითარება და ქალთა მიმართ ძალადობის წინააღმდეგ სამართლებრივი მექანიზმების გაძლიერება.¹⁶ თუმცა, კომიტეტი ასევე აღნიშნავს, რომ მიუხედავად სამართლებრივი ჩარჩოს გაუმჯობესებისა, ფაქტობრივი თანასწორობა კვლავ გამოწვევად რჩება და გენდერული სტერეოტიპები მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ქალთა უფლებების რეალიზებაზე.¹⁷

CEDAW-ის კომიტეტი განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს ქალთა მიმართ ძალადობის საკითხს, რომელიც განიხილება როგორც დისკრიმინაციის ფორმა.¹⁸ სახელმწიფოს ეკისრება ვალდებულება უზრუნველყოს ძალადობის პრევენცია, ეფექტიანი გამოძიება და მსხვერპლთა დაცვის მექანიზმები.¹⁹ ამასთანავე, კომიტეტი ხაზს უსვამს მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის აუცილებლობას, რათა ქალებს ჰქონდეთ ეფექტიანი სამართლებრივი დაცვის

12 CEDAW General Recommendation No. 25.

13 Ibid.

14 CEDAW General Recommendation No. 28.

15 CEDAW Concluding Observations (2014).

16 CEDAW/C/GEO/CO/6 (2023), paras 4–5.

17 Public Defender Submission to CEDAW (2021).

18 CEDAW General Recommendation No. 19; No. 35.

19 CEDAW/C/GEO/CO/6 (2023), paras 18–26.

საშუალებები.²⁰

2.2. ECRI-ის სტანდარტები და სახელმწიფოს ვალდებულებები

ECRI წარმოადგენს ევროპის საბჭოს მონიტორინგის მექანიზმს, რომელიც აფასებს ნეგრი სახელმწიფოების მიერ რასიზმის, ქსენოფობიისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ პოლიტიკის განხორციელებას.²¹ კომისიის რეკომენდაციები სახელმწიფოს ავალდებულებს უზრუნველყოს დისკრიმინაციისგან ეფექტიანი დაცვა როგორც სამართლებრივ, ისე პრაქტიკულ დონეზე.²²

ECRI-ის შეფასებით, დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ეფექტიანი ბრძოლა მოითხოვს ყოვლისმომცველ ანტიდისკრიმინაციულ კანონმდებლობას, დამოუკიდებელ მონიტორინგის მექანიზმებს, ეფექტიან სამართლებრივ დაცვის საშუალებებს და საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებას.²³ სახელმწიფოს ეკისრება პოზიტიური ვალდებულება არა მხოლოდ დისკრიმინაციის აკრძალვის, არამედ თანასწორობის აქტიური ხელშეწყობის მიმართულებით.²⁴

საქართველოს შესახებ ECRI-ის ანგარიშები მიუთითებს, რომ საკანონმდებლო ჩარჩო ზოგადად შეესაბამება ევროპულ სტანდარტებს, თუმცა მისი პრაქტიკული განხორციელება კვლავ საჭიროებს გაძლიერებას.²⁵ განსაკუთრებით პრობლემურია სიძულვილის მოტივით ჩადენილი დანაშაულების გამოვლენა, დისკრიმინაციის მსხვერპლთა სამართლებრივი დაცვის ხელმისაწვდომობა და საზოგადოებაში არსებული სტერეოტიპები.²⁶

ECRI ხაზს უსვამს, რომ სახელმწიფოს ვალდებულება მოიცავს ეფექტიანი ინსტიტუციური მექანიზმების შექმნას, მათ შორის დამოუკიდებელი ორგანოების მხარდაჭერას, რომლებიც უზრუნველყოფენ დისკრიმინაციის შემთხვევების მონიტორინგსა და რეაგირებას.²⁷ ასევე მნიშვნელოვანია განათლებისა და

20 CEDAW General Recommendation No. 33.

21 ECRI Report on Georgia (2016).

22 ECRI Report on Georgia (2023).

23 ECRI General Policy Recommendations.

24 Ibid.

25 ECRI Conclusions on Georgia (2019).

26 ECRI Report (2023).

27 ECRI Report (2016; 2023).

ცნობიერების ამაღლების პროგრამები, რომლებიც ხელს უწყობს ტოლერანტობისა და თანასწორობის კულტურის განვითარებას.²⁸

3. საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩო დისკრიმინაციის წინააღმდეგ

საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩო დისკრიმინაციის განდევნის სფეროში ფორმალურად ეფუძნება როგორც კონსტიტუციურ პრინციპებს, ისე სპეციალურ ანტიდისკრიმინაციულ კანონმდებლობასა და გენდერული თანასწორობის პოლიტიკას. საერთაშორისო მონიტორინგის ორგანოების შეფასებით, ბოლო ათწლეულში განხორციელებული საკანონმდებლო რეფორმები მნიშვნელოვან პროგრესს წარმოადგენს საერთაშორისო სტანდარტებთან ჰარმონიზაციის მიმართულებით.²⁹

საქართველოს კონსტიტუცია უზრუნველყოფს თანასწორობის ფუნდამენტურ პრინციპს და სახელმწიფოს აკისრებს ვალდებულებას უზრუნველყოს თანაბარი უფლებები და შესაძლებლობები ქალებისა და მამაკაცებისთვის. კონსტიტუციური ცვლილებების შედეგად გაძლიერდა სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულება, მიიღოს სპეციალური ზომები არსებითი თანასწორობის მისაღწევად და უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად.³⁰ აღნიშნული ცვლილებები საერთაშორისო მონიტორინგის ორგანოების მიერ შეფასებულია როგორც მნიშვნელოვანი ნაბიჯი გენდერული თანასწორობის სამართლებრივი საფუძვლის განმტკიცების მიმართულებით.³¹

2014 წელს მიღებული „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ კანონი წარმოადგენს დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლის ძირითად საკანონმდებლო ინსტრუმენტს. კანონი კრძალავს პირდაპირ და ირიბ დისკრიმინაციას სხვადასხვა ნიშნით, მათ შორის სქესის, გენდერული იდენტობის, სექსუალური ორიენტაციის, ეთნიკური წარმომავლობისა და რელიგიის საფუძველზე.³² აღნიშნული კანონი ასევე

28 ECRI Factsheets on Education and Policing (2024).

29 CEDAW/C/GEO/CO/6 (2023).

30 Constitution of Georgia, art 11 (as amended 2017).

31 CEDAW Concluding Observations (2023), para 4.

32 Law of Georgia on the Elimination of All Forms of Discrimination (2014).

ითვალისწინებს სახალხო დამცველის მანდატის გაფართოებას დისკრიმინაციის შემთხვევების განხილვის მიმართულებით, რაც წარმოადგენს მნიშვნელოვან ინსტიტუციურ მექანიზმს.³³

საერთაშორისო შეფასებები მიუთითებს, რომ აღნიშნული კანონმდებლობა ზოგადად შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს, თუმცა მისი პრაქტიკული განხორციელება კვლავ გამოწვევად რჩება.³⁴ მიუხედავად იმისა, რომ კანონი უზრუნველყოფს სამართლებრივი დაცვის მექანიზმებს, საზოგადოების ცნობიერება ამ მექანიზმების შესახებ დაბალია, ხოლო მათი გამოყენება — შეზღუდული.³⁵

გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის მიმართულებით საქართველომ შექმნა ინსტიტუციური მექანიზმების სისტემა, რომელიც მოიცავს პარლამენტის გენდერული თანასწორობის საბჭოს, უწყებათაშორის კომისიას და სახალხო დამცველის აპარატის სპეციალიზებულ დეპარტამენტს.³⁶ აღნიშნული მექანიზმები პასუხისმგებელია გენდერული პოლიტიკის კოორდინაციასა და მონიტორინგზე, ასევე საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულების ზედამხედველობაზე.³⁷

მიუხედავად ამისა, საერთაშორისო და ადგილობრივი ანგარიშები მიუთითებენ, რომ გენდერული თანასწორობის პოლიტიკა ხშირად ფორმალურ ხასიათს ატარებს და არ არის სრულად ინტეგრირებული სახელმწიფო პოლიტიკის ყველა სფეროში.³⁸ გენდერული მეინსტრიმინგის ინსტრუმენტები ხშირად დეკლარაციულად გამოიყენება და არ ახლავს საკმარისი ფინანსური და ადმინისტრაციული რესურსები.³⁹

ქალთა მიმართ ძალადობის წინააღმდეგ სამართლებრივი ჩარჩო მნიშვნელოვნად გაძლიერდა ბოლო წლებში. საქართველოს მიერ სტამბოლის კონვენციის რატიფიკაციამ და შესაბამისმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა გამოიწვია ისეთი ქმედებების კრიმინალიზაცია, როგორიცაა იძულებითი ქორწინება,

33 Public Defender Submission to CEDAW (2021).

34 ECRI Report on Georgia (2016).

35 ECRI Report on Georgia (2023).

36 CEDAW State Report of Georgia (2020).

37 Opening Statement of Georgia before CEDAW Committee (2023).

38 Public Defender Submission (2021).

39 Ibid.

გენიტალური დასახიჩრება, სტალკინგი და იძულებითი სტერილიზაცია.⁴⁰ ასევე გაუმჯობესდა მსხვერპლთა დაცვის მექანიზმები და შემაკავებელი ორდერების გამოყენების პრაქტიკა.⁴¹

თუმცა, CEDAW-ის კომიტეტი და სახალხო დამცველი მიუთითებენ, რომ კანონმდებლობაში კვლავ არსებობს მნიშვნელოვანი ხარვეზები. მაგალითად, სექსუალური ძალადობის განსაზღვრება სრულად არ ეფუძნება თავისუფალი და ნებაყოფლობითი თანხმობის პრინციპს, რაც საერთაშორისო სტანდარტებთან შეუსაბამოა.⁴² ასევე არასაკმარისად არის რეგულირებული ეკონომიკური ძალადობა და ინტიმური პარტნიორის ცნება.⁴³

გენდერული ბიუჯეტირების საკითხი კიდევ ერთ პრობლემურ მიმართულებას წარმოადგენს. მიუხედავად იმისა, რომ გენდერული ბიუჯეტირება აღიარებულია როგორც მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი თანასწორობის პოლიტიკის განხორციელებისთვის, მისი პრაქტიკული გამოყენება საქართველოს ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე კვლავ შეზღუდულია.⁴⁴ შესაბამისი პროგრამების ფინანსური უზრუნველყოფა ხშირად არასაკმარისია, რაც აფერხებს პოლიტიკის ეფექტიან განხორციელებას.⁴⁵

ასევე პრობლემად რჩება მუნიციპალიტეტების დონეზე გენდერული პოლიტიკის განხორციელება. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში გენდერული თანასწორობის საკითხებზე პასუხისმგებელი პირების კომპეტენცია და რესურსები ხშირად არასაკმარისია, რაც ზღუდავს პოლიტიკის ეფექტიანობას რეგიონულ დონეზე.⁴⁶

ECRI-ის შეფასებით, ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობის არსებობის მიუხედავად, დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლის

40 CEDAW/C/GEO/CO/6 (2023), para 4(d).

41 State Report of Georgia (2020).

42 Public Defender Submission (2021); Equality Now submission (2021).

43 Public Defender Submission (2021).

44 Public Defender Submission (2021), gender budgeting section.

45 Ibid.

46 Ibid.

ინსტიტუციური მექანიზმები საჭიროებს გაძლიერებას.⁴⁷ განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სამართალდამცავი ორგანოების ტრენინგი სიძულვილის მოტივით ჩადენილი დანაშაულების გამოვლენისა და გამოძიების მიმართულებით.⁴⁸

ამგვარად, საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩო ფორმალურად შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს და მოიცავს დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლის ძირითად ელემენტებს. თუმცა, საერთაშორისო მონიტორინგის ანგარიშები ცხადყოფს, რომ მისი ეფექტიანი განხორციელება კვლავ მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება და საჭიროებს დამატებით ინსტიტუციურ, პოლიტიკურ და პრაქტიკულ ზომებს.⁴⁹

4. პრაქტიკის ანალიზი: დისკრიმინაციისგან დაცვის რეალური მდგომარეობა საქართველოში

საქართველოს მიერ შექმნილი სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩოს მიუხედავად, საერთაშორისო მონიტორინგის ორგანოების შეფასებით, დისკრიმინაციისგან დაცვის პრაქტიკული განხორციელება კვლავ მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება. როგორც CEDAW-ის კომიტეტი, ასევე ECRI მიუთითებენ, რომ

ფორმალური სამართლებრივი შესაბამისობა ყოველთვის არ აისახება რეალურ თანასწორობასა და ეფექტიან დაცვაში.⁵⁰

4.1. ქალთა მიმართ ძალადობა და მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობა

ქალთა მიმართ ძალადობა საქართველოში კვლავ ერთ-ერთ ყველაზე მწვავე პრობლემად რჩება და განიხილება როგორც გენდერული დისკრიმინაციის ერთ-ერთი ფორმა. საერთაშორისო და ადგილობრივი ანგარიშები მიუთითებენ ოჯახური ძალადობის, ფემიციდისა და სექსუალური ძალადობის შემთხვევების მაღალ მაჩვენებლებზე.⁵¹ მიუხედავად იმისა, რომ სამართალდამცავი ორგანოები ახორციელებენ გამოძიებებს და

47 ECRI Conclusions on Georgia (2019).

48 ECRI Report on Georgia (2023).

49 ECRI Conclusions on Georgia (2025).

50 CEDAW/C/GEO/CO/6 (2023).

51 NGO Shadow Report to CEDAW (2022–2023).

იზრდება შემაკავებელი ორდერების გამოყენება, მსხვერპლთა დაცვისა და მართლმსაჯულებაზე ეფექტიანი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა კვლავ არასაკმარისია.⁵²

პრაქტიკაში მსხვერპლები ხშირად აწყდებიან სამართლებრივი პროცედურების სირთულეს, სტიგმასა და სამართალდამცავი ორგანოების არასათანადო რეაგირებას.⁵³ განსაკუთრებით პრობლემურია სექსუალური ძალადობის საქმეებში გამოძიების ეფექტიანობა. არსებული სამართლებრივი განსაზღვრება, რომელიც ძალადობის გამოყენებაზეა ორიენტირებული და არა თანხმობის არარსებობაზე, ართულებს დანაშაულის მტკიცებას და მსხვერპლთა დაცვას.⁵⁴

სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ღონისძიებების მიუხედავად, მათ შორის სპეციალიზებული პროკურორების მომზადება და საგამოძიებო სახელმძღვანელოების შემუშავება, პრაქტიკაში კვლავ შეინიშნება გამოწვევები.⁵⁵ მსხვერპლები ხშირად თავს იკავებენ სამართალდამცავ ორგანოებთან მიმართვისგან უნდობლობისა და სოციალური სტიგმის გამო, რაც ხელს უშლის ეფექტიან რეაგირებას.⁵⁶

CEDAW-ის კომიტეტი ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ სახელმწიფოს ვალდებულებაა უზრუნველყოს ძალადობის ყველა ფორმის ეფექტიანი პრევენცია, გამოძიება და მსხვერპლთა დაცვა.⁵⁷ ამ მიმართულებით მიღწეული პროგრესის მიუხედავად, პრაქტიკაში არსებული ხარვეზები მიუთითებს სახელმწიფოს მიერ პოზიტიური ვალდებულებების არასრულ შესრულებაზე.⁵⁸

4.2. მონყვლადი ჯგუფები და მრავალჯერადი დისკრიმინაცია

მნიშვნელოვანი გამოწვევებია მონყვლადი ჯგუფების ქალების მდგომარეობა. ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელი ქალები, სოფლის მოსახლეობა, შშმ ქალები და ლგბტქი ქალები ხშირად აწყდებიან მრავალჯერად და გადაკვეთის (intersectional)

52 CEDAW Concluding Observations (2023), paras 18–26.

53 Public Defender Submission (2021).

54 Equality Now submission to CEDAW (2021).

55 State Report of Georgia (2020).

56 NGO Coalition Report (2021).

57 CEDAW General Recommendation No. 35.

58 CEDAW/C/GEO/CO/6 (2023).

დისკრიმინაციას.⁵⁹

ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელი ქალებისთვის პრობლემას წარმოადგენს განათლებაზე, დასაქმებაზე და სახელმწიფო სერვისებზე შეზღუდული წვდომა.⁶⁰ ენობრივი ბარიერები და რეგიონული იზოლაცია კიდევ უფრო ართულებს მათი უფლებების რეალიზებას.⁶¹

ლგბტქი ქალები განსაკუთრებული მონყვლადობით გამოირჩევიან. ანგარიშები მიუთითებს სიძულვილის მოტივით ჩადენილი დანაშაულების მაღალ მაჩვენებელზე და სამართალდამცავი ორგანოების მიმართ დაბალ ნდობაზე.⁶² კვლევების მიხედვით, ბევრი მსხვერპლი თავს იკავებს ძალადობის ფაქტების შესახებ შეტყობინებისგან, რადგან ეჭვობს ეფექტიან გამოძიებაში ან შიშობს მეორადი ვიქტიმიზაციის.⁶³

ასევე პრობლემურია შშმ ქალებისა და სოფლის ქალების მდგომარეობა. მათ ხშირად არ აქვთ საკმარისი წვდომა ჯანდაცვაზე, განათლებასა და დასაქმებაზე, რაც აძლიერებს სოციალურ და ეკონომიკურ უთანასწორობას.⁶⁴ COVID-19-ის პანდემიამ კიდევ უფრო გაამწვავა არსებული უთანასწორობები და გაზარდა ეკონომიკური დაუცველობა.⁶⁵

4.3. გენდერული სტერეოტიპები და სოციალური ნორმები

საერთაშორისო მონიტორინგის ანგარიშები ხაზგასმით აღნიშნავენ, რომ საქართველოში გენდერული სტერეოტიპები და ტრადიციული სოციალური ნორმები მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს თანასწორობის მიღწევაზე.⁶⁶ ქალები კვლავ აწყდებიან ბარიერებს პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობისას, მათ შორის რესურსებზე უთანასწორო წვდომას, სექსიზმსა და სტიგმას.⁶⁷

მიუხედავად გენდერული კვოტების შემოღებისა, ქალთა

59 NGO Shadow Reports (2013; 2023).

60 CEDAW Concluding Observations (2023).

61 Public Defender Submission (2021).

62 WISG Shadow Report (2023).

63 Ibid.

64 NGO Coalition Report (2021).

65 CEDAW NGO Reports on COVID-19 impact (2021–2022).

66 Public Defender Statement before CEDAW (2023).

67 Ibid.

პოლიტიკური წარმომადგენლობა კვლავ დაბალია და მათ ხშირად უწევთ სექსისტური დამოკიდებულებებისა და ზენოლის გადალახვა.⁶⁸ აღნიშნული გარემოებები მიუთითებს, რომ სამართლებრივი რეფორმები არ არის საკმარისი სოციალური და კულტურული ბარიერების დასაძლევად.⁶⁹

განათლების სფეროში ასევე შეინიშნება პრობლემები. სექსუალური და რეპროდუქციული ჯანმრთელობის საკითხები არასაკმარისად არის ინტეგრირებული სასწავლო პროგრამებში, ხოლო მასწავლებელთა კომპეტენცია ამ მიმართულებით ხშირად შეზღუდულია.⁷⁰ აღნიშნული ფაქტორები ხელს უშლის გენდერული თანასწორობის შესახებ ცნობიერების ზრდას და სტერეოტიპების დაძლევას.⁷¹

4.4. ანტიდისკრიმინაციული მექანიზმების ეფექტიანობა

ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობის არსებობის მიუხედავად, მისი გამოყენება პრაქტიკაში შეზღუდულია. საზოგადოების ცნობიერება არსებული სამართლებრივი დაცვის მექანიზმების შესახებ დაბალია, ხოლო მსხვერპლთა ნაწილი არ მიმართავს შესაბამის ორგანოებს.⁷²

სახალხო დამცველის აპარატი მნიშვნელოვან როლს ასრულებს დისკრიმინაციის შემთხვევების გამოვლენასა და მონიტორინგში, თუმცა მისი რეკომენდაციები ყოველთვის არ არის სათანადოდ შესრულებული.⁷³ ასევე, სასამართლო პრაქტიკა დისკრიმინაციის საქმეებში ჯერ კიდევ შეზღუდულია, რაც ართულებს სამართლებრივი სტანდარტების ჩამოყალიბებას.⁷⁴

ECRI-ის შეფასებით, საჭიროა სამართალდამცავი ორგანოების და სასამართლოს თანამშრომლების სისტემური ტრენინგი დისკრიმინაციისა და სიძულვილის მოტივით ჩადენილი დანაშაულების იდენტიფიკაციის მიმართულებით.⁷⁵ ასევე მნიშვნელოვანია მონაცემთა შეგროვებისა და ანალიზის

68 CEDAW Concluding Observations (2023).

69 NGO Shadow Reports (2022–2023).

70 Public Defender Submission (2021).

71 Ibid.

72 ECRI Report on Georgia (2023).

73 Public Defender Submission (2021).

74 ECRI Conclusions on Georgia (2019).

75 ECRI Report on Georgia (2023).

გაუმჯობესება, რათა შესაძლებელი იყოს პოლიტიკის ეფექტიანობის შეფასება.⁷⁶

5. საქართველოს შესაბამისობა საერთაშორისო ვალდებულებებთან

საქართველოს მიერ ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ კონვენციის (CEDAW) და რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპული კომისიის (ECRI) ფარგლებში აღებული საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულებების შესრულების შეფასება მოითხოვს როგორც სამართლებრივი ჩარჩოს, ისე პრაქტიკის ერთობლივ ანალიზს. არსებული ანგარიშების საფუძველზე შესაძლებელია დასკვნის გაკეთება, რომ საქართველო ფორმალურად მნიშვნელოვან პროგრესს ავლენს საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს განვითარების მიმართულებით, თუმცა პრაქტიკაში საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულება კვლავ ნაწილობრივია და საჭიროებს შემდგომ გაძლიერებას.⁷⁷

5.1. სამართლებრივი ჩარჩოს შესაბამისობა

საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩო, საერთო ჯამში, შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს. კონსტიტუციური თანასწორობის პრინციპი, ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობა და გენდერული თანასწორობის პოლიტიკა ქმნის ფორმალურ საფუძველს დისკრიმინაციისგან დაცვისთვის. CEDAW-ის კომიტეტი დადებითად აფასებს საქართველოს მიერ მიღებულ საკანონმდებლო და ინსტიტუციურ ზომებს, მათ შორის ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობის მიღებას, ქალთა მიმართ ძალადობის წინააღმდეგ სამართლებრივი ჩარჩოს გაძლიერებას და გენდერული თანასწორობის სტრატეგიების შემუშავებას.⁷⁸

ამასთანავე, კომიტეტი აღნიშნავს, რომ მიუხედავად მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო პროგრესისა, სამართლებრივი ჩარჩოში კვლავ არსებობს გარკვეული ხარვეზები. განსაკუთრებით პრობლემურია სექსუალური ძალადობის

⁷⁶ ECRI Conclusions on Georgia (2025).

⁷⁷ CEDAW/C/GEO/CO/6 (2023).

⁷⁸ Ibid, paras 4–7.

სამართლებრივი განსაზღვრება, რომელიც სრულად არ ეფუძნება თანხმობის პრინციპს და საჭიროებს საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანას.⁷⁹ ასევე, საჭიროა გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის უფრო ეფექტიანი ინტეგრაცია სახელმწიფო პოლიტიკის ყველა სფეროში და მისი მხარდაჭერა სათანადო რესურსებით.⁸⁰

ECRI-ის შეფასებით, საქართველოს ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობა ზოგადად შეესაბამება ევროპულ სტანდარტებს, თუმცა მისი ეფექტიანი განხორციელება კვლავ გამოწვევად რჩება.⁸¹ კომისია ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ საკანონმდებლო ჩარჩოს არსებობა თავისთავად არ უზრუნველყოფს დისკრიმინაციისგან ეფექტიან დაცვას, თუ არ არსებობს შესაბამისი აღსრულების მექანიზმები და პრაქტიკული პოლიტიკა.⁸²

5.2. პრაქტიკის შესაბამისობა

პრაქტიკაში საქართველოს მიერ საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულება შეფასებულია როგორც ნაწილობრივ შესაბამისი. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფომ გადადგა მნიშვნელოვანი ნაბიჯები საკანონმდებლო რეფორმების მიმართულებით, დისკრიმინაციის ფაქტობრივი აღმოფხვრა კვლავ გამოწვევად რჩება.⁸³

ქალთა მიმართ ძალადობის მაღალი მაჩვენებლები, მონყვლადი ჯგუფების მრავალჯერადი დისკრიმინაცია და გენდერული სტერეოტიპების მდგრადობა მიუთითებს, რომ სამართლებრივი რეფორმები ვერ უზრუნველყოფს ავტომატურად დე ფაქტო თანასწორობას.⁸⁴ CEDAW-ის კომიტეტი აღნიშნავს, რომ ძალადობის შემთხვევების გამოძიება და მსხვერპლთა დაცვა კვლავ საჭიროებს გაძლიერებას.⁸⁵

ECRI ასევე მიუთითებს, რომ დისკრიმინაციის მსხვერპლთა სამართლებრივი დაცვის მექანიზმების გამოყენება კვლავ

79 Public Defender Submission to CEDAW (2021).

80 CEDAW Concluding Observations (2023), para 18.

81 ECRI Report on Georgia (2023).

82 Ibid.

83 CEDAW/C/GEO/CO/6 (2023).

84 NGO Shadow Reports (2022–2023).

85 CEDAW General Recommendation No. 35.

დაბალია. ამის მიზეზად სახელდება როგორც საზოგადოების ცნობიერების დაბალი დონე, ისე სამართალდამცავი ორგანოების მიმართ უნდობლობა.⁸⁶ შესაბამისად, სახელმწიფოს მიერ აღებული პოზიტიური ვალდებულებები სრულად არ არის შესრულებული პრაქტიკაში.⁸⁷

6. ძირითადი პრობლემური საკითხები

საერთაშორისო და ადგილობრივი ანგარიშების ანალიზი აჩვენებს, რომ საქართველოს მიერ საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულებას ხელს უშლის რამდენიმე ძირითადი პრობლემური ფაქტორი.

პირველი და ყველაზე მნიშვნელოვანი პრობლემა არის სამართლებრივ ჩარჩოსა და პრაქტიკას შორის არსებული განსხვავება. მიუხედავად იმისა, რომ საკანონმდებლო ჩარჩო ფორმალურად შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს, მისი ეფექტიანი განხორციელება ხშირად არასაკმარისია.⁸⁸

მეორე მნიშვნელოვანი გამოწვევა არის ქალთა მიმართ ძალადობის მაღალი მაჩვენებლები. მიუხედავად საკანონმდებლო რეფორმებისა და ინსტიტუციური მექანიზმების გაძლიერებისა, ძალადობის პრევენცია, გამოძიება და მსხვერპლთა დაცვა კვლავ საჭიროებს გაუმჯობესებას.⁸⁹

მესამე პრობლემური მიმართულებაა გენდერული სტერეოტიპების მდგრადობა. სოციალური და კულტურული ნორმები ხშირად ზღუდავს ქალთა მონაწილეობას პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში.⁹⁰ აღნიშნული გარემოებები მიუთითებს, რომ სამართლებრივი რეფორმები არ არის საკმარისი სოციალური ცვლილებების გარეშე.⁹¹

მეოთხე პრობლემური საკითხი უკავშირდება მონყვლადი ჯგუფების მრავალჯერად დისკრიმინაციას. ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელი ქალები, ლგბტკი პირები და შშმ ქალები განსაკუთრებით მონყვლადები არიან

86 ECRI Report on Georgia (2023).

87 ECRI Conclusions on Georgia (2025).

88 CEDAW/C/GEO/CO/6 (2023).

89 NGO Coalition Report (2021).

90 Public Defender Statement (2023).

91 CEDAW Concluding Observations (2023).

დისკრიმინაციის სხვადასხვა ფორმის მიმართ.⁹²

მეხუთე მიმართულებაა ინსტიტუციური მექანიზმების შეზღუდული ეფექტიანობა. მონიტორინგის ორგანოების რეკომენდაციები ყოველთვის არ სრულდება, ხოლო შესაბამის ინსტიტუტებს ხშირად აკლიათ საკმარისი რესურსები.⁹³

7. რეკომენდაციები

საქართველოს მიერ საერთაშორისო ვალდებულებების ეფექტიანი შესრულების უზრუნველსაყოფად აუცილებელია რიგი დამატებითი ზომების მიღება.

პირველ რიგში, საჭიროა კანონმდებლობის შემდგომი ჰარმონიზაცია საერთაშორისო სტანდარტებთან, განსაკუთრებით სექსუალური ძალადობის განსაზღვრების ნაწილში.⁹⁴

მეორე, მნიშვნელოვანია სამართალდამცავი და სასამართლო სისტემის გაძლიერება, რათა უზრუნველყოფილი იყოს დისკრიმინაციისა და ძალადობის შემთხვევების ეფექტიანი გამოძიება და მსხვერპლთა დაცვა.⁹⁵

მესამე რეკომენდაცია ეხება გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის ინტეგრაციას ყველა სექტორულ პოლიტიკაში. გენდერული მენისტრიმინგისა და გენდერული ბიუჯეტირების ეფექტიანი განხორციელება ხელს შეუწყობს თანასწორობის რეალურ უზრუნველყოფას.⁹⁶

მომდევნო მიმართულებაა ცნობიერების ამაღლება. საზოგადოების ინფორმირება ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობისა და დაცვის მექანიზმების შესახებ აუცილებელია მსხვერპლთა დაცვის ეფექტიანობის გასაზრდელად.⁹⁷

გარდა ამისა, ერთ-ერთი, ასევე, რეკომენდაცია უკავშირდება მონაცემთა შეგროვებისა და ანალიზის გაუმჯობესებას. ეფექტიანი პოლიტიკის შემუშავება შეუძლებელია სანდო

92 WISG Shadow Report (2023).

93 ECRI Conclusions (2025).

94 Equality Now Submission (2021).

95 CEDAW General Recommendation No. 33.

96 Public Defender Submission (2021).

97 ECRI Report (2023).

სტატისტიკური მონაცემების გარეშე.⁹⁸

დაბოლოს, აუცილებელია სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის გაძლიერება პოლიტიკის დაგეგმვასა და განხორციელებაში, რადგან არასამთავრობო ორგანიზაციები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ დისკრიმინაციის გამოვლენასა და მსხვერპლთა მხარდაჭერაში.⁹⁹

8. დასკვნა

საქართველოს მიერ CEDAW-ისა და ECRI-ის ფარგლებში აღებული საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულებების ანალიზი ცხადყოფს, რომ ქვეყანამ მნიშვნელოვანი პროგრესი განიცადა სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩოს შექმნის მიმართულებით. ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობის მიღება, გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის განვითარება და ქალთა მიმართ ძალადობის წინააღმდეგ მექანიზმების გაძლიერება წარმოადგენს მნიშვნელოვან წინგადადგმულ ნაბიჯებს.¹⁰⁰

თუმცა, სამართლებრივი ჩარჩოს არსებობა ავტომატურად არ უზრუნველყოფს დე ფაქტო თანასწორობას. საერთაშორისო მონიტორინგის ანგარიშები მიუთითებს, რომ პრაქტიკაში კვლავ არსებობს მნიშვნელოვანი გამოწვევები — ძალადობის მაღალი მაჩვენებლები, გენდერული სტერეოტიპები, მონყვლადი ჯგუფების მრავალჯერადი დისკრიმინაცია და ინსტიტუციური მექანიზმების არასაკმარისი ეფექტიანობა.¹⁰¹

საქართველოს მიერ საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულება შეიძლება შეფასდეს როგორც ნაწილობრივ შესაბამისი: სამართლებრივი ჩარჩო ძირითადად შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს, თუმცა მათი პრაქტიკული განხორციელება საჭიროებს შემდგომ გაძლიერებას.

დისკრიმინაციისგან ეფექტიანი დაცვის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია არა მხოლოდ საკანონმდებლო რეფორმები, არამედ პოლიტიკისა და პრაქტიკის თანმიმდევრული

98 ECRI Conclusions (2025).

99 NGO Shadow Reports (2023).

100 CEDAW/C/GEO/CO/6 (2023).

101 Ibid.

განხორციელება, საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება და ინსტიტუციური მექანიზმების გაძლიერება. სწორედ ამ მიმართულებით გადადგმული ნაბიჯები განსაზღვრავს, რამდენად შეძლებს საქართველო სრულად შეასრულოს საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულებები და უზრუნველყოს თანასწორობა მის იურისდიქციაში მყოფი ყველა პირისთვის.

**საქართველოს მიერ სავალდებულოდ აღიარებული
CEDAW-სა და GREVIO-ის ფარგლებში საქართველოს
იურისდიქციაში დისკრიმინაციისგან დაცვის
უზრუნველყოფა - სამართალი და პრაქტიკა**

1. შესავალი

ქალთა მიმართ დისკრიმინაციისა და გენდერული ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლა თანამედროვე საერთაშორისო სამართლის ერთ-ერთ ფუნდამენტურ მიმართულებას წარმოადგენს. საქართველოს მიერ CEDAW და GREVIO კონვენციების რატიფიკაციით სახელმწიფომ იკისრა არა მხოლოდ ფორმალური სამართლებრივი, არამედ პრაქტიკული და შედეგზე ორიენტირებული პოლიტიკის გატარების ვალდებულებანი. CEDAW კონვენცია სახელმწიფოებს ავალდებულებს, მიიღონ ყველა შესაბამისი ზომა ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოსაფხვრელად, მათ შორის გატარდეს სამართლებრივი, ადმინისტრაციული და პრაქტიკული ღონისძიებები,¹ ხოლო GREVIO კონვენცია დამატებით ამკვიდრებს ინტეგრირებული პოლიტიკის, კოორდინაციისა და due diligence-ის პრინციპს/სტანდარტს.²

საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლში 2017 წლის შეტანილი ცვლილებით სახელმწიფომ პირდაპირ აიღო ვალდებულება, უზრუნველყოს ქალთა და მამაკაცთა თანასწორი უფლებები და შესაძლებლობები და მიიღოს სპეციალური ზომები რეალური თანასწორობის მისაღწევად.³ ეს ნაბიჯი დადებითად შეფასდა როგორც GREVIO-ს, ისე CEDAW-ის მიერ.⁴

1 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (adopted 18 December 1979, entered into force 3 September 1981) 1249 UNTS 13, arts 2–3.

2 Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) (adopted 11 May 2011, entered into force 1 August 2014) CETS No 210, arts 4, 7.

3 Constitution of Georgia, Article 11, paragraphs 1–4.

4 CEDAW, Concluding Observations on Georgia (CEDAW/C/GEO/CO/6, 2 March 2023) 4–5; GREVIO, Baseline Evaluation Report Georgia (GREVIO/Inf(2022)28, 13 October 2022) 10–15.

თუმცა, საერთაშორისო მონიტორინგის ორგანოების დასკვნები ცხადყოფს, რომ ნორმატიული ჩარჩოს არსებობა *a priori* არ ნიშნავს მის ეფექტიან განხორციელებას პრაქტიკაში.

გაეროს „ქალთა მიმართ ძალადობის აღმოფხვრის დეკლარაცია“ ხაზგასმით მიუთითებს, რომ სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა მოიცავს სათანადო წინდახედულების (*due diligence*) გამოვლენას ძალადობის პრევენციის, გამოძიებისა და დასჯის პროცესში.⁵ CEDAW-ის კომიტეტი თავის General Recommendation No 19-ში განმარტავს, რომ დისკრიმინაციის აღმოფხვრა გულისხმობს არა მხოლოდ კანონით აღიარებულ თანასწორობას, არამედ პრაქტიკულ ხელმისაწვდომობას დაცვის მექანიზმებზე.⁶ სწორედ ამ დე-იურე და დე-ფაქტო თანასწორობას შორის არსებული დისბალანსი წარმოადგენს წინამდებარე ნაშრომის ანალიზის ძირითად საგანს.

2. საქართველოს სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩო დისკრიმინაციის აკრძალვის სფეროში: საერთაშორისო ანგარიშების საფუძველზე არსებული მდგომარეობის ანალიზი და ზოგადი პრაქტიკა

საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩო ქალთა მიმართ დისკრიმინაციისა და გენდერული ძალადობის წინააღმდეგ ფორმალურად აგებულია როგორც კონსტიტუციური თანასწორობის პრინციპზე, ისე საერთაშორისო ვალდებულებებზე, მათ შორის კონვენციის ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ (შემდგომში - CEDAW კონვენცია) და ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის პრევენციისა და აღკვეთის შესახებ ევროპის საბჭოს კონვენციის მოთხოვნებისა და ვალდებულებების შესაბამისად (შემდგომში GREVIO კონვენცია).

2017 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად, საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლში განმტკიცდა სახელმწიფოს ვალდებულება, უზრუნველყოს ქალთა და მამაკაცთა თანასწორი უფლებები და შესაძლებლობები

5 UN General Assembly, Declaration on the Elimination of Violence against Women (20 December 1993) UN Doc A/RES/48/104, art 4(c).

6 CEDAW, General Recommendation No 19: Violence against Women (1992) UN Doc A/47/38 para 24.

და მიიღოს სპეციალური ზომები უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად.⁷ ეს ცვლილება GREVIO-ს მიერ შეფასებულია, როგორც მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯი გენდერული თანასწორობის კონსტიტუციური გარანტიის მიმართულებით.⁸⁹

GREVIO კონვენციის რატიფიკაციის შემდგომ, სახელმწიფომ მიიღო საკანონმდებლო პაკეტი, რომლის ფარგლებში 25 სხვადასხვა კანონში შევიდა ცვლილება, მათ შორის განისაზღვრა ძალადობის ფორმები და მოხდა ადევნების, იძულებითი ქორწინების, ქალის სასქესო ორგანოების დასახიჩრებისა და იძულებითი სტერილიზაციის კრიმინალიზაცია.¹⁰ GREVIO აღნიშნავს, რომ ეროვნული კანონმდებლობა, მათ შორის „ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის აღკვეთის, ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების შესახებ“ კანონი (შემდგომში - ქალთა მიმართ ძალადობის შესახებ კანონი), ზოგადად შესაბამისობაშია კონვენციის განსაზღვრებებთან და მოიცავს გენდერულ პერსპექტივას.¹¹ ამასთან, აღსანიშნავია ისიც, რომ კომიტეტის განმარტებით, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 151¹ მუხლის შემადგენლობა ვიწროა. სწორედ ამიტომ, ექსპერტთა ჯგუფმა ადევნების მუხლის შემადგენლობის გაფართოება და GREVIO კონვენციის 34-ე მუხლთან ჰარმონიზება მოითხოვა.¹²

GREVIO კონვენციის მე-10 მუხლის შესაბამისად, პოლიტიკის კოორდინაციას ახორციელებს უწყებათაშორისი კომისია გენდერული თანასწორობის, ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის საკითხებზე.¹³ GREVIO-ს შეფასებით, ამ

7 Constitution of Georgia, Article 11, paragraph 3.

8 GREVIO, Baseline Evaluation Report Georgia (GREVIO/Inf(2022)28, 13 October 2022) 12.

9 Association HERA-XXI, 5-8.

10 Government of Georgia, Report on the Implementation of the Istanbul Convention (GREVIO/Inf(2020)23, 2020) 6–8.

11 GREVIO, Baseline Evaluation Report Georgia (GREVIO/Inf(2022)28, 13 October 2022) 6.

12 იქვე, 240-246.

13 მხარეები ნიშნავენ ან აფუძნებენ ერთ ან მეტ ოფიციალურ ორგანოს, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება იმ პოლიტიკისა და ზომების კოორდინაციაზე, განხორციელებაზე, მონიტორინგსა და შეფასებაზე, რომლებიც მიმართულია ამ კონვენციის მოქმედების სფეროში მემავალი ძალადობის ყველა ფორმის პრევენციისა და აღკვეთისაკენ. ეს ორგანოები კოორდინირებას

ორგანოს ფორმალური მანდატი განსაზღვრულია, თუმცა მისი ეფექტიანობა დამოკიდებულია რესურსებსა და პრაქტიკულ კოორდინაციაზე.¹⁴

GREVIO კომიტეტი 2022 წლის 6 დეკემბრის რეკომენდაციებში განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებს სტამბოლის კონვენციის II თავით გათვალისწინებულ ვალდებულებებზე, კერძოდ, რეკომენდაციაში ხაზგასმულია, რომ სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ პოლიტიკის, შესაბამისი ზომებისა და მანდატების ადეკვატური რესურსებით უზრუნველყოფა, მათ შორის როგორც სახელმწიფო, ისე არასამთავრობო სპეციალიზებული მომსახურებების მიმართულებით.¹⁵

GREVIO-ს ბოლო ანგარიშის მიხედვით კი (2025), სახელმწიფომ განახორციელა 2022—2024 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმის მნიშვნელოვანი ნაწილი, მათ შორის ანტიდისკრიმინაციული ზომები და ჩაატარა სპეციალიზებული ტრენინგები.¹⁶ მიუხედავად მიღწეული პროგრესისა, GREVIO ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ აუცილებელია პოლიტიკისა და ღონისძიებების ეფექტიანი მონიტორინგისა და შეფასების მექანიზმების გაძლიერება, მათ შორის მონაცემთა სისტემატიზაცია და ანალიტიკური შესაძლებლობების განვითარება.¹⁷

მიუხედავად საკანონმდებლო პროგრესისა, NGO-ების ჩრდილოვანი ანგარიში აღნიშნავს, რომ გაუპატიურების მუხლის შემადგენლობის განსაზღვრა კვლავ სრულად არ ეფუძნება თავისუფალი და ნებაყოფლობითი თანხმობის კონცეფციას, რაც არ შეესაბამება სტამბოლის კონვენციის 36-ე მუხლის მოთხოვნებს.¹⁸ GREVIO-ს შეფასებითაც, აუცილებელია

უნევენ მე-11 მუხლში მითითებული მონაცემების შეგროვებას, აანალიზებენ და ავრცელებენ მის შედეგებს.

14 GREVIO, Baseline Evaluation Report Georgia (GREVIO/Inf(2022)28, 13 October 2022) 20.

15 Committee of the Parties, Recommendation on the Implementation of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence by Georgia (IC-CP/Inf(2022)14, 6 December 2022) 2-3.

16 Committee of the Parties, Reply by Georgia to the Reporting Form (IC-CP/Inf(2025)15, 2025) 4-6.

17 GREVIO, Baseline Evaluation Report Georgia (GREVIO/Inf(2022)28, 13 October 2022) 21-23.

18 Equality Now and others, NGO Shadow Report on Sexual Violence in Georgia (October 2021) 10-13.

სისხლის სამართლის კოდექსის შემდგომი ჰარმონიზაცია, რათა სექსუალური ძალადობის ყველა ფორმა თანხმობაზე დაუფუძნებული მიდგომით განისაზღვროს.¹⁹

CEDAW კომიტეტმა 2023 წლის Concluding Observations-ში შემოფოთებით აღნიშნა, რომ გოგონები, რომლებიც ძალადობის მსხვერპლნი არიან, ხშირად ერიდებიან სამართალდამცავი უწყების წარმომადგენლებისთვის მიმართვას, მაგალითად, შიშისა თუ უნდობლობის გამო. ამის გათვალისწინებით, კომიტეტმა საქართველოს რეკომენდაცია მისცა, რომ გადამზადდნენ მოსამართლეები და სამართალდამცავი უწყების წარმომადგენლები, რათა მოხდეს მათი ცნობიერების ამაღლება.²⁰

ანგარიშების შედარებით-სამართლებრივი ანალიზით დგინდება, რომ პრაქტიკაში ანტიდისკრიმინაციული მექანიზმების აღსრულება ნაწილობრივია და სახელმწიფოს დუე დილიგენცე ვალდებულება არასათანადოდ სრულდება²¹, განსაკუთრებით არარეგისტრირებული ძალადობის შემთხვევებში.

საქართველოს ეროვნულ კანონმდებლობა ასევე აღიარებს შემაკავებელი ორდერის მექანიზმს ქალებისა და გოგონების, ერთი მხრივ, დისკრიმინაციისგან, ხოლო, მეორე მხრივ, ძალადობისგან დაცვის მიზნით.²² ხაზგასასმელია, რომ GREVIO კონვენციის 52-ე და 53-ე მუხლები სახელმწიფოებს ავალდებულებს, უზრუნველყონ ეფექტიანი დამცავი ზომების მიღება და ამ მიზნით, საკანონმდებლო სივრცის ფორმირება.²³ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საინფორმაციო-ანალიტიკური დეპარტამენტის მონაცემებით, 2024 წლის

19 GREVIO, Baseline Evaluation Report Georgia (GREVIO/Inf(2022)28, 13 October 2022) 50-55.

20 CEDAW, Concluding Observations on Georgia, (CEDAW/C/GEO/CO/6, 2 March 2023) 15-16.

21 მაგ. X და Y საქართველოს წინააღმდეგ (X ანდ Y v. Georgia)-ის საქმეში სამართალდამცავი უწყების თანამშრომლებმა იცოდნენ ოჯახში არსებული მძიმე მდგომარეობის შესახებ, თუმცა ქმედითი ზომები არ მიღებულა, რაც ფაქტურად დასრულდა.

22 ქალთა მიმართ ძალადობის შესახებ კანონის მე-10 მუხლით განმტკიცებულია შემაკავებელი და დამცავი ორდერების გამოცემის წინაპირობები.

23 მხარეები იღებენ ყველა საჭირო საკანონმდებლო ან სხვა ზომას იმის უზრუნველსაყოფად, რომ შესაბამისი შემაკავებელი ან დამცავი ორდერები გაიცემოდეს ამ კონვენციის მოქმედების სფეროში შემავალი ყველა ფორმის ძალადობის მსხვერპლთა მიმართებით.

