

რ ე კ ო მ ე ნ დ ა ც ი ა

შეზღუდული შესაძლებლობის ნიშნით დისკრიმინაციის დადგენის შესახებ

შემუშავებულია „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-20 მუხლისა და „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად

ბატონო გიორგი,

საქართველოს სახალხო დამცველს 2020 წლის 4 ივლისს შეზღუდული შესაძლებლობის ნიშნით დისკრიმინაციის დადგენის მოთხოვნით მომართა გ. ა.-მ (საქმე N8255/20). განმცხადებელი მიუთითებს საქართველოს მთავრობის №279 დადგენილებაზე „სოციალური პაკეტის განსაზღვრის შესახებ“, რომლითაც აკრძალულია ორი ან მეტი სოციალური პაკეტის ერთდროულად მიღება, ასევე დაუშვებელია სოციალურ პაკეტთან ერთად სახელმწიფო პენსიის (საპენსიო პაკეტი) ან სახელმწიფო კომპენსაციის მიღება (ასევე იმავე აქტით დადგენილია გამონაკლისები). განმცხადებლისთვის დისკრიმინაციულია მოცემული რეგულაციის ის ნორმატიული შინაარსი, რომელიც გამორიცხავს, ერთი მხრივ, შეზღუდული შესაძლებლობიდან გამომდინარე სოციალური პაკეტის და, მეორე მხრივ, ასაკობრივი პენსიის თანადროულად მიღების შესაძლებლობას.

საკითხის სრულყოფილად შესწავლის მიზნით, სახალხო დამცველის აპარატმა ინფორმაცია გამოითხოვა საქართველოს მთავრობისგან, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროსგან, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურისგან, ასევე დაეყრდნო სოციალური მომსახურების სააგენტოსა და საჯარო სამსახურის ბიუროს ოფიციალურ სტატისტიკურ ინფორმაციას.

1. ფაქტობრივი გარემოებები

1.1. განმცხადებლის პოზიცია

განმცხადებელი მიუთითებს „სოციალური პაკეტის განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილებაზე, რომელშიც მოცემულია სოციალური პაკეტის გაცემის წესი და პირობები.¹ დადგენილება, მათ შორის, მოიცავს სოციალური პაკეტის მიმღებ პირთა წრეს,

¹ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №279 „სოციალური პაკეტის განსაზღვრის შესახებ“ (2012 წლის 23 ივლისი)

ოდენობებს, დაფინანსების წყაროსა და შეზღუდვებს.² ამ წესების შესაბამისად, აკრძალულია ორი ან მეტი სოციალური პაკეტის ერთდროულად მიღება, ასევე დაუშვებელია სოციალურ პაკეტთან ერთად სახელმწიფო პენსიის (საპენსიო პაკეტი) ან სახელმწიფო კომპენსაციის მიღება.³ ამავე სამართლებრივი აქტით დადგენილია გამონაკლისები, როდესაც ზემოაღნიშნული შეზღუდვა არ მოქმედებს⁴, თუმცა ეს არ ვრცელდება შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებზე.

განმცხადებლის ხედვით, განსახილველი რეგულაცია დისკრიმინაციულია საპენსიო ასაკს მიღწეული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის მიმართ, რამდენადაც მას არ აქვს შესაძლებლობა, რომ მიიღოს ასაკით პენსიაც და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის განსაზღვრული სოციალური პაკეტიც. მან უნდა გააკეთოს არჩევანი, თუ რომელი მათგანით ისარგებლებს. მსგავსი მიდგომა არის არათანაბარ მდგომარეობაში მყოფი პირების მიმართ თანაბარი მოპყრობის მაგალითი. განმცხადებლის ხედვით, ამგვარი შეზღუდვით დადგენილება ვერ უზრუნველყოფს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების უფლებათა დაცვას, მათი შესაძლებლობების გამოვლენას, საზოგადოებაში ინტეგრაციას, ცხოვრებისთვის მნიშვნელოვან რესურსებს. ამგვარად, შექმნილი სისტემა არ არის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის ღირსეული სიბერის გარანტი. დამატებით, განმცხადებელი აღნიშნავს, რომ სოციალური პენსიის ოდენობა არასაკმარისია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სპეციალური საჭიროებებისთვის, რამდენადაც იყო შეზღუდული შესაძლებლობების არმქონე პენსიონერთა სოციალურ მოთხოვნებსაც კი ვერ პასუხობს.

განმცხადებლის სამართლებრივი არგუმენტები ემყარება საქართველოს კონსტიტუციაში გათვალისწინებულ თანასწორობის ნორმა-პრინციპს,⁵ გაეროს კონვენციას „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ“ (შემდგომში - გაეროს კონვენცია), საქართველოს კანონს „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“, ასევე სხვა საერთაშორისო დოკუმენტებს. მათ შორის, განმცხადებელი მიუთითებს, გაეროს კონვენციით გათვალისწინებულ სახელმწიფოს ვალდებულებაზე ცხოვრების ადეკვატური სტანდარტისა და სოციალური დაცვის შესახებ.⁶ უფრო კონკრეტულად, სახელმწიფოები აღიარებენ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებას ცხოვრების ადეკვატურ სტანდარტზე, საცხოვრებელ პირობებზე, მათთვის და მათი ოჯახებისათვის, რაც მოიცავს სათანადო კვებას, ტანსაცმელს, საცხოვრებელ პირობებს; ასევე უფლებას საცხოვრებელი პირობების უწყვეტ გაუმჯობესებაზე; იღებენ შესაბამის ზომებს აღნიშნული უფლების დაცვისა და რეალიზებისათვის, შეზღუდული შესაძლებლობის საფუძველზე აღმოცენებული

² საქართველოს მთავრობის დადგენილება №279 „სოციალური პაკეტის განსაზღვრის შესახებ“, თავი II (2012 წლის 23 ივლისი)

³ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №279 „სოციალური პაკეტის განსაზღვრის შესახებ“, მე-6 მუხლის პირველი პუნქტის ა) და ბ) ქვეპუნქტები (2012 წლის 23 ივლისი)

⁴ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №279 „სოციალური პაკეტის განსაზღვრის შესახებ“, მე-6 მუხლის პირველი პუნქტის ბ) ქვეპუნქტი, მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტი (2012 წლის 23 ივლისი)

⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, მე-11 მუხლის პირველი პუნქტი

⁶ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენცია, მუხლი 28

ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე. იმავე სტანდარტი საუბრობს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალური დაცვის უფლებაზე.⁷

1.2. მოპასუხის პოზიცია

აღნიშნული საკითხის შესახებ თავისი პოზიცია დააფიქსირა საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ.⁸ სამინისტროს ხედვით, მოწესრიგება არ არის დისკრიმინაციული და წარმოადგენს ორი ძირითადი არგუმენტი: საბიუჯეტო სახსრების ამოწურვადობა, მათი განაწილების საკითხში სახელმწიფოს ფართო მიხედულების ზღვარი; ასევე სამართლებრივ ბაზაში ერთიანი მიდგომის აუცილებლობა (რამდენადაც დადგენილების ლოგიკა კანონის ნორმებს ემყარება) და მანამდე მოქმედი პრინციპების ანალოგიური ნორმებს განსაზღვრა. სამინისტრომ სახალხო დამცველის აპარატს ასევე მოაწოდა ინფორმაცია სამომავლო გეგმებთან დაკავშირებით და აღნიშნა, რომ ამ თვალსაზრისით ცვლილება არ იგეგმება.⁹

უფრო დეტალურად, სამინისტრო მიუთითებს, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად, საპენსიო უზრუნველყოფისათვის (პენსია, კომპენსაცია, სოციალური პაკეტი) გათვალისწინებულია 2.6 მლრდ. ლარზე მეტი. შესაბამისად, ორი საფუძვლით პენსიის და სოციალური პაკეტის ან პენსიის და სახელმწიფო კომპენსაციის მიღება გამოიწვევს საბიუჯეტო ასიგნებების მნიშვნელოვან ზრდას.¹⁰

სამინისტროს თავისი პოზიციის გასამყარებლად მოაქვს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტება, რომლის მიხედვითაც „ამოწურვადი რესურსების დაზოგვა, ზოგადად, შეიძლება წარმოადგენდეს უფლების შეზღუდვის მნიშვნელოვან საჯარო ინტერესს. ყურადსაღებია, რომ სახელმწიფოს გააჩნია საკმაოდ ფართო მიხედულების ზღვარი, მაშინ როდესაც საქმე უკავშირდება შეზღუდვად რესურსებს და ეკონომიკური სტრატეგიის დაგეგმარებას. ამასთან, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ამოწურვადი სახელმწიფო რესურსი, როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტია, პირველ რიგში, ადამიანის ძირითადი უფლებების ეფექტურ რეალიზაციას უნდა მოხმარდეს.“¹¹

სამინისტროს მითითებით, დადგენილების ლოგიკა, რომ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირისთვის გამორიცხოს რამდენიმე გასაცემლის მიღება, ემყარება მანამდე და დღეს მოქმედ კანონებს. საქართველოს პარლამენტის მიერ 2005 წლის 23 დეკემბერს მიღებულ იქნა „სახელმწიფო პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონი (ძალაშია 2006 წლის 1 იანვრიდან), რომლითაც განსაზღვრული იყო პენსიის დანიშვნის საფუძვლები (საპენსიო ასაკის მიღწევა,

⁷ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენცია, 28-ე მუხლის მე-2 პუნქტი

⁸ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს № 01/9181 წერილი (05 აგვისტო, 2020)

⁹ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს № 01/9181 წერილი (05 აგვისტო, 2020)

¹⁰ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს № 01/9181 წერილი (05 აგვისტო, 2020)

¹¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 12 სექტემბრის N2/3/540 გადაწყვეტილება საქმეზე „რუსეთის მოქალაქეები – ოგანეს დარბინიანი, რუდოლფ დარბინიანი, სუსანა ჟამკოციანი და სომხეთის მოქალაქეები – მილენა ბარსელიანი და ლენა ბარსელიანი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“

შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის დადგენა, მარჩენალის გარდაცვალება) და მე-6 მუხლით დადგენილი იყო პენსიის მიღების უფლების პირობები, რომლის თანახმადაც, ორი ან მეტი საფუძვლით პენსიის მიღების უფლების წარმოშობის შემთხვევაში პირს პენსია ენიშნებოდა მხოლოდ ერთი საფუძვლით, მისივე არჩევით. ანალოგიური მიდგომა არსებობდა და დღესაც მოქმედია „სახელმწიფო კომპენსაციისა და სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ ნორმებში, რომლის თანახმადაც, სახელმწიფო კომპენსაციის მიღება გამორიცხავს პენსიის მიღების უფლებას. თუ პირს ერთდროულად წარმოეშობა ამ კანონითა და „სახელმწიფო კომპენსაციისა და სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული უფლება, მას აქვს მხოლოდ ერთი კანონით მინიჭებული სარგებლის მიღების უფლება, მისივე არჩევით.¹²

სამინისტროს განმარტებით, 2012 წელს ასევე საქართველოს პარლამენტის მიერ „სახელმწიფო პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონში შეტანილი ცვლილების მიხედვით, პენსიაზე უფლების წარმოშობის საფუძვლად განისაზღვრა მხოლოდ საპენსიო ასაკის მიღწევა (ქალებისათვის - 60 წელი, მამაკაცებისათვის - 65 წელი). საქართველოს მთავრობას და შესაბამის სამინისტროს დაევალა ამ კანონის ამოქმედებისათვის საჭირო სამართლებრივი აქტების მიღება/გამოცემა. „საქართველოს 2012 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად კი, საქართველოს მთავრობას დაევალა საპენსიო ასაკის პირების გარდა, სხვა პირების სოციალური პაკეტით უზრუნველყოფის მიზნით შესაბამისი ღონისძიებების გატარება და 2012 წლის 1 სექტემბრიდან „სოციალურ პაკეტში“ შემავალი ფულადი გასაცემლების დაფინანსება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 23 ივლისის № 279 დადგენილებით დამტკიცდა „სოციალური პაკეტის გაცემის წესი და პირობები“.¹³

შესაბამისად, სამინისტროს განმარტებით, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალური პაკეტით უზრუნველყოფისას, გათვალისწინებული იქნა სამართლებრივ ბაზაში ერთიანი მიდგომის აუცილებლობა და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალური პაკეტით უზრუნველყოფისას განისაზღვრა „სოციალური პაკეტის განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 23 ივლისის N279 დადგენილების ამოქმედებამდე „სახელმწიფო პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონში და „სახელმწიფო კომპენსაციისა და სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“ საქართველოს კანონში არსებული პრინციპების ანალოგიური ნორმები.¹⁴

2. სამართლებრივი დასაბუთება

საპენსიო ასაკს მიღწეული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების სოციალური პაკეტითა და ასაკობრივი პენსიით ერთდროულად სარგებლობის აკრძალვის საკითხი კომპლექსურია და მასში რაიმე ცვლილება არსებით სისტემურ განახლებას უკავშირდება.

