

ანა ფირცხალაშვილი
ეკატერინე ქარდავა
პაატა თურავა

სოციალური სამართლის სახელმძღვანელო

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

 **SEU**
საქართველოს იურიდიული უნივერსიტეტი
GEORGIAN NATIONAL UNIVERSITY SEU

ანა ფირცხალაშვილი

ეკატერინე ქარდავა

პაატა ტურავა

სოციალური სამართლის სახელმძღვანელო

თბილისი

2023

წინამდებარე ნაშრომი მომზადებულია ფრიდრიხ ებერტის ფონდისა და საქართველოს ეროვნული უნივერსიტეტი სეუს მხარდაჭერით



ავტორები:

ანა ფირცხალაშვილი

სამართლის დოქტორი, საქართველოს ეროვნული უნივერსიტეტი სეუს პროფესორი და ვიცე-რექტორი სამეცნიერო კვლევითი მიმართულებით.

ეკატერინე ქარდავა

სსიპ - საქართველოს პარლამენტის კვლევითი ცენტრის დირექტორი; ალტერბრიჯი - მართვისა და კომუნიკაციების საერთაშორისო სასწავლო უნივერსიტეტის პროფესორი; შოთა მესხიას ზუგდიდის სახელმწიფო სასწავლო უნივერსიტეტის პროფესორი.

პაატა ტურავა

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის პროფესორი.

რედაქტორი:

ანა ფირცხალაშვილი

სამართლის დოქტორი, პროფესორი

ტექნიკური რედაქტორი:

ანა ცეცხლაძე

ISBN 978-9941-8-5549-8

პუბლიკაციაში წარმოდგენილია ავტორთა პირადი მოსაზრებები.

დაუშვებელია ფრიდრიხ ებერტის ფონდის მიერ გამოცემული მასალების კომერციული მიზნით გამოყენება ფონდის თანხმობის გარეშე.



გამომცემელი: ფრიდრიხ ებერტის ფონდი

© Friedrich-Ebert-Stiftung

© ანა ფირცხალაშვილი, ეკატერინე ქარდავა, პაატა ტურავა

თბილისი, 2023

წინათქმა

ეს წიგნი სიახლეა საქართველოსთვის, ეს არის ქართულ ენაზე გამოცემული პირველი, მსგავსი მიმოხილვითი საცნობარო ნაშრომი სოციალურ სამართალზე. ეს შეიძლება ერთი შეხედვით გასაკვირიც არის, რადგან საქართველოს მიზანი - ჩამოყალიბდეს საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოდ, 1995 წლის კონსტიტუციის პრეამბულაშია გაწერილი. შესაბამისად, სახელმწიფო მრავალმხრივ უნდა ზრუნავდეს საკუთარ მოსახლეობაზე. ზოგადად, საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოს მიზანი შეიძლება შევფასოთ როგორც ღირსეული ცხოვრების მიღწევის სურვილი ყველასთვის, განურჩევლად სოციალური წარმოშობისა. აქედან გამომდინარე, ყურადღება უნდა გავამახვილოთ საზოგადოების იმ წარმომადგენლებზე, რომლებიც გარკვეულწილად დაუცველი არიან. ამრიგად, სოციალური სამართლის მოქმედი რეგულაციები ყოველთვის უნდა იქნას გაგებული, როგორც საზოგადოებაში არსებული უშუალო რეალობის ასახვა.

თუმცა, კონკრეტულად საქართველოში, რეალობა ჯერ ისევ შორს არის მოქმედი კეთილდღეობის სახელმწიფოს იდეალისაგან: მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს სახელმწიფო საპენსიო სისტემა, მის მიერ გაწეული მხარდაჭერა არასაკმარისია ღირსეული ცხოვრებისთვის. იგივე ითქმის ჯანმრთელობის დაზღვევის სისტემაზე, რომელიც წლების განმავლობაში მინიმუმამდე შემცირდა და პრივატიზებულია. ქვეყანას ჯერ არ აქვს უმუშევრობის დაზღვევის სისტემა, ან კარგად ფუნქციონირებადი დასაქმების ხელშეწყობის სერვისების სისტემა. ეს ის მნიშვნელოვანი ფაქტორებია, რომლებიც უნდა ვიცოდეთ ქვეყნის სოციალური კანონმდებლობის გასაგებად. ამიტომ სახელმძღვანელო მიზნად ისახავს ამ მხრივ საჭირო ცოდნის მიწოდებას.

ევროკავშირში გაწევრიანების გზაზე, საქართველომ აიღო ვალდებულება შექმნას ევროპული კეთილდღეობის სახელმწიფო და ასოცირების ხელშეკრულების რატიფიკაციის დაწყებიდან, თანმიმდევრულად ნერგავს ევროპულ საკანონმდებლო ნორმებს საქართველოს კანონმდებლობის სოციალურ და შრომით სფეროებში. აქედან გამომდინარე და საქართველოს მიერ ევროკავშირში გაწევრიანების მცდელობის გამო, მიზანშეწონილია ადგილობრივი სოციალური კანონმდებლობის უფრო დეტალურად შესწავლა. არასაკმარისი უფლებამოსილების გამო, ბრიუსელის მხრიდან წვერი ქვეყნებისთვის არ არსებობს ევროკავშირის სავალდებულო პოლიტიკა. თუმცა, 2017 წელს ევროკავშირის კომისიის მიერ ეგრეთ წოდებული „სოციალური უფლებების ევროპული საყრდენების“ (ESSR) ფორმულირება იძლევა

წარმოდგენას შრომის ბაზარზე და სოციალურ სტანდარტებზე, რომლებზეც წევრი სახელმწიფოები გრძელვადიან პერსპექტივაში უნდა იყვნენ ორიენტირებული.

დამატებით, მაქსიმალური სარგებლის მოსატანად, ვიმედოვნებთ, რომ ამ პუბლიკაციაში მოყვანილი დასკვნები საინტერესო იქნება მკითხველთა ფართო აუდიტორიისთვის. განსაკუთრებით კი იმედი გვაქვს, რომ მიღებულ ცოდნას ექსპერტები სამომავლო დებატებში გამოიყენებენ და ამით გავლენას იქონიებენ საზოგადოებრივი აზრის ჩამოყალიბებაზე. როგორც „სიახლე“, სახელმძღვანელო მიზნად ისახავს გახდეს სტანდარტული ნაშრომი სოციალური და იურიდიული პროფესიებისთვის საქართველოში.

უპირველეს ყოვლისა, განსაკუთრებული მადლობა სამ ადამიანს, რომელთა გარეშეც ეს წიგნი ვერ დაიწერებოდა: ანა ფირცხალაშვილს, პაატა ტურავას და ეკატერინე ქარდავას. ასევე საქართველოს ეროვნულ უნივერსიტეტ სეუს, ამ გამოცემის განხორციელებაში შეტანილი მნიშვნელოვანი წვლილისთვის.

მარსელ როთიგ,

ფრიდრიხ ებერტის ფონდის რეგიონული დირექტორი სამხრეთ კავკასიაში

თბილისი,

2023 წლის აპრილი

Foreword

This book might be a novelty for Georgia: it is the first ever overview-like reference work on social law in Georgian. This may come as a surprise, since Georgia's goal of establishing itself as a welfare state was already stated in the preamble to the Constitution of 1995. Accordingly, the state takes care of its population in a wide variety of areas. In general, the desired goal of a welfare state can probably be summarized as achieving a decent life for all, regardless of social background. The focus is therefore particularly on those persons in society who are disadvantaged in some way. The applicable regulations of social law are thus always to be understood as a reflection of the immediate reality of a society.

In Georgia in particular, however, the reality still seems far removed from the ideal of a functioning welfare state: Although there is public pension system, the support it provides is far from sufficient for a decent life. The same is true of the health insurance system, which has been cut to the bone and privatized over the years. The country does not yet have an unemployment insurance system or well-functioning employment service system. These exemplary lists are important factors that must be known in order to understand the country's social legislation. The textbook therefore aims to do that, namely to provide the background knowledge needed.

On its way to becoming a member of the European Union, Georgia has also committed itself to creating a European welfare state and, at the latest since the start of ratification of the Association Agreement, has consistently implemented European legal norms in the social and labour areas into Georgian law. It is therefore worthwhile to take a closer look at local social legislation due to Georgia's efforts to join the EU. Due to a lack of authority, there is no binding EU policy from Brussels for the Member States. However, the formulation of the so-called "European Pillars of Social Rights" (ESSR) by the EU Commission in 2017 gives an idea of the labor market and social standards that should be oriented in principle and at best in the long term by the Member States.

In order to achieve the best possible added value, we hope that the findings in this publication will be of interest to a general reading audience. In particular, however, it is hoped that the knowledge will be used by experts in further debates and thus leave a lasting mark on the discourse. As a "novelty", the textbook also aims to develop as a standard work for Georgia's socio-legal profession.

Special thanks are due first and foremost to three people without whom this book would not have come into being: Anna Phirtskhalashvili, Paata Turava, and Ekaterine Kardava and the Georgian National University SEU for the significant contribution to make this publication possible.

Marcel Röthig,

Friedrich-Ebert-Stiftung, Regional Director South Caucasus

Tbilissi, April 2023

სარჩევი

ავტორები	VIII
ავტორებისგან	1
თავი 1. სოციალური სამართლის ცნება, შესწავლის სფერო და წყაროები	3
1.1. ტერმინი „სოციალური სამართალი“	3
1.2. შესწავლის სფერო	4
1.3. სოციალური სამართლის ამოცანა	6
1.4. სოციალური სამართლის წყაროები	6
თავი 2. სოციალური სამართლის ისტორია	8
2.1. სოციალური სამართლის პრეისტორია	8
2.2. სოციალური სამართლის წარმოშობა ევროპაში	11
2.3. სოციალური სამართლის წარმოშობა და განვითარება საქართველოში	17
2.4. „სოციალ-ეკონომიური უფლებანი“ 1921 წლის კონსტიტუციაში	20
2.5. სოციალური სამართალი საქართველოს საბჭოთა სოციალისტურ რესპუბლიკაში	26
2.6. თანამედროვე სოციალური სამართლის განვითარება პოსტსაბჭოთა საქართველოში	30
2.7. სოციალური სამართლის მომავალი	32
თავი 3. სოციალური სამართლის საერთაშორისო განზომილებები	36
3.1. სოციალური სამართლის განვითარება ევროკავშირში	38
3.2. ევროკავშირის სოციალური სამართლის პრინციპები და ინსტრუმენტები	52
3.3. შედარებითი სოციალური სამართალი	54
თავი 4. სოციალური სახელმწიფოს პრინციპები და მისი მმართველობითი სისტემა	58
4.1. სოციალური სახელმწიფო კონსტიტუციური პრინციპი	59
4.2. უფლებამოსილებათა ჰორიზონტალური და ვერტიკალური გადანაწილება სოციალური სახელმწიფოს მიზნების მისაღწევად	63
4.3. სოციალური უფლებების იდეოლოგიური მნიშვნელობა	65
4.4. სოციალური პოლიტიკა და კეთილდღეობის სახელმწიფო	69
4.5. კეთილდღეობის სახელმწიფოს მოდელები	71
4.6. სოციალური საბაზრო ეკონომიკა	77
4.7. სოციალური სისტემების მნიშვნელობა სოციალური უსაფრთხოებისათვის	79
4.8. ქართული სოციალური დაცვის სისტემა	82
4.9. რეალობა და ფაქტები საქართველოში და სოციალური დაცვის სისტემური პრობლემები	84
თავი 5. ადამიანის ძირითადი უფლებები, როგორც სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულებათა საფუძველი	89
5.1. ადამიანის ღირსების გაგება კეთილდღეობის სახელმწიფოში	89
5.2. თანასწორობა	92

5.3. საკუთრების უფლება და მისი სოციალური ფუნქცია	93
5.3.1. საკუთრების უფლება	93
5.3.2. საკუთრების სოციალური ფუნქცია	96
5.4. შრომის უფლება / თავისუფლება	99
5.4.1. შრომის სამართლიანი და ხელსაყრელი პირობები	101
5.4.2. პროფესიული კავშირების შექმნისა და მათში გაწევრიანების უფლება	108
5.4.3. გაფიცვის უფლება	110
5.5. სოციალური დაცვა	112
5.6. დედების დაცვა ორსულობისა და მშობიარობის შემდგომ პერიოდში	121
5.7. ბავშვთა და მოზარდთა დაცვა სოციალური და ეკონომიკური ექსპლუატაციისგან	124
5.8. ჯანმრთელობის უფლება	128
5.9. განათლების უფლება	133
5.10. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა სოციალურ უფლებებთან მიმართებით, და სამართალწარმოების სპეციფიკა	142
5.10.1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 27 აგვისტოს N1/2/434 გადაწყვეტილება „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“	143
5.10.2. „საქართველოს მოქალაქე თამარ თანდაშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“	145
5.10.3. შრომით უფლებებთან დაკავშირებული სასამართლო პრაქტიკა	147
5.10.4. სასამართლო პრაქტიკა ჯანსაღ გარემოზე უფლების შესახებ	148
5.10.5. სასამართლო პრაქტიკა განათლების უფლებასთან დაკავშირებით	149
5.10.6. სასამართლო პრაქტიკა სოციალური ხასიათის საკითხებში თანასწორუფლებიანობის შესახებ	151
5.10.7. დასკვნა	154
5.11. სოციალური უფლებების განსჯადობის ზოგადი თეორიული მიდგომები მსოფლიოში	156
თავი 6. საპენსიო უზრუნველყოფა	158
6.1. საპენსიო რეფორმა საქართველოში	162
6.2. ადმინისტრაციული წარმოება ხანდაზმულობის გამო სახელმწიფო პენსიის დანიშვნის შესახებ	167
6.3. საპენსიო უზრუნველყოფის სახეები	176
6.3.1. სახელმწიფო კომპენსაცია	176
6.3.2. სოციალური პაკეტი	179
თავი 7. ჯანმრთელობის დაცვა სოციალური სამართლის ქრილში	183
7.1. საკანონმდებლო საფუძვლები და ძირითადი პრინციპები	183
7.2. საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამა და მისი გამოწვევები	189
7.3. პანდემია და სოციალური დაცვა	93

თავი 8. დასაქმება, როგორც სოციალური სამართლის მიმართულება და დასაქმების მექანიზმი საქართველოში	197
8.1. უმუშევრობისგან დაცვის სოციალური პოლიტიკის მიმოხილვა	197
8.2. დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ საქართველოს კანონის მიმოხილვა	201
8.3. დასაქმების ხელშეწყობის ინსტიტუტური გარანტიები	203
8.4. დასაქმების ხელშეწყობის ღონისძიებები	207
8.5. მინიმალური ხელფასის შემოღების იდეა, მინიმალური ხელფასი როგორც დასაქმების ხელშეწყობის მექანიზმი	209
თავი 9. სოციალური დაცვა საჯარო სამსახურში	215
9.1. საჯარო სამსახური, როგორც სოციალური დაცვის გარანტი	215
9.2. სოციალური დაცვის იდეიდან ნაწარმოები საჯარო მოხელის ცნება	218
9.3. პროფესიული საჯარო მოხელის სოციალური დაცვა	221
9.4. სასამართლო პრაქტიკის განზოგადებული ქეისების საჯარო სამსახურში სოციალური დაცვის უფლების რეალიზაციის თაობაზე	231
თავი 10. იძულებით გადაადგილებულ პირთა სოციალური დაცვა	234
10.1. საქართველოს მოქალაქეთა სოციალური უზრუნველყოფა დევნილის სტატუსით	234
10.2. დევნილის სტატუსის მქონე პირთა სოციალური დახმარება და სხვა მექანიზმები	245
10.3. უცხო ქვეყნის მოქალაქისა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სოციალური დაცვა და მათთვის სტატუსის მინიჭების სამართლებრივი პროცედურები	248
10.4. ეკომიგრანტთა სოციალური დაცვის საკითხები	257
10.5. სასამართლო პრაქტიკის განზოგადებული ქეისები იძულებით გადაადგილებულ პირთა სოციალური დაცვის თაობაზე	268
თავი 11. სოციალური მუშაობა როგორც სოციალური სამართლის მიმართულება და მათი დაცვის მექანიზმი	274
11.1. საკანონმდებლო საფუძვლები	275
11.2. სოციალური მუშაობის სფეროს ინსტიტუციური მოწყობა	279
11.3. სოციალური მუშაკისათვის საჭირო კომპეტენციები და მათი უფლებამოსილებები მოწვლად პირებთან მიმართებით.	280
11.3.1. სოციალური მუშაკის კომპეტენციები	281
11.3.2. სოციალური მუშაკის უფლებამოსილებები.	282
თავი 12. საცხოვრისი სოციალური პოლიტიკა და მისი სოციალური დაცვა	285
12.1. სახელმწიფო პოლიტიკა და საკანონმდებლო საფუძვლები საცხოვრისი უზრუნველყოფასთან მიმართებით	288
12.2. უფლება საცხოვრისის მოთხოვნაზე	289
12.3. საცხოვრისის უფლებასთან დაკავშირებული პრობლემატიკა საქართველოში	290
12.4. სასამართლო პრაქტიკა საცხოვრისის უფლებასთან დაკავშირებით	292
12.4.1. სტრასბურგის ადამიანის უფლებათა სასამართლოს მიდგომა საცხოვრისის უფლებასთან მიმართებით	293
12.4.2. ეროვნული სასამართლოების მიდგომა საცხოვრისის უფლებასთან მიმართებით	295

თავი 13. სოციალური დახმარება	297
13.1. შესავალი	297
13.2. სოციალური დაცვის სისტემა	298
13.3. სოციალური დახმარების ინსტიტუტის ისტორია	300
13.4. სოციალური დახმარების არსი	300
13.5. სოციალური დახმარების პრინციპები	302
13.6. საკანონმდებლო მოწესრიგება	303
13.7. სოციალური დახმარების სფეროში საქმიანობის განმახორციელებელი სუბიექტები და მათი კომპეტენციები	304
13.7.1. სამინისტროს კომპეტენციები	304
13.7.2. სააგენტოს კომპეტენციები	305
13.7.3. მუნიციპალიტეტის ორგანოების კომპეტენციები	307
14. თავი. სოციალური დახმარების სისტემა და სახეები	307
14.1. საარსებო შემწეობა	307
14.2. რეინტეგრაციის შემწეობა	309
14.3. მინდობით აღზრდის ანაზღაურება	311
14.4. სრულწლოვანზე ოჯახური მზრუნველობის ანაზღაურება	311
14.5. არაფულადი სოციალური დახმარება	312
14.6. სოციალური პაკეტი	314
თავი 15. განათლების ხელმისაწვდომობის მხარდამჭერი სოციალური დახმარების პროგრამები	316
15.1 უფლების საკანონმდებლო საფუძვლები	316
15.2. განათლების უფლების შინაარსი	319
15.3. უფლების საერთაშორისო სამართლებრივი ასპექტი	320
15.4. განათლების უფლების ელემენტები	321
15.5. განათლების უფლების მიზანი	324
15.6. განათლების მიზნები, როგორც განათლების უფლების შეზღუდვის ფარგლები	326
15.7. განათლების ხელმისაწვდომობის მხარდამჭერი სოციალური დახმარების მუნიციპალური პროგრამა	327
16. თავი ბავშვის და ოჯახის სოციალური დაცვა	329
16.1. ბავშვის სოციალური დაცვა	329
16.1.1. შესავალი	329
16.1. 2. უფლების შინაარსი	332
16.2. ბავშვის უფლება ოჯახზე	333
16.2.1. უფლების შინაარსი	333
16.2.2 უფლების საერთაშორისო სამართლებრივი ასპექტი	335
16.2.3. უფლებიდან გამომდინარე სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულების შინაარსი	337
16.3. ბავშვის უფლება ცხოვრების სათანადო სტანდარტზე	340

16.4. ბავშვის უფლება ალტერნატიულ ზრუნვაზე	343
16.4.1. უფლების შინაარსი	343
16.4.2. უფლების სამართლებრივი საფუძვლები	344
16.4.3. კოდექსით დადგენილი მატერილური და ფორმალური კანონიერების კრიტერიუმები	345
16.4.4. სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულებები	350
16.5. ბავშვის სოციალური დახმარების მუნიციპალური პროგრამები	352
თავი 17. სოციალური დახმარების გაცემის ადმინისტრაციული წარმოება	358
17.1. ადმინისტრაციული წარმოების დაწყება	358
17.2. საარსებო შემწეობის საქმის ადმინისტრაციული წარმოების მიმდინარეობა	359
17.3. გადაწყვეტილების მიღება	362
17.4. ადმინისტრაციული წარმოების მონაწილეთა უფლებები	364
17.5. ბავშვის წარმოებასამართლებრივი უფლებები	365
17.6. საარსებო შემწეობის მიმღები ოჯახის უფლება-მოვალეობანი	367
17.7. საარსებო შემწეობის მიმღები ოჯახის პერსონალური მონაცემების დაცვა	368
17.8. აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობა და ძალადაკარგულად გამოცხადება	368
17.9. უფლების დაცვის საპროცესოსამართლებრივი საშუალებები	371
თავი 18. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალური დაცვა	377
18.1. შესავალი	377
18.2. საკანონმდებლო საფუძვლები	377
18.3. „შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირის“ ცნება	379
18.4. სოციალური დაცვის პრინციპები	380
18.5. სოციალური დაცვის სისტემის კლასიფიკაცია	381
18.5.1. სამედიცინო რეაბილიტაციის ღონისძიებები	381
18.5.2. დასაქმების ბაზარზე ინტეგრაციის ღონისძიებები	382
18.5.3 საარსებო მინიმუმის უზრუნველყოფის და სხვა დამატებითი ღონისძიებები	382
18.5.4. განათლების ხელმისაწვდომობის ღონისძიებები	383
18.5.5. სოციალური ინტეგრაციის ღონისძიებები	384
18.6. ინსტიტუციური უზრუნველყოფა	385
18.7. ცნობიერების ამაღლება	385
18.8. სამართალწარმოების ხელმისაწვდომობა	386
18.9. სპეციალური მოსარჩელე	387

ავტორები

1. ანა ფირცხალაშვილი

I თავი - სოციალური სამართლის ცნება, შესწავლის სფერო და წყაროები

II თავი - სოციალური სამართლის ისტორია

IV თავი - სოციალური სახელმწიფოს პრინციპები და მისი მმართველობითი სისტემა

V თავი - ადამიანის ძირითადი უფლებები, როგორც სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულებათა საფუძველი

VIII თავი - დასაქმება, როგორც სოციალური სამართლის მიმართულება და დასაქმების მექანიზმი საქართველოში

XI თავი - სოციალური მუშაობა, როგორც სოციალური სამართლის მიმართულება და მათი დაცვის მექანიზმი

XII თავი - საცხოვრისის სოციალური პოლიტიკა და მისი სოციალური დაცვა

2. ეკატერინე ქარდავა

III თავი - სოციალური სამართლის საერთაშორისო განზომილებები

VI თავი - საპენსიო უზრუნველყოფა

VII თავი - ჯანმრთელობის დაცვა სოციალური სამართლის ქრილში

IX თავი - სოციალური დაცვა საჯარო სამსახურში

X თავი - იძულებით გადაადგილებულ პირთა სოციალური დაცვა

3. პაატა ტურავა

XIII თავი სოციალური დახმარება

XIV თავი - სოციალური დახმარების სისტემა და სახეები

XV თავი - განათლების ხელმისაწვდომობის მხარდამჭერი სოციალური დახმარების პროგრამები

XVI თავი - ბავშვის და ოჯახის სოციალური დაცვა

XVII თავი - სოციალური დახმარების გაცემის ადმინისტრაციული წარმოება

XVIII თავი - შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალური დაცვა

წინასიტყვაობა ავტორებისგან

მოცემული ნაშრომი გახლავთ საქართველოს სოციალური სამართლის სახელმძღვანელოს გამოცემის პირველი მცდელობა, დამოუკიდებელ საქართველოში. სოციალური სამართლის დარგის მსგავსად, იგი ორი, ზოგადი და კერძო, ნაწილისაგან შედგება.

პირველ ნაწილში განმარტებულია დარგის სპეციფიკა, სოციალური სამართლის რეგულირების სფერო, შესაბამისი ტერმინები და წყაროები. ასევე, განხილულია სოციალური სამართლის იდეური და ისტორიული განვითარება. სამართლებრივი სოციალური სახელმწიფოს იდეა მიმოხილულია არამხოლოდ სამართლებრივ, არამედ ინტერდისციპლინარულ ჭრილში. დეტალურადაა განხილული ის სოციალური უფლებები, რომელიც კონსტიტუციურ სამართლებრივ რანგშია აყვანილი. ასევე განხილულია საკონსტიტუციო სასამართლოში სოციალური უფლების დაცვის სპეციფიკა. პირველი ნაწილი ასევე მოიცავს სოციალური სამართლის ევროპულ განზომილებასაც.

ნაშრომის მეორე ნაწილი კი ეხება კონკრეტული სოციალური დაცვის კონკრეტულ სფეროებს, სოციალური დაცვის სხვადასხვა უწყებრივ და ტერიტორიულ საკითხებს, შესაბამისი სოციალური უზრუნველყოფის საკანონმდებლო რეგულირებას, ასევე, ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრების სასამართლოსადმი მიმართვას და სხვა პროცესუალურ საკითხებს.

წინამდებარე ნაშრომი შედგენილია იმგვარად, რომ სტუდენტმა თანმიმდევრულად და სისტემურად შეძლოს სოციალური სამართლის სფეროს საფუძვლიანი შესწავლა. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ნაშრომი განკუთვნილია არა მხოლოდ სტუდენტებისთვის, არამედ იგი საინტერესოა ამ სფეროში მოღვაწე პროფესორ-მასწავლებლებისთვის, მკვლევრებისთვის, ასევე პრაქტიკოსი იურისტებისა და სოციალური სამართლის საკითხებით დაინტერესებული სხვა პირებისთვის.

ისე როგორც ყველა ნაშრომი სამართლის სფეროში, აღნიშნული სახელმძღვანელოც დროთა განმავლობაში მოითხოვს განახლებას აქტუალური საკითხებითა და საკანონმდებლო ცვლილებების პარალელურად. შესაბამისად, იგი აქტუალურია, 2023 წლის თებერვლის მდგომარეობით.

ვიმედოვნებთ, რომ ნაშრომი მეგზურობას გაუწევს დაინტერესებულ პირებს სოციალური სამართლის მნიშვნელოვანი საკითხების შესწავლისას და საკუთარ

წვლილს შეიტანს საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ სოციალური სახელმწიფოს მშენებლობაში.

ნაშრომის პირველ, მეორე, მეოთხე, მეხუთე, მეცხრე, მეთექვსმეტე თავებზე იმუშავა ანა ფირცხალაშვილი. მესამე, მეცამეტე, მეთოთხმეტე, მეთხუთმეტე, მეთექვსმეტე თავებზე ეკატერინე ქარდავამ, ხოლო მეექვსე, მეშვიდე, მერვე, მეთორმეტე და მეჩვიდმეტე თავებზე პაატა ტურავამ.

სახელმძღვანელო პირველი მნიშვნელოვანი ნაბიჯია სოციალური სამართლის, როგორც სამართლის მნიშვნელოვანი დისციპლინის განვითარებისა საქართველოში. ამავდროულად, ის ემსახურება, როგორც პრაქტიკოსი იურისტების და დაინტერესებული სპეციალისტების, ასევე აკადემიური წრეების წარმომადგენელთა ცნობიერების ამაღლებას სოციალური სამართლის აქტუალურ საკითხებზე.

მადლობას ვუხდით ფრიდრიხ ებერტის ფონდს და საქართველოს ეროვნულ უნივერსიტეტ სეუ-ს, რომელთა მხარდაჭერითაც შეიქმნა სოციალური სამართლის სახელმძღვანელო.

ავტორები:

ანა ფირცხალაშვილი

ეკატერინე ქარდავა

პაატა ტურავა

2023 წლის მაისი, თბილისი

თავი 1. სოციალური სამართლის ცნება, შესწავლის სფერო და წყაროები

1.1. ტერმინი „სოციალური სამართალი“

ზოგადად, ტერმინს „სოციალური სამართალი“ მრავალაზროვანი მნიშვნელობა აქვს. იგი იურისპრუდენციაში სამი მნიშვნელობით შეიძლება იქნეს აღქმული. 1

პირველი, იგი შეიძლება განიმარტოს ისე, რომ „სოციალური სამართალი“ არეგულირებს ადამიანთა შორის სოციალურ თანაარსებობას. თუმცა, მნიშვნელოვანია ვიცოდეთ, რომ ადამიანთა შორის მშვიდობიან თანაცხოვრებას სამართლის ყველა დარგი ერთად უზრუნველყოფს. 2

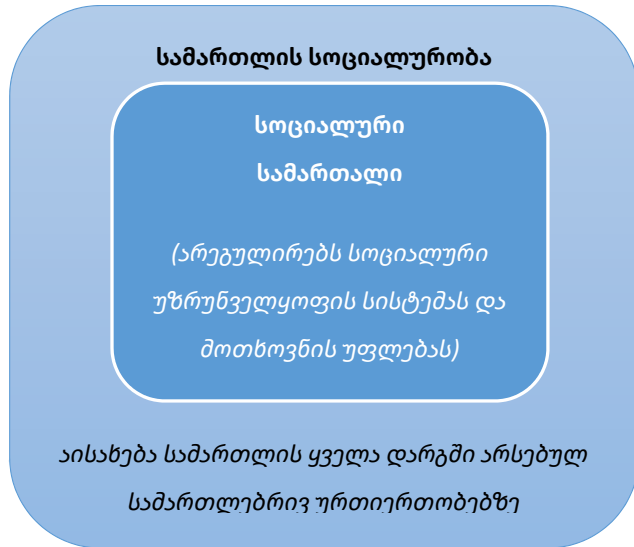
მეორე განმარტება - ზოგადად სამართლის სოციალურ იდეას ეფუძნება და გულისხმობს სამართლის ყველა დარგში, სოციალურობის და მორალის გამჭოლ იდეას. რაც თავის მხრივ სამართლებრივი ურთიერთობებისას მოწყვლადი მხარის დაცვას გულისხმობს. (მაგ. ქირავნობის ხელშეკრულებისას დამქირავებელი, შრომითი ხელშეკრულებისას დასაქმებული, რჩენის ვალდებულება, სავალდებულო წილი და ა.შ.) 3

ხოლო, **მესამე** განმარტებით ტერმინი „სოციალური სამართალი“, არის სამართლის ერთ-ერთი დარგი, სამართლის სხვა დარგების/ქვედარგების გვერდით. იგი არეგულირებს მოწყვლადი პირის სოციალურ უზრუნველყოფას და ამ მიზნის მისაღწევად აუცილებელი და ეფექტიანი მექანიზმების/სისტემების მოწყობას. სწორედ, ამ მესამე განმარტებით გამოიყენება ტერმინი მოცემულ სახელმძღვანელოში. „სოციალური სამართალი“, როგორც სამართლის დარგი, განეკუთვნება ადმინისტრაციული სამართლის ქვედარგს და მოიაზრება ადმინისტრაციული სამართლის კერძო ნაწილში. 4

სამართლებრივი განზომილების გარდა, ტერმინს, რა თქმა უნდა, აქვს ფილოსოფიური და პოლიტიკური შინაარსიც. თუმცა, მოცემული სახელმძღვანელოს ფარგლებში იგი ვერ იქნება განხილული. 5

სქემა 1

სამართალი
არეგულირებს პირთა სოციალურ თანაარსებობას



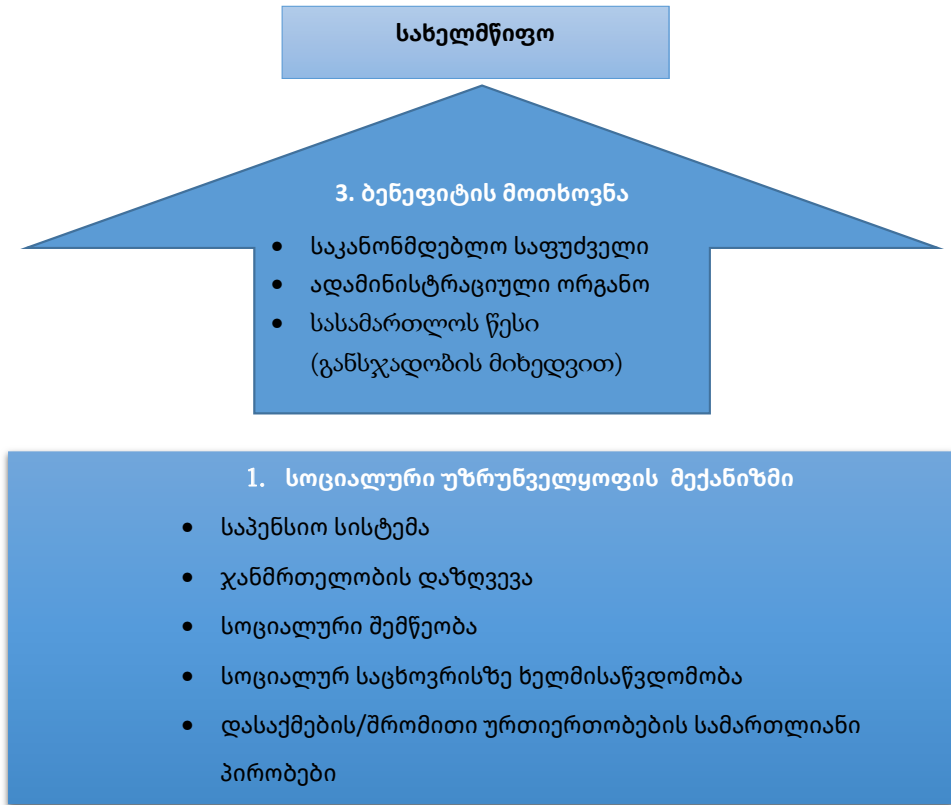
1.2. შესწავლის სფერო

6 მნიშვნელოვანია განისაზღვროს ის სფეროები, რომელსაც არეგულირებს სოციალური სამართალი და შესაბამისად ხვდება ამ დარგის შესწავლის არეალში. აღნიშნული შეიძლება პირობითად სამ მიმართულებად დაიყოს.

1. სოციალური უზრუნველყოფის უწყებრივი/ინსტიტუციური მექანიზმი
2. პირის ინდივიდუალური უფლება შესაბამის სოციალური ბენეფიტზე
3. ბენეფიტის მოთხოვნის სამართლებრივი დაცვის მექანიზმები

7 შესაბამისად, სახელმძღვანელოში განხილული საკითხები გაშუქებული იქნება 1. უწყებრივ ინსტიტუციონალურ 2. უფლებრივ და 3. მისი მოთხოვნის/დაცვის კონტექსტში.

სქემა 2



2. პირის უფლება შესაბამის სოციალური ბენეფიტზე

- სოციალური დაზღვევის ბენეფიტი (შენატანები / კონტრიბუცია) მაგ. პენსია;
- სოციალური დახმარების ბენეფიტი (საჭიროებების შეფასება) სოც. შემწეობა, დახმარება;
- კატეგორიული ბენეფიტი (გარკვეული სოციალური ჯგუფის წევრობა) მაგ. დევნილი, შშმ და ა.შ.;
- დისკრეციული ბენეფიტი (ცალკეული შემთხვევა) მუნიციპ. ან სახ. პროგრამებიდან;
- პროფესიული ბენეფიტი (კონკრეტული სამუშაო ადგილი) მაგ. საჯარო სამსახურში;
- ფისკალური ბენეფიტი (საგადასახადო შეღავათები) მაგ. სტუდენტებისთვის, მცირეშემოსავლიანებისათვის.

1.3. სოციალური სამართლის ამოცანა

8 სოციალური სამართლის მიზანია, სოციალური სამართლიანობის გარანტირება სოციალური უსაფრთხოების სისტემის მეშვეობით. ტერმინის **სოციალური უსაფრთხოება** მსოფლიოში დამკვიდრებულია, პირველად იგი აშშ პრეზიდენტმა ფრანკლინ რუზველტმა გამოიყენა.¹ იგი ემსახურება სოციალურ თანასწორობის მიღწევას. რაც თავის მხრივ გულისხმობს რომ უნარიან პირს, ავალდებულებს სხვის დახმარებას. საბოლოოდ კი ინდივიდუალური და სახელმწიფოს სოციალური პოლიტიკა ერთიანდება და იგი შეიძლება შემდეგნაირად გადმოიცეს: „ხალხის ძლიერება იზომება შეჭირვებულების სიძლიერით“.²

9 თანამედროვე სოციალური სამართალი ნიშნავს, რომ სოციალური უზრუნველყოფა არის კონსტიტუციით და კანონით, სახელმწიფოს სისტემური სოციალური პოლიტიკა, და იგი არ წარმოადგენს პოლიტიკური ძალების კეთილ სურვილებს ან/და ამ გარანტიების უარყოფას.

„სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიზანია სოციალური დახმარების მწყობრი სისტემის ჩამოყალიბებით მოსახლეობის დახმარების უზრუნველყოფა. ტერმინის **სოციალური დახმარება** აერთიანებს შემდეგი სოციალური დახმარების სახეობებს, ესენია:

- საარსებო შემწეობა;
- რეინტეგრაციის შემწეობა;
- მინდობით აღზრდის ანაზღაურება;
- სრულწლოვანზე ოჯახური მზრუნველობის ანაზღაურება;
- არაფულადი სოციალური დახმარება;
- სოციალური პაკეტი.

10 **ყველა ამ დახმარების სახეობას კანონი უწესებს შემდეგ კრიტერიუმებს. იგი უნდა იყოს -** სამართლიანი, მიზნობრივი და ეფექტიანი.

1.4. სოციალური სამართლის წყაროები

11 ზოგადად ტერმინ სამართლის წყაროს რამდენიმე მნიშვნელობა აქვს.

12 თუმცა, ამ შემთხვევაში სამართლის წყაროებში იგულისხმება ის ნორმები, რომელიც ქმნის სოციალურ სამართლის მატერიალური მდგომარეობას - კანონმდებლობა,

¹ Eichenhofer, E., Recht der sozialen Sicherheit in den USA. 1990, p. 16.

² „Die Stärke des Volkes misst sich am wohl der schwachen“. შვეიცარიის კონფედერაციის კონსტიტუციის პრეამბულა

საერთაშორისო აქტები ან და კანონქვემდებარე აქტები, რომელიც საფუძვლად უდევს სოციალური სამართლის სფეროს ჩამოყალიბებას და ამასთანავე, სამართლებრივი გადაწყვეტილების მიღებას.

შესაბამისად, სოციალური სამართლის იურიდიული წყაროა:

13

- საქართველოს კონსტიტუცია,
- საერთაშორისო ხელშეკრულებები,
- საქართველოს კანონები,
- კანონქვემდებარე აქტები.
- „სამოსამართლო სამართალი“ (სასამართლო პრეცედენტი)

საქართველოში განსხვავებით ზოგიერთი ქვეყანისა³ არ არის ერთიანად კოდიფიცირებული სამართლებრივი ნორმები ერთ ან რამდენიმე აქტში. ისინი მიმოფანტული არიან ორგანულ კანონებში, კანონებში და კანონქვემდებარე აქტებში.

14

ის რომ საქართველოში ფორმალურად კოდიფიცირებული სამართლებრივი აქტი არსებობს, მატერიალური თავლსაზრისით პრობლემას არ წარმოადგენს. უფრო მეტად მნიშვნელოვანია, შინაარსობრივი თავლსაზრისით რამდენად პრობლემური, ხარვეზული ან კოლიზიურია არსებული რეგულაციები: ⁴

15

1. საქართველოს კონსტიტუციის ის დებულებები, რომლებიც სოციალური სახელმწიფოს პრინციპს და სოციალურ უფლებებს გარანტირებენ
2. საქართველოს მიერ რატიფიცირებული სამართლებრივი აქტები ან საერთაშორისო ხელშეკრულებები
3. საქართველოს კანონმდებლობა, რომელშიც იგულისხმება ორგანული კანონები და კანონები
4. კანონქვემდებარე აქტები, იგულისხმება მთავრობის დადგენილებები, მინისტრის ბრძანებები ასევე მუნიციპალიტეტის დონეზე მიღებული გადაწყვეტილებები
5. როგორც სოციალური სამართლის წყარო მნიშვნელოვანია სასამართლო პრაქტიკა, განსაკუთრებით კი უზენაესი სასამართლოს მიერ დამკვიდრებული პრაქტიკა, აქვე უნდა აღინიშნოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები, რომლსაც აქვს ე.წ. არამხოლოდ ნეგატიური კანონმდებლის ფუნქცია.

³ მაგალითად გერმანიის სოციალური კოდექსები. Sozialgesetzbücher.

⁴ აღნიშნული საკითხები სახელმძღვანელოსთვის შესაბამის ფარგლებში, და შესაბამისი ფორმატით შეფასებული იქნება თითოეული საკითხის განხილვისას.

თავი 2. სოციალური სამართლის ისტორია

- 16 სოციალური სამართალი, არის სამართლის ახალი დარგი. შეიძლება ითქვას, რომ იგი არის მე-20 საუკუნეში გაცემული პასუხი, მე-19 საუკუნეში წარმოშობილი სოციალური პრობლემებისა. სოციალური უზრუნველყოფის საკითხები სწორედ ამ დროიდან გახდა სოციალური სამართლის განსაკუთრებული მიმართულება და იგი დღეს უკვე განვითარების 100 წელზე მეტს ითვლის.
- 17 სამართლის სხვა დარგებთან შედარებით სოციალურ სამართალს მცირე ისტორიული წარსული აქვს. თუმცა, იგი, რა თქმა უნდა, არ იარსებებდა იმ მყარი ისტორიული წინაპირობების გარეშე, რომელიც ანტიკურ, შუა საუკუნეებისა და ახალი ისტორიის მოვლენებს უკავშირდება.
- 18 ამდენად, არსებულ სოციალურ სამართალს აქვს, წარმოშობამდელი, წარმოშობის და განვითარების ისტორია.⁵

2.1. სოციალური სამართლის პრეისტორია

- 19 სოციალურ სამართლის როგორც დარგის წარმოშობას წინ უძღოდა მოწყვლადი პირებისათვის დახმარების იდეა, რომელიც, მართალია სამართლებრივად არ იყო მბოჭავი, თუმცა მნიშვნელოვანი იყო რელიგიური ან/და მორალური ასპექტით. იგი ძირითადად გამოიხატებოდა მოხალისეობრივ საწყისებზე ნატურით დახმარებაში ან ასევე მომსახურებაში (მაგ. ავადმყოფების, მოხუცების მოვლაში).
- 20 **ანტიკურ ხანაში**⁶ პირველი სახელმწიფო საქველმოქმედო დაწესებულებები გვხვდება ათენსა და რომში.⁷ დარიბები, მოხუცები და ავადმყოფები სათემო შემოწირულობებისგან (არსებობდა გადასახადის სახით) იღებდნენ დახმარებას საკვების სახით (Frumentatio). მეფე ავგუსტუსის დროს ასეთ სათემო გადასახადს მოსახლეობის 1/3 იხდიდა. ამ გადასახადების შეგროვება-განკარგვა საჯარო კონტროლით ხდებოდა და ამ სახსრებით ეხმარებოდნენ ავადმყოფებს, უმწეოებს, ომში დაჭრილებს და მათ დარჩენილ ოჯახებს, ასევე იხდიდნენ დაკრძალვის ხარჯებს.

21

⁵ მისი ამგვარი დაყოფა შემოთავაზებულია ებერჰარდ აიხენჰოფერის მიერ. იხ. *Eichenhofer, E., Sozialrecht, 2021, Mohr Siebeck, მე-12 გამოცემა გვ. 13-14.*

⁶ ანტიკური ხანაში იგულისხმება ძვ. წ. VIII – ჩვ. წ. V საუკუნის შუა წლები, თითქმის თორმეტი საუკუნე.

⁷ *Peters, H., Die Geschichte der sozialen Versicherung 1978, 3. Aufl. Rn. 15 ff.*

მოგვიანებით, რომის იმპერიის დაცემის შემდეგ, შუა საუკუნეებში⁸ მფარველობისა და ქველმოქმედების ფუნქცია ეკლესიამ აიღო თავის თავზე. ქრისტიანობა ყველა ქრისტიანს მოუწოდებს მოყვასის სიყვარულს.⁹ ეკლესიამ შექმნა თავშესაფრები და საავადმყოფოები ავადმყოფების, უმწეოების, მოხუცების, უმწეოდ დარჩენილი ქვრივებისა და ობლებისათვის.¹⁰ ისინი ეკლესიის შემოწირულობებიდან ფინანსდებოდნენ.

შუა საუკუნეებში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭებოდა მათხოვართა დახმარებას. სპეციალური ორდერიც (Franz von Assisi) დაარსდა ქველმოქმედებისათვის. დახმარების (ქველმოქმედების) დემონსტრაციული აქტები უფრო და უფრო იმატებდა, და იგი სწორედ ეკლესიის მოწოდების საფუძველზე მაღალ (მდიდარ) კლასობრივ საზოგადოებაში კარგ ტონად ითვლებოდა.

22

გვიან შუა საუკუნეებში ჩამოყალიბდა გილდიები (Zünfte), რომელიც იყო დამოუკიდებელი, მათში გაწევრიანებულ პირთა მხარდამჭერი ორგანიზაციები წევრების სავალდებულო მოსაკრებლის სახით აგროვებდნენ საწევრო შენატანს, და კონკრეტული გადაუდებელი შემთხვევის დროს მისი წევრები იღებდნენ დახმარებას. ასეთად შეიძლება დასახელდეს დამოუკიდებელ მემახტეთა შექმნილი კავშირი, რომლებიც მინერალების მოპოვებაზე მუშაობდნენ. მათ მე-13 საუკუნეში დაარსეს პროფესიული გაერთიანება (მადაროელები).¹¹ უბედური შემთხვევის დროს განსაზღვრულ დახმარებას იღებდა მემახტე (Bergleute) ან/და მისი ოჯახი. აღნიშნული, ორგანიზაციული თვალსაზრისით სოციალური დაზღვევის წინამორბედად შეიძლება ჩაითვალოს.

23

გვიან შუა საუკუნეებში¹² სოციალური ფუნქციას ძირითადად ატარებდა ეკლესია - ეკლესია-მონასტრების, თავშესაფრების, ორდერების, და სხვა ფუნქციური გაერთიანებების საშუალებით.

24

⁸ შუა საუკუნეების შიდა პერიოდისთვის სამ ძირითად ეტაპად იყოფა, რომლებიც ერთმანეთისაგან სოციალ-ეკონომიკური, პოლიტიკური და კულტურული განვითარების ხასიათით განსხვავდებიან. პირველი, ადრეული შუა საუკუნეების პერიოდი იწყება V საუკუნის დასასრულით და 1000 წლამდე გრძელდება. ეს არის ხალხთა გადასახლების, ფეოდალიზმის საზოგადოებრივ სისტემად ჩამოყალიბების, ბარბაროსული, ადრეფეოდალური სამეფოების წარმოქმნის დრო. მეორე, განვითარებული შუა საუკუნეების პერიოდი (1000-1300 წლები), არის ფეოდალური ურთიერთობის აყვავების ხანა. მესამე, გვიანდელი შუა საუკუნეების ხანაში (XIV-XV საუკუნეები), მზადდება ნიადაგი ახალი დროისთვის.

⁹ მათეს სახარება 7. 12. და 22. 37.

¹⁰ Fischer, W., Armut in Geschichte, 1882, 10. ff., Geremek, B., Geschichte der Armut, 1988, 29 ff.

¹¹ Daprich, J., SGB, 1982, 514 f.

¹² გვიანდელი შუა საუკუნეების ხანაში (XIV-XV საუკუნეები), მზადდება ნიადაგი ახალი დროისთვის. ეს პერიოდი ხასიათდება ახალი მსოფლმხედველობის ჩამოყალიბებით, მნიშვნელოვანი სამეცნიერო და ტექნიკური მიღწევებით, ქალაქის სამურწუხო სისტემაში წინარეკაპიტალისტური ურთიერთობის ელემენტების განვითარებით. ეს არის აგრეთვე დიდი გეოგრაფიული აღმოჩენების დასაწყისი.

- 25 სოციალური სამართალი ახალი ისტორიის ეტაპზე ხასიათდება სეკულარიზაციითა და რაციონალიზმით. რეფორმაციისა და ჰუმანიზმის იდეით გამორჩეული ახალი ისტორიული ხანა, მოსახლეობის ფუნქციური მიგრაციით ხასიათდება. ფეოდალიზმის ხანის აგრარული მეურნეობიდან კაპიტალიზმისკენ სწრაფვამ, გამოიწვია ხალხის დიდი მასების სოფლიდან ქალაქად გადასვლა. მთელი ევროპა მოიცვა ეპოქის დევიზმა - „ქალაქში გაქცევა ათავისუფლებს“.¹³ ღარიბი, სოფლიდან ქალაქში გამოქცეული ადამიანები ხშირად ვერ პოულობდნენ სამუშაოს და ქალაქში მათხოვრობა უწევდათ. ამ დროს განსაკუთრებით გავრცელდა უკიდურესი სიდარბე და მათხოვრობა.
- 26 ამ მოვლენებმაც მისცა ბიძგი უმწეოთა დაცვის რაციონალიზაციას.¹⁴ ამისთვის კი საჭირო იყო განზოგადებული სამართლებრივი წესრიგი. ჯერ კიდევ 1349 წელს გამოსცა ინგლისის მეფემ „The Ordinance of Labourers“. აღნიშნული ითვალისწინებდა მათხოვრობის აკრძალვას და შრომისუუნარობის შემთხვევაში ადგენდა პირის უფლებას მიეღო დახმარება თემისგან. მეფე კარლ მე-5 თავის 1531 წლის ბრძანებით ასევე კრძალავდა მათხოვრობას, და ავალდებულებდა ქალაქს და თემს გარკვეულწილად უზრუნველყო უმწეოები და ავადმყოფები.
- 27 მე-15 საუკუნის დასაწყისში ფრანგულ ქალაქებში გაჩნდა საავადმყოფოები და თავშესაფრები „Hopaux Generaux“. ხოლო მე-16 საუკუნის ბოლოს ინგლისში, ელისაბედ პირველის მეფობის პერიოდში ჩამოყალიბდა მთელი ევროპისათვის სანიმუშო ღარიბთა დაცვის სისტემა. ყველა თემში (მუნიციპალიტეტში) დაწესდა გადასახადები ღარიბთა სასარგებლოდ. მუნიციპალიტეტებს დაეკისრათ ვალდებულება ამ შემოსავლებით ეზრუნათ მოწყვლად ფენებზე. დახმარების მოთხოვნის უფლება ჰქონდა მხოლოდ შრომის უუნარო პირს. რეფორმაციის მოვლენების შემდეგ, განსაკუთრებით იმ მუნიციპალიტეტებში, რომლებშიც ძირითადად პროტესტანტული მოსახლეობა ცხოვრობდა, ეკლესიისგან სოციალური დახმარების ფუნქცია გადაეცა ადგილობრივ თვითმმართველობას.
- 28 **მე-18 და მე-19 საუკუნეში** სოციალური დაცვის საკითხები მეტად დიფერენცირებული და იმავდროულად ცენტრალიზებული გახდა. სიღარიბე, როგორც მრავალი ადამიანის საბედისწერო პრობლემა - ევროპის ახალი ისტორიის, როგორც ეპოქის მახასიათებელად განიხილება. ახლად შექმნილ ქალაქებში იქმნებოდა ღარიბთა დახმარების ადმინისტრირების ორგანოები. ისინი ერთმანეთისგან განასხვავდნენ შრომისუუნარო და შრომისუნარიან ღარიბებს. ამ უკანასკნელებს სიღარიბე შრომით

¹³ Eichenhofer, E., Sozialrecht, 2021, Mohr Siebeck, მე-12 გამოცემა, გვ 15.

¹⁴ Eichenhofer, E., Geschichte des Sozialrecht in Europa. 2007, 20 ff.

უნდა დაეძლიათ, ამსტერდამის მოდელის¹⁵ მიხედვით, მე-17 საუკუნეში ბევრ ქალაქს ჰქონდა საკუთარი სამუშაო სახლები - ხშირად ციხესთან ახლოს, მასში შრომისუნარიანები ღარიბები ცხოვრობდნენ.

1794 წლის პრუსიის მიწის ზოგადი კანონით ALG¹⁶ სახელმწიფოს დაეკისრა საკვების მიწოდება მათთვის, რომლებიც ვერ შოულობენ საკუთარ საარსებო წყაროს და რომლებიც არ იღებენ მას სხვებისგან. ამრიგად, სახელმწიფომ აიღო გარკვეული დახმარების პასუხისმგებლობა, დღეს ამ პასუხისმგებლობას “სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულება” ეწოდება.

29

2.2. სოციალური სამართლის წარმოშობა ევროპაში

სოციალური სამართალი თანამედროვე გაგებით წარმოიშვა XIX საუკუნის ბოლოს. თუმცა, სოციალური დაცვა, ჯერ კიდევ შემოიფარგლებოდა შრომისუნარო უმუშევართათვის დახმარების გაცემით და შრომისუნარიანთა გააქტიურებით. სოციალური პოლიტიკის პირველ ნაბიჯებად ევროპაში ითვლება ისეთი სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის შექმნა, რომელიც ითვალისწინებდა გაჭირვებისგან, უმუშევრობისგან, ავადმყოფისაგან, სიბერისაგან და სხვა სოციალური რისკებისაგან დაცვას. აღსანიშნავია, რომ ასეთ რისკებს ამ დროისათვის უკვე ექვემდებარებოდნენ არამხოლოდ შრომისუნაროები, არამედ შრომისუნარიანი ადამიანებიც.¹⁷

30

სოციალური დაზღვევა იცავდა დაზღვეულს გაჭირვებისგან, სიღარიბისგან და სხვა სოციალური რისკებისაგან. იგი წარმოიშვა ეკონომიკური, სოციალური და იდეოლოგიური ისტორიის წინაპირობების გათვალისწინებით და გვხვდებოდა სხვადასხვა ქვეყანაში. გერმანია იყო პირველი ქვეყანა,¹⁸ რომელმაც შემოიღო სოციალური დაზღვევა. მალე ბევრმა სახელმწიფომ შემოიღო გერმანიის მოდელი.¹⁹ თუმცა, სხვა სახელმწიფოებმაც შექმნეს სოციალური სამართლის ახალი ინსტიტუტები, რომელთა სიახლეები მოგვიანებით გერმანიამ მიიღო. მაგალითად, უბედური შემთხვევისაგან დაზღვევა პირველი მსოფლიოს ომის შემდეგ მთელ რიგ ქვეყნებში დამკვიდრდა, როგორცაა ავსტრია, უნგრეთი, ლუქსემბურგი, ბელგია და

31

¹⁵ *Wesel, U., Geschichte der Rechts in Europa 2010, 359-363.*

¹⁶ *Allgemeines Landesrecht.*

¹⁷ *Wesel, U., Geschichte des Rechts in Europa, 2010, 259-363.*

¹⁸ *Nipperdey, T., Deutsche Geschichte 1800-1866: Bürgerwelt und starker Staat, Series: Beck'sche Reihe Copyright Date: 1983, Edition 1, Published by: Verlag C.H.Beck, Die Geschichte der sozialen Versicherung, Volumes 1-2. Front Cover, Peters, H., Asgard-Verlag, Hippe, 1978.*

¹⁹ პირველი მსოფლიოს ომის შემდეგ გერმანიის მაგალითი გაიზიარეს ავსტრიამ, უნგრეთმა და მაშინდელმა ჩეხოსლოვაკიამ. თუმცა ასევე პოლონეთმა რუმინეთმა იუგოსლავიამ და იტალიამ.

ნიდერლანდები.²⁰ ხოლო დანიაში 1890 წლიდან, მოქალაქეთა გადასახადებიდან შეიქმნა, საპენსიო სისტემა და ჯანმრთელობის დაზღვევა. ხოლო, დიდ ბრიტანეთში მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ სავალდებულო გახდა უმუშევრობის დაზღვევა.²¹ ამ მაგალითს მიბაძეს იტალიამ 1919 წელს და გერმანიამ 1927 წელს. გასული საუკუნის 20-იან წლებში ბელგიასა და საფრანგეთში შემოღებული იქნა, შეჭირვებული ოჯახების დახმარება. მალე მათ იტალიამაც მიბაძა. სწორედ ევროპული ზეგავლენა იგრძნობა, საქართველოს პირველი კონსტიტუციის სულისკვეთებაში. რომლის იდეოლოგიურ საფუძველსაც გერმანული სოციალ-დემოკრატიული პრინციპები წარმოადგენდა. (ქართული სოციალური სამართლის განვითარება ცალკე იქნება განხილული მომდევნო თავში).

32 სოციალური დაზღვევის დაწესება და გავრცელება აიხსნება ახალი ეკონომიკური და შესაბამისად სოციალური პირობებით. მისი ისტორია უკავშირდება ინდუსტრიალიზაციას, და მშრომელთა დიდი მასების სოფლიდან ქალაქში მობილობას. მე-18 საუკუნიდან განვითარება დაიწყო ტექნოლოგიამ, აღნიშნულმა კი შესაძლებელი გახდა მანქანათმშენებლობა და საქონლის სამრეწველო წარმოება. თუკი ადრე დომინანტური იყო სოფლის მეურნეობა და ვაჭრობა, ნელ-ნელა სხვა ტექნოლოგიური პროგრესით მრეწველობის განვითარებაც რეალობად იქცა. ეს შესაძლებელი გახდა მას შემდეგ, რაც საფრანგეთის რევოლუციამ შექმნა ინდუსტრიული მართვის ჩარჩო, არა მონოპოლიურად სახელმწიფოს მმართველობით, არამედ კერძო სამართლის სისტემით, რომელიც ეფუძნებოდა კერძო ავტონომიას და კანონის წინაშე თანასწორობას. ფრანგულ რევოლუციას უკავშირებდა გლეხების განთავისუფლება, რომლის შედეგადაც ადამიანის ინდივიდუალური უფლებები თვალსაჩინო გახდა.

33 ინვესტიციების და სამრეწველო წარმოების გააქტიურებამ, სამრეწველო კომპანიებს შორის გამკაცრებულმა კონკურენციამ და დაზოგვის აუცილებლობამ გამოიწვია დაბალი ხელფასები. სიღარიბე და გაჭირვება მასობრივი პრობლემა გახდა მშრომელებისთვის. მათი ხელფასი საარსებო საშუალებადაც კი გაჭირვებით კმაროდა, რომ აღარაფერი ითქვას სხვებზე: ავადმყოფებზე, შეზღუდული შესაძლებლობის პირებზე, შრომისუნაროებზე, მოხუცებსა და ობლებზე.

34 სწორედ ინდუსტრიალიზაციასთან ერთად გაჩნდა „სოციალური შეკითხვა“, თუ როგორ შეიძლება დაძლეულ იქნეს მე-19 საუკუნის მშრომელთა მასობრივი

²⁰ Eichenhofer, E., Geschichte des Sozialstaates in Europa, 2007, 45, ff, Peter A. Köhler/Hans F. Zacher · Duncker und Humblot GmbH · Recht/Arbeitsrecht, Sozialrecht. 1883, 111 ff.

²¹ Eichenhofer, E., Sozialrecht, 2021, Mohr Siebeck, მე-12 გამოცემა, გვ 24.

უბედურება და სიღარიბე. აღნიშნულის საპასუხოდ გერმანიამ შემოიღო სოციალური დაზღვევა 1880-იან წლებში.²²

მე-19 საუკუნის შუა წლებიდან - დაწყებული "საფრანგეთიდან" - ხანდაზმული ადამიანები დაზღვევით, შესაბამისად პენსიონერები უკვე ცალკე სოციალურ ჯგუფად იქცნენ.

35

ინდუსტრიალიზაციამ ადამიანებს გააცნობიერებინა, რომ ადამიანის სოციალური უსაფრთხოებისათვის სავალდებულო იყოს სოციალური დაზღვევა. ამიტომ, მე-19 საუკუნიდან ნელ-ნელა დაცვის ახალი სფეროები შეიქმნა. მაგალითად, სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაზღვევის პარალელურად წარმოიშვა, ქონებისა და ჯანმრთელობის დაზღვევის შესაძლებლობები.

36

მუშათა კლასი წარმოიშვა, განვითარდა და შემდგომ გაძლიერდა სწორედ ინდუსტრიალიზაციის დროს, და ისინი უფრო და უფრო ხშირად ყალიბდებოდნენ გაერთიანებულად, როგორცაა პროფესიული კავშირები. ეს გაერთიანებები წარმოადგენდნენ მათ პროფესიულ ინტერესებს და იმავდროულად, მოქმედებდნენ როგორც ურთიერთდაზღვევის კომპანიები (დახმარების ფონდი, ურთიერთთანამშრომლობის და მეგობრული საზოგადოებები და სხვა), რომლებიც იცავდნენ ინდივიდს „სიცოცხლის რთულ შემთხვევებში“, როგორცაა სამსახურში უბედური შემთხვევა, ავადმყოფობა, შრომისუუნარობა, სიბერე და სიკვდილი. სოციალურად პასუხისმგებლიანმა კომპანიებმა თავიანთი თანამშრომლების მხარდამჭერი კავშირები დააარსეს.²³

37

იდეა, რომ სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს ადამიანის არსებობის უსაფრთხოება, მე-19 საუკუნეში ეწინააღმდეგებოდა იმდროინდელი სახელმწიფო ამოცანების გაბატონებულ ლიბერალურ გაგებას.²⁴ ის რომ სახელმწიფოს აქვს ყველა მოქალაქის მიმართ გარკვეული პასუხისმგებლობა, იქნება ეს სამუშაოს უზრუნველყოფით, თუ საარსებო წყაროს საშუალებით - იყო იაკობინელების მოთხოვნა, ჯერ კიდევ 1793 წლიდან.²⁵ ეს იდეა, არ შეესაბამებოდა მე-19 საუკუნის სახელმწიფოს ბურჟუაზიულ-

38

²² Eichenhofer, E., Geschichte des Sozialstaates in Europa, 2007, გვ. 45.

²³ Koch, P., Geschichte der Versicherungswissenschaft in Deutschland. Aus Anlass seines hundertjährigen Bestehens. Herausgegeben vom Deutscher Verein Versicherungswissenschaft e.V. 1998, Industrielle Revolution und Sozialversicherung, in: Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats, Festschrift für H. F. Zacher, Hg. v. F. Ruland, Köln, u.a. 1998, 1081-1099.

²⁴ Eichenhofer, E., Geschichte des Sozialstaates in Europa, 2007, გვ. 50.

²⁵ იქვე. გვ.51 იაკობინელები (ფრანგ. jacobins) — პოლიტიკური კლუბი საფრანგეთის დიდი რევოლუციის პერიოდში.

ლიბერალურ გაგებას. ფერდინანდ ლასალის თქმით²⁶: „ბურჟუაზიული კლასისა [...]... სახელმწიფოს მორალური მიზანი მდგომარეობს ექსკლუზიურად და მხოლოდ ინდივიდისა თავისუფლების და მისი კერძო საკუთრების დაცვაში. ეს არის სახელმწიფოს მიერ მხოლოდ „ღამის დარაჯის“ ფუნქციის შესრულება... რადგან ბურჟუაზიას შეუძლია სახელმწიფოზე იფიქროს როგორც მხოლოდ ღამის დარაჯზე, რომლის მთელი ფუნქციაა მხოლოდ ძარცვისა და ყაჩაღობის პრევენცია“.

39

მე-19 საუკუნეში, სოციალური იდეას დიდი წინააღმდეგობა მოჰყვა. მაგალითად, ბრიტანელი მწერალი თომას რ. მალთუსი მხარს უჭერდა იმ მოსაზრებას, რომ ზრუნვა და მხარდაჭერა, ზრდის ღარიბთა რაოდენობას, რადგან ეს საშუალებას აძლევს მათ დაუბრკოლებლად გამრავლდნენ. იგი აკრიტიკებდა ინგლისის ღარიბ კანონს, რომელიც მოქმედებდა 1795-1834 წლებში და ითვალისწინებდა საბაზისო შემოსავალს შრომისუუნარო და ღარიბი მოქალაქეებისათვის.²⁷ აღნიშნული იდეა მხარს უჭერდა, ე.წ. სოციალურ დარვინიზიმს, (Social Darwinism) რომელიც ემყარება დარვინის ბუნებრივი შერჩევის პრინციპებს. ამ თეორიის მიმდევართა²⁸ მთავარი თეზისია საზოგადოებისა და ცოცხალი ორგანიზმების იგივეობა, სრული გაზიარება ჰობსის ფორმულისა, რომ ომი ადამიანთა შორის მათი არსებობის ბუნებრივი წესია. ერთი გარკვეული მემკვიდრეობით გადმოცემული ან შეძენილი უპირატესობის მეოხებით ავიწროებს და თრგუნავს მეორეს, ბატონობს და იმარჯვებს მასზე. ეს თეორია ახდენს არსებობისათვის ბრძოლის ბუნებრივი შერჩევისა და სხვა ბიოლოგიური კანონების აბსოლუტიზაციას, ცდილობს საზოგადოებრივი ცხოვრების გაგება სწორედ ამ კანონების მოქმედებაზე დააფუძნოს. ამდენად, სოციალური დარვინიზმის, სოციალური ყოფიერება დაპირისპირებულ სოციალურ ჯგუფთა დაუნდობელი ბრძოლის არენაა, სუსტი ყოველთვის მარცხდება, ძლიერი ყოველთვის ბატონობს მასზე.²⁹ ამ თეორიის მთავარი შეცდომა სოციალურის ბიოლოგიურზე დაყვანაა, და საზოგადოების მორალური მხარის უგულებელყოფა.

40

სოციალური დარვინიზმის საპირწონედ და მის საწინააღმდეგოდ ჩამოყალიბდა „მარქსიზმი“. მარქსიზმი ცნობილია როგორც ფილოსოფიური, იდეოლოგიური, პოლიტიკური და ეკონომიკური ხასიათის იდეების, კონცეფციების, თეზების,

²⁶ Lassalle, F., Das Arbeiter-Programm, Über den besonderen Zusammenhang der gegenwärtigen Geschichtsperiode mit der Idee des Arbeiterstandes, 12. April 1862 nb. <https://www.marxists.org/deutsch/referenz/lassalle/1862/04/programm.htm> (ნანახია: 10.03.2023).

²⁷ Eichenhofer, E., Geschichte des Sozialstaates in Europa, 2007, გვ. 37.

²⁸ ჟრბერტ სვენსერი - პოზიტივისტი ინგლისელი სოციოლოგი და ფილოსოფოსი; ფრენსის გალტონი- ინგლისელი ანთროპოლოგი; უილიამ გრემ საემი - ამერიკელი სოციოლოგი და ეკონომისტი; დარვინიზმი, ისტორია და ბიოგრაფიები, 2018. nb. historiaybiografias.com.

²⁹ <http://dictionary.css.ge/content/social-darwinism>. (ნანახია: 10.03.2023).

თეორიებისა და წინადადებების, აგრეთვე სამყაროს, სოციალური და პოლიტიკური ცხოვრების კონცეფცია, რომელიც გამომდინარეობს კარლ მარქსის ნაშრომიდან. მარქსიზმი არის აზროვნების მიმდინარეობა, ადამიანის რეალობის თეორიულ-განმარტებითი მოდელი, რომელიც ემსახურებოდა ისტორიულ და დიალექტიკურ მატერიალიზმის, კომუნიზმისა და სხვადასხვა ტიპის სოციალიზმის იდეოლოგიურ საფუძველს. იგი ხასიათდება ფუნდამენტურად კაპიტალიზმისა და მისი ეკონომიკური სისტემის კრიტიკული უარყოფით, კლასობრივი ბრძოლის თეზისით და თანასწორი, კლასობრივი, ანუ კომუნისტური საზოგადოების შექმნის წინადადებით.³⁰ მარქსიზმი ძალზე გავლენიანი აზროვნების მიმდინარეობა იყო სოციალურ მოძრაობებში, ეკონომიკურ და პოლიტიკურ სისტემებში მთელი მე -20 საუკუნის განმავლობაში, თუმცა მისი ფუნდამენტური ხაზები მარქსმა და ენგელსმა შეადგინეს მე -19 საუკუნის შუა ხანებში და საჯაროდ გამოხატეს კომუნისტური მანიფესტი.

41

მე-20 საუკუნე სოციალური სამართლის განვითარების ხანად შეიძლება მივიჩნიოთ. პირველი რეფორმატორული ტალღა, როგორც ზემოთ აღინიშნა, პირველი მსოფლიო ომის დასრულებისას შეიმჩნევა, ხოლო მეორე და ძალიან მნიშვნელოვანი რეფორმების სერია 1929-1935 წლებში იყო. ნიუ-იორკის საფონდო ბირჟაზე აქციების ფასის ვარდნის შემდეგ მსოფლიოს მასშტაბით ყველა ინდუსტრიულ ქვეყანაში ეკონომიკის სერიოზული რღვევა შეიმჩნეოდა. პროდუქტიულობის დაცემამ გამოიწვია მილიონებით ადამიანის უმუშევრად დარჩენა. დიდი დეპრესია³¹ სწორედ ამ სახელით არის ცნობილი კაცობრიობის ისტორიაში ყველაზე მასშტაბური, ხანგრძლივი და მძიმე ეკონომიკური კრიზისი, რომლის დაძლევის გზების ძიებაშიც მსოფლიო ეკონომიკური აზროვნება სამუდამოდ შეიცვალა და ახალი სახით ჩამოყალიბდა. ამ დროს გერმანიაში, ხელისუფლება ხელში ჩაიგდო ადოლფ ჰიტლერმა, ხოლო აშშ-ში 1932 წელს პრეზიდენტი გახდა ფრანკლინ რუზველტი. მან, სოციალური და ეკონომიკური პოლიტიკის საფუძვლიანი ცვლილების შედეგად, სწრაფად მოახერხა კრიზისის დაძლევა. რუზველტმა ქვეყანაში იმედი დააბრუნა. წინამორბედისაგან განსხვავებით, რუზველტი ხვდებოდა, რომ სამთავრობო ინტერვენციის გარეშე ეკონომიკური პრობლემები არ მოგვარდებოდა და მომხრე იყო პირდაპირი სამთავრობო ჩარევებისა, მიუხედავად იმისა, რომ ეკონომიკაზე მთავრობისგან ზემოქმედება იმ დროისთვის ექსპერიმენტულ და რისკიან ნაბიჯად ფასდებოდა.

³⁰ სოციალურ და პოლიტიკურ ტერმინთა ლექსიკონი-ცნობარი. (2004) სოციალურ მეცნიერებათა ცენტრი. თბილისი: ლოგოს პრესი.

³¹ Great Depression by Gene Smiley. იხ. <https://www.econlib.org/library/Enc/GreatDepression.html>. (ნანახია: 10.03.2023).

- 42 მიუხედავად დიდი ენთუზიაზმისა, 1933-35 წლებში აშშ-ს ეკონომიკა ვერ განვითარდა, უმუშევრობა კვლავ მაღალი იყო, ხალხი კი მოთმინებას კარგავდა. 1935 წლის გაზაფხულზე პრეზიდენტმა რუზველტმა სარეაბილიტაციო პროგრამების მეორე, უფრო აგრესიული ტალღა წამოიწყო, რასაც „მეორე ახალ კურსსაც“ უწოდებენ (Second New Deal). აპრილში პრეზიდენტმა შექმნა გრძელვადიანი დასაქმების პროგრამა (Work Progress Administration; WPA), რომელიც ყველაზე წარმატებული რეფორმა გამოდგა რუზველტის რეფორმებს შორის, ამერიკის ისტორიაში კი დიდი ასობით ჩაიწერა. პირველი 2 წლის განმავლობაში შექმნილი მოკლევადიანი სამოქალაქო დასაქმების პროგრამებისგან განსხვავებით, WPA მიზნად ისახავდა უმუშევრობის საფუძვლიანად აღმოფხვრას ფართო სამთავრობო ინვესტიციებისა და გრძელვადიანი მოქმედების მეშვეობით.
- 43 გამოსარჩევია 1935 წლის ივლისში მიღებული შრომითი ურთიერთობების აქტი (National Labor Relations Act), რომელიც მომუშავეთა უფლებების დაცვის გარანტი გახდა. აგვისტოში კი ხელი მოეწერა სოციალური უსაფრთხოების აქტს (Social Security Act), რომლის ფარგლებშიც მოგვარდა პენსიებთან დაკავშირებული პრობლემები, დაწესდა უმუშევრობის კომპენსაცია და მოგვარდა საზოგადოებრივი ყოფის უამრავი საკითხი.³²
- 44 პრეზიდენტი რუზველტი, მეორე მსოფლიო ომის დროს და შემდეგ ცდილობდა მისი სოციალური პოლიტიკა და სოციალური უსაფრთხოების კონცეფცია, არამხოლოდ აშშ-ში, არამედ მსოფლიოს სხვა ქვეყნებშიც დაენერგა. რადგან ის აცნობიერებდა, რომ თანამდეროვე ინდუსტრიულ დემოკრატიულ საზოგადოებაში დემოკრატიისა და ადამიანის, ინდივიდის თავისუფლებების დანერგვა მხოლოდ სოციალური უსაფრთხოების პირობებში იყო შესაძლებელი.³³
- 45 მნიშვნელოვანი იმპულსი სოციალური სამართლის განვითარებას მე-20 საუკუნეში მისცა უილიამს ჰენრი ბევერიჯმა,³⁴ რომლმაც დიდ ბრიტანეთში შექმნა უმუშევრობის და ჯანდაცვის დაზღვევის უნივერსალური მოდელი. 1942 წელს მან შეიმუშავა უნივერსალური ჯანდაცვის პრინციპები, რომელიც შემდგომ გახდა ჯანდაცვის ბევერიჯის მოდელის საფუძველი. ბევერიჯის მოდელის მთავარ ნიშნებს წარმოადგენს: სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსება სახელმწიფო სავალდებულო

³² ლაზვიაშვილი, ლ., მაკროეკონომიკური პოლიტიკის თავისებურებანი დიდი დეპრესიის პერიოდში, კონფერენციის მასალები, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პაატა გუგუშვილის სახელობის ეკონომიკის ინსტიტუტის საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენცია "ეკონომიკა – XXI საუკუნე", <http://conferenceconomics.tsu.ge>. (ნანახია: 10.03.2023).

³³ Eichenhofer, E., Sozialrecht, 2021, Mohr Siebeck, მე-12 გამოცემა, გვ 25.

³⁴ უილიამ ჰენრი ბევერიჯი (1879-1963 წწ), ინგლისელი ეკონომისტი, სახელმწიფო მოღვაწე.

გადასახადების (ზოგადი გადასახადების) მეშვეობით, ჯანდაცვის სისტემის სახელმწიფო რეგულირება, საყოველთაო ხელმისაწვდომობა, სახელმწიფოს მნიშვნელოვანი ჩარევა სამედიცინო სერვისებსა და დაწესებულებების მართვაში, ექიმების ანაზღაურება ხელფასით ან კაპიტაციით, პაციენტების მხრიდან მცირე ჯიბიდან გადახდები.³⁵ ბევრი სოციალურ დაცვას მიიჩნევდა როგორც ადამიანის უფლებას და მის თეორიას აფუძნებდა თანასწორობასა და უნივერსალურობაზე. ამ მოდელმა განსაკუთრებული გამოხმაურება ჰპოვა მეორე მსოფლიო ომის და დეკოლონიზაციის შემდეგ.

მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იყო ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის (UDHR) მიღება (1948), რამაც ცხადი გახადა, რომ ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები მოიცავს სამოქალაქო, პოლიტიკურ, სოციალურ, ეკონომიკურ, კულტურულ უფლებებს.

ევროპაში სამოქალაქო, პოლიტიკური, სოციალური, ეკონომიკური და კულტურული უფლებების ირგვლივ მსგავსი ხედვის განვითარება ეროვნულ დონეზე უფრო დიდ გამოწვევებსა და არაუნიფიცირებულ მიდგომასთან არის დაკავშირებული, თუმცა ბოლო ათწლეულების განმავლობაში შესამჩნევია სოციალური უფლებების აქტიური კონსტიტუციონალიზაცია.³⁶

2.3. სოციალური სამართლის წარმოშობა და განვითარება საქართველოში

თანამედროვე გაგებით სოციალური სამართლის განვითარების ყველაზე მნიშვნელოვან და პირველ ნაბიჯად შეიძლება მივიჩნიოთ საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია და ის იდეოლოგიური წინაპირობები, რომელიც საქართველოს პირველი კონსტიტუციის განხილვას უსწრებდა წინ.

საქართველოს პირველი კონსტიტუცია სწორედ ქართველი სოციალ-დემოკრატების შთაგონებით საზრდოობს და მათი ზეგავლენით მყარად ეფუძნება სოციალ-დემოკრატიულ იდეებს. სწორედ სოციალ დემოკრატიული მმართველობის ფორმა აირჩიეს ქართველმა სოციალ-დემოკრატებმა ქვეყნის პირველი კონსტიტუციის იდეოლოგიურ საფუძვლად. ამ არჩევანს ნოე ჟორდანიას ვრცლად განმარტავს 1918 წლის აგვისტოში გაკეთებულ მოხსენებაში. ის ასახულებს „საზოგადოების სოციალურ

³⁵ ვერულავა, თ., ჯანდაცვის სისტემის რეფორმები აშშ-ში, ჟურნალი "ჯანდაცვის პოლიტიკა და დაზღვევა" N 1 2015.

³⁶ Langford M., The Justiciability of Social Rights: From Practice to Theory, in Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law, Ed. Langford M., Cambridge University Press, 3 (2008).

ნიადაგზე“ თანდათანობითი გადასვლის სტრატეგიის უპირატესობას.³⁷ მსგავსად ასაბუთებს რაჟდენ არსენიძე: მას სურს ამ ნაბიჯმა მომავალი სოციალისტური წყობილებისათვის ნიადაგი მოამზადოს.³⁸ იგივე მოსაზრება აქვს აკაკი ჩხენკელსაც.³⁹

50

აღნიშვნის ღირსია, რომ სოციალური დემოკრატია როგორც იდეა, და მასზე დაშენებული სოციალური უფლებები აბსოლუტურად არ ყოფილა გაუაზრებლად და შემთხვევით მოტანილი ქართულ კონსტიტუციონალიზმში. ზოგიერთი მკვლევარის აზრით პირველ კონსტიტუციას რამდენიმე სისტემური პრობლემა ჰქონდა: მათ შორის იყო ისიც, რომ, *“კონსტიტუცია ძალიან დიდი დოზით შეიცავდა სოციალურ უფლებებს, რომელთა უმრავლესობის რეალიზაციაც კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენებდა არა მხოლოდ ძირითადი კანონის მდგრადობასა და ავტორიტეტს, არამედ თავად სახელმწიფოს არსებობა-არარსებობასაც კი”*.⁴⁰ მაგალითად, ნოე ჟორდანიას აღნიშნავდა, რომ სოციალ-დემოკრატები „სახელმწიფოს უყენებთ გარკვეულ ნათელ მიზანს: საზოგადოების სოციალურ ნიადაგზე გარდაქმნას. მაგრამ, როცა ამ მიზნისკენ მივისწრაფვით, მაშინ აუცილებლად უნდა გავიაროთ საჭირო პოლიტიკურ-ეკონომიკური საფეხურები.“ „ბოლშევიკებმა მოინდომეს დაბალ საფეხურიდან მაღლისაზე გადახტომა, ერთი შეხტომით ძველი რეჟიმის სამეფოდან სოციალიზმის სამეფოში შესვლა“⁴¹ ასეთ სისტემურ მიდგომას, არამხოლოდ კონსტიტუციის დამფუძნებლები, არამედ უცხოელი მოღვაწეებიც აღნიშნავდნენ. ცნობილი ინგლისელი მოღვაწე მაკდონალდი საქართველოს შესახებ გაზეთ „ნიემენ“-ში წერდა, რომ „მე გავეცანი მის [საქართველოს] კონსტიტუციას, მის სოციალურ და ეკონომიკურ აღმშენებლობას და რაც იქ ვნახე, ვისურვებდი ასე მოწყობილი მენახოს ცხოვრება ჩვენს ქვეყანაში“.⁴²

51

აღსანიშნავია, რომ სოციალური უფლებების განსაზღვრის დროს უცხოელი მოღვაწეების აზრიც გათვალისწინებული იქნა. 1920 წელს, საქართველოს ორი

³⁷ ჟორდანიას ნ., სოციალ-დემოკრატია და საქართველოს სახელმწიფოს ორგანიზაცია, 1918 წლის 4 აგვისტო, კრებულში: ჯგერენაია ე., კენჭოშვილი თ. (რედ.), საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუცია (1921), მასალები და დოკუმენტები, I ტომი, 2015, 60.

³⁸ კონსტიტუციის განხილვა დამფუძნებელ კრებაში, 17 დეკემბრის სხდომა, რ. არსენიძის სიტყვა, საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუცია (1921), მასალები და დოკუმენტები, II ტომი, 632.

³⁹ კონსტიტუციის განხილვა დამფუძნებელ კრებაში, 19 დეკემბრის სხდომა, ა. ჩხენკელის სიტყვა, საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუცია (1921), მასალები და დოკუმენტები, II ტომი, 672-673.

⁴⁰ გეგნავა, დ., საქართველოს პირველი კონსტიტუცია: მითებსა და სინამდვილეს შორის. საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი სპეციალური გამოცემა საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია დეკემბერი 2021 გამოცემა #1-2 / 202. გვ. 107.

⁴¹ ნოე ჟორდანიას მოხსენება წაკითხული თბილისში პარტიულ კრებაზე 1918 წლის 4 აგვისტოს, წიგნიდან: საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, რედაქტორი, პაპუაშვილი, გ, 6.

⁴² მაცაბერიძე მ, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია: შემუშავება და მიღება, თბილისი, 2008, 171.

ცნობილი მოღვაწე ეწვია, რათა პრაქტიკულად დაეწყოთ მუშაობა თავიანთი მიზნების განსახორციელებლად. სტუმრებს საქართველოს კონსტიტუციის პროექტიც გააცნეს და კომისიამ მათი რეკომენდაციებიც გაიზიარა.⁴³

52

კარლ კაუციის აზრით,– რუსეთისაგან განსხვავებით ქართულმა მთავრობამ გადაწყვიტა სოციალიზმისაკენ სვლა დემოკრატიული მეთოდებით, რაც იყო ბოლშევიზმის ანტითეზა, ანუ სოციალიზმისაკენ კაპიტალიზმის გავლით.⁴⁴

53

ევროპულ სოციალ დემოკრატებს თავად აინტერესებდათ – როგორ, რა გზებით ხორციელდებოდა მათ მიერ კონსტრუირებული სოციალისტური იდეები, პირველ სოციალ-დემოკრატიულ ქვეყანაში – საქართველოში. ისინი, კარლ კაუციის ხელმძღვანელობით, 1920 წლის სექტემბერში ჩამოვიდნენ საქართველოში, სოციალიზმის თეორეტიკოსები იყვნენ, ხოლო მათი მასპინძლები – სოციალიზმის პირველი პრაქტიკოსები. ამიტომ მიმართა ქართველ მასპინძლებს ვანდერველდემ, თბილისის ვაგზალზე სახელდახელო მიტინგზე: თქვენ ჩვენ გვიწოდეთ თქვენი მასწავლებლები. სინამდვილეში კი ეს თქვენ ხართ, ვისგანაც ჩვენ უნდა ვსწავლობდეთ.⁴⁵

54

გერმანიაში გამგზავრების წინ მეორე ინტერნაციონალის ლიდერი კაუციი, დაესწრო საქართველოს სოციალ-დემოკრატიული პარტიის ცენტრალური კომიტეტის სხდომას და სხვათა შორის განაცხადა: „საქართველოს სოციალ-დემოკრატიულ პარტიასთან მე უფრო დაახლოებულად ვგრძნობ თავს, ვიდრე რომელიმე სოციალისტურ პარტიასთან ევროპაში... უნდა გამოგიტყდეთ, რომ ასეთი კარგი შეხვედრა და პატივისცემა, როგორც ჩვენ აქ მივიღეთ, მე ჯერ არსად მახსოვს“. მაგრამ ევროპული მარქსიზმის უპირველეს ავტორიტეტს საქართველოში, ერთ კითხვაზე პასუხი აინტერესებდა და სწორედ ამ საკითხს უპასუხა მან წინამდებარე წიგნში: „არის თუ არა შესაძლებელი სოციალისტური მმართველობა ისეთ ქვეყანაში, რომელიც ეკონომიკურად მის რუს მეზობელზე უფრო ჩამორჩენილია; როგორ შეძლო ამგვარმა მთავრობამ აქ ფეხის მოკიდება ყოველგვარი დიქტატურისა და ტერორის გარეშე, მხოლოდ და მხოლოდ დემოკრატიული მეთოდებისა და საშუალებების გამოყენებით. და ამასთან ერთად, ამგვარ პირობებში, კიდევ რისი მიღწევა იყო შესაძლებელი“.⁴⁶

55

ხოლო 1920 წლის ოქტომბერში ცნობილი ბელგიელი სოციალ-დემოკრატი ემილ ვანდერველდე წერდა: „ომის წინა წლებში რომ დასმულიყო საკითხი, თუ სად

⁴³ იქვე, გვ. 170-171.

⁴⁴ კაუციი, კ., საქართველო, გლენტა სოციალ-დემოკრატიული რესპუბლიკა, შთაბეჭდილებანი და დაკვირვებანი. ფრიდრიხ ებერტის ფონდის საქართველოს წარმომადგენლობა, თბილისი, 2018.

⁴⁵ იქვე, დიმიტრი შველიძის წინასიტყვაობა. გვ.5.

⁴⁶ იქვე, გვ. 6

შეიძლება გაემარჯვას სოციალ-დემოკრატებს, დაასახლებდნენ ან ლონდონს, ან პარიზსა თუ ბერლინს, სტოკჰოლმს ან ბრიუსელს, მაგრამ ვინ იფიქრებდა საქართველოს სატახტო ქალაქ თბილისზე? სწორედ ამ ქალაქში აღიმართა სოციალისტური დროშა და დაიწყო ნამდვილი დემოკრატიული წყობილების მშენებლობა“.⁴⁷

2.4. „სოციალ-ეკონომიური უფლებანი“ 1921 წლის კონსტიტუციაში

56 საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია ადამიანის ძირითად უფლებათა კონტექსტში, სწორედ სოციალ დემოკრატიულ იდეებს ეყრდნობოდა. მისი მე-13 თავი, „სოციალ-ეკონომიური უფლებანი“, მოიცავდა ისეთ პროგრესულ დებულებებს, როგორებიცაა უმუშევრობის შემცირების, შეზღუდული შესაძლებლობის პირთათვის სოციალური დახმარების, შრომის უფლებების ნორმები და იმავდროულად ხაზს უსვამდა ეროვნული უმცირესობებისათვის ამ უფლებათა გარანტიებს.

57 1921 წლის კონსტიტუციის უფლებებისა და თავისუფლებების ბლოკი გამოირჩევა იმ თავისებურებით, რომ მესამე თავში ჩამოყალიბებულია მხოლოდ მოქალაქეთა პირადი და პოლიტიკური ხასიათის უფლებები, ხოლო განათლების უფლება მოცემულია მე-12 თავში, დანარჩენი სოციალურ-ეკონომიკური უფლებები კი კონსტიტუციის მე-13 თავში. ამით შესაძლოა კანონმდებელს იმის ხაზგასმა სურდა, რომ საქართველო გამოკვეთილად სოციალურ სახელმწიფოს წარმოადგენდა.⁴⁸

- განათლების უფლება.

58 1921 წლის კონსტიტუციით განათლების საკითხებზე დათმობილია ცალკე თავი „სწავლა–განათლება და სკოლა“, რომლითაც უზრუნველყოფილია უფასო დაწყებითი განათლება, სოციალურად დაუცველი ბავშვებისთვის საზრდოს, „ჩასაცმელ–დასახურისა“ და სასწავლო ნივთების გადაცემა, რისთვისაც ადგილობრივ თვითმმართველობასა და სახელმწიფოს ყოველწლიურად უნდა გადაედო შემოსავლის ნაწილი.

59 დამოუკიდებელი საქართველოს მთავრობა განათლების საკითხს დიდ ყურადღებას აქცევდა, სოფლად იხსნებოდა სკოლები და ბიბლიოთეკები. დამოუკიდებლობის

⁴⁷ იქვე გვ. 5.

⁴⁸ განავა, ლ., სოციალურ-ეკონომიკური უფლებები 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა და 1921 წლის კონსტიტუცია | ეროვნული კონფერენცია საკონსტიტუციო სამართალში მოხსენებების კრებული, თბილისი 2013. გვ. 60.

გამოცხადებისთანავე 1918 წელს თბილისში გაიხსნა უნივერსიტეტი. კონსტიტუციამ ღარიბ მოსწავლეთათვის ნივთების უფასოდ გადაცემაც კი გაითვალისწინა.⁴⁹

- დასაქმება

1921 წლის კონსტიტუცია შრომის ბაზრის რეგულირებას ცდილობს დასაქმების ეტაპიდანვე. კონსტიტუციის 118-ე მუხლით უმუშევრობასთან ბრძოლის კუთხით ადგილობრივ თვითმმართველობას ევალებოდა დაეარსებინა შრომის ბირჟა, საშუამავლო კანტორა ან სხვაგვარი დაწესებულება, რომელიც „აღნუსხავს უმუშევართ და შუამავლობას გაუწევს სამუშაოს შოვნაში. ასეთ დაწესებულების ხელმძღვანელ ორგანოში მუშათა კავშირის წარმომადგენელთა რიცხვი ნახევარზე ნაკლები არ უნდა ყოფილიყო. აღსანიშნავია, რომ იმ დროს პირველი მსოფლიო ომის შემდეგ ეკონომიკური კრიზისის პირობებში იხურებოდა ბევრი საწარმო, მუშები კარგავდნენ სამუშაო ადგილებს. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მთავრობამ გამოსცა განკარგულება, რომლის თანახმადაც თბილისის მუნიციპალიტეტმა სალიკვიდაციო კომისია შექმნა. კომისია სწავლობდა ცალკეული საწარმოების შეკვეცის ან მუშათა დათხოვნის მიზეზებს. საწარმოებს აკრძალათ პირთა დათხოვნა სალიკვიდაციო კომისიის თანხმობის გარეშე. მუშათა უფლებების დაცვის მიზნით შემდგომ სალიკვიდაციო კომისიები შეიქმნა სხვა ქალაქებშიც.⁵⁰

60

- სოციალური დახმარების უფლება

1921 წლის კონსტიტუციით გათვალისწინებულია სოციალური დახმარების უფლება. მოცემულია უმუშევრად დარჩენილი მოქალაქის სოციალური უზრუნველყოფა. 119-ე მუხლის მიხედვით „უმუშევრად დარჩენილ მოქალაქეს მიეცემა დახმარება სამუშაოს აღმოჩენით ან დაზღვევის სახით.“ კონსტიტუცია ხანდაზმულობის, ავადმყოფობის ან სხვა მიზეზის გამო შრომისუნარმოკლებულ მოქალაქეებს უზრუნველყოფს დახმარებით, თუ მათზე არ ზრუნავს მემკვიდრე, მზრუნველი, მწარმოებელი ან სხვა კერძო თუ საზოგადოებრივი დაწესებულება. სახელმწიფო დახმარება ასევე უზრუნველყოფილი იყო იმ შემთხვევაში, თუ პირს ჰყავდა მემკვიდრე ან მზრუნველი, მარამ ისინი ვერ უზრუნველყოფდნენ მის რჩენას (მუხლი 120).

61

გამოყოფილია იმ მუშების საკითხი, რომლებმაც მოხუცებულობის, დაზიანების ან სხვა მიზეზის გამო სრულად ან ნაწილობრივ დაკარგეს შრომისუნარიანობა. კონსტიტუციის მიხედვით მათ უნდა მისცემდათ დახმარება დაზღვევის ან სხვა სახით (21-ე მუხლი). სახელმწიფოს ამ მოვალეობების შესასრულებლად, გარდა ამ მიზნით

62

⁴⁹ იქვე. გვ. 64.

⁵⁰ საქართველოს ისტორია XX საუკუნე, რედაქტორი გურული, ვ, თბილისი, გვ. 72.

შემოღებული გადასახადებისა, რესპუბლიკის შემოსავლებიდან გარკვეული ნაწილი უნდა გამოეყო (122-ე მუხლი).

- შრომის უფლება შრომის პირობები, გაფიცვის უფლება და მინიმალური ხელფასი

63

1921 წლის კონსტიტუციამ დასაქმებულთა შრომის ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილების მიზნით განსაზღვრა მაქსიმალური სამუშაო დრო, ასევე დასვენების დრო. 123-ე მუხლის მიხედვით „ნორმალური სამუშაო დრო დაქირავებულთათვის არ უნდა აღემატებოდეს კვირაში 48 საათს; ამასთანავე კვირაში ერთხელ მუშა უნდა ისვენებდეს განუწყვეტილ 42 საათს. გამონაკლისს სამუშაო დროის შესახებ განსაზღვრავს კანონი“ (123-ე მუხლი). კონსტიტუცია ასევე ითვალისწინებდა სასოფლო მეურნეობისა და სხვა სასეზონო წარმოებაში სამუშაო დროის განსაკუთრებული პირობების დაწესების შესაძლებლობას კანონის მეშვეობით. განისაზღვრა ქალთა და არასრულწლოვანთა შრომის უფლებები.

64

კონსტიტუციის 126-ე მუხლის მიხედვით „განსაკუთრებული კანონი დაიცავს ქალთა შრომას წარმოებაში. აკრძალულია ქალის მუშაობა დედობისათვის მავნე წარმოებაში: მუშა ქალი მშობიარობის დროს არა ნაკლებ ორი თვისა თავისუფალია მუშაობისაგან ჯამაგირის მოუსპობლად. დამქირავებელს ევალება ძუძუმწოვარ ბავშვთა მოსავლელად შესაფერ გარემოებაში ამყოფოს მუშა ქალები“ (26-ე მუხლი). 16 წლამდე შრომა აიკრძალა, ხოლო 16–18 წლამდე მხოლოდ 6 საათი იყო დასაშვები. აიკრძალა ქალთა შრომა ღამით. აღსანიშნავია, რომ შრომის კანონმდებლობის დარღვევისთვის დამქირავებელი სისხლისამართლის წესითაც კი იდევნებოდა (127-ე მუხლი). დღეს მოქმედი კონსტიტუციის მიხედვით „შრომა თავისუფალია“, რაც სახელმწიფოს შრომითი საქმიანობის თავისუფლად განხორციელებაზე, პროფესიის თავისუფლად არჩევაზე მიუთითებს, დაქირავებული პირის უფლებებზე სხვა მხრივ კი კონსტიტუციაში მითითებული არ არის.

65

შრომის პირობების გარდა კონსტიტუცია მოიცავდა მინიმალური ხელფასის საკითხებსაც. იმ დროინდელი ხელისუფლება შრომის უფლების თითქმის ყველა ასპექტს ითვალისწინებდა, მათ შორის, მინიმალური ხელფასის საკითხს. შრომის შედეგად პირმა უნდა შეძლოს არსებობა. 125-ე მუხლის მიხედვით „რესპუბლიკის საზრუნავი საგანია განსაზღვროს მინიმუმი ხელფასი და შრომის ნორმალური პირობანი წარმოებაში. არსდება შრომის ინსპექცია და სანიტარული ზედამხედველობა, რომელიც დამოუკიდებელი უნდა იყოს დამქირავებელთაგან.“

გაფიცვის უფლება მოცემულია მოქალაქეთა უფლებების თავში. 38-ე მუხლში 66
 გაფიცვის უფლება გარანტიის სახით არის მოცემული და აღნიშნულია, რომ გაფიცვა
 თავისუფალია.

- თანაბარი ანაზღაურება

მართალია ქალისა და მამაკაცის თანაბარი ანაზღაურების უფლება ცალკე მუხლის 67
 სახით არ არის მოცემული, თუმცა, კონსტიტუციის 39-ე მუხლში აღნიშნულია, რომ
 ორივე სქესის მოქალაქე თანასწორია როგორც პოლიტიკურ ისე სამოქალაქო,
 ეკონომიურ და საოჯახო უფლებით. ეს ნიშნავს, რომ ქალსა და მამაკაცს ჰქონდათ
 თანაბარი ანაზღაურების მოთხოვნის უფლება, რაც ძალზედ პროგრესული იყო
 იმდროინდელი მსოფლიოსთვის.

- საკუთრების უფლება

1921 წლის კონსტიტუცია ლიბერალური კონცეფციის შესაბამისად განამტკიცებდა 68
 პრინციპულად შეუზღუდავ და აბსოლუტურ საკუთრებას. მიუხედავად იმისა, რომ
 ქვეყნის წამყვან პოლიტიკურ ძალას სოციალისტები წარმოადგენდნენ, დაუშვებლად
 იქნა მიჩნეული კერძო სექტორის შეზღუდვა. მისი შეზღუდვა მხოლოდ
 ექსპროპრიაციის გზით შეიძლებოდა. „საკუთრების იძულებითი ჩამორთმევა ან კერძო
 ინიციატივის შეზღუდვა შეიძლება მხოლოდ სახელმწიფოებრივი და კულტურული
 საჭიროებისათვის ცალკე კანონში განსაზღვრული წესით. ჩამორთმეულ ქონებაში
 მიეცემა სათანადო საფასური თუ კანონში სხვა გვარად არ არის განსაზღვრული“ –
 აღნიშნულია კონსტიტუციის 114-ე მუხლში. აღსანიშნავია, რომ 116-ე მუხლით მიწის
 საკითხთან მიმართებაში კონსტიტუციით განისაზღვრა მიწის მფლობელის
 მოვალეობა – მიწის დამუშავება და გამოყენებაზე. ამ კონტექსტში თვალსაჩინოა
 საკუთრების, კონკრეტულად კი მიწის სოციალური ფუნქცია. პირველი ქართული
 კონსტიტუციის ეს ჩანაწერი არის საკუთრების სოციალური გაგების, მისი სოციალური
 ბოჭვის თეორიის გამოხმაურება, რომელიც ასევე გვხვდება 1919 წლის ვაიმარის
 რესპუბლიკის კონსტიტუციაში.⁵¹

მთავრობამ აგრარული რეფორმის ფარგლებში მემამულეებს უსასყიდლოდ 69
 ჩამოართვა მიწა და სასყიდლოთ გადასცა გლეხებს, აღმოიფხვრა ბატონყმობის
 ნაშთები, ბოლო მოედო მსხვილი მემამულეების მონოპოლიურ საკუთრებას მიწაზე და
 სამართლიანად გადანაწილდა იგი მოსახლეობის სხვადასხვა ფენაზე.⁵²

⁵¹ აღნიშნული დეტალურად არის განხილული საკუთრების ძირითადი უფლების ქვეთავში.

⁵² ბენდიანიშვილი ა., დაუშვილი ა., ნათელაძე მ., საქართველოს ისტორია ოთხ ტომად (უძველესი დროიდან XX საუკუნის ბოლომდე), ტომი IV, თბილისი, 2012, 221; უმბურიძე დ., „საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ეკონომიკური პოლიტიკა (1918–1921წწ)“; საქართველოს

• სოციალური საბაზრო ეკონომიკა

70

115-ე მუხლის თანახმად: „რესპუბლიკას აქვს საკუთარი სააღებ-მიმცემო და სამრეწველო მეურნეობა, რომლის გაფართოება და ერთი მთლიანი საზოგადოებრივი მეურნეობის შექმნა მისი მთავარი მიზანია. რესპუბლიკა ხელს უწყობს ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოთა ასეთსავე მეურნეობის გაფართოებას და გაძლიერებას. რესპუბლიკას შეუძლია კანონმდებლობის გზით გაასაზოგადოს ის სავაჭრო-სამრეწველო და სასოფლო-სამეურნეო დარგი და წარმოება, რომელიც ამისთვის გამოსადეგია“. ამ მუხლიდან შეიძლება დავასკვნათ, რომ სახელმწიფო ზრუნავდა არა მხოლოდ კერძო, არამედ სახელმწიფო და კოოპერაციული სექტორების განვითარებაზეც. ასევე სახელმწიფოს ზრუნვის საგანს წარმოადგენდა კერძო პირთა შრომის ნაყოფის დაცვა კერძო პირთა ექსპლუატაციისგან. ეს შეიძლება თავისუფალი და სამართლიანი კონკურენციის გარანტიად მივიჩნიოთ.⁵³ იქ, სადაც რომელიმე დარგის განვითარება ფერხდებოდა, მთავრობა ცდილობდა აღმოეფხვრა ეს მიზეზები, დახმარებოდა მას ფინანსებითა, თუ ნედლეულით, იმ დაწესებულებების საქმიანობაში კი, სადაც საკმარისი კაპიტალი იყო, მთავრობა არ ერეოდა.⁵⁴

71

საქართველოს მთავრობამ აირჩია ქვეყნის კაპიტალისტური განვითარების გზა, რომელიც საფუძველს მოამზადებდა მომავალი სოციალიზმისათვის. ეს იყო დემოკრატიული სოციალიზმის ევროპული მოდელი, რომელიც ძირითადად დაფუძნებულია სამი მთავარი ფუნქციის _ სახელმწიფოს, დიდი ბიზნესისა და პროფკავშირების ჰარმონიულად თანამშრომლობის პრინციპზე. დემოკრატიული სოციალიზმის ფუძემდებლური ელემენტებია კერძო საკუთრების დამკვიდრება და საბაზრო მექანიზმების სრულყოფა, რაც რადიკალურად განსხვავდება სოციალიზმის ბოლშევიკური გაგებისაგან, რომელიც გულისხმობს ბურჟუაზიის, როგორც კლასის განადგურებას.⁵⁵ თუმცა, მთავრობის ეკონომიკურ პოლიტიკას აკრიტიკებდნენ მემარცხენეებიც და მემარჯვენეებიც. მემარცხენეები ბრალს ღებდნენ სოციალიზმის პრინციპებიდან გადახვევაში, ხოლო მემარჯვენეები პირიქით, სოციალისტური ექსპერიმენტებით გატაცებაში. მთავრობა კი ცდილობდა კომპრომისული პოლიტიკის

დემოკრატიული რესპუბლიკა: სახელმწიფოებრივი აღმშენებლობის გამოცდილება, ო. ჯანელიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2008, 31.

⁵³ განავა, ლ., სოციალურ-ეკონომიკური უფლებები 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა და 1921 წლის კონსტიტუცია | ეროვნული კონფერენცია საკონსტიტუციო სამართალში მოხსენებების კრებული, თბილისი 2013, გვ. 71.

⁵⁴ ჭუმბურიძე, დ., „საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ეკონომიკური პოლიტიკა (1918–1921წწ)“, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა: სახელმწიფოებრივი აღმშენებლობის გამოცდილება, რედაქტორი ჯანელიძე, ო, თბილისი, 2008, 25.

⁵⁵ ანჩაბაძე ჯ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის საშინაო პოლიტიკის ზოგიერთი საკითხი.

გატარებას. იგი, ერთი მხრივ, კერძო ინიციატივის და მეორე მხრივ, კოოპერაციული სოციალიზმის განვითარებას ისახავდა მიზნად.⁵⁶

72

დასკვნის სახით, უნდა აღინიშნოს, რომ გასული საუკუნის დასაწყისში შემუშავებული სოციალური დაცვის სისტემა, რომელიც 1921 წლის კონსტიტუციაში აისახა, იყო გააზრებული, და ევროპული გამოცდილებაზე დაფუძნებული და მისი ღირებულებებით გაჯერებული. მასში შემთხვევით არ იყო გაწერილი, მაგალითად უმუშევრობის დაზღვევა, ღარიბი მოსახლეობის განათლების უფლებაზე წვდომის გარანტიები, დასაქმების ხელშეწყობა და ა.შ. ევროპის მრავალ ქვეყანაში თითოეული მათგანი, სისტემურად იყო გააზრებული და რიგ შემთხვევებში, დანერგილი. ამას ადასტურებს სოციალური სამართლის განვითარების ისტორია ცენტრალურ და ჩრდილოეთ ევროპაში (იხ. თავი ქვეთავი 2.4.). კომუნისტურმა რეჟიმმა, პოსტ. საბჭოთა საზოგადოებას ყველაფერი „სოციალურის“ მიმართ შიში და პროტესტი მოუტანა. ქართულმა საზოგადოების დიდმა ნაწილმა და გადაწყვეტილების მიმღებმა პირებმა, დღემდე ვერ გაითავისეს, სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის არსი, რომელიც, როგორც კონსტიტუციური პრინციპი ბოჭავს ხელისუფლებას და არ აძლევს მას არჩევანის უფლებას.

73

საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციის პრეამბულის მიხედვით, იგი ეყრდნობა “ქართველი ერის მრავალსაუკუნოვანი სახელმწიფოებრიობის ტრადიციებსა და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ისტორიულ-სამართლებრივ მემკვიდრეობას”. სწორედ აქედან გამომდინარე, უარყოფილი და “უტოპიად წოდებული” კი არ უნდა იქნას პირველი კონსტიტუციით გარანტირებული სოციალური სახელმწიფოს იდეა და სოციალური უფლებები, არამედ შესწავლილი უნდა იყოს ევროპული გამოცდილება, რომელზეც თავის დროზე ეყრდნობოდა იგი. რომელიც, ჯერ კიდევ მაშინ, 100 წლის წინ გახდა ევროპულ სახელმწიფოს სიძლიერის საყრდენი და დღეს უკვე არის ევროკავშირის ძლიერი საყრდენი. სწორედ 100 წლის წინ პირველი კონსტიტუციის დამფუძნებლების დაწყებული ევროპული საქმე, უნდა იქნეს სიღრმისეულად აღქმული, და ისტორიულ, უტყუარ არგუმენტებზე დაყრდნობით გათვალისწინებული დღევანდელი ქართული სახელმწიფოს მიერ. ეს არ არის მათი არჩევანი, ეს მათი კონსტიტუციური ვალდებულებაა.

⁵⁶ ცანავა, ლ., სოციალურ-ეკონომიკური უფლებები 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა და 1921 წლის კონსტიტუცია I ეროვნული კონფერენცია საკონსტიტუციო სამართალში მოხსენებების კრებული, თბილისი 2013. გვ. 74.

2.5. სოციალური სამართალი საქართველოს საბჭოთა სოციალისტურ რესპუბლიკაში

- 74 როგორც ცნობილია, საქართველოს გასაბჭოება მოხდა 1921 წელს. 1917 წლის რუსეთის ოქტომბრის რევოლუციის შემდეგ სახელმწიფოს სათავეში მოვიდნენ ბოლშევიკები. 1918 წელს საბჭოთა რუსეთმა სცადა საქართველოს დაპყრობა, თუმცა უშედეგოდ. 1918-1920 წლების რუსეთის სამოქალაქო ომის გამო ბოლშევიკებს საშუალება არ ჰქონდათ კავკასიაში აქტიური პოლიტიკა ეწარმოებინათ.
- 75 საქართველოს გასაბჭოების გეგმას უშუალოდ ამზადებდა რუსეთის კომუნისტური პარტიის ცენტრალური კომიტეტის კავკასიის ბიურო. ძირითად დამრტყმელ ძალას კი წარმოადგენდა რუსეთის XI წითელი არმია, რომელიც აზერბაიჯანსა და სომხეთში იყო განლაგებული. მოსკოვში საქართველოს გასაბჭოების საქმეს კოორდინაციას უწევდა რუსეთის ეროვნებათა საქმის კომისარი იოსებ სტალინი.
- 76 რუსეთს გადაწყვეტილი ჰქონდა საქართველოზე აგრესია, რომლის თანახმადაც წითელი არმია საქართველოში უნდა შემოსულიყო საკუთარი მთავრობის წინააღმდეგ აჯანყებული მუშების დახმარების მოტივით. 1921 წლის 11 თებერვალს ლორეს რუსულ სოფლებში დაიწყო პროვოკაციული აჯანყება. წითელმა არმიამ საქართველოს საზღვრები 15 თებერვალს გადმოლახა.
- 77 მიუხედავად ასეთი ფართომასშტაბიანი აგრესიისა, რუსეთი საქართველოს ომს მაინც არ უცხადებდა. რუსების დიპლომატია საქმეს ისე წარმოაჩენდა, თითქოს აჯანყებულებს რევკომი ხელმძღვანელობდა, ხოლო XI წითელი არმია საქართველოში აჯანყებულთა დასახმარებლად იყო შესული.
- 78 საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მთავრობამ თბილისი დატოვა. 1921 წლის 25 თებერვალს რუსეთის XI წითელი არმია თბილისში უბრძოლველად შემოვიდა. საქართველოს მთავრობა ბათუმში გადავიდა. საქართველომ დასავლეთ ევროპისგან დახმარება ვერ მიიღო და მთავრობამ მიიღო გადაწყვეტილება ემიგრაციაში წასვლის შესახებ.
- 79 მალევე, 20-30-იან წლებში დაიწყო საბჭოთა ადამიანის, საბჭოთა მოქალაქის მორალური სახის ფორმირება. კომუნისტური პროპაგანდა ახალგაზრდობას ზრდიდა საბჭოთა იდეოლოგიის საფუძველზე. ეს იდეოლოგია უპირველესად ემყარებოდა კომუნიზმს – ეროვნულის უარყოფისა და „საერთო საკაცობრიო ღირებულებების მქონე“ სოციალისტური იდეოლოგიისადმი ერთგულებას.⁵⁷

⁵⁷ ხაჭაპურიძე, გ. საქართველოს XIX და XX საუკუნეთა ისტორია თბილისი, 1940. გვ. 204-222.

კომუნისტური იდეოლოგიის თანახმად, საბჭოთა კავშირში არსებული მთელი ქონება (გარდა პირადი ნივთებისა, რომელთა შორის ყველაზე ძვირად ღირებული შეიძლება ყოფილიყო მსუბუქი ავტომობილი, როგორც ყველაფერი, „დევიციტს“ წარმოადგენდა!). „საერთო-სახალხო საკუთრება“ განდა, ფაქტობრივად კი, მას სახელმწიფო (ე.ი. კომპარტია) განკარგავდა. კანონით აიკრძალა მიწის ყიდვა-გაყიდვა. ყველა საწარმო, დიდი მეტალურგიული კომბინატიდან მოყოლებული პატარა პურსაცხობ თონემდე, ყველანაირი მომსახურება საპარკიმახერომდე და ფენსაცმლის შემკეთებელ მეწაღემდე, საგარეო და საშინაო ვაჭრობა, ყველა მაღაზია, აგრეთვე განათლება, მეცნიერება, ხელოვნება სახელმწიფოს დაქვემდებარებაში მოექცა.

80

ისტორიამ დაამტკიცა, რომ სოციალიზმის რუსული (საბჭოთა) მოდელი მართალია ეკონომიკურად გარკვეული დოზით ეფექტიანია (მაგალითად, ხელს უწყობს მძიმე მრეწველობის, პროდუქციის სწრაფ ზრდას), თუმცა ეს მოდელი ტოტალიტარიზმის პირობებში მოქმედებდა. ამიტომ დემოკრატიაზე და ადამიანის უფლებებზე აბსოლუტური უარის თქმის შემთხვევაში, ერთპარტიულ რეჟიმის დაქვემდებარებული უშიშროების ორგანოების პირობებში, რა თქმა უნდა ვერ ვისაუბრებთ სოციალურ დემოკრატიაზე, და თანამდეროვე გაგებით სოციალურ სახელმწიფოზე.⁵⁸

81

სოციალ დემოკრატიული იდეოლოგიისაგან რადიკალურად განსხვავდება რევოლუციური სოციალიზმი, რომელსაც კაპიტალიზმის ჩანაცვლება უნდა ახალი საზოგადოებრივ-პოლიტიკური წესრიგით. თუმცა რეალობაში მომხდარი მსგავსი რევოლუციების შედეგად (მაგ., 1917 წელს რუსეთში) დამყარებული სოციალისტური წყობა არ აღმოჩნდა სიცოცხლისუნარიანი. აქვე უნდა ითქვას, რომ საბჭოთა კავშირი იყო არა მუშათა რევოლუციის შედეგი, როგორც ამას სოციალიზმის იდეოლოგები წინასწარმეტყველებდნენ, არამედ რევოლუციონერი ინდივიდების მიერ მოხდენილი სახელმწიფო გადატრიალება. მათ მიერ ჩამოყალიბებული ტოტალიტარული სახელმწიფოები კი ადამიანების განვითარებაზე ნაკლებად იყო ორიენტირებული. შესაბამისად, ანალიტიკოსთა დიდი ნაწილი მიიჩნევს, რომ ეს ქვეყნები ნაკლებად შეიძლება დავახასიათოთ, როგორც სოციალისტური.⁵⁹

82

ასეთ სისტემას უფრო კომუნისტური შეიძლება ვუწოდოთ. სისტემას, რომელიც ინდივიდებს ყველაზე ნაკლებ ეკონომიკურ თავისუფლებას ანიჭებს და საერთოდ გამორიცხავს საბაზრო მექანიზმების მოქმედებას, ხოლო სანაცვლოდ ეკონომიკას

83

⁵⁸ გაჩეჩილაძე, რ., ჟურნალი ახალგაზრდებისათვის. რას წარმოადგენდა საბჭოთა კავშირი? 2014. N4.
⁵⁹ Dean H. Socialist Perspective in P. Alcock et.al. (ed.) "The Student's Companion to Social Policy", Blackwell Publishing 2012, დეტალურად იხ. სოციალური პოლიტიკის ძირითადი საკითხები საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი თბილისი, 2014, გვ. 55.

მართავს ადმინისტრაციული და პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მეშვეობით, „კომუნისტური ეკონომიკური სისტემის“ სახელით მოიხსენიებენ. მისი მიზნები, ერთი შეხედვით, კეთილშობილურია: სიდატაკის აღმოფხვრა, სრული დასაქმება, სოციალური თანასწორობა, სტაბილური ფასები და ა. შ. თუმცა რეალურად ასე არ იყო, როგორც ეს ჩანდა.⁶⁰

84 მაგალითად, სსრკ-ში ჩვეულებრივი მოვლენა იყო ამა თუ იმ საქონლის შესაძენად მოქალაქეთა უზომოდ დიდი რიგები. ასეთი რიგები თავისი ხანგრძლივობით მართლაც ყოველგვარ ზღვარს სცილდებოდა; ოჯახებს დაახლოებით 10-15 წელიწადი უწევდათ ლოდინი ახალი ბინის ან მანქანის მისაღებად. თუმცა, ამგვარი პრობლემები, როგორც წესი, არ ეხებოდა კომუნისტური პარტიის მაღალჩინოსნებს. აღნიშნული ფაქტები კორუფციის მაღალ დონესა და უთანასწორობაზე მეტყველებს.

85 კომუნისტურ ეკონომიკაში სახელმწიფო წყვეტს, თუ რომელი პროდუქტები უნდა იქნეს ნაწარმოები, როგორ განაწილდეს რესურსები ამისათვის და ვის უნდა მიეყიდოს შემდეგ ეს პროდუქცია, მეწარმე პრაქტიკულად უფუნქციოდ რჩება. მის კერძო ინიციატივას დახშული აქვს ყოველგვარი ასპარეზი და, ბუნებრივია, არ გააჩნია რაიმე ქმედითი სტიმული პროდუქციის შექმნისათვის.

86 რაც შეეხება მოქალაქეთა დასაქმების საკითხს, თამამად შეიძლება ითქვას, რომ იგი ყოფილი ე.წ. სოციალისტური ბანაკის ქვეყნებში მართალია გადაჭრილი იყო. თუმცა, მოსახლეობის „კანონიერი“ გზით გამომუშავებული შემოსავლები იმდენად დაბალი იყო, რომ ოჯახების უმრავლესობას გაჭირვებით ჰყოფნიდა საარსებო მინიმუმის დასაფარავად.⁶¹

87 საქართველოს საბჭოთა რესპუბლიკაში კი საერთოდ გაუქმდა კერძო საკუთრების უფლება. მარქსისტულ-ლენინური იდეოლოგიით⁶² სწორედ საკუთრება იყო საზოგადოებრივი და კლასობრივი დაპირისპირების მიზეზი. იგი იწვევდა ექსპლუატირებულთა და ექსპლუატატორთა არსებობას. აქედან გამომდინარე, კერძო საკუთრების გაუქმება გამოიწვევდა კლასობრივი ბრძოლის დასრულებას. საბჭოთა სამართალი იცნობდა მხოლოდ საზოგადოებრივი/სახელმწიფო საკუთრებისა და პირადი საკუთრების ინსტიტუტებს. საბჭოთა სახელმწიფო იმდენად ერეოდა საკუთრების უფლებაში, რომ იგი თვითონ იღებდა პასუხისმგებლობას, მოქალაქეებს შორის, მიუხედავად მათი შესაძლებლობებისა, თანაბრად გაენაწილებინა

⁶⁰ გელიტაშვილი, ნ., ევროკავშირთან თავსებადი სოციალური დაცვის მოდელი საქართველოში. დისერტაცია, თსუ. გვ. 51.

⁶¹ იქვე, გელიტაშვილი, ნ., გვ. 52.

⁶² მარქსისტულ-ლენინური ფილოსოფია, 1989, შემდგენელი: კვარაცხელია, ვ.

საკუთრება. საბჭოთა სახელმწიფომ „ზუსტად იცოდა“, თუ რამდენი და როგორი პირადი საკუთრება სჭირდება საბჭოთა მოქალაქეს პირადი მოხმარებისათვის.⁶³

88

დასავლური გაგებით სოციალური სახელმწიფო საბჭოთა კავშირის ზრუნვის საგანს მხოლოდ ფორმალურად წარმოადგენდა. ამ მხრივ პარალელის გავლება დასავლეთევროპულ მოდელებთან უადგილოა. სოციალური თემატიკის წინა პლანზე წამოწევით საბჭოთა კავშირი განამტკიცებდა ხალხისათვის მზრუნველი სახელმწიფოს იმიჯს.

89

განსაკუთრებით საყურადღებოა, რომ საბჭოთა იდეოლოგია, სოციალურ საკითხებზე აქცენტირებით ახდენდა ინდივიდუალური თავისუფლების იგნორირებას. მთელ საბჭოთა კავშირში, მათ შორის საქართველოს საბჭოთა სოციალისტურ რესპუბლიკაშიც, გაბატონებული იყო სისტემა, რომელიც გულისხმობდა ცენტრალურ დაგეგმვას, მართვასა და განაწილებას. ინდივიდუალური ინიციატივის ნებისმიერი გამოვლინება იყო არასასურველი და ხშირად დასჯადიც კი.⁶⁴ საუბარიც კი ზედმეტია სამართლებრივი სახელმწიფოსა და თავისუფლების ნებისმიერი ფორმით გამოვლინებაზე.⁶⁵

90

სოციალისტური სახელმწიფოსაგან განსხვავებით, სოციალური სახელმწიფოს აქტივობა მიმდინარეობს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპით დადგენილ ფარგლებში. ეს, უპირველესად, გულისხმობს, რომ სამართლებრივი სახელმწიფოს ყველა მოთხოვნა დაცული უნდა იყოს.⁶⁶ როდესაც ეს ასე არ ხდება, მაშინ სოციალური სახელმწიფო, რომელიც ტოვებს სამართლებრივი სახელმწიფოს გზას, იძულებითი წესით მიემართება დიქტატურისაკენ.⁶⁷ ეს მოსაზრება სავსებით მართებულია, რადგანაც სამართლებრივ სახელმწიფოზე უარის თქმა ნიშნავს იმავდროულად თავისუფლების იგნორირებას. ამას საბჭოთა კავშირის მაგალითიც ადასტურებს. მიუხედავად იმისა, რომ ქართველი ხალხი სოციალისტურ სახელმწიფოში ცხოვრობდა, მას არასოდეს უცხოვრია სოციალურ სახელმწიფოში. ამიტომაც რჩება

⁶³ Phirtskhalashvili, A., Schutzpflichten und die horizontale Wirkung von Grundrechten in der Verfassung Georgiens vom 24. August 1995, S. 73 f.

⁶⁴ ლოლაძე ბ. სოციალური სახელმწიფო – საფრთხე ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებებისათვის, სტატიათა კრებულში: ადამიანის უფლებათა დაცვა: მიღწევები და გამოწვევები?, რედ. კ. კორკელია, თბ., 2012.. 113.

⁶⁵ Karpen, U., Die geschichtliche Entwicklung, S. 20; Badura, P., Der Zustand des Rechtsstaates, 13 (19).

⁶⁶ Karpen, U., Die geschichtliche Entwicklung, 110. Gärditz K. F., Rechtsstaatsprinzip, in: Friauf, Karl Heinrich/Höfling, Wolfram (Hrsg.): Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, Berlin seit 2000, 1 (147).

⁶⁷ Gerber, H., Sozialstaatsklausel, 340 (373).