განმავლობაში, საერთო ჯამში, 8744 შემთხვევით ორდერი გამოიცა.²⁴

NGO-ს ჩრდილოვანი ანგარიშის მიხედვით, 2018—2020 წლებში 112 ცენტრში დარეგისტრირდა 660 შეტყობინება სექსუალური ძალადობის შესახებ, თუმცა გამოძიება დაიწყო მხოლოდ 420 შემთხვევაში, ხოლო საბოლოოდ ბრალი წარედგინა მასში მხოლოდ 186 პირს.²⁵ ეს მონაცემები ცხადყოფს საქმეების ეტაპობრივ დაკარგვას პოლიციიდან სასამართლომდე, რაც ქმნის დაუსჯელობის სტრუქტურულ რისკს/შიშს, რაც, თავის მხრივ, პირდაპირ ეწინააღმდეგება GREVIO კონვენციის 49-ე და 50-ე მუხლების მოთხოვნას ეფექტიანი გამოძიებისა და დევნის შესახებ. განსაკუთრებით პრობლემურია მტკიცების ტვირთის მაღალი სტანდარტი, რაც GREVIO-მ აღნიშნა, როგორც “very high threshold for proving rape in court”.²⁶

მიუხედავად იმისა, რომ CEDAW კომიტეტმა საქართველოს მიერ ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობის მიღება დადებითად შეაფასა²⁷, ასევე მიუთითებს იმასაც, რომ უწყებათშორისი საბჭოს გაძლიერება, სამოქმედო გეგმის გაფართოება, ადრეული ქორწინების წინააღმდეგ ღონისძიებებზე მსჯელობა და სხვა სისტემური პრობლემების წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხი კვლავ დღის წესრიგში რჩება.²⁸

3. საქართველოს მიერ ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულება დისკრიმინაციისგან დაცვის სფეროში: გამოვლენილი თეორიულ-პრაქტიკული ხარვეზები

საქართველოს „დისკრიმინაციისგან დაცვის“ საერთაშორისო ვალდებულებები ერთდროულად ეფუძნება უნივერსალურ (მაგ., CEDAW კონვენცია) და რეგიონულ (მაგ., GREVIO კონვენცია)

24 საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, საინფორმაციო-ანალიტიკური დეპარტამენტი, ოჯახში ძალადობის სტატისტიკა (შემაკავებელი ორდერები) საანგარიშო პერიოდი: 2024-01-01 - 2024-12-31 (იხ. ცხრილი).

25 Coalition for Equality and other NGOs, Shadow Report to GREVIO (October 2021) 26–30.

26 GREVIO, Baseline Evaluation Report Georgia (GREVIO/Inf(2022)28, 13 October 2022) 321.

27 CEDAW, Concluding Observations on Georgia (CEDAW/C/GEO/CO/4-5, 24 July 2014) 2–6.

28 CEDAW, Information Provided by Georgia in Follow-up (CEDAW/C/GEO/CO/4-5/Add.1, 30 August 2016) 2–3.

სტანდარტებს, ხოლო შიდა დონეზე — კონსტიტუციურ გარანტიებსა და სპეციალურ კანონმდებლობას. ამ ჩარჩოს მიზანია არა მხოლოდ დეურე (de jure) თანასწორობა, არამედ დე-ფაქტო (de facto) შედეგების უზრუნველყოფა: სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა მოიცავს პრევენციას²⁹, ეფექტიან გამოძიება-დეენას, დაცვასა და მსხვერპლთა მხარდაჭერას.³⁰

ზოგადად, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ GREVIO კონვენცია ავალდებულებს მხარეებს, რომ კონვენციის დებულებები განხორციელდეს დისკრიმინაციის გარეშე (მათ შორის სხვადასხვა სტატუსის/იდენტობის ნიშნით) და სახელმწიფოებმა უზრუნველყონ ინტეგრირებული პოლიტიკა, კოორდინაცია და მონიტორინგი.³¹ ამავე კონტექსტში, გაეროს „ქალთა მიმართ ძალადობის აღმოფხვრის დეკლარაცია“ (A/RES/48/104, 1993) ხაზგასმით აცალიბებს დუე დილიგენცე (გულისხმირების) სტანდარტს: სახელმწიფოებმა უნდა გამოიჩინონ სათანადო წინდახედულება ძალადობის პრევენციის, გამოძიების და დასჯის მიზნით, იქნება ეს ძალადობა სახელმწიფოს მხრიდან თუ კერძო პირების მიერ ჩადენილი.³² CEDAW-ის კომიტეტის მიდგომაც მსგავსია: დისკრიმინაციის აღმოფხვრა სახელმწიფოსთვის ნიშნავს კანონით აღიარებულ თანასწორობასთან ერთად პრაქტიკულ ხელმისაწვდომობას -სამართლებრივი დაცვის საშუალებებზე, მხარდაჭერის სერვისებსა და ნდობაზე ინსტიტუტების მიმართ.³³

CEDAW-ის 2023 წლის შემაჯამებელ დასკვნებში (ჩონცლუდინგ მბსერვატიონს) დადებითადაა შეფასებული საქართველოს მიერ განხორციელებული რიგი საკანონმდებლო ნაბიჯები, მათ შორის 2017 წლის საკონსტიტუციო ცვლილება, რომელიც ამტკიცებს სახელმწიფოს ვალდებულებას უზრუნველყოს ქალთა

29 **D.H. and Others v Czech Republic** App no 57325/00 (ECtHR [GC], 13 November 2007) paras 175, 182.

30 **Danilenkov and Others v Russia** App no 67336/01 (ECtHR, 30 July 2009) para 124.

31 Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) (adopted 11 May 2011, entered into force 1 August 2014) CETS No 210, art 4.

32 UN General Assembly, Declaration on the Elimination of Violence against Women (20 December 1993) UN Doc A/RES/48/104, art 4(c).

33 CEDAW, General Recommendation No 19: Violence against Women (1992) UN Doc A/47/38 para 24.

და მამაკაცთა თანაბარი უფლებები და შესაძლებლობები და მიიღოს სპეციალური ზომები რეალური თანასწორობის მიზნით, ასევე, 2014 წლის „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ კანონის მიღებას.³⁴

ნაკისრი პოზიტიური/ნეგატიური საერთაშორისო ვალდებულებების ჯეროვნად შეუსრულებლობის პრობლემები:

➤ CEDAW კომიტეტი ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ შიდასამართლებრივი ჩარჩოს ეფექტიანობა პირდაპირაა დამოკიდებული პრაქტიკულ განხორციელებაზე: მაგალითად, მიუხედავად ძალადობის ან პოტენციური ძალადობის მსხვერპლი ქალებისთვის გაწეული უფასო იურიდიული დახმარების პრაქტიკისა, გოგონები ხშირად თავს იკავებენ, შეატყობინონ შესაბამისი ინფორმაცია სამართალდამცავ უწყებებს სტერეოტიპული დამოკიდებულების, სტიგმის, შიშის ან ინსტიტუტებისადმი უნდობლობის გამო;³⁵

➤ GREVIO აღწერს, რომ მიუხედავად მონიტორინგის მექანიზმის არსებობისა, პრაქტიკაში პრობლემაა ელექტრონული მონიტორინგის (ელექტრონული სამაჯურის) გამოყენების საკითხი, ასევე ის, რომ ხშირად „მტკიცების ტვირთი“ დარღვევებზე მსხვერპლს ეკისრება; თანაც, შინაგან საქმეთა სამინისტროს არ აქვს დამუშავებული სტატისტიკა განმეორებით ძალადობის შემთხვევებზე შემაკავებელი ორდერის ვადის ამონურვის შემდეგ, ხოლო დაცვის ორდერების რაოდენობა დაბალია, ხოლო დარღვევებზე დაწესებული სანქციების შესახებ ინფორმაცია არასაკმარისი;³⁶

➤ Ilia State University-ის Shadow Report ხაზს უსვამს, რომ პარლამენტისა და მუნიციპალურ დონეზე გენდერული თანასწორობის საბჭოების გაუქმებამ შექმნა ზედამხედველობის ვაკუუმი, ხოლო ახალი ინტერსექტორული კომისია შეფასებულია როგორც ორგანო, რომელსაც აკლია ზედამხედველობის შესაძლებლობა და დამოუკიდებლობა, რაც ამცირებს

34 CEDAW, *Concluding Observations on Georgia* (CEDAW/C/GEO/CO/6, 2 March 2023) 4–5.

35 იქვე, 14–16.

36 GREVIO, *Baseline Evaluation Report Georgia* (Council of Europe, 13 October 2022) GREVIO/Inf(2022)28, paras 338–345.

ანგარიშვალდებულებას და კოორდინირებული პოლიტიკის მდგრადობას;³⁷

➤ **Woman and Development**-ის ანგარიშის მიხედვით, მუნიციპალიტეტებში (მაგ., შიდა ქართლში) არ არსებობს სისტემური, ინტეგრირებული პოლიტიკა ძალადობის პრევენციისა და მსხვერპლთა მხარდაჭერისთვის, მხარდაჭერა ხშირად ფასადური ან ერთჯერადია, არ გამოიყენება თანმიმდევრული რისკ-შეფასების/უსაფრთხოების გეგმები;³⁸

➤ **Equality Now (2026)** მიუთითებს რამდენიმე სისტემურ ხარვეზზე: კერძოდ, თანხმობაზე დაფუძნებული გაუპატიურების დეფინიციის არქონა, რაც წინააღმდეგობაში მოდის GREVIO კონვენციის სტანდარტებთან; ზედმეტად მკაცრი მტკიცებულებით მოლოდინები (ფიზიკური დაზიანების ქონა და შემდგომ მისი დამტკიცება), რაც ზღუდავს სამართლიან ხელმისაწვდომობას;³⁹

➤ **Coalition for Equality (2021)** აჩვენებს, რომ სექსუალური ძალადობის საქმეებში მსხვერპლების მცირე ნაწილი აღწევს სასამართლომდე (reported → charged → court), რაც მიუთითებს „ფილტრაციის“ პრობლემაზე. დამატებით, არასრულწლოვანთა წინააღმდეგ სექსუალური ძალადობის შემთხვევების ზრდა დღის წესრიგში აყენებს გამოძიებისა და ქმედების სამართლებრივად სწორად კვალიფიკაციის პრობლემას/გამოწვევას, ხოლო სექსუალური შევიწროების საქმეებში პრაქტიკაში პრობლემად სახელდება დაბალი ცნობიერება და ზოგჯერ პოლიციის/ უწყებების არასენსიტიური მიდგომა, რაც ეფექტიან აღსრულებას ასუსტებს;⁴⁰

➤ სახალხო დამცველი (2021) პრობლემად ასახელებს იმას,

37 Human Rights Clinic (Ilia State University School of Law), Shadow Report on the implementation of The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence in Georgia (18 February 2026) paras 10–13.

38 Woman and Development, GREVIO Shadow Report (2025) 7–8, 12–13 (local coordination gaps; absence of budget lines; project-based funding).

39 Equality Now, Submission to GREVIO on Georgia (6 February 2026) paras 36–39; Key Recommendations.

40 Coalition for Equality and others, NGO Report... submitted to GREVIO (October 2021) 27 (cases reaching court), 28 (juveniles; qualification issues), 29 (sexual harassment enforcement gaps).

რომ სოც. მუშაკების რეაგირება ძალადობის შემთხვევებში ხშირად ერთჯერადი და ფორმალურია, ხოლო სახელმძღვანელო პროტოკოლები კი არასაკმარისი. ასევე, აღნიშნულია, რომ ფემიციდის საქმეებში ხშირია არასწორი სამართლებრივი შეფასება და გენდერული მოტივის დაუდგენლობა, ხოლო 10-დან 9 საქმეში გამოვლინდა ხარვეზები გამოძიების ან სამართალწარმოების ეტაპზე;⁴¹

➤ CEDAW Alternative Report (2022)-ში ცხადდება, რომ მოქმედი სამართლებრივი ჩარჩო არ უზრუნველყოფს საკმარის გარანტიებს HIV-დადებითი ქალების კონფიდენციალურობასა და პირადი ცხოვრების დაცვას, ხოლო მესამე პირისთვის ინფორმაციის გამჟღავნების მექანიზმი ქმნის სტიგმისა და ძალადობის რეალურ რისკს.⁴² ამგვარი პრაქტიკა ასევე ეწინააღმდეგება საერთაშორისო ჯანდაცვის სტანდარტს, რომლის მიხედვით, სტატუსის გამჟღავნება უნდა იყოს ნებაყოფლობითი და ინფორმირებული თანხმობის საფუძველზე;

➤ Shadow Report by Tbilisi Pride in relation to the 6th Periodic Report of Georgia (CEDAW)-ში აღნიშნულია, რომ თავშესაფრები და მხარდაჭერის სერვისები არ არის ადაპტირებული LBT ქალების საჭიროებებზე, რაც მათ პრაქტიკულად გამორიცხავს დაცვის სისტემიდან, თუ სერვისები არ არის ინკლუზიური და გენდერულად სენსიტიური, მაშინ სახელმწიფოს მიერ „ფორმალურად არსებული“ დაცვის მექანიზმები რეალურად არ მუშაობს კონკრეტული მოწყვლადი ჯგუფებისთვის, რაც ქმნის დე-ფაქტო დისკრიმინაციას;⁴³

➤ ჟოინტ შუბმისსიონ (CEDAW)-ში აღნიშნულია, რომ მიუხედავად იმისა, რომ OAT ხელმისაწვდომია მამაკაცთა ციხეებში, ქალ პატიმრებს, რომლებიც ნარკოდამოკიდებულები არიან, ეს მომსახურება პრაქტიკულად არ ეძლევათ. ასევე

41 Public Defender of Georgia, Submission to the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 81st Pre-Sessional Working Group (2021) para under ‘Challenges remain in the field of combating femicide’.

42 Coalition of NGOs working on the Rights of Women Living with HIV in Georgia, Alternative Report on the Implementation of the CEDAW concerning Women Living with HIV in Georgia (84th Session of CEDAW, 2022) paras 8–9.

43 Tbilisi Pride, Human Rights Violations against Lesbian, Bisexual, and Transgender Women in Georgia: Shadow Report to CEDAW (84th Session) (August 2022) 8–9, 11.

აღწერილია კონკრეტული შემთხვევები, სადაც ქალები განიცდიდნენ მძიმე აბსტინენციის სიმპტომებს, დახმარებაზე უარის მიღების შემდეგ კი მიმართავდნენ თვითდაზიანებას. ანგარიშში ასევე ნათქვამია, რომ ხელისუფლება ამ მომსახურების არქონას ამართლებდა იმ გარემოებით, რომ ამ ტიპის ქალი პაციენტები ძალიან ცოტანი არიან და შესაბამისად, არ არსებობს ასეთი მომსახურების საჭიროება ქალთა ციხეში;⁴⁴

➤ ამასთან, წლების წინ Written submission of Public Defender of Georgia (CEDAW) აღნიშნავდა, რომ სამუშაო ადგილებზე სექსუალური შევიწროება ხშირი იყო და იგი არ რეგულირდებოდა/ არ იყო განსაზღვრული კანონმდებლობით, შესაბამისად, არ არსებობდა სანქცია ამ ქმედების განხორციელებისათვის, რაც სახელმწიფოსთვის როგორც ნეგატიური, ისე პოზიტიური ვალდებულებების შესრულების ჭრილში სერიოზულ პრობლემას წარმოადგენდა.⁴⁵

საერთო ჯამში, საქართველოს მიერ ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულების ანალიზი ცხადყოფს, რომ მიუხედავად ნორმატიული პროგრესისა, თეორიულ-პრაქტიკული ხარვეზები კვლავ არსებით პრობლემად რჩება. ქვეყანა ფორმალურად უზრუნველყოფს დისკრიმინაციის აკრძალვის კონსტიტუციურ და საკანონმდებლო ჩარჩოს, თუმცა საერთაშორისო ორგანოების შეფასებით, ძირითადი გამოწვევა სწორედ პრაქტიკულ განხორციელებაში იკვეთება. ამგვარი დისბალანსი დე-ურე და დე-ფაქტო თანასწორობას შორის მიუთითებს, რომ არსებული სამართლებრივი მექანიზმები ხშირად ფუნქციონირებს ფორმალურ დონეზე და ვერ უზრუნველყოფს რეალურ, შედეგზე ორიენტირებულ დაცვას.

4. საკანონმდებლო სივრცესა და პრაქტიკაში გამოვლენილი სისტემური პრობლემების გამოსწორების შესაძლო გზები - რეკომენდაციები საერთაშორისო სტანდარტებთან სრული შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად

44 UnMode and Harm Reduction International, Joint Submission to the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women on the Sixth Periodic Report of Georgia (84th Session, 9 January 2023) section 'Health (question 17)'.

45 Public Defender of Georgia, Written Submission to the 58th Session of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW) (2014) 8.

საქართველოს მიერ ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულების შეფასება ცხადყოფს, რომ მიუხედავად მნიშვნელოვანი ნორმატიული პროგრესისა, პრაქტიკაში კვლავ რჩება სისტემური ხარვეზები, რომლებიც საჭიროებს მიზანმიმართულ და სტრუქტურულ რეფორმებს. საერთაშორისო მონიტორინგის ორგანოების – CEDAW კომიტეტის, GREVIO-ს, Committee of the Parties-ის, სახალხო დამცველისა და სამოქალაქო საზოგადოების ანგარიშებში მოცემული შენიშვნებისა თუ კრიტიკული დასკვნების საფუძველზე, შესაძლებელია, შემუშავდეს გარკვეული რეკომენდაციები, თუმცა მანამდე ერთ საკითხს უნდა შევეხოთ.

2025 წლის 2 აპრილის ცვლილებების შესაბამისად, საქართველოს კანონმდებლობაში ტერმინ „გენდერის“ „ქალისა და მამაკაცის თანასწორობით“ ჩანაცვლება, ერთი მხრივ, GREVIO კონვენციის მე-3 მუხლით გათვალისწინებულ განმარტებას ეწინააღმდეგება,⁴⁶ მეორე მხრივ კი, საერთაშორისო სასამართლოებისა და გაეროს სახელშეკრულებო ორგანოების პრაქტიკას. ECtHR-ის შეფასებით, გენდერული იდენტობა პიროვნულობის განუყოფელი კომპონენტია და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის (შემდგომში — ევროპული კონვენცია ან ECHR) მე-8 მუხლის ფარგლებშია დაცული.⁴⁷ ამასთანავე, CEDAW კომიტეტის განმარტებით, ქალთა დისკრიმინაცია მჭიდროდაა დაკავშირებული გენდერულ იდენტობასთან, რაც ცხადყოფს, რომ პირის სოციალური როლის სქესთან გათანაბრება საერთაშორისო სტანდარტებს ვერ აკმაყოფილებს.⁴⁸

ერთ-ერთი ძირითადი რეკომენდაცია ეხება სექსუალური ძალადობის სამართლებრივ დეფინიციას. GREVIO აღნიშნავს, რომ გაუპატიურების დადგენისას სასამართლო პრაქტიკაში კვლავ მაღალი მტკიცებულებითი ბარიერი არსებობს და ყურადღება

46 GREVIO კონვენციის მე-3 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, „გენდერული“ გულისხმობს სოციალურად დაკავშირებულ როლებს, ქცევას, საქმიანობას და მახასიათებლებს, რომლებსაც მოცემული საზოგადოება ქალისა და მამაკაცისთვის შესაფერისად მიიჩნევს.

47 A.P., Garçon and Nicot v France App nos 79885/12, 52471/13 and 52596/13 (ECtHR, 6 April 2017) paras 95–96.

48 მ.ონიანი, ქალთა მიმართ და ოჯახში ძალადობა საქართველოში: CEDAW კომიტეტის, GREVIO-სა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის შედარებითი ანალიზი, ადამიანის უფლებათა დაცვა: უნივერსალური, რეგიონული და ეროვნული მექანიზმები, თბ., 2025, 93.

გადატანილია ძალადობის ფაქტზე, ხოლო არა თავისუფალი და ნებაყოფლობითი თანხმობის არარსებობაზე.⁴⁹ ანალოგიურად, Equality Now-ის 2026 წლის წარდგენაში ხაზგასმულია, რომ საქართველოს კანონმდებლობა სრულად არ ასახავს consent-based (თანხმობაზე დაფუძნებულ) მოდელს და საჭიროა მისი ჰარმონიზაცია სტამბოლის კონვენციის 36-ე მუხლთან.⁵⁰

ამ ფონზე, რეკომენდირებულია:

- სისხლის სამართლის კოდექსში გაუპატიურებისა და სხვა სექსუალური ძალადობის მუხლების შემადგენლობის ცვლილება ისე, რომ განმსაზღვრელი ელემენტი იყოს თავისუფალი და ნებაყოფლობითი თანხმობის არსებობა;⁵¹
- პროკურორებისა და მოსამართლეების სპეციალიზებული ტრენინგი გენდერულად სენსიტიური მტკიცებულებითი სტანდარტების მიმართულებით;⁵²
- სამწუხაროდ, საქართველო 2025 წლის გლობალური გენდერული უთანასწორობის ინდექსის მიხედვით, 148 ქვეყანას შორის 63-ე ადგილს იკავებს და მოლდოვას, სომხეთსა და უკრაინას ჩამორჩება. აქედან გამომდინარე, რეკომენდირებულია დაზარალებულთა სპეციფიკური მხარდამჭერი პროგრამებისა და სერვისების შესახებ ჩატარებული საინფორმაციო შეხვედრების რაოდენობისა და გეოგრაფიული არეალის გაზრდა.⁵³

ამასთან ერთად, GREVIO ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ მიუხედავად შემაკავებელი და დამცავი ორდერების ინსტიტუტის არსებობისა, მათი აღსრულება და მონიტორინგი საჭიროებს გაძლიერებას, განსაკუთრებით ელექტრონული ზედამხედველობის გამოყენებისა და განმეორებითი ძალადობის

49 GREVIO, Baseline Evaluation Report Georgia (GREVIO/Inf(2022)28, 13 October 2022) 321.

50 Equality Now, Submission to GREVIO on Georgia (6 February 2026) 36–39.

51 საქართველოს პარლამენტის გენდერული თანასწორობის საბჭო, გენდერული თანასწორობა საქართველოში: ბარიერები და რეკომენდაციები (I ნაწილი), თბ., 2018, 9.

52 GREVIO, Baseline Evaluation Report Georgia (GREVIO/Inf(2022)28, 13 October 2022) 297.

53 გაეროს ქალთა ორგანიზაცია, „ქალებზე, მშვიდობასა და უსაფრთხოებაზე“ გაეროს უშიშროების საბჭოს რეზოლუციების განხორციელების 2022-2024 წლების საქართველოს ეროვნული სამოქმედო გეგმის“ მონიტორინგის ანგარიში, თბ., 2024, 45.

პრევენციის ნაწილში.⁵⁴ Committee of the Parties-მა 2022 წლის რეკომენდაციებში პირდაპირ მოუწოდა საქართველოს, გააძლიეროს კოორდინაციის ორგანოს ინსტიტუციური შესაძლებლობები და უზრუნველყოს მათი მდგრადი დაფინანსება.⁵⁵

რეკომენდაციები ამ მიმართულებით უნდა მოიცავდეს:

- რისკის შეფასების ერთიანი, სავალდებულო პროტოკოლის დანერგვას ყველა შესაბამის უწყებაში;⁵⁶
- განმეორებითი ძალადობის სტატისტიკის წარმოებას და საჯარო ანგარიშგებას;
- ორდერის დარღვევაზე რეაგირების მკაცრი და გამჭვირვალე სანქციების პოლიტიკას.⁵⁷

ასევე, Ilia State University-ის 2026 წლის Shadow Report მიუთითებს, რომ გენდერული თანასწორობის საბჭოების გაუქმებამ შექმნა ზედამხედველობის ვაკუუმი, ხოლო ინტერსექტორულ კომისიას აკლია დამოუკიდებლობა და მონიტორინგის რეალური მექანიზმები.⁵⁸ ეს ეწინააღმდეგება GREVIO კონვენციის მე-7 მუხლის მოთხოვნას ინტეგრირებული პოლიტიკის შესახებ.

ამის გათვალისწინებით, საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობისთვის საჭიროა:

- გენდერული პოლიტიკის დამოუკიდებელი მონიტორინგის ორგანოს ინსტიტუციური გაძლიერება;
- gender budgeting-ის ეტაპობრივი დანერგვა - CEDAW-ის კომიტეტი რეკომენდაციის შესაბამისად.⁵⁹

54 GREVIO, Baseline Evaluation Report Georgia (GREVIO/Inf(2022)28, 13 October 2022) 338-345.

55 Committee of the Parties, Recommendation on the Implementation of the Istanbul Convention by Georgia (IC-CP/Inf(2022)14, 6 December 2022) 11.

56 UN Special Rapporteur on violence against women, Report on the due diligence standard as a tool for the elimination of violence against women (16 January 2006) UN Doc E/CN.4/2006/61, 35.

57 UN General Assembly, Declaration on the Elimination of Violence against Women (20 December 1993) UN Doc A/RES/48/104, art 4(d) (requiring effective sanctions and remedies).

58 Human Rights Clinic (Ilia State University), Shadow Report to GREVIO (18 February 2026) 10–13.

59 CEDAW, Concluding Observations on Georgia, (CEDAW/C/GEO/CO/6, 2 March

➤ ადგილობრივ თვითმმართველობებში ცალკე ბიუჯეტური ხაზების გამოყოფა ძალადობის პრევენციისა და მსხვერპლთა მხარდაჭერისთვის, რაც **Woman and Development**-ის ანგარიშში პრობლემად არის დასახელებული.⁶⁰

სახალხო დამცველის 2021 წლის ანგარიშში აღნიშნულია, რომ 10-დან 9 ანალიზებულ ფემიციდის საქმეში გამოვლინდა ხარვეზები გამოძიების ან სასამართლო ეტაპზე, მათ შორის გენდერული მოტივის არასწორი შეფასება.⁶¹ ეს პირდაპირ მიუთითებს დუე დილიგენცე ვალდებულების ნაწილობრივ შესრულებაზე.

რეკომენდირებულია:

➤ პროკურატურის ქოლგის ქვეშ სპეციალიზებული დანაყოფის შექმნა ფემიციდის საქმეებისთვის;

➤ წინასწარი ძალადობის შეტყობინებების ანალიზის მექანიზმის დანერგვა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული პრევენციული ჩავარდნები.

Tbilisi Pride-ის Shadow Report მიუთითებს, რომ თავშესაფრები და მხარდაჭერის სერვისები არ არის ადაპტირებული LBT ქალების საჭიროებებზე⁶², ხოლო HIV-დადებითი ქალების კონფიდენციალურობის საკითხი კვლავ პრობლემურია.⁶³ დამატებით, ჟოინტ შუბმისსიონ-ში ხაზგასმულია, რომ ქალი პატიმრები ვერ სარგებლობენ OAT-ით, მაშინ როდესაც ეს მომსახურება ხელმისაწვდომია მამაკაცებისთვის.⁶⁴

საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობისთვის აუცილებელია:

➤ თავშესაფრებისა და მხარდაჭერის სერვისების ინკლუზიური სტანდარტების შემუშავება;

2023) 18.

60 Woman and Development, GREVIO Shadow Report (2025) 12–13.

61 Public Defender of Georgia, Submission to the CEDAW Committee, 81st Pre-Sessional Working Group (2021) section ‘Challenges remain in the field of combating femicide’.

62 Tbilisi Pride, Shadow Report to CEDAW (August 2022) 8-9.

63 Coalition of NGOs working on the Rights of Women Living with HIV, Alternative Report to CEDAW (2022) 7-11.

64 UnMode and Harm Reduction International, Joint Submission to CEDAW (9 January 2023) section ‘Health’.

➤ ქალ პატიმრებისთვის ჯანდაცვის სერვისებზე თანასწორი წვდომის უზრუნველყოფა;

➤ დისკრიმინაციის ანალიზის სავალდებულო ინტეგრირება ყველა პოლიტიკის დაგეგმვის ეტაპზე.

საერთო ჯამში, შემუშავებული რეკომენდაციები ცხადყოფს, რომ საქართველოს წინაშე არსებული გამოწვევები მოითხოვს საკანონმდებლო ჰარმონიზაციას, ინსტიტუციური გაძლიერებას, მონიტორინგის სისტემის განვითარებასა და მონყვლადი ჯგუფების ინკლუზიური დაცვას. მხოლოდ კომპლექსური და კოორდინირებული მიდგომაა გარანტია იმისა, რომ დისკრიმინაციის აკრძალვა დარჩეს არა ფორმალურ პრინციპად, არამედ რეალურ, ხელშესახებ გარანტიად.

5. დასკვნა

საქართველოს მიერ ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულების ანალიზი ცხადყოფს, რომ სახელმწიფო ფორმალურად უზრუნველყოფს დისკრიმინაციის აკრძალვის კონსტიტუციურ და საკანონმდებლო ჩარჩოს, თუმცა პრაქტიკაში კვლავ იკვეთება სისტემური ხარვეზები. GREVIO და CEDAW კომიტეტი/სამუშაო ჯგუფი ერთხმად მიუთითებენ, რომ გამოწვევამდგომარეობს არა მხოლოდ სამართლებრივი ნორმების არსებობაში, არამედ მათი ეფექტიანი, კოორდინირებული და რესურსებით უზრუნველყოფილი განხორციელებაში.

სექსუალური ძალადობის საქმეებში მტკიცების მაღალი ტვირთი და თანხმობაზე დაფუძნებული დეფინიციის არქონა, ფემიციდის საქმეებში გენდერული მოტივის არასათანადო შეფასება, მონყვლადი ჯგუფების - მათ შორის LGBT ქალების, HIV-დადებითი ქალებისა და ქალი პატიმრების - დაცვის სისტემიდან ფაქტობრივი გამორიცხვა, მიუთითებს, რომ სახელმწიფოს *due diligence* ვალდებულება სრულად არ ხორციელდება.

ამასთანავე, საერთაშორისო სტანდარტები, მათ შორის ECtHR-ის პრაქტიკა, ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ გენდერული იდენტობა და პიროვნული ავტონომია ადამიანის უფლებათა დაცვის განუყოფელი ნაწილია. შესაბამისად, „გენდერის“ ვიწრო ინტერპრეტაცია ან მისი ბიოლოგიურ სქესთან გათანაბრება

ენინალმდეგება, როგორც GREVIO კონვენციის განმარტებას/ ინტერპრეტაციას, ისე ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლის პრაქტიკას.

დისკრიმინაციისგან დაცვის სფეროში ერთ-ერთი ძირითადი გამოწვევა სწორედ ანგარიშვალდებულების დეფიციტია: საერთაშორისო რეკომენდაციების შესრულება ხშირად ფრაგმენტულად და შერჩევითად ხდება, ხოლო მათი განხორციელების შედეგები არ ექვემდებარება დამოუკიდებელ და ობიექტურ შეფასებას. ეს ქმნის რისკს, რომ სახელმწიფოს მიერ დეკლარირებული პოლიტიკა დარჩეს ფორმალურ ჩარჩოდ, რომლის ეფექტიანობა პრაქტიკაში შეზღუდულია.

განსაკუთრებით საყურადღებოა მოწყვლადი ჯგუფების მიმართ არსებული დე-ფაქტო გამორიცხვა. თუ დაცვის მექანიზმები არ არის გენდერულად სენსიტიური და ინკლუზიური, მაშინ ისინი რეალურად ვერ პასუხობენ იმ ჯგუფების საჭიროებებს, რომლებიც ყველაზე მეტად განიცდიან დისკრიმინაციასა და ძალადობას. ასეთ პირობებში თანასწორობა გარდაიქმნება ფორმალურ სამართლებრივ კატეგორიად და კარგავს თავის მატერიალურ, სუბსტანციურ შინაარსს.

ასე რომ, საქართველოს წინაშე არსებული ამოცანაა ნორმატიული ჩარჩოს პრაქტიკულ ეფექტიანობაში ასახვა - ინტეგრირებული პოლიტიკის გაძლიერება, ინსტიტუციური კოორდინაციის გაუმჯობესება, მონაცემთა სისტემატიზაცია და მოწყვლადი ჯგუფების ინკლუზიური დაცვა. მხოლოდ ასეთ პირობებში შეიძლება დისკრიმინაციის აკრძალვა დარჩეს არა დეკლარაციულ ნორმად, არამედ გადაიქცეს ეფექტიან და პრაქტიკულად მოქმედ მექანიზმად, რომელიც რეალურად უზრუნველყოფს ადამიანის ღირსებისა და არსებითი თანასწორობის დაცვას. ამრიგად, საერთაშორისო სტანდარტებთან სრული შესაბამისობა მოითხოვს არა მხოლოდ საკანონმდებლო ცვლილებებს, არამედ სამართლებრივი აზროვნების, ინსტიტუციური პრაქტიკისა და საჯარო პოლიტიკის ღრმა რეფორმას. წინააღმდეგ შემთხვევაში, საქართველო დარჩება „ნორმატიული შესაბამისობის“ მდგომარეობაში, რომელიც ვერ უზრუნველყოფს იმ რეალურ დაცვას, რასაც საერთაშორისო სამართალი და ადამიანის უფლებათა თანამედროვე სტანდარტები მოითხოვს.

**საერთაშორისო ვალდებულებებსა და ეროვნულ
განხორციელებას შორის სტრუქტურული დისონანსი:
საქართველოს მიერ CEDAW-ის ვალდებულებების
შესრულების დოქტრინალური ანალიზი პოზიტიური
ვალდებულებებისა და პროპორციულობის პრინციპის
ქრილში**

1. შესავალი

ქალთა დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კონვენცია (CEDAW) თანამედროვე საერთაშორისო სამართლის სისტემაში განიხილება არა მხოლოდ როგორც ანტიდისკრიმინაციული ხელშეკრულება, არამედ როგორც ნორმატიული ჩარჩო, რომელიც სახელმწიფოებს ავალდებულებს გარდაქმნან ფორმალური თანასწორობა რეალურ, შინაარსობრივ თანასწორობად. კონვენციის მე-2 და მე-3 მუხლები სახელმწიფოსგან მოითხოვს „ყველა შესაბამისი ზომის“ მიღებას დისკრიმინაციის აღმოსაფხვრელად, რაც მოიცავს საკანონმდებლო, ადმინისტრაციულ, პოლიტიკურ და პრაქტიკულ ქმედებებს.

საქართველოს მიერ კონვენციის რატიფიცირების შემდეგ განხორციელებული რეფორმები, მათ შორის ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობის მიღება, გენდერული თანასწორობის კონსტიტუციური განმტკიცება და ძალადობის წინააღმდეგ ეროვნული სამოქმედო გეგმების შემუშავება ქმნის ფორმალური შესაბამისობის სურათს. 2023 წლის დასკვნით შენიშვნებში CEDAW-ის კომიტეტმა დადებითად შეაფასა სახელმწიფოს მიერ გენდერული ზეგავლენის შეფასების ინსტრუმენტის ინსტიტუციონალიზაცია, ძალადობის მსხვერპლთა კომპენსაციის მექანიზმის დაწესება და ანტიდისკრიმინაციული პოლიტიკის განვითარება.¹ თუმცა, სახელმწიფო ანგარიშების, სახალხო დამცველის შეფასებებისა და სამოქალაქო საზოგადოების ალტერნატიული ანგარიშების

1 CEDAW/C/GEO/CO/6 (2023)

ანალიზი ცხადყოფს, რომ ნორმატიული პროგრესი ხშირად ვერ გარდაიქმნება პრაქტიკულ ეფექტიანობად. საქართველოს სამართლებრივ სივრცეში ყალიბდება დუალისტური რეალობა: ძლიერი ტექსტუალური შესაბამისობა საერთაშორისო სტანდარტებთან და პარალელურად სისტემური პრაქტიკული ხარვეზები, რომლებიც განსაკუთრებით მძიმედ აისახება მარგინალიზებულ ქალებზე, HIV-დადებით ქალებზე, ნარკოტიკების მომხმარებლებზე, LGBTI ქალებზე და ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლებზე.

საქართველოში არსებობს სტრუქტურული დისონანსი საერთაშორისო ვალდებულებებსა და ეროვნულ განხორციელებას შორის, რომელიც გამოიხატება როგორც პოზიტიური ვალდებულებების არასრულ შესრულებაში, ისე გარკვეული რეგულაციების პროპორციულობის პრინციპთან შეუსაბამობაში. ეს დისონანსი განსაკუთრებით თვალსაჩინოა სექსუალური ძალადობის რეგულირების, HIV-ის კრიმინალიზაციისა და ინტერსექციული გენდერული პოლიტიკის არარსებობის სფეროებში.

2. ფორმალური ჰარმონიზაცია და მისი ლიმიტები

საქართველოს მიერ ქალთა უფლებების დაცვის სფეროში განხორციელებული საკანონმდებლო და ინსტიტუციური რეფორმები საერთაშორისო დონეზე ხშირად აღიქმება როგორც მნიშვნელოვანი პროგრესის მაგალითი. კონვენციის რატიფიცირების შემდეგ სახელმწიფომ ეტაპობრივად შეიმუშავა ანტიდისკრიმინაციული სამართლებრივი ჩარჩო, განამტკიცა გენდერული თანასწორობის კონსტიტუციური საფუძვლები და შექმნა სპეციალიზებული ინსტიტუციური მექანიზმები. 2023 წლის დასკვნით შენიშვნებში CEDAW-ის კომიტეტმა პირდაპირ აღნიშნა, რომ საქართველოს მიერ განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებები წარმოადგენს წინ გადადგმულ ნაბიჯს ქალთა დაცვის სისტემის გაძლიერების მიმართულებით.²

პირველ რიგში, კონსტიტუციის მე-11 მუხლში შეტანილი ცვლილებები სახელმწიფოს ავალდებულებს არა მხოლოდ უზრუნველყოს ფორმალური თანასწორობა, არამედ მიიღოს

2 CEDAW/C/GEO/CO/6 (2023)

სპეციალური ზომები ქალთა და კაცთა შორის შინაარსობრივი თანასწორობის მისაღწევად.³ ეს ცვლილება განსაკუთრებული მნიშვნელობისაა, რადგან იგი ასახავს კონვენციის მიერ დამკვიდრებულ „substantive equality“ მიდგომას, რომელიც თანასწორობას განიხილავს არა როგორც აბსტრაქტულ სამართლებრივ პრინციპს, არამედ როგორც პრაქტიკულ შედეგს.

გარდა ამისა, 2014 წელს მიღებული კანონი „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ კმნის ფართო ანტიდისკრიმინაციულ ჩარჩოს, რომელიც კრძალავს დისკრიმინაციას სქესის, სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობის საფუძველზე.⁴ აღნიშნული კანონი ფორმალურად აკმაყოფილებს CEDAW-ის მე-2 მუხლის მოთხოვნას, რომლის მიხედვითაც სახელმწიფომ უნდა შექმნას სამართლებრივი მექანიზმები დისკრიმინაციის პრევენციისა და აღმოფხვრისთვის. CEDAW-ის კომიტეტმა 2023 წლის დასკვნით შენიშვნებში ასევე დადებითად შეაფასა რამდენიმე კონკრეტული ინიციატივა, მათ შორის: ძალადობის მსხვერპლთა სახელმწიფო კომპენსაციის მექანიზმის დანერგვა, გენდერული ზეგავლენის შეფასების ინსტრუმენტის ინსტიტუციონალიზაცია და იძულებითი ქორწინების, სტალკინგისა და ქალთა გენიტალური დასახიჩრების კრიმინალიზაცია.⁵ ეს ნაბიჯები ადასტურებს, რომ საქართველო აქტიურად ახდენს საერთაშორისო სტანდარტების ტრანსპოზიციას ეროვნულ სამართლებრივ სივრცეში.

სახელმწიფოს მეექვსე პერიოდული ანგარიში დამატებით მიუთითებს, რომ გაიზარდა სპეციალიზებული პროკურორების რაოდენობა და გაუმჯობესდა ძალადობის საქმეებზე სისხლისსამართლებრივი დევნის მაჩვენებლები.⁶ ეს მონაცემები მიზნად ისახავს აჩვენოს, რომ საკანონმდებლო ცვლილებები თან ახლავს პრაქტიკულ ინსტიტუციურ გაძლიერებას.

ინსტიტუციურ დონეზე, პარლამენტში ფუნქციონირებს გენდერული თანასწორობის საბჭო, რომელიც მონიტორინგს

3 Ibid.

4 Ibid.

5 Ibid.

6 მეექვსე პერიოდული მიმოხილვა, საქართველო (2020)

უნევს გენდერული პოლიტიკის განხორციელებას, ხოლო აღმასრულებელ ხელისუფლებაში მოქმედებს ინტერგენერული კომისია, რომელიც კოორდინაციას უწევს ძალადობის წინააღმდეგ პოლიტიკას.⁷ ამ მექანიზმების არსებობა ქმნის სისტემურ ჩარჩოს, რომელიც ფორმალურად შეესაბამება CEDAW-ის მოთხოვნებს. თუმცა, სწორედ აქ იკვეთება ფორმალური ჰარმონიზაციის მთავარი ლიმიტი. საერთაშორისო ხელშეკრულებების ტრანსპოზიცია ეროვნულ კანონმდებლობაში არ ნიშნავს ავტომატურად მათი შინაარსობრივი განხორციელების უზრუნველყოფას. სამართლებრივი ტექსტის მიღება წარმოადგენს აუცილებელ, მაგრამ არასაკმარის პირობას კონვენციის ეფექტიანი შესრულებისთვის. CEDAW-ის მიზანი არ არის მხოლოდ ნორმატიული შესაბამისობა, არამედ რეალური სოციალური ტრანსფორმაცია.

ამ კონტექსტში მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ მიუხედავად ანტიდისკრიმინაციული ჩარჩოს არსებობისა, საზოგადოებრივი ცნობიერების დონე და პრაქტიკული ხელმისაწვდომობა დაცვით მექანიზმებზე კვლავ პრობლემურია. სახალხო დამცველის მიერ წარმოდგენილი შეფასებები მიუთითებს, რომ საზოგადოების მნიშვნელოვანი ნაწილი არ ფლობს საკმარის ინფორმაციას არსებული სამართლებრივი დაცვის მექანიზმების შესახებ.⁸ ამგვარი გარემოება აჩვენებს, რომ ნორმატიული ჰარმონიზაცია ვერ უზრუნველყოფს უფლებების რეალიზაციას, თუ მას არ ახლავს ეფექტიანი ცნობიერების ამაღლება და ხელმისაწვდომი მექანიზმები. გარდა ამისა, კანონმდებლობის ტექსტუალური შესაბამისობა ზოგიერთ შემთხვევაში არ მოიცავს საერთაშორისო სტანდარტების სრულ ჩართვას. მაგალითად, სექსუალური ძალადობის დეფინიცია კვლავ არ ეფუძნება თავისუფალი და ნებაყოფლობითი თანხმობის სტანდარტს, რაც მიუთითებს, რომ ჰარმონიზაცია ნაწილობრივია და არა სრულყოფილი.⁹

ფორმალური ჰარმონიზაციის კიდევ ერთი ლიმიტი არის ინსტიტუციური კულტურა. სამართლებრივი ნორმების არსებობა არ გამოორიცხავს სტერეოტიპული მიდგომების შენარჩუნებას სამართალდამცავ ორგანოებში, სასამართლო პრაქტიკაში

7 საქართველოს პასუხი დასკვნით მიმოხილვაზე (2023)

8 სახალხო დამცველის ანგარიში (2023)

9 სახალხო დამცველის ანგარიში (2023)

ან ადმინისტრაციულ პროცესებში. CEDAW-ის კომიტეტმა არაერთხელ გაუსვა ხაზი, რომ კანონმდებლობის მიღება უნდა თან ახლდეს გენდერული სენსიტიურობის ინსტიტუციურ ინტეგრაციას.¹⁰

ამრიგად, საქართველოს მაგალითი აჩვენებს, რომ საერთაშორისო სტანდარტებთან ფორმალური ჰარმონიზაცია წარმოადგენს მნიშვნელოვან, მაგრამ არასაკმარის ეტაპს. ნორმატიული შესაბამისობა ქმნის აუცილებელ სამართლებრივ ჩარჩოს, თუმცა მისი ლიმიტი ვლინდება მაშინ, როდესაც პრაქტიკული განხორციელება, ინსტიტუციური კულტურა და ინტერსექციული პოლიტიკა ვერ უზრუნველყოფს ქალთა უფლებების რეალურ დაცვას. სწორედ ამ წერტილში იწყება დისონანსი *de jure* შესაბამისობასა და *de facto* რეალობას შორის.

3. პოზიტიური ვალდებულებების დოქტრინა და სექსუალური ძალადობის რეგულირება

CEDAW-ის კონვენციის თანამედროვე ინტერპრეტაცია მნიშვნელოვნად გასცდა კლასიკურ ნეგატიურ ვალდებულებებს, რომლებიც სახელმწიფოს მხოლოდ ჩარევისგან თავის შეკავებას ავალდებულებდა. გენერალური რეკომენდაცია №19-ისა და შემდგომ №35-ის განვითარებით, კომიტეტმა მკაფიოდ ჩამოაყალიბა, რომ გენდერული ძალადობა წარმოადგენს დისკრიმინაციის ფორმას და სახელმწიფო ვალდებულია არა მხოლოდ თავი შეიკავოს, არამედ აქტიურად იმოქმედოს მისი პრევენციის, გამოძიების, დასჯისა და კომპენსაციის უზრუნველსაყოფად. ამგვარად, პოზიტიური ვალდებულებების დოქტრინა CEDAW-ის ფარგლებში გულისხმობს სახელმწიფოს აქტიურ, პროაქტიურ და სისტემურ პასუხისმგებლობას.