¹² საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს № 01/9181 წერილი (05 აგვისტო, 2020)

¹³ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს № 01/9181 წერილი (05 აგვისტო, 2020)

¹⁴ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს № 01/9181 წერილი (05 აგვისტო, 2020)

საქართველოს სახალხო დამცველი ამ საკითხზე მსჯელობისას ითვალისწინებს, რომ მისი გადაწყვეტისას სახელმწიფოს ფინანსური რესურსები მნიშვნელოვანი ინდიკატორია. თუმცა იმავდროულად, არსებითად მიიჩნევს, საზოგადოებაში მიმდინარეობდეს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საჭიროებებზე დაფუძნებული მსჯელობა, ხოლო შემდგომში მათი უფლებრივი მდგომარეობის გაუმჯობესებისთვის მუდმივად იდგმებოდეს ნაბიჯები. აქედან გამომდინარე, მოცემული დოკუმენტი ხაზს უსვამს იმ ძირითად პრინციპებს, რომელსაც უნდა ეყრდნობოდეს სოციალური სისტემა, რომლის მიზანია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საზოგადოებაში ღირსეული ცხოვრების პირობების უზრუნველყოფა. მსჯელობა შეეხება საპენსიო ასაკს მიღწეულ პირებს, თუმცა საკითხის სრულყოფილად შესწავლის მიზნით იგი რიგ შემთხვევებში დაფარავს არასაპენსიო ასაკის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობას (რამდენადაც სახელმწიფოს აქვს ვალდებულება, გამოიყენოს „ცხოვრების ყველა ეტაპის“ მიდგომა (life cycle approach)).¹⁵

2.1. ზოგადი დებულებები

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით განსაზღვრულია თანასწორობის ვალდებულება, ასევე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების დე-ფაქტო თანასწორობის მიღწევის მიზნით შესაბამისი პოზიტიური მოქმედებების განხორციელების მოვალეობა. უფრო კონკრეტულად, საქართველოს კონსტიტუციაში თანასწორობის უფლება შემდეგნაირად განიმარტება: „ყველა ადამიანი სამართლის წინაშე თანასწორია. აკრძალულია დისკრიმინაცია რასის, კანის ფერის, სქესის, წარმოშობის, ეთნიკური კუთვნილების, ენის, რელიგიის, პოლიტიკური ან სხვა შეხედულებების, სოციალური კუთვნილების, ქონებრივი ან წოდებრივი მდგომარეობის, საცხოვრებელი ადგილის ან სხვა ნიშნის მიხედვით“.¹⁶ საგულისხმოა, რომ ბოლო საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში თანასწორობის უფლებაში დამატებულია, მოაზრებულია სახელმწიფოს ვალდებულება, რომ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებებისა და ინტერესების რეალიზებისათვის შემქნას განსაკუთრებულ პირობები.¹⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „აღნიშნული კონსტიტუციური დებულება ადგენს სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებას, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში განახორციელოს აუცილებელი, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საჭიროებებზე მორგებული ღონისძიებები და ამგვარად უზრუნველყოს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებებისა და ინტერესების რეალიზება.“¹⁸

„დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის თანახმად, ამ კანონის მიზანია დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრა და ნებისმიერი ფიზიკური და იურიდიული პირისათვის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი უფლებებით თანასწორად სარგებლობის უზრუნველყოფა.

¹⁵ Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, A/70/297, Paras. 34-37 (7 August 2015) <<https://undocs.org/en/A/70/297>>

¹⁶ საქართველოს კონსტიტუცია, მე-11 მუხლის პირველი პუნქტი

¹⁷ საქართველოს კონსტიტუცია, მე-11 მუხლის მე-4 პუნქტი

¹⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 5 ივლისის №1/6/1426 განჩინება საქმეზე „გურამ აბულაძე და მიქაელ აბულაძე საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II. პ. 25

პირდაპირი დისკრიმინაცია არის ისეთი მოპყრობა ან პირობების შექმნა, რომელიც პირს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი უფლებებით სარგებლობისას ამ კანონის პირველი მუხლით გათვალისწინებული რომელიმე ნიშნის გამო არახელსაყრელ მდგომარეობაში აყენებს ანალოგიურ პირობებში მყოფ სხვა პირებთან შედარებით ან თანაბარ მდგომარეობაში აყენებს არსებითად უთანასწორო პირობებში მყოფ პირებს, გარდა ისეთი შემთხვევისა, როდესაც ამგვარი მოპყრობა ან პირობების შექმნა ემსახურება საზოგადოებრივი წესრიგისა და ზნეობის დასაცავად კანონით განსაზღვრულ მიზანს, აქვს ობიექტური და გონივრული გამართლება და აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში, ხოლო გამოყენებული საშუალებები თანაზომიერია ასეთი მიზნის მისაღწევად.

„დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტის შინაარსიდან გამომდინარე, დისკრიმინაცია სახეზეა, როდესაც პირს ხელი ეშლება საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული უფლებით სარგებლობისას, არსებობს განსხვავებული მოპყრობა ანალოგიურ პირობებში მყოფი პირების მიმართ, არ არსებობს კანონით განსაზღვრული მიზანი, განსხვავებულ მოპყრობას არ აქვს ობიექტური და გონივრული გამართლება და იგი დასახული მიზნის არათანაზომიერია.

საკონსტიტუციო სასამართლოს პოზიციით, „თანასწორობის უფლების შეზღუდვას ადგილი ექნება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ აშკარაა არსებითად თანასწორი პირების მიმართ უთანასწორო მოპყრობა (ან არსებითად უთანასწორო პირების მიმართ თანასწორი მოპყრობა)“.¹⁹ ამდენად, პირველ რიგში უნდა დადგინდეს, იწვევს თუ არა განსახილველი ნორმებით დადგენილი წესი არსებითად თანასწორი პირების დიფერენცირებას. რისთვისაც, უნდა გამოიკვეთოს შესაძარბელი პირები.

ევროპული სასამართლოს განმარტებით, იმისათვის, რომ საკითხი მოექცეს კონვენციის მე-14 მუხლით დაცულ სფეროში, აუცილებელია, რომ განსხვავებული მოპყრობა არსებობდეს ანალოგიურ ან მსგავს სიტუაციაში მყოფი პირების მიმართ. განსხვავებული მოპყრობა დისკრიმინაციულია თუ მას არ აქვს ობიექტური და გონივრული გამართლება, ე. ი. არ ისახავს კანონიერ მიზანს და არ არსებობს პროპორციულობის გონივრული კავშირი გამოყენებულ საშუალებებსა და დასახულ მიზანს შორის.²⁰

2.2. კანონმდებლობით გათვალისწინებული უფლებები, რომელთა სარგებლობაში ხელი შეეშალა განმცხადებელს

დისკრიმინაციის ფაქტის დადგენისათვის აუცილებელია, რომ სახეზე იყოს უფლება, რომლით სარგებლობაშიც პირს ხელი შეეშალა.

ამ პირობებში ხანდაზმულ შეზღუდულ შესაძლებლობის მქონე პირებს ეზღუდებათ სოციალური დაცვის უფლება, რომელთანაც უმთავრესად დაკავშირებულია ისეთი ძირითადი უფლებების დაცვა, როგორცაა, სიცოცხლის უფლება, ჯანმრთელობის დაცვის უფლება.

¹⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 4 თებერვლის №2/1/536 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები ლევან ასათიანი, ირაკლი ვაჭარაძე, ლევან ბერიანიძე, ბექა ბუჩაშვილი და გოჩა გაბოძე საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის წინააღმდეგ“, II. პ. 10;

²⁰ *Eweida and others v. United Kingdom*, App. Nos. 48420/10, 59842/10, 51671/10, 36516/10, § 87-88 (15/01/2013, ECtHR); *Burden v. United Kingdom*, App. No. 13378/05, § 60 (29/04/2008, ECtHR).

შესაბამისად, სახალხო დამცველი შეაფასებს, მოხდა თუ არა ამ უფლებებში ჩარევა შეზღუდული შესაძლებლობის გამო.

საკითხის განხილვისთვის არსებითია შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის ანალიზი. „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონი სოციალური დახმარების შინაარსს განსაზღვრავს, როგორც ნებისმიერი სახის, ფულად ან არაფულადი ხასიათის სარგებელს, რომელიც განკუთვნილია სპეციალური მზრუნველობის საჭიროების მქონე პირისათვის, ლატაკი ოჯახისათვის ან უსახლკარო პირისათვის.²¹ მისი მიზანია შესაბამისი პირის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესება.²² სპეციალური მზრუნველობის საჭიროების მქონე პირებს შორისაა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი,²³ რომელსაც ასეთი სტატუსი „სამედიცინო-სოციალური ექსპერტიზის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად აქვს მინიჭებული.²⁴

სოციალური დახმარების სახეებია: საარსებო შემწეობა; რეინტეგრაციის შემწეობა; მინდობით აღზრდის ანაზღაურება; სრულწლოვანზე ოჯახური მზრუნველობის ანაზღაურება; არაფულადი სოციალური დახმარება; სოციალური პაკეტი.²⁵ სოციალური პაკეტი არის ყოველთვიური ფულადი სარგებელი ან/და სარგებლების (ფულადი და არაფულადი სარგებლები) ერთობლიობა, რომლის მოცულობა, მიმღებ პირთა წრე, გაცემის წესი და პირობები განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით. ხოლო სოციალური პაკეტის დანიშვნის საფუძვლებია: შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის დადგენა; ასევე მარჩენალის გარდაცვალება.²⁶