სოციალური სახელმწიფოს მშენებლობა ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს გამოწვევად ქართველი ხალხისათვის.⁶⁸

2.6. თანამედროვე სოციალური სამართლის განვითარება

პოსტსაბჭოთა საქართველოში

- 91 კომუნისტური რეჟიმის კრახმა აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებსა და საბჭოთა კავშირში, ამ უკანასკნელის თითქმის ერთდროულმა დაშლამ და თხუთმეტი დამოუკიდებელი სახელმწიფოს აღმოცენებამ მსოფლიოს დღის წესრიგში თვისობრივად ახალი პრობლემები დააყენა. მათი გადაწყვეტა იმ კლასიკური სქემების ფარგლებს სცილდება, რომლებიც ეკონომიკის მიერ მთელი წინა ისტორიის განმავლობაში იქნა გამოუმუშავებული.
- 92 1989 წელს, კომუნისტური რეჟიმის რღვევისთანავე პოლონეთი ის პირველი ქვეყანა გახდა, სადაც საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლა “შოკური თერაპიის” მეთოდით დაიწყო. ამ რეფორმას სათავეში ვიცე-პრემიერი და ფინანსთა მინისტრი, პროფესორი ლეშეკ ბალცეროვიჩი ედგა. ეკონომიკური რეფორმის მისი ხელმძღვანელობით შედგენილ გეგმას “ბალცეროვიჩის გეგმა” ეწოდა. ხოლო 1992 წლის იანვრიდან რუსეთშიც იწყება “შოკური თერაპიის” მეთოდის რეალიზაცია და მას სათავეში რუსეთის მთავრობის ვიცე-პრემიერი ეგორ გაიდარი ჩაუდგა. ერთი თვის დაყოვნებით “შოკური თერაპიის” “ბალცეროვიჩისეული გეგმის” გატარება პრაქტიკულად სახემუცვლელი რუსული ვერსიით საქართველოშიც დაიწყო და მასაც სათავეში ვიცე-პრემიერი რომან გოცირიძე ჩაუდგა.⁶⁹
- 93 გასული საუკუნის 80-იანი წლების მიწურულსა და 90-იანი წლების დასაწყისში კომუნისტური რეჟიმის ნგრევის შემდეგ არავინ, მსოფლიოში არცერთმა ეკონომისტმა არ იცოდა, თუ კომუნისტური ხასიათის მქონე ეკონომიკის ტიპიდან საბაზრო, ანუ კაპიტალისტური ტიპის ეკონომიკაზე გადასვლა როგორ უნდა განხორციელებულიყო. ბუნებრივია, რომ ასეთ ვითარებაში პოსტკომუნისტური ქვეყნების ლიდერები არა მარტო საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებს, არამედ მსოფლიოში ცნობილ ცალკეულ ეკონომისტებს რჩევა-დახმარებისათვის მიმართავდნენ.⁷⁰ 2000 წელს

⁶⁸ ლოლადე, ბ. სოციალური სახელმწიფო – საფრთხე ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებებისათვის, სტატიათა კრებულში: ადამიანის უფლებათა დაცვა: მიღწევები და გამოწვევები?, რედ. კ. კორკელია, თბ., 2012. ბ., 113.

⁶⁹ პაპავა, ვ., საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობათა კვლევის ფონდი, პოსტკომუნისტური კაპიტალიზმის პოლიტიკური ეკონომია და საქართველოს ეკონომიკა თბილისი, 2002. გვ. 333.

⁷⁰ იქვე, 339.

საქართველოში გამართული საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ ქვეყნის უმაღლესმა ხელისუფლებამ საქართველოს პრეზიდენტის მრჩევლად პროფესორ ლეშეკ ბალცეროვიჩის მოწვევა გადაწყვიტა.

მან და მისმა გუნდამ საქართველოს საკმაოდ სასარგებლო და მნიშვნელოვანი რჩევები მისცეს.⁷¹ მაგალითად, სახელმწიფო ხელისუფლება სწრაფად უნდა ჩამოყალიბებულიყო, იმ სოციალურ, კეთილდღეობის სახელმწიფოს მოდელზე, რომლის დანერგვაც მალევე დაიწყებოდა, ასევე შემოთავაზებული იქნა პროგრესული გადასახადების შემოღება, თუმცა ხელისუფლების მიერ მისი რჩევები არ იქნა გათვალისწინებული. ეკონომიკური ორიენტაციის საკითხი დღევანდელ საქართველოშიც საკმაოდ ბუნდოვანია.

94

პრეზიდენტ ედუარდ შევარდნაძის დროს, პოლიტიკური დღის წესრიგის მიზანი მოპოვებული ძალაუფლებრივი წონასწორობის შენარჩუნება იყო. ძალაუფლების მქონე ჯგუფებს შორის პრივილეგიები ფორმალური და არაფორმალური ინსტიტუციების ურთიერთქმედებით გადანაწილდებოდა, და აქედან გამომდინარე ძალიან მაღალი იყო კორუფციის ინდექსი. ამან კი ეკონომიკური სისტემის კრახი მოიტანა.

95

შევარდნაძის ხანის პლუტოკრატიასა და კორუფციაზე მტკიცე პასუხი იყო სწორედ ვარდების რევოლუციის შემდეგ განხორციელებული ინტენსიური დერეგულირების პოლიტიკა და სახელმწიფოს მხრიდან ეკონომიკაში ინტერვენციის შეწყვეტა. ამ პოლიტიკის მესვეურებმა სახელმწიფოს მიერ განზრახ შექმნილი ბიუროკრატია მიიჩნიეს წინამორბედი რეჟიმის ეკონომიკური კრახის მიზეზად. ამიტომაც, 2003 წლის ინსტიტუციური რეფორმების განხორციელებისას ახალი პოლიტიკოსების წარმმართველ პრინციპს წარმოადგენდა ანტიკორუფციული პოლიტიკა და სახელმწიფოს მხრიდან კონტროლისა და რეგულაციის ყველა ფორმისადმი უნდობლობა.⁷²

96

2003 წლის ვარდების რევოლუციის შემდგომ საქართველოს მთავრობამ განაცხადა, რომ მზად იყო ლიბერალური ეკონომიკური რეფორმების გასატარებლად. 2004-2007 წლებში მთავრობის მხრიდან ეკონომიკაში მართლაც ტარდებოდა ლიბერალური რეფორმები, რაც ცალკეულ შემთხვევებში იწვევდა სოციალურ მღელვარებას. საქართველოს მთავრობის პროგრამაში – “ერთიანი საქართველო სიღარიბის გარეშე” – ეწერა, რომ საქართველოს მთავრობის თავისუფალი ეკონომიკის კურსი ქვეყანაში უზრუნველყოფს სწრაფ ეკონომიკურ ზრდას, ხოლო მოქალაქეებს,

97

⁷¹ იქვე, 334 გვერდიდან.

⁷² ტიში, ქ., საქართველო: სახელმწიფო ბაზარში. ნეოლიბერალიზმიდან მართულ კაპიტალიზმამდე, 5 მაისი 2017, <https://ge.boell.org/ka/2017/05/05/sakartvelo-saxelmcpio-bazarshi-neoliberalizmidan-martul-kapitalizmamde> (ნანახია: 10.03.2023).

მეწარმეებსა და ინვესტორებს შესაძლებლობას მისცემს, სრულად გამოავლინონ პოტენციალი და უზრუნველყონ დასაქმება, ეკონომიკური კურსი უზრუნველყოფილი იქნება დაბალი და მარტივი გადასახადებით, ხარისხიანი საგადასახადო ადმინისტრირებით, გონივრული და ზომიერი რეგულირებით.

98

2009 წლის 6 ოქტომბერს პარლამენტში გამოსვლისას საქართველოს პრეზიდენტმა მიხეილ სააკაშვილმა "ეკონომიკური თავისუფლების აქტი" წარადგინა. მისი თქმით, აქტი შეზღუდავს აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაძლებლობას, გადაუხვიოს ლიბერალური ეკონომიკური მმართველობიდან, ხოლო საქართველო მსოფლიო ლიბერალური ეკონომიკის ფლაგმანი გახდება. "ჩვენი ამბიციია უნდა იყოს, რომ საქართველო ვაქციოთ მსოფლიოს ლიბერალური ეკონომიკური პოლიტიკის ნამდვილ ფლაგმანად". ასევე ისაუბრა სოციალისტური პოპულიზმის შესახებ. მისი განცხადებით, მსოფლიოს ტალღებად უვლის გაურკვეველი და დეზორიენტირებული სოციალისტური და პოპულისტური გამოვლინებები. "ზოგჯერ სოციალისტური იდეოლოგია – როგორცაა, მხოლოდ სახელმწიფოს შეუძლია გადარჩენა, სახელმწიფომ უნდა დაარეგულიროს, სახელმწიფო უნდა ჩაერიოს – ისეთ ქვეყნებში ისმის, რაც ჩემ განცვიფრებას იწვევს," – განაცხადა პრეზიდენტმა.⁷³

99

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ სოციალურ სფეროში არსებული მიღწევები, რომელიც საბჭოთა პერიოდში საქართველოსაც ჰქონდა, სხვა რესპუბლიკების მსგავსად, დაიკარგა, ხოლო ახალი მიდგომების ფორმულირება, განვითარებულ ქვეყნებთან შედარებით გაცილებით დაბალი ცხოვრების დონის დასაძლევად, ადგილობრივი პოლიტიკური ელიტის მიერ ჯერ კიდევ არ მომხდარა.⁷⁴ იგულისხმება, კარგად გააზრებული სოციალური პოლიტიკის, სოციალური დაცვის მექანიზმებისა და მყარი გარანტიების უქონლობა რაც, პირველ რიგში, დაკავშირებულია სოციალური სახელმწიფოს მოდელის არჩევასთან, სოციალური პოლიტიკის ჩამოყალიბებასთან, და შესაბამის სამართლებრივ და ეკონომიკურ რეფორმებთან.

2.7. სოციალური სამართლის მომავალი

100

კაცობრიობა განვითარების ახალ ეტაპზე გადადის. სოლიდარობა და სოციალური სამართლიანობა სახელმწიფოს, ან სახელმწიფოთა თანამეგობრობის მხოლოდ კეთილი ნება აღარ არის. ამ ღირებულებათა დამკვიდრების აუცილებლობა ჩვენს

⁷³ <https://netgazeti.ge/business/6978/> (ნანახია: 10.03.2023).

⁷⁴ ჰაჰვა, ვ., საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობათა კვლევის ფონდი, პოსტკომუნისტური კაპიტალიზმის პოლიტიკური ეკონომია და საქართველოს ეკონომიკა თბილისი, 2002, გვ. 334.

საუკუნეში არსებულმა უკიდურესობებმა მოიტანა. დღეს, თვით მდიდარი და განვითარებული სახელმწიფოების ინტერესებშია, რომ მსოფლიოში ყველგან აღმოიფხვრას სიღარიბე, შიმშილი და სოციალური უთანასწორობა, რომელიც პირველ რიგში მათ უსაფრთხოებას, მშვიდობასა და კეთილდღეობას უქმნის საფრთხეს.⁷⁵

101

სახელმწიფოს შექმნამდე, მსოფლიოში არსებული წესრიგი ქაოტური იყო. პირველყოფილი ადამიანები, ერთმანეთის უფლებებს არ ცნობდნენ. საარსებოს მოპოვებისათვის ისინი მუდმივად ებრძოდნენ ერთმანეთს. იმარჯვებდა ყველაზე ძლიერი, ან ყველაზე ცბიერი. ჩვენი წინაპრები მალე მიხვდნენ, რომ საზოგადოება განსაზღვრულ წესრიგს საჭიროებდა. იმგვარ წესრიგს, რომელსაც ყველა – ძლიერიც და სუსტიც – დაემორჩილებოდა. წესრიგს, რომელიც დაიცავდა მათ, თუმცა იმავდროულად აიძულებდათ, პატივი ეცათ ერთმანეთისათვის. სწორედ უსაფრთხოებისა და მშვიდობის დამკვიდრებისთვის სწრაფვა უდევს საფუძვლად სახელმწიფოს ჩამოყალიბების იდეას. იდეალურია სახელმწიფო, რომლის ხელისუფლებაც ახერხებს დაიცვას ბალანსი პირთა ინტერესებს შორის, სადაც ყველა თანაბარია დადგენილი წესების წინაშე.

102

თუმცა, მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ აღმოჩნდა, რომ მხოლოდ ეროვნულ დონეზე, სახელმწიფოს შიგნით სამართლიანობისა და ადამიანის უფლებათა დაცვა არ არის საკმარისი მსოფლიო უსაფრთხოებისათვის. მეოცე საუკუნის ორმა მსოფლიო ომმა სახელმწიფოები თანამეგობრობის შექმნის იდეამდე მიიყვანა. სახელმწიფოთა თანამეგობრობა – საერთაშორისო ორგანიზაციების რანგში – არის საყოველთაო მშვიდობისა და უსაფრთხოების მიღწევის მცდელობა. პირველ ეტაპზე, საერთაშორისო თანამეგობრობათა მიზანი, სწორედ სამართლიანობისა და დემოკრატიისათვის ბრძოლით შემოიფარგლებოდა. შეიქმნა საერთაშორისო სასამართლოები, რომლებიც მეტ-ნაკლებად წარმატებით ართმევენ თავს ამ ღირებულებათა დაცვას სახელმწიფოს შიდა საქმიანობაში, ასევე სახელმწიფოთაშორის დავებში. აღნიშნული მექანიზმების ეფექტიანობა, მათი აღსრულება მართალია ხშირად სადავოა, თუმცა უდავოა, რომ ის ღირებულებები, რომელზეც სახელმწიფოები შეთანხმდნენ – დემოკრატიისა და სამართლიანობის პრინციპები – საერთაშორისო საზოგადოების ზრუნვის საგანია. აღნიშნული პრინციპების განხორციელება მსოფლიოს უსაფრთხოებასა და მშვიდობას ემსახურება.

⁷⁵ იხ. დეტალურად *ფირცხალაშვილი, ა.*, სოციალური სამართლიანობა – ახალი წესრიგი XXI საუკუნის მსოფლიოსათვის, 27.10.2017 <https://european.ge/socialuri-samartlianoba-axali-tsesrigi-xxi-saukunis-msopliatsatvis/>. (ნანახია: 10.03.2023).

- 103 უკვე რამდენიმე ათეული წელია, კაცობრიობის განვითარების მესამე ეტაპზე, სახელმწიფომ სოციალური ფუნქცია იტვირთა. უდავოა, რომ ადამიანს შრომისუნარობის, ავადმყოფობის, ან მოხუცებულობის დროს მხარდაჭერა სჭირდება. სახელმწიფოს სოციალური მოწყობა ყველა განვითარებული სახელმწიფოს პრიორიტეტია. მიუხედავად იმისა, რომ ზოგიერთი მათგანი ნაკლებად, ზოგიერთი კი უფრო მეტად ზრუნავს სოციალური სისტემის მოწყობაზე. მნიშვნელოვანია აღიარება იმისა, რომ ადამიანი სოციალური ნაწილია და იგი, უმწეო მდგომარეობაში მყოფი, ხელისუფლების მხარდაჭერას საჭიროებს. სახელმწიფოს ასეთ როლს უარყოფს კლასიკური ლიბერალიზმის იდეა, თუმცა მისგან განსხვავებით, თანამედროვე ლიბერალიზმის თეორია უკვე აღიარებს სახელმწიფოს გარკვეულ პოზიტიურ ვალდებულებას – რომ ხელისუფლებამ უნდა უზრუნველყოს საერთო კეთილდღეობის გარკვეული დონე, მათ შორის უმუშევართა კომპენსაცია, სამედიცინო მომსახურება სიღარიბის პირას მყოფი პირებისთვის და ა.შ.
- 104 საინტერესოა, რომ იგივე ტენდენცია შეიმჩნევა სოციალური სახელმწიფოს იდეის ევოლუციაში, რაც დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების განვითარებაში იკვეთება. სიკეთების სამართლიანი გადანაწილება გულისხმობს არამხოლოდ გადანაწილებას კონკრეტულ პირებს, ან მოქალაქეებს შორის, არამედ „სახელმწიფო ზრუნავს ქვეყნის მთელი ტერიტორიის თანაბარი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისათვის. მაღალმთიანი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური პროგრესის უზრუნველსაყოფად კანონი ადგენს შეღავათებს.“ (საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლი). მსგავსი დებულება დევს გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის კონსტიტუციაში, რომელიც ვრცელდება გერმანიის ფედერაციული სუბიექტების თანაბარ განვითარებაზე. სოციალური სამართლიანობის იდეა, სწორედ თანაბარ განვითარებას ემსახურება. საგულისხმოა, რომ იგი გასცდა სახელმწიფოებრიობის ფარგლებს და უკვე საერთაშორისო მნიშვნელობა მოიპოვა. ამას ადასტურებს არამხოლოდ რეგიონალური საერთაშორისო ორგანიზაციების (მაგ. ევროპული კავშირის), არამედ მსოფლიო თანამეგობრობის (გაეროს) რეგულაციები. დღითიდღე ნათელი ხდება, რომ ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფოების თანაბარი განვითარებისა და კეთილდღეობის მიღწევა ევროკავშირის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი მიზანია.
- 105 სახელმწიფოთა სოციალური სოლიდარობის ქრილში, ძალიან მნიშვნელოვანია გაეროს მდგრადი განვითარების გეგმა – 2030. სწორედ მასშია დასახული მსოფლიოში არსებული სოციალური პრობლემების აღმოფხვრის მიზანი. ამ გეგმის 17 პრინციპიდან ყველაზე პრიორიტეტული სოციალური პრობლემატიკაა. პირველ სამ

მიზნად დასახულია გაეროს წევრ ქვეყნებში (193 ქვეყანა) სიღარიბისა და შიმშილის აღმოფხვრა და ეფექტიანი ჯანდაცვის სისტემის შექმნა. აგრეთვე, გეგმაში ხაზგასმით არის აღნიშნული, რომ პარტნიორობის ფარგლებში უზრუნველყოფილი უნდა იყოს თანასწორი განათლება, ღირსეული სამუშაო პირობები, ეკონომიკური ზრდა და ასევე, უთანასწორობის შემცირება ქვეყნებში და ქვეყნებს შორის. ამ დოკუმენტს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სოციალური დატვირთვა აქვს, რადგან განვითარებული სახელმწიფოები აღიარებენ, რომ მათ აქვთ „სოციალური პასუხისმგებლობა“ სხვა, უფრო „ღარიბ“ სახელმწიფოთა მიმართ.

ისტორიული განვითარება ნათელს ხდის, რომ კაცობრიობა თავისი განვითარების იმ ეტაპზე მივიდა, როცა არამხოლოდ სახელმწიფოთა, არამედ საერთაშორისო თანამეგობრობის მიერ გარკვეული სოციალური ვალდებულებების აღიარება და უზრუნველყოფის მცდელობა აშკარა და შეუქცევადი გახდა.

106

ყველაზე უტილიტარისტული გაგებით, ადამიანს, რომელსაც ბევრი მატერიალური სიკეთე აქვს, ურჩევნია იცხოვროს ისეთი ადამიანების გარემოცვაში, რომლებიც არ არიან ძალიან ღარიბები, რადგან საცხოვრებელი მინიმუმის არ არსებობის შემთხვევაში, შესაძლოა მის საკუთრებას და უსაფრთხოებას საფრთხე დაემუქროს. ეს საფრთხე ხშირად სიღარიბისა და შიმშილის პირას მყოფი ადამიანი ხდება, უკიდურესი აუცილებლობის პირობებში, რადგან მას არ აქვს შესაძლებლობა იშრომოს და პატიოსანი გზით მოიპოვოს საცხოვრებლად საკმარისი სარჩო. გლობალიზაციის პირობებში, დიდია ე. წ. ეკო-მიგრანტების რიცხვი, რომელიც თავის გადასარჩენად მსოფლიოს მდიდარ სახელმწიფოებს აფარებენ თავს. ამიტომ მდიდარ, განვითარებულ სახელმწიფოებს, პრაგმატული თვალსაზრისით, რა თქმა უნდა, ურჩევნიათ წინასწარ „იზრუნონ“ სხვა სახელმწიფოების განვითარებაზე.

107

შესაბამისად, XXI საუკუნის მსოფლიო მივიდა განვითარების იმ ეტაპზე, როცა დემოკრატიულ, სამართლებრივ პრინციპებთან ერთად, სოციალური სოლიდარობაც აღიარებულია. ამ ღირებულებათა დამკვიდრებას, გლობალიზაციასთან ერთად, ნოყიერ ნიადაგს უქმნის ჩვენს საუკუნეში დამკვიდრებული უკიდურესი უთანასწორობა.

108

თავი 3. სოციალური სამართლის საერთაშორისო განზომილებები

- 109 ადამიანის სოციალურმა უფლებებმა მნიშვნელოვანი როლი იქონია მსოფლიოს განვითარებაზე. კეთილდღეობის სერვისები, სოციალური პოლიტიკა და ინსტიტუტები მართალია, ერთი ქვეყნის ფარგლებში იქმნებოდა და მხოლოდ მისი მოქალაქეებისათვის მოქმედებდა ტრადიციულად, თუმცა გლობალიზაცია სწორედ ამ საბაზისო პრინციპს აყენებს კითხვის ნიშნის ქვეშ. კერძოდ, თუ ისტორიას უკეთ ჩავუღრმავდებით, ვნახავთ, რომ სოციალური პოლიტიკა და სოციალური უფლებები თავიდანვე იყო მოქცეული გარკვეული საერთაშორისო ზეგავლენის ქვეშ. შესაბამისად, კონკრეტული ქვეყნის სოციალურ პოლიტიკაზე გლობალიზაცია და საერთაშორისო მიდგომები ცვლიდნენ სოციალური პოლიტიკის ორიენტირებს, ტრანსფორმაციას განიცდიდა შიდა სოციალური დაცვის მარეგულირებელი ნორმები, თუმცა მიუხედავად ამ გავლენისა ქვეყნის შიგნით მიმდინარე პროცესებთან შედარებით, გლობალიზაციას და საერთაშორისო მიდგომებს კეთილდღეობის სახელმწიფოსა და სახელმწიფოს სოციალურ სისტემაზე მხოლოდ მეორეხარისხოვანი როლი აქვს, ვინაიდან თითოეული ქვეყანა თავად ირჩევს მისი სოციალური პოლიტიკის ორიენტირზე გადაწყვეტილებას.
- 110 მიუხედავად ამ მოცემულობისა უნდა აღინიშნოს, რომ მსოფლიოს სხვა რეგიონებისგან განსხვავებით ევროპა გამოირჩევა სოციალურ უფლებებზე ზრუნვის საკითხებით. სოციალური უფლებების ევროპული მოდელის თანახმად სოციალური ინტეგრაციისა და სოციალური სოლიდარობის მიღწევა აუცილებელია, ამავდროულად შესაძლებელია მათი შენარჩუნებაც მიუხედავად ეკონომიკური გამოწვევებით განპირობებული წნეხისა. საერთო კეთილდღეობაზე ზრუნვა კი ევროპის მასშტაბით არაერთი საერთაშორისო ორგანიზაციის დღის წესრიგის მნიშვნელოვან ორიენტირებს განაპირობებს.
- 111 სოციალური უფლებები საერთაშორისო დონეზე ფორმულირებულია ევროპის საბჭოს, გაეროს, ასევე ევროკავშირის რეზოლუციებსა და რეკომენდაციებში და ქმნიან საერთაშორისო დონეზე სოციალური უფლებების სტანდარტებსა და პროცედურებს. დღევანდელი გაგებით არსებული საერთაშორისო სოციალური სამართალი შედარებით ახალი სამართლის დარგია. მისი წარმოშობა მე-19-ე საუკუნის ინდუსტრიულ რევოლუციასთან არის დაკავშირებული.⁷⁶ ჯერ კიდევ ევროგაერთიანების ჩამოყალიბებამდე არსებობდა განზრახვა სოციალური სტანდარტების შექმნის. ამ მიზნით 1900 წელს პარიზში დაფუძნდა შრომის უფლებების

⁷⁶ Grillberger, K., Österreichisches Sozialrecht, 7, Auflage, გვ. 3.

საერთაშორისო გაერთიანება რომელიც დღევანდელი შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO) წინამორბედა და რომელიც ზრუნავდა ბავშვთა შრომის აკრძალვისა და შრომის დროის რეგულირებაზე. რაც შეეხება შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციას, იგი ვერსალის 1919 წლის კონფერენციაზე დაფუძნდა და მისი დაფუძნების სამართლებრივი საფუძველი ვერსალის ხელშეკრულების მე-13 თავია, რომელშიც ვკითხულობთ შემდეგს: „გრძელვადიან პერსპექტივაში, მსოფლიო მშვიდობა მხოლოდ სოციალურ სამართლიანობაზე შეიძლება აშენდეს.“⁷⁷ მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ მთელი რიგი ხელშეკრულებები იქნა გაფორმებული ადამიანის უფლებების, მათ შორის სოციალური უფლებების უზრუნველყოფის მიზნით. აღნიშნულის ინიციატორები იყვნენ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), რომელიც 1948 წელს დაფუძნდა, ასევე ევროსაბჭო, რომელიც 1949 წელს შეიქმნა და პროცესის გამყარებას კი 1950 წლის ევროპის ადამიანის უფლებათა კონვენციის მიღებამ შეუწყო ხელი. 1961 წელს „ევროპის სოციალური ქარტიის“ მიღებით კი ყურადღება გამახვილდა მშრომელთა ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებზე.

112

ევროპის მე-20 საუკუნის ისტორიას და ევროკავშირის შექმნის იდეის ორიენტირებს თუ გადავხედავთ, დაგვრჩება შთაბეჭდილება იმისა, რომ სწორედ სოციალური დაცვისა და სოციალურ-ეკონომიკური გამოწვევების დაძლევის მიზანი გახდა მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ როგორც ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების (მონტანის), ისე ევროპის ატომური თანამეგობრობის („ევრატომი“) და ევროპის ეკონომიკური თანამეგობრობის წარმოშობა. აღნიშნულ აზრს ამყარებს 1946 წლის 19 სექტემბერს ვინსტონ ჩერჩილის ციურიხში წარმოთქმული სიტყვა: „ევროპის სივრცეები მოცულია უამრავი ნაწამები, მშიერი, ხვალინდელ დღეზე ზრუნვით საკვს და დაბნეული ადამიანით, დანგრეული ქალაქებითა და სახლებით... მიუხედავად ამისა, არსებობს სამკურნალო საშუალება... ეს საშუალება ევროპული სახალხო ოჯახის განახლებაა, მისი ხელახლა აღმშენებლობაა, წესრიგის სახით, რომელშიც მას თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მშვიდობის უზრუნველყოფით ცხოვრება შეუძლია. ჩვენ უნდა შევქმნათ, ერთგვარად, ევროპის გაერთიანებული შტატები... ევროპული ოჯახის გაახლების პირველი ნაბიჯად უნდა იქცეს გერმანიისა და საფრანგეთის თანამშრომლობა. წარმოუდგენელია ევროპის ხელახლა აღდგენა სულიერად დიდი საფრანგეთისა და სულიერად დიდი გერმანიის გარეშე. ევროპის შეერთებული შტატების სტრუქტურა იქნება მოწყობილი იმგვარად, რომ ყოველი სახელმწიფოს მატერიალური სიძლიერე მნიშვნელობას შეიძენს. პატარა ერები იქნებიან

⁷⁷ <https://archive.org/details/Der-Friedensvertrag-von-Versailles/page/n175/mode/2up> ((ნანახია: 07.12.2022)).

თანასწორნი დიდი ერებისა და საკუთარი წვლილის შეტანით ამ საერთო საქმეში ავტორიტეტის მოპოვებას შეძლებენ.”⁷⁸

3.1. სოციალური სამართლის განვითარება ევროკავშირში

113 1965 წელს წევრმა სახელმწიფოებმა ხელი მოაწერეს ე.წ. შერწყმის შესახებ ხელშეკრულებას, რომლითაც განხორციელდა ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების, ევროპული ეკონომიკური გაერთიანებისა და ატომური ენერჯის ევროპული გაერთიანების ორგანოების შერწყმა, რაც გულისხმობდა რეგიონულ ეკონომიკურ ინტეგრაციას. „განსაკუთრებული ინტეგრაციული დინამიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის მაღალი აქტივობის წყალობით, დასრულდა ლეთარგიისა და ეკონომიკური ზრდის შეფერხების პერიოდი, რომელიც „ევროსკლეროზის“ სახელით შევიდა ეკონომიკის განვითარების ისტორიაში.”⁷⁹ მოგვიანებით, 1986 წელს წევრმა სახელმწიფოებმა ხელი მოაწერეს ერთიან ევროპულ აქტს, რომლითაც დაფუძნდა ევროპული გაერთიანების შიდა ბაზარი. ევროპის ერთიანი ბაზრის ჩამოყალიბების მიუხედავად საზღვრის გადაკვეთისას მთელმა რიგმა წინააღმდეგობებმა იჩინა თავი. ევროპის გაერთიანების წევრი სახელმწიფოების ნაციონალური კანონმდებლობა და რეგულაციები მთელ რიგ შემაფერხებელ გარემოს ქმნიდნენ როგორც საქონლის გადაადგილების, ასევე თავისუფალი გადაადგილებისა და სამუშაო პირობების საკითხებთან მიმართებით. ადამიანთა თავისუფალი მოძრაობა, კაპიტალის თავისუფალი მოძრაობა, მომსახურების თავისუფალი მოძრაობა და საქონლის თავისუფალი მოძრაობა კვლავ გამოწვევად რჩებოდა სწორედ შიდასახელმწიფოებრივი სამართლებრივი თუ პოლიტიკური მიდგომების შედეგად.⁸⁰ ამასთან, სოციალური პოლიტიკის მიმართ ერთიანი მიდგომების მიღება სხვადასხვა წევრი სახელმწიფოთა წინააღმდეგობის ობიექტად იქცა. 1958 წელს ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების დაარსებისას, საფრანგეთის ინიციატივით, ხელშეკრულებაში გაიწერა სოციალური პოლიტიკის ცალკე თავი. გერმანული ხედვით, სოციალური ხარჯების თანდათანობითი გათანაბრება პირველ რიგში ბუნებრივად უნდა გამოეწვია ერთიანი ბაზრის ზემოქმედებას და ეს არ უნდა ყოფილიყო ევროპული რეგულაციებით წარმოქმნილი ხელოვნური ვერტიკალური ჰარმონიზაციის შედეგი. სწორედ ამიტომ, პარალელურად მიღებულ იქნა გადაწყვეტილებები, რომელიც როგორც თანამშრომლობის შემდგომი გაფართოებისა და პოლიტიკური

⁷⁸ *ოპერმანი, თ., კლასენი, დ., ნეთუსჰაიმი, მ.*, ევროპული სამართალი, 2021, გვ. 63;.

⁷⁹ *გელიტაშვილი, ნ.*, ევროკავშირთან თავსებადი სოციალური დაცვის მოდელი საქართველოში, 2011, დის., გვ. 29.

⁸⁰ იქვე, გვ. 30-35.

თანამშრომლობის არეალის გაზრდას ისახავდა მიზნად, ასევე ყურადღება გამახვილდა სოციალური დაცვის საკითხებზე, როგორც ეკონომიკის განვითარების მიზნით აუცილებელ გამოწვევაზე.

1989 წელს თანამეგობრობამ მიიღო სოციალური სამართლის ევროპული ქარტია, რომელიც საფუძველს ქმნიდა სამართლიანი ანაზღაურების, ქალი და მამაკაცი დასაქმებულის თანასწორუფლებიანობის და სხვა მნიშვნელოვანი სოციალური საკითხებისთვის. მიუხედავად სოციალური ქარტიის მიღებისა, ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში შეინიშნებოდა გაერთიანების წევრს სახელმწიფოთა ნაციონალური კანონმდებლობის რეგულაციების დაპირისპირება სოციალურ საკითხებთან მიმართებით ევროპის სოციალური პოლიტიკის ერთიანობის იდეის მიმართ. მნიშვნელოვან წინააღმდეგობრივ გარემოებას წარმოადგენდა ნაციონალური კანონმდებლობის ტრადიციული მიდგომები სოციალურ საკითხებთან მიმართებით რიგ ქვეყნებში, აგრეთვე მიიჩნევდნენ, რომ საერთო კანონმდებლობაში სოციალური პოლიტიკის ჩადება, აღქმული იქნებოდა სუვერენიტეტის დაკარგვად. მაგალითისთვის, დიდი ბრიტანეთი ეწინააღმდეგებოდა ამ ერთიანი სოციალური პოლიტიკის იდეას და ეს წინააღმდეგობა გაგრძელდა 1992 წლამდე, ვიდრე მასტრიხტის ხელშეკრულებით ოფიციალურად დაარსდა ევროკავშირი. სწორედ მასტრიხტის ხელშეკრულებით გადაიქცა სოციალური პოლიტიკა ევროკავშირის ინტეგრირებულ პოლიტიკად. მასტრიხტის, ამსტერდამისა და ნიცის ხელშეკრულებებით 1991-2001 წლებში გაძლიერდა ევროპული კავშირის სოციალური პოლიტიკის სახელმძღვანელო საფუძვლები. 2000 წელს ევროპული კავშირის საბჭომ შეიმუშავა სოციალური პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპები, ხოლო 2004 და 2007 წლების გაფართოებების შემდგომ, კიდევ უფრო გაიზარდა განსხვავებები ცხოვრების ხარისხთან მიმართებით და 2013 წელს კომისიამ წარადგინა კონცეფცია „ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის სოციალური განზომილების გასაძლიერებლად“. 2017 წლის ბოლოს გოთებურგში, ევროპული კავშირის საბჭოს შეკრებაზე, გაიმართა „სოციალური უფლებების ევროპული სვეტის“ საზეიმო წარდგინება. ეს დოკუმენტი შეიცავს 20 ძირითად პუნქტს შრომითი ბაზრებისა და სოციალური სისტემების გაუმჯობესების შესახებ, რომლებიც უნდა შესრულდეს ევროპული კავშირის ორგანოების, წევრი სახელმწიფოებისა და სოციალური პარტნიორების მხრიდან.

114

სოციალური უფლებები ეხმარება ადამიანებს გლობალურ ცვლილებებთან გამკლავებაში, მათ შორის იმ დაბრკოლებების გადალახვაში, რომლებიც საზოგადოების ყველაზე უმწეო წევრებს მათი უფლებების განხორციელებაში უშლის

115

ხელს. სოციალურ უფლებებზე ზრუნვა და მათზე ხელმისაწვდომობის გაზრდა მნიშვნელოვანია სიდარბესა და სოციალურ გარიყულობასთან ბრძოლის კუთხით. სწორედ ამიტომაც 1997 წლის ოქტომბერში ევროპის საბჭოს მეორე სამიტზე სტრასბურგში შეხვედრისას ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნების სახელმწიფოს და მთავრობის მეთაურებმა სოციალურ ინტეგრაციას უწოდეს „გაფართოებული ევროპის ერთ-ერთი მთავარი საზრუნავი და ადამიანის უფლებებისა და ღირსების ხორცშესხმის ხელშეწყობის არსებითი ნაწილი.“⁸¹ ზოგადად სოციალური პოლიტიკის რენესანსი 1970-იანი წლებიდან იწყება. 1945 წლის შემდეგ ათწლეულების განმავლობაში მსოფლიოში განვითარებულმა მოვლენებმა გამოიწვია მნიშვნელოვანი გარდაქმნები და ეკონომიკური ზრდის საოცარი ტემპის პარალელურად გააქტიურა საყოველთაო კეთილდღეობაზე ზრუნვის იდეა. აღნიშნულ ისტორიულ პერიოდში საერთაშორისო დონეზე სახელმწიფოთა კოოპერაციის პოლიტიკა გააქტიურდა; სახელმწიფომ, ეკონომიკურმა სექტორმა და დამსაქმებლებმა ერთად მუშაობა დაიწყეს; სახელმწიფოთა პოლიტიკის ორიენტირებს განსაზღვრავდა სახელმწიფოს ხარჯები, საგადასახადო საკითხები და სახელფასო სისტემები; ასევე, მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ შეინიშნება შობადობის გაზრდა (Babyboom), სამხრეთიდან ჩრდილოეთით მუშა-ხელის მიგრაცია და საზოგადოების მოწყვლადი ნაწილის მიმართ პოლიტიკის გამრავალფეროვნება. სწორედ ეს გახდა თანამედროვე ევროპის საყოველთაო კეთილდღეობის იდეის განმამტკიცებელი გარემოებანი და დაამკვიდრა „პოსტიდოლოგიური საყოველთაო კეთილდღეობის კაპიტალიზმი“.⁸²

116 მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ 1970-იანი წლებამდე პერიოდში ნელ-ნელა წამოიწია ეკოლოგიაზე ზრუნვის ვალდებულებამ და ინდუსტრიულ სექტორს დაუწესდა გარკვეული ჩარჩოები; ამასთან, სიდარბე, როგორც სოციალური რეალობა აღიარებულ იქნა საზოგადოებისა და სახელმწიფოს მხრიდან. აღნიშნულმა კი მზარდი გახდა თავისუფლებისა და თანასწორობის მოთხოვნა, რასაც უნდა შეესრულებინა ერთგვარი დამცავი ფარის ფუნქცია საზოგადოებრივი გარდაქმნისა და საყოველთაო კეთილდღეობის დასამკვიდრებლად.⁸³

117 სოციალური სამართლის შესწავლის სფეროების მრავალდარგობრივი და მრავალსახეობრივი ბუნება ცხადჰყოფს მის მრავალფეროვან ფუნქციონალს.

⁸¹ დელი, მ., სოციალური უფლებების ხელმისაწვდომობა ევროპაში, გვ. 9, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008f238> (ნანახია: 10.03.2023).

⁸² Judt, T., *Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart*. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag, 2012, pg. 402.

⁸³ Zacher, H., F., *Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*. In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): *Grundlagen der Sozialpolitik*. Baden-Baden: Nomos Verlag 1998, 333–683, 519.

სოციალური დაცვა მხოლოდ ერთი კონკრეტული სახელმწიფოს საშინაო საქმე აღარაა, თუნდაც მზარდი მიგრაციისა და სახელმწიფოთაშორისო ეკონომიკური და სხვა საზოგადოებრივი ურთიერთობების შინაარსის გათვალისწინებით. შესაბამისად, სოციალური სამართალი სულ უფრო და უფრო საერთაშორისო ფენომენად გარდაიქმნება, ვინაიდან მსოფლიოში არსებობს სოციალური უფლებები, რომლებიც საერთაშორისო სტანდარტით გაიზომება და უფრო მეტიც, საერთაშორისო სამეზობლო ურთიერთობების კონტექსტში ერთგვაროვანი რეგულირების საჭიროებებს წარმოშობს. საერთაშორისო სოციალური სამართლის საგანი და შინაარსიც სწორედ ამ ზემოაღნიშნული გარემოებების შედეგად ყალიბდება.⁸⁴

118

სოციალური სამართლის საერთაშორისო განზომილებებზე საუბრისას ყურადღება უნდა გავამახვილოთ შედარებით სოციალურ სამართალზე. სამართლის მეცნიერებასა და პრაქტიკაში შედარებითი სოციალური სამართლის მეშვეობით ხდება ამა თუ იმ ქვეყნის სოციალური სისტემისა და მოქმედი უფლებების სოციალური კონტექსტის შესწავლა, შედარება და შეფასება. ერთმანეთისგან განასხვავებენ ჰორიზონტალურ და ვერტიკალურ შედარებით-სამართლებრივ მეთოდებს. როდესაც სოციალური უფლებების შედარება ხდება რამდენიმე ქვეყნის მაგალითზე, აღნიშნულს ჰორიზონტალურ შედარებით-სამართლებრივ მეთოდს ვუწოდებთ; ხოლო, როცა რომელიმე ერთი ქვეყნის სოციალურ უფლებებს ან სოციალურ სისტემას ვადარებთ საერთაშორისო რეგულაციებს, მას ვერტიკალურ შედარებით-სამართლებრივ მეთოდს ვუწოდებთ.

119

სოციალური სამართლის შედარებით-სამართლებრივი კვლევები ცხადჰყოფს, რომ განვითარებად ქვეყნებში ფაქტიურად იგივენაირი მოთხოვნა და მისწრაფებაა სოციალური უფლებების მიმართ, როგორც ინდუსტრიულად განვითარებულ ქვეყნებში. შესაბამისად, გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის და სხვა საერთაშორისო აქტორების როლი სოციალური უფლებების საერთაშორისო განზომილების გასამყარებლად უმნიშვნელოვანესია. ამასთან, საერთაშორისო სამართლით დაცული ადამიანის უფლებები ასევე მოიცავს ადამიანის სოციალურ უფლებებს რაც სოციალურ უზრუნველყოფას, კეთილდღეობას, სამუშაო, განათლების და ჯანმრთელობის დაცვის მოთხოვნას განაპირობებს. აღნიშნულმა კი განსაზღვრა "სოლიდარობის საერთაშორისო სამართლის" შინაარსი.⁸⁵

⁸⁴ Max-Planck-Gesellschaft (Hg.): Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht München. München 1995, 23.

⁸⁵ Köhler, P. A., Sozialpolitische und sozialrechtliche Aktivitäten in den Vereinten Nationen. Bd. 4. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1987.

- 120 სოციალური სამართლის საერთაშორისო სტანდარტიზაციის საწყისად 1948 წლის ადამიანის უფლებათა დეკლარაცია უნდა მივიჩნიოთ, რომელიც გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის 1966 წელს „ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული“ პაქტით გამყარდა.⁸⁶ ამას მოჰყვა, როგორც ზემოთ აღინიშნა, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციისა და ევროსაბჭოს რეგულაციები სოციალური უსაფრთხოების სფეროში. წმინდა სამართლის დოგმატიკის ხედვით საერთაშორისო სოციალური სამართალი საერთაშორისო ადმინისტრაციული სამართლის ნაწილად განიხილება, თუმცა თეორიული და პრაქტიკული კვლევები ცხადყოფს რომ მას მნიშვნელოვანი კონცეპტუალური კვეთა გააჩნია საერთაშორისო კერძო სამართალთანაც.⁸⁷
- 121 საერთაშორისო სოციალურ სამართალს დღევანდელი გაგებით სამი ერთმანეთისგან განსხვავებული ტიპი გააჩნია. ესენია: დელიმიტირებისა და კოორდინირების სოციალური სამართალი, სტანდარტიზირებისა და ჰარმონიზირების სოციალური სამართალი და განმავითარებელი პოლიტიკის განმსაზღვრელი სოციალური სამართალი.
- 122 დელიმიტირებისა და კოორდინირების სოციალური სამართალი შეისწავლის ნაციონალური სოციალური სამართლის რეგულირების სფეროს. იგი იკვლევს გადაკვეთის წერტილებს საერთაშორისო ურთიერთობების პერსპექტივიდან და ადგენს სხვადასხვა სახელმწიფოთა იურისდიქციის სფეროებში მოქცეული სამართლებრივი შემთხვევების გადაჭრის გზების ფორმულირებას.
- 123 სტანდარტიზაციისა და ჰარმონიზირების სოციალური სამართალი ემსახურება ნაციონალური სოციალური სამართლის რეგულირების სფეროების ჰარმონიზაციას საერთაშორისო დირექტივებთან და შეთანხმებებთან. მაგალითად, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტების მიმართ ჰარმონიზაციის გზაზე სხვადასხვა სახელმწიფოთა ნაციონალური კანონმდებლობა უახლოვდება რეგულაციებით ერთმანეთს, რაც იწვევს როგორც სოციალური კეთილდღეობის დამკვიდრებისკენ

⁸⁶ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1483577?publication=0> ((ნანახია:23.12.2022).

⁸⁷ Eichenhofer, E., Internationales Sozialrecht und internationales Privatrecht. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1987; პროფესორ აიხენჰოფერის სადისერტაციო ნაშრომში „Internationales Sozialrecht und internationales Privatrecht“ ავტორი მრავალ პრობლემურ სამართლებრივ შემთხვევას განიხილავს სოციალური სამართლისა და საერთაშორისო კერძო სამართლის კვეთის შესახებ. მაგალითად, პრობლემის სახით წარმოჩენილია საკითხი, თუ რომელი სამართლის ნორმებით უნდა გადაწყდეს იმ მეუღლის სოციალური უზრუნველყოფის საკითხი, რომელიც პოლიგამიურ ქორწინებაში იმყოფება? ასეთ შემთხვევებში აშკარაა სოციალური სამართლისა და საერთაშორისო კერძო სამართლის ნორმათა კოლიზია. ამასთან, არანაკლებ კოლიზიურია სხვა ქვეყნიდან ბავშვის შვილებისა და ბავშვზე ზრუნვის საერთაშორისო რეგულაციები, რა დროსაც დამატებითი კოლიზიური რეგულაციების ნაციონალურ და საერთაშორისო ნორმებით მოწესრიგებას შორის; იხ. Eva-Maria Hohnerlein: Internationale Adoption und Kindeswohl. Die Rechtslage von Adoptivkindern aus der Dritten Welt in der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern. Bd. 12, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1991.

მნიშვნელოვან გარდაქმნებს, ასევე ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობ ფაქტორადაც გვევლინება.⁸⁸ განმავითარებელი სოციალური პოლიტიკის სამართალი კი ჰუმანიტარული სამართლის მიზნების განმახორციელებელია და პოლიტიკის დოკუმენტების დონეზე საერთაშორისო სოციალური კეთილდღეობის დამკვიდრებისკენაა მიმართული.

რაც შეეხება ევროკავშირის მიდგომებს სოციალური სამართლის საკითხებთან მიმართებით, უნდა აღინიშნოს, რომ ევროკავშირის მთავარი ორიენტირია ერთიანი ბაზარი. შესაბამისად, სამუშაო პირობები და სოციალური დაცვის საკითხები წევრ სახელმწიფოებში ჰარმონიულ თანხვედრაში უნდა იყოს ევროკავშირის პრინციპებთან. მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირის ყველა სახელმწიფო განვითარების ერთნაირ დონეზე არ იმყოფება და არც იდენტური სოციალური სისტემები გააჩნიათ, სოციალურ ფასეულობებს მათთვის თანაბარი ღირებულებითი კონტექსტი აქვს. საზოგადოების კეთილდღეობაზე ზრუნვა, ადამიანზე ზრუნვა, ხანგრძლივი და ჯანმრთელი სიცოცხლისთვის აუცილებელი პირობების შექმნა, ასევე სოციალური სოლიდარობა მთავარი ფასეულობებია. ამასთან, სიღარიბის წინააღმდეგ ბრძოლა მნიშვნელოვანი პრიორიტეტია სოციალურად თანასწორ ქვეყნებშიც კი.

124

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ მსოფლიოს ყველა ქვეყანაში ადამიანები სხვადასხვა სოციალური გამოწვევის წინაშე შეიძლება აღმოჩნდნენ, რაც განპირობებულია უმუშევრობის, ავადმყოფობის, შეზღუდული შესაძლებლობების, სიღარიბის, ეკოლოგიური კატასტროფებისა და სხვა ფაქტორების შედეგებით. მიუხედავად გამოწვევების იდენტურობისა, სხვადასხვა სახელმწიფოს მიდგომა სოციალური გამოწვევების დაძლევისათან მიმართებით არაერთგვაროვანია. სახელმწიფოთა ნაწილი სოციალური რისკების დაზღვევის თვალსაზრისით საკმაოდ აქტიურ პოლიტიკას ავითარებს, ხოლო ნაწილი კი სოციალური გამოწვევების დაძლევის შედეგებით სუსტ გზას ირჩევს. „თანამედროვე დემოკრატიული ქვეყნები ზრუნავენ რაც შეიძლება მაღალი სოციალური თანასწორობის შექმნაზე. როცა ამას საჭიროება მოითხოვს, სახელმწიფო თითოეული ადამიანის თავისუფლებას კანონით იცავს. მეორე მხრივ კი, სოციალური თანასწორობა საზოგადოების დაუცველი ნაწილისთვის თავისუფლების წინაპირობაა.“⁸⁹

125

126

⁸⁸ Zacher, Hans F., Grundfragen des Internationalen Sozialrechts, 1983, 488-491.

⁸⁹ გელიტაშვილი, ნ., ევროკავშირთან თავსებადი სოციალური დაცვის მოდელი საქართველოში, 2011, დის., გვ. 14.

სოციალური სამართლის და სოციალური პოლიტიკის საერთაშორისო დონეზე სტანდარტიზაციის საკითხთან მიმართებით ყურადღების გამახვილების ღირსია ევროკავშირის მიდგომები. კერძოდ, ე.წ. „მწვანე წიგნი“, რომელიც ევროკომისიის მიერ 1993 წელს გამოქვეყნდა, განსაზღვრავს რა ევროკავშირის სოციალური პოლიტიკის მნიშვნელოვან ორიენტირებს, მიიჩნევს, რომ ევროპული ინტეგრაციისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობის მქონეა სოციალური პოლიტიკა.⁹⁰ ამავე დოკუმენტში სოციალური პოლიტიკა, როგორც ინტეგრაციის პოზიტიური მაჩვენებელი, ოთხ ძირითად წინაპირობას ეფუძნება: სუბსიდიარობის პრინციპი, როგორც ურთიერთმიდების, სტიმულირებისა და მხარდაჭერის საშუალება; ეროვნულ კანონმდებლობაში განსხვავებული მიდგომების არსებობის მართებულობა; კონკურენტულობაზე ორიენტაცია, თუმცა ამავედროულად სოციალური საკითხების მხედველობაში მიღებით; სოციალური განსხვავებების შემცირება წევრ სახელმწიფოთა ნაციონალური კანონმდებლობის მიდგომებით.⁹¹ შინაარსის მიუხედავად ე.წ. „მწვანე წიგნი“ არსებული სოციალური პოლიტიკა სუსტი მდგრადობით გამოირჩეოდა და მისი საფუძვლები არამყარ იყო. 1994 წელს ევროკომისიის ე.წ. „თეთრ წიგნი“ სოციალური პოლიტიკის საკითხები უფრო თანმიმდევრულად არის ფორმულირებული. აღნიშნულის თქმის საფუძველს ქმნის „თეთრი წიგნის“ პირველივე ნაწილი, სადაც წერია, რომ სამუშაო ადგილების შექმნა უნდა იყოს პრიორიტეტი. თეთრ წიგნი არსებული რეკომენდაციები პროფესიული გადამზადებისა და დასაქმების პოლიტიკის მიმართ წარმოადგენს მნიშვნელოვან შემადგენელ ნაწილს ამავე თეთრი წიგნით ფორმულირებული ზრდის, განვითარებისა და სამუშაო ადგილების შექმნის პოლიტიკის.⁹² სწორედ ამ დოკუმენტში გარკვევით აღინიშნა, რომ ეკონომიკური განვითარების პარალელურად აუცილებელია სოციალურ კეთილდღეობაზე ზრუნვა. „როდესაც ეკონომიკური ზრდა იწვევს ადამიანის კეთილდღეობის გაზრდას უნდა იქნეს გათვალისწინებული როგორც სოციალური და გარემოსდაცვითი გამოწვევები. შესაბამისად, მაღალი სოციალური სტანდარტი არ უნდა იყოს მხოლოდ ღირებულების ფაქტორი, არამედ იგი უნდა მივიჩნიოთ ეკონომიკის განვითარების გასაღებად. ამ მნიშვნელოვანი გარემოებიდან გამომდინარე, ევროკავშირის სოციალური პოლიტიკა არ უნდა დაუპირისპიროთ ეკონომიკურ პროგრესს და ერთიანი ბაზრის შემაფერხებელ ფაქტორად არ უნდა მივიჩნიოთ. სიღარიბე, მზარდი უმუშევრობის მაჩვენებლები, შესაძლო სოციალური

⁹⁰<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d01f8e8d-6933-41f8-ace9-b15009ecc5f4/language-de> (ნანახია: 08.12.2022).

⁹¹ *Herrmann, P.*, Europäische Integration und Sozialpolitik, გვ.4.

⁹²<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/16dfe2c0-7fc9-4079-9481-e5de54a3805a/language-de/format-PDF> (ნანახია: 12.12.2022).

გარიყულობა, მზარდი ზეწოლა სოციალურ სერვისებზე და მომსახურებაზე და კრიმინალი საჯარო ფინანსებს მძიმე ტვირთად აწვება. აღნიშნული კი მძიმე მდგომარეობაში აყენებს ყველა წევრ სახელმწიფოს. ევროკავშირის ეკონომიკური განვითარების მიმართ მეტი ნდობის მოპოვება მხოლოდ ეკონომიკური ზრდის პოლიტიკაში მაღალი სოციალური პასუხისმგებლობისა და ყველას კეთილდღეობაზე ზრუნვითაა შესაძლებელი.“⁹³

მწვანე წიგნისგან განსხვავებით თეთრი წიგნის შინაარსი ევროკავშირის სოციალური პოლიტიკის ორიენტირების უფრო მკაფიოდ განმსაზღვრელია. აკეთებს რა აქცენტს დასაქმების პოლიტიკასა და ეკონომიკური განვითარების ასპექტებზე, თეთრი წიგნის შინაარსობრივი დისკურსი სწორედ სოციალური სამართლის ევროკავშირის მასშტაბით ჰარმონიზაციის იდეის ფორმულირებაა და არა ერთიანი სტანდარტის დადგენის კონცეფცია. შესაბამისად, შეიძლება დავასკვნათ, რომ ევროკავშირის სოციალური პოლიტიკა წევრი სახელმწიფოების სოციალური გამოწვევების დაძლევის ჰარმონიზების ორიენტირია და თითოეული წევრი სახელმწიფო თავად ადგენს კონკრეტულ რეგულაციებს სოციალური საკითხების მიმართ, რა თქმა უნდა ერთიანი ღირებულებითი ჩარჩოს მაქსიმალურად დაცვის სულისკვეთებით.

127

საბოლოოდ, 2000 წელს, ევროპულმა საბჭომ ნიცასა და ლისაბონში დადებული ხელშეკრულებებით შეადგინა სოციალური პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპები ევროპის სოციალური დღის წესრიგის სახით, რომელთა შესაბამისად 2010 წლისთვის ევროკავშირს უნდა ჰქონოდა მეტი და უკეთესი სამუშაო ადგილი და უკეთესი სოციალური ერთიანობა. დღესდღეობით კი სოციალური პოლიტიკის სფეროში ევროკავშირის ძალზე შეზღუდული უფლებამოსილებები აქვს. ისინი ძირითადად შემოიფარგლება წევრ სახელმწიფოებს შორის სოციალური პოლიტიკის თანამშრომლობის მხარდაჭერით და, გარკვეულ სფეროებში, მინიმალური სტანდარტების დაწესებით, თუმცა განსაკუთრებითი სტანდარტიზაციით მშრომელთა უფლებებთან დაკავშირებით. წევრი სახელმწიფოების ძირითადი პასუხისმგებლობა ამ სფეროში და ეროვნული სოციალური სისტემების მრავალფეროვნება ყოველთვის გათვალისწინებულია. მჭიდრო კავშირებია დასაქმების პოლიტიკასთან და თანასწორობის პოლიტიკასთან, რომლებიც გარკვეულწილად ასევე შეიძლება განიხილებოდეს როგორც სოციალური პოლიტიკის ქვე-სფეროები.

128

ფაქტობრივად ევროპული კავშირის ხელშეკრულებები ეფუძნება სახელმწიფოების ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკების მჭიდრო ურთიერთკავშირს.

129

⁹³ იქვე, პუნქტი 10.

ინტეგრაციის პროცესის მიზანი ეკონომიკური და სოციალური პროგრესის უზრუნველყოფაა. შესაბამისად, ევროპული საბაზრო ეკონომიკა კვალიფიცირდა სოციალურ საბაზრო ეკონომიკად და განესაზღვრა ფართომასშტაბიანი დასაქმებისა და სოციალური პროგრესის მიზნები. ამ პოლიტიკის საფუძველია წევრ სახელმწიფოთა ნაწილში გაბატონებული მოსაზრება, რომ ცხოვრების სხვადასხვა ეტაპზე უნდა არსებობდეს გაუთვალისწინებელი ცვლილებებისაგან დამცავი მექანიზმი. ამასთან, ევროპული კავშირი ებრძვის სოციალურ გამიჯვნასა და დისკრიმინაციას და ხელს უწყობს სოციალური სამართლიანობისა დაცვას, თანასწორუფლებიანობას ქალსა და მამაკაცს შორის, ზრუნავს სოლიდარობაზე თაობებში და ბავშვთა უფლებების დაცვაზე.

130 სოციალური პოლიტიკა, როგორც იმ ქმედებათა ჯამი, რომლებიც სახელმწიფო ღონისძიებებით აუმჯობესებს მოქალაქეთა სამუშაო და საცხოვრებელ პირობებს, ერთიანი ბაზრის მნიშვნელოვანი ელემენტია და, აქედან გამომდინარე, ევროპული კავშირის ზოგადი პოლიტიკური მიმართულების ნაწილიც. ამასთან, ევროპული სოციალური პოლიტიკა ითვალისწინებს განსხვავებულ წევრ სახელმწიფოთა სოციალურ სისტემებს შორის, რომლებიც ვერ აღმოიფხვრება შიდასახელმწიფოებრივი სოციალური სამართლის ევროპული ჰარმონიზაციით. ინტეგრაციის პროცესში მიღწეული მნიშვნელოვანი წარმატებების მიუხედავად, სრულყოფილი „სოციალური კავშირის“ ჩამოყალიბებას ბოლო არ უჩანს ევროპაში.⁹⁴

131 სოციალური უფლებების დაცვის მექანიზმები მხოლოდ ევროპით არ შემოიფარგლება. ამერიკაში, აფრიკასა და შუა აღმოსავლეთში არსებული სხვა რეგიონული მექანიზმების გარდა, საერთაშორისო სოციალური სამართლის მნიშვნელოვანი სტანდარტები შექმნილია გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ფარგლებში. საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ, საერთაშორისო პაქტი ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ, საერთაშორისო კონვენცია რასობრივი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ, კონვენცია ქალთა დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ და კონვენცია ბავშვთა უფლებების შესახებ მნიშვნელოვანი სოციალური პრინციპებისა და მექანიზმების ორიენტირებს შეიცავს.

132 ამასთან, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალურმა ასამბლეამ 2015 წლის 25 სექტემბერს მიიღო რეზოლუცია „ჩვენი სამყაროს გარდაქმნა: 2030 წლის დღის წესრიგი მდგრადი განვითარებისთვის“,

⁹⁴ *ოპერმანი თ., კლასენი დ., ნეთესჰაიმი მ., ევროპული სამართალი, 2021, გვ. 674.*

რომლის განუყოფელი ნაწილია მდგრადი განვითარების 17 მიზანი და 169 ამოცანა“. 2017 წლის 6 ივლისს კი გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალური ასამბლეის რეზოლუციით დადგინდა მდგრადი განვითარების მიზნების ინდიკატორთა ჩამონათვალი. მდგრადი განვითარების მიზნები მსოფლიოს გარშემო აერთიანებს ქვეყნების ხელისუფლებებს და მოსახლეობას შემდეგი ღირსეული ამოცანების შესასრულებლად: სიღარიბისა და შიმშილის აღმოფხვრა, ჯანდაცვისა და განათლების სისტემის გაუმჯობესება, თანასწორობის ხელშეწყობა, ქალაქების მდგრადობა, კლიმატის ცვლილებების წინააღმდეგ ბრძოლა, ოკეანეებისა და ტყეების დაცვა, ყველა დონეზე ეფექტური, ანგარიშვალდებული და ინკლუზიური ინსტიტუციების მშენებლობა. მდგრადი განვითარების მიზნები წარმოადგენს ათასწლეულის განვითარების მიზნების ლოგიკურ გაგრძელებას, რომელთა შესრულების ვადა 2000-2015 წლების პერიოდს მოიცავდა. 2015 წელს ამ მიზნების შესრულების ვადის დასასრულს, გაეროს ათასწლეულის მიზნები გარდაიქმნა უფრო ყოვლისმომცველ - მდგრად განვითარების მიზნებად. 2015 წელს საქართველომ, ყველა სხვა გაეროს წევრ ქვეყანასთან ერთად გამოთქვა სურვილი განეხორციელებინა 2030 წლისთვის დასახული მდგრადი განვითარების მიზნები და ამოცანები. შესაბამისად, მდგრადი განვითარების მიზნების ეროვნული დოკუმენტი მომზადდა საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის მიერ, რომელიც სრულად ეყრდნობა გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალური ასამბლეის 2015 წლის 25 სექტემბრის და 2017 წლის 6 ივლისის რეზოლუციებს. მისი კომპლექსურობის გათვალისწინებით, სამთავრობო, არასამთავრობო, კერძო, აკადემიური და საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მჭიდრო თანამშრომლობისა და აქტიური მუშაობის შედეგად თითოეული სექტორული ამოცანის შესრულება გაიწერა დროში და დადგინდა 200 ინდიკატორის საბაზისო და სამიზნე მაჩვენებლები (2030 წლისთვის).

მდგრადი განვითარების მიზნების ეროვნული დოკუმენტი თანაზომიერად ეხება მდგრადი განვითარების 3 განზომილებას - ეკონომიკურს, სოციალურს და გარემოსდაცვით საკითხებს და წარმოადგენს იმ მიზნების, ამოცანების და ინდიკატორების ეროვნულ განსაზღვრებას, რომლის შესაბამისადაც საქართველო უზრუნველყოფს ეროვნული და სექტორული პოლიტიკის დაგეგმვას 2030 წლამდე. გაეროს მდგრადი განვითარების მიზნებიდან აღნიშვნის ღირსია სოციალური ჩართულობის მიმართულება, რომელიც მოიცავს შემდეგ 9 მიზანს:

- ა) მდგრადი განვითარების მიზანი 1 – სიღარიბის ყველა ფორმის აღმოფხვრა;

- ბ) მდგრადი განვითარების მიზანი 2 – შიმშილის აღმოფხვრა, სასურსათო უსაფრთხოებისა და გაუმჯობესებული კვების მიღწევა და მდგრადი სოფლის მეურნეობის ხელშეწყობა;
- გ) მდგრადი განვითარების მიზანი 3 – ჯანსაღი ცხოვრებისა და კეთილდღეობის უზრუნველყოფა ყველა ასაკის ადამიანისთვის;
- დ) მდგრადი განვითარების მიზანი 4 – ინკლუზიური და თანასწორი განათლების უზრუნველყოფა და უწყვეტი სწავლის შესაძლებლობის შექმნა ყველასთვის;
- ე) მდგრადი განვითარების მიზანი 5 – გენდერული თანასწორობის მიღწევა და ყველა ქალისა და გოგონას შესაძლებლობის გაუმჯობესება;
- ვ) მდგრადი განვითარების მიზანი 6 – წყლის მდგრადი მართვისა და სანიტარული ნორმების დაცვის საყოველთაო უზრუნველყოფა;
- ზ) მდგრადი განვითარების მიზანი 8 – სტაბილური, ინკლუზიური და მდგრადი ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობა, სრული და პროდუქტული დასაქმება და ღირსეული სამუშაო ყველასთვის;
- თ) მდგრადი განვითარების მიზანი 10 – უთანასწორობის შემცირება ქვეყნებში და ქვეყნებს შორის;
- ი) მდგრადი განვითარების მიზანი 17 – მდგრადი განვითარების მიზნით მსოფლიო პარტნიორობის გააქტიურება.⁹⁵

134 საერთაშორისო დონეზე სოციალური უფლებების პრინციპებისა და ინსტრუმენტების საფუძვლებს ქმნის ევროპის კავშირის ფარგლებში ევროპის სოციალური ქარტია, გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, რომლის საქმიანობის ფარგლებშიც შემუშავდა ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა საერთაშორისო პაქტი და ევროკავშირის ადამიანის უფლებათა ქარტია.

135 კეთილდღეობა საერთაშორისო გაგებით ეფუძნება ოთხ ძირითად პოსტულატს: ყველას მიმართ უზრუნველყოფილ იქნეს ღირსეული საარსებო მინიმუმი; აღმოფხვრილ იქნეს ადამიანებს შორის უთანასწორობა, რათა დაცულ იქნეს ინდივიდი ცხოვრებისეული პერიპეტებისგან; ყველასათვის ცხოვრების პირობების გაუმჯობესება და ცხოვრების პირობების გაუმჯობესების საქმეში საერთო მონაწილეობის/ჩართულობის რეალიზება. ამრიგად, კეთილდღეობის დამამკვიდრებელი სახელმწიფოს მოქმედება აქტიური უნდა იყოს სამ ძირითად სფეროში, კერძოდ ესაა სამუშაო ადგილები და შემოსავალი, სოციალური შემწეობა და საცხოვრისი.⁹⁶

⁹⁵ <https://sdg.gov.ge/text-page/38> (ნანახია:19.12.2022).

⁹⁶ Zacher, Hans F., Grundtypen des Sozialrechts, 1993, 257–278, 260.

საერთაშორისო სოციალური სამართლის პრინციპებისა და ინსტრუმენტების ანალიზისას შეიძლება დავასკვნათ, რომ სოციალური სამართალი, ეს არაა მხოლოდ თანამედროვე საზოგადოებისა და თანამედროვე სახელმწიფოს სამართალი; სოციალური სამართალი ესაა სამართალი თანამედროვე საზოგადოებისა და სახელმწიფოს ჩამოსაყალიბებლად.⁹⁷ სამართალს, მათ შორის საერთაშორისო სამართალს სამდაგვარი სოციალური ფუნქცია გააჩნია. 1. სამართალი თან სდევს საზოგადოების სოციალური სტრუქტურების ცვალებადობას; 2. სამართალი წარმოადგენს საზოგადოების წევრებისთვის სოციალური ქცევის ანარეკლს; 3. სამართალი განსაზღვრავს საზოგადოების განვითარების პოზიტიურ ღირებულებებს. ამავდროულად, სამართალი არის სოციალური წარსულის აწმყო, ისევე როგორც, ამსახველი სოციალური დღევანდლობის და განმსაზღვრელი სოციალური მომავლის.⁹⁸

136

ყოველივე ზემოთქმულის გათვალისწინებით შეიძლება ჩამოვაცალიბოთ ის რვა მნიშვნელოვანი პრინციპი, რომელიც საერთაშორისო და ასევე ეროვნულ დონეზე სოციალური სამართალით დაცული სფეროს რეალიზებას განაპირობებს. პირველი, ესაა მომხმარებელზე ორიენტირებული სერვისების მიწოდება. ეს პრინციპი მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც სოციალური კეთილდღეობის ბენეფიციარებს განსხვავებული საჭიროებები აქვთ. შესაბამისად, მომხმარებელზე ორიენტირება ნიშნავს ყურადღების მიქცევას უმწეო ჯგუფების საჭიროებებსა და გარემოებებზე. მომსახურებები რაც შეიძლება ახლოს უნდა იყოს მომხმარებელთან და ვინაიდან, ერთი სოციალური პრობლემა სხვა სოციალური პრობლემების განმაპირობებელი ან მაპროვოცირებელია, მნიშვნელოვანია სხვადასხვა სოციალური უფლების რეალიზება მომხმარებელმა ერთი ფანჯრის პრინციპით განახორციელოს. მეორე მნიშვნელოვანი პრინციპი, ესაა შესაძლებლობის შექმნა, უფლებამოსილების მინიჭება და განვითარება. აღნიშნული პრინციპი გულისხმობს სოციალური საჭიროების მქონე პირების განვითარებას, მათი უნარების, ცოდნის და პროფესიული კუთხით წინსვლისთვის შესაძლებლობების მიცემას. ამ კონტექსტში მეწარმეობის ხელშეწყობა, მეწარმეობაში სოციალური საჭიროებების მქონე პირთა უნარების განვითარება, მათ აძლევს შესაძლებლობას თავისი ბიზნესი განავითარონ და უხელმძღვანელონ მას. რეალურად ეს პრინციპი სოციალური ინვესტირების ფორმას წარმოადგენს და გულისხმობს უმწეო ჯგუფებისთვის უფლებამოსილებათა მინიჭებითა და შესაძლებლობების განვითარებით სიღარიბის შემცირებასა და

137

⁹⁷ *Zamboni, M.*, The “Social” in Social Law –An Analysis of a Concept in Disguise, Stockholm Institute for Scandinavian Law 1957-2010, გვ. 27, <https://www.scandinavianlaw.se/pdf/50-33.pdf> (ნანახია:19.12.2022).

⁹⁸ *Allot, Ph.*, The Concept of International Law, 1999, გვ. 32.

სოციალური გარიყვის წინააღმდეგ აქტიურ ქმედებას. მესამე მნიშვნელოვან პრინციპს საერთაშორისო დონეზე სოციალური კეთილდღეობის მისაღწევად წარმოადგენს ხარისხი. ხარისხიანი მომსახურება ის მნიშვნელოვანი ორიენტირია, რომელიც ამა თუ იმ ქვეყანაში სოციალური უფლებების რეალიზების შედეგებს განსაზღვრავს. ხარისხის კონტროლის და ხარისხის სტანდარტიზაციის კუთხით მნიშვნელოვან ორიენტირს ქმნის ე. წ. სამი „A“.⁹⁹ აღნიშნული გულისხმობს იმას, რომ სერვისი მაშინაა ხარისხიანი თუ იგი Adequacy - ადეკვატურია, Accessibility - ხელმისაწვდომია და Affordability - გონივრული ფასის მქონეა, შესაყიდად ადეკვატურია. სწორედ სოციალური სერვისების ხარისხი დღესდღეობით წარმოადგენს მნიშვნელოვან ტრენდს, რომელსაც მისდევენ განსაკუთრებით ევროკავშირის წევრი ქვეყნები და რომელთა მიზანს მხოლოდ სოციალური სერვისის მიწოდება კი არა, არამედ ხარისხიანი სოციალური სერვისის მიწოდება წარმოადგენს.¹⁰⁰

138

შემდეგი მნიშვნელოვანი პრინციპი არის მომსახურებებისა და დახმარების ინტეგრირება. ეს მნიშვნელოვანი პრინციპი მიზნად ისახავს ინტეგრირებას სხვადასხვა სოციალური სერვისისა თუ დახმარებისა, რათა სოციალური დახმარების თუ სერვისის ბენეფიციარებს მიეცეთ შესაძლებლობა დროის დაზოგვითა და ზედმეტი ბიუროკრატიის აცილებით მოახდინონ მათი უფლებების რეალიზება. ამასთან, მნიშვნელოვანია ერთი ფანჯრის პრინციპით სოციალური უფლებების რეალიზების საშუალების შექმნა და მომსახურებისა და დახმარების ან/და ერთმანეთთან დაკავშირებული რამდენიმე სოციალური უფლებით ერთი მოთხოვნის საფუძველზე სარგებლობისთვის შესაძლებლობის შექმნა. მომსახურებისა და დახმარების ინტეგრირების პრინციპთან მჭიდროდაა დაკავშირებული შემდეგი პრინციპი, რომელიც პარტნიორობასა და მონაწილეობას ითვალისწინებს. სინამდვილეში პარტნიორობა ინტეგრაციის თანმდევი პროცესია და მასთან მჭიდროდაა დაკავშირებული. მნიშვნელოვანი პრინციპია ღიაობა და გამჭვირვალობა, რომელიც სოციალური უფლებების რეალიზებისთვის საერთაშორისო ხედვიდან დიდ როლს თამაშობს. ანგარიშვალდებულებას, ინფორმაციისა და საუკეთესო პრაქტიკული გადაწყვეტების გაზიარებას პრობლემებისა და გამოწვევების დაძლევის საქმეში დიდი მნიშვნელობა აქვს. ინფორმაციის მარაგმა და ნაკადმა, ასევე ინფორმაციის მიწოდების ხარისხმა და მიწოდების არხმა შეიძლება დიდი გავლენა მოახდინოს სოციალური უფლებების დაცვის მიმართულების განსახორციელებელ

⁹⁹ *Duffy, K., The human dignity and social exclusion project: opportunity and risk: trends of social exclusion in Europe, Strasbourg: Council of Europe, 1998.*

¹⁰⁰ *Sepulveda Carmona, M., The Rights-Based Approach to Social Protection in Latin America: From Rhetoric to Practice, გვ. 25, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2545367 (ნანახია:21.12.2022).*

პოლიტიკაზე. ამასთან, მნიშვნელოვანი პრინციპია თანასწორობა, რაც გამორიცხავს სხვადასხვა სოციალური უფლებებისთვის პრიორიტეტის მინიჭებას. ყველა სოციალური საჭიროება თანაბრად მნიშვნელოვანია და მათი დიფერენცირება დაუშვებელია. სოციალური უფლებების რეალიზებისას თანასწორობას მნიშვნელობა აქვს გენდერის, რასის, რელიგიური თუ პოლიტიკური კუთვნილების, რეგიონის თუ სხვა ფაქტორების გათვალისწინებით და ამ ფაქტორთა ჭრილში. თანასწორობა უფლებების გამოყენების კარგი პრაქტიკის ფუძემდებლური პრინციპია. თანასწორობის პრინციპის რეალიზების პრაქტიკა ყველაზე კარგად ვლინდება გენდერული თანასწორობის საკითხთან მიმართებით. ამ მხრივ საკმაოდ კარგი პრაქტიკის მქონეა ევროკავშირი, სადაც ქალისა და კაცის უფლებრივ ჭრილში თანასწორობა მსოფლიოს სხვა რეგიონებისგან განსხვავებით, ყველაზე მეტადაა გარანტირებული და რეალიზებული. დაბოლოს, მერვე მნიშვნელოვანი პრინციპია სოციალური უფლებების რეალიზების მონიტორინგი. საერთაშორისო თვალთახედვიდან გამომდინარე, სოციალური უფლებების დაცვისა და რეალიზების საკითხის მუდმივი მონიტორინგი აუცილებელია სწორედ სოციალური დაცვის პოლიტიკის მსოფლიო დონეზე უკეთესად განხორციელების უზრუნველსაყოფად. „მამინაც კი, როცა უფლებამოსილება მკაფიოდ და ზუსტადაა დადგენილი, მაინც დიდი განსხვავებაა უფლების ოფიციალურად ჩამოყალიბებულ სახესა და მის პრაქტიკულ განხორციელებას შორის. ამ დროს მნიშვნელობა აქვს ამ უფლებების მონიტორინგს, მათ განხილვასა და აღსრულებას.“¹⁰¹

139

სოციალური უფლებების საერთაშორისო პრინციპული მიდგომები ასახულია გაეროს ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა 1976 წლის საერთაშორისო პაქტში. ამ დოკუმენტში დეკლარირებული ზოგიერთი უფლება ემთხვევა ევროპის სოციალურ ქარტიში გათვალისწინებულ უფლებებს, მათ შორის დასაქმებასთან დაკავშირებულ უფლებებს. ამასთან, როგორც აღვნიშნეთ, საერთაშორისო დონეზე მნიშვნელოვან დოკუმენტს წარმოადგენს გაეროს მდგრადი განვითარების მიზნები, რომლებიც ორიენტირებულია სწორედ სოციალური კეთილდღეობის დამყარებაზე მსოფლიოს მასშტაბით.¹⁰²

¹⁰¹ დეილი, მ., სოციალური უფლებების ხელმისაწვდომობა ევროპაში, გვ. 81, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008f238> (ნანახია: 12.12.2022).

¹⁰² https://georgia.un.org/sites/default/files/2021-04/GEORGIA-UNSDCF-%202021-2025_%2025-12.pdf, (ნანახია: 10.03.2023).

3.2. ევროკავშირის სოციალური სამართლის პრინციპები და ინსტრუმენტები

- 140 საერთაშორისო სოციალური სამართლისა და საერთაშორისო დონეზე საყოველთაო კეთილდღეობაზე საუბრისას ყურადღების გამახვილებაა საჭირო ევროკავშირის სოციალური პოლიტიკის სამ ძირითად ორიენტირზე; ესენია: სოციალური ნორმები შრომის სამართლის სფეროში, დასაქმების სფეროში და სოციალური ფონდი. სწორედ ამ სამი ძირითადი ორიენტირიდან გამომდინარეობს სამართლებრივი სტანდარტების დაახლოების, ევროკავშირის შრომის ბაზარზე დასაქმებულთა თავისუფალი გადაადგილებისა და კავშირის მოქალაქეთა სოციალური დახმარების ვალდებულებები.
- 141 სოციალური უფლებების სტანდარტიზაციის მიზნით მთელი რიგი გადაწყვეტილებები იქნა მიღებული, რომლებიც ასახულია როგორც სოციალური უფლებების ქარტიამი, ასევე ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრეცედენტულ გადაწყვეტილებებში. ყველაზე მნიშვნელოვანი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აკრძალვაა შრომით ურთიერთობებში, რაც როგორც ქალისა და მამაკაცის თანასწორუფლებიანობაში გამოიხატება შრომის ბაზარზე, ასევე გენდერის ნიშნით ნებისმიერი დისკრიმინაციული ქმედების ამკრძალავია. ძირითად თავისუფლებებთან მიმართებით, მიგრანტი და თვითდასაქმებული პირებისთვის უზრუნველყოფილია სახელმწიფოთაშორისი სოციალური დაცვის მექანიზმები. მომსახურების თავისუფლების საფუძველზე, სოციალური დახმარების ბენეფიციარებს შეიძლება აუნაზღაურდეთ სახელმწიფოთაშორისი სამედიცინო მომსახურებებიც. „ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო იქით იხრება, რომ აღიაროს ძირითადი უფლებების მოქმედება მესამე სახელმწიფოთა მოქალაქეებისთვის.“¹⁰³
- 142 ევროკავშირის სოციალური პოლიტიკისა და სოციალური სამართლის საკითხების ჰარმონიზაცია, გარდა დისკრიმინაციის აკრძალვის რეგულაციებისა, მოიცავს ასევე შრომის უსაფრთხოების სფეროს მიკუთვნებულ რეგულაციებსაც. სამუშაო დროის შესახებ დირექტივა დასაქმებულთა დიდი ნაწილისთვის განსაზღვრავს დასაშვებ მაქსიმალურ სამუშაო დროს კვირაში, დაახლოებით, 48 საათს. ეს დირექტივა, ძირითადად, მხოლოდ სამუშაო და დასვენების დროს განასხვავებს და გამონაკლისებს გარკვეულ სფეროებში ითვალისწინებს. ევროპული კავშირის მცდელობა კვირა დღეს მუშაობის დაუშვებლობის შემოსაღებად, კომპეტენციის

¹⁰³ *ოპერმანი თ, კლასენი დ., ნეთუსჰაიმი მ., ევროპული სამართალი, 2021, გვ. 677.*

საფუძვლებზე დაყრდნობით, სასამართლომ სამართლიანად გააუქმა (EuGH, 12.11.1996, Rs. C-84/94, „Vereinigtes Königreich/Rat“. დასაქმებულთა დაცვა გულისხმობს მხოლოდ იმის ლეგიტიმაციას, რომ ყოველი კვირის განმავლობაში ერთი დღე უქმედ გამოიყოს, მაგრამ აუცილებელი არ არის, ეს იყოს კვირა). იგივე დირექტივა ითვალისწინებს მინიმალურ ოთხკვირიან წლიურ შვებულებას, რომელიც ყოველთვის უნდა იყოს დაცული და, შესაბამისად, არ შეიცვალოს ფულადი ანაზღაურებით შეზღუდულ შემთხვევებში, დასაშვებია ვადების დაწესება, რომელთა გავლის შემდეგ, შვებულების მოთხოვნის უფლება უქმდება.¹⁰⁴ მნიშვნელოვანია მიდგომები დროებით დასაქმებულთა დაცვის, საწარმოს მიერ ასაკობრივი პენსიის უზრუნველყოფის, დასაქმებულთა უფლებების დაცვის შესახებ საწარმოს ლიკვიდაციის თუ საწარმოს გადაცემის შემთხვევაში და სხვა. ევროკავშირის მასშტაბით სოციალური სამართლის საკითხების ჰარმონიზაცია სუსტია კოლექტიური ხელშეკრულებების ფარგლებში არსებულ რეგულაციებთან მიმართებით, ვინაიდან პროფესიული კავშირებისა და ნაციონალური კანონმდებლობის ურთერთგანსხვავებული მიდგომები აფერხებს აღნიშნულ პროცესს. ყოვლად დაუშვებელია ჰარმონიზაცია ხელფასებისა და შრომითი ურთიერთობების გასაუმჯობესებლად დასაქმებულთა უფლებების სფეროებში. თუმცა, ეს არც იმ ღონისძიებებს გამოირიცხავს, რომლებიც ეხება სახელფასო ანაზღაურების პირობებს (მაგ.: დისკრიმინაციის აკრძალვა) და არც დასაქმებულთა ბრძოლას იღებს ხელშეკრულებების მოქმედების სფეროდან. მიუხედავად ამისა, კოლექტიური სატარიფო შეთანხმებები არ ექცევა ხელშეკრულებების მოქმედების ფარგლებში. გამომდინარე აქედან, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა გაერთიანების თავისუფლების შესახებ კავშირის სამართლისთვის უმნიშვნელოა.¹⁰⁵

143

აღსანიშნავია, რომ დასაქმების სფეროში ევროკავშირის სოციალური სამართალი რეკომენდაციით შემოიფარგლება. კერძოდ, საბჭოს შეუძლია, რეკომენდაციები გაუწიოს წევრ სახელმწიფოებს და ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურების დაცვით მიიღოს შესასრულებლად სავალდებულო მასტიმულირებელი ზომები, რომლებითაც ხელს შეუწყობს თანამშრომლობას წევრ სახელმწიფოებს შორის დასაქმების პოლიტიკის სფეროში. მათ ფარგლებში, დასაქმების, სოციალური დაცვის, სამუშაო პირობების გაუმჯობესებისა და დისკრიმინაციის აკრძალვის ღონისძიებები ხორციელდება კავშირის თანადაფინანსებით. თანადაფინანსებით

¹⁰⁴ იქვე, გვ. 681.

¹⁰⁵ იქვე, გვ. 682.

მუშაობს დასაქმებულთა თავისუფალი გადაადგილების კონტექსტში საჯარო დასაქმების სამსახურებს შორის შექმნილი ქსელიც.

ევროკავშირის სოციალური სამართლისთვის და სოციალური პოლიტიკის განხორციელებისთვის მნიშვნელოვანია ევროპული სოციალური ფონდი. ევროპული სოციალური ფონდის ძირითადი ამოცანაა შიდა ბაზარზე დასაქმების შესაძლებლობათა გაუმჯობესება. დღევანდელი რეგულაციის თანახმად, ევროპულ სოციალურ ფონდს ხუთი მიზანი აქვს: დასაქმებულებისა და საწარმოების ეკონომიკურ ცვლილებებთან ადაპტირების გაზრდა, სამუშაოს ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება მისი მაძიებლებისთვის, დაზარალებულთა სოციალური ინკლუზიის გაუმჯობესება, ადამიანური კაპიტალის გაძლიერება და შესაბამისი პარტნიორობის ხელშეწყობა. ევროპის სოციალური ფონდი ევროპული კავშირის ბიუჯეტის დამოკიდებული ნაწილია და სწორედ მისგან ფინანსდება. ევროპული სოციალური ფონდი, ემსახურება ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოთა სოციალურ-პოლიტიკურ და ფინანსურ გათანაბრებას. ადრე ძირითადი მიმღებნი იყვნენ სამხრეთის წევრი სახელმწიფოები, ინგლისი/ჩრდილოეთ ირლანდია, ირლანდია და 1990 წლიდან აღმოსავლეთ გერმანია. 2004 წლიდან მოყოლებული, წინა პლანზე წამოვიდნენ ახალგაწევრებული ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის წევრი სახელმწიფოები.

144 ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე შესაძლებელია დავასკვნათ, რომ სოციალური პოლიტიკა არსებითად ეროვნული საკითხია. დღემდე ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოებშიც კი ხელფასები და დასაქმების პირობები კვლავ მკვეთრად განსხვავდება. ევროპაში სოციალური ინტეგრაციისთვის ერთ-ერთ ყველაზე დიდ პრობლემად დანაწევრებული განვითარებადი საზოგადოება წარმოადგენს, რომელშიც ბევრი ადამიანი გამოთიშულია სრულფასოვანი მონაწილეობისაგან ან დამოკიდებულია შემწეობასა და სახელმწიფო მომსახურებაზე იმისათვის, რომ დამკვიდრდეს საზოგადოებაში. შრომის სამართლის სფეროში ჰარმონიზაციის ზოგიერთი ღონისძიების გარდა, უპირველეს ყოვლისა, კონკურენციის პოლიტიკა, ძირითადი თავისუფლებები და კავშირის მოქალაქეობა ახდენს გავლენას ეროვნული სოციალური პოლიტიკის მასშტაბებზე და განსაზღვრავს მის შესაძლებლობებს.

3.3. შედარებითი სოციალური სამართალი

145 სოციალური სამართლის საერთაშორისო განზომილებებზე საუბრისას მნიშვნელოვანია „კეთილდღეობის სახელმწიფოს“ არსში ჩაწვდომა. „კეთილდღეობის სახელმწიფო“ გულისხმობს სახელმწიფო ან სახელმწიფოებრივ წყობას, რომელშიც

სახელმწიფო იღებს მეტწილ პასუხისმგებლობას თავისი მოქალაქეების სოციალურ კეთილდღეობაზე, მაგალითად, უმუშევრობისა და ჯანდაცვის დაზღვევის საშუალებით.¹⁰⁶ კეთილდღეობის სახელმწიფო ორიენტირებულია საყოველთაო უფასო განათლებაზე, ჯანდაცვაზე, მინიმალურ ხელფასზე და სხვა ტიპის სოციალურ ხარჯებზე. ქვეყნების დიდმა ნაწილმა, რომლებმაც განვითარების მაღალ დონეს მიაღწიეს, გადაწყვიტეს, რომ ეკონომიკურ ზრდაზე და კიდევ უფრო გამდიდრებაზე მნიშვნელოვანი ეკონომიკური თანასწორობა და საყოველთაო კეთილდღეობაზე ორიენტირებული მთავრობა იყო საჭირო. პოლიტიკური ეკონომიკის სფეროში კეთილდღეობის სახელმწიფო განისაზღვრება, როგორც სოციალური სისტემა, რომელშიც სახელმწიფო პასუხისმგებელია თავისი მოქალაქეების ეკონომიკურ და სოციალურ კეთილდღეობაზე, უმეტეს შემთხვევაში ის სოციალური სერვისების ყველაზე მსხვილი მიმწოდებელია (მაგ., უფასო ჯანდაცვა, უმუშევართა შემწეობა და ა.შ.). „კეთილდღეობის სახელმწიფოს“ იდეის გაგებისათვის საკმარისი არ არის მხოლოდ იმის გააზრება, თუ რა სოციალურ უფლებებს ანიჭებს იგი მოქალაქეებს. აქ მთავარია ვიცოდეთ, როგორ იკვეთება სახელმწიფოს, ბაზრისა და ოჯახის, როგორც სოციალური კეთილდღეობის მომწოდებლის, ფუნქციები. მნიშვნელოვანი ფუნქცია ისაა, რომ კეთილდღეობის სახელმწიფო ცდილობს მეტ-ნაკლებად შეამციროს მატერიალური უთანასწორობა და სიღარიბე, რაც თავისუფალი ბაზრის პირობებში გარდაუვალ შედეგს წარმოადგენს. მეორე ფუნქცია ისეთი სოციალური რისკებისგან დამზღვევის ფუნქციაა, რომლისგან დაზღვევასაც ბაზარი ვერ ახერხებს. მესამე და არანაკლებ მნიშვნელოვანი ფუნქცია ბაზრის ფუნქციონირების გაუმჯობესებაა. ამაში იგულისხმება, მაგალითად, ადამიანური კაპიტალის განვითარებაში ინვესტირება (განათლების და პროფესიული მომზადება/გადამზადების პროგრამებით), შრომის ბაზარზე ქალთა გააქტიურების ხელშეწყობა, სავალდებულო საპენსიო ფონდების მეშვეობით დანაშოგების მობილიზება და ინვესტირება და სხვა ღონისძიებები, რაც ეკონომიკურ ზრდას უწყობს ხელს.¹⁰⁷

შედარებითი-სამართლებრივი მიზნებიდან გამომდინარე თუ მოვახდენთ კეთილდღეობის სახელმწიფოს კონტექსტში მსოფლიოს სხვადასხვა სახელმწიფოს სოციალური მოდელის შედარებას, სამ ძირითად სახეს გამოვყოფთ. აღნიშნული დაყოფა დაფუძნებულია სკანდინავიელი მეცნიერის გოსტა ესპინგ-ანდერსენის მიერ შემუშავებულ კლასიფიკაციაზე.¹⁰⁸ პირველი მოდელია ლიბერალური, რომელშიც

146

¹⁰⁶ <http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&d=5&t=6818> (ნანახია:20.01.2023).

¹⁰⁷ დიაკონიძე, ა., *ჯულუხაძე, თ.*, სოციალური პოლიტიკის ძირითადი საკითხები, 2014, გვ. 8.

¹⁰⁸ https://www.researchgate.net/publication/243774920_The_Three_Worlds_Of_Welfare_Capitalism/link/54116b240cf2b4da1bec4309/download (ნანახია:20.01.2023).

ესპინგ-ანდერსენი ავსტრალიას, აშშ-ს, ახალ ზელანდიას, დიდ ბრიტანეთს, ირლანდიასა და კანადას აერთიანებს. ამ მოდელის მთავარი მახასიათებელი იმაში მდგომარეობს, რომ სახელმწიფო ცდილობს ძირითადად დაეხმაროს მხოლოდ მათ, ვინც ღარიბია და ეს სახელმწიფოს მიერ ჩატარებული საჭიროებების შეფასებით არის დადასტურებული. მეორე, ესაა კონტინენტური მოდელი. კონტინენტურ მოდელში ავტორი შემდეგ ქვეყნებს აერთიანებს: ავსტრია, ბელგია, გერმანია, იტალია, საფრანგეთი, შვეიცარია და ჰოლანდია. ამ ქვეყნებში სოციალურ სფეროში სახელმწიფოს ძირითადი როლი სხვადასხვა სოციალური გჯგუფისათვის განსხვავებული სტატუსის შენარჩუნების ხელშეწყობაა; შესაბამისად, მთავარი აქცენტი სოციალურ დაზღვევაზე კეთდება. აქედან გამომდინარე, ბენეფიტების უმეტესობა შენატანზეა დაფუძნებული: უმუშევრობის, ხანდაზმულობის თუ მარჩენალის დაკარგვის შემთხვევაში მიღებული პენსიის თუ დახმარების ოდენობა გადახდილი სოციალური გადასახადის მიხედვით დაანგარიშდება. მესამე ესაა, სოციალ-დემოკრატიული მოდელი. სოციალ-დემოკრატიული რეჟიმის ქვეყნებს ესპინგ-ანდერსენი სკანდინავიის ქვეყნებს (დანია, ნორვეგია, ფინეთი და შვედეთი) მიაკუთვნებს. ამ მოდელის მთავარი მახასიათებელი უნივერსალიზმი და სოციალური მოქალაქეობის მაღალი ხარისხია: ლიბერალური და კონსერვატიული რეჟიმებისაგან განსხვავებით, ხარისხიანი სახელმწიფო სერვისები და სხვადასხვა სახის ფულადი ტრანსფერები ყველა მოქალაქისათვის არის განკუთვნილი. ამასთან, ის მოქალაქეები, რომლებიც სოციალურ შენატანს აკეთებენ, უფრო დიდი ოდენობის სოციალურ ტრანსფერებს იღებენ. რედისტრიბუციის¹⁰⁹ მაღალი ხარისხი ხელს უწყობს ბაზრის მიერ წარმოქმნილი უთანასწორობის და სიღარიბის მინიმუმამდე დაყვანას. სოციალ-დემოკრატიული მოდელის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი მახასიათებელი იმაში მდგომარეობს, რომ დასაქმება, განსაკუთრებით კი ქალების, აბსოლუტურ პრიორიტეტს წარმოადგენს და ამ სფეროში სკანდინავიური ქვეყნები ინოვაციური მიდგომებით გამოირჩევიან.¹¹⁰

¹⁰⁹ რედისტრიბუცია გულისხმობს სოციალური სამართლიანობის იმ ასპექტს, რომელიც მიმართულია ეკონომიკური უთანასწორობებით გამოწვეული უსამართლობის გამოსწორებაზე. რედისტრიბუციის (შემოსავლის ან სიმდიდრის გადანაწილების) პოლიტიკა გულისხმობს ინდივიდებს შორის შემოსავლის ან სიმდიდრის გადაცემას ისეთი სოციალური მექანიზმების მეშვეობით, როგორებიცაა: პროგრესული დაბეგვრა, განათლებისა და ჯანდაცვის სახელმწიფო უზრუნველყოფა, სოციალური დახმარების პროგრამები და სხვ. რედისტრიბუციის პოლიტიკა მიმართულია კლასობრივ, ანუ ეკონომიკურ უსამართლობასთან ბრძოლაზე, რომელსაც ზოგჯერ „სოციალურ უსამართლობასაც“ უწოდებენ, სადაც სოციალური გაიგება ვიწრო - ეკონომიკური ან კლასობრივი - მნიშვნელობით. შესაბამისად, შემარცხენე მოძრაობის იმ მიმართულებას, რომლის ძირითადი ფოკუსია ეკონომიკური სამართლიანობა, ხშირად უწოდებენ „სოციალურ შემარცხენეობას“, როგორც დაპირისპირებულს „კულტურულ შემარცხენეობასთან“; ანალოგიურ კონტექსტებში რედისტრიბუციის პოლიტიკას ხშირად უპირისპირებენ აღიარების პოლიტიკას.

¹¹⁰ *ლიაკონიძე, ა., გულუბაძე, თ.*, სოციალური პოლიტიკის ძირითადი საკითხები, 2014, გვ. 16.

როდესაც შედარებით სოციალურ მოდელებზე ვაკეთებთ კვლევას, აუცილებლად უნდა აღვნიშნოთ განსაკუთრებული მიდგომები, რაც სამხრეთ ევროპული ქვეყნებისთვისაა დამახასიათებელი. კერძოდ, ესპანეთის, იტალიის, საბერძნეთისა და პორტუგალიის სისტემები სხვა ევროპული ქვეყნების მოდელებისგან განსხვავდებიან. მათი საერთო მახასიათებელი სოციალური დაზღვევის სისტემების ფრაგმენტულობაა. საერთო ეროვნული დაზღვევის სისტემის პარალელურად არსებობს სექტორული და პროფესიული დაზღვევის მრავალი სქემა. ინდივიდები, რომლებიც დასაქმებული არიან ძირითად სექტორებში, დიდი ოდენობის ბენეფიტებს იღებენ, ნაკლებად პრივილეგირებულ ან ნახევრად ფორმალურ სფეროში დასაქმებულთა ბენეფიტები კი ძალიან მცირეა.

დასავლური ქვეყნებისგან განსხვავებით, აღმოსავლეთ აზიის ქვეყნებში (იაპონია, სამხრეთ კორეა, სინგაპური, ტაივანი, ჰონგ-კონგი) კეთილდღეობის რეჟიმები მხოლოდ მე-20 საუკუნის მეორე ნახევარში შეიქმნა. ამ ქვეყნებში სოციალური პოლიტიკის მთავარი მიზანი ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობაა და არა სოციალური უფლებების უზრუნველყოფა; შესაბამისად, ყველა ძირითად სოციალურ პროგრამას მკაფიო ეკონომიკური ამოცანა აქვს.¹¹¹

სოციალური დაცვის სისტემებისა და პრაქტიკების შედარებისას საინტერესოა ყურადღება გავამახვილოთ სამხრეთ ამერიკის, ლათინური ამერიკის ქვეყნების გამოცდილებასა და გამოწვევებზე. ლათინური ქვეყნების უმეტესობა მიერთებულია რა გაეროს დეკლარაციას, მათ კონსტიტუციებში ტრანსფორმირებულია სოციალური დაცვისა და სოციალური უსაფრთხოების გარანტიების შემცველი დებულებები. ამასთან, კონსტიტუციის გარდა, სამოქმედო გეგმები და სოციალურ საკითხთა მიმართ განსახორციელებელი ღონისძიებები ნორმატიულად არის დადგენილი, რაც უფრო მაღალ სამართლებრივ დაცულობას სძენს სოციალური უფლებების რეალიზების საკითხს.¹¹² სამხრეთ ამერიკის რეგიონის ქვეყნებში არსებული სოციალური უთანასწორობისა და სოციალური გამოწვევების დაძლევა მხოლოდ ნორმატიულად სოციალური უფლებების აღიარებით არ გვარდება. მნიშვნელოვანი როლი უნდა ითამაშოს სოციალური უსაფრთხოების გარანტიების საქმეში სასამართლო ხელისუფლებამ, რომელსაც ევალება სოციალური სამართლებრივი უფლების რეალიზების კანონიერი ჩარჩოების ფარგლებში მოქცევა პრაქტიკაში.

¹¹¹ იქვე, გვ. 19.

¹¹² *Sepulveda Carmona, M., The Rights-Based Approach to Social Protection in Latin America: From Rhetoric to Practice*, გვ. 33, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2545367 (ნანახია:15.12.2022).

თავი 4. სოციალური სახელმწიფოს პრინციპები და მისი მმართველობითი სისტემა

- 150 საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულით და კონსტიტუციის მე-5 მუხლით გარანტირებულია სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი. კონსტიტუცია სახელმწიფო ხელისუფლების მიმართ მბოჭველია და მას აქვს მავალდებულებელი ხასიათი. შესაბამისად, სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის თანახმად მოქმედება არ არის ხელისუფლების არჩევანი ან მისი კეთილი ნება. მისკენ სწრაფვა სახელმწიფო ხელისუფლების მთავარი მიზანია.
- 151 სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ტრადიციაში საკმაოდ მნიშვნელოვანია. საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის მე-13 თავი, „სოციალ-ეკონომიური უფლებანი“, მოიცავდა ისეთ პროგრესულ დებულებებს, როგორებიცაა უმუშევრობის შემცირება, შეზღუდული შესაძლებლობის პირთათვის სოციალური დახმარება, შრომითი უფლებები. 1921 წლის კონსტიტუციის ტრადიციის შესაბამისად, კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის მე-5 მუხლი აცხადებს, რომ საქართველო სოციალური სახელმწიფოა. ეს კონსტიტუციური პრინციპი სოციალური მიზნების საკმაოდ პროგრესულ და ფართო სპექტრს მოიცავს და იმავდროულად წარმოადგენს კონსტიტუციის მეორე თავში გარანტირებულ სოციალური უფლებების საფუძველს.
- 152 გარდა მე-5 მუხლისა სოციალური უფლებები კონსტიტუციაში შემოდის არაპირდაპირი გზით, მე-4 მუხლის მეორე პუნქტის მეშვეობით. იგი აღიარებს „საყოველთაოდ აღიარებულ ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს, რომლებიც აქ პირდაპირ მითითებული არ არის, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობს კონსტიტუციის პრინციპებიდან“ და ადგენს, რომ „საქართველოს კანონმდებლობა უნდა შეესაბამებოდეს საყოველთაოდ აღიარებულ საერთაშორისო სამართლის პრინციპებსა და ნორმებს“. სოციალური უფლებები, გარანტირებულია ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციით, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტით და ასევე ადამიანის უფლებათა სხვა საერთაშორისო ხელშეკრულებებით, რაც შესაბამის მოთხოვნებს უწყებს ქართულ სამართლებრივ სისტემასაც. აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული ჩანაწერი კონსტიტუციის 2018 წლამდე რედაქციით, მეორე თავში, როგორც 39-ე მუხლი არსებობდა.¹¹³

¹¹³ კონსტიტუციის მეორე თავიდან მისი ამოღების არგუმენტს წარმოადგენდა, რომ იგი მხოლოდ ზოგადი ხასიათი ნორმაა და რომელიმე კონკრეტულ უფლებას არ იცავს. ამ არგუმენტს საწინააღმდეგოდ შეიძლება ითქვას რომ ნორმის მეორე თავიდან ამოღებამდე, სწორედ 39-ე მუხლზე

შესაბამისად, კონსტიტუციური სარჩელით, მოსარჩელეს მასზე პირდაპირ დაყრდნობა შეუძლო, და იგი ქმნიდა ე. წ. „ღია ფანჯარას“ ყველა იმ უფლებისათვის, რომელიც კონსტიტუციის მე-2 თავში პირდაპირ არ არის გარანტირებული. მოქმედ კონსტიტუციაში აღნიშნულ ჩანაწერთან მიმართებით მოსარჩელე პირდაპირ ვერ დააყენებს სადავო ნორმას, რადგან მისი ადგილი კონსტიტუციის პირველ თავშია. თუმცა, მას შეუძლია აღნიშნული ჩანაწერი მოიშველიოს როგორც ნორმა პრინციპი, სხვა ძირითად უფლებასთან ერთად.

კონსტიტუციის პრეამბულაში, და შემდგომ პირველ თავში გაკეთებული მკვეთრი აღიარების მიუხედავად, საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავში ჩამოყალიბებული ადამიანის სოციალური უფლებები მწირია. სოციალური უფლებების მიმართ კანონმდებლობის მიდგომა 2018 წლის შემდეგ განსაკუთრებით მინიმალისტური გახდა.

153

მეორე თავში არსებობს მხოლოდ რამდენიმე სოციალური ხასიათის ადამიანის უფლება, რომელსაც სასამართლოს წესით, მათ შორის, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ინდივიდუალურ უფლებად აღსრულების პოტენციალი აქვს. აქედან გამომდინარე არც საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა არის მდიდარი სოციალურ საკითხებთან დაკავშირებული საქმეებით.¹¹⁴

154

4.1. სოციალური სახელმწიფო კონსტიტუციური პრინციპი

სოციალური სახელმწიფო იმ სამი ძირითადი ელემენტისგან შედგება, რომელთა მინიმალურ დონეზე გარანტირებაც კი (თუკი ეს მინიმალური, სახელმწიფოს მაქსიმალურ ძალისხმევას წარმოადგენს) სოციალური სახელმწიფოს ფუნდამენტს ქმნის.

155

ეს სამი ელემენტია:

156

- სოციალური უსაფრთხოება,
- ეკონომიკური თანასწორობა
- სოციალური სამართლიანობა.

მართალია, ერთი მხრივ, საყოველთაო ეკონომიკური კეთილდღეობა დაკავშირებულია სახელმწიფო ბიუჯეტის სიდიდესთან, თუმცა მხოლოდ მდიდარი ბიუჯეტის სახელმწიფოები ვერ ჩაითვლებიან სოციალურ სახელმწიფოებად, თუ ეს

157

დაყრდნობით, საკონსტიტუციო სასამართლოში შესული იყო რამდენიმე სარჩელი. მაგ. სარჩელი. N:215, N:274, N:396, N:532, და N:545.

¹¹⁴ საკითხი განხილულია ცალკე თავში.

სიმდიდრე სამართლიანად არ არის საზოგადოებაში გადანაწილებული და პირის ღირსეული ყოფა არ არის გარანტირებული.

158 სახელმწიფოს მცდელობაც კი, რომ თავისი ბიუჯეტი, სოციალური პრიორიტეტების მიხედვით განსაზღვროს და ის მატერიალური სიმდიდრე, რომელსაც ფლობს, სამართლიანად გადანაწილოს, უკვე აქცევს მას სოციალურ სახელმწიფოდ. ამ შემთხვევაში უფრო მნიშვნელოვანია ძალისხმევა და ნაკლებად – შედეგი. მთავარია, მოქმედების სოციალურად გათვლილი პრიორიტეტულობა და მათი მიზანმიმართულობა – შექმნას ადამიანისთვის ღირსეული ცხოვრების პირობები.

159 თანამედროვე მსოფლიო განვითარების ახალ ეტაპზე გადადის. სოლიდარობა და სოციალური სამართლიანობა სახელმწიფოს ან სახელმწიფოთა თანამეგობრობის მხოლოდ კეთილი ნება აღარ არის. ამ ღირებულებათა დამკვიდრების აუცილებლობა ჩვენს საუკუნეში არსებულმა უკიდურესობებმა მოიტანა. დღეს თვით მდიდარი და განვითარებული სახელმწიფოების ინტერესებშია, რომ მსოფლიოში ყველგან აღმოიფხვრას სიღარიბე, შიმშილი და სოციალური უთანასწორობა, რომელიც, ასევე, მათ უსაფრთხოებას, მშვიდობასა და კეთილდღეობას უქმნის საფრთხეს.

160 სიკეთების სამართლიანი გადანაწილება გულისხმობს არა მხოლოდ სახელმწიფოს მოქმედებას პირებს, ან მოქალაქეებს შორის, არამედ სახელმწიფოს ზრუნვას ქვეყნის მთელი ტერიტორიის თანაბარი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისათვის. მსგავსი დებულება დევს გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის კონსტიტუციაში, რომელიც ხელს უწყობს გერმანიის ფედერაციული სუბიექტების თანაბარ განვითარებას. სოციალური სამართლიანობის იდეა სწორედ თანაბარ განვითარებას ემსახურება. საგულისხმოა, რომ იგი გასცდა სახელმწიფოებრიობის ფარგლებს და უკვე საერთაშორისო მნიშვნელობა მოიპოვა. ამას ადასტურებს არა მხოლოდ რეგიონული საერთაშორისო ორგანიზაციების (მაგ., ევროკავშირის), არამედ მსოფლიო თანამეგობრობის (გაეროს) რეგულაციები. დღითიდღე ნათელი ხდება, რომ ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების თანაბარი განვითარებისა და კეთილდღეობის მიღწევა მათი ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი მიზანია.

161 სახელმწიფოთა სოციალური სოლიდარობის ქრილში, მნიშვნელოვანია გაეროს მდგრადი განვითარების გეგმა 2030. სწორედ მასშია დასახული მსოფლიოში არსებული სოციალური პრობლემების აღმოფხვრის მიზანი. ამ გეგმის 17 პრინციპიდან ყველაზე პრიორიტეტული სოციალური პრობლემატიკაა. პირველ სამ მიზნად დასახულია გაეროს წევრ ქვეყნებში სიღარიბის და შიმშილის აღმოფხვრა და ეფექტიანი ჯანდაცვის სისტემის შექმნა. აგრეთვე, ხაზგასმით არის აღნიშნული, რომ

პარტნიორობის ფარგლებში უზრუნველყოფილი უნდა იყოს თანასწორი განათლება, ღირსეული სამუშაო პირობები, ეკონომიკური ზრდა და ასევე, უთანასწორობის შემცირება ქვეყნებში და ქვეყნებს შორის. ამ დოკუმენტს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სოციალური დატვირთვა აქვს, რადგან განვითარებული სახელმწიფოები აღიარებენ, რომ მათ აქვთ „სოციალური პასუხისმგებლობა“ სხვა, უფრო „ღარიბ“ სახელმწიფოთა მიმართ.

სოციალური სახელმწიფოსთვის ძირითადად დამახასიათებელია სამართლიანი გადანაწილების პრინციპი. მაგალითად, მიუხედავად იმისა, რომ საყოველთაო ჯანდაცვა საქართველოში სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ერთ-ერთი საუკეთესო პროექტია, სასურველია, სახსრები მეტად დიფერენცირებულად იქნეს გადანაწილებული. მაგალითად, ჯანმრთელობის დაზღვევა განსაზღვრული შემოსავლების მიხედვით იქნეს გადანაწილებული. იმის მიხედვით, თუ რა შემოსავალს ფლობს ადამიანი, განსხვავებული პაკეტით სარგებლობდეს და არა ყველა თანაბრით. მაგალითად, უფასო მშობიარობის თანხა ყველას! „ყველას“ არ სჭირდება უფასოდ მშობიარობა, თუმცა ზოგიერთს, მშობიარობის შემდგომ ბავშვის შენახვის თანხა უკეთ გამოადგებოდა. ესაა სამართლიანი გადანაწილების პრინციპი, რომელზეც დგას სოლიდარული საზოგადოება და სოციალური სახელმწიფო.¹¹⁵

162

გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ სოციალური სახელმწიფოს მიზნები მართალია არ არის სრული მასშტაბით განხორციელებადი, მაგრამ, ისინი სახელმწიფოს მუდმივი ამოცანა და ზრუნვის საგანი უნდა იყოს. ამ მიმართულებით ძალისხმევა სოციალური სახელმწიფოს მოვალეობაა.

163

სოციალური სახელმწიფო აქტიური და მოქმედი სახელმწიფოა. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ თავისი ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში 2002 წელს განაცხადა, რომ სახელმწიფო მოვალეა, მიმართოს მაქსიმალურ ძალისხმევას, რათა უზრუნველყოს სოციალური უფლებების დაცვის, სულ ცოტა, მინიმალური დონე მაინც.

164

სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი არა მხოლოდ ავალდებულებს სახელმწიფოს, არამედ იგი წარმოქმნის სოლიდარული საზოგადოების და მათ შორის ინდივიდების ვალდებულებებს, პირების სოციალურ პასუხისმგებლობას, რათა მათი საკუთრება გარკვეულწილად საზოგადოების სასარგებლოდ იქნეს გამოყენებული. ასეთ სოლიდარულ საზოგადოებაში საკუთრება ავალდებულებს მესაკუთრეს. საკუთრებას

165

¹¹⁵ ფირცხალაშვილი, ა., გვ. 12, მონოგრაფიაში: სოციალური და ეკონომიკური უფლებების დაცვა საქართველოში, თავართქილაძე, მ., ფირცხალაშვილი, ა., შაბურიშვილი, შ., გამომცემლობა უნივერსალი, თბილისი 2022.

აქვს ერთგვარი სოციალური ბოჭვა, რომელიც მოქმედებს ყველაზე, ვინც ფლობს ისეთ საკუთრებას, რომელსაც შესაძლოა საზოგადოებრივი სარგებლობა მოჰქონდეს.

166 სოციალურ სახელმწიფოში, უპირველეს ყოვლისა, მოიაზრებენ სოციალურ უსაფრთხოებას, ზოგად ეკონომიკურ თანასწორობასა და სოციალურ სამართლიანობას.¹¹⁶

167 სოციალური სახელმწიფოს მიზნები, მისი არსიდან გამომდინარე, ობიექტური მიზეზების გამო, არ არის სრულად შესრულებადი. მათი მიღწევა არ არის დამოკიდებული მხოლოდ სახელმწიფოს მოქმედებაზე ან უმოქმედობაზე. ამაზე გავლენას სხვა მრავალი ფაქტორიც ახდენს, რომელთა წინაშეც ხშირად სახელმწიფო, მიუხედავად მისი ნებისა, უძღურია. სწორედ ამიტომ გაუსვა ხაზი საკონსტიტუციო სასამართლომ იმ გარემოებას, რომ სოციალური სახელმწიფოს მიზნები არ არის სრული მასშტაბით განხორციელებადი.¹¹⁷ აქედან გამომდინარე, ისინი უნდა იყოს სახელმწიფოს მუდმივი ამოცანა და ზრუნვის საგანი.¹¹⁸ ამ მიმართულებით ძალისხმევაა სოციალური სახელმწიფოს მოვალეობა.

168 ზემოაღნიშნული არ გულისხმობს იმას, რომ სოციალური სახელმწიფო თავის საქმიანობაში სრულიად თავისუფალია და არ ექვემდებარება რაიმე მოთხოვნებს. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ზოგადი მოთხოვნა სოციალური სახელმწიფოს საქმიანობის მიმართ შეიძლება შემდეგი მოკლე ფორმულირებით ჩამოყალიბდეს: მაქსიმუმი, სულ ცოტა, მინიმუმისათვის¹¹⁹. ამ პოზიციის ჩამოყალიბებისას საკონსტიტუციო სასამართლომ გამოიყენა საქართველოს ახლანდელი კონსტიტუციის მე-4 მუხლის (ყოფილი 39-ე) მეორე პუნქტი, რომლის თანახმად, საქართველოს კონსტიტუცია არ უარყოფს ადამიანისა და მოქალაქის სხვა საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებს, თავისუფლებებსა და გარანტიებს,

¹¹⁶ Benda E., Menschenwürde und Persönlichkeitsrecht, in: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 1, 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin/New York 1995, S. 161 (164).

¹¹⁷ ლოლაძე, ბ., სოციალური სახელმწიფო – საფრთხე ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებებისათვის, სტატიათა კრებულში: ადამიანის უფლებათა დაცვა: მიღწევები და გამოწვევები?, რედ. კ. კორკელია, თბ., 2012.

¹¹⁸ N1/2/1-392 გადაწყვეტილება, 6 (20); განსხვავებული აზრი №1/2/434, 114 (119).

¹¹⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2002 წლის 18 აპრილის N1/1/126, 129, 158 გადაწყვეტილება საქმეზე – ბაჭუა გაჩეჩილაძე, ვლადიმერ დობორჯგინიძე, გივი დონაძე და სხვები საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები. 2002, თბ., 2003, 5 (13).

რომლებიც კონსტიტუციაში უშუალოდ არ არის მოხსენიებული, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობს კონსტიტუციის პრინციპებიდან.¹²⁰

სოციალური სახელმწიფო გარკვეულწილად გათანაბრებისა და განაწილების სახელმწიფოა, თუმცა ამ თემას განსაკუთრებული სიფრთხილით მოჰყრობა სჭირდება. არსებობს გარკვეული ზღვარი, რომელსაც არ უნდა გადააბიჯოს სახელმწიფოს განაწილებითა და გათანაბრებითა საქმიანობამ. უპირველეს ყოვლისა, სახელმწიფო ხელისუფლებამ კარგად უნდა გააცნობიეროს, რომ მას არ შეუძლია ადამიანის ბუნების შეცვლა. თავისთავადია და ბუნების კანონია, რომ არსებობენ ერთმანეთისგან განსხვავებული ინდივიდები განსხვავებული შესაძლებლობებით. თუ ეს მრავალფეროვნება იძულებითი წესით მოთავსდება ერთ გარკვეულ ფორმაში, მაშინ გარდაუვალი იქნება საზოგადოებრივი განვითარების სტაგნაცია ყველა მიმართულებით, ვინაიდან სწორედ თავისუფალი ადამიანი განაპირობებს განვითარებას და წარმატებას.¹²¹

169

4.2. უფლებამოსილებათა ჰორიზონტალური და ვერტიკალური გადანაწილება სოციალური სახელმწიფოს მიზნების მისაღწევად

ზოგადად, კონსტიტუციური მოწყობის ფარგლებში სახელმწიფო საკუთარ უფლებამოსილებებს ახორციელებს უფლებამოსილებათა გადანაწილების საფუძველზე. იგივე ხდება მის მიერ სოციალური სახელმწიფოს მიზნების მისაღწევად ჰორიზონტალურ (საკანონმდებლო, აღმასრულებელი, სასამართლო) და ვერტიკალურ (ცენტრი, რეგიონი და მუნიციპალიტეტი) დონეზე.

170

საქართველოს კონსტიტუციის 36-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს. შესაბამისად, სწორედ საქართველოს პარლამენტი არის ის ორგანო რომელიც განსაზღვრავს სოციალური

171

¹²⁰ ფირცხალაშვილი, ა., მონოგრაფიაში: სოციალური და ეკონომიკური უფლებების დაცვა საქართველოში, *თავართქილაძე, მ., ფირცხალაშვილი, ა., შაბურიშვილი, შ.,* გამომცემლობა უნივერსალი, თბილისი 2022. გვ. 13.

¹²¹ *ლოლაძე, ბ.,* სოციალური სახელმწიფო – საფრთხე ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებებისათვის, სტატიათა კრებულში: ადამიანის უფლებათა დაცვა: მიღწევები და გამოწვევები?, რედ. კ. კორკელია, თბ., 2012.

http://lawlibrary.info/ge/books/giz2012-ge-Schutz-der-Menschenrecht-Herausforderungen.pdf?fbclid=IwAR295mSPYfTW-5TLsuLY-jjclw-FOcuZUzUyT_JmbittGzN1j8zkpj3tz6w. (ნანახია: 10.03.2023).

სახელმწიფოს კონსტიტუციური პრინციპიდან გამომდინარე ძირითად მისაღწევ მიზნებსა და პრიორიტეტებს. თუმცა, იგი თავის მხრივ შეზღუდულია საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლით, და მოქმედი კონსტიტუციის ფარგლებში ვერასდროს უარყოფს სოციალურ სახელმწიფოს. მეტიც, პირველ რიგში ის არის ვალდებული განსაზღვროს მე-5 მუხლის მიღწევის ოპტიმალური მიმართულება.

172 საქართველოს კონსტიტუციის 54-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. ეს არის მმართველობის სისტემა, რომელიც აღმასრულებელ-განმკარგულებელი ხასიათისაა და ახორციელებს სახელმწიფო ხელისუფლებას, კანონების შესრულებას ორგანიზაციული ფორმით.

173 საქართველოს კონსტიტუცია მიუთითებს, რომ პარლამენტი განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, მაგრამ მთავრობა ახორციელებს მათ. სწორედ, აქ იკვეთება საკანონმდებლო (პარლამენტის) და აღმასრულებელი (მთავრობა) ხელისუფლების ფუნქციები. თუმცა, როგორც საკანონმდებლო, ასევე აღმასრულებელი ხელისუფლებაც ვალდებულია განახორციელოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლით გარანტირებული სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის დებულებანი.

174 საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, სასამართლო ხელისუფლება დამოუკიდებელია და მას ახორციელებენ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო და საქართველოს საერთო სასამართლოები. ხელისუფლების ეს შტოც თავის გადაწყვეტილებებში, ყოველთვის უნდა ითვალისწინებდეს კონსტიტუციის მე-5 მუხლს, და მისი გადაწყვეტილებაში უნდა იყოს სოციალური პრინციპები ასახული.

175 როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, **ხელისუფლების დანაწილების ვერტიკალი** მოიცავს ცენტრალურ, ავტონომიურ და მუნიციპალურ დონეებს. მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (სსიპ). საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლი ადგენს ტერიტორიული მოწყობის საფუძვლებს და იგი განსაზღვრავს საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებს. თუმცა, მოქალაქეთა ცხოვრებაში ადგილობრივი თვითმმართველობის განსაკუთრებული როლიდან გამომდინარე, იგი კონსტიტუციურ რანგშია აყვანილი. მას საქართველოს კონსტიტუციის მეცხრე თავი ეძღვნება. ადგილობრივ ხელისუფლებას, მოქალაქესთან ყველაზე ახლოს მყოფ

ხელისუფლებასაც უწოდებენ. აქედან გამომდინარე, ადგილობრივ დონეზე განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის განმტკიცება. სწორედ დეცენტრალიზაციის საფუძველზე, ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერებით არის შესაძლებელი მიზნობრივი სოციალური პროგრამების გაცელებით უკეთ, და მიზანმიმართულად განხორციელება, ვიდრე ეს ცენტრალური მმართველობის ფარგლებში გატარდებოდა. ამ კონტექსტში განსაკუთრებით საგულისხმოა სუბსიდიარობის პრინციპი. იგი ითვლება კონსტიტუციის ერთ-ერთი დაუწერელ პრინციპად. სუბსიდიარობის პრინციპი საფუძველად უნდა დაედოს გონივრული და რაციონალური მართვის პოლიტიკას, რაც იმას ნიშნავს, რომ ის საკითხები, რომელიც შეიძლება განხორციელდეს სოციალური გაერთიანების დაბალ დონეზე, არ შეიძლება მიითვისოს ზემდგომმა დონემ.

სახელმწიფოს მიერ დეცენტრალიზაციისკენ გადადგმული ნაბიჯებისა და განხორციელებული რეფორმების მიუხედავად, საქართველო კვლავაც რჩება მკაცრად ცენტრალიზებულ სახელმწიფოდ. მართალია მუნიციპალიტეტების უმეტესობაში სოციალური და ჯანდაცვის პროგრამები არსებობს, თუმცა ბოლო კვლევები¹²² აჩვენებს, რომ ბევრი სარგებელი ნაკლებად მიზნობრივად გაიცემა და ხშირ შემთხვევაში ახდენს ეროვნული პროგრამების დუბლირებას. ასევე დიდია სოციალური პროგრამების დაგეგმვის პროცესებში მოსახლეობის, განსაკუთრებით კი ახალგაზრდების ჩართულობის ნაკლებობა.¹²³

176

4.3. სოციალური უფლებების იდეოლოგიური მნიშვნელობა

სოციალური სახელმწიფოს ფუნდამენტური ღირებულებები ძირითადი უფლებებია. ხშირად, ადამიანის ძირითადი უფლებები არ არის უზრუნველყოფილი და, შესაბამისად, ვერ ხერხდება სოციალური სახელმწიფოს რეალიზება. ეს ადარ არის მხოლოდ თეორიული საკითხი, არამედ იგი სახელმწიფოში საზოგადოებრივი ჯგუფის ურთიერთგაგებისა და ძალთა სოციალურ თანაფარდობაზე რეალურად ახდენს ზეგავლენას.

177

¹²² საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის მზაობის შეფასება გაეროს ბავშვთა ფონდი. მაისი, 2020, გვ, 18.

¹²³ დეტალურად, დეცენტრალიზაციის პრობლემის შესახებ იხ. თავი 4.9; ასევე, ახალგაზრდობის საჭიროებები და გამოწვევები, მუნიციპალურ და რეგიონულ დონეზე თბილისი, 202, გამომცემლები: ფრიდრიხ ებერტის ფონდი, ახალგაზრდობის სააგენტო და ACT. იხ. ასევე, ახალგაზრდული პოლიტიკის განხორციელება ადგილობრივ დონეზე: იმერეთი და თბილისი, თბილისი, 2020, გამომცემელი: ფრიდრიხ ებერტის ფონდი.