საქართველოს შემთხვევაში, საკანონმდებლო ჩარჩო ბოლო წლებში მნიშვნელოვნად განვითარდა. სტამბოლის კონვენციის რატიფიცირების პროცესში განხორციელდა სისხლის სამართლის კოდექსის ცვლილებები, მათ შორის დევნის კრიმინალიზაცია და ძალადობის სხვადასხვა ფორმის დეფინიციების გაფართოება.¹¹ ამ რეფორმებს CEDAW-ის კომიტეტმა 2023 წლის დასკვნით

¹⁰ CEDAW დასკვნითი შეფასებები (2023)

¹¹ CEDAW/C/GEO/CO/4-5/Add.1 (Follow-up, 2011–2016)

შენიშვნებში დადებითი შეფასება მისცა.¹² ასევე, 2011-2016 წლების 'follow-up' დოკუმენტებში სახელმწიფო ხაზს უსვამდა, რომ შინაგან სამართალში ძალადობის დეფინიცია მოდიფიცირდა და სამართლებრივი დაცვის მექანიზმები გაფართოვდა.¹³

თუმცა, პოზიტიური ვალდებულებების ანალიზი მოითხოვს შეფასდეს არა მხოლოდ ნორმატიული ცვლილებების არსებობა, არამედ მათი შინაარსობრივი შესაბამისობა და ეფექტიანობა. სახალხო დამცველის 2021-2023 წლების ალტერნატიულ ანგარიშში პირდაპირ არის მითითებული, რომ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი კვლავ არ ეფუძნება თავისუფალი და ნებაყოფლობითი თანხმობის სტანდარტს, როგორც სექსუალური დანაშაულების ცენტრალურ ელემენტს.¹⁴ აღნიშნული ხარვეზი განსაკუთრებით პრობლემურია, რადგან საერთაშორისო სტანდარტები, მათ შორის სტამბოლის კონვენციის 36-ე მუხლი მკაფიოდ ადგენს, რომ გაუპატიურება უნდა განისაზღვროს თანხმობის არარსებობის საფუძველზე. ეს ნორმატიული დეფიციტი პრაქტიკულ დონეზეც აისახება. სახელმწიფო ანგარიშში ხაზგასმულია, რომ გაიზარდა სისხლისსამართლებრივი დევნის მაჩვენებლები და სპეციალიზებული პროკურორების რაოდენობა.¹⁵ თუმცა სტატისტიკური ზრდა თავისთავად არ ნარმოადგენს პოზიტიური ვალდებულების სრულ შესრულებას. პოზიტიური ვალდებულება მოითხოვს ეფექტიან სამართლებრივ ჩარჩოს, რომელიც უზრუნველყოფს მსხვერპლთა ხელმისაწვდომობას მართლმსაჯულებაზე, პროცესუალური გარანტიების დაცვას და გენდერული სტერეოტიპების აღმოფხვრას.

2014 წლის კომიტეტის დასკვნით შენიშვნებშიც უკვე დაფიქსირებული იყო სექსუალური ძალადობის საქმეებში გამოძიების ხარისხის პრობლემები და მსხვერპლთა დაცვის მექანიზმების არასაკმარისი ეფექტიანობა.¹⁶ ამრიგად, პრობლემა ახალი არაა. იგი სისტემურ ხასიათს ატარებს და ათწლეულზე მეტია, კომიტეტის ყურადღების ცენტრშია. განსაკუთრებით

12 CEDAW/C/GEO/CO/6 (2023)

13 Ibid

14 დამცველის ანგარიში (2021—2023)

15 მეექვსე პერიოდული მიმოხილვა, საქართველო (2020)

16 CEDAW/C/GEO/CO/4-5 (2014)

მნიშვნელოვანია ინტერსექციული პერსპექტივა. 2014 წლის სამოქალაქო საზოგადოების ანგარიშებში ხაზგასმული იყო, რომ ეთნიკური უმცირესობების ქალები და ადრეულ ქორწინებაში მყოფი გოგონები ხშირად ვერ სარგებლობენ სამართლებრივი დაცვის მექანიზმებით.¹⁷ ენობრივი ბარიერები, სოციალური სტიგმა და „საზოგადოებრივი წესრიგის“ არაოფიციალური ნორმები აფერხებს მათ მართლმსაჯულებაზე წვდომას. პოზიტიური ვალდებულებების დოქტრინის ფარგლებში სახელმწიფოს ევალება არა მხოლოდ სამართლებრივი ჩარჩოს შექმნა, არამედ პრაქტიკული ბარიერების მოხსნა.

ამავე კონტექსტში, HIV-დადებითი და ნარკოტიკების მომხმარებელი ქალების შესახებ 2022 წლის კვლევა მიუთითებს, რომ ძალადობის შიში და სტიგმა მნიშვნელოვნად აფერხებს სამართალდამცავ ორგანოებთან თანამშრომლობას.¹⁸ თუ მსხვერპლი თავს არ გრძნობს დაცულად სამართლებრივ პროცესში, მაშინ ფორმალური დაცვის მექანიზმები კარგავს რეალურ მნიშვნელობას. პოზიტიური ვალდებულებების არსი სწორედ იმაში მდგომარეობს, რომ სახელმწიფო შექმნას ისეთი გარემო, სადაც მსხვერპლი რეალურად შეძლებს დაცვის მექანიზმების გამოყენებას.

ასევე პრობლემურია სასამართლო პროცესში ფსიქოლოგიური მხარდაჭერის არასაკმარისი გარანტიები, რაც სახალხო დამცველმა პირდაპირ მიუთითა.¹⁹ სექსუალური ძალადობის საქმეებში მეორადი ვიქტიმიზაციის რისკი განსაკუთრებით მაღალია, და სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულება მოიცავს პროცესის გენდერულად სენსიტიურ ორგანიზებას. ამგვარად, საქართველოს სამართლებრივი სისტემა სექსუალური ძალადობის სფეროში ქმნის ფორმალურ შესაბამისობას საერთაშორისო სტანდარტებთან, თუმცა არსებითი ელემენტები, როგორიცაა თანხმობის ცენტრალური როლი, ინტერსექციული მიდგომა, ინსტიტუციური სენსიტიურობა და პრაქტიკული ხელმისაწვდომობა, კვლავ არასრულყოფილია. პოზიტიური ვალდებულებების დოქტრინის ჭრილში ეს ნიშნავს, რომ სახელმწიფო ვერ უზრუნველყოფს კონვენციის

17 CSO ანგარიში 2014

18 SRHR Research on Women Living with HIV (2022)

19 სახალხო დამცველის ანგარიში (2021—2023)

მიზნის, გენდერული ძალადობის ეფექტიანი პრევენციისა და აღმოფხვრას. შედეგად, სექსუალური ძალადობის რეგულირების სფეროში იკვეთება დისონანსი საკანონმდებლო პროგრესსა და მისი შინაარსობრივი ეფექტიანობის შორის. ნორმატიული ცვლილებები მნიშვნელოვანი ნაბიჯია, მაგრამ პოზიტიური ვალდებულებების რეალიზაცია მოითხოვს არა მხოლოდ ტექსტის, არამედ პრაქტიკის ტრანსფორმაციას.

4. პროპორციულობის ანალიზი და HIV-ის კრიმინალიზაცია

საქართველოს სამართლებრივ სივრცეში HIV-ის კრიმინალიზაცია წარმოადგენს ერთ-ერთ ყველაზე დისკუსიურ და სისტემურად პრობლემურ სფეროს ქალთა უფლებების დაცვის კონტექსტში. საკითხი არ შემოიფარგლება მხოლოდ საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის პოლიტიკით. იგი უშუალოდ უკავშირდება თანასწორობის, დისკრიმინაციის აკრძალვისა და სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულებების შესრულების ხარისხს. ამ რეგულაციის შეფასება განსაკუთრებით ეფექტიანია პროპორციულობის პრინციპის გამოყენებით, რომელიც თანამედროვე კონსტიტუციური და საერთაშორისო სამართლის ერთ-ერთი ცენტრალური ანალიტიკური ინსტრუმენტია.

საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 131-ე მუხლი ითვალისწინებს პასუხისმგებლობას „შიდსის შეყრისთვის“ მათ შორის ინფიცირების საფრთხის შექმნისთვისაც.²⁰ უკვე თავად ტერმინოლოგია „შიდსით ინფიცირება“ არ შეესაბამება თანამედროვე სამედიცინო სტანდარტებს, რადგან შიდსი წარმოადგენს HIV ინფექციის გვიან ეტაპს და არა დამოუკიდებელ ინფექციურ აგენტს.²¹ თუმცა პრობლემის არსი ტერმინოლოგიურ უზუსტობაზე გაცილებით ფართოა.

პროპორციულობის ტესტი კლასიკურად მოიცავს სამ ეტაპს: ლეგიტიმური მიზნის არსებობა, ზომის აუცილებლობა (necessity) და პროპორციულობა ვიწრო გაგებით (balancing). პირველი ეტაპის მიხედვით, სახელმწიფო შეიძლება ამართლებს რეგულაციას საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით. მართლაც, HIV-ის გავრცელების პრევენცია წარმოადგენს ლეგიტიმურ

²⁰ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, მუხლი 131

²¹ UNAIDS ტერმინოლოგია და მითითებები (ციტირება ხსენებული ჩრდილოვანი ანგარიშიდან)

საჯარო ინტერესს. თუმცა ლეგიტიმური მიზნის არსებობა ავტომატურად არ ნიშნავს, რომ გამოყენებული საშუალება არის აუცილებელი და შესაბამისი. მეორე ეტაპზე უნდა შეფასდეს, არსებობს თუ არა ნაკლებად შემზღუდავი საშუალებები იგივე მიზნის მისაღწევად. 2023 წლის ალტერნატიული ანგარიში მიუთითებს, რომ HIV გამოვლენის კრიმინალიზაცია აძლიერებს სტიგმას და აფერხებს ტესტირებასა და მკურნალობაზე წვდომას.²² როდესაც ინდივიდი აცნობიერებს, რომ დიაგნოზის ცოდნა შეიძლება სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის საფუძველი გახდეს, იგი შეიძლება მოერიდოს ტესტირებას, რაც საბოლოოდ ზიანს აყენებს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის მიზანს. ამგვარად, სისხლისსამართლებრივი მექანიზმი შეიძლება აღმოჩნდეს არა მხოლოდ არაეფექტიანი, არამედ კონტრპროდუქტიულიც.

ალტერნატიული ანგარიშები ასევე პირდაპირ რეკომენდაციას აძლევს სახელმწიფოს, გააუმჯობესოს სპეციალური სისხლისსამართლებრივი ნორმა HIV გამოვლენის შესახებ და გამოიყენოს ზოგადი სისხლისსამართლებრივი მექანიზმები მხოლოდ რეალურად განზრახი ზიანის შემთხვევაში.²³ ეს რეკომენდაცია ეფუძნება საერთაშორისო ტენდენციებს, რომლებიც მიიჩნევენ, რომ ფართო და აბსტრაქტული კრიმინალიზაცია დისპროპორციულია. პროპორციულობის მესამე ეტაპზე აუცილებელია ბალანსის შეფასება: აღემატება თუ არა რეგულაციით მიღწეული სარგებელი ინდივიდუალური უფლებების შეზღუდვის შედეგად წარმოშობილ ზიანს. სწორედ აქ იკვეთება ყველაზე მკაფიო პრობლემა ქალთა უფლებების კონტექსტში. კვლევის მიხედვით, HIV-დადებითი ქალების 29.5%-ს განუცდია პარტნიორის ძალადობა, რაც მნიშვნელოვნად აღემატება ეროვნული მასშტაბის მაჩვენებელს.²⁴ დამატებით, REAct-ის მონაცემები მიუთითებს, რომ ქალების მნიშვნელოვანი ნაწილი განიცდის ფიზიკურ ძალადობას და პოლიციის მხრიდან არასათანადო მოპყრობას.²⁵ ასეთ პირობებში HIV სტატუსის კრიმინალიზაცია ქმნის დამატებით ბარიერს სამართლებრივი

22 ერთობლივი ჩრდილოვანი ანგარიში HIV დაავადებულებზე (2023)

23 რეკომენდაცია და დეკრიმინალიზაცია

24 SRHR of Women Living with HIV (2022)

25 REAct System Data (2020–2022)

დაცვისკენ მიმართვისას. ქალი, რომელიც უკვე იმყოფება ძალადობრივ ურთიერთობაში, შეიძლება მოერიდოს სტატუსის გამჟღავნებას ან სამართალდამცავ ორგანოებთან თანამშრომლობას, შიშით, რომ სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა თავად მას დაეკისრება.

2014 წლის სამოქალაქო საზოგადოების ანგარიშებში უკვე ფიქსირდებოდა, რომ ნარკოპოლიტიკა და ადმინისტრაციული სანქციები ქმნიდა სამართლებრივ ბარიერებს ძალადობის მსხვერპლ ქალებისთვის.²⁶ HIV-ის კრიმინალიზაცია ამ სურათს კიდევ უფრო ართულებს, რადგან იგი აერთიანებს სტიგმას, სექსუალურ მორალიზაციას და სისხლისსამართლებრივ საფრთხეს. ასევე მნიშვნელოვანია კონფიდენციალობის დაცვის საკითხი. ალტერნატიული ანგარიშები მიუთითებს, რომ კონფიდენციალობის დარღვევა წარმოადგენს ერთ-ერთ მთავარ შიშს HIV-დადებით ქალებში.²⁷ თუ სამართლებრივი ჩარჩო თავად ქმნის სტატუსის გამჟღავნების სისხლისსამართლებრივ რისკს, მაშინ იგი ვერ უზრუნველყოფს კონვენციის მე-2 მუხლით გათვალისწინებულ ეფექტიან დაცვას.

პროპორციულობის ანალიზის შედეგად შეიძლება დავასკვნათ, რომ მიუხედავად ლეგიტიმური მიზნის არსებობისა, HIV გამოვლენის ფართო კრიმინალიზაცია ვერ აკმაყოფილებს აუცილებლობისა და ბალანსის მოთხოვნებს. ნაკლებად შემზღუდავი ალტერნატივები, როგორიცაა პრევენციული განათლება, ანტირეტროვირუსული თერაპიის ხელმისაწვდომობა და მიზნობრივი საზოგადოებრივი ჯანდაცვის პოლიტიკა, რაც უფრო ეფექტიანია და ნაკლებად ზღუდავს ინდივიდუალურ უფლებებს. ამგვარად, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის შესაბამისი ნორმა ქმნის არაპროპორციულ ჩარევას თანასწორობის უფლებაში და აძლიერებს სტრუქტურულ სტიგმას. CEDAW-ის ჩარჩოში ეს შეიძლება შეფასდეს როგორც არაპირდაპირი დისკრიმინაციის ფორმა, რომელიც განსაკუთრებულად მძიმედ აისახება მარგინალიზებულ ქალებზე.

შედეგად, HIV-ის კრიმინალიზაცია წარმოადგენს კლასიკურ

²⁶ CSO ანგარიში 2014

²⁷ ერთობლივი ჩრდილოვანი ანგარიში HIV დაავადებულებზე (2023)

მაგალითს იმისა, თუ როგორ შეიძლება ფორმალურად ლეგიტიმურმა რეგულაციამ პრაქტიკაში შექმნას უფლებების შეზღუდვის არაპროპორციული ეფექტი. პროპორციულობის პრინციპის გამოყენება ცხადყოფს, რომ სისხლისსამართლებრივი მექანიზმი არა მხოლოდ არასაჭირო, არამედ პოტენციურად საზიანოა კონვენციის მიზნების მიღწევისათვის.

5. ინტერსექციული დაუცველობა და სისტემური რისკები

ქალთა უფლებების დაცვის თანამედროვე სამართლებრივი ანალიზი ველარ შემოიფარგლება მხოლოდ სექსობრივი ნიშნით დისკრიმინაციის შეფასებით. CEDAW-ის კომიტეტმა არაერთხელ ხაზი გაუსვა, რომ ქალთა მიმართ დისკრიმინაცია ხშირად იკვეთება სხვა ფაქტორებთან, ჯანმრთელობის მდგომარეობასთან, სექსუალურ ორიენტაციასთან, გენდერულ იდენტობასთან, ეთნიკურ კუთვნილებასთან, სოციალურ სტატუსთან და სწორედ ამ გადაკვეთის წერტილებში ყალიბდება ინტერსექციული დაუცველობა. საქართველოს კონტექსტში ეს საკითხი განსაკუთრებით მწვავეა, რადგან სამართლებრივი ჩარჩოს ფორმალური ჰარმონიზაციის მიუხედავად, პოლიტიკა ხშირად ვერ ითვალისწინებს ამ გადაკვეთის სისტემურ ბუნებას.

HIV-დადებითი ქალების მდგომარეობა ამ მხრივ თვალსაჩინო მაგალითს წარმოადგენს. 2022 წლის კვლევის მიხედვით, HIV-დადებითი ქალების 29.5%-ს განუცდია პარტნიორის მხრიდან ძალადობა, რაც მნიშვნელოვნად აღემატება ეროვნულ საშუალო მაჩვენებელს.²⁸ ეს მონაცემი არ უნდა განიხილებოდეს იზოლირებულად. იგი მიუთითებს, რომ HIV სტატუსი არა მხოლოდ ჯანმრთელობის საკითხია, არამედ სოციალური მარგინალიზაციის, სტიგმისა და ძალადობის გაზრდილი რისკის ფაქტორია. როდესაც ქალი ერთდროულად არის HIV-დადებითი და ძალადობის მსხვერპლი, მისი სამართლებრივი და სოციალური დაცვა რთულდება, რადგან იგი შეიძლება მოერიდოს სტატუსის გამჟღავნებას ან სამართალდამცავ ორგანოებთან თანამშრომლობას.

REAct-ის მონაცემები ადასტურებს, რომ ქალების 64%-მა, ვინც მიმართა შესაბამის მექანიზმებს, აღნიშნა ფიზიკური

28 SRHR of Women Living with HIV (2022)

ძალადობის გამოცდილება, მათ შორის კერძო პირებისა და სამართალდამცავი ორგანოების მხრიდან.²⁹ ეს მიუთითებს არა მხოლოდ ინდივიდუალურ შემთხვევებზე, არამედ ინსტიტუციურ პრობლემაზე, როდესაც სამართლებრივი სისტემა თავად შეიძლება იქცეს დამატებითი რისკის წყაროდ. ინტერსექციული პერსპექტივა გვიჩვენებს, რომ მარგინალიზებული ქალები ხშირად იმყოფებიან „ორმაგი დაუცველობის“ მდგომარეობაში ერთი მხრივ, ისინი ძალადობის მსხვერპლნი არიან; მეორეს მხრივ, ისინი განიცდიან სტიგმას და უნდობლობას სახელმწიფო ინსტიტუტების მიმართ. ნარკოტიკების მომხმარებელი ქალების მდგომარეობა კიდევ უფრო კომპლექსურია. ალტერნატიული ანგარიშები მიუთითებს, რომ რეპრესიული ნარკოპოლიტიკა და ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა აფერხებს ძალადობის რეპორტირებას, რადგან ქალები შიშობენ, რომ სამართლებრივი პროცესის ფარგლებში მათი ნარკოტიკების მოხმარება გახდება საჯარო და გამოიწვევს დამატებით სანქციებს.³⁰ ასეთ პირობებში სამართლებრივი დაცვის მექანიზმები პრაქტიკულად მიუწვდომელი ხდება. სახელმწიფო შეიძლება ფორმალურად უზრუნველყოფდეს დაცვის საშუალებებს, თუმცა რეალურად ისინი ვერ გამოიყენება.

LBTI ქალების მიმართ არსებული მდგომარეობა ასევე ასახავს ინტერსექციული რისკების სიღრმეს. 2023 წლის ჩრდილოვანი ანგარიში მიუთითებს სიძულვილზე მოტივირებული დანაშაულების მაღალ სიხშირეზე და რეპორტირების დაბალ მაჩვენებლებზე.³¹ ამავე ანგარიშში აღნიშნულია, რომ ეროვნული სტრატეგიული დოკუმენტები არ ასახავს LGBTQI საზოგადოების სპეციფიკურ საჭიროებებს და სამოქალაქო ორგანიზაციები არ იყვნენ სრულფასოვნად ჩართული პოლიტიკის შემუშავების პროცესში.³² შედეგად, სახელმწიფო პოლიტიკა ვერ უზრუნველყოფს მიზნობრივ დაცვას იმ ჯგუფებისთვის, რომლებიც ერთდროულად განიცდიან გენდერულ და სექსუალურ ორიენტაციასთან დაკავშირებულ დისკრიმინაციას.

29 REAct System Data (2020–2022)

30 ერთობლივი ჩრდილოვანი ანგარიში HIV დაავადებულებსა და ნარკო დამოკიდებულების კონტროლის პოლიტიკაზე (2023)

31 WISG ჩრდილოვანი ანგარიში (2023)

32 Ibid

ინტერსექციული დაუცველობა განსაკუთრებით მკაფიოდ ვლინდება ეთნიკური უმცირესობების რეგიონებში. 2014 წლის სამოქალაქო საზოგადოების ანგარიშებში აღნიშნულია ადრეული ქორწინების, განათლებაზე შეზღუდული წვდომისა და ენობრივი ბარიერების პრობლემები, რომლებიც განსაკუთრებით მძიმედ აისახება გოგონებსა და ახალგაზრდა ქალებზე.³³ ასეთ გარემოში სამართლებრივი დაცვის მექანიზმების არსებობა არ არის საკმარისი, თუ ისინი პრაქტიკულად მიუწვდომელია კულტურული, სოციალური ან ენობრივი ბარიერების გამო. CEDAW კომიტეტმა არაერთხელ მიუთითა, რომ სახელმწიფოს პოლიტიკა უნდა ეფუძნებოდეს გენდერულად და ინტერსექციულად სენსიტიურ მიდგომას.³⁴ თუმცა საქართველოს კონტექსტში პოლიტიკის ფრაგმენტაცია წარმოადგენს მნიშვნელოვან სისტემურ რისკს. სხვადასხვა სამოქმედო გეგმა ძალადობის წინააღმდეგ, ტრეფიკინგის წინააღმდეგ, ჯანმრთელობის სფეროში ხშირად არ არის საკმარისად ინტეგრირებული, რის შედეგადაც მარგინალიზებული ქალები „ვარდებიან სისტემის მიღმა“.

გარდა ამისა, კონფიდენციალობის დაცვის პრობლემები, რომლებიც HIV-დადებით ქალებში ერთ-ერთ მთავარ შიშად სახელდება,³⁵ კიდევ უფრო აძლიერებს დაუცველობას. თუ ქალი არ ენდობა, რომ მისი ჯანმრთელობის ინფორმაცია დაცული იქნება, იგი შეიძლება საერთოდ არ მიმართოს სამედიცინო ან სამართლებრივ სერვისებს. ეს ქმნის სისტემურ რისკს, რომელიც სცდება ინდივიდუალურ შემთხვევებს და გავლენას ახდენს მთლიანად საზოგადოებრივ ჯანმრთელობაზე.

ინტერსექციული დაუცველობის ანალიზი ცხადყოფს, რომ პრობლემა არ არის მხოლოდ კონკრეტული სამართლებრივი ნორმის ნაკლი. იგი წარმოადგენს სტრუქტურულ საკითხს, რომელიც დაკავშირებულია ინსტიტუციურ კულტურასთან, პოლიტიკის ფრაგმენტაციასთან და გენდერული პერსპექტივის არასაკმარის ინტეგრაციასთან. ფორმალური ჰარმონიზაცია საერთაშორისო სტანდარტებთან ვერ უზრუნველყოფს რეალურ დაცვას, თუ პოლიტიკა არ ითვალისწინებს იმ მრავალშრიან

33 CSO ანგარიში 2014

34 CEDAW/C/GEO/CO/6 (2023)

35 ერთობლივი ჩრდილოვანი ანგარიში (2023)

იდენტობებს, რომლებიც განსაზღვრავს ქალთა გამოცდილებას. ამგვარად, საქართველოს შემთხვევაში ინტერსექციული დაუცველობა არ არის მეორადი ან მარგინალური საკითხი; იგი წარმოადგენს ქალთა უფლებების დაცვის სისტემის ერთ-ერთ ცენტრალურ გამოწვევას. სწორედ ამ გადაკვეთის წერტილებში იკვეთება ყველაზე მკაფიოდ დისონანსი *de jure* შესაბამისობასა და *de facto* რეალობას შორის.

6. GRETA-ს სტანდარტები და ტრეფიკინგის პრევენცია

ადამიანით ვაჭრობა და ტრეფიკინგი გენდერული ძალადობის ერთ-ერთი ყველაზე რთული და სტრუქტურულად გამჯდარი ფორმაა, რომელიც მჭიდროდ უკავშირდება სიღარიბეს, სოციალურ მარგინალიზაციას, ძალადობასა და დისკრიმინაციას. ევროპის საბჭოს კონვენცია ადამიანით ვაჭრობის წინააღმდეგ და მისი მონიტორინგის ორგანო GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) სახელმწიფოთა წინაშე აყენებს არა მხოლოდ სისხლისსამართლებრივი დევნის, არამედ პრევენციის, მსხვერპლთა იდენტიფიკაციისა და ინტეგრირებული მხარდაჭერის ვალდებულებას.

საქართველოს კონტექსტში, CEDAW-ის 2023 წლის დასკვნით შენიშვნებში დადებითად შეფასდა ადამიანით ვაჭრობის წინააღმდეგ ეროვნული სამოქმედო გეგმის მიღება 2022-2024 წლებისთვის.³⁶ სახელმწიფოს პოზიცია ასახულია პერიოდულ ანგარიშებში, სადაც ხაზგასმულია ინსტიტუციური მექანიზმების არსებობა, კოორდინაციის გაუმჯობესება და ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლაში სამართალდამცავი ორგანოების როლის გაძლიერება.³⁷ ფორმალურად, ეს ჩარჩო შეესაბამება GRETA-ს მიერ მოთხოვნილ „ოთხი P“-ის მოდელს Prevention, Protection, Prosecution და Partnership. თუმცა GRETA-ს სტანდარტების არსი სცდება მხოლოდ სისხლისსამართლებრივ ინსტრუმენტებს. ექსპერტთა ჯგუფი განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებს რისკ-ჯგუფების პროაქტიურ იდენტიფიკაციაზე და ინტერსექციულ მიდგომაზე. სწორედ ამ ქრილში იკვეთება საქართველოს სისტემური გამოწვევები.

³⁶ CEDAW/C/GEO/CO/6 (2023)

³⁷ მეექვსე პერიოდული მიმოხილვა, საქართველო (2020)

2014 წლის სამოქალაქო საზოგადოების ანგარიშებში უკვე იყო ხაზგასმული, რომ ეთნიკური უმცირესობების რეგიონებში ადრეული ქორწინება, განათლებაზე შეზღუდული წვდომა და ეკონომიკური დაუცველობა ქმნის მაღალი რისკის გარემოს ახალგაზრდა გოგონებისა და ქალებისთვის.³⁸ როდესაც გოგონები სკოლას ტოვებენ და ადრეულ ქორწინებაში შედიან, ისინი ფაქტობრივად ექცევიან ეკონომიკური და სოციალური დამოკიდებულების მდგომარეობაში, რაც ზრდის ექსპლუატაციისა და ტრეფიკინგის რისკს. ასეთ კონტექსტში ტრეფიკინგის პრევენცია ვერ შემოიფარგლება მხოლოდ სამართალდამცავი ღონისძიებებით; იგი მოითხოვს სოციალური პოლიტიკის ინტეგრაციას. ინტერსექციული დაუცველობა განსაკუთრებით მწვავედ იკვეთება HIV-დადებით და ნარკოტიკების მომხმარებელ ქალებში. 2022 წლის კვლევა მიუთითებს, რომ HIV-დადებითი ქალები ხშირად განიცდიან ძალადობას, სტიგმას და სოციალურ იზოლაციას.³⁹ REAct-ის მონაცემები ადასტურებს, რომ მათ შორის ფიქსირდება ფიზიკური ძალადობის მაღალი მაჩვენებელი.⁴⁰ ასეთ პირობებში ქალები შეიძლება აღმოჩნდნენ ეკონომიკური დამოკიდებულების მდგომარეობაში, რაც ტრეფიკინგის რისკს ზრდის.

GRETA-ს სტანდარტები მოითხოვს, რომ სახელმწიფოებმა უზრუნველყონ მსხვერპლთა ადრეული იდენტიფიკაცია, მათ შორის ჯანდაცვის, სოციალური მომსახურებისა და სამართალდამცავი ორგანოების თანამშრომლობის გზით. საქართველოს შემთხვევაში, მიუხედავად ეროვნული სამოქმედო გეგმის არსებობისა, პოლიტიკა ხშირად ფრაგმენტულია და არ უზრუნველყოფს რისკ-ჯგუფების მიმართ სპეციალიზებულ მიდგომას. CEDAW-ის კომიტეტმაც აღნიშნა, რომ მარგინალიზებული ქალების სპეციფიკური საჭიროებები ხშირად არ აისახება სტრატეგიულ დოკუმენტებში.⁴¹ LGBTI ქალების მდგომარეობა კიდევ ერთ სისტემურ რისკს ქმნის. 2023 წლის ჩრდილოვანი ანგარიში მიუთითებს სიძულვილზე მოტივირებული დანაშაულების მაღალ სიხშირეზე და სამართალდამცავი

38 CSO ანგარიში (2014)

39 SRHR of Women Living with HIV (2022)

40 REAct System Data (2020–2022)

41 CEDAW/C/GEO/CO/6 (2023)

ორგანოებისადმი დაბალ ნდობაზე.⁴² როდესაც ქალი არ ენდობა ინსტიტუციურ სისტემას, იგი ნაკლებად მიმართავს დახმარებას, რაც ზრდის ექსპლუატაციის რისკს. GRETA ხაზს უსვამს, რომ მსხვერპლთა ნდობის აღდგენა და სერვისების ხელმისაწვდომობა წარმოადგენს პრევენციის ცენტრალურ ელემენტს.

ტრეფიკინგის პრევენციის კიდეც ერთი კრიტიკული ასპექტია ეკონომიკური გაძლიერება. მიუხედავად იმისა, რომ გენდერული პოლიტიკის ფარგლებში მიღებულია გარკვეული სტრატეგიები,⁴³ ეკონომიკური დაუცველობა კვლავ რჩება ტრეფიკინგის ერთ-ერთ მთავარ ფაქტორად. სოციალური დაცვის არასაკმარისი მექანიზმები და მიზნობრივი პროგრამების არარსებობა მარგინალიზებული ჯგუფებისთვის ქმნის სისტემურ ხარვეზს. ასევე მნიშვნელოვანია კონფიდენციალობის საკითხი. ალტერნატიული ანგარიშები მიუთითებს, რომ HIV სტატუსის გამჟღავნების შიში და სტიგმა აფერხებს სერვისებზე წვდომას.⁴⁴ თუ ქალი ვერ ენდობა, რომ მისი ინფორმაცია დაცული იქნება, იგი ნაკლებად მიმართავს როგორც სამედიცინო, ისე სამართლებრივ მექანიზმებს, რაც ტრეფიკინგის პრევენციის პროცესს ართულებს. ამრიგად, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო ფორმალურად აკმაყოფილებს GRETA-ს მოთხოვნებს ინსტიტუციური ჩარჩოს შექმნის კუთხით, პრაქტიკაში კვლავ იკვეთება ინტეგრირებული და ინტერსექციული მიდგომის დეფიციტი. ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლა ვერ იქნება ეფექტიანი, თუ იგი არ იქნება დაკავშირებული ძალადობის პრევენციასთან, ჯანმრთელობის პოლიტიკასთან, სოციალური დაცვის სისტემასთან და ანტიდისკრიმინაციულ სტრატეგიებთან.

საბოლოოდ, საქართველოსმაგალითი აჩვენებს, რომ ტრეფიკინგის პრევენცია არ არის მხოლოდ სისხლის სამართლებრივი საკითხი; იგი წარმოადგენს სოციალური სამართლიანობის, გენდერული თანასწორობისა და ინსტიტუციური ნდობის საკითხს. ფორმალური ჰარმონიზაცია და სამოქმედო გეგმების არსებობა ქმნის აუცილებელ ჩარჩოს, თუმცა GRETA-ს სტანდარტების

42 WISG ჩრდილოვანი ანგარიში (2023)

43 WISG ჩრდილოვანი ანგარიში (2023); საქართველოს პასუხი დასკვნით ანგარიშებზე (2023)

44 ერთობლივი ჩრდილოვანი ანგარიში HIV ინფიცირებულებთან დაკავშირებით HIV (2023)

რეალური შესრულება მოითხოვს სტრუქტურულ ცვლილებებს და ინტერსექციული რისკების სისტემურ გათვალისწინებას.

7. დასკვნა

წინამდებარე ნაშრომის ანალიზმა აჩვენა, რომ საქართველოს მიერ ქალთა უფლებების დაცვის სფეროში განხორციელებული რეფორმები ქმნის ფორმალური ჰარმონიზაციის ძლიერ სურათს, თუმცა ამ ჰარმონიზაციის მიღმა იკვეთება სტრუქტურული და სისტემური დისონანსი, რომელიც მნიშვნელოვნად აფერხებს CEDAW-ის არსებითი მიზნების, რეალური და შინაარსობრივი თანასწორობის მიღწევას.

საკანონმდებლო დონეზე საქართველო მნიშვნელოვან პროგრესს ავლენს: კონსტიტუციური ცვლილებები თანასწორობის შესახებ, ანტიდისკრიმინაციული კანონი, ძალადობის სხვადასხვა ფორმის კრიმინალიზაცია, გენდერული ზეგავლენის შეფასების ინსტრუმენტის დანერგვა და ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ეროვნული სამოქმედო გეგმები ქმნის ფორმალურად შესაბამის სამართლებრივ ჩარჩოს. საერთაშორისო მონიტორინგის ორგანოებმა, მათ შორის CEDAW-ის კომიტეტმა, ეს პროგრესი არაერთხელ დადებითად შეაფასეს.

თუმცა, ფორმალური ჰარმონიზაცია წარმოადგენს აუცილებელ, მაგრამ არასაკმარის პირობას კონვენციის ეფექტიანი შესრულებისთვის. სამართლებრივი ტექსტის მიღება ვერ უზრუნველყოფს ავტომატურად სოციალური რეალობის ტრანსფორმაციას. სწორედ ამ ეტაპზე იწყება დისონანსი *de jure* შესაბამისობასა და *de facto* განხორციელებას შორის.

პოზიტიური ვალდებულებების დოქტრინის ჩრდილში განსაკუთრებით მკაფიო ხდება, რომ სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა არ შემოიფარგლება კანონმდებლობის მიღებით. სექსუალური ძალადობის რეგულირების სფეროში არსებული ნორმატიული ხარვეზები, განსაკუთრებით თანხმობის სტანდარტის არასრულყოფილი ასახვა მიუთითებს, რომ სამართლებრივი ჩარჩო ჯერ კიდევ ვერ აკმაყოფილებს საერთაშორისო მოთხოვნებს. რაოდენობრივი მაჩვენებლების ზრდა ვერ ანაცვლებს ხარისხობრივ შესაბამისობას. პოზიტიური ვალდებულება მოითხოვს არა მხოლოდ გამოძიების ფორმალურ

დანყებას, არამედ გენდერულად სენსიტიურ, ეფექტიან და მსხვერპლზე ორიენტირებულ სისტემას. პროპორციულობის ანალიზმა ნათლად აჩვენა, რომ HIV გამოვლენის ფართო კრიმინალიზაცია წარმოადგენს დისპროპორციულ ჩარევას. მიუხედავად იმისა, რომ საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვა ლეგიტიმური მიზანია, სისხლისსამართლებრივი მექანიზმი ვერ აკმაყოფილებს აუცილებლობისა და ბალანსის მოთხოვნებს. იგი აძლიერებს სტიგმას, აფერხებს ტესტირებას და ქმნის დამატებით ბარიერს მარგინალიზებული ქალებისთვის. ამგვარად, რეგულაცია, რომელიც ფორმალურად ემსახურება საზოგადოებრივ ინტერესს, პრაქტიკაში შეიძლება ეწინააღმდეგებოდეს კონვენციის თანასწორობის მიზანს.

ინტერსექციული დაუცველობის ანალიზმა გამოავლინა, რომ ქალთა მიმართ დისკრიმინაცია საქართველოში არ არის ერთგანზომილებიანი. HIV-დადებითი ქალები, ნარკოტიკების მომხმარებლები, LGBTI ქალები და ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლები ერთდროულად განიცდიან გენდერულ და სხვა ფორმის დისკრიმინაციას. ამ გადაკვეთის წერტილებში სამართლებრივი მექანიზმები ხშირად კარგავს ეფექტიანობას. როდესაც ქალი ვერ ენდობა სამართალდამცავ სისტემას, ეშინია სტატუსის გამჟღავნების ან დამოკიდებულია ეკონომიკურად მოძალადეზე, ფორმალური დაცვის მექანიზმები პრაქტიკულად მიუწვდომელი ხდება. GRETA-ს სტანდარტების ანალიზმა დამატებით წარმოაჩინა, რომ ტრეფიკინგის პრევენცია ვერ იქნება ეფექტიანი, თუ იგი არ იქნება ინტეგრირებული ფართო სოციალურ პოლიტიკასთან. მიუხედავად ეროვნული სამოქმედო გეგმების არსებობისა, რისკ-ჯგუფების პროაქტიური იდენტიფიკაცია და ინტერსექციული მიდგომა კვლავ არასაკმარისად არის განვითარებული. ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლა მოითხოვს არა მხოლოდ სისხლისსამართლებრივ რეაგირებას, არამედ ეკონომიკური გაძლიერების, სოციალური დაცვისა და ინსტიტუციური ნდობის გაძლიერებას.

საბოლოოდ, საქართველოს შემთხვევა ცხადყოფს, რომ საერთაშორისო სტანდარტებთან ფორმალური ჰარმონიზაცია არ არის საკმარისი, თუ მას არ ახლავს ინსტიტუციური კულტურის, პოლიტიკის ინტეგრაციისა და პრაქტიკული მექანიზმების

ტრანსფორმაცია. სისტემური რისკები წარმოიქმნება მაშინ, როდესაც სხვადასხვა პოლიტიკა ფუნქციონირებს ფრაგმენტულად და ვერ ქმნის ერთიან, ინტერსექციულად სენსიტიურ ჩარჩოს.

ამგვარად, საქართველოს მიერ CEDAW-ის ვალდებულებების შესრულება შეიძლება შეფასდეს, როგორც ნაწილობრივ წარმატებული ნორმატიულ დონეზე, მაგრამ არასრულყოფილი პრაქტიკულ განხორციელებაში. რეალური, შინაარსობრივი თანასწორობის მისაღწევად აუცილებელია: სამართლებრივი დეფინიციების სრული ჰარმონიზაცია საერთაშორისო სტანდარტებთან, დისპროპორციული რეგულაციების გადახედვა, ინტერსექციული პოლიტიკის სისტემური ინტეგრაცია, ინსტიტუციური სენსიტიურობის გაძლიერება და მარგინალიზებული ქალების მიმართ მიზნობრივი, პროაქტიური მიდგომა. მხოლოდ ამგვარი სტრუქტურული და ინტეგრირებული ტრანსფორმაციის პირობებში იქნება შესაძლებელი, რომ ფორმალური შესაბამისობა გარდაიქმნას რეალურ დაცვად და საერთაშორისო ვალდებულებები სოციალური სამართლიანობის ეფექტიან ინსტრუმენტად.

**საქართველოს მიერ აღებული საერთაშორისო
სამართლებრივი ვალდებულებების ქრილში CEDAW-
სა და CRPD-ის ჩარჩოებში დისკრიმინაციისგან
დაცვის - როგორც სამართლებრივი ჩარჩო, ისე
პრაქტიკა**

1. შესავალი

დისკრიმინაციისგან დაცვის პრინციპი ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლის ერთ-ერთ ფუნდამენტურ საყრდენს წარმოადგენს და მჭიდროდ არის დაკავშირებული სამართლებრივი სახელმწიფოს კონცეფციასთან, რომელიც გულისხმობს ხელისუფლების კანონით შეზღუდვას, ადამიანის ღირსების პატივისცემასა და თანასწორობის უზრუნველყოფას. საერთაშორისო სამართლის დონეზე თანასწორობა და დისკრიმინაციის აკრძალვა აღიარებულია როგორც უნივერსალური და განუყოფელი ღირებულება, რომელიც ვრცელდება ყველა პირზე მათი სქესის, შეზღუდული შესაძლებლობის, ეთნიკური წარმოშობის, სოციალური სტატუსის ან სხვა ნიშნის მიუხედავად. ქალთა მიმართ დისკრიმინაციისა და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მიმართ უთანასწორო მოპყრობის აღმოფხვრა წარმოადგენს სახელმწიფოს სამართლებრივ ვალდებულებას, რომელიც გამომდინარეობს საერთაშორისო ხელშეკრულებებიდან, მათ შორის ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კონვენციიდან და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ კონვენციიდან.¹² აღნიშნული კონვენციები ადგენს დეტალურ სამართლებრივ ჩარჩოს და აკისრებს სახელმწიფოებს როგორც ნეგატიურ, ისე პოზიტიურ ვალდებულებებს რეალური და არსებითი თანასწორობის უზრუნველსაყოფად.

1 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (adopted 18 December 1979, entered into force 3 September 1981) 1249 UNTS 13.

2 Convention on the Rights of Persons with Disabilities (adopted 13 December 2006, entered into force 3 May 2008) 2515 UNTS 3.

საქართველო, როგორც აღნიშნული კონვენციების მონაწილე სახელმწიფო, ვალდებულია უზრუნველყოს მათი ეფექტიანი განხორციელება თავის იურისდიქციაში. ეს გულისხმობს არა მხოლოდ დისკრიმინაციის ფორმალურ აკრძალვას კანონმდებლობაში, არამედ პრაქტიკაში თანასწორობის უზრუნველყოფას, ინსტიტუციური მექანიზმების ჩამოყალიბებას, მონაცემთა სისტემურ შეგროვებასა და ეფექტიანი დაცვის საშუალებების ხელმისაწვდომობას. დისკრიმინაციის ცნება ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის კონვენციის პირველი მუხლის მიხედვით მოიცავს როგორც პირდაპირ, ისე ირიბ დისკრიმინაციას, ხოლო შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ კონვენცია ავითარებს თანასწორობის კონცეფციას გონივრული მისადაგების, ხელმისაწვდომობისა და სრული ჩართულობის პრინციპების საფუძველზე. შესაბამისად, სახელმწიფოს ვალდებულია მოიცავს ისეთი გარემოს შექმნას, რომელიც უზრუნველყოფს უფლებებით სრულ და ეფექტიან სარგებლობას.

წინამდებარე კვლევის მიზანია შეფასდეს, რამდენად შეესაბამება საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩო და პრაქტიკა აღნიშნული კონვენციებით გათვალისწინებულ ვალდებულებებს იმ მდგომარეობით, რაც ასახულია სახელმწიფო ანგარიშებსა და საერთაშორისო ზედამხედველი ორგანოების შეფასებებში. კვლევა ეფუძნება ნორმატიულ ანალიზს, კომიტეტების დასკვნითი შენიშვნების, ზოგადი რეკომენდაციების და ეროვნული ანგარიშების შესწავლას, ასევე სამართლებრივ და პრაქტიკულ რეალობას შორის შესაძლო შეუსაბამოების გამოვლენას. ნაშრომი სტრუქტურულად აერთიანებს საერთაშორისო სამართლებრივი ჩარჩოს განხილვას, საქართველოს შიდა სამართლის ანალიზს და პრაქტიკის შეფასებას, რაც ქმნის საფუძველს დასაბუთებული დასკვნების ჩამოყალიბებისათვის საქართველოს მიერ საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულებების შესრულების ხარისხის შესახებ.

2. CEDAW-სა და CRPD-ის ფარგლებში საქართველოს საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულებები

საერთაშორისო სამართლებრივი ჩარჩოს ანალიზი აუცილებელია სახელმწიფოს მიერ აღებული ვალდებულებების შინაარსისა და

ფარგლების განსაზღვრისათვის. ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კონვენცია დისკრიმინაციას განსაზღვრავს როგორც სქესის ნიშნით ნებისმიერ განსხვავებას, გამორიცხვას ან შეზღუდვას, რომლის მიზანი ან შედეგია ქალთა მიერ უფლებათა თანასწორად განხორციელების შეფერხება. აღნიშნული განმარტება მოიცავს როგორც პირდაპირ, ისე ირიბ დისკრიმინაციას და სახელმწიფოს აკისრებს ვალდებულებას უზრუნველყოს არა მხოლოდ ფორმალური, არამედ არსებითი თანასწორობა. კონვენციის მე-2 მუხლი ადგენს ზოგად ვალდებულებებს — დისკრიმინაციის აკრძალვას, საკანონმდებლო და სხვა ზომების მიღებას, ეფექტიანი დაცვის უზრუნველყოფასა და დისკრიმინაციული პრაქტიკის აღმოფხვრას როგორც საჯარო, ისე კერძო სფეროში, ხოლო მე-4 და მე-5 მუხლები აღიარებს დროებითი სპეციალური ზომების გამოყენებას და გენდერული სტერეოტიპების ტრანსფორმაციის აუცილებლობას. პოლიტიკურ, საგანმანათლებლო, შრომით და ჯანმრთელობის სფეროებში თანასწორობის უზრუნველყოფა დეტალურად არის გაწერილი კონვენციის შესაბამის მუხლებში.³

ქალთამიმართ ძალადობა აღმოფხვრის კომიტეტის განმარტებითი პრაქტიკით აღიარებულია როგორც დისკრიმინაციის ფორმა. ზოგადი რეკომენდაცია No19 განმარტავს, რომ გენდერზე დაფუძნებული ძალადობა ექცევა კონვენციის პირველი მუხლის ფარგლებში, ხოლო ზოგადი რეკომენდაცია No35 ავითარებს სახელმწიფოს ვალდებულებებს პრევენციის, დაცვის, ეფექტიანი გამოძიებისა და პასუხისმგებლობის დაკისრების მიმართულებით.⁴⁵ შესაბამისად, ქალთა მიმართ ძალადობის აღმოფხვრის კომიტეტის ფარგლებში საქართველოს ვალდებულებები მოიცავს როგორც ნორმატიულ რეფორმებს, ისე პრაქტიკულ და კულტურულ ზომებს, რომლებიც მიმართულია ქალთა მიმართ დისკრიმინაციისა და ძალადობის ყველა ფორმის აღმოფხვრისაკენ.

3 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (adopted 18 December 1979, entered into force 3 September 1981) 1249 UNTS 13.

4 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No 19: Violence against Women (1992) UN Doc A/47/38.

5 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No 35 on Gender-based Violence against Women, updating General Recommendation No 19 (2017) UN Doc CEDAW/C/GC/35.

შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ კონვენცია თანასწორობის პრინციპს ავითარებს ინკლუზიურობისა და ხელმისაწვდომობის კონცეფციების საფუძველზე. მისი მე-3 და მე-5 მუხლები ადგენენ ღირსების პატივისცემის, დისკრიმინაციის აკრძალვისა და კანონის წინაშე თანასწორობის ვალდებულებას, მათ შორის გონივრული მისადაგების უზრუნველყოფას, რომლის უარყოფაც დისკრიმინაციად მიიჩნევა. კონვენციის მე-9, მე-12 და მე-19 მუხლები მოითხოვს სისტემური ბარიერების აღმოფხვრას, სამართლებრივი ქმედუნარიანობის აღიარებას მხარდაჭერის მექანიზმებით და დამოუკიდებელი ცხოვრების ხელშეწყობას დეინსტიტუციონალიზაციის გზით. მე-6 მუხლი კი განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ქალებსა და გოგონებს, რაც ინტერსექციური დისკრიმინაციის აღიარებასა და მიზნობრივი ზომების მიღებას გულისხმობს.⁶

აღნიშნულ ვალდებულებებს ამყარებს საერთაშორისო სამართლის ზოგადი პრინციპები, მათ შორის თანასწორობისა და დისკრიმინაციის აკრძალვის ფუნდამენტური ხასიათი და ხელშეკრულებათა კეთილსინდისიერი შესრულების პრინციპი, რომელსაც ეწოდება პაცტა სუნტ სერვანდ.⁷ სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა არ შემოიფარგლება ნორმების ფორმალური მიღებით, არამედ იგი მოიცავს ეფექტიანი დაცვის მექანიზმების შექმნასა და პრაქტიკაში რეალური შედეგების მიღწევას. სწორედ ამ კრიტერიუმების საფუძველზე უნდა შეფასდეს საქართველოს მიერ CEDAW-ისა და CRPD-ის ფარგლებში აღებული საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულებების შესრულების ხარისხი.

3. საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩოს ინსტიტუციური მექანიზმები

საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩოს შეფასება საერთაშორისო ანგარიშების მდგომარეობით მოითხოვს კონსტიტუციური,

6 Convention on the Rights of Persons with Disabilities (adopted 13 December 2006, entered into force 3 May 2008) 2515 UNTS 3.

7 Vienna Convention on the Law of Treaties (adopted 23 May 1969, entered into force 27 January 1980) 1155 UNTS 331, art 26.

საკანონმდებლო და ინსტიტუციური საფუძვლების კომპლექსურ ანალიზს, რათა დადგინდეს, რამდენად უზრუნველყოფს ეროვნული სისტემა დისკრიმინაციისგან ეფექტიან დაცვას და რამდენად შეესაბამება იგი სახელმწიფოს მიერ აღებულ საერთაშორისო ვალდებულებებს. აღნიშნული შეფასება ეფუძნება როგორც ნორმატიულ ტექსტებს, ისე იმ გარემოებებს, რომლებიც ასახულია საერთაშორისო საზედამხედველო ორგანოების დასკვნებსა და რეკომენდაციებში საქართველოს მიმართ.

საქართველოს კონსტიტუცია წარმოადგენს ადამიანის უფლებათა დაცვის ძირითად სამართლებრივ საფუძველს. კონსტიტუციის მუხლი თანასწორობის შესახებ ადგენს, რომ ყველა ადამიანი კანონის წინაშე თანასწორია და აკრძალულია დისკრიმინაცია სხვადასხვა ნიშნით.⁸ აღნიშნული დებულება ქმნის ზოგად ჩარჩოს, რომლის საფუძველზეც შესაძლებელია როგორც საკანონმდებლო, ისე ინდივიდუალური აქტების კონსტიტუციური კონტროლი. კონსტიტუციური თანასწორობის პრინციპი ინტერპრეტაციის პროცესში მოიცავს არა მხოლოდ ფორმალურ თანასწორობას, არამედ არსებით თანასწორობასაც, რაც განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ქალთა და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების დაცვის კონტექსტში. ამასთანავე, კონსტიტუცია ადგენს საერთაშორისო ხელშეკრულებების ადგილს შიდა სამართალში და განსაზღვრავს, რომ საერთაშორისო ხელშეკრულება, რომელიც ძალაშია საქართველოსათვის, წარმოადგენს შიდა სამართლის ნაწილს და უპირატესია კანონთან მიმართებით.⁹ აღნიშნული ნორმა უზრუნველყოფს საერთაშორისო კონვენციების პირდაპირ გამოყენების შესაძლებლობას და ქმნის ეროვნული სამართლის ინტერპრეტაციის საფუძველს საერთაშორისო სტანდარტებთან თანხვედრისათვის.

დისკრიმინაციის საწინააღმდეგო კანონმდებლობის ცენტრალურ ელემენტს წარმოადგენს საქართველოს კანონი „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“, რომელიც ადგენს დისკრიმინაციის ფართო განმარტებას და კრძალავს როგორც

8 საქართველოს კონსტიტუცია (1995წ.), მე-11 მუხლი.

9 საქართველოს კონსტიტუცია (1995წ.), მე-4 მუხლი.

პირდაპირ, ისე ირიბ დისკრიმინაციას.¹⁰ კანონი განსაზღვრავს დაცულ ნიშნებს, მათ შორის სქესს, შეზღუდულ შესაძლებლობას და სხვა მახასიათებლებს, და ავრცელებს მოქმედებას როგორც საჯარო, ისე კერძო სფეროზე. აღნიშნული კანონი ასევე ამყარებს მტკიცების ტვირთის გადანაწილების მექანიზმს, რაც მნიშვნელოვანია დისკრიმინაციის საქმეებში ეფექტიანი დაცვის უზრუნველსაყოფად. თუმცა, საერთაშორისო შეფასებებში ყურადღება გამახვილებულია აღსრულების მექანიზმების ეფექტიანობაზე და პრაქტიკაში სამართლებრივი დაცვის საშუალებების ხელმისაწვდომობაზე.¹¹

გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონი ადგენს სახელმწიფოს ვალდებულებებს ქალთა და მამაკაცთა შორის თანასწორობის ხელშეწყობის მიზნით და განსაზღვრავს ინსტიტუციურ მექანიზმებს პოლიტიკის კოორდინაციისათვის.¹² კანონი ითვალისწინებს გენდერული ანალიზის ინტეგრირებას საჯარო პოლიტიკაში და გენდერული ბიუჯეტირების ხელშეწყობას, თუმცა საერთაშორისო ანგარიშებში მითითებულია, რომ პრაქტიკაში აღნიშნული მექანიზმების განხორციელება კვლავ საჭიროებს გაძლიერებას, განსაკუთრებით ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე. რაც შეეხება შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ კანონს, იგი მიღებულია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ კონვენციის იმპლემენტაციის მიზნით და ეფუძნება უფლებებზე დაფუძნებულ მოდელს, რომელიც აღიარებს თანასწორობას, დისკრიმინაციის აკრძალვას, ხელმისაწვდომობასა და გონივრულ მისადაგებას.¹³ კანონი განსაზღვრავს საჯარო და კერძო სუბიექტების ვალდებულებებს, მათ შორის ხელმისაწვდომობის სტანდარტების შემუშავებასა და განხორციელებას, თუმცა საერთაშორისო შეფასებებში ხაზგასმულია, რომ პრაქტიკული განხორციელება, განსაკუთრებით ინფრასტრუქტურული ადაპტაციისა და

10 საქართველოს კანონი „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ (2014 წ.) მე-2 და მე-3 მუხლები.

11 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Concluding Observations on the Sixth Periodic Report of Georgia (2023) UN Doc CEDAW/C/GEO/CO/6.

12 საქართველოს კანონი „გენდერული თანასწორობის შესახებ“ (2010წ.).

13 საქართველოს კანონი „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ“ (2020წ.).

მომსახურებების ხელმისაწვდომობის მიმართულებით, ჯერ კიდევ გამოწვევად რჩება.¹⁴

ინსტიტუციური მექანიზმების თვალსაზრისით, მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საქართველოს სახალხო დამცველი, რომელსაც მინიჭებული აქვს თანასწორობის მექანიზმის ფუნქცია და უფლებამოსილება განიხილოს სავარაუდო დისკრიმინაციის საქმეები.¹⁵ სახალხო დამცველის მანდატი მოიცავს რეკომენდაციების გაცემას, მონიტორინგს და საჯარო ინფორმირების საქმიანობას. საერთაშორისო ორგანოების შეფასებებში დადებითად არის შეფასებული აღნიშნული ინსტიტუტის როლი, თუმცა ასევე აღინიშნება რესურსების შეზღუდულობა და რეკომენდაციების სავალდებულო ძალის არარსებობა. სასამართლო პრაქტიკის განვითარება წარმოადგენს დისკრიმინაციისგან დაცვის ეფექტიანობის მნიშვნელოვან ინდიკატორს. მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს სასამართლო გადაწყვეტილებები, რომლებშიც გამოყენებულია ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობა, პრაქტიკის სიმწირე და ერთგვაროვანი მიდგომის არარსებობა კვლავ პრობლემურ საკითხად რჩება. აღნიშნული გარემოება გავლენას ახდენს სამართლებრივი დაცვის საშუალებების ხელმისაწვდომობასა და ეფექტიანობაზე.

აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკური დოკუმენტები, მათ შორის გენდერული თანასწორობის სამოქმედო გეგმები და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების დაცვის სტრატეგიები, მიზნად ისახავს საკანონმდებლო ჩარჩოს პრაქტიკული განხორციელების ხელშეწყობას.¹⁶ აღნიშნული დოკუმენტები განსაზღვრავს პრიორიტეტებს, პასუხისმგებელ უწყებებსა და დროის ჩარჩოებს, თუმცა საერთაშორისო ანგარიშებში მითითებულია მონიტორინგისა და შეფასების მექანიზმების გაძლიერების აუცილებლობა, ასევე საკმარისი ფინანსური რესურსების გამოყოფის საჭიროება. შედეგად,

14 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding Observations on the Initial Report of Georgia UN Doc CRPD/C/GEO/CO/1.

15 საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“.

16 საქართველოს გენდერული თანასწორობის ეროვნული სამოქმედო გეგმა; შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების დაცვის ეროვნული სტრატეგია.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩო ფორმალურად ასახავს საერთაშორისო სტანდარტების მნიშვნელოვან ნაწილს, ანგარიშების მდგომარეობით იკვეთება განხორციელების, კოორდინაციისა და აღსრულების მიმართულებით არსებული ხარვეზები, რომლებიც საჭიროებს დამატებით ანალიზსა და სისტემურ გაუმჯობესებას.

4. საქართველოს პრაქტიკის ანალიზი საერთაშორისო ანგარიშების საფუძველზე

საერთაშორისო ანგარიშების საფუძველზე პრაქტიკის ანალიზი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს, ვინაიდან სწორედ ზედამხედველი ორგანოების შეფასებები იძლევა შესაძლებლობას დადგინდეს, რამდენად ეფექტიანად ხორციელდება საქართველოს მიერ მიღებული საკანონმდებლო და პოლიტიკის ზომები რეალურ გარემოში. ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კომიტეტის მიერ საქართველოს მეექვსე პერიოდულ ანგარიშზე მიღებულ დასკვნით შენიშვნებში ყურადღება გამახვილებულია ქალთა მიმართ ძალადობის გავრცელებაზე, პრევენციისა და რეაგირების მექანიზმების ეფექტიანობაზე და მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობაზე.¹⁷ მიუხედავად საკანონმდებლო ჩარჩოს არსებობისა და სისხლის სამართლის კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებებისა, კომიტეტი მიუთითებს, რომ ძალადობის შემთხვევების გამოვლენა, მსხვერპლთა დაცვის სერვისებზე ხელმისაწვდომობა და დამნაშავეთა პასუხისმგებლობის უზრუნველყოფა კვლავ საჭიროებს გაძლიერებას. განსაკუთრებული აქცენტი კეთდება მონაცემთა სისტემატური შეგროვებისა და გენდერულ საკითხებზე ჩაშლილი სტატისტიკის წარმოების აუცილებლობაზე.

პოლიტიკურ და საჯარო ცხოვრებაში ქალთა წარმომადგენლობის საკითხზე კომიტეტი აღნიშნავს, რომ მიუხედავად გარკვეული პროგრესისა, მათ შორის საარჩევნო კვოტირების მექანიზმების დანერგვისა, ქალთა წარმომადგენლობა გადაწყვეტილების მიღების უმაღლეს დონეზე კვლავ არასაკმარისია. აღნიშნული

17 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Concluding Observations on the Sixth Periodic Report of Georgia (2 March 2023) UN Doc CE-DAW/C/GEO/CO/6.

შეფასება ეფუძნება არსებითი თანასწორობის სტანდარტს, რომლის მიხედვითაც ფორმალური თანასწორობა არ არის საკმარისი, თუ რეალური მონაწილეობა არ არის უზრუნველყოფილი. სექსუალური და რეპროდუქციული ჯანმრთელობის სფეროში კომიტეტი ყურადღებას ამახვილებს მომსახურებებზე თანაბარი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფაზე, განსაკუთრებით რეგიონებში მცხოვრები ქალებისათვის, და მიუთითებს სერვისების ხარისხისა და ინფორმაციის გავრცელების გაუმჯობესების საჭიროებაზე.

მონყვლადი ჯგუფების მდგომარეობის შეფასებისას კომიტეტი განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელ ქალებს, სოფლად მყოფ ქალებს და ლესბოსელ, ბისექსუალ და ტრანსგენდერ ქალებს, რომელთა მიმართაც დისკრიმინაცია შესაძლოა იყოს მრავალშრიანი და ინტერსექციური ხასიათის. ანგარიშში ხაზგასმულია, რომ აღნიშნული ჯგუფებისათვის სამართლებრივი დაცვის მექანიზმები პრაქტიკაში ხშირად ნაკლებად ხელმისაწვდომია, ხოლო სოციალური სტერეოტიპები და ეკონომიკური ბარიერები მნიშვნელოვნად ზღუდავს მათ მიერ უფლებებით სრულად სარგებლობას. შესაბამისად, კომიტეტი მოუწოდებს სახელმწიფოს, განავითაროს მიზნობრივი პოლიტიკა და გააძლიეროს ინსტიტუციური რეაგირება.

შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კომიტეტის შეფასებები საქართველოს მიმართ ასევე ავლენს მნიშვნელოვან გამოწვევებს. დეინსტიტუციონალიზაციის პროცესთან დაკავშირებით კომიტეტი აღნიშნავს, რომ მიუხედავად სტრატეგიული დოკუმენტების არსებობისა, ინსტიტუციურ დანერგვებებში მცხოვრები პირების რაოდენობა კვლავ მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს და საზოგადოების ცხოვრებაში მათი სრული ინტეგრაცია საჭიროებს სისტემურ მიდგომას.¹⁸ საზოგადოების საჭიროებებზე დაფუძნებული სერვისების განვითარება და შესაბამისი ფინანსური რესურსების გამოყოფა განიხილება როგორც გადამწყვეტი ფაქტორი კონვენციის მე-19 მუხლის ეფექტიანი განხორციელებისათვის.

18 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding Observations on the Initial Report of Georgia UN Doc CRPD/C/GEO/CO/1.

გონივრული მისადაგების პრაქტიკული განხორციელების საკითხზე კომიტეტი მიუთითებს, რომ მიუხედავად საკანონმდებლო ალიარებისა, პრაქტიკაში აღნიშნული ვალდებულების შესრულება არ არის ერთგვაროვანი და ხშირ შემთხვევაში დამოკიდებულია კონკრეტული დაწესებულების შესაძლებლობებსა და რესურსებზე. ეს გარემოება ქმნის უთანასწორო მდგომარეობას და ამცირებს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მიერ უფლებებით რეალური სარგებლობის შესაძლებლობას. ინკლუზიური განათლების მიმართულებით კომიტეტი ხაზს უსვამს სპეციალიზებული სკოლებიდან ზოგადსაგანმანათლებლო სისტემაში ტრანზიციის პროცესის სირთულეებს და შესაბამისი მხარდაჭერის მექანიზმების გაძლიერების აუცილებლობას. სამართლებრივი ქმედუნარიანობის რეფორმასთან დაკავშირებით კომიტეტი მიუთითებს მხარდაჭერილ გადანაცვეტილების მიღების მოდელის შემდგომი განვითარების საჭიროებაზე და იმ პრაქტიკულ ბარიერებზე, რომლებიც კვლავ ზღუდავს სრულ სამართლებრივ ქმედუნარიანობას თანასწორობის საფუძველზე.

ხსენებული შეფასებები ცხადყოფს, რომ არსებობს გარკვეული შეუსაბამობები სამართლებრივ ჩარჩოსა და პრაქტიკას შორის. დეკლარირებული ნორმები, რომლებიც ფორმალურად შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს, პრაქტიკაში ყოველთვის არ იძლევა ეფექტიან შედეგს. ეს განსხვავება განსაკუთრებით თვალსაჩინოა იმ სფეროებში, სადაც საჭიროა ინტერსექტორული კოორდინაცია, მდგრადი ფინანსური მხარდაჭერა და ცნობიერების ამაღლება. რეკომენდაციების შესრულების დინამიკა აჩვენებს, რომ გარკვეული მიმართულებებით მიღწეულია პროგრესი, თუმცა რიგი საკითხები განმეორებით ჩნდება ზედამხედველი ორგანოების დასკვნებში, რაც მიუთითებს სისტემური პრობლემების არსებობაზე. ამგვარად, საერთაშორისო ანგარიშების ანალიზი ადასტურებს, რომ საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩოს ფორმალური შესაბამისობა სრულად არ ნიშნავს პრაქტიკულ შესაბამისობას და საჭიროებს დამატებით ძალისხმევას საერთაშორისო ვალდებულებების სრულფასოვანი შესრულებისათვის.

5. საქართველოს მიერ საერთაშორისო რეკომენდაციების შესრულების შეფასება

საქართველოს მიერ საერთაშორისო რეკომენდაციების შესრულების შეფასება უნდა ეფუძნებოდეს ზედამხედველი ორგანოების დასკვნით შენიშვნებს, შემდგომი კომუნიკაციების დოკუმენტებსა და სახელმწიფოს მიერ წარდგენილ ინფორმაციას, რათა გამოიკვეთოს როგორც მიღწეული პროგრესი, ისე დარჩენილი გამოწვევები. ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კომიტეტის დასკვნით შენიშვნებში ასახულია, რომ საქართველომ გარკვეულ მიმართულებებში გადადგა ნაბიჯები, მათ შორის საკანონმდებლო ჩარჩოს გაუმჯობესებისა და გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის განვითარების კუთხით.¹⁹ აღინიშნება დისკრიმინაციის სანინაალმდეგო კანონმდებლობის არსებობა, კვოტირების მექანიზმის დანერგვა პოლიტიკურ მონაწილეობაში და ინსტიტუციური მექანიზმების გაძლიერების მცდელობები. აღნიშნული ზომები შეიძლება შეფასდეს როგორც ნაწილობრივ შესრულებული რეკომენდაციები, ვინაიდან ფორმალური საფუძვლები შექმნილია, თუმცა მათი პრაქტიკული ეფექტიანობა კვლავ საჭიროებს შემდგომ განმტკიცებას.

ქალთა მიმართ ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროში მიღწეულია პროგრესი სამართლებრივი რეგულირების დახვეწის, დაცვის ორდერების გამოყენებისა და სპეციალიზებული სერვისების განვითარებაში, თუმცა კომიტეტი კვლავ მიუთითებს პრევენციის მექანიზმების გაძლიერების, მსხვერპლთა მხარდაჭერის სერვისების გაფართოებისა და დამნაშავეთა პასუხისმგებლობის ეფექტიანი უზრუნველყოფის აუცილებლობაზე. შესაბამისად, აღნიშნული სფერო შეიძლება შეფასდეს როგორც ნაწილობრივ შესრულებული, მაგრამ კვლავ პრობლემური მიმართულებაა. სექსუალური და რეპროდუქციული ჯანმრთელობის სფეროშიც აღინიშნება გარკვეული გაუმჯობესება პოლიტიკის დონეზე, თუმცა ხელმისაწვდომობისა და რეგიონული უთანასწორობის

19 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Concluding Observations on the Sixth Periodic Report of Georgia (2 March 2023) UN Doc CE-DAW/C/GEO/CO/6.

პრობლემები კვლავ აქტუალურია.

მონყვლადი ჯგუფების მიმართ რეკომენდაციების შესრულება, მათ შორის ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელი ქალების, სოფლად მყოფი ქალებისა და მრავალშრიანი დისკრიმინაციის მსხვერპლი ქალების დაცვის მიმართულებით, შეფასებულია როგორც არასაკმარისი. კომიტეტი ხაზს უსვამს მიზნობრივი პოლიტიკისა და მონაცემთა სისტემატური შეგროვების აუცილებლობას, რაც მიუთითებს რეკომენდაციების არასრულ ან შეზღუდულ შესრულებაზე. ამასთანავე, ლესბოსელ, ბისექსუალ და ტრანსგენდერ ქალთა უფლებების დაცვის მიმართულებით გამოწვევები კვლავ ფიქსირდება, განსაკუთრებით ძალადობისა და სიძულვილის დანაშაულების პრევენციის კუთხით.

შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კომიტეტის შეფასებით, საქართველომ გადადგა ნაბიჯები საკანონმდებლო რეფორმის მიმართულებით, მათ შორის მიიღო სპეციალური კანონი და დაამტკიცა შესაბამისი სტრატეგიული დოკუმენტები.²⁰ აღნიშნული ნაბიჯები მიუთითებს კონვენციის იმპლემენტაციის ინსტიტუციურ საფუძვლებზე. თუმცა, დენსტიტუციონალიზაციის პროცესის განხორციელება, საზოგადოებაზე დაფუძნებული სერვისების განვითარება და გონივრული მისადაგების პრაქტიკული უზრუნველყოფა კვლავ გამოწვევად რჩება. სამართლებრივი ქმედუნარიანობის სფეროში განხორციელებული რეფორმა აღიარებულია მნიშვნელოვან წინგადადგმულ ნაბიჯად, თუმცა მხარდაჭერილი გადანყვეტილების მიღების მექანიზმების სრულფასოვანი ფუნქციონირება კვლავ საჭიროებს დამატებით განვითარებას.

რეკომენდაციების შესრულების დინამიკა აჩვენებს, რომ გარკვეული საკითხები განმეორებით ჩნდება ზედამხედველი ორგანოების შეფასებებში, რაც მიუთითებს სისტემური ხარვეზების არსებობაზე. ინსტიტუციური ხარვეზები გამოიხატება კოორდინაციის პრობლემებში, მონიტორინგისა და შეფასების მექანიზმების სისუსტესა და რეკომენდაციების შესრულების პროცესის არასაკმარის გამჭვირვალობაში. კულტურული ფაქტორები, მათ შორის გენდერული სტერეოტიპები და

20 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding Observations on the Initial Report of Georgia UN Doc CRPD/C/GEO/CO/1.

სოციალური წინასწარგანწყობები, კვლავ ზეგავლენას ახდენს როგორც ქალთა, ისე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებებით რეალურ სარგებლობაზე. ფინანსური რესურსების სიმწირე და ბიუჯეტირების არასაკმარისი პრიორიტეტიზაცია ასევე წარმოადგენს მნიშვნელოვან ბარიერს, რაც ხაზგასმულია როგორც ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კომიტეტის, ისე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კომიტეტის შეფასებებში.

ამრიგად, საქართველოს მიერ რეკომენდაციების შესრულება შეიძლება შეფასდეს როგორც ნაწილობრივ პროგრესული, თუმცა არასრულად განხორციელებული. ფორმალური სამართლებრივი ჩარჩოს არსებობა და პოლიტიკის დოკუმენტების მიღება მნიშვნელოვანი წინაპირობაა საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულებისათვის, თუმცა პრაქტიკული განხორციელება კვლავ საჭიროებს სისტემურ, კოორდინირებულ და რესურსებით უზრუნველყოფილ მიდგომას. სწორედ აღნიშნული გარემოებები განაპირობებს რეკომენდაციების განმეორებით გაცემას და მიუთითებს იმაზე, რომ საერთაშორისო ვალდებულებების ეფექტური შესრულება მოითხოვს არა მხოლოდ ნორმატიულ შესაბამისობას, არამედ მდგრად ინსტიტუციურ და კულტურულ ტრანსფორმაციას.

6. საქართველოს წინაშე არსებული პრობლემური საკითხების შეფასება

საერთაშორისო ანგარიშების, ეროვნული კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ანალიზის საფუძველზე შესაძლებელია იმ პრობლემური საკითხების იდენტიფიცირება, რომლებიც აფერხებს საქართველოს მიერ აღებული საერთაშორისო ვალდებულებების სრულფასოვან შესრულებას ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრისა და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების დაცვის სფეროში. აღნიშნული პრობლემები გამოიხატება როგორც სამართლებრივ დონეზე არსებული სიცარიელებით, ისე აღსრულების მექანიზმების სისუსტით, მონაცემთა სისტემური ნაკლებობითა და ინტერსექციური დისკრიმინაციის არასათანადო გააზრებით.

სამართლებრივი სიცარიელები, მიუხედავად ზოგადი

დისკრიმინაციის საწინააღმდეგო ჩარჩოს არსებობისა, კვლავ იკვეთება კონკრეტულ სფეროებში. ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კომიტეტი მიუთითებს, რომ აუცილებელია კანონმდებლობის შემდგომი ჰარმონიზაცია კონვენციის სტანდარტებთან, განსაკუთრებით არსებითი თანასწორობის, დროებითი სპეციალური ზომებისა და გენდერზე დაფუძნებული ძალადობის სისტემური პრევენციის მიმართულებით.²¹ მიუხედავად იმისა, რომ დისკრიმინაციის ცნება კანონით განსაზღვრულია, პრაქტიკაში მისი ინტერპრეტაცია ყოველთვის არ მოიცავს ირიბ დისკრიმინაციასა და სტრუქტურულ უთანასწორობას. ანალოგიურად, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კომიტეტი აღნიშნავს, რომ სამართლებრივი ქმედუნარიანობის რეფორმა საჭიროებს დამატებით რეგულირებას და მხარდაჭერილი გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმების სრულფასოვან ინსტიტუციონალიზაციას.²² აღნიშნული გარემოება მიუთითებს იმაზე, რომ სამართლებრივი რეფორმები ნაწილობრივ განხორციელებულია, თუმცა მათი სრულყოფა და თანმიმდევრული ინტეგრაცია კვლავ საჭიროებს ყურადღებას.

აღსრულების სისუსტე წარმოადგენს ერთ-ერთ ცენტრალურ პრობლემას, რომელიც ხშირად იკვეთება საერთაშორისო შეფასებებში. მიუხედავად საკანონმდებლო გარანტიებისა, პრაქტიკაში სამართლებრივი დაცვის საშუალებების ეფექტიანობა შეზღუდულია, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც საქმე ეხება მონყვლად ჯგუფებს. ქალთა მიმართ ძალადობის შემთხვევებში, მაგალითად, კომიტეტი მიუთითებს გამოძიების, დევნისა და პასუხისმგებლობის დაკისრების პროცესში არსებულ ხარვეზებზე. ანალოგიურად, გონივრული მისადაგების უზრუნველყოფა ხშირად დამოკიდებულია კონკრეტული დანებებულებების შესაძლებლობებსა და რესურსებზე, რაც ქმნის უთანასწორო პრაქტიკას. ინსტიტუციური კოორდინაციის ნაკლებობა, მონიტორინგის მექანიზმების სისუსტე და რეკომენდაციების შესრულების პროცესის არასაკმარისი

21 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Concluding Observations on the Sixth Periodic Report of Georgia (2 March 2023) UN Doc CE-DAW/C/GEO/CO/6.

22 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding Observations on the Initial Report of Georgia UN Doc CRPD/C/GEO/CO/1.

გამჭირვალაობა ამცირებს სამართლებრივი ნორმების რეალურ ეფექტს.

მონაცემთა ნაკლებობა და სტატისტიკის პრობლემა განსაკუთრებულად მწვავეა დისკრიმინაციის შემთხვევების იდენტიფიცირებისა და პოლიტიკის დაგეგმვის თვალსაზრისით. ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კომიტეტი ხაზს უსვამს გენდერულად და სხვა ნიშნებით ჩაშლილი მონაცემების სისტემატური შეგროვებისა და ანალიზის აუცილებლობას. მონაცემთა არასრულყოფილება ართულებს როგორც პრობლემის მასშტაბის შეფასებას, ისე მიზნობრივი პოლიტიკის შემუშავებას. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კომიტეტიც მიუთითებს, რომ საჭიროა ერთიანი და თანმიმდევრული სტატისტიკური სისტემა, რომელიც ასახავს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მდგომარეობას სხვადასხვა სფეროში. მონაცემთა ნაკლებობა პირდაპირ გავლენას ახდენს პოლიტიკის ეფექტიანობაზე და ხელს უშლის საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულების ობიექტურ შეფასებას.

ინტერსექციური დისკრიმინაციის არასათანადო გააზრება წარმოადგენს დამატებით გამოწვევას, რომელიც განსაკუთრებით ეხება ქალებს შეზღუდული შესაძლებლობით, ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელ ქალებს, სოფლად მცხოვრებ ქალებსა და სხვა მრავალშრიანი დისკრიმინაციის მსხვერპლ ჯგუფებს. მიუხედავად იმისა, რომ საერთაშორისო კონვენციები აღიარებს მრავალშრიანი უთანასწორობის არსებობას და მოითხოვს მიზნობრივ ზომებს, ეროვნულ დონეზე აღნიშნული მიდგომა ჯერ კიდევ სრულად არ არის ინტეგრირებული პოლიტიკის დაგეგმვასა და განხორციელებაში.²³ შედეგად, ზოგადი დისკრიმინაციის საწინააღმდეგო პოლიტიკა ხშირად ვერ პასუხობს კონკრეტული ჯგუფების სპეციფიკურ საჭიროებებს.

ამრიგად, პრობლემური საკითხების იდენტიფიცირება აჩვენებს, რომ მიუხედავად საკანონმდებლო და ინსტიტუციური

23 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (adopted 18 December 1979, entered into force 3 September 1981) 1249 UNTS 13; Convention on the Rights of Persons with Disabilities (adopted 13 December 2006, entered into force 3 May 2008) 2515 UNTS 3.

პროგრესისა, საქართველოს წინაშე კვლავ დგას მნიშვნელოვანი გამოწვევები სამართლებრივი სიცარიელების აღმოფხვრის, აღსრულების ეფექტიანობის გაზრდის, მონაცემთა სისტემატიზაციისა და ინტერსექციური მიდგომის გაძლიერების მიმართულებით. აღნიშნული გარემოებები მიუთითებს, რომ საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულება მოითხოვს არა მხოლოდ ნორმატიული შესაბამისობის უზრუნველყოფას, არამედ მდგრადი და კოორდინირებული პრაქტიკული ღონისძიებების განხორციელებას.

7. საქართველოს სისტემური განვითარების საჭიროებები

საქართველოს მიერ აღებული საერთაშორისო ვალდებულებების ეფექტიანი შესრულებისათვის აუცილებელია სისტემური და მრავალშრიანი რეკომენდაციების ჩამოყალიბება, რომლებიც მიმართული იქნება როგორც საკანონმდებლო ჩარჩოს დახვეწის, ისე ინსტიტუციური და პოლიტიკის მექანიზმების გაძლიერებისკენ. აღნიშნული რეკომენდაციები ეფუძნება საერთაშორისო საზედამხედველო ორგანოების შეფასებებსა და ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართალში დამკვიდრებულ სტანდარტებს.

საკანონმდებლო დონეზე მიზანშეწონილია დისკრიმინაციის ცნების შემდგომი დაზუსტება და ჰარმონიზაცია საერთაშორისო სტანდარტებთან, რათა მკაფიოდ აისახოს ირიბი დისკრიმინაციის, სტრუქტურული უთანასწორობისა და მრავალშრიანი დისკრიმინაციის კონცეფციები. ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კომიტეტი განმარტავს, რომ არსებითი თანასწორობის მიღწევა მოითხოვს კანონმდებლობაში ისეთი მექანიზმების არსებობას, რომლებიც ითვალისწინებს ისტორიულ და სოციალურ უთანასწორობას.²⁴ შესაბამისად, მიზანშეწონილია დროებითი სპეციალური ზომების გამოყენების უფრო მკაფიო სამართლებრივი რეგულირება და მათი პრაქტიკული განხორციელების უზრუნველყოფა.

გონივრული მისადაგების ეფექტიანი აღსრულებისათვის საჭიროა სამართლებრივი ნორმების დაზუსტება და ადმინისტრაციული

²⁴ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No 25 on Temporary Special Measures (2004) UN Doc CEDAW/C/GC/25.

პასუხისმგებლობის მექანიზმების გაძლიერება იმ შემთხვევებში, როდესაც აღნიშნული ვალდებულება არ სრულდება. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კომიტეტი განმარტავს, რომ გონივრული მისადაგების უარყოფა წარმოადგენს დისკრიმინაციის ფორმას და სახელმწიფო ვალდებულია უზრუნველყოს ეფექტიანი სამართლებრივი დაცვის საშუალებები.²⁵ ამასთანავე, აუცილებელია სტანდარტების ერთგვაროვანი ინტერპრეტაციის უზრუნველყოფა როგორც სასამართლო, ისე ადმინისტრაციულ პრაქტიკაში.

ქალთა მიმართ ძალადობის პრევენციის გაძლიერება მოითხოვს საკანონმდებლო რეგულირების სრულ შესაბამისობას გენდერზე დაფუძნებული ძალადობის წინააღმდეგ საერთაშორისო სტანდარტებთან და პრევენციული მექანიზმების გაძლიერებას. კომიტეტის ზოგადი რეკომენდაცია ხაზს უსვამს სახელმწიფოს ვალდებულებას, განახორციელოს მკაფიო პოლიტიკა, რომელიც მოიცავს პრევენციას, დაცვას, გამოძიებასა და პასუხისმგებლობის დაკისრებას.²⁶ აღნიშნული ვალდებულება გულისხმობს საკანონმდებლო ნორმების ეფექტიან აღსრულებას და მსხვერპლთა მხარდაჭერის სერვისების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფას.

ინსტიტუციურ დონეზე რეკომენდებულია მონიტორინგის მექანიზმების გაძლიერება და ზედამხედველი ინსტიტუტების დამოუკიდებლობისა და რესურსების უზრუნველყოფა. საერთაშორისო პრაქტიკა მიუთითებს, რომ ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტების ეფექტიანობა პირდაპირ არის დამოკიდებული მათი ფინანსური და ფუნქციური დამოუკიდებლობის ხარისხზე.²⁷ შესაბამისად, აუცილებელია სახალხო დამცველის აპარატის შესაძლებლობების გაძლიერება, რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის მექანიზმის ფორმალიზება და უწყებათაშორისი კოორდინაციის გაუმჯობესება.

25 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No 6 on Equality and Non-Discrimination (2018) UN Doc CRPD/C/GC/6.

26 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No 35 on Gender-based Violence against Women (2017) UN Doc CEDAW/C/GC/35.

27 United Nations General Assembly, Principles relating to the Status of National Institutions (Paris Principles) (1993) UN Doc A/RES/48/134.

ბიუჯეტირების გაუმჯობესება წარმოადგენს საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულების მნიშვნელოვან ნინაპირობას. ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კომიტეტი რეკომენდაციას იძლევა გენდერული ბიუჯეტირების პრაქტიკის გაძლიერების მიმართულებით, რათა სახელმწიფო რესურსების განაწილება ეფუძნებოდეს თანასწორობის პრინციპს ანალოგიურად, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კომიტეტი მიუთითებს, რომ დეინსტიტუციონალიზაციისა და საზოგადოებაზე დაფუძნებული სერვისების განვითარება საჭიროებს საკმარის და მიზნობრივ ფინანსურ უზრუნველყოფას.

მონაცემთა შეგროვების სისტემის დახვეწა აუცილებელია პოლიტიკის დაგეგმვისა და შეფასებისათვის. ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო ორგანოები ხაზს უსვამენ ჩაშლილი მონაცემების მნიშვნელობას, რომელიც ასახავს სხვადასხვა ნიშნით განსხვავებულ პირთა მდგომარეობას და იძლევა მრავალმხრივი დისკრიმინაციის იდენტიფიცირების შესაძლებლობას.²⁸ შესაბამისად, რეკომენდებულია ერთიანი სტატისტიკური სისტემის ჩამოყალიბება, რომელიც უზრუნველყოფს რეგულარულ, სანდო და ხელმისაწვდომ მონაცემებს.

პოლიტიკის დონეზე განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს ცნობიერების ამაღლებას და საზოგადოებაში სტერეოტიპების შემცირებას. საერთაშორისო სამართლის პრაქტიკა მიუთითებს, რომ სამართლებრივი რეფორმები ვერ იქნება ეფექტიანი კულტურული და სოციალური ცვლილებების გარეშე.²⁹ შესაბამისად, აუცილებელია საგანმანათლებლო პროგრამების, საჯარო კამპანიებისა და მედიის ჩართულობის გაძლიერება.

საჯარო მოხელეთა ტრენინგები წარმოადგენს ეფექტიანი აღსრულების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს. ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კომიტეტი რეკომენდაციას იძლევა რეგულარული ტრენინგების ჩატარებაზე სასამართლო,

28 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation (2012).

29 Sandra Fredman, Discrimination Law (2nd edn, Oxford University Press 2011).

სამართალდამცავი და ადმინისტრაციული ორგანოების წარმომადგენლებისათვის. აღნიშნული მიდგომა ხელს შეუწყობს საერთაშორისო სტანდარტების ერთგვაროვან ინტერპრეტაციას და პრაქტიკაში მათი გამოყენების გაუმჯობესებას.

ინტერსექციური მიდგომის ინტეგრირება პოლიტიკის დაგეგმვასა და განხორციელებაში აუცილებელია მრავალშრიანი დისკრიმინაციის ეფექტურად აღმოსაფხვრელად. საერთაშორისო სამართლებრივი დოქტრინა და კომიტეტების განმარტებითი პრაქტიკა ადასტურებს, რომ ქალები შეზღუდული შესაძლებლობით და სხვა მონყვლადი ჯგუფები საჭიროებენ მიზნობრივ და სპეციფიკურ ზომებს.³⁰ შესაბამისად, პოლიტიკის დოკუმენტებში უნდა აისახოს მრავალშრიანი დისკრიმინაციის ანალიზი და შესაბამისი ინდიკატორები.

ამრიგად, რეკომენდაციები, რომლებიც მოიცავს საკანონმდებლო, ინსტიტუციურ და პოლიტიკის დონეს, ქმნის კომპლექსურ ჩარჩოს საერთაშორისო ვალდებულებების სრულფასოვანი შესრულებისათვის. მათი თანმიმდევრული განხორციელება უზრუნველყოფს არა მხოლოდ ფორმალურ შესაბამისობას, არამედ რეალური და არსებითი თანასწორობის მიღწევას.

8. დასკვნა

წინამდებარე კვლევის საფუძველზე შეიძლება გაკეთდეს დასკვნა, რომ საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩო ფორმალურად მნიშვნელოვნად არის დაახლოებული ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრისა და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ კონვენციებით დადგენილ სტანდარტებთან. კონსტიტუციური გარანტიები, დისკრიმინაციის საწინააღმდეგო კანონმდებლობა და ნორმატიული აქტები ქმნიან ნორმატიულ საფუძველს თანასწორობისა და არადისკრიმინაციის უზრუნველსაყოფად. საერთაშორისო ხელშეკრულებების შიდა სამართალში ინტეგრაცია და შესაბამისი ინსტიტუციური მექანიზმების არსებობა მიუთითებს სახელმწიფოს ნებაზე, შეასრულოს აღებული ვალდებულებები. თუმცა, ფორმალური შესაბამისობა

30 CRPD/C/GC/3, General Comment No 3 on Women and Girls with Disabilities (2016).

არ ნიშნავს ავტომატურად არსებით თანასწორობას, რაც განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს პრაქტიკული განხორციელების შეფასებისას.

საერთაშორისო ანგარიშების ანალიზი აჩვენებს, რომ პრაქტიკაში კვლავ იკვეთება მნიშვნელოვანი ხარვეზები, რომლებიც დაკავშირებულია აღსრულების სისუსტესთან, ინსტიტუციური კოორდინაციის პრობლემებთან, ფინანსური რესურსების არასაკმარისობასთან და მონაცემთა სისტემატური შეგროვების ნაკლებობასთან. ქალთა მიმართ ძალადობა, მონყვლადი ჯგუფების მდგომარეობა, გონივრული მისადაგების არათანაბარი უზრუნველყოფა და დეინსტიტუციონალიზაციის პროცესის სირთულეები მიუთითებენ იმაზე, რომ საერთაშორისო რეკომენდაციების შესრულება ხშირ შემთხვევაში ნაწილობრივ ხორციელდება. განსაკუთრებით პრობლემურია ინტერსექციური დისკრიმინაციის სრულყოფილი გააზრება და მისი პოლიტიკის დოკუმენტებში ინტეგრირება, რაც ზღუდავს მრავალშრიანი უთანასწორობის ეფექტიან აღმოფხვრას.

საერთაშორისო ვალდებულებების სრულად შესრულების პერსპექტივა დამოკიდებულია სახელმწიფოს უნარზე, უზრუნველყოს არა მხოლოდ საკანონმდებლო შესაბამისობა, არამედ მდგრადი და კოორდინირებული პრაქტიკული განხორციელება, რომელიც დაფუძნებული იქნება მტკიცებულებებზე, სათანადო ბიუჯეტირებასა და ცნობიერების ამაღლებაზე.

დისკრიმინაციისგან დაცვის სამართლებრივი და პრაქტიკული მექანიზმები საქართველოში: CEDAW-ს სტანდარტებთან შესაბამისობისა და არსებული გამოწვევების კომპლექსური ანალიზი

1. შესავალი

საქართველოს მიერ საერთაშორისო დონეზე აღებული ვალდებულებები დისკრიმინაციის აღმოფხვრის მიმართულებით, კერძოდ, ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კონვენცია (CEDAW)¹, ქმნის ადამიანის უფლებათა დაცვის ფუნდამენტურ ჩარჩოს ქვეყანაში. საქართველო აღნიშნულ კონვენციას 1994 წელს შეუერთდა², ხოლო მის ფაკულტატურ ოქმს - 2002 წელს³, რითაც აღიარა საერთაშორისო მონიტორინგის მექანიზმების იურისდიქცია. ბოლო ათწლეულის განმავლობაში ქვეყანამ განახორციელა მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო რეფორმები, რომელთა შორის უმთავრესია 2017 წლის კონსტიტუციური ცვლილებები, რომლითაც მე-11 მუხლში აისახა არსებითი (დე ფაქტო) თანასწორობის პრინციპი⁴ და სახელმწიფოს ვალდებულება, გაატაროს სპეციალური ზომები უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად.

ანტიდისკრიმინაციული სამართლის განვითარების გზაზე გარდამტეხი იყო 2014 წელს „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღება⁵, რომელიც კრძალავს დისკრიმინაციას სქესის, სექსუალური ორიენტაციისა

1 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (adopted 18 December 1979, entered into force 3 September 1981) 1249 UNTS 13.

2 United Nations Treaty Collection, 'Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – Georgia' <https://treaties.un.org> accessed 26 February 2026.

3 Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (adopted 6 October 1999, entered into force 22 December 2000) 2131 UNTS 83.

4 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 11(3).

5 საქართველოს კანონი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ (2 May 2014).

და გენდერული იდენტობის ნიშნით.⁶ სამართლებრივი ჩარჩოს ჰარმონიზაციას საერთაშორისო სტანდარტებთან ხელი შეუწყო 2017 წელს სტამბოლის კონვენციის რატიფიცირებამ⁷, რასაც მოჰყვა ცვლილებები 25-მდე საკანონმდებლო აქტში, მათ შორის ისეთი დანაშაულების კრიმინალიზაცია, როგორიცაა ადევნება⁸, იძულებითი სტერილიზაცია და ქალთა სასქესო ორგანოების დასახიჩრება. ამ პროცესების ეფექტიანობისთვის ქვეყანამ ჩამოაყალიბა მრავალმხრივი ინსტიტუციური მექანიზმი, რომელიც მოიცავს აღმასრულებელი ხელისუფლების უწყებათაშორის კომისიას (CGE), პარლამენტის გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედ საბჭოსა (GEC) და სახალხო დამცველის აპარატის შესაბამის დეპარტამენტს.

მიუხედავად ამ პროგრესისა, საერთაშორისო და ადგილობრივი მონიტორინგის ანგარიშები მიუთითებენ⁹ სერიოზულ ნაპრალზე კანონმდებლობასა და პრაქტიკას შორის. კრიტიკულ გამოწვევად რჩება სექსუალური ძალადობის სამართლებრივი დეფინიცია¹⁰, რომელიც საერთაშორისო სტანდარტების სანინააღმდეგოდ, კვლავ ძალადობასა და მუქარას ეფუძნება და არა ნებაყოფლობითი თანხმობის არარსებობას. ასევე, საგანგაშოა ფემიციდის მაჩვენებლები და გენდერული მოტივის იდენტიფიცირების სირთულე მართლმსაჯულების პროცესში. განსაკუთრებულ შემოთქმას იწვევს 2025 წელს გამოკვეთილი რეტროგრადული ტენდენცია¹¹, რაც გამოიხატა საკანონმდებლო პაკეტით, რომელიც ითვალისწინებს ტერმინების „გენდერი“ და „გენდერული თანასწორობა“ სისტემურ ამოღებას კანონმდებლობიდან, რაც საერთაშორისო ვალდებულებების

6 *ibid*, მუხლები 1–2.

7 Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (adopted 11 May 2011, entered into force 1 August 2014).

8 საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, მუხლები 126¹ (ადევნება), 133² (ქალთა სასქესო ორგანოების დასახიჩრება), შესაბამისი მუხლი იძულებითი სტერილიზაციის შესახებ.

9 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Concluding Observations on the Combined Periodic Reports of Georgia* (CEDAW/C/GEO/CO/6–7, 2023).

10 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *General Recommendation No 35 on gender-based violence against women* (2017) CEDAW/C/GC/35.

11 Parliament of Georgia, Legislative Package on Amendments concerning Gender Terminology (2025) (official draft law).

პირდაპირ წინააღმდეგობად ფასდება.