„სამედიცინო-სოციალური ექსპერტიზის შესახებ“ საქართველოს კანონი განმარტავს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის ცნებას, როგორც პირს მყარი ფიზიკური, ფსიქიკური, ინტელექტუალური ან სენსორული დარღვევებით, რომელთა სხვადასხვა დაბრკოლებასთან ურთიერთქმედებამ შესაძლოა ხელი შეუშალოს საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ამ პირის სრულ და ეფექტიან მონაწილეობას სხვებთან თანაბარ პირობებში.²⁷ ამავე კანონში განსაზღვრულია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის სოციალური დაცვის იდეა: სახელმწიფოს მიერ გარანტირებული მუდმივი ან დროებითი ეკონომიკური, სოციალური და სამართლებრივი ღონისძიებების სისტემა, რომელიც მიზნად ისახავს უზრუნველყოს სათანადო პირობების შექმნა, რათა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირმა გადალახოს ქმედობაუნარიანობის შეზღუდვა, რომელიც მას შესაძლებლობას მისცემს სხვა მოქალაქეთა მსგავსად მონაწილეობა მიიღოს საზოგადოებრივ საქმიანობასა და ყოფაცხოვრებაში.²⁸

²¹ საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“, მე-4 მუხლის „ი“ ქვეპუნქტი

²² საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“, მე-4 მუხლის „კ“ ქვეპუნქტი

²³ საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“, მე-4 მუხლის „ო.ბ“)“ ქვეპუნქტი

²⁴ საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“, მე-4 მუხლის „ქ“ ქვეპუნქტი

²⁵ საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“, მე-6 მუხლი

²⁶ საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“, მე-12¹ მუხლი

²⁷ საქართველოს კანონი „სამედიცინო-სოციალური ექსპერტიზის შესახებ“, მე-3 მუხლის „ბ“ პუნქტი

²⁸ საქართველოს კანონი „სამედიცინო-სოციალური ექსპერტიზის შესახებ“, მე-3 მუხლის „დ“ პუნქტი

„სამედიცინო-სოციალური ექსპერტიზის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, ქმედობაუნარიანობის შეზღუდვა განისაზღვრება შემდეგი ხარისხით: მსუბუქად გამოხატული; ზომიერად გამოხატული; მნიშვნელოვნად გამოხატული; მკვეთრად გამოხატული.²⁹ შესაძლებლობის შეზღუდვის სტატუსის დადგენის საფუძველია ქმედობაუნარიანობის ზომიერად, მნიშვნელოვნად და მკვეთრად გამოხატული შეზღუდვა.³⁰ კანონმდებლობის მიხედვით, ანატომიური ან გონებრივი დეფექტისა და ორგანიზმის დარღვეული ფუნქციის საკომპენსაციო საშუალებებით უზრუნველყოფის, შრომის სპეციალური ან ინდივიდუალური პირობების შექმნის შემთხვევაში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირმა, რომლის ქმედობაუნარიანობის შეზღუდვა გამოხატულია მნიშვნელოვნად ან მკვეთრად, შესაძლებელია შეასრულოს სხვადასხვა სახის სამუშაო.³¹

„სოციალური პაკეტის განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 23 ივლისის №279 დადგენილებით დამტკიცებულია „სოციალური პაკეტის გაცემის წესი და პირობები“. უფრო კონკრეტულად, განსაზღვრავს საქართველოს ტერიტორიაზე სოციალური პაკეტის მხოლოდ ფულადი გასაცემლის მოცულობას, მიმღებ პირთა წრეს, დანიშნვისა და გაცემის წესსა და პირობებს.³² ეს დებულება სოციალური პაკეტის მიღებაზე შეზღუდვებს ითვალისწინებს. კერძოდ, დაუშვებელია: ა) ორი ან მეტი სოციალური პაკეტის ერთდროულად მიღება; ბ) სოციალურ პაკეტთან ერთად სახელმწიფო პენსიის (საპენსიო პაკეტი) ან სახელმწიფო კომპენსაციის მიღება - ამ ნაწილში გათვალისწინებულია გამონაკლისები, თუმცა მათ შორის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის სტატუსის საფუძველზე სოციალური პაკეტის მიღება არ არის გათვალისწინებული.³³

რაც შეეხება ასაკის გამო პენსიის მიღების წესებს, პენსიაზე უფლებას პირი მოიპოვებს 65 წლის ასაკიდან, ხოლო ქალების შემთხვევაში 60 წლიდან.³⁴ თუ პირს ერთდროულად აქვს ასაკით პენსიის მიღებისა და „სახელმწიფო კომპენსაციისა და სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ სარგებლების მიღების უფლება, მას აქვს მხოლოდ ერთი კანონით მინიჭებული სარგებლის მოთხოვნის შესაძლებლობა.³⁵

საქართველოში ბოლო პერიოდში განხორციელებული საპენსიო რეფორმის შემდგომ ქვეყანაში მოქმედებს ასაკით პენსიის მიღების ორი წყარო: სოციალური პენსია და დაგროვებითი პენსია. დაგროვებით პენსიასთან დაკავშირებული სამართლებრივი ურთიერთობები სახელმწიფო პენსიითა და სახელმწიფო კომპენსაციით უზრუნველყოფისაგან დამოუკიდებლად წარმართება.³⁶

²⁹ საქართველოს კანონი „სამედიცინო-სოციალური ექსპერტიზის შესახებ“, მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტი

³⁰ საქართველოს კანონი „სამედიცინო-სოციალური ექსპერტიზის შესახებ“, მე-10 მუხლის მე-3 პუნქტი

³¹ საქართველოს კანონი „სამედიცინო-სოციალური ექსპერტიზის შესახებ“, მე-11 მუხლის პირველი პუნქტი

³² საქართველოს მთავრობის დადგენილება №279 „სოციალური პაკეტის განსაზღვრის შესახებ“, პირველი მუხლი (2012 წლის 23 ივლისი)

³³ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №279 „სოციალური პაკეტის განსაზღვრის შესახებ“, მე-6 მუხლის პირველი პუნქტის ბ) ქვეპუნქტი, მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტი (2012 წლის 23 ივლისი)

³⁴ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო პენსიის შესახებ“, მე-5 მუხლის პირველი პუნქტი

³⁵ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო პენსიის შესახებ“, მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტი

³⁶ საქართველოს კანონი „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“, 3303-რს, პირველი მუხლის მე-2 პუნქტი

დაგროვებითი საპენსიო სქემა არის შენატანის საპენსიო სქემა.³⁷ მის პირობებში საპენსიო აქტივები, რომლებიც აისახება პენსიის მიმღების ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე, მისი საკუთრებაა, რომლის განკარგვის უფლება წარმოიშობა მხოლოდ საპენსიო ასაკის მიღწევას ან ამ კანონით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებში.³⁸

თუმცა, მოცემული მომენტისთვის დაგროვებითი საპენსიო სქემის მოქმედება ერთგვაროვანი არ არის ასაკით პენსიის მიმღებებისთვის. კერძოდ, დასაქმებულისთვის, რომელიც შესაბამისი ცვლილებების ამოქმედებისას³⁹ იყო 40 წლის და მეტის, დაგროვებით საპენსიო სქემაში ჩართვა ნებაყოფლობითი იყო⁴⁰; ხოლო დასაქმებულს, რომელსაც კანონის ამოქმედებამდე შეუსრულდა 60 წელი (ქალის შემთხვევაში – 55 წელი), არ შეეძლო დაგროვებით საპენსიო სქემაში მონაწილეობა და შესაბამისად, მისით სარგებლობა.⁴¹

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ცხადია, რომ საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულია სოციალური პაკეტისა და ასაკის გამო პენსიის მიღების უფლება. საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებულია პიროვნების თავისუფალი განვითარების, ადამიანის ღირსების, ჯანმრთელობის დაცვის უფლებები, რომელთა რეალიზება ხანდაზმული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთათვის ადეკვატური სოციალური დაცვის სისტემის გარეშე უტოპიაა. დამატებით, საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულია სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი.⁴² გაეროს კონვენცია პირდაპირ ავალდებულებს სახელმწიფოებს, რომ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებთან მიმართებით დაიცვას შემდეგი ძირითადი უფლებები: ცხოვრების ადეკვატური სტანდარტი და სოციალური დაცვა; სიცოცხლის უფლება; ჯანმრთელობის უფლება.⁴³ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს კი ამგვარი მოწესრიგების პირობებში, სწორედ ხსენებული უფლებები ეზღუდებათ.

გადაწყვეტილების შემდგომ ეტაპებზე, სახალხო დამცველი შეაფასებს შესაძარებელი პირების საკითხს და უფლებაში ჩარევის ლეგიტიმურ მიზანს.

2.3. განსხვავებულ მდგომარეობაში მყოფი პირების მიმართ თანაბარი მოპყრობა

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, ნებისმიერი უფლების აღიარება აზრს დაკარგავს მასზე თანაბარი წვდომის გარანტირებული შესაძლებლობის გარეშე. ადამიანებისთვის სასიცოცხლოდ აუცილებელია განცდა, რომ მათ სამართლიანად

³⁷ საქართველოს კანონი „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“, 3303-რს, მე-3 მუხლის პირველი პუნქტი

³⁸ საქართველოს კანონი „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“, 3303-რს, 24-ე მუხლის პირველი პუნქტი

³⁹ კანონის ძირითადი ნაწილი ძალაში შევიდა 2018 წელს. იხ. საქართველოს კანონი „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“, 3303-რს, 39-ე მუხლის პირველი პუნქტი (2018)

⁴⁰ საქართველოს კანონი „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“, 3303-რს, მე-3 მუხლის მე-5 პუნქტი (2018)

⁴¹ საქართველოს კანონი „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“, 3303-რს, 21-ე მუხლი (2018)

⁴² საქართველოს კონსტიტუცია, მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტი (1995)

⁴³ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენცია

ეპყრობიან.⁴⁴ თანასწორობის იდეა ემსახურება ამა თუ იმ სფეროში ადამიანების თვითრეალიზაციისთვის ერთნაირი შესაძლებლობის გარანტირებას.⁴⁵

როგორც საკონსტიტუციო სასამართლო მიუთითებს, დისკრიმინაციულ მოპყრობაზე მსჯელობა შესაძლებელია მხოლოდ მაშინ, თუ პირები კონკრეტულ სამართლებრივ ურთიერთობასთან დაკავშირებით შეიძლება განხილულ იქნენ როგორც არსებითად თანასწორი სუბიექტები.⁴⁶ კონსტიტუცია კრძალავს კანონის წინაშე არსებითად თანასწორთა უთანასწოროდ და უთანასწოროთა თანასწორად მოპყრობას გონივრული და ობიექტური დასაბუთების გარეშე.⁴⁷

განსახილველ შემთხვევაში, საპენსიო ასაკს მიღწეულ პირებს შორის ორი ჯგუფი გამოიყოფა, რომელთაც განსხვავებულად ეპყრობიან: (1) ხანდაზმულები, რომლებიც არ არიან შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები და შეუძლიათ მიიღონ ასაკის გამო პენსია; (2) ხანდაზმულები, რომლებიც არიან შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები. მათ კანონმდებლობა ორი განსხვავებული სცენარით მოქმედების საშუალებას აძლევს: (ა) ბიუჯეტიდან მიიღონ შეზღუდული შესაძლებლობიდან გამომდინარე სოციალური ბენეფიტი, მაგრამ უარი თქვან ასაკის გამო პენსიაზე; (ბ) გახდნენ ასაკობრივი პენსიის მიმღებები, თუმცა ამ შემთხვევაში ისინი ვეღარ იქნებიან შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის სტატუსიდან გამომდინარე საბიუჯეტო სახსრების ადრესატი. ამ შესაძარებელი ჯგუფების მიმართ სამართლებრივი შედეგები განსხვავებულია. შესაძარებელი პირების იდენტიფიცირების შემდგომ მნიშვნელოვანია დადგინდეს, რამდენად არიან ეს სუბიექტები არსებითად თანასწორნი. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტების შესაბამისად, არსებითად თანასწორობის საკითხი უნდა შეფასდეს არა ზოგადად, არამედ კონკრეტულ სამართალურთიერთობასთან კავშირში. მოცემულ შემთხვევაში ამ ჯგუფებს აქვთ თანაბარი ინტერესი, რომ მათ შეძლონ კანონმდებლობით განსაზღვრული უფლებით სარგებლობა.