178 ძირითადი უფლებების სახით ფუნდამენტური ღირებულებების უზრუნველყოფა პოლიტიკური კურსის შეფასების მნიშვნელოვანი კრიტერიუმი და ორიენტირია, ამიტომ სახელმწიფოს პოლიტიკური განვითარების მიმართულების ანალიზი სწორედ ამ საკითხით იწყება. სწორედ ამ ფუნდამენტური ღირებულებებით დგინდება პოლიტიკის ძირითადი კურსი. ძირითადი უფლებების რეალური გარანტირება განიხილება როგორც, სოციალური სახელმწიფოს შეფასების პოლიტიკური კომპასი.¹²⁴

179 სოციალურმა სახელმწიფომ (რომელის საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლით არის გარანტირებული) უნდა უზრუნველყოს ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები ორგვარ კონტექსტში- მისი ნეგატიური და პოზიტიური გარანტიებით.

180 1958 წლის ნაშრომში „თავისუფლების ორი კონცეფცია“¹²⁵ ისაია ბერლინი განასხვავებს თავისუფლებების ორ ტიპს:

- ნეგატიურ თავისუფლებებს (მაგ., პირადი ხელშეუხებლობის უფლებას), რომლებიც უზრუნველყოფს მოქალაქის დაცვას სახელმწიფოსა და საზოგადოების გადამეტებული ძალაუფლებისგან;
- პოზიტიურ თავისუფლებებს (მაგ., განათლების უფლებას), რომლებიც ახორციელებს და ხელს უწყობს პირების თავისუფლებას, საზოგადოებისა და სახელმწიფოს მიერ მიღებული ზომებით.

181 ლიბერტარულ და სოციალურ დემოკრატებს ერთმანეთისგან განასხვავებს სწორედ ის, თუ რა მნიშვნელობა ენიჭება ნეგატიურ და პოზიტიურ თავისუფლებებს ერთმანეთთან მიმართებით

➤ ლიბერტარული თეზისის მიხედვით:

182 პოზიტიური თავისუფლებების მინიჭება ზღუდავს (ანადგურებს) ნეგატიურ თავისუფლებებს. ნეგატიურ თავისუფლებებს აბსოლუტური უპირატესობა აქვს.¹²⁶

➤ სოციალური თეზისის მიხედვით:

¹²⁴გომბერტი, ტ., და სხვები, სოციალური დემოკრატის საფუძვლები, სოციალური დემოკრატის კურსი, ფრიდრიხ ებერტის ფონდი, თბილისი 2002. გვ. 9-10.

¹²⁵ Berlin, I., "TWO CONCEPTS OF LIBERTY," Four Essays On Liberty, (Oxford, England: Oxford University Press, 1969), p. 118-172.

https://cactus.utahtech.edu/green/B_Readings/I_Berlin%20Two%20Concpets%20of%20Liberty.pdf (ნანახია: 10.03.2023).

¹²⁶ ისაია ბერლინი, იყო ებრაული წარმოშობის, რიგაში დაბადებული პოლიტიკური ფილოსოფოსი, როლის თეზისაც (ნეგატიური და პოზიტიური თავისუფლებების შესახებ) დღეს ახალი ლიბერალიზმის ბევრი წარმომადგენელი იზიარებს.

- ნეგატიური და პოზიტიური თავისუფლებები თანაბრად უნდა იქნეს გათვალის- 183
წინებული, თუ ფორმალურად მათი მოქმედება და განხორციელება ყველასთვის
მოქალაქისთვის არის განსაზღვრული.
- მაიერი¹²⁷ ლოგიკურად უარყოფს ლიბერტარულ არგუმენტაციას: ლიბერტარული 184
არგუმენტაციით, ნეგატიურ თავისუფლებებს აბსოლუტური უპირატესობა ენიჭება
პოზიტიური თავისუფლებების მიმართ, მაშინ, როცა სოციალური დემოკრატიის
თეორია მათ ლოგიკურ, დაძაბულ და თანასწორუფლებიან თანაფარდობას ემხრობა.
- ხოლო, სოციალური თეორია უარყოფს ლიბერტარულ თეზისს და ადასტურებს 185
პოზიტიური და ნეგატიური თავისუფლებების აუცილებელ ურთიერთკავშირს.¹²⁸
- მაიერის არგუმენტაცია¹²⁹ ოთხ საფეხურიან ლოგიკას ეყრდნობა: თავდაპირველად, ის 186
ამოდის წინაპირობიდან, რომელიც ემთხვევა ლიბერტარიანული თვალსაზრისს, რომ
ნეგატიური თავისუფლებების მოქმედება უნივერსალური (ყველა ადამიანისათვის)
უნდა იყოს. ლიბერტარული თეზისის უარყოფა ხდება მხოლოდ მაშინ, როდესაც
იქმნება სიტუაცია, რომელშიც ვერ ხერხდება პიროვნებისთვის ნეგატიური
თავისუფლებების ამოქმედება, ვინაიდან არ არის უზრუნველყოფილი პოზიტიური
თავისუფლებები.
- ამგვარი სიტუაციის წარმოდგენა საკმაოდ მარტივია: პიროვნება, რომელსაც არ აქვს 187
ფორმალურად ძალაში მყოფი და რეალურად მოქმედი პოზიტიური უფლება
განათლებაზე, რომელსაც არ გააჩნია შესაბამისი ინფრასტრუქტურა, რათა მონაწი-
ლეობა მიიღოს საზოგადოებრივ ცხოვრებაში, და რომელსაც არ მოეპოვება სახსრები
საგანმანათლებლო მომსახურების შესაძენად, ვერ გამოიყენებს თავის ნეგატიურ
უფლებას, თავისუფლად გამოხატოს საკუთარი აზრი კვალიფიციურად. ნეგატიური
თავისუფლება ამ შემთხვევაში მაკულატურად იქცევა.
- იმისთვის, რომ ნეგატიური თავისუფლებები მარტო ფორმალურად კი არ 188
მოქმედებდეს, არამედ ყველა ადამიანისთვის ხორციელდებოდეს კიდევ, უზრუნველ-
ყოფილი უნდა იქნეს პოზიტიური თავისუფლებები. ეს იმასაც ნიშნავს, რომ
საზოგადოების წევრები თანხმდებიან რესურსების გადანაწილებაზე. ეს თავის მხრივ
იწვევს ნეგატიური თავისუფლებების (მაგ. გადასახადების დაკისრების შემთხვევაში
საკუთრების უფლების) ძალზე მცირე შეზღუდვას.

¹²⁷ მაიერი, თ., (რედ.), სოციალური დემოკრატიის პრაქტიკა, ვისბადენი, გვ. 327–373.

¹²⁸ იხ. მსჯელობა დეტალურად *გომბერტი, ტ., და სხვები*, სოციალური დემოკრატიის საფუძვლები, სოციალური დემოკრატიის კურსი, ფრიდრიხ ებერტის ფონდი, თბილისი 2002. გვ. 102-105.

¹²⁹ მაიერი, თ., (რედ.), სოციალური დემოკრატიის პრაქტიკა, ვისბადენი, გვ. 327–373.

- 189 თუ ამ ლოგიკას გავყვებით, ნეგატიურ თავისუფლებებს აბსოლუტური უპირატესობა ვერ იქნებათ, რადგან ნეგატიური თავისუფლებების მოქმედება და რეალიზება უნივერსალურად, ყველასთვის ვერ მოხერხდება, თუ არ ხდება მათი გავრცობა პოზიტიური თავისუფლებებით.
- 190 ნეგატიური თავისუფლებები ყველასთვის მხოლოდ იმ შემთხვევაში განხორციელდება, თუ პოზიტიური, ანუ, „შესაძლებლობების“ თავისუფლებებიც უზრუნველყოფილი იქნება. თავისუფლებებს ფასი არ აქვს, თუ არ ხდება მათი რეალიზება ყოველი მოქალაქისთვის სახელმწიფოს მიერ, მისდამი წაყენებული მოთხოვნის სახით.
- 191 როგორც წესი, სახელმწიფოს მიერ ორგანიზებული კეთილდღეობის გადანაწილების გარეშე შეუძლებელია თავისუფლებების რეალური უზრუნველყოფა საზოგადოების ყველა წევრისათვის. დასკვნის სახით უნდა ითქვას, რომ ნეგატიური და პოზიტიური თავისუფლებების გათანაბრება და მათზე ზრუნვა სახელმწიფო დონეზე უნდა მოხერხდეს.¹³⁰
- 192 „სოციალური უფლებების“ შემოღება, ესპინგ-ანდერსენის აზრით¹³¹, იმისკენ არის მიმართული, რომ ინდივიდის კეთილდღეობა აღარ იყოს დამოკიდებული მხოლოდ ბაზარზე, ანუ მოხდეს ინდივიდის დეკომოდიფიკაცია¹³². დეკომოდიფიკაცია ხდება მაშინ, როდესაც ინდივიდს სერვისი მიეწოდება, როგორც მისი უფლების განხორციელება და არა როგორც ქველმოქმედება.¹³³
- 193 აქედან გამომდინარე, მხოლოდ თეორიული და ილუზორული სამართლებრივი რეგულაციები არაა საკმარისი სოციალური სახელმწიფო უზრუნველყოფისთვის. მას აუცილებლად უნდა ახლდეს შესაბამისი სოციალური პოლიტიკა და ეკონომიკური სისტემა რომელიც უზრუნველყოფს სამართლის პრინციპებისა და ნორმატიული დებულებების პოლიტიკაში გატარებას და მის ეფექტიან რეალიზებას.

¹³⁰ გომბერტი, ტ., და სხვები, სოციალური დემოკრატიის საფუძვლები, სოციალური დემოკრატიის კურსი, ფრიდრიხ ებერტის ფონდი, თბილისი 2002. გვ. 9-10.

¹³¹ Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press.

¹³² დეკომოდიფიკაცია გულისხმობს, თუ რამდენად არის პიროვნების უზრუნველყოფა დამოკიდებული ბაზარზე, განსაკუთრებით პენსიის, უმუშევრობის სარგებლისა და სამედიცინო დაზღვევასთან მიმართებით. დეკომოდიფიკაცია ხელს უწყობს სოციალური დახმარებების მიმღებებსა და დასაქმებულებზე საბაზრო დამოკიდებულების შემცირებას. ე.ი. რაც ნაკლებია დამოკიდებულება ბაზარზე, მით მაღალია დეკომოდიფიკაციის ხარისხი.

¹³³ *დაკონიძე, ა.*, სოციალური პოლიტიკის ძირითადი საკითხები, GIPA. თბილისი 2014. გვ. 7.

4.4. სოციალური პოლიტიკა და კეთილდღეობის სახელმწიფო

ზოგადად, სოციალური პოლიტიკა განისაზღვრება,¹³⁴ როგორც სახელმწიფო 194
 ღონისძიებათა სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს რესურსების გადანაწილებას
 საზოგადოების სხვადასხვა ფენებს შორის და მიმართულია მოსახლეობის ცხოვრების
 ღონის ამადღებისკენ. სოციალური პოლიტიკა არის პროცესი, რომელიც აძლიერებს
 კეთილდღეობას.

ჯონ კენედის მიერ წარმოთქმული ფრაზის მიხედვით: "თუკი თავისუფალი 195
 საზოგადოება დიდად არ ეხმარება მათ, ვინც ღარიბია, არ შეუძლია იმ უმცირესობის
 დაცვაც, ვინც მდიდარია."¹³⁵ ამ წინადადებაში ჩადებულია საზოგადოების მასტაბი-
 ლიზებული, გამათანაბრებელი ფუნქცია. სოციალური პოლიტიკა დასავლური
 საზოგადოების როგორც პოლიტიკური, ასევე კულტურული ღირებულებების
 განმასხვავებელი ნიშანი და არსებობის წინაპირობაა.¹³⁶

პოლიტიკური სისტემა, რომელშიც სოციალური პოლიტიკა მთავრობის 196
 პრიორიტეტული მოღვაწეობის სფერო ხდება, სახელმწიფო თავის თავზე იღებს
 თავისი ყველა მოქალაქის კეთილდღეობაზე ზრუნვას (პენსიებით, უფასო
 სამედიცინო მომსახურებით, სოციალური დაზღვევით და ა. შ. უზრუნველყოფას).
 საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოს დოქტრინა პირველად დიდ
 ბრიტანეთში შემუშავდა, როდესაც ცალკეულ თეორიულ გააზრებებს პოლიტიკური
 გამოხატულება მისცა 1942 წელს ბევრიიჯის მოხსენებამ პარლამენტში, სადაც
 წარმოდგენილი იყო ასეთი სახელმწიფოს ჩამოყალიბების კონკრეტული პროგრამა.
 მეორე მსოფლიო ომის პერიოდში და ომის შემდგომ შემუშავდა პროგრამის
 რეალიზაციისათვის აუცილებელი საკანონმდებლო ბაზა. ამგვარი პოლიტიკა
 გულისხმობდა სახელმწიფოსა და პიროვნების ურთიერთობის ახლებურ გააზრებას
 საბაზრო ეკონომიკის პირობებში. სახელმწიფო თავის თავზე იღებდა
 პასუხისმგებლობას, საკუთარი მოქალაქეების უმრავლესობისათვის გადაეწყვიტა
 არსებული პოლიტიკური სისტემის პირობებში შექმნილი პრობლემები.¹³⁷

¹³⁴ ტერმინის განსაზღვრება იხ. *შელია, მ.*, სოციალური პოლიტიკა, თსუ, თბილისი, 2022. გვ.6.
¹³⁵ Inaugural Address of President John F. Kennedy, Washington, D.C. January 20, 1961 "If a free society cannot help the many who are poor, it cannot save the few who are rich."
¹³⁶ *Schmidt, M.*, Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationale Vergleich. Wiesbaden. 2005. S. 120.
¹³⁷ სოციალურ და პოლიტიკურ ტერმინთა ლექსიკონი-ცნობარი / [სარედ.: ჯგუფი: ედუარდ კოდუა და სხვ.; გამომც.: ლაშა ბერია] თბ.: ლოგოს პრესი, 2004 - 351გვ.; (სოციალურ მეცნ. სერია/რედ.: მარინე ჩიტაშვილი).

- 197 კეთილდღეობის სახელმწიფო პოლიტიკური ეკონომიკის სფეროში აღნიშნავს ისეთი ტიპის სახელმწიფოს, რომელშიც სახელმწიფო თავის თავზე იღებს მოქალაქეებისათვის უნივერსალური კეთილდღეობის მიწოდების ვალდებულებას/პასუხისმგებლობას.
- 198 სოციალური პოლიტიკის, როგორც მეცნიერების დარგის თვალსაზრისით, კეთილდღეობის სახელმწიფო ყველა ინდუსტრიულ საზოგადოებაში არსებობს, ოღონდ სხვადასხვა ფორმით. ამრიგად, კეთილდღეობის სახელმწიფო იმ კეთილდღეობის პროგრამებისა და ზოგადად სოციალური პოლიტიკის ერთობლიობად აღიქმება, რის ადმინისტრირებასაც ესა თუ ის ქვეყანა თავის ფარგლებში ეწევა.¹³⁸ ფართო გაგებით, კეთილდღეობის სახელმწიფო, შედგება ფულადი (პენსია, სოციალური დახმარება და ა.შ.) და არაფულადი ბენეფიტებისაგან (სერვისებისაგან). ეს უკანასკნელი მოიცავს აქტივობების ფართო სპექტრს: განათლება, ჯანდაცვა და, ზოგადად, საზოგადოების მოწყვლად ფენებზე ზრუნვის სერვისები.
- 199 საინტერესოა, რა კრიტერიუმებს უნდა აკმაყოფილებდეს ქვეყანა, რომ იგი „კეთილდღეობის სახელმწიფოდ“ მივიჩნიოთ? ამისთვის მნიშვნელოვანია შევამოწმოთ თუ რამდენად ასრულებს სახელმწიფო შემდგომ სამ, კეთილდღეობის სახელმწიფოსთვის დამახასიათებელ ფუნქციას¹³⁹: **პირველი**, კეთილდღეობის სახელმწიფო ცდილობს მეტ-ნაკლებად შეამციროს მატერიალური უთანასწორობა და სიღარიბე, რაც თავისუფალი ბაზრის პირობებში გარდაუვალ შედეგს წარმოადგენს. **მეორე**, ფუნქცია ისეთი სოციალური რისკებისგან დამზღვევის ფუნქციაა, რომლისგან დაზღვევასაც ბაზარი ვერ ახერხებს (ჯანმრთელობისა, უმუშევრობის დაზღვევა და ა.შ.). და **მესამე ფუნქცია** ბაზრის ფუნქციონირების გაუმჯობესებაა (განათლებით, პროფესიული მომზადება/გადამზადებით, შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკით, დანაზოგების მობილიზებით და ინვესტირებით და ა.შ.)

¹³⁸ დიკონიძე, ა., სოციალური პოლიტიკის ძირითადი საკითხები, GIPA. თბილისი 2014. გვ. 5.

¹³⁹ იხ. კეთილდღეობის სახელმწიფოს ფუნქციებისა და მექანიზმების შესახებ დეტალურად დიკონიძე, ა. სოციალური პოლიტიკის ძირითადი საკითხები, GIPA. თბილისი 2014. გვ. 9.

4.5. კეთილდღეობის სახელმწიფოს მოდელები

კეთილდღეობის სახელმწიფოები, მიუხედავად მათი საერთო მახასიათებლისა, ერთმანეთისაგან მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან. სოციალური პოლიტიკის თეორია¹⁴⁰ იცნობს შემდეგ მოდელებს¹⁴¹:

- **ლიბერალური (ანგლო-საქსური) მოდელი.** ლიბერალურ მოდელში გაერთიანებულია ავსტრალია, აშშ, ახალ ზელანდია, დიდი ბრიტანეთი, ირლანდია და კანადა. ამ მოდელის მიხედვით სახელმწიფო ცდილობს ძირითადად დაეხმაროს მხოლოდ მათ, ვინც ღარიბია და ეს დასტურდება სახელმწიფოს მიერ ჩატარებული საჭიროებების შეფასებით. საჭიროების შეფასების კრიტერიუმები მკაცრია და ხშირად დახმარების მაძიებლების სტიგმატიზაციას იწვევს. სოციალური ტრანსფერების ძირითადი მიმღები დაბალშემოსავლიანი ოჯახები არიან. ბენეფიტების ოდენობა არის მინიმალური, რათა ბენეფიციარს ჰქონდეს ანაზღაურებადი სამუშაოს მოძიების მეტი სტიმული. ლიბერალური მოდელის თანახმად:

- (1) სახელმწიფო შემწეობას გასცემს მხოლოდ უკიდურესად ღარიბი ადამიანებზე;
- (2) პირთა წრე არის უკიდურესად შეზღუდული, ხოლო შემწეობები, ძირითადად, მცირეა;
- (3) ემყარება სახელმწიფოს მიერ ნაკლებ ჩარევას და ცოტა სახელმწიფო სოციალურ სერვისს;
- (4) სოციალური სერვისები ძირითადად კერძო დაზღვევის მექანიზმებზეა გაყვანილი, რომელიც თავის მხრივ არ არის საყოველთაო;

ეს მოდელი, ცხადია არ გვთავაზობს სოციალური კრიზისების გადალახვის მდგრად საშუალებებს.

- **კონტინენტურ-ევროპული მოდელი, იგივე კონსერვატიული.** (მას ასევე ბისმარკისეულ მოდელს უწოდებენ) კონტინენტურ-ევროპულ მოდელში გაერთიანებულია: ავსტრია, ბელგია, გერმანია, იტალია, საფრანგეთი, შვეიცარია და ჰოლანდია. ამ რეჟიმებში მკაფიოდ აისახება ტრადიციები და

¹⁴⁰ პირველი სამი მოდელი გადმოცემულია ესპინგ-ანდერსენის კლასიფიკაციის მიხედვით. Esping-Andersen G. The Three World of Welfare Capitalism, Polity Press, 1990.

¹⁴¹ იხ. კეთილდღეობის სახელმწიფოს მოდელების შესახებ დეტალურად თავი 5. დიკონიძე, ა., სოციალური პოლიტიკის ძირითადი საკითხები, GIPA. თბილისი 2014.

კათოლიკური ეკლესიის გავლენა. სოციალურ სფეროში სახელმწიფოს ძირითადი როლი სხვადასხვა სოციალური ჯგუფისათვის განსხვავებული სტატუსის შენარჩუნების ხელშეწყობაა; მთავარი აქცენტი სოციალურ დაზღვევაზე კეთდება. აქედან გამომდინარე, ბენეფიტების უმეტესობა შენატანზეა დაფუძნებული: მაგალითად, უმუშევრობის, ხანდაზმულობის თუ მარჩენალის დაკარგვის შემთხვევაში მიღებული პენსიის თუ დახმარების ოდენობა გადახდილი სოციალური გადასახადის მიხედვით დაანგარიშდება. შესაბამისად, ასეთი ტიპის, კორპორატისტულ ქვეყნებში შემოსავლების გადანაწილება მაღალ და დაბალშემოსავლიან ჯგუფებს შორის მაინც მცირეა, მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფოს სოციალური დანახარჯი, როგორც წესი, საკმაოდ დიდია. იმისათვის, რომ შენარჩუნდეს ოჯახის სტრუქტურა, სახელმწიფოს მხრიდან ქალებს თითოეულ ბავშვზე საოჯახო ტრანსფერები ეძლევათ.

- **სკანდინავიური**, იგივე სოციალ-დემოკრატიული მოდელი. ამ მოდელის ქვეყნებს მიაკუთვნებენ სკანდინავიის ქვეყნებს (დანია, ნორვეგია, ფინეთი და შვედეთი). ამ მოდელის ძირითადი მახასიათებელი არის უნივერსალიზმი და სოციალური მოქალაქეობის მაღალი ხარისხი: ლიბერალური და კონსერვატიული რეჟიმებისაგან განსხვავებით, ხარისხიანი სახელმწიფო სერვისები ყველა მოქალაქისათვის არის განკუთვნილი. ამასთან, ის მოქალაქეები, რომლებიც სოციალურ შენატანს აკეთებენ, უფრო დიდი ოდენობის სოციალურ ტრანსფერებს იღებენ. დეკომოდიზაცია ხელს უწყობს ბაზრის მიერ წარმოქმნილი უთანასწორობის და სიღარიბის მინიმუმამდე დაყვანას. სოციალ-დემოკრატიული მოდელის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი მახასიათებელი იმაში მდგომარეობს, რომ დასაქმება, განსაკუთრებით კი ქალების, აბსოლუტურ პრიორიტეტს წარმოადგენს. ამ სფეროში სკანდინავიური ქვეყნები ინოვაციური მიდგომებით გამოირჩევიან შესაბამისად, ეს ქვეყნები დასაქმებისათვის ხელსაყრელ გარემოს უქმნის როგორც მაღალკვალიფიციურ, ისე დაბალკვალიფიციურ მუშახელს. ეს ლოგიკურიცაა, რადგან უნივერსალური კეთილდღეობის რეჟიმში სერვისებისა და ბენეფიტების მიწოდებას დიდი ფინანსური რესურსი სჭირდება, რომლის ძირითადი წყაროც სწორედ დასაქმებულთა მიერ გადახდილი გადასახადებია. ამ ქვეყნებში სახელმწიფო მხოლოდ მაშინ კი არ ერევა, როცა ოჯახი ვეღარ ართმევს თავს დაკისრებულ ფუნქციებს, არამედ სახელმწიფო იმთავითვე საკუთარ თავზე იღებს ბავშვებზე, მოხუცებულებზე, შშმ პირებზე ზრუნვას და შესაბამის ხარჯებს მთელ საზოგადოებაზე ანაწილებს.

კონტინენტურ-ევროპულ მოდელსა და სკანდინავიურ-ნორდიკულ მოდელებს შორის არის როგორც მსგავსება, ასევე - განსხვავება.¹⁴² 201

✓ **მსგავსება:**

ორივე მოდელში, სახელმწიფოსთან ერთად გათვალისწინებულია დამსაქმებელის სოციალური პასუხისმგებლობა;

სხვადასხვა მასშტაბით, თუმცა ორივე მოდელი ითვალისწინებს იმ ადამიანების დაცვასაც, რომლებიც დასაქმებულები არ არიან და, შესაბამისად, კერძო ან სახელმწიფო დაზღვევა არ აქვთ.

✓ **განსხვავება:**

კონტინენტური უფრო მეტად ორიენტირებულია დაზღვევაზე, ხოლო ნორდიკული უფრო მეტად შემწეობებზე; შესაბამისად, როგორც დაზღვეულ ისე დაუზღვეველ პირებს მაქსიმალურად თანასწორ მიდგომებს სთავაზობს.

➤ **სამხრეთევროპული მოდელი. ამ მოდელის ქვეყნებს მიეკუთვნება¹⁴³**

მაგალითად, ესპანეთი, იტალია, საბერძნეთი და პორტუგალია. ამ სახელმწიფოებს მრავალი საერთო მახასიათებელი აქვთ, რაც მათ განასხვავებს დანარჩენი ევროპული რეჟიმებისაგან. პირველი არის სოციალური დაზღვევის სისტემების ფრაგმენტულობა. საერთო ეროვნული დაზღვევის სისტემის პარალელურად არსებობს სექტორული და პროფესიული დაზღვევის მრავალი სქემა. გარდა ამისა, ის ინდივიდები, რომლებსაც არავითარი შენატანი არ აქვთ გაკეთებული, როგორცაა მაგ. ახალგაზრდა უმუშევრები, სახელმწიფოსაგან არანაირ ფულად დახმარებას არ იღებენ. მარტოხელა მშობლებისათვის განკუთვნილი დახმარება მინიმალურია. ამ ქვეყნების განსაკუთრებულობაა, ტრადიციულად ძლიერი ოჯახური დახმარება, რომელიც გარკვეულწილად აბალანსებს კეთილდღეობის სისტემის ამ ნაკლოვანებებს, მაგრამ ყველაზე მოწყვლად ჯგუფებს - დიდი ხნის უმუშევრებს, ახალგაზრდებს, არაფორმალურად დასაქმებულებს და სოფლის მეურნეობაში დასაქმებულებს - საკუთარ სირთულეებთან გამკლავება, როგორც წესი, სახელმწიფოს დახმარების გარეშე უხდებათ. ამ

¹⁴² შემეცნებითი ინტერნეტ პლატფორმა „კომენტარი“. ავტორი ნინო ხელაძე, როგორია სოციალური დაცვის ევროპულ-კონტინენტური და სკანდინავიური მოდელები? <https://komentari.ge/article/rogoria-sotsialuri-datsvis-evropul-kontinenturi-da-skandinaviuri-modelebi/>. (ნანახია: 10.03.2023).

¹⁴³ იტალიელი ავტორი, მაურიციო ფერერა (Ferrera, 2008).

ნაკლოვანებების ფონზე უნივერსალური სამედიცინო მომსახურება ამ სამხრეთევროპული მოდელის მთავარი დადებითი გამოწვევაა.

- **აღმოსავლეთაზიური მოდელი.** დასავლური ქვეყნებისგან განსხვავებით, აღმოსავლეთ აზიის ქვეყნებში (იაპონია, სამხრეთ კორეა, სინგაპური, ტაივანი, ჰონგ-კონგი) კეთილდღეობის რეჟიმები მხოლოდ მე-20 საუკუნის მეორე ნახევარში შეიქმნა და მათ აქვთ რამდენიმე საერთო მახასიათებელი.¹⁴⁴ პირველ რიგში, ამ ქვეყნებში სოციალური პოლიტიკის მთავარი მიზანი ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობაა და არა დეკომოდიფიცირება ან სოციალური უფლებების უზრუნველყოფა. ყველა ძირითად სოციალურ პროგრამას მკაფიო ეკონომიკური ამოცანა აქვს. მაგალითად, უნივერსალური განათლება და საბაზისო ჯანდაცვა მუშახელის პროდუქტიულობას ზრდის, ხოლო სავალდებულო დაზღვევის ფონდების მეშვეობით კი, დიდი ოდენობის საინვესტიციო კაპიტალის მობილიზება ხდება. ამ სტრატეგიის ნაკლოვანება ისაა, რომ საზოგადოების მოწყვლადი ჯგუფებისათვის, რომლებიც ეკონომიკურად ნაკლებად პროდუქტიული არიან, არ არსებობს სოციალური დაცვის ძირითადი გარანტიები, როგორცაა მინიმალური ხელფასი, უმუშევრობის დაზღვევა თუ სამუშაოდან უმიზეზოდ დათხოვნისგან დაცვა. ანალოგიურად, სოციალური დახმარების მექანიზმები ყველა აღმოსავლეთაზიურ ქვეყანაში სუსტად არის განვითარებული.

202

ზოგადად, ე.წ. სკანდინავიურ-ნორდიკული მოდელი ყველაზე წამატებულად მიიჩნევა. ამას ადასტურებს ის, რომ რეგიონში ცხოვრების საკმაოდ მაღალი სტანდარტებია. 5 ნორდიკული ქვეყანა (ნორვეგია, ისლანდია, დანია, შვედეთი და ფინეთი) ერთ სულ მოსახლეზე მთლიანი შიდა პროდუქტის გაანგარიშებით მსოფლიოს 25 საუკეთესოს შორისაა.¹⁴⁵ ბედნიერების ინდექსის მიხედვით საუკეთესო ათეულის ნახევარი, სტაბილურად, ამ რეგიონის ქვეყნებით არის დაკავებული.¹⁴⁶ მიუხედავად გარკვეული განსხვავებებისა, მთელ რეგიონში გვხვდება სახელმწიფოს მიერ შეთავაზებული

¹⁴⁴ Jones, C. The Pacific Challenge: Confucian Welfare State, in Catherine Jones (ed.) New Perspectives on the Welfare State in Europe, Routledge, 1993,; Goodman, R. & Peng, I. The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-building, in G. Esping-Andersen (ed.) Welfare States in Transition, London, 1996: Kwon H., Beyond European Welfare Regimes: Comparative Perspectives on East Asian Welfare Regimes, Journal of Social Policy, 26 (4) 1997; Gough, I., Globalization and Regional Welfare Regimes: The East Asian Case, Global Social Policy 1:163, 2004,; Holliday, I., Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia, Political Studies 2000.

¹⁴⁵ <https://www.worldometers.info/gdp/gdp-per-capita/>.(ნანახია: 10.03.2023).

¹⁴⁶ <https://worldhappiness.report/>.(ნანახია: 10.03.2023).

გამორჩეული სოციალური სერვისები. ნორდიკული ქვეყნები, განსაკუთრებით კი შვედეთი, სამაგალითო სოციალურ სახელმწიფოდ მიიჩნევა.

203

საქართველოს ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების ფარგლებში ადებული აქვს ვალდებულება, რომლის თანახმად მხარეები გააგრძელებენ თანამშრომლობას სოციალური დაცვის ხელშესაწყობად. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია ვიცოდეთ რა ტიპის მოდელი შეიძლება იყოს ყველაზე მეტად რელევანტური ქართული რეალობისთვის.

204

საინტერესოა, ქართველი ავტორების მიერ საქართველოს კეთილდღეობის შეფასება ესპინგ-განდერსენის ტიპოლოგიით. 1991-2013 წლების საქართველოში კეთილდღეობის სხვადასხვა ასპექტების (საპენსიო უზრუნველყოფის და ჯანდაცვის სისტემები, შრომის ბაზრის პოლიტიკა და სოციალური სარგებლები) ანალიზის მიხედვით, შეინიშნება სოციალური დაცვის სხვადასხვა დარგის პოლიტიკის არაერთგვაროვნება.¹⁴⁷ ზოგიერთი მეცნიერის აზრით იკვეთება ლიბერალური სოციალური პოლიტიკის ფორმირების ტენდენცია. რეკომენდირებულად თვლიან კონსერვატიული, ბისმარკისული მოდელის დანერგვას,¹⁴⁸ რადგან მისი დანერგვა გერმანიაში საკმაოდ ეფექტიანი აღმოჩნდა, რამდენადაც იგი აწესრიგებდა სამუშაო ძალის სისტემურ საფუძველზე დაქირავების პირობებს და მშრომელებისა და მათი ოჯახებისთვის მაღალი დონის სოციალური დაცვის გარანტიას იძლეოდა, მთელი საქმიანი პერიოდისა და შემდგომი ცხოვრების მანძილზე. ბისმარკისულ მოდელს საფუძველად დაედო სოციალური დაზღვევა, რომელიც მოიცავდა ხელფასის, საპენსიო ასაკის, სოციალური სტანდარტების შესაბამისი პენსიის ოდენობის, შემწეობებისა და სამედიცინო დახმარების ხარისხის განსაზღვრას.¹⁴⁹ მიუხედავად სკანდინავიური მოდელის ჩამოთვლილი დადებითი მახასიათებლებიდან, ნათელია, რომ საქართველოს, როგორც განვითარებადი ქვეყნისთვის, ამ კურსის აღება პირდაპირ ამ მოდელის დანერგვისაკენ, გულუბრყვილო ნაბიჯი იქნებოდა. მხოლოდ პროგრესული გადასახადების დაწესება და სახელმწიფოს როლის გაძლიერება საკმარისი არ იქნება ასეთი ძლიერი სისტემის შესაქმნელად.¹⁵⁰ ქვეყანამ მმართველობის (მაგ. ანტიკორუფციული პოლიტიკა, დემოკრატია, სამართლებრივი სახელმწიფო და ა.შ.) გარკვეულ დონეს

¹⁴⁷ ვერულავა, თ., VI საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენცია “სივრცე, საზოგადოება, პოლიტიკა“ მიძღვნილი ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის 100 წლის იუბილისადმი თუზისები. თსუ, თბილისი, 2018, გვ. 85.

¹⁴⁸ გელიტაშვილი, ნ., ევროკავშირთან თავსებადი სოციალური დაცვის მოდელი საქართველოში. დისერტაცია, თსუ. გვ. 177.

¹⁴⁹ იქვე. გვ. 177.

¹⁵⁰ იქვე. გვ. 178.

უნდა მიაღწიოს, რომ სახსრებისა და რესურსების თანაბარ და სამართლიან განაწილებაზე შეიძლებოდეს ფიქრი.

205

2006 წელს განხორციელებული ჯანდაცვის სისტემის რეფორმის მთავარ პრინციპს შეადგენდა სექტორის სრული მარკეტიზაცია: კერძო მიწოდება, ლიბერალური რეგულირება და მინიმალური ზედამხედველობა. სახელმწიფო ჯანდაცვითი პროგრამები ვრცელდებოდა მოსახლეობის მხოლოდ გარკვეულ ჯგუფებზე, კერძოდ: სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი მოსახლეობა, კომპაქტურად დასახლებულ პუნქტებში მცხოვრები იძულებით გადაადგილებული პირები, პედაგოგები. 2013 წლიდან მოქმედებს საყოველთაო ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამა, რომელიც მიზნად ისახავდა, მოსახლეობა უნივერსალურად მოიცვას (თუმცა მოგვიანებით იგი შეიცვალა). ამგვარად, საქართველოს ჯანდაცვის პოლიტიკა შეიძლება კლასიფიცირდეს როგორც ძირითადად ლიბერალური, თუმცა ბოლო ტენდენციებით იგი ვითარდება სოციალ-დემოკრატიული (კონსერვატიული მოდელის) მიმართულებით.

206

ამდენად, ესპინგ-ანდერსენის მიერ შემუშავებული კეთილდღეობის სახელმწიფოს თეორიის მიხედვით იგი შეიძლება კვალიფიცირდეს, როგორც ჰიბრიდული, არასტაბილური სოციალური პოლიტიკის ქვეყანა, რომელშიც ძირითადად ლიბერალური მოდელი ჭარბობს.

207

ზოგადად, სუსტად განვითარებული სახელმწიფოს და საქველმოქმედო კეთილდღეობის ფონზე, ძირითადი როლი ტრადიციულად ძლიერ ნათესაურ კავშირებს ენიჭება. საჭიროების შემთხვევაში, ინდივიდების ძირითად საყრდენს როგორც ფულადი დახმარების, ასევე ზრუნვის და სოციალური მომსახურებების შეძენის მხრივ, ოჯახი წარმოადგენს. განათლების გამოკლებით, სახელმწიფოს მთლიანი სოციალური დანახარჯი საკმაოდ მცირეა.¹⁵¹ ამასთან, აღსანიშნავია, რომ აღმოსავლეთ-აზიური საზოგადოებები დასავლური ტიპის კეთილდღეობის სახელმწიფოს გარკვეულ საფრთხედ აღიქვამენ,¹⁵² რადგან მიიჩნევენ, რომ მან შესაძლოა ოჯახური ტრადიციების შესუსტება გამოიწვიოს.

208

მთლიანობაში, კეთილდღეობის ძირითად მოდელებს შორის სოციალ-დემოკრატიული ე. წ. სკანდინავიური მოდელი ყველაზე ეფექტურად ითვლება. რაც მაშინვე არ ნიშნავს იმას რომ მისი პირდაპირ გადატანა და დანერგვა, ყველა, თავისი

¹⁵¹ დიკონიძე, ა., სოციალური პოლიტიკის ძირითადი საკითხები, GIPA. თბილისი 2014. გვ. 19.

¹⁵² Goodman, R. & Peng, I., The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-building, in G. Esping-Andersen (ed.) Welfare States in Transition, London: Sage 1996.

ეკონომიკური, კულტურული და პოლიტიკური განვითარებიდან გამომდინარე ყველა ქვეყანაში უპირობოდ შესაძლებელია.

4.6. სოციალური საბაზრო ეკონომიკა

ყველა ეკონომიკური ან სოციალურ-ეკონომიკური კონცეფცია წარმოიქმნება მანამდე 209
 შემუშავებული თეორიების და უკვე გამოთქმული თვალსაზრისის საფუძველზე.
 გამონაკლისს არც სოციალური საბაზრო ეკონომიკის კონცეფცია წარმოადგენს.
 გერმანული სოციალური საბაზრო მეურნეობის კონცეფციის (Soziale Marktwirtschaft)
 ბაზას წარმოადგენს ორდოლიბერალიზმის თეორია (Ordoliberalismus). ამასთან,
 ორდოლიბერალიზმი, არსებითად, წარმოადგენს ნეოლიბერალიზმის თეორიის
 (Neoliberalismus) გერმანულ ვარიანტს¹⁵³, რომელიც, თავის მხრივ, დაფუძნებულია
 კლასიკური ლიბერალიზმის (Liberalismus) თეორიაზე. 1950-იანი წლებიდან, „სოცია-
 ლური საბაზრო ეკონომიკის“ ცნება იქცა გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის
 რეალური ეკონომიკური სისტემის აღმნიშვნელად¹⁵⁴. თუმცა მალე შესაძლებელი
 გახდა "სოციალური საბაზრო ეკონომიკის შინაარსის ინტერნაციონალიზაცია წმინდა
 კაპიტალიზმის ცნებაში".¹⁵⁵

სოციალური საბაზრო ეკონომიკის კონცეფცია, როგორც ერთის მხრივ თავისუფალი 210
 ბაზრის და მეორეს მხრივ სახელმწიფოს მიერ მართული ეკონომიკის ალტერნატივა,
 შეიქმნა მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის
 აღსადგენად. "სოციალური საბაზრო ეკონომიკის კონცეფცია არსებითად ეფუძნება ე.
 წ. ფრაიბურგის სკოლის სამეცნიერო შრომებს.¹⁵⁶

სოციალურ საბაზრო ეკონომიკის თეორიის ამოსავალ წერტილს წარმოადგენს იდეა 211
 იმისა, რომ აქამდე არც წმინდა ეკონომიკურ ლიბერალიზმს და არც წმინდა ცენტრ-
 ლურ ადმინისტრაციულ ეკონომიკას არ მიუღწევია იმგვარი ეკონომიკური წესრიგის
 შექმნისათვის, რაც მისაღები იქნებოდა ასევე ჰუმანიტარული თვალსაზრისით.
 ამდენად, აღნიშნული კონცეფციის დამფუძნებლებს სოციალური საბაზრო ეკონომიკა

¹⁵³ ერჰარდი, ლ., კეთილდღეობა ყველასათვის. თბილისი 2011.

¹⁵⁴ Peters, H., Die Geschichte der sozialen Versicherung 2000, S. 47.

¹⁵⁵ Spangenberg, M., Rheinischer Kapitalismus und seine Quellen in der Katholischen Soziallehre, 2011, S. VIII.

¹⁵⁶ რომელთა მნიშვნელოვანი წარმომადგენლები იყვნენ (პოლიტიკონომისტი ვალტერ ოიკენი (1891-1950) და იურისტი ფრანც ბიომი. მათთან ერთად სოციალური საბაზრო ეკონომიკის კონცეფცია თეორიულად შემუშავებულ იქნა ვილჰელმ რიოპკეს (1899- 1966), ალექსანდერ რიუსტოვის (1885-1963), ალფრედ მიულერ-არმაკისა (1901-1978) და სხვათა მიერ, რომლის პოლიტიკური განხორციელებაც გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში მოხდა ლუდვიგ ერჰარდის (1897-1977), ხოლო ავსტრიაში, - იულიუს რააბის(1891-1964) ხელმძღვანელობით.

წარმოედგინათ „მესამე გზად“, რომელიც ეკონომიკური პროცესების კონტროლს არ ტოვებს მხოლოდ ბაზარზე „უხილავი ხელის“ პირობებში და იმავდროულად - ძალაუფლებისა და ცენტრალიზაციის ბოროტად გამოყენების თავიდან ასაცილებლად და სამართლიანი განაწილებისა და თანაბარი შანსების უზრუნველსაყოფად, მათ უქვემდებარებს ex ante (წინასწარ) შემუშავებულ ჩარჩო-პირობათა პრინციპებს.¹⁵⁷

212

სოციალური საბაზრო ეკონომიკის კონცეფცია გაიგება არა მხოლოდ როგორც ეკონომიკური კონცეპცია, არამედ, იმავდროულად, როგორც ერთობლივი თანაცხოვრების წესრიგის იდეა, რაშიც შესაძლებელია თავისუფლების, სოციალური სამართლიანობისა და ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის ელემენტების ერთმანეთთან მორგება. მის ძირითად ჰიპოთეზას წარმოადგენს ის, რომ მზრუნველი ეკონომიკური სისტემა (წესრიგი) წარმოუდგენელია, მისი მთლიან საზოგადოებაში ჩართვის გარეშე¹⁵⁸

213

ამგვარად, სოციალური საბაზრო ეკონომიკის კონცეფცია ემყარება იმ მსოფლმხედველობას, რომ ეკონომიკური წესრიგი ერთი მხრივ დაფუძნებული უნდა იყოს სოციალურ წესრიგზე¹⁵⁹, მის ზნეობაზე, ფასეულობებსა და მიზნებზე, ხოლო, მეორე მხრივ, სოციალურ-პოლიტიკურად სასურველი არხებით მას უნდა მართავდეს სახელმწიფო, ინსტიტუტების საშუალებით.¹⁶⁰

214

ეკონომიკური იმპერატივები ყოველთვის უნდა განიხილებოდეს, სოციალურ მოთხოვნებზე დაქვემდებარებულად, რადგან ეკონომიკის ამოცანაა ხელი შეუწყოს სოციალური მოთხოვნების მიღწევას.¹⁶¹ ეკონომიკის შესახებ არსებული, ამ სპეციფიკური სოციალურ-პოლიტიკური ხედვით, შეიძლება აიხსნას, ის თუ რატომ არის მრავალი წლის განმავლობაში სოციალური პასუხისმგებლობა გერმანიაში გაგებული პოლიტიკის და არა ეკონომიკის ამოცანად.¹⁶²

¹⁵⁷ დეტალურად იხ. *Eucken, W.*, Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung, in: *Ordo* Band 2, 1949, S. 1–99. 1949, S. 18.

¹⁵⁸ *Röpke, W.*, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart. Rentsch, Erlenbach ZH 1942, Bern, 1979, S. 161f; *Müller-Armack, A.*, Diagnose unserer Gegenwart. Zur Bestimmung unseres geistesgeschichtlichen Standorts. Bertelsmann, Gütersloh 1949; 2. erweiterte Auflage: Haupt, Bern/Stuttgart 1981, S.104).

¹⁵⁹ „სოციალური წესრიგი“, მოითხოვს ფართო გაგებით განმარტებას. მასში უნდა ვიგულისხმობთ არა მხოლოდ ვიწრო გაგებით, სოციალური კანონმდებლობა არამედ, ეკონომიკური პოლიტიკის მეთოდებში. ის ნიშნავს უფრო მეტს ვიდრე საბიუჯეტო, საფინანსო და სავალუტო პოლიტიკის წესრიგი. ის ასევე მოიცავს სოციალური ბინათმშენებლობის პრობლემას, მოწყვლადი პირების მხარდაჭერას და რიგ სხვა ამოცანებს. ამ გაგებით, სოციალური წესრიგი გულისხმობს ადამიანური და საზოგადოებრივი ცხოვრების ყოვლისმომცველსა და ყოფითი ყველა სფეროს ხდომილებას.

¹⁶⁰ *ხიზანიშვილი, ვ.*, „სოციალური საბაზრო ეკონომიკა“, თბილისი 2020. გამომცემლობა „ლოი“. გვ 11.

¹⁶¹ *Barry, S.*, Culture and Society: A Sociological Critique of Neoliberalism Open University Press, 2003 Economy, გვ.108.

¹⁶² *ხიზანიშვილი, ვ.*, „სოციალური საბაზრო ეკონომიკა“, თბილისი 2020. გამომცემლობა „ლოი“. გვ 13.

სოციალური საბაზრო ეკონომიკის¹⁶³ ძირითად ელემენტს წარმოადგენს ბაზარზე თავისუფლების პრინციპის სოციალურ თანასწორობასთან შეკავშირება, მას მიუღერ-არმაკი „ირენიული (მშვიდობის) ფორმულის“ (Die irenische Formel) სახით აღნიშნავდა.¹⁶⁴ აღნიშნულ მოდელში სახელმწიფოს უმთავრესი ამოცანაა, პრივილეგიების გარეშე უზრუნველყოს თავისუფალი და კეთილსინდისიერი კონკურენციის არსებობა. იგი გადანაწილების გზით ასევე უზრუნველყოფს თითოეული მოქალაქის ღირსეულ არსებობას და ზრუნავს მათი შანსების თანასწორობისთვის.¹⁶⁵ სოციალური საბაზრო ეკონომიკა, თავისი ქვაკუთხედებით (თავისუფლება, კონკურენცია, საკუთრება, პასუხისმგებლობა და სოლიდარობა) ქმნის კეთილდღეობას ყველასთვის.

4.7. სოციალური სისტემების მნიშვნელობა სოციალური უსაფრთხოებისათვის

სოციალური სახელმწიფოს 3 ელემენტიდან, ეკონომიკური თანასწორობასა და სოციალურ სამართლიანობასთან ერთად, სოციალური სახელმწიფოს მისაღწევად თანაბრად მნიშვნელოვანია სოციალური უსაფრთხოება. სამივე ელემენტი ერთმანეთს ავსებს და მათი ერთობლიობა ქმნის სოციალური სახელმწიფოს მიღწევის წინაპირობას. თუკი ეკონომიკურ თანასწორობას ყველაზე უკეთ სოციალური საბაზრო ეკონომიკა უზრუნველყოფს,¹⁶⁶ ხოლო სოციალური სამართლიანობის მისაღწევად ადამიანის ცალკეული სოციალური უფლებების გარანტირება არის მნიშვნელოვანი, **სოციალური უსაფრთხოების მისაღწევად გადამწყვეტად მნიშვნელოვანია, ეფექტიანი სოციალური სისტემების არსებობა.** სწორედ სისტემაზე დაფუძნებით ფორმირდება კონკრეტული მექანიზმი, რომელიც შემდგომ წარმოშობს პირის სამართალსუბიექტობას და შესაბამისად კონკრეტული მოთხოვნის უფლებას.

სოციალური დაცვის სისტემა მოიცავს - მოქალაქეთა ცხოვრების დონის სხვადასხვა მიზეზით გაუარესებისას, სოციალური რისკებისგან დამცავი ეკონომიკური, სოციალური, სამართლებრივი, ორგანიზაციული, სამედიცინო და ტექნიკურ ღონისძიებათა მექანიზმებს.

¹⁶³ სოციალურ საბაზრო ეკონომიკის მოდელი გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ეკონომიკურ მოდელს წარმოადგენს.

¹⁶⁴ Müller-Armack, A., Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur sozialen Marktwirtschaft und zur europäischen Integration. Rombach, Freiburg 1966; Haupt, Bern/Stuttgart 1976 S. 243.

¹⁶⁵ ხიზანიშვილი, ვ., „სოციალური საბაზრო ეკონომიკა“, თბილისი 2020. გამომცემლობა „ლოი“. გვ 14.

¹⁶⁶ იქვე.

სოციალური დაცვის სისტემის ეფექტიანი ადმინისტრირების მიზანია – სახელმწიფო შემოსავლის გადანაწილებით უზრუნველყოფილი იქნას მოსახლეობის ცხოვრების დონისა და ხარისხის დადგენილი სტანდარტები, მოსახლეობის მოწყვლადი ფენების ნაწილისათვის სოციალური სოლიდარობის პრინციპის რეალიზებით.

219 დღეს, სოციალური დაზღვევის სისტემის ფუნქციონირება თანამედროვე სახელმწიფოს ძირითად ამოცანათა რიგში პირველია. მნიშვნელოვანია, რომ მოსახლეობას ჰქონდეს უსაფრთხოების გარანტია, რომ თუ ის სოციალური პრობლემის, რისკების წინაშე აღმოჩნდება, იგი უზრუნველყოფილი იქნება ისეთი სოციალური მხარდაჭერით, რითაც შეუნარჩუნდება ის მატერიალური მდგომარეობა, რომელიც მას რისკის რეალიზაციამდე ჰქონდა.

220 სოციალური დაცვა აღიარებს ორ ინსტრუმენტს - 1. დაზღვევაზე და 2. საგადასახადო სისტემაზე დაფუძნებულ ფინანსურ ინსტრუმენტებს, რომლებმაც უნდა დაიცვან მოქალაქეები სიღარიბისაგან. სოციალური დაზღვევის სისტემა წარმოადგენს ეროვნულ ეკონომიკაში ჩაშენებულ მექანიზმს, რაც იწვევს ერთი სისტემის ცვლილებების გავლენას მეორეზე და, პირიქით.¹⁶⁷ ხოლო საგადასახადო სისტემაზე დაფუძნებული სისტემა, მეტად უნივერსალურია. იგი მოსახლეობის მეტ ნაწილს წვდება.

221 სოციალური დაზღვევის სისტემა უზრუნველყოფს სოციალური რისკების დაზღვევას. ამგვარი რისკები კაცობრიობის განვითარების ყველა ეტაპზე არსებობდა, და დღესაც არსებობს, გლობალიზაციასთან ერთად კი მათი რაოდენობა და საფრთხის მოცულობაც ეტაპობრივად იზრდებოდა. ქვეყნების უმრავლესობაში, სოციალური რისკები ინდივიდუალურია.

222 თუმცა, იგი შეიძლება დაჯგუფდეს ორი მიმართულებით: ტექნოგენური და სოციოგენური. უნდა განისაზღვროს თითოეული რისკის წარმოქმნის ფაქტორი. ასევე უნდა დაჯგუფდეს სოციალური რისკები, რომელთა წარმოქმნას აქვს ტექნოგენური ხასიათი და სოციალური რისკი, რომელიც უშუალოდ სოციალური სუბიექტის თავისებურებებსა და შესაძლებლობებზე არის დაფუძნებული. ტექნოგენური რისკები თავისი ბუნებით დაკავშირებულია ადამიანების მიერ შექმნილი ტექნიკური ობიექტების საქმიანობასთან, რომელთა მუშაობის პროცესში შეიძლება წარმოიქმნას სარისკო სიტუაცია (ავარიები, კატასტროფები), რაც გამოიწვევს ისეთი ზარალის მიღებას, რომელიც გააუარესებს სოციალურ მდგომარეობას. ამიტომ მნიშვნელოვანია

¹⁶⁷ *მელოიანი-ფუტარაძე, ლ.*, სოციალური დაზღვევის როლი მოსახლეობის სოციალური რისკებისაგან დაცვაში. დისერტაცია/ ბსუ. ბათუმი. 2013. გვ. 5.

ასეთი რისკების ინდიკატორად აღებულ იქნას სოციალური სუბიექტის შესაძლო შედეგი და არა ობიექტის მდგომარეობა, რომელზეც ეს რისკები ზემოქმედებენ.¹⁶⁸

სოციალური რისკი უნდა განისაზღვროს, როგორც სუბიექტის მდგომარეობა, რომელშიც ის აღმოჩნდება გაუთვალისწინებელი და არაკონტროლირებადი მოვლენების ზემოქმედების შედეგად.

223

სოციალური დაცვის ფორმებს მიეკუთვნება:

224

- ა) სოციალური დაზღვევის სხვადასხვა სახეობა (საპენსიო, სამედიცინო, უბედური შემთხვევებისგან საწარმოში/სამუშაო ადგილზე, უმუშევრობისგან);
- ბ) სოციალურ დაცვა შემწეობის სხვადასხვა სახეობებით;
- ვ) შრომის დაცვის ეროვნული სისტემები;
- გ) სახელმწიფოს დახმარებას განათლების მიღებაზე;
- დ) საწარმოების დონეზე სოციალური დაცვის სისტემები.

მსოფლიოს განვითარებულ, სოციალური სისტემის ქვეყნებში მოქალაქეებს სოციალური დაცვის ფარგლებში აქვთ უფლება მიიღონ ფინანსური სახის მხარდაჭერა:

225

- უმუშევრობაზე;
- სიბერეზე;
- საწარმოში უბედურ შემთხვევაზე და პროფესიულ დაავადებებზე;
- ავადმყოფობაზე;
- ოჯახის შექმნაზე;
- დედობაზე.

ზოგადად არსებობს სახელმწიფო და კერძო სოციალური დაზღვევის სქემები. ისინი განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან. უპირველესად იმით რომ სახელმწიფო სოციალური დაზღვევა სოციალური უსაფრთხოების ნაწილია და **სავალდებულოა** ან/და ფისკალური სუბსიდირებით ხორციელდება და სოციალური უსაფრთხოების გარანტიას ქმნის.¹⁶⁹ ზოგიერთის აზრით, სავალდებულო სოციალური დაზღვევის პროგრამები ინდივიდუალური თავისუფლების შეზღუდვაა.

226

227

¹⁶⁸ იქვე. *მელოიანი-ფუტკარაძე, ლ.*, სოციალური დაზღვევის როლი მოსახლეობის სოციალური რისკებისაგან დაცვაში. დისერტაცია/ ბსუ. ბათუმი. 2013. გვ. 16.

¹⁶⁹ როგორც მაგალითად სავალდებულო საპენსიო შენატანი საქართველოში.

საქართველოში სოციალური დაცვის სისტემაში შეიძლება გამოვყოთ შემდეგი მექანიზმები, რომელიც განხილული იქნება სახელმძღვანელოს მეორე ნაწილში:

- ✓ სოციალური დახმარების/შემწეობის მექანიზმი
- ✓ საპენსიო უზრუნველყოფა
- ✓ ჯანმრთელობის დაზღვევა
- ✓ ბავშვის და ოჯახის სოციალური დაცვა
- ✓ დასაქმების მექანიზმი (უმუშევრების დაზღვევა საქართველოში არ არსებობს).
- ✓ სოციალური საცხოვრისით უზრუნველყოფა (ძალიან შეზღუდულად თუმცა საქართველოში მაინც არსებობს აღნიშნული მექანიზმი)
- ✓ სპეციალური სოციალური მხარდაჭერის მექანიზმი იძულებით გადაადგილებულ პირებისადმი
- ✓ სოციალური მხარდაჭერის მექანიზმი შშმ პირებისადმი

228

სოციალური დაცვის სისტემის ჩამოთვლილი მექანიზმი ჩვენ ქვეყანაში ძირითადად სუსტად, ფრაგმენტულად და არასისტემურად არის განვითარებული. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ დამოუკიდებლობის მიღწევის შემდეგ სოციალური სისტემის განვითარების მიხედვით, მასში აღინიშნება სუსტი პროგრესი. ასეთად შეგვიძლია მივიჩნიოთ ჯანმრთელობის საყოველთაო დაზღვევის რეფორმა¹⁷⁰, ასევე საპენსიო რეფორმა¹⁷¹.

4.8. ქართული სოციალური დაცვის სისტემა

ფულადი სოციალური დახმარების პროგრამები:

229

საქართველოში სოციალური ტრანსფერების **სამი ძირითადი ტიპი** გვხვდება და თითოეული მათგანი უკვე 15 წელზე მეტია, რაც გაიცემა.

1. **ასაკობრივი პენსია** ყველაზე მნიშვნელოვანი ტრანსფერია და ითვალისწინებს საპენსიო ასაკს (60 წელი ქალებისთვის და 65 წელი მამაკაცებისთვის). საპენსიო ტრანსფერის რაოდენობა თვეში 220-300 ლარია. რაც საშუალო ხელფასის (თვეში 1,200) დაახლოებით 18%-ია.

¹⁷⁰ 2013-2014 წელს საქართველოში ამოქმედდა საყოველთაო ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამა, საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის ამოქმედებით საქართველოს მოსახლეობას გაუჩნდა მნიშვნელოვანი სოციალური გარანტიები.

¹⁷¹ დაგროვებითი საპენსიო რეფორმის შემდეგ, 2018 წელს საქართველოში ამოქმედდა ახალი საპენსიო სისტემა.

2. **სოციალური პაკეტი** გაიცემა შემდეგი კატეგორიის პირებზე: ობლები, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები, პოლიტიკური რეპრესიების მსხვერპლი პირები და პირები, რომლებმაც დაკარგეს ოჯახის წევრი შეიარაღებულ კონფლიქტებში. ტრანსფერების მოცულობა განსხვავდება ბენეფიციართა კატეგორიის მიხედვით, მაგრამ მათი უმრავლესობა იღებს თვეში 100-დან 220 ლარამდე თანხას.
3. **მიზნობრივი სოციალური დახმარება**, ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასებაზე დაფუძნებული საოჯახო დახმარებაა. ტრანსფერის თანხა შემოიფარგლება თვეში 30-დან 60 ლარამდე ოჯახის ყოველ წევრზე და დამოკიდებულია ოჯახის კეთილდღეობის შემფასებელ სარეიტინგო ქულაზე. ამას გარდა, მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის მონაცემთა ბაზაში რეგისტრირებული ოჯახები, თუ მათი კეთილდღეობის შემფასებელი ქულა გარკვეულ ზღვარზე დაბალია, იღებენ თვეში 50 ლარს ყოველ ბავშვზე, იმ შემთხვევაში, თუ ისინი ვერ აკმაყოფილებენ ოჯახური დახმარებისთვის საჭირო მოთხოვნებს. ამ ბენეფიციტით სარგებლობს 189,227 ოჯახი (მათ შორისაა ის ოჯახებიც, რომლებიც იღებენ საოჯახო ფულადი დახმარების კომპონენტსაც).

ასაკობრივი პენსია და სოციალური პაკეტი არ არის კონცენტრირებული კონკრეტულ ლოკაციებზე. ვინაიდან მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამა ღარიბი შინამეურნეობებისთვის გამიზნული ტრანსფერია, ის უფრო კონცენტრირებულია სოფლის ტიპის დასახლებებსა და რეგიონებში, სადაც სიღარიბის დონე უფრო მაღალია.¹⁷²

230

რომელიმე ამ ტრანსფერის ინდექსაციასთან დაკავშირებით რამე კონკრეტული წესები არ არსებობს, თუმცა ასაკობრივი პენსია და სოციალური პაკეტი მიზნობრივ სოციალურ დახმარებაზე უფრო ხშირად იზრდება. მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის მთავარი კომპონენტი - საოჯახო ტრანსფერი - არ გაზრდილა 2015 წლის შემდეგ, თუმცა ბავშვის დახმარების კომპონენტი 2019 წელს გაიზარდა.

231

იმის გამო, რომ მიზნობრივი სოციალური დახმარება სხვა ორ ძირითად დახმარებაზე მეტად არის სიღარიბეზე ფოკუსირებული, ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში ის ასევე დაკავშირებულია ნატურით მიღებულ გარკვეულ ბენეფიტებსა და მომსახურებებთან. მუნიციპალიტეტების უმრავლესობა გასცემს დამატებით ფულად ტრანსფერებს

232

¹⁷² UNICEF- გაეროს ბავშვთა ფონდი, მაისი, 2020. კვლევა-საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის მზაობის შეფასება. www.unicef.org/georgia. (ნანახია: 10.03.2023).

ნატურით ბენეფიტებსა (მაგალითად, უფასო სასადილოები, გარკვეული ტიპის მედიკამენტები, სტუდენტური გრანტები, საწვავი, შეშა, კომუნალური გადასახადების სუბსიდირება) და სერვისებს (მაგალითად, კლასგარეშე აქტივობები ბავშვებისთვის, სუბსიდიები ტრანსპორტით გადაადგილებისთვის, სერვისები შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის). გარდა ამისა, მიზნობრივი სოციალური დახმარების ბენეფიციარებს შედარებით მრავლისმომცველი სამედიცინო დაზღვევის პაკეტი აქვთ, ვიდრე დანარჩენ მოსახლეობას.¹⁷³

4.9. რეალობა და ფაქტები საქართველოში და სოციალური დაცვის სისტემური პრობლემები

233 ბოლო 20 წლის განმავლობაში მუდმივი ეკონომიკური ზრდის მიუხედავად, საქართველოში სიღარიბე კვლავ რჩება ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევად. ოფიციალური სტატისტიკის თანახმად, 2018 წელს მოსახლეობის 20.1% აბსოლუტურ სიღარიბეში ცხოვრობდა. (მონაცემები მოცემულია ქვეყნის მიერ აბსოლუტური სიღარიბის ზღვრად დადგენილ ნორმასთან მიმართებით).¹⁷⁴ სიღარიბის დონე ბევრად მაღალი იყო ბავშვებს შორის (25.5%), ვიდრე სამუშაო ასაკის მოსახლეობაში (19.5%) და ასაკოვან ადამიანებში (14.4%).¹⁷⁵ სიღარიბის გავრცელება ასევე უფრო მაღალია სოფლად (23.1%), ვიდრე ქალაქში (18%).¹⁷⁶ სურათი იგივეა უკიდურესი სიღარიბის შემთხვევაშიც (დღეში 1.25 აშშ დოლარის საზომით): გაეროს ბავშვთა ფონდის მიერ ჩატარებული ბავშვთა სიღარიბის ბოლო ანგარიშის თანახმად, ბავშვებში უკიდურესი სიღარიბის რისკი 6.8%-ია, ზოგადად მოსახლეობისთვის მაჩვენებელი - 5%, ხოლო მოზარდებისთვის - 3.7%-ია¹⁷⁷.

234 **იძულებით გადაადგილებული პირები:** საქართველოში დიდია იძულებით გადაადგილებულ პირთა რაოდენობა - შეიარაღებული კონფლიქტების შედეგად 283,271 ადამიანს მოუწია საცხოვრებელი ადგილის მიტოვება აფხაზეთსა და

¹⁷³ საქართველოში მოქმედი საყოველთაო სამედიცინო დაზღვევით ზოგიერთი მომსახურებისთვის საჭირო თანაგადახდისაგან მიზნობრივი სოციალური დახმარების ბენეფიციარები გათავისუფლებულნი არიან.

¹⁷⁴ საქსტატი, საცხოვრებელი პირობები, 2020 <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/192/living-conditions> .

¹⁷⁵ იქვე.

¹⁷⁶ იქვე.

¹⁷⁷ გაეროს ბავშვთა ფონდი (2018), საქართველოში კეთილდღეობის მონიტორინგის კვლევა 2017, ანგარიში.

ცხინვალის რეგიონებიდან 1992-1993 წლებში და 2008 წელს¹⁷⁸. ჯერ კიდევ ბევრი იძულებით გადაადგილებული პირი ცხოვრობს შენობებში, რომლებიც ადრე საჯარო დაწესებულებები იყო (საბავშვო ბალები, სკოლები, საერთო საცხოვრებლები). თუმცა, აღსანიშნავია ისიც, რომ ბოლო წლებში საქართველოს მთავრობამ ინვესტიციები განახორციელა იძულებით გადაადგილებული პირებისთვის ინდივიდუალური საცხოვრებლების გადასაცემად.

235

სახალხო დამცველის ანგარიშის თანახმად, 89,970 იძულებით გადაადგილებული შინამეურნეობიდან, 39,782 შინამეურნეობას გადაეცა ინდივიდუალური საცხოვრებელი და 50,188 შინამეურნეობა საცხოვრებლის მიმღებთა რიგშია.¹⁷⁹ რაც შეეხება საჯარო სერვისებზე წვდომას (მაგ., ჯანდაცვა, განათლება, დაცვა), იძულებით გადაადგილებული პირები სრულად არიან ინტეგრირებულნი ძირითად სერვისებში და შესაბამისად, ისევე მიუწვდებათ მათზე ხელი, როგორც დანარჩენ მოსახლეობას.

236

დეცენტრალიზაცია. ბოლო პერიოდში განხორციელებული რეფორმების მიუხედავად, რომელთა მიზანიც იყო ადგილობრივი ხელისუფლებების კომპეტენციებისა და შესაძლებლობების გაზრდა, საქართველო კვლავაც რჩება ცენტრალიზებულ სახელმწიფოდ და შემოსავლების მიღება და საჯარო მომსახურებების მიწოდება, უმეტესწილად, ცენტრალურ დონეზე ხორციელდება. შესაბამისად, ძირითად სოციალურ დახმარებებს ცენტრალური მთავრობა გასცემს. ამის პარალელურად, მუნიციპალიტეტების უმრავლესობას ასევე აქვს დამატებითი სოციალური ტრანსფერების პაკეტი, ბენეფიტები და მომსახურებები, თუმცა ტრანსფერების თანხა და მათი განაწილების არეალი ძირითადად შეზღუდულია. მუნიციპალიტეტების უმეტესობაში სოციალურ და ჯანდაცვის პროგრამებზე დანახარჯები შეადგენს ადგილობრივი ბიუჯეტის 10%-ზე ნაკლებს და ბევრი სარგებელი ერთჯერადად გაიცემა. ბენეფიტები ხშირად ცუდად არის შედგენილი და ხშირ შემთხვევაში უბრალოდ ახდენს ეროვნული პროგრამების დუბლირებას. არ არსებობს ინფორმაციის გაცვლის რამე სახის ჩამოყალიბებული წესები ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის, ან ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის და არ არსებობს ინტეგრირებული მართვის საინფორმაციო სისტემა (MIS), ან სოციალური რეესტრი იმის გამოსავლენად, თუ ვინ რას იღებს, და ხომ არ არის გადაფარვები სხვადასხვა პროგრამას შორის, მათ მიერ მოცული ბენეფიციარების კუთხით.¹⁸⁰

¹⁷⁸ ჯანდაცვის სამინისტროს (2020) მონაცემები იძულებით ადგილნაცვალ მოსახლეობაზე, <https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2019/Failebi/27.03.2019-51.pdf>. (ნანახია: 10.03.2023).

¹⁷⁹ საქართველოს სახალხო დამცველი (2019), 2018 წლის წლიური ანგარიში.

¹⁸⁰ საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის მზაობის შეფასება გაეროს ბავშვთა ფონდი. მაისი, 2020, გვ. 18.

237 იმისთვის რომ სახელმწიფომ თავისუფლად განახორციელოს სოციალური პოლიტიკა, მისთვის ხელშემშლელია, ე.წ. ეკონომიკური თავისუფლების აქტი, რომელიც დღეს ჯერ კიდევ მოქმედებს. გულისხმობს მთავრობის როლის შეზღუდვას ეკონომიკაში და ბაზრის დერეგულაციას. აქტით აკრძალულია პროგრესული გადასახადების გატანის საკითხი რეფერენდუმზე. გარდა ამისა ის ერთი კონკრეტული ეკონომიკური იდეოლოგიის მონოპოლიაა და მისი არსებობის პირობებში შეუძლებელია სახელმწიფომ შეცვალოს ეკონომიკური პოლიტიკა. გახადოს იგი მეტად სოციალურად ორიენტირებული გადასახადების შემოღების ფონზე. საქართველოს კონსტიტუციას¹⁸¹ და კანონში¹⁸² ეკონომიკური თავისუფლების აქტის შესახებ ჩანაწერი 2011 წელს გაჩნდა, 2013 წლიდან კი ამოქმედდა.¹⁸³ რომლის მიხედვით:

- აკრძალულია საერთო სახელმწიფო გადასახადების შემოღება, ან ზედა ზღვრის გაზრდა რეფერენდუმის ჩატარების გარეშე. თუმცა, მთავრობას შეუძლია გადასახადები დროებით, სამი წლის ვადით გაზარდოს;
- მთავრობის ხარჯვითი წილი მშპ-ს 30 პროცენტს არ უნდა აღემატებოდეს. გარდა ამისა, ბიუჯეტის დეფიციტი მშპ-ს 3 პროცენტს არ უნდა აღემატებოდეს, სახელმწიფო ვალი კი 60 პროცენტს;
- დაკანონებულია კაპიტალის მოძრაობის თავისუფლება და ხსნის შეზღუდვებს ვალუტის კონვერტაციაზე, საბანკო ანგარიშის გახსნასა და ფინანსურ ტრანზაქციებზე.

238 2017 წელს, საკონსტიტუციო ცვლილებებისას ინიცირებული იყო ეკონომიკური თავისუფლების აქტის შესახებ კონსტიტუციის ჩანაწერის (94-ე მუხლის) ამოღება. ამ პოზიციას იზიარებდა ისეთი ავტორიტეტული საერთაშორისო ორგანიზაციები, როგორცაა ვენეციის კომისია თუ მსოფლიო სავალუტო ფონდი. მართალია, კონსტიტუციური ჩანაწერი 67-ე მუხლის სახით, არ მოიცავს რეფერენდუმის ჩანაწერს, მაგრამ მას ამჯერად ითვალისწინებს საქართველოს ორგანული კანონი ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ. უმრავლესების გადაწვეტილებით ეკონომიკური თავისუფლების აქტის გაუქმება¹⁸⁴ მოხდება 2030 წელს.

239

¹⁸¹ ხოლო კონსტიტუციის (ძველი რედაქციის) 94-ე მუხლის მიხედვით, მთავრობის მიერ ახალი გადასახადის შემოღებას ან არსებული განაკვეთის ზედა ზღვრის ზრდისთვის რეფერენდუმის ჩატარებაა არის აუცილებელი.

¹⁸² საქართველოს ორგანული კანონი ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ. 1. ივლისი 2011.

¹⁸³ დოკუმენტის შემუშავებაში მონაწილეობდნენ ეკონომისტები ლადო გურგენიძე, ვატო ლეჟავა, კახა ბენდუქიძე და სხვები.

¹⁸⁴ საქართველოს ორგანული კანონი ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ. მე- 4 პრიმა მუხლი.

აღსანიშნავია, რომ 2012 წლის შემდეგ ბიუჯეტში სოციალური ხარჯები ყოველ წლიურად იზრდება. გარდა ამისა უნდა აღინიშნოს, რომ აქ, ისიც მოქმედებს რომ აიწია დახმარების მიმღებთა სარეიტინგო ქულა. მუხედავად ამისა, რომ წლების მანძილზე ვერ ხერხდება მიზნობრივი სოციალური დახმარების მიმღებთა რაოდენობის შემცირება. კიდევ უფრო იზრდება რეგისტრირებულთა რიცხვი. ამდენად, პრობლემად იკვეთება რომ მიზნობრივი სოციალური დახმარებების სისტემა ასრულებს მხოლოდ სოციალური მაშველი ბადის ფუნქციას და ინარჩუნებს სტატუს-კვოს.¹⁸⁵ აქედან გამომდინარე, საჭიროა არა მხოლოდ საფრთხის შემდგომი და დროებით აღმოფხვრაზე რეაგირება, არამედ სოციალური დაცვის პრევენციულ და გრძელვადიანი კეთილდღეობის იმგვარი სისტემის შექმნა, რომელიც მეტ-ნაკლებად უზრუნველყოფს სოციალური საფრთხეების თავიდან აცილებას. (ასეთ უნდა მივიჩინოთ ბავშვთა განვითარებისადმი უნივერსალისტური ზრუნვა, რაც გულისხმობს ყველა ბავშვის ხელმისაწვდომობას გამართული განათლების და ჯანდაცვის სისტემებზე, დასაქმების, მომზადება/გადამზადების ხელშეწყობას და უმუშევრობის დაზღვევას).

240

საქართველოში არსებული სერიოზული პრობლემა არის უთანასწორობის მაღალი მაჩვენებელი. ჯინის კოეფიციენტის მიხედვით, საქართველოში უთანასწორობის ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი სწორედ მიზნობრივი დახმარებების ამოქმედების შემდეგ დაფიქსირდა. საზოგადოების უღარიბესი ნაწილი მიჯაჭვულია სოციალური დახმარების სისტემას.¹⁸⁶ მათ არ აქვთ სხვა შესაძლებლობა და სოციალური მობილობის შანსი, რაც უთანასწორობის დრამატულ მაჩვენებელს ქმნის, რომელიც ლათინური ამერიკის სიღარიბით გამორჩეული ქვეყნების საშუალო მაჩვენებელთან არის მიახლოებული. შესაბამისად, ბოლო მაჩვენებლებით გაზრდილია ქვეყნიდან შრომითი მიგრაციის მაჩვენებელი. რაც სამუშაო ძალის გადინებას უწყობს ხელს.

241

ცალსახაა, რომ საქართველოში არსებული სოციალური დაცვის სისტემა არასრულყოფილია, იგი ვერ ახერხებს თავისი ფუნქციების ეფექტიანად შესრულებას, და ვერ აკმაყოფილებს ამ სისტემის ფარგლებში კეთილდღეობის სახელმწიფოს მოთხოვნებს. შესაბამისად, საჭიროა უფრო კომპლექსური, სამართლებრივად გამყარებული სოციალური პოლიტიკის შემუშავება და სოციალური დაცვის სისტემის საფუძვლიანი, გააზრებული და კომპლექსური, რეფორმა, რომელიც ორი უმთავრეს პრინციპზე - განვითარებასა და უნივერსალიზმზე იქნება ორიენტირებული.

¹⁸⁵ აბაშიძე, ლ., უთანასწორობა და სიღარიბე საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის შესახებ 31.08.2016 <http://european.ge/saqartvelos-socialuri-dacvis-sistemis-sheaxeb/>. (ნანახია: 10.03.2023).

¹⁸⁶ იქვე.

- 242 განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, ბავშვთა საკითხებში უნივერსალისტური მიდგომა, რათა დასაწყისშივე იქნას თავიდან აცილებული უთანასწორობა. ბავშვთა შორის სიღარიბის მაღალი მაჩვენებელი განაპირობებს იმას, რომ მათი შანსები წარმატების მისაღწევად მინიმალურია და შესაბამისად, სიღარიბის კვლავწარმოება ხდება.
- 243 საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის თანახმად, საქართველო არის სოციალური სახელმწიფო. მისი მიზანია იზრუნოს საზოგადოებაში სოციალური სამართლიანობის, სოციალური თანასწორობისა და სოციალური სოლიდარობის პრინციპების განმტკიცებაზე.
- 244 აქედან გამომდინარე, ხელისუფლებამ უნდა ჩამოაყალიბოს კეთილდღეობაზე ორიენტირებული სოციალური დაცვის პოლიტიკა. აღნიშნულის ეფექტიანობისთვის საჭიროა, რომ იგი უფრო მეტ კომპონენტს მოიცავდეს, ვიდრე მხოლოდ სოციალური დანმარებები და პენსიებია. განვითარებაზე ორიენტირებული სოციალური დაცვის სისტემა პრევენციას უნდა ახდენდეს, რომ მოქალაქე სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ არ აღმოჩნდეს. ხოლო თუკი ამ მიზნის მიღწევა ვერ მოხერხდა, მოქალაქეს საშუალებას უნდა აძლევდეს, რომ არა მხოლოდ სოციალური მაშველი ბადით ისარგებლოს და თვითგადარჩენა შეძლოს, არამედ მოახერხოს სოციალურად დაუცველის სტატუსიდან თავის დაღწევა.¹⁸⁷
- 245 ეს მიდგომები უნდა გაზდეს ქართული კეთილდღეობის სახელმწიფოს ფორმირების საფუძველი, რადგან გამართული კეთილდღეობის სისტემები და ეფექტიანი სოციალური პოლიტიკა, ყველა წარმატებული, თანამედროვე ქვეყნის ხერხემალს და აუცილებელ კომპონენტს წარმოადგენს.

¹⁸⁷ აბაშიძე, ლ., უთანასწორობა და სიღარიბე საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის შესახებ ლეჯან აბაშიძე / 31.08.2016 <http://european.ge/saqartvelos-socialuri-dacvis-sistemis-sheaxeb/> (ნანახია: 10.03.2023).

**თავი 5. ადამიანის ძირითადი უფლებები, როგორც სახელმწიფოს
პოზიტიური ვალდებულებათა საფუძველი**

სახელმძღვანელოს ამ ნაწილში, მოკლედ არის მიმოხილული ადამიანის ის 246
ძირითადი უფლებები, რომლებიც საფუძველს უქმნის სოციალურ სახელმწიფოს
საქართველოში. საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული და უზრუნველყო-
ფილი უფლებების გარდა, მე-5 თავში, მოკლედ არის განხილული ის სოციალური
უფლებები, რომლებიც საერთაშორისო აქტებიდან გამომდინარეობენ.

5.1. ადამიანის ღირსების გაგება კეთილდღეობის სახელმწიფოში

ადამიანის ღირსების ცნებასთან დაკავშირებით, არამხოლოდ სამართლის, არამედ, 247
მრავალ სხვადასხვა მეცნიერებაში ვხვდებით მსჯელობას. მის ცნებას სხვადასხვა
ინტერპრეტაცია და განმარტება ახლავს თან. სახელმძღვანელოს ამ ნაწილში
მხოლოდ კანტისეულ ღირსებაზე იქნება საუბარი. თანამედროვე ე.წ. ლოგოცენტ-
რული მოდელის თანახმად, იმანუელ კანტმა ღირსებას საფუძვლად დაუდო
ადამიანის უნარი. მისი აზრით ადამიანები ავტონომიური არსებები არიან და მათი
ბუნება არის თანდაყოლილი, თავისთავად ღირსეული და იგი აქედან გამომდინარე
იმსახურებს პატივისცემას.¹⁸⁸ ადამიანს აქვს უნარი იაზროვნოს, და იმოქმედოს
მორალური თავისუფლებით საკუთარი თავისუფალი გადაწყვეტილებისამებრ.¹⁸⁹
კანტის აზრით ღირსება ეკუთვნის მხოლოდ ადამიანს, რადგან მას აქვს უნარი იყოს
ორიენტირებული მორალური წესების დაცვაზე.

შესაბამისად, ისე როგორც აზროვნება, და მორალური მოქმედების შესაძლებლობა, 248
ღირსებაც არის ადამიანის ბუნებრივი თვისება და მის შექმნას არ სჭირდება
ნორმატიული საფუძველი. თუმცა მისი დაცვა უნდა იყოს გამყარებული
ნორმატიულად. კანტის აზრით, ღირსება არის სხვა უფლებების საფუძველი.¹⁹⁰
რადგან ადამიანს აქვს, შეფასების უნარი, იგი იმთავითვე განიხილება როგორც არსება
ღირსებით, და მას მისი კონკრეტული მოქმედებით არ სჭირდება მისი შექმნა.

ადამიანური ღირსება, როგორც ღირებულება, აუცილებლად მეტაფიზიკური 249
კატეგორიაა, და მის მატარებელ სუბიექტს ეკუთვნის. ამავე დროს, ღირსებასა და
რელატიურ ღირებულებებს შორის განსხვავება ისაა, რომ ღირსება არის

¹⁸⁸ კანტის კატეგორიული იმპერატივი.

¹⁸⁹ Dangl, O., Der Begriff der Menschenwürde, in der Publikationsreihe des Kompetenzzentrums für Menschenrechtspädagogik an der Kirchlichen Pädagogischen Hochschule Wien/ Krems, 09/2012, 2-3.

¹⁹⁰ იქვე გვ. 320.

აბსოლუტური ღირებულება.¹⁹¹ საგულისხმოა, რომ კანტის ეს თეორია (ღირსების ხელშეუხებლობის შესახებ) თანამედროვეობაში პოულობს გამოძახილს, განსაკუთრებით კი საკონსტიტუციო და საერთაშორისო სასამართლოების პრაქტიკაში.

250 ანდრამ შაიოს¹⁹² აზრით, ფართოდ გარვცელებული სასამართლო არგუმენტი ადამიანის ღირსებას უკავშირდება. ორმხრივი, თანასწორი ღირსების ცნების აღიარება ყველასგან მოითხოვს, რომ ყოველ ადამიანს გააჩნდეს, სულ ცოტა, ცხოვრების მინიმალური პირობები. ეს მოიცავს ძირითადი მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებას სახელმწიფოს მიერ უზრუნველყოფილი მომსახურების მეშვეობით.

251 ზოგადად, ღირსების კონცეფციებს შორის ფუნდამენტური სხვაობები არსებობს. თუმცა ღირსების შესახებ მოსაზრებათა უმრავლესობას (მათ შორის კლასიკური ლიბერალიზმიც) აერთიანებს ის, რომ ისინი აღიარებენ - ადამიანის ძირითადი და მინიმალური მოთხოვნილებების დაკმაყოფილება თანამედროვე სახელმწიფოს ან თვით საერთაშორისო საზოგადოების ვალდებულებაა.

252 ადამიანის თავისუფლებების და მათ შორის ღირსების დაცვა არ ნიშნავს, მხოლოდ მესამე პირების ან სახელმწიფოს მიერ არალეგიტიმური ჩარევისგან თავის შეკავებას, არამედ ის ასევე გულისხმობს ადამიანის ღირსების აქტიური ქმედებით დაცვის უზრუნველყოფას. სწორედ აქ იქნეს „სახელმწიფოს დაცვის ვალდებულება“¹⁹³ რელევანტურობას¹⁹⁴, ე.ი. სახელმწიფოს ვალდებულებას, აქტიურად დაიცვას ფუნდამენტური უფლებებით უზრუნველყოფილი ღირებულებები. შესაბამისად, მის ამგვარ აქტიურ ქმედებასთან დაკავშირებული (პოზიტიური) უფლებები, სოციალური უფლებების გაგებით, ასევე მოქცეულია თავისუფლების პრინციპის ფარგლებში. ნებისმიერ შემთხვევაში, ადამიანის ღირსების დაცვა მოიცავს ადამიანის საარსებო მინიმუმის გარანტირებას.¹⁹⁵

253 თავისუფლება იმაზე ფართოდ უნდა იყოს გაგებული, ვიდრე უბრალოდ ჩაურევლობა. ადამიანის ელემენტარული მოთხოვნილებები უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს

¹⁹¹ Kant I., *Metaphysik der Sitten, Tugendlehre* Königsberg, 1797, 94, In: Weischedel W. (Hrsg.): Immanuel Kant. Werke in 10 Bänden Bd. Darmstadt [Wissenschaftliche Buchgesellschaft] 1983, 569.

¹⁹² შაიო. ა., საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, N 1, 2019, კონსტიტუციური მართლმსაჯულების შესაძლებლობები სოციალური უფლებების საქმეებში. გვ. 7- 11.

¹⁹³ ტერმინი „სახელმწიფოს დაცვის ვალდებულება“ (staatliche Schutzpflicht) ნიშნავს სახელმწიფოს მიერ ძირითადი უფლების დაცვას (პოზიტიურ მოქმედებას) იმ საფრთხეებიდან რომელიც მომდინარეობს მესამე პირებისგან, სხვა სახელმწიფოებისგან ან ბუნებრივი კატასტროფებისგან და სხვა. უფრო მარტივად რომ ითქვას, ყველა იმ საფრთხიდან რომელიც მისგან არ მომდინარეობს.

¹⁹⁴ Phirtskhalashvili, A., *Schutzpflichten und die horizontale Wirkung von Grundrechten in der Verfassung Georgiens vom 24. August 1995*, S. 73 f.

¹⁹⁵ იდეა შეიძლება განზოგადდეს გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, იხ. Judgment of German Federal Constitutional Court of 9 February 2010 – BVerfGE 125, 175-260. (15.7.2021).

იმდენად, რამდენადაც სახელმწიფო არის მათზე პასუხისმგებელი. უფრო ფართო გაგებით, ფუნდამენტური სოციალური უფლებები, როგორც სარგებელზე ორიენტირებული (პოზიტიური) უფლებები, ასევე მიეკუთვნება თავისუფლების კონცეფციას. თუმცა, კონსტიტუციური წესრიგი თავისუფალია იმის განსაზღვრაში, თუ როგორ უნდა უზრუნველყოს მან ამ ფუნდამენტური სოციალური უფლებების რეალიზება – მოხდება ეს ძირითადი სოციალური უფლებების კონსტიტუციაში დანერგვით, საკანონმდებლო ორგანოსათვის (ხშირად მხოლოდ ბუნდოვანი) პროგრამის განსაზღვრის გზით¹⁹⁶ თუ, როგორც ეს გერმანიის ძირითადი კანონის შემთხვევაშია, იმავე ფუნქციის მინიჭებით სახელმწიფოს ობიექტური ხასიათის მქონე დებულებისთვის, ფუნდამენტური უფლებების მაგივრად. ფუნქციურად, ორივე მიდგომა დიდწილად თანაბარმნიშვნელოვანია. საბოლოო ჯამში, ეს არის კარგი პოლიტიკის ანუ კარგი მმართველობის გამოვლინება, რამაც უნდა უზრუნველყოს ამ მოთხოვნილებების ადეკვატურად დაკმაყოფილება.¹⁹⁷

254

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კონსტიტუციის თანამედროვე ტექსტმა, 2018 წლის ცვლილებების შემდეგ, მნიშვნელოვანი ცვლილები განიცადა. კონსტიტუციის მე-9 მუხლმა რომელიც ადამიანის ღირსებას გარანტირებს, იმავდროულად შეითავსა კონსტიტუციის ყოფილი 39-ე მუხლის ფუნქცია. 2018 წლის 16 დეკემბრამდე მოქმედი რედაქციით, 39-ე მუხლის სახით, ადამიანის უფლებების თავში (კონსტიტუციის II თავი) მოქმედებდა. მისი ტექსტის მიხედვით კონსტიტუციაში ექსპლიციტურად ჩამოთვლილი უფლებები არ იყო ამომწურავი და საბოლოო. ყოფილ 39-ე მუხლს, კონსტიტუციურ პრინციპებთან ერთად, კონსტიტუციურ წესრიგში შემოჰყავდა საერთაშორისო სამართალი და სწორედ საერთაშორისო აქტებზე დაყრდნობით ქმნიდა ისეთი უფლებების დაცვის კონსტიტუციურ საფუძველს, როგორებიც არის, მაგალითად, სოციალური უზრუნველყოფის და სოციალური დაცვის უფლებები.¹⁹⁸ 2018 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად, იმის შემდეგ რაც 39-ე მუხლმა მეორე თავიდან პირველ თავში გადაინაცვლა¹⁹⁹, საქართველოს კონსტიტუციისა და „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის შესაბამისად, პირს აღარ აქვს შესაძლებლობა, 39-ე მუხლთან მიმართებით იდავოს კონკრეტული ნორმის არაკონსტიტუციურობაზე.²⁰⁰

¹⁹⁶ გერმანიის ძირითადი კანონის მე-20 მუხლის პირველი აბზაცი.

¹⁹⁷ არნოლდ, რ., თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმი და ანთროპოცენტრულ ღირებულებათა წესრიგი. საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, დეკემბერი 2021 გამოცემა #1-2 / 2021. გვ. 32.

¹⁹⁸ ერემაძე, ქ., თავისუფლების დამცველნი თავისუფლების ძიებაში, 2018, 369.

¹⁹⁹ იხ. საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი.

²⁰⁰ ყოფილი 39-ე მუხლი შეიძლება განვიხილოთ 1921 წლის კონსტიტუციის 45-ე მუხლის სამართალმემკვიდრედ, რომელმაც ჯერ კიდევ 100 წლის წინ მხარი დაუჭირა იდეას, რომ

255 საქმით თანდაშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ²⁰¹ სასამართლომ დაამკვიდრა ახალი გზა, სოციალურ საკითხებთან მიმართებით საჩივრის დაკმაყოფილებაზე. ამ თვალსაზრისით, ღირსება მჭიდროდ არის დაკავშირებული არსებით თანასწორობასთან, აღდგენით სამართლიანობასთან და უზრუნველყოფს ადეკვატური ცხოვრების უფლების ყველაზე ძირითად ელემენტებს. მაგალითად, გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ გამოიყენა ღირსების უფლება (სოციალური სახელმწიფოს პრინციპთან ერთად) საარსებო მინიმუმთან მიმართებით და განმარტა, რომ ადამიანის ღირსება მოიცავს მატერიალურ პირობებს, რომლებიც აუცილებელია ფიზიკური არსებობისა და სოციალურ, კულტურულ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში მინიმალური მონაწილეობისათვის.²⁰² ღირსების უფლების სასამართლოს მიერ ამგვარმა პროგრესულმა განმარტებამ შესაძლოა ხელი შეუწყოს ყველაზე არსებითი სოციალური უზრუნველყოფისა და კეთილდღეობის უფლებების დაცვას, რომლებიც პირდაპირ არ არის საქართველოს კონსტიტუციაში გათვალისწინებული.

5.2. თანასწორობა

256 სოციალური სახელმწიფოსთვის ერთ-ერთი მთავარი მახასიათებელია სამართლიანი გადანაწილების პრინციპი. თანასწორ მოპყრობაზე მსჯელობისას სამართლიანი გადანაწილების პრინციპზე უნდა იქნეს გამახვილებული ყურადღება. თანასწორი მოპყრობა არ ნიშნავს იმას, რომ ყველამ თანაბრად უნდა ისარგებლოს მატერიალური სიკეთეებით, რომელსაც სახელმწიფო გასცემს. მატერიალური სარგებელის მიღება პირებისათვის ან პირთა ჯგუფებისათვის, უნდა იყოს დიფერენცირებული, და სახელმწიფოს მიერ გონივრულად გათვლილი, მოქალაქეებმა მიიღონ იმდენი სარგებელი, რამდენსაც ისინი საჭიროებენ. ე.ი. პირებს რომლებიც არიან არსებითად თანასწორი, სახელმწიფო უნდა მოექცეს თანასწორად, ხოლო პირებს რომლებით არათანაბარნი არიან (რომელიმე მოწყვლადობის ნიშნით) სახელმწიფო მიდგომა მათდამი ვერ იქნება თანაბარი. სახელმწიფოს ბიუჯეტი რა თქმა უნდა არაა განუსაზღვრელი, და თუკი შესაბამისი თანხები არამიზნობრივად იქნება მიმართული, დახმარებას ეკარგება აზრი, რადგან შესაბამისი მატერიალური სიკეთე ვერ აღწევს

კონსტიტუციაში ექსპლიციტურად ჩამოთვლილი უფლებები არ არის ამომწურავი და საბოლოო, რომ გარკვეული უფლებების ჩამოთვლა არ უარყოფს და არ ამცირებს სხვა უფლებების არსებობას.

²⁰¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 7 ივლისის N2/11/663 საოქმო ჩანაწერი „საქართველოს მოქალაქე თამარ თანდაშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“.

²⁰² Oyle, K., Economic and Social Rights Law: Incorporation, Justiciability and Principles of Adjudication, 2019, 135.

ადრესატამდე. შესაბამისად, სახელწიფოს მიერ მის ხელთ არსებული სახსრების სწორი და მიზნობრივი გადანაწილება სოციალური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში არის უადრესად მნიშვნელოვანი.

ასეთი გადანაწილების დროს აუცილებლად უნდა იქნეს გათვალისწინებული მოწყვლადობის სხვადასხვა კრიტერიუმი, ასაკი, ოჯახური მდგომარეობა და სხვა. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი ამ შემთხვევაში პირის შემოსავალია.

257

საქმეში - Gaygusuz v. Austria - სტრასბურგის სასამართლომ დაადგინა, რომ მე-14 მუხლი ეხება გადაუდებელი სოციალური დახმარების მიღების უფლებას, რადგანაც ამ უკანასკნელს მოიცავს კონვენციის დამატებითი ოქმის 1-ლი მუხლი, როგორც „მატერიალურ სიკეთესთან დაკავშირებულ უფლებას.“²⁰³

258

შაიოს აზრით,²⁰⁴ სხვა არგუმენტები სოციალურ უფლებათა სასარგებლოდ ასახავს თანასწორობის მოსაზრებებს. ძალიან ხშირად თანასწორობის პირობა სრულდება, თუ დისკრიმინაცია სოციალური უფლებებით სარგებლობისას მიუღებელია. ზოგჯერ თანასწორობა მხოლოდ დამატებითი პირობაა - მაგრამ ძალიან შორს გამიზნული შედეგებით და ემსახურება კეთილდღეობისთვის დადგენილ მომსახურებათა გაფართოებას. ამგვარი გაფართოებები ან თანასწორობის ნაგულისხმევი მოსაზრებები მათ საფუძველში ხშირად ხელს უშლის გაჭირვებულთა მიზნობრივ დახმარებას. სახელმწიფოს მიერ ნებისმიერი მომსახურება, განსაკუთრებით, თუ ის ეხება კეთილდღეობის უზრუნველყოფას, უნდა ემსახურობდეს ყველას თანასწორად. ამასთანავე, იზრდება გადანაწილების ტვირთი (თანასწორობის საფუძველზე, მაგრამ ასევე პრაქტიკული მიზეზების გამო, გაზრდილი ხარჯების და მიმღებთა ფართო წრის გამო).²⁰⁵

259

5.3. საკუთრების უფლება და მისი სოციალური ფუნქცია

5.3.1. საკუთრების უფლება

კერძო საკუთრება კონსტიტუციურ რანგში პირველად საქართველოს კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში აყვანილი იქნა საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციით, საქართველოს 21 წლის კონსტიტუციის 114-ე და 116 მუხლებით.

260

²⁰³ Gaygusuz, v., Austria, 1996 წლის 16 სექტემბრის გადაწყვეტილება.

²⁰⁴ შაიო. ა., საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, N1, 2019, კონსტიტუციური მართლმსაჯულების შესაძლებლობები სოციალური უფლებების საქმეებში. გვ. 11.

²⁰⁵ იხ.გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება BVerfG, 1 BvR 2014/95vom 3.4.2001, Absatz-Nr. (1 - 93) (Pflegeversicherung).

კონსტიტუციის 116-ე მუხლში, ვხვდებით ჩანაწერს, რომელიც საკუთრების სოციალური ფუნქციის გამოვლინებაა. ამ მუხლის მეორე წინადადებით, „მიწის დამუშავება და გამოყენება შეადგენს მიწის მფლობელის მოვალეობას საზოგადოების წინაშე“.

261

პირველი ქართული კონსტიტუციის ეს ჩანაწერი არის საკუთრების სოციალური გაგების, მისი სოციალური ბოჭვის თეორიის გამოხმაურება, რომელიც ასევე გვხვდება 1919 წლის ვაიმარის რესპუბლიკის კონსტიტუციაში²⁰⁶ და მოგვიანებით გერმანიის ძირითადი კანონში სიტყვებით: „საკუთრება ავალდებულებს“²⁰⁷, რომელიც, თავის მხრივ, როგორც იდეურ წყაროს, საკუთრების სამართლებრივ და სოციალურ თეორიას ეყრდნობა.²⁰⁸

საქართველოს დამფუძნებელი კრების მიერ 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის მეცამეტე თავი ეთმობა სოციალ – ეკონომიკურ უფლებებს, 114-ე მუხლში კი განმარტებულია:

262

„საკუთრების იძულებითი ჩამორთმევა ან კერძო ინიციატივის შეზღუდვა შეიძლება მხოლოდ სახელმწიფოებრივი და კულტურული საჭიროებისათვის ცალკე კანონში განსაზღვრული წესით. ჩამორთმეულ ქონებაში მიეცემა სათანადო საფასური, თუ კანონში სხვა გვარად არ არის განსაზღვრული.“²⁰⁹

263

თანამედროვე სამართლის ფილოსოფიაში არსებობს საკუთრების უფლების ორგვარი გაგება (თუ არ ჩავთვლით საკუთრების სოციალისტურ გაგებას). სამართლის ლიტერატურაში²¹⁰ ძირითადად ვხვდებით: პირველი – საკუთრების ლიბერალური, ბუნებითი სამართლის პრინციპებზე დაყრდნობილ კონცეფციას, და მეორე - საკუთრების პოზიტიურ და იმპედროულად სოციალურ ხედვაზე აგებულ კონცეფციას. საკუთრების ცნება, ლიბერალური კონცეფციით, განიმარტება²¹¹, როგორც ჯერ კიდევ „სახელმწიფოებრიობამდე“ არსებული ადამიანის უფლება. ამგვარი უფლებები სახელმწიფოსაგან დამოუკიდებლად არსებობს, რადგან ის სახელმწიფოს არ შეუქმნია (ადამიანის უფლებათა ბუნებითი თეორია). საკუთრება ერთ-ერთი მთავარი შემადგენელი ნაწილია პირადი თავისუფლებისა. ამ თეორიის თანახმად, თუ სახელმწიფო ადამიანს არ ანიჭებს თავისუფლებას, სიცოცხლეს ან საკუთრებას და ეს

²⁰⁶ § 153, Abs. 3 Verfassung des Deutschen Reichs vom 11 Februar 1919. Leipzig 1919.

²⁰⁷ გერმანიის ძირითადი კანონის მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტი.

²⁰⁸ Stahl, F.J., Die Philosophie des Rechts. 2.Bd., Rechts- und Staatslehre auf der Grundlage christlicher Weltanschauung, 2.Abth.: Die Lehre vom Staat und die Principien des deutschen Staatsrechts.

²⁰⁹ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია და საქართველოს სენატის დებულება. 2014, თბილისი, გერმანიის თანამშრომლობა GIZ, გვ. 42.

²¹⁰ Depenheuer, O., (Herausgeber) Eigentum, Ordnungsidee, Zustand, Entwicklungen, Berlin Heidelberg. 2005.

²¹¹ Eekhoff, J., Soziale Sicherheit durch Eigentum, Abwägung zwischen Eigentumsschutz und Sozialpflichtigkeit, In: Depenheuer, Otto (Herausgeber) Eigentum, Ordnungsidee, Zustand, Entwicklungen S. 51, 56.

უფლება-თავისუფლებები თავისუფალია, მაშინ მათი შექენაც არ უნდა იყოს სახელმწიფოზე დამოკიდებული, მის მიერ რეგულირებული.

ამ კონცეფციისაგან განსხვავებით, საკუთრების უფლებას პოზიტიურ-სოციალური სახელმწიფოს თეორიის მომხრეები შემდეგნაირად განმარტავენ: საკუთრების უფლება არის მესაკუთრის უფლება, ისარგებლოს, ფლობდეს და განკარგოს თავისი საკუთრება. საკუთრების უფლების ამ ფუნქციებიდან გამომდინარე, ამ პროცესის თანმდევიცაა ის, რომ ერთი პირის საკუთრების უფლება თავისთავად ზეგავლენას ახდენს გარშემო მყოფებზე, საზოგადოების სხვა წევრებზე. სწორედ ამაზეა დაფუძნებული კანონმდებლის უფლებამოსილება (ან თუნდაც მისი კონსტიტუციური ვალდებულება), დაარეგულიროს საკუთრების სამართლებრივი მხარე. სწორედ ამ მსჯელობას ებმის გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ მრავალი წლის მანძილზე განვითარებული თეორია.²¹²

264

მოქმედი კონსტიტუციის მე-19 მუხლით საკუთრებისა და მემკვიდრეობის უფლება აღიარებული და უზრუნველყოფილია. კონსტიტუციის მეორე პუნქტი უშვებს მის შეზღუდვას საჯარო ინტერესებისათვის კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით.

265

მნიშვნელოვანია, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ხედვა საკუთრების უფლების სოციალური ბოჭვის, მისი სოციალური ფუნქციის თავისებურებების შესახებ. სასამართლოს აზრით „სამართალი ვერ იქნება გულგრილი საკუთრების სოციალური დატვირთვისადმი, რადგან სწორედ აქ მკლავდება საკუთრების მიერ შესასრულებელი ამოცანა, მისი ადგილი, როლი და მნიშვნელობა. ამიტომ სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფო ერთიანად მოითხოვს, როგორც კრძო საკუთრების თავისუფლებას, ისე მისი შეზღუდვის აუცილებლობას საჯარო მიზნებისთვის“.²¹³

266

გარდა ამისა, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების თანახმად, სახელმწიფო ვალდებულია საზოგადოებრივი ინტერესებით საკუთრების შეზღუდვის ყველაზე სწორი და ეფექტიანი გზა გამოიხატოს, რაც მძიმე ტვირთად დააწვება სამეურნეო ბრუნვის მხოლოდ ერთ მონაწილეს. მიუღებელია ერთი ასეთი მონაწილის საკუთრების გარანტიაზე უარის თქმა ბრუნვის მეორე მონაწილის საკუთრების სასარგებლოდ. სასამართლოს „საკუთრების საზოგადოებრივი საჭიროება და შესაბამისად სოციალური ფუნქცია არ შეიძლება განისაზღვრებოდეს იმის მიხედვით,

267

²¹² Papier, H.J., Der Stand des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes, In: Depenheuer, Otto (Herausgeber) Eigentum, Ordnungsidee, Zustand, Entwicklungen, Berlin Heidelberg 2005. S. 93.

²¹³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 2 ივლისის გადაწყვეტილება № 1/2/384 საქმეზე საქართველოს მოქალაქეები – დავით ჯიმშელიძე, ტარიელ გვეტაძე და ნელი დალაღიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.

თუ ვინ არის შესაუთრე სუბიექტი. საუთრება, როგორც ფასეულობა, ავალდებულებს ნებისმიერ სუბიექტს – ეს სახელმწიფო იქნება თუ კერძო პირი. ეს ავალდებულება უშუალოდ საუთრებიდან გამომდინარეობს, ამიტომაც, ვის ხელშიც არ უნდა აღმოჩნდეს სადავო ნორმით განსაზღვრული ობიექტები, სოციალური ტვირთისაგან ისინი ვერ გათავისუფლდებიან”.²¹⁴

268 საკუთრების სოციალური ფუნქციის განსაზღვრის ერთ-ერთი კრიტერიუმია, ის თუ რა დოზით არის წარმოების საშუალებების ფლობა საზოგადოებრივ/სახელმწიფო საკუთრებაში. სახელმწიფო, როგორც ხალხის, ინტერესების წარმომადგენელი, ახორციელებს საკუთრების ზედამხედველობას.

269 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკით „დემოკრატიული, სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს ეკონომიკური სიძლიერე, სწორედ საკუთრების უფლების პატივისცემასა და დაცვას ეყრდნობა.”²¹⁵

270 მიუხედავად აღნიშნულისა, საკუთრების უფლება არ არის აბსოლუტური და შეუზღუდავი უფლება, რაც მისი სოციალური ფუნქციით, მნიშვნელობით არის განპირობებული.²¹⁶ მესაკუთრე არ არის იზოლირებული, ის საზოგადოების შემადგენელი ნაწილია, რაც ნიშნავს იმას, რომ მას თავისი ინტერესების დაკმაყოფილება მხოლოდ სხვათა ინტერესების თანხვედრაში შეუძლია.²¹⁷

5.3.2. საკუთრების სოციალური ფუნქცია

271 კერძო საკუთრება თანამედროვე საზოგადოების ძირითადი სამართლებრივი ინსტიტუტია. მისი რაციონალური განმარტება არის მრავალსაუკუნოვანი სოციალური თეორიის, ფილოსოფიური განსჯისა და მსჯელობის საგანი. საკუთრების უფლების გარეშე შეუძლებელია დემოკრატიული საზოგადოების არსებობა. „საკუთრების უფლება ადამიანის არა მარტო არსებობის ელემენტარული საფუძველია, არამედ უზრუნველყოფს მის თავისუფლებას, მისი უნარისა და შესაძლებლობების ადეკვატურ რეალიზაციას, ცხოვრების საკუთარი პასუხისმგებლობით წარმართვას. ყოველივე ეს

²¹⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2005 წლის 28 ივლისის №1/14/184,228, გადაწყვეტილება სააქციო საზოგადოებები – “საქგაზი” და “ანაჯგუფი” (ყოფილი “თბილგაზოპარატი”) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.

²¹⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე N 2/1/370,382,390,402,405 „საქართველოს მოქალაქეები ზაურ ელაშვილი, სულიკო მაშია, რუსუდან გოგია და სხვები და საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, 2007 წლის 18 მაისი. პარაგრაფი II-3.

²¹⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე N1/2/384 „საქართველოს მოქალაქეები - დავით ჯიმშელიძე, ტარიელ გვეტაძე და ნელი დალაღიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, 2007 წლის 2 ივლისი. პარაგრაფი II-8.

²¹⁷ იქვე.

კანონზომიერად განაპირობებს ინდივიდის კერძო ინიციატივებს ეკონომიკურ სფეროში, რაც ხელს უწყობს ეკონომიკური ურთიერთობების, თავისუფალი მეწარმეობის, საბაზრო ეკონომიკის განვითარებას, ნორმალურ, სტაბილურ სამოქალაქო ბრუნვას”.²¹⁸

272

კერძო საკუთრებას ბუნებრივად თან სდევს მისი სოციალური ფუნქცია. საკუთრების სოციალური ფუნქციის თავდაპირველი, მარტივი გააზრებისთვის, საკმარისია მისი დანახვა ყოველდღიურობის ფონზე. მიუხედავად საკუთრების უფლების საკმაოდ დიდი მნიშვნელობისა, შეიძლება, რომ ზოგიერთი სახის საკუთრებას ისეთი სოციალური დატვირთვა ჰქონდეს, რომელიც ეწინააღმდეგება მისი მესაკუთრის ინტერესებს ან/და სურვილებს.²¹⁹

273

საქართველოს კონსტიტუციაც ითვალისწინებს, რომ საჯარო ინტერესებისათვის დასაშვებია არის საკუთრების უფლების შეზღუდვა, თუ ასეთი რამ კანონით არის გათვალისწინებული. მისი სოციალური ფუნქცია გამომდინარეობს იქიდან, რომ მესაკუთრეს აქვს სოციუმთან, საზოგადოებასთან კავშირი და მის საკუთრება გარკვეულ გავლენას ახდენს მასზე. კერძო საკუთრების გარკვეულ სახეებს განსაკუთრებული სოციალური ფუნქცია გააჩნიათ მაგალითად ტყეს, მიწას, უძრავ ქონებას და სხვა ისეთი დანიშნულების საკუთრებას, რომელიც შესაძლოა სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი იყოს სხვა სოციუმის სხვა წევრებისათვის.

274

კერძო საკუთრების შეზღუდვა საზოგადოებრივი და სოციალური მნიშვნელობიდან გამომდინარე კონსტიტუციურ სამართლებრივად შესაძლოა გამართლებულად ჩაითვალოს. მაგალითად, კერძო საკუთრებაში არსებული სპეციფიკური შენობა-ნაგებობის დემონტაჟი, ან მისი იერსახის შეცვლა, საჭიროებს შესაბამის ნებართვას, თუ მას განსაკუთრებული კულტურული მნიშვნელობა გააჩნია. საკუთრების სოციალური ფუნქცია არის საკუთრების განკარგვით სოციუმზე დადებითი ზეგავლენის მოხდენის მიზნით, გარკვეული დონისძიებების ჩატარების დაშვება.

275

დებულება „საკუთრება ავალდებულებს“ არის მისი სოციალური ფუნქციის ძლიერი გამოხატულება და მას სოციალური სამართლიანობის იდეასთან ერთად აქვს მთელს საკანონმდებლო სისტემაზე გამჭოლი ქმედება. მაგალითად, სისხლის სამართლებრივი სასჯელის- ფულადი ჯარიმის ოდენობაზე მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენს პირის მატერიალური მდგომარეობა. თუ ერთი პირისთვის გარკვეული თანხით დაჯარიმება შესაძლოა ძალიან მძიმე ტვირთი იყოს, ჯარიმის იგივე ოდენობა სხვა პირისთვის საერთოდ არ წარმოადგენდეს სასჯელს. შესაბამისად, საკუთრება

²¹⁸ იქვე, № 1/2/384 გადაწყვეტილება მე-5 პუნქტი.

²¹⁹ დეტალურად იხ. ფირცხალაშვილი, ა., საკუთრების სოციალური ფუნქციის სამართლებრივი განზომილება, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი - გამოცემა 2 (2022). გვ. 17-29

რომელიც პირს აქვს, ავალდებულებს მას, რომ გადაიხადოს, გასცეს მეტი. ისე როგორც საგადასახადო სამართლის მაგალითზე - დიფერენცირებული, გადასახადების შემთხვევაში. პროგრესული გადასახადების სისტემა, განსხვავებით პროპორციული საგადასახადო სისტემისაგან, გაცილებით სამართლიანია დაბეგვრის სოციალურ კონტექსტში და იგი საჯარო სიკეთის კერძო საკუთრების- სამართლიანად გადანაწილებას უწყობს ხელს. ოლივერ ვენდელ ჰოლმსი-უმცროსი²²⁰- „გადასახადები არის საფასური, რომელსაც ჩვენ ვიხდით იმისთვის, რომ გვქონდეს ცივილიზებული საზოგადოება.“ საკუთრების სოციალური ფუნქცია სარკისებრ აისახება პროგრესულ საგადასახადო დაბეგვრის სისტემაში. საინტერესოა, შემდეგი არგუმენტიც: გადასახადები აუცილებელია სამართლის უზენაესობის დამკვიდრებისა და შენარჩუნებისთვის, რომელიც იძლევა კერძო საკუთრების გარანტიას და, ვიწრო გაგებით, განსაზღვრავს, რა უნდა იქნეს მიჩნეული კერძო საკუთრებად. ამ არგუმენტიდან გამომდინარე, გამართლებულია, უფრო მეტი მოეთხოვოს ამ ყველაფრის დაფინანსებაში მონაწილეობა იმ პირს, რომელიც მეტ ქონებასა და შემოსავალს ფლობს, რადგან იგი უფრო მეტ სიკეთეებს იღებს სამართლებრივი სახელმწიფოსა და კერძო საკუთრების სისტემისაგან, ვიდრე ის, ვინც ნაკლები ქონებისა და შემოსავლის მფლობელია. აღნიშნული თეორია, გერმანელ სოციალ დემოკრატებს ეკუთვნის.²²¹ მის საწინააღმდეგოდ უნდა აღინიშნოს, რომ სამართლისა და კანონის წინაშე თანასწორობა სოციალური ან სხვა ნებისმიერი ნიშნით კონსტიტუციით არის აღიარებული და დაცული. სხვა შემთხვევა დისკრიმინაციად, ითვლება, რაც თავის მხრივ ეწინააღმდეგება ძირითადი უფლებებით გარანტირებულ დისკრიმინაციის აკრძალვის პრინციპს. თუმცა, პროგრესული გადასახადები, არა სამართლებრივი სახელმწიფოს სიკეთეებით უპირატესად სარგებლობის არგუმენტი, არამედ სხვა დასაბუთებით უფრო მყარი და დამაჯერებელია. აღნიშნული არგუმენტაცია სამართალში „პოზიტიური დისკრიმინაციის“ ტერმინით არის ცნობილი და იგი სახელმწიფოს პოზიტიური როლიდან გამომდინარეობს. ეს იმას ნიშნავს, რომ სახელმწიფოს გააჩნია, პრივილეგიათა სისტემა საზოგადოების დისკრიმინირებული ჯგუფისათვის, რომელიც ამ ჯგუფს აძლევს გათანაბრების შანსს. აქედან გამომდინარე, საკუთრების სოციალური ფუნქცია აძლევს სახელმწიფოს „პოზიტიური მოქმედების“ საფუძველს, რომელიც არის მცდელობა იმისა, რომ მან გამიზნული პოლიტიკით მიაღწიოს სოციალურ ფენებს შორის თანასწორობას. მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფომ მისი მოქმედებით არ შეეცადოს ტოტალური თანასწორობის

²²⁰ აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს მოსამართლე.

²²¹ სოციალური დემოკრატიის კურსი. 2. სოციალური სახელმწიფო და სოციალური დემოკრატია. გვ. 19; წიგნი 2: ეკონომიკა და სოციალური დემოკრატია (2009), თავი 7.

მიღწევას. ასეთ შემთხვევაში, კერძო საკუთრება დაკარგავს თავის არსს, სამართლებრივი სახელმწიფო იქცევა ტოტალიტარულ რეჟიმად, ხოლო სოციალური სახელმწიფოს ნაცვლად, მივიღებთ სოციალისტურ რეჟიმს. შესაბამისად, საკუთრების უფლებისადმი თანაზომიერი მიდგომა, სახელმწიფოს მიერ მისი მოქმედების ზედა და ქვედა ზღვრის დაცვა, განაპირობებს საკუთრების უფლების გავლით ჩამოყალიბებულ პოლიტიკურ რეჟიმს.

5.4. შრომის უფლება / თავისუფლება

შრომის უფლება როგორც სოციალური, ასევე ეკონომიკური უფლებაა. ის აღიარებულია როგორც ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტით, ევროპის სოციალური ქარტიით, ასევე საქართველოს კონსტიტუციით და სხვა საკანონმდებლო აქტებით. 276

შრომის თავისუფლება და, მთლიანობაში, შრომის უფლება ადამიანის სოციალური უფლებათა ჯგუფს განეკუთვნება. შრომის თავისუფლება და სხვა სოციალური უფლებები ადამიანის სასიცოცხლო ინტერესებს უკავშირდება და, საერთოდ, ძირითადი უფლებების განხორციელების წინაპირობაა. ამ კატეგორიის უფლებების მნიშვნელობის გააზრების საფუძველზე და მათი უზრუნველყოფის მიზნით, ჩამოყალიბდა სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი, რომელიც საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციაშიც აისახა. ასეთი უფლებების განვითარებისა და დაცვის გარეშე წარმოუდგენელია სოციალური სახელმწიფოს არსებობა²²². 277

საქართველოს პირველი დემოკრატიული კონსტიტუცია, რომელშიც მკაფიოდ და ვრცლად აისახა ადამიანის სოციალური უფლებები, საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის ძირითადი კანონი იყო. საინტერესოა, რომ საქართველოს 1921 და 1995 წლების კონსტიტუციების შესაბამისი დებულებების შედარებითი ანალიზით დასტურდება, რომ ცალკეული სოციალური უფლებები უფრო სრულად და ქმედითად პირველშია განმტკიცებული²²³. 278

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ 2007 წლის 26 ოქტომბრის №2/2-389 გადაწყვეტილებაში მიუთითა, რომ „ადამიანის ნებისმიერი საქმიანობა ვერ ჩაითვლება „შრომად“ და არ ექვემდებარება დაცვას კონსტიტუციის [ყოფილი] 30-ე მუხლის საფუძველზე“. შეიძლება ითქვას, რომ, კონსტიტუციის ამ მუხლის გაგებით, 279

²²² საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი. ავტორთა კოლექტივი. თბ., 2013. გვ. 361.
²²³ იქვე.

შრომად არ ჩაითვლება ადამიანის მუშაობა თავისთვის, მისსავე საკარმიდამო ნაკვეთზე. ასეთ შრომას არ აწესრიგებს კონსტიტუცია და შესაბამისი კანონები.

- **საქართველოს კონსტიტუცია**

280

საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის²²⁴ პირველი პუნქტის მიხედვით, შრომის თავისუფლება უზრუნველყოფილია, ყველას აქვს სამუშაოს თავისუფალი არჩევის უფლება. კონსტიტუციასა, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტსა და ევროპის სოციალურ ქარტიას შორის არსებობს ტერმინოლოგიური განსხვავება. კონსტიტუცია აღიარებს შრომის თავისუფლებას, ხოლო დასახელებული საერთაშორისო აქტები – შრომის უფლებას. თუმცა მნიშვნელოვანია ითქვას, რომ კონსტიტუციის 26-ე მუხლით დაცული შრომის თავისუფლება შინაარსობრივი თვალსაზრისით მოიცავს როგორც შრომის უფლებას, ასევე, იძულებით შრომის აკრძალვის კონტექსტს.

- **საქართველოს შრომის კოდექსი²²⁵**

281

საქართველოს შრომის კოდექსი, რომელიც შრომითი ურთიერთობების მომწესრიგებელი ძირითად ნორმატიული აქტია (მათ შორის ცალკეულ შემთხვევებში აწესრიგებს შრომით ურთიერთობებს საჯარო სექტორში, თუ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი ასეთ შემთხვევას ადგენს), შრომის უფლების შესახებ ნორმას არ შეიცავს. თუმცა შრომის კოდექსი ქმნის შრომის უფლების რეალიზაციის ნორმატიულ მექანიზმს, მათ შორის დასაქმებული პირის უფლებასა და დამსაქმებლის ვალდებულებების ჩარჩოს, აყალიბებს შრომის უფლების ეფექტიანი რეალიზაციისთვის შრომითი ურთიერთობის სათანადო ფორმატს, ფორმებს, პრინციპებს.

- **ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი²²⁶**

282

უშუალოდ შრომის უფლებას ეხება ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-6 მუხლი, რომლის თანახმად, პაქტის მონაწილე სახელმწიფოები აღიარებენ შრომის უფლებას, რომელიც მოიცავს თითოეული ადამიანის უფლებას, მოიპოვოს საარსებო სახსრები შრომით, რომელსაც

²²⁴ ფუტყარაძე, ი., სოციალურ-ეკონომიკური უფლებების საერთაშორისო-სამართლებრივი და კონსტიტუციური რეგულირება, თბილისის ეკონომიკურ ურთიერთობათა სახელმწიფო უნივერსიტეტის სამეცნიერო შრომების კრებული, 2009, გვ. 286-289, 296.
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=35> (ნანახია: 10.03.2023).

²²⁵ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1155567?publication=13> (ნანახია: 10.03.2023).

²²⁶ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1483577?publication=0> (ნანახია: 10.03.2023).

თავისუფლად აირჩევს ან რომელზეც თანხმდება და მიიღებენ შესაბამის ზომებს ამ უფლების დასაცავად. ზემოაღნიშნული უფლების სრული განხორციელების მიზნით, პაქტის მონაწილე სახელმწიფოების მიერ მისაღები ზომები უნდა შეიცავდეს პროფესიული და ტექნიკური სწავლებისა და წვრთნის პროგრამებს, პოლიტიკას და მეთოდოლოგიას, რათა მიღწეულ იქნეს განუხრელი ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული განვითარება და სრული შედეგიანი დასაქმება ისეთ პირობებში, სადაც თითოეული ადამიანის პოლიტიკური და ეკონომიკური თავისუფლება დაცული იქნება.

● **ევროპის სოციალური ქარტია²²⁷**

შრომის უფლებას აღიარებს ევროპის სოციალური ქარტიის პირველი მუხლი, რომლის ფარგლებში სახელმწიფოები იღებენ ვალდებულებას, ერთ–ერთ ძირითად მიზნად და ვალდებულებად აღიარონ დასაქმების მაქსიმალურად შესაძლო მაღალი დონის მიღწევა და შენარჩუნება, შემდგომში სრული დასაქმების უზრუნველყოფის მიზნით; ეფექტიანად დაიცვან მუშაკის უფლება გამოიმუშაოს საარსებო სახსრები მის მიერ თავისუფლად არჩეული საქმიანობით; შექმნან და შეინარჩუნონ დასაქმების უფასო სამსახურები ყველა მუშაკისთვის; უზრუნველყონ და ხელი შეუწყონ შესაბამისი პროფესიული ორიენტაციის საშუალებებს, პროფესიულ მომზადებასა და რეალიზაციას.

283

5.4.1. შრომის სამართლიანი და ხელსაყრელი პირობები

შრომით ურთიერთობებში შრომის სამართლიანი და ხელსაყრელი პირობების არსებობა შრომის უფლებით დაცული სფეროა, თუმცა სამართლებრივი ტექნიკისა და მეტი სიცხადისთვის საერთაშორისო ხელშეკრულებებში იგი ცალკე უფლებად არის აღიარებული.

284

● **საქართველოს კონსტიტუცია**

საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის მესამე წინადადება საკუთარ თავში მოიაზრებს შრომის ხელსაყრელ და სამართლიან უფლებებს. ის, ერთი მხრივ, აღიარებს უფლებას შრომის უსაფრთხო პირობებზე, რაც ხელსაყრელი შრომის უფლების ერთ-ერთი ძირითადი კომპონენტია, მეორე მხრივ, სხვა შრომითი უფლებების დაცვისთვის, მათ შორის სამართლიანი და ხელსაყრელი უფლებების კონტექსტში, ორგანულ კანონს აკისრებს. შესაბამისად, კონსტიტუციის დანაწესით

285

²²⁷ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1392164?publication=0> (ნანახია: 10.03.2023).

სახელმწიფო ხელისუფლება ვალდებულია შრომის ხელსაყრელი და სამართლიანი უფლებების სპექტრი ასახოს ორგანულ კანონში.