წინამდებარე კვლევა, მოწოდებულ წყაროებზე დაყრდნობით, ანალიზებს არა მხოლოდ ზოგად სამართლებრივ ჩარჩოს, არამედ მოწყვლადი ჯგუფების, მათ შორის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე (შშმ) ქალების, LGBTI თემისა და ეთნიკური უმცირესობების წინაშე¹² არსებულ ბარიერებს, რომლებიც აწყდებიან გადაკვეთით დისკრიმინაციას ჯანდაცვის, განათლებისა და მართლმსაჯულების სფეროებში. ნაშრომის მიზანია წარმოაჩინოს ის პრობლემური საკითხები, რომლებიც იკვეთება საქართველოს მიერ აღებულ საერთაშორისო სამართლებრივ ვალდებულებებსა და შესაბამის პრაქტიკას შორის და შეიმუშაოს რეკომენდაციები მათი აღმოფხვრისთვის.

2. დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლის სამართლებრივი ჩარჩო

2.1. კონსტიტუციური გარანტიები და ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობა

საქართველოს ანტიდისკრიმინაციული პოლიტიკის ფუნდამენტური განახლება დაიწყო 2014 წელს „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღებით¹³, რომელიც კრძალავს დისკრიმინაციას სქესის, სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობის ნიშნით, როგორც საჯარო, ისე კერძო სფეროში. აღნიშნული კანონით დისკრიმინაციის აღმოფხვრაზე ზედამხედველობის მანდატი მიენიჭა სახალხო დამცველს¹⁴, რომელსაც უფლება აქვს განიხილოს ინდივიდუალური და კოლექტიური საჩივრები და გასცეს შესაბამისი რეკომენდაციები.

სამართლებრივი რეფორმების კულმინაციად იქცა 2017 წლის კონსტიტუციური ცვლილებები, რომელმაც ქვეყნის უზენაეს კანონში, კერძოდ მე-11 მუხლში, ასახა არსებითი (დე ფაქტო) თანასწორობის პრინციპი. ამ ჩანაწერით სახელმწიფომ აიღო პოზიტიური ვალდებულება, გაატაროს სპეციალური ზომები

12 Public Defender of Georgia, *Special Report on the Rights of Women Belonging to Minority and Vulnerable Groups* (latest edition).

13 საქართველოს კანონი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ (2 May 2014).

14 Public Defender of Georgia, *Organic Law of Georgia on the Public Defender*.

ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობის უზრუნველსაყოფად და არსებული უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად. მიუხედავად ამისა, საერთაშორისო ორგანოები აღნიშნავენ¹⁵, რომ 2010 წლის „გენდერული თანასწორობის შესახებ“ კანონი ჯერ კიდევ საჭიროებს სრულ ჰარმონიზაციას კონსტიტუციის ახალ რედაქციასთან, რათა დაჩქარდეს რეალური თანასწორობის მიღწევა.

2.2. სტამბოლის კონვენციის რატიფიცირება და საკანონმდებლო ჰარმონიზაცია

საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩოს საერთაშორისო სტანდარტებთან დაახლოების გზაზე უმნიშვნელოვანესი ნაბიჯი იყო 2017 წელს სტამბოლის კონვენციის რატიფიცირება¹⁶. ამ პროცესმა გამოიწვია კომპლექსური საკანონმდებლო რეფორმა, რომლის ფარგლებშიც ცვლილებები შევიდა 25-მდე ნორმატიულ აქტში. რეფორმის შედეგად სისხლის სამართლის კოდექსში აისახა ახალი დანაშაულები: ადევნება, ქალთა სასქესო ორგანოების დასახიჩრება, იძულებითი სტერილიზაცია და იძულებითი ქორწინება.

კანონმდებლობის დახვეწა გაგრძელდა სექსუალური შევიწროების რეგულირებითაც. 2019 წელს დისკრიმინაციის ამ ფორმის აკრძალვა აისახა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში, შრომის კოდექსსა და „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონში. კიდევ ერთი პოზიტიური წინგადადგმული ნაბიჯი იყო 2022 წელს გენდერული გავლენის შეფასების (GIA) ინსტიტუციონალიზაცია, რაც ავალდებულებს საკანონმდებლო ინიციატივის ავტორებს წარმოადგინონ პროექტის გავლენის ანალიზი გენდერულ თანასწორობაზე.

2.3. 2025 წლის რეტროგრადული ტენდენცია და სამართლებრივი ხარვეზები

მიუხედავად დეკლარირებული პროგრესისა, საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩო 2025 წელს სერიოზული კრიზისის წინაშე აღმოჩნდა. CEDAW-ს კომიტეტმა გამოხატა უკიდურესი

15 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Concluding Observations on Georgia* (latest edition).

16 Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence.

შეშფოთება¹⁷ იმ საკანონმდებლო პაკეტის გამო, რომელიც ითვალისწინებს ტერმინების „გენდერი“ და „გენდერული თანასწორობა“ სისტემურ ამოღებას კანონმდებლობიდან და მათ ჩანაცვლებას „ქალით და მამაკაცით“. კომიტეტის შეფასებით, ეს არის რეტროგრადული ნაბიჯი, რომელიც მიზნად ისახავს სამართლებრივი ჩარჩოდან გენდერული პერსპექტივის გაქრობას და პირდაპირ ეწინააღმდეგება საქართველოს მიერ CEDAW-სა და სტამბოლის კონვენციით ნაკისრ საერთაშორისო ვალდებულებებს.

გარდა ამისა, სამართლებრივ სისტემაში რჩება ქრონიკული ხარვეზები:

1. გაუპატიურების დეფინიცია: საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი (მუხლები 137, 138) გაუპატიურების განსაზღვრებას კვლავ აფუძნებს ძალადობას, ძალადობის მუქარას ან მსხვერპლის უმწეო მდგომარეობას და არა ნებაყოფლობითი თანხმობის არარსებობას. საერთაშორისო ექსპერტები (მათ შორის GREVIO) აღნიშნავენ, რომ ეს მიდგომა აძლიერებს მითს, თითქოს გაუპატიურება ყოველთვის ფიზიკურ წინააღმდეგობას გულისხმობს.

2. ღირსების სახელით ჩადენილი დანაშაული და ეკონომიკური ძალადობა: კანონმდებლობა კვლავ არ იცნობს „ღირსების სახელით“ ჩადენილი დანაშაულის დეფინიციას და ხშირად ვერ უზრუნველყოფს ეკონომიკური ძალადობის ეფექტიან იდენტიფიცირებას.

ამრიგად, საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩო, რომელიც ერთი მხრივ ვითარდებოდა საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად, მეორე მხრივ, აწყდებარეაქციულწინააღმდეგობებსა და ფუნდამენტური ცნებების (როგორიცაა თანხმობა და გენდერი) არასწორი ინტერპრეტაციის პრობლემას, რაც საფრთხეს უქმნის დისკრიმინაციისგან დაცვის საერთაშორისო მექანიზმების ეფექტიანობას ქვეყანაში.

17 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Statement/Concluding Observations concerning Georgia (2025).

3. გენდერული თანასწორობის ინსტიტუციური მექანიზმები

3.1. საკანონმდებლო ხელისუფლება: გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საბჭო

პარლამენტის გენდერული თანასწორობის საბჭო¹⁸ წარმოადგენს საკანონმდებლო ორგანოში გენდერული პოლიტიკის მთავარ კოორდინატორს. იგი ჩამოყალიბდა 2004 წელს, როგორც საკონსულტაციო ორგანო, 2010 წელს კი, „გენდერული თანასწორობის შესახებ“ კანონის მიღებით, მუდმივმოქმედ ორგანოდ იქცა, ხოლო 2017 წელს მისი ინსტიტუციური ჩარჩო კიდევ უფრო გაძლიერდა¹⁹. საბჭოს თავმჯდომარე არის პარლამენტის თავმჯდომარე ან მისი ერთ-ერთი მოადგილე, რაც მის მაღალ პოლიტიკურ სტატუსზე მიუთითებს.

საბჭოს ფუნქციები მოიცავს:

გენდერული თანასწორობის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრასა და საკანონმდებლო ჩარჩოს განვითარებას.

აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების მონიტორინგს, მათ შორის საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულების ზედამხედველობას.

თემატური მოკვლევის (Thematic Inquiry) მექანიზმის გამოყენებას ისეთი საკითხების შესასწავლად, როგორიცაა ქალთა ეკონომიკური გაძლიერება და პროფესიული განათლების ხელმისაწვდომობა.²⁰

მიუხედავად პროგრესისა, საბჭო 2021 წლამდე ფინანსურად დიდწილად დონორებზე იყო დამოკიდებული. მნიშვნელოვანი წინ გადადგმული ნაბიჯი იყო 2021 წლიდან პარლამენტის ბიუჯეტში საბჭოსთვის სპეციალური პროგრამული კოდის გაჩენა, ხოლო 2022 წლიდან მისთვის ყოველწლიურად 50,000 ლარის ოდენობის ბიუჯეტის გამოყოფა. თუმცა, სამოქალაქო სექტორი კვლავ

18 Parliament of Georgia, Rules of Procedure of Parliament of Georgia, provisions on the Gender Equality Council.

19 საქართველოს კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ; Constitutional amendments of 2017.

20 Parliament of Georgia, Rules of Procedure, chapter on oversight and thematic inquiry.

მოითხოვს საბჭოს რეფორმირებას მუდმივმოქმედ კომიტეტად, რათა მას ჰქონდეს უფრო მეტი საკანონმდებლო ძალა და საზედამხედველო ბერკეტები.

3.2. აღმასრულებელი ხელისუფლება: უწყებათაშორისი კომისია

აღმასრულებელი ხელისუფლების დონეზე გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის კოორდინაციის მთავარ ორგანოს წარმოადგენს გენდერული თანასწორობის, ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის საკითხებზე მომუშავე უწყებათაშორისი კომისია (CGE), რომელიც 2017 წელს შეიქმნა²¹. კომისიას თანათავმჯდომარეობენ²² პრემიერ-მინისტრის მრჩეველი ადამიანის უფლებათა საკითხებში და იუსტიციის მინისტრის მოადგილე.

კომისიის მანდატი ვრცელდება:

გენდერული მეინსტრიმინგის ხელშეწყობაზე აღმასრულებელი ხელისუფლების ინსტიტუტებში.

ეროვნული სამოქმედო გეგმების (NAP) შემუშავებასა და კოორდინაციაზე, მათ შორის „ქალთა მიმართ ძალადობის აღმოფხვრის“ და „ქალების, მშვიდობისა და უსაფრთხოების“ (WPS) მიმართულებებით.

სამთავრობო უწყებების კოორდინაციაზე სტამბოლის კონვენციის მე-10 მუხლის მოთხოვნების შესასრულებლად.²³

2024 წლის მარტში კომისიის დებულებაში შევიდა ცვლილებები, რომლითაც გაფართოვდა მისი შემადგენლობა და გაიზარდა მასში გადანაცველების მიმღები უწყებების რაოდენობა. თუმცა, სახალხო დამცველის შეფასებით, კომისიას კვლავ აკლია საკუთარი დამოუკიდებელი სამდივნო და მყარი საბიუჯეტო რესურსები, რაც მას ხშირად დონორების დაფინანსებაზე დამოკიდებულს ხდის.

21 Government of Georgia Decree establishing the Interagency Commission on Gender Equality (2017).

22 Statute of the Interagency Commission (latest version).

23 Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, art 10.

3.3. დამოუკიდებელი მონიტორინგი: სახალხო დამცველის აპარატი

სახალხო დამცველის აპარატი ასრულებს ცენტრალურ როლს დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლაში. 2013 წელს შეიქმნა გენდერული თანასწორობის დეპარტამენტი²⁴, ხოლო 2014 წელს - თანასწორობის დეპარტამენტი. მათი მანდატი მოიცავს ინდივიდუალური საჩივრების განხილვას²⁵, რეკომენდაციების გაცემას და საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებას.

სახალხო დამცველის ინსტიტუციური გაძლიერების მაჩვენებელია მისი ბიუჯეტის დინამიკა: 2014 წელს დამტკიცებული 2.38 მილიონი ლარიდან 2022 წლისთვის იგი 8.86 მილიონ ლარამდე გაიზარდა (268%-იანი ზრდა). 2019 წლიდან სახალხო დამცველს მიენიჭა უფლება, სასამართლოს მიმართოს სარჩელით (Amicus Curiae)²⁶, თუ კერძო სუბიექტი არ შეასრულებს მის რეკომენდაციას დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ. 2017 წლიდან აპარატმა ასევე აიღო „ფემიციდის მონიტორინგის“ (Femicide Watch) ფუნქცია²⁷, რაც გულისხმობს ქალთა მკვლელობისა და მკვლელობის მცდელობის შემთხვევების სისტემურ ანალიზს.

3.4. ადგილობრივი თვითმმართველობის მექანიზმები

2016 წელს განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებებით²⁸, მუნიციპალიტეტებში გენდერული თანასწორობის მექანიზმების შექმნა სავალდებულო გახდა. 2019 წლისთვის გენდერული თანასწორობის საბჭოები ფუნქციონირებდა ყველა 64-ვე მუნიციპალიტეტში. გარდა საბჭოებისა, თითოეულ მერიაში დაინიშნა გენდერულ საკითხებზე პასუხისმგებელი საჯარო მოხელე - მრჩეველი.

ამ მხრივ სამაგალითოა თბილისის მერიის მოდელი, სადაც 75%-ზე მეტმა პერსონალმა და გადაწყვეტილების მიმღებმა პირებმა გაიარეს პროფესიული ტრენინგი გენდერულ საკითხებში

24 Public Defender of Georgia, Institutional Development Report (2013–2014).

25 Organic Law of Georgia on the Public Defender.

26 Amendments to the Law of Georgia on the Elimination of All Forms of Discrimination (2019).

27 Public Defender of Georgia, Femicide Monitoring Report (first edition 2017).

28 Amendments to the Local Self-Government Code of Georgia (2016).

და მუნიციპალური პოლიტიკა ეფუძნება გენდერული მეინსტრიმინგის პრინციპებს. თუმცა, რეგიონებში საბჭოებს ხშირად აკლიათ ფინანსური რესურსები და მათი საქმიანობა ხშირად ფორმალურია.

3.5. ეფექტიანობის ინსტრუმენტები: RIA და გენდერული ბიუჯეტირება

ინსტიტუციური მექანიზმების მუშაობის გასაუმჯობესებლად საქართველომ დანერგა ორი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი:

1. გენდერული გავლენის შეფასება (GIA): 2017 წლის პილოტირების შემდეგ, 2022 წელს საკანონმდებლო დონეზე გახდა სავალდებულო²⁹, რომ კანონპროექტის ავტორმა განმარტებით ბარათში ასახოს ინიციატივის გავლენა გენდერულ თანასწორობაზე.
2. გენდერული ბიუჯეტირება (GRB): 2019 წელს ფინანსთა სამინისტრომ მსოფლიო ბანკთან ერთად ჩაატარა გენდერულად სენსიტიური საჯარო ფინანსების მართვის პირველი თვითშეფასება³⁰. 2023 წლის მონაცემებით, გენდერული ბიუჯეტირება უკვე დანერგილია 44 მუნიციპალიტეტში³¹, რაც ორჯერ მეტია 2022 წლის მაჩვენებელზე.

3.6. სისტემური ხარვეზები და სამოქალაქო სექტორის კრიტიკა

მიუხედავად სტრუქტურული პროგრესისა, სახალხო დამცველი და არასამთავრობო ორგანიზაციები მიუთითებენ რამდენიმე კრიტიკულ გამოწვევაზე:

გენდერული მეინსტრიმინგის ფორმალურობა: პოლიტიკის შემმუშავებლებს ხშირად აკლიათ გენდერული პერსპექტივის სიღრმისეული გააზრება და ინსტრუმენტები აღიქმება როგორც ფორმალური მოთხოვნა.

კოორდინაციის ნაკლებობა: კავშირი ცენტრალურ და მუნიციპალურ მექანიზმებს შორის კვლავ სუსტია.

29 Parliament of Georgia, Rules of Procedure (Amendment introducing mandatory Gender Impact Assessment, 2022).

30 World Bank and Ministry of Finance of Georgia, Gender Responsive Public Financial Management Self-Assessment (2019).

31 Ministry of Finance of Georgia, Gender Budgeting Progress Report (2023).

კადრების დენადობა: პოლიტიკური კრიზისები იწვევს საჯარო სექტორში კადრების ხშირ ცვლას, რაც გენდერული დღის ნესრიგის შესრულების უწყვეტობას საფრთხეს უქმნის.

პოლიტიკური ნება და სექსიზმი: გადაწყვეტილების მიმღები პირების მხრიდან ხშირია სექსისტური ენა და სიძულვილის ენის გამოყენება, რაზეც ინსტიტუციური რეაგირება ხშირად დაგვიანებული ან არაეფექტიანია.

შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ საქართველომ შექმნა საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისი ინსტიტუციური არქიტექტურა, თუმცა მისი შინაარსობრივი ეფექტიანობა კვლავ დამოკიდებულია ადეკვატურ სახელმწიფო დაფინანსებაზე, კოორდინაციის გაუმჯობესებასა და გენდერული პერსპექტივის რეალურ (და არა ფორმალურ) ინტეგრირებაზე პოლიტიკის ყველა დონეზე.

4. ძალადობა ქალთა მიმართ და მართლმსაჯულებაზე წვდომა

4.1. ფემიციდის წინააღმდეგ ბრძოლა და „ფემიციდის მონიტორინგი“

ქალთა მიმართ ძალადობის ყველაზე უკიდურესი ფორმა - ფემიციდი საქართველოში კვლავ საგანგაშო პრობლემად რჩება³². სახალხო დამცველის მონაცემებით, 2014-2022 წლებში საქართველოში 186 ქალი იქნა მოკლული³³, საიდანაც 92 შემთხვევაში იკვეთებოდა ოჯახური მოტივი. მიუხედავად იმისა, რომ 2014-2019 წლებში ფემიციდის მაჩვენებელმა გარკვეული კლება აჩვენა, ბოლო პერიოდში კვლავ შეინიშნება ნეგატიური ტენდენციები, კერძოდ, ქალთა მკვლელობის მცდელობისა და თვითმკვლელობამდე მიყვანის ფაქტების ზრდა.

ამ გამოწვევის საპასუხოდ, 2017 წლიდან სახალხო დამცველის აპარატმა აიღო „ფემიციდის მონიტორინგის“ (Femicide Watch) ფუნქცია, რაც გულისხმობს თითოეული შემთხვევის დეტალურ ანალიზს გამოძიების, დევნისა და სასამართლო განხილვის ეტაპებზე. მნიშვნელოვანი წინ გადადგმული ნაბიჯი იყო 2018 წელს სისხლის სამართლის კოდექსში შეტანილი

32 Public Defender of Georgia, *Femicide Monitoring Report* (latest consolidated edition).

33 Public Defender of Georgia, *Femicide Monitoring Report 2014–2022*.

ცვლილებები, რომლითაც გენდერული მოტივი განისაზღვრა, როგორც დამამძიმებელი გარემოება განზრახ მკვლელობისა და თვითმკვლელობამდე მიყვანის დანაშაულებისთვის. თუმცა, პრაქტიკაში გენდერული მოტივის იდენტიფიცირება კვლავ სირთულეს წარმოადგენს და ასეთი შემთხვევების რაოდენობა განაჩენებში კვლავ დაბალია.

4.2. სექსუალური ძალადობის სამართლებრივი დეფინიციის პრობლემა

ერთ-ერთ ყველაზე კრიტიკულ ხარვეზად რჩება გაუპატიურების სამართლებრივი დეფინიცია საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში. საერთაშორისო სტანდარტების (მათ შორის CEDAW-ს 35-ე ზოგადი რეკომენდაციისა და სტამბოლის კონვენციის³⁴) სანინააღმდეგოდ, ქართული კანონმდებლობა გაუპატიურების განსაზღვრებას კვლავ აფუძნებს ძალადობას, ძალადობის მუქარას ან მსხვერპლის უმწეო მდგომარეობას და არა ნებაყოფლობითი თანხმობის არარსებობას.

საერთაშორისო ექსპერტები და ადგილობრივი უფლებადამცველები მიუთითებენ, რომ არსებული დეფინიცია აძლიერებს მავნე სტერეოტიპს, თითქოს გაუპატიურება აუცილებლად ფიზიკურ წინააღმდეგობასა და დაზიანებებს გულისხმობს. გარდა ამისა, სისხლის სამართლის კოდექსის 139-ე მუხლი (სექსუალური ხასიათის შელწევის იძულება) განიხილება როგორც ნაკლებად მძიმე დანაშაული, რაც ქმნის „მსხვერპლთა იერარქიას“ და ამცირებს დამნაშავის პასუხისმგებლობას იმ შემთხვევებში, როდესაც ფიზიკური ძალადობა არ არის თვალსაჩინო.

4.3. მართლმსაჯულების ბარიერები და მეორადი ვიქტიმიზაცია

სექსუალური ძალადობის მსხვერპლთათვის მართლმსაჯულებაზე წვდომა შეზღუდულია მტკიცებულებითი სტანდარტების სიმკაცრის გამო³⁵. პრაქტიკაში ხშირად მოითხოვება პირდაპირი მტკიცებულებების „ორი ეტაპი“ (მაგალითად, მსხვერპლის ჩვენება და ფიზიკური დაზიანება), რაც ბევრ შემთხვევას

34 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *General Recommendation No 35* (2017).

35 Public Defender of Georgia, *Special Report on Access to Justice for Survivors of Sexual Violence* (latest).

დაუსჯელს ტოვებს, რადგან სექსუალური ძალადობა ხშირად მონმეების გარეშე და ხილული ფიზიკური კვალის დატოვების გარეშე ხდება.

გამოძიების პროცესში კვლავ აქტუალურია მეორადი ვიქტიმიზაციის რისკი. განსაკუთრებული კრიტიკის საგანია „საგამოძიებო ექსპერიმენტი“, რომლის დროსაც მსხვერპლს უწევს დანაშაულის ადგილზე დაბრუნება და ტრავმული გამოცდილების დეტალური აღდგენა, რაც ხშირად არ მატებს ღირებულებას მტკიცებულებებს. ასევე პრობლემურია სასამართლო-სამედიცინო ექსპერტიზა, სადაც აქცენტი კვლავ კეთდება საქალწულე აპკის მდგომარეობაზე³⁶, რაც მსხვერპლის წარსული სექსუალური ცხოვრების კვლევასა და მის დისკრედიტაციას უწყობს ხელს. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფომ დაწერა სპეციალიზებული პროკურორებისა და გამოძიებლების ინსტიტუტი, მათი რაოდენობა კვლავ არასაკმარისია საქმეთა მზარდი ნაკადის ფონზე.

4.4. მსხვერპლთა დაცვის სერვისები და რეაბილიტაციის მექანიზმები

ბოლო წლებში მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა მსხვერპლთა დაცვის ინსტიტუციური გარემო. 2017-2022 წლებში მკვეთრად გაიზარდა შეკავების ორდერების რაოდენობა³⁷ (დაახლოებით 10,000 წელიწადში), რაც მიუთითებს პოლიციის მიმართ ნდობის ზრდაზე. 2020 წლიდან დაიწერა ელექტრონული ზედამხედველობის სისტემა³⁸ (სამაჯურები) მოძალადეებისთვის, თუმცა მისი პრაქტიკული გამოყენების მაჩვენებელი კვლავ უკიდურესად დაბალია.

მსხვერპლთათვის სერვისებზე წვდომის კუთხით გარდამტეხი იყო 2022 წლის გადაწყვეტილება, რომლის თანახმადაც 2023 წლის ივლისიდან გაუქმდა „მსხვერპლის სტატუსის“ ფლობის სავალდებულობა³⁹ თავშესაფრებითა და კრიზისული

36 World Health Organization, *Guidelines for Medico-Legal Care for Victims of Sexual Violence*.

37 Ministry of Internal Affairs of Georgia, Statistics on Protective and Restraining Orders.

38 Amendments to the Law of Georgia on Violence against Women and Domestic Violence (2020).

39 Government of Georgia Decree on Access to State Shelters and Crisis Centres

ცენტრებით სარგებლობისთვის. ასევე, 2022 წელს ამოქმედდა სახელმწიფო კომპენსაციის მექანიზმი, რაც მსხვერპლს საშუალებას აძლევს მიიღოს ფინანსური მხარდაჭერა ჯანმრთელობისა თუ ფსიქოლოგიური ზიანისთვის. ბავშვთა მიმართ სექსუალური ძალადობის ეფექტიანი რეაგირებისთვის თბილისში გაიხსნა „ბარნაჰუსის“ მოდელის ცენტრი, რომელიც უზრუნველყოფს მულტიდისციპლინურ მომსახურებას ერთ სივრცეში მეორადი ვიქტიმიზაციის თავიდან ასაცილებლად.

შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში ქალთა მიმართ ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლის სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩო ვითარდება, თუმცა რეალური გარდატეხისთვის აუცილებელია სსკ-ში გაუპატიურების დეფინიციის ფუნდამენტური ცვლილება და მართლმსაჯულების პროცესში მსხვერპლზე ორიენტირებული მიდგომების სრულყოფილი დანერგვა.

5. მოწყვლადი ჯგუფები და ინტერსექციური დისკრიმინაცია

წინამდებარე თავი ეძღვნება იმ მოწყვლადი ჯგუფების უფლებრივი მდგომარეობის ანალიზს, რომლებიც საქართველოში გადაკვეთით (ინტერსექციურ) დისკრიმინაციას განიცდიან. საერთაშორისო ვალდებულებების, განსაკუთრებით CEDAW-ს კონვენციის ფარგლებში, სახელმწიფო პასუხისმგებელია არა მხოლოდ დისკრიმინაციის ზოგად აღმოფხვრაზე, არამედ იმ სპეციფიკური ბარიერების დაძლევაზე, რომლებიც წარმოიშობა სქესის, შეზღუდული შესაძლებლობის, ეთნიკური კუთვნილებისა და ჯანმრთელობის მდგომარეობის გადაკვეთისას.

5.1. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე (შშმ) ქალები

შშმ ქალები საქართველოში აწყდებიან სისტემურ ბარიერებს საზოგადოებრივი ცხოვრების თითქმის ყველა ასპექტში. ერთ-ერთ ფუნდამენტურ პრობლემად რჩება ქვეყანაში დამკვიდრებული დისაბილიტაციის შეფასების სამედიცინო მოდელი⁴⁰, რომელიც არ ითვალისწინებს სოციალურ მიდგომას და ინდივიდუალურ საჭიროებებს. ეს მიდგომა ხელს უშლის შშმ

(2022).

40 Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), *Concluding Observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Georgia*, CEDAW/C/GEO/CO/6-7, 2014, paras. 36–37.

ქალებზე მორგებული სახელმწიფო პროგრამების შექმნას და მათ რეალურ ინტეგრაციას.

მართლმსაჯულებაზე წვდომის კუთხით, შშმ ქალები ხშირად ვერ ახერხებენ საკუთარი უფლებების დაცვას ფინანსური სიღარიბისა და ადვოკატის მომსახურების მაღალი ფასის გამო. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო იურიდიული დახმარების სამსახური უზრუნველყოფს უფასო წარმომადგენლობას, ბევრი სახელმწიფო დანესებულება და სასამართლო დარბაზი ფიზიკურად კვლავ მიუწვდომელია. განსაკუთრებით მწვავედ დგას ძალადობის საკითხი: სტატისტიკა აჩვენებს, რომ შშმ ქალები უფრო ხშირად ხდებიან ფიზიკური (8.9%) და ფსიქოლოგიური (19.8%⁴¹) ძალადობის მსხვერპლნი, ვიდრე ქალები შეზღუდული შესაძლებლობის გარეშე. ამავდროულად, სახელმწიფო თავშესაფრები და კრიზისული ცენტრები მხოლოდ ნაწილობრივ არის ადაპტირებული ეტლით მოსარგებლეებისთვის.

ჯანდაცვის სფეროში შშმ ქალები აწყდებიან სტიგმასა და სამედიცინო პერსონალის დაბალ სენსიტიურობას. ხშირია შემთხვევები, როდესაც ექიმები მათ ურჩევენ არ იყოლიონ შვილი „ფიზიკური შეუსაბამობის“ მოტივით. სახელმწიფო მზრუნველობის ქვეშ მყოფი შშმ დედეებისთვის კი ხშირად იზღუდება შვილებთან ერთად ცხოვრების უფლება, რის გამოც CEDAW-ს კომიტეტი სახელმწიფოსგან პრიორიტეტულ დეინსტიტუციონალიზაციასა და მხარდაჭერის სერვისების გაუმჯობესებას მოითხოვს⁴².

5.2. LGBTI ქალები

ლესბოსელი, ბისექსუალი, ტრანსგენდერი და ინტერსექსი (LBTI) ქალები საქართველოში ერთ-ერთ ყველაზე მარგინალიზებულ ჯგუფს წარმოადგენენ. მიუხედავად იმისა, რომ 2014 წლიდან კანონმდებლობა⁴³ კრძალავს დისკრიმინაციას სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობის (SOGI) ნიშნით, პრაქტიკაში ამ ნორმების იმპლემენტაცია კვლავ სუსტია.

41 UN Women Georgia, *National Study on Violence against Women in Georgia*, 2022.

42 CEDAW, *Concluding Observations on Georgia*, CEDAW/C/GEO/CO/6-7, paras. 38–39.

43 საქართველოს კანონი „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“, 2014.

ტრანსგენდერი ქალებისთვის უმთავრეს პრობლემად რჩება სქესის სამართლებრივი აღიარების (LGR) გამჭვირვალე მექანიზმის არარსებობა. სახელმწიფო სქესის ჩანაწერის შეცვლას პირადობის დოკუმენტებში მხოლოდ სავალდებულო და ინტრუზიული სამედიცინო ოპერაციის შემდეგ უშვებს, რაც ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ კონვენციის დარღვევად შეაფასა საქმეში „ა.დ. და სხვები საქართველოს წინააღმდეგ“.

სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების მაჩვენებელი საგანგაშოა. მსხვერპლთა 70% თავს არიდებს პოლიციისთვის მიმართვას⁴⁴ სამართალდამცავთა მხრიდან ჰომოფობიური დამოკიდებულებისა და მეორადი ვიქტიმიზაციის შიშის გამო. დასაქმების სფეროში LBTI ქალები ხშირად იძულებულნი არიან დამალონ საკუთარი იდენტობა. განსაკუთრებით მიძიმეა ტრანსგენდერი ქალების მდგომარეობა, რომლებიც ფორმალური შრომის ბაზრიდან გარიყვის გამო ხშირად სექს-სამუშაოში არიან ჩართულნი, რამაც პანდემიის დროს ისინი ყოველგვარი შემოსავლის გარეშე დატოვა. გარდა ამისა, მოქმედი კანონმდებლობა არ აღიარებს ერთსქესიან პარტნიორობას, რაც LBTI წევრებს ართმევს სოციალურ გარანტიებს.

5.3. ეთნიკური უმცირესობები და მავნე პრაქტიკები

ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელი ქალებისთვის დისკრიმინაციის მთავარი განმაპირობებელი ფაქტორი ენობრივი ბარიერი და მავნე ტრადიციული პრაქტიკებია. საქართველოში კვლავ პრობლემურია ადრეული ქორწინების მაჩვენებელი, 20-დან 24 წლამდე ასაკის ქალთა 14% აცხადებს, რომ 18 წლამდე დაქორწინდა⁴⁵. მიუხედავად იმისა, რომ 2017 წლიდან 18 წლამდე ქორწინება ყოველგვარი გამოწვევის გამო გარეშე აიკრძალა, თემებში ნარჩუნდება „არაფორმალური ქორწინებების“ პრაქტიკა. ხშირ შემთხვევაში, სახელმწიფო მოხელეები ამას „ეთნიკურ ტრადიციად“ განიხილავენ და არა დანაშაულად.

44 Women's Initiatives Supporting Group (WISG), *Situation of LBTI Persons in Georgia*, 2021.

45 National Statistics Office of Georgia (Geostat), *Women and Men in Georgia*, 2023.

ენობრივი ბარიერი მნიშვნელოვნად ზღუდავს ამ ქალების წვდომას სახელმწიფო სერვისებსა და მართლმსაჯულებაზე. ჯანდაცვის სფეროში კვლავ აქტუალურია სქესის მიხედვით სელექციური აბორტების პრობლემა⁴⁶, რაც განსაკუთრებით თვალსაჩინოა იმ რეგიონებში, სადაც ვაჟის ყოლა ოჯახის გაგრძელების ერთადერთ საშუალებად აღიქმება. ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები ეთნიკური ქართველები კი დამატებით განიცდიან დისკრიმინაციას მშობლიურ ენაზე განათლების მიღების აკრძალვისა და გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვის გამო.

5.4. სპეციფიკური ჯგუფები

HIV-დადებითი ქალები საქართველოში აწყდებიან ინსტიტუციონალიზებულ კრიმინალიზაციასა და სტიგმას. სისხლის სამართლის კოდექსი კვლავ შეიცავს მუხლს „შიდსით დაინფიცირების“ შესახებ⁴⁷, რაც არასწორი ტერმინოლოგიაა და ხელს უწყობს დაავადების მქონე პირების დემონიზებას. კვლევების თანახმად, HIV-დადებითი ქალების 29.5% პარტნიორის მხრიდან ძალადობის მსხვერპლია⁴⁸, რაც მნიშვნელოვნად აღემატება ქვეყნის საშუალო მაჩვენებელს.

ნარკომომხმარებელი ქალების მდგომარეობას კიდევ უფრო ამძიმებს ქვეყნის რეპრესიული ნარკოპოლიტიკა. ბევრი მათგანი თავს არიდებს ძალადობის შეტყობინებას, რადგან ეშინიათ, რომ მათი ნარკოპრაქტიკის გამოვლენის შემთხვევაში დაკარგავენ მშობლის უფლებას. საპატიმრო დაწესებულებებში ნარკოდამოკიდებული ქალები დისკრიმინაციულ მდგომარეობაში არიან, რადგან მათთვის მიუწვდომელია ოპიოიდური ჩანაცვლებითი თერაპია (OAT), რაც ხშირად ხდება თვითდაზიანებისა და სუიციდის მიზეზი.

გარდა ამისა, ხანდაზმული ქალები საქართველოში სიღარიბისა და სოციალური იზოლაციის მაღალი რისკის ქვეშ არიან. მათთვის ჯანდაცვის სერვისებზე წვდომა შეზღუდულია ფინანსური ბარიერებისა და მედიკამენტების ნაკლებობის გამო. ამრიგად,

46 United Nations Population Fund (UNFPA), *Gender-biased Sex Selection in Georgia*, 2017.

47 საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, მუხლი 131.

48 UNAIDS Georgia, *Women Living with HIV in Georgia*, 2020.

სახელმწიფო ვალდებულია გაატაროს მიზნობრივი ზომები ამ ჯგუფების სპეციფიკური საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად.

წინამდებარე თავი აანალიზებს ქალთა მონაწილეობას საქართველოს პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში, რაც დისკრიმინაციის აღმოფხვრისა და არსებითი თანასწორობის მიღწევის ერთ-ერთი უმთავრესი ინდიკატორია. მოწოდებული წყაროები მოწმობს, რომ მიუხედავად მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო რეფორმებისა, მათ შორის გენდერული კვოტების შემოღებისა, პრაქტიკული ბარიერები და სტერეოტიპული დამოკიდებულებები კვლავაც აფერხებს ქალთა სრულფასოვან რეალიზებას გადაწყვეტილების მიმღებ დონეზე.

6. პოლიტიკური და ეკონომიკური მონაწილეობა

6.1. გენდერული კვოტები და პოლიტიკური გაძლიერება

საქართველოს პოლიტიკურ ცხოვრებაში ქალთა წარმომადგენლობის გაზრდის მიზნით, 2020 წელს საარჩევნო კოდექსში შევიდა ცვლილებები⁴⁹, რომლითაც დაწესდა სავალდებულო გენდერული კვოტები. ამ მექანიზმით, 2020 წლის პარლამენტში ქალთა რაოდენობა 20%-მდე გაიზარდა (30 დეპუტატი 150-დან)⁵⁰. თუმცა, საერთაშორისო ორგანოებმა უკვე 2021 წელს გამოხატეს შეშფოთება ადგილობრივი თვითმმართველობის კვოტის წესის მოულოდნელი შეცვლის გამო (ყოველ მეორე კანდიდატს ნაცვლად, ყოველი მესამე), რაც შეფასდა როგორც უკანდახევა.

სიტუაცია მკვეთრად შეიცვალა 2024 წელს, როდესაც პარლამენტმა გააუქმა სავალდებულო გენდერული კვოტები საპარლამენტო სიებისთვის. ამ პროცესის გაგრძელებად ფასდება 2025 წლის თებერვალ-აპრილში მიღებული საკანონმდებლო პაკეტი, რომელიც ითვალისწინებს ტერმინების „გენდერი“ და „გენდერული თანასწორობა“ სისტემურ ამოღებას 16 კანონიდან და მათ ჩანაცვლებას ბინარული ტერმინოლოგიით. CEDAW-ს კომიტეტის შეფასებით, ეს არის რეტროგრადული ზომა, რომელიც ინვესს სამართლებრივი ჩარჩოდან გენდერული

49 საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, 2020 წლის ცვლილებები.

50 Central Election Commission of Georgia, 2020 Parliamentary Elections Results.

პერსპექტივის სრულ ნაშლას და ეწინააღმდეგება საერთაშორისო ვალდებულებებს.

ქალთა პოლიტიკურ გაძლიერებას დამატებით აფერხებს სექსისტური და მიზოგინური დისკურსი, რომელიც განსაკუთრებით წინასაარჩევნო პერიოდში მწვავედება,, ამჟამად, აღმასრულებელი ხელისუფლების დონეზე ქალთა წარმომადგენლობა კვლავ დაბალია.

6.2. ეკონომიკური თანასწორობა და შრომითი უფლებები

ეკონომიკურ სფეროში ქალები კვლავაც აწყდებიან სტრუქტურულ უთანასწორობას. სტატისტიკური მონაცემებით, გენდერული სახელფასო სხვაობა (Gender Pay Gap) საქართველოში კვლავ მაღალია: თვიური სხვაობა საშუალოდ 21.4%-ს შეადგენს, ხოლო საათობრივი - 15.7%-ს⁵¹. ეს სხვაობა ნაწილობრივ აიხსნება „ჰორიზონტალური სეგრეგაციით“, რაც გულისხმობს ქალთა კონცენტრაციას ისეთ დაბალანაზღაურებად სექტორებში, როგორიცაა განათლება (84%) და ჯანდაცვა (75%)⁵².

უმნიშვნელოვანესი გამოწვევაა აუნაზღაურებელი საოჯახო შრომის ტვირთი, რომელსაც ქალები მამაკაცებთან შედარებით 3-ჯერ მეტ დროს უთმობენ⁵³. მიუხედავად იმისა, რომ 2020 წელს შემოღებულ იქნა „მამობის შვებულება“, მისი გამოყენების მაჩვენებელი კვლავ უკიდურესად დაბალია, რაც მიუთითებს საზოგადოებაში არსებულ მყარ სტერეოტიპებზე ბავშვის მოვლის პასუხისმგებლობის განაწილების შესახებ. შრომითი უფლებების დაცვის კუთხით პოზიტიურ ნაბიჯად ფასდება 2019 წლის რეფორმა, რომლითაც სექსუალური შევიწროება სამუშაო ადგილზე დისკრიმინაციის ფორმად განისაზღვრა, ხოლო ზედამხედველობა შრომის ინსპექციასა და სახალხო დამცველს დაეკისრა.

პოზიტიური დინამიკა შეინიშნება ქალთა საკუთრების უფლების გაფართოების კუთხით: მიწის რეგისტრაციის სახელმწიფო რეფორმის შედეგად, ქალთა მიწის მფლობელობა 2022 წლისთვის 48.7%-მდე გაიზარდა⁵⁴.

51 Geostat, *Women and Men in Georgia*, 2023.

52 Geostat, *Labour Force Survey*, 2023.

53 UN Women Georgia, *Time Use Survey*, 2021.

54 National Agency of Public Registry, *Land Registration Reform Report*, 2022.

6.3. ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები ქალები

აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში მცხოვრები ქალების უფლებრივი მდგომარეობა კრიტიკულად მძიმეა. რუსეთის ოკუპაციის პირობებში, ეს ქალები აწყდებიან გადაადგილების თავისუფლების მკაცრ შეზღუდვას, რაც პირდაპირ აფერხებს მათ წვდომას ჯანდაცვასა და განათლებაზე. განსაკუთრებით საგანგაშოა გალის რაიონში ქართულ ენაზე განათლების მიღების აკრძალვა და ეთნიკური დისკრიმინაციის შემთხვევები⁵⁵.

COVID-19-ის პანდემიამ კიდევ უფრო დაამძიმა ამ ტერიტორიებზე მცხოვრები ქალების იზოლაცია. ე.წ. გამშვები პუნქტების ჩაკეტვამ ბევრი ქალი სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი მედიკამენტებისა და სამედიცინო სერვისების გარეშე დატოვა. სახალხო დამცველის შეფასებით, პანდემიის დროს სახელმწიფოს მიერ გატარებული ღონისძიებები არ იყო სათანადოდ მორგებული კონფლიქტით დაზარალებული ქალების სპეციფიკურ საჭიროებებზე, რაც ზრდიდა მათ მიმართ ძალადობისა და ეკონომიკური გაჭირვების რისკებს. მიუხედავად საქართველოს მთავრობის მცდელობისა, გაევრცელებინა ჯანდაცვისა და ვაქცინაციის პროგრამები ოკუპირებულ რეგიონებზე, პოლიტიზებული ბარიერები ხშირად შეუძლებელს ხდიდა ამ დახმარების ადგილზე მიწოდებას.

შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ საქართველომ შექმნა საკანონმდებლო საფუძველი ქალთა მონაწილეობის გასაზრდელად, თუმცა რეალური ტრანსფორმაციისთვის საჭიროა არა მხოლოდ კვოტები, არამედ ეკონომიკური ბარიერების მოხსნა და ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები ქალების უფლებების დაცვის საერთაშორისო მექანიზმების გაძლიერება.

7. დასკვნა და რეკომენდაციები

წინამდებარე ნაშრომის დასკვნით ნაწილში შეჯამებულია საქართველოში დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლისა და გენდერული თანასწორობის კუთხით არსებული პროგრესი და გამოწვევები. მოწოდებული მასალების ანალიზი ცხადყოფს, რომ ქვეყანამ მნიშვნელოვან წარმატებებს მიაღწია საკანონმდებლო

55 Public Defender of Georgia, *Report on Human Rights in Occupied Territories*, 2023.

დონეზე, თუმცა ბოლო პერიოდში გამოკვეთილი რეტროგრადული ტენდენციები და იმპლემენტაციის ხარვეზები საფრთხეს უქმნის საერთაშორისო ვალდებულებების ჯეროვან შესრულებას.

კერძოდ, საქართველომ ბოლო ათწლეულში განახორციელა ფუნდამენტური სამართლებრივი რეფორმები, მათ შორის 2017 წლის კონსტიტუციური ცვლილებები, რომლითაც აღიარა არსებითი თანასწორობის პრინციპი, და სტამბოლის კონვენციის რატიფიცირება, რამაც გააძლიერა ქალთა დაცვა ძალადობისგან. შეიქმნა ინსტიტუციური მექანიზმები, როგორიცაა უწყებათაშორისი კომისია და პარლამენტის გენდერული საბჭო, გაიზარდა სახალხო დამცველის როლი და დაფინანსება. მნიშვნელოვან პოზიტიურ ნაბიჯად ფასდება 2023 წლიდან სერვისებზე წვდომისთვის „მსხვერპლის სტატუსის“ ფლობის სავალდებულოობის გაუქმება და სახელმწიფო კომპენსაციის მექანიზმის ამოქმედება.

მიუხედავად ამისა, ნაშრომმა აჩვენა, რომ კანონმდებლობასა და პრაქტიკას შორის ნაპრალი კვლავ დიდია. საზოგადოებაში ღრმად ფესვგადგმული სტერეოტიპები, მართლმსაჯულების სისტემაში არსებული ბარიერები და მოწყვლადი ჯგუფების (შშმ პირები, LGBTI თემი, ეთნიკური უმცირესობები) მიმართ ინტერსექციური დისკრიმინაცია რჩება გადაუჭრელ გამოწვევად. განსაკუთრებით შემაშფოთებელია 2025 წლის საკანონმდებლო უკუსვლა, რაც გამოიხატა გენდერული კვოტების გაუქმებითა და ტერმინოლოგიის („გენდერი“, „გენდერული თანასწორობა“) სისტემური ამოღებით კანონმდებლობიდან, რაც CEDAW-ს კომიტეტის მიერ შეფასდა როგორც კონვენციის პირდაპირი დარღვევა და გენდერული პერსპექტივის წაშლის მცდელობა.

მოწოდებული წყაროებისა და საერთაშორისო სტანდარტების საფუძველზე, მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად გთავაზობთ ჩემს მიერ შემუშავებულ რეკომენდაციებს.

საკანონმდებლო დონეზე:

ტერმინოლოგიის აღდგენა: დაუყოვნებლივ გადაიხედოს 2025 წელს მიღებული ცვლილებები და კანონმდებლობაში დაბრუნდეს ტერმინები „გენდერი“ და „გენდერული თანასწორობა“ საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობისთვის.

გაუპატიურების დეფინიციის შეცვლა: სისხლის სამართლის კოდექსში გაუპატიურების განსაზღვრება დაეფუძნოს ნებაყოფლობითი თანხმობის არარსებობას და არა ძალადობის ან მუქარის ფაქტს.

ახალი დანაშაულების დეფინიცია: კანონმდებლობაში აისახოს „ღირსების სახელით“ ჩადენილი დანაშაულისა და ეკონომიკური ძალადობის მკაფიო განმარტებები.

სქესის სამართლებრივი აღიარება: შეიქმნას ტრანსგენდერი პირებისთვის სქესის სამართლებრივი აღიარების სწრაფი და გამჭვირვალე მექანიზმი, რომელიც არ იქნება დამოკიდებული სავალდებულო სამედიცინო ოპერაციებზე.