შესაბამისად, აღნიშნულით დასტურდება შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის მიმართ დიფერენცირებული მოპყრობის ფაქტი. ამდენად, დღის წესრიგში დგება შეფასდეს, თუ რამდენად გამართლებულია დიფერენცირება.

2.4. ლეგიტიმური მიზანი და თანაბარი მოპყრობის ობიექტური და გონივრული გამართლება

მნიშვნელოვანია, რომ კონკრეტულ სამართალურთიერთობაში არ ხდებოდეს დისკრიმინაციული დიფერენციაცია. ხსენებულ საქმეში რამდენად არის ობიექტური გარემოებით განპირობებული ეს განსხვავება, უნდა დადგინდეს უფლების შეზღუდვის თანაზომიერების ანალიზისას. აღნიშნული საკითხის შესწავლისთვის არსებითია: გაანალიზდეს საქართველოს კონტექსტისთვის შეზღუდული შესაძლებლობიდან

⁴⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 აპრილის გადაწყვეტილება N 1/1/539, II, 2; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 ივნისის გადაწყვეტილება N1/3/534, II, 3.

⁴⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის გადაწყვეტილება N1/1/493, II, 1.

⁴⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 4 თებერვლის გადაწყვეტილება №2/1/536, II, 19.

⁴⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 მარტის გადაწყვეტილება #2/1/473, II, 1

გამომდინარე ხარჯების კონცეფცია; გაანალიზდეს სოციალური, საპენსიო სისტემების მნიშვნელობა და მათი მიზანი.

2.4.1. ლეგიტიმური მიზანი

აღნიშნული საქმის ფარგლებში საჯარო ხელისუფლების მხრიდან მიღებული ინფორმაციის მიხედვით, შეზღუდვის ლეგიტიმური მიზანია საბიუჯეტო ხარჯების დაზოგვა (მატერიალური რესურსების დაზოგვა). ამ თვალსაზრისით, კი სახელმწიფოს აქვს ფართო მიხედულების ფარგლები. სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციიდან ირკვევა, რომ რამდენიმე საფუძვლით საბიუჯეტო სახსრების გაცემა გამოიწვევს საბიუჯეტო ასიგნებების მნიშვნელოვან ზრდას.⁴⁸ სამინისტროს მიერ დასახელებული ლეგიტიმური მიზანი არსებითია და რიგ შემთხვევებში ამ ტიპის ინტერესის მიღწევისთვის შესაძლებელია გამართლებული, დამარწმუნებელი იყოს სხვადასხვა შეზღუდვის შემოღება. ამ ტიპის მსჯელობაში გასათვალისწინებელია საქართველოში მოქმედი საგადასახადო სისტემაც.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, სახელმწიფოს საბიუჯეტო რესურსი ამოწურვადია, აქედან გამომდინარე მისი ადმინისტრირებისას სახელმწიფოს აქვს ფართო დისკრეტია. თუმცა ფართო მიხედულების პირობებში სახელმწიფო უნდა იცავდეს შემდეგ მნიშვნელოვან პრინციპს, არსებული რესურსები ადამიანის ძირითადი უფლებების ეფექტურად რეალიზებად უნდა მოხმარდეს.⁴⁹

2.4.2. ობიექტური და გონივრული გამართლება

2.4.2.1. შეზღუდული შესაძლებლობიდან გამომდინარე ხარჯები

აღნიშნულ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებისთვის არსებითია იმ გარემოების შეფასება, თუ რა ხარჯებთან არის დაკავშირებული საქართველოში შეზღუდული შესაძლებლობის არსებობა. უფრო კონკრეტულად, საქართველოში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის საზოგადოებაში არსებული ბარიერები ბევრი და მაღალია, რაც ამ ტიპის ხარჯებს.

მსოფლიო ბანკისა და ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის ხედვით, ზოგადი თვალსაზრისით, შეზღუდული შესაძლებლობიდან გამომდინარე ხარჯები დიდია, როგორც ეკონომიკური, ასევე სოციალური თვალსაზრისით. შეზღუდული შესაძლებლობიდან გამომდინარე ხარჯები არის როგორც პირდაპირი, ასევე არაპირდაპირი.⁵⁰ თავის მხრივ, აღნიშნული ხარჯების დათვლის უნიფიცირებული მიდგომები არ არსებობს, ხოლო ერთიანი კონცეფციის ჩამოყალიბებას ბევრი რამ ართულებს, მათ შორის, ქვეყნების მიხედვით განსხვავებული საჯარო პროგრამები/სერვისები, მონაცემების შეგროვების სხვადასხვა მეთოდოლოგიები, შრომის ბაზრის თავისებურებები და ამ სფეროში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების მონაწილეობის გენდერულ, ასაკობრივ და განათლების

⁴⁸ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს № 01/9181 წერილი (05 აგვისტო, 2020)

⁴⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 12 სექტემბრის N2/3/540 გადაწყვეტილება საქმეზე „რუსეთის მოქალაქეები – ოგანეს დარბინიანი, რუდოლფ დარბინიანი, სუსანა ჟამკოციანი და სომხეთის მოქალაქეები – მილენა ბარსელიანი და ლენა ბარსელიანი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-26

⁵⁰ World Report on Disability, World Health Organization, The World Bank, 42 (2011)

ქრილში გაზომვის მონაცემების არასაკმარისობა.⁵¹ პირდაპირი ხარჯების მაგალითია: ხარჯები, რომელსაც გაწევენ შესაბამისი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი და მისი ოჯახის წევრები; ხარჯები, რასაც სახელმწიფო გასცემს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებზე და შესაბამისი საჯარო პროგრამების ღირებულება.⁵² არაპირდაპირი ხარჯების მაგალითია ეკონომიკური და არაეკონომიკური ხარჯები.⁵³ ამის მაგალითებია: არასათანადო პროდუქტიულობა, რაც გამოწვეულია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის განათლებაში არასაკმარისი ინვესტირებით. ამასთან არის დაკავშირებული, რომ შესაბამისი გადასახადები არ შემოდის ბიუჯეტში. შრომის ბაზარში ნაკლები ჩართულობის გამო გადასახადების დაკარგვის საკითხი აქტუალურია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის ოჯახის წევრების შემთხვევებშიც. ასევე მნიშვნელოვანია სოციალური იზოლაციისა და სტრესის საკითხი.⁵⁴

ამგვარად, შეზღუდული შესაძლებლობიდან გამომდინარე პირდაპირი თუ არაპირდაპირი ხარჯები შესაძლებელია გაწიოს, როგორც შესაბამისმა პირმა და ოჯახმა, ასევე სახელმწიფომ. სახელმწიფოს მიერ მონაწილეობა შეზღუდული შესაძლებლობიდან გამომდინარე ხარჯებში შესაძლებელია გამოიხატებოდეს თავად შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის ფინანსური ბენეფიტების გაცემაში, ასევე მათთვის სათანადო სერვისების შექმნაში. გარდა ამისა, სახელმწიფო ხელისუფლებას ევალება იმგვარი პოლიტიკის უზრუნველყოფა, რომელიც წახალისებდა კერძო სექტორს, რომ მათ საქმიანობაში გაზარდონ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ჩართულობა. არანაკლებ მნიშვნელოვანია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ოჯახის წევრებისთვის, უფრო კონკრეტულად, მათზე მზრუნველი პირებისთვის სათანადო ღონისძიებების გათვალისწინება, მაგალითად, შრომის კანონმდებლობაში. შესაძლებელია სახელმწიფომ უზრუნველყოს, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მხარდამჭერების მიერ გაწეული მზრუნველობით საქმიანობის მხარდაჭერაც.

შეზღუდული შესაძლებლობიდან გამომდინარე შესაბამის პირსა და მის ოჯახზე მნიშვნელოვანი წნეხი მოდის, განსაკუთრებით იმ პირობებში, როდესაც მათ უწევთ საზოგადოების მიერ შექმნილი ბარიერების დაძლევა, რაც საქართველოს შემთხვევაშიც მძაფრია. როგორც კვლევები მიუთითებს, ხშირ შემთხვევაში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირს, იმისთვის რომ ჩართული იყოს საზოგადოებრივ ცხოვრებაში, სჭირდება ადამიანური რესურსით დახმარება. როგორც წესი, ამ როლს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის ოჯახის წევრების ირგებენ. შედეგად, ასეთ ოჯახებში დასაქმების მაჩვენებელი დაბალია, რაც გამოიხატება ოჯახის შემოსავლის სიმცირეში და ასეთი ოჯახები, როგორც წესი რაიმე დანაზოგს ვერ აკეთებენ. ოჯახები, რომელშიც არის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი მათი სიღარიბის მაჩვენებელი 32 პროცენტიდან 42 პროცენტამდე იზრდება.*

ამავე პროცესში არსებითია ნახსენები იყოს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების განათლების მიღების უფლება. მათთვის არ არის უზრუნველყოფილი ინკლუზიური

⁵¹ World Report on Disability, World Health Organization, The World Bank, 42, 44 (2011)

⁵² World Report on Disability, World Health Organization, The World Bank, 43 (2011)

⁵³ World Report on Disability, World Health Organization, The World Bank, 44 (2011)

⁵⁴ World Report on Disability, World Health Organization, The World Bank, 44 (2011)

განათლება, რაც ამცირებს საზოგადოებაში მათი სრული მონაწილეობის შანსებს. შედეგად, ნაკლებია მაღალანაზღაურებად და საშუალოანაზღაურებად პოზიციებზე მათი დასაქმების მაჩვენებელი. ასევე საზოგადოების სტერეოტიპული ხედვები და სტიგმები გამოიხატება შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დასაქმების დაბალ მაჩვენებელში. შესაბამისად, ისინი რაიმე დანაზოგს ვერ გააკეთებენ საპენსიო ასაკისთვის.

ამგვარად, არსებული საზოგადოებრივი კონსტრუქციები, ბევრი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირისთვის და მათი ოჯახის წევრისთვის გამორიცხავს მაქსიმუმ რაიმე დანაზოგის გაკეთებას, ხოლო მინიმუმ ვერ ქმნის მყარ ფინანსურ ბაზისს.

განსახილველ საქმეზე მსჯელობის პროცესში მთავარი კითხვაა, საქართველოში მოქმედი სოციალური ზრუნვის სისტემები რამდენად ასუსტებენ და ამცირებენ შეზღუდული შესაძლებლობიდან გამომდინარე ხარჯებს?

ფიზიკური გარემოს მისაწვდომობა

საქართველოში მცხოვრები შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის არსებითია მისაწვდომი ფიზიკური გარემოს საკითხი. აღნიშნული გამოწვევა ხილვადია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირისთვის ყველა ეტაპზე, მათ შორის ასაკით პენსიის მიღების მომენტისთვის, რამდენადაც ეს საკითხი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების საზოგადოებაში სრულფასოვანი მონაწილეობის წინაპირობაა.