• **საქართველოს შრომის კოდექსი**

286 საქართველოს შრომის კოდექსი კონსტრუქციული თვალსაზრისით აგებულია შრომითი ურთიერთობების შინაარსობრივი საკითხების რეგულირებაზე, რომლის ერთ-ერთი ძირითადი კომპონენტია შრომის პირობების დაცვა, შრომის ანაზღაურება, შვებულება.

287 **შრომის პირობების დაცვა.** შრომის კოდექსის თანახმად, დამსაქმებელი ვალდებულია:

- უზრუნველყოს დასაქმებული სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის მაქსიმალურად უსაფრთხო სამუშაო გარემოთი, გონივრულ ვადაში მიაწოდოს დასაქმებულს მის ხელთ არსებული სრული, ობიექტური და გასაგები ინფორმაცია ყველა იმ ფაქტორის შესახებ, რომლებიც მოქმედებს დასაქმებულის სიცოცხლესა და ჯანმრთელობაზე ან ბუნებრივი გარემოს უსაფრთხოებაზე. დასაქმებულს უფლება აქვს უარი განაცხადოს იმ სამუშაოს, დავალების ან მითითების შესრულებაზე, რომელიც ეწინააღმდეგება კანონს, ან შრომის უსაფრთხოების პირობების დაუცველობის გამო ამკარა და არსებით საფრთხეს უქმნის მის ან მესამე პირის სიცოცხლეს, ჯანმრთელობას, საკუთრებას ან ბუნებრივი გარემოს უსაფრთხოებას. დასაქმებული ვალდებულია დაუყოვნებლივ შეატყობინოს დამსაქმებელს იმ გარემოების შესახებ, რომლის გამოც იგი უარს ამბობს შრომითი ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულების შესრულებაზე.
- მიიღოს ყველა გონივრული ზომა საწარმოო შემთხვევის შედეგების დროული ლოკალიზაციისა და ლიკვიდაციისათვის, პირველადი დახმარების აღმოჩენისა და ევაკუაციისთვის.
- დანერგოს შრომის უსაფრთხოების უზრუნველყოფი პრევენციული სისტემა და დროულად მიაწოდოს დასაქმებულს სათანადო ინფორმაცია შრომის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული რისკებისა და მათი პრევენციის ზომების, აგრეთვე საფრთხის შემცველ აღჭურვილობასთან მოპყრობის წესების შესახებ, აუცილებლობის შემთხვევაში უზრუნველყოს დასაქმებული პერსონალური დამცავი აღჭურვილობით, სახიფათო მოწყობილობა ტექნოლოგიურ პროგრესთან ერთად დროულად შეცვალოს უსაფრთხოთი ან ნაკლებად

სახიფათოთი, მიიღოს ყველა სხვა გონივრული ზომა დასაქმებულის უსაფრთხოებისათვის და მისი ჯანმრთელობის დასაცავად.

- სრულად აუნაზღაუროს დასაქმებულს სამუშაოს შესრულებასთან დაკავშირებული, ჯანმრთელობის მდგომარეობის გაუარესებით მიყენებული ზიანი და აუცილებელი მკურნალობის ხარჯები.
- დამსაქმებელი ვალდებულია უზრუნველყოს ორსული ქალის დაცვა ისეთი შრომისაგან, რომელიც საფრთხეს უქმნის მის ან ნაყოფის კეთილდღეობას, ფიზიკურ და ფსიქიკურ ჯანმრთელობას.

288

საქართველოს შრომის კოდექსის საფუძველზე საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2007 წლის 3 მაისის №147/ნ ბრძანებით დადგენილია მიძიმე, მავნე და საშიშპირობებიან სამუშაოთა ნუსხა, სადაც მოითხოვება დასაქმებულის ჯანმრთელობის დაცვის საგანგებო ზომების არსებობა.

- **ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი**

289

ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-7 მუხლის თანახმად, მონაწილე სახელმწიფოები აღიარებენ თითოეული ადამიანის უფლებას, ჰქონდეს შრომის სამართლიანი და ხელსაყრელი პირობები, რაც, კერძოდ, გულისხმობს: ანაზღაურებას, რომელიც ყველა მშრომელს უზრუნველყოფს სულ მცირე: სამართლიანი ხელფასითა და ტოლფასოვანი შრომისათვის თანაბარი ანაზღაურებით, რაიმე ნიშნით განსხვავების გარეშე, კერძოდ, ქალებისათვის ქმნის შრომის ისეთი პირობების გარანტიას, რომელიც კაცის შრომის პირობებზე უარესი არ იქნება, და თანაბარი შრომისათვის თანაბარი ანაზღაურება ექნება მასა და მის ოჯახს ღირსეული არსებობის შესაძლებლობებით, პაქტის დებულებათა შესაბამისად; უსაფრთხო და ჯანსაღი შრომის პირობებს; თითოეულისათვის უფრო მაღალ სამსახურებრივ საფეხურზე დაწინაურების თანაბარ შესაძლებლობას, მხოლოდ და მხოლოდ შრომითი სტაჟისა და კომპეტენციის შესაბამისად; დასვენების, თავისუფალი დროის ქონას და სამუშაო საათების გონივრულ შეზღუდვას, აგრეთვე პერიოდული ანაზღაურებადი შვებულების შესაძლებლობას ისევე, როგორც ანაზღაურებას საზოგადოებრივი უქმე დღეებისათვის.

- **ევროპის სოციალური ქარტია**

290

ევროპის სოციალური ქარტია შრომის სამართლიან და ხელსაყრელ პირობებს სამ მუხლში აერთიანებს და მასში შრომის სამართლიან პირობებთან ერთად მოიაზრებს

უფლებას უსაფრთხო და ჯანმრთელ სამუშაო პირობებზე, უფლებას შრომის სამართლიან ანაზღაურებაზე.

● **უფლება შრომის სამართლიან პირობებზე.**

291

შრომის სამართლიან პირობებზე უფლების ეფექტიანი განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით, ქარტიის ფარგლებში მხარეები ვალდებულია იღებენ:

- უზრუნველყონ გონივრული დღიური და ყოველკვირეული სამუშაო საათების რაოდენობა და სამუშაო კვირის თანმიმდევრული შემცირება, რამდენადაც ამის საშუალებას იძლევა შრომის პროდუქტიულობის გაზრდა და სხვა შესაბამისი ფაქტორები;
- უზრუნველყონ სახელმწიფო უქმე დღეების ანაზღაურება; უზრუნველყონ მინიმუმ ოთხკვირიანი ყოველწლიური ანაზღაურებადი შვებულება;
- აღმოფხვრან რისკი შინაგანად სახიფათო და არაჯანმრთელ სამუშაოებზე, ხოლო იქ, სადაც ჯერჯერობით შეუძლებელია ამ რისკის აღმოფხვრა ან საკმარისად შემცირება, უზრუნველყონ ან სამუშაო საათების შემცირება ან დამატებითი ანაზღაურებადი შვებულება ამ საქმიანობით დაკავებული მუშაკებისათვის.
- უზრუნველყონ ყოველკვირეული დასვენების პერიოდი, რომელიც შეძლებისდაგვარად უნდა ემთხვეოდეს შესაბამის ქვეყანაში ან რეგიონში ტრადიციით ან ჩვეულებით აღიარებულ დასვენების დღეს.
- უზრუნველყონ, რომ მუშაკები წერილობითი ფორმით იყვნენ ინფორმირებულნი რაც შეიძლება სწრაფად და ყველა შემთხვევაში არა უგვიანეს ორი თვისა, მათი დასაქმების დაწყების თარიღიდან, კონტრაქტის ან მათი შრომითი ურთიერთობების ძირითადი ასპექტების შესახებ;
- უზრუნველყონ, რომ მუშაკებმა, რომლებიც ასრულებენ ღამის სამუშაოებს, ისარგებლონ იმ შეღავათებით, რომლებიც ითვალისწინებენ სამუშაოს სპეციფიკურ ხასიათს.

● **უფლება უსაფრთხო და ჯანმრთელ სამუშაო პირობებზე**

292

უსაფრთხო და ჯანმრთელ სამუშაო პირობებზე უფლების ეფექტიანი განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით, ქარტიის ფარგლებში სახელმწიფოები დამსაქმებელთა და მუშაკთა ორგანიზაციებთან ვალდებულია იღებენ:

- ჩამოაყალიბონ, განახორციელონ და პერიოდულად გადახედონ შრომის უსაფრთხოების, შრომის ჯანმრთელობისა და სამუშაო გარემოს შესახებ თანმიმდევრული ეროვნული პოლიტიკა. ამ პოლიტიკის ძირითადი მიზანი

არის შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის გაუმჯობესება და უბედური შემთხვევებისა და ჯანმრთელობის დაზიანების თავიდან აცილება, რომლებიც გამომდინარეობენ, დაკავშირებულნი არიან ან ადგილი აქვთ შრომის დროს, კერძოდ იმ რისკის მინიმუმამდე შემცირებით, რომელიც თან სდევს შრომით გარემოს;

- მიიღონ უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვასთან დაკავშირებული წესები;
- უზრუნველყონ ასეთი წესების შესრულება ზედამხედველობის ზომების მეშვეობით;
- ხელი შეუწყონ პრევენციული და საკონსულტაციო ფუნქციების მქონე ყველა მუშაკისათვის ჯანმრთელობის სამსახურების პროგრესულ განვითარებას.
- **უფლება შრომის სამართლიან ანაზღაურებაზე.**

სამართლიან ანაზღაურებაზე უფლების ეფექტიანი განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით, მხარეები ვალდებულიებას იღებენ:

293

- აღიარონ მუშაკთა უფლება ისეთ ანაზღაურებაზე, რომელიც უზრუნველყოფს მათი და მათი ოჯახების ცხოვრების ღირსეულ დონეს;
- აღიარონ მუშაკთა უფლება გაზრდილი ანაზღაურების მიღებაზე ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულებისათვის, ცალკეულ შემთხვევებში გამონაკლისების გათვალისწინებით;
- აღიარონ ქალი და მამაკაცი მუშაკების უფლება თანაბარი ღირებულების სამუშაოსათვის თანაბარი ანაზღაურების მიღებაზე;
- აღიარონ ყველა მუშაკის უფლება, იყოს გონივრული ვადით ადრე ინფორმირებული მისი დასაქმების შეწყვეტის შესახებ;
- დაუშვას ხელფასებიდან გამოქვითვა მხოლოდ ეროვნული კანონებით ან წესებით განსაზღვრული ან კოლექტიურ ხელშეკრულებაში, ან არბიტრაჟის გადაწყვეტილებაში დაფიქსირებული პირობებითა და ზომით.

294 ქარტიის მიხედვით, უფლებებით სარგებლობის უზრუნველყოფა მიღწეულ იქნება თავისუფლად დადებული კოლექტიური ხელშეკრულებების, კანონით განსაზღვრული ხელფასის დადგენის მექანიზმის ან ეროვნული პირობების შესაბამისი სხვა საშუალებებით.

• „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონი²²⁸

„შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონი 2019 წელს იქნა მიღებული. ამ კანონის მიღებით საკანონმდებლო დონეზე შრომის უსაფრთხოების, დასაქმებული შრომითი უფლებების დაცვის სტანდარტები გაძლიერდა, გაფართოვდა და გაუმჯობესდა.

295 ამ კანონის მიზანია იმ ძირითადი მოთხოვნებისა და პრევენციული ღონისძიებების ზოგადი პრინციპების განსაზღვრა, რომლებიც უკავშირდება სამუშაო ადგილზე შრომის უსაფრთხოების საკითხებს, არსებულ და მოსალოდნელ საფრთხეებს, უბედური შემთხვევებისა და პროფესიული დაავადებების თავიდან აცილებას, დასაქმებულთა სწავლებას, მათთვის ინფორმაციის მიწოდებასა და კონსულტაციის გაწევას და შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის საკითხებში დასაქმებულთა თანაბარ მონაწილეობას.

296 იგი არეგულირებს სახელმწიფო ორგანოების, დამსაქმებელთა, დასაქმებულთა, დასაქმებულთა წარმომადგენლებისა და სამუშაო სივრცეში მყოფ სხვა პირთა უფლებებს, ვალდებულებებსა და პასუხისმგებლობას, რომლებიც დაკავშირებულია უსაფრთხო და ჯანსაღი სამუშაო გარემოს შექმნასთან.

297 კანონი აწესრიგებს დასაქმებულთა და სამუშაო სივრცეში მყოფ სხვა პირთა სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაცვასთან დაკავშირებულ საკითხებს, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც სხვა სპეციალური კანონი განსაზღვრავს ამ პირთა სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაცვის უფრო მაღალ სტანდარტს.

298 აღნიშნული კანონი ვრცელდება შრომის უსაფრთხოების სფეროში ეკონომიკური საქმიანობის ყველა დარგზე, მათ შორის, საქართველოს ორგანული კანონით „საქართველოს შრომის კოდექსი“ და „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით მოწესრიგებულ შრომით ურთიერთობებზე.

299 „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონი დასაქმებულს ანიჭებს უფლებას:

²²⁸ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4486188?publication=0> (ნანახია: 10.03.2023).

- დამსაქმებელთან განიხილოს შესასრულებელ სამუშაოსთან დაკავშირებული შრომის უსაფრთხოების ყველა საკითხი და მოითხოვოს ასეთ განხილვაზე, ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე ამ დარგის ექსპერტის მოწვევა;
- დამსაქმებლისგან მიიღოს ინფორმაცია საფრთხის შემცველი ფაქტორების, რისკის შეფასების შედეგების, შრომის უსაფრთხოების დაცვის უზრუნველსაყოფად დამსაქმებლის მიერ მიღებული ზომების, სამედიცინო გამოკვლევების შედეგების და ზედამხედველი ორგანოს რეკომენდაციებისა და მითითებების შესახებ;
- უარი თქვას იმ სამუშაოს, დავალების ან მითითების შესრულებაზე, რომელიც ეწინააღმდეგება კანონს ან შრომის უსაფრთხოების ნორმების დაუცველობის გამო აშკარა და არსებით საფრთხეს უქმნის მის ან მესამე პირის სიცოცხლეს, ჯანმრთელობას ან საკუთრებას ან ბუნებრივი გარემოს უსაფრთხოებას; საფრთხის არსებობისას დატოვოს სამუშაო ადგილი ან სახიფათო ზონა;
- სამედიცინო დასკვნის საფუძველზე დამსაქმებელს მოსთხოვოს სხვა მუდმივ ან დროებით სამუშაო ადგილზე გადაყვანა ან სამუშაო პირობების შემსუბუქება, ან დღის ცვლაში გადაყვანა, თუ ღამის ცვლა საზიანოა დასაქმებულის ჯანმრთელობისათვის, ხოლო დამსაქმებელს აქვს შესაბამისი ვაკანსია და დასაქმებული აკმაყოფილებს ამ ვაკანსიისადმი წაყენებულ მოთხოვნებს;
- საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით მიიღოს კომპენსაცია სამუშაო სივრცეში მიყენებული ზიანისათვის, მათ შორის, პროფესიული დაავადებით მიყენებული ზიანისათვის;
- მიმართოს შრომის უსაფრთხოების სპეციალისტს, ზედამხედველ ორგანოს, დასაქმებულთა წარმომადგენელს, თუ სამუშაო სივრცეში შრომის უსაფრთხოების ნორმები სათანადოდ დაცული არ არის.

დაუშვებელია დასაქმებულის სამუშაოდან გათავისუფლება ან სხვა დასაქმებულებთან შედარებით მისი მდგომარეობის გაუარესება ზემოხსენებული უფლების გამოყენების გამო.

5.4.2. პროფესიული კავშირების შექმნისა და მათში
გაწევრიანების უფლება

• **საქართველოს კონსტიტუცია**

301 საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, ყველას აქვს ორგანული კანონის შესაბამისად პროფესიული კავშირის შექმნისა და მასში გაერთიანების უფლება. „პროფესიული კავშირების შესახებ“ საქართველოს კანონი ჯერ კიდევ 1997 წელს იქნა მიღებული, თუმცა 2018 წელს იგი ჩაანაცვლა ახალმა საკანონმდებლო აქტმა – ორგანულმა კანონმა, რომლის სახელწოდებაც იგივე დარჩა.

302 პროფესიული კავშირი არა მხოლოდ საერთო პროფესიის მქონე პირთა გაერთიანებაა, მისი არსებობა ასევე ხელს უწყობს დასაქმებულთა თვითორგანიზებას, ინტერესების უფრო ხელსაყრელად, ეფექტიანად, ინსტიტუციონალურად დაცვას. პროფესიული კავშირის შექმნისა და მასში გაწევრიანების უფლება არსობრივად როგორც სოციალური, ასევე, ეკონომიკური უფლებაა. ეს არის ერთი უფლება, რომელიც ორი კომპონენტისგან შედგება.

• **ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი**

303 ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-8 მუხლი აღიარებს როგორც პროფესიული კავშირების შექმნის, ასევე მათში გაწევრიანების უფლებას. იგი ადგენს არა მხოლოდ დაცულ სფეროს, პროფესიული კავშირების დამოუკიდებლობისა და ორგანიზების, ფუნქციონირების გარანტიებს, არამედ ამ უფლების შეზღუდვის საფუძვლებს. პაქტის ფარგლებში სახელმწიფოებმა იკისრეს ვალდებულება უზრუნველყონ:

- თითოეული ადამიანის უფლება თავისი ეკონომიკური და სოციალური ინტერესების გასავითარებლად და დასაცავად, შექმნან პროფესიული კავშირები და შევიდეს ასეთ კავშირებში თავისი არჩევანით და ორგანიზაციის შესაბამისი წესების თანახმად. აღნიშნული უფლების გამოყენება არ ექვემდებარება არავითარ შეზღუდვას იმ შეზღუდვების გარდა, რომლებიც გათვალისწინებულია კანონით და აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში სახელმწიფო უშიშროებისა და საზოგადოებრივი წესრიგის ინტერესებისათვის და სხვათა უფლებებისა და თავისუფლებების დასაცავად;

- პროფესიული კავშირების უფლებაა შექმნან ეროვნული ფედერაციები და კონფედერაციები და ამ უკანასკნელთა უფლებაა შექმნან საერთაშორისო პროფესიული ორგანიზაციები ან შეუერთდნენ მათ;

- პროფესიული კავშირების უფლებაა იმოქმედონ თავისუფლად, რაიმე შეზღუდვის გარეშე, იმ შეზღუდვების გარდა, რომლებიც გათვალისწინებულია კანონით და აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში სახელმწიფო უშიშროებისა და საზოგადოებრივი წესრიგის ინტერესებისათვის ან სხვათა უფლებებისა და თავისუფლებების დასაცავად.

● **ევროპის სოციალური ქარტია**

ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტისგან განსხვავებით, ევროპის სოციალური ქარტიის მე-5 მუხლი პროფესიული კავშირების შექმნისა და მათში გაწევრიანების უფლებას უწოდებს ორგანიზების უფლებას. მიუხედავად ტერმინოლოგიური სახესხვაობისა, მათი დაცული სფერო იდენტურია. ქარტიის თანახმად, თავიანთი ეკონომიკური და სოციალური ინტერესების დასაცავად მუშაკთა და დამსაქმებელთა მიერ ადგილობრივი, ეროვნული ან საერთაშორისო ორგანიზაციების შექმნისა და ამ ორგანიზაციებში გაერთიანების თავისუფლების უზრუნველყოფისა და წახალისების მიზნით, სახელმწიფოები ვალდებულია იღებენ, რომ ეროვნული კანონმდებლობა არ გაითვალისწინებს ისეთ ნორმებს, რომ ხელი შეეშალოს და არ იქნება გამოყენებული იმგვარად, რომ დაბრკოლდეს ამ თავისუფლებით სარგებლობა.

304

● **„პროფესიული კავშირების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი²²⁹**

ეს კანონი განსაზღვრავს პროფესიული კავშირების შექმნის პროცედურებს, წინაპირობებს, სტატუსს, უშუალოდ პროფესიული კავშირების უფლებებს და სხვა.

პროფესიული კავშირი არის საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით დადგენილი წესით შექმნილი არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი, საქმიანობის მიხედვით – საერთო საწარმოო, პროფესიული ინტერესებით დაკავშირებულ პირთა (მუშაკთა) ნებაყოფლობითი საზოგადოებრივი გაერთიანება (ორგანიზაცია), რომლის მიზანია პროფკავშირის წევრთა შრომითი, სოციალურ-ეკონომიკური და სამართლებრივი უფლებებისა და ინტერესების დაცვა და წარმომადგენლობა. პროფესიული კავშირი შეიძლება შეიქმნას ნებისმიერ საწარმოში, დაწესებულებაში, ორგანიზაციაში, სხვა სამუშაო ადგილზე.

305

²²⁹ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4382851?publication=0#DOCUMENT:1> (ნანახია: 10.03.2023).

- 306 საქართველოს თავდაცვის, შინაგან საქმეთა, საგადასახადო, სასამართლო ხელისუფლებისა და პროკურატურის ორგანოებში, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში პროფესიული კავშირების შექმნის თავისებურებანი განისაზღვრება შესაბამისად ამ ორგანოებისა და სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობით.
- 307 15 წლის ან 15 წელზე მეტი ასაკის პირს, რომელიც ეწევა შრომით (პროფესიულ) საქმიანობას (მუშაკი) ან სწავლობს უმაღლეს, საშუალო-სპეციალურ ან პროფესიულ საგანმანათლებლო დაწესებულებაში, უფლება აქვს, შექმნას პროფესიული კავშირი, შევიდეს პროფესიულ კავშირში, მონაწილეობა მიიღოს პროფკავშირულ საქმიანობაში და თავისუფლად გამოვიდეს პროფესიული კავშირიდან. დროებით უმუშევარს და პენსიონერს შეუძლიათ დარჩნენ პროფკავშირის წევრებად.

5.4.3. გაფიცვის უფლება

- 308 გაფიცვის უფლება უკვე დიდი ხანია შრომის სამართალში დამკვიდრდა, როგორც ინსტიტუტი. საქართველოში საკანონმდებლო დონეზე მუშათა გაფიცვის თავისუფლება გარანტირებული იყო საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის პირველი კონსტიტუციის 38-ე მუხლით.
- 309 ისევე, როგორც ბევრი ძირითადი კონსტიტუციური უფლება, გაფიცვა არ წარმოადგენს აბსოლუტური ხასიათის უფლებას. მართალია, იგი დაცული სფეროა, მაგრამ, კანონმდებლობით განსაზღვრულ შემთხვევებში, შეიძლება ამ სფეროში სახელმწიფოს მხრიდან სამართლებრივი ჩარევა ლეგიტიმური მიზნიდან გამომდინარე. გაფიცვა შეკრებებისა და მანიფესტაციებისაგან ფორმითა და მოთხოვნის შინაარსით განსხვავდება, მიუხედავად ამისა, სახელმწიფო აწესებს გარკვეულ შეზღუდვებს მის მიმართ. მაგალითად, გაფიცვის უფლებაში ჩარევას ითვალისწინებს შრომის კოდექსის, „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის გარკვეული დებულებები. ასევე დაცულ სფეროში ჩარევის ერთ-ერთი გამოხატულებაა „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 21-ე მუხლის მე-2 ქვეპუნქტი, რომლის მიხედვით სამინისტროს მოსამსახურეს ეკრძალება გაფიცვა ან მასში მონაწილეობა.
- 310 გაფიცვის უფლება შრომითი უფლებების დაცვის შესაძლებლობაა. მისი მეშვეობით შესაძლებელია დასაქმებულების მიერ პროტესტის კოლექტიურად გამოთქმა. გაფიცვის უფლება რეგულირებადი უფლებაა, მისი რეალიზაცია ექვემდებარება კანონმდებლობით გათვალისწინებული პროცედურების დაცვას.

● **საქართველოს კონსტიტუცია**

საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის მე-3 პუნქტი აღიარებს გაფიცვის უფლებას და მისი განხორციელების პირობებისა და წესების დადგენას უკავშირებს ორგანულ კანონს.

● **საქართველოს შრომის კოდექსი**

გაფიცვის უფლებას აწესრიგებს საქართველოს შრომის კოდექსი, რომლის 49-ე მუხლის თანახმად, გაფიცვა არის დავის შემთხვევაში დასაქმებულის დროებითი ნებაყოფლობითი უარი შრომითი ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებების მთლიანად ან ნაწილობრივ შესრულებაზე. გაფიცვის გარდა, საქართველოს შრომითი კანონმდებლობა იცნობს ლოკაუტს, რომელიც არის დავის შემთხვევაში დამსაქმებლის დროებითი ნებაყოფლობითი უარი შრომითი ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებების მთლიანად ან ნაწილობრივ შესრულებაზე.

311

კოლექტიური დავის დროს გაფიცვისა და ლოკაუტის უფლება წარმოიშობა საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრისთვის წერილობითი შეტყობინების გაგზავნიდან ან საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის მიერ საკუთარი ინიციატივით დავის მედიატორის დანიშვნიდან 21 კალენდარული დღის გასვლისთანავე. ინდივიდუალური დავის დროს მხარეებმა გაფიცვის ან ლოკაუტის დაწყებამდე არანაკლებ 3 კალენდარული დღით ადრე ერთმანეთს წერილობით უნდა შეატყობინონ გაფიცვის ან ლოკაუტის დრო, ადგილი და ხასიათი. კოლექტიური დავის დროს მხარეებმა გაფიცვის ან ლოკაუტის დაწყებამდე არანაკლებ 3 კალენდარული დღით ადრე ერთმანეთს და მინისტრს წერილობით უნდა შეატყობინონ გაფიცვის ან ლოკაუტის დრო, ადგილი და ხასიათი.

312

გაფიცვის ან ლოკაუტის დროს მხარეები ვალდებული არიან, განაგრძონ შემათანხმებული პროცედურები. ლოკაუტი არ შეიძლება გაგრძელდეს 90 კალენდარულ დღეზე მეტ ხანს.

313

გაფიცვის ან ლოკაუტის დროს დამსაქმებელი არ არის ვალდებული, მისცეს დასაქმებულს შრომის ანაზღაურება. გაფიცვა ან ლოკაუტი ვერ იქნება შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტის საფუძველი.

314

მნიშვნელოვანია ითქვას, რომ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს გაფიცვის უფლება ან ლოკაუტის უფლება შეიძლება შეიზღუდოს საქართველოს პრეზიდენტის

315

დეკრეტით, რომელიც საჭიროებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრის თანახელმძღვანელს. ასევე, დაუშვებელია უშუალოდ სამუშაო პროცესის დროს გაფიცვის უფლების გამოყენება იმ დასაქმებულთა მიერ, რომელთა საქმიანობა დაკავშირებულია ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის უსაფრთხოებასთან, ან თუ ტექნოლოგიური ხასიათიდან გამომდინარე შეუძლებელია ამ საქმიანობის შეჩერება. ასევე, თუ ერთ-ერთმა მხარემ თავი აარიდა შემათანხმებელ პროცედურებში მონაწილეობას და მოაწყო გაფიცვა ან ლოკაუტი, ასეთი გაფიცვა ან ლოკაუტი უკანონოდ ჩაითვლება.

316 გაფიცვაში დასაქმებულის მონაწილეობა არ შეიძლება განხილულ იქნეს, როგორც შრომის დისციპლინის დარღვევა და შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძველი, გარდა უკანონო გაფიცვის შემთხვევისა.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი არ იცნობს გაფიცვის უფლებას.

• **ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი**

317 გაფიცვის უფლებაც ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-8 მუხლშია მოხსენიებული, რომლის თანახმად, წევრი სახელმწიფოები უზრუნველყოფენ გაფიცვების უფლებას იმ პირობით, რომ ეს უკანასკნელი განხორციელდება მისი კანონმდებლობის შესაბამისად. პაქტიდან გამომდინარე, გაფიცვის უფლებით დაცულ სფეროს სახელმწიფო ადგენს.

• **ევროპის სოციალური ქარტია**

318 ევროპის სოციალური ქარტია იზოლირებულად გაფიცვის უფლებას არ აღიარებს. ის მას ითვალისწინებს კოლექტიური მოლაპარაკებების წარმოების უფლების კონტექსტში. ნიშანდობლივია, რომ შესწორების შემდეგ, ქარტიის მე-6 მუხლის მე-4 პუნქტი კვლავ ეხება გაფიცვის უფლებას და მას უქვემდებარებს სახელმწიფო რეგულირებას.

5.5. სოციალური დაცვა

319 პირთა სოციალური უზრუნველყოფა და სოციალური დაზღვევა, ოჯახის დაცვა სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის ერთ-ერთი მოთხოვნაა. თავის მხრივ, სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი მოითხოვს სახელმწიფოს მუდმივ სწრაფვას ადამიანის სოციალური უფლებების დაცვის სტანდარტების გაზრდისკენ, თუნდაც მინიმალურ დონეზე.

● **საქართველოს კონსტიტუცია**

საქართველოს კონსტიტუცია, პირდაპირ არ ახდენს, სოციალური უზრუნველყოფის, როგორც ცალკეული სუბიექტური უფლების გარანტირებას. „სოციალური უზრუნველყოფის“ უფლება პირდაპირ კონტექსტში, როგორც ძირითადი უფლება, კონსტიტუციის მე-2 თავში არ არის გათვალისწინებული. თუმცა, მეორეს მხრივ დავა, „სოციალური უზრუნველყოფის“ უფლებაზე შესაძლებელია კონსტიტუციის მე-9 მუხლის (ღირსების უფლების) გავლით და კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტის მოშველიებით, რომლის თანახმადაც, სახელმწიფო ზრუნავს ადამიანის ჯანმრთელობასა და სოციალურ დაცვაზე, საარსებო მინიმუმითა და ღირსეული საცხოვრებელი უზრუნველყოფაზე, ოჯახის კეთილდღეობის დაცვაზე. სახელმწიფო ხელს უწყობს მოქალაქეს დასაქმებაში. საარსებო მინიმუმის უზრუნველყოფის პირობები განისაზღვრება კანონით. გარდა ამისა, საქართველოს კანონმდებლობა შედგება ცალკეული საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტებისგან, რომლებიც საერთო ჯამში ჰქმნის სოციალური უზრუნველყოფისა და დაზღვევის ეროვნულ მექანიზმს.

320

● **ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი**

ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მონაწილე სახელმწიფოები აღიარებენ თითოეული ადამიანის უფლებას სოციალურ უზრუნველყოფაზე, სოციალური დაზღვევის ჩათვლით. პაქტი მხოლოდ ამ უფლებებს აღიარებს, იგი სხვა უფრო დეტალურ ვალდებულებებს სახელმწიფოებს არ აკისრებს, რაც აიხსნება სახელმწიფოთა სხვადასხვა სოციალურ-ეკონომიკური შესაძლებლობებით.

321

პაქტის მონაწილე სახელმწიფოები აღიარებენ, რომ:

322

- ოჯახს, რომელიც საზოგადოების ბუნებრივი და ძირითადი ერთეულია, უნდა გაეწიოს შეძლებისდაგვარად ყველაზე ფართო დაცვა და დახმარება, განსაკუთრებით მისი შექმნის დროს და იმ პერიოდში, სანამ ბავშვზე ზრუნვის და მისი აღზრდის პასუხისმგებლობა ეკისრება, ვიდრე ის დამოუკიდებელი გახდებოდეს. ქორწინება უნდა ხდებოდეს დასაქორწინებელ პირთა თანხმობით;
- განსაკუთრებულ დაცვას საჭიროებენ დედები მშობიარობამდე და მშობიარობის შემდეგ დროის გონივრული მონაკვეთის განმავლობაში. ამ პერიოდის მანძილზე მომუშავე დედებს უნდა მიეცეთ ანაზღაურებადი შვებულება ან შვებულება შესაბამისი სოციალური უზრუნველყოფით;

• დაცვისა და დახმარების განსაკუთრებული ღონისძიებანი უნდა განხორციელდეს ყველა ბავშვისა და მოზარდის მიმართ ოჯახური წარმოშობისა და სხვა გარემოებების მიხედვით ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე. ბავშვები და მოზარდები დაცულ უნდა იქნან ეკონომიკური და სოციალური ექსპლუატაციისაგან. მათი შრომის გამოყენება ზნეობისა და ჯანმრთელობისათვის საზიანო ან სიცოცხლისათვის საშიშ ან მათი ნორმალური განვითარების დამაბრკოლებელ რომელიმე სფეროში კანონით უნდა დაისაჯოს. სახელმწიფოებმა ასევე უნდა დააწესონ ასაკობრივი ზღვარი, რომლის ქვემოთაც ბავშვთა ანაზღაურებადი შრომის გამოყენება კანონით აკრძალული და დასჯადი იქნება.

• **ევროპის სოციალური ქარტია**

323 ევროპის სოციალური ქარტია სოციალური უზრუნველყოფის უფლებასთან დაკავშირებით სახელმწიფოებს უფრო მეტ ვალდებულებას აკისრებს. (სოციალური უზრუნველყოფის უფლებასთან დაკავშირებული ქარტიის მე-12 და მე-14 მუხლები.)

324 სოციალური უზრუნველყოფის უფლების ეფექტიანი განხორციელების მიზნით, ქარტიის ფარგლებში სახელმწიფოები ვალდებულებას იღებენ შექმნან ან შეინარჩუნონ სოციალური უზრუნველყოფის სისტემა დამაკმაყოფილებელ დონეზე, რომელიც სულ მცირე თანაბარი უნდა იყოს ევროპის სოციალური უზრუნველყოფის კოდექსის რატიფიცირებისათვის აუცილებელი დონით. ეცადონ ეტაპობრივად მაღალ დონეზე აიყვანონ სოციალური უზრუნველყოფის სისტემა.

325 მიიღონ ზომები სათანადო ორმხრივი და მრავალმხრივი შეთანხმებების დადებით ან სხვა საშუალებებით და ასეთ შეთანხმებებში გათვალისწინებული პირობების დაცვით, იმ მიზნით, რომ უზრუნველყონ: მათი მოქალაქეებისა და სხვა მხარეების მოქალაქეებისათვის ერთნაირი რეჟიმი სოციალური უზრუნველყოფის უფლებებთან მიმართებით, რაც მოიცავს სოციალური უზრუნველყოფის სფეროში მოქმედი კანონმდებლობიდან გამომდინარე შეღავათების შენარჩუნებას, მიუხედავად მხარეებს შორის ტერიტორიებზე იმ პირთა ნებისმიერი გადაადგილებისა, რომლებიც სარგებლობენ შესაბამისი შეღავათებით; სოციალური უზრუნველყოფის უფლებათა მინიჭება; შენარჩუნება და აღდგენა ისეთი საშუალებებით, როგორცაა თითოეული ხელმეპყრელი მხარის კანონმდებლობის თანახმად დაზღვევის პერიოდისა და დამთავრებული სამუშაო სტაჟის აკუმულირება.

326 საზოგადოების ფუნდამენტალური ერთეულის – ოჯახის სრული განვითარებისათვის აუცილებელი პირობების უზრუნველსაყოფად, მხარეები ვალდებულებას იღებენ

ხელი შეუწყონ ოჯახური ცხოვრების ეკონომიკურ, სამართლებრივ და სოციალურ დაცვას, ისეთი საშუალებებით, როგორცაა სოციალური და ოჯახისათვის განკუთვნილი დახმარება, საგადასახადო შეღავათები, ოჯახის უზრუნველყოფა თავშესაფრით, შეღავათები ახალდაქორწინებულთათვის და სხვა შესაბამისი შეღავათები.

• **„სახელმწიფო პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონი**

„სახელმწიფო პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონის²³⁰ მიზანია საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული საქართველოს ხანდაზმულ მოქალაქეთა სოციალურ-ეკონომიკური უფლებების რეალიზაცია და სახელმწიფო პენსიის დაწესება არსებული რესურსების ფარგლებში. ამ კანონის ძირითადი პრინციპებია: ადამიანის უფლებების დაცვა; კანონის წინაშე თანასწორობა; საყოველთაოობა; მუდმივობა; თაობათა შორის სოლიდარობა; პენსიის მიღების სახელმწიფო გარანტია.

327

პენსიაზე უფლების წარმოშობის საფუძველია საპენსიო ასაკის – 65 წლის მიღწევა. ამასთანავე, პენსიაზე უფლება ქალებს წარმოეშობათ 60 წლიდან. თუ პირს ერთდროულად წარმოეშვა უფლება ამ კანონითა და „სახელმწიფო კომპენსაციისა და სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ სარგებლებზე, მას აქვს მხოლოდ ერთი კანონით მინიჭებული სარგებლის მოთხოვნის უფლება, მისივე არჩევით.

328

აღსანიშნავია, რომ პენსიაზე უფლება არ წარმოიშობა და წარმოშობილი უფლება შეწყდება პირის მიერ საჯარო საქმიანობის განხორციელების პერიოდში.

• **„სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონი²³¹**

„სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიზანია სოციალური დახმარების მწყობრი სისტემის ჩამოყალიბებით მოსახლეობის სამართლიანი, მიზნობრივი და ეფექტიანი დახმარებით უზრუნველყოფა.

329

ხსენებული კანონი ადგენს სოციალური დახმარების სახეობებს, ესენია:

- საარსებო შემწეობა;
- რეინტეგრაციის შემწეობა;
- მინდობით აღზრდის ანაზღაურება;
- სრულწლოვანზე ოჯახური მზრუნველობის ანაზღაურება;
- არაფულადი სოციალური დახმარება;
- სოციალური პაკეტი.

²³⁰ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/25432?publication=60> (ნანახია: 10.03.2023).

²³¹ <https://matsne.gov.ge/document/view/23098?publication=13>(ნანახია: 10.03.2023).

- 330 **საარსებო შემწეობა** – ოჯახს უფლება აქვს მოითხოვოს საარსებო შემწეობა. საარსებო შემწეობა არის ფულადი სოციალური დახმარება, რომელიც განკუთვნილია შეფასების სისტემით იდენტიფიცირებული დატაკი ოჯახების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებისათვის. საარსებო შემწეობის ოდენობას განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობა.
- 331 **რეინტეგრაციის შემწეობა** – ოჯახს უფლება აქვს მოითხოვოს რეინტეგრაციის შემწეობა. რეინტეგრაციის შემწეობა არის ფულადი სოციალური დახმარება, რომელიც მიეცემა სპეციალური მზრუნველობის საჭიროების მქონე პირის ბიოლოგიურ ოჯახს, მეურვეს (მზრუნველს), რომელიც ამ პირს სპეციალიზებული დაწესებულებიდან გაიყვანს ოჯახურ გარემოში საცხოვრებლად და გაუწევს მას სათანადო მზრუნველობას. რეინტეგრაციის შემწეობის ოდენობას განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობა.
- 332 **მინდობით აღზრდის ანაზღაურება** – არის ფულადი სოციალური დახმარება, რომელიც მიეცემა მინდობით აღმზრდელს მინდობით აღსაზრდელის მოსავლეად და აღსაზრდელად. მინდობით აღზრდის ანაზღაურების ოდენობას განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობა.
- 333 **სრულწლოვანზე ოჯახური მზრუნველობის ანაზღაურება** – სრულწლოვანზე ოჯახური მზრუნველობის ანაზღაურება არის ფულადი სოციალური დახმარება, რომელიც მიეცემა პირს, რომელიც სრულწლოვანს სპეციალიზებული დაწესებულებიდან გაიყვანს ოჯახურ გარემოში საცხოვრებლად და გაუწევს მას სათანადო მზრუნველობას. სრულწლოვანზე ოჯახური მზრუნველობის ანაზღაურების ოდენობასა და გაცემის პერიოდულობას განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობა.
- 334 **არაფულადი სოციალური დახმარება** – სპეციალური მზრუნველობის საჭიროების მქონე პირი შეიძლება იყოს არაფულადი სოციალური დახმარების მიმღები. პრევენციისა და რეინტეგრაციის მიზნით არაფულადი სოციალური დახმარება შეიძლება გაეწიოს აგრეთვე ბავშვს ან/და მის ოჯახს, როდესაც ოჯახში არსებული მდგომარეობა ბავშვის მზრუნველობამოკლებულად ცნობის დასაბუთებული წინაპირობაა, ან მზრუნველობამოკლებულ ბავშვს მისი ოჯახურ გარემოში ცხოვრების უზრუნველსაყოფად. არაფულადი სოციალური მომსახურების სახეობები, აგრეთვე ოჯახში არსებული მდგომარეობის შეფასების კრიტერიუმები, რომელთა შემთხვეობითაც დგინდება ბავშვის მზრუნველობამოკლებულად ცნობის რისკის მაჩვენებელი, განისაზღვრება მინისტრის ბრძანებით.

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. სოციალური პაკეტის დანიშვნის საფუძვლებია: ა) შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის დადგენა; მარჩენალის გარდაცვალება.

• **„მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“ საქართველოს კანონი**

სახელმწიფოს მიერ მაღალმთიანი რეგიონების მიმართ განხორციელებული პოლიტიკა არის ქვეყნის რეგიონული განვითარების პოლიტიკის ნაწილი და მიმართულია საქართველოს მთელი ტერიტორიის თანაბარი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების უზრუნველყოფისაკენ და მაღალმთიან რეგიონებში მცხოვრებ პირთა სოციალური და ეკონომიკური პრობლემების გადაჭრისაკენ. მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ²³² კანონის მიზანია საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული მაღალმთიანი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური პროგრესის სტიმულირებისათვის შეღავათების განსაზღვრა, რომლებიც უზრუნველყოფს მაღალმთიან რეგიონებში მცხოვრებ პირთა კეთილდღეობას, ცხოვრების დონის ამაღლებას, დასაქმების ხელშეწყობას, სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას.

სახელმწიფო უზრუნველყოფს მაღალმთიან დასახლებაში შემდეგი სოციალური შეღავათების დაწესებას:

- საპენსიო ასაკს მიღწეული მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირისათვის, რომელიც ყოველთვიურად იღებს სახელმწიფო პენსიას, სოციალური დანაშაულების სახით, საქართველოს შესაბამისი წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონით განსაზღვრული სახელმწიფო პენსიის ოდენობის გათვალისწინებით, ყოველთვიური დანამატის – სახელმწიფო პენსიის არანაკლებ 20 პროცენტის – მიცემას. აღნიშნული დანამატის გაცემის წესი და პირობები განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით. საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული სოციალური პაკეტის მიმღებ მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრებ პირებს მიეცემათ ყოველთვიური დანამატი მათთვის გათვალისწინებული სოციალური პაკეტის 20 პროცენტის ოდენობით;

²³² [https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2924386?publication=3#DOCUMENT:1\(ნანახია: 10.03.2023\)](https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2924386?publication=3#DOCUMENT:1(ნანახია: 10.03.2023)).

- მაღალმთიან დასახლებაში მდებარე, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულ და მის მართვაში არსებულ სამედიცინო დაწესებულებაში დასაქმებული სამედიცინო პერსონალისათვის, რომლის შრომა საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ანაზღაურდება, საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული წესით ყოველთვიური დანამატის მიცემას: ექიმისათვის – სახელმწიფო პენსიის ორმაგი ოდენობით; ექთნისათვის – სახელმწიფო პენსიის ოდენობით;
- ზამთრის პერიოდში (შესაბამისი წლის 15 ოქტომბრიდან მომდევნო წლის 15 აპრილის ჩათვლით) მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრებ პირთა გათბობის უზრუნველყოფის ხელშეწყობის მიზნით შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელებას;
- აბონენტის (საყოფაცხოვრებო მომხმარებლის) მიერ მაღალმთიან დასახლებაში მოხმარებული ელექტროენერგიის ყოველთვიური საფასურის 50 პროცენტის ანაზღაურებას, მაგრამ არაუმეტეს მოხმარებული 100 კვტ.სთ ელექტროენერგიის საფასურისა;
- „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“ საქართველოს კანონის ამოქმედების შემდეგ დაბადებული პირველი ბავშვისა და მეორე ბავშვისათვის, რომელთა ერთ-ერთი მშობელი არის მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირი, საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული წესით 1 წლის განმავლობაში ყოველთვიური ფულადი დახმარების – არანაკლებ 100 ლარის – მიცემას, ხოლო მესამე ბავშვისა და ყოველი შემდგომი ბავშვისათვის – 2 წლის განმავლობაში ყოველთვიური ფულადი დახმარების – არანაკლებ 200 ლარის – მიცემას;
- მაღალმთიან დასახლებაში მდებარე, საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროს მიერ დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების მასწავლებლისათვის საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროს მიერ დადგენილი წესის შესაბამისად დანამატის – საჯარო სკოლის მასწავლებლის საბაზო თანამდებობრივი სარგოს არანაკლებ 35 პროცენტის – მიცემას; მაღალმთიან დასახლებაში მდებარე,

სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული პროფესიული საგანმანათლებლო დაწესებულების მასწავლებლისათვის საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროს მიერ დადგენილი წესის შესაბამისად დანამატის – შრომის ანაზღაურების არანაკლებ 35 პროცენტის – მიცემას.

- მაღალმთიან დასახლებაში მდებარე საჯარო სკოლის, მრავალსექტორიანი საჯარო სკოლის მოსწავლისათვის, პროფესიული საგანმანათლებლო დაწესებულების სტუდენტისათვის ვაუჩერის გაზრდილი ოდენობით მიცემას. აღნიშნული ვაუჩერის გაცემის წესი და პირობები განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით;
- საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროს ან/და მის სისტემაში შემავალი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განსაზღვრული შესაბამისი პროგრამის მონაწილე მასწავლებლისათვის, რომელიც პროგრამის ფარგლებში მაღალმთიან დასახლებაში მდებარე ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებაშია დასაქმებული, საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროს მიერ ან პროგრამის განმახორციელებელი ადმინისტრაციული ორგანოს ხელმძღვანელის მიერ დადგენილი წესისა და პირობების შესაბამისად დანამატის – შრომის ანაზღაურების არანაკლებ 50 პროცენტის – მიცემას.

მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირი სარგებლობს საშემოსავლო გადასახადთან და ქონების გადასახადთან დაკავშირებით საქართველოს საგადასახადო კოდექსით დადგენილი საგადასახადო შეღავათებით. მეწარმე სუბიექტი, რომელსაც საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად მინიჭებული აქვს მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსი, საქართველოს საგადასახადო კოდექსით განსაზღვრული ვადითა და წესით თავისუფლდება გადასახადებისაგან.

338

- „ომისა და თავდაცვის ძალების შესახებ“ საქართველოს კანონი²³³

სახელმწიფო პოლიტიკა ვეტერანების მიმართ ითვალისწინებს: ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურის შექმნას, სახელმწიფო და ადგილობრივი მიზნობრივი პროგრამების შემუშავებასა და განხორციელებას, რომლებიც უზრუნველყოფენ ვეტერანებისა და მათი ოჯახის წევრებისათვის ამ კანონით და სხვა ნორმატიული აქტებით დაგენილი სამართლებრივი და სოცილურ-ეკონომიკური შეღავათების

339

²³³ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30370?publication=27>(ნანახია: 10.03.2023).

გარანტიების, მათი პრაქტიკული შესრულებისათვის ღონისძიებათა სისტემას. ასევე ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან ვეტერანების სოციალური გარანტიების უზრუნველყოფის პროგრამებისათვის საბიუჯეტო სახსრების გამოყოფას. კანონი ასევე ადგენს განსაზღვრულ ფინანსურ შეღავათებს, სამედიცინო მომსახურების განსაკუთრებულ პირობებს.

• **„შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა სოციალური დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი²³⁴**

340 სახელმწიფო უზრუნველყოფს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალურ დაცვას და უქმნის მათ საჭირო პირობებს ინდივიდუალური განვითარების, შემოქმედებითი და საწარმოო შესაძლებლობების რეალიზაციისათვის. სახელმწიფო ამ კატეგორიის ბავშვებს უწესებს უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების რეალიზაციის დამატებით გარანტიებს.

შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დაცვა უზრუნველყოფილია სასამართლო ან კანონით გათვალისწინებული სხვა წესით.

341 სახელმწიფო ცნობს ჟესტების ენას პიროვნებათაშორისი ურთიერთობის საშუალებად და უზრუნველყოფს აუცილებელი პირობების შექმნას მისი გამოყენებისა და განვითარებისათვის.

342 სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოები კანონმდებლობით ვალდებული არიან უზრუნველყონ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთათვის პირობები, რათა მათ თავისუფლად ისარგებლონ კულტურულ-საანახაობითი დაწესებულებებით და სპორტული ნაგებობებით, აგრეთვე უზრუნველყონ ისინი სპეციალური სპორტული ინვენტარითა და სხვა საჭირო საშუალებებით. ამ მომსახურებით შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები სარგებლობენ უფასოდ ან შეღავათიანი პირობებით მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად.²³⁵

343 მიუხედავად საკანონმდებლო გარანტიებისა შშმ პირების უფლებები ქვეყანაში კვლავ რჩება სერიოზულ პრობლემად.²³⁶

²³⁴ [https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30316?publication=9\(ნანახია: 10.03.2023\)](https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30316?publication=9(ნანახია: 10.03.2023)).

²³⁵ იხ. აქვე, ქვეთავი თავი შშმ პირების სოციალური დაცვის შესახებ.

²³⁶ აღნიშნულ საკითხს განიხილავს ცალკე თავი მოცემულ სახელმძღვანელოში.

5.6. დედების დაცვა ორსულობისა და მშობიარობის შემდგომ პერიოდში

ორსული ქალების ჯანმრთელობისა და მშობიარობის შემდეგ მათი სოციალური დაცვა სახელმწიფოს ვალდებულებაა. სახელმწიფომ ერთი მხრივ უნდა უზრუნველყოს ორსული ქალებისთვის, ნაყოფის მოვლისთვის სათანადო სამედიცინო სერვისების სულ მცირე ხელმისაწვდომად მიწოდება, მეორე მხრივ, იზრუნოს ქალზე სოციალურად და უზრუნველყოს ბავშვის მოვლისთვის სათანადო პირობების შექმნა.

● **საქართველოს კონსტიტუცია**

საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, დედათა და ბავშვთა უფლებები დაცულია კანონით. მართალია კონსტიტუციის ეს დებულება ზოგადია, რაც იმას ნიშნავს, რომ სახელმწიფო თანაბრად იღებს ზრუნვის ვალდებულებას ყველა ოჯახზე, განურჩევლად მათი მატერიალური მდგომარეობისა, იცავს ყველა დედისა და ბავშვის უფლებებს. თუმცა, მიმდინარე კანონმდებლობით, სახელმწიფოს მხრიდან უზრუნველყოფილია იმ ოჯახთა და პირთა სოციალური უზრუნველყოფის პოლიტიკა, რომლებიც უფრო მეტად არიან სოციალურად დაუცველები და საჭიროებენ სახელმწიფოს მეტ ყურადღებას.

● **საქართველოს შრომის კოდექსი**

აკრძალულია არასრულწლოვანთან, ასევე ორსულ ან მეძუძურ ქალთან შრომითი ხელშეკრულების დადება მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიანი სამუშაოების შესასრულებლად.

აკრძალულია ორსული ან ახალნამშობიარები ქალის, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის, არასრულწლოვნის ზეგანაკვეთურ სამუშაოზე დასაქმება მისი თანხმობის გარეშე.

დასაქმებულს თავისი მოთხოვნის საფუძველზე ეძლევა ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულება 730 კალენდარული დღის ოდენობით.

ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულებიდან ანაზღაურებადია 183 კალენდარული დღე, ხოლო მშობიარობის გართულების ან ტყუპის შობის შემთხვევაში – 200 კალენდარული დღე.

დასაქმებულს, რომელმაც იშვილა ერთ წლამდე ასაკის ბავშვი, თავისი მოთხოვნის საფუძველზე ეძლევა ახალშობილის შვილად აყვანის გამო შვებულება ბავშვის

დაბადებიდან 550 კალენდარული დღის ოდენობით. ამ შვებულებიდან ანაზღაურებადია 90 კალენდარული დღე.

349

ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულება და ახალშობილის შვილად აყვანის გამო შვებულება ანაზღაურდება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო ანაზღაურებადი შვებულების, აგრეთვე ახალშობილის შვილად აყვანის გამო ანაზღაურებადი შვებულების პერიოდზე გასაცემი ფულადი დახმარების ოდენობა არის 2 000 ლარი. დამსაქმებელი და დასაქმებული შეიძლება შეთანხმდნენ დამატებით ანაზღაურებაზე.

350

დასაქმებულს თავისივე თხოვნით, უწყვეტად ან ნაწილ-ნაწილ, მაგრამ არანაკლებ წელიწადში 2 კვირისა, ეძლევა ანაზღაურების გარეშე შვებულება ბავშვის მოვლის გამო – 12 კვირის ოდენობით, სანამ ბავშვს შეუსრულდება 5 წელი.

ბავშვის მოვლის გამო დამატებითი შვებულება შეიძლება მიეცეს ნებისმიერ პირს, რომელიც ფაქტობრივად უვლის ბავშვს.

• ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი

351

პაქტის მონაწილე სახელმწიფოები აღიარებენ, რომ განსაკუთრებულ დაცვას საჭიროებენ დედები მშობიარობამდე და მშობიარობის შემდეგ დროის გონივრული მონაკვეთის განმავლობაში. ამ პერიოდის მანძილზე მომუშავე დედებს უნდა მიეცეთ ანაზღაურებადი შვებულება ან შვებულება შესაბამისი სოციალური უზრუნველყოფით.

▪ ევროპის სოციალური ქარტია

352

დასაქმებული ქალების დედობის უფლების დაცვის ეფექტიანი განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით, სახელმწიფოები ვალდებულია იღებენ:

• ანაზღაურებადი შვებულებით, ადეკვატური სოციალური უზრუნველყოფით ან სახელმწიფო ფონდებით გათვალისწინებული შეღავათებით უზრუნველყონ დასაქმებული ქალებისათვის ბავშვის დაბადებამდე და ბავშვის დაბადების შემდეგ არანაკლებ თოთხმეტი კვირის ხანგრძლივობის დეკრეტული შვებულება;

• უკანონოდ მიიჩნიონ დამსაქმებლის მიერ ქალისათვის გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების შეტყობინება, ქალის მიერ მისი ფუნქციონირების შესახებ დამსაქმებლისათვის შეტყობინებიდან დეკრეტული შვებულების დასრულებამდე

პერიოდის განმავლობაში, ან ქალისათვის მისი გათავისუფლების შესახებ შეტყობინების გადაცემა ამ პერიოდის ამოწურვისას.

- უზრუნველყონ დედების მიერ შესვენების გამოყენების უფლება ამ მიზნისათვის.

- დაარეგულირონ ორსული, მელოგინე და ჩვილ ბავშვზე მზრუნველი ქალების დასაქმება ღამის სამუშაოებზე. აკრძალონ ორსული, მელოგინე და ჩვილ ბავშვზე მზრუნველი ქალების დასაქმება მიწისქვეშა სამთამადნო და ყველა სხვა სამუშაოზე, რომელიც შეუფერებელია მათთვის საშიში, არაჯანმრთელი ან მძიმე ბუნების გამო და მიიღონ სათანადო ზომები ამ ქალების დასაქმების უფლების დასაცავად.

- **„2020 წლის ჯანმრთელობის დაცვის პროგრამების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 დეკემბრის N674 დადგენილება.**

პროგრამის მიზანია დედათა და ახალშობილთა სიკვდილიანობის შემცირება, ნაადრევი მშობიარობების რიცხვისა და თანდაყოლილი ანომალიების განვითარების შემცირება ორსულთა ეფექტიანი პატრონაჟისა და მაღალკვალიფიციური სამედიცინო დახმარების გეოგრაფიული და ფინანსური ხელმისაწვდომობის გაზრდისა და მედიკამენტებით უზრუნველყოფის გზით.

353

ყველა ორსულისთვის, რომლებიც არ დარეგისტრირებულან, ან დარეგისტრირდნენ ორსულობის 13 კვირის შემდეგ, ორსულთა და ახალშობილთა მეთვალყურეობის ელექტრონულ მოდულში პროგრამის მოსარგებლედ, ან არ უსარგებლიათ პირველი ვიზიტით ვაუჩერის ფარგლებში დადგენილ ვადებში, პროგრამით გათვალისწინებულია სკრინინგული კვლევების უზრუნველყოფა.

354

ყველა ორსულისთვის, გარკვეულ დაავადებებზე ექვის შემთხვევაში, გათვალისწინებულია უფასო კვლევის ჩატარება, ადრეული და მოგვიანებითი სიფილისის მკურნალობა, ასევე მათი ახალშობილთა გამოკვლევა გარკვეული თანდაყოლილი დაავადებების გამოსარიცხად.

355

ანტენატალური მეთვალყურეობით გათვალისწინებული სერვისების მისაღებად, ორსულმა ორსულობის 13 კვირის ვადამდე უნდა მიმართოს პროგრამის მიმწოდებელ სამედიცინო დაწესებულებას, სადაც მოხდება მისი რეგისტრაცია. ამავე სამედიცინო დაწესებულებიდან გაიცემა მათზე ფოლიუმის მჟავა. ხოლო საჭიროების შემთხვევაში, რკინის პრეპარატის მიღებას, სამედიცინო დაწესებულებიდან გაცემული რეცეპტის და პირადობის მოწმობის საფუძველზე, ორსული შეძლებს აფთიაქებიდან.

356

357 მოსარგებლე ამ პროგრამით გათვალისწინებულ მომსახურებას იღებს სახელმწიფო დახმარების სახით, რაც იმას ნიშნავს რომ, პროგრამით გათვალისწინებული ყველა სერვისი სრულად ანაზღაურდება სახელმწიფოს მხრიდან და არ ითვალისწინებს თანაგადახდას ბენეფიციართათვის.

- **„პაციენტის უფლებების შესახებ“ საქართველოს კანონი²³⁷**

358 ორსულს და მეტუძურ დედას უფლება აქვთ სამედიცინო მომსახურების გამწვევისაგან მიიღონ სრული, ობიექტური, დროული და გასაგები ინფორმაცია ორსულობის, მშობიარობის ან ლოგინობის პერიოდში დაგეგმილი ნებისმიერი სამედიცინო ჩარევის შემთხვევაში ნაყოფზე ან ახალშობილზე შესაძლო პირდაპირი ან ირიბი მავნე ზემოქმედების შესახებ. მშობიარეს უფლება აქვს მიიღოს გადაწყვეტილება მისთვის და ნაყოფისთვის სამედიცინო მომსახურების გაწევის შესახებ, გარდა კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

359 მშობიარეს არა აქვს უფლება უარი თქვას ისეთ სამედიცინო მომსახურებაზე, რომელიც უზრუნველყოფს ცოცხალი ნაყოფის დაბადებას და რომელიც მშობიარის ჯანმრთელობისა და სიცოცხლისათვის მინიმალური რისკის მატარებელია.

5.7. ბავშვთა და მოზარდთა დაცვა სოციალური და ეკონომიკური ექსპლუატაციისგან

360 ბავშვის უფლებების დაცვა პირველ რიგში სახელმწიფოს ვალდებულებაა. სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს ბავშვის განვითარების ადეკვატური გარემოს შექმნა, მისი ყოველგვარი ძალადობისგან, სოციალური და ეკონომიკური ექსპლუატაციისგან დაცვა.

- **საქართველოს კონსტიტუცია**

361 საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის თანახმად, სახელმწიფო იცავს ბავშვთა უფლებებს კანონით. გარდა ამისა, ბავშვს გააჩნია კონსტიტუციით აღიარებული ყველა უფლება, თუმცა მათი დაცული სფეროს გათვალისწინებით ბავშვი ამ უფლებით, ზოგიერთ შემთხვევაში სარგებლობს კანონიერი წარმომადგენლის მეშვეობით.

²³⁷ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/16978?publication=11>(ნანახია: 10.03.2023).

● ბავშვის უფლებათა კოდექსი²³⁸

362

ბავშვის სოციალურ უფლებათა გარანტიორად შეიძლება ჩაითვალოს 2021 წელს მიღებული ბავშვის უფლებათა კოდექსი²³⁹. რომლის მიხედვითაც, ბავშვის მიმართ სახელმწიფოს პოლიტიკის განხორციელებამ ხელი უნდა შეუწყოს სხვადასხვა საკითხის გადაწყვეტას, მათ შორის:

- ბავშვის უფლებებისა და თავისუფლებების რეალიზებას;
- ბავშვის საუკეთესო ინტერესების უპირატეს გათვალისწინებას, მისი ღირსების დაცვას, კეთილდღეობის, უსაფრთხოების, სიცოცხლის, ჯანმრთელობის დაცვის, განათლების, განვითარებისა და სხვა ინტერესების რეალიზებასა და დაცვას ბავშვებისადმი უთანასწორო მოპყრობის გარეშე;
- ბავშვის მონაწილეობის უზრუნველყოფას, მის საზოგადოებაში დამოუკიდებლად ცხოვრებისთვის მომზადებას, ბავშვის მაღალი ზნეობრივი ღირებულებებით, განსაკუთრებით – მშვიდობის, ღირსების პატივისცემის, შემწყნარებლობის, თავისუფლების, თანასწორობისა და სოლიდარობის სულისკვეთებით აღზრდას;
- ბავშვის სამშობლოს, მშობლიური ენის, მშობლიური ქვეყნის ტრადიციული კულტურული ღირებულებების პატივისცემაზე ორიენტირებას;
- ოჯახის, როგორც საზოგადოების ძირითადი უჯრედის, განსაკუთრებით – ბავშვის აღზრდისა და კეთილდღეობისთვის მნიშვნელოვანი გარემოცვის, დაცვასა და მხარდაჭერას;
- ბავშვის შრომასა და ჯანსაღი ცხოვრების წესზე, როგორც საზოგადოების განვითარების აუცილებელ წინაპირობაზე, ორიენტირებას;
- ბავშვის მოხალისეობაზე, როგორც სამოქალაქო აქტივობისა და სოლიდარული საზოგადოების განვითარების აუცილებელ ელემენტზე, ორიენტირებას.

363

ბავშვს უფლება აქვს, ცხოვრობდეს უვნებელ გარემოში, სადაც მისი ჰარმონიული განვითარებისა და კეთილდღეობისთვის ყველა პირობაა შექმნილი. მას აქვს უფლება ისარგებლოს სოციალური დაცვითა და მხარდაჭერით მისი და მასზე მზრუნველი პირების ინდივიდუალური საჭიროებებისა და მდგომარეობის შესაბამისად, ისარგებლოს მისი ჯანმრთელობისთვის უვნებელი ბუნებრივი გარემოთი და საჯარო

²³⁸ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4613854?publication=0>(ნანახია: 10.03.2023).

²³⁹ სახელმძღვანელოში ბავშვის უფლებათა კოდექსს ეძღვნება ცალკე თავი. აღნიშნული ნაწილი არის მხოლოდ მიმოხილვითი ხასიათის.

სივრცით, მიიღოს ინფორმაცია გარემოს მდგომარეობის შესახებ და მონაწილეობა მიიღოს გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღებაში.

364 სახელმწიფო ვალდებულია უზრუნველყოს დროებით ან სამუდამოდ მშობელთა ზრუნვის გარეშე დარჩენილი ბავშვის, აგრეთვე იმ ბავშვის განსაკუთრებული დაცვა და მხარდაჭერა, რომლის ოჯახში დარჩენა ბავშვის საუკეთესო ინტერესებს ეწინააღმდეგება.

365 ბავშვს უფლება აქვს, დაცული იყოს ფიზიკური და ფსიქოლოგიური ძალადობისგან, ჩაგვრისგან, იძულებისგან, დაზიანებისგან, უგულვებელყოფისგან, დაუდევარი მოპყრობისგან, წამებისგან, ექსპლუატაციისგან, არასრულწლოვნით ვაჭრობისგან (ტრეფიკინგისგან) და ძალადობის ნებისმიერი სხვა ფორმისგან ნებისმიერ ოჯახში, სკოლაში და სხვა ადგილზე, მათ შორის, ინტერნეტსივრცეში.

366 სახელმწიფო იღებს შესაბამის ადმინისტრაციულ, სოციალურ და საგანმანათლებლო ზომებს ყველა ფორმის ეკონომიკური ექსპლუატაციისგან ბავშვის დასაცავად.

● **საქართველოს შრომის კოდექსი**

367 16 წლამდე ასაკის არასრულწლოვნის შრომითი ქმედუნარიანობა წარმოიშობა მისი კანონიერი წარმომადგენლის ან მზრუნველობის/მეურვეობის ორგანოს თანხმობით, თუ შრომითი ურთიერთობა არ ეწინააღმდეგება არასრულწლოვნის ინტერესებს, ზიანს არ აყენებს მის ზნეობრივ, ფიზიკურ და გონებრივ განვითარებას და არ უზღუდავს მას სავალდებულო დაწყებითი და საბაზო განათლების მიღების უფლებასა და შესაძლებლობას. კანონიერი წარმომადგენლის ან მზრუნველობის/მეურვეობის ორგანოს თანხმობა ძალაში რჩება მსგავსი ხასიათის შემდგომი შრომითი ურთიერთობის მიმართაც.

368 14 წლამდე ასაკის არასრულწლოვანთან შრომითი ხელშეკრულება შეიძლება დაიდოს მხოლოდ სპორტულ, ხელოვნებასთან დაკავშირებულ და კულტურის სფეროში საქმიანობაზე, ასევე სარეკლამო სამუშაოს შესასრულებლად.

369 აკრძალულია არასრულწლოვანთან შრომითი ხელშეკრულების დადება სათამაშო ბიზნესთან, ღამის გასართობ დაწესებულებებთან, ეროტიკული და პორნოგრაფიული პროდუქციის, ფარმაცევტული და ტოქსიკური ნივთიერებების დამზადებასთან, გადაზიდვასთან და რეალიზაციასთან დაკავშირებული სამუშაოების შესასრულებლად.

აკრძალულია არასრულწლოვანთან, ასევე ორსულ ან მეძუძურ ქალთან შრომითი ხელშეკრულების დადება მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიანი სამუშაოების შესასრულებლად.

- 16 წლიდან 18 წლამდე ასაკის არასრულწლოვანის სამუშაო დროის ხანგრძლივობა არ უნდა აღემატებოდეს კვირაში 36 საათს.
- 14 წლიდან 16 წლამდე ასაკის არასრულწლოვანის სამუშაო დროის ხანგრძლივობა არ უნდა აღემატებოდეს კვირაში 24 საათს.

არასრულწლოვანის კანონიერ წარმომადგენელს ან მზრუნველობის/მეურვეობის ორგანოს უფლება აქვს, მოითხოვოს არასრულწლოვანთან შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტა, თუ მუშაობის გაგრძელება ზიანს მიაყენებს არასრულწლოვანის სიცოცხლეს, ჯანმრთელობას ან სხვა მნიშვნელოვან ინტერესებს.

• ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი

პაქტის ფარგლებში სახელმწიფოები აღიარებენ, რომ დაცვისა და დახმარების განსაკუთრებული ღონისძიებანი უნდა განხორციელდეს ყველა ბავშვისა და მოზარდის მიმართ ოჯახური წარმოშობისა და სხვა გარემოებების მიხედვით ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე. ბავშვები და მოზარდები დაცულ უნდა იქნან ეკონომიკური და სოციალური ექსპლუატაციისაგან. მათი შრომის გამოყენება ზნეობისა და ჯანმრთელობისათვის საზიანო ან სიცოცხლისათვის საშიშ ან მათი ნორმალური განვითარების დამაბრკოლებელ რომელიმე სფეროში კანონით უნდა დაისაჯოს. სახელმწიფოებმა ასევე უნდა დააწესონ ასაკობრივი ზღვარი, რომლის ქვემოთაც ბავშვთა ანაზღაურებადი შრომის გამოყენება კანონით აკრძალული და დასჯადი იქნება.

• ევროპის სოციალური ქარტია

ბავშვებისა და ახალგაზრდების დაცვაზე უფლების ეფექტიანი განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით, პაქტის ფარგლებში სახელმწიფოები ვალდებულია იღებენ:

- უზრუნველყონ, რომ სამუშაოზე მიღების მინიმალური ასაკი უნდა შეადგენდეს 15 წელს, იმ გამონაკლისი შემთხვევების გარდა, როდესაც ბავშვები დასაქმებულნი არიან კანონით გათვალისწინებულ მსუბუქ სამუშაოზე, რაც ზიანს არ აყენებს მათ ჯანმრთელობას, ზნეობას ან განათლებას;

- უზრუნველყონ, რომ სამუშაოზე მიღების მინიმალური ასაკი შეადგენდეს 18 წელს იმ საქმიანობის მიმართ; რომლებიც მიიჩნევიან სახიფათო ან არაჯანმრთელ სამუშაოებად;
- უზრუნველყონ, რომ ის პირები, რომლებსაც არ დაუსრულებიათ სავალდებულო განათლება, არ იყვნენ დასაქმებულნი ისეთი სამუშაოებით, რომლებიც ჩამოართმევს მათ სრული განათლების მიღების საშუალებას;
- უზრუნველყონ, რომ 18 წლამდე ასაკის პირებისათვის სამუშაო საათები იყოს შეზღუდული მათი განვითარების საჭიროებების კერძოდ, მათი პროფესიული მომზადების შესაბამისად;
- აღიარონ ახალგაზრდა მუშაკთა და შეგირდთა უფლება სამართლიანი ხელფასის ან სხვაგვარი შესაბამისი გასამრჯელოს მიღებაზე;
- უზრუნველყონ, რომ ჩვეულებრივი სამუშაო დღის განმავლობაში ახალგაზრდების მიერ პროფესიულ მომზადებაზე დახარჯული დრო დამსაქმებლის თანხმობით მიჩნეულ იქნას სამუშაო დღის ნაწილად;
- უზრუნველყონ, რომ 18 წლამდე ასაკის პირებს ჰქონდეთ უფლება ყოველწლიურ მინიმუმ ოთხკვირიან ანაზღაურებად შვებულებაზე;
- უზრუნველყონ, რომ 18 წლამდე ასაკის პირები არ იყვნენ დასაქმებულნი დამის სამუშაოებზე ეროვნული კანონებით ან წესების განსაზღვრული გარკვეული სამუშაოების გარდა;
- უზრუნველყონ, რომ 18 წლამდე ასაკის პირები, რომლებიც დასაქმებულნი არიან ეროვნული კანონებითა და წესებით განსაზღვრულ სამუშაოებზე, დაექვემდებარონ რეგულარულ სამედიცინო კონტროლს;
- უზრუნველყონ, სპეციალური დაცვა ფიზიკური და მორალური ზიანისაგან, რომელსაც შეიძლება დაექვემდებარონ ბავშვები და ახალგაზრდები, და კერძოდ, იმ ზიანისაგან, რომელიც პირდაპირ ან არაპირდაპირ გამომდინარეობს მათი საქმიანობიდან.

5.8. ჯანმრთელობის უფლება

374 ჯანმრთელობის უფლება სახელმწიფოს აკისრებს როგორც ნეგატიურ, ასევე პოზიტიურ ვალდებულებას. სახელმწიფო, ერთი მხრივ, არ უნდა ჩაერიოს ჯანმრთელობის უფლებაში, მეორე მხრივ, ვალდებულია შექმნას, ჩამოაყალიბოს, განავითაროს იმგვარი ჯანდაცვის სისტემა, რომელიც ადამიანს შესთავაზებს

ხელმისაწვდომ, ხარისხიან ამბულატორიულ თუ გადაუდებელ სამედიცინო მომსახურებას.

● **საქართველოს კონსტიტუცია**

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, ჯანმრთელობის უფლება სამოქალაქო და სოციალური უფლებაა. მოქალაქის უფლება ხელმისაწვდომ და ხარისხიან ჯანმრთელობის დაცვის მომსახურებაზე უზრუნველყოფილია კანონით. გარდა ამისა, სახელმწიფო აკონტროლებს ჯანმრთელობის დაცვის ყველა დაწესებულებას და სამედიცინო მომსახურების ხარისხს, არეგულირებს ფარმაცევტულ წარმოებას და ფარმაცევტული საშუალებების მიმოქცევას. ამ მიზნებისთვის საქართველოში მიღებულია სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტები.

375

ნორმა ამკვიდრებს, ერთი მხრივ, სახელმწიფოს ვალდებულებას, ხელმისაწვდომი გახადოს ჯანდაცვა და უზრუნველყოს გარემოს დაცვა, და, მეორე მხრივ, ინდივიდის უფლებას, ისარგებლოს სამედიცინო დაზღვევითა და დახმარებით, იცხოვროს ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში, მიიღოს სრული და ობიექტური ინფორმაცია გარემოს მდგომარეობის შესახებ.

376

● **„ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი²⁴⁰**

ჯანმრთელობის დაცვის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის პრინციპებია მოსახლეობისათვის სამედიცინო დახმარების საყოველთაო და თანაბარი ხელმისაწვდომობა სახელმწიფოს ნაკისრი სახელმწიფო სამედიცინო პროგრამებით გათვალისწინებული ვალდებულების ფარგლებში, ჯანმრთელობის დაცვის სფეროში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვა, პაციენტის პატივის, ღირსებისა და მისი ავტონომიის აღიარება.

377

საქართველოს მოქალაქესა და საქართველოში სტატუსის მქონე მოქალაქეობის არმქონე პირს უფლება აქვთ, ისარგებლონ დადგენილი წესით დამტკიცებული ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამებით გათვალისწინებული სამედიცინო დახმარებით, რასაც განახორციელებს სათანადო სამედიცინო საქმიანობის სამართალსუბიექტი, განურჩევლად საკუთრებისა და სამართლებრივი ფორმისა.

378

დაუშვებელია პაციენტის დისკრიმინაცია რასის, კანის ფერის, ენის, სქესის, აღმსარებლობის, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებების, ეროვნული, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილების, წარმოშობის, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობის, საცხოვრებელი ადგილის, დაავადების, სექსუალური ორიენტაციის ან პირადული

379

²⁴⁰ [https://matsne.gov.ge/ka/document/view/29980?publication=42\(ნანახია: 10.03.2023\)](https://matsne.gov.ge/ka/document/view/29980?publication=42(ნანახია: 10.03.2023)).

უარყოფითი დამოკიდებულების გამო. დაუშვებელია პენიტენციურ დაწესებულებაში მოთავსებული პაციენტის დისკრიმინაცია სამედიცინო დახმარების გაწევისას.

380

ყველა ქმედუნარიან პირს უფლება აქვს წინასწარ წერილობით გამოხატოს ნება განუკურნებელი დაავადების ტერმინალურ სტადიაში აღმოჩენის შემთხვევაში მისთვის სარეანიმაციო, სიცოცხლის შესანარჩუნებელი ან პალიატიური მკურნალობის ან/და პალიატიური მზრუნველობის ჩატარების შესახებ.

• **ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი**

381

ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-12 მუხლის თანახმად, სახელმწიფოები აღიარებენ თითოეული ადამიანის უფლებას ფიზიკური და ფსიქიკური ჯანმრთელობის უმაღლეს შესაძლო სტანდარტებზე. ზომები, რომლებიც წინამდებარე პაქტის მონაწილე სახელმწიფოებმა უნდა მიიღონ ამ უფლების სრული რეალიზაციისათვის, უნდა შეიცავდეს ღონისძიებებს, რომლებიც აუცილებელია:

- მკვდრადშობადობისა და ბავშვთა სიკვდილიანობის შემცირებისა და ბავშვის ჯანსაღი განვითარების უზრუნველსაყოფად;
- გარემოს ჰიგიენისა და მრეწველობაში შრომის ჰიგიენის ყველა ასპექტის გასაუმჯობესებლად;
- ეპიდემიური, ენდემური, პროფესიული და სხვა დაავადებების თავიდან ასაცილებლად, სამკურნალოდ და შესამოწმებლად;
- ისეთი პირობების შესაქმნელად, რომლებიც ავადმყოფობის შემთხვევაში ყველასათვის უზრუნველყოფს სამედიცინო დახმარებასა და მოვლას.

• **ევროპის სოციალური ქარტია**

382

ევროპის სოციალური ქარტიის ფარგლებში ჯანმრთელობის დაცვაზე უფლების ეფექტიანი განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით, სახელმწიფოები ვალდებულია იღებენ უშუალოდ ან საჯარო ან კერძო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით, მიიღონ ზომები, რომლებიც, მიზნად ისახავენ:

- ავადმყოფობის გამომწვევი მიზეზების მაქსიმალურად აღმოფხვრას;
- ჯანმრთელობის განმტკიცებისა და ჯანმრთელობის საკითხებში ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის წახალისებისათვის საკონსულტაციო და საგანმანათლებლო საშუალებების უზრუნველყოფას;

● შეძლებისდაგვარად ეპიდემიურ, ენდემურ და სხვ დაავადებათა, ისევე როგორც, უბედურ შემთხვევათა აღკვეთას.

● **„პაციენტის უფლებების შესახებ“ საქართველოს კანონი²⁴¹**

საქართველოს თითოეულ მოქალაქეს უფლება აქვს სამედიცინო მომსახურების ყველა გამწვევისაგან მიიღოს ქვეყანაში აღიარებული და დანერგილი პროფესიული და სამომსახურეო სტანდარტების შესაბამისი სამედიცინო მომსახურება. პაციენტის დისკრიმინაცია რასის, კანის ფერის, ენის, სქესის, გენეტიკური მემკვიდრეობის, რწმენისა და აღმსარებლობის, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებების, ეროვნული, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილების, წარმოშობის, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობის, საცხოვრებელი ადგილის, დაავადების, სექსუალური ორიენტაციის ან პირადული უარყოფითი განწყობის გამო აკრძალულია.

383

პაციენტს უფლებები აქვს მკურნალობისა და მოვლის მიმართულებით. სამედიცინო მომსახურების თანაბრად ხელმისაწვდომობა ხორციელდება სახელმწიფო სამედიცინო პროგრამების საშუალებით. პაციენტს უფლება აქვს სამედიცინო მომსახურების გამწვევისაგან მოითხოვოს მისი ღირსების, ტრადიციების, აღმსარებლობისა და პიროვნული ფასეულობების პატივისცემა.

384

● **ჯანმრთელობის თანაბარი ხელმისაწვდომობა (განსაკუთრებით კი სახელმწიფო ჯანმრთელობის დაზღვევის კონტექსტში).²⁴²**

მიუხედავად იმისა, რომ საყოველთაო ჯანდაცვა საქართველოში სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ერთ-ერთი საუკეთესო პროექტია, სასურველია, სახსრები კიდევ უფრო მეტად დიფერენცირებულად იქნეს გადანაწილებული. მაგალითად, მნიშვნელოვანია რომ ჯანმრთელობის დაზღვევა განსაზღვრული შემოსავლების მიხედვით იქნეს გადანაწილებული და უფრო მეტად დიფერენცირებული, ვიდრე ის არის დღეს. შეფასების კრიტერიუმში შეიძლება იყოს, ის თუ რა შემოსავალი აქვს კონკრეტულ ოჯახს ან პირს. შესაბამისად გარკვეულ ადამიანთა ჯგუფები განსხვავებული პაკეტით უნდა სარგებლობდეს, და არა ყველა თანაბრად. დღეს ამ სფეროში არსებული დიფერენციაცია, იმაზე უკეთესია რაც საწყის ეტაპზე იყო, თუმცა მიუხედავად ამისა არ არის საკმარისი. დღეისათვის შემოსავლების მიხედვით საყოველთაო ჯანდაცვით დაზღვევით უფასოდ სარგებლობს გარკვეული კატეგორიის პირები. როგორც ითქვა, 2017 წლის 1 მაისიდან საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამა

385

²⁴¹ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/16978?publication=11>(ნანახია: 10.03.2023).
²⁴² აღნიშნულ საკითხს ეძღვნება სახელმძღვანელოს ცალკე თავი. სადაც დეტალურად განიხილება ჯანმრთელობის დაზღვევის საკითხები.

დიფერენცირებული პაკეტებით ამოქმედდა. დღეს საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის ჯგუფები და დაფინანსების პირობებია:

- სოციალურად დაუცველებს, პენსიონერებს, 0-6 წლამდე ასაკის ბავშვებს, პედაგოგებს, სტუდენტებს, იძულებით გადაადგილებულ პირებს, შშმ პირებს:

- ✓ საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამით გათვალისწინებული მიზნობრივი სპეციალური სერვისების მოცულობა უცვლელად შეუნარჩუნდათ;

- ✓ არ უზღუდებათ დამატებით კერძო სადაზღვევო პაკეტით სარგებლობის უფლება.

▶ 70 000-დან 100 000-მდე სარეიტინგო ქულის მქონე მოქალაქეებს და 6-დან 18 წლამდე ასაკის მოზარდებს:

- აქვთ საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის საბაზისო პაკეტი

- არ უზღუდებათ დამატებით კერძო სადაზღვევო პაკეტით სარგებლობის უფლება.

▶ ყოველთვიურად 1000 ლარზე ნაკლები შემოსავლის მქონე მოქალაქეები, თვითდასაქმებული, არარეგულარული შემოსავლის მქონე მოქალაქეები:

- საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის მცირედ შეზღუდული პაკეტით სარგებლობენ;

- კერძო დაზღვევის არსებობის შემთხვევაში უნარჩუნდებათ გადაუდებელი სერვისების დაფინანსება. უნარჩუნდებათ ონკოლოგიური დაავადებების (ქიმიო, ჰორმონო და სხივური თერაპია) მკურნალობა და მშობიარობა/საკეისრო კვეთის დაფინანსება.

▶ საშუალო შემოსავლის მქონე მოქალაქეებს, რომელთა ყოველთვიური შემოსავალი 1000 ლარზე მეტია, მაგრამ წლიური შემოსავალი არ აღემატება 40 000 ლარს:

- სარგებლობენ ან საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის შეზღუდული სერვისებით ან კერძო სადაზღვევო პაკეტით.

- უნარჩუნდებათ ონკოლოგიური (ქიმიო და ჰორმონოთერაპია) დაავადებების მკურნალობა, მშობიარობა/საკეისრო კვეთის დაფინანსება.

▶ მოქალაქეები, რომელთა შემოსავალი წელიწადში 40 000 ლარს აღემატება, საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამით აღარ სარგებლობენ.

პროგრამის ფარგლებში ყველა მოქალაქეს უნარჩუნდება მშობიარობა/საკეისრო კვეთის დაფინანსება.

საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის სერვისების მოცულობა განისაზღვრება ინდივიდუალური მონაცემების და არა ოჯახის შემოსავლის მიხედვით. სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრირებულ, 100 000-მდე სარეიტინგო ქულის მქონე მოქალაქეებს, ქრონიკული დაავადებების სამკურნალო მედიკამენტები დაუფინანსდებათ.²⁴³ 386

მნიშვნელოვანია, რომ კიდევ უკეთ გადაიხედოს ეს კრიტერიუმები, მოხდეს მათი უფრო მეტად დიფერენცირება. 387

5.9. განათლების უფლება

განათლების უფლება მიეკუთვნება ეკონომიკურ, სოციალურ, კულტურულ უფლებათა კატეგორიას. გარდა ამისა, იგი განიხილება პოლიტიკურ და სამოქალაქო უფლებად გამომდინარე იქიდან, რომ ეს უფლება წარმოადგენს ადამიანის სხვა ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების ეფექტიანი რეალიზაციის საშუალებას. 388

ადამიანის განათლების უფლება წარმოშობს სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებას, ერთი მხრივ, შექმნას განათლებისათვის საჭირო პირობები (ინფრასტრუქტურა, პროგრამების ჰარმონიზაცია, განათლების ხარისხის კონტროლი და სხვა) და, მეორე მხრივ, მისცეს ფინანსური შესაძლებლობა ყველა სოციალურ ფენას, მიიღოს შესაბამისი განათლება. 389

განათლების სისტემა სოციალური სისტემის განუყოფელი ნაწილია, ხაზგასმულია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში, რომლის მიხედვით განათლების სისტემა დემოკრატიული, სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს განუყოფელი ელემენტია, მისი შექმნა კი – უმაღლესი დონის ლეგიტიმური მიზანი. ²⁴⁴ 390

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო თვლის, რომ განათლების მიღების კონსტიტუციური უფლება წარმოადგენს ადამიანის ერთ-ერთ ძირითად სოციალურ უფლებასა და ცივილიზებული კაცობრიობის აღიარებულ ღირებულებას.²⁴⁵ 391

²⁴³ <https://www.moh.gov.ge/ka/529>(ნანახია: 10.03.2023).

²⁴⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 ოქტომბრის № 2/2-389 გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქე მათა ნათენაძე და სხვები საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს პრეზიდენტის წინააღმდეგ.

²⁴⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 1997 წლის 29 დეკემბრის № 2/35 გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.

• **საქართველოს კონსტიტუცია**

392

საქართველოს კონსტიტუციის 27-ე მუხლის პირველი და მეორე პუნქტები ეხება განათლების უფლებას. კონსტიტუციის თანახმად, ყველას აქვს განათლების მიღებისა და მისი ფორმის არჩევის უფლება. სკოლამდელი აღზრდა და განათლება უზრუნველყოფილია კანონით დადგენილი წესით. დაწყებითი და საბაზო განათლება სავალდებულოა. ზოგად განათლებას კანონით დადგენილი წესით სრულად აფინანსებს სახელმწიფო. მოქალაქეებს უფლება აქვთ კანონით დადგენილი წესით სახელმწიფოს დაფინანსებით მიიღონ პროფესიული და უმაღლესი განათლება.

• **ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი**

393

ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მონაწილე სახელმწიფოები აღიარებენ თითოეული ადამიანის განათლების მიღების უფლებას. ისინი თანხმდებიან, რომ განათლება მიმართულ იქნას ადამიანის პიროვნებისა და მისი ღირსებების შემეცნების სრულად განვითარებისაკენ და განამტკიცებდეს ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებებისადმი პატივისცემას. ისინი ასევე თანხმდებიან, რომ განათლებამ ყველას უნდა მისცეს თავისუფალ საზოგადოებაში ქმედითი მონაწილეობის შესაძლებლობა, ყველა ერს, რასობრივ, ეთნიკურ და რელიგიურ ჯგუფს შორის განავითაროს ურთიერთგაგება, შემწყნარებლობა და მეგობრობა და ხელი შეუწყოს გაერთიანებული ერების საქმიანობას მშვიდობის შესანარჩუნებლად.

394

სახელმწიფოები აღიარებენ, რომ ზემოაღნიშნული უფლების სრულად განხორციელებისათვის:

• დაწყებითი განათლება უნდა იყოს ყველასათვის სავალდებულო და უფასოდ ხელმისაწვდომი;

• საშუალო განათლების მიღება მისი სხვადასხვა ფორმით, ტექნიკური და პროფესიული საშუალო განათლების ჩათვლით, უნდა გახდეს საყოველთაოდ შესაძლებელი და ხელმისაწვდომი ყველა შესაფერისი საშუალებით, კერძოდ, უფასო განათლების თანდათანობით შემოღების გზით;

• უმაღლესი განათლება უნდა გახდეს ყველასათვის თანაბარი ხელმისაწვდომი თითოეულის შესაძლებლობებიდან გამომდინარე, ყველა შესაფერისი საშუალებით და კერძოდ, უფასო განათლების თანდათან შემოღების გზით;

• ძირითადი განათლება უნდა წახალისდეს და გახდეს შეძლებისდაგვარად ინტენსიური იმ ადამიანებისათვის, რომელთაც არ მიუღიათ ან არ დაუსრულებიათ დაწყებითი განათლების სრული კურსი;

• აქტიურად გატარდეს ყველა საფეხურის სკოლათა სისტემის განვითარების პოლიტიკა, შეიქმნას სტიპენდიების შესაფერისი სისტემა და განუწყვეტლივ უმჯობესდებოდეს საგანმანათლებლო პერსონალის მატერიალური პირობები.

● **ევროპის სოციალური ქარტია**

ევროპის სოციალური ქარტია განათლების უფლებას ცალკე უფლებად არ ითვალისწინებს. იგი მოცემულია მე-17 მუხლში ბავშვებისა და ახალგაზრდების სოციალური, იურიდიული და ეკონომიკური დაცვის უფლების კონტექსტში. ქარტიის ფარგლებში სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ ბავშვებისა და ახალგაზრდების უფასო დაწყებითი და საშუალო განათლება, ისევე როგორც, მათ მიერ სკოლებში რეგულარული დასწრების წახალისება;

395

● **„ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი²⁴⁶**

საქართველოში უზრუნველყოფილია სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების საჯარო დაწესებულებაში ბავშვთა უფასო აღზრდა და განათლება, აგრეთვე მათი კვება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. სკოლამდელი აღზრდა და განათლება, მათ შორის, სასკოლო მზაობის პროგრამა, არის ნებაყოფლობითი, საყოველთაო და ხელმისაწვდომი შესაბამისი ასაკის ყველა ბავშვისთვის. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია დანერგოს და უზრუნველყოს სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების, მათ შორის, სასკოლო მზაობის პროგრამის, ბავშვებისთვის მიწოდება საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად.

396

კანონმდებლობით, დაწესებულება უზრუნველყოფს ინკლუზიური განათლების მიწოდებას ბავშვებისთვის, მიუხედავად მათი ფიზიკური, შემეცნებითი, სენსორული, სოციალური, ემოციური, ლინგვისტური, ეთნიკური, რასობრივი, რელიგიური, გენდერული თუ სხვა მახასიათებლებისა. დაწესებულება ვალდებულია გააგრძელოს ინკლუზიური განათლების პროგრამაში ჩართული ბავშვისთვის განათლების მიწოდება, თუ, ბავშვის საუკეთესო ინტერესებიდან გამომდინარე, ჯერ კიდევ არ არის მიზანშეწონილი მისი სკოლაში შესვლა, მიუხედავად შესაბამისი ასაკისა.

397

²⁴⁶ <https://matsne.gov.ge/document/view/3310237?publication=8>(ნანახია: 10.03.2023).

● „ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი²⁴⁷

398

ყველას აქვს სრული ზოგადი განათლების მიღების თანაბარი უფლება, რათა სრულად განავითაროს თავისი პიროვნება და შეიძინოს ის ცოდნა და უნარ-ჩვევები, რომლებიც აუცილებელია კერძო და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში წარმატების მიღწევის თანაბარი შესაძლებლობებისთვის. დაწყებითი და საბაზო განათლების მიღება სავალდებულოა. ზოგადი განათლების მიღების უზრუნველსაყოფად სახელმწიფო ქმნის ზოგადი განათლების სისტემას და სათანადო სოციალურ-ეკონომიკურ პირობებს.

399

საქართველოში ზოგადი განათლების სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიზნებია: მოსწავლის ეროვნული და ზოგადსაკაცობრიო ღირებულებების მქონე, თავისუფალ პიროვნებად ჩამოყალიბებისათვის საჭირო პირობების შექმნა; მოსწავლის გონებრივი და ფიზიკური უნარ-ჩვევების განვითარება, აუცილებელი ცოდნით უზრუნველყოფა, ცხოვრების ჯანსაღი წესის დამკვიდრება, ლიბერალურ-დემოკრატიულ ღირებულებებზე დამყარებული სამოქალაქო ცნობიერების ჩამოყალიბება, მოსწავლის მიერ კულტურულ ფასეულობათა პატივისცემა, ოჯახის, საზოგადოების, სახელმწიფოსა და გარემოს წინაშე უფლება-მოვალეობების გაცნობიერებაში ხელის შეწყობა.

400

სახელმწიფო უზრუნველყოფს თითოეული მოსწავლის (მათ შორის, სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროების მქონე მოსწავლის) მიერ ზოგადი განათლების თავის საცხოვრებელ ადგილთან მაქსიმალურად ახლოს, სახელმწიფო ან მშობლიურ ენაზე მიღების უფლებას. სახელმწიფო ვაუჩერის ოდენობითა და დამატებითი დაფინანსებით უნდა უზრუნველყოფდეს მთელს რიგ ამოცანებს მოსწავლის სასარგებლოდ.

● „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი²⁴⁸

401

საქართველოს მოქალაქეებს უფლება აქვთ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით სახელმწიფოს დაფინანსებით მიიღონ პროფესიული და უმაღლესი განათლება.

402

კანონმდებლობის შესაბამისად საქართველოში უმაღლესი განათლების ძირითადი მიზნებია პიროვნების ინტერესებისა და შესაძლებლობების შესატყვისი უმაღლესი განათლების მიღების, კვალიფიკაციის ამაღლებისა და გადამზადების მოთხოვნილებათა დაკმაყოფილება, პიროვნული პოტენციალის რეალიზება, შემოქმედებითი

²⁴⁷ <https://matsne.gov.ge/document/view/29248?publication=83>(ნანახია: 10.03.2023).

²⁴⁸ <https://matsne.gov.ge/document/view/32830?publication=80>(ნანახია: 10.03.2023).

უნარ-ჩვევების განვითარება, თანამედროვე მოთხოვნების შესატყვისი კომპეტენციის მქონე პირების მომზადება, შიდა და საგარეო შრომის ბაზარზე უმაღლესი განათლების მქონე პირთა კონკურენტუნარიანობის უზრუნველყოფა, სტუდენტთა და ფართო საზოგადოების მოთხოვნათა შესაბამისი მაღალი ხარისხის უმაღლესი განათლების შეთავაზება დაინტერესებული პირებისათვის.

ამ მიზნების მისაღწევად სახელმწიფო უზრუნველყოფს უმაღლესი განათლების ხელმისაწვდომობასა და ღიაობას, მათ შორის, მსჯავრდებულისთვის, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ ფარგლებში; სწავლის, სწავლებისა და სამეცნიერო კვლევის აკადემიურ თავისუფლებას, მათ შორის, მსჯავრდებულისთვის, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ ფარგლებში, უმაღლესი განათლების მიღების შესაძლებლობას მთელი სიცოცხლის განმავლობაში, უმაღლესი განათლებისა და მეცნიერების ინტეგრაციას, სწავლის, სწავლებისა და სამეცნიერო კვლევის ერთიან ევროპულ საგანმანათლებლო და კვლევით სივრცეში, აგრეთვე თანამშრომლობის სხვა საერთაშორისო სისტემებში სრულყოფილებიან მონაწილეობას, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ავტონომიას;

403

კანონმდებლობით, სტუდენტს უფლება აქვს: მიიღოს ხარისხიანი განათლება, მონაწილეობა მიიღოს მეცნიერულ კვლევაში, თანაბარ პირობებში ისარგებლოს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების მატერიალურ-ტექნიკური, საბიბლიოთეკო, საინფორმაციო და სხვა საშუალებებით.

404

• **„პროფესიული განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი²⁴⁹**

განსაკუთრებით ბოლო ათეული წელია, პროფესიული განათლების სფერო სახელმწიფო პოლიტიკის პრიორიტეტად გამოიკვეთა. მიუხედავად ძალისხმევისა პროფესიული განათლება ქართულ რეალობაში, განსხვავებით უმაღლესი განათლებისგან კვლავაც არ არის პოპულარული.

405

„პროფესიული განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად სახელმწიფო პოლიტიკის მიზნებია ქვეყნის ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობა, სოციალური ინკლუზიის, ინდივიდის პიროვნული და პროფესიული განვითარების ხელშეწყობა, მთელი სიცოცხლის განმავლობაში სწავლის ხელშეწყობა და საქართველოს პროფესიული განათლების სისტემის ერთიან ევროპულ საგანმანათლებლო სივრცესთან დაახლოება და შეთავსებადობა.

406

²⁴⁹ <https://matsne.gov.ge/document/view/4334842?publication=2> (ნანახია: 10.03.2023).

407 პროფესიული განათლების სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის მიზნების მისაღწევად სახელმწიფო კანონმდებლობით უზრუნველყოფს პროფესიული განათლების ყველასთვის თანაბარ ხელმისაწვდომობას, სწავლებისა და სწავლის მრავალფეროვანი ფორმების და ინოვაციური მიდგომების შეთავაზებას ტექნოლოგიური განვითარების გათვალისწინებით, პროფესიული განათლების შრომის ბაზარზე არსებული და სამომავლო მოთხოვნებისთვის მორგებას და პირის დასაქმებისა და სამეწარმეო საქმიანობისთვის მომზადებას, პროფესიული განათლების სფეროში სოციალური პარტნიორობის ხელშეწყობას.

- **„შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა სოციალური დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი²⁵⁰ და მათი ხელმისაწვდომობა განათლების უფლებაზე**

408 შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები ზოგად საშუალო, საშუალო-სპეციალურ და უმაღლეს განათლებას იღებენ ზოგად სასწავლო დაწესებულებებში, საჭიროებისას – შესაბამის სპეციალურ სასწავლო დაწესებულებებში.

სასწავლო მეცადინეობის ორგანიზება ხდება აგრეთვე იმ კატეგორიის ბავშვთათვის, რომლებიც მკურნალობენ სამკურნალო-პროფილაქტიკური დაწესებულებების სტაციონარებში ან სარეაბილიტაციო დაწესებულებებში.

409 თუ შეუძლებელია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვების ზოგად ან სპეციალურ ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებებში აღზრდა და სწავლება, მშობლების/კანონიერი წარმომადგენლების სურვილის შესაბამისად, მათი აღზრდა და სწავლება ხდება ოჯახში. ამასთანავე, ერთ-ერთი მშობლის/კანონიერი წარმომადგენლის ან მისი შემცვლელი პირის მატერიალური უზრუნველყოფა და შეღავათები განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით.

410 შესაბამისი სასწავლო-აღზრდელობითი დაწესებულებები დახმარებას უწევენ მშობლებს ან მათ შემცვლელ პირებს ამ კატეგორიის ბავშვთა შინ სწავლებაში. ამ კატეგორიის ბავშვთა ყოველმხრივი და ჰარმონიული განვითარების, მათთვის საზოგადოებრივი აქტიურობის, შრომის ინტერესის ჩანერგვის, მეცნიერებასთან, ტექნიკასთან, ხელოვნებასთან, სპორტთან დაახლოების მიზნით განათლებისა და სხვა სახელმწიფო ორგანოები ვალდებული არიან უზრუნველყონ ამ კატეგორიის სკოლისგარეშე აღზრდის სათანადო ორგანიზაცია.

- **დასკვნა**

²⁵⁰ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30316?publication=9> (ნანახია: 10.03.2023).

სოციალური და ეკონომიკური უფლებების მიმართულებით, თანასწორი მოპყრობის კონტექსტში გამოიკვეთოს ძირითადი სფეროები და მათზე გაკეთდეს განსაკუთრებული აქცენტი: 411

განათლების ხელმისაწვდომობის თანაბარი მანსები (ყველა საფეხურის განათლება, სკოლამდელი, ზოგადი და უმაღლესი) დისბალანსი შეიმჩნევა სკოლამდელი და ასევე, ზოგადი განათლების კონტექსტში. რადგან სახელმწიფო აწესებს ყველასთვის თანაბარ პირობებს. კერძოდ, ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების შესახებ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად: 412

1. საქართველოში უზრუნველყოფილია სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების საჯარო დაწესებულებაში ბავშვთა უფასო აღზრდა და განათლება, აგრეთვე მათი კვება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

2. სკოლამდელი აღზრდა და განათლება, მათ შორის, სასკოლო მზაობის პროგრამა, არის ნებაყოფლობითი, საყოველთაო და ხელმისაწვდომი შესაბამისი ასაკის ყველა ბავშვისთვის.

3. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია დანერგოს და უზრუნველყოს სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების, მათ შორის, სასკოლო მზაობის პროგრამის, ბავშვებისთვის მიწოდება საქართველოს კანონმდებლობის (მათ შორის, ამ კანონისა და საქართველოს მთავრობის ნორმატიული აქტების) მიხედვით.

არსებული კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ანალიზი ცხადყოფს, რომ არსებობს ალბათობა იმისა რომ, მუნიციპალური ბიუჯეტი არამიზნობრივად იქნეს გამოყენებული. ოჯახებისთვის, რომელთაც სოციალური შემწეობა სჭირდებათ, და ოჯახებისთვის, რომელთაც მაღალი შემოსავალი აქვთ სკოლამდელი აღზრდის მომსახურება უფასოა. აღნიშნული პირთა ჯგუფები არ არიან თანაბარნი, ფინანსური თვალსაზრისით, თუმცა სახელმწიფო მათ თანაბრად ეპყრობა. თუ ამ მიმართულებით გაკეთდება სამართლიანი დიფერენციაცია, და საშუალო და მაღალი შემოსავლის ოჯახები, საბავშვო ბაღში უფასო მომსახურების ნაცვლად, შემოსავლის შესაბამის გადასახადს გადაიხდიან, მეტად გონივრული იქნება. მუნიციპალიტეტის მიერ დაზოგილი ხარჯები შეიძლება დაიხარჯოს სხვა სოციალურ პროგრამებში, მაგალითად შესაძლოა გაიზარდოს დაბალი შემოსავლის ოჯახების მიზნობრივი დახმარება, გაძლიერდეს მათი მხარდაჭერა ან გაუმჯობესდეს სკოლამდელი აღზრდის ზოგადი დაფინანსება, რომელიც თავის მხრივ მოახდენს დადებით ზეგავლენას ხარისხზე. 413

- 414 პრობლემურია ზოგადი განათლების შესახებ საქართველოში არსებული საკანონმდებლო რეგულაციებიც. სადაც დამკვიდრებული არის ვაუჩერული სისტემა. და ყველა ბავშვს ეკუთვნის ერთი თანაბარი ფინანსური ვაუჩერი საჯარო და კერძო სკოლაში. თუკი ოჯახი არის მაღალშემოსავლიანი, და ბავშვი განათლებას იღებს ისეთს სკოლაში, სადაც მშობელი იხდის 5 დან 20 ათას ლარამდე, ასეთ შემთხვევაში მას არ უნდა ეძლეოდეს სახელმწიფოს მიერ ფინანსური ვაუჩერი.
- 415 “ზოგადი განათლების შესახებ” საქართველოს კანონის²⁵¹ მესამე თავი ეძღვნება “ზოგადი განათლების დაფინანსებას” ხოლო 22-ე მუხლი განსაზღვრავს სახელმწიფოს მიერ ზოგადი განათლების დაფინანსების წესს.
- 416 1. სახელმწიფო უზრუნველყოფს სრული ზოგადი განათლების მიღებას. მოსწავლის განათლების სახელმწიფო დაფინანსება ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებაში გრძელდება 12 წლის განმავლობაში.
- 417 2. ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებაში სწავლებას ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივის შესაბამისი ვაუჩერით აფინანსებს სახელმწიფო. მოსწავლის ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებიდან სხვა ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებაში გადასვლის შემთხვევაში ვაუჩერის გადატანა ხდება ვაუჩერის გაცემისა და გადატანის წესის შესაბამისად. ამ მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული დაფინანსების უზრუნველყოფის გარდა, საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო უფლებამოსილია დააფინანსოს კერძო სკოლა საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული წესისა და პირობების შესაბამისად, შესაბამისი მიზნობრივი პროგრამის/პროგრამების ფარგლებში.
- 418 3. სახელმწიფოს მიერ მოსწავლის განათლების დაფინანსება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ხორციელდება ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივის შესაბამისი ვაუჩერით. სტანდარტული და გაზრდილი ვაუჩერების ოდენობები განისაზღვრება ეროვნული სასწავლო გეგმით გათვალისწინებული მიღწევის დონისათვის მაქსიმალური დატვირთვის მიხედვით, განსხვავებულ მდგომარეობაში მყოფ მოსწავლეთა ფინანსური შესაძლებლობების შესაბამისად, განათლების მიღების უფლების უზრუნველყოფაში თანასწორობის პრინციპის დაცვით. ვაუჩერით ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების მიმდინარე ხარჯების დაფარვის შემდეგ დარჩენილი თანხა შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს აღნიშნული დაწესებულების კაპიტალური ხარჯების დასაფარავად.

²⁵¹ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/29248?publication=83> (ნანახია: 10.03.2023).

გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია უმაღლესი განათლების დაფინანსების საკითხი. 419
საქართველოში არსებული დაფინანსების სისტემა მორგებულია, მხოლოდ აბიტურიენტის მიღწევებზე, და არა სოციალურ ფონზე. მართალია ეროვნულ გამოცდებზე, მიღწევებზე დაფუძნება სამართლიანია, თუმცა კარგი იქნება ამ მიმართულებით სოციალური ფაქტორის გამოყენებაზე ფიქრი. თუ მაგალითად, მოსწავლე დაფინანსებას იღებს, და მას რთული სოციალური ფონი აქვს, შესაძლოა მისთვის სოციალური დანამატი იყოს გამოყოფილი, რაც მას ხელს შეუწყობს სწავლის პროცესის უფრო შედეგიან წარმართვაში.

მართალია, სახელმწიფო პოლიტიკის დონეზე, არაერთხელ იქნა გაჟღერებული 420
განათლების დაფინანსების მოდელის არასამართლიანობის შესახებ და მის შეცვლაზე მთავრობა მუშაობს, თუმცა კონკრეტული ახალი მოდელი ჯერ კიდევ არ ყოფილა შემოთავაზებული.

გარდა ამისა საინტერესოა პროფესიული განათლების სფეროში არსებული 421
მიდგომები. სახელმწიფო მთლიანად უზრუნველყოფს სახელმწიფო დაწესებულებებში პროფესიულ განათლებას. შესაბამისად, მასში მსმენელი არ იხდის ღირებულებას, იგი სახელმწიფო სასწავლებელში გადის პროფესიულ განათლებას. ხოლო კერძო დაწესებულებაში მსურველი სახელმწიფოსგან ვერ იღებს შესაბამის ვაუჩერს.

აღნიშნულს არეგულირებს 1. კანონი პროფესიული განათლების შესახებ²⁵² და 422
საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 19 სექტემბერის №244 დადგენილება „პროფესიული განათლების დაფინანსების წესისა და პირობების განსაზღვრისა და პროფესიული საგანმანათლებლო პროგრამების განმახორციელებელ სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებულ საგანმანათლებლო დაწესებულებებში სწავლის საფასურის მაქსიმალური ოდენობის დამტკიცების თაობაზე“.²⁵³ აქაც მიდგომა არის იგივე, რაც სკოლამდელი განათლების შესახებ.

კანონმდებლობის ანალიზი ცხადყოფს, რომ განათლების არც ერთ საფეხურზე: 423
სკოლამდელ, ზოგად, პროფესიულ და უმაღლეს საფეხურზე არ არის, ან მხოლოდ ძალიან სუსტად არის გათვალისწინებული სოციალური, გადანაწილებითი მიდგომები.

²⁵²<https://www.mes.gov.ge/uploads/files/kanoni-profesiuli-ganatilebis-shehexeb-2018.pdf> (ნანახია: 10.03.2023).

²⁵³ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2021412?publication=0> (ნანახია: 10.03.2023).

**5.10. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა
სოციალურ უფლებებთან მიმართებით, და სამართალწარმოების
სპეციფიკა**

- 424 საკონსტიტუციო სასამართლო წარმოადგენს ადამიანის უფლებების დაცვის ცენტრალურ ინსტიტუტს. კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებამოსილებით, იგი განიხილავს ფიზიკური და იურიდიული პირების კონსტიტუციურ სარჩელებს, მათ შორის სოციალურ უფლებებთან მიმართებით. მიუხედავად მისი სრული უფლებამოსილებისა, სასამართლოს პრაქტიკა სოციალური უფლებების და ზოგადად, სოციალური საკითხების მიმართ იმაზე გაცილებით უფრო მწირია, ვიდრე მაგალითად თავისუფლების და პროცესუალური უფლებებთან დაკავშირებით. ეს შესაძლოა ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებებისადმი მინიმალისტური მიდგომითაც იყოს განპირობებული.
- 425 საქმეთა სიმწირის მიუხედავად სასამართლომ განიხილა სოციალურ საკითხებთან დაკავშირებული საქმეები და შესაბამისად, ჩამოყალიბებული მიდგომებიდან გამომდინარე არსებობს შესაბამისი სასამართლო პრაქტიკა. ამ ნაწილში მოკლედ იქნება მიმოხილული სოციალურ უფლებებთან მიმართებით სასამართლოს მიდგომები და მოსაზრებები. ამ მიზეზით განხილული იქნება მხოლოდ რამდენიმე საკვანძო საქმე, რომელიც სასამართლომ განიხილა სოციალურ სახელმწიფოს პრინციპსა და სოციალურ უფლებებთან მიმართებით.
- 426 აქვე მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ სოციალური უფლებების პოზიტიური ფუნქციიდან გამომდინარე, სოციალური უფლება ირღვევა მაშინ, როცა მისი უზრუნველყოფისათვის სახელმწიფო არ მოქმედებს პოზიტიურად, ან მისი მოქმედება არ არის საკმარისი. ამ დროს სახელმწიფოს ორმხრივი ვალდებულება იკვეთება.²⁵⁴ საჯარო ხელისუფლება ვალდებულია დაიცვას პირი სახელმწიფოსგან (და ასევე მესამე პირებისაგან მომდინარე საფრთხეებისაგან). ასეთ შემთხვევაში მან უნდა გადადგას კონკრეტული ნაბიჯები, განახორციელოს კონკრეტული პოზიტიური მოქმედებები, რათა დაიცვას პირის ძირითადი უფლებები ასეთი ჩარევისაგან. კონსტიტუციაში გარანტირებულ სოციალურ უფლებებს ზოგიერთ შემთხვევაში სასამართლო არ განმარტავს პირის სუბიექტურ უფლებად, ისინი უფრო მეტად კონსტიტუციის მიერ აღიარებული, სახელმწიფოს ობიექტურ ღირებულებებად არის

²⁵⁴ ფირცხვალაშვილი, ა., კაზუსის ამოხსნის 4 მოდელი. გვ. 65.

აღქმული.²⁵⁵ ამ სპეციფიკიდან გამომდინარე კონსტიტუციურ სარჩელში სოციალურ უფლებებზე მოთხოვნას, თანასწორობაზე აპელირება აძლიერებს. ხშირად დასაბუთება მეტ არგუმენტაციას იძენს როცა სოციალური უფლებები იმავდროულად არათანაბარ მოპყრობასთან (კონსტიტუციის მე-11 მუხლი) მოდის შეუსაბამობაში. თუ სახელმწიფო უზრუნველყოფს ადამიანთა ერთი ჯგუფისადმი სოციალურ, მფარველობით უფლებებს, მაშინ თანასწორობის პრინციპი მოითხოვს მათი არსებითად თანასწორობის თანასწორად მოპყრობას. შესაბამისად, ამგვარ უფლებებზე დავის შემთხვევაში, მოსარჩელისათვის ხელსაყრელია თანასწორობის უფლებებზე აპელირება. თუმცა, რა თქმა უნდა, იმ შემთხვევაში თუკი არსებობს შესაძარბელი ჯგუფი, რომელიც უკვე სარგებლობს ამა თუ იმ სოციალური უფლებით.

აღნიშნული სახის ძირითადი უფლებების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი კონტროლი, (შემოწმება) ორ ეტაპად ხორციელდება: I. სახელმწიფოს კონკრეტული ვალდებულების განსაზღვრა და II. სახელმწიფოს კონკრეტული ვალდებულების შეუსრულებლობის დადგენა. როდესაც რომელიმე ძირითადი უფლების დასაცავად კანონმდებლის მიერ არანაირი ღონისძიება არ არის მიღებული, ან შერჩეული საშუალება არ არის გამოსადეგი და აშკარად არასაკმარისია მიზნის მისაღწევად, სახელმწიფო არღვევს მის პოზიტიურ ვალდებულებას.

427

5.10.1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 27 აგვისტოს N1/2/434 გადაწყვეტილება „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“

2009 წელს, საქმეში „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“²⁵⁶ საკონსტიტუციო სასამართლომ სამართლიანი სასამართლოს უფლებასთან მიმართებით იმსჯელა იმ სამართლებრივი ნორმის კონსტიტუციურობის საკითხზე, რომელიც შეფასების მეთოდოლოგიის, სოციალური დახმარების დონისა და ოდენობის საკითხზე ინდივიდებს არ აძლევდა წვდომას სასამართლოს დაცვის საშუალებებზე. მოსარჩელის მტკიცებით, სოციალური დახმარების, უზრუნველყოფისა და დაცვის უფლებები (კონსტიტუციის ძველი რედაქციის 39-ე მუხლით) საქართველოს კონსტიტუციის ნაწილს წარმოადგენდა, მისი სოციალური ბუნების დებულებების, სოციალური სახელმწიფოს პრინციპისა და საერთაშორისოდ აღიარებული სოციალური უფლებების საფუძველზე. სწორედ

428

²⁵⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 31 მარტის #2/1-392 გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქე შოთა ბერიძე და სხვები საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II, პ. 19.

²⁵⁶ <https://www.constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=366> (ნანახია: 10.03.2023).

აქედან გამომდინარე, საკითხებთან დაკავშირებით, სახელმწიფოს ნებისმიერი ქმედება ექცეოდა კანონიერი უფლებების მარეგულირებელ კატეგორიაში და უნდა დაქვემდებარებოდა სასამართლო კონტროლს.²⁵⁷ მოსარჩელის (საქართველოს პარლამენტის) წარმომადგენლის განმარტებით კი, „სოციალური დახმარების უფლება, საქართველოს შიდა კანონმდებლობით მიჩნეულია არა როგორც პირის უპირობო უფლება, არამედ როგორც სახელმწიფოს მხარდაჭერა, მის მიერ კეთილი ნების გამოვლინება“.²⁵⁸

429 სასამართლომ ამ საქმეზე იმსჯელა ორი მიმართულებით: პირველ რიგში, დაარღვია თუ არა სადავო ნორმამ სოციალური უზრუნველყოფისა და სოციალური დახმარების უფლებები და, მეორე, დაარღვია თუ არა მან სამართლიანი სასამართლოს უფლება და თანასწორობისა და სხვა ფუნდამენტურ უფლებებთან მიმართ სასამართლო კონტროლის ხელმისაწვდომობა, რაც შესაძლოა, სადავო ნორმით შეზღუდულიყო.²⁵⁹

430 მიუხედავად იმისა, რომ სასამართლომ ერთხმად გამოაცხადა სადავო ნორმა არაკონსტიტუციურად ამ უკანასკნელ საფუძველზე, იგი არ აღმოჩნდა ასეთივე მტკიცე პირველ საკითხთან დაკავშირებით. ფაქტობრივად, სოციალური დახმარებისა და სოციალური უზრუნველყოფის უფლებათა სასამართლო წესით განხილვის შესაძლებლობაზე მოსამართლეთა მოსაზრება თანაბრად გაიყო (2-2) და სასამართლომ ვერ მიაღწია შეთანხმებას, რის გამოც საქმე გადაუწყვეტელი დარჩა.²⁶⁰

431 ორი მოსამართლის²⁶¹ განსხვავებულმა აზრმა²⁶² მტკიცე პოზიცია დაიკავა სხვა მოსამართლეთა²⁶³ იმ მოსაზრების წინააღმდეგ, რომ სოციალური უფლებების სასამართლო წესით განხილვა შეუძლებელია. ისინი მიუთითებდნენ სახელმწიფოს სოციალური უფლებების პროგრესული განხორციელების ვალდებულებაზე არსებული რესურსების გათვალისწინებით ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო

²⁵⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 27 აგვისტოს N1/2/434 გადაწყვეტილება „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“. I პ. 5.

²⁵⁸ იქვე, I პ. 6.

²⁵⁹ იქვე, პ. 7.

²⁶⁰ იქვე, II. პ.5. მოსამართლეთა პოზიციები თანაბრად გაიყო სოციალური უზრუნველყოფისა და სოციალური დახმარების უფლებების სასამართლოში განსჯადობასთან დაკავშირებით, კერძოდ, შესაძლებელი უნდა იყოს თუ არა, ამ უფლებების უზრუნველყოფის მიზნით, „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე მიღებული მეთოდოლოგიის, დონისა და ოდენობის სასამართლოში გასაჩივრება.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ამ საკითხზე მოსამართლეთა ვერცერთი პოზიცია ვერ ჩაითვლება საქმეზე გადაწყვეტილების მიღების საფუძველად.

²⁶¹ ქეთევან ერემაძისა და მოსამართლე ბესარიონ ზოიძის განსხვავებული აზრი.

²⁶² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრების ქეთევან ერემაძის და ბესარიონ ზოიძის განსხვავებული აზრი, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 27 აგვისტოს N1/2/434. გადაწყვეტილება „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, 6-10 <https://constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=366> (ნანახია: 10.03.2023).

²⁶³ კონსტანტინე ვარძელაშვილი და ვახტანგ გვარამია.

ჩარჩოზე დაყრდნობით. მოსაზრებამ ასევე აღიარა, რომ სოციალური უფლებების სასამართლო განხილვა ქმნიდა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დარღვევის რისკებს და ასეთი საქმეები სასამართლოსგან მოითხოვდა თავშეკავებასა და სიფრთხილეს. თუმცა, ამასთან ერთად, განსხვავებული მოსაზრების ავტორებმა კატეგორიულად უარყვეს პოზიცია, რომ სოციალური უფლებები არ წარმოადგენს სასამართლო წესით დაცვად უფლებებს და მიუთითეს იმ სოციალური საკითხების პოლიტიკურ და სამართლებრივ განზომილებებს შორის განსხვავებებზე. განსხვავებულ მოსაზრებაში ასევე აღინიშნა, რომ სასამართლო წესით განხილვის მუქდებლობა სახელმწიფოს მისცემს აბსოლუტურ თავისუფლებას იმ ძირითადი მოთხოვნების წინააღმდეგ, რაც უკავშირდება ხელისუფლების დანაწილებასა და მისგან გამომდინარე ურთიერთკონტროლისა და გაწონასწორების პრინციპს.

5.10.2. „საქართველოს მოქალაქე თამარ თანდაშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“

საკონსტიტუციო სასამართლოს შემდეგი (2017 წლის)²⁶⁴ მსჯელობა სოციალური უფლებების ზოგადი ბუნების შესახებ. ეს უკანასკნელი არანაირად არ აუმჯობესებს სასამართლოს მიერ სოციალურ უფლებათა სტატუსის ხედვას. პირიქით შეიძლება ითქვას რომ იგი ძირითადი, ფუნდამენტური უფლებებიდან მიჯნავს სოციალურ უფლებებს. საქმის „საქართველოს მოქალაქე თამარ თანდაშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“ დასაშვებობის შესახებ გადაწყვეტილების ეტაპზე სასამართლომ განიხილა სოციალური უზრუნველყოფის უფლების ბუნება კონსტიტუციის დებულების ფარგლებში, რომელიც ითვალისწინებდა სახელმწიფოს მხრიდან უმუშევართა საარსებო მინიმუმის გარანტირებაზე პასუხისმგებლობას. სასამართლომ განიხილა განსხვავება „ფუნდამენტურ უფლებებსა“ და სოციალურ უფლებებს შორის და აღნიშნა, რომ მიუხედავად იმისა, რომ პირველი უმეტესწილად თვითგანხორციელებადია, სოციალური უფლებების რეალიზაცია პირდაპირ არის დამოკიდებული სახელმწიფო რესურსებზე და მოითხოვს მნიშვნელოვანი სახსრების დაგროვებას და განაწილებას. ამ მსჯელობის თანახმად, სოციალური უფლებები სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის ელემენტებია და კონსტიტუცია, ამ მხრივ, სახელმწიფოს მიმართ ნაკლებად მომთხოვნია, ვიდრე „ფუნდამენტური უფლებების“ შემთხვევაში²⁶⁵.

432

²⁶⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 7 ივლისის N2/11/663 საოქმო ჩანაწერი „საქართველოს მოქალაქე თამარ თანდაშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“.

²⁶⁵ იქვე, II-17, 18.

433 საქმეში „საქართველოს მოქალაქე თამარ თანდაშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“ მოსარჩელემ სადავო გახადა იმ ნორმის კონსტიტუციურობა, რომელიც გამორიცხავდა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული შენობის უკანონოდ მფლობელი პირების, როგორც სოციალურად დაუცველი ოჯახების რეგისტრაციას. საქმეში ნახსენები რეესტრი წარმოადგენდა ცენტრალიზებულ მონაცემთა ბაზას სოციალურად დაუცველი ოჯახებისთვის და იგი იყო სოციალური საჭიროების მქონე პირებისთვის ერთადერთი გზა სახელმწიფოსგან სოციალური დახმარების მიღებისთვის. განმცხადებელი ამტკიცებდა, რომ ეს ნორმა სოციალურად დაუცველ ადამიანებს არ აძლევდა სოციალური დახმარების მიღების საშუალებას და, ფაქტობრივად, აიძულებდა არჩევანი გაეკეთებინათ თავზე სახურავსა და მაგიდაზე პურს შორის. უფრო მეტიც, იდენტურ სიტუაციაში მყოფი პირები, რომლებმაც სადავო ნორმის ძალაში შესვლამდე მოახერხეს დარეგისტრირება, დახმარებას იღებდნენ შეუფერხებლად. ამ გარემოებებზე დაყრდნობით, მოსარჩელე აცხადებდა, რომ სადავო ნორმა არღვევდა მის კონსტიტუციურ უფლებას, სიცოცხლის, თანასწორობის, ღირსებისა და სამართლიანი სასამართლოს, ისევე, როგორც საყოველთაოდ აღიარებული სოციალური შემწეობის და დახმარების უფლებას.