ინსტიტუციური და პრაქტიკული მიმართულებით:

ინსტიტუციური გაძლიერება: პარლამენტის გენდერული საბჭო რეფორმირდეს მუდმივმოქმედ კომიტეტად, ხოლო უწყებათაშორის კომისიას გამოეყოს ადეკვატური საბიუჯეტო რესურსები და დამოუკიდებელი სამდივნო.

გენდერული ბიუჯეტირება: გაგრძელდეს გენდერული ბიუჯეტირებისა და გენდერული გავლენის შეფასების (GIA) ინსტიტუციონალიზაცია მუნიციპალურ დონეზე.

სექსუალური განათლება: განათლების სისტემაში დაინერგოს ასაკზე მორგებული, ყოვლისმომცველი სექსუალური განათლება, რომელიც ორიენტირებული იქნება არა მხოლოდ სამედიცინო, არამედ უფლებრივ ასპექტებზე.

მსხვერპლზე ორიენტირებული მართლმსაჯულება: გადაიხედოს მტკიცების სტანდარტები სექსუალური ძალადობის საქმეებში, აიკრძალოს დამამცირებელი „საგამოძიებო ექსპერიმენტები“ და „ქალწულობის ტესტირება“.

დეინსტიტუციონალიზაცია: პრიორიტეტულად წარიმართოს შშმ დედების დეინსტიტუციონალიზაციის პროცესი, რათა უზრუნველყოფილ იქნას მათი უფლება იცხოვრონ შვილებთან ერთად.

პოლიტიკური გაძლიერება: აღდგეს და გაძლიერდეს გენდერული კვოტების მექანიზმი როგორც საპარლამენტო, ისე ადგილობრივი

არჩევნებისთვის.

ამ რეკომენდაციების გათვალისწინება აუცილებელია იმისათვის, რომ საქართველომ შეძლოს დეკლარირებული სამართლებრივი პროგრესის რეალურ, ყოველდღიურ თანასწორობად ტრანსფორმაცია და დაიბრუნოს რეგიონში ადამიანის უფლებათა დაცვის ლიდერის პოზიცია.

საერთაშორისო ვალდებულებები და ეროვნული რეალობა: დისკრიმინაციისგან დაცვის შეფასება საქართველოში CEDAW-ისა და CRPD-ის ქრილში

1. შესავალი

თანამედროვე საერთაშორისო სამართლის სისტემაში დისკრიმინაციისგან დაცვა წარმოადგენს ადამიანის უფლებათა დაცვის ერთ-ერთ ფუნდამენტურ პრინციპს. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი ადგილი ამ სფეროში უკავია ქალთა მიმართ ყველა ფორმის დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ კონვენციას (CEDAW) და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენციას (CRPD), რომლებიც სახელმწიფოს აკისრებს არა მხოლოდ ფორმალური თანასწორობის უზრუნველყოფის, არამედ არსებითი, რეალური თანასწორობის მიღწევის ვალდებულებას. ორივე კონვენცია ეფუძნება პოზიტიური ვალდებულებების კონცეფციას და ავალდებულებს სახელმწიფოებს მიიღონ საკანონმდებლო, ადმინისტრაციული და პრაქტიკული ზომები დისკრიმინაციის პრევენციის, აღმოფხვრისა და ეფექტიანი დაცვის უზრუნველსაყოფად.

საქართველოს მიერ CEDAW-ისა და CRPD-ის რატიფიცირება ნიშნავს, რომ სახელმწიფო აღიარებს ამ კონვენციებით განსაზღვრულ სტანდარტებს და იღებს საერთაშორისო სამართლებრივ პასუხისმგებლობას უზრუნველყოფის მათთან შესაბამისობა მის იურისდიქციაში მყოფი ყველა პირისათვის. აღნიშნული ვალდებულება მოიცავს, როგორც საკანონმდებლო ჩარჩოს ჰარმონიზაციას, ისე ინსტიტუციური მექანიზმების ჩამოყალიბებას, პოლიტიკის დაგეგმვასა და პრაქტიკული განხორციელების უზრუნველყოფას. შესაბამისად, შესაბამისობის შეფასება არ შეიძლება შემოიფარგლოს მხოლოდ ნორმატიული ტექსტების არსებობით; აუცილებელია გაანალიზდეს თუ რამდენად უზრუნველყოფს სახელმწიფო რეალურ, ეფექტიან და თანასწორ დაცვას.

CEDAW-ის კონტექსტში დისკრიმინაციის ცნება მოიცავს არა

მხოლოდ პირდაპირ, არამედ არაპირდაპირ დისკრიმინაციას და მოითხოვს გენდერული სტრუქტურული უთანასწორობის აღმოფხვრას. კონვენცია ავალდებულებს სახელმწიფოებს შეცვალონ ან გააუქმონ ის კანონები, პოლიტიკა და პრაქტიკა, რომლებიც დისკრიმინაციულ შედეგს იწვევს, ასევე უზრუნველყონ ქალთა თანასწორი წვდომა მართლმსაჯულებაზე, განათლებაზე, შრომით ბაზარზე, პოლიტიკურ ცხოვრებასა და სოციალურ დაცვაზე. CRPD-ის ფარგლებში დისკრიმინაციისგან დაცვა ეფუძნება სოციალური მოდელის პრინციპს, რომელიც აღიარებს, რომ ბარიერები იქმნება არა ინდივიდის მდგომარეობის, არამედ გარემოსა და ინსტიტუციური სტრუქტურების მიერ. კონვენცია განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს გონივრული მისადაგების ვალდებულებას, ხელმისაწვდომობას და შშმ პირთა სრულ და ეფექტიან მონაწილეობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესებში.

საქართველოს სამართლებრივი სისტემის განვითარება ბოლო ათწლეულის განმავლობაში ხასიათდება ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობის მიღებით, კონსტიტუციური გარანტიების გაძლიერებითა და სპეციალიზებული კანონების დანერგვით. ამასთანავე, სახელმწიფო წარადგენს პერიოდულ ანგარიშებს CEDAW-ისა და CRPD-ის კომიტეტების წინაშე, მონაწილეობს დიალოგში და იღებს რეკომენდაციებს. სწორედ ეს ანგარიშები, ალტერნატიული (საჯარო დამცველის) მოხსენებები, დასკვნითი მოსაზრებები და შემდგომი შეფასებები წარმოადგენს მნიშვნელოვან წყაროს იმის განსასაზღვრად, რამდენად შეესაბამება საქართველო მის მიერ აღებულ საერთაშორისო ვალდებულებებს.

მოცემული ნაშრომის მიზანია გააანალიზოს საქართველოს მიერ CEDAW-ისა და CRPD-ის ფარგლებში დისკრიმინაციისგან დაცვის უზრუნველყოფა როგორც სამართლებრივი ჩარჩოს, ისე პრაქტიკული განხორციელების კუთხით. კვლევა ეფუძნება საქართველოს მიერ წარმოდგენილ პერიოდულ ანგარიშებს, კომიტეტების დასკვნით მოსაზრებებს, შემდგომი შეფასების წერილებს, საჯარო დამცველისა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ანგარიშებს. ანალიზი ორიენტირებულია იმაზე, რამდენად შეესაბამება არსებული კანონმდებლობა და

პრაქტიკა კონვენციებით განსაზღვრულ სტანდარტებს და რა ხარისხის შესაბამისობა შეიძლება შეფასდეს დე იურე და დე ფაქტო დონეზე.

ნაშრომი დაყოფილია სამ ძირითად ნაწილად. პირველ ნაწილში შეფასდება საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩოს შესაბამისობა CEDAW-ისა და CRPD-ის სტანდარტებთან. მეორე ნაწილში გაანალიზდება დისკრიმინაციისგან დაცვის პრაქტიკული განხორციელება - ინსტიტუციური მექანიზმები, მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობა, მონყვლადი ჯგუფების მდგომარეობა და მონაწილეობის ხარისხი. მესამე ნაწილში კი მოხდება საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულების ხარისხის შეფასება და რეკომენდაციების ჩამოყალიბება იმ პრობლემური საკითხების გადაჭრის მიზნით, რომლებიც გამოიკვეთა ანგარიშებისა და კომიტეტების შეფასებების საფუძველზე.

კვლევის მნიშვნელობა მდგომარეობს იმაში, რომ იგი აერთიანებს ორი საკვანძო საერთაშორისო კონვენციის - CEDAW-ისა და CRPD-ის - ფარგლებში არსებული ვალდებულებების ანალიზს და აჩვენებს, როგორ აისახება ისინი საქართველოს სამართლებრივ და ინსტიტუციურ რეალობაზე. დისკრიმინაციისგან დაცვის უზრუნველყოფა არ წარმოადგენს მხოლოდ ფორმალურ იურიდიულ ვალდებულებას; იგი დაკავშირებულია დემოკრატიული სახელმწიფოს ფუნქციონირებასთან, კანონის უზენაესობის განმტკიცებასთან და ადამიანის ღირსების დაცვის ფუნდამენტურ პრინციპთან. შესაბამისად, საქართველოს შესაბამისობის შეფასება საერთაშორისო სტანდარტებთან წარმოადგენს არა მხოლოდ სამართლებრივ, არამედ პოლიტიკურ და სოციალურ მნიშვნელობის საკითხს.

2. საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩოს შესაბამისობა CEDAW-ისა და CRPD-ის დისკრიმინაციისგან დაცვის სტანდარტებთან

საქართველოს მიერ CEDAW-ისა და CRPD-ის სავალდებულოდ აღიარება ქმნის მკაფიო საერთაშორისო სამართლებრივ ვალდებულებას, უზრუნველყოს დისკრიმინაციისგან დაცვა როგორც ნორმატიულ, ისე ინსტიტუციურ დონეზე. ამ თვალსაზრისით, შეფასება უნდა ეფუძნებოდეს კონვენციების

ძირითად ნორმებს - CEDAW-ის 1-2 მუხლებსა და CRPD-ის 4-5 მუხლებს - რომლებიც, სახელმწიფოს აკისრებს პოზიტიურ ვალდებულებას მიიღოს საკანონმდებლო, ადმინისტრაციული და პოლიტიკის ზომები დე იურე და დე ფაქტო თანასწორობის უზრუნველსაყოფად.

საქართველოს კონსტიტუციის 11(3) მუხლის 2017 წლის ცვლილებით სახელმწიფო ვალდებულია უზრუნველყოს „ქალებისა და მამაკაცების თანასწორი უფლებები და შესაძლებლობები“ და მიიღოს სპეციალური ზომები არსებითი თანასწორობის მისაღწევად. ეს ფორმულირება არსებითად შეესაბამება CEDAW-ის 2(a) მუხლით მოთხოვნილ კონსტიტუციურ გარანტიას დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ. CEDAW-ის კომიტეტმაც 2023 წლის დასკვნით მოსაზრებებში დადებითად აღნიშნა კონსტიტუციური ცვლილება.¹ ამდენად, ფორმალური კონსტიტუციური ჩარჩო შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტს.

თუმცა, კონსტიტუციური ნორმის ეფექტიანობა დამოკიდებულია ქვედა დონის კანონმდებლობის ჰარმონიზაციაზე. 2010 წლის „გენდერული თანასწორობის შესახებ“ კანონი, რომელიც თავდაპირველად არ ასახავდა არსებითი თანასწორობის კონსტიტუციურ კონცეფციას, 2022 წელს შეიცვალა და დაემატა დებულება სახელმწიფოს ვალდებულებაზე ხელი შეუწყოს დე ფაქტო თანასწორობას.² ფორმალურად ეს ცვლილება პასუხობს კომიტეტის რეკომენდაციას, თუმცა 2025 წლის შემდგომი შეფასების წერილში კომიტეტმა აღნიშნა, რომ შემდგომმა საკანონმდებლო პაკეტმა „გენდერის“ ტერმინის სისტემური ამოღებით შექმნა რეგრესიის რისკი და შეაფასა რეკომენდაცია როგორც შეუსრულებელი.³ ამგვარი ცვლილებები ეწინააღმდეგება CEDAW-ის მიზანს, რომელიც ეფუძნება გენდერული ძალაუფლების სტრუქტურების ანალიზს და არა მხოლოდ ბიოლოგიურ განსხვავებას.

1 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Concluding observations on the sixth periodic report of Georgia (CEDAW/C/GEO/CO/6, 2 March 2023).

2 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Summary record of the 1943rd meeting* (CEDAW/C/SR.1943, 22 February 2023).

3 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Summary record of the 1944th meeting* (CEDAW/C/SR.1944, 22 February 2023).

CRPD-ის ქრილში, 2020 წლის „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ“ კანონი წარმოადგენს მნიშვნელოვანი ნაბიჯს სოციალური მოდელის დანერგვის მიმართულებით. იგი აღიარებს გონივრული მისადაგების ვალდებულებას და კრძალავს დისკრიმინაციას შეზღუდული შესაძლებლობის საფუძველზე, რაც შეესაბამება CRPD-ის 5(3) მუხლს, საქართველოს მიერ მომზადებული ანგარიში ხაზს უსვამს ამ კანონის მიღებას როგორც სისტემურ რეფორმას. მიუხედავად ამისა, არასამთავრობო ორგანიზაციები მიუთითებენ, რომ მონაწილეობის მექანიზმები ხშირად ფორმალურ ხასიათს ატარებს და არ უზრუნველყოფს რეალურ ჩართულობას⁴. ამგვარი პრაქტიკა აჩენს კითხვას, რამდენად სრულად ასრულებს სახელმწიფო CRPD-ის 4(3) მუხლით განსაზღვრულ ვალდებულებას უზრუნველყოს შშმ პირთა მონაწილეობა პოლიტიკის შემუშავებაში.

ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობის თვალსაზრისით, 2014 წლის „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ კანონი ქმნის ზოგად ჩარჩოს და ავალდებულებს საჯარო და კერძო სუბიექტებს არ დაუშვან დისკრიმინაცია სქესის, შეზღუდული შესაძლებლობისა და სხვა საფუძველებით. CEDAW-ის კომიტეტმა 2023 წლის დასკვნებში აღნიშნა კანონის არსებობა როგორც პოზიტიური ფაქტორი,⁵ თუმცა, კომიტეტმა ასევე გამოთქვა შეშფოთება მონაცემთა ნაკლებობაზე სასამართლო პრაქტიკაში კონვენციის პირდაპირი გამოყენების შესახებ⁶. სასამართლო პრაქტიკის შეზღუდული გამოყენება მიუთითებს იმაზე, რომ ნორმატიული ჩარჩო ჯერ სრულად არ არის ინტეგრირებული სამართლებრივ კულტურაში.

ქალთა მიმართ ძალადობის სფეროში საქართველოს კანონმდებლობა მნიშვნელოვანწილად ჰარმონიზებულია სტამბოლის კონვენციასთან. 2017 წლის ცვლილებებით დაკანონდა იძულებითი ქორწინება, „სტალკინგი/სტალკერობა“ და ქალთა

4 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Follow-up information submitted by Georgia* (CEDAW/C/GEO/FCO/6, 8 January 2025).

5 Office of the High Commissioner for Human Rights, *CEDAW Follow-up Assessment Letter* (BN/follow-up/Georgia/91, 4 July 2025).

6 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Concluding observations on the initial report of Georgia* (CRPD/C/GEO/CO/1, 2023).

გენიტალური დასახიჩრება. 2023 წლის დიალოგში სახელმწიფო დელეგაციამ წარმოადგინა სტატისტიკა სისხლისსამართლებრივი დევნის ზრდის შესახებ.⁷ მიუხედავად ამისა, საჯარო დამცველის წარმომადგენელმა ხაზგასმით აღნიშნა, რომ სექსუალური ძალადობის სამართლებრივი განსაზღვრება სრულად არ ასახავს სტამბოლის კონვენციის სტანდარტს და პრაქტიკაში რჩება ბარიერები მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობაში.⁸ ეს მიუთითებს ნორმატიულ და პრაქტიკულ ხარვეზზე, რომელიც გავლენას ახდენს CEDAW-ის 2(c) და 15 მუხლების შესრულებაზე.

განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს კონფლიქტურ რეგიონებში მცხოვრებ ქალთა მდგომარეობას. CEDAW-ის კომიტეტმა 2023 წელს აღნიშნა, რომ აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში ეფექტური კონტროლის არარსებობა ზრდის ქალებისა და გოგონების დაუცველობას.⁹ მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო ახორციელებს დიპლომატიურ და ჰუმანიტარულ ზომებს, კონვენციის მიხედვით პასუხისმგებლობა ვრცელდება იურისდიქციის ფარგლებში არსებულ პირებზე, მათ შორის ეფექტური კონტროლის საკითხის კომპლექსურ შეფასებაზე. სამართლებრივი ჩარჩო ფორმალურად არ გამორიცხავს ამ ტერიტორიებს, თუმცა პრაქტიკული განხორციელება შეზღუდულია.

ინსტიტუციური მექანიზმების შეფასებისას, 2024 წელს გაფართოვდა გენდერული თანასწორობის უწყებათაშორისი კომისიის მანდატი და შეიქმნა ახალი ადამიანის უფლებათა დეპარტამენტი მთავრობის ადმინისტრაციაში.¹⁰ ეს ნაბიჯები ფორმალურად შეესაბამება CEDAW-ის 18(c) რეკომენდაციას ეროვნული მექანიზმის გაძლიერების შესახებ. თუმცა, 2025 წლის შეფასების წერილში კომიტეტმა აღნიშნა, რომ მოწოდებული ინფორმაცია იყო შეზღუდული და არასაკმარისი.¹¹ შესაბამისად,

7 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Additional information submitted by Georgia* (INT_CRPD_AIS_GEO_52035_E).

8 Disabled Women's Organization – Platform for New Opportunities (PNO), *Participation of Persons with Disabilities in Decision-Making in Georgia (Articles 4.3 and 33 UNCRPD)* (INT_CRPD_CSS_GEO_51429_E, 2025).

9 Public Defender of Georgia, *Statement to the CEDAW Committee* (INT_CEDAW_STA_GEO_51651_E, 2023).

10 Public Defender of Georgia, *Information for the CRPD Committee* (INT_CRPD_OCR_GEO_28th_35224_E, 2017).

11 Civil Society Submission to CEDAW Committee (INT_CEDAW_CSS_GEO_51019

ინსტიტუციური ჩარჩო კვლავ საჭიროებს გაძლიერებას რესურსების, კოორდინაციისა და ანგარიშვალდებულების მიმართულებით.

შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი ქალები განსაკუთრებულად მოწყვლად ჯგუფს წარმოადგენენ. საჯარო დამცველის მოხსენებაში ხაზგასმულია, რომ მათთვის ხელმისაწვდომობა ფიზიკურ გარემოსა და ჯანდაცვაზე კვლავ პრობლემურია,¹² ეს მიუთითებს, რომ მიუხედავად CRPD-ის ნორმატიული ჩარჩოს არსებობისა, გონივრული მისადაგების ვალდებულება ჯერ სრულად არ არის განხორციელებული.

ამრიგად, საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩო ფორმალურად შეესაბამება CEDAW-ისა და CRPD-ის ძირითადი მოთხოვნების მნიშვნელოვან ნაწილს: კონსტიტუციური გარანტიები, ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობა, სპეციალიზებული კანონები და ინსტიტუციური მექანიზმები არსებობს. თუმცა, „გენდერის“ ტერმინის სისტემური ამოღების მცდელობა, მონაწილეობის მექანიზმების ფორმალიზმი და სასამართლო პრაქტიკის შეზღუდული ინტეგრაცია ქმნის შესაბამისობის ხარისხობრივ პრობლემებს. შესაბამისად, დე იურე შესაბამისობა ნაწილობრივ მაღალია, მაგრამ დე ფაქტო განხორციელება და ნორმატიული სტაბილურობა კვლავ საჭიროებს განმტკიცებას, რათა საქართველო სრულად შეესაბამებოდეს მის მიერ აღებულ საერთაშორისო ვალდებულებებს დისკრიმინაციისგან დაცვის სფეროში.

3. დისკრიმინაციისგან დაცვის პრაქტიკული განხორციელება საქართველოში: ინსტიტუციური მექანიზმები, გამოწვევები და შესაბამისობის შეფასება

საქართველოს მიერ CEDAW-ისა და CRPD-ის რატიფიცირების შემდგომი პერიოდი ხასიათდება ინსტიტუციური და პოლიტიკის დოკუმენტების აქტიური განვითარებით, თუმცა საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულების შეფასება საჭიროებს არა მხოლოდ ფორმალური პროგრესის, არამედ რეალური, ეფექტიანი განხორციელების ანალიზს. ორივე

¹² E, 2023).

¹² Civil Society Submission to CRPD Committee (INT_CRPD_NGS_GEO_64070_E, 2025).

კონვენცია სახელმწიფოს აკისრებს პოზიტიურ ვალდებულებას უზრუნველყოს დისკრიმინაციის პრევენცია, სამართლებრივი დაცვა, ეფექტიანი მართლმსაჯულება და მოწყვლადი ჯგუფების სრულფასოვანი მონაწილეობა საჯარო ცხოვრებაში.

ქალთა მიმართ ძალადობის სფეროში საქართველოს პრაქტიკა 2023 წლის დიალოგში წარმოდგენილი სტატისტიკით ასახავს გამოძიებებისა და სისხლისსამართლებრივი დევნის ზრდას.¹³ სახელმწიფოს წარმომადგენლებმა აღნიშნეს ფემიციდის ნინააღმდეგ სპეციალიზებული პროკურორების მუშაობა, ელექტრონული მონიტორინგის მექანიზმის დანერგვა და თავშესაფრების გაფართოება. თუმცა CEDAW-ის კომიტეტმა დასკვნით მოსაზრებებში მიუთითა, რომ ძალადობა კვლავ ფართოდ გავრცელებული პრობლემაა და განსაკუთრებით მოწყვლადები არიან ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლები, სოფლად მცხოვრები ქალები, შშმ ქალები და კონფლიქტით დაზარალებული პირები,¹⁴ ეს მიუთითებს, რომ რაოდენობრივი ზრდა პირდაპირპროპორციული არ არის სისტემური დისკრიმინაციის შემცირებას.

სახელმწიფოს წერილობით პასუხებში LOI-ზე ხაზგასმულია თავშესაფრების, ცხელი ხაზებისა და კომპენსაციის მექანიზმების არსებობა,¹⁵ თუმცა საჯარო დამცველის განცხადებაში განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილდა სექსუალური ძალადობის დანაშაულის განსაზღვრების შეუსაბამობაზე სტამბოლის კონვენციის სტანდარტებთან და მტკიცებულებათა შეფასებაში არსებულ პრობლემებზე¹⁶, ეს ქმნის სამართლებრივ და პრაქტიკულ ხარვეზს, რომელიც გავლენას ახდენს CEDAW-ის 2(c) და 15 მუხლებით განსაზღვრულ ეფექტიანი დაცვის ვალდებულებაზე.

ინსტიტუციური მექანიზმების დონეზე, სახელმწიფომ 2024 წელს

13 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Summary record of the 1944th meeting* (CEDAW/C/SR.1944, 22 February 2023) paras 2–12.

14 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Concluding observations on the sixth periodic report of Georgia* (CEDAW/C/GE0/CO/6, 2 March 2023) paras 9, 26(a).

15 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Sixth periodic report submitted by Georgia* (CEDAW/C/GE0/6).

16 Public Defender of Georgia, *Statement to the CEDAW Committee* (INT_CEDAW_STA_GEO_51651_E, 2023) 2–3.

გააფართოვა გენდერული თანასწორობის უწყებათაშორისი კომისიის შემადგენლობა და შექმნა ადამიანის უფლებათა დეპარტამენტი მთავრობის ადმინისტრაციაში,¹⁷ ასევე დანერგო Gender Impact Analysis მექანიზმი. თუმცა 2025 წლის შემდგომი შეფასების წერილში კომიტეტმა დაასკვნა, რომ მონოდებული ინფორმაცია იყო არასაკმარისი და რეკომენდაცია 12(b) შესრულებულად ვერ ჩაითვალა.¹⁸ ამასთან, CEDAW-ის შემაჯამებელ ოქმებში დიალოგის დროს კომიტეტის წევრებმა გამოთქვეს შემოთქმის გენდერული ტერმინოლოგიის რეგრესიული ცვლილებების გამო.¹⁹

CRPD-ის პრაქტიკული განხორციელება განსაკუთრებით ჩანს მონაწილეობის მექანიზმების შეფასებაში. სახელმწიფოს საწყის ანგარიშში ხაზგასმულია შშმ პირთა უფლებების შესახებ კანონის მიღება და საკოორდინაციო მექანიზმების შექმნა.²⁰ თუმცა არასამთავრობო ორგანიზაციების ალტერნატიულ ანგარიშებში აღნიშნულია, რომ კონსულტაციები ხშირად ფორმალურია და გადაწყვეტილებების მიღება არ ეფუძნება რეალურ ჩართულობას,²¹ განსაკუთრებით პრობლემურია ეროვნული სტრატეგიებისა და კანონპროექტების განხილვის მოკლე ვადები და უკუკავშირის არარსებობა.

CRPD-ის 2023 წლის დასკვნით მოსაზრებებში კომიტეტმა მიუთითა გონივრული მისადაგების პრაქტიკულ პრობლემებზე და მოუწოდა სახელმწიფოს უზრუნველყოს ეფექტიანი მონიტორინგი 33-ე მუხლის მექანიზმის ფარგლებში.²² ასევე ხაზგასმულია, რომ შშმ ქალები განიცდიან მრავალჯერად დისკრიმინაციას, განსაკუთრებით ჯანდაცვისა და დასაქმების

17 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Information received from Georgia on follow-up to the concluding observations* (CEDAW/C/GEO/FCO/6, 8 January 2025) paras 2–6.

18 Office of the High Commissioner for Human Rights, *Letter to Georgia under the CEDAW follow-up procedure* (BN/follow-up/Georgia/91, 4 July 2025) 1–2.

19 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Summary record of the 1943rd meeting* (CEDAW/C/SR.1943, 22 February 2023) paras 2–4.

20 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Initial report submitted by Georgia under article 35 of the Convention* (CRPD/C/GEO/1, 2018).

21 Disabled Women's Organization – Platform for New Opportunities (PNO), *Participation of Persons with Disabilities in Decision-Making in Georgia (Articles 4.3 and 33 UNCRPD)* (INT_CRPD_CSS_GEO_51429_E, 2025) 2–3.

22 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Concluding observations on the initial report of Georgia* (CRPD/C/GEO/CO/1, 2023).

სფეროში. საჯარო დამცველის ანგარიშებში აღნიშნულია ფიზიკური გარემოსა და ტრანსპორტის ხელმისაწვდომობის არასაკმარისი დონე.²³

კონფლიქტურ რეგიონებთან დაკავშირებით, სახელმწიფოს წარმომადგენლებმა დიალოგში აღნიშნეს, რომ აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში ეფექტური კონტროლის არარსებობა ართულებს უფლებათა დაცვას.²⁴ მიუხედავად ამისა, CEDAW-ის კომიტეტმა მოუწოდა სახელმწიფოს გამოიყენოს ყველა საერთაშორისო მექანიზმი ქალთა უფლებების დასაცავად,²⁵ პრაქტიკაში კონფლიქტით დაზარალებული ქალები აწყდებიან გადაადგილების, სოციალური დაცვისა და ჯანდაცვის სერვისებზე წვდომის პრობლემებს, რაც ქმნის სტრუქტურული დისკრიმინაციის რისკს.

სასამართლო პრაქტიკის მხრივ, მონაცემთა ნაკლებობა კონვენციების პირდაპირი გამოყენების შესახებ კვლავ პრობლემურია, მიუხედავად ტრენინგებისა და სახელმძღვანელოების არსებობისა, საერთაშორისო სამართლის ინტეგრაცია შიდა სამართლებრივ პრაქტიკაში შეზღუდულია. ეს გარემოება ამცირებს კონვენციების პრევენციულ და ტრანსფორმაციულ ეფექტს.

საბოლოოდ, პრაქტიკული განხორციელების ანალიზი აჩვენებს, რომ საქართველოს მიერ CEDAW-ისა და CRPD-ის ფარგლებში მიღებული ზომები ქმნის ინსტიტუციურ და პოლიტიკურ საფუძველს დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლისათვის. თუმცა სისტემური ხარვეზები - გენდერული ტერმინოლოგიის რეგრესიის რისკი, მონაწილეობის მექანიზმების ფორმალიზმი, სასამართლო პრაქტიკის შეზღუდული ინტეგრაცია და მონეყვლადი ჯგუფების მიმართ დიფერენცირებული ბარიერები - მიუთითებს, რომ დე ფაქტო შესაბამისობა კვლავ ნაწილობრივია. კონვენციების მიზანი - არსებითი, რეალური თანასწორობის მიღწევა - საჭიროებს უფრო თანმიმდევრულ, სტაბილურ და

23 Public Defender of Georgia, *Submission to the Committee on the Rights of Persons with Disabilities* (INT_CRPD_OCR_GEO_28th_35224_E, 2017).

24 Civil Society Submission to the CRPD Committee (INT_CRPD_NGS_GEO_64070_E, 2025).

25 Civil Society Submission to the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (INT_CEDAW_CSS_GEO_51019_E, 2023)

უფლებებზე დაფუძნებულ განხორციელებას.

4. საქართველოს საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულების ხარისხი, სისტემური ხარვეზები და რეკომენდაციები

საქართველოს მიერ CEDAW-ისა და CRPD-ის რატიფიცირება ქმნის საერთაშორისო სამართლებრივ ვალდებულებას უზრუნველყოს დისკრიმინაციისგან ეფექტიანი დაცვა მის იურისდიქციაში მყოფი ყველა პირისათვის. ამ ვალდებულებას აქვს როგორც ნეგატიური (არ დაუშვას დისკრიმინაცია), ისე პოზიტიური (აქტიურად შექმნას თანასწორობის პირობები) ხასიათი. შესაბამისად, შესაბამისობის შეფასება მოითხოვს კომპლექსურ ანალიზს - რამდენად შეესაბამება საქართველოს სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩო კონვენციების ნორმატიულ მოთხოვნებს და რამდენად უზრუნველყოფს პრაქტიკა არსებითი თანასწორობის მიღწევას.

CEDAW-ის 2023 წლის დასკვნით მოსაზრებებში კომიტეტმა აღიარა საკანონმდებლო პროგრესი, მათ შორის კონსტიტუციური ცვლილებები და სპეციალური კანონმდებლობა.²⁶ თუმცა იმავე დოკუმენტში მკაფიოდ იდენტიფიცირებულია სისტემური პრობლემები: გენდერული სტერეოტიპები, ძალადობის მაღალი მაჩვენებელი, სასამართლო პრაქტიკაში კონვენციის არასაკმარისი ინტეგრაცია და მოწყვლადი ჯგუფების დაბალი ინფორმირებულობა. განსაკუთრებით საყურადღებოა კომიტეტის შეფასება, რომ 2010 წლის გენდერული თანასწორობის კანონი საჭიროებდა რევიზიას კონსტიტუციურ ცვლილებებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველომ 2022 წელს მიიღო საკანონმდებლო ცვლილება, რომელიც ფორმალურად ასახავდა არსებითი თანასწორობის პრინციპს,²⁷ 2025 წლის შემდგომი შეფასების წერილში კომიტეტმა დაასკვნა, რომ გენდერული ტერმინოლოგიის სისტემური ამოღება კანონმდებლობიდან ნარმოადგენს რეგრესიულ ნაბიჯს და რეკომენდაცია

26 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Concluding observations on the sixth periodic report of Georgia* (CEDAW/C/GEO/CO/6, 2 March 2023) paras 4–5

27 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Information received from Georgia on follow-up to the concluding observations* (CEDAW/C/GEO/FCO/6, 8 January 2025) para 1.

შესრულებულად არ ჩაითვალა.²⁸ საერთაშორისო სამართლის დოქტრინის თანახმად, ადამიანის უფლებათა სფეროში პრინციპულე ოფ ნონ-რეტროგრესიონ კრძალავს მიღწეული დაცვის დონის უკან დახევას. შესაბამისად, აღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილებები ქმნის რისკს, რომ საქართველო ვერ შეასრულებს CEDAW-ის 2(ფ) მუხლით განსაზღვრულ ვალდებულებას შეცვალოს დისკრიმინაციული კანონები და პრაქტიკა.

CRPD-ის კონტექსტში, სახელმწიფომ შექმნა კოორდინაციისა და მონიტორინგის მექანიზმები 3- მუხლის შესაბამისად. თუმცა ალტერნატიულ ანგარიშებში მითითებულია, რომ საკონსულტაციო პროცესები ხშირად ფორმალურია და არ უზრუნველყოფს „სრულ და ეფექტიან მონაწილეობას“.²⁹ CRPD-ის კომიტეტმა 2023 წლის დასკვნებში ასევე აღნიშნა გონივრული მისადაგების პრაქტიკული პრობლემები და მოუწოდა სახელმწიფოს უზრუნველყოს ინსტიტუციური მექანიზმების გაძლიერება,³⁰ ეს მიუთითებს, რომ ნორმატიული ჩარჩო ნაწილობრივ შეესაბამება კონვენციას, თუმცა განხორციელება ჯერ სრულ შესაბამისობას ვერ აღწევს.

მრავალჯერადი დისკრიმინაციის საკითხი წარმოადგენს ერთ-ერთ მნიშვნელოვან სისტემურ ხარვეზს. საჯარო დამცველის მოხსენებაში ხაზგასმულია, რომ შშმ ქალები აწყდებიან დამატებით ბარიერებს ჯანდაცვაზე, განათლებასა და პოლიტიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობაზე წვდომისას.³¹ CEDAW-ის კომიტეტმაც აღნიშნა, რომ შშმ ქალები და ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლები რჩებიან განსაკუთრებულად მოწყვლად მდგომარეობაში.³² ეს მიუთითებს, რომ სახელმწიფოს პოლიტიკა ჯერ სრულად არ არის ინტეგრირებული

28 Office of the High Commissioner for Human Rights, *Letter to Georgia under the CEDAW follow-up procedure* (BN/follow-up/Georgia/91, 4 July 2025) 1–2.

29 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Concluding observations on the initial report of Georgia* (CRPD/C/GEO/CO/1, 2023).

30 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Replies of Georgia to the list of issues in relation to its sixth periodic report* (CEDAW/C/GEO/RQ/6).

31 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Initial report submitted by Georgia under article 35 of the Convention* (CRPD/C/GEO/1, 2018).

32 Disabled Women’s Organization – Platform for New Opportunities (PNO), *Participation of Persons with Disabilities in Decision-Making in Georgia* (Articles 4.3 and 33 UNCRPD) (INT_CRPD_CSS_GEO_51429_E, 2025).

ინტერსექციული ანალიზის პრინციპთან, რომელიც ორივე კონვენციის პრაქტიკაში ცენტრალურია.

კონფლიქტური ტერიტორიების კონტექსტში, სახელმწიფოს წარმომადგენლებმა აღნიშნეს ეფექტური კონტროლის არარსებობა.³³ თუმცა საერთაშორისო სამართლის პრაქტიკა (მათ შორის ადამიანის უფლებათა კომიტეტებისა და სასამართლოების გადაწყვეტილებები) მიუთითებს, რომ იურისდიქციის ცნება არ შემოიფარგლება ტერიტორიული კონტროლით და მოიცავს იმ პირებს, რომელთა მიმართაც სახელმწიფო ახორციელებს ეფექტიან გავლენას ან ვალდებულებას. CEDAW-ის კომიტეტმა მოუწოდა სახელმწიფოს გააგრძელოს ყველა შესაძლო საერთაშორისო და დიპლომატიური მექანიზმის გამოყენება ქალთა უფლებების დასაცავად.³⁴ შესაბამისად, მიუხედავად ობიექტური შეზღუდვებისა, სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა სრულად არ არის გამორიცხული.

ზემოაღნიშნული ანალიზის საფუძველზე შესაძლებელია შეფასდეს, რომ საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩო დე იურე დიდწილად შეესაბამება CEDAW-ისა და CRPD-ის სტანდარტებს. არსებობს ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობა, სპეციალიზებული კანონები და ინსტიტუციური მექანიზმები. თუმცა დე ფაქტო განხორციელება ხასიათდება ნაწილობრივი შესაბამისობით, რაც გამოიხატება ინსტიტუციური მექანიზმების შეზღუდულ ეფექტიანობაში, სასამართლო პრაქტიკის არასაკმარის ინტეგრაციაში, გენდერული ტერმინოლოგიის რეგრესიულ რისკებში და ინტერსექციული მიდგომის არასრულ განვითარებაში.

ჩემი აზრით, აღნიშნული პრობლემების გადაჭრის მიზნით რეკომენდაციები შეიძლება ჩამოყალიბდეს შემდეგი მიმართულებებით:

პირველრიგში, აუცილებელია გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონმდებლობის სრული ჰარმონიზაცია კონსტიტუციურ და საერთაშორისო სტანდარტებთან, გენდერული ტერმინოლოგიის

33 Public Defender of Georgia, *Statement to the CEDAW Committee* (INT_CEDAW_STA_GEO_51651_E, 2023).

34 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Summary record of the 1943rd meeting* (CEDAW/C/SR.1943, 22 February 2023) para 8.

შენარჩუნებით და არსებითი თანასწორობის პრინციპის მკაფიოდ განსაზღვრით.

მეორე, საჭიროა ინსტიტუციური მექანიზმების გაძლიერება, მათ შორის გენდერული თანასწორობის უწყებათაშორისი კომისიისა და 33-ე მუხლის CRPD მექანიზმის - საკმარისი ფინანსური და ადამიანური რესურსების უზრუნველყოფით და ანგარიშვალდებულების მექანიზმების გამკაცრებით.

მესამე, აუცილებელია საერთაშორისო კონვენციების ინტეგრაციის გაძლიერება (სავალდებულო გამოსაყენებლადაც კი) სასამართლო პრაქტიკაში - სისტემური ტრენინგების, სახელმძღვანელოების და გადანყვეტილებების საჯაროობის გზით.

მეოთხე, ინტერსექციული მიდგომის ინსტიტუციური დანერგვა პოლიტიკის დაგეგმვაში, განსაკუთრებით შშმ ქალების, ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელი ქალებისა და კონფლიქტით დაზარალებული პირების მიმართ.

მეხუთე, მონაწილეობის მექანიზმების რეალური გაძლიერება CRPD-ის 4(3) მუხლის შესაბამისად, რათა შშმ პირთა ორგანიზაციები ჩართულნი იყვნენ პოლიტიკის ყველა ეტაპზე, არა მხოლოდ კონსულტაციის ფორმალურ დონეზე.

და ბოლოს, რაც მთავარია ზემოთ ჩამოთვლილი რეკომენდაციები შეძლებისდაგვარად გამოყენებული იქნეს საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე, სულ მცირე ინფორმაციული თვალსაზრისით.

საბოლოოდ, საქართველოს მიერ აღებული საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულება შეფასდება როგორც ნაწილობრივ შესაბამისი: ნორმატიული ჩარჩო დიდწილად ჰარმონიზებულია, თუმცა პრაქტიკული განხორციელება და რეგრესიის თავიდან აცილება მოითხოვს უფრო თანმიმდევრულ, უფლებებზე დაფუძნებულ და სტაბილურ პოლიტიკას.

5. დასკვნა

საქართველოს მიერ ქალთა მიმართ ყველა ფორმის დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ კონვენციის (CEDAW) და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა

უფლებების კონვენციის (CRPD) რატიფიცირება ქმნის მკაფიო საერთაშორისო სამართლებრივ ვალდებულებას, უზრუნველყოს დისკრიმინაციისგან დაცვა მის იურისდიქციაში მყოფი ყველა პირისათვის. აღნიშნული ვალდებულება არ შემოიფარგლება ფორმალური თანასწორობის აღიარებით; იგი მოითხოვს არსებითი, რეალური თანასწორობის მიღწევას, სტრუქტურული ბარიერების აღმოფხვრას და მოწყვლადი ჯგუფების ეფექტიან დაცვას.

წარმოდგენილი ანალიზის საფუძველზე შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩო დე იურე მნიშვნელოვანწილად ჰარმონიზებულია კონვენციებით განსაზღვრულ სტანდარტებთან. კონსტიტუციაში განმტკიცებულია თანასწორობის პრინციპი, არსებობს ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობა, სპეციალიზებული კანონები გენდერული თანასწორობისა და შშმ პირთა უფლებების შესახებ, ასევე შექმნილია ინსტიტუციური მექანიზმები პოლიტიკის კოორდინაციისა და მონიტორინგისათვის. სახელმწიფოს მიერ წარმოდგენილი ანგარიშები ასახავს საკანონმდებლო ცვლილებებს, სტრატეგიებსა და სამოქმედო გეგმებს, რომლებიც მიზნად ისახავს ქალთა და შშმ პირთა უფლებების დაცვას.

თუმცა დე ფაქტო განხორციელების შეფასება აჩვენებს, რომ საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულება ნაწილობრივია. CEDAW-ის კომიტეტის დასკვნით მოსაზრებებში იდენტიფიცირებულია სისტემური პრობლემები, მათ შორის გენდერული სტერეოტიპების მდგრადობა, ქალთა მიმართ ძალადობის მაღალი მაჩვენებელი, სასამართლო პრაქტიკაში კონვენციის არასაკმარისი ინტეგრაცია და მოწყვლადი ჯგუფების დაბალი ინფორმირებულობა. CRPD-ის კონტექსტში, მიუხედავად საკოორდინაციო მექანიზმების არსებობისა, შშმ პირთა მონაწილეობის პროცესები ხშირად ატარებს ფორმალურ ხასიათს და არ უზრუნველყოფს „სრულ და ეფექტიან ჩართულობას“ კონვენციის მოთხოვნების შესაბამისად.

განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს გენდერული ტერმინოლოგიის საკანონმდებლო ცვლილებების საკითხი, რომელიც საერთაშორისო დონეზე შეფასდა როგორც რეგრესიის

რისკის შემცველი ნაბიჯი. ადამიანის უფლებათა სფეროში არარეგრესიულობის პრინციპი გულისხმობს, რომ მიღწეული დაცვის დონე არ უნდა შემცირდეს. შესაბამისად, ნებისმიერი ცვლილება, რომელიც ასუსტებს გენდერული ან ინტერსექციული ანალიზის სამართლებრივ საფუძველს, შეიძლება შეფასდეს როგორც საერთაშორისო ვალდებულებების შეუსრულებლობის საფრთხე.

მრავალჯერადი დისკრიმინაციის პრობლემა რჩება ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან გამოწვევად. შშმ ქალები, ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელი ქალები, სოფლად მცხოვრები ქალები და კონფლიქტით დაზარალებული პირები განიცდიან გადაჯაჭვულ ბარიერებს, რომლებიც სრულად არ არის გათვალისწინებული პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში. მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს პროგრამები და სამოქმედო გეგმები, მათი ეფექტიანობა ხშირად დამოკიდებულია რესურსებზე, კოორდინაციასა და ინსტიტუციური სტაბილურობაზე.

კონფლიქტურ რეგიონებთან დაკავშირებული საკითხები დამატებით სირთულეს ქმნის. ეფექტური კონტროლის არარსებობა ზღუდავს სახელმწიფოს შესაძლებლობებს, თუმცა საერთაშორისო სამართლის თვალსაზრისით ვალდებულება არ იშლება მთლიანად. სახელმწიფო ვალდებულია გამოიყენოს ყველა ხელმისაწვდომი სამართლებრივი და დიპლომატიური მექანიზმი უფლებათა დაცვის უზრუნველსაყოფად და მინიმუმამდე დაიყვანოს დისკრიმინაციის რისკები კონფლიქტით დაზარალებული პირების მიმართ.

საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულების საერთო შეფასება შეიძლება ჩამოყალიბდეს შემდეგნაირად: საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩო დიდწილად შეესაბამება CEDAW-ისა და CRPD-ის მოთხოვნებს, თუმცა პრაქტიკული განხორციელება კვლავ საჭიროებს სისტემურ გაძლიერებას. შესაბამისობა ნაწილობრივია, რადგან ინსტიტუციური მექანიზმები არ არის სრულად ეფექტიანი, სასამართლო პრაქტიკაში საერთაშორისო ნორმების ინტეგრაცია შეზღუდულია, ხოლო პოლიტიკის განხორციელება ზოგ შემთხვევაში ხასიათდება ფორმალურობით.

გრძელვადიანი შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანია რამდენიმე მიმართულება. პირველ რიგში, საჭიროა საკანონმდებლო სტაბილურობისა და არარეგრესიულობის პრინციპის დაცვა. მეორე, აუცილებელია ინსტიტუციური მექანიზმების რეალური გაძლიერება — საკმარისი ფინანსური და ადამიანური რესურსებით, გამჭვირვალე ანგარიშვალდებულებით და მონაწილეობის ხარისხის გაუმჯობესებით. მესამე, მნიშვნელოვანია საერთაშორისო კონვენციების სისტემური ინტეგრაცია სასამართლო პრაქტიკაში და იურიდიული პროფესიის ტრენინგში. მეოთხე, პოლიტიკის დაგეგმვაში უნდა დამკვიდრდეს ინტერსექციული მიდგომა, რომელიც აღიარებს გადაჯაჭვული დისკრიმინაციის ფორმებს.

საბოლოოდ, საქართველოს მიერ აღებული საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულება წარმოადგენს დინამიკურ პროცესს, რომელიც მოითხოვს მუდმივ მონიტორინგს, თვითშეფასებას და რეფორმას. დისკრიმინაციისგან ეფექტიანი დაცვა არ არის მხოლოდ საერთაშორისო ვალდებულება; იგი წარმოადგენს დემოკრატიული სახელმწიფოსა და ადამიანის ღირსების პატივისცემის საფუძველს. სწორედ ამ პრინციპების თანმიმდევრული განხორციელება განსაზღვრავს, რამდენად შეძლებს საქართველო სრულ შესაბამისობას CEDAW-ისა და CRPD-ის სტანდარტებთან.