აღსანიშნავია, საქართველოს სახალხო დამცველის 2018 წლის სპეციალური ანგარიში ფიზიკურ მისაწვდომობასთან დაკავშირებით. კვლევის შედეგებმა ცხადყო, რომ ამ მიმართულების გამოწვევების წინაშე არიან შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები. პრობლემურია, რომ არ მიმდინარეობს გაუმჯობესებული ფიზიკური გარემოს სტატისტიკის წარმოება, შესაბამისი მაჩვენებლების შეფასება; არასათანადოა მისაწვდომობის ადრესატების ჩართულობა შესაბამის პროცესებში; არასაკმარისია საკითხის შესრულებაზე ზედამხედველობა.⁵⁵

რესურსების არათანაბარი განაწილება

საქართველოს კონტექსტისთვის შეზღუდული შესაძლებლობიდან გამომდინარე ხარჯების გააზრებისთვის მნიშვნელოვანია შემდეგ პრობლემაზე ყურადღების გამახვილება - რესურსების არათანაბარი მისაწვდომობა. აღნიშნული გამოიხატება შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ჯგუფებს შორის: რესურსების მცირე ნაწილი არის კონცენტრირებული ინტელექტუალური ნიშნით შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ასევე ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებზე. პრობლემურია ასევე რეგიონული გადანაწილება, რესურსების უმრავლესობა კონცენტრირებულია თბილისში.⁵⁶

⁵⁵ დეტალურად იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთათვის ფიზიკური გარემოს მისაწვდომობის ხარვეზები“ (2018)

⁵⁶ Making the Most of Public Resources for Full Inclusion and Participation of People with Disabilities in Georgia (Final report), Alexandre Cote, Mikheil Kukava, 5 0(March 2019) <http://www.epfound.ge/wp-content/uploads/2019/06/Disability-Report_ENG.pdf>

სოციალური მომსახურების სააგენტოს მონაცემების მიხედვით, სოციალური პაკეტის მიმღები შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების რეგიონული განაწილების მასშტაბი შემდეგია⁵⁷: თბილისში მათი რაოდენობაა 30 153; გურიაში - 4 753; რაჭა ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი - 1 465; კახეთი - 11 205; იმერეთი - 23 474; მცხეთა-მთიანეთი - 2 838; სამეგრელო-ზემო სვანეთი - 12 640; სამცხე-ჯავახეთი - 4 687; ქვემო ქართლი - 10 567; შიდა ქართლი - 9 650; აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა - 1 975.⁵⁸ სოციალური მომსახურების აღნიშნული მონაცემები მიუთითებს, რომ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების მაღალი კონცენტრაცია არის თბილისში (სოციალური პაკეტის მიმღებების 23.8%), მაშინ როდესაც არანაკლებია საქართველოს რეგიონებში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების განაწილების მასშტაბი.

რეგიონულ განაწილებაზე საპასუხოდ მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ეკონომიკური გაძლიერების თვალსაზრისით განსაზღვრული როლი აქვთ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს. სხვადასხვა პროგრამები არსებობს, რომლებიც მათ ბაზისურ საჭიროებებზე არის მორგებული. თუმცა მათი მიდგომები რიგ შემთხვევაში არათანაბარია თავად მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მცხოვრების შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სხვადასხვა კატეგორიის მიმართ.⁵⁹

თავის მხრივ, არსებულ სერვისებთან და პროგრამებთან დაკავშირებით პრობლემურია მათი ხარისხი, რაც ისევ ზრდის შეზღუდული შესაძლებლობიდან გამომდინარე ხარჯებს, ან მინიმუმ არ ამცირებს მათ. მაგალითად, ამ საკითხებზე მომუშავე ორგანიზაციების შეფასებით: არსებობს გარკვეული სერვისები, რაც CRPD-ს მიზნებთან არის თანხვედრაში, თუმცა მათ აქვთ გარკვეული ხარვეზები, რაც პირველ რიგში გამომდინარეობს სამედიცინო და საექსპლემენტაციო მოდელიდან, რაც მთლიანობაში ძირს უთხრის პროგრამების ეფექტიანობას; დონორების დაფინანსებით მიმდინარე DPO-ების მიერ განხორციელებული პროგრამები ძალიან მცირეა; მკვეთრი ნაკლებია სპეციფიკური სერვისები.⁶⁰ ამგვარად, მოქმედი პროგრამები, სათანადოდ ვერ ამცირებს შეზღუდული შესაძლებლობიდან გამომდინარე ხარჯების დაწოლას თავად ამ პირებზე ან/და მათ ოჯახის წევრებზე.

განათების უფლების მნიშვნელობა და საქართველოში არსებული მდგომარეობა

შეზღუდული შესაძლებლობიდან გამომდინარე ხარჯების შეფასებისთვის არსებითია იმ უფლებებზე ყურადღების გამახვილება, რომელთაც არსებითი ეფექტი აქვს საპენსიო ასაკში

⁵⁷ სოციალური მომსახურების სააგენტოს მონაცემები სოციალური პაკეტის მიმღები შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საერთო რაოდენობის გამოთვლისას აჯამებს შემდეგ ჯგუფებს: 18 წლამდე შშმ პირებს; მკვეთრად გამოხატული ხარისხის მქონე შშმ პირებს; მნიშვნელოვნად გამოხატული ხარისხის მქონე შშმ პირებს; ზომიერად გამოხატული ხარისხის მქონე შშმ პირებს.

⁵⁸ დეტალურად იხ.: 1.2-1 სოციალური პაკეტის მიმღებთა რაოდენობა ჯგუფების მიხედვით <http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=1472>

⁵⁹ მაგალითად, იხ. საქართველოს სახალხო დამცველმა ჭიათურის გამგეობას მოუწოდა შშმ პირთათვის სოციალური პროგრამების შემუშავებისას თანასწორობის პრინციპი დაიცვას <<http://www.ombudsman.ge/res/docs/2019040914134322857.pdf>>

⁶⁰ Making the Most of Public Resources for Full Inclusion and Participation of People with Disabilities in Georgia (Final report), Alexandre Cote, Mikheil Kukava, 6 (March 2019) <http://www.epfound.ge/wp-content/uploads/2019/06/Disability-Report_ENG.pdf>

შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალური თუ ეკონომიკურ მდგომარეობაზე. ამისთვის ასევე უნდა შეფასდეს საპენსიო ასაკამდე პირობებიც, რათა გაეცეს პასუხი კითხვას: არსებობს თუ არა დანაზოგის შექმნის შესაძლებლობა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ოჯახებისთვის. აღნიშნული აქტუალურია იქიდან გამომდინარე, რომ საქართველოში საპენსიო ასაკისთვის დანაზოგის შექმნის საკითხი ფორმალიზებულიც კი არის (ბოლო პერიოდში ამოქმედდა დაგროვებითი საპენსიო სქემა).

როგორც აღინიშნა, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის შესაბამისი განათლებისა და აქედან მომდინარე უნარების განვითარება პირდაპირპროპორციულადაა დაკავშირებული შრომის ბაზარზე მათ დასაქმებასთან. გარდა ამისა, დასაქმება თავის მხრივ არ არის თვითმიზანი, არამედ მნიშვნელოვანია იმგვარი შრომითი ანაზღაურების არსებობა, რაც თავის დროზე მათ საჭიროებებთან ადეკვატური იქნება და საპენსიო ასაკისთვის შესაბამისი პირი ეკონომიკურად და სოციალურად მძიმე მდგომარეობაში არ იქნება.

განათლების უფლების რეალიზება გულისხმობს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირისთვის მთელი ცხოვრების განმავლობაში განათლების უფლების უწყვეტობის უზრუნველყოფას, მის ხარისხიანობას. აღნიშნული მიიღწევა ინკლუზიური განათლების უფლების რეალიზებით. ინკლუზიური განათლების უფლების დაცვა არსებითია საზოგადოებაში დამკვიდრებული სტერეოტიპული ხედვებისა აღმოსაფხვრელად. ყოველივე აღნიშნული უნდა აუმჯობესებდეს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის ცხოვრების დონეს არასაპენსიო ასაკში, რაც პირდაპირპროპორციულადაა დაკავშირებული საპენსიო ასაკში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის მდგომარეობასთან.

შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენციის მიხედვით, განათლების უფლება უნდა განხორციელდეს თანაბარ პირობებში, რაც სახელმწიფოს ავალდებულებს ინკლუზიური განათლების სისტემის დანერგვას და მთელი ცხოვრების განმავლობაში განათლების მიღების მისაწვდომობას. სახელმწიფოს აღნიშნული ვალდებულება არ არის მხოლოდ პროგრამული ხასიათის და კონვენცია განსაზღვრავს კრიტერიუმებს, რომლის საფუძველზეც შეიძლება გაიზომოს ამ უფლების დაცვის ეფექტურობა. მათ შორის არის რამდენად ახერხებს ეს სისტემა პიროვნების პოტენციალის სრულ გამოვლენას, ასევე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების მიერ საკუთარი პიროვნების, უნარებისა და შესაძლებლობების განვითარებას, რამდენად ქმნის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთათვის თავისუფალ საზოგადოებაში ჩართვის ეფექტურ გზებს.⁶¹ მნიშვნელოვანია ასევე ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების ვალდებულება ინკლუზიური განათლების განხორციელებისთვის სათანადო გარემოს შექმნის შესახებ.⁶²

აღსანიშნავია, რომ ინკლუზიური განათლების უზრუნველყოფის მიმართულებით საქართველოში მნიშვნელოვანი პრობლემები არსებობს. საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატი 2018 წელს საპილოტე საჯარო სკოლებში მონიტორინგის შედეგად შემდეგი გამოწვევები წარმოაჩინა: არ არსებობს ინკლუზიური განათლების დანერგვისთვის ერთიანი

⁶¹ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენცია, მუხლი 24 (1)

⁶² საქართველოს კანონი „ზოგადი განათლების შესახებ“, მე-2 მუხლის უ) ქვეპუნქტი, 33-ე მუხლის პირველი პუნქტის ზ) ქვეპუნქტი

ხედავს, მულტიდისციპლინური და ინდივიდუალური მიდგომები, არ არის დანერგილი მოსწავლეების ძალადობისგან დაცვის ეფექტური მექანიზმები, სკოლების ინფრასტრუქტურული და ადამიანური რესურსების არასათანადო, სკოლაში დასაქმებული პირების და მშობლების ცნობიერება ინკლუზიურ განათლებასთან, სსსმ (შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე) მოსწავლეების საჭიროებებთან მიმართებით მწირია.⁶³ ამგვარად, სამწუხაროდ, მიმდინარე პერიოდში საქართველოში სახეზეა ყველა ის გამოწვევა, რაც ხაზს უსვამს, თუ რამდენად არასათანადოა ზოგადი განათლების საფეხურის მზაობა შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა საზოგადოებაში ინტეგრაციისთვის, რასაც, არასახარბიელო და განგრძობადი ეფექტი აქვს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირისა და საზოგადოების შემდგომ ცხოვრებაზე.