434 აღნიშნული მსჯელობა ეხება სოციალური უზრუნველყოფისა და დახმარების უფლებებს და არა, ზოგადად, სოციალურ უფლებებს. მიუხედავად ამისა, ამ მსჯელობის ფორმულირება და შინაარსი მიუთითებს იმაზე, რომ არსებობს იერარქია „ფუნდამენტურ“ უფლებებსა და სოციალურ დებულებებს შორის და იგულისხმება, რომ ეს უკანასკნელი წარმოადგენს პოლიტიკის მიზნებს და არა ადამიანის რეალურ უფლებებს. შესაბამისად სოციალური უფლებების, როგორც ადამიანის სუბიექტური უფლებებისათვის აღნიშნული მსჯელობა საფრთხის შემცველია, და ემსახურება სოციალურ უფლებათა „დეკლარირებას“ და არა მის ეფექტიან დაცვას. გარდა ამისა საფუძვლიანია არგუმენტი²⁶⁶, რომ სასამართლოს ეს მიდგომა ქმნის არასწორ იერარქიას, სადაც სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებები წარმოადგენს ადამიანის „რეალურ“ და აღსრულებად უფლებებს, ხოლო სოციალური უფლებები კი წარმოადგენენ სოციალური მართლმსაჯულების და თანასწორობის ზოგადი პრინციპების დეკლარაციულ ან პროგრამულ გამოვლინებას ან სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის გამოძახილს, როგორც ეს მითითებულია საქართველოს კონსტიტუციაში.

²⁶⁶ არევაძე, ნ., სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი: საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა სოციალურ საკითხებზე. საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა. გვ. 194.

5.10.3. შრომით უფლებებთან დაკავშირებული სასამართლო პრაქტიკა

საკონსტიტუციო სასამართლოს განხილული აქვს შრომითი უფლებების შესახებ არაერთი საქმე და, შედეგად, განსაზღვრულია ამ უფლების ფარგლები. მნიშვნელოვანია 2007 წლის საქმეზე ნათაძე პარლამენტის წინააღმდეგ სასამართლომ განაცხადა, რომ შრომის თავისუფლება უნდა განიმარტოს სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის გათვალისწინებით და მიიჩნია, რომ კონსტიტუცია იცავს არა მხოლოდ სამუშაოს თავისუფლად არჩევის უფლებას, არამედ სამუშაოს შესრულების, შენარჩუნებისა და სამსახურიდან გათავისუფლების უფლებას, უმუშევრობისა და იმ რეგულაციებისგან დაცვას, რომელიც სამსახურიდან უსამართლო, თვითნებურ და უსაფუძვლო გათავისუფლების საშუალებას იძლევა.²⁶⁷ გადაწყვეტილებაში ასევე განიმარტა, რომ მხოლოდ ის საქმიანობა, რომელიც ემსახურება პირის ფინანსურ უსაფრთხოებასა და პიროვნულ განვითარებას (თვითრეალიზებას), შეიძლება შეფასდეს კონსტიტუციის ფარგლებით დაცულ შრომად.²⁶⁸

სასამართლომ მნიშვნელოვანი განმარტება გააკეთა „საქართველოს მოქალაქეები – ილია ლეჟავა და ლევან როსტომაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.²⁶⁹ საქმეში ლეჟავა და როსტომაშვილი პარლამენტის წინააღმდეგ, სასამართლოს უნდა განეხილა ნორმა, რომლის მიხედვითაც, გარკვეულ სამუშაო ადგილებზე (სპეციფიკური სამუშაო რეჟიმით) დადგენილი 40 საათიანი სამუშაო კვირის ნაცვლად მაქსიმალურ სამუშაო საათების ოდენობად განისაზღვრებოდა 48 საათი. გადაწყვეტილებაში სასამართლომ შრომის თავისუფლება დაუკავშირა პიროვნების სიცოცხლეს, ღირსებას და მის სოციალურ განვითარებას და განსაზღვრა, რომ იგი მოიცავდა იძულებითი შრომის აკრძალვას. თუმცა, ამავე დროს ის დაუკავშირა სახელმწიფოს ვალდებულებას, შექმნას სამართლებრივი გარანტიები შრომის თავისუფლების უზრუნველსაყოფად. აღსანიშნავია, რომ სასამართლომ განიხილა ეს დებულება დასაქმებულთა და დამსაქმებელთა შორის ფაქტობრივი დისბალანსის გათვალისწინებით და იმაზე ხაზგასმით, რომ დამსაქმებლებს გააჩნიათ უფრო მეტი შესაძლებლობა, გავლენა მოახდინონ სამსახურიდან გამომდინარე სახელმეკრულებო პირობებზე, როდესაც დასაქმებულთა ღირსეული

²⁶⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 ოქტომბრის N2/2/389 გადაწყვეტილება „საქართველოს მოქალაქე მათაძე ნათაძე და სხვები საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს პრეზიდენტის წინააღმდეგ“, II-19.

²⁶⁸ იქვე, II-20.

²⁶⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 19 აპრილის N2/2/565 გადაწყვეტილება „საქართველოს მოქალაქეები – ილია ლეჟავა და ლევან როსტომაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

ცხოვრება ხშირად „მნიშვნელოვნად დამოკიდებულია სამუშაოს შესრულებასა და ანაზღაურების მიღებაზე“. ამ დისბალანსის აღმოსაფხვრელად შრომის თავისუფლება სახელმწიფოსგან მოითხოვს დაარეგულიროს შრომის სამართალთან დაკავშირებული ურთიერთობები და დაიცვას დასაქმებულთა ინტერესები, მათ შორის, უზრუნველყოს სათანადო, არადისკრიმინაციული და ღირსეული სამუშაო გარემო და სამართლიანი სამუშაო პირობები.²⁷⁰ სასამართლომ განიხილა სამუშაო დრო, როგორც შრომის თავისუფლების ელემენტი, და აღნიშნა, რომ სამუშაო დრო მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ადამიანის სოციალურ ცხოვრებასა და ჯანმრთელობაზე, შესაბამისად, დაცვის ღონისძიებების არარსებობის შემთხვევაში, დასაქმებულები შეიძლება იძულებული გახდნენ, სამსახურის შესანარჩუნებლად მსხვერპლად გაიღონ საკუთარი სოციალური რეალიზაცია და ჯანმრთელობა. შესაბამისად, სახელმწიფოს მოეთხოვება, განსაზღვროს გონივრული მაქსიმალური სამუშაო დრო და დანერგოს აღსრულების მტკიცე რეგულაციები.²⁷¹ მიუხედავად ამ მსჯელობისა, სასამართლომ არ მიიჩნია 48 საათიანი სამუშაო კვირა არაგონივრულად ხანგრძლივად და აღნიშნა, რომ არ დარღვეულა ბალანსი შრომის თავისუფლებასა და მეწარმეობის თავისუფლებას შორის.

5.10.4. სასამართლო პრაქტიკა ჯანსაღ გარემოზე უფლების შესახებ

437 საქმეში გაჩეჩილაძე პარლამენტის წინააღმდეგ, სასამართლომ იმსჯელა იმ წესის კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით, რომელიც ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს საშუალებას აძლევდა, დაედო ხელშეკრულება, რომელიც მას გარემოსა და ბუნებრივი რესურსებთან მიმართებით უფლებას აძლევდა, მის მიერ ჩადენილი/განხორციელებული ყველა ქმედება ჩათვლილიყო ლეგიტიმურად. ეს წესი სამინისტროს სამართლებრივი პასუხისმგებლობისგან გათავისუფლების ძალაუფლებას ანიჭებდა.²⁷² სასამართლომ დაადგინა, რომ ჯანსაღი გარემოს კონსტიტუციურ უფლებას გააჩნდა პოზიტიური და ნეგატიური ელემენტები, რომლებიც მოიცავს სახელმწიფოს ვალდებულებას მინიმუმამდე დაიყვანოს გარემოზე უარყოფითი ზემოქმედება პროექტების განხორციელებისას და დაიცვას იგი მავნე ზემოქმედებისგან. პოზიტიური ვალდებულება გულისხმობს სათანადო სამართლებრივი მექანიზმების ჩამოყალიბებას მესამე პირების მხრიდან

²⁷⁰ იქვე, II-30-36.

²⁷¹ იქვე, II-38-43.

²⁷² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 4 ოქტომბრის N2/1/524 გადაწყვეტილება „საქართველოს მოქალაქე გიორგი გაჩეჩილაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

გარემოსდაცვითი ზიანის თავიდან აცილებისა და მათზე რეაგირების მიზნით. სასამართლომ განმარტა, რომ, ერთი მხრივ, საჭიროა ეკონომიკური და სოციალური განვითარების დაბალანსება, მეორე მხრივ, გარემოს დაცვა საზოგადოების კეთილდღეობისთვის და დაადგინა სადავო წესი ამ ბალანსის საწინააღმდეგოდ, რის გამოც, იგი არაკონსტიტუციურად გამოცხადდა.²⁷³

438

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 4 ოქტომბრის N2/1/524 გადაწყვეტილებით „საქართველოს მოქალაქე გიორგი გაჩეჩილაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, ასევე განიხილა სახელმწიფოს ვალდებულება, შეაგროვოს და დაამუშავოს ინფორმაცია გარემოს დაცვის შესახებ და, ადამიანის უფლებათა, მიიღოს ასეთი ინფორმაცია.²⁷⁴ გაჩეჩილაძის საქმეზე სასამართლომ აღნიშნა, რომ ეს უფლება იყო უმნიშვნელოვანესი მონაწილეობითი უფლება და დაავალდებულა სახელმწიფო, შეეგროვებინა ინფორმაცია გარემოს შემადგენელი ელემენტებისა და იმ ფაქტორებზე, რომლებიც გავლენას ახდენენ მასზე და უზრუნველყოფენ მასზე წვდომას.

439

საქმეში „ა(ა)იპ „მწვანე ალტერნატივა“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ წინააღმდეგ, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ განიხილა მესაკუთრის თანხმობის გარეშე წიაღისეულთან დაკავშირებულ ინფორმაციაზე წვდომის აკრძალვა და გადაწყვიტა, რომ წესის არარსებობა არაპროპორციულად დააზიანებდა მფლობელი კომპანიების ინტერესებს.²⁷⁵

5.10.5. სასამართლო პრაქტიკა განათლების უფლებასთან დაკავშირებით

განათლების ძირითად უფლებასთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 12 სექტემბრის გადაწყვეტილება N2/3/540 რუსეთის მოქალაქეები: ოგანეს დარბინიანი, რუდოლფ დარბინიანი, სუსანა ჟამკოციანი და სომხეთის მოქალაქეები: მილენა ბარსელიანი და ლენა ბარსელიანი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ

440

საქმე ეხებოდა საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებულ განათლების უფლებასა (წინა რედაქციით 35-ე მუხლის 1-ლი და მე-3 პუნქტი) და თანასწორობას (წინა რედაქციით მე-14 მუხლი). მოსარჩელები იყვნენ მოსწავლეები, რომლებიც

441

²⁷³ იქვე, II-1-15.

²⁷⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 4 ოქტომბრის N2/1/524 გადაწყვეტილება „საქართველოს მოქალაქე გიორგი გაჩეჩილაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-20.

²⁷⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 14 დეკემბრის N3/1/752 გადაწყვეტილება „ა(ა)იპ „მწვანე ალტერნატივა“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

მოითხოვდნენ, რომ სახელმწიფო სრულად უნდა აფინანსებდეს როგორც საქართველოს მოქალაქის, ისე უცხოელისა და აპატრიდის ზოგად განათლებას.

442

საქართველოს კონსტიტუციის (წინა რედაქციით) 35-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, „ყველას აქვს განათლების მიღებისა და მისი ფორმის არჩევის უფლება“. ამავე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, „სკოლამდელ აღზრდას სახელმწიფო უზრუნველყოფს კანონით დადგენილი წესით. დაწყებითი და საბაზო განათლება სავალდებულოა. ზოგად განათლებას კანონით დადგენილი წესით სრულად აფინანსებს სახელმწიფო. მოქალაქეებს უფლება აქვთ, კანონით დადგენილი წესით, სახელმწიფოს დაფინანსებით მიიღონ პროფესიული და უმაღლესი განათლება“. მოსარჩელები მიიჩნევდნენ, რომ სადავოდ გამხდარი ნორმები ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციით დაცულ განათლების უფლებას, ვინაიდან, მათ, როგორც საქართველოში მუდმივად მცხოვრებ უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს, უნდა ჰქონდეთ უფლება, ზოგადი განათლება უსასყიდლოდ მიიღონ. საქართველოს პარლამენტის პოზიციით, უცხოელებისთვის განათლების ძირითადი უფლების შეზღუდვას სახელმწიფო ბიუჯეტის ამოწურვადობა ედო საფუძვლად.

443

საკონსტიტუციო სასამართლომ განაცხადა, რომ: „სახელმწიფოს პირდაპირი და უშუალო ინტერესია დემოკრატიული საზოგადოების, ეკონომიკური თავისუფლების, სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფოს შექმნა, რომელიც, რა თქმა უნდა, ადეკვატური განათლების სისტემის გარეშე წარმოუდგენელია. განათლების უფლების ეფექტური რეალიზება არა მხოლოდ პირის ინდივიდუალური ინტერესია, არამედ არის მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი ღირებულება. ხოლო ამ უფლების შეზღუდვა მნიშვნელოვან ზიანს აყენებს როგორც ინდივიდს, ასევე მთლიანად საზოგადოებას. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საკონსტიტუციო სასამართლომ ადგენს, რომ ზოგადი განათლების დაფინანსების ჩრდილში სახელმწიფო თანაბრად უნდა ზრუნავდეს როგორც საქართველოს მოქალაქეზე, ისე საქართველოში მცხოვრებ უცხოელებზე“. ²⁷⁶

444

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ, გამომდინარე იქიდან, რომ განათლების უსასყიდლოდ მიღება სახელმწიფოს ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს მიზნად მიიჩნია, შეაფასა ფინანსური მხარეც, თუ რა დაუჯდებოდა სახელმწიფო ბიუჯეტს საქართველოში მუდმივად მცხოვრები უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა ზოგადი განათლების უზრუნველყოფა. საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ დასახელებული თანხა მძიმე ტვირთად არ შეიძლება დააწვეს სახელმწიფო ბიუჯეტს,

²⁷⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 12 სექტემბრის გადაწყვეტილება N2/3/540. პ. 21.

განსაკუთრებით კი იმ პირობებში, როდესაც საკითხი საზოგადოების განათლების განვითარებას ეხება.²⁷⁷ შესაბამისად, სასამართლომ დაასკვნა, რომ საქართველოს პარლამენტმა არაპროპორციულად შეზღუდა საქართველოში მცხოვრები უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა ზოგადი განათლების ძირითადი უფლება. შესაბამისად, სადავო ნორმები ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 35-ე მუხლით განმტკიცებულ განათლების უფლებას, იგი არაკონსტიტუციურად გამოაცხადა.

5.10.6. სასამართლო პრაქტიკა სოციალური ხასიათის საკითხებში თანასწორუფლებიანობის შესახებ

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ განხილული საქმეები, რომელშიც სოციალური დებულებების შესახებ არსებითი საკითხებია განხილული, ასევე მოიცავს დისკრიმინაციის შესახებ მოთხოვნებს. უკვე ზემოთ განხილულ საქმეში - დარბინიანისა და სხვების საქმეში სადავო იყო იმ წესის კონსტიტუციურობა დისკრიმინაციის აკრძალვის ნორმასთანაც, რომელიც მოქალაქეობის არმქონე პირებს უქმნიდა ბარიერს პირველადი განათლების დაფინანსების მიღებაში. სასამართლომ დაადგინა, რომ ეს დიფერენციაცია ხასიათდებოდა მაღალი ინტენსივობით და გამოიყენა მკაცრი შეფასების ტესტი, რომელიც შეზღუდული საბიუჯეტო რესურსების დაცვის ლეგიტიმურმა მიზანმა ვერ გადალახა. სადავო წესი არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი.²⁷⁸ 445

იგივე შეიძლება იქვას, საქმეში ლეჟავა და როსტომაშვილი პარლამენტის წინააღმდეგ, მოსარჩელები აპელირებდნენ, რომ გარდა შრომითი უფლებებისა, ნორმა, რომელიც ითვალისწინებდა კვირაში განსხვავებული სამუშაო დროის მაქსიმუმის დადგენას სპეციფიკური სამუშაოს რეჟიმის მქონე საწარმოებისა (48 საათი) იწვევდა მათი თანასწორობის უფლების დარღვევასაც. ამ მოთხოვნასთან დაკავშირებით სასამართლომ დაადგინა, რომ ნორმა ახდენდა დიფერენციაციას სამუშაოს ხასიათიდან გამომდინარე, თუმცა ამ დიფერენციაციის ინტენსივობა არ იყო მაღალი. შესაბამისად, ამ შემთხვევაში გამოყენებულ იქნა რაციონალური დიფერენციაციის ტესტი. სასამართლომ დაადგინა, რომ ეს სადავო წესი სპეციფიკური 446

²⁷⁷ იქვე, 33-ე პუნქტი.

²⁷⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 12 სექტემბრის N2/3/540 გადაწყვეტილება „რუსეთის მოქალაქეები – ოგანეს დარბინიანი, რუდოლფ დარბინიანი, სუსანა ჟამოციანი და სომხეთის მოქალაქეები – მილენა ბარსელიანი და ლენა ბარსელიანი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

საწარმოების (სპეციფიკური სამუშაო რეჟიმით) ობიექტური მოთხოვნილებების საფუძველზე არსებობდა და არ მიიჩნია ნორმა დისკრიმინაციულად.²⁷⁹

447

დისკრიმინაციის შესახებ, საკონსტიტუციომ სასამართლომ იმსჯელა, უკვე ზემოთ განხილულ საქმეშიც - თანდაშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ. ამ საქმეზე გადაწყვეტილება ეხებოდა იმ ნორმებს, რომელიც გამორიცხავდა იმ პირთა რეგისტრაციას სოციალურად დაუცველი ოჯახების რეესტრში, რომლებიც უკანონოდ ცხოვრობდნენ სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ სივრცეებში. ეს წესი არ ეხებოდა უკვე რეგისტრირებულ პირებს და ვრცელდებოდა მომავალ რეგისტრაციებზე მათ შორის, ზემოაღნიშნული საქმის მოსარჩელის რეგისტრაციაზე. თანასწორობის უფლებაზე მსჯელობისას სასამართლომ დაადგინა, რომ სოციალურად დაუცველი ოჯახების რეესტრში რეგისტრაცია იყო სოციალური დახმარებისა და ამ სტატუსთან დაკავშირებული სხვა სოციალური დახმარების მიღების ერთადერთი გზა და **გამოიყენა მკაცრი შეფასების ტესტი**. სახელმწიფო საკუთრების დაცვის ლეგიტიმური მიზნის განხილვისას სასამართლომ შესაძარებელ ჯგუფებს შორის დიფერენცირება არ მიიჩნია მიზნის მიღწევის გამოსადეგ და აუცილებელ საშუალებად და აღნიშნა, რომ ორივე – უკვე დარეგისტრირებული პირებისთვის ჩამორთმევას და მომავალი რეგისტრაციების შეზღუდვას ექნებოდა ანალოგიურად მძიმე ეკონომიკურ შედეგები. სწორედ ამიტომ სასამართლომ ნორმა მიიჩნია დისკრიმინაციულად და იგი არაკონსტიტუციურად გამოაცხადა.²⁸⁰

448

ამ გადაწყვეტილების სიახლეს წარმოადგენდა სოციალური კეთილდღეობის საკითხებთან მიმართებით ღირსების უფლების გამოყენება. საქმეში ცხადი იყო, რომ სახელმწიფომ სოციალური დახმარება გამოიყენა ბერკეტად, რათა გაეძვეებინა მოსარჩელე და მსგავს სიტუაციაში მყოფი სხვა პირები სახელმწიფო საკუთრებიდან. შედეგად, ამ წესმა ფაქტობრივად დააწესა ამორალური არჩევანი – ამ ადამიანთა საარსებო სახსრებსა და საცხოვრებელს შორის. სასამართლომ დაადგინა, რომ ეს არღვევდა ღირსების უფლებას და მის მთავარ მოთხოვნას, რომ არ შეიძლება ადამიანების გამოყენება ინსტრუმენტებად მიზნის მისაღწევად.²⁸¹

449

საკონსტიტუციო სასამართლომ „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“ განიხილა სხვაობა ბავშვთა სოციალური დახმარების

²⁷⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 19 აპრილის N2/2/565 გადაწყვეტილება „საქართველოს მოქალაქეები – ილია ლეჟავა და ლევან როსტომაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-1-31.

²⁸⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 11 მაისის N2/3/663 გადაწყვეტილება „საქართველოს მოქალაქე თამარ თანდაშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II-2-38.

²⁸¹ იქვე, II-39-54.

ოდენობასთან მიმართებით.²⁸² ერთი მხრივ, სასამართლომ გამოიკვლია განსხვავება რეინტეგრაციის შემწეობასა და მინდობით აღზრდის ანაზღაურებას შორის და, მეორე მხრივ, შეისწავლა ბავშვებზე ზრუნვისთვის განსხვავებული ანაზღაურების საკითხი ბიოლოგიურ და მიმდებ ოჯახებს შორის. საკითხის მასშტაბის განსაზღვრისას სასამართლომ გამოიყენა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართალი და განაცხადა, რომ სახელმწიფო ვალდებულია, უზრუნველყოს მინიმალური პირობები ბავშვის აღზრდისა და განვითარებისთვის და მისი არსებობისთვის, მაგრამ დახმარების ფორმა დამოკიდებულია ბავშვის საჭიროებებზე, რომელიც ემყარება ბავშვის საუკეთესო ინტერესებს.²⁸³ ამ მსჯელობაში, გონივრულად იქნა მიჩნეული სოციალურ დახმარებებთან მიმართებით არსებული განსხვავებები, რადგან მიზანი იყო გაჭირვებული ბავშვებისთვის ოჯახური პირობების შექმნა და, შესაბამისად, მოთხოვნა არ დაკმაყოფილდა

450

საქმეში „საქართველოს მოქალაქეები – როინ გავაშელიშვილი და ვალერიანე მიგინეიშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, სასამართლომ ასევე განიხილა დიფერენცირების წესი, რომელიც საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის ფარგლებში, ზოგიერთი პირისთვის სოციალური უზრუნველყოფის სრულ პაკეტზე წვდომის უფლებას უზრუნველყოფდა, ზოგიერთისთვის კი ნაწილობრივის.²⁸⁴ სასამართლომ განიხილა ქვეყანაში არსებული მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური რეალობა და აღნიშნა, რომ ჯანდაცვის ხელმისაწვდომობა აუცილებელია, რადგან ამ თვალსაზრისით წარუმატებლობამ შეიძლება მძიმე ან შეუქცევადი შედეგები გამოიწვიოს. მან ასევე აღნიშნა, რომ ჯანდაცვის პოლიტიკის განსაზღვრისას, სახელმწიფოს მინიჭებული აქვს შეფასების თავისუფლების ფართო ფარგლები თუმცა ვალდებულია, უზრუნველყოს მისი შერჩევა თანასწორობის საფუძველზე. სახელმწიფოს მიერ შეზღუდული და ამოწურვადი საბიუჯეტო რესურსების არგუმენტის საპასუხოდ, სასამართლომ აღნიშნა საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის მნიშვნელობა და განაცხადა, რომ რამდენადაც ეს შეიძლება ზოგჯერ წარმოადგენდეს გამართლებულ ლეგიტიმურ მიზანს, მხოლოდ საბიუჯეტო ვარაუდები არ შეიძლება იქცეს გამართლებად. მოსარჩელეთა ჯანმრთელობაზე პოტენციური ზემოქმედების გათვალისწინებით, სასამართლომ ჩათვალა, რომ ეს დიფერენცირება არ იყო გამართლებული და ნორმა არაკონსტიტუციურად ცნო.

²⁸² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 ოქტომბრის N2/4/603 გადაწყვეტილება „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“.

²⁸³ იქვე.

²⁸⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 25 ოქტომბრის N1/11/629, 652 გადაწყვეტილება „საქართველოს მოქალაქეები – როინ გავაშელიშვილი და ვალერიანე მიგინეიშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“.

451 საინტერესოა რომ შემდგომ საქმეზე სასამართლოს პრაქტიკა არაერთგვაროვანია. საქმეში „სომხეთის რესპუბლიკის მოქალაქეები – გარნიკ ვარდერესიანი, არტავაზდ ხაჩატრიანი და ანი მინასიანი საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“ გონივრულ დასაბუთებად მიიჩნია საბიუჯეტო მიზნები და ხარჯების მინიმიზაცია. მაღალმთიანი რეგიონების მაცხოვრებლების კეთილდღეობისა და სხვა სახის შეღავათების შესახებ საქმეში სასამართლომ დაადგინა, რომ მუდმივად მცხოვრები მოქალაქეობის არმქონე პირების გამორიცხვა ამ შეღავათებისგან კონსტიტუციური იყო. ამ შემთხვევაშიც სასამართლომ აღნიშნა, რომ მხოლოდ საბიუჯეტო ხარჯების გაზრდა არ შეიძლება დიფერენცირების გამამართლებელი არგუმენტი იყოს. აქვე უნდა აღინიშნოს რომ ამ საქმეში, სასამართლომ მიუთითა ასევე ძლიერი არგუმენტი, რომ მოქალაქეობის მჭიდრო სამართლებრივი კავშირები უზრუნველყოფს მოქალაქეთა მიმართ უფრო მეტ ნდობას ქვეყანაში დარჩენასთან დაკავშირებით, მაშინ, როდესაც მუდმივი ბინადრობის მქონე პირები შეიძლება გავიდნენ ქვეყნიდან. ამ არგუმენტაციით, სასამართლომ ჩათვალა, რომ დიფერენცირება იყო გონივრული, რადგან სახელმწიფოს ჰქონდა უფრო მყარი მოლოდინი, რომ მოქალაქეები დარჩებოდნენ ამ ტერიტორიაზე და, ამრიგად, მაღალმთიანი რეგიონების განვითარებისთვის ამ ინვესტიციების შედეგი უკეთესი იქნებოდა.

5.10.7. დასკვნა

452 საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლით გარანტირებული სოციალური სახელმწიფოს პრინციპს აქვს მბოჭველი ძალა საქართველოს ხელისუფლების მიმართ. ხელისუფლების სამ შტოს შორის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გარანტორი ადამიანის უფლებათა და განსაკუთრებით კონსტიტუციით გარანტირებული პრინციპების აღსრულებისა არის საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, შესაბამისად იგი ვალდებულია, აიღოს კონსტიტუციური ვალდებულება არა ილუზორულად არამედ, რეალურად, და მოახდინოს ყველა უფლების და კონსტიტუციური პრინციპის გარანტირება, რომელიც მის მიმართ მოქმედებს.

453 ანდრამ შაოს²⁸⁵ მოსაზრება, რომ „ძალაუფლებას მოწყურებულ ან უფლებების ერთგულ საკონსტიტუციო სასამართლოებს შეუძლიათ, საკუთარი ფუნქციების ჩამოყალიბებისთვის მხარი დაუჭირონ პოპულისტურ მიზნებს, და იხვეჭენ მოსახლეობის მხარდაჭერას, რადგან საზოგადოების ფართო სეგმენტს ანიჭებენ

²⁸⁵ შაო, ა, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, N1, 2019 კონსტიტუციური მართლმსაჯულების შესაძლებლობები სოციალური უფლებების საქმეებში. გვ. 30.

სიკეთებს“ - სრულიად არამართებულია, და აკნინებს სასამართლოს როლს და მათზე თვით კონსტიტუციით მინიჭებულ უფლებამოსილებას. არც ერთი კონსტიტუციური ჩანაწერი არ ართმევს რომელიმე კატეგორიის უფლებების მიმართ ძალაუფლებას სასამართლოს და აძლევს რომელიმე სხვა ხელისუფლების შტოს.

454

ასევე უნდა გაბათილდეს არგუმენტი²⁸⁶, რომ სასამართლო გადაწყვეტილებების შედეგად საბიუჯეტო დეფიციტიც შეიძლება გაიზარდოს გადაწყვეტილებების პირდაპირი გავლენით. მხოლოდ სოციალურ უფლებებს გააჩნია პირდაპირი ფისკალური შედეგი. შეიძლება ითქვას, რომ მხოლოდ სოციალური უფლება იწვევს მკვეთრ ცვლილებას ან ხელს უშლის აუცილებელ დაზოგვას, რომელიც განაპირობებს ხარჯვის გაგრძელების ან დამატებითი ხარჯების გაწევის და ბიუჯეტირების საკითხებში სასამართლოები არაკომპეტენტურები არიან.

455

უპირველესად, უნდა აღინიშნოს, რომ თავისუფლებების ან და პოლიტიკური უფლებების, არანაკლებ ძვირიანი უფლებებია, და მათი უზრუნველყოფაც ხშირ შემთხვევაში მოითხოვს სახელმწიფოს პოზიტიურ მოქმედებებს, როგორცაა მაგალითად საარჩევნო უბნების დაყოფა, ან პარტიათა დაფინანსების საკითხები. ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოს უზრუნველყოფა. შესაბამისად მცდარია მოსაზრება, რომ მხოლოდ სოციალური უფლებები არის ბიუჯეტთან დაკავშირებული.

456

გარდა ამისა, სასამართლოს აქვს პროცესებზე, კვალიფიციური დარგობრივი მხარდაჭერის არამხოლოდ შიდა სასამართლო მექანიზმი, არამედ მას შეუძლია მოიწვიოს ექსპერტები აღნიშნულ თუნდაც ბიუჯეტირებასთან დაკავშირებით. შესაბამისად კომპეტენციური პრობლემები ვერ იქნება იმის არგუმენტი რომ სასამართლო ბიუჯეტთან დაკავშირებით ვერ შეძლებს გადაწყვეტილების მიღებას. პარლამენტის ან მთავრობის საქმიანობას, ყველა დარგის მიმართულებით უზრუნველყოფს შესაბამისი სამსახურები, ან გარედან მოწვეული ექსპერტები.²⁸⁷ შესაბამისად, სოციალური უფლებებზე უარის თქმის არგუმენტად, სასამართლოს არაკომპეტენტურობა, აბსოლუტურად მცდარია, და იგი ვერ იქნება სერიოზულად განხილული. ზოგადად, ადამიანის უფლებების დაცვისგან თავის შეკავება, მხოლოდ იმის გამო რომ დარგობრივი, კომპეტენცია არ აქვს სახელმწიფო ორგანოს, ვერ ჩაითვლება სერიოზულ არგუმენტად, და შესაბამისად ვერ იქნება გაზიარებული.

²⁸⁶ შაიო. ა., საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, N1, 2019 კონსტიტუციური მართლმსაჯულების შესაძლებლობები სოციალური უფლებების საქმეებში. გვ. 15. ; McKenna v An Taoiseach (No.2) [1995] 2 IR 10.

²⁸⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში ნარკოპოლიტიკის განხილვისას ძალიან ხშირად მოწვეული იყვნენ შესაბამისი სამედიცინო სფეროს ექსპერტები, დადგან ისე როგორც საბიუჯეტო საკითხებში მოსამართლეებს არ მოეთხოვებათ სამედიცინო მიმართულებით ჰქონდეთ შესაბამისი კომპეტენცია.

5.11. სოციალური უფლებების განსჯადობის ზოგადი თეორიული მიდგომები მსოფლიოში

- 457 ერთი მხრივ, უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო რესურსების განაწილების და ხარჯვის სტრატეგია საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების პრეროგატივებს მიეკუთვნება. შესაბამისად, სოციალური უფლებების სასამართლო განხილვა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპით განსაზღვრულ/დამშვებულ ჩარჩოში უნდა მოექცეს. სოციალური უფლებებისთვის დამახასიათებელი, რესურსების განაწილებასა და ხარჯვის სტრატეგიასთან დაკავშირებული საკითხების **სასამართლოს მიერ განხილვის საუკეთესო ფორმა დიალოგურია.**²⁸⁸ ამ ფორმის ფარგლებში სასამართლო, კონკრეტული პოლიტიკის შინაარსის დადგენის გარეშე, იძლევა ზოგად მითითებებს (მაგ. შემუშავებული რეფორმა კონკრეტულ მიმართულებებს უნდა მოიცავდეს) და, ამდენად, კანონმდებლობისა და პოლიტიკის შემუშავების პროცესზე კონსტრუქციულად ზემოქმედებს. თუმცა მნიშვნელოვანია, დიალოგური მოდელი გამყარებული იყოს (1) უფლებრივ სტანდარტებზე დაფუძნებული, პრინციპული, დასაბუთებული მსჯელობით, (2) პოლიტიკის შემუშავების პროცესთან დაკავშირებული (არაშინაარსობრივი), ზოგჯერ კატეგორიული მითითებებითა და (3) გადაწყვეტილების შესრულებაზე ზედამხვედველობის პროცესით.²⁸⁹
- 458 ზოგადად არსებობს სოციალური უფლებების, და მათ შორის საცხოვრისის უფლებებთან მიმართებით **კატეგორიული, დიალოგური და დეფერენციული** (თვითმემზღუდავი) განსჯადობის ფორმები.
- 459 კატეგორიული მიდგომის ფარგლებში სასამართლო ინდივიდუალურ მოსარჩელებს ან მსგავს მდგომარეობაში მყოფ ჯგუფებს შინაარსობრივად განსაზღვრულ გარანტიებს ანიჭებს, რაც ხელისუფლების სხვა შტოებისთვის საკითხის გადაწყვეტის ზუსტი საშუალების გაწერას ნიშნავს. დიალოგური მოდელის ფარგლებში კი, სასამართლო კონკრეტული პოლიტიკის შინაარსის დადგენის გარეშე გასცემს მითითებებს, რომლებიც არაპირდაპირ მაგრამ მაინც ახდენს გავლენას პოლიტიკის შემუშავების პროცესზე, ინდივიდუალური მოსარჩელის თუ მსგავს მდგომარეობაში მყოფი ინდივიდთა ჯგუფის უფლებრივ მდგომარეობასთან კავშირში. კატეგორიული და დიალოგური განსჯადობის გარდა, არსებობს დეფერენციული (თვითმემზღუდავი) მიდგომაც, როდესაც სასამართლო კითხვის ნიშნის ქვეშ არ აყენებს დასკვნებს,

²⁸⁸ ბეგაძე, მ., სოციალური უფლებების განსჯადობის „ოქროს შუალედი“: დიალოგური მართლმსაჯულების უპირატესობები, გვ. 2. ნაშრომი გამოქვეყნებულია სოციალური სამართლიანობის ცენტრის მიერ, 2022 წლის 29 სექტემბერს.

²⁸⁹ იქვე, გვ. 2.

რომლებიც პოლიტიკური პროცესის შედეგად იქნა გამოტანილი. შესაბამისად, სოციალური უფლებების განმარტების პროცესში მას საკუთარი წვლილი არ შეაქვს.²⁹⁰

²⁹⁰ იხ. დეტალურად. ბეგაძე, მ., „სოციალური უფლებების განსჯადობის მოდელები“, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, 21 სექტემბერი, 2022. <https://bit.ly/3BQM8zV> (ნანახია: 27.09.2022).

თავი 6. საპენსიო უზრუნველყოფა

460 სოციალური დაცვის კლასიკური სახე საპენსიო უზრუნველყოფაა. სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებლობის ანალიზი ცხადყოფს, რომ კონკრეტული ასაკის ბუნებრივად მიღწევა სახელმწიფოს მხრიდან საპენსიო უზრუნველყოფის ვალდებულებას წარმოშობს და შესაბამისად ინიშნება პენსია, როგორც საპენსიო ასაკის მქონე პირზე სახელმწიფოებრივი ზრუნვის გამოხატულება. ღირსეული პენსია კი ყველა დროის ყველა საზოგადოების ყველა წევრის ის აუცილებელი საჭიროებაა, რომლის არარსებობა ადამიანს სოციალურად მოწყვლადსა და დამოკიდებულს ხდის. თანამედროვე საზოგადოება და მსოფლიოში გაბატონებული ტენდენცია საპენსიო პოლიტიკასთან მიმართებით არაერთგვაროვანია, თუმცა პრინციპების დონეზე ყველა მიდგომა იზიარებს ღირსეული საპენსიო უზრუნველყოფისთვის აუცილებელი მექანიზმების შემოღებას. ითვლება, რომ პენსიების მთავარი დანიშნულებაა დღევანდელი პენსიონერებისთვის რაღაც შემოსავლით უზრუნველყოფა. ამკარაა, რომ ეს არის საპენსიო პოლიტიკის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ელემენტი და სწორედ ამ თვალსაზრისით განიხილება საპენსიო სისტემაში, თუმცა თუ საუბარი გვაქვს საპენსიო უზრუნველყოფის ეფექტიან ღონეზე, მაშინ პენსიები უნდა განვიხილოთ მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს მოქალაქეების შემოსავლებს მას შემდეგ, რაც ისინი დაასრულებენ შრომით კარიერას, ანუ აუცილებელია შრომითი კარიერის დროს დანაზოგების გაკეთება. თითოეული ინდივიდის წინაშე დგას ცხოვრების ორი პერიოდი: საპენსიო ასაკამდე და საპენსიო ასაკის შემდგომი პერიოდები.

461 საპენსიო უზრუნველყოფის სისტემის დანერგვა გერმანიაში დაიწყო 1889 წელს, კანცლერ ოტო ფონ ბისმარკის ინიციატივით.²⁹¹ ქვეყანაში მიიღეს სიბერისა და შრომისუუნარობის დაზღვევის კანონი და შეიქმნა სოციალური დაზღვევის სისტემა, რომელმაც მოიცვა ის მუშები, რომელთა ხელფასი არ აღემატებოდა დადგენილ ზღვარს, ვინაიდან ითვლებოდა, რომ მაღალანაზღაურებადი მუშები დამოუკიდებლად შეძლებდნენ საკუთარი სიბერის უზრუნველყოფას. სადაზღვევო სისტემა ფინანსდებოდა სახელმწიფოს, დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა შენატანებით. სახელმწიფოს შენატანი შეადგენდა ფიქსირებულ თანხას სისტემის ყველა მონაწილისთვის, მიუხედავად მათი ხელფასების მოცულობისა. სახელმწიფოს მიერ გადახდილი თანხების წილი მთლიანი საპენსიო ფონდის 33-40%-ს შეადგენდა. ადამიანს პენსია ენიშნებოდა 70 წლიდან, ან შრომისუუნარიანობის დაკარგვის

²⁹¹ Muckel, S./Ogorek, M./Rixen, S., Sozialrecht, გვ. 266.

შემთხვევაში. პენსიის ოდენობა დამოკიდებული იყო მუშაობის განმავლობაში განხორციელებული შენატანების ოდენობაზე. სისტემა მიზნად ისახავდა პენსიაზე გასვლის შემდეგ ცხოვრების იმ დონის შენარჩუნებას, რომელიც ადამიანს მუშაობის პერიოდში ჰქონდა. მე-20 საუკუნის დასაწყისიდან, ბისმარკის მოდელი, რომელიც გულისხმობს მომუშავეთა შენატანების პროპორციულ გადასაწილებას პენსიონერებზე და, შესაბამისად, ეფუძნება თაობათა სოლიდარობის პრინციპს, ბევრ სხვა ევროპულ ქვეყანაში გავრცელდა. მათ შორის ლუქსემბურგში (1911), რუმინეთში (1912), შვედეთსა (1913) და ნიდერლანდებში (1913).²⁹²

სახელმწიფოს სოციალური პოლიტიკის უმთავრეს კომპონენტს წარმოადგენს საპენსიო სისტემა, რომელიც ეფუძნება ე.წ. „სოლიდარობის პრინციპს“. აღნიშნული პრინციპი არ ითვალისწინებს სამუშაო სტაჟს, შრომით ურთიერთობაში ყოფნისას მიღებულ შემოსავლებს, რაც პირდაპირ კავშირშია პირის მიერ ბიუჯეტში განხორციელებულ შენატანებთან. ყოველივე ამის მიუხედავად, ასაკობრივი პენსია ერთი და იგივეა ყველა მოქალაქისთვის. ცხადია ასეთი სისტემა ვერ იქნება სამართლიანი და ვერც მდგრადი. სახელმწიფო ბიუჯეტიდან საპენსიო უზრუნველყოფაზე გახარჯული თანხები ყოველწლიურად მზარდია, კერძოდ, 2019 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტს მოსახლეობის საპენსიო უზრუნველყოფა 1,9 მილიარდ ლარზე მეტი დაუჯდება,²⁹³ რაც ჯამური საბიუჯეტო ასიგნებების თითქმის 15 პროცენტია.²⁹⁴ მოსახლეობის დაბერების და შობადობის ტენდენციების ანალიზი ცხადყოფს, რომ სოლიდარობის პრინციპზე დაფუძნებული საპენსიო სქემა ვერ იქნება მდგრადი და რეფორმის გარეშე რთული იქნება ბიუჯეტიდან თუნდაც არსებული საპენსიო განაკვეთის შენარჩუნება და უზრუნველყოფა. ამ არგუმენტებზე დაყრდნობით, წლების მანძილზე მიმდინარეობდა მსჯელობა ქვეყანაში საპენსიო რეფორმის განხორციელების თაობაზე. მოიაზრებოდა სხვადასხვა ტიპის მოდელი და შესაძლო სქემები.

„შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია“ (ILO) განსაზღვრავს, რომ საპენსიო სისტემის მიზანია, პენსიონერი სიცოცხლის ბოლომდე უზრუნველყოს ადეკვატური ცხოვრების

²⁹² Fisch/Haerendel (Hrsg.) – Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung in Deutschland. Beiträge zur Entstehung, Entwicklung und vergleichenden Einordnung der alterssicherung im Sozialstaat, 2002, S. 69.

²⁹³ https://www.economy.ge/uploads/ecopolitic/sapensio/Goverment_Report_on_pensions_Final_GEO.pdf (20.01.2023) (ნანახია: 10.03.2023).

²⁹⁴ <https://www.kas.de/documents/269781/0/%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%9E%E1%83%94%E1%83%9C%E1%83%A1%E1%83%98%E1%83%9D+%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%A4%E1%83%9D%E1%83%A0%E1%83%9B%E1%83%90+-+%E1%83%9E%E1%83%9D%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%99%E1%83%98%E1%83%A1+%E1%83%93%E1%83%9D%E1%83%99%E1%83%A3%E1%83%9B%E1%83%94%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%98.pdf/0f930e64-cb56-412d-1487-1a210564e363?version=1.0&t=1560426531919> (ნანახია: 20.01.2023).

დონით, რომელიც აღემატება სიღარიბის ზღვარს. უფრო მეტიც, საპენსიო სისტემა უნდა იყოს საყოველთაო და არ იყოს დისკრიმინაციული გენდერულ ჭრილში.²⁹⁵ „ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია“ (OECD) მიიჩნევს, რომ ადეკვატური საპენსიო სისტემაა ის, რაც „ანაცვლებს დასაქმებულის შემოსავალს იმ დონეზე, რაც მას საშუალებას მისცემს შეინარჩუნოს ცხოვრების დონის ის სტანდარტი, რომელიც ინდივიდს პენსიაზე გასვლამდე, აქტიური სამუშაო პერიოდის განმავლობაში, ჰქონდა“.²⁹⁶

464

მე-20 საუკუნის განმავლობაში, განსაკუთრებით კი მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, როდესაც განვითარებული ქვეყნები ეკონომიკურ აღმავლობას განიცდიდნენ და საბიუჯეტო შემოსავლები საგრძნობლად იზრდებოდა, სახელმწიფოების სოციალური პოლიტიკა სულ უფრო მეტად იყო მიმართული არა კონკრეტული დარგის, არამედ მთლიანად მოსახლეობის მოცვისკენ. ევროპის ქვეყნების უმრავლესობამ მიზნად დაისახა საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოს შექმნა, ბევრიჯის უნივერსალური მოცვის პრინციპის შესაბამისად. შედეგად მნიშვნელოვნად გაიზარდა სოციალური ხარჯების წილი სახელმწიფო ბიუჯეტში და მშპ-სთან შედარებით. მე-20 საუკუნის განმავლობაში საპენსიო დაზღვევის სისტემაში მონაწილეთა რიცხვის მნიშვნელოვანი ზრდა გამოწვეული იყო არა მარტო იმით, რომ ის საყოველთაო გახდა და მხოლოდ ერთეულ დარგებს აღარ ეხებოდა, არამედ მოსახლეობის ზრდის მაღალი ტემპებით, რასაც მოჰყვა სამუშაო ძალის მკვეთრი ზრდა. კიდევ ერთი მიზეზი სამუშაო ძალისა და საპენსიო დაზღვევის სისტემაში მონაწილეთა რიცხვის ზრდისა იყო ქალების მეტი ჩართულობა შრომით ურთიერთობებში. საპენსიო დანახარჯების ზრდაზე საგრძნობი გავლენა მოახდინა მე-20 საუკუნის განმავლობაში საპენსიო ასაკის მნიშვნელოვანმა შემცირებამაც. OECD ქვეყნებში საშუალო საპენსიო ასაკი 1970 წელს იყო 68.4 წელი კაცისთვის და 66.4 წელი ქალისთვის. ხოლო 2000 წლისთვის იგივე მაჩვენებელი იყო შესაბამისად 63.2 წელი და 61.1 წელი. საპენსიო სისტემებზე გაზრდილი მონეტარული წნეხისა და დემოგრაფიული ვითარების გამო მიმდინარე და უახლოეს მომავალში დაგეგმილი ცვლილებების შედეგად, მოსალოდნელია, რომ 2010 წელთან შედარებით, 2050 წლისთვის, კაცების საშუალო საპენსიო ასაკი გაიზრდება 2.5 წლით, ქალების - 4 წლით და მიაღწევს 65 წელს ორივე სქესისთვის,

²⁹⁵ Grech, A., How best to measure pension adequacy, Centre for analysis of social exclusion. London: London School of Economics, 2013.

²⁹⁶<http://www.oecdilibrary.org/docserver/download/8113221e.pdf?expires=1405339587&id=id&accname=guest&checksum=7469A74770F68210E09B31045C28DC4F> (ნანახია: 10.03.2023).

თუმცა სიცოცხლის ხანგრძლივობა უფრო სწრაფი ტემპებით გაიზრდება, რის გამოც საპენსიო ასაკში სიცოცხლის ხანგრძლივობა 2050 წლისთვის მოიმატებს.²⁹⁷

მსოფლიო მასშტაბით მიმდინარე დემოგრაფიული ცვლილებების ფონზე, საპენსიო პოლიტიკამ განსაკუთრებული მნიშვნელობა ბოლო ათწლეულების განმავლობაში შეიძინა. მოსახლეობის სიცოცხლის გახანგრძლივებასა და შობადობის შემცირებასთან ერთად, დღის წესრიგში დადგა საპენსიო სისტემების რეფორმის საჭიროება, რომლის მთავარი მიზანი, მაკროეკონომიკური თვალსაზრისით, ფისკალური წნეხის შემცირება, ხოლო მიკრო მასშტაბებით, პენსიონერთათვის სათანადო შემოსავლის პირობებში ღირსეული სიბერის უზრუნველყოფაა. საპენსიო სისტემის მოწყობის თვალსაზრისით არ არსებობს ერთი უნივერსალური მოდელი, რომელიც ყველა ქვეყანას იდეალურად მიესადაგება, ვინაიდან მის ჩამოყალიბებას ქვეყნებისთვის დამახასიათებელი კონკრეტული ფაქტორები და გამოწვევები განსაზღვრავს. შესაბამისად, ამა თუ იმ ქვეყნის რეალობაზე მორგებული, მაქსიმალურად ოპტიმალური საპენსიო სისტემის შემუშავება-დანერგვა არის ქვეყნების წინაშე მდგარი ერთ-ერთი მთავარი გამოწვევა დღეს. საპენსიო სისტემების წინაშე მდგომი გამოწვევები საერთოა ევროპის ყველაზე განვითარებული სახელმწიფოებისთვისაც კი. ბოლო წლების განმავლობაში დიდმა ბრიტანეთმა, შვედეთმა, გერმანიამ და იტალიამ მოახდინეს საკუთარი საპენსიო სისტემების სანახევრო პრივატიზება, ხოლო საფრანგეთმა რიგი ცვლილებები განახორციელა სოლიდარული (სახელმწიფო) პენსიის (Pay-As-You-Go) სექტორში. მიუხედავად ფართომასშტაბიანი შიდა წინააღმდეგობისა საბერძნეთმა, ევროკავშირის დაჟინებული მოთხოვნის საფუძველზე, მნიშვნელოვანწილად შეამცირა სახელმწიფო ვალის აღების პრაქტიკა საპენსიო უზრუნველყოფისათვის. ჰიბრიდული სისტემა იქნა დანერგილი უნგრეთისა და პოლონეთის მიერ, რომელიც ითვალისწინებს ტრადიციული საპენსიო სქემის ეტაპობრივ გაუქმებასა და მის ჩანაცვლებას სავალდებულო, დაგროვებითი შენატანებით. არსებული საჭიროებების გათვალისწინებით, უცხოელი ინვესტორების მოზიდვისა და შენარჩუნებისათვის, აგრეთვე, იმის დასამტკიცებლად, რომ ითვალისწინებენ საერთაშორისო სავალუტო ფონდისა და მსოფლიო ბანკის მოთხოვნებს, განვითარებადი ქვეყნები იძულებულნი არიან მკვეთრად შეამცირონ საკუთარი საპენსიო და სოციალური დაცვის სისტემათა ხარჯები. ბოლო ათწლეულის მანძილზე, სწორედ მსოფლიო ბანკის ზეწოლის შედეგად, ისეთმა განვითარებადმა ქვეყნებმა, როგორებიცაა არგენტინა, კოლუმბია,

465

²⁹⁷ *ღონიაშვილი, მ.*, „საქართველოს საპენსიო სისტემის ადეკვატურობისა და მდგრადობის შეფასება COVID-19 პანდემიით გამოწვეული გლობალური ეკონომიკური შოკების პირობებში“, 2021, გვ. 31.

ურუგვაი, ელ-სალვადორი და ხორვატია განხორციელებს საპენსიო სისტემათა მნიშვნელოვანი ცვლილებები.²⁹⁸

6.1. საპენსიო რეფორმა საქართველოში

466 საპენსიო რეფორმების განხორციელება ხშირად დაკავშირებულია მტკივნეულ ეკონომიკურ და პოლიტიკურ ცვლილებებთან, თუმცა აღნიშნული რეფორმების გატარება გარდაუვალია როგორც განვითარებადი, ასევე განვითარებული ქვეყნებისათვის, რათა მოხდეს თანამედროვე გამოწვევების ადეკვატური საპენსიო სისტემის დანერგვა, რომელიც წარმატებით შეძლებს ერთის მხრივ, საჯარო ფინანსებზე არსებული წნეხის შემცირებასა და მეორეს მხრივ, უზრუნველყოფს მოსახლეობის ღირსეულ სიბერეს.

467 ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში საქართველოს საპენსიო სისტემამ რეფორმირების რამდენიმე ეტაპი გაიარა, რომელთაგან ყველაზე მნიშვნელოვანი იყო 1995 წელს სოციალური საპენსიო სისტემის შემოღება. დასაწყისში პენსიის რაოდენობა განისაზღვრებოდა მოცემული წლისათვის სახელმწიფო საპენსიო ფონდის შემოსავლების მოცულობით, რომელიც იყოფოდა პენსიონერთა რაოდენობაზე. იმ პერიოდში იგეგმებოდა საპენსიო სისტემის მოდიფიკაცია, თუმცა 1990-იანი წლების ბოლოს არსებულმა ეკონომიკურმა კრიზისმა და არასტაბილურმა ფისკალურმა გარემომ ხელი შეუშალა რეფორმების დამტკიცებას და განხორციელებას. საპენსიო სისტემის რეფორმირების მომდევნო ტალღა დაიწყო 2004 წელს. ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლილებები განხორციელდა სახელმწიფო სოციალური პროგრამების დაფინანსების კუთხით, რომელიც პენსიებსაც მოიცავდა. 2004 წლამდე სახელმწიფო პენსია ფინანსდებოდა სოციალური უზრუნველყოფის ერთიანი სახელმწიფო ფონდის მიერ, რომლის საშემოსავლო რესურსი ემყარებოდა დამქირავებლისა და დაქირავებულის საგადასახადო შენატანებს. 2004 წლიდან მოყოლებული სოციალური პროგრამები ფინანსდება საერთო საბიუჯეტო შემოსავლიდან. მას შემდეგ, რაც სოციალური უზრუნველყოფის ერთიანმა სახელმწიფო ფონდმა დაკარგა თავისი ძირითადი ფუნქცია - ინდივიდუალური სოციალური გადასახადის შეგროვება და ადმინისტრირება - განხორციელდა მისი რეორგანიზაცია და ჩამოყალიბდა ორი ახალი სტრუქტურა: 1. დასაქმებისა და სოციალური უზრუნველყოფის სახელმწიფო სააგენტო და 2. ჯანდაცვისა და სოციალური პროგრამების სააგენტო. 2010 წლის ბოლოსთვის ეს ორივე სააგენტო

²⁹⁸ <https://idfi.ge/ge/world-models-pension-schemes-georgia> (ნანახია: 16.02.2023).

გაერთიანდა და ჩამოყალიბდა სოციალური მომსახურების სააგენტო. დღეს სახელმწიფო პენსიის გამოყოფის პასუხისმგებლობა სწორედ ამ სააგენტოს აკისრია და იგი შრომის, ჯანდაცვისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ერთეულია. 2007 წლიდან 2012 წლის აგვისტომდე, პენსიის ოდენობა მოიცავდა სტანდარტულ პენსიას და დანამატს სამუშაო სტაჟის მიხედვით. აღნიშნული დანამატი განისაზღვრებოდა სამუშაო სტაჟის მიხედვით, რომელიც პროპორციულად ემატებოდა პენსიას. იმ ადამიანებისათვის, რომელთაც ნამუშევარი ჰქონდათ 25 ან მეტი წელი, დანამატი შეადგენდა თვეში 10 ლარს და, ის იყო მაქსიმალური დანამატი. (5 წლამდე დანამატი შეადგენდა 2 ლარს; 5-15 წლამდე - 4 ლარს და 15-25 წლამდე - 7 ლარს). 2012 წლის აგვისტოსთვის, როდესაც დანამატი გაერთიანდა ძირითად საპენსიო თანხაში, პენსიის მიძღვება 87% ასევე იღებდა დანამატს ნამსახურები წლების მიხედვით. ამ რაოდენობის ნახევარზე მეტი კი იღებდა მაქსიმალურ ოდენობას. 2008 წელს ხელფასიდან დაქვითული სოციალური გადასახადი გაერთიანდა საშემოსავლო გადასახადის სტრუქტურაში. ყოვლისმომცველი საგადასახადო რეფორმის შედეგად, საშემოსავლო გადასახადი გახდა სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაწილი, ხოლო საპენსიო ვალდებულებების დაფარვა დაეკისრა ერთიან სახელმწიფო ბიუჯეტს. კიდევ ერთი ცვლილება, რომელიც 2012 წლის აგვისტოს ბოლოს განხორციელდა პენსიის ოდენობას უკავშირდება. ცვლილება ყველა ასაკის პენსიონერს შეეხო. პენსიონერებს შეუწყდათ ნამსახურები წლების მიხედვით დანამატის მიღება და ნაცვლად ამისა გაიზარდა და ფიქსირებული გახდა პენსია, რაც მოიცავდა 67 წელს გადაცილებული მოსახლეობის ყოველთვიური პენსიის 125 ლარამდე ზრდას, ხოლო დანარჩენი ასაკისათვის - 110 ლარამდე. 2013 წლის აპრილში რაციონალიზაციის შედეგად თითოეული პენსიონერისათვის ძირითადი პენსია 125 ლარი გახდა. 2013 წლის სექტემბრიდან სოციალური პენსიის ოდენობა ყველა ბენეფიციარისათვის თვეში 150 ლარამდე გაიზარდა. შემდგომში პენსია კვლავ გაიზარდა და 2015 წლის სექტემბერში 160 ლარს მიაღწია. 2012 წელს რეკლასიფიკაციის შედეგად შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე (შშმ) პირთა და მარჩენალდაკარგულთა პენსიას ეწოდა სოციალური დახმარება. საპენსიო ხარჯები შედგება ოთხი ძირითადი კატეგორიისგან. 2015 წლის სოციალური ხარჯების მიხედვით, ყველაზე დიდი კატეგორიაა ასაკით პენსიონერები (1,303 მილიონი ლარი), შემდეგ მოდის შშმ პირთა სოციალური დახმარება (167 მილიონი ლარი), სახელმწიფო ჩანაცვლების კოეფიციენტი არის პენსიის შეფარდება საშუალო ხელფასთან გამოხატული პროცენტული ოდენობით საქართველოს საპენსიო რეფორმა კომპენსაციის მიმდებთა კატეგორია (95 მილიონი ლარი) და მარჩენალ დაკარგული ოჯახის წევრების დახმარება (31 მილიონი ლარი). არსებობს მეხუთე კატეგორია: სხვადასხვა -

რომელშიც აერთიანებს სამხედრო ოპერაციების დროს დაღუპულთა ოჯახის წევრებს, პოლიტიკური რეპრესიების მსხვერპლნი და ა.შ.

468

2008 წლამდე საქართველოში არსებული საპენსიო უზრუნველყოფის მოდელის პირობებში დასაქმებული მოქალაქეები იხდიდნენ სოციალურ გადასახადს, რომელიც ირიცხებოდა სახელმწიფო საპენსიო ფონდში და ხმარდებოდა არსებულ საპენსიო ვალდებულებებს, თუმცა შემდეგ სოციალური გადასახადი გაერთიანდა საშემოსავლო გადასახადის სტრუქტურაში, საგადასახადო რეფორმის შედეგად საპენსიო ფონდის ნაცვლად საპენსიო ვალდებულებების დაფინანსება დაეკისრა ცენტრალურ ბიუჯეტს. არსებული საპენსიო მოდელის ახლით ჩანაცვლებისა და რეფორმის აუცილებლობაზე საუბრები ბოლო წლების განმავლობაში სულ უფრო აქტუალური ხდებოდა, რაც საბოლოოდ 2014 წელს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში საპენსიო რეფორმის სამსახურის შექმნით დასრულდა. სწორედ აღნიშნული სამსახურია პასუხისმგებელი დაგროვებითი საპენსიო სისტემის შექმნასა და მასთან დაკავშირებული რეფორმების გატარებაზე.

469

რეფორმის საწყის ეტაპზე დაგროვებით საპენსიო სისტემაში ჩაერთო ყველა დასაქმებული პირი, რომელთაც მიეცათ პერიოდი იმისათვის, რომ უარი ეთქვათ დაგროვებით საპენსიო სისტემაში მონაწილეობაზე და გასულიყვენ სისტემიდან. რეფორმა გულისხმობს ნახევრად სავალდებულო ტიპის (ჰიბრიდული) საპენსიო სისტემის შემოღებას დასაქმებულთათვის, თუმცა იგი სრულად სავალდებულოა დამსაქმებლისათვის. ამ უკანასკნელზე ნებაყოფლობითი მონაწილეობის უფლება არ ვრცელდება, ის ვალდებულია, თუ დასაქმებული დარჩება სისტემაში და საკუთარი ნებით არ დატოვებს ფონდს, ჩაურიცხოს მას კუთვნილი თანხა. ის ადამიანები, ვინც სუბიექტური თუ ობიექტური ფაქტორებიდან გამომდინარე ვერ მოხვდნენ შრომის ბაზარზე და შესაბამისად, არც პენსიის დაგროვების შესაძლებლობა ეძლევათ, განურჩევლად შემოსავლისა, სამუშაო სტაჟისა და ა. შ. მიიღებენ სახელმწიფო პენსიას, რომელიც დაეფუძნება საარსებო მინიმუმს და უზრუნველყოფს მხოლოდ მინიმალური საჭიროებების დაკმაყოფილებას. საკითხი შემდეგნაირად დგას: როგორ უზრუნველვყოთ ღირსეული პენსიით ახლანდელი თაობა და როგორ პენსიას მიიღებენ პერსპექტივაში ახალგაზრდა მოქალაქენი? შესაბამისად, რეფორმა ორი მნიშვნელოვანი კომპონენტისაგან შედგება, ახლანდელ თაობაზე ორიენტირებულია სოლიდარული (გამანაწილებელი) შემადგენელი საპენსიო სისტემისა, რეფორმის მიზანია, რომ არსებული პენსიონერების სოციალური მდგომარეობა გააძლიეროს და გააუმჯობესოს, ამიტომაც შემოღებული იქნება მექანიზმი, რომელიც გაამყარებს სოციალური პენსიის ფუნქციას, რაც მდგომარეობს სიღარიბესთან ბრძოლაში, ანუ

საპენსიო რეფორმის კონცეფციის თანახმად, შემუშავდება ინდექსაციის მექანიზმი, რომლის თანახმადაც სოციალური პენსია ყოველწლიურად მინიმუმ ინფლაციის დონესთან ერთად მოიმატებს. რაც შეეხება მეორე კომპონენტს, ის ეხება მომავალი თაობის პენსიონერებს და მდგომარეობს კერძო დაგროვებითი მოდელის დანერგვაში, რომელიც აპრობირებული მოდელია და ბევრ ქვეყანაში მუშაობს. იმისათვის, რომ ახალგაზრდებს მიეცეთ შესაძლებლობა, შეიქმნას სამომავლოდ ღირსეული დანამატი პენსიაზე, არსებობს ერთადერთი შესაძლებლობა, და ეს არის შრომითი პენსიის დაგროვებითი კომპონენტის არსებობა და განვითარება. სოციალური პენსია პირდაპირ დაიფარება საბიუჯეტო სახსრებით, დაფუძნებული იქნება საარსებო მინიმუმზე და მინიმალური საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად იქნება მიმართული, ხოლო დაგროვებითი პენსია შესაბამის ბენეფიციართა უფრო მაღალ კეთილდღეობას უზრუნველყოფს.²⁹⁹

470

საქართველოში დაგროვებითი საპენსიო სისტემის ჩამოყალიბება 2019 წლის 1 იანვრიდან დაიწყო. დღეისათვის სისტემა შენების ეტაპზეა, ამიტომ მნიშვნელოვანია რეფორმის მიმდინარეობის შეფასება და არსებული გარემო პირობების შესწავლა. როგორც არ უნდა განვსაზღვროთ საპენსიო სისტემა და მისი ფუნქციები, ეჭვგარეშეა, რომ სისტემის მთავარი მიზანი პენსიონერისათვის საპენსიო პერიოდში ადეკვატური შემოსავლის უზრუნველყოფაა. პენსიის ადეკვატურობის გაზომვის მიდგომები ითვალისწინებს რამდენიმე ასპექტს, მათ შორის, პირველ რიგში, პენსიონერთა სიღარიბის დონეს, მათი შემოსავლის ცვალებადობასა და თაობებს შორის სოლიდარობას. ადეკვატურობისა და მისი გაზომვის მიდგომა, უმეტესად არის ერთგანზომილებიანი, რადგან იგი ეფუძნება მხოლოდ შემოსავალს ან ქონებას, რომელსაც ფლობს ინდივიდი. სინამდვილეში, საპენსიო სისტემის მიზნების კონტექსტში, მისი ადეკვატურობის შეფასებისათვის, მრავალგანზომილებიანი მიდგომა უფრო შესაფერისია.³⁰⁰ ევროკავშირის OMC³⁰¹ ჩარჩო პოლიტიკა საპენსიო სისტემის პირველ მიზნად განსაზღვრავს პენსიების ადეკვატურობას, რომელიც მოიცავს შემდეგ საფეხურებს: 1. სოციალური გარიყულობის თავიდან აცილება, რაც გულისხმობს შემდეგს:

²⁹⁹ თოდუა, ბ., საქართველოს საპენსიო რეფორმის მიმდინარე ანალიზი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პ. გუგუშვილის სახელობის ეკონომიკის ინსტიტუტის საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენციები "ეკონომიკა – XXI საუკუნე", (ნანახია: 17.02.2023).

³⁰⁰ ღონიაშვილი, მ., „საქართველოს საპენსიო სისტემის ადეკვატურობისა და მდგრადობის შეფასება COVID-19 პანდემიით გამოწვეული გლობალური ეკონომიკური შოკების პირობებში“, 2021, გვ. 22;

³⁰¹ <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-AaG-542142-Open-Method-of-Coordination-FINAL.pdf> (ნანახია: 16.02.2023).

- 471 „ხანდაზმული ადამიანები სიღარიბის საშიშროების ქვეშ არ არიან და მათ შეუძლიათ ჰქონდეთ ცხოვრების განსაზღვრული სტანდარტი; ისინი ინაწილებენ ქვეყნის ეკონომიკურ კეთილდღეობას და, შესაბამისად, შეუძლიათ მონაწილეობა მიიღონ საზოგადოებრივ, სოციალურ და კულტურულ ცხოვრებაში“. 2. ცხოვრების დონის შენარჩუნების შესაძლებლობა, რაც ნიშნავს შემდეგს: „შესაბამის საპენსიო სისტემის საშუალებით (იქნება ეს სახელმწიფო თუ კერძო), უზრუნველყონ ყველა ინდივიდი პენსიით, რომელიც საშუალებას მისცემს მას, პენსიაზე გასვლის შემდეგ შეინარჩუნოს ცხოვრების გარკვეული დონე“. 3. სოლიდარობის ხელშეწყობა თაობებს შორის და თაობებს შიგნით.³⁰²
- 472 საქართველოში 2018 წელს განხორციელებული საპენსიო რეფორმის შედეგად, შეიქმნა საპენსიო სააგენტო, რომელმაც 2019 წლის პირველი იანვრიდან დაიწყო სავალდებულო დაგროვებითი საპენსიო სქემის მონაწილეთა თანხების შეგროვება და ადმინისტრირება. დაგროვებითი საპენსიო სქემა ეფუძნება დაგროვების 2%+2%+2% პრინციპს. დამსაქმებელი დასაქმებულის სახელით დასაქმებულის ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე რიცხავს მისი ხელფასის დაუბეგრავი მოცულობის 2%-ს. ამავე მოცულობით ახორციელებს დასაქმებულის ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე საპენსიო შენატანს დამსაქმებელი საკუთარი სახელით. დასაქმებულის ხელფასის ოდენობის გათვალისწინებით (მაგრამ არა უმეტეს დაუბეგრავი ხელფასის 2%-ისა) დასაქმებულის სასარგებლოდ შენატანს ახორციელებს აგრეთვე სახელმწიფო. საპენსიო დანაზოგების (საპენსიო აქტივების) ინვესტირებას ახორციელებს საპენსიო სააგენტო ან/და საპენსიო სააგენტოს მიერ შერჩეული აქტივების მმართველი კომპანია საინვესტიციო პოლიტიკის დოკუმენტის საფუძველზე, რომელიც წარმოადგენს საპენსიო აქტივების მართვისა და ინვესტირების ჩარჩოს და განსაზღვრავს აქტივების განთავსების გრძელვადიან სტრატეგიას. საინვესტიციო პოლიტიკის დოკუმენტს ამტკიცებს და საპენსიო აქტივების ინვესტირებასთან დაკავშირებული საქმიანობის მონიტორინგს ახორციელებს საპენსიო სააგენტოს საინვესტიციო საბჭო, რომელიც შედგება საქართველოს პარლამენტის მიერ არჩეული ხუთი წევრისგან. საინვესტიციო საბჭო აგრეთვე პასუხისმგებელია დაგროვებითი საპენსიო სქემის სპეციალიზებული დეპოზიტარისა და აქტივების მმართველი კომპანიის/კომპანიების შერჩევაზე.

³⁰² დონიაშვილი, მ., „საქართველოს საპენსიო სისტემის ადეკვატურობისა და მდგრადობის შეფასება COVID-19 პანდემიით გამოწვეული გლობალური ეკონომიკური მოკების პირობებში“, 2021, გვ. 24.

6.2. ადმინისტრაციული წარმოება ხანდაზმულობის გამო სახელმწიფო პენსიის დანიშვნის შესახებ

საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებულია საქართველოს ხანდაზმულ მოქალაქეთა სოციალურ-ეკონომიკური უფლებების რეალიზაცია და სახელმწიფო პენსიის დაწესება არსებული რესურსების ფარგლებში. საქართველოს კონსტიტუციის გარანტირებული ხანდაზმულ მოქალაქეთა სოციალური უფლების რეალიზების უფლებით სარგებლობს საქართველოს მოქალაქეები, საქართველოში სტატუსის მქონე მოქალაქეობის არმქონე პირები და ასევე, უცხო ქვეყნის მოქალაქეები, რომლებიც პენსიის დანიშვნის თაობაზე განცხადების შეტანის მომენტიდან ბოლო 10 წლის განმავლობაში საქართველოს ტერიტორიაზე კანონიერი საფუძველით მუდმივად ცხოვრობდნენ.

პენსიაზე უფლების წარმოშობის საფუძველია საპენსიო ასაკის მიღწევა. კერძოდ, 65 წლის მიღწევა ხანდაზმული კაცებისთვის, ხოლო ქალებს პენსიაზე უფლება წარმოეშობათ 60 წლიდან. ეს გენდერული განსხვავება ასაკთან მიმართებით პენსიაზე უფლების წარმოშობასთან მიმართები ხშირად გამხდარა სამეცნიერო და პროფესიულ წრეებში დისკუსიის საგანი. „მასშტაბის თვალსაზრისით, პენსია წარმოადგენს სოციალური უზრუნველყოფის უმსხვილეს კატეგორიას, რომელიც მოიცავს მთლიანი მოსახლეობის დაახლოებით 20%-ს. პენსია ქალებს შეუძლიათ მიიღონ 60 წლის ასაკიდან, ხოლო კაცებს 65 წლიდან. ეს ფაქტი გენდერული თვალსაზრისით, სიცოცხლის მოსალოდნელ ხანგრძლივობაში ქალების სასარგებლოდ თითქმის 8-წლიან განსხვავებას იწვევს, პენსიონერი ქალების რიცხოვნობის სიჭარბეს პენსიონერ კაცებზე თითქმის 2.5-ჯერ. მეორეს მხრივ, სოციალური პაკეტების მიმღები კაცების რიცხვი თითქმის ორჯერ აღემატება ბენეფიციარი ქალების რიცხოვნობას, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა, სახელმწიფო კომპენსაციის მიმღებთა და ომის ვეტერანთა შორის უფრო მეტი კაცის არსებობის გამო. ქალები ასევე წარმოადგენენ მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის ბენეფიციართა უმრავლესობას. ასაკის პენსიის შემთხვევაში, ეს ფაქტი აიხსნება დემოგრაფიული ფაქტორებით, რადგან დაუცველ მოხუც მოსახლეობაში უფრო მეტი ქალია.“³⁰³ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული ცენტრის 2021 წლის ინფორმაციით „ხანდაზმული მოსახლეობის დიდ წილს ქალები (62%) შეადგენენ.

³⁰³ დეტალური ინფორმაცია იხ:

<https://www.geostat.ge/media/38262/%E1%83%A5%E1%83%90%E1%83%9A%E1%83%98-%E1%83%93%E1%83%90-%E1%83%99%E1%83%90%E1%83%AA%E1%83%98%2C-2020.pdf>
(ნანახია:17.02.2023).

საშუალოდ, ყოველი ათი ქართველიდან ერთი მოხუცი ქალია. აღსანიშნავია, რომ ამ კუთხით ტენდენცია ზრდადია: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემების მიხედვით, 2000 წლიდან 2020 წლამდე პერიოდში, 65 წლის და უფროსი ასაკის ქალთა რაოდენობა 22%-ით გაიზარდა, ხოლო მამაკაცებში იგივე რაოდენობა მხოლოდ 14%-ით. აღნიშნული ტრენდი, აგრეთვე, შესაძლოა აიხსნას იმ ფაქტით, რომ ქალთა სიცოცხლის ხანგრძლივობა დაბადებისთანავე არსებითად მაღალია, ვიდრე კაცების; ამასთანავე, სიცოცხლის მოსალოდნელი ხანგრძლივობა ქალთათვის წარმოადგენს - 78,4 წელს, ხოლო მამაკაცთათვის - 69,8-ს. პენსიები და სოციალური დახმარება მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს სიღარიბის დონის შემცირებაზე, განსაკუთრებით, ხანდაზმულებში, საპენსიო ასაკში ყოველთვიური შემოსავლის შემცირების პირობებში.³⁰⁴ სოციალურ დაცვასთან მიმართებით, საქართველოში ქალთა მაღალი პროცენტული წილი იღებს სოციალურ დახმარებებსა და შემწეობით პენსიებს. როგორც წესი, მამაკაცები ნაკლებად არიან დამოკიდებულნი სახელმწიფოს მიერ უზრუნველყოფილ პენსიებსა და შემწეობებზე, გამომდინარე მათი შედარებით მაღალი შემოსავლებიდან. ქალთა 37% და მამაკაცთა 33% ცხოვრობს ოჯახებში, რომლებიც მთლიანად სახელმწიფო შემწეობაზე არიან დამოკიდებულნი.³⁰⁵ მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნის საპენსიო ასაკი გენდერულ ჭრილში თვალსაჩინოდაა წარმოდგენილი „Pension-Watch“-ის ვებგვერდზე.³⁰⁶

475 გენდერულ ჭრილში სოციალური სამართლის დაცვის სფეროს გასააზრებლად, საინტერესოა საქართველოს სახალხო დამცველის საკონსტიტუციო სარჩელი, რომელიც 2022 წელს 17 მაისს წარედგინა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს.

476 საქართველოს კანონმდებლობა ხანდაზმულობის პენსიის უფლების წარმოშობას და აღნიშნული პენსიით სარგებლობის პარალელურად გამორიცხავს პირის სხვა სახის საპენსიო უზრუნველყოფის მიღების შესაძლებლობას. კერძოდ, თუ პირს ერთდროულად წარმოეშვა უფლება „სახელმწიფო პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონისა და „სახელმწიფო კომპენსაციისა და სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ სარგებლებზე, მას აქვს მხოლოდ ერთი კანონით მინიჭებული სარგებლის მოთხოვნის უფლება, მისივე

³⁰⁴ საქსტატი, 2021, <http://gender.geostat.ge/gender/index.php?action=Demography> (ნანახია: 10.03.2023).

³⁰⁵ გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოს ანგარიში საქართველოში გენდერული თანასწორობის მდგომარეობის შესახებ, 2020-2021, <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/275700> (ნანახია: 12.02.2023).

³⁰⁶ <http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/social-pensions-around-the-world/> (ნანახია: 12.02.2023).

არჩევით. აგრეთვე, პენსიაზე უფლება არ წარმოიშობა და წარმოშობილი უფლება შეწყდება პირის მიერ საჯარო საქმიანობის განხორციელების პერიოდში. 2020 წელს სახალხო დამცველმა საპენსიო ასაკს მიღწეული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მიმართ დისკრიმინაციულად შეაფასა რეგულაცია, რომელიც ასაკის გამო პენსიითა და შეზღუდული შესაძლებლობის გამო სოციალური პაკეტით ერთდროულად სარგებლობას გამორიცხავს.³⁰⁷ კერძოდ, საქართველოს სახალხო დამცველს 2020 წლის 4 ივლისს შეზღუდული შესაძლებლობის ნიშნით დისკრიმინაციის დადგენის მოთხოვნით მიმართა გ. ა.-მ (საქმე N8255/20). განმცხადებელი მიუთითებდა „სოციალური პაკეტის განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის №279 დადგენილებაზე, რომლითაც აკრძალულია ორი ან მეტი სარგებლის ერთდროულად მიღება, ასევე დაუშვებელია სოციალურ პაკეტთან ერთად სახელმწიფო პენსიის (საპენსიო პაკეტი) ან სახელმწიფო კომპენსაციის მიღება (ამავე 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.

477

საქართველოში მოქმედი ზოგადი რეგულაციები კრძალავს ორი ან მეტი სარგებლის ერთდროულად მიღებას, ასევე დაუშვებლად მიიჩნევს სოციალურ პაკეტთან ერთად სახელმწიფო პენსიით (საპენსიო პაკეტი) ან სახელმწიფო კომპენსაციით სარგებლობას. ამგვარად, აღნიშნული ზოგადი წესიდან გამომდინარე, საპენსიო ასაკის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი, ერთდროულად ვერ ისარგებლებს სოციალური პაკეტითა და ასაკის გამო პენსიით.

478

„შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები, ასევე ხანდაზმული ადამიანების ჯგუფი, ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად, მნიშვნელოვანი სოციალური და ეკონომიკური დაუცველობის წინაშე დგანან. ამ მიმართულებით, გადამწყვეტია, თუ რა მიზანი აქვს, ერთი მხრივ, სოციალურ პაკეტს და მეორე მხრივ, ასაკობრივ პენსიას. სოციალური პაკეტის მიზანია შესაბამის პირს გადასცეს ის ფინანსური რესურსი, რომელიც მას დაეხმარება გარემოს, საზოგადოების მიერ შექმნილი ხელოვნური ბარიერების დაძლევაში. ამგვარად, მისი ამოცანა სპეციფიკურად შეზღუდული შესაძლებლობიდან გამომდინარე ხარჯების დაფარვაა. რაც შეეხება ასაკობრივ პენსიას, მისი ზოგადი მიზანია მიმღების მანამდე არსებული შემოსავლის ჩანაცვლება. გარდა ამისა, საქართველოში მოქმედი საპენსიო პოლიტიკა ეფუძნება იმ

³⁰⁷ <https://www.ombudsman.ge/res/docs/2020122312175398885.pdf> (ნანახია:02.12.2022).

დათქმას, რომ ხანდაზმულ ადამიანებს, ჯანმრთელობის დაცვასთან დაკავშირებული ხარჯების გათვალისწინებით, მეტი სოციალური გარანტია სჭირდებათ. ამგვარად, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირისთვის, საპენსიო ასაკისთვის მიღწევა არ უნდა გამორიცხავდეს შეზღუდული შესაძლებლობიდან გამომდინარე სოციალური პაკეტის და ასაკობრივი პენსიის თანადროულად მიღების შესაძლებლობას.“ ნათქვამია 2022 წლის 17 მაისს საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში შეტანილ სარჩელში.³⁰⁸

479

ამავე სარჩელში აღნიშნულია, რომ „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. 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, ხაზგასასმელია ის ძირითადი პრინციპები, 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)). აღნიშნულ საკითხზე მსჯელობისას არსებითია იმ გარემოების შეფასება, თუ რა ხარჯებთან არის დაკავშირებული საქართველოში შეზღუდული შესაძლებლობის არსებობა. უფრო კონკრეტულად, საქართველოში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის საზოგადოებაში არსებული ბარიერების სიმრავლე და პრობლემურობა ამ ტიპის ხარჯებს ზრდის. მსოფლიო ბანკისა და ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის ხედვით, ზოგადი თვალსაზრისით, შეზღუდული შესაძლებლობიდან გამომდინარე ხარჯები დიდია, როგორც ეკონომიკური, ასევე სოციალური თვალსაზრისით. შეზღუდული შესაძლებლობიდან მომდინარე ხარჯები

³⁰⁸ <https://constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=13756> (ნანახია: 10.03.2023).

არის როგორც პირდაპირი, ასევე არაპირდაპირი. 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 ქრილში გაზომვის მონაცემების არასაკმარისობა.³⁰⁹

საბოლოოდ სახალხო დამცველი წარდგენილ საჩივარში ასკვნის, რომ „სახელმწიფო, განსაკუთრებული პირობების უზრუნველყოფის ვალდებულების ფარგლებში, განსაკუთრებულად უნდა ზრუნავდეს ხანდაზმული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებზე გადალახონ ქმედუნარიანობის შეზღუდვა. ჩვენ შემთხვევაში კი, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის საპენსიო ასაკს მიღწევა იწვევს, მისთვის სოციალური გარანტიების წართმევას, რასაც ცალსახად ნეგატიური გავლენა აქვს მათი მინიმალური პირობებით უზრუნველყოფის პროცესზე. 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. ამდენად, კონსტიტუციის მე-11 მუხლის მე-4 პუნქტით დადგენილი პოზიტიური ვალდებულების ფარგლებში, სახელმწიფო ვალდებულია, მაშინაც უზრუნველყოს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი სოციალური გარანტიებით, როდესაც ის ასაკით პენსიას იღებს. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სადავო ნორმებით დადგენილი წესი ეწინააღმდეგება ასევე, კონსტიტუციის მე-11 მუხლის მე-4 პუნქტით დადგენილ ვალდებულებას.“³¹⁰ აღნიშნული სარჩელი მიღებულ იქნა არსებითად განსახილველად 2022 წლის 23 დეკემბერს, შესაბამისად გადაწყვეტილება და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პოზიცია წინამდებარე სახელმძღვანელოზე მუშაობის პროცესში მიღებული არ არის.

480

481

³⁰⁹ <https://constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=13756> (ნანახია: 10.03.2023).

³¹⁰ <https://constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=13756> (ნანახია: 10.03.2023).

პენსიის დანიშვნის თაობაზე ადმინისტრაციული წარმოება იწყება საპენსიო ასაკს მიღწეული პირის მიერ პენსიის დანიშვნის თაობაზე განცხადების წარდგენით საჯარო სამართლის იურიდულ პირში - სოციალური მომსახურების სააგენტოში. განცხადებას თან უნდა დაერთოს ყველა საჭირო დოკუმენტი, რომელთა ნუსხაც განისაზღვრება ჯანდაცვის მინისტრის ბრძანებით.³¹¹ პენსიის დანიშვნის თაობაზე განცხადებას სოციალური მომსახურების სააგენტო განიხილავს განცხადებისა და ყველა საჭირო დოკუმენტის წარდგენიდან არა უგვიანეს 10 დღისა. სოციალური მომსახურების სააგენტოს მიერ პენსიის დანიშვნის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში პენსია ინიშნება განცხადების წარდგენის მომდევნო თვის პირველი რიცხვიდან, თუ განცხადება წარდგენილია პენსიაზე უფლების წარმოშობის თვეში ან შესაბამისი საფუძვლის წარმოშობიდან ნებისმიერ დროს და იგი აკმაყოფილებს კანონით გათვალისწინებულ პენსიის მიღების პირობებს.

482 პენსია გაცემა საქართველოს ტერიტორიაზე. პენსია გაცემა ნებისმიერ ადგილას, პენსიონერის სურვილის მიხედვით. ამასთან, აუცილებელია აღინიშნოს, რომ პენსიის გაცემის ორგანიზება ხდება ჯანდაცვის მინისტრის ბრძანებით დადგენილი წესით სახელმწიფო პენსიის და სახელმწიფო კომპენსაციის დანიშვნისა და გაცემის წესების დამტკიცების თაობაზე.³¹²

483 სოციალური დაცვის დროულობისა და ეფექტიანობის პრინციპის უზრუნველსაყოფად დადგენილია, რომ მიმდინარე თვის პენსიის გაცემა, მისი ადგილზე მიტანის ჩათვლით, წარმოებს არა უგვიანეს მომდევნო თვის დასრულებისა.

484 ამასთან კანონმდებლობა დეტალურად არეგულირებს პენსიის შეჩერების წესებსა და პირობებს. კერძოდ, ქვემოთ ჩამოთვლილთაგან ერთ-ერთი საფუძვლის წარმოშობის შემთხვევაში მომდევნო თვის პირველი რიცხვიდან პენსიის გაცემა შეჩერდება, თუ პირმა ზედიზედ 6 თვის განმავლობაში არ მიიღო პენსია ან თუ პირი წინასწარ პატიმრობაში იმყოფება.

485 კანონი ითვალისწინებს ასევე პენსიის განახლების საფუძვლებს. კერძოდ, პენსია განახლდება მომდევნო თვის პირველი რიცხვიდან და ანაზღაურდება მიუღებელი თანხა წარსული დროისათვის, მაგრამ არაუმეტეს პენსიის შეჩერების დღიდან 1 წლისა თუ პენსიონერის მიერ სოციალური მომსახურების სააგენტოში წარდგენილ იქნება

³¹¹ სახელმწიფო პენსიის და სახელმწიფო კომპენსაციის დანიშვნისა და გაცემის წესების დამტკიცების თაობაზე საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის მინისტრის 10.02.2006 წ. N46/ნ ბრძანება;

³¹² <https://www.matsne.gov.ge/document/view/63028?publication=28> (ნანახია: 10.03.2023).

პენსიის განახლების შესახებ განცხადება ან თუ პირის მიმართ გამამართლებელი განაჩენის გამოტანა მოხდება.

სოციალური დაცვის საკითხთან მიმართებით, რომელიც შეჩერებული და შემდეგ შეწყვეტილი პენსიის ანაზღაურებას ეხებოდა საინტერესოდ მიგვაჩნია უზენაესი სასამართლოს განჩინების შინაარსის სახელმძღვანელოს მიზნებისთვის ილუსტრირება. კერძოდ, საქმეზე Nბს-676(კ-21) სასამართლო ადგენს, რომ ადამიანის უფლებების დაცვის, კანონის წინაშე თანასწორობის, საყოველთაობისა და პენსიის მიღების სახელმწიფო გარანტიის ძირითადი პრინციპების გათვალისწინებით „სახელმწიფო პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონი არეგულირებს ხანდაზმულ მოქალაქეთა პენსიაზე უფლების წარმოშობის საფუძველს, განსაზღვრავს პენსიის ადმინისტრირების ორგანოს, ადგენს პენსიის დანიშვნის, გაცემის, შეჩერების, განახლების, შეწყვეტისა და პენსიის მიღების ზოგად წესებს. აღნიშნული კანონის მე-12 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, პენსიონერს უფლება აქვს მიიღოს პენსია საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. ამავე კანონის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, პენსიაზე უფლების წარმოშობის საფუძველია საპენსიო ასაკის – 65 წლის მიღწევა. ამასთანავე, პენსიაზე უფლება ქალებს წარმოეშობათ 60 წლიდან.

486

„სახელმწიფო პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-16 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტისა და საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2006 წლის 10 თებერვლის N46/ნ ბრძანებით დამტკიცებული „სახელმწიფო პენსიის/საპენსიო პაკეტის დანიშვნისა და გაცემის წესის“ მე-8 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის მიხედვით, ზედიზედ ექვსი თვის განმავლობაში პენსიის მიუღებლობის ფაქტი წარმოშობს პენსიის გაცემის შეჩერების ვალდებულებას, ხოლო „სახელმწიფო პენსიის შესახებ“ კანონის მე-17 მუხლის პირველი პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტი და „სახელმწიფო პენსიის/საპენსიო პაკეტის დანიშვნისა და გაცემის წესის“ მე-9 მუხლის პირველი პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტი ადგენს შეჩერებიდან სამი წლის გასვლის შემდეგ პენსიის გაცემის შეწყვეტის ვალდებულებას. მართალია, მითითებული ნორმები პენსიის შეჩერებას, ასევე შეწყვეტას ითვალისწინებს განსაზღვრული პირობების დადგომით, თუმცა კანონისმიერი საფუძვლის არსებობა თავისთავად არ ადასტურებს გასაცემლის შეჩერებისა და მისი ავტომატური შეწყვეტის კანონიერებას. ასეთი პირობების დადგომა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 76-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტის თანახმად, ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძველია და ქმნის კონკრეტული პირის მიმართ სახელმწიფო

487

გასაცემლის შეჩერება-შეწყვეტის შესახებ ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის პირობას. ადმინისტრაციული წარმოება, თავის მხრივ, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-13 მუხლისა და 95-ე მუხლის მე-2 ნაწილის შესაბამისად, ითვალისწინებს დაინტერესებული პირისთვის წარმოებაში მონაწილეობისა და საკუთარი მოსაზრების წარდგენის შესაძლებლობის მინიჭებას, მით უფრო იმ პირობებში, როდესაც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით იზღუდება მხარის უფლება ან კანონიერი ინტერესი. პენსიის შეჩერება-შეწყვეტა კი წარმოადგენს პენსიის დანიშვნის შესახებ აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით პენსიონერისათვის მინიჭებული სოციალური უზრუნველყოფის - პენსიის მიღების უფლების შეზღუდვას.

488

მოცემულ საქმეზე დადგენილია, რომ 6 თვის განმავლობაში პენსიის მიუღებლობის საფუძვლით საპენსიო პაკეტის მიმღებ პირს - ნ. ფ-ს სახელმწიფო პენსიის გაცემა შეუჩერდა 2015 წლის 1 ივლისიდან, ხოლო შეჩერებიდან 3 წლიანი ვადის გასვლის გამო, სოციალური მომსახურების სააგენტოს ისანი-სამგორი ტერიტორიული ერთეულის 2018 წლის 24 ივლისის გადაწყვეტილებით მოსარჩელეს შეუწყდა პენსიის მიღება. საქმის მასალებით ასევე დადგენილია, რომ ნ. ფ-ს მისი განცხადების საფუძველზე, სახელმწიფო პენსია დაენიშნა 2020 წლის 1 სექტემბრიდან, თუმცა 2015 წლის ივლისიდან მიუღებელი პენსიის ანაზღაურების მოთხოვნა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ არ დაკმაყოფილდა. განსახილველ შემთხვევაში, ვინაიდან ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებით შეიზღუდა ნ. ფ-ის სახელმწიფო პენსიის მიღების უფლება, როგორც შეჩერების, ასევე შეწყვეტის საფუძვლების გამოვლენა საჭიროებდა ადნიშნულის თაობაზე შესაბამისი ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარებით და დაინტერესებული პირის მონაწილეობით გადაწყვეტილების მიღებას წერილობითი სახით და მოსარჩელისათვის კანონით დადგენილი წესით გაცნობას, რაც საქმის მასალებით არ დასტურდება. ამრიგად, ადმინისტრაციულმა ორგანომ არ შეასრულა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სათანადო ფორმით გამოცემისა და მხარისთვის გადაცემის კანონისმიერი ვალდებულება. ამდენად საკასაციო სასამართლო იზიარებს ქვედა ინსტანციის სასამართლოების მოსაზრებას იმასთან დაკავშირებით, რომ სადავო აქტები გამოცემულია მატერიალური და ფორმალური კანონიერების მოთხოვნათა დარღვევით, მოპასუხე ადმინისტრაციულმა ორგანომ ვერ უზრუნველყო მის მიერ გამოცემული გასაჩივრებული აქტების კანონიერების მტკიცება, რაც, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 601 მუხლის პირველი ნაწილის საფუძველზე,

სადავო აქტების ბათილად ცნობისა და სარჩელის დაკმაყოფილების სამართლებრივი საფუძველია.

რაც შეეხება მიუღებელი სახელმწიფო პენსიის ანაზღაურების საკითხს, საკასაციო პალატა მიუთითებს, რომ იმ შემთხვევაში, თუ პენსიის ადმინისტრირების/კომპეტენტური ორგანო პენსიის შეჩერება/შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას მოქმედებს სათანადო სამართლებრივი საფუძვლების გარეშე, კანონით გათვალისწინებული პირობების დაუცველად, პენსიის მიღების უფლების რეალიზაციის შეზღუდვით მიყენებული ზიანი მიმყენებლის მხრიდან ექვემდებარება ანაზღაურებას. იმის გათვალისწინებით, რომ დადასტურებულია მოსარჩელისათვის მიუღებელი სახელმწიფო პენსიის გაცემაზე უარის თქმის შესახებ გასაჩივრებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების კანონშესაბამობა, საკასაციო პალატა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 207-ე მუხლის და 208-ე მუხლის პირველი ნაწილის მოთხოვნათა გათვალისწინებით საფუძვლიანად მიიჩნევს მოპასუხისათვის ნ. ფ-ის სასარგებლოდ, 2015 წლის 1 ივლისიდან 2020 წლის აგვისტოს ჩათვლით მიუღებელი სახელმწიფო პენსიის თანხის ანაზღაურების დაკისრებას.³¹³

489

პენსიის შეჩერებასთან ერთად კანონმდებლობით განსაზღვრულია პენსიის შეწყვეტის საფუძვლები. კერძოდ, ქვემოთ ჩამოთვლილთაგან ერთ-ერთი საფუძვლის წარმოშობის შემთხვევაში მომდევნო თვის პირველი რიცხვიდან პენსია წყდება პირადი განცხადების საფუძველზე, საჯარო საქმიანობის განხორციელების პერიოდში, სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლისას, რომლითაც პირს შეეფარდა თავისუფლების აღკვეთის აღსრულება, – პენსიის შეჩერების დღიდან, უცხო ქვეყნის მოქალაქის ან მოქალაქეობის არმქონე პირის საქართველოდან გაქვებისას, პირის საქართველოს მოქალაქეობიდან გასვლისას ან პირის მიერ საქართველოს მოქალაქეობის დაკარგვისას, პენსიონერის გარდაცვალებისას, პენსიის შეჩერების დღიდან 3 წლის გასვლის შემდეგ. პენსიის შეჩერებისა და შეწყვეტის სხვა საფუძვლები ასევე გამომდინარეობს საქართველოს სხვა კანონმდებლობიდანაც, მაგალითად როგორცაა ხანდაზმულობისა და სხვა სოციალური პენსიის ერთობლივად აღების დაუშვებლობა, რაზეც ზემოთ გავამახვილეთ ყურადღება. პენსიის შეწყვეტის ერთ-ერთი წყაროა სამოქალაქო აქტების რეგისტრაციის ორგანოს მიერ წარმოებულ ელექტრონულ მონაცემთა ბაზაში

490

³¹³ <https://www.supremecourt.ge/ka/fullcase/28518/0> (ნანახია: 10.03.2023).

არსებული ინფორმაცია, რომელიც ავტომატურ რეჟიმში მიეწოდება სოციალური მომსახურების სააგენტოს.

6.3. საპენსიო უზრუნველყოფის სახეები

6.3.1. სახელმწიფო კომპენსაცია

- 491 საქართველოს სოციალური კანონმდებლობა რა თქმა უნდა არ შემოიფარგლება მხოლოდ ხანდაზმულ პირთა საპენსიო უზრუნველყოფით. მნიშვნელოვანი გასაცემელია კომპენსაცია, რომელიც გაიცემა „სახელმწიფო კომპენსაციისა და სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად და კანონმდებლობით დადგენილია მისი გაცემის როგორც საფუძვლები, ასევე შესაბამისი პირობები და პროცედურა.
- 492 კომპენსაციის დანიშვნის ძირითადი საფუძვლებია: კანონით დადგენილი ნამსახურების ვადის ამოწურვა, 65 წლის ასაკის მიღწევა, შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის დადგენა, მარჩენალის გარდაცვალება და ოჯახის წევრის გარდაცვალება. კომპენსაციის მიღების უფლება არ წარმოიშობა და წარმოშობილი უფლება წყდება პირის მიერ საჯარო საქმიანობის განხორციელების პერიოდში. აღნიშნული შეზღუდვა არ ვრცელდება პარლამენტის/უზენაესი საბჭოს ყოფილ წევრებზე, მკვეთრად გამოხატული შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსისა და მხედველობის გამო მნიშვნელოვნად გამოხატული შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის მქონე პირებზე. დაუშვებელია ორი ან მეტი საფუძვლით კომპენსაციის ერთდროულად მიღება, გარდა კანონით დადგენილი შემთხვევებისა. აგრეთვე, კომპენსაციასთან ერთად სახელმწიფო პენსიის ან სოციალური პაკეტის მიღება. სწორედ ამ საკითხთან დაკავშირებით თვალსაჩინოებისთვის მიზანშეწონილია უზენაესი სასამართლოს პრეცედენტული გადაწყვეტილების მოყვანა სახელმძღვანელოში, რათა მკითხველს და სტუდენტებს უფრო უკეთ მიეწოდოს ცოდნა სხვადასხვა რაკურსით საკითხთან მიმართებით. 2015 წლის 2 ივლისს უზენაესმა სასამართლომ მიიღო №28-77-75(კ-15) გადაწყვეტილება, რომელიც ეხებოდა საჯარო საქმიანობის განმახორციელებელი პირისთვის ინვალიდობის გამო დანიშნული სახელმწიფო კომპენსაციის გაცემაზე უარის თქმას და აღნიშნულის კანონიერების გადამოწმებას. კერძოდ, მას უარი ეთქვა სოციალურ გასაცემელზე, ვინაიდან მისი საქმიანობა სამეცნიერო დაწესებულებაში ჩაითვალა საჯარო საქმიანობად. აღნიშნულ გადაწყვეტილებაში საკასაციო სასამართლო მსჯელობს რა საჯარო საქმიანობის რაობაზე, ადგენს, რომ სამეცნიერო-კვლევით ორგანიზაციაში საქმიანობა საჯარო

სამსახურად ვერ ჩაითვლება და მამასადამე, მოსარჩელეს უკანონოდ ეთქვა უარი სოციალურ გასაცემელზე.³¹⁴

ნამსახურობის ვადის ამოწურვის გამო კომპენსაციით უზრუნველყოფას ექვემდებარებიან სამხედრო, შინაგან საქმეთა ორგანოებიდან, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურიდან, საქართველოს დაზვერვის სამსახურიდან და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურიდან თაღარიგში დათხოვნილი პირები, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებიდან – სპეციალური პენიტენციური სამსახურიდან, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს საგამოძიებო დეპარტამენტიდან, საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს გენერალური ინსპექციიდან და საგამოძიებო დეპარტამენტიდან დათხოვნილი სამხედრო წოდების ან სახელმწიფო სპეციალური წოდების მქონე პირები, იმავე სამინისტროს სპეციალური პენიტენციური სამსახურიდან დათხოვნილი, ვადიანი სამხედრო წოდების ან სახელმწიფო სპეციალური წოდების მქონე პირები, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახურის საჯარო თანამდებობებიდან გათავისუფლებული პირები, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის საგამოძიებო დანაყოფის თანამდებობებიდან განთავისუფლებული სპეციალური წოდების მქონე პირები, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებიდან – საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურიდან და საქართველოს პრემიერ-მინისტრის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებული სპეციალური დანიშნულების სახელმწიფო დაწესებულებიდან – საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურიდან და ეროვნული უსაფრთხოების სამსახურიდან დათხოვნილი სახელმწიფო სპეციალური წოდების მქონე პირები.³¹⁵ 65 წლის ასაკს მიღწევისას ძალოვანი უწყების, სამართალდამცავი და სასამართლო ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამის თანამშრომლებს ენიშნება შესაბამისი კომპენსაცია. ძალოვანი უწყების შემთხვევაში კი ნამსახურევი სტაჟი უნდა იყოს არანაკლებ 20 წლისა.³¹⁶

მუზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის დადგენის გამო კომპენსაცია ენიშნებათ მხოლოდ:

³¹⁴ <https://www.supremecourt.ge/ka/fullcase/21677/0> (ნანახია: 10.03.2023).

³¹⁵ <https://www.matsne.gov.ge/document/view/63028?publication=28> (ნანახია: 10.03.2023).

³¹⁶ დეტალურად იხ. სახელმწიფო პენსიის და სახელმწიფო კომპენსაციის დანიშვნისა და გაცემის წესების დამტკიცების თაობაზე საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის მინისტრის 10.02.2006 წ. N46/ნ ბრძანებით დამტკიცებული წესის მე-7 პრიმა მუხლი.

495 ა) სამხედრო, შინაგან საქმეთა ორგანოებიდან, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურიდან, საქართველოს დაზვერვის სამსახურიდან და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურიდან თადარიგში დათხოვნილ პირებს, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებიდან – სპეციალური პენიტენციური სამსახურიდან, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს საგამოძიებო დეპარტამენტიდან, საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს გენერალური ინსპექციიდან და საგამოძიებო დეპარტამენტიდან დათხოვნილ სამხედრო წოდების ან სახელმწიფო სპეციალური წოდების მქონე პირებს, იმავე სამინისტროს სპეციალური პენიტენციური სამსახურიდან დათხოვნილ, ვადიანი სამხედრო წოდების ან სახელმწიფო სპეციალური წოდების მქონე პირებს, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახურის საჯარო თანამდებობებიდან გათავისუფლებული პირებს, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის საგამოძიებო დანაყოფის თანამდებობებიდან განთავისუფლებული სპეციალური წოდების მქონე პირებს, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებიდან – საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურიდან და საქართველოს პრემიერ-მინისტრის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებული სპეციალური დანიშნულების სახელმწიფო დაწესებულებიდან – საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურიდან და ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს აპარატიდან დათხოვნილ სახელმწიფო სპეციალური წოდების მქონე პირებს; პროკურატურის სისტემიდან დათხოვნილ თანამშრომლებს; საქართველოს პარლამენტის ყოფილ წევრებს; სამოქალაქო ავიაციის მოსამსახურეებს და გენერალურ აუდიტორსა და მის მოადგილეს. ამასთან, შეზღუდული შესაძლებლობის გამო კომპენსაცია ინიშნება იმ შემთხვევაში, თუ შესაძლებლობის შეზღუდვა დაკავშირებულია სამსახურებრივი უფლებამოსილების პერიოდთან.³¹⁷

496 სოციალური სამართლის მიზნებიდან გამომდინარე აუცილებელია აღინიშნოს მარჩენალის დაკარგვის გამო სოციალური გასაცემელის არსი. მარჩენალის გარდაცვალების გამო დანიშნული კომპენსაცია წარმოადგენს ოჯახისათვის განკუთვნილ სარგებელს, რომელიც გულისხმობს კომპენსაციის პროპორციულ განაწილებას ოჯახის მარჩენალდაკარგულ წევრებს შორის. კომპენსაცია მარჩენალის გარდაცვალების გამო ენიშნება ოჯახის შრომისუუნარო იმ წევრებს, რომლებსაც შრომისუუნარობა დაუდგინდათ მარჩენალის გარდაცვალებამდე. ამ თავის

³¹⁷ დეტალურად იხ. სახელმწიფო პენსიის და სახელმწიფო კომპენსაციის დანიშნისა და გაცემის წესების დამტკიცების თაობაზე საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის მინისტრის 10.02.2006 წ. N46/6 ბრძანებით დამტკიცებული წესის მე-9 მუხლი.

შესაბამისად, კომპენსაცია მარჩენალის გარდაცვალების გამო აგრეთვე ენიშნება ოჯახის შრომისუუნარო იმ წევრებს, რომლებსაც შრომისუუნარობა დაუდგინდათ მარჩენალის გარდაცვალების შემდგომ პერიოდში, მარგამ ამავდროულად დოკუმენტურად დასტურდება, რომ იგი მომდინარეობს მარჩენალის გარდაცვალებამდე პერიოდიდან. კანონმდებლობით დადგენილია ის უწყებები, რომლის მოსამსახურის სამსახურებრივი უფლებამოსილების დროს გარდაცვალების შემთხვევაში წარმოიშობა მარჩენალის გამო კომპენსაციის მიღების უფლება.³¹⁸ დაბოლოს, კომპენსაცია ოჯახის წევრის გარდაცვალების გამო³¹⁹ ენიშნება სამხედრო მისიებსა და სტიქიური ან საომარი მდგომარეობის დროს გარდაცვლილ სამხედროთა ან მოსამსახურეთა ოჯახს. ოჯახის წევრის გარდაცვალების გამო კომპენსაცია არის ოჯახისათვის განკუთვნილი სარგებელი, რომელიც გულისხმობს კომპენსაციის პროპორციულ განაწილებას გარდაცვლილის ოჯახის წევრებს (მშობლები, მეუღლე, შვილები 18 წლის ასაკის მიღწევამდე, შრომისუუნარო შვილები (ასაკის მიუხედავად)) შორის. შესაბამისად, იგი წარმოადგენს მნიშვნელოვან სოციალურ გასაცემელს მოცემულ შემთხვევაში.

6.3.2. სოციალური პაკეტი

აუცილებელია მოკლედ აღვნიშნოთ პენსიისა და სხვადასხვა სახის კომპენსაციის პარალელურად, თუ რას წარმოადგენს სოციალური პაკეტი. სოციალური პაკეტი არის პირის ყოველთვიური სოციალური უზრუნველყოფა და მასზე უფლება წარმოეშობა მკვეთრად გამოხატული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს, მნიშვნელოვნად გამოხატული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს, ზომიერად გამოხატული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს, შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის მქონე ბავშვებს, ბავშვობიდან შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს, რომლებსაც 18 წლის ასაკის შემდეგ დადგენილი აქვთ ზომიერად გამოხატული შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსი და პირებს მარჩენლის გარდაცვალების გამო. ასევე, სოციალური პაკეტით სარგებლობის უფლება წარმოეშობა კანონმდებლობით ამომწურავად ჩამოთვლილ იმ პირებს, ვინც იღებენ სახელმწიფო კომპენსაციას, აგრეთვე პოლიტიკური რეპრესიების მსხვერპლად აღიარებულ პირებს და სხვა სახელმწიფოთა ტერიტორიაზე საბრძოლო მოქმედებისა და საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის, თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისათვის საბრძოლო მოქმედების მონაწილეებს.

497

³¹⁸ იქვე, მუხლი 11.

³¹⁹ იქვე, მუხლი 14 პრიმა.

498 მნიშვნელოვანია აღინიშნოს კანონმდებლობის ის მიდგომა, რაც სოციალური პაკეტით მოსარგებლე ზოგიერთ პირთა მიმართაა დადგენილი. კერძოდ, თუ სახელმწიფო მეურვეობის/მზრუნველობის ქვეშ მყოფ არასრულწლოვანს წარმოემობა ან უკვე მოპოვებული აქვს სოციალური პაკეტის მიღების უფლება, სააგენტო სამინისტროს სახელმწიფო კონტროლს დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – სახელმწიფო ზრუნვისა და ტრეფიკინგის მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დახმარების სააგენტოს მიერ შეთანხმებული ფორმატით მიწოდებული მიმართვის საფუძველზე სოციალური პაკეტის გამცემ საბანკო დაწესებულებაში ამ პირის სახელზე ხსნის საანაბრე (სადეპოზიტო) ანგარიშს, რომელზეც ყოველთვიურად ირიცხება სოციალური პაკეტის თანხა. საანაბრე (სადეპოზიტო) ანგარიშზე ჩარიცხული თანხის (ძირითადი თანხა და პროცენტი) განკარგვა შესაძლებელია მხოლოდ პირის სრულწლოვანების მიღწევის შემდეგ, ან სრულწლოვანების მიღწევამდე, ან არასრულწლოვანის ბიოლოგიურ ოჯახში დაბრუნების შემთხვევაში მეურვეობისა და მზრუნველობის რეგიონული საბჭოს გადაწყვეტილებით, რის თაობაზეც სახელმწიფო ზრუნვის სააგენტოს მიერ ეცნობება სააგენტოს გადაწყვეტილების მიღებიდან არა უგვიანეს 5 დღის ვადაში. აგრეთვე, თუ მხარდაჭერის მიმღებ პირს წარმოემობა ან უკვე მოპოვებული აქვს სოციალური პაკეტის მიღების უფლება, სოციალურ პაკეტს იღებს უშუალოდ მხარდაჭერის მიმღები პირი ან მისი მხარდამჭერი, სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე. ეს წესი აზღვევს არასრულწლოვან ან მხარდაჭერის მიმღებ პირს, რათა არ დარჩნენ ისინი სოციალური უფლების რეალიზების გარეშე და წარმოადგენს მნიშვნელოვან მექანიზმს სოციალური სამართლის მიზნების უზრუნველსაყოფად.

499 სოციალური პაკეტით მოსარგებლე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირისთვის სოციალური პაკეტის შეჩერების საკითხთან დაკავშირებულ განჩინებაში №ბს-1049(კ-19) ვკითხულობთ, რომ განსახილველ საქმეში მთავარ სადავო საკითხს წარმოადგენს ზ. ბ-ისთვის, საპენსიო საქმეში სამედიცინო საქმის მოუძიებლობის საფუძველით, სოციალური პაკეტის გაცემის შეწყვეტისა და 2016 წლის დეკემბრიდან 2017 წლის ივნისის ჩათვლით მიღებული სოციალური პაკეტის თანხის - 840 ლარის უკან დაბრუნების დავალების კანონიერების შესახებ. საკასაციო სასამართლო მიუთითებს „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონის 121 მუხლზე, რომლის პირველი პუნქტის თანახმად, 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 იმავე მუხლის

მეორე პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის მიხედვით, ამ კანონის შესაბამისად სოციალური პაკეტის დანიშვნის ერთ-ერთი საფუძველია შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის დადგენა. რაც შეეხება სოციალური პაკეტის შეწყვეტის საფუძველს, „სოციალური პაკეტის განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 23 ივლისის №279 დადგენილებით დამტკიცებული „სოციალური პაკეტის გაცემის წესისა და პირობების“ მე-12 მუხლის პირველი პუნქტის „ი“ და „კ“ ქვეპუნქტების შესაბამისად, სოციალური პაკეტი შეიძლება შეწყდეს სოციალური პაკეტის დანიშვნისათვის საჭირო შეზღუდული შესაძლებლობის შესაბამისი სტატუსის დაკარგვისას, ან შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის მქონე პირის შესაბამის სამედიცინო დაწესებულებაში დადგენილ ვადაში გადამოწმებაზე გამოუცხადებლობისას, თუ არ არსებობს ამ წესით გათვალისწინებული საპატიო მიზეზი. ამრიგად, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი უფლებამოსილია, მიიღოს სოციალური პაკეტი, რომელიც შეიძლება შეწყდეს მხოლოდ იმ შემთხვევებში, თუკი დაკარგავს შესაბამის სტატუსს, ან დადგენილ ვადაში არ გამოცხადდება სამედიცინო დაწესებულებაში გადამოწმებისთვის.

500

განსახილველ შემთხვევაში დადგენილია, რომ ზ. ბ-ე, მნიშვნელოვნად გამოხატული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის სტატუსით, 2002 წლის 13 მარტიდან აღრიცხვაზე იმყოფებოდა სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტოს ხულოს რაიონულ განყოფილებაში და იღებდა შესაბამის სახელმწიფო გასაცემელს. ასევე, დადგენილია, რომ ზ. ბ-ის საპენსიო საქმის გადამოწმებისას, საქმეში არ აღმოჩნდა მისი სამედიცინო საქმე, რის გამოც, სადავო აქტებით, 2017 წლის 1 ივლისიდან მოსარჩელეს შეუწყდა სოციალური პაკეტის ღარიცხვა. ამასთან, მასვე ეცნობა, რომ 2016 წლის 1 დეკემბრამდე ზედმეტად მიღებული საპენსიო თანხა ექვემდებარებოდა ლეგალიზაციას, ხოლო 2016 წლის 1 დეკემბრის შემდეგ მის მიერ მიღებული სოციალური პაკეტის თანხა 700 ლარის ოდენობით და მათაღმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის დანამატის თანხა - 140 ლარი აღსადგენი ექნებოდა სახელმწიფო ბიუჯეტში. საკასაციო სასამართლო, მოსარჩელისთვის სოციალური პაკეტის შეწყვეტისა და თანხის დაბრუნების დავალების საფუძველიანობის შემოწმებისას, განსაკუთრებულ ყურადღებას გაამახვილებს მასზე, რომ ზ. ბ-ს 2000 წლიდან აქვს მინიჭებული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის სტატუსი, ხოლო 2003 წლის 3 ოქტომბრიდან ხულოს სსე ბიუროს №072396 აქტის საფუძველზე - შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსი მინიჭებული აქვს უვადოდ. ამასთან, ზ. ბ-ს 2017 წლის 27 თებერვალს კვლავ ჩაუტარდა საექსპერტო გამოკვლევები და დაუდგინდა შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსი უვადოდ, შეზღუდვის სტატუსის დადგომის დროდ კი დადგინდა 2000 წელი. შედეგად, ხულოს ტერიტორიული

ერთეულის 2017 წლის 31 ოქტომბრის №201712 გადაწყვეტილებით მოსარჩელე ზ. ბ-ს კვლავ დაენიშნა სოციალური პაკეტი.

501

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, უდავოა, რომ მოსარჩელე 2000 წლიდან არის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი, ხოლო შესაბამისი სტატუსი ჯერ კიდევ 2003 წლიდან აქვს უვადოდ მინიჭებული. ამრიგად, მას სოციალური პაკეტი ვერ შეუწყდებოდა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის შესაბამისი სტატუსის დაკარგვის გამო. ასევე, არ დასტურდება, რომ მოსარჩელეს მოეთხოვა შესაბამის სამედიცინო დაწესებულებაში დადგენილ ვადაში გადამოწმება, ხოლო მან ასეთი დავალება არ შეასრულა. ამრიგად, მოსარჩელისთვის სოციალური პაკეტის კანონმდებლობით განსაზღვრული შეწყვეტის საფუძვლების არსებობა არ დასტურდება. იმ პირობებში კი, როდესაც მოსარჩელე ცალსახად აკმაყოფილებდა სოციალური პაკეტის მიღების წინაპირობებს, მას სოციალური პაკეტი არ უნდა შეწყვეტოდა მხოლოდ იმ გარემოებაზე მითითებით, რომ საპენსიო საქმეში მოსარჩელის სამედიცინო საქმე ვერ იქნა მოპოვებული, რამეთუ აღნიშნული ვითარება საკითხის სრულყოფილად გამოკვლევისა და მოსარჩელის მდგომარეობის გადამოწმების შესაძლებლობას არ გამორიცხავდა.³²⁰

³²⁰ <https://www.supremecourt.ge/ka/fullcase/27792/0> (ნანახია: 10.03.2023).

თავი 7. ჯანმრთელობის დაცვა სოციალური სამართლის ქრილში

7.1. საკანონმდებლო საფუძვლები და ძირითადი პრინციპები

- სოციალური სამართლის დაცვის სფეროს ჯანდაცვის სოციალური ასპექტები ქმნის ადამიანისთვის სოციალური უფლებების რეალიზების მნიშვნელოვანი კომპონენტი ჯანდაცვაზე ხელმისაწვდომობა და პირველადი ჯანდაცვის საკითხების იმდაგვარი რეგულირება, რაც უთანასწორობას საზოგადოების წევრთა შორის გაანეიტრალებს. „ბოლო ათწლეულის მანძილზე საყოველთაო ჯანდაცვა გლობალური განვითარების დიალოგში სულ უფრო მეტად პრიორიტეტული ხდება, თუმცა დღემდე დეტალურად განსაზღვრული, ყოვლისმომცველი რეკომენდაცია ან სახელმძღვანელო დოკუმენტი, თუ რას უნდა სთავაზობდნენ ქვეყნები საკუთარ მოქალაქეებს საყოველთაო ჯანდაცვის ინიციატივების ფარგლებში, არ არსებობს“.³²¹ 502
- ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციისა და მსოფლიო ბანკის განმარტებებით ჯანდაცვით საყოველთაო მოცვა ნიშნავს, რომ ნებისმიერი ადამიანისთვის, ცხოვრების ნებისმიერ ეტაპზე, ხელმისაწვდომია მისთვის აუცილებელი ხარისხიანი სამედიცინო სერვისების სრული სპექტრი მნიშვნელოვანი ფინანსური ბარიერების გარეშე. აღნიშნული უნდა მოიცავდეს როგორც პრევენციულ, სადიაგნოსტიკო და სამკურნალო, ისე სარეაბილიტაციო და ხანგრძლივი მოვლის პალიატიურ ინტერვენციებს. ფინანსური ხელმისაწვდომობის გარანტიები კი უნდა იცავდეს პაციენტებსა და მათ ოჯახებს სამედიცინო სერვისების მიღების შედეგად კატასტროფული, გამადარბებელი დანახარჯებისაგან, რამდენადაც დღემდე მსოფლიოში ყოველწლიურად 100 მილიონზე მეტი ადამიანი დარბდება სწორედ სამედიცინო სერვისებზე გაწეული დანახარჯების შედეგად.³²² 503
- Covid-19 პანდემიის დადგომისთანავე აქტუალური გახდა საზოგადოებრივი ჯანდაცვის საკითხები და მსოფლიოს მასშტაბით დღემდე არაერთი ქვეყნის პრიორიტეტულ მიმართულებას სწორედ ეს სფერო წარმოადგენს, სადაც რეფორმირებისა და ინოვაციური მიდგომების მხარდასაჭერად სხვადასხვა სემინტში აქტუალური დისკუსიები მიმდინარეობს. 504

³²¹ <https://forbes.ge/health/saqhovelhthao-jandatsva-saqarthveloshi-tsarmatebebi-da-barierebi/> (ნანახია: 10.03.2023).

³²² იქვე.

505 საქართველომ საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამა 2013 წლის თებერვალში დაიწყო, იმ პირობებში, როდესაც ქვეყნის 3.7 მილიონი მოქალაქედან მხოლოდ 1.9 მილიონს ჰქონდა მოქმედი სამედიცინო დაზღვევა, მათ შორის 1.6 მილიონს – სახელმწიფო პროგრამების, ხოლო 300 ათასზე მეტს – კერძო სადაზღვევო სქემების ფარგლებში.³²³ სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული მიზნობრივი სამედიცინო დაზღვევის პაკეტით სარგებლობის უფლება ჰქონდათ მხოლოდ 6 წლამდე ასაკის ბავშვებს, საპენსიო ასაკის მოქალაქეებს, შშმ პირებსა და პედაგოგებს. კერძოდ, საქართველოს მოსახლეობის თითქმის ნახევარს არ ჰქონდა წვდომა ბაზისურ გადაუდებელ სამედიცინო სერვისზე. ჯანდაცვაზე პაციენტების მიერ მათივე პირადი ბიუჯეტიდან გაღებული გადასახადები 70%-ს აჭარბებდა და საქართველოში მცხოვრები ოჯახების 9% პირდაპირი მნიშვნელობით ღარიბდებოდა სამედიცინო მომსახურებაზე გაწეული კატასტროფული დანახარჯების შედეგად.

506 სწორედ ამგვარი სოციალური გამოწვევების დაძლევის მიზნით, მთავრობამ უზრუნველყო ჯანდაცვის სექტორში სახელმწიფო საბიუჯეტო დაფინანსების უპრეცედენტო ზრდა საყოველთაო ჯანდაცვის ამოქმედების მიზნით. 2013 წლის ივლისისათვის საქართველოს თითოეული მოქალაქე უზრუნველყოფილი იყო პირველადი ჯანდაცვის ბაზისური პაკეტით, ამბულატორიულ და ჰოსპიტალურ დონეზე გადაუდებელი სამედიცინო დახმარებით, გეგმიური ქირურგიული ინტერვენციების, ონკოლოგიური დაავადებების მართვისა და ორსულობასა და მშობიარობასთან დაკავშირებული სამედიცინო მომსახურებით. პაციენტთა სოციალური სტატუსის გათვალისწინებით აღნიშნული სერვისები ფინანსდებოდა სრულად ან სახელმწიფოს მხრიდან 50-90%-იანი თანადაფინანსებით. პარალელურად, სახელმწიფო კონკრეტულ მიზნობრივ ჯგუფებს სთავაზობდა აივ/მიდსის, ტუბერკულოზის, დიაბეტისა და სხვა შერჩევითი დაავადებების დიაგნოსტიკისა და მკურნალობისათვის განსაზღვრულ მომსახურებას. აღნიშნულ ჩამონათვალს 2015 წლიდან დაემატა C ჰეპატიტის დიაგნოსტიკისა და მკურნალობის პროგრამაც, რომელმაც აშშ მთავრობისა და Gilead Science Inc.-ის ერთობლივი თანამშრომლობით უფასო გახადა ძვირადღირებული ანტივირუსული მკურნალობა.³²⁴

507 2013 წლიდან ჩვენს ქვეყანაში ხდება სამედიცინო სერვისებზე, კერძოდ პირველად, გადაუდებელ და ჰოსპიტალურზე მომსახურებაზე წვდომის გაუმჯობესება, რაც

³²³<https://www.unicef.org/georgia/ka/%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%A0%E1> (ნანახია: 10.03.2023).

³²⁴ <https://forbes.ge/health/saqhoveltbao-jandatsva-saqartheveloshi-tsarmatebebi-da-barierebi/> (ნანახია: 10.03.2023).

დასტურდება აღნიშნული მომსახურების გამოყენების მზარდი მაჩვენებლით. დაავადებათა კონტროლის ეროვნული ცენტრის³²⁵ ყოველწლიურ ანგარიშებზე დაყრდნობით, 2012-2017 წლებში საქართველოში პირველადი ჯანდაცვის მომსახურების მოხმარება 100 სულ მოსახლეზე 2.3-დან 3.5-მდე გაიზარდა, ხოლო ჰოსპიტალიზაციის მაჩვენებელი 11.3-დან 14.2-მდე. ჯანდაცვის ეროვნული ანგარიშების³²⁶ თანახმად კი, საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის ამოქმედებიდან 5 წელიწადში, ქვეყნის მასშტაბით პაციენტების მხრიდან პირდაპირი, ჯიბიდან გადახდები 25%-ით შემცირდა (2012 წელს 73.4%-დან 54.7%-მდე 2017 წელს). ასევე აღსანიშნავია, რომ ეროვნული დემოკრატიული ინსტიტუტის (NDI) გამოკითხვებშიც³²⁷ კი 2016 წლიდან ჯანდაცვის ხელმისაწვდომობა აღარ ფიგურირებდა მოსახლეობის მიერ დასახელებული პრობლემების პირველ სამეულში.