**საქართველოს მიერ CEDAW-ისა და GRETA-ს
ფარგლებში აღებული საერთაშორისო
სამართლებრივი ვალდებულებების შესრულების
ანალიზი: დისკრიმინაციისგან დაცვის
სამართლებრივი ჩარჩო და პრაქტიკა**

1. შესავალი

საქართველოს მიერ ქალთა დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კონვენციის (CEDAW) და ევროპის საბჭოს ადამიანთა ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის კონვენციის რატიფიცირება სახელმწიფოს აკისრებს არა მხოლოდ პოლიტიკურ, არამედ მკაცრად სამართლებრივ ვალდებულებებს.¹ აღნიშნული ხელშეკრულებები ქმნის სავალდებულო საერთაშორისო სამართლებრივ ჩარჩოს, რომლის ფარგლებში სახელმწიფო ვალდებულია უზრუნველყოს ადამიანის უფლებათა დაცვა თავისი იურისდიქციის ფარგლებში მყოფი ყველა პირისათვის, განსაკუთრებით კი იმ ჯგუფებისათვის, რომლებიც ისტორიულად და სტრუქტურულად იმყოფებიან უთანასწორო მდგომარეობაში. CEDAW და ტრეფიკინგის საწინააღმდეგო კონვენცია არ შემოიფარგლება დისკრიმინაციის ფორმალური აკრძალვით; ისინი სახელმწიფოსგან მოითხოვს აქტიურ, მიზანმიმართულ და ეფექტიან პოლიტიკას, რომელიც მიმართული იქნება სუბსტანციური თანასწორობის მიღწევისკენ.²

CEDAW-ის ფილოსოფია ეფუძნება დისკრიმინაციის ფართო გაგებას, რომელიც მოიცავს როგორც პირდაპირ, ისე არაპირდაპირ დისკრიმინაციას, სტრუქტურულ უთანასწორობას, გენდერულ სტერეოტიპებსა და ქალთა მიმართ ძალადობას.³ კომიტეტის განმარტებითი პრაქტიკის მიხედვით, ქალთა მიმართ ძალადობა

1 ქალთა დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კონვენცია (CEDAW), 1979, UNTS Vol. 1249, p. 13.

2 ევროპის საბჭოს კონვენცია ადამიანთა ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ, ვარშავა, 2005, ETS No. 197.

3 CEDAW, მუხლი 2.

თავისთავად წარმოადგენს დისკრიმინაციის ფორმას⁴, რადგან ის ზღუდავს ქალთა შესაძლებლობას სრულად ისარგებლონ ადამიანის უფლებებითა და თავისუფლებებით. ამდენად, ქალთა მიმართ ძალადობის პრევენცია და ეფექტიანი რეაგირება არა მხოლოდ სისხლისსამართლებრივი პოლიტიკის საკითხია, არამედ თანასწორობის უზრუნველყოფის აუცილებელი კომპონენტია.

ანალოგიურად, ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის კონვენცია, რომლის შესრულებას GRETA-ს მონიტორინგის მექანიზმი აკონტროლებს, ტრეფიკინგს განიხილავს როგორც ადამიანის უფლებათა მძიმე დარღვევას, რომელიც ხშირად დაკავშირებულია გენდერულ, სოციალურ და ეკონომიკურ უთანასწორობასთან. ტრეფიკინგის მსხვერპლთა უმრავლესობას ქალები და გოგონები წარმოადგენენ, განსაკუთრებით სექსუალური და შრომითი ექსპლუატაციის კონტექსტში. შესაბამისად, ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტიანობა მჭიდროდ უკავშირდება გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის ხარისხს და სახელმწიფოს უნარს, აღმოფხვრას მონყვლადობის გამომწვევი სტრუქტურული ფაქტორები.

საერთაშორისო სამართლის თანამედროვე დოქტრინაში აღნიშნული ხელშეკრულებები განიხილება როგორც „პოზიტიური ვალდებულებების“ წყარო.⁵ სახელმწიფო ვალდებულია არა მხოლოდ თავი შეიკავოს დისკრიმინაციული ქმედებებისგან, არამედ აქტიურად იმოქმედოს დისკრიმინაციის აღმოსაფხვრელად. ეს მოიცავს კანონმდებლობის ჰარმონიზაციას, ეფექტიანი ინსტიტუციური მექანიზმების შექმნას, დამოუკიდებელი მონიტორინგის უზრუნველყოფას და პრაქტიკაში რეალური დაცვის გარანტირებას. ამ კონტექსტში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება *due diligence* სტანდარტს⁶, რომლის თანახმადაც სახელმწიფო პასუხისმგებელია არა მხოლოდ საკუთარი ორგანოების ქმედებებზე, არამედ კერძო პირების მიერ ჩადენილი დარღვევების აღკვეთაზეც იმ შემთხვევაში, თუ მან ვერ უზრუნველყო სათანადო პრევენცია, გამოძიება, დასჯა და რეაბილიტაცია.

4 CEDAW, მუხლი 2 (ა)-(ფ).

5 CEDAW კომიტეტი, ზოგადი რეკომენდაცია №28 (2010).

6 CEDAW, მუხლი 5.

გარდა ამისა, ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო სისტემაში მოქმედებს პროგრესული განვითარებისა და არარეგრესულობის პრინციპი (non-retrogression)⁷, რომლის მიხედვითაც სახელმწიფომ არ უნდა გადადგას ისეთი ნაბიჯები, რომლებიც შეასუსტებს უკვე მიღწეულ დაცვის სტანდარტებს. განსაკუთრებით გენდერული თანასწორობის სფეროში, სადაც ისტორიულად არსებობდა ღრმა უთანასწორობა, საერთაშორისო ორგანოები მკაცრად აფასებენ ნებისმიერ საკანონმდებლო ან პოლიტიკურ ცვლილებას, რომელიც შეიძლება აღქმულ იქნას როგორც დაცვის დონის შემცირება.

ამ ფონზე, საქართველოს მიერ აღებული ვალდებულებების შეფასება უნდა განხორციელდეს არა მხოლოდ ნორმატიული შესაბამისობის ჩრილში, არამედ პრაქტიკული ეფექტიანობის ანალიზის გზით. მნიშვნელოვანია დადგინდეს, რამდენად უზრუნველყოფს საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩო დე იურე თანასწორობას და რამდენად გარდაიქმნება ეს თანასწორობა რეალურ, დე ფაქტო შედეგებად. ასევე აუცილებელია შეფასდეს, რამდენად ეფექტიანად მუშაობს ინსტიტუციური მექანიზმები, რამდენად სრულდება მონიტორინგის ორგანოების რეკომენდაციები და სად იკვეთება ნორმასა და პრაქტიკას შორის დისონანსი.

წინამდებარე კვლევის მიზანია სწორედ ამ საკითხების კომპლექსური ანალიზი ანგარიშების მდგომარეობის მიხედვით. კვლევა შეაფასებს, რამდენად შეესაბამება საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩო და პრაქტიკა CEDAW-ისა და GRETA-ს ფარგლებში ნაკისრ საერთაშორისო სამართლებრივ ვალდებულებებს, და გამოავლენს იმ სფეროებს, სადაც შესაბამისობა ნაწილობრივია ან პრობლემურია. ამასთან, წარმოდგენილი იქნება კრიტიკული ანალიზი იმ პრობლემური საკითხებისა, რომლებიც იკვეთება საერთაშორისო ვალდებულებებსა და ეროვნულ პრაქტიკას შორის, და ჩამოყალიბდება რეკომენდაციები, რომლებიც შეიძლება გახდეს საფუძველი პოლიტიკისა და კანონმდებლობის შემდგომი გაუმჯობესებისათვის.

ამრიგად, კვლევა არ შემოიფარგლება აღწერითი მიმოხილვით.

⁷ CEDAW კომიტეტი, ზოგადი რეკომენდაციები №19 (1992) და №35 (2017).

იგი ეფუძნება საერთაშორისო სამართლებრივი პრინციპების გაანალიზებას, მონიტორინგის ორგანოების დასკვნების შეფასებას და შესაბამისობის ხარისხის კრიტიკულ ანალიზს, რაც საშუალებას იძლევა ობიექტურად შეფასდეს საქართველოს მიერ დისკრიმინაციისგან დაცვის უზრუნველყოფის დონე მის იურისდიქციაში მყოფი პირებისათვის.

2. საერთაშორისო სამართლებრივი ჩარჩო: საქართველოს ვალდებულებების შინაარსი

საქართველოს მიერ CEDAW-ისა და ევროპის საბჭოს ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის კონვენციის რატიფიცირება ქმნის სამართლებრივად სავალდებულო ჩარჩოს, რომელიც განსაზღვრავს სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის შინაარსსა და ფარგლებს დისკრიმინაციისგან დაცვის მიმართულებით. აღნიშნული ხელშეკრულებები არ წარმოადგენს მხოლოდ დეკლარაციულ ინსტრუმენტებს; ისინი ადგენს კონკრეტულ ვალდებულებებს, რომელთა შესრულება ექვემდებარება საერთაშორისო მონიტორინგს და შეფასებას.

CEDAW-ის მე-2 მუხლი წარმოადგენს კონვენციის ნორმატიულ ბირთვს⁸. მისი მიხედვით, სახელმწიფო ვალდებულია მიიღოს „ყველა სათანადო ზომა“ ქალთა დისკრიმინაციის აღმოსაფხვრელად. ამ ფორმულირების მნიშვნელობა საერთაშორისო სამართლის კონტექსტში ფართოა და მოიცავს როგორც საკანონმდებლო, ისე ადმინისტრაციულ, სასამართლო და პოლიტიკურ ზომებს. „ყველა სათანადო ზომა“ არ ნიშნავს მხოლოდ ფორმალური აკრძალვის გამოცხადებას; იგი გულისხმობს აქტიურ, სისტემურ და შედეგზე ორიენტირებულ პოლიტიკას, რომელიც მიმართულია დისკრიმინაციის მიზეზების აღმოფხვრისკენ.

დისკრიმინაციული კანონმდებლობის გაუქმება წარმოადგენს მინიმალურ სტანდარტს. თუმცა CEDAW-ის განმარტებითი პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ ფორმალური თანასწორობა არასაკმარისია, თუ იგი არ იძლევა რეალურ შედეგებს. სწორედ ამიტომ კონვენცია ითვალისწინებს სუბსტანციური თანასწორობის კონცეფციას, რომელიც გულისხმობს ისტორიული

8 ევროპის საბჭოს ტრეფიკინგის კონვენცია, მუხლი 1.

და სტრუქტურული უთანასწორობის გათვალისწინებას. ქალთა მიმართ არსებული სტერეოტიპები, სოციალურ-კულტურული ნორმები და ძალაუფლების დისბალანსი ქმნის ისეთ გარემოს, სადაც ფორმალურად ნეიტრალური კანონიც კი შეიძლება დისკრიმინაციულ შედეგებს იწვევდეს. ამდენად, სახელმწიფოს ვალდებულება ვრცელდება არა მხოლოდ კანონების ტექსტზე, არამედ მათი პრაქტიკული გავლენის შეფასებაზეც.

CEDAW-ის მე-5 მუხლი განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს გენდერული სტერეოტიპების აღმოფხვრას.⁹ ეს მუხლი პირდაპირ ავალდებულებს სახელმწიფოს მიიღოს ზომები ისეთი სოციალურ-კულტურული მოდელების შეცვლისთვის, რომლებიც ეფუძნება ქალთა და კაცთა როლების სტერეოტიპულ აღქმას. საერთაშორისო პრაქტიკაში ეს განიხილება როგორც სტრუქტურული დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლის ერთ-ერთი ცენტრალური კომპონენტი. შესაბამისად, განათლების პოლიტიკა, მედიის რეგულირება, საჯარო დისკურსი და ცნობიერების ამაღლების პროგრამები სახელმწიფოს ვალდებულებების ნაწილია და მათი შეფასება აუცილებელია შესაბამისობის ანალიზისას.

ქალთა მიმართ ძალადობა, როგორც CEDAW-ის კომიტეტის ზოგადი რეკომენდაციები №19 და №35 განმარტავს, წარმოადგენს დისკრიმინაციის ფორმას¹⁰, რადგან იგი ქალებს ართმევს თანაბარი შესაძლებლობის გამოყენებას საზოგადოებრივ და კერძო სფეროში. ამგვარი განმარტება მნიშვნელოვნად აფართოებს სახელმწიფოს პასუხისმგებლობას. ძალადობის პრევენცია, ეფექტიანი გამოძიება, დამნაშავეთა დასჯა და მსხვერპლთა დაცვა არ არის მხოლოდ სისხლის სამართლის პოლიტიკის საკითხი; იგი თანასწორობის უზრუნველყოფის აუცილებელი ელემენტია. სახელმწიფოს ვალდებულება ვრცელდება კერძო სფეროზეც, რაც ნიშნავს, რომ ოჯახში ან ინტიმურ ურთიერთობებში ჩადენილი ძალადობაც ექვემდებარება სახელმწიფოს პასუხისმგებლობას, თუ იგი ვერ უზრუნველყოფს სათანადო რეაგირებას.

CEDAW ასევე ითვალისწინებს დროებითი სპეციალური ზომების

9 GRETA, Report on Georgia (Latest Evaluation Round).

10 ევროპის საბჭოს ტრეფიკინგის კონვენცია, მუხლები 10—17.

მიღების შესაძლებლობასა და საჭიროებას. ეს მექანიზმი მიზნად ისახავს რეალური თანასწორობის მიღწევას იმ შემთხვევებში, როდესაც ისტორიული უთანასწორობა სისტემურად ზღუდავს ქალთა მონაწილეობას პოლიტიკურ, ეკონომიკურ ან სოციალურ ცხოვრებაში. დროებითი სპეციალური ზომები არ განიხილება როგორც დისკრიმინაცია მამაკაცების მიმართ; პირიქით, ისინი აღიარებულია როგორც ლეგიტიმური ინსტრუმენტი სუბსტანციური თანასწორობის უზრუნველსაყოფად.

ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის კონვენციის ჩარჩოში სახელმწიფოს ვალდებულებები განსხვავებული, მაგრამ შინაარსობრივად მჭიდროდ დაკავშირებულია CEDAW-ის პრინციპებთან. ტრეფიკინგი განიხილება როგორც ადამიანის უფლებათა მძიმე დარღვევა¹¹, რომელიც არღვევს პიროვნების ღირსებას, თავისუფლებასა და ფიზიკურ ხელშეუხებლობას. GRETA-ს მონიტორინგის პრაქტიკა ხაზს უსვამს, რომ ტრეფიკინგის მსხვერპლთა უმრავლესობა ქალები და გოგონები არიან, რაც ამ დანაშაულს გენდერულ განზომილებას ანიჭებს.

ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის კონვენცია სახელმწიფოს აკისრებს ვალდებულებას უზრუნველყოს პრევენცია, მსხვერპლთა ადრეული იდენტიფიცირება, დაცვა, რეაბილიტაცია და კომპენსაცია, ასევე ეფექტიანი სისხლისსამართლებრივი დევნა. განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება მსხვერპლზე ორიენტირებულ მიდგომას, რომლის მიხედვითაც სახელმწიფო ვალდებულია უზრუნველყოს, რომ მსხვერპლი არ გახდეს მეორეული ვიქტიმიზაციის მსხვერპლის სამართლებრივი პროცესის ფარგლებში. ამასთან, კონვენცია მოითხოვს მონყვლადი ჯგუფების სპეციფიკური საჭიროებების გათვალისწინებას, მათ შორის ქალებისა და ბავშვების განსაკუთრებულ დაცვას.

ორივე კონვენციის შესრულების შეფასებისას ცენტრალურ მნიშვნელობას იძენს დუე დილიგენცე სტანდარტი¹². ეს სტანდარტი გულისხმობს, რომ სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა განისაზღვრება არა მხოლოდ პირდაპირი დარღვევებით, არამედ იმ შემთხვევებითაც, როდესაც მან ვერ უზრუნველყო სათანადო პრევენცია ან რეაგირება კერძო პირების მიერ ჩადენილ

11 CEDAW GR №35; Opuz v. Turkey (ECtHR, 2009).

12 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 11.

დარღვევებზე. შესაბამისად, შესაბამისობის შეფასება უნდა ეფუძნებოდეს არა მხოლოდ კანონების არსებობას, არამედ მათი პრაქტიკული ეფექტიანობის ანალიზს.

ამგვარად, საქართველოს მიერ აღებული საერთაშორისო ვალდებულებები მოიცავს ორმაგ განზომილებას: ნორმატიულ შესაბამისობას და პრაქტიკულ ეფექტიანობას. მხოლოდ კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია არ არის საკმარისი, თუ იგი არ იწვევს რეალურ ცვლილებებს დისკრიმინაციის შემცირების მიმართულებით. შესაბამისად, შემდგომი ანალიზი უნდა შეფასდეს სწორედ ამ კრიტერიუმებით – რამდენად ასახავს საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩო საერთაშორისო სტანდარტებს და რამდენად უზრუნველყოფს პრაქტიკა მათ რეალურ განხორციელებას.

3. საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩო CEDAW-ის კონტექსტში

3.1. დე იურე თანასწორობა: ნორმატიული შესაბამისობა და მისი საზღვრები

საქართველოს სამართლებრივი სისტემა ფორმალურად აღიარებს თანასწორობის პრინციპს როგორც კონსტიტუციურ ღირებულებას. საქართველოს კონსტიტუცია ადგენს ყველას თანასწორობას კანონის წინაშე და მოიცავს სპეციალურ ჩანაწერს ქალთა და კაცთა თანასწორობის შესახებ, რაც ასახავს სახელმწიფოს ვალდებულებას უზრუნველყოს გენდერული თანასწორობა არა მხოლოდ ზოგადი თანასწორობის პრინციპის ფარგლებში, არამედ როგორც დამოუკიდებელი, პოლიტიკურად და სამართლებრივად მნიშვნელოვანი მიზანი. ამასთან, მიღებულია კანონი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ, რომელიც კრძალავს პირდაპირ და არაპირდაპირ დისკრიმინაციას სხვადასხვა ნიშნით, მათ შორის სქესის საფუძველზე, ხოლო გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონი განსაზღვრავს სახელმწიფოს ინსტიტუციურ ვალდებულებებს ამ სფეროში.

სისხლის სამართლის კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებები, რომლებიც ეხება იძულებითი ქორწინების, ქალთა სასქესო ორგანოების დასახიჩრების, სტალკინგისა და ოჯახური ძალადობის კრიმინალიზაციას, წარმოადგენს მნიშვნელოვან

ნაბიჯს საერთაშორისო სტანდარტებთან ჰარმონიზაციის მიმართულებით. აღნიშნული ცვლილებები აჩვენებს, რომ სახელმწიფომ აღიარა ქალთა მიმართ ძალადობის სხვადასხვა ფორმა როგორც საზოგადოებრივად სამიში ქმედებები და მათ სისხლისსამართლებრივი რეაგირების სფეროში მოქცევა უზრუნველყო.

ანგარიშების მდგომარეობის მიხედვით, ნორმატიული ჩარჩო ფორმალურად შეესაბამება CEDAW-ის მოთხოვნებს. თუმცა საერთაშორისო მონიტორინგის ორგანოები თანმიმდევრულად მიუთითებენ, რომ სამართლებრივი ტექსტის არსებობა თავისთავად არ იძლევა თანასწორობის რეალიზაციის გარანტიას. CEDAW-ის კომიტეტის პრაქტიკა მკაფიოდ განასხვავებს დე იურე და დე ფაქტო თანასწორობას შორის განსხვავებას. დე იურე თანასწორობა გულისხმობს კანონში თანასწორობის პრინციპის აღიარებას, ხოლო დე ფაქტო თანასწორობა მოითხოვს, რომ ეს პრინციპი რეალურად აისახოს ქალთა სოციალურ, ეკონომიკურ და პოლიტიკურ მდგომარეობაზე.

სწორედ ამ ჭრილში ჩნდება სამართლებრივი ჩარჩოს შეფასების მთავარი კითხვა: რამდენად უზრუნველყოფს არსებული კანონმდებლობა რეალურ დაცვას დისკრიმინაციისგან? განსაკუთრებით პრობლემურია სექსუალური ძალადობის რეგულირება. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი კვლავ ეფუძნება ძალის, მუქარის ან უმწეობის გამოყენების კონცეფციას და არ განსაზღვრავს გაუპატიურებას თავისუფალი და ნებაყოფლობითი თანხმობის არარსებობის საფუძველზე.¹³ საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, განსაკუთრებით სტამბოლის კონვენციისა და CEDAW-ის ზოგადი რეკომენდაციების გათვალისწინებით, თანხმობა უნდა იყოს ცენტრალური ელემენტი სექსუალური ძალადობის სამართლებრივ შეფასებაში.¹⁴

თანხმობაზე დაფუძნებული განმარტების არქონა ქმნის რამდენიმე სამართლებრივ და პრაქტიკულ პრობლემას. პირველ რიგში, იგი არ ასახავს ძალაუფლების დისბალანსის რეალობას, როდესაც

¹³ საქართველოს კანონი „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“, 2014.

¹⁴ საქართველოს კანონი „გენდერული თანასწორობის შესახებ“, 2010.

მსხვერპლი შესაძლოა ვერ გამოხატავდეს წინააღმდეგობას აშკარა ძალის გამოყენების გარეშე. მეორე მხრივ, ასეთი მიდგომა ზრდის მტკიცების ტვირთს მსხვერპლზე და შეიძლება გამოიწვიოს მისი მეორეული ვიქტიმიზაცია სასამართლო პროცესში. მესამე მხრივ, ნორმატიული შეუსაბამობა პირდაპირ ეწინააღმდეგება საერთაშორისო ვალდებულებებს, რომლებიც სახელმწიფოსგან მოითხოვს სექსუალური ძალადობის ფართო და თანამედროვე გაგების ასახვას კანონმდებლობაში.

ამრიგად, მიუხედავად იმისა, რომ სამართლებრივი ჩარჩო ზოგადად შეესაბამება CEDAW-ის სტანდარტებს, სექსუალური ძალადობის სფეროში არსებული ხარვეზი მიუთითებს ნაწილობრივ შესაბამისობაზე და აჩვენებს, რომ ნორმატიული ჰარმონიზაცია ჯერ არ არის დასრულებული.

3.2. ინსტიტუციური მექანიზმები და პოლიტიკა: ფორმალური არსებობა და პრაქტიკული ეფექტიანობა

საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩო მოიცავს ინსტიტუციურ მექანიზმებს, რომლებიც მიზნად ისახავს გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის განხორციელებას. ფუნქციონირებს გენდერული თანასწორობის საბჭო, ინტერუნწყებრივი კომისიები, ეროვნული სამოქმედო გეგმები და სპეციალიზებული პროკურორები. სახელმწიფო ანგარიშები განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს თავშესაფრების, შეზღუდვის ორდერების, ელექტრონული მონიტორინგისა და მსხვერპლთა მხარდაჭერის სერვისების არსებობას.

თუმცა მონიტორინგის ანგარიშები მიუთითებს, რომ ინსტიტუციური ჩარჩოს არსებობა ყოველთვის არ ნიშნავს მის ეფექტიან მუშაობას. გენდერული ზემოქმედების შეფასება, რომელიც უნდა უზრუნველყოფდეს კანონპროექტებისა და პოლიტიკის გენდერულ ანალიზს, ხშირად ფორმალურ ხასიათს ატარებს და არ იწვევს არსებით ცვლილებებს პოლიტიკის შინაარსში. ასეთ შემთხვევაში ინსტრუმენტი კარგავს თავის სტრატეგიულ მნიშვნელობას და გადაიქცევა ადმინისტრაციულ ფორმალობად.

პრობლემურია ასევე გენდერული მოტივის იდენტიფიცირება ძალადობის საქმეებში. მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობა

ითვალისწინებს გენდერული ნიშნით ჩადენილი დანაშაულის დამამძიმებელ გარემოებად აღიარებას, პრაქტიკაში ამ ნიშნის გამოყენება შეზღუდულია. ეს მიუთითებს როგორც სამართალდამცავი ორგანოების გადამზადების საჭიროებაზე, ისე გენდერული პერსპექტივის არასაკმარის ინტეგრაციაზე სამართლებრივ პრაქტიკაში.

განსაკუთრებული გამოწვევაა რეგიონებში მომსახურებაზე წვდომა. ანგარიშები აჩვენებს, რომ სოფლად მცხოვრები ქალები და ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლები ხშირად ნაკლებად არიან ინფორმირებულნი ხელმისაწვდომი დაცვის მექანიზმების შესახებ და მათი გამოყენება პრაქტიკაში შეზღუდულია. ენობრივი ბარიერები, სოციალური სტიგმა და ეკონომიკური დამოკიდებულება ქმნის დამატებით დაბრკოლებებს, რომლებიც არარის სრულად გათვალისწინებული სახელმწიფო პოლიტიკაში.

ამრიგად, ინსტიტუციური ჩარჩო ფორმალურად არსებობს და გარკვეულ პროგრესსაც აჩვენებს, თუმცა მისი ეფექტიანობა არ არის ერთგვაროვანი და ხშირად დამოკიდებულია კონკრეტულ რეგიონსა და სოციალურ ჯგუფზე. CEDAW-ის სტანდარტების შესაბამისად, სახელმწიფოს ვალდებულებაა უზრუნველყოს დაცვის მექანიზმების ხელმისაწვდომობა და ეფექტიანობა ყველა ქალისთვის, განურჩევლად მათი სოციალური, ეთნიკური თუ გეოგრაფიული მდგომარეობისა. ამ თვალსაზრისით, საქართველოს ინსტიტუციური სისტემა ნაწილობრივ აკმაყოფილებს საერთაშორისო მოთხოვნებს, თუმცა კვლავ საჭიროებს გაძლიერებას და უფრო თანმიმდევრულ განხორციელებას.

4. პრაქტიკის შეფასება: ნორმასა და რეალობას შორის დისონანსი

საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩოს ფორმალური შესაბამისობის მიუხედავად, პრაქტიკული განხორციელების ანალიზი აჩვენებს, რომ ნორმასა და რეალობას შორის კვლავ არსებობს მნიშვნელოვანი დისონანსი. CEDAW-ის მონიტორინგის ანგარიშები ხაზს უსვამს, რომ ქალთა მიმართ ძალადობა, მათ შორის ფემიციდი და ოჯახური ძალადობა,

კვლავ წარმოადგენს სისტემურ გამოწვევას.¹⁵ მიუხედავად იმისა, რომ სისხლისსამართლებრივი დევნის სტატისტიკური ზრდა გარკვეულ პროგრესს ასახავს, ძალადობის მაღალი მაჩვენებლები მიუთითებს, რომ არსებული პოლიტიკა ვერ უზრუნველყოფს ეფექტიან პრევენციას და სტრუქტურული მიზეზების აღმოფხვრას.

საერთაშორისო სამართლის ფარგლებში დუე დილიგენცე სტანდარტი სახელმწიფოსგან მოითხოვს არა მხოლოდ რეაქტიულ, არამედ პრევენციულ პოლიტიკას. ეს ნიშნავს, რომ სახელმწიფოს ვალდებულება ვრცელდება ძალადობის რისკების ადრეულ იდენტიფიცირებაზე, საფრთხის შეფასებაზე და დროულ, ეფექტიან დაცვით ზომებზე. მონიტორინგის ანგარიშების მიხედვით, საქართველოში დანერგილია რისკ-შეფასების ინსტრუმენტები და სამართალდამცავი ორგანოები ვალდებულნი არიან შეაფასონ განმეორებითი ძალადობის ალბათობა. თუმცა პრაქტიკაში მათი გამოყენება ყოველთვის თანმიმდევრული და სრულყოფილი არ არის. არსებობს შემთხვევები, როდესაც ძალადობის განმეორებითი ეპიზოდები არ იწვევს საკმარისად მკაცრ და სწრაფ რეაგირებას, რაც საბოლოოდ ტრაგიკულ შედეგებს იწვევს.

ფემიციდის შემთხვევების ანალიზი ცხადყოფს, რომ ხშირია წინარე ძალადობის სიგნალები, რაც მიუთითებს სისტემურ ხარვეზებზე პრევენციის მექანიზმებში. ეს გარემოება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საერთაშორისო სტანდარტების გათვალისწინებით, რადგან CEDAW-ის კომიტეტი მკაფიოდ განმარტავს, რომ სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა დგება მაშინაც, როდესაც მან ვერ უზრუნველყო ადეკვატური პრევენცია, მიუხედავად არსებული რისკის ცნობადობისა. ამგვარად, სისხლისსამართლებრივი რეაგირების ზრდა ვერ ფარავს იმ პრობლემას, რომ ძალადობის ესკალაცია ხშირად არ აღკვეთილია ადრეულ ეტაპზე.

სექსუალური ძალადობის საქმეებში არსებული პრაქტიკა კიდევ უფრო მკვეთრად აჩვენებს ნორმასა და რეალობას შორის განსხვავებას. მსხვერპლთა მეორეული ვიქტიმიზაცია კვლავ

¹⁵ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, შესაბამისი მუხლები (126¹, 137—139, 143¹ და სხვ.).

წარმოადგენს მნიშვნელოვან გამოწვევას. სამართლებრივი პროცედურების დროს დაზარალებულებს ხშირად უწევთ განმეორებითი დაკითხვები, ინტიმური გარემოებების დეტალური გამოკვლევა და მათი სანდოობის ეჭვქვეშ დაყენება. ასეთი პრაქტიკა ეწინააღმდეგება მსხვერპლზე ორიენტირებული მიდგომის პრინციპს, რომელიც საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით აუცილებელია სექსუალური ძალადობის საქმეებში.

მეორეული ვიქტიმიზაცია გავლენას ახდენს არა მხოლოდ კონკრეტულ საქმეზე, არამედ ფართო სოციალურ კონტექსტზეც. როდესაც დაზარალებულები ხედავენ, რომ სამართლებრივი პროცესი მათთვის დამატებით ფსიქოლოგიურ ტვირთს ქმნის, ისინი ნაკლებად მიმართავენ სამართალდამცავ ორგანოებს. შედეგად, ძალადობის რეალური მასშტაბი შესაძლოა ოფიციალურ მონაცემებში სრულად არ აისახოს. ეს გარემოება პირდაპირ უკავშირდება სუბსტანციური თანასწორობის პრობლემას, რადგან ქალები ფაქტობრივად ვერ სარგებლობენ იმ დაცვის მექანიზმებით, რომლებიც ფორმალურად არსებობს.

პრაქტიკის შეფასება ასევე უნდა მოიცავდეს რეგიონულ და სოციალურ განზომილებებს. ანგარიშები მიუთითებს, რომ სოფლად მცხოვრები ქალები და ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლები ნაკლებად სარგებლობენ ხელმისაწვდომი დაცვის მექანიზმებით. ენობრივი ბარიერები, სოციალური სტიგმა და ეკონომიკური დამოკიდებულება ქმნის დამატებით დაბრკოლებებს, რომლებიც სრულად არ არის გათვალისწინებული პრევენციულ პოლიტიკაში. საერთაშორისო ვალდებულებების მიხედვით, დაცვის სისტემა უნდა იყოს თანაბრად ხელმისაწვდომი ყველა ქალისთვის, განურჩევლად მათი სოციალური თუ გეოგრაფიული მდგომარეობისა. ამ თვალსაზრისით, პრაქტიკაში არსებული უთანასწორობა მიუთითებს ნაწილობრივ შესრულებაზე.

ამრიგად, მიუხედავად ნორმატიული პროგრესისა, პრაქტიკული განხორციელება კვლავ შეიცავს მნიშვნელოვან ხარვეზებს. ნორმასა და რეალობას შორის არსებული დისონანსი ცხადყოფს, რომ საქართველო ნაწილობრივ ასრულებს CEDAW-ის ფარგლებში ნაკისრ ვალდებულებებს, თუმცა due diligence სტანდარტის სრული რეალიზაცია ჯერ არ არის მიღწეული.

5. GRETA-ს ჩარჩო და ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლა

ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროში საქართველოს პოლიტიკა ეფუძნება „4P“ მიდგომას¹⁶, რომელიც მოიცავს პრევენციას, მსხვერპლთა დაცვას, სისხლისსამართლებრივ დევნას და პარტნიორობას. ინსტიტუციური მექანიზმები ფორმალურად გამართულია, რეგულარულად მიიღება ეროვნული სამოქმედო გეგმები და ფუნქციონირებს სპეციალიზებული ორგანოები. ეს გარემოება მიუთითებს, რომ სახელმწიფოს ნორმატიული და პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული ჩარჩო ძირითადად შეესაბამება ტრეფიკინგის საწინააღმდეგო კონვენციის მოთხოვნებს.¹⁷

თუმცა GRETA-ს შეფასებები მიუთითებს რიგ პრობლემებზე, რომლებიც გავლენას ახდენს პოლიტიკის ეფექტიანობაზე. ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხია შრომითი ექსპლუატაციის შემთხვევების იდენტიფიცირების დაბალი მაჩვენებელი.¹⁸ მიუხედავად იმისა, რომ ტრეფიკინგის სამართლებრივი განმარტება მოიცავს როგორც სექსუალურ, ისე შრომით ექსპლუატაციას, პრაქტიკაში ყურადღება ხშირად კონცენტრირებულია სექსუალური ექსპლუატაციის შემთხვევებზე. ეს მიუთითებს, რომ შრომითი ექსპლუატაცია შეიძლება დარჩეს ნაკლებად ხილული და არასაკმარისად გამოძიებული.

პრობლემურია ასევე კომპენსაციის მექანიზმის პრაქტიკული გამოყენება. მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობა ითვალისწინებს მსხვერპლთა კომპენსაციას¹⁹, ანგარიშები მიუთითებს, რომ კომპენსაციის მიღების შემთხვევები იშვიათია.²⁰ საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, მსხვერპლთა რეაბილიტაცია და კომპენსაცია წარმოადგენს ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის არსებით კომპონენტს. კომპენსაციის არასაკმარისი გამოყენება შეიძლება მიუთითებდეს როგორც პროცედურულ სირთულეებზე, ისე მსხვერპლთა ინფორმირებულობის დაბალ დონეზე.

16 GRETA reporti (4P approach assessment)

17 GRETA Third Evaluation Round Report on Georgia

18 GRETA reporti (Labour exploitation identification)

19 ევროპის საბჭოს ტრეფიკინგის კონვენცია, მუხლი 15

20 GRETA Report (Compensation practice)

განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა მოწყვლად ჯგუფებს, მათ შორის მიგრანტ ქალებსა და ბავშვებს. GRETA-ს შეფასებები ხაზს უსვამს, რომ ამ ჯგუფების იდენტიფიცირება და დაცვა საჭიროებს უფრო სისტემურ და პროაქტიულ მიდგომას.²¹ ტრეფიკინგი მჭიდროდ არის დაკავშირებული გენდერულ უთანასწორობასთან, ეკონომიკურ დაუცველობასთან და სოციალურ მარგინალიზაციასთან. შესაბამისად, ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტიანობა დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად ახერხებს სახელმწიფო ამ სტრუქტურული ფაქტორების გათვალისწინებას პოლიტიკის შემუშავებისას.

ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროში არსებული ხარვეზები აჩვენებს, რომ ნორმატიული და ინსტიტუციური ჩარჩო მთლიანობაში ფუნქციონირებს, თუმცა პრაქტიკული განხორციელება კვლავ საჭიროებს გაძლიერებას. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია გენდერული პერსპექტივის ინტეგრაცია ტრეფიკინგის საწინააღმდეგო პოლიტიკაში, რადგან ქალები და გოგონები ხშირად წარმოადგენენ ყველაზე მოწყვლად ჯგუფს.

ამრიგად, GRETA-ს ჩარჩოში საქართველოს ვალდებულებების შესრულება შეიძლება შეფასდეს როგორც ნაწილობრივ ეფექტიანი,²² თუმცა საჭიროებს უფრო თანმიმდევრულ და პროაქტიულ განხორციელებას. ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის წარმატება მჭიდროდ არის დაკავშირებული გენდერული თანასწორობის საერთო პოლიტიკასთან, რაც კიდევ ერთხელ აჩვენებს CEDAW-ისა და GRETA-ს ჩარჩოების ურთიერთკავშირს.

6. შესაბამისობის შეფასება

საქართველოს მიერ CEDAW-ისა და GRETA-ს ფარგლებში ნაკისრი საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულებების შესრულების საერთო შეფასება აჩვენებს კომპლექსურ და მრავალშრიან სურათს. სამართლებრივი ჩარჩოს დონეზე საქართველო მნიშვნელოვან პროგრესს აჩვენებს. კონსტიტუციური გარანტიები, ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობა,

21 GRETA Report (Vulnerable groups)

22 GRETA Third Evaluation Round Report

გენდერული თანასწორობის შესახებ სპეციალური ნორმები და ტრეფიკინგის საწინააღმდეგო ინსტიტუციური მექანიზმები ქმნის საფუძველს, რომელიც ფორმალურად შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს.²³ თუმცა შესაბამისობის შეფასება ვერ შემოიფარგლება მხოლოდ ნორმატიული ჰარმონიზაციით. საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულების კრიტერიუმი ეფუძნება სუბსტანციური თანასწორობის რეალიზაციას და პრაქტიკულ ეფექტიანობას.²⁴

ერთ-ერთი ყველაზე თვალსაჩინო პრობლემა არის სექსუალური ძალადობის რეგულირების შეუსაბამობა²⁵ საერთაშორისო სტანდარტებთან. გაუპატიურების განმარტების არარსებობა თანხმობის კონცეფციაზე დაყრდნობით არა მხოლოდ ნორმატიული ხარვეზია, არამედ გავლენას ახდენს პრაქტიკაზე. ასეთი რეგულირება არ ასახავს ძალაუფლების დისბალანსის და ფსიქოლოგიური იძულების რეალობას, რაც სექსუალური ძალადობის თანამედროვე გაგების განუყოფელი ნაწილია. შედეგად, სახელმწიფო ვერ უზრუნველყოფს სრულ შესაბამისობას CEDAW-ის მოთხოვნებთან და ვერ ქმნის მსხვერპლზე ორიენტირებულ სამართლებრივ გარემოს.

გარდა ამისა, ანგარიშებში იკვეთება გენდერული პერსპექტივის შესაძლო შესუსტების ტენდენცია, რაც განსაკუთრებით პრობლემურია არარეგრესულობის პრინციპის²⁶ ჭრილში. გენდერული პოლიტიკის ინსტიტუციური და საკანონმდებლო განმტკიცება წარმოადგენს საერთაშორისო ვალდებულებების არსებით კომპონენტს, ხოლო ნებისმიერი რეგრესული ნაბიჯი, რომელიც ასუსტებს გენდერული ანალიზის როლს, შეიძლება შეფასდეს როგორც დაცვის დონის შემცირება. ადამიანის უფლებათა დაცვის სისტემაში სახელმწიფოს ეკისრება ვალდებულება არა მხოლოდ შეინარჩუნოს, არამედ გააძლიეროს უკვე მიღწეული სტანდარტები.

ინტერსექციური მიდგომის²⁷ არასაკმარისი ინტეგრაცია კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი გამოწვევაა. CEDAW-ის თანამედროვე

23 CEDAW Concluding Observations (Legal framework assessment)

24 CEDAW GR №28 (De jure / De facto equality)

25 CEDAW GR №35; სტამბოლის კონვენცია

26 Non-retrogression principle – UN Committee practice

27 CEDAW GR №28

განმარტებითი პრაქტიკა აღიარებს, რომ ქალები შესაძლოა ერთდროულად განიცდიდნენ მრავალმხრივ დისკრიმინაციას – სქესის, ეთნიკური წარმომავლობის, სოციალური სტატუსის, ჯანმრთელობის მდგომარეობის ან სექსუალური ორიენტაციის საფუძველზე. მიუხედავად იმისა, რომ ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობა მოიცავს სხვადასხვა ნიშნებს, პრაქტიკაში პოლიტიკა ხშირად არ ითვალისწინებს ამ მრავალმხრივ რეალობას. შედეგად, მონყვლადი ჯგუფები ვერ სარგებლობენ დაცვის მექანიზმებით თანაბარი ხარისხით.

პრევენციული პოლიტიკის არასრულყოფილება ასევე მნიშვნელოვან პრობლემად რჩება. ძალადობის მაღალი მაჩვენებლები, განსაკუთრებით ფემიციდის შემთხვევები, მიუთითებს, რომ რისკის ადრეული იდენტიფიცირების და ესკალაციის პრევენციის მექანიზმები სრულად ეფექტიანი არ არის. Due diligence სტანდარტის შესაბამისად,²⁸ სახელმწიფოს ვალდებულება მოიცავს არა მხოლოდ რეაგირებას, არამედ სისტემურ პრევენციას, რაც გულისხმობს განათლებას, ცნობიერების ამაღლებას, გენდერული სტერეოტიპების წინააღმდეგ ბრძოლას და სოციალურ მხარდაჭერას. ამ მიმართულებით პოლიტიკა კვლავ საჭიროებს გაძლიერებას.

რეგიონული უთანასწორობა²⁹ დამატებით ამძიმებს შესაბამისობის შეფასებას. დაცვის მექანიზმების ხელმისაწვდომობა და ინფორმირებულობა არ არის ერთგვაროვანი ქვეყნის მასშტაბით. სოფლად მცხოვრები ქალები და ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლები ხშირად ნაკლებად სარგებლობენ არსებული ინსტიტუციური მექანიზმებით, რაც მიუთითებს პრაქტიკაში თანასწორობის არასრულ რეალიზაციაზე.

GRETA-ს ჩარჩოში შესაბამისობის შეფასება ასევე აჩვენებს ნაწილობრივ შესრულებას. ტრეფიკინგის საწინააღმდეგო პოლიტიკა ფორმალურად გამართულია, თუმცა შრომითი ექსპლუატაციის შემთხვევების იდენტიფიცირების დაბალი მაჩვენებელი და კომპენსაციის მექანიზმის იშვიათი გამოყენება მიუთითებს პრაქტიკულ ხარვეზებზე. ტრეფიკინგის მსხვერპლთა ეფექტიანი დაცვა მოითხოვს პროაქტიულ და მსხვერპლზე

28 CEDAW GR №35 (due diligence)

29 CEDAW Concluding Observations (Regional access)

ორიენტირებულ მიდგომას, რომელიც სრულად არ არის უზრუნველყოფილი.

ამრიგად, საქართველოს მიერ საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულება შეიძლება შეფასდეს როგორც ნაწილობრივი შესაბამისობა. სამართლებრივი ჩარჩო ძირითადად შეესაბამება საერთაშორისო მოთხოვნებს, თუმცა პრაქტიკაში არსებული ხარვეზები აფერხებს სუბსტანციური თანასწორობის რეალიზაციას და დისკრიმინაციისგან ეფექტიანი დაცვის უზრუნველყოფას.

7. რეკომენდაციები

ანგარიშების მდგომარეობის საფუძველზე შესაძლებელია რამდენიმე მიმართულებით რეკომენდაციების ფორმულირება, რომლებიც მიზნად ისახავს საერთაშორისო ვალდებულებების სრულფასოვან შესრულებას.

პირველ რიგში, აუცილებელია საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის რეფორმირება გაუპატიურების თანხმობაზე დაფუძნებული განმარტების³⁰ დანერგვით. ასეთი ცვლილება არა მხოლოდ ნორმატიულ ჰარმონიზაციას უზრუნველყოფს, არამედ გააძლიერებს მსხვერპლზე ორიენტირებულ მიდგომას და შეამცირებს მეორეული ვიქტიმიზაციის რისკს.

მეორე, გენდერული პერსპექტივის საკანონმდებლო და ინსტიტუციური განმტკიცება უნდა გახდეს პრიორიტეტი. აუცილებელია გენდერული ანალიზის ინტეგრაცია ყველა პოლიტიკურ და საკანონმდებლო პროცესში და რეგრესული ცვლილებების თავიდან აცილება, რათა დაცული იყოს არარეგრესულობის პრინციპი.

მესამე, ინტერსექციური პოლიტიკის განვითარება უნდა განხორციელდეს მონყვლადი ჯგუფებისთვის მიზნობრივი პროგრამების შექმნით. შშმ ქალები, ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლები, მიგრანტი ქალები და სხვა მონყვლადი ჯგუფები საჭიროებენ სპეციფიკურ და ადაპტირებულ მხარდაჭერას.

მეოთხე, პრევენციული მექანიზმების გაძლიერება და რისკ-

30 სტამბოლის კონვენცია, მუხლი 36

შეფასების სისტემის სრულყოფა აუცილებელია ძალადობის ესკალაციის თავიდან ასაცილებლად. სამართალდამცავი ორგანოების სპეციალიზებული გადამზადება და მონაცემთა სისტემატური ანალიზი ხელს შეუწყობს უფრო ეფექტიან პრევენციას.

მეხუთე, ტრეფიკინგის მსხვერპლთა კომპენსაციის პრაქტიკული ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა უნდა გახდეს პოლიტიკის მნიშვნელოვანი კომპონენტი. პროცედურული სირთულეების შემცირება და მსხვერპლთა ინფორმირებულობის გაზრდა გაზრდის ამ მექანიზმის ეფექტიანობას.

ბოლოს, რეგიონებში მომსახურებაზე ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება და ცნობიერების ამაღლება წარმოადგენს აუცილებელ პირობას თანასწორობის რეალური უზრუნველყოფისთვის. დაცვის მექანიზმები უნდა იყოს თანაბრად ხელმისაწვდომი ქვეყნის ყველა რეგიონში.³¹

8. დასკვნა

საქართველოს მიერ CEDAW-ისა და GRETA-ს ფარგლებში აღებული საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულებების შესრულება ხასიათდება ნაწილობრივი შესაბამისობით.³² დე იურე დონეზე განხორციელებულია მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო და ინსტიტუციური რეფორმები, რაც მიუთითებს სახელმწიფოს სურვილზე საერთაშორისო სტანდარტებთან ჰარმონიზაციისკენ. თუმცა დე ფაქტო თანასწორობა კვლავ მიუღწეველია და ნორმასა და პრაქტიკას შორის არსებული დისონანსი ნათლად აჩვენებს სისტემურ გამოწვევებს.

სექსუალური ძალადობის რეგულირების შეუსაბამობა, პრევენციული პოლიტიკის არასრულყოფილება, ინტერსექციური მიდგომის სისუსტე და რეგიონული უთანასწორობა მიუთითებს, რომ საერთაშორისო ვალდებულებების სრული რეალიზაცია ჯერ კიდევ არ არის მიღწეული. Due diligence და არარეგრესულობის პრინციპების სრული განხორციელება მოითხოვს უფრო თანმიმდევრულ, სტრატეგიულ და ეფექტიან პოლიტიკას.