განათლების უფლების რეალიზებისას შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის საჭიროებების გაუთვალისწინებლობის და არათანაბარი მიდგომის შემთხვევები განხილული აქვს ასევე საქართველოს სახალხო დამცველს, როგორც თანასწორობის დაწესებულებას.⁶⁴

შრომის უფლების მნიშვნელობა და საქართველოში არსებული მდგომარეობა

შრომის უფლების რეალიზების ეკონომიკური ეფექტი არსებითია, განსაკუთრებით საქართველოში გადასახადების სისტემის მხედველობაში მიღებით. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირისთვის შრომის უფლების რეალიზება დაკავშირებულია ღირსების უფლების რეალიზებასთან, ასევე დამოუკიდებელი ცხოვრების უფლებით სარგებლობასთან. შრომის უფლებაზე დამოკიდებული, თუ რამდენად მოახერხებს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი ფინანსების აკუმულირებას იმგვარად, რომ იგი საპენსიო ასაკში გამოიყენოს. ამას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება საქართველოში ამჟამად მოქმედი საპენსიო სისტემის პირობებში, რომელიც არამხოლოდ სოციალურ პენსიას, არამედ დაგროვებითი პენსიის სქემას შეიცავს.

შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენციის (CRPD) მიხედვით, შრომითი ბაზარი და სამუშაო გარემო უნდა იყოს ღია, ინკლუზიური და მისაწვდომი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის. კონვენციის მიხედვით, ამ უფლების რეალიზებისას ბევრი მიზანი უნდა იყოს მიღწეული, მათ შორის, უზრუნველყოფილ იქნეს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთათვის, ტექნიკური და პროფესიული ორიენტაციის პროგრამების, დასაქმების სამსახურების, პროფესიული და უწყვეტი განათლების მისაწვდომობა; ხელი შეეწყოს შრომით ბაზარზე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დასაქმებისა და სამსახურებრივი წინსვლის შესაძლებლობებს, ისევე როგორც სამუშაო ადგილის მოძიების, შენარჩუნებისა და მუშაობის განახლებაში ხელშეწყობას; მხარდაჭერილ იქნეს თვითდასაქმების, მეწარმეობის, კოოპერატივების განვითარებისა და საკუთარი ბიზნესის ორგანიზების შესაძლებლობები; მნიშვნელოვანია ხელი შეეწყოს მათთვის სამუშაო

⁶³ დეტალურად იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „ინკლუზიური განათლება საპილოტე საჯარო სკოლებში: მონიტორინგის ანგარიში“ (2019)

⁶⁴ იხ. სახალხო დამცველმა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე არასრულწლოვნის მიმართ დისკრიმინაცია დაადგინა <<http://www.ombudsman.ge/res/docs/2020072909462138823.pdf>>

გამოცდილების მიღებას, მათ დასაქმებას კერძო სექტორში, ხოლო საჯარო სექტორში მათი დასაქმება სახელმწიფოს ვალდებულებაა.⁶⁵

საქართველოს სახალხო დამცველის 2017 წლის სპეციალური ანგარიშის მიხედვით, შრომის უფლების რეალიზება შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის არსებითი გამოწვევაა, რამდენადაც მკვეთრად დაბალია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების დასაქმების მაჩვენებელი. ასევე კვლევის შედეგად ცხადი გახდა, რომ სახელმწიფოს სათანადოდ ვერ უზრუნველყოფს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა შრომის უფლების რეალიზებას სამართლებრივი გარანტიების, პრაქტიკული ხელშეწყობისა და აღსრულების ეფექტური მექანიზმების ნაკლებობის გამო.⁶⁶

მიმდინარე პერიოდისთვის მნიშვნელოვანია საქართველოს შრომის კანონმდებლობის რეფორმის შედეგები, რომლის შედეგადაც შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა პერსპექტივის შრომის კანონმდებლობაში შეტანის შედეგად გაჩნდა სტერეოტიპული ხედვების საწინააღმდეგო ჩანაწერები, ასევე იმგვარი რეგულაციები, რაც შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის მხარდამჭერ პირს განსაზღვრულ შეღავათებს უწყებს. თუმცა იგი საკმარის ნაბიჯად ვერ შეფასდება.

არსებითია იმ გამოწვევებზე ყურადღების გამახვილება, რაც ზრდის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირისა და მისი ოჯახისთვის ხარჯებს. კერძოდ, სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიშის მიხედვით, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის არსებითია ბევრი გამოწვევა, მათ შორისაა, არაადაპტირებული ფიზიკური გარემო, შედეგად კი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს „არ უღირთ“ დასაქმება, რამდენადაც მიღებული გასამრჯელო ნაკლების ტრანსპორტირების ხარჯებზე; პრობლემურია ინფორმაციის მიღების ადაპტირებული საშუალებების არსებობა; კერძო სექტორში დისკრიმინაციული გარემო; ცნობიერების ამაღლების საჭიროება - როგორც დამსაქმებლებში, ასევე მნიშვნელოვანია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების მოტივაციის ზრდის მიმართულებით სახელმწიფოს მხრიდან ძალისხმევის გაწევა.⁶⁷

საინტერესოა საჯარო სამსახურში დასაქმებული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების შესახებ ინფორმაცია: 2019 წლის მონაცემების მიხედვით, პროფესიულ საჯარო მოხელეთა რაოდენობაა 44 (შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოსამსახურეების ჩათვლით - 51); ხოლო ხელშეკრულებით დასაქმებულ თანამშრომელთა რაოდენობაა 26 (შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოსამსახურეების ჩათვლით - 29).⁶⁸

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრულ თანასწორობის უფლებას და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების მიმართ პოზიტიური მოქმედების ვალდებულებას ეწინააღმდეგება იმგვარი მოწესრიგება, როდესაც საჯარო საქმიანობის

⁶⁵ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენცია, მუხლი 27

⁶⁶ დეტალურად იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დასაქმების ხელშეწყობი სახელმწიფო პროგრამები: მონიტორინგის ანგარიში“ (2017)

⁶⁷ დეტალურად იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დასაქმების ხელშეწყობი სახელმწიფო პროგრამები: მონიტორინგის ანგარიში“, 18-21 (2017)

⁶⁸ 2019 წლის სტატისტიკა საჯარო სამსახურში, 29, 31 <http://www.csb.gov.ge/media/2762/report_2019-statistics.pdf>

განხორციელების პერიოდში, სოციალური პაკეტის მიმღებ პირთა წრიდან გამოირიცხებიან ზომიერად გამოხატული და მნიშვნელოვნად გამოხატული (გარდა მხედველობის გამო მნიშვნელოვნად გამოხატული) შესაძლებლობის შეზღუდვის მქონე პირები.⁶⁹ აღნიშნული წესი არ მიემართება კერძო სექტორში დასაქმებულ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს. ეს გარემოება განსაკუთრებით პრობლემურია იქიდან გამომდინარე, რომ რეაბილიტაციისა და საზოგადოებაში ინტეგრაციის მიზნით, სახელმწიფო შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისთვის სოციალური დახმარებას გასცემს, ყოველთვიური ფულადი უზრუნველყოფის - სოციალური პაკეტის სახით; თუმცა ამის საჭიროებას განსაზღვრული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების შემთხვევაში ვეღარ ხედავს თუკი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები საჯარო სამსახურში იმუშავენ.

2.4.2.2. შეფასებისთვის არსებითი სტატისტიკური ინფორმაცია

ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის პროპორციულობის შესახებ მსჯელობისას არსებითია ამ საკითხისთვის რელევანტური მონაცემების მიმოხილვა. 2014 წლის საყოველთაო აღწერის მონაცემებით, საქართველოში მცხოვრები შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები ასაკობრივად შემდეგნაირად არიან განაწილებულნი: 5-18 წლამდე - 3%; 18-65 წლამდე - 38%; 65 წლიდან 59%.⁷⁰ ამგვარად, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების აბსოლუტური უმრავლესობა საქართველოში საპენსიო ასაკის არის, რაც აძლიერებს სახელმწიფოს მხრიდან მატერიალური რესურსების გაზრდის არგუმენტს.

სოციალური მომსახურების სააგენტოს მიერ გენერირებულია შესაბამისი სტატისტიკური ინფორმაცია სოციალური პაკეტის შესახებ⁷¹. სოციალური პაკეტის მიმღები შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებში მკვეთრად გამოხატული ხარისხის მქონე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირია საერთო რაოდენობის 23, 4%, მნიშვნელოვნად გამოხატული ხარისხის მქონე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის შემთხვევაში - 58.2%, ხოლო ზომიერად გამოხატული ხარისხის მქონე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის შემთხვევაში - 9.3% (დანარჩენი წილი მოდის 18 წლამდე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებზე).⁷² აღნიშნულ სტატუსთან კი დაკავშირებულია სოციალური პაკეტის განსხვავებული ოდენობა.

მნიშვნელოვანია ასევე სოციალური მომსახურების სააგენტოს სტატისტიკა სოციალური პაკეტის მიმღებთა რაოდენობის შესახებ შემდეგი ასაკობრივი კატეგორიების მიხედვით: 18-39; 40-49; 50-59; 59-ზე მეტი. აღნიშნული კრიტერიუმების გათვალისწინებით, მკვეთრად

⁶⁹ „სოციალური პაკეტის განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 23 ივლისის №279 დადგენილებით დამტკიცებული „სოციალური პაკეტის გაცემის წესისა და პირობების“ მე-6 მუხლის მე-4 პუნქტის, მე-12 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის ნორმატიული შინაარსები

⁷⁰ Making the Most of Public Resources for Full Inclusion and Participation of People with Disabilities in Georgia (Final report), Alexandre Cote, Mikheil Kukava, 61 (March 2019) <http://www.epfound.ge/wp-content/uploads/2019/06/Disability-Report_ENG.pdf>

⁷¹ სოციალური პაკეტი არის ყოველთვიური სახელმწიფო გასაცემელი, რომელსაც ღებულობს საქართველოს მოქალაქეთა გარკვეული კატეგორია, კანონით განსაზღვრული შესაბამისი საფუძვლების არსებობის შემთხვევაში. <http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=610>

⁷² დეტალურად იხ.: 1.2-1 სოციალური პაკეტის მიმღებთა რაოდენობა ჯგუფების მიხედვით <http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=1472>

გამოხატული ხარისხის მქონე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირია საერთო რაოდენობა შესაბამისად: 6951, 5314, 8341, 9035; მნიშვნელოვნად გამოხატული ხარისხის მქონე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის შემთხვევაში - 17085, 16933, 29890, 9870; ხოლო ზომიერად გამოხატული ხარისხის მქონე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის ჯგუფში - 3642, 2648, 4130, 1363. აღიშნული მონაცემების შემთხვევაში საინტერესოა, რომ ყველა შემთხვევაში გარდა მკვეთრად გამოხატული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისა მცირდება პირთა რაოდენობა, რომელიც 59-ე მეტი წლისაა, 50-59-მდე ჯგუფთან შედარებით. ასევე შემცირების ტენდენციაა ჯამურად, კერძოდ, თუკი შევადარებთ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა 50-59 წლიანთა ჯგუფს, 59 წელს გადაცილებულთა ჯგუფთან, შემდეგ სურათს მივიღებთ: პირველ ჯგუფში მათი საერთო რაოდენობაა 42 361, მაშინ როდესაც სოციალური პაკეტის მიმღებთა საერთო რაოდენობა 59 წლის ზემოთ პირებში არის 20 268. უკანასკნელი რიცხვი კიდევ უფრო მცირდება იმის გათვალისწინებით, რომ საპენსიო ასაკი კაცების შემთხვევაში 60, ხოლო ქალების შემთხვევაში 65 არის.⁷³

საინტერესოა სტატისტიკა სოციალური პაკეტის მიმღები შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების შესახებ გენდერულ ჭრილში. 59 წელზე მეტი ასაკის მქონე პირთა ჯგუფში მკვეთრად გამოხატული ხარისხის მქონე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს შორის კაცია 68.3%, მნიშვნელოვნად გამოხატული ხარისხის მქონე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს შორის ქალია მხოლოდ 0.9%; ზომიერად გამოხატული ხარისხის მქონე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს შორის კაცია 99.6%.⁷⁴ ამგვარად, გენდერული განაწილება არსებითად მკვეთრია და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს შორის თითქმის აბსოლუტური სიმრავლე აქვს კაცებს.