ჯანდაცვაზე ხელმისაწვდომობის სოციალური ვალდებულებიდან გამომდინარე სხვადასხვა ქვეყანას გააჩნია ჯანდაცვის სახელმწიფო პროგრამები, რომლებიც სოციალური მიზნის გარდა ატარებს საზოგადოებრივ ჯანდაცვაზე ზრუნვის მიზანსაც. კერძოდ, სახელმწიფო აფინანსებს სხვადასხვა გამოკვლევასა და მკურნალობას კონკრეტულ შემთხვევებში, რაც მოსახლეობისთვის უფასოა და ასევე, სოციალური დახმარების საჭიროების მქონე მოსახლეობისთვის მნიშვნელოვან ბენეფიტს წარმოადგენს. საქართველოში საზოგადოებრივი ჯანდაცვის შემდეგი პროგრამები მოქმედებს: დაავადებათა აღრეული გამოვლენა და სკრინინგი, რაც მოიცავს კიბოს სკრინინგის კომპონენტს; საშვილოსნოს ყელის ორგანიზებული სკრინინგის პილოტს; 1-დან 6 წლამდე ასაკის ბავშვთა მსუბუქი და საშუალო ხარისხის მენტალური განვითარების დარღვევების პრევენციას; ეპილეფსიის დიაგნოსტიკას და ზედამხედველობას; დღენაკლულთა რეტინოპათიის სკრინინგის პილოტს. ასევე, არსებობს იმუნიზაციისა და ეპიდზედამხედველობის პროგრამა, უსაფრთხო სისხლის პროგრამა, პროფესიულ დაავადებათა პრევენციის პროგრამა, რომელიც გულისხმობს სხვადასხვა ტიპის საწარმოებში დასაქმებულთა პროფესიულ ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული საკითხების კვლევას და ასევე, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვისა და გარემოს დაცვის სფეროში აღებული ვალდებულებების განხორციელების ხელშეწყობას. მნიშვნელოვანია აგრეთვე, ტუბერკულოზის მართვის პროგრამა, ისევე როგორც აივ ინფექცია/შიდსის მართვა, დედათა და ბავშვთა ჯანმრთელობის პროგრამა და ნარკომანიით დაავადებულ პირთა მკურნალობა. სოციალური სამართლის მიზნებიდან გამომდინარე მნიშვნელოვანი პროგრამაა ალკოჰოლის

508

³²⁵ <https://www.ncdc.ge/#/pages/file/f7a28a1e-0489-49a0-b183-eb8674244541> (ნანახია: 10.03.2023).

³²⁶ <https://www.moh.gov.ge/ka/566/jandacvis-erovnuli-angariSebi> (ნანახია: 10.03.2023).

³²⁷ <https://www.ndi.org/March-2016-Public-Opinion-Poll-Georgia> (ნანახია: 10.03.2023).

მიღებით გამოწვეული ფსიქიკური და ქვევითი აშლილობების სტაციონარული მომსახურება, ისევე როგორც ფსიქიკური ჯანმრთელობისა და დიაბეტის მართვის პროგრამები.³²⁸

509

სოციალური სამართლის პრინციპებიდან გამომდინარე ჯანდაცვაზე საყოველთაო ხელმისაწვდომობის კონტექსტში მნიშვნელოვანია სოფლის ექიმების პროგრამა. პროგრამის კომპონენტებია: პირველადი ჯანდაცვის მომსახურება სოფლად (მათ შორის – ამბულატორიული მომსახურებისათვის აუცილებელი მედიკამენტების და სამედიცინო დანიშნულების საგნების, ექიმის ჩანთის და სამედიცინო დოკუმენტაციის ბეჭდვის მომსახურება); სპეცდაფინანსებაზე მყოფი დაწესებულებების მიერ შესაბამისი ამბულატორიული და სტაციონარული მომსახურების მიწოდება; შიდა ქართლის სოფლების ამბულატორიული ქსელის ხელშეწყობა და განვითარება; სპეცდაფინანსებაზე მყოფი რიგი სამედიცინო დაწესებულებების შეუფერხებელი ფუნქციონირების ხელშეწყობის მიზნით, დამატებითი ღონისძიებების განხორციელების უზრუნველყოფა. აგრეთვე, მნიშვნელოვანია რეფერალური მომსახურების პროგრამით გათვალისწინებული მომსახურება, რაც მოიცავს სტიქიური უბედურებების, კატასტროფების, საგანგებო სიტუაციების, კონფლიქტურ რეგიონებში დაზარალებულ მოქალაქეთა და საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული სხვა შემთხვევების დროს მოსახლეობის სამედიცინო დახმარებას, მათ შორის: ა) გულის თანდაყოლილი მანკით დაავადებული პირების კარდიოქირურგიულ მკურნალობას, თუ ეს ხარჯები არ იფარება სახელმწიფო სადაზღვევო პროგრამებით; ბ) პროგრამა „მომავლის ბანაკით“ განსაზღვრული ღონისძიებების ფარგლებში გაწეული მომსახურების ანაზღაურებას, რომელთა ხარჯებიც არ იფარება სხვა სახელმწიფო ჯანდაცვითი პროგრამებით; გ) ადრეული ძუძუს აგრესიული HER-2 რეცეპტორდადებითი დიაგნოზის მქონე პირების მედიკამენტით (ტრასტუსუმაბი) ნაწილობრივ ან სრულად უზრუნველყოფას; დ) ფილტვების იდიოპათური ფიბროზის დიაგნოზის მქონე პირების მედიკამენტით (პირფენიდონი) ნაწილობრივ ან სრულად უზრუნველყოფას; ე) პროგრამა „საზაფხულო სკოლებით“ („დავისვენოთ და ვისწავლოთ ერთად“) განსაზღვრული ღონისძიებების ფარგლებში გაწეული მომსახურების ანაზღაურებას, რომელთა ხარჯებიც არ იფარება სხვა სახელმწიფო ჯანდაცვითი პროგრამებით; ვ) სექსუალური ძალადობის მსხვერპლთა მკურნალობით უზრუნველყოფას. ბ) ყოფილი უმადლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირის ოჯახის წევრთა სამედიცინო დაზღვევას.

³²⁸ <https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2019/Failebi/18.04.2019.pdf> (ნანახია: 10.03.2023).

ჯანდაცვის სექტორში განხორციელებული სოციალური შინაარსის რეფორმებიდან აღსანიშნავია ასევე "C ჰეპატიტის მართვის" სახელმწიფო პროგრამა, რომელიც მოიცავს სკრინინგული კვლევის კომპონენტს; დიაგნოსტიკის კომპონენტს; მკურნალობის კომპონენტს; ფარმაცევტული პროდუქტის ლოჯისტიკის კომპონენტს; პილოტურ პროექტს - „HCV ინფექციაზე სკრინინგისა და გამარტივებული მიდგომებით მკურნალობის სერვისების ინტეგრირება პირველადი ჯანდაცვის რგოლში“ და ასევე, მეორე პილოტურ პროექტს - „მკურნალობამდე დიაგნოსტიკური კვლევებისა და მკურნალობის დროს მონიტორინგის პროცესის გამარტივება C ჰეპატიტის ვირუსის ელიმინაციის პროექტში“. გარდა ამისა, ქვეყანაში მოქმედებს „საყოველთაო ჯანდაცვაზე გადასვლის მიზნით გასატარებელ ზოგიერთ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 21 თებერვალის №36 დადგენილება, რომელიც საქართველოს მოქალაქეებისთვის გულისხმობს გადაუდებელ და გეგმიურ ამბულატორიულ, გადაუდებელ და გეგმიურ სტაციონარულ მომსახურებას, შესაბამისი პაკეტის ფარგლებში, გარკვეული ლიმიტის შესაბამისად, ასევე, აღნიშნულ პროგრამაში ინტეგრირდა "ინფექციური დაავადებების მართვის" სახელმწიფო პროგრამა, გარკვეული ნოზოლოგიებით, შესაბამისი ლიმიტისა და თანაგადახდის ფარგლებში.

510

როგორც აღინიშნა, საქართველოში 2013 წლიდან საყოველთაო ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამა მოქმედებს, რომლის მიზანია საქართველოს მოსახლეობისათვის სამედიცინო მომსახურების ხელმისაწვდომობისათვის ფინანსური უზრუნველყოფის შექმნა, რაც გულისხმობს პირველადი ჯანდაცვის მომსახურებაზე მოსახლეობის გეოგრაფიული და ფინანსური ხელმისაწვდომობის გაზრდას და ამბულატორიული მომსახურების მოხმარების გაზრდას ძვირადღირებული და მაღალტექნოლოგიური ჰოსპიტალური მომსახურების მოხმარების რაციონალიზაციის მიზნით. ამასთან, პროგრამის მიზანია მოსახლეობის ჯანმრთელობის მდგომარეობის გაუმჯობესება გადაუდებელ და გეგმიურ სტაციონარულ და ამბულატორიულ მომსახურებაზე ფინანსური ხელმისაწვდომობის გაზრდის გზით. პროგრამა პრიორიტეტად განსაზღვრავს ჯანმრთელობის დაზღვევის არმქონე ვეტერანებისთვის სამედიცინო მომსახურების ხელმისაწვდომობას და ითვალისწინებს აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად მთელ რიგ მექანიზმებს.

511

სოციალური სამართლის მიზნებიდან გამომდინარე, აუცილებელია აღინიშნოს, რომ საყოველთაო ჯანდაცვის ბუნეფიციართა წრე სოციალური საჭიროებებისა და გამოწვევების მქონე პირთა წრეზეა მორგებული და მოიცავს როგორც ოჯახებს, რომლებიც რეგისტრირებული არიან „სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა

512

ერთიან ბაზაში“, მათთვის მინიჭებული სარეიტინგო ქულა არ აღემატება 70 000-ს, ასევე 2008 წლის 6 აგვისტოდან საქართველოზე რუსეთის ფედერაციის შეიარაღებული თავდასხმის შედეგად საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა ოჯახებს, რომლებიც განსახლებულ იქნენ სახელმწიფოს ან სხვა იურიდიული პირების მიერ შესყიდულ, რეაბილიტირებულ ან ახლად აშენებულ საცხოვრებელ ადგილებში. საყოველთაო ჯანდაცვის ბენეფიციარები არიან ასევე დედათა და ბავშვთა თავშესაფრებისა და სათემო ორგანიზაციების ბენეფიციარები, ზრუნვის სააგენტოს ტერიტორიულ ერთეულებში (ფილიალებში) მყოფი პირები, ასევე ბავშვთა სააღმზრდელო დაწესებულებებში, ხანდაზმულთა და შშმ პირთა პანსიონატებში მცხოვრები ბენეფიციარები.

513

აუცილებლად უნდა აღინიშნოს სახელმწიფოს ნება საყოველთაო ჯანდაცვაზე ხელმისაწვდომობა გავრცელდეს ასევე იმ პირებზე, რომლებიც საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით არ წარმოადგენენ სოციალური სამართლის ნორმებით დაცულ კონკრეტულ სუბიექტებს, თუმცა ქვეყნის ეკონომიკური განვითარებისა და ზოგადი სოციალური ფონის გათვალისწინებით, მათი მიკუთვნება ბენეფიციართა წრეზე სოციალური პასუხისმგებლობის გამოხატულებად უნდა შეფასდეს. კერძოდ, აღნიშნულ პირთა კატეგორიაში შედიან დასაქმებული უფროსი აღმზრდელები და აღმზრდელები, რეინტეგრაციაში ან მინდობით აღზრდაში მყოფი ბავშვები, რომელთა გამოც ოჯახები იღებენ რეინტეგრაციის შემწეობას ან შვილობილად აყვანის (მინდობით აღზრდის) ანაზღაურებას; ასევე, სახალხო არტისტები, სახალხო მხატვრები და რუსთაველის პრემიის ლაურეატები, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ოკუპირებული ტერიტორიის მიმდებარედ მცხოვრები ოჯახები, 0-5 წლის (ჩათვლით) ასაკის საქართველოს მოქალაქეობის დამადასტურებელი დოკუმენტის, პირადობის ნეიტრალური მოწმობის, ნეიტრალური სამგზავრო დოკუმენტის მქონე პირები. ასევე, საქართველოში სტატუსის მქონე მოქალაქეობის არმქონე პირები, საქართველოში თავშესაფრის მაძიებელი პირები, ლტოლვილის ან ჰუმანიტარული სტატუსის მქონე პირები, სტუდენტები, პროფესიული სტუდენტები და რა თქმა უნდა, საყოველთაო ჯანდაცვის ბენეფიციარები არიან პენსიონერებიც.³²⁹

³²⁹ სრული ჩამონათვალი იხ. საყოველთაო ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამა საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 31 დეკემბრის დადგენილება №396, მუხლი 2.

7.2. საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამა და მისი გამოწვევები

საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის კომპლექსურობა მის თანმიმდევრულ და კონტროლზე დაფუძნებულ აღსრულებას საჭიროებს. უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოს გააჩნია რა პროგრამის აღსრულებაზე კონტროლის ვალდებულება, არის ჯანდაცვის სამინისტროს დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი „სამედიცინო და ფარმაცევტული საქმიანობის რეგულირების სააგენტო“.

514

პროგრამის ფარგლებში არამატერიალიზებული ვაუჩერის მეშვეობით განხორციელებული სამედიცინო მომსახურების შემთხვევაში, პირის მოსარგებლედ ცნობა ხდება პირის მიერ პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრული მოსარგებლის კრიტერიუმების დაკმაყოფილებისა და მიმწოდებლის მიერ განხორციელებული შეტყობინების დროს ან ანგარიშების წარდგენისას. იმ შემთხვევაში, თუ სამედიცინო მომსახურების მიწოდება ხორციელდება განმახორციელებლის მიერ გაცემული მატერიალიზებული სამედიცინო ვაუჩერის/თანხმობის წერილის საფუძველზე, პირის მოსარგებლედ ცნობისთვის საჭიროა, ინდივიდმა ან მისმა ნდობით აღჭურვილმა პირმა შესაბამისი პროგრამის/ქვეპროგრამის განმახორციელებელთან წარადგინოს სამედიცინო საჭიროების დამადასტურებელი ცნობა, ე.წ. ფორმა N100, პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტის ასლი, 18 წლამდე ასაკის მოქალაქეთა შემთხვევაში, დასაშვებია დაბადების მოწმობა, ანგარიშგაქტურა, კალკულაცია ან ინდივიდმა მიმართოს პროგრამის/ქვეპროგრამის მიმწოდებელს. პირის მიერ პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრული მოსარგებლის კრიტერიუმების დაკმაყოფილების შემთხვევაში, პროგრამის/ქვეპროგრამის განმახორციელებლის ან მიმწოდებლის მიერ, სამედიცინო საჭიროების მიხედვით, სპეციალურ ელექტრონულ სისტემაში ივსება შესაბამისი ფორმის განაცხადი. განმახორციელებელმა უნდა უზრუნველყოს შესაბამისი მატერიალიზებული ვაუჩერის/თანხმობის წერილის გაცემა განაცხადის მიღებიდან არაუმეტეს 60 კალენდარული დღისა ან შემაფერხებელი გარემოებების შესახებ წერილობით აცნობოს განმცხადებელს. მიუხედავად ერთი შეხედვით საყოველთაო პროგრამის მოქნილობისა, არსებობს მთელი რიგი გამოწვევებისა, რომელიც პროგრამის განმახორციელებელმა თანდათან უნდა დაამარცხოს. კერძოდ, მართალია საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამამ 2013 წლიდან გააუმჯობესა მოსახლეობის ფართო ფენებში ჯანდაცვის სერვისებზე წვდომა, თუმცა, პროგრამის ამოქმედებას უნდა მოჰყოლოდა სისტემური რეფორმები, რომლებიც, ერთი მხრივ, გააუმჯობესებდა სამედიცინო სერვისების ხარისხს და მეორე მხრივ, უფრო

515

ხარჯთეფექტურს გახდიდა ჯანდაცვაში სახელმწიფო თუ კერძო სექტორის ინვესტიციებს.

516

საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის ხარისხი მნიშვნელოვანი კითხვის ნიშნების ქვეშ რჩებოდა და კონკრეტული კლინიკებისა თუ ჯანდაცვის პროფესიონალოთა ინდივიდუალურ ინიციატივებზე იყო დამოკიდებული. ხარისხის უზრუნველყოფის სისტემის პრობლემა კიდევ უფრო მწვავეა ქვეყანაში, სადაც პაციენტის უფლებათა დაცვის ეფექტიანი მექანიზმები ჯერ არ ამოქმედებულა და სადაც მნიშვნელოვანი ჩავარდნები რჩება სამედიცინო კადრების მართვის მიმართულებით. ამასთან, უმნიშვნელოვანესია საყოველთაო ჯანდაცვის განფასების რეფორმა. მთავრობის მიერ ბოლო პერიოდში ინიცირებული რეფორმა, სწორედ ამ გამოწვევის დაძლევის ითვალისწინებს მიზნად. 2022 წლის 1 ნოემბრიდან საქართველოში DRG – სამედიცინო მომსახურების დიაგნოზთან შეჭიდებული ჯგუფებით დაფინანსების ახალი მოდელი ამოქმედდა. ეს ნიშნავს, რომ საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამაში ჩართულ ყველა კლინიკაში ერთსა და იმავე მომსახურებას ერთი ტარიფი ექნება. პაციენტები მხოლოდ იმ თანხას გადაიხდიან, რასაც ითვალისწინებს საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის პაკეტების შესაბამისი თანაგადახდის წილი, რომელიც ამ დროისთვის საყოველთაო ჯანდაცვის ბენეფიციარების დიფერენცირების მიხედვით 0-დან 30%-მდე მერყეობს. ეს მეთოდი მთლიანად აუმჯობესებს ჯანდაცვის სისტემის ეფექტიანობას და იძლევა საშუალებას, რომ ის ფინანსური რესურსი, რაც აქვს ჯანდაცვის სისტემას, უფრო მეტად მოხმარდეს პაციენტის საჭიროებებს. 1980-იან წლებამდე მთელ მსოფლიოში საავადმყოფოები ფინანსდებოდნენ ინდივიდუალურად, ფაქტიური, წინასწარ განუსაზღვრელი ხარჯების მიხედვით, რაც კატასტროფულად ზრდიდა ჯანდაცვის ხარჯებს. პრობლემის გადაჭრის მიზნით, 1983 წელს რეიგანის ადმინისტრაციამ შემოიღო იელის უნივერსიტეტის ჯანდაცვის ეკონომისტების მიერ შეთავაზებული დიაგნოზთან შეჭიდებული ჯგუფებით საავადმყოფოს დაფინანსების მეთოდი. იელის უნივერსიტეტში გაანალიზებულ იქნა რამდენიმე შტატის 170 საავადმყოფოს 700 000 დაავადების ისტორია. დიაგნოზით მსგავსი დაავადებები (მაგალითად, სასუნთქი სისტემის დაავადებები, ან გულ-სისხლძარღვთა სისტემის დაავადებები) გაერთიანებულ იქნა ერთ ნოზოლოგიურ ჯგუფში. განისაზღვრა თითოეული ჯგუფის აუცილებელი სამკურნალო-დიაგნოსტიკური ღონისძიებების მოცულობა, თანმხლები დაავადებები, ჰოსპიტალიზაციის საშუალო ხანგრძლივობა და ღირებულება. თითოეული დაავადებების (დიაგნოზით მსგავსი) ფაქტიური ხარჯების საფუძველზე დადგინდა თითოეული ნოზოლოგიური ჯგუფის საშუალო ხარჯი. მსგავსი დიაგნოზების ჯგუფებით დაფინანსების მეთოდი

ფართოდ დაინერგა ევროპის სხვადასხვა ქვეყანაში. ასევე გასათვალისწინებელია, რომ მედიცინაში არსებული ინფორმაციული ასიმეტრიის გამო, პაციენტს ძალიან მცირე ინფორმაცია აქვს სამედიცინო სერვისების შესახებ. ექიმი განსაზღვრავს პაციენტის მკურნალობისათვის საჭირო სერვისებს, რის გამოც იგი შეიძლება დადგეს ნეგატიური ცდუნების წინაშე, კერძოდ, ფინანსური სარგებლის მიღების მიზნით, ექიმმა პაციენტს შესაძლოა დაუნიშნოს არააუცილებელი, არასაჭირო კვლევები. 1980-იან წლებამდე ჯანდაცვის სისტემა უძღვებდა ამ ხარჯებს, მაგრამ 1980-1990-იან წლებში, სამედიცინო დიაგნოსტიკების ახალი ტექნოლოგიების განვითარებასთან ერთად, ჯანდაცვის ხარჯები მნიშვნელოვნად გაიზარდა. DRG-ის დაფინანსების მოდელის შემუშავების ერთ-ერთი მიზანს შეადგენდა გაზრდილი ხარჯების შეკავება. საზოგადოებრივი ჯანდაცვის ექსპერტების შეფასებით, DRG-ის მოდელის დანერგვა ქართული ჯანდაცვის ორ მთავარ მახასიათებელს გაუმჯობესებს: სამედიცინო მომსახურების ხარისხს და ჯანდაცვაზე ხელმისაწვდომობას.³³⁰

517

აღნიშნულ ინიციატივამდე საყოველთაო ჯანდაცვის დანახარჯების კონტროლი პრობლემური გახდა და საქართველოს მთავრობას ყოველწლიურად უწევდა ათეულობით მილიონი ლარის დამატება სექტორში დაგროვილი გადახარჯვის დასაფარავად, რასაც სხვადასხვა სტატისტიკა მოწმობს. კერძოდ, ჯანდაცვის ეროვნული ანგარიშების მიხედვით, 2012-2017 წლებში ჯანდაცვაზე სახელმწიფო დაფინანსება 450 მილიონიდან 1092 მილიონ ლარამდე გაიზარდა. 2017 წელს კი ჯანდაცვის უწყებას დანახარჯების შესამცირებლად საყოველთაო ჯანდაცვის დიფერენცირებული მოდელის შემოტანაც კი დასჭირდა, რამაც შეზღუდა პროგრამით გათვალისწინებული სერვისების თანადაფინანსების არეალი მოსახლეობის შედარებით მაღალი შემოსავლის მქონე ჯგუფებში.

518

მოსახლეობის ფინანსური დაცულობაც ჯანდაცვაზე გაწეული კატასტროფული დანახარჯების თვალსაზრისით ნაკლებად არის გაუმჯობესებული. ჯანმოს და UNICEF-ის ანგარიშების თანახმად, 2015-2017 წლებში საქართველოში მცხოვრები ოჯახების მესამედი (33-34%) შინამეურნეობების საერთო ხარჯების 10%-ზე მეტს მიმართავდა სამედიცინო მომსახურებაზე. ოჯახების მიერ ჯანდაცვაზე გაწეული ხარჯების ძირითადი წილი (69%) მედიკამენტებზე მოდიოდა და ჯანდაცვის უწყების პრიორიტეტებშიც შესაბამისი ყურადღება უნდა დაეთმოს წამლების ხელმისაწვდომობას რაციონალური ფარმაკოთერაპიის დანერგვის პარალელურად. ამბულატორიული მედიკამენტების ხელმისაწვდომობა წარმოადგენს ჯანდაცვის

³³⁰ <https://tsu.media/drg-jandacva/> (ნანახია: 10.03.2023).

პოლიტიკის მთავარ პრობლემას. ამის შესახებ ნათქვამია საქართველოში ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის (WHO) ოფისის მიერ ჯანდაცვის სისტემასთან დაკავშირებით გავრცელებულ კვლევაში.³³¹ დოკუმენტის მიხედვით, ამბულატორიული მედიკამენტები თითქმის მთლიანად ჯიბიდან იფარება. 2017 წელს სახელმწიფო მედიკამენტებზე და სამედიცინო საქონელზე მიმდინარე ხარჯების მხოლოდ 1.2% დააფინანსა, ხოლო ჯანმრთელობის კერძო დაზღვევამ გადაიხადა დამატებით 2.4%. შედეგად, მედიკამენტებზე მოდის ჯანდაცვის ხარჯების 36% და ჯიბიდან გაწეული ხარჯების 62%, რაც მაღალი მაჩვენებელია ევროპული სტანდარტებით. ამბულატორიული მედიკამენტებით გამოწვეული ფინანსური სიღუბნით უკავშირდება იმ ფაქტს, რომ საკვლევი პერიოდის განმავლობაში, 2013-2019 წლებში საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამა აფინანსებდა არაუმეტეს 100 მედიკამენტის ღირებულების 50%-ს და წელიწადში მხოლოდ 50-200 ლარის ფარგლებში. გარდა ამისა, შესყიდვების სააგენტოს მონაცემები მიუთითებს, რომ ძალიან მცირე რაოდენობის ადამიანმა ისარგებლა ამბულატორიული მედიკამენტების საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის ფარგლებში დაფინანსებით: 2017 წელს საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამამ მხოლოდ 23 492 ლარი დახარჯა მედიკამენტებზე. მედიკამენტებზე სახელმწიფო ხარჯების ეს ძალიან მცირე მოცულობა ასახავს ბიუროკრატიულ პროცედურას, რომელთანაც დაკავშირებულია დაფინანსებული მედიკამენტების მოპოვების, სამიზნე ჯგუფის დაბალი ინფორმირებულობის, მედიკამენტების შეზღუდულ და მოძველებულ არჩევანს და მაღალ თანაგადახდასთან დაკავშირებული გამოწვევები. დოკუმენტში ასევე აღნიშნულია, რომ 2019 წელს საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის ფარგლებში სახელმწიფო ხარჯებმა მედიკამენტებზე დაახლოებით 6 მილიონი ლარი შეადგინა შესყიდვების პროცესში ჩავარდნების, ყველაზე საჭირო მედიკამენტების მარაგის ამოწურვის, ადმინისტრაციული ბარიერებისა და სამიზნე მოსახლეობაში დაბალი ინფორმირებულობის გამო. ამასთან, WHO-ს ქართული ოფისის მიმოხილვის მიხედვით, მედიკამენტებზე ჯიბიდან მაღალი ხარჯვა ასევე უკავშირდება ფასების რეგულირების ნაკლებობას, ექიმების მიერ ბრენდული წამლების ხშირ რეკომენდირებას და საცალო აფთიაქებში დაბალი ღირებულების გენერიკების შეზღუდულ ხელმისაწვდომობას.³³²

³³¹<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/342814/WHO-EURO-2021-2532-42288-58479-geo.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (ნანახია: 10.03.2023).

³³² <https://documents1.worldbank.org/curated/en/290471530216994899/ESF-Guidance-Note-4-Community-Health-and-Safety-English.pdf> (ნანახია: 10.03.2023).
<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/342814/WHO-EURO-2021-2532-42288-58479-geo.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (ნანახია: 10.03.2023).

2022 წლის რეფორმამდე მედიკამენტების ფასები მაღალი იყო მეზობელ ქვეყნებთან შედარებით და აფთიაქების მოგების მარჟა (ხშირად 100% -ზე მეტი) მნიშვნელოვნად აღემატებოდა ევროკავშირის ქვეყნებში დადგენილ ზღვარს. 2013 წელს საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის შემოღებამდე, უღარიბესი შინამეურნეობები უკვე სარგებლობდნენ სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული ამბულატორიული და სტაციონარული მომსახურებით 2007 წელს შექმნილი უმწეოთა სამედიცინო დაზღვევის პროგრამის ფარგლებში, რომელიც 2012 წლამდე გაგრძელდა. საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამით გაუმჯობესდა საავადმყოფოების მომსახურების ხელმისაწვდომობა დანარჩენი მოსახლეობისთვის. 2010 - 2018 წლებში 100 მოსახლეზე ჰოსპიტალიზაციის რაოდენობა გაორმაგდა. 2018 წელს 100 მოსახლეზე 16.7 ჰოსპიტალიზაცია მოდიოდა, რაც ევროპულ მაჩვენებლებთან შედარებით მაღალია.³³³

ამასთან აუცილებელია ხაზი გავუსვათ იმ ნაბიჯებს, რაც სახელმწიფომ სოციალური პასუხისმგებლობის პრინციპის ფარგლებში ბოლო პერიოდში განახორციელა. კერძოდ, მეზობელი ქვეყნიდან, თურქეთიდან მოხდა გარკვეული სახეობის მედიკამენტების იმპორტი, რამაც მნიშვნელოვანწილად მოახდინა მედიკამენტებზე დასახარჯი თანხების შემცირება. საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით, თურქული ფარმაცევტული ბაზრის გახსნის შედეგად, პრეპარატების ფასი, საშუალოდ, 60-80%-ით შემცირდა. მოსახლეობისთვის მედიკამენტებზე ხელმისაწვდომობის გაზრდა სახელმწიფოს პრიორიტეტია. ჯანდაცვის სამინისტროში, ამ მიმართულებით, მუშაობა აქტიურად მიმდინარეობს. ეტაპობრივად გაიფხვლებული მედიკამენტების ნუსხა ფართოვდება. ბოლო ცნობა იაფი მედიკამენტების პროგრამის გაფართოვების თაობაზე წინამდებარე სახელმძღვანელოზე მუშაობის დასრულების ფაზაშიც გაგრძელდა, რასაც სქოლიოს სახით თვალსაჩინოებისთვის ვაზიარებთ.³³⁴

7.3. პანდემია და სოციალური დაცვა

ხელმისაწვდომობაზე ზრუნვა და სოციალური სამართლის პრინციპების აქტუალურობა წინ წამოიწია Covid-19 პანდემიის დროს. სოციალური საჭიროებების მქონე პირების გარდა სახელმწიფოს მხრიდან ზრუნვის ობიექტთა სიაში მოექცა ასევე ქვეყნის მასშტაბით ყველა პირი. შესაბამისად, პანდემიის დაწყებისთანავე ad hoc შემუშავდა მთელი რიგი რეგულაციებისა, რომელიც როგორც დროებითი სოციალური

³³³<https://forbes.ge/health/saqhovelhthao-jandatsva-saqarthveloshi-tsarmatebebi-da-barierebi/> (ნანახია:02.02.2023).

³³⁴<https://www.interpressnews.ge/ka/article/744896-irakli-garibashvili-dgeidan-800-ze-meti-kronikuli-da-onkologiuri-medikamenti-kidev-sashualod-40-it-gaiapdeba> (ნანახია:15.02.2023)

ინტერვენცია, მიეწოდა მოსახლეობას. ჯანდაცვის ხელმისაწვდომობის კუთხით აუცილებელია აღინიშნოს კორონავირუსით დაინფიცირებულ პირთა ჯანდაცვის ხარჯების მთლიანად დაფარვა სახელმწიფოს მხრიდან, ისევე როგორც უფასო ვაქცინაცია და კორონავირუსის მართვის სხვადასხვა სერვისი.

522

ვირუსით დაზარალებულ ოჯახებზე დაავადებისა და სიკვდილის პირდაპირ ეკონომიკურ ზემოქმედებას წარმოადგენს გაზრდილი ხარჯები და შემცირებული შემოსავლები. ჯანმრთელობის ხარჯების ზრდამ, დაკარგულ ხელფასებთან და სამუშაო ადგილებთან ერთად გამოიწვია სიდარობის მნიშვნელოვანი ზრდაც. პირდაპირი ზემოქმედება ასევე გულისხმობს მოწყვლად ჯგუფებში გაზრდილ რისკს. ერთჯერადი შოკისგან განსხვავებით, როგორცაა მიწისძვრა, ეპიდემია სწრაფად ვრცელდება, განსაკუთრებით, მჭიდროდ დასახლებულ ადგილებში. ებოლას შემთხვევაშიც ასე მოხდა. მკვლევარებმა დაადგინეს, რომ ლიბერიის ღარიბთა უბნები დაავადების გავრცელების ცხელ წერტილად იქცა, გამოიწვია რა 3.5-ჯერ მეტი ადამიანის დაინფიცირება, ვიდრე ნაკლებად მჭიდროდ დასახლებულ და მდიდარ უბნებში. აზიის განვითარებად ქვეყნებში, მიგრანტი მუშახელის დიდი ნაწილი სწორედ ასეთ ხალხმრავალ საცხოვრებლებში ცხოვრობს და არ მიუწვდება ხელი ჯანმრთელობის დაზღვევაზე, რაც ზრდის ინფექციის რისკს და დანარჩენებს მშობლიურ ქვეყნებში დაბრუნებას აიძულებს.³³⁵

523

- სოციალური სამართლის სახელმძღვანელოს მიზნებიდან გამომდინარე ყურადღებას გავამახვილებთ ხანდაზმულ პირებზე და მათ წინაშე მდგარ იმ გამოწვევებზე, რაც პანდემიის შედეგად აშკარა და თვალსაჩინოა. საქართველოს სახელმწიფო ჯანდაცვის პროგრამებში ხანდაზმულები ერთ-ერთ პრიორიტეტულ ჯგუფს მიეკუთვნება. ხანდაზმულებისთვის სპეციფიკურია ქრონიკული დაავადებების სამკურნალო მედიკამენტებით უზრუნველყოფის პროგრამა, რომლის განხორციელებაც 2017 წელს დაიწყო და 2019 წლიდან უფრო მეტად ხელმისაწვდომია, რადგან მთლიანად უფასო გახდა საპენსიო ასაკის მოსახლეობისთვის. მუნიციპალიტეტები, ხანდაზმულებთან მიმართებით, ერთმანეთის მსგავს სოციალურ პროგრამებს ახორციელებენ, რომლებიც, ძირითადად, ერთჯერადი ხასიათისაა: 100 წელს გადაცილებული პირების, სამამულო ომის მონაწილეთა ყოველწლიური ერთჯერადი ფულადი დახმარება და ვეტერანების სარიტუალო მომსახურება. არსებობს რამდენიმე მუნიციპალური პროგრამა, რომელთა ბენეფიციარების უმრავლესობა

³³⁵ ჯილანი, ა., უკეთესი სოციალური დაცვა Covid-19-სგან დაზარალებული ღარიბი მოსახლეობისთვის, <https://blogs.adb.org/ka/we-need-better-social-protection-safeguard-poor-covid-19> (ნანახია:15.11.2022).

ხანდაზმულები არიან, მათ შორისაა: უფასო სასადილოების, სამედიცინო მომსახურების (თანა)დაფინანსების და მედიკამენტების დაფინანსების პროგრამები. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერია ახორციელებს 28 სოციალურ და ჯანდაცვის პროგრამას, რომელთაგან 3 პროგრამის ბენეფიციარები, ძირითადად, ხანდაზმულები არიან. ეს პროგრამებია: თავმესაფრით ღროებით მომსახურების, უფასო სასადილოებისა და ბინაზე სოციალური მოვლის პროგრამები. მუნიციპალიტეტები არ ახდენს პროგრამების ბენეფიციართა აღრიცხვას ასაკის მიხედვით, შესაბამისად, საპენსიო ასაკის ბენეფიციართა რაოდენობის შესახებ ზუსტი ინფორმაცია ხელმისაწვდომი არ არის. გავროს მოსახლეობის ფონდის (UNFPA) ტექნიკური ხელშეწყობით, მუნიციპალური ხელისუფლება ქუთაისის ხანდაზმულთა სპეციალურ ცენტში ახორციელებს აქტიური და ჯანმრთელი დაბერების პროგრამას. იმავეს გაკეთება დაგეგმილია ქალაქ რუსთავშიც. ეპიდემიის გავრცელების საწყის ეტაპზე, სახელმწიფოს მიერ გადადგმულ მნიშვნელოვან ღონისძიებებს შორის გამოიკვეთა: რეკომენდაციების შემუშავება, ხანდაზმულების ინფორმირება ახალი კორონავირუსის შესახებ, გადაადგილების შეზღუდვა დაინფიცირების პრევენციის მიზნით და ყველა საჭირო დამცავი საშუალებით (პირბადეებით, სადეზინფექციო ხსნარებით და ა.შ) უზრუნველყოფა. მნიშვნელოვანია ზრუნვის დაწესებულებებში მონიტორინგის განხორციელების პროექტი, რომელსაც სახელმწიფო ზრუნვისა და ტრეფიკინგის მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დანმარების სააგენტო გავროს მოსახლეობის ფონდის (UNFPA) ხელშეწყობით ახორციელებდა. აღნიშნული პროექტი ითვალისწინებდა დაწესებულებებში არსებული სტანდარტების დაცულობის შემოწმებას. მონიტორინგი ხორციელდება როგორც ქუთაისისა და თბილისის დიდი ზომის ინსტიტუციებში, ისე სათემო დაწესებულებებშიც. ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევას ზრუნვის დაწესებულებების გარეთ მყოფი ხანდაზმულების სამედიცინო მომსახურების ხელმისაწვდომობის საკითხი წარმოადგენს. პირველი მიზანმიმართული ნაბიჯი, რაც ჯანდაცვის სამინისტრომ გადადგა, პროგრამის ფარგლებში მედიკამენტების ადგილზე მიწოდების კომპონენტის გაჩენა იყო. შემოიღეს პნევმოკოკური ვაქცინაცია 65 წლის და ზევით პირებისათვის. ეს ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სიახლეა, რაც COVID-19-ის ინფექციის პრევენციის ფარგლებში გაკეთდა ხანდაზმულებისთვის. ზემოაღნიშნული ღონისძიებების მიუხედავად, ხანდაზმულების (განსაკუთრებით, მარტოხელების) წინაშე დგას სამედიცინო გამოკვლევების ჩატარების პრობლემა. პანდემიის პირობებში ხანდაზმულების იზოლაციამ გარემოსგან

კიდევ უფრო მწირი გახდა მათ ჯანმრთელობაზე სამედიცინო ზედამხედველობის პრაქტიკა. COVID-19-ის ინფექციის გავრცელების პრევენციისთვის საჭირო ღონისძიებების ჩასატარებლად მოდიფიცირდა ჯანდაცვის და სოციალური პროგრამები. კერძოდ, შინ მოვლის პროგრამაში შეტანილი ცვლილებების მიხედვით, პროგრამაში ჩართულ ხანდაზმულებს ადგილზე მიეწოდებოდათ სურსათი და მედიკამენტები. დამატებითი ხარჯების დასაფარად, თანხები გამოიყო მუნიციპალიტეტების სარეზერვო ფონდიდან. ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში კერძო სექტორის ფინანსური მხარდაჭერით განხორციელდა სოციალური აქციები: მაგალითად, სიღნაღში მარტოხელა ხანდაზმულებს შეუძინეს ტელევიზორები და ტელეფონები, რათა ჰქონოდათ COVID-19-ის ინფექციის შესახებ ინფორმაციაზე წვდომა და, საჭიროების შემთხვევაში, თვითმმართველობასთან, ან სხვა ორგანიზაციებთან დაკავშირების შესაძლებლობა.³³⁶

524

პანდემიის გავლენა სოციალურ ფონზე არამხოლოდ საქართველოში, არამედ მსოფლიოს მასშტაბითაა შესამჩნევი. მსოფლიოს წამყვანი ქვეყნების ჯანდაცვის სისტემებმაც კი მნიშვნელოვანი რყევები განიცადეს ვირუსის გავრცელების სხვადასხვა ტალღის პერიოდში. ყოველივე მეტყველებს იმაზე, რომ სოციალური დაცვა და სოციალურ კეთილდღეობაზე ზრუნვა არაა მხოლოდ ერთჯერადი პროცესი და არის ცხოვრებაში ისეთი მოვლენები, რომლებიც სოციალური ინტერვენციების ისეთი საჭიროების წინაშე გვაყენებს, რაც დღემდე არ ყოფილა პრაქტიკაში. შესაბამისად, ჯანდაცვის სექტორი იქნება ეს თუ სოციალური დაცვის სხვა სფეროები, აუცილებელია მუდმივ განვითარებასა და ინოვაციურ მიდგომებზე დაყრდნობით გრძელვადიანი მდგრადი გეგმებისა და მიდგომების შემუშავება, რათა თანამედროვე სამყარო არ აღმოჩნდეს კიდევ ერთხელ ფაქტობრივად უძღური არაპროგნოზირებადი გამოწვევებისა და სოციალური საჭიროებების მრავალფეროვნების წინაშე.

³³⁶ კაჭკაჭიშვილი, ი., კონცელიძე, თ., ჰაპიაშვილი, ა., და ჯიბუტი, მ., COVID-19-ის გავლენა ხანდაზმულებზე, 2020, გვ. 11.

**თავი 8. დასაქმება, როგორც სოციალური სამართლის მიმართულება
და დასაქმების მექანიზმი საქართველოში**

8.1. უმუშევრობისგან დაცვის სოციალური პოლიტიკის მიმოხილვა

ქვეყნის დღევანდელი სოციალური და პოლიტიკური მდგომარეობიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია სახელმწიფოს მიერ წარიმართოს დასაქმების ხელშეწყობის იმგვარი აქტიური პოლიტიკა, რომელიც ერთი მხრივ, ერთმანეთთან დააკავშირებს სამუშაოს მაძიებელსა და ბიზნესს, მეორე მხრივ, ერთმანეთთან შესაბამისობაში მოიყვანს სამუშაოს მაძიებლების კვალიფიკაციასა და ქვეყანაში ბიზნესის მოთხოვნებს, რაც მნიშვნელოვნად გაზრდის დასაქმებული ადამიანების რაოდენობას და ხელს შეუწყობს ბიზნესს ხარისხის გაზრდაში, ისევე როგორც, ახალი სამუშაო ადგილების შექმნაში.

525

მნიშვნელოვანია სოციალურად დაუცველი ადამიანების მოტივირება და მათთვის ისეთი სამუშაოს შეთავაზება, რომ შეძლონ ღირსეულად საკუთარი თავისა და ოჯახების რჩენა, საკუთარი პროფესიული უნარების განვითარება.

526

საქართველოში დასაქმების აქტიური პოლიტიკის დასახელებული სისტემური რეფორმა საჭიროებდა საკანონმდებლო ჩარჩოს, იმისათვის, რათა კანონის დონეზე განისაზღვრა ის სისტემა, რომელმაც წარმატებით უნდა იფუნქციონიროს დასაქმების კუთხით. საქართველოს პარლამენტმა 2020 წლის ზაფხულში მიიღო „საქართველოს კანონი დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ“. იგი ძალაში შევიდა 2021 წლის პირველ სექტემბერს.³³⁷ თუმცა სხვადასხვა მიზეზებით კანონის სრულად და გამართულად ამოქმედებას ჯერ კიდევ აქვს პრობლემები.

527

კანონი, ამოქმედების შემდეგ, ხელისუფლების აღმასრულებელმა შტომ დასაქმების პრობლემების აღმოფხვრის თავის ხელდაც გააცნო საზოგადოებას. 2021 წლის 18 დეკემბერს პრემიერ მინისტრმა დააანონსა „მასშტაბური დასაქმების“ მიმართულებით ახალი პროგრამა. მთავრობის მეთაურის თქმით, „2012 წლიდან, სოციალური პოლიტიკის კუთხით გატარებული რეფორმებით ეკონომიკური პარამეტრები არსებითად გაუმჯობესდა და უთანასწორობის დონე მკვეთრად შემცირდა. მასშტაბური დასაქმების პროცესში, სოციალურად დაუცველ ადამიანებს შემწეობა არ მოუხსნებათ, არამედ მათ სანაცვლოდ მიეცემათ ხელფასი, კონკრეტული საზოგადოებრივი

528

³³⁷ თუმცა კანონის 33-ე მუხლი რომელიც მხოლოდ 2023 წელს შევა ძალაში. აღნიშნული მუხლი ითვალისწინებს სოციალური დახმარების მიმღები სამუშაოს მაძიებლის დასაქმების რეგულაციას.

საქმისთვის ³³⁸ – ამის შესახებ საქართველოს პრემიერ-მინისტრმა, მთავრობის საქმიანობის 2021 წლის ანგარიშის წარდგენისას განაცხადა. მისივე თქმით, ეკონომიკას კვლავაც აქვს სტრუქტურული პრობლემები და „ერთ-ერთი ასეთი პრობლემა სოციალური პოლიტიკაა, რომელიც დაახლოებით 600 000 სოციალურად დაუცველი მოქალაქედან თითქმის 300 000-მდე შრომისუნარიან მოქალაქეს უმუშევრობისა და უმოქმედობისკენ უბიძგებს. ამიტომ, ჩვენ უნდა შევქმნათ საზოგადოებრივი საშუალო ადგილები და ამ ადამიანებს ქვეყნის აღმშენებლობაში ჩავრთავთ, მივცემთ მოტივაციას, სოციალური დახმარების მიღებასთან ერთად, დაიწყებენ საშუაოს, შეძლებენ აიმაღლონ კვალიფიკაცია ან ახალი პროფესია აითვისონ. მასშტაბური საშუალო ძალის დასაქმება და მათი ჩართვა ეკონომიკაში საშუალებას მოგვცემს, ეტაპობრივად შევამციროთ სოციალური შემწეობის მიმდებარაოდენობა, შემწეობის ნაცვლად მათ უკეთესი ხელფასი უნდა მივცეთ, დავასაქმოთ, ჩავრთოთ ქვეყნის აღმშენებლობის პროცესში და შრომისუნარიანი ადამიანები კონკურენტულ, მოტივირებულ მოქალაქეებად ვაქციოთ, რომლებიც შრომის ბაზარზე სრულფასოვნად ჩაერთვებიან. მინდა, აღვნიშნო, რომ მასშტაბური დასაქმების პროცესში, სოციალურად დაუცველ ადამიანებს შემწეობა არ მოეხსნებათ, არამედ მათ სანაცვლოდ მიეცემათ ხელფასი, კონკრეტული საზოგადოებრივი საქმისთვის.“³³⁹

529 მართალია, ერთის მხრივ სახელმწიფოს როლი უდავოდ მნიშვნელოვანია დასაქმების პროცესში, თუმცა იგი უნდა იყოს უფრო მეტად წამახალისებელი ვიდრე იძულებითი. შესაბამისად, სოციალური პოლიტიკის ყველა ის საკითხი, რომელიც სახელმწიფოს აქტიურ პოლიტიკას ეხება, მნიშვნელოვანია გონივრული მექანიზმით წახალისდეს, მაგალითად მინიმალური ხელფასის დაწესებით, და სხვა მექანიზმებით.

530 როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველოში არ არსებობს არც უმუშევრობის დაზღვევა, და არც უმუშევრების მატერიალური დახმარება. რაც ამძიმებს უმუშევარი პირის სოციალურ მდგომარეობას, და მაშინვე აახლოებს მას სიღარიბესთან. სოციალური უსაფრთხოების სისტემა საქართველოში ძირითადად სოციალური დახმარების (საარსებო შემწეობის) პროგრამაზე დგას. ეს უკანასკნელი 2006 წელს შეიქმნა და მას შემდეგ მრავალგზის შეიცვალა, თუმცა გაეროს ბავშვთა ფონდის მიერ ჩატარებული კვლევა ³⁴⁰ გვაჩვენებს, რომ იგი მაინც მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ფუნქციონირებს - მაგალითად, პროგრამით მოცულია მოსახლეობის ყველაზე დარიბი დეცილის მხოლოდ

³³⁸ იხ. დეტალურად <https://1tv.ge/news/irakli-gharibashvili-mashtaburi-dasaqmebis-processhi-socialurad-daucvel-adamianebs-shemweoba-ar-moekhsnebat-aramed-mat-sanacvlod-mieczemat-khelfasi-konkretuli-sazogadoebrivi-saqmistvis/> (ნანახია: 10.03.2023).

³³⁹ იქვე. პრემიერ - მინისტრის განცხადება.

³⁴⁰ სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, 2019.

54.3%. საგულისხმოა იმის აღნიშვნაც, რომ არსებული სისტემა ორიენტირებულია საზოგადოების ყველაზე ღარიბ ფენაზე და მისი მიზანი არ გახლავთ უმუშევრობის პერიოდში ადამიანების ფინანსური მხარდაჭერა. ზოგადად კი, სოციალური დახმარების სისტემები, თავისი შინაარსით, სწორედ სიღარიბის პრევენციაზე უნდა ფოკუსირდებოდნენ. რაც მათ შორის არის უმუშევრობის დახმარება.

შესაბამისად, უმუშევრად დარჩენილი ადამიანები (უმუშევრობის დაზღვევის სისტემის და უმუშევრობის შემწეობის გარეშე) ყოველგვარი სოციალური დაცვის მექანიზმის გარეშე რჩებიან, რაც დროებითი ან ხანგრძლივი უმუშევრობის შემთხვევაში, მათ დიდი რისკის წინაშე აყენებს და მალევე ხდის სოციალურად დაუცველს.

531

ეს ცხადად მიგვითითებს სოციალური უსაფრთხოების სისტემის რეფორმის აუცილებლობაზე.³⁴¹

532

უმუშევრობის დაზღვევის ყველაზე გავრცელებული ალტერნატივა უმუშევრობის შემწეობაა. უმუშევრობის დაზღვევის ინსტიტუტის მსგავსად, მისი მთავარი მიზანია უმუშევრად დარჩენილი ადამიანების ფინანსური მხარდაჭერა, თუმცა დაზღვევის სისტემისგან განსხვავებით, იგი ფინანსდება არა დასაქმებულთა და დამსაქმებელთა კონტრიბუციებით, არამედ ქვეყნის ზოგადი ბიუჯეტიდან. აღნიშნულ სისტემებს შორის მნიშვნელოვანი განსხვავება ასევე მდგომარეობს მათ ადმინისტრირებაში. თუ უმუშევრობის დაზღვევის სისტემა ბენეფიტის გაცემის წინაპირობად აყენებს პირის სამუშაო ისტორიას, შენატანების რაოდენობას და სამუშაოს დაკარგვის მიზეზს, უმუშევრობის შემწეობის სისტემა აღნიშნულ ფაქტორებს არა და ვერ ითვალისწინებს. მისთვის შემწეობის გაცემის წინაპირობაა ის, რომ პირის/ოჯახის შემოსავალი გარკვეულ (მინიმალურ) ნიშნულს მიღმა დაეცა. შესაბამისად, უმუშევრობის შემწეობის სისტემები თავისი არსით გულისხმობს პირის/ოჯახის შემოსავლების შეფასებას (ე.წ. means-test). აღნიშნულის გათვალისწინებით, უმუშევრობის შემწეობის სისტემების ადმინისტრირება, შესაძლოა, გაცილებით ძვირი დაჯდეს, ვიდრე უმუშევრობის დაზღვევის, რადგან საჭიროა არა მხოლოდ პირველადი შეფასება, არამედ დახმარების მიმდების შემოსავლების მუდმივი მონიტორინგი შემწეობის გაცემის პერიოდში. გარდა აღნიშნული ადმინისტრაციული ხარჯისა, თავად ბენეფიტებზე გაცემული თანხაც, ცხადია, მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს პროგრამის საერთო ხარჯებზე. მნიშვნელოვანია, ერთმანეთისგან გავმიჯნოთ უმუშევრობის შემწეობა და სოციალური დახმარება (საარსებო შემწეობა), იმდენად, რამდენადაც ხშირია მათი

533

³⁴¹ უმუშევართა სოციალური უსაფრთხოება, როგორი უნდა იყოს დასაქმების პასუხი პოლიტიკა საქართველოში (პოლიტიკის დოკუმენტი) EMC თბილისი, 2020. გვ. 5.

ერთმანეთში აღრევა. ამ სისტემებს ნამდვილად ბევრი საერთო აქვთ: ორივე მათგანი საერთო გადასახადებიდან ფინანსდება (და არა სადაზღვევო ფონდში შენატანებით) და ორივეს შემთხვევაში იმის დასადგენად, იმსახურებს თუ არა პირი დახმარებას, ფასდება მისი შემოსავლები. თუმცა ეს პროგრამები სხვადასხვა ფუნქციას ემსახურება - სოციალური დახმარების პროგრამის მთავარი ორიენტირი სიდარობის შემცირებაა, ხოლო უმუშევრობის შემწეობის სისტემა უმუშევრობის პერიოდში მოქალაქის ფინანსურ უსაფრთხოებას უზრუნველყოფს.³⁴²

534

აღსანიშნავია, რომ ქართულ კონტექსტში საარსებო შემწეობა ხშირად იგივედ უმუშევრობის შემწეობასთან. ასეთი მიდგომა კი, ცხადია, არასწორია. ამის მიზეზი, პირველ რიგში, ის გახლავთ, რომ არსებული სოციალური დახმარება, თავისი არსით, ოჯახების სიდარობისგან დაცვის საშუალებაა და მას ძალიან სუსტი კავშირი აქვს პირის დასაქმება/უმუშევრობის საკითხთან. სოციალური დახმარების მისაღებად განაცხადის მიღების შემდეგ სახელმწიფო აფასებს ოჯახს (და არა ინდივიდს) იმის დასადგენად, თუ რამდენად ღარიბია ეს ოჯახი. ამ შეფასებაში ფიგურირებს კითხვა ოჯახში არსებული შრომისუნარიანი პირების რაოდენობის შესახებ, თუმცა ეს კითხვა არ ნიშნავს, რომ შრომისუნარიანი პირის არსებობის შემთხვევაში, მოცემული ოჯახი ვერ მიიღებს სოციალურ დახმარებას. როგორც უკვე ითქვა, სისტემა აფასებს ოჯახის მოხმარებას, მის ხარჯებს და ითვალისწინებს მის მიკუთვნებულობას სოციალურად მოწყვლადი ჯგუფებისადმი. სწორედ ეს არის შემწეობის დანიშვნის საფუძველი და არა ოჯახის წევრების მიერ სამუშაოს ქონა/არქონა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია ქვეყანაში არსებობდეს ფინანსური დახმარების ისეთი პროგრამა (მაგალითად, უმუშევრობის შემწეობა), რომლის მთავარი სამიზნე ჯგუფი არა „ყველაზე ღარიბი“ მოსახლეობა, არამედ „დროებით უმუშევარი“ პირები იქნებიან. ეს, როგორც ფორმალურ, ისე არაფორმალურ სექტორში დასაქმებულებს (რომლებიც არ შედიან „ყველაზე ღარიბთა“ ჯგუფში) შესაძლებლობას მისცემდა, გარკვეული ფინანსური უსაფრთხოებით ესარგებლათ დროებითი უმუშევრობის პერიოდებში³⁴³. ამისთვის მნიშვნელოვანია ერთმანეთისგან გაიმიჯნოს შრომისუნარიანი და შრომისუნარო საარსებო შემწეობის მიმღები პირები. ეს თავისთავად გულისხმობს შრომისუნარიანობის განსაზღვრების შემუშავებას და მის პრაქტიკაში გამოყენებას ახალი შემთხვევების შეფასებისას.

³⁴² უმუშევართა სოციალური უსაფრთხოება, როგორი უნდა იყოს დასაქმების პასიური პოლიტიკა საქართველოში (პოლიტიკის დოკუმენტი) EMC თბილისი, 2020. გვ. 8. გვ. 5.

³⁴³ უმუშევართა სოციალური უსაფრთხოება, როგორი უნდა იყოს დასაქმების პასიური პოლიტიკა საქართველოში (პოლიტიკის დოკუმენტი) EMC თბილისი, 2020. გვ. 13 გვ. 5.

ზოგადად, იმ ქვეყნებში, სადაც დიდია არასტანდარტული და არაფორმალური მშრომელების რაოდენობა, ზოგადი რეკომენდაციაა, მოქალაქეების სოციალური უსაფრთხოება მაქსიმალურად არ იყოს მიბმული მათი დასაქმების სტატუსსა და ფორმაზე.³⁴⁴ ხოლო იმ შემთხვევაში, თუ სოციალურად დაუცველთა დასაქმების პოლიტიკა ირიბად კავშირში უნდა იყოს სოციალური შემწეობის მიღებასთან, მნიშვნელოვანია რომ წინმსწრებად სახელმწიფომ განახორცილოს რიგი რეფორმებისა. მაგალითად, შეიმუშაოს შესაბამისი მექანიზმი, რომლითაც შესაძლებელი უნდა იყოს საარსებო შემწეობის მიმღებთა შორის შრომისუნარიანი პირების გამოვლენა. ასევე მნიშვნელოვანია, რომ აღნიშნული რეფორმა ჩატარდეს არა ერთიანად, არამედ ეტაპობრივად. ამ მხრივ დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ საქართველოს კანონის მიღება წინგადგემულ ნაბიჯად შეიძლება ჩაითვალოს.

8.2. დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ საქართველოს კანონის მიმოხილვა

საქართველოს პარლამენტმა 2020 წლის 14 ივნისს მესამე მოსმენით მიიღო საქართველოს კანონი დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ. კანონის პროექტის განმარტებით ბარათში ვკითხულობთ რომ „თანამედროვე, ევროპული სახელმწიფო, დასაქმების ხელშეწყობის კუთხით არის აქტიური, ქმედითი სახელმწიფო. ამგვარი სახელმწიფოს ხელისუფლება იღებს ვალდებულებას იზრუნოს მოქალაქეთა კეთილდღეობაზე, რაც საბოლოო ჯამში, ქმნის ეკონომიკურად ძლიერ და პოლიტიკურად სტაბილურ საზოგადოებას.

საქართველოს ისე, როგორც სხვა ევროპული ქვეყნების დიდ ნაწილის მიერ, დასაქმების პოლიტიკასა და მისი შედეგებზე ზრუნვა განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ ხელისუფლების მხრიდან დასაქმების ხელშეწყობი ღონისძიებების გატარება იწვევს სამუშაო ბაზრის ეფექტურ სტიმულირებას, რაც თავის მხრიდან დადებითად აისახება მოქალაქეების კეთილდღეობასა და ეკონომიკური ზრდის ტემპების ზრდაზე“.

განმარტებითი ბარათიდან ჩანს კანონმდებლის სულისკვეთება, რომ საჭიროა სახელმწიფოს მიერ წარმართოს დასაქმების ხელშეწყობის აქტიური პოლიტიკა, ბარათი ასევე მნიშვნელოვანად ასახელებს სოციალურად დაუცველი ადამიანების მოტივირებას და მათთვის ისეთი სამუშაოს შეთავაზებას, რომ შეძლონ ღირსეულად

³⁴⁴ უმუშევართა სოციალური უსაფრთხოება, როგორი უნდა იყოს დასაქმების პასიური პოლიტიკა საქართველოში (პოლიტიკის დოკუმენტი) EMC თბილისი, 2020. OECD, 2018. გვ. 15, გვ. 5.

საკუთარი თავისა და ოჯახების რჩენა, საკუთარი პროფესიული უნარების განვითარება.

539

2020 წლის 14 ივლისის კანონი ადგენს დასაქმების ხელშეწყობის ერთიან პრინციპებს, როგორცაა:

- დასაქმების ხელშეწყობი საქმიანობის ინდივიდუალიზაცია,
- საქმიანობის არჩევანის თავისუფლება,
- დისკრიმინაციის აკრძალვა,
- მიუკერძოებლობა,
- სამუშაოს მაძიებლის მოტივაცია,
- საჯარო -კერძო პარტნიორობა,
- დასაქმების ხელშეწყობის უფასო სახელმწიფო სერვისი,
- ერთი ფანჯრის პრინციპი.

540

კანონი ქმნის დასაქმების ხელშეწყობის ღონისძიებათა ისეთ სისტემას, რომელიც ემსახურება სამუშაოს მაძიებლის ხელშეწყობას გახდენ დასაქმებულები. მასში გათვალისწინებულია დასაქმების ხელშეწყობის პროცედურული ღონისძიებები, რომელიც გულისხმობს:

- სამუშაოს მაძიებლად რეგისტრაციას, რეგისტრირებულ პირთა მონაცემების დამუშავებას,
- სამუშაოს მაძიებელთა ინფორმირებას და კონსულტირებას, მათი დასაქმების შანსების შეფასებას და პროფილირებას,
- კარიერული განვითარების ინდივიდუალური გეგმის შედგენას,
- სამუშაოს მაძიებელთა გადამზადებას, სამუშაოს მაძიებლის დასაქმებას,
- დამსაქმებელთა საჭიროებების კვლევას,
- დამსაქმებელთა ხელშეწყობას და მოტივაციისა და ფინანსებზე ხელმისაწვდომობის გაზრდას.

541

კანონის მნიშვნელოვანი ნაწილია, რომ იგი განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს მოწყვლადი ჯგუფების უფლებებს. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები სარგებლობენ შრომის ბაზარზე უპირატესი დაცვის უფლებით, მათ აქვთ პროფესიული რეაბილიტაციის უფლება, რომელიც თავის მხრივ უზრუნველყოფილია სააგენტოს მიერ. სწორედ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის კანონპროექტი ითვალისწინებს დაცული სამუშაო ადგილების შექმნას. დაცული სამუშაო ადგილი წარმოადგენს დამსაქმებლის მიერ, დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტოსთან შეთანხმებით, იმგვარი სამუშაო გარემოს შექმნას,

რომელიც შშმ პირისათვის არის ადაპტირებული. დაცული სამუშაო გარემოს ადაპტირების ან შექმნისათვის სააგენტო უფლებამოსილია მოახდინოს დამსაქმებლის სუბსიდირება, იმ პირობით, რომ სამუშაო გარემო უნდა ფუნქციონირებდეს სულ მცირე 3 წლით.

542

კანონი, ერთმანეთისაგან კონცეპტუალურად მიჯნავს სამუშაოს მაძიებელს და უმუშევარს. კანონპროექტის თანახმად, სამუშაოს მაძიებელი არის პირი, რომელიც აქტიურად ეძებს სამსახურს, შეუძლია მუშაობის დაიწყება მომდევნო ორი კვირის განმავლობაში და დარეგისტრირებულია დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტოს დასაქმების მაძიებელთა ბაზაში. თუმცა უმუშევარი, სამუშაოს მაძიებლისგან განსხვავებით, არ მუშაობს და არც ეძებს სამუშაოს. სწორედ, ამ კატეგორიის პირთა გასააქტიურებლად არის მიმართული სახელმწიფო პოლიტიკა. ამ მიზნით სააგენტო ხელს უწყობს შრომისუნარიან უმუშევარ პირთა დასაქმების მოტივაციის ამაღლებას და მათ გააქტიურებას დასაქმებისა და მომზადება-გადამზადების პროგრამებში ჩართვის კუთხით. კანონპროექტის თანახმად, ამ მიმართულებით სააგენტოს ღონისძიებები შესაძლებელია იყოს ისე როგორც ინდივიდუალური კონსულტაციები და ასევე ფართომასშტაბიანი ცნობიერების ამაღლების კამპანიები.

543

დასაქმების მხარდაჭერა არის საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების საკითხიც. შეთანხმების 227-ე, 229-ე მუხლები, 239 მუხლის h ქვეპუნქტი, 348 მუხლის, 349 მუხლის b, c, d ქვეპუნქტებს, 360 მუხლის a, b ქვეპუნქტების თანახმად ხელისუფლებას აკისრია პოზიტიური ნაბიჯების გადადგმის ვალდებულებები დასაქმების აქტიური პოლიტიკის წარმოებისა საკუთარი მოქალაქეების მიმართ.

8.3. დასაქმების ხელშეწყობის ინსტიტუციური გარანტიები

საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2019 წლის 31 ოქტომბერის ბრძანებით დამტკიცდა სსიპ – დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტოს დებულება, და შესაბამისად, სააგენტომ 2019 წლის 1 დეკემბრიდან დაიწყო ფუნქციონირება.

544

სააგენტოს მიზანია მოსახლეობის შრომისა და დასაქმების ხელშეწყობა.

545

სააგენტოს დებულების თანახმად³⁴⁵ მისი ფუნქციები და უფლებამოსილებებია:

ა) შრომის ბაზრის მომსახურებების გაწევა, მათ შორის:

ა.ა) შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის ღონისძიებების განხორციელება;

ა.ბ) საშუამავლო მომსახურების გაწევა;

ა.გ) სამუშაოს მაძიებელთა და თავისუფალი (ვაკანტური) სამუშაო ადგილების რეგისტრაცია და ამ მიზნით შრომის ბაზრის მართვის საინფორმაციო სისტემის აღმინისტრირება, გამართული ფუნქციონირება;

ა.დ) სამუშაო ძალის შესახებ სტატისტიკური ინფორმაციის მოგროვება და ანალიზი.

ბ) საქართველოს შრომის ბაზარზე მოთხოვნა-მიწოდების მიმდინარე და პერსპექტიული ტენდენციების გამოვლენის მიზნით, კვლევითი საქმიანობის ხელშეწყობა, განხორციელება და ანალიზი;

გ) საქართველოს მოქალაქეების საზღვარგარეთ დროებითი, ლეგალური დასაქმების შესაძლებლობების (ცირკულარული შრომითი მიგრაციის) განვითარების მიზნით, კომპეტენციის ფარგლებში, სახელმწიფოთაშორისი თანამშრომლობის შეთანხმებული მექანიზმების განხორციელება;

დ) კომპეტენციის ფარგლებში, დასაქმების ხელშეწყობის საკითხებზე მარეგულირებელი ნორმატიული აქტების პროექტების მომზადება და/ან მომზადებაში მონაწილეობა;

ე) დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო პროგრამების განხორციელება;

ვ) საქართველოს შრომის ბაზარზე საშუამავლო მომსახურების გაწევის ეფექტურად უზრუნველსაყოფად, ცალკეულ დამსაქმებლებთან, დამსაქმებელთა გაერთიანებებთან და დასაქმების კერძო სააგენტოებთან თანამშრომლობის განვითარება;

ზ) სამუშაოს მაძიებლებისათვის საინფორმაციო და საკონსულტაციო მომსახურებების გაწევა;

თ) სამუშაოს მაძიებელთა პროფესიული მომზადება-გადამზადების ღონისძიებათა ორგანიზება, განხორციელება ან/და განხორციელებაში მონაწილეობა;

ი) დასაქმების ფორუმების ორგანიზება ან/და ორგანიზებაში მონაწილეობა;

³⁴⁵ სსიპ – დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტოს დებულების მე-2 მუხლი.

კ) შრომისა და დასაქმების, მათ შორის, ცირკულარული შრომითი მიგრაციის სფეროში, შესაბამისი საერთაშორისო რეგულაციებისა და ხელშეკრულებებით განსაზღვრული ვალდებულებების შესრულების ხელშეწყობა;

ლ) შრომითი მიგრაციის რეგულირების სამართლებრივი ბაზისა და საჭიროებისამებრ, შრომითი მიგრაციის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკისა და კანონმდებლობის სრულყოფის მიზნით წინადადებების შემუშავება/შემუშავებაში მონაწილეობა;

მ) ცირკულარული შრომითი მიგრაციის სქემებში მონაწილე, საქართველოში დაბრუნებული შრომითი მიგრანტების, ადგილობრივ შრომის ბაზარზე დასაქმების ხელშეწყობა;

ნ) საქართველოში შრომითი იმიგრაციის რეგულირების შესახებ წინადადებების მომზადება/მომზადებაში მონაწილეობა;

ო) შრომითი მიგრაციის სფეროში სავალდებულოდ აღიარებული საერთაშორისო კონვენციების, რეკომენდაციების, შეთანხმებების შესრულება, კომპეტენციის ფარგლებში;

პ) სააგენტოს საქმიანობისა და პროექტების მიმდინარეობის ანგარიშების მომზადება და სამინისტროსათვის წარდგენა;

ჟ) სააგენტოს პროგრამების/პროექტების ფარგლებში მონაცემთა ბაზების შექმნა, დამუშავება, განვითარება და ანალიზი.

546

დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ საქართველოს კანონის ძალაში შესვლის შემდეგ კიდევ უფრო დაკონკრეტდა მისი უფლებამოსილებები. მაგალითად, დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტოსთან დამსაქმებელი ათანხმებს ისეთი სამუშაო გარემოს შექმნა, რომელიც შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირისთვის/სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროების მქონე პირისთვის არის ადაპტირებული (დაცული სამუშაო ადგილი).³⁴⁶ გარდა ამისა კანონის 54-ე მუხლით, დებულებასთან შედარებით, მისი უფლებამოსილებანი კიდევ უფრო გაიზარდა.

547

სააგენტო ასევე ვალდებულია, შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების მიზნით პერიოდულად, არანაკლებ 2 წელიწადში ერთხელ, ჩაატაროს შრომის ბაზრის საჭიროებათა კვლევა. შრომის ბაზრის საჭიროებათა კვლევის შედეგად უნდა დადგინდეს შრომის ბაზარზე მოთხოვნილი პროფესიული ჯგუფები, აგრეთვე შესწავლილი უნდა იქნეს ის უნარები, რომლებსაც დამსაქმებელი

³⁴⁶ დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის 8 ქვეპუნქტი.

მოითხოვს და რომლებიც, შესაბამისად, უნდა ჰქონდეს სამუშაოს მაძიებელს შრომის ბაზარზე დასაქმების მაღალი შესაძლებლობის მოსაპოვებლად. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო სააგენტოს მონაწილეობით ახორციელებს შრომის ბაზრის საჭიროებათა კვლევის შედეგების ანალიზს და უზრუნველყოფს ამ კვლევის შედეგების საჯაროობასა და დაინტერესებული მხარეებისთვის ხელმისაწვდომობას. შრომის ბაზრის საჭიროებათა კვლევის შედეგები გათვალისწინებული უნდა იქნეს შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის დაგეგმვისას და განხორციელებისას.

548

კანონის მე-8 თავი ეძღვნება მთლიანად დასაქმების სისტემას. კანონი ამ თვალსაზრისით თავს უყრის და აერთიანებს დასაქმების ხელშეწყობის ინსტიტუციურ მხარეს. ქმნის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო მექანიზმის და სისტემაში რთავს პარლამენტს, საქართველოს მთავრობას, კერძოდ კი საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის, საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების, საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარებისა და საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროების, სსიპ – საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურს, სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისიას, პროფესიული კავშირს და დამსაქმებელთა ასოციაციას. იმავდროულად, კანონის აღსრულებაში, ჩართული არიან მუნიციპალიტეტის ორგანოები საქართველოს ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ მინიჭებული საკუთარი უფლებამოსილებების ფარგლებში, და ისინი ხელს უწყობენ სააგენტოს რეგიონულ წარმომადგენლობას თავისი უფლებამოსილების განხორციელებაში. დასაქმების ხელშეწყობის სფეროში მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებაა, საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ მე-16 მუხლის მე-4 პუნქტის გათვალისწინებით, სააგენტოს საქმიანობის ხელშეწყობის/მხარდაჭერის მიზნით დასაქმების ხელშეწყობის ღონისძიებების განხორციელება.

549

კანონის 56-ე მუხლი უშვებს დასაქმების ხელშეწყობის საქმიანობით გათვალისწინებული გარკვეული ფუნქციის, გარკვეული კრიტერიუმების დაკმაყოფილების შემთხვევაში (სამუშაოს, მომსახურების) იურიდიული პირისთვის გადაცემას.³⁴⁷

³⁴⁷ დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ საქართველოს კანონის მე-56 მუხლი.

8.4. დასაქმების ხელშეწყობის ღონისძიებები

კანონის მე-4 თავი დეტალურად განსაზღვრავს დასაქმების ხელშეწყობის ღონისძიებებს. 550

დასაქმების ხელშეწყობის ღონისძიებები ემსახურება სამუშაოს მაძიებლის გამოცდილების, განათლების ღონის, პროფესიული პროფილის, უნარების, საჭიროებებისა და მოლოდინების გათვალისწინებით დასაქმებას, ამასთანავე, უმუშევრის მოტივაციას და მისთვის დასაქმებაში ხელის შეწყობას.

აღნიშნული ღონისძიებები ითვალისწინებს 551

- პირის სამუშაოს მაძიებლად რეგისტრაციას,
- სამუშაოს მაძიებლის ინფორმირებას,
- პროფილირებას,
- დასაქმების შესაძლებლობის შეფასებას,
- კონსულტირებას,
- საჭიროების შემთხვევაში კარიერული განვითარების ინდივიდუალური გეგმის შედგენას,
- მოკლევადიანი პროფესიული საგანმანათლებლო კურსის, სხვა საგანმანათლებლო კურსისა და ისეთი ღონისძიებების შეთავაზებას, რომლებიც დასაქმებისა და თვითდასაქმების მიზნით სამუშაოს მაძიებლის გაძლიერებას ემსახურება.

დასაქმების ხელშეწყობის ღონისძიებები მოიცავს აგრეთვე შრომის ბაზრის საჭიროებათა კვლევას და დამსაქმებლისთვის შესაფერისი სამუშაო ძალის მოძიებაში დახმარების გაწევას. 552

კანონის მეოთხე თავში არის განმარტებული თითოეული ღონისძიება. კანონი ასევე ითვალისწინებს დამსაქმებლის ხელშეწყობას. აღნიშნული მოიაზრებს, რომ მას მიეწოდება ინფორმაცია იმ სამუშაოს მაძიებლის შესახებ, რომელიც შესაბამისი ვაკანსიის მოთხოვნებს აკმაყოფილებს. სააგენტო დამსაქმებლის კონსულტირებას ახორციელებს აგრეთვე სამუშაოს მაძიებლის შერჩევის პროცესში. 553

შრომის ბაზარზე, კანონის სიახლედ შეიძლება შეფასდეს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის, შრომის ბაზარზე უპირატესი უფლებით სარგებლობა. სააგენტო აღრიცხავს იმ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს, რომლებიც მას მიმართავენ, და აგროვებს მათი დასაქმებისთვის საჭირო მონაცემებს. ეს მონაცემები მოიცავს შესაბამისი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის საიდენტიფიკაციო 554

დეტალებს, ინფორმაციას მისი შრომითი შეზღუდვებისა და შესაძლებლობების შესახებ (მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობის გათვალისწინებით) და ღოკუმენტაციას, რომლის საფუძველზედაც იგი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირად იქნა მიჩნეული.

შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირს აქვს პროფესიული რეაბილიტაციის უფლება. ამ უფლების განხორციელებას უზრუნველყოფს სააგენტო.³⁴⁸

555 შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირს შეუძლია ისარგებლოს მოკლევადიანი პროფესიული საგანმანათლებლო კურსით. აღნიშნული წარმოადგენს მიზნობრივ ღონისძიებას, რომელიც ემსახურება შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის შესაფერისი სამუშაოსთვის მომზადებას და მის მიერ ცოდნისა და უნარების, მათ შორის, შერჩეული სამუშაოს შესრულებისთვის საჭირო უნარების, შეძენას.

556 იმავდროულად მნიშვნელოვანი სიახლეა, დაცული სამუშაო ადგილის ინსტიტუტის დამკვიდრება.³⁴⁹ დაცულ სამუშაო ადგილს ქმნის დამსაქმებელი სააგენტოსთან შეთანხმებით, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირისთვის/სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროების მქონე პირისთვის ადაპტირებული სამუშაო გარემოს შესაქმნელად. სააგენტოს უფლება აქვს, რომ დაცული სამუშაო ადგილის, სამუშაო გარემოს ადაპტირებისთვის ან შექმნისთვის განახორციელოს დამსაქმებლის სუბსიდირება. მაგრამ იმ პირობით, რომ ეს სამუშაო გარემო სულ მცირე 3 წელს უნდა ფუნქციონირებდეს.

557 დაცული სამუშაო ადგილი შეიძლება აგრეთვე იყოს ისეთი სპეციალური ვაკანსია, რომელსაც მხოლოდ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი/სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროების მქონე პირი დაიკავებს. დაცული სამუშაო ადგილისთვის დამსაქმებლის სუბსიდირება დამსაქმებელსა და სააგენტოს შორის წინასწარ წერილობით უნდა იყოს შეთანხმებული.

558 კანონის მე-7 თავი მთლიანად ეძღვნება შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის განხორციელებას, მის ანალიზსა და დაგეგმვას. კანონი განსაზღვრავს სახელმწიფოს წამყვან როლს და აცხადებს, რომ სახელმწიფო ახორციელებს შრომის ბაზრის აქტიურ პოლიტიკას. მისი განხორციელებისთვის საქართველოს მთავრობა ქმნის უწყებათაშორის საკოორდინაციო მექანიზმს. საკოორდინაციო მექანიზმით შრომის

³⁴⁸ აღნიშნული პირის პროფესიული რეაბილიტაცია მოიცავს კარიერული განვითარების ინდივიდუალური გეგმის შედგენას და ამ კანონით დადგენილი სხვა ღონისძიებების განხორციელებას, სამუშაოს ან სხვა შემოსავლიანი საქმიანობის შერჩევას, სამუშაოს შეცვლის ან შენარჩუნების მიზნით მოკლევადიანი პროფესიული საგანმანათლებლო კურსის შეთავაზებას.

³⁴⁹ დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ საქართველოს კანონის 35-ე მუხლი.

ბაზრის აქტიური პოლიტიკის დაგეგმვისას საქართველოს მთავრობა უზრუნველყოფს მოთხოვნილი სამუშაო ადგილების რაოდენობასა და უმაღლესი განათლებისა და პროფესიული განათლების სფეროებში არსებული სამუშაო ადგილების რაოდენობას შორის ბალანსის მიღწევას.

8.5. მინიმალური ხელფასის შემოდების იდეა, მინიმალური ხელფასი როგორც დასაქმების ხელშეწყობის მექანიზმი

მინიმალური ხელფასის გონივრული ოდენობის შესახებ პოლიტიკურმა აზრთა სხვადასხვაობამ ბოლო წლებში საკმაო ყურადღება მიიქცია. 559

მინიმალური ხელფასის დადგენის მიმართულებით, მნიშვნელოვანი მცდელობაა დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ საქართველოს კანონის ჩანაწერი შესაფერისი სამუშაოს განმარტებასთან დაკავშირებით. აღნიშნული კანონის ფარგლებში, სააგენტოს მიერ დასაქმებულ პირს უნდა მიეცეს შესაფერისი სამუშაო.³⁵⁰ ეს უკანასკნელი განმარტებულია როგორც: – ისეთი სამუშაო, მათ შორის, დროებითი სამუშაო, რომელიც შეესაბამება პირის განათლებას, პროფესიას, მის მიერ გავლილ მოკლევადიან პროფესიულ საგანმანათლებლო კურსს ან/და მის პროფესიულ გამოცდილებას, პირის ჯანმრთელობის მდგომარეობასა და ფიზიკურ შესაძლებლობებს, რომლებიც მას სამუშაოს შესასრულებლად მოეთხოვება, ამასთანავე, სრულგანაკვეთიანი სამუშაოს შესრულებისთვის განსაზღვრული და დარიცხული შრომის ანაზღაურება იმ დროისთვის ქვეყანაში დადგენილ საარსებო მინიმუმს ორჯერ მაინც უნდა აღემატებოდეს. 560

მინიმალური ხელფასის და საარსებო მინიმუმის განსაზღვრა და მათი რეალური სოციალური და ეკონომიკური ღირებულების დადგენა ბოლო წლების განმავლობაში ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს თემად გვეკლინება. დღეისთვის საქართველოში ძალაშია საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 4 ივნისის ბრძანებულება №351 მინიმალური ხელფასის ოდენობის შესახებ. რომელიც თვიურ მინიმალურ ხელფასს განსაზღვრავს 1. მინიმალური ხელფასი 20 ლარის ოდენობით. 561

საქართველოში რამდენჯერმე იყო მინიმალური ხელფასის შემოდების ინიციატივა. საქართველოს პროფკავშირების ინიციატივით, მინიმალური ხელფასი თვეში 320 ლარით უნდა განისაზღვროს, ხოლო ყოფილი დეპუტატის ბექა ნაცვლიშვილის მიერ 2019 წელს მომზადებული კანონპროექტის მიხედვით კი, 520 ლარი და 91 თეთრით. 562

³⁵⁰ დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის ფ) ქვეპუნქტი.

563 2018 წელს მოქალაქის საკანონმდებლო წინადადება დასაქმებულთათვის მინიმალურ საათობრივ ანაზღაურებად 5 ლარს გულისხმობდა, რაც კვირაში 40 საათიანი სამუშაო პირობებში თვეში მინიმალური ხელფასი 800 ლარს უდრის, ხოლო 48 საათიანი სამუშაო პირობებში - 960 ლარს. ბოლო ინიციატივას მისი მაღალი ზღვარის გამო დიდი გამოხმაურება არც ჰქონია.

564 ქვეყანაში გაბატონებული მიდგომა თითქოსდა მინიმალური ხელფასის დაწესებით მოხდება ინვესტიციების შემოსვლის შეჩერება და არსებული ბიზნესის გაქრობა საფუძველს მოკლებულია და არ შეესაბამება არსებულ რეალობას. პირიქით, რეგულაციების არ არსებობა, მათ შორის, მინიმალურ ხელფასთან მიმართებით კონკრეტული პოლიტიკის არ არსებობა იწვევს არასტაბილურობის შეგრძნებას. უნდა აღინიშნოს, რომ ბიზნეს სექტორის წარმომადგენლებთან პროფკავშირების შეხვედრების შემდგომ გამოიკვეთა, რომ რიგმა კომპანიებმა საქართველოში ინვესტიციების განხორციელებაზე უარი სწორედ იმიტომ განაცხადეს, რომ არ არსებობდა კონკრეტული რეგულაციები, რომელიც ქაოტურობის აღმოფხვრას და სტაბილურობის განცდას შექმნიდა. უფრო მეტიც, უნდა აღინიშნოს, რომ თავად, ბიზნესკომპანიებიც კი მოუწოდებენ ხელისუფლებას გადახედოს მინიმალური ხელფასის პოლიტიკას და მინიმალური ხელფასი გაზარდოს იმგვარად, რომ დააკმაყოფილოს საქართველოს მოქალაქის ღირსეულ პირობებში ცხოვრების უფლება.³⁵¹ ამის ნათელი დემონსტრირებაა, „ადიდასის“, „ნაიკის“, „ნიუ ბალანსის“ და „პუმას“ კორპორაციების (policy brief)³⁵² ხელმძღვანელების ოფიციალური კოლექტიური წერილი საქართველოს მთავრობისადმი, რომლითაც მათ 2015 წლის აგვისტოში მოითხოვეს ჩვენი ქვეყნის სამკერვალო სექტორში მინიმალური ხელფასის გაზრდა, რათა საქართველოში მომუშავე მათ კონტრაქტორ ფირმებს აღარ მიეცეთ ტექსტილის სფეროში დასაქმებული პირების ექსპლუატაციის შესაძლებლობა.

565 შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის ექსპერტთა კომიტეტის განმარტებით „მინიმალური ხელფასი ეს არის თანხის ის მინიმალური ოდენობა, რომელიც გადახდილ უნდა იყოს მუშაკისათვის გარკვეული პერიოდის განმავლობაში სამუშაოს შესრულებისათვის ან მომსახურების გაწევისათვის, რომელიც დაანგარიშებულ უნდა იქნეს მუშაკის მიერ სამუშაოს შესრულებაზე დახარჯული დროის ან მიღებული შედეგის შესაბამისად. მინიმალური ხელფასი არ შეიძლება შემცირდეს

³⁵¹ მინიმალური ხელფასის პოლიტიკის შესაბამისობის შემოწმება საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისა და საერთაშორისო ვალდებულებების ქრილში ფრიდრიხ ებერტის ფონდის მხარდაჭერით, საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანება, და საქართველოს სახალხო დამცველის ოფისი. <http://gtuc.ge>.

³⁵² Fair Labor Association policy brief <http://www.fairlabor.org/report/outdated-legal-minimum-wage-garmentworkers-georgia>.

ინდივიდუალური ან კოლექტიური ხელშეკრულებით, იგი განისაზღვრება კანონით და მისი ოდენობა, კონკრეტული ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური მდგომარეობის გათვალისწინებასთან ერთად, უნდა ფარავდეს მუშაკის და მისი ოჯახის მინიმალურ მოთხოვნებს“. ³⁵³ მინიმალურ ხელფასთან დაკავშირებით შსო-ს მიერ მიღებული კონვენციებისა და რეკომენდაციების შესაბამისად, მინიმალური ხელფასის განსაზღვრის მიზნები არის მუშაკთა დაცვა გაუმართლებლად დაბალი ხელფასებისგან, სიღარიბის დაძლევა, სიღარიბის დონის შემცირება, მუშაკების და მათი ოჯახების მინიმალური მოთხოვნილებების დაკმაყოფილება, მუშაკთა სოციალური დაცვის გარკვეულწილად უზრუნველყოფა მინიმალური დასაშვები ხელფასის დაწესებით, ხელფასის საერთო დონის გაზრდა და ეროვნული შემოსავლის სამართლიანი განაწილება, ხელფასებს შორის უთანასწორობის აღმოფხვრა, განსაკუთრებით ქალსა და მამაკაცს შორის, რომელიც საქართველოში სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებით 40%-ს შეადგენს. ³⁵⁴

1970 წელს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონფერენციის მიერ მიღებულ იქნა #131 კონვენცია მინიმალური ხელფასის დაწესების შესახებ და #135 რეკომენდაცია. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ #131 კონვენცია მიზნად არ ისახავს მინიმალურ ხელფასთან დაკავშირებული კონვენციების გადახედვას. შსო-ს #26 და #99 კონვენციები დარჩა ღიად რატიფიცირებისათვის იმ ქვეყნებისათვის, რომელთაც არ აქვს შესაძლებლობა უზრუნველყონ #131 კონვენციაში მითითებული სტანდარტების დაცვა. დღეის მდგომარეობით შსო-ს #26 კონვენცია რატიფიცირებულია 105 ქვეყნის მიერ, ხოლო #131 კონვენცია 53 ქვეყნის მიერ. საქართველოს არცერთი ზემოაღნიშნული კონვენცია რატიფიცირებული არ აქვს.

566

საარსებო მინიმუმის გაანგარიშების სხვადასხვა მეთოდია შემოთავაზებულია. ერთ-ერთი ყველაზე გონივრული მეთოდია, ³⁵⁵ როცა გაანგარიშებისას უნდა მოხდეს სამომხმარებლო კალათისა და არასასურსათო ხარჯების წილის გათანაბრება და 50%/50% პროპორციით გადანაწილება. ეს იქნება ადამიანის ღირსეული ცხოვრების

567

³⁵³Minimum wage systems, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_235287.pdf გვ.19. (ნანახია: 10.03.2023).

³⁵⁴ იხ. დეტალურად: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_235287.pdf (ნანახია: 10.03.2023).

³⁵⁵ მინიმალური ხელფასის პოლიტიკის შესაბამისობის შემოწმება საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისა და საერთაშორისო ვალდებულებების ჭრილში ფრიდრიხ ებერტის ფონდის მხარდაჭერით, საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანება, და საქართველოს სახალხო დამცველის ოფისი. გვ. 29 <http://gtuc.ge>.

უზრუნველსაყოფად წინ გადადგმული ნაბიჯი, რადგან ადამიანებს გამოუთავი-
სუფლდებათ მეტი სახსრები კულტურაზე, განათლებაზე და პიროვნულ განვი-
თარებაზე ზრუნვისათვის.

568

მინიმალური ხელფასი შემოსავლის განაწილების ცვლილებას ახდენს მინიმუმ 3
გზით:

1. ამცირებს იმ სამუშაო ძალის რაოდენობას, რომელიც მინიმალურ ხელფასზე
დაბალ ანაზღაურებას იღებს.
2. ზრდის დასაქმებულთა წილს, რომლებიც ზუსტად მინიმალურ ხელფასს
იღებენ.
3. იმ დასაქმებულთა ხელფასის ცვლილება, რომელთა ხელფასებიც
მინიმალურ ხელფასზე ზევით იყო

569

საერთო ჯამში და განსაკუთრებით გრძელვადიან პერსპექტივაში მინიმალური
ხელფასის დაწესებას ექნება დადებითი ეფექტი, როგორც დასაქმებულებისთვის, ისე
ეკონომიკისთვის. მოსაზრებას ადასტურებს ბოლო წლების საზოგადოებრივი აზრის
კვლევები, რომლის მიხედვითაც გამოკითხულთა უმრავლესობა მომხრეა, რომ
მინიმალური ხელფასი კანონით დაწესდეს. ფრიდრიხ-ებერტის ფონდის
ინიციატივით ჩატარებული კვლევის შედეგები აჩვენებს, რომ მინიმალური ხელფასის
იდეას ქვეყანაში მაღალი მხარდაჭერა აქვს. მნიშვნელოვანია, რომ რესპონდენტები,
რომლებიც სხვადასხვა სოციალურ-ეკონომიკურ ჯგუფსა თუ პარტიების მხარდამ-
ჭერებს წარმოადგენენ, ემხრობიან მინიმალური ხელფასის რეგულაციას.³⁵⁶
აღნიშნული კვლევის შედეგებიდან, ასევე საინტერესოა, რომ მინიმალური ხელფასის
გონივრული ოდენობის აღქმა სოციოდემოგრაფიულ ჯგუფების მიხედვით არ
განსხვავდება. თუმცა ეკონომიკური კეთილდღეობის თვალსაზრისით შედარებით
უფრო მაღალ საფეხურზე მყოფი რესპონდენტები საშუალოდ უფრო მაღალ
მაჩვენებლებს ასახელებდნენ, ვიდრე - უფრო ღარიბი ადამიანები.³⁵⁷

570

ასევე საინტერესო შედეგები იქნა მიღებული ფრიდრიხ-ებერტის ფონდის მიერ
ინიცირებული „საქართველოში მინიმალური ხელფასის ზრდის გავლენის შეფა-
სებით“. ³⁵⁸ როგორც ამ კვლევამ წარმოაჩინა, საქართველოში უაღრესად

³⁵⁶ „მინიმალური ხელფასი საქართველოში“ სამწლიანი ფართო საზოგადოებრივი მხარდაჭერის
შეფასება, ივლისი 2022. გვ. 2. გამომცემელი: ფრიდრიხ-ებერტის ფონდი და <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/19910.pdf> (ნანახია 07.05.2023)

³⁵⁷ იქვე გვ. 8.

³⁵⁸ იხ. „საქართველოში მინიმალური ხელფასის ზრდის გავლენის შეფასება“. თბილისი 2019.
<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/14971.pdf> (ნანახია 07.05.2023).

მნიშვნელოვანია და მიზანშეწონილია ახალი მინიმალური ხელფასის დადგენა. ეს დაეხმარება ქვეყანას ევროპული მისწრაფებების რეალიზაციაში; აღსანიშნავია, ასევე, საერთაშორისო მხარეების მიერ მტკიცედ გაცხადებული ადამიანის უფლებების, აგრეთვე, მდგრადი ეკონომიკური განვითარების ასპექტები.³⁵⁹ საინტერესოა, რომ საერთაშორისო კვლევების მიხედვით, მინიმალური ხელფასის გაზრდით, ხელფასის ქვედა ზღვარი არაფორმალურ სექტორშიც გაიზრდება. კანონმდებლობის სათანადო აღსრულების შემთხვევაში, არაფორმალური სექტორი არ იქნება იმდენად ძლიერი, რომ დიდი გავლენა მოახდინოს ხელფასის დადგენის კუთხით მოთხოვნასა და მიწოდებაზე, ამდენად, არაფორმალურ სექტორშიც, დასაქმებულების შრომის ანაზღაურება არ იქნება მინიმალურ ხელფასზე ნაკლები. ამას გარდა, არასაკმარისად ძლიერი აღსრულების შემთხვევაში, თუ შრომის ბაზარზე არსებობს დასაქმების სხვა შესაძლებლობები, სადაც დასაქმებული მინიმალურ ხელფასს მიიღებდა, როგორც წესი, დაბალანაზღაურებადი დასაქმებულები, არაფორმალურ სექტორებშიც, მოითხოვენ სულ მცირე მინიმალური ხელფასის ოდენობის შრომის ანაზღაურებას, რასაც, შესაბამისად დაუკმაყოფილებენ კიდევ.³⁶⁰ ასევე აღსანიშნავია, რომ შედარებით მაღალი მინიმალური ხელფასის შემთხვევაში გაიზრდება ასევე ოჯახების შემოსავალი და მოთხოვნა გარკვეულ სამომხმარებლო საქონელზე, რაც კიდევ უფრო გამოაცოცხლებს ეკონომიკის კონკრეტულ დარგებს, შედეგად მოყვება დამატებითი ხარჯვა, დამატებითი სამუშაო ადგილების შექმნა, ზოგადად ცხოვრების დონის გაუმჯობესება. გაუმჯობესდება მინიმალური ხელფასის მიმღები დასაქმებულების და ოჯახის წევრების ჯანმრთელობის მდგომარეობა და მრავალი სოციალური ფაქტორი, ვინაიდან ოჯახებს ექნებათ უფრო მეტი სახსრები უკეთესი კვების, სანიტარიული პირობების უზრუნველყოფისათვის და სხვა ძირითად საჭიროებებზე დასახარჯად.³⁶¹

571

შემაჯამებლად, უნდა ითქვას, რომ ღირსეული მინიმალური ხელფასის დაწესება დადებითად იმოქმედებს ათობით ათას მოქალაქეზე, ბიზნესის წარმოების კუთხით სერიოზული გართულებების გარეშე და ხელს შეუწყობს სოციალური სამართლიანობის განცდის დამკვიდრებას. გარდა ამისა ზრდას გარკვეული დადებითი ეფექტი შეიძლება ჰქონდეს, ვინაიდან იგი სთავაზობს დასაქმებულს „ღირსეულ“ ანაზღაურებას, ამასთან ერთად არსებობს სტიმული, რომ მეტად ეფექტურად იმუშაოს ადამიანმა და შექმნას უფრო მეტი დოვლათი, მინიმალური ხელფასი უზრდის შემოსავალს დასაქმებულს და მას მეტი საშუალება, რესურსი უზრდობა, რაც საშუალებას აძლევს დაზოგოს მეტი და ამ შემთხვევაში იზრდება

³⁵⁹ იქვე. ძირითადი მიგნებები, გვ.2
³⁶⁰ იქვე. გვ.5
³⁶¹ იქვე, გვ.6

ინვესტიციები, გაზრდილი მოხმარება კი ეკონომიკას უფრო აჯანსაღებს და ავითარებს. ამასთანავე მინიმალური ხელფასის გაზრდის მთავარი მიზეზი არის სიღარიბის შესაძლო შემცირება, ვინაიდან შემოსავალი უზრდებათ დაბალშემოსავლიან ოჯახებს. აქვე უნდა აღინიშნოს ის რისკიც რომ მინიმალური ხელფასის დაწესება სავარაუდოდ გაზრდის უმუშევრობის დონეს. ასეთ დროს, დამსაქმებლები ცდილობენ, რომ კონკრეტულ სამუშაოზე კადრები შეამცირონ, ან დასაქმებულებს გაუზარდონ სამუშაო საათები. თუმცა ამ არგუმენტის საპირისპიროდ უნდა ითქვას, რომ არა მხოლოდ აღნიშნულ შემთხვევაში არამედ დამსაქმებლები, ყველა შემთხვევაში ცდილობენ, ზოგადად ცდილობენ, მითუმეტეს საქართველოს დაურეგულირებელი ბაზრის პირობებში, მიიღონ ნაკლები დანახარჯით მეტი შემოსავალი. ისინი მინიმალური ხელფასის დაწესების გარეშე, ზუსტად ისე ასაქმებენ და ექცვიან დასაქმებულს, როგორც მოექცეოდნენ მინიმალური ხელფასის პირობებში. რადგან ამ დროს მათი მოგება იზრდება, და ეს არის ბიზნესის მთავარი პრინციპი: ნაკლები დანახარჯით მეტი შემოსავალი. ეს პრინციპი არ იცვლება არც მინიმალური ხელფასით და არ მის გარეშე.

572

მინიმალური ხელფასის დაწესებით გამოწვეული უარყოფითი და დადებითი ეფექტების შედარებით შეიძლება ითქვას, რომ უარყოფითი ეფექტი შედარებით მცირეა, და მას გადაწონის მისი დადებითი ეფექტები. შესაბამისად, რეკომენდირებულია, რომ საქართველოს პარლამენტმა განახორციელოს მინიმალური ხელფასის დაწესების შესახებ შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 1970 წლის #131 კონვენციის რატიფიცირება და საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს შრომის კოდექსში“ შეტანილი იქნეს ცვლილება და მას დაემატოს მინიმალური ხელფასის დეფინიცია, ხოლო მინიმალური ხელფასის ანაზღაურებაზე კონტროლი უნდა განახორციელოს შრომის სახელმწიფო ინსპექციამ, რომელსაც უნდა გააჩნდეს ბერკეტი გამოავლინოს დარღვევა და დარღვევის აღმოჩენის შემთხვევაში გაატაროს დამრღვევის მიმართ კონკრეტული სანქციები.

თავი 9. სოციალური დაცვა საჯარო სამსახურში

9.1. საჯარო სამსახური, როგორც სოციალური დაცვის გარანტი

ბოლო 10 წლის განმავლობაში ჩვენს ქვეყანაში მიმდინარე რეფორმებიდან ყველაზე წარმატებულ რეფორმად საჯარო სამსახურის რეფორმა შეიძლება მივიჩნიოთ, რომელიც არაერთხელ გამხდარა პოზიტიური შეფასების ობიექტი საერთაშორისო ორგანიზაციების მხრიდან.³⁶² რეფორმის ფარგლებში შეიცვალა საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი კანონმდებლობა, შეიქმნა ახალი სამართლებრივი საფუძვლები, განისაზღვრა საჯარო მოსამსახურის ცნება და საჯარო სამსახურის ფარგლები და რაც მთავარია, დაკონკრეტდა, როგორც საჯარო სამსახურის პრინციპები, ასევე საჯარო მოხელეთა უფლებები და მოვალეობები.

ზოგადად აღსანიშნავია, რომ მოხელეთათვის სოციალური უფლებების მინიჭებამ უდიდესი გავლენა იქონია მსოფლიოს განვითარებაზე, განსაკუთრებით კი საჯარო სექტორის მდგრადობაზე. სოციალურად დაცული სტატუსის მქონე მოხელე საჯარო სამსახურის მდგრადობის გარანტიად იქცა, ხოლო თავად საჯარო სამსახურის მდგრადობამ კი მსოფლიოს მრავალი განვითარებული ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური პროგრესი განაპირობა. თუ საჯარო სამსახურის ისტორიას ჩავუღრმავდებით, ვნახავთ, რომ საჯარო სამსახურის სოციალური პოლიტიკის ორიენტირები, გავლენას ახდენდა კონკრეტული ქვეყნის შიდა პროცესებზე, თუმცა ასევე ირიბად განაპირობებდა გლობალური მასშტაბის ტრანსფორმაციას რეგიონისა თუ მსოფლიოს მასშტაბით. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ მსოფლიოს რეგიონებისგან განსხვავებით, ევროპა და ევროპის ქვეყნების კანონმდებლობა გამოირჩევა მათ შორის საჯარო სამსახურში სოციალური ზრუნვისა და კეთილდღეობის პოლიტიკის დამკვიდრების განწყობებით. ამასთან, სოციალურად დაცული სტატუსის მქონე მოხელის ცნება, მოხელის ვებერიანული დეფინიცია და განმარტება, სწორედ ამ კეთილდღეობის, სოციალური გარანტიების იდეებითაა გამსჭვალული და საჯარო სამსახურის ბიუროკრატიული შტოს დაცულობის ხარისხს განამტკიცებს.

საქართველოს მაგალითზე უნდა ითქვას, რომ სოციალისტური სისტემის რღვევის შემდგომ არათანმიმდევრულმა რეფორმებმა, რომლის შედეგადაც მივიღეთ მრავალწლიანი ეკონომიკური რეცესია, ცხოვრების დონის მკვეთრი დაცემა და მოსახლეობის ცხოვრების ხარისხის გაუარესება გამოიწვია, რამაც მძიმე გავლენა

³⁶² შეფასებებზე მოკლე ინფორმაცია იხ. საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის განხორციელების წლიური ანგარიში, იანვარი-დეკემბერი 2020

იქონია მათ შორის საჯარო სამსახურსა და თითოეული მოხელის მდგომარეობაზე. ფუნქციათა აღრევამ, არათანმიმდევრულმა და არასისტემურმა რეფორმებმა განაპირობეს სოციალური დაზღვევის, სოციალური უზრუნველყოფისა და სოციალური დაცვის ელემენტების შემცველი გაურკვეველი სისტემის წარმოშობა, რომელიც პოზიტიურის ნაცვლად ნეგატიურ ზეგავლენას ახდენდა სექტორზე და მისი მედეგობის გარანტიად ვერანაირად ვერ შეფასდებოდა. ამასთან, სოციალური რისკების ჩამონათვალის გაფართოებამ გარდაუვალი გახადა საჯარო სამსახურის წინაშე ისეთი თვალნათელი გამოწვევების წარმოშობა, როგორცაა კორუფცია და ნეპოტიზმი, პატრონაჟი, პოლიტიკური ზეგავლენის მქონე საჯარო სამსახური და მოხელე.

576

ევროპული და ევროატლანტიკური მიმართულებით აღებული კურსი ჩვენი ქვეყნისთვის ნიშნავს მათ შორის იმ ევროპული მიდგომებისა და ღირებულებების გათავისებას, რომელიც საჯარო სამსახურის ევროპული მმართველობის სტილისთვისაა დამახასიათებელი. შესაბამისად, ბოლო 10 წლის განმავლობაში ქვეყნის მიერ გადადგმულმა ნაბიჯებმა ევროპული სტილისა და ღირებულებების საჯარო სამსახურის ჩამოსაყალიბებლად, მნიშვნელოვანი ბიძგი მისცა ტრანსფორმაციის პროცესს. ამასთან უნდა აღინიშნოს, რომ მხოლოდ სამართლებრივ ნორმებსა და სტრატეგიებში გაწერილი სოციალური გარანტიების სულისკვეთება საკმარისი არაა შედეგის მისაღებად. მეტწილად მნიშვნელოვანია სწორი სტრატეგია მათი იმპლემენტაციისთვის და რაც მთავარია, თითოეული მოხელის ცნობიერების ამაღლება მათი სოციალური გარანტიების გამყარების უზრუნველსაყოფად. მნიშვნელოვანია საჯარო მოხელეთა სოციალური უფლებების გარანტიებისთვის თავად მოხელეთა ჩართულობა და აქტიურობა. მათ მიერ სოციალურ საკითხებზე დაწყებული ღია დისკუსია აუცილებლად გახდება სახელმწიფოს მხრიდან მნიშვნელოვანი და ხელშესახები გარანტიების სამართლებრივად გამყარების წინაპირობა. შესაბამისად, სოციალური უფლებები მოხელეთა შემთხვევაში არ დარჩება მხოლოდ კანონში გაწერილ ნორმებად და მათი რეალური დანიშნულება ცხოვრების ყველა დონეზე ხელშესახები გახდება. შესაბამისად, სწორედ სოციალურად დაცული მოხელე და სოციალური გარანტიებით აღჭურვილი საჯარო სამსახურია ქვეყნის დემოკრატიულობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი განმაპირობებელი ფაქტორი, რაც მომავალში აუცილებლად შექმნის კეთილდღეობის წინაპირობას. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ ეკონომიკური წარმატებები ვერ იქნება სტაბილური და ვერ მიგვიყვანს ცხოვრების უკეთეს პირობებამდე, თუკი არ მოწესრიგდა სოციალური ინფრასტრუქტურა, არ განვითარდა ადამიანური რესურსი,

თუკი საზოგადოებაში არ გაჩნდა ნდობისა და დემოკრატიული იდენტურობის შესაბამისი ღონეები. პერსპექტივაში ეს ფაქტორები უნდა იქცეს გრძელვადიანი განვითარების წინაპირობად. დღეს, როდესაც ამ სახელმძღვანელოზე მიდის აქტიური მუშაობა, სიამაყით შეიძლება ითქვას, რომ საჯარო სამსახურში მოხელის ეკონომიკურმა გარანტიებმა 2017 წლიდან მნიშვნელოვანი პროგრესი განიცადა. „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღებით მოწესრიგდა საჯარო სექტორის ეკონომიკური გარანტიების შინაარსი და ამან ერთგვარი ბიძგი მისცა მათ შორის სოციალური დაცულობისა და მოხელეთა სოციალური გარანტიების შექმნას ჩვენს ქვეყანაში. ეტაპობრივად, საჯარო სამსახურში შეიმჩნევა ტენდენცია მოხელეთა დაცულობის განცდის, რაც, რა თქმა უნდა, ერთგვარი განმაპირობებელია საერთო კეთილდღეობისა.³⁶³

იმისათვის, რომ საჯარო სამსახურის კონტექსტში დავინახოთ სოციალური მდგრადობის მნიშვნელობა, აუცილებელია კეთილდღეობის ცნების განმარტებას და ვუბრუნდეთ. კერძოდ, კეთილდღეობის ცნების ქვეშ იგულისხმება გარკვეული ობიექტური ცხოვრების პირობებით შექმნილი „ინდივიდუალური კეთილდღეობა“, დაფუძნებული მოქალაქეთა სუბიექტურ შეფასებაზე; საჯარო სამსახურის ფარგლებში კი აღნიშნული დაფუძნებულია მოხელეთა სუბიექტურ შეფასებაზე. ევროკავშირის სოციალურ ინდიკატორთა არსებულ სისტემაში, ინდიკატორთა უმეტესობა ზომავს ხარისხს, რომლის მიღწევაც ხდება საჯარო სამსახურში, მოხელეთა საერთო კეთილდღეობისკენ მიმართული ღირებულებებისა და მიზნების განხორციელებისას. იმისათვის რომ მოხერხდეს საქართველოს საჯარო სამსახურის სოციალური დაცვის მაჩვენებლების შედარება ევროკავშირის ქვეყნების ანალოგიურ მაჩვენებლებთან, პირველ რიგში, უნდა მოხდეს სოციალური ინდიკატორების სისტემის ფორმირება და ევროკავშირის ერთიან სისტემაში ჩართვა. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია საქართველოს საჯარო სამსახურის სტატისტიკის მაჩვენებლებში ისეთი სოციალური ინდიკატორების ჩართვა, რომლებიც შემდეგ 4 ძირითად კატეგორიაშია გაერთიანებული: 1. სახელფასო პოლიტიკა საჯარო სამსახურში და მასში სოციალური რისკების ჩართვა; 2. ადამიანური კაპიტალის განვითარება; 3. საჯარო სექტორში დასაქმების და კარიერული განვითარების სამართლიანი სისტემა; 4. თანასწორობა როგორც გენდერის ნიშნით ასევე, თანაბარი შესაძლებლობები შშმ პირ მოხელეთა, ეთნიკური უმცირესობებისა და სხვა მნიშვნელოვანი ფაქტორების გათვალისწინებით. კარგი იქნება, თუ ევროპული კანონმდებლობის ჰარმონიზაციისა და ორგანიზაციულ-სტრუქტურული რეფორმების პარალელურად, საჯარო

577

³⁶³ სხვადასხვა კვლევა იხ. <http://www.csb.gov.ge/media/3220/5645.pdf>; (ნანახია 02.02.2023).

სამსახურის სტატისტიკის მეთოდოლოგიაც ნელ-ნელა დაუახლოვდება ევროპულ სტანდარტს. მართალია, ამ მიმართულებით რეფორმები დაწყებულია, მაგრამ მონაცემთა შეგროვებისა და ანალიზის სისუსტე, არ იძლევა დღემდე შესაბამისი სარწმუნო ინფორმაციის მიღების შესაძლებლობას.

578

აღსანიშნავია, რომ ისეთ პირობებშიც კი, როდესაც დასაქმებულთა უფლებები კანონით არაა სათანადო დონეზე დაცული, ან კანონში არსებული გარანტიების იმპლემენტირება ვერ ხერხდება მოხელეთა ცნობიერების დაბალი დონისა თუ სხვადასხვა გარე ფაქტორის გათვალისწინებით, ძლიერი პროფკავშირებში გაერთიანება საუკეთესო გამოსავალია. ამასთან, საჯარო სამსახურისა და სოციალური დაცვის სისტემებს თუ გადავავლებთ თვალს, მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნის მაგალითზე დაყრდნობით, შესაძლოა დავასკვნათ, რომ მაგალითად, სკანდინავიური მოდელის ფარგლებში ყველაზე უკეთ ხერხდება შემოსავლების განაწილება და ამ მოდელის წარმატების წინაპირობას თავად მაღალორგანიზებული საზოგადოება და საჯარო სექტორი ქმნის, რომელიც ზრუნავს საერთო კეთილდღეობის ამოღებაზე. ამასთან, ლიბერალური მოდელის მქონე სახელმწიფოებს ახასიათებთ ნაკლები ჩარევა საბაზრო პროცესებში და სანაცვლოდ საზოგადოების როლის გაზრდა. სახელმწიფო (აშშ, დიდი ბრიტანეთი) მხოლოდ მწყობრი საკანონმდებლო რეგულირებისა და ხელშემწყობი გარემოებების ჩამოყალიბებით უწყობს ხელს საჯარო სექტორის სოციალური დაცვის სისტემის გარანტირებას. სოციალურ-დემოკრატიული მოდელის მქონე ქვეყნებისგან განსხვავებით, ლიბერალურ სახელმწიფოებს არ აქვთ ძლიერი სოციალური კანონმდებლობა, მათ შორის არც საჯარო სამსახურის სფეროში და პროფკავშირების როლიც შედარებით სუსტია ქვეყნის საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში. რაც შეეხება კონსერვატორული სოციალური მოდელის მქონე ქვეყნებს და კარიერული საჯარო სამსახურის სისტემის მქონე სახელმწიფოებს, სახელმწიფო ჯერ კიდევ რჩება მათ უმეტეს ნაწილში ერთადერთ გარანტიად სოციალური დაცვისა და საჯარო სამსახურის გარანტიების სფეროში.

9.2. სოციალური დაცვის იდეიდან ნაწარმოები საჯარო მოხელის ცნება

579

როგორც წინა თავში აღინიშნა, სოციალური დაცვა ძლიერი საჯარო სამსახურის ერთ-ერთ გარანტიას წარმოადგენს. სოციალური დაცვის იდეა და მისი შინაარსი განმაპირობებელია საჯარო მოხელის ცნების შინაარსით, რომელიც არამარტო ჩვენს კანონმდებლობაში, არამედ ბევრი დასავლური ქვეყნის კანონმდებლობაშიც მკაფიოდაა წარმოჩენილი. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის

მესამე მუხლი ე) ქვეპუნქტი განსაზღვრავს პროფესიული საჯარო მოხელის დეფინიციას, რომელშიც ინტეგრირებულია სწორედ ეს შინაარსი. კერძოდ, პროფესიული საჯარო მოხელე/საჯარო მოხელე/მოხელე არის პირი, რომელიც უვადოდ ინიშნება მოხელისათვის განკუთვნილ საჯარო სამსახურის სამტატო თანამდებობაზე სახელმწიფოს, ავტონომიური რესპუბლიკის, მუნიციპალიტეტის, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ, რომელიც ახორციელებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებებს, როგორც თავის ძირითად პროფესიულ საქმიანობას, რაც უზრუნველყოფს მის მიერ საჯარო ინტერესების დაცვას, და რომელიც ამის სანაცვლოდ იღებს შესაბამის ანაზღაურებას და სოციალური და სამართლებრივი დაცვის გარანტიებს.³⁶⁴ ამ დეფინიციაში თვალნათლივ ჩანს, რომ პროფესიული საჯარო მოხელე არის ის პირი, ვინც მისი ერთგულებისთვის ქვეყნისა და ხალხის მიმართ სარგებლობს განსაკუთრებული დაცვით, რომლის მნიშვნელოვან ნაწილს სამართლებრივი და ეკონომიკური დაცვის პარალელურად სოციალური დაცვა წარმოადგენს. მამასადამე, სოციალური დაცვის გარანტია მასტიმულირებულია მოხელის ცნების შინაარსის და მოხელის რაობის განსაზღვრის სახელმწიფოს ფუნქციონირების ფარგლებში. მოხელე, პროფესიონალი ადამიანური რესურსი, გარანტი უნდა იყოს სახელმწიფოს ნორმალური და კანონის შესაბამისად ფუნქციონირების, თუმცა ამ საქმიანობის სანაცვლოდ სოციალური დაცვის გარანტიით აღჭურვილი. წინააღმდეგ შემთხვევაში, სოციალური დაცვის გარეშე, შინაარსისგან დაცლილი იქნება თავად პროფესიული საჯარო მოხელის ცნებაც და მის მიერ განხორციელებული საქმიანობა, მის მიერ განხორციელებული საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებები მოკლებული იქნება სანდოობას საზოგადოების მხრიდან. „ბიუროკრატიული ადმინისტრაციის ერთ-ერთი მთავარი დამახასიათებელი ნიშანი მისი პერსონალის პროფესიონალიზმი და კომპეტენტურობაა. პროფესიული საქმიანობა „სიცოცხლის მანძილზე“, უვადოდ ხორციელდება. აღნიშნული პრინციპი საჯარო მოხელეების პირადი ინტერესების გათვალისწინებით კი არ არის ნაკარნახევი, არამედ მათი პროფესიული დამოუკიდებლობის გამყარებისთვისაა გამიზნული, რაც, საბოლოო ჯამში, საჯარო ადმინისტრაციის ინსტიტუციურ განმტკიცებას ისახავს მიზნად. საჯარო მოხელის პროფესიული წინსვლა კარიერის პრინციპს ეფუძნება, რომელიც მათი კვალიფიკაციის მუდმივად ამაღლებას ითვალისწინებს. ფულადი ანაზღაურება ხდება წინასწარ დადგენილი სახელფასო განაკვეთით. საჯარო მოხელე ვალდებულია, მიუკერძოებლად განახორციელოს

³⁶⁴ იხ. <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/3031098?publication=45> (ნანახია 12.02.2023).

თავისი პროფესიული საქმიანობა. ეს ვალდებულება ზემდგომი პირის მიმართ ერთგულებაში კი არ უნდა გამოიხატებოდეს, არამედ ინსტიტუტის მიმართ დამოკიდებულებაში, რამაც, საბოლოოდ, პოლიტიკისაგან ბიუროკრატიული ორგანიზაციის დამოუკიდებლობა უნდა უზრუნველყოს.”³⁶⁵ მოხელის ერთგულებისა და დამოუკიდებლობის გარანტიას სწორედ სამართლებრივი, ეკონომიკური და სოციალური დაცვა ქმნის. სოციალურად დაუცველი, ეკონომიკური გამოწვევების წინაშე მდგომი და სამართლებრივი უსაფრთხოების გარეშე დარჩენილი მოხელე მოწყვლადი ხდება ყველა გარე ფაქტორის მიმართ, რამაც მას შესაძლოა არაკეთილსინდისიერი ქმედების, პოლიტიკური ანგაჟირების, მიკერძობისა და კორუფციისკენაც კი უბიძგოს. სწორედ ამიტომაცაა, რომ დაცული სტატუსის მოხელისა და დაცული სტატუსის მქონე საჯარო სამსახურის მიმართ შესაძლოა საზოგადოების განწყობა იყოს კეთილი და ნდობით გამსჭვალული. ამიტომაც ერთგულების პრინციპი მხოლოდ სოციალური, ეკონომიკური და სამართლებრივი დაცვის გარანტიების სანაცვლოდ არსებობს და ამ გარანტიების გარეშე ერთგულების პრინციპის სანდობაზე საუბარი მოკლებული იქნება რეალობას. შესაბამისად, უნდა დავასკვნათ, რომ პროფესიული საჯარო მოხელის ცნების შემადგენელი ელემენტია სოციალური დაცულობა. სწორედ ამიტომ, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-18 მუხლი უნდა ჩაითვალოს პროფესიული საჯარო მოხელის ცნების შინაარსის გაგრძელებად. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-18 მუხლი ადგენს საჯარო მოხელის სოციალურ და სამართლებრივ გარანტიებს, რაც მას დამატებით გააჩნია სხვა შრომითსამართლებრივ ურთიერთობებში მყოფი პირებისაგან განსხვავებით. ამავე კანონით საჯარო მოხელეებს მოეთხოვებათ განსაკუთრებული ერთგულება სახელმწიფოს მიმართ: მათ უნდა დაიცვან პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი და ემსახურონ კონსტიტუციას, კანონსა და საჯარო ინტერესებს; ისინი თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებით განსაზღვრულ ურთიერთობებში წარმოადგენენ სახელმწიფოს და შესაბამისად უნდა იყვნენ მიუკერძოებლები. ყველა შრომითსამართლებრივი ურთიერთობა, რა თქმა უნდა, არ ითვალისწინებს დასაქმებულის ამგვარ ვალდებულებებს. კერძო სექტორში დასაქმებულ პირს არა აქვს მსგავსი ვალდებულებები დამსაქმებლის მიმართ. შესაბამისად, საჯარო სამსახურში დასაქმებულთათვის, ბუნებრივია, უნდა არსებობდეს მეტი „ყურადღება“ ურთიერთსანაცვლო პატივისცემა სახელმწიფოს მხრიდან. ამ პრინციპის მიზანია, პირველ რიგში, სახელმწიფო საჯარო მოხელეთა „ერთგულებისა“ და მათთვის გარკვეული უფლებების შეზღუდვის სანაცვლოდ

³⁶⁵ იხ. ქარდავა ე., (რედ.) - საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის კომენტარი, თბილისი, 2018 წ. გვ. 24.

კანონით მოხელეთათვის ისეთი სპეციალური გარანტიების დაწესება, როგორებიცაა: სამართლებრივი, სოციალური და ეკონომიკური გარანტიები. ამ გარანტიების შინაარსი უნდა ეხებოდეს ყველა საჯარო მოხელეს და არა სუბიექტური მიდგომით გამოკვეთილ მოხელეთა ჯგუფს და მეორე, სახელმწიფომ უნდა დააინტერესოს მოქალაქეები, რომ მათ იმსახურონ საჯარო სექტორში და ამ სფეროდან არ მოხდეს მაღალკვალიფიციური კადრების გადინება.³⁶⁶

580

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-18 მუხლით დადგენილი სოციალური და სამართლებრივი გარანტიების დამდგენ ნორმებს ვხვდებით სხვა ქვეყნების კანონმდებლობაშიც. მაგალითად: გერმანიის ძირითადი კანონის 33-ე მუხლის მე-5 პუნქტი, გერმანიის „ფედერაციული კანონი საჯარო მოხელეთა შესახებ“ 78-ე მუხლი და მუხლი 45-ე გერმანიის კანონის „გერმანიის ფედერაციის მიწებზე (ლანდებში) დასაქმებულ საჯარო მოხელეთა საგადასახადო სტატუსის შესახებ“. კანონის შესაბამისად, ისინი სარგებლობენ განსაკუთრებული სოციალური და საგადასახადო შეღავათებით.

581

დასკვნის სახით უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო მოხელისათვის, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით შესაბამისი სამართლებრივი და სოციალური გარანტიების შექმნა ერთგვარი მოტივაციაა, რომ მან უკეთ შეასრულოს მასზე დაკისრებული უფლება-მოვალეობები. „სწორედ, მოტივაციის ერთ-ერთ მთავარ ელემენტს წარმოადგენს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სამსახურში აყვანისა და განთავისუფლების სამართლიანი და გამჭვირვალე პროცედურები, სამსახურებრივი ფუნქციების განხორციელებისათვის სათანადო პირობების უზრუნველყოფა, პროფესიული და კარიერული განვითარების შესაძლებლობა. შესაბამისად, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონიდან ნათელია, რომ სახელმწიფომ აიღო ვალდებულება, შექმნას ისეთი საჯარო სამსახური, რომელშიც დასაქმებული იქნებიან კვალიფიციური და, იმავდროულად, მოტივირებული, პროფესიული საჯარო მოხელეები.“³⁶⁷

9.3. პროფესიული საჯარო მოხელის სოციალური დაცვა

საქართველოს მოქმედი კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ შეიცავს მოხელის სოციალური დაცვის გარკვეულ გარანტიებს, თუმცა მათი მიჩნევა ამომწურავ, ყოვლისმომცველ და საკმარის სოციალური უსაფრთხოების გარანტიად არ შეიძლება იქნეს მიჩნეული. მყარი და მდგრადი საჯარო სამსახურის სისტემას, მეტი სოციალური

582

³⁶⁶ ქარდავა, ე., „საჯარო სამსახურის რეფორმა საქართველოში და მოხელის სამართლებრივი სტატუსი“, ადმინისტრაციული სამართალი სამეცნიერო-პოპულარული ჟურნალი, 1/2013, გვ. 58.

³⁶⁷ იხ. ქარდავა, ე., (რედ.), საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის კომენტარი, 2018 წ., გვ. 80.