მხოლოდ ასეთ შემთხვევაში იქნება შესაძლებელი საქართველოს

31 CEDAW Committee overall assessment on Georgia

32 CEDAW overall assessment da GRETA Third Evaluation Round

იურისდიქციაში მყოფი ადამიანებისათვის დისკრიმინაციისგან რეალური და სრულყოფილი დაცვის უზრუნველყოფა და საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულებების სრულფასოვანი შესრულება.

**საქართველოს მიერ სავალდებულოდ აღიარებული
CEDAW-სა და უნივერსალური პერიოდული
მიმოხილვის (UPR)-ის ფარგლებში საქართველოს
იურისდიქციაში დისკრიმინაციისგან დაცვის
უზრუნველყოფა**

1. შესავალი

ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრა განიხილება არა მხოლოდ როგორც ფორმალური თანასწორობის უზრუნველყოფა, არამედ როგორც სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულება შექმნას ისეთი სამართლებრივი და ინსტიტუციური გარემო, რომელიც უზრუნველყოფს ქალთა რეალურ, სუბსტანტიურ თანასწორობას საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროში. ამ კონტექსტში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women-ს (შემდგომ- CEDAW), რომელიც განსაზღვრავს სახელმწიფოთა ვალდებულებებს დისკრიმინაციის აღმოფხვრის, გენდერული სტერეოტიპების დაძლევისა და ქალთა უფლებრივი მდგომარეობის გაუმჯობესების მიმართულებით.¹

საქართველო CEDAW-ის მონაწილე სახელმწიფოა და ვალდებულია კონვენციის 18-ე მუხლის საფუძველზე წარადგინოს პერიოდული ანგარიშები მისი დებულებების განხორციელების შესახებ.² ამ ანგარიშების განხილვის შედეგად კომიტეტი გამოსცემს დასკვნით შენიშვნებს (Concluding Observations), რომლებიც კონკრეტულ რეკომენდაციებს შეიცავს როგორც სამართლებრივი ჩარჩოს, ისე პრაქტიკული განხორციელების მიმართულებით.³ შესაბამისად, CEDAW-ის მონიტორინგის

1 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (adopted 18 December 1979, entered into force 3 September 1981) 1249 UNTS 13.

2 UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), Combined fourth and fifth periodic reports of States parties due in 2011: Georgia (30 October 2012) CEDAW/C/GEO/4-5.

3 UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Georgia (24 July 2014) CEDAW/C/GEO/CO/4-5.

მექანიზმი წარმოადგენს სახელმწიფოსთვის როგორც სამართლებრივ, ისე პოლიტიკურ ინსტრუმენტს, რომლის მეშვეობითაც ხდება გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის შეფასება და შემდგომი განვითარების განსაზღვრა.

საქართველოს საერთაშორისო ვალდებულებათა შეფასების მეორე მნიშვნელოვანი მექანიზმია Universal Periodic Review (შემდგომ - UPR), რომელიც მოქმედებს გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭოს ფარგლებში და ეფუძნება სახელმწიფოთა ურთიერთშეფასების პრინციპს. UPR-ის ფარგლებში საქართველო ოთხ ციკლში იქნა განხილული (2011, 2015, 2021 და 2026 წლები), რის შედეგადაც სახელმწიფომ მიიღო არაერთი რეკომენდაცია დისკრიმინაციის აღმოფხვრის, გენდერული თანასწორობის გაძლიერებისა და მოწყვლადი ჯგუფების დაცვის მიმართულებით.⁴ UPR-ის მექანიზმი, მიუხედავად მისი „soft law“ ბუნებისა, მნიშვნელოვან პოლიტიკურ და პრაქტიკულ ზემოქმედებას ახდენს ეროვნულ სამართლებრივ და ინსტიტუციურ რეფორმებზე.⁵

2010 წლიდან 2026 წლის მდგომარეობამდე პერიოდი წარმოადგენს მნიშვნელოვან ეტაპს საქართველოს მიერ აღებული ვალდებულებების იმპლემენტაციის თვალსაზრისით. აღნიშნულ პერიოდში მიღებულ იქნა საკანონმდებლო ცვლილებები დისკრიმინაციის აკრძალვის, გენდერული თანასწორობისა და ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლის მიმართულებით, რაც ასახულია როგორც სახელმწიფო ანგარიშებში, ისე საერთაშორისო ორგანოთა შეფასებებში.⁶ ამავე დროს, სხვადასხვა shadow reports და ეროვნული უფლებადამცველი ინსტიტუტის შეფასებები მიუთითებს იმაზე, რომ ფორმალური საკანონმდებლო პროგრესი ყოველთვის არ ნიშნავს პრაქტიკულ დონეზე ეფექტიან განხორციელებას.⁷

4 UN Human Rights Council, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Georgia (16 March 2011) A/HRC/17/11.

5 International Commission of Jurists, *Overview of the Universal Periodic Review Mechanism* (Background Note).

6 UN Human Rights Council, *National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21: Georgia* (14 December 2020) A/HRC/WG.6/37/GEO/1.

7 Public Defender of Georgia, *Written Submission for the 84th session of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women* (2023).

წინამდებარე ნაშრომის მიზანია შეაფასოს საქართველოს მიერ CEDAW-სა და UPR-ის ფარგლებში მიღებული რეკომენდაციების იმპლემენტაციის ხარისხი 2010—2026 წლების პერიოდში და დაადგინოს, რამდენად შეესაბამება ქვეყნის სამართლებრივი ჩარჩო და პრაქტიკა მის მიერ აღებულ საერთაშორისო სამართლებრივ ვალდებულებებს დისკრიმინაციისგან დაცვის სფეროში. კვლევა ეფუძნება სახელმწიფოს მიერ წარდგენილი ეროვნული ანგარიშების, გაეროს ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისრის ოფისის მიერ მომზადებული კომპილაციური დოკუმენტების, დაინტერესებული მხარეების (stakeholders) და არასამთავრობო ორგანიზაციების shadow ანგარიშების, ასევე CEDAW-ის კომიტეტის დასკვნითი შენიშვნების შედარებით ანალიზს. განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა იმ სფეროებს, სადაც იკვეთება ნორმატიულ და პრაქტიკულ დონეებს შორის დისტანცია, მათ შორის მონყვლადი და ინტერსექციურად დისკრიმინირებული ჯგუფების დაცვის კონტექსტში.⁸

კვლევის ფარგლებში, ერთი მხრივ, გაანალიზდება საერთაშორისო სამართლებრივი ნორმები და შესაბამისი პრინციპები, რათა შეფასდეს საქართველოს მიერ რეკომენდაციების შესრულების ხარისხი; მეორე მხრივ, გამოიკვეთება ის პრობლემური საკითხები, რომლებიც ასახავს განსხვავებას სახელმწიფოს მიერ აღებულ ვალდებულებებსა და მათ პრაქტიკულ განხორციელებას შორის. საბოლოოდ, წარმოდგენილი იქნება დასკვნები და რეკომენდაციები, რომლებიც ეფუძნება როგორც 2023 წლის CEDAW-ის დასკვნით შენიშვნებს, ისე 2025 წლის შემდგომი ინფორმაციის შეფასებას და UPR-ის ბოლო ციკლის დოკუმენტებს.⁹

8 UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), Concluding observations on the sixth periodic report of Georgia (2 March 2023) CE-DAW/C/GEO/CO/6.

9 UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), Information received from Georgia on follow-up to the concluding observations on its sixth periodic report (8 January 2025) CEDAW/C/GEO/FCO/6.

2. საერთაშორისო სამართლებრივი ჩარჩო და საქართველოს ვალდებულებები

2.1. CEDAW-ის ფარგლებში დისკრიმინაციისგან დაცვის სტანდარტი

ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის საერთაშორისო სამართლებრივი სტანდარტი ჩამოყალიბებულია Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women-ის ფარგლებში, რომელიც სახელმწიფოთა ვალდებულებებს განსაზღვრავს არა მხოლოდ ფორმალური თანასწორობის, არამედ სუბსტანტიური თანასწორობის მიღწევის მიმართულებით. კონვენციის პირველი მუხლი დისკრიმინაციას განმარტავს როგორც ყოველგვარ განსხვავებას, გამორიცხვას ან შეზღუდვას, რომელიც ეფუძნება სქესს და მიზნად ან შედეგად აქვს ქალთა მიერ ადამიანის უფლებებისა და ფუნდამენტური თავისუფლებების აღიარების, სარგებლობის ან განხორციელების შეფერხება.¹⁰ აღნიშნული განმარტება მოიცავს როგორც პირდაპირ, ისე არაპირდაპირ დისკრიმინაციას და ქმნის ფართო ნორმატიულ ჩარჩოს, რომლის განხორციელება სახელმწიფოსგან მოითხოვს კომპლექსურ და მრავალდონიან პოლიტიკას.

კონვენციის მეორე მუხლი ავალდებულებს სახელმწიფოს მიიღოს ყველა შესაბამისი საკანონმდებლო და ადმინისტრაციული ზომა დისკრიმინაციის აღმოსაფხვრელად, მათ შორის უზრუნველყოს ეფექტიანი სამართლებრივი დაცვა და კომპეტენტური ინსტიტუტების შექმნა.¹¹ ამგვარად, სახელმწიფოს ვალდებულება არ შემოიფარგლება მხოლოდ დისკრიმინაციის აკრძალვის დეკლარირებით; იგი მოიცავს აქტიურ, პოზიტიურ ქმედებებს, რომლებიც მიზნად ისახავს სტრუქტურული უთანასწორობის აღმოფხვრას. ამ კონტექსტში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება დროებით სპეციალურ ზომებს (temporary special measures), რომლებიც მიმართულია ფაქტობრივი უთანასწორობის დაძლევისკენ და რომლებიც

10 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (adopted 18 December 1979, entered into force 3 September 1981) 1249 UNTS 13, art 1.

11 *ibid* art 2.

არ განიხილება დისკრიმინაციად, არამედ სუბსტანტიური თანასწორობის მიღწევის ინსტრუმენტად.¹²

საქართველოს მიერ წარდგენილმა მეოთხე და მეხუთე გაერთიანებულმა პერიოდულმა ანგარიშებმა ასახა საკანონმდებლო და ინსტიტუციური რეფორმები გენდერული თანასწორობის მიმართულებით, თუმცა ამავე დროს გამოიკვეთა საჭიროება სისტემური მიდგომის გაძლიერებისა და ეფექტიანი აღსრულების მექანიზმების განვითარებისკენ.¹³ კომიტეტის მიერ 2014 წელს მიღებულ დასკვნით შენიშვნებში ხაზგასმულია, რომ მიუხედავად საკანონმდებლო პროგრესისა, პრაქტიკაში კვლავ არსებობდა მნიშვნელოვანი გამოწვევები, მათ შორის გენდერული სტერეოტიპების მდგრადობა და ქალთა არასაკმარისი წარმომადგენლობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.¹⁴

მეექვსე პერიოდული ანგარიშის განხილვისას კომიტეტმა განსაკუთრებული ყურადღება დაუთმო ინტერსექციური დისკრიმინაციის პრობლემას და სახელმწიფოს მოუწოდა, უზრუნველყო პოლიტიკის ისეთი ფორმირება, რომელიც გაითვალისწინებდა სხვადასხვა მოწყვლადი ჯგუფის, მათ შორის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ქალების, ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელი ქალების და ლესბოსელი, ბისექსუალი და ტრანსგენდერი ქალების, სპეციფიკურ საჭიროებებს.¹⁵ 2023 წლის დასკვნით შენიშვნებში კომიტეტმა კვლავ მიუთითა, რომ მიუხედავად გარკვეული ინსტიტუციური წინსვლისა, განხორციელების დონეზე რჩებოდა სისტემური ხარვეზები, რაც აჩვენებს ფორმალურ შესაბამისობასა და რეალურ შედეგებს შორის არსებულ დისტანციას.¹⁶

12 *ibid* art 4(1).

13 UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), Combined fourth and fifth periodic reports of States parties due in 2011: Georgia (30 October 2012) CEDAW/C/GEO/4-5.

14 UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Georgia (24 July 2014) CEDAW/C/GEO/CO/4-5.

15 UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), Sixth periodic report submitted by Georgia under article 18 of the Convention (1 April 2021) CEDAW/C/GEO/6.

16 UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), Concluding observations on the sixth periodic report of Georgia (2 March 2023) CEDAW/C/GEO/CO/6.

ამგვარად, CEDAW-ის ჩარჩო საქართველოსთვის ქმნის კომპლექსურ ვალდებულებათა სისტემას, რომელიც მოიცავს როგორც ნორმატიულ ჰარმონიზაციას, ისე ეფექტიან განხორციელებას, მონიტორინგს და შედეგზე ორიენტირებულ პოლიტიკას. სახელმწიფოს შესაბამისობის შეფასება, შესაბამისად, ვერ შემოიფარგლება მხოლოდ საკანონმდებლო ანალიზით და მოითხოვს პრაქტიკული რეალიზაციის სიღრმისეულ კვლევას.

2.2. UPR მექანიზმის როლი და საქართველოს მიერ აღებული ვალდებულებები

CEDAW-ის კონტროლის მექანიზმის პარალელურად, საქართველოს ადამიანის უფლებათა მდგომარეობა პერიოდულად განიხილება უნივერსალ ჯერიოდიც ლევიენ-ის ფარგლებში, რომელიც მოქმედებს გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭოს სისტემაში. UPR-ის მექანიზმი ეფუძნება სახელმწიფოთა ურთიერთშეფასების პრინციპს და მიზნად ისახავს ადამიანის უფლებათა დაცვის მდგომარეობის ყოვლისმომცველ ანალიზს.¹⁷ მიუხედავად იმისა, რომ UPR-ის რეკომენდაციები ფორმალურად არ ატარებს სავალდებულო ხასიათს, მათი მიღება სახელმწიფოს მიერ ქმნის პოლიტიკურ და მორალურ ვალდებულებას, რომლის შესრულება შემდგომ ციკლებში შეფასების საგანია.¹⁸

საქართველოს პირველი ციკლის ფარგლებში (2011 წელი) სახელმწიფომ მიიღო რეკომენდაციები დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლის, გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობისა და ძალადობის პრევენციის მიმართულებით.¹⁹ ამ რეკომენდაციების შესრულების შესახებ სახელმწიფომ წარმოადგინა დამატებითი ინფორმაცია, რომელშიც ასახული იყო გარკვეული საკანონმდებლო და პოლიტიკის ცვლილებები.²⁰

17 UN Human Rights Council, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Georgia (16 March 2011) A/HRC/17/11.

18 International Commission of Jurists, *Overview of the Universal Periodic Review Mechanism* (Background Note).

19 UN Human Rights Council, National report submitted in accordance with paragraph 15 (a) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1: Georgia (8 November 2010) A/HRC/WG.6/10/GEO/1.

20 UN Human Rights Council, Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review: Georgia (31 May 2011) A/HRC/17/11/Add.1.

მეორე და მესამე ციკლებში განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო ანტიდისკრიმინაციული მექანიზმების ეფექტიანობას, სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების გამოძიებასა და მონყვლადი ჯგუფების დაცვას.²¹

2021 წლის განხილვისას და შემდგომ მიღებულ გადაწყვეტილებაში ადამიანის უფლებათა საბჭომ კვლავ დააფიქსირა რეკომენდაციები, რომლებიც ეხებოდა გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის გაძლიერებასა და ეფექტიანი აღსრულების უზრუნველყოფას.²² 2026 წლისთვის წარდგენილმა ეროვნულმა ანგარიშმა წარმოაჩინა სახელმწიფოს ხედვა მიღწეული პროგრესის შესახებ, თუმცა დაინტერესებული მხარეების შეჯამებულმა ანგარიშებმა მიუთითა რიგ სისტემურ პრობლემებზე, რომლებიც კვლავ საჭიროებს ყურადღებას.²³

UPR-ის მექანიზმის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი თავისებურებაა რეკომენდაციების განმეორებადობა. ერთი და იმავე საკითხების ციკლიდან ციკლამდე გამეორება მიუთითებს იმაზე, რომ ფორმალური მიღება ყოველთვის არ გულისხმობს სრულფასოვან განხორციელებას. აღნიშნული ტენდენცია განსაკუთრებით თვალსაჩინოა დისკრიმინაციისგან დაცვის სფეროში, სადაც სამართლებრივი ჩარჩოს არსებობა არ არის საკმარისი ეფექტიანი პრაქტიკული შედეგების მისაღწევად.

ამრიგად, საქართველოს საერთაშორისო ვალდებულებათა შეფასება მოითხოვს CEDAW-ისა და UPR-ის მექანიზმების ინტეგრირებულ ანალიზს. ორივე ჩარჩო, განსხვავებული სამართლებრივი ბუნების მიუხედავად, ქმნის ურთიერთდამატებით მონიტორინგის სისტემას, რომელიც საშუალებას იძლევა შეფასდეს როგორც ნორმატიული ჰარმონიზაცია, ისე პრაქტიკული განხორციელების ხარისხი. სწორედ ამ ინტეგრირებული მიდგომის საფუძველზე უნდა განისაზღვროს, რამდენად უზრუნველყოფს საქართველო მის

21 UN Human Rights Council, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Georgia (13 January 2015) A/HRC/31/15.

22 UN Human Rights Council, Decision adopted by the Human Rights Council on 9 July 2021 (28 July 2021) A/HRC/DEC/47/111.

23 UN Human Rights Council, National report submitted pursuant to Human Rights Council resolutions 5/1 and 16/21: Georgia (2 December 2025) A/HRC/WG.6/51/GEO/1.

იურისდიქციაში მყოფ პირთა დისკრიმინაციისგან ეფექტიან დაცვას.

3. სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩოს ევოლუცია: ნორმატიული შესაბამისობა და სტრუქტურული გამოწვევები

საქართველოს მიერ CEDAW-სა და UPR-ის ფარგლებში აღებული ვალდებულებების შეფასება შეუძლებელია ეროვნული სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩოს ანალიზის გარეშე. 2010 წლის შემდეგ პერიოდში ქვეყნის სამართლებრივი სისტემა მნიშვნელოვანი ტრანსფორმაციის პროცესში იყო, რაც პირდაპირ უკავშირდებოდა საერთაშორისო მონიტორინგის მექანიზმების მიერ გაცემულ რეკომენდაციებს. აღნიშნული ცვლილებები განსაკუთრებით შეეხო ანტიდისკრიმინაციული რეგულირების ჩამოყალიბებას, გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის ინსტიტუციონალიზაციას და ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლის მექანიზმების გაძლიერებას.

UPR-ის პირველი ციკლის ფარგლებში საქართველოსადმი გაცემული რეკომენდაციები ხაზგასმით მიუთითებდა ანტიდისკრიმინაციული ყოვლისმომცველი საკანონმდებლო ჩარჩოს მიღების აუცილებლობაზე და ეფექტიანი სამართლებრივი დაცვის მექანიზმების უზრუნველყოფაზე.²⁴ ამ რეკომენდაციების შესრულების კონტექსტში სახელმწიფომ წარმოადგინა ინფორმაცია საკანონმდებლო ინიციატივებისა და პოლიტიკის დოკუმენტების შესახებ, რომლებიც მიზნად ისახავდა თანასწორობის პრინციპის განმტკიცებას.²⁵ თუმცა, კომპილაციური ანგარიშები და დაინტერესებული მხარეების პოზიციები მიუთითებდა, რომ მიღებული ზომები ჯერ კიდევ საჭიროებდა სისტემურ დახვეწას და პრაქტიკული აღსრულების გაძლიერებას.²⁶

CEDAW-ის კომიტეტის მიერ 2014 წელს მიღებულ დასკვნით

24 UN Human Rights Council, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Georgia (16 March 2011) A/HRC/17/11.

25 UN Human Rights Council, Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review: Georgia (31 May 2011) A/HRC/17/11/Add.1.

26 UN Human Rights Council, Compilation prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15(b) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1: Georgia (15 November 2010) A/HRC/WG.6/10/GEO/2.

შენიშვნებში განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობის ეფექტიანობასა და ინსტიტუციური მექანიზმების დამოუკიდებლობას.²⁷ კომიტეტმა ხაზი გაუსვა, რომ სამართლებრივი ნორმების არსებობა თავისთავად არ უზრუნველყოფდა ქალთა უფლებების სრულყოფილ დაცვას, თუ არ არსებობდა ეფექტიანი აღსრულების მექანიზმები, ხელმისაწვდომი სამართლებრივი დახმარება და სქესობრივი სტერეოტიპების წინააღმდეგ მიმართული სახელმწიფო პოლიტიკა. აღნიშნული შეფასება მიუთითებდა ფორმალურ და სუბსტანტიურ თანასწორობას შორის არსებულ დისტანციაზე.

მეექვსე პერიოდული ანგარიშის წარდგენისას საქართველომ წარმოაჩინა რიგი ინსტიტუციური ცვლილებები, მათ შორის გენდერული თანასწორობის საკითხებზე პასუხისმგებელი სტრუქტურების გაძლიერება და პოლიტიკის კოორდინაციის მექანიზმების განვითარება.²⁸ მიუხედავად ამისა, 2023 წლის დასკვნით შენიშვნებში კომიტეტმა კვლავ აღნიშნა, რომ სამართლებრივი ჩარჩო საჭიროებდა უფრო მკაფიო შესაბამისობას კონვენციის სტანდარტებთან, განსაკუთრებით სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების კვალიფიკაციისა და ეფექტიანი გამოძიების მიმართულებით.²⁹

ინსტიტუციური თვალსაზრისით, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ეროვნული ადამიანის უფლებათა ინსტიტუტის - სახალხო დამცველის აპარატის - მანდატსა და პრაქტიკულ საქმიანობას. სახალხო დამცველის მიერ წარმოდგენილ წერილობით წარდგენებში ხაზგასმულია, რომ მიუხედავად მანდატის ფორმალური გაფართოებისა, ინსტიტუტმა კვლავ აწყდება რესურსულ და აღსრულებით გამოწვევებს, რაც ზღუდავს დისკრიმინაციის ფაქტებზე ეფექტიან რეაგირებას.³⁰

27 UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Georgia (24 July 2014) CEDAW/C/GEO/CO/4-5.

28 UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), Sixth periodic report submitted by Georgia under article 18 of the Convention (1 April 2021) CEDAW/C/GEO/6.

29 UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), Concluding observations on the sixth periodic report of Georgia (2 March 2023) CEDAW/C/GEO/CO/6.

30 Public Defender of Georgia, *Written submission to the 58th Session of the Com-*

ამავე დროს, 2021 წლის პრე-სესიურ სამუშაო ჯგუფთან წარდგენილ ინფორმაციაში მითითებულია, რომ გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის განხორციელება საჭიროებს უკეთ კოორდინაციას აღმასრულებელ ხელისუფლებასა და დამოუკიდებელ მონიტორინგის ორგანოებს შორის.³¹

სახალხო დამცველის 2023 წლის პოზიციაში დამატებით გამოიკვეთა, რომ სასამართლო პრაქტიკაში და სამართალდამცავ ორგანოთა საქმიანობაში კვლავ შეინიშნებოდა სქესობრივი სტერეოტიპების გავლენა, რაც აფერხებდა ქალთა ეფექტიან დაცვას დისკრიმინაციისა და ძალადობის შემთხვევებში.³² აღნიშნული შეფასებები აჩვენებს, რომ ინსტიტუციური ჩარჩოს არსებობა არ იძლევა ავტომატურ გარანტიას საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობისთვის; გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება პრაქტიკულ ეფექტიანობას, დამოუკიდებლობას და ანგარიშვალდებულებას.

UPR-ის მესამე ციკლის ფარგლებში წარმოდგენილმა ეროვნულმა ანგარიშმა წარმოაჩინა სახელმწიფოს ხედვა განხორციელებული რეფორმების შესახებ და მიუთითა პროგრესზე გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის ინტეგრირების მიმართულებით.³³ თუმცა, დაინტერესებული მხარეების მიერ მომზადებულ შეჯამებულ ანგარიშში კვლავ დაფიქსირდა პრობლემები, რომლებიც ეხებოდა სამართლებრივი დაცვის საშუალებების ეფექტიანობასა და მონეწვლადი ჯგუფების დაცვის პრაქტიკულ რეალიზაციას.³⁴

ამგვარად, საქართველოს სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩოს ევოლუცია 2010 წლის შემდეგ პერიოდში ხასიათდება მნიშვნელოვან ნორმატიულ წინსვლით, რომელიც დიდწილად ასახავს CEDAW-სა და UPR-ის რეკომენდაციების გავლენას.

mittee on the Elimination of Discrimination against Women (2014).

31 Public Defender of Georgia, *Submission to the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 81st Pre-Sessional Working Group* (2021).

32 Ekaterine Skhiladze, *Transcript of the Speech for the Dialogue with Georgia* (Deputy Public Defender of Georgia, 2023).

33 UN Human Rights Council, National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21: Georgia (14 December 2020) A/HRC/WG.6/37/GEO/1.

34 UN Human Rights Council, Summary of stakeholders' submissions on Georgia (5 November 2020) A/HRC/WG.6/37/GEO/3.

თუმცა, საერთაშორისო მონიტორინგის ორგანოთა განმეორებითი შენიშვნები მიუთითებს, რომ არსებული ჩარჩო ჯერ კიდევ არ უზრუნველყოფს კონვენციით განსაზღვრული სუბსტანტიური თანასწორობის სრულფასოვან განხორციელებას.

4. საერთაშორისო ვალდებულებების პრაქტიკული რეალიზაცია: მიღწევები, განმეორებადი რეკომენდაციები და ინტერსექციური გამოწვევები

საქართველოს მიერ CEDAW-სა და UPR-ის ფარგლებში აღებული ვალდებულებების შეფასება სრულყოფილი ვერ იქნება მხოლოდ ნორმატიული ჩარჩოს ანალიზით. პრაქტიკული განხორციელება წარმოადგენს იმ ძირითად კრიტერიუმს, რომლის საფუძველზეც განისაზღვრება სახელმწიფოს შესაბამისობა საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან. 2011 წლიდან 2026 წლის ციკლამდე პერიოდის დოკუმენტური ანალიზი აჩვენებს, რომ მიუხედავად გარკვეული პროგრესისა, რიგი საკითხები კვლავ განმეორებად რეკომენდაციად რჩება და მიუთითებს სისტემურ პრობლემებზე.

UPR-ის პირველი ციკლის ანგარიშში ხაზგასმული იყო გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობისა და ძალადობის პრევენციის აუცილებლობა, მათ შორის ეფექტიანი გამოძიებისა და მსხვერპლთა დაცვის მექანიზმების გაძლიერება.³⁵ აღნიშნული რეკომენდაციები სახელმწიფომ ფორმალურად მიიღო და შემდგომ ანგარიშებში მიუთითა განხორციელებულ საკანონმდებლო და პოლიტიკურ ცვლილებებზე.³⁶ თუმცა, მეორე ციკლის ფარგლებში წარმოდგენილ ეროვნულ ანგარიშში კვლავ ფიქსირდებოდა საჭიროება ანტიდისკრიმინაციული პოლიტიკის უფრო ეფექტიანი აღსრულებისა და სამართალდამცავთა გადამზადების მიმართულებით.³⁷

მესამე ციკლის განხილვისას რეკომენდაციათა თემატურმა სიის

35 UN Human Rights Council, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Georgia (16 March 2011) A/HRC/17/11.

36 UN Human Rights Council, Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review: Georgia (31 May 2011) A/HRC/17/11/Add.1.

37 UN Human Rights Council, National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21: Georgia (30 July 2015) A/HRC/WG.6/23/GEO/1.

ანალიზმა აჩვენა, რომ გენდერული ძალადობა, სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულები და მოწყვლადი ჯგუფების დაცვა კვლავ რჩებოდა საერთაშორისო პარტნიორების ყურადღების ცენტრში.³⁸ 2021 წლის სამუშაო ჯგუფის ანგარიშშიც აღინიშნა, რომ მიუხედავად ინსტიტუციური რეფორმებისა, პრაქტიკაში კვლავ არსებობდა გამონეგებები გამოძიების ეფექტიანობასა და მსხვერპლთა რეაბილიტაციის სერვისების ხელმისაწვდომობაში.³⁹

განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება გენდერული ძალადობის საკითხს, რომელიც CEDAW-ის კომიტეტის შეფასებებში თანმიმდევრულად განიხილება როგორც სახელმწიფოს **due diligence** ვალდებულების ტესტი. 2023 წლის დასკვნით შენიშვნებში კომიტეტმა მიუთითა, რომ ფემიციდისა და ოჯახში ძალადობის შემთხვევების მიუხედავად მიღებული ზომებისა, აუცილებელი იყო პრევენციული მექანიზმების გაძლიერება და სამართალდამცავი ორგანოების სენსიტიზაცია.⁴⁰ აღნიშნული შეფასება მიუთითებს იმაზე, რომ კანონმდებლობის არსებობა ვერ უზრუნველყოფს შედეგს, თუ არ არსებობს თანმიმდევრული, რესურსებით გამყარებული და სტერეოტიპებისგან თავისუფალი პრაქტიკა.

ინტერსექციური დისკრიმინაციის ქრილში განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა მოწყვლად ჯგუფებს. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ქალთა შესახებ **shadow** ანგარიშში ხაზგასმულია, რომ ფორმალური თანასწორობის მიუხედავად, პრაქტიკაში ისინი აწყდებიან მრავალჯერად დისკრიმინაციას განათლების, დასაქმებისა და ჯანდაცვის სფეროებში.⁴¹ ანალოგიურად, ლესბოსელი, ბისექსუალი და ტრანსგენდერი ქალების მდგომარეობის შესახებ წარმოდგენილ ანგარიშებში მითითებულია სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების

38 UN Human Rights Council, Thematic list of recommendations: Georgia, 37th session (UPR Third Cycle) (2021).

39 UN Human Rights Council, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Georgia (1 April 2021) A/HRC/47/15.

40 UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), Concluding observations on the sixth periodic report of Georgia (2 March 2023) CEDAW/C/GE0/CO/6.

41 NGO Partnership for Human Rights, *Shadow Report on Georgia 2021: Rights of Women and Girls with Disabilities in Georgia* (2021).

არასათანადო კვალიფიკაციაზე და არასაკმარის დაცვაზე სამართალდამცავი ორგანოების მხრიდან.⁴²

HIV-ით მცხოვრები ქალების უფლებრივი მდგომარეობის შესახებ ალტერნატიულ ანგარიშში დამატებით გამოიკვეთა სტიგმისა და ჯანმრთელობის სერვისებზე ხელმისაწვდომობის პრობლემები, რაც მიუთითებს ჯანდაცვის სისტემაში არსებული სტრუქტურული ბარიერების არსებობაზე.⁴³ ამგვარი მონაცემები აჩვენებს, რომ დისკრიმინაციის პრობლემა ხშირად გადაჯაჭვულია სხვა სოციალური და ეკონომიკური ფაქტორებთან, რაც საჭიროებს ინტეგრირებულ პოლიტიკას და არა მხოლოდ სამართლებრივ აკრძალვას.

სახელმწიფოს ოფიციალური პოზიცია, მათ შორის 2023 წლის დიალოგისას წარმოდგენილი განცხადება, წარმოაჩენს მიღწეულ პროგრესს და ხაზს უსვამს განხორციელებულ რეფორმებს.⁴⁴ თუმცა, სამოქალაქო სექტორის მიერ მომზადებულ ერთობლივ shadow ანგარიშში აღნიშნულია, რომ პრაქტიკაში კვლავ შეინიშნება სისტემური ხარვეზები აღსრულებისა და ანგარიშვალდებულების მიმართულებით.⁴⁵ სახალხო დამცველის წარმომადგენლის გამოსვლაშიც ხაზგასმულია, რომ დისკრიმინაციის შემთხვევებზე რეაგირება ხშირად არ არის თანმიმდევრული და საჭიროებს ინსტიტუციური დამოუკიდებლობისა და რესურსების გაძლიერებას.⁴⁶

განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს CEDAW-ის კომიტეტის მრავალწლიანი კრიტიკა საქართველოს სისხლის სამართლის კანონმდებლობაში სექსუალური ძალადობის დეფინიციასთან დაკავშირებით. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველომ

42 Women's Initiatives Supporting Group (WISG), *Updated Shadow Report on Discrimination and Violence Against Lesbian, Bisexual, Trans and Intersex Women in Georgia* (9 January 2023).

43 Coalition of NGOs working on the Rights of Women living with HIV in Georgia, *Alternative report on the implementation of CEDAW concerning women living with HIV in Georgia* (2022).

44 Niko Tatulashvili, *Opening Statement at the consideration of the 6th periodic report of Georgia* (Advisor to the Prime Minister on Human Rights Issues, 8 February 2023).

45 Joint Shadow Report by 29 Civil Society Organizations, *Joint Shadow Report on the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (9 January 2023).

46 Ekaterine Skhiladze, *Transcript of the Speech for the Dialogue with Georgia* (Deputy Public Defender of Georgia, 2023).

მოახდინა სტამბოლის კონვენციის რატიფიცირება, ეროვნული კანონმდებლობა გაუპატიურების დეფინიციას კვლავ აფუძნებს ფიზიკური ძალადობის ან მუქარის ელემენტს და არა ნებაყოფლობითი თანხმობის (consent) არარსებობას.⁴⁷ კომიტეტი 2023 წლის დასკვნით შენიშვნებში ხაზგასმით მიუთითებს, რომ საერთაშორისო სტანდარტებთან შეუსაბამო დეფინიცია აფერხებს მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობას და იწვევს დანაშაულის დაუსჯელობას, რაც სახელმწიფოს მხრიდან კონვენციის მე-2 და მე-5 მუხლების დარღვევად შეიძლება შეფასდეს.⁴⁸

გარდა ამისა, სისტემურ გამოწვევად რჩება ფემიციდის პრევენცია. მიუხედავად იმისა, რომ საკანონმდებლო დონეზე გამკაცრდა სანქციები გენდერული ნიშნით ჩადენილ მკვლევლობებზე, პრაქტიკული ანალიზი აჩვენებს, რომ რისკების შეფასების მექანიზმები და დამცავი ორდერების ეფექტიანობა კვლავ დაბალია.⁴⁹ საერთაშორისო მონიტორინგის მექანიზმები, მათ შორის UPR-ის მესამე ციკლი, სახელმწიფოს მოუწოდებენ არა მხოლოდ რეაგირების, არამედ პრევენციული ინსტიტუციური კულტურის ჩამოყალიბებისკენ, რაც გულისხმობს სამართალდამცავთა მხრიდან „მსხვერპლის დადანაშაულების“ (victim blaming) პრაქტიკის აღმოფხვრას და გენდერულად სენსიტიური გამოძიების სტანდარტის დანერგვას.⁵⁰

UPR-ის უახლესი ციკლის ფარგლებში წარდგენილმა დაინტერესებული მხარეების ანგარიშმა კვლავ მიუთითა იმ პრობლემებზე, რომლებიც წინა ციკლებშიც იყო დაფიქსირებული, მათ შორის სამართლებრივი დაცვის საშუალებების ეფექტიანობაზე და მოწყვლადი ჯგუფების რეალურ ხელმისაწვდომობაზე სახელმწიფო სერვისებთან.⁵¹ რეკომენდაციების განმეორებადობა მიუთითებს, რომ

47 UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), Concluding observations on the sixth periodic report of Georgia (2 March 2023) CE-DAW/C/GEO/CO/6, para 26.

48 *ibid* para 27.

49 Public Defender of Georgia, *Annual Report on the Situation of Human Rights and Freedoms in Georgia 2022* (2023) 145-148.

50 UN Human Rights Council, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Georgia (1 April 2021) A/HRC/47/15, paras 104.25-104.30.

51 UN Human Rights Council, *Summary of stakeholders' submissions on Georgia* (30 October 2025) A/HRC/WG.6/51/GEO/3.

სახელმწიფოს მიერ ფორმალურად მიღებული ვალდებულებები ჯერ კიდევ სრულად არ გარდაიქმნება მდგრად პრაქტიკად.

ამრიგად, 2011—2026 წლების მონიტორინგის დინამიკა აჩვენებს, რომ საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩოს განვითარებას თან ახლავს პრაქტიკული განხორციელების სირთულეები. მიუხედავად მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო პროგრესისა, საერთაშორისო მონიტორინგის მექანიზმების მიერ განმეორებით დაფიქსირებული პრობლემები ადასტურებს, რომ დისკრიმინაციისგან დაცვის ეფექტიანობა კვლავ საჭიროებს სისტემურ გაძლიერებას.

5. ნორმასა და პრაქტიკას შორის დისტანცია: შესაბამისობის ინტეგრირებული შეფასება

საქართველოს მიერ ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის სფეროში შექმნილი სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩო ფორმალურად დიდწილად შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს, თუმცა ნორმატიული პროგრესის პარალელურად პრაქტიკაში კვლავ ფიქსირდება სისტემური ხარვეზები. სწორედ ეს დუალიზმი, განვითარებული საკანონმდებლო ბაზა და მისი არასათანადო ან არათანაბარი აღსრულება, წარმოადგენს CEDAW-ის კომიტეტისა და UPR-ის ფარგლებში გაცემული რეკომენდაციების ერთ-ერთ მთავარ თემატურ ხაზს ბოლო ციკლებში.⁵²

პირველ რიგში, პრობლემატურია ანტიდისკრიმინაციული ნორმების აღსრულების ეფექტიანობა. მიუხედავად იმისა, რომ „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ კანონი უზრუნველყოფს როგორც პირდაპირი, ისე ირიბი დისკრიმინაციის ცნებების განსაზღვრას და ამოქმედებულია საჩივრის ადმინისტრაციული მექანიზმი, პრაქტიკაში სირთულეს წარმოადგენს დისკრიმინაციის ფაქტის დამტკიცება, მტკიცების ტვირთის ეფექტიანი გადანაწილება და მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულება. CEDAW-ის კომიტეტი 2023 წლის დასკვნით შენიშვნებში განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებს იმაზე, რომ ქალებს ხშირად არ გააჩნიათ ეფექტიანი

52 UN Human Rights Council, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Georgia (various cycles, 2011, 2015, 2021) UN Docs A/HRC/17/11, A/HRC/31/15 and A/HRC/47/15.

და ხელმისაწვდომი სამართლებრივი დაცვის საშუალებები, განსაკუთრებით რეგიონებში მცხოვრები და მონყვლადი ჯგუფების წარმომადგენელი ქალების შემთხვევაში.⁵³

მეორე მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების კვალიფიკაციისა და გამოძიების პრაქტიკა. მიუხედავად იმისა, რომ სისხლის სამართლის კოდექსი ითვალისწინებს დამამძიმებელ გარემოებად დისკრიმინაციულ მოტივს, სამართალდამცავ ორგანოებს ხშირად არ აქვთ საკმარისი უნარი ან ნება ამ მოტივის სათანადოდ იდენტიფიცირებისა და კვალიფიკაციისათვის. შედეგად, სტატისტიკური მონაცემები არ ასახავს რეალურ მასშტაბს, ხოლო მსხვერპლთა ნდობა სამართლებრივი სისტემის მიმართ დაბალია. UPR-ის რეკომენდაციები არაერთ ციკლში მოუწოდებს საქართველოს, გააძლიეროს სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების იდენტიფიკაცია და პრევენცია, მათ შორის სამართალდამცავთა სისტემური გადამზადების გზით.⁵⁴

ინტეგრირებული შეფასებისას ასევე მნიშვნელოვანია ინსტიტუციური მექანიზმების ფუნქციონირების ანალიზი. სახალხო დამცველის აპარატს მინიჭებული აქვს მნიშვნელოვანი მანდატი დისკრიმინაციის საქმეების განხილვისა და რეკომენდაციების გაცემის მიმართულებით, თუმცა მისი გადაწყვეტილებები სავალდებულო ძალას არ ატარებს. ეს ქმნის აღსრულების დეფიციტს და აჩენს კითხვებს ინსტიტუციური მექანიზმის ეფექტიანობის შესახებ. CEDAW-ის კომიტეტი ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს ანტიდისკრიმინაციული მექანიზმების ინსტიტუციური გაძლიერება და მათთვის საკმარისი რესურსების გამოყოფა.⁵⁵

ნორმასა და პრაქტიკას შორის დისტანციის კიდევ ერთი განზომილება უკავშირდება გენდერული პოლიტიკის სექტორულ ინტეგრაციას. მიუხედავად იმისა, რომ მიღებულია

53 UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), Concluding observations on the sixth periodic report of Georgia (2 March 2023) CEDAW/C/GEO/CO/6.

54 UN Human Rights Council, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Georgia (1 April 2021) A/HRC/47/15, paras 100-115.

55 UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Georgia (24 July 2014) CEDAW/C/GEO/CO/4-5.

გენდერული თანასწორობის სტრატეგიული დოკუმენტები და სამოქმედო გეგმები, მათი შესრულება ხშირად ფრაგმენტულია და არ ეფუძნება სისტემურ მონიტორინგსა და შედეგებზე ორიენტირებულ ინდიკატორებს. სამოქალაქო საზოგადოების shadow ანგარიშები მიუთითებს, რომ პოლიტიკის დოკუმენტებში გაწერილი მიზნები ყოველთვის არ აისახება რეალურ ბიუჯეტურ პრიორიტეტებსა და ადმინისტრაციულ პრაქტიკაში.⁵⁶

განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს ინტერსექციურობის პრინციპის პრაქტიკულ განხორციელებას. მიუხედავად იმისა, რომ ოფიციალურ დოკუმენტებში ხშირად გამოიყენება მონყვლადი ჯგუფებისადმი „სპეციალური ყურადღების“ ტერმინოლოგია, პრაქტიკაში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ქალები, ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელი ქალები კვლავ აწყდებიან მრავალჯერად და გადაკვეთილ დისკრიმინაციას. CEDAW-ის კომიტეტი მოუწოდებს სახელმწიფოს, შეიმუშაოს მიზნობრივი პოლიტიკა, რომელიც გაითვალისწინებს ქალთა შორის განსხვავებულ საჭიროებებს და უზრუნველყოფს მონაცემთა შეგროვებას.⁵⁷

ამრიგად, ინტეგრირებული შეფასება აჩვენებს, რომ საქართველოში ფორმალური სამართლებრივი შესაბამისობა საერთაშორისო ვალდებულებებთან მნიშვნელოვანწილად მიღწეულია, თუმცა აღსრულების, ინსტიტუციური კოორდინაციის, მონაცემთა შეგროვებისა და ინტერსექციური მიდგომის სისუსტეები ქმნის სისტემურ დისტანციას ნორმასა და პრაქტიკას შორის. აღნიშნული დისტანციის შემცირება მოითხოვს არა მხოლოდ საკანონმდებლო ცვლილებებს, არამედ ინსტიტუციური კულტურის ტრანსფორმაციას, რესურსების ადეკვატურ განაწილებას და პოლიტიკური ნების გამყარებას, რაც, საბოლოოდ, წარმოადგენს საერთაშორისო მონიტორინგის მექანიზმების მიერ გაცემული რეკომენდაციების არსებით მიზანს.

6. დასკვნა

56 Public Defender of Georgia, Annual Report on the Situation of Human Rights and Freedoms in Georgia 2022 (2023).

57 UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), Concluding observations on the sixth periodic report of Georgia (2 March 2023) CEDAW/C/GEO/CO/6.

წინამდებარე კვლევამ აჩვენა, რომ 2010-2026 წლების პერიოდში საქართველოს მიერ CEDAW-სა და UPR-ის ფარგლებში აღებული ვალდებულებების შესრულება ხასიათდება მკაფიო ნორმატიული პროგრესით, რომელსაც თან სდევს სისტემური ხარვეზები პრაქტიკული იმპლემენტაციის ეტაპზე. ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობის დახვეწა და ინსტიტუციური მექანიზმების ჩამოყალიბება ადასტურებს საერთაშორისო მონიტორინგის მექანიზმების პოზიტიურ გავლენას ეროვნულ პოლიტიკაზე.

თუმცა, კვლევამ გამოკვეთა “სისტემური დისტანცია” ნორმასა და რეალურ სოციალურ შედეგებს შორის. აღსრულების მექანიზმების სისუსტე, სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების იდენტიფიცირების სირთულე და ინტერსექციური მიდგომის არასრულყოფილი დანერგვა კვლავ აფერხებს სუბსტანტიური თანასწორობის მიღწევას, განსაკუთრებით მონყვლადი ჯგუფების (შშმ, ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენელი) შემთხვევაში.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, აუცილებელია შემდეგი სტრატეგიული ნაბიჯების გადადგმა:

- 1) ინსტიტუციური გაძლიერება: ანტიდისკრიმინაციული მექანიზმებისა და სახალხო დამცველის რეკომენდაციების აღსრულების ეფექტიანი ბერკეტების შექმნა;
- 2) გამოძიების ეფექტიანობა: სამართალდამცავთა სპეციალიზებული გადამზადება სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების იდენტიფიცირებისა და მსხვერპლზე ორიენტირებული მიდგომის გასაძლიერებლად;
- 3) ინტერსექციური პოლიტიკა: მონყვლადი ჯგუფებისთვის მიზნობრივი პროგრამების შემუშავება და მონაცემთა შეგროვება;
- 4) ჰორიზონტალური ინტეგრაცია: გენდერული თანასწორობის პრიორიტეტის ასახვა ყველა სექტორულ ბიუჯეტსა და სტრატეგიაში.

საბოლოოდ, საქართველოს მიერ აღებული ვალდებულებების შესრულება პროგრესული, თუმცა არასრულყოფილია. ნორმატიული საფუძველი მყარია, მაგრამ მდგრადი შედეგები დამოკიდებულია ინსტიტუციური კულტურის ტრანსფორმაციასა

და პოლიტიკურ ნებაზე, რათა საერთაშორისო რეკომენდაციები არა ფორმალურ ანგარიშგებად, არამედ რეალურ სისტემურ ცვლილებებად იქცეს.



გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“

თბილისი, მ. კოსტავას ქ. №75

ტელ.: (+995 032)238 35 99; (+995)557 51 51 34

ელ-ფოსტა: Info@law.ge

ვებ-გვერდი: www.law.ge

www.facebook.com/PublishingWorldofLawyers