2.4.2.3. საპენსიო სისტემის მიზნები

საპენსიო ასაკს მიღწეული მოსახლეობისთვის პენსიას არსებითი მნიშვნელობა აქვს. საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულია სოციალური სახელმწიფოს იდეა, რომელიც, მათ შორის, გულისხმობს სახელმწიფოს ზრუნვას ადამიანის ჯანმრთელობაზე, სოციალურ დაცვაზე, საარსებო მინიმუმით უზრუნველყოფაზე.⁷⁵ თავის მხრივ, ასაკობრივი პენსიის მიმღებისთვის შესაბამისი ბენეფიტი გულისხმობს ღირსების უფლების, ჯანმრთელობის უფლების რეალიზებას, საარსებო მინიმუმით უზრუნველყოფას, ან/და მოიცავს საკუთრების უფლებით სარგებლობას.

ამ რეგულაციის პროპორციულობის შეფასებამდე, მნიშვნელოვანია საქართველოში მოქმედი საპენსიო სისტემის ზოგადი ამოცანების განსაზღვრა. მათი დადგენის მიზანია, შეფასდეს, თუ რა ამოცანების წინაშე დგას თავად მოქმედი საპენსიო სისტემა (საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით) და მისით მოსარგებლე მოსახლეობა (საქართველოს კონტექსტის მხედველობაში მიღებით).

⁷³ დეტალურად იხ.: 1.2-6 სოციალური პაკეტის მიმღებთა რაოდენობა ჯგუფების მიხედვით სქესობრივ-ასაკობრივ ჭრილში, სექტემბრის მონაცემები <http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=1472>

⁷⁴ დეტალურად იხ.: 1.2-6 სოციალური პაკეტის მიმღებთა რაოდენობა ჯგუფების მიხედვით სქესობრივ-ასაკობრივ ჭრილში, სექტემბრის მონაცემები <http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=1472>

⁷⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტი (1995)

როგორც აღნიშნა, საქართველოში ბოლო პერიოდში განხორციელდა საპენსიო რეფორმა. საკანონმდებლო ცვლილებებამდე ასაკით პენსიონერები იღებდნენ მხოლოდ სოციალურ პენსიას. მიმდინარე პერიოდში მასთან ერთად შესაძლებელია დაგროვებით საპენსიო სისტემით სარგებლობა. ორივე სქემის მიზანია ხანდაზმულ ასაკში მყოფი პირებისათვის ღირსეული ცხოვრების უზრუნველყოფა. ზოგადი თვალსაზრისით კი მიიჩნევა, რომ დაგროვებითი საპენსიო სქემა მიმართულია ასაკით პენსიის მიმღების შემოსავლის შენარჩუნებისკენ. მსოფლიო ბანკის ხედვით, მხოლოდ ერთ პილარზე (მაგალითად, სოციალური პენსია) დაფუძნებული სქემა ვერ აზღვევს ეკონომიკურ, დემოგრაფიულ თუ სხვა რისკებს.⁷⁶ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს 2016 წლის ანგარიშის მიხედვით, საქართველოს შემთხვევაში სოციალური პენსიის შედეგად ჩანაცვლების კოეფიციენტი არის 18%, რაც საერთაშორისო მაჩვენებლების მხედველობაში მიღებით, დაბალი მონაცემია. ასევე, სოციალური პენსიების შემთხვევებში მოლოდინი, რომ ჩანაცვლების კოეფიციენტი იქნება მაღალი, საერთაშორისო გამოცდილებით არ დასტურდება.⁷⁷

ამგვარად, იმ პირობებში როდესაც საქართველოში დღესდღეისობით ასაკით პენსიის მიმღები პირების მიმართ არ მოქმედებს დაგროვებითი პენსიის სქემა, მიუთითებს, რომ სოციალური დაცვის გარანტია მინიმალურია - მხოლოდ სოციალურ პენსიაზეა დამოკიდებული ხანდაზმული მოსახლეობის ეკონომიკური და სოციალური მდგომარეობა.⁷⁸ სწორედ აღნიშნული გარემოებები უსვამს ხაზს, რომ ხელისუფლების მიერ შემუშავებული პენსიის განაწილების პოლიტიკა ხანდაზმული მოსახლეობის საჭიროებებს არსებითად უნდა პასუხობდეს. ასევე მსოფლიო ბანკის გამოცდილებით, საპენსიო სისტემა სხვა პრინციპებთან ერთად უნდა ემყარებოდეს სამართლიანობის, გონივრულობის, ეკონომიკური ეფექტურობის პრინციპებს.⁷⁹

მიმდინარე პერიოდისთვის საქართველოს რეალობაში განსხვავებული მიდგომები არის დაწესებული ასაკით პენსიის მიმღებებს შორის მათი საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით, თუმცა, აღნიშნული ინტეგრირებულია არა საპენსიო სქემაში, არამედ სოციალურ დახმარების ფორმით არსებობს. კერძოდ, მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირი, რომელიც ყოველთვიურად იღებს სახელმწიფო პენსიას, სოციალური დახმარების სახით, საქართველოს შესაბამისი წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონით განსაზღვრული სახელმწიფო პენსიის ოდენობის გათვალისწინებით, ყოველთვიური დანამატის - სახელმწიფო პენსიის არანაკლებ 20 პროცენტის დანამატს.⁸⁰

⁷⁶ The World Bank Pension Conceptual Framework, World Bank Pension Reform Primer, 3 (2008).

⁷⁷ საქართველოს საპენსიო რეფორმა: არსებული სოციალური საპენსიო სისტემის მოდიფიკაცია და კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვა, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, 4 (2016).

⁷⁸ თუმცა არსებობს სხვა მიზნობრივი პროგრამები

⁷⁹ Pensions. <<http://www.worldbank.org/en/topic/pensions>>

⁸⁰ საქართველოს კანონი „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“, 4036-რს, მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის ა) ქვეპუნქტი (16/07/2015); საქართველოს კანონი „საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“, 5443-III (10/12/2019)

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს შემუშავებული აქვს მოსახლეობის დაბერების სახელმწიფო პოლიტიკის კონცეფცია. თავის მხრივ, ეს კონცეფცია პრინციპების დონეზე ეყრდნობა დაბერების პრობლემების მადრიდის საერთაშორისო სამოქმედო გეგმასა და მისი განხორციელების რეგიონალურ სტრატეგიას (MIPAA/RIS), რომელიც განსაზღვრავს სხვადასხვა ვალდებულებას. მოცემული საქმის გარემოებებისთვის არსებითია შემდეგ ვალდებულებებზე ყურადღების გამახვილება: სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს ხანდაზმულთა საზოგადოებაში სრული ინტეგრაცია და ჩართულობა, სოციალური დაცვის სისტემის მოწესრიგება; ყველა ასაკში ცხოვრების ხარისხის უზრუნველყოფის და დამოუკიდებელი ცხოვრების (მათ შორის, ჯანმრთელობისა და კეთილდღეობის) ხელშეწყობა.⁸¹

ამ კუთხით მნიშვნელოვანია საქართველოს სახალხო დამცველის შეფასებები საქართველოში ხანდაზმული ადამიანების უფლებრივ მდგომარეობასთან დაკავშირებით. 2019 წლის საპარლამენტო ანგარიში მიუთითებს, რომ წლების განმავლობაში ნარჩუნდება მნიშვნელოვანი გამოწვევები, რომელთა გადასაჭრელად სახელმწიფოს განგრძობადი ძალისხმევის გამოჩენა მართებს.⁸² სახალხო დამცველი ასევე მიუთითებს, რომ საქართველოში მოსახლეობის დაბერების საკითხებზე სახელმწიფო კონცეფციის ეროვნული გეგმა მიმდინარე პერიოდისთვის არ მოქმედებს.⁸³ პრობლემურია, რომ მანამდე არსებული გეგმის შედეგები დღემდე არ არის გაანალიზებული. სახელმწიფოში პენსიონერთა სოციალურ მდგომარეობას ასუსტებს საბანკო დაწესებულებების მიერ ხანდაზმულ პირთა თვიური პენსიის 50 პროცენტზე მეტის დაკავება.⁸⁴ არსებითია, რომ ამგვარ გამოწვევებს სახელმწიფო დროულად პასუხობდეს, რადგან ამგვარი პრაქტიკის პირობებში სესხის ამღებ პენსიონერებს მისი დაფარვის მიზნით ყოველთვიურად ეჭრებათ თანხა. შედეგად, პენსიონერის მიერ ყოველთვიურად გამოსაყენებელი თანხა საარსებო მინიმუმზე გაცილებით ნაკლებია.⁸⁵

2.4.2.4. შეჯამება

შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების ჯგუფი, ასევე ხანდაზმული ადამიანების ჯგუფი, ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად, მნიშვნელოვანი სოციალური და ეკონომიკური მოწყვლადობის წინაშე დგანან. სახელმწიფოს აქვს ვალდებულება, რომ ძალისხმევა გაწიოს ორივე ჯგუფის ღირსეული ცხოვრების დონის უზრუნველყოფისთვის. იმ ადამიანებთან მიმართებით კი, რომლებიც ორივე ჯგუფის ნიშანს აერთიანებს - არის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი და ხანდაზმული - მათი გაზრდილი საჭიროებების ფონზე სახელმწიფომ ადეკვატური პოლიტიკა უნდა გაატაროს.

⁸¹ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „მოსახლეობის დაბერების საკითხზე სახელმწიფო პოლიტიკის კონცეფციის“ დამტკიცების შესახებ“, 5146-III (27/05/2016)

⁸² საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2019: საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 370

⁸³ დეტალური ინფორმაციისთვის იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2019: საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 370

⁸⁴ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2019: საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 371

⁸⁵ ასაკის ნიშნით პენსიონერთა ნახევარს სესხი აქვს აღებული. საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2019: საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 373

საკითხის შესწავლამ გამოკვეთა, რომ ყურადღება უნდა გამახვილდეს შეზღუდული შესაძლებლობიდან გამომდინარე ხარჯების საკითხზე. აქცენტი უნდა გაკეთდეს შემდეგ გარემოებაზე: მისაწვდომობის პრობლემა, საზოგადოებაში დამკვიდრებული სტიგმები, განათლების უფლების და შრომის უფლების არასათანადო რეალიზება, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისა და მათი ოჯახისთვის ცხოვრების ხარჯებს ზრდის; შედეგად, ჩნდება სიღარიბის რისკები (მოკლევადიან და გრძელვადიან პერსპექტივაში).⁸⁶

საქართველოს შემთხვევაში სოციალური უზრუნველყოფის სისტემამ უნდა გაითვალისწინოს შემდეგი თავისებურებები - ხარჯები განსხვავებულია შეზღუდული შესაძლებლობის ხასიათიდან და რეგიონული ნიშნით. კერძოდ, საქართველოში პროგრამების მცირე ნაწილი არის კონცენტრირებული ინტელექტუალური ნიშნით შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე, ასევე ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებზე. პრობლემურია რეგიონული გადანაწილება, რამდენადაც რესურსების უმრავლესობა კონცენტრირებულია თბილისში.