გარანტია სჭირდება პროფესიული საჯარო მოხელისთვის. თუმცა, ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ დღეს მოქმედი კანონმდებლობა ბევრად უფრო მეტი სოციალური დაცვის მიმცემია მოხელისთვის, ვიდრე ეს 1997 წლის კანონით იყო განსაზღვრული, რაც, რა თქმა უნდა, დადებითად უნდა შეფასდეს. ამასთან, ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ ბოლო 2 წლის ტენდენცია შრომის ანაზღაურების 10%-იანი მატების შესახებაც მნიშვნელოვანი ფაქტორია დადებითი ასპექტების გამოსაკვეთად.³⁶⁸ შრომის ანაზღაურების საკითხის რეგულირება კანონის დონეზე თვისობრივად ცვლის მოხელის დაცვის ხარისხს. საკითხის მოწესრიგება კანონის ფორმით უზრუნველყოფს საჯაროობას, გამჭვირვალობას, პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტს, მიუკერძოებლობას, ობიექტურობას, რანგებისა და კლასების მიხედვით მოხელეთა მიმართ თანაბარი სოციალური და ფინანსური გარანტიების შექმნას. მნიშვნელოვან დებულებას, რომელიც სოციალური დაცულობის გარანტიად უნდა მივიჩნიოთ, წარმოადგენს „თანაბარი სამუშაოსთვის, თანაბარი ანაზღაურების პრინციპი“. იგი გამორიცხავს დისკრიმინაციას მათ შორის, გენდერის ნიშნით ანაზღაურების ნაწილში და ერთგვარი მასტიმულირებელი გარანტიაა იმისა, რომ მიუხედავად სხვადასხვა გარემოებისა, თანაბარი ფუნქციური დატვირთვა თანაბარი ანაზღაურების საფუძველს უნდა ქმნიდეს. აღნიშნული დებულების თანახმადაა აგებული სახელფასო კოეფიციენტები³⁶⁹ და სახელფასო პოლიტიკა სრულიად საჯარო სექტორისთვის, რაც იძლევა განჭვრეტად ანაზღაურების სქემას. მნიშვნელოვან სოციალურ გარანტიას ქმნის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 57-ე მუხლის მე-4 პუნქტის მეორე წინადადება, რომელის თანახმადაც: „საბიუჯეტო ასიგნებათა შემცირება არ შეიძლება იყოს მოხელის თანამდებობრივი სარგოს შემცირების საფუძველი.“³⁷⁰ საინტერესოა ამავე შინაარსის ნორმა 1997 წლის კანონის რედაქციით, რომელიც ითვალისწინებდა ასევე, მსგავს შემთხვევაში საკლასო დანამატი ოდენობის ნაწილსაც. კერძოდ, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ძველი კანონის (1997 წლის კანონის) 37-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, საბიუჯეტო ასიგნებათა შემცირება არ შეიძლება ყოფილიყო მოსამსახურეთა შრომითი ანაზღაურების (ხელფასის) და კანონით გათვალისწინებული სხვა გარანტიების დაფინანსების შემცირების საფუძველი. მოხელის შრომით ანაზღაურებაში კი იგულისხმებოდა როგორც თანამდებობრივი სარგო, ასევე პრემია და სხვა კანონისმიერი დანამატები (მუხლი

³⁶⁸ იხ. [https://netgazeti.ge/news/641471/\(ნანახია 10.03.2023\)](https://netgazeti.ge/news/641471/(ნანახია 10.03.2023)).

ასევე, იხ. https://idfi.ge/ge/increasing_public_sector_salary_and_bureaucracy (ნანახია 02.02.2023).

³⁶⁹ „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, იხ. <https://www.matsne.gov.ge/document/view/3971683?publication=22> (ნანახია 02.02.2023).

³⁷⁰ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 57-ე მუხლი. იხ.

<https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/3031098?publication=45> (ნანახია 02.02.2023).

37.1). როგორც ჩანს, ახალმა კანონმა დაცვის მექანიზმებში გაითვალისწინა მხოლოდ თანამდებობრივი სარგო, რაც ეფექტიანობისა და ეკონომიურობის პრინციპს ეფუძნება, თუმცა საბიუჯეტო ასიგნებათა შემცირებისას მიზანშეწონილია მოხელეს შეუნარჩუნდეს თანამდებობრივ სარგოსთან ერთად საკლასო დანამატი, რაც შრომის ანაზღაურების მუდმივი შემადგენელი ნაწილია და მოხელის დამსახურებისა და კარიერული გზის შედეგია.³⁷¹

მნიშვნელოვანია შრომითი უფლებების დაცულობის თვალსაზრისით იმ ნორმების შინაარსი, რომელიც პროფესიული საჯარო მოხელის დამატებითი დატვირთვის დროს ანაზღაურების საკითხებს ეხება. კერძოდ, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 58-ე მუხლი ზეგანაკვეთური მუშაობისას ანაზღაურების წესს ითვალისწინებს, ხოლო ამ წესის რეალიზების მექანიზმი უკვე „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონში გვხვდება. ასევე, აღნიშვნის ღირსია ის გარანტიები, რაც გათვალისწინებულია დამის საათებში, დასვენებისა და უქმე დღეებში მომუშავე და ჯანმრთელობისთვის მავნე ზეგავლენის შემცველ პირობებში საქმიანობისთვის. კერძოდ, „საჯარო დაწესებულებაში შესრულებული ზეგანაკვეთური სამუშაო და დამის საათებში, დასვენების/უქმე დღეს ან ჯანმრთელობისათვის რისკის შემცველ სამუშაო პირობებში საქმიანობა ანაზღაურდება ნამუშევარი საათებისა და თანამდებობრივი სარგოს მიხედვით, შესაბამისი საჯარო დაწესებულების მიერ დადგენილი წესით, ამ კანონით დადგენილი ზღვრული ოდენობის ფარგლებში.“³⁷²

583

აუცილებელია აღინიშნოს ის სოციალური უსაფრთხოება, რაც განსაზღვრულია სამუშაო და დასვენების დღეებთან მიმართებით. კერძოდ, კანონმდებლობით მკაცრადაა რეგლამენტირებული თავად სამუშაო საათები და დასვენების დრო. აღნიშნული რეგლამენტირება იძლევა შესაძლებლობას პირადი და სამსახურებრივი ბალანსის დაცვის, რაც მნიშვნელოვანი უფლებაა დასაქმებული პირისთვის და შრომით უფლებებში ერთ-ერთი წამყვანი როლი უკავია. კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დასვენების დროის რეგულირებას. კერძოდ, „მოხელეს, რომელიც არის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის კანონიერი წარმომადგენელი ან მხარდამჭერი, უფლება აქვს, ამ მუხლის მე-3 პუნქტით განსაზღვრული დასვენების დღეების გარდა, თვეში ერთხელ ისარგებლოს დამატებითი ანაზღაურებადი

584

³⁷¹ იხ. ქარდავა, ე., (რედ.), საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის კომენტარი, 2018 წ., გვ. 204.

³⁷² „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი მუხლი 27, იხ. <https://www.matsne.gov.ge/document/view/3971683?publication=22> (ნანახია 02.02.2023).

დასვენების დღით ან შესაბამის საჯარო დაწესებულებას შეუთანხმოს მისი შინაგანაწესით გათვალისწინებული საგანგანსხვავებული სამუშაო დრო."³⁷³

585

მნიშვნელოვანი გარანტიებია დადგენილი ზეგანაკვეთურ სამუშაოსთან მიმართებით. კერძოდ, მოხელის მიერ ზეგანაკვეთური სამუშაო სრულდება მხოლოდ მოხელის ზემდგომი თანამდებობის პირის წერილობითი დავალების საფუძველზე. ხოლო, მოხელე, რომელიც არის ორსული, ახალნამშობიარები ან მეძუძური ქალი, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი ან შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის კანონიერი წარმომადგენელი ან მხარდამჭერი ან/და რომელსაც ჰყავს 3 წლამდე ბავშვი, ზეგანაკვეთურ სამუშაოზე შეიძლება დასაქმდეს მხოლოდ მისი წერილობითი თანხმობით. მნიშვნელოვანია ასევე ის დებულება, რომლის თანახმადაც, მოხელის მიერ შესრულებული ზეგანაკვეთური სამუშაო მოხელის სურვილის შესაბამისად მისთვის დანაშაულის ან ზეგანაკვეთური სამუშაოს პროპორციული დამატებითი დასვენების დროის მიცემით ანაზღაურდება. მოხელის სამუშაო დროის ხანგრძლივობა ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების დროსთან ერთად არ უნდა აღემატებოდეს კვირაში 48 საათს, რაც ასევე მნიშვნელოვანი გარანტიაა. სოციალური გარანტიების მნიშვნელოვან გამოხატულებას წარმოადგენს მოხელეს უფლება, ჯანმრთელობის მდგომარეობის გათვალისწინებით, 1 წლამდე ასაკის ბავშვის აღზრდისათვის, აგრეთვე ორსულობის პერიოდში ისარგებლოს ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის უფლებით.

586

შრომით უფლებებთან მიმართებით მნიშვნელოვანია მოხელის შვებულება. მოხელისათვის დადგენილია ყოველწლიური ანაზღაურებადი შვებულება 24 სამუშაო დღის ოდენობით. მოხელეს შვებულების მოთხოვნის უფლება წარმოეშობა თანამდებობაზე დანიშნვიდან 11 თვის გასვლის შემდეგ. უფლებამოსილი პირის თანხმობით მოხელეს შვებულება შეიძლება ამ ვადის გასვლამდეც მიეცეს. თანამდებობაზე დანიშნვიდან 1 წლის გასვლის შემდეგ მოხელეს შვებულება კალენდარული წლის განმავლობაში ნებისმიერ დროს მიეცემა. მნიშვნელოვანია ასევე იმის აღნიშვნა, რომ მოხელეს უფლება აქვს შვებულებები ნაწილ-ნაწილ გამოიყენოს. მოხელეს უფლება აქვს, კალენდარული წლის განმავლობაში გამოუყენებელი ანაზღაურებადი შვებულებით მომდევნო კალენდარულ წელს ისარგებლოს. ამ შემთხვევაში შვებულების პერიოდულობა საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელთან უნდა შეთანხმდეს. მოხელეს უფლება აქვს, ისარგებლოს

³⁷³ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მუხლი 60.

nb: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/3031098?publication=45> (ნანახია 02.02.2023).

ანაზღაურების გარეშე შვებულებით არაუმეტეს 1 წლისა, თუ ეს არ ეწინააღმდეგება საჯარო დაწესებულების ინტერესებს.

მოხელისთვის კანონმდებლობით გათვალისწინებული შვებულებებიდან აღნიშვნის ღირსია, შვებულება პროფესიული განვითარებისთვის. იგი მართალია, არაა სრულად სოციალური უსაფრთხოების გარანტი, მაგრამ მისი შინაარსი ფოკუსირებულია პროფესიონალიზმის ამაღლებაზე საჯარო სამსახურში. პროფესიული განვითარების სურვილის შემთხვევაში მოხელეს ნამდვილად არ უნდა ჰქონდეს სოციალური გამოწვევები და დაუცველობის განცდა. შესაბამისად, მოხელეს უფლება აქვს, საჯარო სამსახურის სისტემის გარეთ არსებულ პროფესიული განვითარების პროგრამაში მონაწილეობისათვის 5 წელიწადში ერთხელ ისარგებლოს შვებულებით არაუმეტეს 3 თვისა, თანამდებობრივი სარგოს და საკლასო დანამატის შენარჩუნებით, ან/და შვებულებით არაუმეტეს 1 წლისა, თანამდებობრივი სარგოს და საკლასო დანამატის შენარჩუნების გარეშე.

587

მოხელეს ეძლევა შვებულება ორსულობის, მშობიარობის და ბავშვის მოვლის გამო 730 კალენდარული დღის ოდენობით. ნორმა ეხება მხოლოდ მოხელე ქალს. ეს ასპექტი განსახილველია 92/85 დირექტივის ფარგლებში, რომლის შესრულების ვალდებულება საქართველოს აქვს ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში. დირექტივა განმარტავს ქალის ბიოლოგიურად სპეციფიკურ 3 მდგომარეობას, რომელიც განუყოფელი, უწყვეტი და ერთიანია და ექცევა დეკრეტული ანუ დედის შვებულების ქვეშ (maternity leave). ეს სამი მდგომარეობაა: ორსული (pregnant worker), ახლადნამშობიარევი (worker who has recently given birth) და მეძუძური (worker who is breastfeeding). სამწუხაროდ, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ძველი კანონის შემუშავებისას დირექტივის ტერმინოლოგიური მიდგომები არ იქნა გათვალისწინებული და მეძუძურობის მდგომარეობა ითარგმნა როგორც ბავშვის მოვლა, რამაც გარკვეული სამართლებრივი და პრაქტიკული უზუსტობა გამოიწვია.³⁷⁴ ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულებებიდან ანაზღაურებადია 183 კალენდარული დღე, ხოლო მშობიარობის გართულების ან ტყუპის შობის შემთხვევაში – 200 კალენდარული დღე. ანაზღაურება გაიცემა შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ბიუჯეტიდან, მოხელის თანამდებობრივი სარგოს და საკლასო დანამატის გათვალისწინებით, ხოლო იმ მოხელეს, რომელსაც მინიჭებული აქვს სამხედრო ან სპეციალური წოდება, სარგოსთან ერთად ეძლევა წელთა ნამსახურობის დანამატი და წოდებრივი სარგო. მოხელეს უფლება აქვს, აღნიშნული შვებულება

588

³⁷⁴ დეტალური მსჯელობა იხ. ქარდავა, ე., (რედ.), საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის კომენტარი, 2018 წ., გვ. 227-229.

თავისი შეხედულებისამებრ გადაანაწილოს ორსულობისა და მშობიარობის შემდგომ პერიოდებზე.

589

ამასთან აღსანიშნავია, რომ მოხელეს, რომელმაც 1 წლამდე ასაკის ბავშვი იშვილა, მისი მოთხოვნის საფუძველზე ეძლევა ახალშობილის შვილად აყვანის გამო შვებულება ბავშვის დაბადებიდან 550 კალენდარული დღის ოდენობით. ამ შვებულებიდან ანაზღაურებადია 90 კალენდარული დღე. ანაზღაურება გაიცემა შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ბიუჯეტიდან, მოხელის თანამდებობრივი სარგოს და საკლასო დანამატის გათვალისწინებით, ხოლო იმ მოხელეს, რომელსაც მინიჭებული აქვს სამხედრო ან სპეციალური წოდება, სარგოსთან ერთად ეძლევა წელთა ნამსახურობის დანამატი და წოდებრივი სარგო. მოხელეს ორსულობის პერიოდში სამედიცინო გამოკვლევების ჩატარების გამო გაცდენილი სამუშაო საათები გამოკვლევების ჩატარების დამადასტურებელი დოკუმენტაციის წარდგენის შემთხვევაში საპატიოდ ჩათვლება და შეუნარჩუნდება შრომის ანაზღაურება.

590

64-ე მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად, ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულება და ახალშობილის შვილად აყვანის გამო შვებულება ეძლევა ნებისმიერ მშობელს, რომელიც ფაქტობრივად უვლის ბავშვს, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ დედას არ უსარგებლია აღნიშნული შვებულებებით. ახალშობილის შვილად აყვანის გამო შვებულების დროს მამის მხრიდან შვებულების აღება ჯანსაღი მიდგომაა და, იმავდროულად, პრაქტიკაში პროცედურული თვალსაზრისით პრობლემასაც არ ქმნის. თუმცა ბოლომდე ნათელი არ არის ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულების მამის მიერ სარგებლობის ასპექტები. თანამედროვე ევროპული შრომის კანონმდებლობა იცნობს მამის შვებულებას (paternity leave), რომელიც განსაზღვრული ვადით მიეცემა მამას ბავშვის დაბადების შემდეგ დედის დეკრეტულ შვებულებასთან ერთად. კანონის 64-ე მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად ბავშვის მამას ეძლევა შესაძლებლობა, ისარგებლოს შვებულებით დეკრეტული შვებულების ანუ ორსულობის, მშობიარობის და ბავშვის მოვლის შვებულების ბავშვის მოვლის ნაწილში. საკითხის ამგვარი რეგულირება ერთგვარად ხარვეზულია, იმიტომ, რომ დეკრეტული ანუ დედის შვებულება, რომელიც ქალის ბიოლოგიურ 3 სტადიას მოიცავს და განუყოფელია, უნდა მიემართებოდეს მხოლოდ ქალ დასაქმებულს. კანონის თანახმად კი, დეკრეტული შვებულების ბოლო ნაწილი გაიცემა მამაზე, რომელიც, ფაქტობრივად, უვლის ბავშვს მისი დაბადებიდან 550 კალენდარული დღის ოდენობით, საიდანაც ანაზღაურებადია

90 კალენდარული დღე. ბავშვის მამა სარგებლობს შვებულებით, თუ დედას სრულად არ უსარგებლია დეკრეტული შვებულებით.³⁷⁵

მნიშვნელოვანი სოციალური გარანტია მოხელის მიერ მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესაბამის თანამდებობაზე გადაყვანის მოთხოვნის უფლება. კერძოდ, თუ მოხელის ჯანმრთელობის მდგომარეობა, სამედიცინო დასკვნის საფუძველზე, არ იძლევა დაკავებულ თანამდებობაზე მუშაობის გაგრძელების შესაძლებლობას, მას უფლება აქვს, მოითხოვოს იმავე საჯარო დაწესებულებაში ან მის სისტემაში მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესაბამის თანამდებობაზე გადაყვანა. ხოლო, თუ შეუძლებელია მოხელის გადაყვანა მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობისა და კომპეტენციის შესაბამისი თანამდებობის არარსებობის გამო, იგი თავისუფლდება თანამდებობიდან. ამასთან, ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ მიუხედავად ამ ნორმის შინაარსის ერთი შეხედვით იმპერატიული ხასიათისა, ყურადღება უნდა გამახვილდეს თავად კანონით გათვალისწინებულ გათავისუფლების საფუძველებზე. კერძოდ, ჯანმრთელობის გამო გათავისუფლების მარეგულირებელი ნორმა მიეკუთვნება, ე. წ. ფაკულტატურ და არა იმპერატიულ/სავალდებულო გათავისუფლების საფუძველებს. შესაბამისად, თუ მოხელის ჯანმრთელობის მდგომარეობა არ იძლევა სამსახურის გაგრძელების შესაძლებლობას და მისი გადაყვანაც ვერ ხერხდება შესაბამის თანამდებობაზე, ეს მდგომარეობა არ წარმოშობს გათავისუფლების აუცილებელ საფუძველს. თუმცა, მეტი სიცხადისთვის და სოციალური დაცულობის გარანტიებიდან გამომდინარე, აუცილებელია სამომავლოდ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 65-ე მუხლის ერთი შეხედვით იმპერატიული შინაარსის კორექტირება საკანონმდებლო ცვლილების გზით.

591

მნიშვნელოვანი სოციალური გარანტიის შემქმნელია 69-ე მუხლი. კერძოდ, სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით მოხელის დაღუპვის შემთხვევაში მის ოჯახს ეძლევა ერთჯერადი დახმარება 10 000 ლარის ოდენობით. ხოლო, მოხელეს, რომელმაც სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით მიიღო სხულის დაზიანება, რის შედეგადაც შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირად იქნა აღიარებული ან დასახიჩრდა, ეძლევა ერთჯერადი დახმარება არაუმეტეს 5 000 ლარისა. ამასთან, სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სპეციალური წოდების მქონე თანამშრომლის დაღუპვის შემთხვევაში მის ოჯახს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ეძლევა ერთჯერადი დახმარება 15 000

592

³⁷⁵ იხ. ქარდავა, ე., (რედ.), საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის კომენტარი, 2018 წ., გვ. 229-230.

ლარის ოდენობით. ხოლო, სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სპეციალური წოდების მქონე თანამშრომლის დაჭრის, დასახიჩრების ან შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირად აღიარების შემთხვევაში მას სხეულის დაზიანების სიმძიმის ხარისხის შესაბამისად ეძლევა ერთჯერადი დახმარება არაუმეტეს 7 000 ლარისა.

593

მოხელის სხვა შრომით უფლებებთან მიმართების მნიშვნელოვანია როგორც პროფესიული კავშირების შექმნისა და მასში მონაწილეობის უფლება, ასევე საქართველოს შრომის კოდექსით გათვალისწინებული გაფიცვისა და ლოკაუტის უფლება. სახელმძღვანელოს მიზნებიდან გამომდინარე აუცილებელია აღინიშნოს, რომ შრომითი უფლებების რეალიზების არეალი საქართველოს კანონმდებლობაში, ამ ნაწილში პროფესიული საჯარო მოხელის მიმართ განზოგადებულად არის გარანტირებული. სამწუხაროდ, კანონი არ აკონკრეტებს თითოეული ამ შრომითი უფლების შინაარსს და მითითებას აკეთებს რა შრომის კოდექსის შესაბამის მუხლებზე, ამით არაერთგვაროვანი აღქმის არსებობის წინაპირობას ქმნის. ამასთან აღსანიშნავია, რომ საჯარო სამსახურში გაფიცვის უფლებასთან მიმართებით სხვადასხვა ქვეყანას სხვადასხვა მიდგომა აქვს. თუ გერმანიის კანონმდებლობა აღნიშნულს უკრძალავს მოხელეს, საფრანგეთის კანონმდებლობით გაფიცვა აკრძალული არაა.³⁷⁶ სამწუხაროდ ქართული სასამართლო პრაქტიკა ფაქტიურად არ შეიცავს მსგავსი დავების თაობაზე საინტერესო მსჯელობებს, რაც იძლევა მხოლოდ იმ დასკვნის გაკეთების შესაძლებლობას, რომ დღესდღეობით ჯერ კიდევ ადრეა საქართველოში ვისაუბროთ მძლავრი სოციალური გარანტიების არსებობაზე მათ შორის საჯარო სამსახურში. საჯარო მოხელის შრომითი და სოციალური დაცვა და უსაფრთხოება იმდენად ახალი თემაა, რომ ჯერ კიდევ პირველი ნაბიჯების მოლოდინშია სასამართლო პრაქტიკა და საჯარო სექტორი. ბიძგი აღნიშნული საკითხის ირგვლივ მსჯელობის დასაწყებად თავად საჯარო სამსახურში დასაქმებულმა პირებმა უნდა მისცენ ერთმანეთს, რათა უკეთ მოახდინონ მათი სტატუსის შესაფერისი დაცულობის გარანტიების ირგვლივ ცნობიერების ამაღლება და რეალური და ქმედითი ინსტრუმენტების ფორმირება.

594

სოციალური სამართლის დაცვის სფეროში შედის ისეთი შრომით-სამართლებრივი ურთიერთობა, რომელიც დასაქმებულზე ზრუნვის შინაარსითაა განმსჭვალული. საქართველოს საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი კანონმდებლობა მოხელის

³⁷⁶ Urteil vom 12. Juni 2018 2 BvR 1738/12, 2 BvR 646/15, 2 BvR 1068/14, 2 BvR 1395/13, იხ. <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2018/bvg18-046.html> (ნანახია 02.02.2023).

სოციალურ სტატუსსა და უფლებებზე ზრუნვის სულისკვეთებიდან გამომდინარე ზედმიწევნით ზუსტად განსაზღვრავს საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების წესებს. ამასთან, კანონი პირდაპირ ითვალისწინებს ისეთ შემთხვევებს, რა დროსაც მოხელეზე ზრუნვა პრიორიტეტს წარმოადგენს სწორედ სოციალური ზრუნვის მიზნებიდან გამომდინარე. კერძოდ, კანონით განსაზღვრულია, რომ რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან შერწყმის საფუძვლით, ასევე ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ მოხელეს წერილობით უნდა ეცნობოს გათავისუფლებამდე 1 თვით ადრე. ხოლო, ამ ვადის დარღვევის შემთხვევაში მოხელეს, კუთვნილი კომპენსაციის გარდა, 1 თვის თანამდებობრივი სარგო ეძლევა. ჯანმრთელობის გაუარესების გამო გათავისუფლებულ პირზე ზრუნვა პირდაპირ წარმოადგენს სოციალური მიზნებიდან გამომდინარე დანაწესს, კერძოდ, აღნიშნულ შემთხვევაში სამსახურიდან გათავისუფლებულ მოხელეს ეძლევა კომპენსაცია 1 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით.³⁷⁷ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი საკმაოდ მკაცრია იმ შემთხვევაში, როცა სოციალური დაცვის მექანიზმი გათვალისწინებულია მოხელე ქალთან მიმართებით. კერძოდ, მოხელე ქალი არ შეიძლება გათავისუფლდეს სამსახურიდან ორსულობის ან ბავშვის 3 წლის ასაკამდე აღზრდის პერიოდში საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის ან მოხელის შეფასების შედეგების გამო. ეს მნიშვნელოვანი სოციალური ზრუნვის ელემენტია ქალ მოხელეზე და ერთგვარად ხელს უწყობს ქალთა პოზიციონირებაზე ზრუნვას საჯარო სამსახურის სისტემაში. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ მსგავსი შინაარსის დამცავი ნორმა კერძო სექტორში დასაქმებულ ქალთა მიმართ არ არსებობს. ქალი დასაქმებული იგივენაირი სოციალური გარანტიით არაა აღჭურვილი საქართველოს შრომის კოდექსით, რაც ვფიქრობთ, ერთგვარი გამოწვევაა და საჭიროებს მნიშვნელოვან საკანონმდებლო მოწესრიგებას ამ მიმართულებით.

და ბოლოს, აუცილებელია აღინიშნოს თავად კომპენსაციის მნიშვნელობაზე საჯარო მოხელესთან მიმართებით. რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან შერწყმის საფუძვლით შტატის შემცირებისას გათავისუფლებულ მოხელეს საქართველოს საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი კანონმდებლობა ერთგვარ დამცავ მექანიზმს სთავაზობს მობილობის სახით. თუ მობილობა ვერ განხორციელდა, საჯარო მოსამსახურე ირიცხება მოხელეთა რეზერვში და ეძლევა 3 თვის კომპენსაცია თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით. კომპენსაციის სახით უფლებაში აღდგენის წესს

595

³⁷⁷ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მუხლი 114-115.
იხ. <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/3031098?publication=45> (ნანახია 02.02.2023).

ასევე განსაზღვრავს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 118-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც „ზემდგომი ორგანოს ან სასამართლოს მიერ მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების გაუქმების შემთხვევაში საჯარო დაწესებულება ვალდებულია მოხელე დაუყოვნებლივ ადადგინოს იმავე თანამდებობაზე, ხოლო ასეთი თანამდებობის არარსებობისას – ტოლფას თანამდებობაზე იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში. თუ სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენა შეუძლებელია იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში ტოლფასი ვაკანტური თანამდებობის არარსებობის გამო, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია დაუყოვნებლივ მიმართოს ბიუროს საჯარო სამსახურის სისტემაში ტოლფასი ვაკანტური თანამდებობის მოძიების თხოვნით. სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სხვა საჯარო დაწესებულებაში ტოლფას თანამდებობაზე აღდგენა დასაშვებია უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელისა და ამ საჯარო დაწესებულების თანხმობით.“³⁷⁸ აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სამსახურში აღდგენილ მოხელეს ეძლევა განაცდური თანამდებობრივი სარგო და საკლასო დანამატი, აგრეთვე საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად განსაზღვრული წელთა ნამსახურობის დანამატი და წოდებრივი სარგო (ასეთის არსებობის შემთხვევაში). ხოლო, როდესაც მოხელის სამსახურში აღდგენა შეუძლებელია, იგი მოხელეთა რეზერვში ირიცხება და ეძლევა განაცდური თანამდებობრივი სარგო და საკლასო დანამატი, აგრეთვე საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად განსაზღვრული წელთა ნამსახურობის დანამატი და წოდებრივი სარგო (ასეთის არსებობის შემთხვევაში), ასევე კომპენსაცია ბოლო თანამდებობრივი სარგოს სრული ოდენობით 6 თვის განმავლობაში.³⁷⁹

596

სამწუხაროდ, სოციალური დაცვის იდენტური გარანტიები არაა გათვალისწინებული საჯარო მოსამსახურეთა იმ კატეგორიისთვის, როგორცაა ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი ან შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი. თუმცა, კანონი მაინც ითვალისწინებს კომპენსაციას ვადაზე ადრე ამ კატეგორიის პირთა გათავისუფლების საკითხთან მიმართებით.³⁸⁰ საჯარო სამსახურის

³⁷⁸ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მუხლი 118.

იხ: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/3031098?publication=45> (ნანახია 02.02.2023).

³⁷⁹ ქარდავა, ე., კასრადე, ი., „უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენის სამართლებრივი საფუძვლები და ფაქტობრივი წინაპირობები“, სამართლის ჟურნალი N1, 2020, გვ. 200 იხ:

file:///C:/Users/User/Downloads/natia_chitashvili,+%E1%83%94%E1%83%99%E1%83%90%E1%83%A2%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%9C%E1%83%94+%E1%83%A5%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%93%E1%83%90%E1%83%95%E1%83%90,+%E1%83%98%E1%83%96%E1%83%90+%E1%83%99%E1%83%90%E1%83%A1%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%AB%E1%83%94GEO.pdf (ნანახია 02.02.2023).

³⁸⁰ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 82.

იხ: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/3031098?publication=45> (ნანახია 02.02.2023).

მარეგულირებელი კანონმდებლობით გათვალისწინებული სოციალური დაცვისა და შრომითი უფლებების დაცვის მნიშვნელოვანი მექანიზმების გათვალისწინება შრომის კოდექსითაც აუცილებელია, რათა დასაქმებულ პირებს ჰქონდეთ ერთგვარი შრომითი უსაფრთხოებისა და სოციალური დაცულობის გაცდა. ამ საკითხებზე მუშაობას ნამდვილად შეუწყობ ხელი საქართველოში შრომის ინსპექციის ინსტიტუტის განვითარებამ, თუმცა აღნიშნული რეფორმა მაინც გარკვეული გამოწვევების წინაშეა და წარმატებული ნაბიჯების მიუხედავად, მნიშვნელოვანი რეფორმები ჯერ კიდევ განსახორციელებელია.

9.4. სასამართლო პრაქტიკის განზოგადებული ქეისების საჯარო სამსახურში სოციალური დაცვის უფლების რეალიზაციის თაობაზე

მიუხედავად იმისა, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი 2017 წლის 1 ივლისიდან ამოქმედდა მნიშვნელოვანი სასამართლო პრაქტიკა მაინც დაგროვდა, სადაც სასამართლო მათ შორის სოციალური სამართლის მიზნებიდან გამომდინარე მსჯელობს სხვადასხვა მნიშვნელოვან ასპექტზე. 2022 წლის 29 სექტემბრის ბს-1046(კ-20) საქმეზე, რომელიც ეხება განაცდურის სახით მიღებული კომპენსაციის დაბეგრისგან გათავისუფლების საკითხს, კერძოდ დავის საგანს მოხელის მობილობის განუხორციელებლობის შემთხვევაში, მასზე გაცემული კომპენსაციის, 3 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით, საშემოსავლო გადასახადით დაბეგრის საფუძვლიანობის შემოწმება წარმოადგენს. საკასაციო სასამართლო მიუთითებს, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 52-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, **საჯარო** დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა **საჯარო** დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატის შემცირებისას შესაბამისი მოხელე შესაძლებელია მისი თანხმობით გადაყვანილ იქნეს იმავე ან სხვა **საჯარო** დაწესებულებაში მისი თანამდებობის ტოლფას თანამდებობაზე, ხოლო ასეთი თანამდებობის არარსებობისას – დაბალ თანამდებობაზე, მისი კომპეტენციის გათვალისწინებით. ამავე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად კი, მოხელის ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული მობილობის შეუძლებლობის შემთხვევაში იგი მოხელეთა რეზერვში ირიცხება და ეძლევა შესაბამისი კომპენსაცია. ამავე კანონის 105-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, თუ მოხელის მობილობა ვერ განხორციელდა, იგი სურვილის შემთხვევაში მოხელეთა რეზერვში ირიცხება და ეძლევა კომპენსაცია 3 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით. საკასაციო სასამართლო მიუთითებს, რომ საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მე-80 მუხლის პირველი ნაწილის

597

მიხედვით, რეზიდენტი ფიზიკური პირის სამემოსავლო გადასახადით დაბეგვრის ობიექტია დასაბეგრი შემოსავალი, რომელიც განისაზღვრება, როგორც სხვაობა კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებულ ერთობლივ შემოსავალსა და ამ პერიოდისათვის ამ კოდექსით გათვალისწინებული გამოქვითვების თანხებს შორის. საკასაციო სასამართლო აქვე მიუთითებს, რომ საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 82-ე მუხლი განსაზღვრავს სამემოსავლო გადასახადისგან გათავისუფლების შემთხვევებს. მოცემული მუხლის პირველი ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტის თანახმად, სამემოსავლო გადასახადით დაბეგვრისაგან თავისუფლდება ფიზიკურ პირთა შემოსავლების შემდეგი სახეები - მიღებული გრანტი, სახელმწიფო პენსია, სახელმწიფო კომპენსაცია, სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდია, დაგროვებადი და დაბრუნებადი ხასიათის არასახელმწიფო საპენსიო სქემიდან მიღებული პენსია განხორციელებული შენატანების ოდენობით, სახელმწიფო სტიპენდია, დახმარებისა და ერთჯერადი გასაცემლების მიზნით ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებებიდან ან/და ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდებიდან მიღებული თანხები. საკასაციო სასამართლო აღნიშნავს, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული კომპენსაცია, 3 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით, რომელიც გაიცემა იმ შემთხვევაში თუკი ვერ განხორციელდება სამსახურიდან გათავისუფლებული მოხელის მობილობა, წარმოადგენს მისაღებ სარგებელს - დასაქმებულის დაცვის სოციალურ გარანტიას, რომელიც გამომდინარეობს დასრულებული შრომითი ურთიერთობის ფარგლებიდან.³⁸¹

598

საინტერესოა მსჯელობაა ფორმულირებული ასევე საკასაციო სასამართლოს მიერ 2022 წლის 21 ივლისის ბს-1020 (კ-19) საქმეში, რომელიც ეხება გამოუყენებელი შვებულების ანაზღაურების საკითხს. საკასაციო პალატა აღნიშნავს, რომ დასაქმების პერიოდში - სამსახურში მიღების მომენტიდან სამსახურიდან გათავისუფლების დღემდე, მათ შორის, შვებულებით სარგებლობის პერიოდში, პირი იღებს შესაბამის თანამდებობრივ სარგოს. შვებულების დროს პირის სამსახურებრივი უფლებამოსილება ჩერდება, თუმცა მას შესაბამისი თანამდებობრივი სარგო უნარჩუნდება. დასაქმებულის უფლება ყოველწლიურად ისარგებლოს ანაზღაურებადი შვებულებით რეალიზდება დამსაქმებლის ვალდებულებით უზრუნველყოს დასაქმებულის ფასიანი შვებულებით სარგებლობის შესაძლებლობა. ამდენად, შრომითი ურთიერთობის არსებობისას გამოყენებული საშვებულებო დღეების ანაზღაურება შრომის ანაზღაურების დეფინიციაში ექცევა, თუმცა ვითარება იცვლება იმ შემთხვევაში, როდესაც შრომითი ურთიერთობა შეწყვეტილია, პირი სამსახურიდან

³⁸¹ <http://prg.supremecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx> (ნანახია 02.02.2023).

გათავისუფლებულია და მოთხოვნილია იმ შვებულების დღეების ანაზღაურება, რომლის გამოყენებაც დასაქმების პერიოდში **მოსამსახურის** მიერ ვერ განხორციელდა. ასეთ შემთხვევაში, სათანადო ნორმატიული წინაპირობების არსებობისას, გათავისუფლებული პირი კვლავ იღებს შვებულების დღეების ანაზღაურებას, რომელიც რაოდენობრივად დასაქმების პერიოდში მიღებული თანამდებობრივი სარგოს ოდენობას ემთხვევა, მაგრამ მნიშვნელოვანია ის გარემოება, რომ სრულად იცვლება გასაცემი თანხის სამართლებრივი ბუნება. გამოუყენებელი შვებულების დღეების ანაზღაურებას ასეთ შემთხვევაში საკომპენსაციო დანიშნულება აქვს, სამსახურიდან გათავისუფლების შემდეგ ამ თანხის გაცემით დამსაქმებელი ახდენს არა თანამდებობრივი სარგოს ანაზღაურებას, რომელიც იგულისხმება, რომ დასაქმების სრული პერიოდის განმავლობაში პირს უკვე მიღებული აქვს, არამედ გასცემს ერთგვარ კომპენსაციას შრომითი ურთიერთობის დამსაქმებლის მიერ შეწყვეტის შედეგად დასაქმებულის მხრიდან შვებულების გამოყენების შესაძლებლობის მოსპობის სანაცვლოდ. სწორედ დამსაქმებლის მიერ პირის გათავისუფლების შესახებ ნების გამოვლენა გამოირიცხავს დასაქმებულის მიერ მიმდინარე წლის ანაზღაურებადი შვებულებით სარგებლობის შესაძლებლობას, რაც განაპირობებს დამსაქმებლის მიერ გამოუყენებელი შვებულების საკომპენსაციო თანხის ანაზღაურების ვალდებულებას. ყოველწლიური ანაზღაურებადი შვებულება წარმოადგენს დასაქმებულის დასვენების დროს, რომელიც ეძლევა დასაქმებულს ყოველწლიურად სამუშაო ადგილისა და ხელფასის შენარჩუნებით, დასაქმების პერიოდში შვებულების გამოუყენებლობის შემთხვევაში დასაქმებული ასრულებს მასზე დაკისრებულ მოვალეობებს და იღებს შესაბამის ანაზღაურებას, ამიტომ დასაქმების პერიოდში წლის მანძილზე გამოუყენებელი შვებულების ფულადი ანაზღაურებით შეცვლა არ ხდება, თუმცა ვინაიდან დათხოვნილი მუშაკისათვის შვებულების მიცემა უკვე შეუძლებელია, ხდება გამოუყენებელი შვებულებისათვის კომპენსაციის ანაზღაურება. ამდენად, საკასაციო პალატა მიიჩნევს, რომ სამსახურიდან გათავისუფლების შემდეგ გამოუყენებელი შვებულების დღეების ანაზღაურების თანხა არ ექვევა შრომის ანაზღაურების დეფინიციაში და საკომპენსაციო თანხას შეადგენს, რის გამოც გამოუყენებელი შვებულების საკომპენსაციო თანხასთან მიმართებით არ ვრცელდება შრომის ანაზღაურების მოთხოვნის ხანდაზმულობასთან დაკავშირებით არსებული სპეციფიური წესი.³⁸²

³⁸² <http://prg.supremecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx> (ნანახია 02.02.2023).

თავი 10. იძულებით გადაადგილებულ პირთა სოციალური დაცვა

599 სოციალური სამართლის მნიშვნელოვან სფეროს წარმოადგენს იძულებით გადაადგილებულ პირთა და ეკომიგრანტთა სოციალური დაცვის საკითხები. იძულებით გადაადგილებულ პირებზე და ეკომიგრანტებზე ზრუნვა მნიშვნელოვანი სოციალური ვალდებულებაა, რომლის წარმოშობის საფუძველი დაკავშირებულია დახმარების ბუნეფიციარი პირების მსხვერპლად იდენტიფიცირებასთან სხვადასხვა ხდომილების გამო, როგორცაა ოკუპაცია ან ეკოლოგიური კატასტროფა.³⁸³ საქართველოში მცხოვრები ყველა ადამიანი დაცული უნდა იყოს მუდმივი საცხოვრებელი ადგილიდან იძულებითი გადაადგილებისაგან. საქართველოს სახელმწიფო იღებს ვალდებულებას მიიღოს ყველა შესაბამისი ზომა ისეთი ვითარების თავიდან ასაცილებლად, რომელმაც შეიძლება გამოიწვიოს პირთა იძულებითი გადაადგილება. თუმცა, თუ აღნიშნული საფრთხის თავიდან აცილება ვერ მოხერხდა, სახელმწიფო უზრუნველყოფს იძულებითი გადაადგილებისას დაზარალებულთა სიცოცხლის, ღირსების, უსაფრთხოებისა და თავისუფლების უფლების დაცვას, იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც იძულებითი გადაადგილება განპირობებულია გარდაუვალი აუცილებლობით. სახელმწიფო იღებს ვალდებულებას მინიმუმამდე შეამციროს გარდაუვალი აუცილებლობით განპირობებული იძულებითი გადაადგილება და ამით გამოწვეული ზიანი. ამავდროულად, უზრუნველყოს, რომ იძულებითი გადაადგილება არ გაგრძელდეს იმაზე მეტ ხანს, ვიდრე ამას მოცემული ვითარება მოითხოვს.

10.1. საქართველოს მოქალაქეთა სოციალური უზრუნველყოფა დევნილის სტატუსით

600 საქართველოს კანონმდებლობა იცნობს ტერმინს „დევნილი“, როგორც საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა აღმნიშვნელ ცნებას.³⁸⁴ „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულია ოკუპირებულ ტერიტორიად აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიები, ცხინვალის რეგიონი (ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიები), ასევე, შავ ზღვაზე: რუსეთის ფედერაციასთან საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის მდინარე ფსოლდან სამხრეთით მდინარე

³⁸³ Muckel, S./Ogorek, M./Rixen, S., Sozialrecht, გვ. 503.

³⁸⁴ „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლი.

ენგურის შავ ზღვასთან ჩადინების ადმინისტრაციული საზღვრის გასწვრივ მიმდებარე საზღვაო აკვატორიაში შემავალი საქართველოს შიდა წყლები და ტერიტორიული ზღვა, მათი ფსკერი და წიადი, რომლებზედაც საქართველო ახორციელებს სუვერენიტეტს, აგრეთვე საზღვაო ზონები: მიმდებარე ზონა, განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონა და კონტინენტური შელფი, სადაც საქართველო თავისი კანონმდებლობისა და საერთაშორისო სამართლის ნორმების, კერძოდ, „საზღვაო სამართლის შესახებ“ გაეროს 1982 წლის კონვენციის შესაბამისად, მიმდებარე ზონაში სარგებლობს ფისკალური, სანიტარიული, საიმიგრაციო და საგადასახადო უფლებებით, ხოლო განსაკუთრებულ ეკონომიკურ ზონაში და კონტინენტურ შელფზე – სუვერენული უფლებებითა და იურისდიქციით, ასევე, აღნიშნული ტერიტორიების ზემოთ არსებული საჰაერო სივრცე. შესაბამისად, პირები, რომლებსაც 90-იანი წლებიდან დღემდე მოუწიათ აღნიშნული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილება, სარგებლობენ რა დევნილის სტატუსით, ექცევიან სოციალური სამართლის მოქმედების მნიშვნელოვან სფეროში. ამასთან, გარდა უშუალოდ ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებული პირებისა, დევნილის სტატუსით სარგებლობენ მათი ოჯახის წევრებიც. კერძოდ, „განცალკევებულ საცხოვრებელ ფართობზე მუდმივად მცხოვრებ, ნათესაური ან არანათესაური კავშირის მქონე პირთა წრე, რომლებსაც აქვთ დევნილის სტატუსი (ოჯახის წევრი შეიძლება იყოს არადევნილი პირიც) და რომლებიც ერთობლივად ეწევიან შინასამეურნეო საქმიანობას (ოჯახი შეიძლება იყოს ერთსულიანი)“.³⁸⁵

601

სოციალურ-სამართლებრივი დაცვა იძულებით გადაადგილებული პირის მიმართ იწყება დევნილის სტატუსის მინიჭებით. შესაბამისად, საქართველოს მოქალაქე ან საქართველოში სტატუსის მქონე მოქალაქეობის არმქონე პირი, რომელიც იძულებული გახდა დაეტოვებინა მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი იმ მიზეზით, რომ უცხო ქვეყნის მიერ ტერიტორიის ოკუპაციის, აგრესიის, შეიარაღებული კონფლიქტის, საყოველთაო ძალადობის ან/და ადამიანის უფლებების მასობრივი დარღვევის გამო საფრთხე შეექმნა მის ან მისი ოჯახის წევრის სიცოცხლეს, ჯანმრთელობას ან თავისუფლებას ან/და ზემოაღნიშნული მიზეზის გათვალისწინებით შეუძლებელია მისი მუდმივ საცხოვრებელ ადგილზე დაბრუნება უფლებამოსილია გააკეთოს განაცხადი დევნილის სტატუსის მოპოვებასა და მისგან გამომდინარე ბენეფიტების მიღების მოთხოვნით.

³⁸⁵ „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლი.

- 602 2022 წლის ოფიციალური სტატისტიკური მონაცემის³⁸⁶ შესაბამისად საქართველოში 92 679 დევნილი ოჯახია რეგისტრირებული, ჯამში 291 886 იძულებით გადაადგილებული პირი. შესაბამისად, მათი სოციალური დაცვა და ეკონომიკური პირობების გაუმჯობესება ქვეყნის მხრიდან ზრუნვის ობიექტია; ხოლო, ის მექანიზმები, რომლებიც ემსახურება დევნილ პირთა სოციალურ დაცვას გათვალისწინებულია საქართველოს კანონმდებლობაში, რომელსაც წინამდებარე თავში განვიხილავთ. ამასთან, აუცილებელია აღინიშნოს, რომ კანონმდებლობის აღსრულება და დევნილთა სოციალური დაცვა სხვადასხვა პროგრამული პროექტების ფარგლებითაც რეალიზდება, რომელთა შესახებაც ინფორმაციას და აღსრულების სამართლებრივ მექანიზმებსაც მიმოვიხილავთ წინამდებარე თავში.
- 603 საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულია დევნილის სტატუსის მინიჭების, ჩამორთმევის, აღდგენისა და რეგისტრაციის წესი. აღნიშნული წესის სამართლებრივი რეგულირება განსაზღვრულია „დევნილის სტატუსის მინიჭების, შეწყვეტის, ჩამორთმევისა და აღდგენის და დევნილთა რეგისტრაციის წესის“ დამტკიცების შესახებ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა მინისტრის №287 ბრძანებით. აღნიშნული სამართლებრივი დოკუმენტი გაწერს იმ პროცედურებს და წარმოების წესს, რაც დასაცავია დევნილის სტატუსთან დაკავშირებული სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობა, შეცვლა და შეწყვეტის შესახებ.
- 604 დევნილის სტატუსის მინიჭება - პირი დევნილის სტატუსის მინიჭების შესახებ წერილობითი განცხადებით პირადად მიმართავს დევნილთა, ეკომიგრანტთა და საარსებო წყაროებით უზრუნველყოფის სააგენტოს ან მის ტერიტორიულ სამმართველოს. ამასთან, მხარდაჭერის მიმღები პირის სახელით განცხადებით მიმართვის უფლებამოსილება აქვს მის კანონიერ წარმომადგენელს, ხოლო მუზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირის შემთხვევაში - უშუალოდ ან მის კანონიერ წარმომადგენელს, ასეთი საჭიროების შემთხვევაში. არასრულწლოვანი პირისათვის დევნილის სტატუსის მინიჭების შესახებ განცხადებით სააგენტოს ან მის ტერიტორიულ სამმართველოს მიმართავს არასრულწლოვანი პირის მშობელი (მშობლები) ან მისი სხვა კანონიერი წარმომადგენელი.
- 605 განცხადება მიღებულად ითვლება მისი რეგისტრაციის მომენტიდან. შესაბამისად, ამ მომენტიდანვე აითვლება დევნილი სტატუსის მინიჭების წარმოების ვადა. განცხადება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრული

³⁸⁶ <https://idp.gov.ge/idps/> (ნანახია 15.11.2022).

ინფორმაციის გარდა უნდა შეიცავდეს იმ გარემოებების აღწერას, რომელთა დადგომის შედეგად პირი იძულებული გახდა დაეტოვებინა მისი მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი; ასევე, მკაფიოდ უნდა იყოს მითითებული მოთხოვნა დევნილის სტატუსის მინიჭების შესახებ და განცხადებაზე თანდართული უნდა იყოს საბუთების (დოკუმენტების) ნუსხა, მათი არსებობის შემთხვევაში. ამასთან დამატებით განცხადებას თან უნდა ერთოდეს: პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტის ქსეროასლი; ასევე, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობისა და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ადმინისტრაციის შესაბამისი სტრუქტურის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს და მათი შესაბამისი კომისიების მიერ გაცემული ცნობა/დასკვნა, რომელიც ადასტურებს განმცხადებლის და მისი ოჯახის წევრების იძულებით გადაადგილებამდე მუდმივ საცხოვრებელ ადგილზე ცხოვრების ფაქტს და ოჯახის შემადგენლობას (ამ უკანასკნელის შესაძლებლობის შემთხვევაში). აუცილებელია აღინიშნოს, რომ დამატებით შესაძლოა განცხადებას თან ერთოდეს ის დოკუმენტაცია, რომელიც დევნილის შეხედულებისამებრ ან/და სააგენტოს მოთხოვნის შესაბამისად ამყარებს საფუძვლიან ვარაუდს იმის თაობაზე, რომ პირის მოთხოვნა დევნილის სტატუსის მინიჭების შესახებ შეესაბამება „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლით განსაზღვრულ გარემოებებს.

606

აუცილებელია აღინიშნოს, რომ დაუშვებელია რაიმე სახის საბუთის ან ინფორმაციის მოთხოვნა პირისთვის წარმოების დაწყების მომენტში და ასევე, წარმოების მიმდინარეობის პროცესშიც, რომელიც არ არის დაკავშირებული „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლით განსაზღვრულ გარემოებებთან. აღნიშნული ნორმა შესაბამისობაშია ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის სულისკვეთებასთან და გამორიცხავს რაიმე არაარგუმენტირებული საბაბით წარმოების დაწყებაზე უარის თქმას ან წარმოების შეწყვეტას.

607

თუ სააგენტოს არასრულწლოვანისთვის დევნილის სტატუსის მისანიჭებლად მიმართა არასრულწლოვანის მშობელმა ან მისმა კანონიერმა წარმომადგენელმა, განცხადებასთან ერთად წარდგენილი უნდა იქნეს არასრულწლოვანი პირის დაბადების მოწმობა, მშობლის (მშობლების) პირადობის მოწმობა, დევნილის მოწმობა და მშობლის (მშობლების) ან მისი სხვა კანონიერი წარმომადგენლის სანოტარო წესით დამოწმებული თანხმობა არასრულწლოვანი პირისათვის

დევნილის სტატუსის მინიჭებაზე. სანოტარო წესით დამოწმებული თანხმობა არ მოითხოვება იმ შემთხვევაში, თუ მშობელი (მშობლები) ან არასრულწლოვანი პირის სხვა კანონიერი წარმომადგენელი ამ თანხმობას პირადად განცხადებით წარუდგენს სააგენტოს ადმინისტრაციული დეპარტამენტის მოქალაქეთა მიღების და საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამმართველოს ან სააგენტოს ტერიტორიულ სამმართველოს. იმ შემთხვევაში, თუ მშობელი (მშობლები) არის დევნილის სტატუსის მაძიებელი პირი და განცხადებაში ითხოვს არასრულწლოვანი პირისათვის დევნილის სტატუსის მინიჭებას, როგორც მშობლის (მშობლების), ასევე არასრულწლოვანი პირისათვის დევნილის სტატუსის მინიჭების საკითხი წყდება ერთობლივად. ეს დებულება ემსახურება სწრაფი ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების მიზნიდან გამომდინარე ეკონომიურობისა და ეფექტიანობის პრინციპის რეალიზებას და მნიშვნელოვანად ამცირებს გაჭიანურების რისკებს.

608

მას შემდეგ რაც სააგენტოში მოხდება სტატუსის მაძიებლობის თაობაზე განცხადების წარდგენა, სააგენტოს უფლებამოსილი პირი ვალდებულია გააცნოს განმცხადებელს სტატუსის მინიჭების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების წესი და განუმარტოს მისი უფლებები და მოვალეობები. აგრეთვე სააგენტოს უფლებამოსილ პირს აქვს ვალდებულება განუმარტოს პირს ის მოთხოვნები, რომლებსაც უნდა აკმაყოფილებდეს განცხადება და მიუთითოს განცხადებაში დაშვებული შეცდომების შესახებ, მათი არსებობის შემთხვევაში. იმ შემთხვევაში, თუ პირის განცხადება არ შეესაბამება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს, უფლებამოსილი დეპარტამენტი ან სააგენტოს ტერიტორიული სამმართველო განცხადების მიღებიდან 3 დღის ვადაში აცნობებს განმცხადებელს ხარვეზის შესახებ. ხარვეზის გასწორების ვადა არ შეიძლება იყოს 5 დღეზე ნაკლები და 10 დღეზე მეტი. იმ შემთხვევაში, თუ განმცხადებელი მოითხოვს ხარვეზის გამოსწორებისათვის ვადის გაგრძელებას, უფლებამოსილი დეპარტამენტი ან სააგენტოს ტერიტორიული სამმართველო მხოლოდ ერთხელ, მაგრამ არაუმეტეს 5 დღით, უფლებამოსილია გაუგრძელოს ხარვეზის გამოსწორების ვადა. მას შემდეგ რაც განცხადება დარეგისტრირდება, სააგენტოს ტერიტორიული სამმართველო ვალდებულია განცხადება, თანდართული დოკუმენტაციით, დაუყოვნებლივ ასახოს სააგენტოს საქმისწარმოების ელექტრონულ ბაზაში, ხოლო შესაბამისი გასაუბრების კითხვარი, უფლებამოსილი დეპარტამენტს მიაწოდოს გასაუბრების ჩატარებიდან არაუგვიანეს მომდევნო სამუშაო დღისა.

609

რაც შეეხება უშუალოდ წარმოების ვადას, დევნილის სტატუსის მაძიებლისათვის დევნილის სტატუსის მინიჭების ან დევნილის სტატუსის მინიჭებაზე უარის თქმის თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს სააგენტო განცხადების მიღებიდან ერთი თვის

ვადაში. ეს ვადა თანხვედრაშია ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი ადმინისტრაციული წარმოების ვადასთან და ამავედროულად აღსანიშნავია, რომ სრული ერთი თვის გასვლა არაა სავალდებულო საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებისთვის. თუ განცხადება და მასში მოყვანილი ფაქტები იძლევა შესაძლებლობას დევნილი სტატუსის მაძიებელს მიენიჭოს დევნილის სტატუსი, შეუჩერდეს ან შეუწყდეს ერთ თვეზე ნაკლებ დროში, სააგენტო უფლებამოსილია ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის სულისკვეთებიდან გამომდინარე უფრო სწრაფად მოახდინოს საკითხის განხილვა და გადაწყვეტილების მიღება.

დევნილის სტატუსის მინიჭების საკითხის განხილვის პროცესში, შესაძლოა შეწყდეს დაწყებული წარმოება კანონმდებლობით გათვალისწინებული საფუძვლების არსებობის გათვალისწინებით. კერძოდ, პირისათვის დევნილის სტატუსის მინიჭების საკითხის განხილვა შეწყდება, თუ: ა) პირმა წერილობით განაცხადა უარი დევნილის სტატუსის მინიჭებაზე; ბ) აღმოიფხვრა „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის პირველ პუნქტში გათვალისწინებული პირის იძულებით გადაადგილების მიზეზები; გ) პირი გარდაიცვალა; დ) დაინტერესებული პირის სახელით განცხადება შეიტანა არაუფლებამოსილმა პირმა; ე) განცხადება შეიტანა მხარდაჭერის მიმღებმა პირმა ან შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირმა, რომელიც საჭიროებს კანონიერი წარმომადგენლის ყოლას.

610

რაც შეეხება დევნილის სტატუსის მინიჭებაზე უარის თქმის საფუძვლებს, კანონმდებლობით განსაზღვრულია, რომ დევნილის სტატუსის მინიჭებაზე პირს უარი ეთქმევა, თუ: ა) არსებობს საფუძვლიანი ვარაუდი, რომ პირი არ აკმაყოფილებს „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლით გათვალისწინებულ პირობებს; ბ) არსებობს განმცხადებლის მიმართ სასამართლოს კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილება ან განჩინება, რომლის შედეგად პირს უარი ეთქვა დევნილის სტატუსის მინიჭებაზე; გ) პირს საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად შეუწყდა საქართველოს მოქალაქეობა.

611

აუცილებელია აღინიშნოს მთელი რიგი სამართლებრივი პროცედურების შინაარსი უშუალოდ დევნილის სტატუსის მინიჭების თაობაზე ადმინისტრაციული წარმოების მიმდინარეობისას. უფლებამოსილი დეპარტამენტი ან სააგენტოს ტერიტორიული სამმართველო უზრუნველყოფს განცხადების საფუძვლიანობის შემოწმებას, შესაბამისი საბუთებისა (დოკუმენტების) და მტკიცებულებების მოძიებას, საჭიროების შემთხვევაში სააგენტოს სტრუქტურული ქვედანაყოფებიდან და სათანადო

612

ორგანოებიდან მათ გამოთხოვას. ამასთან, წარმოების ფარგლებში დევნილის სტატუსის მაძიებელ პირთან გასაუბრების ჩატარების ვალდებულებას ითვალისწინებს კანონმდებლობა. კერძოდ, პირს, რომელიც განცხადებით მიმართავს სააგენტოს ან მის ტერიტორიულ სამმართველოს დევნილის სტატუსის მინიჭების თაობაზე, განცხადების მიღებიდან 10 დღის ვადაში დეპარტამენტში ან სააგენტოს ტერიტორიულ სამმართველოში უნდა ჩაუტარდეს გასაუბრება „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლით გათვალისწინებული პირისათვის დევნილის სტატუსის მინიჭების საფუძვლებთან დაკავშირებით. დეპარტამენტში დანიშნულ გასაუბრებაში მონაწილეობა ასევე შეიძლება მიიღონ სააგენტოს სხვა სტრუქტურული ერთეულების მოსამსახურეებმაც. გასაუბრების დროს ივსება დადგენილი ფორმის კითხვარი, რომლის ფორმას, ასევე გასაუბრებაზე და კითხვარის ფორმის შევსებაზე სააგენტოს უფლებამოსილ თანამშრომლებს განსაზღვრავს სააგენტოს დირექტორი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით. მითითებულ ვადებში გასაუბრებაზე არასაპატიო მიზეზით გამოუცხადებლობის შემთხვევაში შეჩერდება დევნილის სტატუსის მინიჭების თაობაზე პირის განცხადების განხილვა. ხოლო, თუ განმცხადებელმა ობიექტური მიზეზების გამო, როგორცაა მაგალითად: ხანდაზმულობა, მძიმე ავადმყოფობა, სასჯელადსრულებით დაწესებულებებში ყოფნა და სხვ. ვერ შეძლო სააგენტოში ან მის ტერიტორიულ სამმართველოში გამოცხადება, ასეთ შემთხვევაში სააგენტოს ან მისი ტერიტორიული სამმართველოს უფლებამოსილი პირი ვალდებულია, განმცხადებლის მოთხოვნით, ადგილსამყოფელზე მისვლით განახორციელოს სტატუსის მინიჭებასთან დაკავშირებული პროცედურები გასაუბრება და კითხვარის შევსება. გასაუბრების დროს, ასევე წარმოების ფარგლებში მიღებული ინფორმაცია კონფიდენციალურია. შესაბამისად, დაუშვებელია გასაუბრების დროს მიღებული კონფიდენციალური ინფორმაციის არა სამსახურებრივი მიზნებისათვის გამოყენება.

613

უფლებამოსილი დეპარტამენტი საკითხის შესწავლის შემდგომ ამზადებს დასკვნას პირისათვის დევნილის სტატუსის მინიჭების ან მინიჭებაზე უარის თქმის შესახებ, რომელსაც ხელს აწერს დეპარტამენტის უფროსი, დეპარტამენტის რეგისტრაციისა და რესტიტუციის სამმართველოს უფროსი და სააგენტოს დირექტორის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით განსაზღვრული თანამშრომელი, რომელმაც პირს ჩაუტარა გასაუბრება და შეავსო დადგენილი ფორმის კითხვარი. დეპარტამენტის დასკვნის საფუძველზე გამოიცემა სააგენტოს დირექტორის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი პირისათვის

დევნილის სტატუსის მინიჭების ან მინიჭებაზე უარის თქმის შესახებ. ამ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე, პირისათვის დევნილის სტატუსის მინიჭების შესახებ შესაბამისი ინფორმაცია აისახება მონაცემთა ბაზაში. დეპარტამენტი განმცხადებელს პირისათვის დევნილის სტატუსის მინიჭების ან სტატუსის მინიჭებაზე უარის თქმის თაობაზე გადაწყვეტილებას აცნობებს წერილობითი ფორმით, გადაწყვეტილების მიღებიდან 3 დღის ვადაში.

კანონმდებლობით გათვალისწინებულია მთელი რიგი პროცედურებისა, რომელიც ხორციელდება სააგენტოს მიერ დევნილის სტატუსის მინიჭების შემდეგ. კერძოდ, დეპარტამენტის ან სააგენტოს ტერიტორიული სამმართველოს მიერ ივსება დევნილის ანკეტა. ხოლო, სააგენტოს ადმინისტრაციული დეპარტამენტის მოქალაქეთა მიღების და საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამმართველოს ან ტერიტორიული სამმართველოს მიერ, მონაცემთა ბაზის საფუძველზე, ხორციელდება პირის ფოტოგრაფირება და დევნილის მოწმობის გაცემა ამ ბრძანებითა და სხვა შესაბამისი სამართლებრივი აქტით დადგენილი წესით.

614

თუ დევნილმა ობიექტური მიზეზების გამო, როგორცაა მაგალითად ხანდაზმულობა, მძიმე ავადმყოფობა და სხვა ვერ შეძლო სააგენტოში ან მის ტერიტორიულ სამმართველოში გამოცხადება დევნილის მოწმობის ასაღებად, ასეთ შემთხვევაში, დეპარტამენტი ან სააგენტოს ტერიტორიული სამმართველო, დევნილის მოთხოვნით, ადგილსამყოფელზე მისვლით ახორციელებს პირის ფოტოგრაფირებას.

615

ვინაიდან დევნილის ანკეტა წარმოადგენს დოკუმენტს, რომელშიც შეიტანება მისი საიდენტიფიკაციო მონაცემები, სწორედ მას აქვს სტატუსის დამადასტურებელი იურიდიული ძალა. შესაბამისად, დევნილის ანკეტის შევსებასა და დევნილის მოწმობის გაცემას უზრუნველყოფს სააგენტოს დირექტორის ბრძანებით განსაზღვრული უფლებამოსილი პირი (პირები). დევნილის ანკეტაში შეიტანება შემდეგი მონაცემები: დევნილის სახელი, გვარი, მამის სახელი, დაბადების თარიღი და ადგილი, სქესი, მოქალაქეობა, დევნილის პირადი და სარეგისტრაციო ნომერი, მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი იძულებით გადაადგილებამდე, ფაქტობრივი საცხოვრებელი ადგილი, დევნილის რეგისტრაციის ადგილი, განსახლების ფორმა, ოჯახური მდგომარეობა, განათლება, პროფესია, წარმოდგენილი დოკუმენტების დასახელებები და მათი რეკვიზიტები. ანკეტა შეიცავს დევნილის ფოტოსურათს, გარდა 6 წლამდე ასაკის დევნილის ანკეტისა, ხოლო არასრულწლოვნის პირადი ნომერი სტატუსის მინიჭებისათვის სავალდებულოა.

616

- 617 დევნილის ანკეტაში ასევე მიეთითება მისი შევსების თარიღი და ადგილი. დევნილის ანკეტას ელექტრონულად ხელს აწერს სააგენტოს დირექტორის ბრძანებით განსაზღვრული ანკეტის შევსებაზე უფლებამოსილი პირი და დევნილი ან მისი კანონიერი წარმომადგენელი. ანკეტაში შეტანილი უნდა იქნეს აგრეთვე ინფორმაცია ცვლილებისა და დამატებების შესახებ. პირი, რომელიც უფლებამოსილია განახორციელოს შესაბამისი ცვლილებები და დამატებები, ელექტრონულად პირადი ხელმოწერით ადასტურებს აღნიშნულს. რაც შეეხება არასრულწლოვან დევნილს, მის ანკეტას ხელს აწერს ერთ-ერთი მშობელი ან სხვა კანონიერი წარმომადგენელი.. არასრულწლოვანი დევნილის ანკეტაში ფაქტობრივ საცხოვრებელ ადგილად და რეგისტრაციის ადგილად მიეთითება ერთ-ერთი მშობლის ან სხვა კანონიერი წარმომადგენლის ფაქტობრივი საცხოვრებელი ადგილი და რეგისტრაციის ადგილი.
- 618 რაც შეეხება დევნილის მოწმობას, მასში აისახება ის აუცილებელი პერსონალური (საიდენტიფიკაციო) მონაცემები, რომლებიც სააგენტოს გააჩნია დევნილის სტატუსის მქონე პირის შესახებ და იძლევა პირის იდენტიფიკაციის საშუალებას. დევნილის მოწმობა ადასტურებს პირისათვის დევნილის სტატუსის მინიჭების ფაქტს „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის შესაბამისად. დევნილის მოწმობა გაიცემა ყველა ასაკის დევნილზე და თითოეულ დევნილს სააგენტოს მიერ ენიჭება სარეგისტრაციო რვაციფრიანი ნომერი.
- 619 დევნილის მოწმობის მიღების უფლება აქვს უშუალოდ დევნილის სტატუსის მქონე პირს, ხოლო არასრულწლოვანი, მხარდაჭერის მიმღები ან იმ შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირის შემთხვევაში, რომელიც საჭიროებს კანონიერი წარმომადგენლის ყოლას, – მის კანონიერ წარმომადგენელს. დაუშვებელია სხვა პირზე დევნილის მოწმობის გაცემა. არასრულწლოვანი, ქმედუნარო ან იმ შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირის (დევნილის) შემთხვევაში, რომელიც საჭიროებს კანონიერი წარმომადგენლის ყოლას, მისი კანონიერი წარმომადგენელი ელექტრონულად ხელს აწერს დევნილის მოწმობას.
- 620 სარეგისტრაციო ნომერი ატარებს საინფორმაციო ხასიათს და არ წარმოადგენს დევნილის საიდენტიფიკაციო კოდს. სარეგისტრაციო ნომრის პირველი სამი ციფრი აღნიშნავს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულს, სადაც დევნილი დროებით ცხოვრობს, ხოლო მომდევნო ხუთი ციფრი არის სამინისტროს მონაცემთა ბაზაში 2006 წლის 15 აგვისტოს მდგომარეობით არსებული საოჯახო ანკეტის ნომერი.

დევნილი უფლებამოსილია მიაწოდოს სააგენტოს ინფორმაცია და წერილობითი ფორმით მოითხოვოს შესწორების შეტანა მის შესახებ არსებულ პერსონალური (საიდენტიფიკაციო) ხასიათის მონაცემებში. ხოლო, დევნილზე სააგენტოში არსებული არასრული პერსონალური (საიდენტიფიკაციო) მონაცემების არსებობის შემთხვევაში სააგენტო უფლებამოსილია მოსთხოვოს მას ამ მონაცემების შევსება.

621

მნიშვნელოვანია ასევე განვიხილოთ ის სამართლებრივი მდგომარეობა, რაც დევნილის სტატუსის მინიჭებაზე უარის შემდგომ შესაძლოა შეიქმნას. დევნილის სტატუსის მინიჭებაზე პირისათვის უარის თქმის შემთხვევაში პირს ახალი განცხადებით სააგენტოსადმი მიმართვის უფლება აქვს, თუ ფაქტობრივი ან სამართლებრივი მდგომარეობა, რომელიც საფუძვლად დაედო პირისათვის უარის თქმას, შეიცვალა და არსებობს ახლად აღმოჩენილი გარემოებანი, რომლებიც იწვევენ საფუძვლიან ვარაუდს, რომ პირი აკმაყოფილებს „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლით განსაზღვრულ პირობებს. მონაცემთა ბაზაში დაცულ დევნილის პერსონალურ მონაცემებში ცვლილება, ასევე დამატებითი ინფორმაციის ასახვა, ხორციელდება სააგენტოს დირექტორის თანხმობით დეპარტამენტის მოხსენებითი ბარათის საფუძველზე შესაბამისად უფლებამოსილი დეპარტამენტის თანამშრომლის მიერ. მონაცემთა ბაზაში არსებული დევნილის რეგისტრაციის ადგილისა და ფაქტობრივი საცხოვრებელი ადგილის ცვლილება ხორციელდება სააგენტოს დირექტორის ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტით განსაზღვრული წესის შესაბამისად.

622

დევნილის შემწეობის შეჩერების, შეწყვეტის და აღდგენის შემთხვევებში, მონაცემთა ბაზაში შესაბამისი ცვლილების ასახვის თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს დეპარტამენტი, რის თაობაზეც სათანადო ინფორმაცია დეპარტამენტის მიერ მიეწოდება სააგენტოს დირექტორს.

623

როგორც ზემოთ აღინიშნა, დევნილის სტატუსის მინიჭების ადმინისტრაციული წარმოების წესებთან ერთად კანონმდებლობით გათვალისწინებულია დევნილის სტატუსის შეწყვეტის, ჩამორთმევისა და აღდგენის სამართლებრივი საკითხები. „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის შესაბამისად, პირისათვის დევნილის სტატუსის შეწყვეტის, ჩამორთმევისა და აღდგენის საკითხის შესწავლას და შესაბამისი დასკვნის მომზადებას ახორციელებს დეპარტამენტი. პირისთვის დევნილის სტატუსის შეწყვეტის თაობაზე დასკვნას ხელს აწერს დეპარტამენტის უფროსი და დეპარტამენტის რეგისტრაციისა და რესტიტუციის

624

სამმართველოს უფროსი, ხოლო დევნილის სტატუსის ჩამორთმევის, აღდგენის ან აღდგენაზე უარის თაობაზე დასკვნას – ასევე თანამშრომელი, რომელმაც პირს ჩაუტარა გასაუბრება და შეავსო დადგენილი ფორმის კითხვარი. პირისათვის დევნილის სტატუსის შეწყვეტის, ჩამორთმევის, აღდგენის ან აღდგენაზე უარის თაობაზე დასკვნა დეპარტამენტის უფროსის მიერ წარედგინება სააგენტოს დირექტორს. ისივე როგორც დევნილის სტატუსის მინიჭების წარმოების ფარგლებში, დევნილის სტატუსის ჩამორთმევის და აღდგენის საკითხის მომზადებისას აგრეთვე გამოიყენება გასაუბრების პროცედურა. ხოლო, დეპარტამენტის მიერ მომზადებული დასკვნის საფუძველზე გამოიცემა პირისათვის დევნილის სტატუსის შეწყვეტის, ჩამორთმევის, აღდგენის ან აღდგენაზე უარის შესახებ სააგენტოს დირექტორის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

625 დეპარტამენტი გადაწყვეტილებას დევნილის სტატუსის შეწყვეტის, ჩამორთმევის, აღდგენის ან აღდგენაზე უარის შესახებ პირს აცნობებს წერილობითი ფორმით, გადაწყვეტილების მიღებიდან 3 დღის ვადაში. პირისათვის დევნილის სტატუსის შეწყვეტის, ჩამორთმევის, აღდგენის ან აღდგენაზე უარის შესახებ სააგენტოს დირექტორის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე დეპარტამენტი ახორციელებს შესაბამის ცვლილებებს მონაცემთა ბაზაში.

626 გამჭვირვალობის პრინციპის დაცვის მიზნიდან გამომდინარე დევნილის სტატუსის მინიჭების, ჩამორთმევისა და აღდგენის საკითხის განხილვისას, ხორციელდება გასაუბრების ვიდეო და აუდიო ჩაწერა, პირის თანხმობის შემთხვევაში. გასაუბრების ვიდეო და აუდიო ჩაწერაზე პირის თანხმობა ან უარი აისახება გასაუბრების კითხვარში, რაც დასტურდება მისივე ხელმოწერით. აღნიშნული მექანიზმი ხელს უწყობს დევნილის სტატუსის განმსაზღვრელი ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში კეთილსინდისიერების სტანდარტის დამკვიდრებას და ნდობას საზოგადოების მხრიდან.

627 დევნილის სტატუსის მინიჭების და მასთან დაკავშირებული სოციალური დაცვის მექანიზმების მიმართ მეტი გამჭვირვალობის დასამკვიდრებლად, კანონმდებლობით გათვალისწინებულია დევნილთა რეგისტრაცია სააგენტო დეპარტამენტის და/ან სააგენტოს დირექტორის ბრძანებით შექმნილი სარეგისტრაციო კომისიების მეშვეობით. დევნილთა რეგისტრაციის პროცესში დამკვირვებლის სტატუსით შესაძლებელია მონაწილეობდნენ საქართველოს არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციები, რაც პროცესის ღიაობის მასტიმულირებელია.

10.2. დევნილის სტატუსის მქონე პირთა სოციალური დახმარება და სხვა მექანიზმები

დევნილებზე ზრუნვა, მათი განსახლება და სოციალურ-ეკონომიკური პირობების გაუმჯობესება სახელმწიფოსთვის პრიორიტეტს წარმოადგენს. ამ მიმართულებით, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხების გაზრდის ტენდენცია ყოველწლიურად შეინიშნება. თუმცა, წლების განმავლობაში, იძულებით გადაადგილებული ოჯახების განსახლების პროცესის მთავარ ხარვეზს, წარმოადგენდა ის ფაქტი, რომ არ არსებობდა საცხოვრებლით უზრუნველყოფის რაიმე წესი ან ნორმა.

628

2014 წელს, ძალაში შევიდა ახალი კანონი დევნილთა შესახებ, რომელიც სრულად შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს და განსაზღვრავს მუდმივ საცხოვრებელ ადგილზე დაბრუნებამდე დევნილებისთვის უსაფრთხო და ღირსეული ცხოვრების პირობების შექმნას. კანონის ამოქმედების შემდეგ, იძულებით გადაადგილებული პირი სრულად არის დაცული მართლზომიერ მფლობელობაში არსებული საცხოვრებელი ფართიდან გამოსახლებისაგან, რაც დევნილი ოჯახების ერთ-ერთ უმთავრეს პრობლემას წარმოადგენდა.

629

დევნილთა საცხოვრებლით უზრუნველყოფის წესებისა და ნორმების შემუშავებისა და მათი იმპლემენტაციის მიმართულებით გადადგმულ ნაბიჯებს შორის, მნიშვნელოვანია 2013 წელს, უწყებათაშორისი კომისიის მიერ, რომლის შემადგენლობაში სამინისტროსა და სხვა სამთავრობო უწყებებთან ერთად, სახალხო დამცველის აპარატის, საერთაშორისო და ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები შედიოდნენ, დევნილთა საცხოვრებლით დაკმაყოფილების კრიტერიუმების შემუშავება. 2013 წლის შემდეგ, დევნილი ოჯახებს საცხოვრებელი ფართები გრძელვადიანი განსახლების კრიტერიუმების შესაბამისად გადაეცემათ. 2013 წლიდან დღემდე, სხვადასხვა პროგრამების ფარგლებში, კრიტერიუმების შესაბამისად, საცხოვრებელი ფართი 29 000-ზე მეტმა დევნილმა ოჯახმა უკვე მიიღო.³⁸⁷

630

დევნილთა სოციალური დაცვისა და მათი ეკონომიკური პირობების გაუმჯობესების მიზნიდან გამომდინარე, შემუშავებულ იქნა სახელმწიფოს მიერ დევნილთა საკითხებზე მუშაობის პოლიტიკა და მისი აღმასრულებელია ერთიანი მმართველობითი რგოლი. კერძოდ, 2019 წლიდან, დევნილთა მიმართ სახელმწიფო პოლიტიკას საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის,

631

³⁸⁷ <https://idp.gov.ge/idp-housing/> (ნანახია 16/12/2022).

ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს სახელმწიფო კონტროლს ქვეშ არსებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – დევნილთა, ეკომიგრანტთა და საარსებო წყაროებით უზრუნველყოფის სააგენტო ახორციელებს. იძულებით გადაადგილებულ პირთა მიმართ არსებული პროგრამების ერთი სააგენტოს ქოლგის ქვეშ მოქცევის გადაწყვეტილება მიზნად ისახავდა ეფექტიანობის კიდევ უფრო გაზრდას, იძულებით გადაადგილებულ პირთა საჭიროებებზე მაქსიმალურად მორგებული მიზნობრივი პროგრამებისა და პროექტების შემუშავებას. სააგენტოს საქმიანობის მთავარ პრიორიტეტს დევნილთა განსახლება და სოციალურ-ეკონომიკური პირობების გაუმჯობესების ხელშეწყობა წარმოადგენს. შესაბამისად, სააგენტო იძულებით გადაადგილებულ ოჯახებს საცხოვრებელ ფართებს გრძელვადიანი განსახლების კრიტერიუმების შესაბამისად გადასცემს. თითოეული დევნილი ოჯახის მიერ შევსებულ განაცხადს შესაბამისი ქულა ენიჭება. აღნიშნული ქულა სააგენტოს ვებ-გვერდზე ქვეყნდება. ქულათა სისტემა განსაზღვრავს რიგითობას, თუ რომელი დევნილი ოჯახი საჭიროებს საცხოვრებელი უზრუნველყოფას პირველ რიგში. მონიტორინგის ჯგუფები მინიჭებულ ქულებსა და დევნილი ოჯახის საცხოვრებელ პირობებს ადგილზე შეისწავლიან. გადამოწმებული განაცხადები, გადაწყვეტილების მისაღებად, დევნილთა საკითხების შემსწავლელ კომისიას წარედგინება. საცხოვრებელი ფართების განაწილების შესახებ გადაწყვეტილებას კომისია დიად და გამჭვირვალედ იღებს. კომისიის მუშაობის პროცესში ჩართულები არიან სახალხო დამცველის აპარატისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები.

632 ამასთან, სააგენტოსთვის პრიორიტეტს წარმოადგენს ნგრევადი და სიცოცხლისთვის საფრთხის შემცველი ობიექტების დაზურვა და იქ მცხოვრები დევნილი ოჯახების განსახლება. კომისია, მათი საცხოვრებლით უზრუნველყოფის საკითხს უპირობოდ განიხილავს.

633 დევნილი ოჯახების საჭიროებების და მოთხოვნების მაქსიმალურად გათვალისწინების მიზნით, განსახლების პროცესი რამდენიმე მიმართულებით მიმდინარეობს: კერძოდ, ხდება როგორც ახალაშენებულ კორპუსებში ბინების შესყიდვა დევნილთათვის, ასევე მასშტაბური მშენებლობების ორგანიზება რეგიონებში. რეგიონული განვითარებისა და უკეთესი სოციალურ-ეკონომიკური დაცვის სისტემის განხორციელების მიზნიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს შემუშავებული აქვს „სოფლად სახლის“ შესყიდვის პროექტი. აღნიშნული პროექტის ფარგლებში ხდება სოფლებში დევნილთათვის სახლების შესყიდვა და შინამეურნეობის წახალისება. მნიშვნელოვან პროგრამას წარმოადგენს ასევე, სახლების მშენებლობა დევნილთა

საკუთრებაში არსებულ მიწის ნაკვეთებზე, ისევე როგორც ვეტერანი დევნილების განსახლების პროგრამა. ვეტერანების სოციალური დაცვა მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი ვალდებულებაა, თუმცა როდესაც ვეტერანი ასევე დევნილის სტატუსის მქონეა, მისი სოციალური დაცვის მექანიზმი სხვა რეჟიმში გადადის და განსაკუთრებული სამართლებრივი დაცვის ობიექტად წარმოგვიდგება. სოციალური სამართლის პრინციპების რეალიზების მიზნიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვან პროგრამას წარმოადგენს დევნილთათვის საცხოვრებელი ფართების დაკანონება, სადაც დევნილი ოჯახები უკვე წლებია მართლზომიერად ცხოვრობენ. ყოველივე ზემოაღნიშნული ხორციელდება რა დევნილთა სოციალური კეთილდღეობის უზრუნველსაყოფად, მიზნად ისახავს ამავედროულად ჩვენი ქვეყნის მნიშვნელოვანი ადამიანური კაპიტალის ეკონომიკის მშენებლობაში ჩართვის წახალისებასაც. სოციალური კეთილდღეობის მიზნიდან გამომდინარე, ეკონომიკური პროგრესის მასტიმულირებელი არის სწორედ ის გარემოება, რომ სოციალური გამოწვევები მეტნაკლებად ნეიტრალიზდება მსგავსი აქტივობებით. შესაბამისად, საცხოვრებელი პირობებით დაკმაყოფილებული დევნილი ოჯახისთვის სრულფასოვნად იღება კარი ეკონომიკური აქტივობისა და პირად და ოჯახურ კეთილდღეობაზე დამოუკიდებლად საზრუნავად.

634

მიუხედავად იმისა, რომ დღეს არსებობს გარკვეული პროგრესი დევნილთა სოციალური სამართლით დაცული უფლებრივი რეალიზების კუთხით, მაინც გამოწვევად უნდა მივიჩნიოთ განსახლება და ის გარემოებები, რაც ამ პროცესს ახლავს თან. 2022 წლის ინფორმაციით თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა (IDFI) გამოაქვეყნა კვლევა დევნილთა გრძელვადიანი ფართით უზრუნველყოფის სახელმწიფო პოლიტიკის თაობაზე სათაურით „საცხოვრებლის მოლოდინში მყოფი დევნილი ოჯახები: 2017-2021 წლების სახელმწიფო პოლიტიკა“³⁸⁸, რომელიც იკვლევს რა სტატისტიკურ მონაცემს ამ თემის ირგვლივ, ადგენს რომ „ერთი დევნილი ოჯახის ახალაშენებულ კორპუსებში მდებარე საცხოვრებელი ფართით უზრუნველსაყოფად საჭიროა 30,000 აშშ დოლარი, ხოლო კერძო საკუთრებაში არსებული საცხოვრებელი ფართის (სახლი/ბინა) შესყიდვის ღონისძიების ფარგლებში - 25,000 ლარი. შესაბამისად, თუ დავუშვებთ, რომ ყველა ის ოჯახი (45 903 ოჯახი), რომლებსაც დღემდე არ მიუღია სათანადო დახმარება, თანაბარი პროპორციით დაკმაყოფილებიან ახალაშენებულ კორპუსებში და კერძო საკუთრებაში არსებული სახლების შესყიდვით საჭირო იქნება 2.6 მილიარდი ლარი, ხოლო იმ ოჯახების დაკმაყოფილებისთვის, რომლებსაც დღეს მდგომარეობით შევსებული აქვთ

³⁸⁸ https://idfi.ge/public/upload/Analysis/idp_families_in_georgia_GEO.pdf (ნანახია 17/12/2022).

განაცხადი (37,054 განაცხადი) 2.1 მილიარდი ლარი.³⁸⁹ შესაბამისად, შესაძლოა დავასკვნათ, რომ სახელმწიფოს საკმაოდ დიდი თანხები უჯდება აღნიშნული უფლების რეალიზება. თუმცა, ისიც აღსანიშნავია, რომ უსახლკაროდ მცხოვრები დევნილი მოსახლეობის ეკონომიკურ განვითარებაში ინტეგრაციისა და მათი ჩართულობის წასახალისებლად, გადამწყვეტი მნიშვნელობისაა გრძელვადიანი ფართით უზრუნველყოფის საკითხი. შესაბამისად, საანგარიშო წლების განმავლობაში სააგენტომ შეცვალა დევნილთა გრძელვადიანი ფართით უზრუნველყოფის პოლიტიკა. დევნილთა, ეკომიგრანტთა და საარსებო წყაროებით უზრუნველყოფის სააგენტომ პრიორიტეტად იმ დევნილი ოჯახების განსახლება მიიჩნია, რომლებიც გაუსაძლის პირობებში ცხოვრობენ, მძიმე სოციალური ფონი აქვთ და სახელმწიფოს მხრიდან დახმარებას ყველაზე მეტად საჭიროებენ. სწორედ შესაბამისად, 2020 წლიდან „იპოთეკური სესხის დაფარვისა“ და „თბილისში თანადაფინანსებით ბინის შესყიდვის“ პროექტები გაუქმდა. ამ მიმართულებით არსებული ფინანსური რესურსი კი მთლიანად მოწყვლადი იძულებით გადაადგილებული ოჯახების განსახლებას მოხმარდა. თანადაფინანსების პროექტი დევნილების მხრიდან საკმაოდ სოლიდური თანხის დამატებას ითვალისწინებდა, რაც თავისთავად გამორიცხავდა პროექტის ფარგლებში, მძიმე სოციალურ მდგომარეობაში მყოფი ოჯახების განსახლებას. იპოთეკური სესხის დაფარვის პროექტის ფარგლებში კი, სახელმწიფო მხოლოდ სესხის გარკვეულ ნაწილს ფარავდა. დევნილ ოჯახს კვლავ რჩებოდა საბანკო ვალდებულება, რაც როგორც საცხოვრებელი ფართის, ისე სახელმწიფო რესურსის დაკარგვის რისკს შეიცავდა. ამ ცვლილებების პარალელურად სახელმწიფოს ვალდებულებად კვლავ დარჩა ყველა დევნილი ოჯახის საცხოვრებელი დაკმაყოფილება. თუმცა, გრძელვადიანი განსახლების კრიტერიუმების შესაბამისად, საცხოვრებელი ფართები მძიმე სოციალურ მდგომარეობაში მყოფ და ნგრევად შენობებში მცხოვრებ დევნილ ოჯახებს გადაეცემათ.³⁹⁰

10.3. უცხო ქვეყნის მოქალაქისა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სოციალური დაცვა და მათთვის სტატუსის მინიჭების სამართლებრივი პროცედურები

635 სოციალური სამართლის დაცვის ქვეშ არამხოლოდ საქართველოს მოქალაქეები, არამედ უცხო ქვეყნის მოქალაქეებიც ექვევნიან. თავშესაფრის მოპოვების

³⁸⁹ იქვე, გვ. 6.

³⁹⁰ <https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2020/Failebi/13.02.20-1.pdf> (ნანახია 17/12/2022).

პროცედურები ეფუძნება გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის 1951 წლის კონვენციას „ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ“. აღნიშნული კონვენციის მიხედვით, ლტოლვილის სტატუსი შეიძლება მიენიჭოს პირს, ვისაც „აქვს საფუძვლიანი შიში, რომ შეიძლება გახდეს დევნის მსხვერპლი რასის, რელიგიის, აღმსარებლობის, ეროვნების, გარკვეული სოციალური ჯგუფისადმი კუთვნილების ან პოლიტიკური შეხედულებების გამო და არ შეუძლია, ან არ სურს, ამგვარი შიშიდან გამომდინარე, დაბრუნდეს თავისი წარმოშობის ქვეყანაში ან ისარგებლოს ამ ქვეყნის მფარველობით.“ თავშესაფრის სისტემით ბოროტად სარგებლობის შემთხვევათა შემცირებისათვის ევროკავშირის ქვეყნები ცდილობენ, უფრო შემჭიდროვებულ ვადებში განიხილონ მიღებული განაცხადები, რათა შეამცირონ სტატუსის მინიჭებისათვის საჭირო პროცედურების დრო.

საქართველოში საერთაშორისო დაცვის მოთხოვნაზე განაცხადების განხილვა სათანადო პროცედურების და რეგულაციების დაცვით მიმდინარეობს. შესაბამისად, თუ ვერ დადგინდა „ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ“ გაეროს 1951 წლის კონვენციით და „საერთაშორისო დაცვის შესახებ“ კანონით გათვალისწინებული საერთაშორისო დაცვის სტატუსის მიღების პირობები, განმცხადებელს უარი ეთქმევა ასეთი სტატუსზე. უარის თქმის საფუძველი ასევე შეიძლება იყოს, როდესაც პირის მიმართ არსებობს საკმარისი საფუძველი ვარაუდისთვის, რომ იგი საფრთხეს შეუქმნის საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოებას, ტერიტორიულ მთლიანობას ან საზოგადოებრივ წესრიგს ან თუ იგი მსჯავრდებულია საქართველოში განსაკუთრებით მძიმე დანაშაულის ჩადენისათვის.

636

საქართველოში თავშესაფრის მიღების საკითხებს არეგულირებს საქართველოს კანონი “საერთაშორისო დაცვის შესახებ”. კანონის მიხედვით საქართველოში არსებობს საერთაშორისო დაცვის შემდეგი ფორმები:

637

- ლტოლვილის სტატუსი;
- ჰუმანიტარული სტატუსი;
- დროებითი დაცვის ქვეშ მყოფი პირის სტატუსი.

ზემოაღნიშნული სტატუსების მინიჭების საკითხს განიხილავს და გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო.

638

ლტოლვილის სტატუსი ენიჭება უცხოელს ან მოქალაქეობის არმქონე პირს, რომელიც იმყოფება წარმოშობის ქვეყნის გარეთ, აქვს საფუძვლიანი შიში, რომ იგი შეიძლება გახდეს დევნის მსხვერპლი რასის, რელიგიის, ეროვნების, გარკვეული სოციალური ჯგუფისადმი კუთვნილების ან პოლიტიკური შეხედულების გამო, და არ

639

შეუძლია ან არ სურს, შიშიდან გამომდინარე, დაბრუნდეს თავის წარმოშობის ქვეყანაში ან ისარგებლოს ამ ქვეყნის მფარველობით.

640

ჰუმანიტარული სტატუსი ენიჭება უცხოელს ან მოქალაქეობის არმქონე პირს, რომელიც ვერ აკმაყოფილებს ლტოლვილის სტატუსის მინიჭებისთვის განსაზღვრულ ზემოთხსენებულ პირობებს, მაგრამ არსებობს რეალური რისკი, რომ წარმოშობის ქვეყანაში დაბრუნებისას იგი სერიოზული ზიანის საფრთხის წინაშე დადგება. საქართველოს კანონმდებლობით სერიოზულ ზიანად მიიჩნევა:

- პირის მიმართ სასიკვდილო განაჩენი ან მისი სიკვდილით დასჯის საფრთხე;
- წარმოშობის ქვეყანაში პირის წამება, მის მიმართ არაადამიანური და ღირსების შემლახავი მოპყრობა ან სასჯელი;
- პირის სიცოცხლისთვის სერიოზული ინდივიდუალური საფრთხე განურჩეველი ძალადობის, საერთაშორისო ან შიდა შეიარაღებული კონფლიქტის ან ადამიანის უფლებების მასობრივი დარღვევის გამო.

641

დროებითი დაცვის ქვეშ მყოფი პირის სტატუსის მინიჭება - სამინისტრო არეგისტრირებს მასობრივად შემოსულ პირებს და იღებს გადაწყვეტილებას, მიანიჭოს დროებითი დაცვის ქვეშ მყოფი პირის სტატუსი ისეთ პირებს, რომლებიც საერთაშორისო დაცვას საჭიროებენ და არ შეუძლიათ საკუთარ წარმოშობის ქვეყანაში დაბრუნება განურჩეველი ძალადობის, აგრესიის, საერთაშორისო ან შიდა შეიარაღებული კონფლიქტის ან ადამიანის უფლებების მასობრივი დარღვევის გამო.

642

საერთაშორისო დაცვის მოთხოვნა არის უცხოელის ან მოქალაქეობის არმქონე პირის მიერ საქართველოში საერთაშორისო დაცვის მიღების ნების გამოხატვა პირდაპირ ან არაპირდაპირ, ზეპირად ან წერილობით.

643

უცხოელს ან მოქალაქეობის არმქონე პირს უფლება აქვს, მოითხოვოს საერთაშორისო დაცვა როგორც საქართველოში შემოსვლისას საქართველოს სახელმწიფო საზღვარზე, ისე საქართველოს ტერიტორიაზე ყოფნისას. საქართველოს ტერიტორიაზე უკანონოდ შემოსვლის ან ყოფნის შემთხვევაში უცხოელმა ან მოქალაქეობის არმქონე პირმა საერთაშორისო დაცვის მოთხოვნით დაუყოვნებლივ უნდა მიმართოს ნებისმიერ სახელმწიფო უწყებას.

644

საერთაშორისო დაცვაზე განცხადება უნდა მომზადდეს წერილობით, საჭიროების შემთხვევაში – სათანადო თარჯიმნის დახმარებით. სამინისტროსთვის წარდგენილი საერთაშორისო დაცვაზე განცხადება დაუყოვნებლივ რეგისტრირდება და გაიცემა თავშესაფრის მაძიებლის ცნობა.

თავშესაფრის მაძიებელმა უნდა წარადგინოს საერთაშორისო დაცვის მოთხოვნის დასაბუთებისათვის საჭირო ყველა ინფორმაცია (მათ შორის, წარმოშობის ქვეყნის შესახებ ინფორმაცია) და მტკიცებულება და მათი შეფასების პროცესში უნდა ითანამშრომლოს უფლებამოსილ თანამდებობის პირთან. თავშესაფრის მაძიებელი აგრეთვე ვალდებულია სარწმუნოდ განმარტოს ინფორმაციისა და მტკიცებულების წარუდგენლობის ან არარსებობის მიზეზი. თავშესაფრის მაძიებლად რეგისტრირებულ პირზე გაცივმა დროებითი საიდენტიფიკაციო მოწმობა 1 წლის ვადით. ამ დოკუმენტის საფუძველზე თავშესაფრის მაძიებელი ისარგებლებს განათლების, სამედიცინო თუ სოციალური დახმარების, შრომითი მოწყობისა და სხვა უფლებებით.

კანონმდებლობით განსაზღვრულია ლტოლვილს ან ჰუმანიტარული სტატუსის მქონე პირის უფლებები, კერძოდ:

- აირჩიოს საცხოვრებელი ადგილი და საქართველოს ტერიტორიაზე გადაადგილდეს თავისუფლად;
- მიიღოს საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული ყოველთვიური შემწეობა;
- იმოგზაუროს სხვა ქვეყანაში, გარდა წარმოშობის ქვეყნისა და იმ ქვეყნისა, სადაც მისი და მისი ოჯახის წევრების ყოფნა უსაფრთხოდ არ ითვლება;
- საქართველოს მოქალაქის მსგავსად ისარგებლოს სკოლამდელი და ზოგადი განათლების უფლებით, სახელმწიფო ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალური პროგრამებით (გარდა გამონაკლისი შემთხვევებისა), აგრეთვე საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ისარგებლოს პროფესიული და უმაღლესი განათლების უფლებით;
- საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭების თაობაზე განცხადებით მიმართოს უფლებამოსილ ორგანოს;
- საქართველოს მოქალაქის მსგავსად ისარგებლოს შრომის უფლებით, კერძოდ, დასაქმდეს დამოუკიდებლად ან სხვა დამსაქმებლის მეშვეობით.

საერთაშორისო დაცვაზე განცხადება ჩვეულებრივი წესით განიხილება მისი რეგისტრაციიდან 6 თვის ვადაში. ეს ვადა შეიძლება გაგრძელდეს არაუმეტეს 9 თვით. საერთაშორისო დაცვის სტატუსის მინიჭების შემდეგ პირზე გაცივმა დროებითი ბინადრობის მოწმობა. ლტოლვილის სტატუსის მქონე პირზე, ასევე გაცივმა „ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ“ გაერო-ს 1951 წლის კონვენციით განსაზღვრული

სამგზავრო დოკუმენტი, ხოლო ჰუმანიტარული სტატუსის მქონე პირზე სამგზავრო პასპორტი. დროებითი ბინადრობის მოწმობის ან სამგზავრო დოკუმენტის/პასპორტის მიღების მოთხოვნით საერთაშორისო დაცვის მქონე პირმა უნდა მიმართოს სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს ტერიტორიულ სამსახურს, იუსტიციის სახლის ფილიალს ან საზოგადოებრივ ცენტრს. ჰუმანიტარული სტატუსის მქონე პირზე ბინადრობის მოწმობა უფასოდ გაიცემა ჰუმანიტარული სტატუსის მოქმედების ვადით, ხოლო ლტოლვილის სტატუსის მქონე პირზე – 3 წლის ვადით. ლტოლვილის და ჰუმანიტარული სტატუსის მქონე პირზე სამგზავრო დოკუმენტი/პასპორტი გაიცემა 10 სამუშაო დღის ვადაში უფასოდ. ლტოლვილის სტატუსის მქონე პირზე დოკუმენტი გაიცემა 2 წლის მოქმედების ვადით, ხოლო ჰუმანიტარული სტატუსის მქონე პირზე 1 წლამდე ვადით.

648

ლტოლვილი, ჰუმანიტარული სტატუსის მქონე პირი ან დროებითი დაცვის ქვეშ მყოფი პირი „საერთაშორისო დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად ერთიანი ცნების ქვეშ მოაზრება, კერძოდ „საერთაშორისო დაცვის მქონე პირი“. როგორც ზემოთ აღინიშნა ამ პირთა მიმართ საერთაშორისო პრინციპების გათვალისწინებითა და ეროვნული კანონმდებლობის მიდგომების თანახმად, არსებობს როგორც სამართლებრივი, ასევე სოციალური დაცვის გარანტიები. ამ გარანტიებით სარგებლობისთვის, კი პირს მინიჭებული უნდა ჰქონდეს შესაბამისი სტატუსი. სტატუსის მინიჭების პროცედურები ადმინისტრაციული წარმოების სპეციალური მიდგომებით მიმდინარეობს და გათვალისწინებულია „საერთაშორისო დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონით. წინამდებარე სახელმძღვანელოს მიზნებიდან გამომდინარე შევხებით მნიშვნელოვან პროცედურულ წესებს, რომელიც სტატუსის მინიჭებისა და მასთან დაკავშირებული სოციალური დაცვის საკითხებით არის აქტუალური.

649

საერთაშორისო დაცვაზე განცხადება უნდა მომზადდეს წერილობით, საჭიროების შემთხვევაში – სათანადო თარჯიმნის დახმარებით. სამინისტროსთვის წარდგენილი საერთაშორისო დაცვაზე განცხადება დაუყოვნებლივ რეგისტრირდება და გაიცემა თავშესაფრის მაძიებლის ცნობა. საერთაშორისო დაცვაზე განცხადებაში შეიტანება აგრეთვე მონაცემები პირის არასრულწლოვან ოჯახის წევრთა შესახებ. თავშესაფრის მაძიებლის ცნობის ფორმა, მისი გაცემისა და შეცვლის წესი განისაზღვრება მინისტრის ნორმატიული აქტით. კანონიერი წარმომადგენლის გარეშე დარჩენილი არასრულწლოვანის ან იმ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის, რომელიც საჭიროებს კანონიერი წარმომადგენლის ყოლას, საერთაშორისო დაცვაზე განცხადების წარდგენისათვის პასუხისმგებელია მისი მეურვე/მზრუნველი/მხარდამჭერი, რომელიც არასრულწლოვანის საუკეთესო ინტერესის ან შეზღუდული

შესაძლებლობის მქონე პირის ინტერესების გათვალისწინებით მოქმედებს. ამასთან აუცილებელია აღინიშნოს, რომ კანონიერი წარმომადგენლის გარეშე დარჩენილი არასრულწლოვნის ან იმ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის, რომელიც საჭიროებს კანონიერი წარმომადგენლის ყოლას, საერთაშორისო დაცვის მოთხოვნის წარდგენის შემთხვევაში თავშესაფრის მაძიებლის ცნობა მის მეურვეზე/მზრუნველზე/მხარდამჭერზე გაიცემა. ანკეტის შესავსებად გასაუბრება ტარდება პირის ყველა სრულწლოვან ოჯახის წევრთან ინდივიდუალურად, საერთაშორისო დაცვაზე განცხადების წარდგენიდან 10 სამუშაო დღის ვადაში. საერთაშორისო დაცვაზე განცხადების წარდგენის დღეს თავშესაფრის მაძიებელს წერილობით, მისთვის გასაგებ ენაზე ეცნობება ანკეტირების ჩატარების თარიღი.

ანკეტირების მასალების სიზუსტის უზრუნველსაყოფად ანკეტირება ტარდება წერილობით და ხმის ჩამწერი მოწყობილობის გამოყენებით. ანკეტირების აუდიოჩანაწერი თავშესაფრის მაძიებლის პირად საქმეში ინახება. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ მიღებული პერსონალური მონაცემები დაცული უნდა იქნეს „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით. შესაბამისად, სამართლებრივი დაცვა ამ შემთხვევაში გარანტირებულია საერთო წესების შესაბამისად. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ საერთაშორისო დაცვაზე განცხადების რეგისტრაციისას თავშესაფრის მაძიებელს უნდა განემარტოს მისთვის ამ კანონით გათვალისწინებული უფლება-მოვალეობები და თავშესაფრის პროცედურა. თავშესაფრის მაძიებელი ვალდებულია სამინისტროს აცნობოს საცხოვრებელი ადგილის მისამართი და სხვა საკონტაქტო ინფორმაცია, აგრეთვე მიაწოდოს მას შესაბამისი ინფორმაცია მათი შეცვლის შემთხვევაში. ამასთანავე, თავშესაფრის მაძიებელს უნდა განემარტოს, რომ არასაპატიო მიზეზით, შეტყობინების უგულვებლყოფით ანკეტირებაზე ან გასაუბრებაზე ორჯერ გამოუცხადებლობის შემთხვევაში მისი საერთაშორისო დაცვაზე განცხადების განხილვა შეწყდება.

650

საერთაშორისო დაცვაზე განცხადების რეგისტრაციის შემდეგ სამინისტრო იღებს 14 წელს გადაცილებული თავშესაფრის მაძიებლის თითის ანაბეჭდებს. მიღებული მონაცემები თავშესაფრის მაძიებლის პირად საქმეში ინახება და მათი დამუშავება შესაძლებელია თავშესაფრის მაძიებლის წერილობითი თანხმობის საფუძველზე, „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად. საერთაშორისო დაცვაზე განცხადების რეგისტრაცია თავშესაფრის მაძიებლისათვის წარმოშობს კანონით გათვალისწინებული უფლება-მოვალეობებით სარგებლობის

651

შესაძლებლობას და სწორედ ამ მომენტიდან ხდება აქტუალური სოციალური დაცვის საკითხიც.

652 თავშესაფრის მაძიებელმა უნდა წარადგინოს საერთაშორისო დაცვის მოთხოვნის დასაბუთებისათვის საჭირო ყველა ინფორმაცია (მათ შორის, წარმოშობის ქვეყნის შესახებ ინფორმაცია) და მტკიცებულება და მათი შეფასების პროცესში უნდა ითანამშრომლოს უფლებამოსილ თანამდებობის პირთან. თავშესაფრის მაძიებელი აგრეთვე ვალდებულია სარწმუნოდ განმარტოს ინფორმაციისა და მტკიცებულების წარუდგენლობის ან არარსებობის მიზეზი. საერთაშორისო დაცვის მოთხოვნასთან დაკავშირებული ფაქტების დადგენის ვალდებულება თანაბრად ნაწილდება თავშესაფრის მაძიებელსა და უფლებამოსილ თანამდებობის პირს შორის. უფლებამოსილმა თანამდებობის პირმა საერთაშორისო დაცვის მოთხოვნასთან დაკავშირებული ყველა არსებითი ფაქტობრივი გარემოება და წარმოდგენილი მტკიცებულებები ინდივიდუალურად, ობიექტურად და მიუკერძოებლად უნდა შეაფასოს. საერთაშორისო დაცვის მოთხოვნასთან დაკავშირებით შესაბამისი შეკითხვების დასმით უფლებამოსილმა თანამდებობის პირმა ხელი უნდა შეუწყოს თავშესაფრის მაძიებელს საერთაშორისო დაცვის მოთხოვნასთან დაკავშირებული არსებითი ინფორმაციის (მათ შორის, წარმოშობის ქვეყნის შესახებ ინფორმაციის) და მტკიცებულებების სრულყოფილად წარდგენაში.

653 საერთაშორისო დაცვაზე განცხადება ჩვეულებრივი წესით განიხილება მისი რეგისტრაციიდან 6 თვის ვადაში. ეს ვადა შეიძლება გაგრძელდეს არაუმეტეს 9 თვით, თუ: ა) გამოვლინდა რთული ფაქტობრივი და იურიდიული საკითხები; ბ) საერთაშორისო დაცვაზე განცხადება სამინისტროს ერთდროულად მრავალმა უცხოელმა ან/და მოქალაქეობის არმქონე პირმა წარუდგინა, რაც ართულებს საერთაშორისო დაცვაზე განცხადების 6 თვის ვადაში განხილვას.

654 ამასთან აუცილებელია აღინიშნოს, რომ შესაბამისი დასაბუთების არსებობისას, გამონაკლისის სახით, საჭიროების შემთხვევაში საერთაშორისო დაცვაზე განცხადების განხილვის ვადა შეიძლება გაგრძელდეს არაუმეტეს 3 თვით, რათა საერთაშორისო დაცვაზე განცხადება ადეკვატურად და სრულყოფილად იქნეს განხილული. საერთაშორისო დაცვაზე განცხადების განხილვა შეიძლება გადავადდეს, თუ საერთაშორისო დაცვაზე განცხადების განხილვა შეუძლებელია წარმოშობის ქვეყანაში ღროებით გაურკვეველი მდგომარეობის არსებობის გამო. ამ გარემოებების არსებობისას დადგენილია, რომ საკითხის განმხილველი ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია 6 თვეში ერთხელ შეისწავლოს წარმოშობის ქვეყანაში არსებული მდგომარეობა და საერთაშორისო დაცვაზე

განცხადების განხილვის გადავადების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებიდან 3 სამუშაო დღის ვადაში თავშესაფრის მაძიებელს აცნობოს საერთაშორისო დაცვაზე განცხადების განხილვის გადავადების მიზეზი. საერთაშორისო დაცვაზე განცხადების განხილვის ვადა საერთო ჯამში არ უნდა აღემატებოდეს საერთაშორისო დაცვაზე განცხადების წარდგენიდან 21 თვეს.

უფლებამოსილმა თანამდებობის პირმა თითოეული საერთაშორისო დაცვაზე განცხადება ინდივიდუალურად უნდა განიხილოს და უნდა შეაფასოს საერთაშორისო დაცვაზე განცხადების შესაბამისი ელემენტები, მათ შორის, თავშესაფრის მაძიებლის ხელთ არსებული დოკუმენტაცია, რომელიც ეხება პირის ასაკსა და წარმომავლობას, აგრეთვე მისი ოჯახის წევრებთან, მის იდენტობასთან, მოქალაქეობასთან (მოქალაქეობებთან), წარმოშობის ქვეყანასთან (ქვეყნებთან), ადგილთან (ადგილებთან), საერთაშორისო დაცვაზე განცხადებასთან, წარმოშობის ქვეყნის დატოვების და საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლის მიზეზებთან და გარემოებებთან დაკავშირებული დოკუმენტაცია და ინფორმაცია. დევნის საფუძვლიანი შიშის ან სერიოზული ზიანის მიყენების შესაძლებლობის შეფასებისას უფლებამოსილი თანამდებობის პირი უნდა დაეყრდნოს იმ გარემოებებს, რომლებიც თავშესაფრის მაძიებლის წარმოშობის ქვეყანაში წარმოიქმნა უშუალოდ თავშესაფრის მაძიებლის მიერ ამ ქვეყნის დატოვებამდე ან მისი დატოვების შემდეგ.

655

საერთაშორისო დაცვის მოთხოვნასთან დაკავშირებით თავშესაფრის მაძიებელთან ტარდება გასაუბრება, რომლის მიზანია საერთაშორისო დაცვის მოთხოვნასთან დაკავშირებული არსებითი გარემოებების დადგენა, რომლებიც მოიცავს თავშესაფრის მაძიებლის მიერ წარმოშობის ქვეყნის დატოვების და დაუბრუნებლობის მიზეზების შესახებ ინფორმაციას, აგრეთვე სხვა ინფორმაციას, რომლითაც შეიძლება დადგინდეს პირზე საერთაშორისო დაცვის გავრცელების საჭიროება. თავშესაფრის მაძიებელთან მშობლიურ ენაზე ან მისთვის გასაგებ სხვა ენაზე ურთიერთობისათვის გასაუბრების პროცესი უფლებამოსილმა თანამდებობის პირმა უნდა უზრუნველყოს თარგმნის მომსახურებით. თავშესაფრის მაძიებელს გასაუბრების დროის შესახებ ეცნობება 3 სამუშაო დღით ადრე, ამ ინფორმაციის სამინისტროს ვებგვერდზე განთავსებით. მას გასაუბრების დროის შესახებ შეიძლება დამატებით ეცნობოს ტელეფონით ან/და ელექტრონული ფოსტით. თუ უფლებამოსილი თანამდებობის პირი თავშესაფრის მაძიებელს გასაუბრების დროის შესახებ ტელეფონით ან/და ელექტრონული ფოსტით აცნობებს, უფლებამოსილმა თანამდებობის პირმა უნდა შეადგინოს შესაბამისი კომუნიკაციის ოქმი. ამ ოქმს ხელს აწერს მისი შემდგენი, ხოლო აღნიშნული კომუნიკაციის თარგმნის მეშვეობით

656

განხორციელების შემთხვევაში – აგრეთვე თარჯიმანი. საერთაშორისო დაცვაზე განცხადების განხილვის ვადაში თავშესაფრის მაძიებლის გამოუცხადებლობის ან მისი ადგილსამყოფლის დაუდგენლობის გამო შეწყვეტილი საერთაშორისო დაცვაზე განცხადების განხილვა განახლება, თუ თავშესაფრის მაძიებელი დაუკავშირდება სამინისტროს ან გამოცხადდება სამინისტროში და წარადგენს გამოუცხადებლობის საპატიო მიზეზების შესახებ ინფორმაციას.

657 თავშესაფრის მაძიებელთან გასაუბრებისას საჭიროების შემთხვევაში მასზე დასწრების უფლება აქვს მის კანონიერ წარმომადგენელს/მეურვეს/მზრუნველს/ მხარდამჭერს, ხოლო თუ თავშესაფრის მაძიებელი პენიტენციურ დაწესებულებაში ან სხვა საპატიმრო დაწესებულებაში იმყოფება – მის ადვოკატს. შესაძლებლობის შემთხვევაში თავშესაფრის მაძიებელს გასაუბრება უნდა ჩაუტაროს იმავე სქესის უფლებამოსილმა თანამდებობის პირმა და იგი უზრუნველყოფილი უნდა იყოს იმავე სქესის თარჯიმნის მომსახურებით, თუ თავშესაფრის მაძიებელმა განსხვავებული სქესის უფლებამოსილ თანამდებობის პირთან გასაუბრება ან თარჯიმნის მომსახურება არ მოითხოვა. გასაუბრების მასალების სიზუსტის უზრუნველსაყოფად გასაუბრება ფიქსირდება წერილობით და ხმის ჩამწერი მოწყობილობის გამოყენებით. გასაუბრების აუდიოჩანაწერი თავშესაფრის მაძიებლის პირად საქმეში ინახება.

658 უფლებამოსილმა თანამდებობის პირმა საერთაშორისო დაცვაზე განცხადების შეფასებისას უნდა გაითვალისწინოს ყველა სათანადო ფაქტი, რომლებიც დაკავშირებულია წარმოშობის ქვეყანასთან, მათ შორის, წარმოშობის ქვეყნის კანონმდებლობა და სხვა რეგულაციები, აგრეთვე არსებული პრაქტიკა, თავშესაფრის მაძიებლის მიერ წარმოდგენილი საერთაშორისო დაცვაზე განცხადება და დოკუმენტაცია, მათ შორის, იმის შესახებ ინფორმაცია, რომ თავშესაფრის მაძიებელი იღვწება ან შესაძლებელია გახდეს დევნის მსხვერპლი და რომ მას მიადგა ან შეიძლება მიადგეს სერიოზული ზიანი. ფაქტი, რომ თავშესაფრის მაძიებელი გახდა დევნის მსხვერპლი, ან მას მიადგა სერიოზული ზიანი, ან მას უშუალოდ დაემუქრნენ დევნით ან სერიოზული ზიანის მიყენებით, აჩენს საკმარის საფუძველს ვარაუდისთვის, რომ იგი შეიძლება დადგეს დევნის ან სერიოზული ზიანის მიყენების რეალური საფრთხის წინაშე, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც არსებობს საკმარისი საფუძველი ვარაუდისთვის, რომ ასეთი დევნა ან სერიოზული ზიანი აღარ განმეორდება.

659 უფლებამოსილმა თანამდებობის პირმა წერილობით უნდა დაასაბუთოს ლტოლვილის ან ჰუმანიტარული სტატუსის მინიჭების ან მის მინიჭებაზე უარის თქმის

საფუძვლები. თავშესაფრის მაძიებელს ლტოლვილის ან ჰუმანიტარული სტატუსის მინიჭების ან მის მინიჭებაზე უარის თქმის შესახებ დასაბუთებული გადაწყვეტილება (ქართულ ენაზე და მისთვის გასაგებ ენაზე ნათარგმნი) ეგზავნება/გადაეცემა 3 სამუშაო დღის ვადაში, გადაწყვეტილების გასაჩივრების წესის და „იურიდიული დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული უფასო იურიდიული დახმარებით სარგებლობის შესაძლებლობის თაობაზე ინფორმაციის მითითებით. თავშესაფრის მაძიებლისათვის ლტოლვილის ან ჰუმანიტარული სტატუსის მინიჭების ან მის მინიჭებაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილება საქმის არსებით ფაქტობრივ გარემოებებს და შესაბამის მტკიცებულებებს უნდა ეფუძნებოდეს. თუ თავშესაფრის მაძიებელს ლტოლვილის ან ჰუმანიტარული სტატუსის მინიჭებაზე უარი ეთქვა, ან პირს ლტოლვილის ან ჰუმანიტარული სტატუსი შეუწყდა, გაუქმდა ან ჩამოერთვა, ამასთანავე, შეუძლებელია მისი გაძევება წარმოშობის ქვეყანაში, „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, მას შეიძლება მიეცეს საქართველოში დროებითი ყოფნის უფლება. თავშესაფრის მაძიებლისათვის ლტოლვილის ან ჰუმანიტარული სტატუსის მინიჭებაზე უარის თქმის შესახებ სამინისტროს გადაწყვეტილების ძალაში შესვლის შემდეგ ან ამ გადაწყვეტილების საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით გასაჩივრების შემთხვევაში ლტოლვილის ან ჰუმანიტარული სტატუსის მინიჭებაზე უარის თქმის თაობაზე სასამართლო გადაწყვეტილების კანონიერ ძალაში შესვლის შემდეგ უცხოელი ან მოქალაქეობის არმქონე პირი ვალდებულია „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით დატოვოს საქართველო, თუ საქართველოში მისი ყოფნის სხვა სამართლებრივი საფუძველი არ არსებობს.

10.4. ეკომიგრანტთა სოციალური დაცვის საკითხები

სოციალური სამართლის შესწავლისა და მოწესრიგების სფეროს მიეკუთვნება ეკომიგრანტების საკითხები. ეკომიგრანტად ანუ სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებულ და გადაადგილებას დაქვემდებარებულ ოჯახად საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით ითვლება ოჯახი, რომლის საჯარო რეესტრის ამონაწერით დადასტურებული, საკუთრებაში არსებული საცხოვრებელი სახლი ან მისი ნაწილი დანგრეულია ან დაზიანებულია, კერძოდ, საცხოვრებლად უპარგისია და არ ექვემდებარება აღდგენას ან/და სახლი არ არის დანგრეული, მაგრამ მიმდებარე ტერიტორიაზე არსებული სტიქიური მოვლენები საფრთხეს უქმნის იქ მცხოვრებ

660

ადამიანთა სიცოცხლეს, ჯანმრთელობასა და მათ საკუთრებაში არსებულ ქონებას მეწყერის, ღვარცოფის, კლდეზვავის, ქვათაცვენის, მდინარეების ნაპირების გარეცხვის, თოვლის ზვავის, ჯდენადი გრუნტის გამო, გარდა მიწისძვრისა და ვულკანისა. შესაბამისად, ეკომიგრანტ ოჯახზე ზრუნვისა და მისი სოციალური სამართლის დაცვის სფეროში მოქცევის სამართლებრივი საფუძვლები ის სტიქიური მოვლენებია, რომელთა დადგომაც განაპირობებს ეკომიგრანტების განსახლების პროცედურის დაწყებას, რაც ექვემდებარება რა განსახლების შესაბამის კრიტერიუმებს, საჭიროებს შესაბამის ადმინისტრაციულ წარმოებას.

661 სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებული და გადაადგილებას დაქვემდებარებული ოჯახების (ეკომიგრანტების) განსახლების საკითხების რეგულირებას და მაშასადამე შესაბამისი ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარებას ახორციელებს საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით შექმნილი სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებული და გადაადგილებას დაქვემდებარებული ოჯახების (ეკომიგრანტების) განსახლების საკითხების მარეგულირებელი კომისია.

662 სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებული და გადაადგილებას დაქვემდებარებული ოჯახებისთვის არსებითად მნიშვნელოვანია განსახლება. ყველაზე აუცილებელი და სასწრაფო სოციალური დაცვის მექანიზმი მსგავსი ხდომილებების დროს სწორედ საცხოვრისის მყისიერად გამოყოფის გამოწვევაა. უშუალოდ განსახლება კი ის შედეგია, რაც მიიღწევა კანონმდებლობით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების შედეგად და რომელიც პროდუქტსაც ადმინისტრაციული ორგანოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი წარმოადგენს, რომლის შინაარსიც ეკომიგრანტის განსახლებისა და საცხოვრებელი სახლის კანონმდებლობით საფუძველზე საკუთრებაში გადაცემის გადაწყვეტილებას შეიცავს.

663 საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს სახელმწიფო კონტროლს დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – დევნილთა, ეკომიგრანტთა და საარსებო წყაროებით უზრუნველყოფის სააგენტო ეკომიგრანტი ოჯახის საცხოვრებელი სახლის მიღების თაობაზე განაცხადის დაკმაყოფილებას ახორციელებს, სააგენტოს ან ეკომიგრანტი ოჯახის მიერ მოძიებული საცხოვრებელი სახლის შესყიდვის გზით.

რაც შეეხება უშუალოდ გადაწყვეტილებას, ანუ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, რომელიც კონკრეტული ეკომიგრანტი ოჯახის განაცხადის დაკმაყოფილებაზე ან დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის გადაწყვეტილებას შეიცავს იღებს სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებული და გადაადგილებას დაქვემდებარებული ოჯახების (ეკომიგრანტების) განსახლების საკითხების მარეგულირებელი კომისია. ადმინისტრაციული სამართლის ფარგლებში აუცილებელია ნათლად გავმიჯნოთ ერთმანეთისგან კომისიის გადაწყვეტილება და სააგენტოს მიერ საცხოვრებელი ფართის შესყიდვა. კომისიის გადაწყვეტილება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტია, რომელიც მიიღო კოლეგიურმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ და რომლითაც განისაზღვრა ეკომიგრანტისთვის სამართლით დაცული უფლების მინიჭება ან ამ უფლების მინიჭებაზე უარი. ხოლო რაც შეეხება სააგენტოს ქმედება, იგი არის ეკომიგრანტის მიმართ ფაქტობრივი შედეგის დამდგენი, კერძოდ ადმინისტრაციული რეალაქტი. შესაბამისად, ორივე ზემოაღნიშნული ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა წარმოადგენს იმ ადმინისტრაციული წარმოების შედეგს, რომელიც წინამდებარე თავში დეტალურად იქნება ახსნილი.

664

განაცხადის დაკმაყოფილების თაობაზე გამოიყვება სააგენტოს დირექტორის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, შემდგომში ეკომიგრანტი ოჯახისათვის ამ საცხოვრებელი სახლის კანონმდებლობით დადგენილი წესით საკუთრებაში გადაცემის მიზნით. განაცხადის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის თაობაზე აგრეთვე გამოიყვება სააგენტოს დირექტორის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

665

კომისიის მიერ ეკომიგრანტთა სოციალური უზრუნველყოფა და შესაბამისად მათთვის საცხოვრებელი სახლის შესყიდვაზე გადაწყვეტილების მიღება დამოკიდებულია იმ ფინანსურ შესაძლებლობებზე, რაც სახელმწიფოს მიერ განისაზღვრება მოცემული მომენტისთვის. კერძოდ, კომისია გადაწყვეტილებას იღებს ყოველწლიური საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონით, სააგენტოსათვის ამ მიზნით გამოყოფილი საბიუჯეტო ასიგნებების ფარგლებში კანონმდებლობით დადგენილი წესით შესყიდული საცხოვრებელი სახლების შეთავაზებაზე. ბუნებრივია ფინანსური მოცემულობა წარმოადგენს ხშირ შემთხვევაში გამორწვევას ეკომიგრანტი ოჯახის საცხოვრებელი სახლით უზრუნველყოფის გზაზე. შესაბამისად, აუცილებელია ყოველწლიურად მზარდი იყოს ის ფინანსური რესურსი, რაც მსგავსი შინაარსის გადაწყვეტილებების მიღებისას დაბრკოლებად არ მოგვევლინება.