საქართველოს სახელმწიფო პოლიტიკის რეფორმირებისას უნდა შეფასდეს, თუ რამდენად აღწევს სოციალური პაკეტისა და პენსიის ოდენობა მათ მიზნებს. შეზღუდული შესაძლებლობიდან გამომდინარე სოციალური პაკეტის მიზანი სწორედ გარემოს, საზოგადოების მიერ განსაზღვრულ ბარიერებზე პასუხის გაცემისთვის შესაბამისი ფინანსური თუ არაფინანსური რესურსების მობილიზებაა. ამგვარად, მისი ამოცანაა სპეციფიკურად შეზღუდული შესაძლებლობიდან გამომდინარე ხარჯების გაწევა.

რაც შეეხება ასაკის გამო პენსიის მიზანს, მან უნდა ჩაანაცვლოს ის შემოსავალი, რომელიც პირს ცხოვრების სათანადო დონის შენარჩუნების შესაძლებლობას მისცემს. გარდა ამისა, საპენსიო ასაკში იზრდება ჯანმრთელობის კუთხით რისკები და პენსიის მიზანი ამ გამოწვევაზე პასუხის გაცემაცაა. საქართველოს ასაკით პენსიის შესახებ სისტემა ეფუძნება იმ დათქმას, რომ ხანდაზმული ადამიანები ჯანმრთელობის დაცვასთან დაკავშირებული ხარჯების გამო მეტ სოციალურ გარანტიებს საჭიროებენ.⁸⁷ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, ცალკეულ დაავადებებთან მიმართებით ახალი შემთხვევების რაოდენობა, ასევე, ინციდენტობა ყოველ 100 000 მოსახლეზე 70 წელს ზემოთ პირთა შორის მნიშვნელოვნად აღემატება 70 წლამდე ასაკის პირთა ახალ შემთხვევებს და ინციდენტობას; ასევე, 70 წელს ზემოთ პენსიონერთა ჰოსპიტალიზაციის მაჩვენებელიც მნიშვნელოვნად

⁸⁶ Promoting Inclusion Through Social Protection: Report on the World Social Situation 2018, UN, 64, 65 <<https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2018/07/1-1.pdf>>

⁸⁷ აღსანიშნავია, რომ სოციალურ პენსიასთან მიმართებით საქართველომ დანერგა ინდექსაციის კომპონენტი, თუმცა იგი განსხვავებულად გაავრცელა პირებზე, რომლებიც არიან 70 წლამდე და პირები, რომლებიც არიან 70 წლის და მეტი ასაკის. მათ მიმართ განსხვავებული მიდგომა გამოიხატება 70 წლის და მეტი ასაკის მქონე პირებისთვის პენსიის დანამატის უკეთეს ინდექსაციაში; იხ. „სახელმწიფო პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 6728-რს, მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტი (2/07/2020); იხ. განმარტებითი ბარათი <<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/247757?>>

აღმატება 70 წლამდე პენსიონერთა მაჩვენებელს.⁸⁸ საქართველოს სახალხო დამცველმა ამ საკითხის შესახებ დამატებით სხვადასხვა უწყებისგან გამოითხოვა ინფორმაცია. მიღებული მასალებიდან შემდეგი დასკვნის გაკეთება შეიძლება - 70 წელს ზემოთ მოსახლეობას მეტი გამოწვევა აქვს ჯანმრთელობის დაცვის თვალსაზრისით,⁸⁹ ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტიდან გაცემული თანხები განსხვავებულია 70 წლამდე და 70 წელს ზემოთ მოქალაქეების შემთხვევაში. უკანასკნელი ჯგუფის წარმომადგენლებს, ძირითად შემთხვევებში, მუნიციპალიტეტებისაგან მიღებული აქვთ უფრო დიდი ოდენობის დახმარება. ასაკიდან გამომდინარე ჯანმრთელობის პრობლემები კი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების შემთხვევაშიც მათი სპეციალური საჭიროებებისგან დამოუკიდებლად შეიძლება განვითარდეს.

აღსანიშნავია, რომ საქართველომ ბოლო პერიოდში დანერგა დაგროვებით საპენსიო სისტემა. ამგვარ სისტემებში ნაკლებად მონაწილეობენ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები, ძირითადად შემდეგი მიზეზების გამო: დასაქმების დაბალი მაჩვენებელი, არაფორმალური დასაქმება.⁹⁰ ამ შემთხვევაში სოციალური დაცვის სისტემამ უნდა უზრუნველყოს საიმედო შემოსავალი და არსებით სერვისებზე წვდომა.⁹¹

აღსანიშნავია, საერთაშორისო ორგანიზაციების ხედვები ამ მიმართულებით: გაეროს ხედვით, სახელმწიფოებმა უნდა გადახედონ თავიანთ პოლიტიკას ასაკისა და შეზღუდული შესაძლებლობის მიმართების შესახებ.⁹² მოცემული საქმის დეტალებისთვის ყურადღება უნდა მიექცეს გაეროს მონაცემებს. მისი მიხედვით, მსოფლიო მოსახლეობის 15 პროცენტი არის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი. რაც შეეხება ხანდაზმულ ადამიანების (60 და მეტი წლის პირი) შეზღუდულ შესაძლებლობას, ასევე გაეროს მონაცემებით, მათ შორის 46 პროცენტზე მეტს აქვთ შეზღუდული შესაძლებლობის საშუალოდან მძაფრ ფორმამდე.⁹³ გაეროს შეფასებით, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალური დაცვის საკითხი განსაკუთრებით მწვავეა განვითარებად რეგიონებში, ხოლო ზოგიერთმა ქვეყანამ მიაღწია უნივერსალურ ან ნახევრად უნივერსალურ მოდელს (გაეროს შეფასებით ამ ქვეყნებს შორისაა საქართველოც).⁹⁴

⁸⁸ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს წერილი № 01/10192 (25/08/2020)

⁸⁹ საერთაშორისო გამოცდილებაც მიუთითებს, რომ საპენსიო ასაკი დაკავშირებულია შედარებით ნაკლებ შემოსავალთან. იხ. Discussion Paper: Fighting Discrimination on the Ground of Age, European Network of Equality Bodies, 37 (2018)

⁹⁰ Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, A/74/186, Para. 40 (17 July 2019)

⁹¹ Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, A/74/186, Para. 43 (17 July 2019)

⁹² Aging and disability <[⁹³ Aging and disability <\[⁹⁴ Promoting Inclusion Through Social Protection: Report on the World Social Situation 2018, UN, 69\]\(https://www.un.org/development/desa/disabilities/disability-and-ageing.html#:~:text=More%20than%2046%20per%20cent,experience%20moderate%20to%20severe%20disability.&text=Of%20ten%20older%20persons%20with%20disabilities,further%20age%20barriers%20in%20society.></p></div><div data-bbox=\)](https://www.un.org/development/desa/disabilities/disability-and-ageing.html#:~:text=More%20than%2046%20per%20cent,experience%20moderate%20to%20severe%20disability.&text=Of%20ten%20older%20persons%20with%20disabilities,further%20age%20barriers%20in%20society.></p></div><div data-bbox=)

შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ გაეროს სპეციალური მომხსენებელი განსაკუთრებულ აქცენტს აკეთებს ხანდაზმულ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებზე.⁹⁵ მათ განსაკუთრებით ეზღუდება „ავტონომიურად ცხოვრების“ შესაძლებლობა.⁹⁶ შესაბამისად, მათ წარმოემობათ დამატებითი საჭიროებები სერვისებთან მიმართებით, ასევე წვდომის თვალსაზრისით. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს მათ მიმართ დისკრიმინაციის განსაკუთრებული მასშტაბები სამედიცინო სფეროში.⁹⁷

ამგვარად, სოციალური პენსია, ერთი მხრივ, და სოციალური პაკეტი, მეორე მხრივ, განსხვავებული საჭიროებებისკენ არის მიმართული, თუმცა, რიგ შემთხვევებში თანაკვეთაც შეიძლება არსებობდეს. აქედან გამომდინარე და შესაბამისი ჯგუფების წინაშე არსებული ზოგადი გამოწვევების მხედველობაში მიღებით, ცხადია, რომ საპენსიო ასაკს მიღწეული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირისთვის უზრუნველყოფილი არ არის წვდომა იმგვარ სოციალურ და ეკონომიკურ რესურსებზე, რაც მათი დამოუკიდებელი და ღირსეული ცხოვრების, ყველა სოციალურ სფეროში სრულყოფილი მონაწილეობის გარანტი იქნებოდა. აუცილებელია არსებული სისტემის ცვლილება, საბიუჯეტო რესურსების გათვალისწინებით.

სახელმწიფომ ამ საკითხის რეგულირების პროცესში უნდა გაითვალისწინოს, რამდენად მეტი ხარჯის გაღება უწევს მას იმის გამო, რომ იგი ამ ტიპის შეზღუდვას აწესებს. კერძოდ, როგორია ამ დათქმის პირდაპირი და არაპირდაპირი ეფექტი თავად შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებზე, მისი ოჯახის წევრებზე და მთლიანად საზოგადოებაზე. ეს ყველაფერი შესაბამისი მეთოდოლოგიის არსებობის პირობებში დათვლადია და სახელმწიფომ ასევე უნდა დაასაბუთოს, რომ მოწესრიგება, რომელიც საპენსიო ასაკს მიღწეული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირისთვის კრძალავს ერთდროულად ასაკის გამო პენსიითა და შეზღუდული შესაძლებლობის გამო სოციალური პაკეტით სარგებლობას, სახელმწიფო ბიუჯეტისთვის არაპირდაპირ არ იწვევს მძიმე ტვირთს და საზოგადოების სოციალურ ინტერესებზე არ აქვს დამაზიანებელი გავლენა.

3. დასკვნა

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სახალხო დამცველმა დაადგინა, რომ მსგავსი მიდგომა არის შეზღუდული შესაძლებლობის ნიშნით პირდაპირი დისკრიმინაცია.

„საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-20¹ მუხლითა და „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის მე-3 პუნქტით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში, საქართველოს სახალხო მოგმართავთ რეკომენდაციით:

- შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირისთვის საპენსიო ასაკს მიღწევა ყველა შემთხვევაში არ უნდა გამორიცხავდეს შეზღუდული შესაძლებლობიდან გამომდინარე

⁹⁵ თუმცა ხშირად ასაკობრივი პირები შშმ პირთა უფლებების მიღმა არიან პრაქტიკაში. დეტალურად იხ. Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, A/74/186, Para. 42 (17 July 2019) <<https://undocs.org/en/A/74/186>>

⁹⁶ Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, A/74/186, Para. 39 (17 July 2019)

⁹⁷ Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, A/74/186, Para. 39 (17 July 2019)

სოციალური პაკეტის და ასაკობრივი პენსიის თანადროულად მიღების შესაძლებლობას. სოციალური უზრუნველყოფის არსებული წესი იმგვარად უნდა შეიცვალოს, რომ სახელმწიფოსგან ამ ორი ფინანსური სარგებლის ერთდროულად მიღების საკითხი, შესაბამისი პირის ინდივიდუალური საჭიროებების გათვალისწინებით წყდებოდეს.

გთხოვთ, თქვენ მიერ გატარებული ღონისძიებების თაობაზე მაცნობოთ „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 24-ე მუხლით დადგენილ ვადაში.

პატივისცემით,