666

- 667 ადმინისტრაციული წარმოება ეკომიგრანტი ოჯახისთვის საცხოვრებელი სახლის შეთავაზებაზე იწყება განცხადების წარდგენით. კომისია ადგენს განაცხადების მიღებისა და განხილვის ვადებს, თუმცა აქ უნდა აღინიშნოს ის გარემოება, რომ ადმინისტრაციული წარმოების ვადები დაცული უნდა იქნეს თუ სპეციალური კანონმდებლობით სხვა რამ არაა გათვალისწინებული. ვინაიდან კომისიის საქმიანობა კანონქვემდებარე აქტივითაა გაწერილი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსისგან განსხვავებული ადმინისტრაციული წარმოების ვადების დადგენა არამართებულად უნდა მივიჩნიოთ. ამასთან, თუ განსხვავებული ვადის დადგენას სპეციალური კანონი გაითვალისწინებდა, მაშინ იქნებოდა შესაძლებელი ეს უკანასკნელი სამართლებრივ სივრცეში მოქცეულიყო.
- 668 განცხადების წარდგენის ვადების განსაზღვრის შემდეგ, უფლებამოსილი დეპარტამენტი ახდენს ეკომიგრანტი ოჯახების ინფორმირებას განაცხადების მიღების ვადების შესახებ, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის შესაბამისად, მასობრივი საინფორმაციო საშუალებების, სააგენტოს ადმინისტრაციული დეპარტამენტის მოქალაქეთა მიღების და საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამმართველოსა და სააგენტოს ტერიტორიული სამმართველოების მეშვეობით. უფლებამოსილი დეპარტამენტი/სააგენტოს ტერიტორიული სამმართველო ახდენს საცხოვრებელი სახლების მიღების მსურველთა განაცხადების შევსებას სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებული და გადაადგილებას დაქვემდებარებული ოჯახების (ეკომიგრანტების) ერთიანი ელექტრონული მონაცემთა ბაზის წარმოების წესის შესაბამისად. ეკომიგრანტი ოჯახის მიერ მოწოდებული ინფორმაციისა და შესაბამისი დოკუმენტაციის საფუძველზე განაცხადს ავსებს დეპარტამენტის/სააგენტოს ტერიტორიული სამმართველოს შესაბამისი უფლებამოსილი თანამშრომელი. შევსებული განაცხადის ხელმოწერა ხორციელდება დეპარტამენტის/სააგენტოს ტერიტორიული სამმართველოს თანამშრომლისა და ეკომიგრანტი ოჯახის ყველა სრულწლოვანი წევრის ან კანონმდებლობით დადგენილი წესით უფლებამოსილების მქონე ერთ-ერთი სრულწლოვანი ოჯახის წევრის მიერ.
- 669 ეკომიგრანტი ოჯახის საცხოვრებელი სახლის დაზიანების ან დანგრევის შემთხვევაში, საცხოვრებელი სახლით უზრუნველყოფა განხორციელდება მხოლოდ ერთხელ. ამასთან, ეკომიგრანტი ოჯახი არ წარადგენს დაზიანებული უძრავი ქონების საკუთრების დამადასტურებელ დოკუმენტს იმ შემთხვევაში, თუ ადგილზე მომხდარ სტიქიურ მოვლენებამდე ეს უძრავი ქონება არ იყო კანონმდებლობის შესაბამისად რეგისტრირებული და ამ მოვლენების გამო იგი განადგურებულია/ადარ არსებობს ან მისი რელიეფი და/ან მასზე არსებული ნაგებობა იმგვარად არის შეცვლილი, რომ

შუეძლებელია ამ ქონების რეგისტრაცია, რაც უნდა დასტურდებოდეს ადმინისტრაციული მონიტორინგის წერილის ან ოქმის საფუძველზე.

განაცხადის რეგისტრაციის შემდეგ უფლებამოსილი დეპარტამენტი, მონაცემთა ბაზის მეშვეობით, ახდენს განაცხადების განხილვას კრიტერიუმების შესაბამისად და დამუშავებულ მასალას წარუდგენს კომისიას განაცხადის დაკმაყოფილების ან დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების მიზნით.

670

კანონმდებლობით დადგენილია დამატებით განაცხადის განუხილველად დატოვების საფუძველი. კერძოდ, დეპარტამენტი არ განიხილავს იმ ეკომიგრანტი ოჯახების განაცხადებს, რომლებსაც სახელმწიფოს ან დონორი ორგანიზაციების მიერ დაზარალების გამო ერთხელ უკვე აქვთ მიღებული საცხოვრებელი სახლი ან სანაცვლოდ სათანადო ფულადი დახმარება. ბოლო ეტაპზე განიხილება იმ ეკომიგრანტი ოჯახების დახმარების შესაძლებლობები, რომელთა ოჯახის წევრებს საკუთრებაში ან ფაქტობრივ მფლობელობაში აქვთ სხვა საცხოვრებელი სახლი, გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა ამ საცხოვრებელი სახლის მოცულობა რადიკალურად არ შეესაბამება ოჯახის წევრთა სულადობას.

671

ეკომიგრანტთა საცხოვრისით უზრუნველყოფის თაობაზე ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურება გამოიხატება იმაში, რომ დეტალურად მოწმდება წარმოების ფარგლებში შემდეგი ინფორმაცია და გარემოებები: ეკომიგრანტი ოჯახის საცხოვრებელი პირობებისა და საჭიროებების შესწავლა წარმოდგენილი დოკუმენტაციის საფუძველზე, დამატებითი მონაცემების მოძიება და აუცილებელი დოკუმენტაციის მოთხოვნა ეკომიგრანტი ოჯახისაგან და/ან შესაბამისი ორგანიზაცია/დაწესებულებისაგან; მოპოვებული ინფორმაციის საფუძველზე, თითოეული ეკომიგრანტი ოჯახისათვის წინასწარი ქულების მინიჭება კრიტერიუმების მეშვეობით. ამასთან, იმ შემთხვევაში, თუ კანონმდებლობის შესაბამისად, დეპარტამენტის მიერ გადამოწმების საფუძველზე აღმოჩნდა, რომ წარმოდგენილი ინფორმაცია და დოკუმენტაცია არის მცდარი, მონაცემთა ბაზაში განაცხადს მიენიჭება სტატუსი „განაცხადი გაუქმებულია“, რის თაობაზეც ენობება განმცხადებელს დეპარტამენტის უფროსის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით.

672

ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში უფლებამოსილი დეპარტამენტი საჭიროების შემთხვევაში შესაბამის მუნიციპალიტეტს მიმართავს სამართლებრივი დახმარების აღმოჩენის მოთხოვნით, რაც გამოიხატება იმაში, რომ მუნიციპალიტეტს ეგზავნება სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებული და გადაადგილებას

673

დაქვემდებარებული ოჯახის (ეკომიგრანტის) საცხოვრებელი სახლის დაზიანების კატეგორიების შეფასების ფორმები. მუნიციპალიტეტი, საცხოვრებელი სახლის დაზიანების გათვალისწინებით, შევსებულ, სათანადოდ დამოწმებულ და უფლებამოსილი პირის მიერ ხელმოწერილ შესაბამის ფორმას წარუდგენს დეპარტამენტს აღნიშნულ მიმართვაზე პასუხად.

674

აუცილებელია აღინიშნოს, რომ ამ ტიპის ადმინისტრაციული წარმოებისას გამოიყენება ადგილზე დათვალიერება; კერძოდ, კომისია განსაზღვრავს იმ განაცხადების რაოდენობას, რომელიც დეპარტამენტის და/ან სააგენტოს ტერიტორიული სამმართველოს მიერ გადამოწმებული უნდა იქნეს ადგილზე. იმ შემთხვევაში, თუ ადგილზე გადამოწმების შედეგად დადგინდება, რომ ამ პროცედურით გათვალისწინებული კრიტერიუმებით პრიორიტეტის მოპოვების მიზნით განაცხადში მითითებული ეკომიგრანტი ოჯახის შემადგენლობაში არ არის შეყვანილი ოჯახის რომელიმე წევრი და/ან შეყვანილია ოჯახის არაწევრი პირი, ეკომიგრანტ ოჯახს დეპარტამენტის მიერ წერილობით ეცნობება 1 თვის ვადაში განაცხადის კორექტირების თაობაზე. მითითებულ ვადაში განაცხადში ოჯახის შემადგენლობის არდაზუსტების შემთხვევაში, მონაცემთა ბაზაში განაცხადს მიენიჭება სტატუსი „განაცხადი გაუქმებული“. აღნიშნულის თაობაზე განმცხადებელს ეცნობება დეპარტამენტის უფროსის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით. ხოლო, იმ შემთხვევაში, თუ ადგილზე გადამოწმების შედეგად დადგინდება, რომ ოჯახს აქვს ფაქტობრივ მფლობელობაში საცხოვრებელი სახლი, რომელიც ამ პროცედურით გათვალისწინებული კრიტერიუმებით პრიორიტეტის მოპოვების მიზნით, კანონმდებლობით დადგენილი წესით ოჯახის ერთ ან რამდენიმე წევრს არ აქვს საკუთრებაში რეგისტრირებული ან რეგისტრირებულია სხვა პირის სახელზე, რომლითაც სარგებლობს შეუზღუდავად, ოჯახს დააკლდება 6 ქულა ალტერნატიული საცხოვრებელი სახლის კრიტერიუმში. აღნიშნული დეპარტამენტის მიერ წარედგინება კომისიას, რომელიც განიხილავს და იღებს გადაწყვეტილებას 6 ქულის დაკლების თაობაზე. გადაწყვეტილება განმცხადებელს ეცნობება ასევე დეპარტამენტის უფროსის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით.

675

ადგილზე გადამოწმების შედეგები წარედგინება კომისიას, რომელიც საჭიროების შემთხვევაში ავალებს დეპარტამენტს დააკორექტიროს ეკომიგრანტი ოჯახის წინასწარი შეფასების შედეგი. კომისია ახორციელებს, გამსვლელი ქულის მქონე განაცხადებიდან შერჩევითი წესით და დეპარტამენტიდან ან/და სხვა წყაროებიდან მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე, მაღალი რისკის მქონე (მაგალითად, თუ

განაცხადის დაკმაყოფილების საკითხის განხილვისას, მონიტორინგის ჯგუფის მიერ ვიზუალური დათვალიერების შედეგად დადგინდა, რომ საცხოვრებელი სახლის დაზიანების ან/და მის საკარმიდამო ნაკვეთში არსებული მდგომარეობა არსებითად არ შეესაბამება მინიჭებულ დაზიანების კატეგორიას, აღნიშნული უნდა დასტურდებოდეს შესაბამისი ფოტომასალითა და მონიტორინგის ოქმით) განაცხადების გადაგზავნას საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სისტემაში შემავალი შესაბამისი დაწესებულებისათვის გეოლოგიური დასკვნის მიღების მიზნით. მონაცემთა ბაზაში დაფიქსირებული საბოლოო შეფასების გათვალისწინებით, კომისია კრიტერიუმების შესაბამისად იღებს გადაწყვეტილებას, თუ რომელი კონკრეტული ეკომიგრანტი ოჯახი დაკმაყოფილდება საცხოვრებელი სახლით. აუცილებლობის შემთხვევაში კომისია დამატებითი მასალის მოძიების დავალებას მისცემს დეპარტამენტს. კომისიის გადაწყვეტილება განაცხადის დაკმაყოფილების ან დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ ფორმდება სხდომის ოქმით.

ამ ტიპის ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურებას წარმოადგენს კენჭისყრა. კერძოდ, იმ ეკომიგრანტი ოჯახებს შორის, რომელთა განაცხადები კომისიის გადაწყვეტილებით დაკმაყოფილდა, სააგენტოს მიერ შესყიდული, კონკრეტული საცხოვრებელი სახლების განაწილება განხორციელდება კომისიის მიერ ჩატარებული კენჭისყრის საფუძველზე. კენჭისყრის შედეგების საფუძველზე, ეკომიგრანტი ოჯახი (მისი ოჯახის ყველა სრულწლოვანი წევრი ან ოჯახის ერთ-ერთი წარმომადგენელი, მასზე კანონმდებლობით დადგენილი წესით ოჯახის სრულწლოვანი წევრების მიერ მინიჭებული უფლებამოსილების საფუძველზე) ვალდებულია განაცხადოს წერილობითი თანხმობა საცხოვრებელი სახლის მიღების თაობაზე სააგენტოს მიერ დადგენილი პირობით. თანხმობის საფუძველზე, გამოიცემა შესაბამისი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც წარმოადგენს ეკომიგრანტი ოჯახის წევრების, კანონმდებლობის შესაბამისად, კონკრეტულ გასანაწილებელ საცხოვრებელ სახლში განსახლების საფუძველს. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა შეიცავდეს საცხოვრებელი სახლის კონკრეტულ მისამართს და საკადასტრო კოდს. შესაბამისი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის შემდეგ სააგენტო იღებს საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ზომებს ამ საცხოვრებელი სახლების დაზარალებულთათვის პირდაპირი მიყიდვის წესით, სიმბოლურ ფასად, საკუთრებაში გადაცემის მიზნით.

676

677 სოციალური სამართლის დაცვის სფეროში შემავალი ეკომიგრანტთა საცხოვრისით უზრუნველყოფის პროცედურა დაფუძნებულია კრიტერიუმების შეფარდებაზე და ქულათა სისტემაზე. შესაბამისად, აუცილებელია წარმოდგენა ვიქონიოთ იმ ლოგიკაზე, რაც საფუძვლად უდევს ამ სისტემას. კერძოდ, საცხოვრებელი სახლით უზრუნველყოფის მიზნით, წინასწარ დამტკიცებული კრიტერიუმების საფუძველზე, განისაზღვრება ეკომიგრანტი ოჯახების საჭიროებების პრიორიტეტულობა. კრიტერიუმების გათვალისწინების პროცესის გამარტივების მიზნით, თითოეული კრიტერიუმი ტოლია გარკვეული რაოდენობის ქულისა, რომლებიც ეკომიგრანტი ოჯახების საჭიროების შეფასებისას მონაცემთა ბაზაში დაჯამდება. ქულები მითითებულია კრიტერიუმების პრიორიტეტულობის განსაზღვრისათვის. ეკომიგრანტის ოჯახს რომელიც მეტ ქულას დააგროვებს, ენიჭება პრიორიტეტი საცხოვრებელი სახლით უზრუნველყოფის პროცესში. შესაბამისად, დამტკიცებული კრიტერიუმების გათვალისწინებით ხდება ეკომიგრანტი ოჯახებისათვის საცხოვრებელი სახლების განაწილება. საცხოვრებელი სახლით უზრუნველყოფისას, კომისია უფლებამოსილია პრიორიტეტი მიანიჭოს შემდეგ გარემოებებს:

678 ა) სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის მომეტებული საფრთხის შემცველ შენობაში ან ბუნებრივი ან ანთროპოგენური კატასტროფების ან/და ასეთი რისკების ზონაში მცხოვრები ეკომიგრანტი ოჯახის საცხოვრებელი სახლით უზრუნველყოფა. ამგვარი გარემოს მდგომარეობა უნდა დასტურდებოდეს საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სისტემაში შემავალი შესაბამისი დაწესებულების დასკვნით, ხოლო ნგრევადი და სიცოცხლისათვის ან ჯანმრთელობისათვის მომეტებული საფრთხის შემცველ შენობის მდგომარეობა – შესაბამისი საექსპერტო დასკვნით;

679 ბ) ეკომიგრანტი ოჯახის საცხოვრებელი სახლით უზრუნველყოფა ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს ან სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე;

680 გ) ეკომიგრანტი ოჯახების კონკრეტული კონტინგენტისათვის კონკრეტული პროექტის ფარგლებში ან დონორი ორგანიზაციის მიერ გამოყოფილი მიზნობრივი გრანტის ფარგლებში, ან მათ მიერ დაკავებული საცხოვრებელი სახლების გამოთავისუფლებასთან დაკავშირებით წერილობით გამოხატული სახელმწიფო ან კერძო პირის ინტერესების არსებობის შემთხვევაში, საცხოვრებელი სახლების შექმნა.

681 დ) იმ ეკომიგრანტი ოჯახის საცხოვრებელი სახლით უზრუნველყოფა, რომელმაც სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე უნდა გამოათავისუფლოს სააგენტოს მიერ გადაცემული, მართლზომიერ სარგებლობაში არსებული საცხოვრებელი

ფართი. მართლზომიერი სარგებლობა უნდა დასტურდებოდეს „სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებული ოჯახების ფაქტობრივ სარგებლობაში არსებული უძრავი ნივთის საკუთრებაში გადაცემის მიზნით მოსამზადებელი სამუშაოების განხორციელების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 18 მაისის №996 განკარგულების ფარგლებში ჩატარებული მონიტორინგის ოქმით. ეკომიგრანტი ოჯახის განაცხადსა და მუნიციპალიტეტის მონაცემებს შორის შეუსაბამობის შემთხვევაში, კომისია უფლებამოსილია პრიორიტეტი მინიჭოს ეკომიგრანტი ოჯახის განაცხადს, იმ შემთხვევაში, თუ განაცხადით წარმოდგენილი ინფორმაცია/მონაცემები დასტურდება შესაბამისი დოკუმენტაციით. გამონაკლის შემთხვევაში, პრიორიტეტთა/ქულების სრული დამთხვევის შემთხვევაში, კომისია საცხოვრებელი სახლით მიღების თაობაზე ეკომიგრანტი ოჯახის განაცხადის დაკმაყოფილების რიგითობის დასადგენად ატარებს კენჭისყრას.

682

ეკომიგრანტ ოჯახს, რომლის განაცხადი დაკმაყოფილდა, საცხოვრებელი სახლის შერჩევისა და კომისიაზე წარდგენისათვის მიეცემა 3 თვის ვადა. თუ ეკომიგრანტი ოჯახი განსაზღვრულ ვადაში ვერ შეარჩევს სასურველ საცხოვრებელ სახლს, ამ შემთხვევაში კომისია, კრიტერიუმების შესაბამისად მინიჭებული ქულების გათვალისწინებით, რიგით შემდეგ ეკომიგრანტ ოჯახს შესთავაზებს საცხოვრებელი სახლის შერჩევას. კომისია განსაზღვრავს კერძო საკუთრებაში არსებული საცხოვრებელი სახლის შესყიდვისთვის, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სააგენტოსათვის ამ მიზნით გამოყოფილი ასიგნებების ფარგლებში, ნასყიდობის ღირებულების მაქსიმალურ ოდენობას ერთ საცხოვრებელ სახლზე არაუმეტეს 30 000 ლარისა და შესაბამისად, შესასყიდი სახლების მაქსიმალურ რაოდენობას. შერჩეულ საცხოვრებელ სახლს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, უნდა ჩაუტარდეს ექსპერტიზა საცხოვრებელი სახლის მდგრადობის/უსაფრთხოების /ტექნიკური მდგომარეობისა და საბაზრო ღირებულების შესახებ, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ ლეპარტამენტის მიერ წარმოდგენილი ფოტომასალა, კომისიის გადაწყვეტილებით, ცხადყოფს, რომ საცხოვრებელი სახლი დაზიანებულია და საცხოვრებლად უვარგისია. აღნიშნული საექსპერტო დასკვნის გათვალისწინებით კომისია იღებს გადაწყვეტილებას საცხოვრებელი სახლის კანონმდებლობით დადგენილი წესით შესყიდვის შესახებ. ამასთან, ეკომიგრანტ ოჯახს უფლება აქვს, კომისიის მიერ დამატებით განსაზღვრულ ვადაში, განმეორებით წარადგინოს სააგენტოში სხვა საცხოვრებელი სახლი, თუ:

683 ა) ვერ ხერხდება სახლის ღირებულებაზე შეთანხმება, რადგან ეკომიგრანტი ოჯახი ვერ ფარავს ჩატარებული აუდიტორული შეფასების შედეგად დადგენილ საბაზრო ღირებულებასა და გამყიდველის ფასს შორის არსებულ სხვაობას;

684 ბ) დადებულ იქნა უარყოფითი საექსპერტო დასკვნა უკვე შერჩეული სახლის ტექნიკურ მდგომარეობაზე;

685 გ) წარმოდგენილი ფოტომასალის საფუძველზე, კომისიამ უარი თქვა ეკომიგრანტი ოჯახის მიერ წარმოდგენილი საცხოვრებელი სახლისათვის, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, მდგრადობის/უსაფრთხოების/ტექნიკური მდგომარეობის შესახებ შესაბამისი ექსპერტიზის ჩატარების თაობაზე.

686 კერძო საკუთრებაში არსებული საცხოვრებელი სახლის შესყიდვის ღონისძიებებს სააგენტო ახორციელებს მხოლოდ საქართველოს ტერიტორიაზე. კომისიის გადაწყვეტილებით, შესაძლებელია კერძო საკუთრებაში არსებული საცხოვრებელი სახლის შესყიდვა განხორციელდეს დაზარალებულის და სააგენტოს მიერ თანადაფინანსებით. კომისიის გადაწყვეტილების საფუძველზე, განაცხადის დაკმაყოფილებისა და საცხოვრებელი სახლის შესყიდვის თაობაზე, ასევე განაცხადის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის თაობაზე გამოიცემა სააგენტოს დირექტორის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. კანონმდებლობის შესაბამისად გაფორმებული ხელშეკრულების საფუძველზე, სსიპ – საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოში საცხოვრებელი სახლი რეგისტრირდება ეკომიგრანტი ოჯახის წევრთა თანასაკუთრებად. ინტერესთა კონფლიქტების თავიდან აცილებისა და არაკეთილსინდისიერი ქმედების პრევენციის მიზნებიდან გამომდინარე, სააგენტო, უძრავი ქონების კანონმდებლობით დადგენილი წესით შესყიდვის ფარგლებში, არ მიიღებს მონაწილეობას იმგვარ გარიგებაში, რომელშიც შესასყიდი უძრავი ქონება, ამ შესყიდვის განხორციელებამდე არის მყიდველი ოჯახის ახლო ნათესავ(ებ)ის (დედა, მამა, და, ძმა, მეუღლე, შვილი) საკუთრებაში.

687 სტიქიური უბედურებები და ეკოლოგიური კატასტროფები ის ცდომილებებია, რაც მოულოდნელობასთანაა დაკავშირებული და დაზარალებულ პირთა საცხოვრისით უზრუნველყოფა ხშირ შემთხვევაში სწრაფ და მყისიერ რეაგირებას მოითხოვს. ზემოაღნიშნული ადმინისტრაციული წარმოების წესი დადგენილია მუდმივ საკუთრებაში სახლის გადაცემის მიზნით შესაბამისი პროცედურების განხორციელებასთან, რაც როგორც ზემოთ დავინახეთ, საკმაოდ მრავალსაფეხურიანი და დროში გაწერილი პროცესია. ვინაიდან ეკომიგრანტთა მიმართ სოციალური მიზნებიდან გამომდინარე საცხოვრისით უზრუნველყოფა სწრაფ

რეაგირებას მოითხოვ, კანონმდებლობა იძლევა შესაძლებლობას მათი განსახლება დროებით განხორციელდეს. თუმცა, დროებითი განსახლება ადმინისტრაციული პროცედურების შემცველია და მისი ამ სახელმძღვანელოს ფარგლებში აღწერა აუცილებელი გარემოებაა. შესაბამისად ამისა, უნდა აღინიშნოს, რომ დროებითი საცხოვრისით უზრუნველყოფის ყველაზე მარტივ ფორმას ქირა წარმოადგენს.

ეკომიგრანტ ოჯახს სააგენტო საცხოვრებელი ფართის დაქირავებისათვის უზრუნველყოფს ქირის თანხით იმ შემთხვევაში, თუ:

688

ა) დადგა რომელიმე გარემოება, რომლის საფუძველზეც სახლი ან მისი ნაწილი დანგრეულია ან დაზიანებულია (საცხოვრებლად უვარგისია) და არ ექვემდებარება აღდგენას, რაც დასტურდება მუნიციპალიტეტის მიერ წარმოდგენილი დაზიანების I კატეგორიის შეფასების ფორმით;

689

ბ) სააგენტოში წარმოდგენილია შესაბამისი მუნიციპალიტეტის წერილობითი შუამდგომლობა, რომელშიც იმავდროულად ასახული იქნება ინფორმაცია ეკომიგრანტი ოჯახის ალტერნატიული საცხოვრებელი ფართის არ ქონის შესახებ;

690

გ) სააგენტოში წარმოდგენილია რომელიმე გარემოების დადგომის დამადასტურებელი საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სისტემაში შემავალი შესაბამისი დაწესებულების მიერ გაცემული გეოლოგიური დასკვნა, ასეთის არსებობის შემთხვევაში.

691

ეკომიგრანტი ოჯახისათვის თვეში გასაცემი ქირის თანხის ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს 300 ლარს, ამასთან, ეკომიგრანტი ოჯახისათვის ქირის თანხის გაცემის ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 3 თვეს. ეს ვადა შესაძლოა გაგრძელდეს კომისიის გადაწყვეტილებით. მაგრამ უნდა აღინიშნოს, რომ რა თქმა უნდა ეს თანხა უძრავი ქონების დღევანდელი ფასების გათვალისწინებით ძალიან ცოტაა და ფაქტიურად შეუძლებელია 300 ლარის ფარგლებში ქირით დაკმაყოფილდეს ეკომიგრანტი ოჯახი. აღინიშნული ნორმა, რა თქმა უნდა, საჭიროებს სახელმწიფოს მხრიდან გადახედვას და ბაზრის მოთხოვნების გათვალისწინებით კორექტირებას. ქირის თანხის გაცემის მიზნით, უფლებამოსილი დეპარტამენტი მოხსენებითი ბარათით მიმართავს სააგენტოს დირექტორს და მისი თანხმობის შემთხვევაში გამოიცემა შესაბამისი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. დროებით განსახლებას დაქვემდებარებული ეკომიგრანტი ოჯახი ვალდებულია იმავდროულად შეავსოს განაცხადი, რომლის საფუძველზეც დეპარტამენტი უზრუნველყოფს მის გადაგზავნას საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის

692

მეურნეობის სამინისტროს სისტემაში შემავალ შესაბამის დაწესებულებაში გეოლოგიური დასკვნის გაცემის მიზნით. იმ შემთხვევაში, თუ დასკვნით დადასტურდება ამ პროცედურით გათვალისწინებული რომელიმე გარემოება, კომისია განაცხადს პრიორიტეტულად განიხილავს. ხოლო იმ შემთხვევაში, თუ არ დადასტურდება – ქირის თანხის გაცემა წყდება და მონაცემთა ბაზაში განაცხადს მიენიჭება სტატუსი „განაცხადი გაუქმებულია“, რის თაობაზეც ეცნობება განმცხადებელს დეპარტამენტის უფროსის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით.

693

დეპარტამენტი ახორციელებს, სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებული და გადაადგილებას დაქვემდებარებული ოჯახებისათვის, სახელმწიფო საკუთრებად რეგისტრირებული, სააგენტოს საბიუჯეტო ასიგნებებიდან ან ფიზიკური და იურიდიული პირების შემოწირულობებით სხვა სახელმწიფოთა და საერთაშორისო ორგანიზაციათა მიერ გაწეული ფინანსური დახმარებებით შექმნილი საცხოვრებელი სახლების მონიტორინგს, მასში რეალურად მცხოვრები ოჯახების და საცხოვრებელი სახლების მდგომარეობის დადგენის მიზნით. კომისია, მონიტორინგის შედეგად წარმოდგენილ მასალებზე დაყრდნობით, განსაზღვრავს სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებულ და გადაადგილებას დაქვემდებარებულ იმ ოჯახებს, რომლებსაც კანონმდებლობით დადგენილი წესით, სიმბოლურ ფასად უნდა გადაეცეს საცხოვრებელი სახლები. მონიტორინგის მასალებზე დაყრდნობით, კომისია უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება გადაცემული საცხოვრებელი სახლების საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით გამოთავისუფლების პროცედურის განხორციელებასთან დაკავშირებით. დეპარტამენტის მიერ კომისიის გადაწყვეტილება წარედგინება სააგენტოს დირექტორს საკითხზე საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად.

10.5. სასამართლო პრაქტიკის განზოგადებული ქეისები იძულებით გადაადგილებულ პირთა სოციალური დაცვის თაობაზე

694

იძულებით გადაადგილებულ პირთა, ეკომიგრანტთა და საერთაშორისო დაცვის სტატუსის მქონე პირთა სოციალური დაცვის საკითხებთან მიმართებით სახელმძღვანელოს მიზნებიდან გამომდინარე განვაზოგადეთ რამდენიმე გადაწყვეტილება, რომელიც ასახავს სასამართლოს მსჯელობას სოციალური დაცვის საკითხებთან მიმართებით ამ სფეროში.

უზუნაესი სასამართლო საქმე №ბს-181(კ-22) საქმეზე³⁹¹, რომელიც შეეხება გრძელვადიანი ფართით დევნილი ოჯახის უზრუნველყოფას ადგენს, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ დევნილი ოჯახის მონიტორინგის შედეგად მიიჩნია, რომ დევნილი ოჯახი რეალურად არ ცხოვრობდა სადავო ფართში, რის გამოც უარი ეთქვათ გრძელვადიანი საცხოვრებლით უზრუნველყოფაზე. სასამართლომ ასევე დაადგინა, რომ დევნილი ოჯახი გარკვეული პერიოდით გადასული იყო ქირით, მაგრამ ამჟამად უწყვეტად ცხოვრობს ...ის ქუჩაზე. ამასთან, დევნილი ოჯახის განმარტებით, ქირით გადასვლა განპირობებული იყო მცირეწლოვანი ბავშვებისთვის უსაფრთხო გარემოს შექმნით, თუმცა ქირის საფასურის გადახდის შეუძლებლობის გამო, მას მოუწია ოჯახთან ერთად საცხოვრებლად ...ის ქუჩაზე დაბრუნება. შესაბამისად, მონიტორინგის დროს მათი მითითებულ მისამართზე არ ყოფნა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გრძელვადიანი ფართის გამოყოფაზე უარის თქმის საფუძველი გახდა. საკასაციო სასამართლო გაეცნო რა საქმის ვითარებას, გადაწყვეტილებაში მიუთითებს, რომ „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის „ო“ ქვეპუნქტის თანახმად, დევნილის გრძელვადიანი საცხოვრებლით უზრუნველყოფა არის დევნილის სტატუსიდან გამომდინარე, დევნილი ოჯახის განსახლების მიზნით მისთვის სახელმწიფო ორგანოების, მუნიციპალიტეტების, საერთაშორისო, დონორი ან ადგილობრივი ორგანიზაციების, ფიზიკური ან კერძო სამართლის იურიდიული პირების მიერ საცხოვრებელი ფართობის საკუთრებაში გადაცემა ან სანაცვლოდ მისი სათანადო ფულადი ან სხვა სახის დახმარებით უზრუნველყოფა.

695

ამასთან, დევნილთა გრძელვადიანი საცხოვრებლით უზრუნველყოფა ხდება წინასწარ განსაზღვრული კრიტერიუმების საფუძველზე. გამონაკლისის სახით, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა მინისტრის 2013 წლის 9 აგვისტოს №320 ბრძანებით დამტკიცებული „დევნილთა საცხოვრებლით უზრუნველყოფის წესის“ მე-6 მუხლის მე-10 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, კომისია უფლებამოსილია პრიორიტეტი მიანიჭოს და კრიტერიუმების გარეშე განახორციელოს იმ დევნილი ოჯახების გრძელვადიანი საცხოვრებელი ფართით უზრუნველყოფა, რომლებიც ცხოვრობენ სიცოცხლისათვის ან ჯანმრთელობისათვის მომეტებული საფრთხის შემცველ ნგრევად და/ან საცხოვრებლად უვარგის მართლზომიერ მფლობელობაში გადაცემულ საცხოვრებელ ფართებში (ყოფილ დევნილთა კომპაქტურად

696

³⁹¹ <https://supremecourt.ge/ka/fullcase/30175/0> (ნანახია 05.01.2023).

განსახლების ობიექტში). ამგვარი ობიექტების მდგომარეობა კი უნდა დასტურდებოდეს სამინისტროს ან კონკრეტული კომპაქტურად განსახლების ობიექტში მაცხოვრებელი დევნილი ოჯახების დაკვეთით მომზადებული შესაბამისი საექსპერტო დასკვნით. ანალოგიურ მოწესრიგებას შეიცავს და დევნილი ოჯახების გრძელვადიანი საცხოვრებელი ფართით უზრუნველყოფის საკითხის განხილვისას დადგენილი კრიტერიუმების გარეშე ნგრევად ობიექტში მცხოვრები ოჯახებისათვის პრიორიტეტის მინიჭებას ითვალისწინებს დღეს მოქმედი საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2021 წლის 8 აპრილის №01-30/ნ ბრძანებით დამტკიცებული „დევნილთა საცხოვრებლით უზრუნველყოფის წესის“ მე-6 მუხლის მე-10 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი. ამდენად, პალატა განმარტავს, რომ იმ შემთხვევაში, თუ შენობა, რომელშიც დევნილი ოჯახი ცხოვრობს, წარმოადგენს ნგრევად საშიშს, უპირატესობა ენიჭება ოჯახის უსაფრთხოებას და კანონმდებლობა ითვალისწინებს ქულათა მიუხედავად, კრიტერიუმების გარეშე, დევნილი ოჯახის დაუყოვნებლივ გრძელვადიანი საცხოვრებლით უზრუნველყოფას, რისთვისაც აუცილებელია დადასტურდეს დევნილი ოჯახის ნგრევად საშიშ შენობაში ფაქტობრივად ცხოვრება და დროებით ადგილზე არ ყოფნა არ შეიძლება გახდეს განსახლებაზე უარის თქმის საფუძველი. საკასაციო პალატა ბუნებრივად მიიჩნევს იმ გარემოებას, რომ შესაძლოა ნგრევად ობიექტში მცხოვრებ პირს, საკუთარი სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით, დროის რაღაც მონაკვეთში მოუწიოს ასეთი საცხოვრებლის დატოვება (ნათესავებთან თავის შეფარება, დაქირავებულ საცხოვრებელში გადასვლა და ა.შ.), თუმცა აღნიშნული არ გულისხმობს იმას, რომ აღნიშნულ შემთხვევაში პირმა მიატოვა განსახლების ადგილი, არ წარმოადგენს ნგრევად ობიექტში მაცხოვრებელს და, შესაბამისად, არ უნდა მიენიჭოს პრიორიტეტი სახელმწიფოს მიერ დევნილთა საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილებისას.

697

საინტერესოა ასევე საკასაციო სასამართლოს საქმე ნბს-819(კ-22)³⁹², რომელიც ეკომიგრანტი ოჯახის განსახლების საკითხს ეხება. კერძოდ, განსახილველ საქმეზე დადგენილია, რომ ჯ. ჩ-ე მეუღლესთან - მ. ჯ-ესა და შვილთან - ბ. ჩ-ესთან ერთად, არის სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებული და გადაადგილებას დაქვემდებარებული პირი და ონის რაიონის სოფელ ...ში მდებარე ... საკადასტრო კოდით რეგისტრირებული მოსარჩელის საკუთრებაში არსებული საცხოვრებელი სახლის დაზიანების გამო, ითხოვს საცხოვრებლით დაკმაყოფილებას. ოჯახი

³⁹² <https://supremecourt.ge/ka/fullcase/30118/0> (ნანახია 06.01.2023).

ფაქტობრივად ცხოვრობს ქ. თბილისში, ...აზე, მე-... მკრ. 4 კვ. კორპ. №...-ში მდებარე №48 მოსარჩელის გარდაცვლილი ძმის ბინაში, რაც დადასტურებულია მონიტორინგის მასალებით. სააგენტოს დირექტორის 2020 წლის 15 დეკემბრის N03-3093/ო ბრძანებით, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს, სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებული და გადაადგილებას დაქვემდებარებული (ეკომიგრანტი) ოჯახების განსახლების საკითხების მარეგულირებელი კომისიის 2020 წლის 2, 3, 4, 7 დეკემბრის №21 ოქმით (ს.ფ. 22-29) მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველზე, მოსარჩელეს უარი ეთქვა საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილებაზე იმ საფუძველზე, რომ არ საჭიროებდა გადაუდებელ განსახლებას ქ. თბილისში ალტერნატიული საკუთრების გამო.

საკასაციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა მინისტრის 2013 წლის 13 ნოემბრის №779 ბრძანებით დამტკიცებული „სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებული და გადაადგილებას დაქვემდებარებული ოჯახების (ეკომიგრანტების) განსახლების პროცედურის, განსახლების კრიტერიუმების, ერთიანი ელექტრონული მონაცემთა ბაზის წარმოების წესით“ გათვალისწინებულია სოციალური გარანტიები, მათ შორის, განსახლების უფლება ვრცელდება ეკომიგრანტის სტატუსით მოსარგებლე ოჯახებზე. დასახლებული ბრძანებით დამტკიცებული „სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებული და გადაადგილებას დაქვემდებარებული ოჯახების (ეკომიგრანტების) განსახლების პროცედურის“ (დანართი №1) მე-2 მუხლის მე-13 პუნქტით გათვალისწინებულია შესაბამისი სამსახურის მიერ განცხადების დამუშავების პროცედურა და მოიცავს ეკომიგრანტი ოჯახის საცხოვრებელი პირობებისა და საჭიროებების შესწავლას წარმოდგენილი დოკუმენტაციის საფუძველზე, დამატებითი მონაცემების მოძიებასა და აუცილებელი დოკუმენტაციის მოთხოვნას ეკომიგრანტი ოჯახისაგან და/ან შესაბამისი ორგანიზაცია/დაწესებულებისაგან მოპოვებული ინფორმაციის საფუძველზე, თითოეული ეკომიგრანტი ოჯახისათვის წინასწარი ქულების მინიჭებას კრიტერიუმების მეშვეობით. იმ შემთხვევაში, თუ კანონმდებლობის შესაბამისად, დეპარტამენტის მიერ გადამოწმების საფუძველზე აღმოჩნდა, რომ წარმოდგენილი ინფორმაცია და დოკუმენტაცია არის მცდარი, მონაცემთა ბაზაში განაცხადს მიენიჭება სტატუსი „განაცხადი გაუქმებულია“, რის თაობაზეც ევრობეზა განმცხადებელს დეპარტამენტის უფროსის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით. ამავე მუხლის მე-17 პუნქტის თანახმად

698

კი, იმ შემთხვევაში, თუ ადგილზე გადამოწმების შედეგად დადგინდება, რომ ოჯახს ფაქტობრივ მფლობელობაში აქვს საცხოვრებელი სახლი, რომელიც ამ პროცედურით გათვალისწინებული კრიტერიუმებით პრიორიტეტის მოპოვების მიზნით, კანონმდებლობით დადგენილი წესით ოჯახის ერთ ან რამდენიმე წევრს არ აქვს საკუთრებაში რეგისტრირებული ან რეგისტრირებულია სხვა პირის სახელზე, რომლითაც სარგებლობს შეუზღუდავად, ოჯახს დააკლდება 6 ქულა ალტერნატიული საცხოვრებელი სახლის კრიტერიუმში.

699 საქმეზე დადგენილი ფაქტობრივი გარემოებების გათვალისწინებით, საკასაციო პალატა იზიარებს ქვედა ინსტანციის სასამართლოების შეფასებებს და აღნიშნავს, რომ საქმეში არ არის წარმოდგენილი მტკიცებულება, რომლითაც დადასტურდებოდა მოსარჩელის მიერ საცხოვრებელი სახლის საკუთრებაში ქონის ფაქტი, გარდა ონის რაიონში, სოფელ ...ში მდებარე უძრავი ქონებისა, რომელიც საქმეში წარმოდგენილი სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტოს გეოლოგიის დეპარტამენტის სტიქიური პროცესებისა და საინჟინრო-გეოლოგიის სამმართველოს სპეციალისტების მიერ მომზადებული ვიზუალური საინჟინრო-გეოლოგიური დასკვნის თანახმად, ავარიული და საცხოვრებლად საშიშია. შესაბამისად, დროებითი საჭიროებიდან გამომდინარე ძმის საკუთრებაში ცხოვრების ფაქტი, არ ქმნის საცხოვრებელით დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის საფუძველს, მით უფრო მაშინ, როდესაც 2020 წლის 2,3,4,7 დეკემბრის №21 ოქმით ადმინისტრაციული წარმოებისას ჯ. ჩ-ის ოჯახისათვის მინიჭებული 17 ქულიდან, განხილვა-გადაწყვეტილების მიღებისას არ დაჰკლებია არცერთი ქულა.

700 საკასაციო პალატა მიიჩნევს, რომ მოპასუხე ადმინისტრაციულმა ორგანომ ისე გამოსცა სადავო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომ ობიექტურად არ გამოუკვლევია საქმის გარემოებები და საკითხის გადაწყვეტისას დაეყრდნო მხოლოდ მონიტორინგის მასალებს და მოსარჩელის განმარტებას თბილისში ფაქტობრივი საცხოვრებელი ბინის ოჯახის კუთვნილების თაობაზე, თუმცა არ გაითვალისწინა სადავო აქტის გამოცემისას არსებული ფაქტობრივი მდგომარეობა, კერძოდ, ის ფაქტი, რომ საკუთრების უფლება რეგისტრირებულია მოსარჩელის ძმის სახელზე, რომლის მემკვიდრეს წარდგენილი აქვს განაცხადი სამკვიდროს მიღების თაობაზე. საქმის ფაქტობრივი გარემოებების გაუთვალისწინებლობით კი, მოსარჩელე ჯ. ჩ-ეს, როგორც ეკომიგრანტს, შესაბამისი სამართლებრივი საფუძვლის გარეშე, შეუზღუდა სახელმწიფოსგან საცხოვრებელით დაკმაყოფილების შესახებ კანონით გარანტირებული უფლება. საკასაციო პალატის მოსაზრებით, მხოლოდ ის გარემოება, რომ მოსარჩელეს შეუძლია დროებით, აუცილებლობიდან გამომდინარე, ისარგებლოს სხვის საკუთრებაში არსებული

ფართით, არ იძლევა იმგვარი დასკვნის გაკეთების შესაძლებლობას, რომ მოსარჩელის ოჯახი ალტერნატიული საცხოვრებლით უზრუნველყოფილია და არ საჭიროებს სახელმწიფოს გადაუდებელ დახმარებას. ამრიგად, საკასაციო პალატა მიიჩნევს, რომ ჯ. ჩ-ეისათვის ზემოაღნიშნული საფუძვლით საცხოვრებლით დაკმაყოფილებაზე უარის თქმა არ შეესაბამება საქმეზე დადგენილ ფაქტობრივ გარემოებებს.

თავი 11. სოციალური მუშაობა როგორც სოციალური სამართლის მიმართულება და მათი დაცვის მექანიზმი

- 701 სოციალური მუშაობის გამართული სისტემა, არის ყველა სოციალური სახელმწიფოს, განუყოფელი ნაწილი. დასავლურ კულტურაში, რომლის ნაწილი საქართველოცაა, სოციალური სამუშაო ასრულებს საზოგადოებრივ დაკვეთას. ის არის სახელმწიფოს ინსტიტუტის ფორმა, რომელიც ეხმარება მოწყვლად ადამიანებს ცხოვრება მართონ საკუთარი პასუხისმგებლობით. ეს, თავის მხრივ, გამოსატყვევებს ჰუმანურ და დემოკრატიულ იდეალებს, სადაც სამართლიანობა, ადამიანის ღირსება და მისგან გამომდინარე ადამიანის სხვა უფლებები დიდ როლს თამაშობენ.³⁹³ პრაქტიკაში სოციალური მუშაობა ამ პროფესიის წარმომადგენლებს გამოწვევების წინაშე აყენებს, რომელიც ეფუძნება პასუხისმგებლობას არა მარტო ინდივიდების, არამედ სახელმწიფოს და საზოგადოების წინაშე. სოციალური სამუშაო ხშირად კონფლიქტის გზაგასაყარზეა. სოციალურ მუშაკებს უწევთ გადაწყვეტილების მიღება, როგორც კანონის, ასევე, მორალურ-ეთიკურ ღირებულებებზე დაფუძნებით. ერთი მხრივ, მათ უნდა გაითვალისწინონ ბენეფიციარის ინტერესები, მეორე მხრივ, საზოგადოების და სახელმწიფოს.³⁹⁴ სოციალური სამუშაოს ძირითადი პრინციპები ეხმარება სოციალურ მუშაკებს სამართლიანი, დაბალანსებული გადაწყვეტილების მიღებაში.
- 702 თანამედროვე, პრევენციულად მოქმედი კეთილდღეობის სახელმწიფო ზრუნავს არა მხოლოდ უკვე არსებული გასაჭირის დაძლევაზე, არამედ წინასწარ იღებს ზომებს მსგავსი შემთხვევების თავიდან ასაცილებლად. მხოლოდ ასეთ ვითარებაში ეძლევა თითოეულ ადამიანს საზოგადოებრივ ცხოვრებაში აქტიური თანამონაწილეობისთვის საკუთარი უნარ-ჩვევების განვითარების და ხანგრძლივად შენარჩუნების საშუალება. „მზრუნველმა სოციალურმა სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს ემანსიპაცია, ჩართულობა და უსაფრთხოება - სამივე მიზანი და არა მხოლოდ ერთი“.³⁹⁵ ამ მიზნების მიღწევა კი სოციალური მუშაობის გარეშე წარმოუდგენელია. სოციალური მუშაობა არის დამაკავშირებელი რგოლი სახელმწიფოსა და დაინტერესებულ პიროვნებას შორის და ასრულებს მნიშვნელოვან ფუნქციას ინტეგრაციის თვალსაზრისით: სწორედ სოციალური მუშაობის მეშვეობით შეუძლია

³⁹³ Leuthardt, K., Menschenrechtsdiskurs und berufsethische Prinzipien – Eine Herausforderung für die soziale Arbeit: Analyse einer stationären Kinder- und Jugendhilfeeinrichtung, 2009, S. 11-12.

³⁹⁴ Baerwald, C., Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession: Menschenrechte als Leitlinie der sozialen Arbeit? 2004, Norderstedt, 2014, S. 1.

³⁹⁵ „სოციალური დემოკრატია - დემოკრატიული სოციალიზმი“ - კურს ბუკის მოხსენება ჰერბერტ ვენერის სახელობის სასწავლო ცენტრის გახსნისას, 07 ივლისი 2007.

მომსახურების მიმღებს, დამოუკიდებლად განსაზღვროს და განკარგოს საკუთარი ცხოვრება და ამასთანავე, გაიუმჯობესოს ცხოვრების ხარისხი.³⁹⁶

11.1. საკანონმდებლო საფუძვლები

2018 წლამდე საქართველოში სოციალური მუშაობა, როგორც დარგი, პროფესია და საქმიანობა სამართლებრივი თვალსაზრისით არასდროს ყოფილა ერთიანად, სისტემურად და მასშტაბურად მოწესრიგებული. სოციალური მუშაობის შინაარსი, სოციალური მუშაკის სტატუსი, უფლებამოსილებები, ფუნქციები, მოვალეობები ყოველთვის განისაზღვრებოდა დამსაქმებლის (სახელმწიფო, ან კერძო სექტორის) მიერ. ერთიანი სტანდარტის არარსებობის გამო დამსაქმებელი მას დამოუკიდებლად, შიდა აქტების საფუძველზე ადგენდა. ზოგიერთ შემთხვევაში კი არ არსებობდა სპეციალური დადგენილი სტანდარტები და ნორმები.

2017 წლის გაზაფხულზე, საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის მიერ დაიგეგმა სოციალური მუშაობის საკანონმდებლო რეგულირება. აღნიშნულ სფეროში, საქართველოში, არ არსებობდა საკანონმდებლო ჩარჩო, რომელიც განსაზღვრავდა სოციალურ მუშაობასთან დაკავშირებულ ძირითად მიმართულებებს და სოციალური მუშაკის უფლება-მოვალეობებს. ეს ყველაფერი საბოლოოდ უარყოფით შეგავლენას ახდენდა სოციალური მომსახურების ხარისხზე და საბოლოო ჯამში, საზოგადოებისა და სახელმწიფოს კეთილდღეობაზე. „სოციალური მუშაობის შესახებ“ 2018 წლის 13 ივნისის კანონის მიღებამდე, უფლებამოსილი უწყებები კანონქვემდებარე აქტების დონეზე სხვადასხვაგვარად არეგულირებდნენ სოციალურ მუშაობასთან დაკავშირებულ სამართლებრივ ბაზას, რაც ვერ უზრუნველყოფდა სოციალური მუშაკის საქმიანობის განჭვრეტადობას, როგორც სერვისის მიმღებებისთვის, ასევე, თავად სოციალური მუშაკებისთვის. ეს კი, თავის მხრივ ხელს უშლიდა მაღალი სტანდარტის დამკვიდრებას სოციალური მუშაკის პროფესიასთან დაკავშირებით. კანონპროექტზე მუშაობის პროცესში, ფრიდრიხ ებერტის ფონდის მხარდაჭერით ჩატარდა სოციოლოგიური კვლევა, რომლის საფუძველზეც გამოიკვეთა ამ სფეროში არსებული ძირითადი პრობლემები, რომლებიც სამად შეიძლება დაჯგუფდეს.

პირველი: თვითმმართველობის დონეზე სოციალური მუშაკის ინსტიტუტის არარსებობა. სოციალური მუშაობის დეცენტრალიზაციას მხარს უჭერდნენ, როგორც

³⁹⁶ ჰეთ, ფ., ფრიდრიხ ებერტის ფონდის ყოფილი ხელმძღვანელი სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში. სოციალური მუშაობის სახელმძღვანელო, სოფო კილაძე, ანა ფირცხალაშვილი. თბილისი, 2018. გვ. 12.

დამსაქმებლები, ისე სოციალური მუშაკები. ამგვარი ინსტიტუტების არსებობა ნაწილობრივ შეამსუბუქებს სოციალური მუშაკის პროფესიასთან დაკავშირებით არსებულ სირთულეებს. **მეორე:** სოციალური მუშაკის, როგორც ფიზიკური, ისე ფსიქოლოგიური უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის საკითხი, რომელიც სოციალური მუშაკებისათვის მეტად მნიშვნელოვანია. სოციალური მუშაკები არ გრძნობდნენ თავს უსაფრთხოდ სამსახურეობრივი მოვალეობის შესრულებისას, რაც თავის მხრივ, ბუნებრივია, რომ პირდაპირპროპორციულად აისახება მუშაობის ხარისხზე და მოტივაციაზე. **მესამე:** ქვეყანაში სოციალურ მუშაკთა მცირე რაოდენობის გამო, მათ არასამუშაო დროს უწევდათ სამსახურეობრივი მოვალეობის შესრულება, მრავალ შემთხვევაზე ერთდროულად მუშაობენ, რაც თავისთავად, პროფესიულ გადაწვას იწვევს და ამიტომ პროფესიული ეფექტიანობის შემცირების საფრთხეს ქმნის.

705 ყველა ამ გარემოების გათვალისწინებით, აღნიშნული სფეროს სრულყოფისა და გაძლიერების მიზნით, დაიგეგმა საკანონმდებლო რეფორმა, რომელიც ვიწრო გაგებით, გულისხმობს მხოლოდ არსებული სამართლებრივი რეგულაციების შეცვლას, ან ახალი კანონის მიღებას. თუმცა, რეალურად აღნიშნული პროცესი გაცილებით მრავალმხრივია და სცდება სამართლებრივი ჩარჩოს უბრალო გადასინჯვას, დახვეწას და ან, ახალი კანონის მიღებას. სინამდვილეში საკანონმდებლო რეფორმა ბევრად უფრო მეტია, ვიდრე კანონზე მუშაობა. იგი მოიცავს - პოლიტიკის, საბიუჯეტო და ადამიანური რესურსების გათვალისწინებას, ინსტიტუციური შესაძლებლობების შეფასებას, მათ შორის კომუნიკაციის სისტემის სრულყოფას, ასევე პროფესიულ გადამზადებას, ან სერტიფიცირებას.³⁹⁷

706 მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში სოციალური მუშაობა ახალგაზრდა დარგია, იგი არაერთი წარმატებული რეფორმის განუყოფელი ნაწილია. სოციალური მუშაობის ქართულ ისტორიაში მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია სოციალური მუშაკების აქტიური მონაწილეობით ბავშვთა კეთილდღეობის, იგივე დეინსტიტუციონალიზაციის რეფორმის განხორციელებას, რომლის გამოც საქართველო ამ მიმართულებით რეგიონულ სამაგალითო სისტემად იქცა.³⁹⁸

707 საქართველოს კანონი სოციალური მუშაობის შესახებ, ადგენს პრინციპებს, რომელთა გათვალისწინება სავალდებულოა სოციალური სამუშაოს განხორციელებისას. კანონით დადგენილი პრინციპები სავალდებულოა ყველა სოციალური მუშაკისათვის,

³⁹⁷ სოციალური მუშაობის საკანონმდებლო რეფორმაში დიდია ფრიდრიხ ებერტის ფონდის წვლილი, რომელიც საქართველოში ამ ფონდის წარმომადგენლობის აქტიურ მხარდაჭერაში გამოიხატა.

³⁹⁸ კილაძე, ს., *ფირცხალაშვილი, ა.*, სოციალური მუშაობის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2018. გვ. 37.

მიუხედავად დასაქმების ადგილისა და მისი დარგობრივი კომპეტენციისა. სოციალური მუშაობის პრინციპები წარმოადგენს იმ სამართლებრივ სახელმძღვანელო ნორმებს, რომლებსაც ემყარება მთელი სოციალური სამუშაო. ამ მიმართულებით კანონით გათვალისწინებული თითოეული ნორმა ეფუძნება იმ ღირებულებებს, რომლებიც ინსტიტუციონალიზირებულია სოციალური მუშაობის პრინციპების სახით. პრინციპების საფუძველი ღირებულებათა ის სისტემაა, რომელსაც ეფუძნება სოციალური მუშაობა.³⁹⁹

კანონში აისახა სოციალური მუშაობის ისეთი უმნიშვნელოვანესი საფუძვლები, როგორებიცაა:

708

- ადამიანის უფლებების პატივისცემის პრინციპი;
- სოციალური სამართლიანობის პრინციპი;
- თანასწორობის პრინციპი;
- დარგობრივი კომპეტენციის პრინციპი;
- თანაზომიერების პრინციპი;
- ინდივიდუალიზაციის პრინციპი;
- კეთილსინდისიერებისა და პროფესიული ეთიკის დაცვის პრინციპი;
- სოციალური მუშაობის სისტემურობის პრინციპი.

იმისათვის, რომ სოციალურმა მუშაკმა მაქსიმალურად ეფექტიანად მიაღწიოს იმ მიზნებს, რომელსაც მისი პროფესია ემსახურება, „სოციალური მუშაობის შესახებ“ საქართველოს კანონი ადგენს სოციალური მუშაკის ფუნქციებს. კანონის მესამე თავი გამოყოფს სოციალური მუშაკის ძირითად და დარგობრივ ფუნქციებს.

709

სოციალური მუშაკის მიერ შესასრულებელი ვალდებულებები. „სოციალური მუშაობის შესახებ“ კანონის მიღებამდე, საკანონმდებლო რანგში არ იყო განმტკიცებული სოციალური მუშაკის უფლებები და ვალდებულებები. ზოგიერთი მათგანი, მხოლოდ დიფუზიურად, ეთიკის ნორმებით, ან დაწესებულებათა შიდაგანაწესით იყო დადგენილი. თუმცა, დღეს აღნიშნული კანონით, დეტალურად არის განსაზღვრული სოციალური მუშაკის უფლებები და მოვალეობები, რაც უზრუნველყოფს, როგორც ბენეფიციარების, ასევე, სოციალური მუშაკების მაქსიმალურ დაცულობას და ფუნქციების უკეთესად შესრულებას. კერძოდ, კი კანონის მეოთხე თავის მიხედვით სოციალური მუშაკის უფლება-მოვალეობებია: მოითხოვოს სახელმწიფოსაგან მხარდაჭერა. დამოუკიდებლობა, ბენეფიციარისათვის ინფორმაციის მიწოდების ვალდებულება, სასამართლოში წარმომადგენლობა,

710

³⁹⁹ იქვე, გვ. 42.

კონფიდენციალურობის ვალდებულება, დოკუმენტაციის წარმოების ვალდებულება, მონაცემთა გაცემის ვალდებულება, თანამშრომლობის ვალდებულება, ბენეფიციარის საუკეთესო ინტერესით მოქმედება, მიუკერძოებლობა, ინფორმაციის ანალიზი, სოციალური მუშაკის უწყვეტი პროფესიული განვითარება.⁴⁰⁰

711 კანონის მე-5 თავი განსაზღვრავს სოციალური მუშაკის მიერ შესასრულებელ შემდეგ ღონისძიებებს:

712 **პრევენცია**, რომლის თანახმადაც _ სოციალური მუშაკი აწოდებს ბენეფიციარს შესაბამის სერვისს, როდესაც საფრთხე სახეზე არ არის, თუმცა ობიექტური დამკვირვებლის თვალთ, ყველა გარემოების გათვალისწინებით, ის დიდი ალბათობით შეიძლება წარმოიქმნას. **სოციალური მუშაკის მიერ პრობლემის განსაზღვრა** - რაც მოიაზრებს სოციალური მუშაკის ქმედებას, როცა შემთხვევის ანალიზის და შეფასების საფუძველზე, იგი განსაზღვრავს დახმარების საჭიროების მქონე პირების პრობლემას. **საჭიროების შეფასების ღონისძიება**, ემსახურება სოციალური მუშაკის მიერ ბენეფიციარის ინდივიდუალური პრობლემის და არსებული გარემოს, სისტემურად შესწავლას, ამომწურავი ინფორმაციის საფუძველზე. **სოციალური მუშაობის დაგეგმვა** - არის ერთ-ერთ მნიშვნელოვანი ღონისძიება, რომლის ფარგლებშიც შემუშავებული უნდა იქნეს იმგვარი გეგმა, რომელიც შეიცავს მიზნებს, აუცილებელ სტრატეგიას და განსაზღვრულ სამოქმედო ეტაპებს. სოციალური მუშაკის მიერ ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, განსაზღვრული უნდა იქნეს სოციალური მუშაობის, ინდივიდზე მორგებული სამოქმედო გეგმა. **მხარდაჭერის განხორციელების ღონისძიება** მიმართულია საზოგადოებაში, ბენეფიციარის სოციალური კომპეტენციის გასაუმჯობესებლად, ბენეფიციარის რესურსებისა და შესაძლებლობების გამოვლენასა და განვითარებისაკენ, მისი საუკეთესო ინტერესის გათვალისწინებით.

713 საკანონმდებლო დონეზე „სოციალური მუშაობის შესახებ“ საქართველოს კანონით საჯარო უწყებებს დაევალებათ სოციალური მუშაკის სამუშაოს პირობების შექმნის, უსაფრთხოების, სოციალური გარანტიების უზრუნველყოფის ვალდებულება. კანონმა დაადგინა სოციალური მუშაკის უსაფრთხოების, სამუშაო დროის, დატვირთვის, ზეგანაკვეთური სამუშაოს ანაზღაურების სტანდარტები.

⁴⁰⁰ იქვე, გვ. 146.

11.2. სოციალური მუშაობის სფეროს ინსტიტუციური მოწყობა

სოციალური მუშაობის სისტემის ეფექტიანობისთვის მნიშვნელოვანია სოციალურ მუშაობაზე პასუხისმგებელი უწყებებისა და მათი უფლებამოსილებების, ფუნქციების საკანონმდებლო დონეზე განსაზღვრა. სოციალური მუშაობის შესრულებაზე უფლებამოსილი უწყებების, მათი კომპეტენციების პირდაპირ დადგენა ხელს უწყობს სოციალური მუშაობის ინსტიტუციურ, დარგობრივ სისტემატიზაციას, პასუხისმგებლობას აკისრებს სოციალური მუშაობის თითოეულ მიმართულებაზე შესაბამის უწყებას და ზრდის სოციალური მუშაობის განმახორციელებელი უწყების ანგარიშვალდებულების ხარისხს. აქედან გამომდინარე, „სოციალური მუშაობის შესახებ“ საქართველოს კანონით განისაზღვრა უწყებები, რომელთა ფარგლებში სოციალური მუშაობა შეიძლება განხორციელდეს.⁴⁰¹

სოციალური მუშაობის ინსტიტუციურ სისტემაში შედიან საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს მთავრობა, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო (მის მმართველობის სფეროში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირები).

საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო (მისი მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირები), საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - ადამიანთა ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დაცვისა და დახმარების სახელმწიფო ფონდი და მუნიციპალიტეტები. კერძო სამართლის იურიდიული პირი (არასახელმწიფო ორგანიზაცია) არ მოიაზრება სოციალური მუშაობის ინსტიტუციურ სისტემაში, თუმცა, „სოციალური მუშაობის შესახებ“ საქართველოს კანონი მას პირდაპირ ანიჭებს სოციალური მუშაობის განხორციელების უფლებამოსილებას.

პარლამენტს სოციალური მუშაობის სფეროში ორ მნიშვნელოვანი უფლებამოსილება აქვს. იგი ერთი მხრივ, განსაზღვრავს სოციალური მუშაობის სახელმწიფო პოლიტიკას, მეორე მხრივ, ახორციელებს საპარლამენტო კონტროლს სოციალური მუშაობის სფეროში.

სოციალური მუშაობის სფეროში საქართველოს მთავრობა კოორდინაციას უწევს უშუალოდ სამინისტროების საქმიანობას, ხოლო სამინისტროების მეშვეობით საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ფუნქციონირებას და აკონტროლებს მათ.

⁴⁰¹ იქვე, გვ. 207.

გარდა ამისა, იგი უფლებამოსილია სოციალურ მუშაობასთან, მის თითოეულ დარგობრივ მიმართულებასთან დაკავშირებით მიიღოს კანონქვემდებარე აქტები და შეიმუშავოს და პარლამენტს წარუდგინოს კანონპროექტები.

719

სოციალური მუშაობის სერვისების განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი მიმწოდებლები არიან: საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო, საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო, რომელებიც სოციალური მუშაობის სერვისებს მათდამი დაქვემდებარებული სსიპ-ები ასრულებენ.

720

ძალიან მნიშვნელოვანია, რომ კანონი სოციალური მუშაობის შესახებ, ამკვიდრებს საქართველოში სრულიად ახლებურ მიდგომას, სოციალური მუშაობის ვერტიკალური გადანაწილების მხრივ. სოციალური მუშაობა, რომელიც გულისხმობს ინდივიდთან, თემთან და საზოგადოებთან მუშაობას, საუკეთესოდ შესრულდება ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე, რადგან ამ უკანასკნელს გაცილებით უფრო ახლო, და უშუალო შეხება აქვს მოსახლეობასთან ვიდრე ცენტრალურ ხელისუფლებას. შესაბამისად, უფრო მარტივი იქნება, მათ შორის ძალადობის ფაქტების გამოვლენა და პრევენცია და ა.შ. რაც არის საწყისი უფლებამოსილება ადგილობრივ თვითმმართველობაში დასაქმებული სოციალური მუშაკისათვის. თუ იგი დაასკვნის რომ, საჭიროა საქმის რეფერირება, შესაბამისი წესის მიხედვით მოახდენს მის გადამისამართებას შესაბამის უწყებასთან.

11.3. სოციალური მუშაკისათვის საჭირო კომპეტენციები და მათი უფლებამოსილებები მოწყვლად პირებთან მიმართებით.

721

კანონი განსაზღვრავს სოციალური მუშაკის პროფესიულ კვალიფიკაციას. იგი ფაქტობრივად მას რეგულირებად პროფესიულ აცხადებს, რაც თავის მხრივ ხელს უწყობს სოციალური მუშაკის კვალიფიკაციის ზრდას და ხარისხიანი სოციალური მუშაობის სისტემის ჩამოყალიბებას საქართველოში. კანონი აყალიბებს ძირითად მოთხოვნებს და ადგენს, თუ რა კომპეტენციებს, კვალიფიკაციას უნდა ფლობდეს სოციალური მუშაკი. „სოციალური მუშაობის შესახებ“ საქართველოს კანონი მნიშვნელოვნად აუმჯობესებს სოციალური სამუშაოს შესრულების პირობებს, ადგენს სოციალური მუშაკის შრომით გარანტიებს და არეგულირებს ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების ფარგლებს.

11.3.1. სოციალური მუშაკის კომპეტენციები

722

სოციალური მუშაობის ეფექტიანად განხორციელებისთვის პირი უნდა ფლობდეს პროფესიულ კომპეტენციებს. სოციალური მუშაობა აკადემიურ ცოდნაზე, მეთოდოლოგიაზე, სტრატეგიაზე, კომუნიკაციაზე დაფუძნებული პროფესიაა. მას ახასიათებს მულტისექტორულობა. აქედან გამომდინარე, პირს უნდა გააჩნდეს სოციალური მუშაობის როგორც პროფესიული, აგრეთვე პერსონალური კომპეტენცია. სოციალური მუშაობის განსახორციელებლად პირი უნდა ფლობდეს შემდეგ კომპეტენციებს:

ა) **სტრატეგიული კომპეტენცია** – პირს უნდა შეეძლოს ბენეფიციარის საუკეთესო ინტერესის გათვალისწინებით, შედეგზე ორიენტირებული მიზნებისა და ამოცანების საფუძველზე საკუთარი საქმიანობა სტრატეგიულად დაგეგმოს;

ბ) **მეთოდოლოგიის გამოყენების კომპეტენცია** – ბენეფიციარის საუკეთესო ინტერესის გათვალისწინებით, პირს უნდა ჰქონდეს სოციალური მუშაობის მეთოდების და ფსიქოსოციალური კონცეფციების გამოყენების უნარი;

გ) **სოციალურ-პედაგოგიური კომპეტენცია** – პირს უნდა გააჩნდეს ბენეფიციართა მიზნობრივ ჯგუფებთან პედაგოგიურ-აღმზრდელობითი მუშაობის ჩატარების კომპეტენცია;

დ) **სამართლებრივი კომპეტენცია** – სოციალური მუშაობა თავისთავად გულისხმობს სამართლებრივ აქტებთან ურთიერთობას, მათ ანალიზს. შესაბამისად, პირს უნდა შეეძლოს სამართლებრივ საკითხებზე ბენეფიციარისათვის კონსულტაციის გაწევა და სოციალური მუშაობისთვის მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ბაზის გამოყენებით აუცილებელი დოკუმენტაციის წარმოება;

ე) **ადმინისტრაციული კომპეტენცია** - გულისხმობს ბენეფიციარის სპეციალური საჭიროებების დაკმაყოფილების მიზნით მესამე პირებთან მუშაობას. სოციალური მუშაობის განმახორციელებელ პირს უნდა გააჩნდეს სამთავრობო ან/და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან მიზნობრივი და კოორდინირებული მუშაობის წარმართვის უნარი;

ვ) **პერსონალური კომპეტენცია** – პირს საკუთარი პროფესიონალიზმის სრულყოფისათვის უნდა შეეძლოს პიროვნული უნარების გაუმჯობესებაზე, თვითგანვითარებაზე, თვითრეალიზაციაზე ზრუნვა;

723

ზ) **კომუნიკაციის კომპეტენცია** – პირი უნდა ფლობდეს ბენეფიციართან სოციალური მუშაობის კომუნიკაციის ვერბალური და არა ვერბალური ფორმების გამოყენებით წარმართვის უნარებს;

თ) **პროფესიულ-ეთიკური კომპეტენცია** – პირს უნდა შეეძლოს სოციალური მუშაობის პროფესიული ეთიკის ნორმებისა და ღირებულებების საფუძველზე წარმართვა;

ი) **პროფესიული განვითარების კომპეტენცია** – ბენეფიციართან სოციალური მუშაობის სრულყოფისათვის პირს უნდა გააჩნდეს საკუთარ უწყვეტ პროფესიულ განვითარებაზე ზრუნვის უნარი.

11.3.2. სოციალური მუშაკის უფლებამოსილებები.

724 **პრევენცია.** როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, სოციალური მუშაობის ერთერთი მნიშვნელოვანი მიმართულება არის **პრევენცია**. აქედან გამომდინარე, სოციალური მუშაკის მიერ ხორციელდება პრევენციული ღონისძიებები. კანონის 36-ე მუხლის თანახმად, პრევენციული ღონისძიება განისაზღვრება, როგორც მომსახურება, რომელსაც სოციალური მუშაკი ბენეფიციარს აწვდის მანამ, სანამ საფრთხე არ დამდგარა, თუმცა, ობიექტური დამკვირვებლის თვალით, ყველა გარემოების გათვალისწინებით, ის დიდი ალბათობით, წარმოიქმნება. სოციალური მუშაკი ითვალისწინებს, რომ იგი საზოგადოებაში სოციალური წესრიგის დამცველის ფუნქციასაც ითავსებს და ყურადღებით აკვირდება მის სამოქმედო არეალში მომხდარ ფაქტებს. ასეთი ფაქტები შესაძლოა, არა პროფესიონალისათვის უხილავი და უსუსურიც კი წარმოჩნდეს, თუმცა, სოციალური მუშაკის კომპეტენციების გათვალისწინებით, მისთვის საგრძნობი უნდა იყოს ის საფრთხეები, რაც ამგვარ მოვლენებს შეიძლება მოჰყვეს

725 **ბენეფიციარის საჭიროების შეფასება და პრობლემის განსაზღვრა.** მართალია, სოციალური მუშაობის საკვანძო ღონისძიება არის პრობლემის განსაზღვრა, თუმცა იმისათვის, რომ სოციალურმა მუშაკმა სწორად განსაზღვროს პრობლემა, მან თავდაპირველად უნდა შეაფასოს ბენეფიციარი. ამიტომ, ბენეფიციარის მდგომარეობის შეფასება, სოციალური მომსახურების მიწოდების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ასპექტია. სოციალური მუშაკი ახდენს ბენეფიციარის შესახებ ინფორმაციის შეგროვებასა და ანალიზს იმისათვის, რომ კარგად გაერკვეს მოცემულ სიტუაციაში. შეფასების პროცესში მნიშვნელოვანია სოციალურმა მუშაკმა ბენეფიციარის მდგომარეობის შესახებ ინფორმაცია მოიპოვოს სხვადასხვა წყაროდან

(თვით ბენეფიციარი, მისი ოჯახის წევრები, მეგობრები, ახლობლები, სხვა). ამგვარად, შესაძლებელი იქნება მდგომარეობის სისტემური შეფასება.

სოციალური მუშაკი, თავდაპირველად, განაცხადის საფუძველზე ახდენს შეფასებას. მისთვის პირველ ეტაპზე ჯერ კიდევ უნდა განისაზღვროს, თუ რამდენად საჭიროა პირისათვის მისი მხარდაჭერა. თუ კი არსებობს საფრთხე და იგი დარწმუნებულია, რომ მისი მხარდაჭერა აუცილებელია, იგი შემდგომ განახორციელებს შეფასების ღონისძიებას.

726

გადაუდებელ მდგომარეობაში შეიძლება არსებობდეს გადაუდებელი შეფასების აუცილებლობა. ამ უკანასკნელს სოციალური მუშაკი ახორციელებს მაშინ, როცა სახეზეა, მყისიერი საფრთხე, და სოციალურმა მუშაკმა, ბენეფიციარის საუკეთესო ინტერესიდან გამომდინარე ყველა ღონისძიება უნდა განახორციელოს მაქსიმალურად სწრაფად.

727

ბენეფიციარის საჭიროების შეფასებისა და პრობლემის განსაზღვრის ღონისძიებების შემდეგ, სოციალური მუშაკი, ან წყვეტს სოციალურ მუშაობას ბენეფიციართან და მოახდენს მის რეფერირებას შესაბამის სპეციალისტთან, ან გეგმავს შემდგომ ნაბიჯებს და აგრძელებს ბენეფიციართან სოციალურ მუშაობას.

728

სოციალური მუშაობის დაგეგმვა. „სოციალური მუშაკი საფრთხის თავიდან ასაცილებლად, ან პრობლემაზე რეაგირებისთვის ბენეფიციართან შეთანხმებით ადგენს სოციალური მუშაობის ინდივიდუალურ სამოქმედო გეგმას, ან განვითარების გეგმას.“ სოციალურმა მუშაკმა უნდა უზრუნველყოს, ბენეფიციარის აქტიური ჩართულობა, მიზნების ჩამოყალიბების პროცესში და შეთანხმოს შემუშავებული მიზნები მასთან. მართალია, როგორც წესი, სოციალური მუშაობის ყველა ღონისძიება, მხოლოდ ბენეფიციარის ინფორმირებული თანხმობით უნდა განხორციელდეს.

729

მხარდაჭერის განხორციელება. სოციალური მუშაკის მიერ, ბენეფიციარის მხარდაჭერა ერთ– ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი და საპასუხისმგებლო ღონისძიებაა. მხარდაჭერაში იგულისხმება გეგმის მიზნების შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელება, ე.წ. ინტერვენცია. ძირითადი ამოცანა ამ პროცესში უკავშირდება ბენეფიციარის გაძლიერებას, რაც ითვალისწინებს ბენეფიციარის რესურსების, კომპეტენციის, შესაძლებლობებისა და არჩევანის განვითარებას, რათა აღდგეს, ან გაუმჯობესდეს ბენეფიციარის სოციალური ფუნქციონირება და მან შეძლოს დამოუკიდებლად მოქმედება.

730

731 სოციალური მუშაობის პრაქტიკაში მხარდაჭერის ღონისძიებას, სიტყვა -ინტერვენცია გამოხატავს და გულისხმობს სოციალური მუშაკის მიერ ბენეფიციარის დასახმარებლად გაწეულ ნებისმიერ მომსახურებას. აღნიშნული ღონისძიება აქცენტს აკეთებს პრობლემის გადაჭრასა და სოციალურ ცვლილებაზე იმის მიხედვით, თუ რომელ მიზნობრივ ჯგუფთან ხდება სოციალური მუშაკის მიერ მხარდაჭერის ღონისძიების განხორციელება, იგი იყენებს სხვადასხვა ინტერვენციის ტიპს, მაგალითად, კონსულტირება, ადვოკატირება, ფასილიტაცია, ოჯახური კონფერენცია და სხვა.⁴⁰²

⁴⁰² მგელიაშვილი, მ., ნამიჭიშვილი, ს., სახელმძღვანელო ბავშვებსა და ოჯახებთან მომუშავე სოციალური მუშაკებისათვის, თბილისი, 2010, გვ. 68.

**თავი 12. საცხოვრისი სოციალური პოლიტიკა და მისი სოციალური
დაცვა**

სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა მოქალაქის საცხოვრისით უზრუნველყოფის თაობაზე დადგენილია საქართველოს კონსტიტუციით. საკონსტიტუციო ცვლილება 2017 წ. განხორციელდა. საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მიხედვით განისაზღვრა –“სახელმწიფო ზრუნავს მოქალაქის ჯანმრთელობასა და სოციალურ დაცვაზე, საარსებო მინიმუმითა და ღირსეული საცხოვრებლით უზრუნველყოფაზე”.

732

მიუხედავად ამ ჩანაწერისა, სახელმწიფოს არ აქვს უსახლკარობის ცხადი პოლიტიკა, არ არის განსაზღვრული პასუხისმგებელი უწყებების გამიჯნული კომპეტენციები და ფუნქციები, არ არის შემუშავებული თანმიმდევრული საბინაო პოლიტიკა, რაც უნდა ეფუძნებოდეს და ეფუძნება უსახლკარობის პრევენციას და უსახლკარობის მდგომარეობის აღმოფხვრის მიზანს. სტრატეგიის საფუძველზე, უნდა შეიქმნას ცენტრალური ხელისუფლების სამოქმედო გეგმა, საცხოვრისის უფლების რეალიზების კონკრეტული ღონისძიებების, აუცილებელი ფინანსური სახსრების მითითებით. არამხოლოდ ცენტრალურ, არამედ მუნიციპალიტეტების მიერ უნდა გააქტიურდეს უსახლკარობის, როგორც მნიშვნელოვანი გამოწვევის, აღიარება და ამ საკითხის პრიორიტეტიზაცია, რაც შესაბამისი პრევენციული, რეაგირებითი სერვისების შექმნასა და სათანადო ფინანსური რესურსების ამ მიზნით მობილიზაციაში გამოიხატება.⁴⁰³

733

უსახლკარობის, როგორც ფენომენის, კომპლექსური ბუნების გათვალისწინებით და დაგროვილ ცოდნასა და გამოცდილებაზე დაყრდნობით, დღეს მსოფლიოს განვითარებულ ქვეყნებში ერთმნიშვნელოვნადაა აღიარებული, რომ უსახლკარობასთან ეფექტიანი ბრძოლა შესაძლებელია თანმიმდევრული და კომპლექსური პოლიტიკის საფუძველზე.

734

უსახლკარობის, როგორც საკითხის, არასათანადოდ აღიარებისა და პოლიტიკური დღის წესრიგიდან გარიყვის გამო, მნიშვნელოვან სირთულეებს უკავშირდება უსახლკარობისა თუ სათანადო საცხოვრისის არქონის პრობლემის შესწავლა საქართველოში⁴⁰⁴.

735

⁴⁰³ რეკომენდაციები დეტალურად იხ. უსახლკარობა სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი (სახელმწიფო პოლიტიკისა და კანონმდებლობის ანალიზი, უსახლკარო ჯგუფების თვისებრივი შესწავლა). თბილისი, 2016 (EMC).

⁴⁰⁴ არსებობს რამდენიმე მნიშვნელოვანი კვლევა და ანგარიში. მათ შორის: „სოციალური საცხოვრისი - საქართველოს რეალობა საერთაშორისო გამოცდილების კონტექსტში“, 2013. ავტორები: ვლადიმერ ვარდოსანიძე, ელენა დარჯანია; „უფლება სათანადო საცხოვრისზე - სპეციალური ანგარიში“, 2015. საქართველოს სახალხო დამცველი; „არაღიარება, უმოქმედობა და რეპრესია საცხოვრებლის

- 736 ქვეყნების გამოცდილება აჩვენებს, რომ ისინი უმეტესად კონცენტრირდებიან სახელმწიფო პოლიტიკის ეფექტიანობის ორ მნიშვნელოვან კომპონენტზე, როგორებიცაა: სტრატეგიის დაფუძნება უსახლკარობის სრულად აღმოფხვრის ამოცანასა და სხვადასხვა ქვეყნის ეროვნული სტრატეგიების დაახლოებაზე, ერთიანი ევროპული სტრატეგიის შექმნის მიზნით.⁴⁰⁵ 2010 წელს ევროკომისიისა და ევროპული საბჭოს სოციალური დაცვის კომიტეტის საერთო ანგარიშში⁴⁰⁶, რომელიც კოორდინაციის ღია მეთოდით (OMC) შეიმუშავეს, უსახლკარობის აღმოფხვრა ერთ-ერთ პრიორიტეტულ მიზნად განისაზღვრა და შეთანხმდა ქვეყნებს შორის მიღწეული კონსენსუსის, უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის ეროვნულ სამოქმედო გეგმებსა და სტრატეგიებში ასახვის აუცილებლობა.⁴⁰⁷
- 737 საცხოვრისის უფლების მთელი რიგი ასპექტები, მათი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, მჭიდროდ არის დაკავშირებული ფუძემდებლურ უფლებებთან; მათ შორის, სიცოცხლის უფლებასთან,⁴⁰⁸ რომელიც ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს განმარტებით, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით გარანტირებული ყველაზე ფუძემდებლური უფლებების რანგში გადის და ევროპის საბჭოს შემადგენელი დემოკრატიული საზოგადოებების უმნიშვნელოვანეს ღირებულებებს ასახავს.⁴⁰⁹ ამასთან, სოციალური უფლებების ევროპული კომიტეტის განმარტებით, 31-ე მუხლში მოაზრებული თავშესაფრის უფლება უმნიშვნელოვანესია თითოეული ინდივიდის ადამიანური ღირსების დასაცავად.⁴¹⁰
- 738 საქართველოს მთავრობამ 2022 წელს შეიმუშავა ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგია 2022-2030 წლებისთვის.⁴¹¹ მასში აღნიშნულია ეკომიგრანტების საცხოვრებლით უზრუნველყოფა, და იძულებით გადაადგილებულ პირთა-დევილთა და ლტოლვილთა უფლებების დაცვა. სტრატეგია მიზნად ისახავს

სანავლოდ”, 2014. ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), უსახლკარობა სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი (სახელმწიფო პოლიტიკისა და კანონმდებლობის ანალიზი, უსახლკარო ჯგუფების თვისებრივი შესწავლა), 2016 (EMC).

⁴⁰⁵ „A national perspective on local strategies to tackle homelessness”. An abstract by Paulo Eurico Variz Catholic University of Portugal, Finance Ministry of Portugal. P 3.

⁴⁰⁶ Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010. European Commission Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Units E2 and E4 Manuscript completed in February 2010.

⁴⁰⁷ ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), უსახლკარობა სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი (სახელმწიფო პოლიტიკისა და კანონმდებლობის ანალიზი, უსახლკარო ჯგუფების თვისებრივი შესწავლა), 2016 (EMC).

⁴⁰⁸ სოციალური უფლებების ევროპული კომიტეტის პრაქტიკის დაიჯესტი, 2018, გვ. 229.

⁴⁰⁹ გადაწყვეტილება საქმეზე *ნიკოლაე ვირგილიო თანასე რუმინეთის წინააღმდეგ (Nicolae Virgiliu Tănase v. Romania)*, განაცხადი no. 41720/13, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს დიდი პალატის 2019 წლის 25 ივნისის გადაწყვეტილების პუნქტი 134.

⁴¹⁰ სოციალური უფლებების ევროპული კომიტეტის პრაქტიკის დაიჯესტი, 2018, გვ. 229.

⁴¹¹ საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგია 2022-2030 წლებისთვის, <https://parliament.ge/legislation/24597>.

იძულებით გადაადგილებული პირებისა და ლტოლვილების სოციალური მდგომარეობის, მათ შორის საცხოვრებელი პირობების გასაუმჯობესებლად შესაბამისი ნაბიჯების გადადგმას, აგრეთვე იძულებით გადაადგილებულ პირთა და ლტოლვილთა მუდმივ საცხოვრებელ ადგილებზე დასაბრუნებლად, შესაბამისი მექანიზმების გამოყენების გაგრძელებას.

განსხვავებით 2014 წლის მთავრობის ადამიანის უფლებათა სტრატეგიისგან,⁴¹² თუმცა სტრატეგიაში საერთოდ არ არის საუბარი ზოგადად საცხოვრისის პოლიტიკაზე, აუცილებელია შემუშავდეს უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის ეროვნული სტრატეგია, რომელიც დაეფუძნება კვლევით მონაცემებს უსახლკაროთა რაოდენობის, ფორმების, საჭიროებებისა და უსახლკარობის მიზეზების შესახებ. მნიშვნელოვანია, რომ სტრატეგიამ განსაზღვროს ძირითადი სტრატეგიული მიზნები, ამოცანები და მიმართულებები, მათ შორის, უსახლკარობის პრევენციის, უსახლკარობის აღმოფხვრის, უსახლკაროდ მყოფი შინამეურნეობების საცხოვრისის მდგომარეობის გაუმჯობესებისა და განსახლებულ პირთა შორის დამოუკიდებელი საცხოვრისის შენარჩუნებაზე ზრუნვის გზები.

739

საქართველოს რატიფიცირებული აქვს 1996 წლის 3 მაისის ევროპული სოციალური ქარტია (შესწორებული) და იგი საქართველოსთვის 2005 წლის 1 ოქტომბერს შევიდა ძალაში, მაგრამ, დღესდღეობით, საქართველოს სავალდებულოდ არ აქვს აღიარებული ევროპული სოციალური ქარტიის 31-ე მუხლი, რომელიც საცხოვრისის უფლებას ითვალისწინებს. ამის საშუალებას სახელმწიფოს ქარტიის III ნაწილის A მუხლი აძლევს.

740

ის გარემოება, რომ საქართველოსთვის ქარტიის 31-ე მუხლის არცერთი დებულება ძალაში არაა, სახელმწიფოს საცხოვრისის უფლების უზრუნველყოფის

741

⁴¹² სათანადო საცხოვრებლის უფლებიდან გამომდინარე ვალდებულებების შესრულება საქართველოს პარლამენტის 2014 წლის დადგენილებით „საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგიის (2014–2020 წლებისთვის)“ დამტკიცების შესახებ, 21-ე პუნქტით: სათანადო საცხოვრებლის უფლებიდან გამომდინარე ვალდებულებების შესრულება. მიზანი სათანადო საცხოვრებლის უფლებიდან გამომდინარე ვალდებულებების შესრულება და უსახლკარობის პრობლემის გადაჭრა. ამოცანები

- ა) სათანადო საცხოვრებლის უფლების უზრუნველსაყოფად სახელმწიფოში არსებული რესურსების შესაძლებლობის ფარგლებში მაქსიმალური კონცენტრირება;
- ბ) სათანადო საცხოვრებლის უფლების ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე უზრუნველყოფა;
- გ) ეფექტიანი ღონისძიებების განხორციელება მოწყვლადი ჯგუფებისთვის სათანადო საცხოვრებლის ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად;
- დ) სათანადო საცხოვრებლის უფლების უზრუნველსაყოფად საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი კანონმდებლობისა და სახელმწიფო საბინაო სტრატეგიის შექმნა, რომელიც ყველა ჯგუფის ინტერესებს გაითვალისწინებს;
- ე) უსახლკაროთა აღრიცხვა და მონაცემთა ბაზის შექმნა;
- ვ) მინიმალური საცხოვრებელი პირობების უზრუნველყოფა.

ვალდებულებისგან მაინც არ ათავისუფლებს. ეს უფლება პირდაპირ არის გათვალისწინებული საქართველოს მიერ რატიფიცირებულ მრავალ სხვა საერთაშორისო სამართლებრივ აქტში (რომელიც ევროპული სოციალური ქარტიის III ნაწილის A მუხლის მსგავს საშუალებას არ იძლევა) ან ზესახელმწიფო სასამართლოს განმარტებით, ამ აქტებში იგულისხმება. საცხოვრისზე უფლება ასევე აღიარებულია საერთაშორისო ორგანიზაციების რეზოლუციებსა და რეკომენდაციებში, რომლებსაც საქართველოსთვის პოლიტიკურად სავალდებულო ძალა აქვს. შესაბამისად, საქართველოს ისედაც აკისრია სამართლებრივი და პოლიტიკური ვალდებულება, უზრუნველყოს საცხოვრისის უფლების რეალიზება საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით.⁴¹³

12.1. სახელმწიფო პოლიტიკა და საკანონმდებლო საფუძვლები საცხოვრისით უზრუნველყოფასთან მიმართებით

742 მოქალაქეების საცხოვრისით უზრუნველყოფის საკითხებს შემდეგი საკანონმდებლო რეგულაციები მოიცავს:

743 საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ უსახლკართა თავშესაფრით უზრუნველყოფისა და მათი რეგისტრაციის საკითხებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებად განიხილავს.

- „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონი უსახლკარო პირის ცნებას განმარტავს - „მუდმივი, განსაზღვრული საცხოვრებელი ადგილის არმქონე პირი, რომელიც მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებულია, როგორც უსახლკარო“.
- უსახლკაროს სტატუსის მიღების წესი და პირობები განისაზღვრება მუნიციპალიტეტების შესაბამისი დადგენილებებით. მაგალითად, ქ.თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2019 წლის 12 თებერვლის დადგენილებით „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე უსახლკაროდ რეგისტრაციისა და თავშესაფრით/საცხოვრისით უზრუნველყოფის წესის დამტკიცების შესახებ“, რომლითაც ჩანაცვლდა 2015 წლის 27 ნოემბრის №28-116 დადგენილება, დაზუსტდა უსახლკარო პირად რეგისტრაციისა და თავშესაფრით უზრუნველყოფის კრიტერიუმები, განისაზღვრა სტატუსის მინიჭების მოთხოვნაზე უარის საფუძვლები.

⁴¹³ *მჭედლიძე, ნ.*, საცხოვრისის უფლება (საერთაშორისო სტანდარტებისა და პრაქტიკის მიმოხილვა), დამხმარე სახელმძღვანელო იურისტებისთვის 2019, „ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC)“ .

12.2. უფლება საცხოვრისის მოთხოვნაზე

უფლება სათანადო საცხოვრისზე, ამ სახელწოდებით პირდაპირ არ არის 744
 გათვალისწინებული ეროვნულ საკანონმდებლო აქტებში და მისი შინაარსი საკმაოდ
 ვიწროდ და ბუნდოვნად არის წარმოდგენილი, თუმცა საცხოვრისის უფლების
 რეალიზებისათვის საქართველოს მიერ სავალდებულოდ აღიარებული საერთაშო-
 რისო სამართლებრივი სტანდარტი, განსხვავებით ქართული საკანონმდებლო
 ჩარჩოსგან, ფართოა და მოიცავს საცხოვრისის უფლების სხვადასხვა კომპონენტს.

სათანადო საცხოვრისის უფლების რეალიზების კუთხით, საქართველოს მიერ 745
 სავალდებულოდ აღიარებული საერთაშორისო აქტებიდან ყველაზე მნიშვნელოვანი
 დოკუმენტია გაეროს „ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების
 შესახებ“ საერთაშორისო პაქტი, რომლის რატიფიცირება 1994 წლის 3 მაისს მოხდა.
 პაქტის მე-11 მუხლის შესაბამისად, მონაწილე სახელმწიფოები აღიარებენ
 თითოეული ადამიანის უფლებას, მას და მის ოჯახს ჰქონდეს ცხოვრების სათანადო
 დონე, შესაფერისი კვების, ტანისამოსისა და ბინის ჩათვლით; აგრეთვე, უფლებას,
 განუწყვეტლივ იუმჯობესებდეს ცხოვრების პირობებს.⁴¹⁴ გაეროს ეკონომიკურ,
 სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტი მიიჩნევს, რომ საცხოვრისის
 უფლება არ უნდა განიხილებოდეს ვიწრო გაგებით, არამედ, საცხოვრისის უფლება
 უნდა გულისხმობდეს ნებისმიერ ადგილას უსაფრთხო, მშვიდობიან და ღირსეულ
 პირობებში ცხოვრების უფლების გარანტირებას.⁴¹⁵ ამდენად, საცხოვრისის უფლების
 დაყვანა მხოლოდ თავშესაფრით უზრუნველყოფამდე, როგორც ამას ეროვნული
 კანონმდებლობა ახდენს, არ ასახავს პაქტის მიერ საცხოვრისის უფლების აღიარებულ
 შინაარსს.

საცხოვრისის უფლებას ასევე იცავს ევროპის სოციალური ქარტია, რომლის 746
 შესაბამისი მუხლი საქართველოს მიერ არ არის აღიარებული სავალდებულო ძალის
 მქონედ. ქარტიის 31-ე მუხლის მიხედვით, საცხოვრებელ ადგილზე უფლების
 ეფექტიანად განხორციელების მიზნით, მხარეები ვალდებული არიან, მიიღონ
 ზომები, რომლებიც მიზნად ისახავს უსახლკარო პირის შესაბამისი საცხოვრებელი
 ადგილით უზრუნველყოფას, უსახლკარობის პრობლემის თავიდან აცილებასა და
 შერბილებას, მისი თანდათანობით აღმოფხვრის მიზნით. ასევე, სათანადო

⁴¹⁴ გაეროს „ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ“ საერთაშორისო პაქტი, მუხლი 11, პუნქტი 1.
⁴¹⁵ სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის ზოგადი, მე-4 კომენტარი: „უფლება სათანადო საცხოვრისზე“. ნაწილი 7.

საცხოვრისის უზრუნველყოფას იმ პირთათვის, რომელთაც არ გააჩნიათ შესაბამისი სახსრები.⁴¹⁶

12.3. საცხოვრისის უფლებასთან დაკავშირებული პრობლემატიკა საქართველოში

747 უსახლკარო პირთა არასათანადო აღრიცხვა ერთ-ერთი მთავარი გამოწვევაა პრობლემის იდენტიფიკაციისა და გადაჭრის გზების უზრუნველყოფის თვალსაზრისით. აღრიცხვიანობის ერთიანი სისტემის არარსებობის გამო, ზოგიერთი მუნიციპალიტეტი ინფორმაციას ფიზიკური პირების რაოდენობის მიხედვით აღრიცხავს, ნაწილი კი – შინამეურნეობის, შესაბამისად, მათი აღრიცხვიანობის ქვემოთ მოყვანილი სტატისტიკური მაჩვენებლები კუმულატიურია.⁴¹⁷

748 საქართველოში, 55 მუნიციპალიტეტის (თბილისის გარდა) მონაცემების საფუძველზე, უსახლკაროთა ორი კატეგორია ვლინდება:

- 1) რეგისტრირებული უსახლკაროები, რომლისთვისაც არ არის გამოყოფილი დროებითი ან მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი, და
- 2) დროებით თავშესაფარსა და მიმღებ ცენტრებში მცხოვრები სახლის არმქონე პირები.

პირველ კატეგორიაში, უსახლკაროთა რიგებში, რეგისტრირებულია 1206 ოჯახი (საქართველოში მთლიანი შინამეურნეობების 0.11%) და 931 ინდივიდუალური ბენეფიციარი (მთლიანი მოსახლეობის 0.025%). თუ ოჯახის საშუალო ზომად 3.5 წევრს მივიჩნევთ, ამ მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე უსახლკარო პირების შეფასებული რაოდენობა 5,152 იქნება.⁴¹⁸

749 მუნიციპალურ დონეზე მოწოდებული მონაცემების საფუძველზე, გამოვლენილია 535 შინამეურნეობა (საქართველოში მთლიანი შინამეურნეობების 0.07%) და 1,526 ინდივიდუალური ბენეფიციარი (მთლიანი მოსახლეობის 0.019%), რომლებიც დროებით საცხოვრებლებში ცხოვრობენ.

750 დროებით თავშესაფარსა და მიმღებ ცენტრებში მცხოვრებ პირებს, მუნიციპალიტეტები დახმარების რამდენიმე ფორმას სთავაზობენ, ესენია: სახლის დაქირავება და

⁴¹⁶ ევროპის საბჭოს ევროპის სოციალური ქარტია. მუხლი 31.

⁴¹⁷ მუნიციპალიტეტებიდან მიღებული მონაცემები, პოლიტიკის დოკუმენტი, არასტაბილური საცხოვრისის პოლიტიკა საქართველოში, ISET-ის კვლევითი ინსტიტუტი, 2019.

⁴¹⁸ პოლიტიკის დოკუმენტი, არასტაბილური საცხოვრისის პოლიტიკა საქართველოში, ISET-ის კვლევითი ინსტიტუტი, 2019.

ე. წ. საცხოვრებელი ფართებით, თავშესაფრებითა და სოციალური სახლებით უზრუნველყოფა.

დროებითი საცხოვრისის მქონე შინამეურნეობების 40.3% მუნიციპალიტეტების მიერ დაქირავებულ სახლებშია დაბინავებული, 35.2 % სოციალური სახლებში, 15.2% თავშესაფრებში და 9.3% ე. წ. საცხოვრებელ სივრცეში.⁴¹⁹

ქვეყნის მასშტაბით⁴²⁰ უსახლკარო პირთა საერთო რაოდენობა 6,926-ია (მთლიანი მოსახლეობის დაახლოებით 0.19%), ხოლო უსახლკარო ოჯახების - 1903 (მთლიანი შინამეურნეობების 0.17%).

საცხოვრისის პოლიტიკისა და უსახლკარობის⁴²¹ საკითხებზე მომუშავე კვლევითი ორგანიზაციები მდგომარეობის შეფასებისას რამდენიმე მნიშვნელოვან ფაქტორს/ ხარვეზს გამოყოფენ:

751

- „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული უსახლკარო პირის დეფინიცია, მისი ბუნდოვანებისა და ვიწრო შინაარსის გამო, ვერ ხდება ეფექტური ინსტრუმენტი უსახლკარო პირთა იდენტიფიცირებისა და მათი საჭიროებების კანონმდებლის ხედვის არეში მოსაქცევად;
- მუნიციპალიტეტების დონეზე ან ცენტრალურ სახელმწიფო დონეზე ერთიანი მონაცემთა ბაზის არარსებობის გამო, რთულია უსახლკარო (საცხოვრისის არქონე) პირთა ზუსტი რაოდენობის დადგენა;
- თავშესაფრები და სოციალური საცხოვრისები ვერ პასუხობს საჭიროებებს;
- ბუნეფიციართა საჭიროების განსაზღვრის მიზნით შესაბამისი კვლევები არ ხორციელდება.

აღსანიშნავია, რომ ამ ეტაპზე გატარებული ღონისძიებები შესაბამისი საჭიროების მქონე პირთა მხოლოდ დროებითი თავშესაფრით უზრუნველყოფას გულისხმობს და სახელმწიფო პოლიტიკა ამ პრობლემასთან მიმართებით ნაკლებად მოიცავს მიზნობრივ პროგრამებს პრევენციის ან უსახლკარობის პრობლემის დაძლევის თვალსაზრისით.

752

⁴¹⁹ „საკვანძო საკითხები“ დოკუმენტი მომზადებულია 2021 წლის აპრილში არსებულ მონაცემებზე, საქართველოს პარლამენტის კვლევითი ცენტრის მიერ.

⁴²⁰ მონაცემები მოიცავს 56 მუნიციპალიტეტს (66-დან), თბილისის ჩათვლით.

⁴²¹ აღამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის (EMC) უსახლკარობის სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი და ISET-ის კვლევითი ინსტიტუტის სიდრმისეულ მიმოხილვას საქართველოში არასტაბილური საცხოვრისის პრობლემაზე (მომზადდა საცხოვრისის პოლიტიკის დოკუმენტისა და მისი სამოქმედო გეგმის შემუშავების ხელშეწყობი სამთავრობო კომისიის ფარგლებში (USAID-ის პროექტი „დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა საქართველოში“ (GGI) მხარდაჭერით). ასევე იხ. საქართველოს პარლამენტის კვლევითი ცენტრის მიერ მომზადებული დოკუმენტი „საკვანძო საკითხები“. 2021 წლის აპრილში არსებულ მონაცემებზე.

12.4. სასამართლო პრაქტიკა საცხოვრისის უფლებასთან დაკავშირებით

- 753 საცხოვრისის უფლების გარანტირებისას განსაკუთრებული როლი ენიჭება ხელისუფლების დანაწილების ყველა შტოს, მათ შორისაა სასამართლო სისტემა, საერთო სასამართლოებისა და საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების სახით. გარდა შიდასახელმწიფოებრივი გადაწყვეტილებისა ეროვნული სოციალური დაცვის სისტემის განვითარებასა და ჩამოყალიბებაში, განსაკუთრებული წვლილი მიუძღვის საერთაშორისო ორგანიზაციებს. ასეთი ძალიან კარგი მაგალითია, საქართველოს გზა ევროკავშირისაკენ. ასოცირების ხელშეკრულების საკვანძო მოთხოვნები უკავშირდება სამართლებრივი სახელმწიფოს, დემოკრატიისა და **სოციალური სახელმწიფოს ქმედით სისტემას**.
- 754 მსოფლიოში არსებობს სოციალური უფლებების განსჯადობის მოდელები, მათი დაყოფა შეიძლება მოხდეს მინიჭებული გარანტიების შესაბამისად.⁴²² ასეთის კლასიფიცირება შეიძლება მაგალითად - 1. ინდივიდუალური პროცედურული გარანტიებად. 2. ინდივიდუალური არსებითი გარანტიებად, და 3. საერთო (კოლექტიური) პროცედურული ან პოლიტიკის ზოგადი გარანტიებად, 4. საერთო (კოლექტიური) არსებითი გარანტიებად.
- 755 პირველ კატეგორიაში, ინდივიდუალური პროცედურული გარანტიების მოდელის ქვეშ იგულისხმება შემთხვევები, როდესაც სასამართლო თავს იკავებს კონკრეტული არსებითი გარანტიის მინიჭებისგან და, ადმინისტრაციული სამართლის ტრადიციის კვალდაკვალ, გადაწყვეტილებაში წარმოჩენილი დასაბუთების გათვალისწინებით, შესაბამის ორგანოს საკითხის ხელახლა განხილვას დიალოგურ რეჟიმში სთხოვს. ეს მოდელი ავითარებს ინგლისის საერთო სამართლის ტრადიციისთვის კარგად ნაცნობ ტესტს [Wednesbury test]⁴²³, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს გადაწყვეტილების მიღებისას ყველა რელევანტური ფაქტორის გათვალისწინებისა და პირიქით, არა რელევანტური გარემოებების უგულებელყოფის ვალდებულებას აკისრებს. ინდივიდუალური პროცედურული **გარანტიები ხშირია საცხოვრისის უფლებასთან** მიმართებით გამოსახლების საქმეებშიც.⁴²⁴ თუმცა ამ შემთხვევებში პროცედურული გარანტიები გაიცემა სახელმწიფოს ნეგატიურ ვალდებულებასთან მიმართებით, არ

⁴²² იხ. დეტალურად, ბუაძე, მ., სოციალური უფლებების განსჯადობის მოდელები, ნაშრომი გამოქვეყნებულია სოციალური სამართლიანობის ცენტრის მიერ, 2022 წლის 22 სექტემბერს.

⁴²³ Associated Provincial Picture Houses, Limited v Wednesbury Corporation [1948] 1 KB 223 (CA) 233-234.

⁴²⁴ *Tellis, O., v. Bombay Municipal Corporation* (1985) 3 S.C.C. 545.

შეუზღუდოს პირს უკვე არსებულ საცხოვრისზე წვდომა, რომლის განხილვაც ამ სტატიის ფარგლებს სცდება.⁴²⁵

12.4.1. სტრასბურგის ადამიანის უფლებათა სასამართლოს
მიდგომა საცხოვრისის უფლებასთან მიმართებით

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს ხედვით,⁴²⁶ საცხოვრებლის უფლებასთან დაკავშირებული საკითხები რიგ შემთხვევებში ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლის მოქმედების სფეროში ექცევა, რაც პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლებას გულისხმობს. ევროპული სასამართლოს განმარტებით, საცხოვრებლის საკითხის კონვენციის მე-8 მუხლთან მიმართებით არსებითია შემდეგი წინაპირობების შეფასება: (1) რამდენად აქვს საცხოვრებლის საკითხებს პირად ცხოვრებაზე გავლენა და (2) როგორია პირის მდგომარეობა, და მისი საჭიროებები.⁴²⁷ 756

სასამართლოს ინტერპრეტაციით,⁴²⁸ საცხოვრებელი არის ავტონომიური კატეგორია და შესაბამისი სივრცის საცხოვრებლად მიჩნევა რამდენიმე ალტერნატიული კრიტერიუმით არის შესაძლებელი: (1) ადამიანი, რომელიც პერმანენტულად ცხოვრობს სახლში (permanent basis) ან (2) პირი, რომელსაც საცხოვრებელთან აქვს საკმარისი და განგრძობადი კავშირი (sufficient and continuous links).⁴²⁹ 757

ევროპული სასამართლო იზიარებს იმ მოსაზრებას, რომ სოციალური უფლებების რეალიზების პროცესში (მათ შორის, კონვენციის მე-8 მუხლის ფარგლებში საცხოვრებლის საკითხების განხილვისას) სახელმწიფოს დისკრეციის ფართო ფარგლები აქვს, თუმცა სასამართლო ხედავს ასევე აშკარა გადაცდომების რისკს. აქედან გამომდინარე, ევროპულმა სასამართლომ შეიმუშავა ამგვარ საკითხებთან მიმართებით ევროპული სასამართლოს ინტერვენციის ფარგლების კრიტერიუმები/ განმაპირობებლები: 758

⁴²⁵ *Fredman, S.*, "The Right to Housing." In *Comparative Human Rights Law* (Oxford: Oxford University Press, 2018), 279-280.

⁴²⁶ დეტალური ანალიზი იხ. უფლება სათანადო საცხოვრებელზე ძირითადი გამოწვევების ანალიზი, გვ. 27 დან კვლევის ავტორები: *ნინო ქაშაყაშვილი, ლელა გვიშიანი, მარიამ ჯანიაშვილი* კვლევის ხელმძღვანელი: ლინა ღვინიაიძე, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის (EMC). 2018, ISBN: 978 9941 8 07275.

⁴²⁷ *Marzari v Italy* App. no. 36448/97 (ECtHR, 4 May 1999), Decision as to the Admissibility.

⁴²⁸ სასამართლოს პრაქტიკის ანალიზი ეყრდნობა კვლევას: უფლება სათანადო საცხოვრებელზე ძირითადი გამოწვევების ანალიზი, გვ. 27 დან კვლევის ავტორები: *ნინო ქაშაყაშვილი, ლელა გვიშიანი, მარიამ ჯანიაშვილი* კვლევის ხელმძღვანელი: ლინა ღვინიაიძე, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის (EMC). 2018, ISBN: 978 9941 8 07275.

⁴²⁹ *Roagna, I.*, Protecting the Right to Respect for Private and Family Life under the European Convention on Human Rights, Council of Europe human rights handbooks, Council of Europe, Strasbourg, 93 (2012).

1. საცხოვრებლის უფლებასთან, როგორც სხვა სოციალურ და ეკონომიკურ უფლებებთან მიმართებით სახელმწიფო სარგებლობს დისკრეციის მნიშვნელოვნად ფართო ფარგლებით.⁴³⁰ თუმცა ევროპული სასამართლო ასევე ყურადღების მიღმა არ ტოვებს იმ გარემოებას, რომ ხელისუფლებამ შესაძლოა „აშკარა შეცდომა“ დაუშვას შეფასებისას.⁴³¹

2. სახელმწიფოს დისკრეციის ფარგლები უფრო ვიწროა, როდესაც საპირისპირო მხარეს არსებული უფლება ადამიანისთვის არის „ფუნდამენტური“ ან „პირადი“. მსგავსი კატეგორიის უფლებებს მოიცავს მე-8 მუხლი, რამდენადაც მათ არსებითი მნიშვნელობა აქვთ პიროვნების „იდენტობის“, „თვითგამორკვევის“, „ფიზიკური და მორალური მთლიანობისთვის“, „სხვებთან ურთიერთობებისა და დაცულ სივრცეში ადგილის შენარჩუნების“ თვალსაზრისით.⁴³²

759

3. სახელმწიფოს დისკრეციის ფარგლები ასევე ნიშნავს პროცედურული გამართულობის შეფასებას, თუ რამდენად სამართლიანი იყო გადაწყვეტილების მიღების პროცესი და რამდენად სათანადოდ იყო გათვალისწინებული მე-8 მუხლით დაცული ინტერესები.⁴³³

760

4. საცხოვრებლის დაკარგვა არის საცხოვრებლის პატივისცემის უფლებაში ჩარევის ყველაზე რადიკალური ფორმა,⁴³⁴ ხოლო მსგავსი მასშტაბის ჩარევისას ყოველი ადამიანის უფლებაა, ჩარევის პროპორციულობა შეაფასოს დამოუკიდებელმა სასამართლომ. შეფასების მასშტაბები უნდა ეფუძნებოდეს კონვენციის მე-8 მუხლით დადგენილ სტანდარტებს.⁴³⁵

761

5. ევროპული სასამართლოს პერსპექტივით, გამოსახლების პროპორციულობის შეფასებისას მნიშვნელოვანია იმის დადგენა, თუ რამდენად კანონიერად დაიკავეს საცხოვრებელი. ⁴³⁶ თუმცა ეს მაშინვე არ ნიშნავს, რომ, თუ კონკრეტული სივრცე უკანონოდ არის დაკავებული, იქ მცხოვრებლების საწინააღმდეგო გადაწყვეტილება უნდა მიიღონ ყველა შემთხვევაში.

⁴³⁰ *Buckley, V.*, The United Kingdom App. no. 20348/92 (ECtHR, 29 September 1996), para. 75; *Čosić V. Croatia* App. no. 28261/06 (ECtHR, 15 January 2009), para. 20; *Winterstein and Others V. France* App. no. 27013/07 (ECtHR, 17 October 2013), para. 148.

⁴³¹ *Chapman, V.*, The United Kingdom App. no. 27238/95 (ECtHR, 18 January 2001), para. 92.

⁴³² *Connors, V.*, The United Kingdom App. no. 66746/01 (ECtHR, 27 May 2004), para. 82.

⁴³³ *Buckley, V.*, The United Kingdom App. no. 20348/92 (ECtHR, 29 September 1996), para. 76; *Chapman V. The United Kingdom* App. no. 27238/95 (ECtHR, 18 January 2001), para. 92; *Winterstein and Others V. France* App. no. 27013/07 (ECtHR, 17 October 2013), para. 147.

⁴³⁴ *Zakharov, Y., V. Russia* App. no. 66610/10 (ECtHR, 14 March 2017).

⁴³⁵ *Zakharov Y., V. Russia* App. no. 66610/10 (ECtHR, 14 March 2017), para. 34; *Winterstein and Others V. France* App. no. 27013/07 (ECtHR, 17 October 2013), para. 147.

⁴³⁶ *Chapman, V.*, The United Kingdom App. no. 27238/95 (ECtHR, 18 January 2001), para. 102.

6. სასამართლოსთვის განსაკუთრებით მაღალია სტანდარტი, როდესაც საქმეს გავლენა აქვს მოწყვლად ჯგუფებზე. ამ კრიტერიუმების გათვალისწინებით, ევროპული სასამართლოს პერსპექტივით, მწვავე დაავადებების მქონე ადამიანისთვის სათანადო საცხოვრებელი უზრუნველყოფაზე უარის თქმა არის ადამიანის პირად ცხოვრებაზე განსაკუთრებული გავლენის მქონე აქტი.⁴³⁷

762

დასკვნის სახით უნდა ითქვას, რომ ევროპულმა სასამართლომ საცხოვრებელთან დაკავშირებულ სხვადასხვა ელემენტთან მიმართებით დაინახა სახელმწიფოს არამხოლოდ ნეგატიური, არამედ მისი პოზიტიური ვალდებულება. სახელმწიფოს აქვს ვალდებულება, დაიცვას ადამიანთა საცხოვრებელი ნარჩენების გადამამუშავებელი ქარხნიდან მომდინარე სუნისა და სხვა შემაწუხებელი ზემოქმედებისაგან, ქიმიური ქარხნიდან ტოქსიკური ემისიებისაგან, ფოლადის ქარხნის მხრიდან გარემოს დაბინძურებისაგან, ბარებისა და ღამის კლუბებიდან მომდინარე ხმაურისაგან.⁴³⁸

763

12.4.2. ეროვნული სასამართლოების მიდგომა საცხოვრისის უფლებასთან მიმართებით

საცხოვრისის უფლებასთან მიმართებით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა. საქმეში „საქართველოს მოქალაქე თამარ თანდაშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“⁴³⁹ მოსარჩელემ სადავო გახადა იმ ნორმის კონსტიტუციურობა, რომელიც გამორიცხავდა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული შენობის უკანონოდ მფლობელი პირების, როგორც სოციალურად დაუცველი ოჯახების რეგისტრაციას. განმცხადებელი ამტკიცებდა, რომ ეს ნორმა სოციალურად დაუცველ ადამიანებს არ აძლევდა სოციალური დახმარების მიღების საშუალებას და, ფაქტობრივად, აიძულებდა არჩევანი გაეკეთებინათ თავზე სახურავსა და მაგიდაზე პურს შორის.

764

საქმემ თანდაშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ სასამართლომ დაამკვიდრა ახალი გზა სოციალურ საკითხებთან მიმართებით საჩივრის დაკმაყოფილებაზე. ამ თვალსაზრისით, ღირსება მჭიდროდ არის დაკავშირებული

765

⁴³⁷ Marzari v Italy App. no. 36448/97 (ECtHR, 4 May 1999), Decision as to the Admissibility.

⁴³⁸ Geurra v Italy EHRR (1998), 357; Lopez-Ostra v Spain EHRR (1991), 319; Moreno-Gomez v Spain App. no. 4143/02 (ECtHR, 16 November 2004); Fadeyeva v Russia App. no. 55723/00 (ECtHR, 9 June 2005).

⁴³⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 7 ივლისის N2/11/663 საოქმო ჩანაწერი „საქართველოს მოქალაქე თამარ თანდაშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“.

არსებით თანასწორობასთან, აღდგენით სამართლიანობასთან და უზრუნველყოფს ადეკვატური ცხოვრების უფლების ყველაზე ძირითად ელემენტებს.⁴⁴⁰

⁴⁴⁰ საქმესთან დაკავშირებით იხ. დეტალურად ქვეთავში 5.10.5.

თავი 13. სოციალური დახმარება

13.1. შესავალი

როგორც აღინიშნა, საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის თანახმად, საქართველო არის სოციალური სახელმწიფო. სოციალური სახელმწიფოს იდეა ეფუძნება ადამიანის ღირსეული საარსებო მინიმუმით უზრუნველყოფის და ცხოვრების საერთო ღონის ამადლების და, შესაბამისად, სოციალური უსაფრთხოების დამკვიდრების მიზანს. 766

სოციალური სახელმწიფო, როგორც სახელმწიფოს ძირითადი პრინციპი, არ აყალიბებს უშუალოდ ძირითად უფლებებს. ის ადგენს სახელმწიფოს ვალდებულებებს. იმავდროულად, საქართველოს კონსტიტუცია არ აკონკრეტებს თუ რა საშუალებებით უნდა იქნას მიღწეული სახელმწიფოს ეს მიზანი. სახელმწიფოს აქვს დისკრეტული უფლებამოსილება, თუ რა საშუალებებს გამოიყენებს სოციალური სახელმწიფოს მიზნის რეალიზაციისათვის. სახელმწიფომ უნდა შექმნას ადამიანის ღირსეული ყოფისათვის აუცილებელი მინიმუმი. თუ ის არ მიმართავს შესაბამის ზომებს, ამით ის დაარღვევს პოზიტიური ქმედების ვალდებულებას. კონსტიტუციის თანახმად, „სახელმწიფო ზრუნავს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე თანაბარ სოციალურ-ეკონომიკურ და დემოგრაფიულ განვითარებაზე...“.⁴⁴¹ 767

სოციალური სახელმწიფოს შინაარსს აყალიბებს სახელმწიფო ზრუნვა ადამიანის ჯანმრთელობისა და სოციალურ დაცვაზე, საარსებო მინიმუმითა და ღირსეული საცხოვრებლით უზრუნველყოფაზე, ოჯახის კეთილდღეობის დაცვაზე. სახელმწიფო ხელს უწყობს მოქალაქეს დასაქმებაში. საქართველოს კონსტიტუციამ გაცილებით გააფართოვა სოციალური სახელმწიფოს შინაარსი და მასში ჩართო ზრუნვა ეროვნული ფასეულობებისა და თვითმყოფადობის, კულტურული მემკვიდრეობის დაცვაზე, განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის, სპორტის, ჯანსაღი ცხოვრების წესის დამკვიდრებასა და განვითარებაზე, ბავშვებისა და ახალგაზრდების ჩართვაზე ფიზიკურ აღზრდასა და სპორტში (მე-5 მუხლის მე-5-6 პუნქტები).⁴⁴² 768

კანონმდებლისათვის, საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული პოზიტიური ვალდებულების შესაბამისად, საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“ აწესრიგებს საქართველოს ტერიტორიაზე სოციალური დახმარების 769

⁴⁴¹ საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტი.
⁴⁴² იხ. ზუბუა, გ., საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლების სახელმძღვანელო, 2016, გვ. 63.

მიღებასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს, განსაზღვრავს სოციალური დახმარების სფეროში უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოებს, ადგენს სოციალური დახმარების სახეებსა და მისი დანიშვნის ძირითად პრინციპებს.

13.2. სოციალური დაცვის სისტემა

- 770 იმისათვის რომ განვსაზღვროთ სოციალური დახმარების ადგილი სოციალური სამართლის სისტემაში აუცილებელია მოვახდინოთ სოციალური სამართლის სისტემატიზაცია. სოციალური სამართლის ლიტერატურაში ვხვდებით განსხვავებულ მიდგომებს. დარგის სისტემატიზაცია ხდება სხვადასხვა კრიტერიუმებზე დაყრდნობით:⁴⁴³
- 771 ა) პირველ რიგში, შესაძლებელია ქართული სოციალური დაცვის სისტემის დაყოფა შინაარსზე დაყრდნობით ანუ სოციალური დაცვის სფეროების მიხედვით, რასაც ართულებს საკანონმდებლო საფუძვლების კოდიფიკაციის არ არსებობა. სოციალური სამართლის შინაარსი გაბნეულია სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტებში. სოციალური დაცვა მისი შინაარსის მიხედვით შეიძლება დაიყოს სამ ნაწილად: 1. მომსახურების გაწევა (არამატერიალური), 2. მატერიალური და 3. ფინანსური დახმარება.
- 772 ინდივიდუალური, ბენეფიციარზე მორგებული სერვისები, როგორებიცაა კონსულტაციები, საინფორმაციო და საგანმანათლებლო კურსები, აგრეთვე ჯანდაცვის სერვისები ქმნის სოციალური დაცვის არამატერიალურ მომსახურების სფეროს.
- 773 მატერიალური მხარდაჭერა მოიცავს სოციალური დაცვის სისტემის ბენეფიციარებისათვის მხარდამჭერი ნივთების და საშუალებების გადაცემას სარგებლობის ან საკუთრების უფლებით, ხოლო ფინანსური მხარდაჭერა გამოიხატება ფულადი თანხის გაცემით.
- 774 ბ) გამიჯვნის მეორე კრიტერიუმია სოციალური დაცვის ხელმისაწვდომობის წინაპირობები (საფუძვლები), რომელზე დაყრდნობითაც ხდება სოციალური დაცვის სისტემის დაყოფა: 1. სოციალური დაზღვევის, 2. სოციალური უზრუნველყოფის და 3. სოციალური ზრუნვის სფეროებად.
- 775 სოციალური სამართალი, უკვე არ განიხილება მხოლოდ როგორც გაჭირვებულების დახმარების და ეგზისტენციალური საფრთხის აღკვეთის ან გამოსწორების ინსტრუმენტი, არამედ ის უზრუნველყოფს საზოგადოებისათვის საჭირო ისეთ

⁴⁴³ იხ. Muckel, S./Ogorek, M./Rixen, S., Sozialrecht, გვ. 445; Wolff, H./Bachof, O Verwaltungsrecht III, 276.

სტანდარტებს, რომელიც მინიმალურზე ზევით არის. ეს მიიღწევა სოციალური დაცვის სამართალში დაზღვევის ინსტიტუტის შემოტანით. საქმე გვაქვს ისეთ სოციალური დაცვის მექანიზმთან, რომელიც, დაზღვეული საფრთხის წარმოშობისას, როგორც ბენეფიციარის მიერ „ნაყიდი უფლება“ წარმოშობს საპირისპირო სერვისის გაწევის ვალდებულებას.

სოციალური უზრუნველყოფა გულისხმობს გადასახადებიდან შემოსული ფინანსური წყაროდან გაწეულ მომსახურებას, რომელიც ბენეფიციარის „განსაკუთრებული მსხვერპლის“ სტატუსიდან გამომდინარე მძიმე ტვირთის შემსუბუქებას ემსახურება. ეს განსაკუთრებული ტვირთი შეიძლება გამოიწვიოს ბენეფიციარის ომში მონაწილეობამ, რეპრესიამ, უკანონო მსჯავრდებამ ან თუნდაც, ბავშვის ან მოხუცი მშობლების რჩენის ვალდებულებამ.

776

სოციალური ზრუნვის სისტემაც გადასახადების გამხდელთა ფულით დაფინანსებული მომსახურებაა, რომელიც არის ინდივიდუალური ხასიათის და მოიცავს კონკრეტულ გადაუდებელ საჭიროებებზე რეაგირებას.

777

გ) სოციალური დაცვის სისტემის დაყოფის კიდევ ერთი კრიტერიუმია - სოციალური დაცვის მიზანი. ამ ნიშნით შეიძლება გამოიყოს: 1. საარსებო მინიმუმის უზრუნველყოფაზე ორიენტირებული, 2. დამატებითი საჭიროებების დაფარვაზე მიმართული (მაგ., ბავშვის ფული), 3. ჯანდაცვის საჭიროებებზე გათვლილი ან 4. სამუშაო ბაზარზე ან საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ინტეგრაციის ხელშემწყობი სოციალური დაცვის ღონისძიებები.

778

თანამედროვე სოციალური დაცვის სისტემა არ გულისხმობს მხოლოდ პიროვნების ინდივიდუალურ საჭიროებებზე მორგებული ღონისძიებების განხორციელებას, არამედ სოციალური სამართლიანობის და სოციალური უსაფრთხოების უზრუნველყოფას. ამის მაგალითია კვალიფიციური მუშახელის დეფიციტის აღმოფხვრაზე მორგებული პროფესიული განათლების და დასაქმების ხელშემწყობი ღონისძიებები.

779

დ) სოციალური დაცვის სახეები შეიძლება გაიყოს დახმარების საჭიროებების ხანგრძლივობის მიხედვით, როგორც ერთჯერადი და განგრძობადი.

780

ე) სოციალური ჯგუფების მიხედვით ხდება სოციალური დაცვის სისტემის დაყოფა: ბავშვებისა და ახალგაზრდობის, მოხუცებულთა, ავადმყოფების, საფრთხის ქვეშ მყოფთა, უმუშევართა, კანონთან კონფლიქტში მყოფთა და ა.შ. დახმარების სახით.

781

ვ) სოციალური დაცვა შეიძლება იყოს კაუზალური ან ფინანსური ხასიათის. კაუზალურია სოციალური დაცვა, რომელიც მიემართება წარსულში წარმოშობილ

782

მიზეზებს (causa), ხოლო ფინალურია სოციალური დაცვა, რომელიც მიემართება მომავალში მისაღწევ მიზანს (finis).

სოციალური დახმარება, როგორც სოციალური დაცვის ერთ-ერთი სფერო ეფუძნება ზემოთ მოცემულ სისტემურ მიდგომას, რაც წიგნის ამ თავში იქნება განხილული.

13.3. სოციალური დახმარების ინსტიტუტის ისტორია

- 783 სოციალური დახმარება არის სოციალური დაცვის სამართლის ერთ-ერთი უძველესი სფერო. ის წარმოიშვა, როგორც საჯარო ზრუნვის და ღარიბთა დახმარების მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი. მისი წარმოშობა უკავშირდება მართლწესრიგის სამართალს. ღარიბების საკვებით და საარსებო საშუალებებით დახმარება განიხილებოდა როგორც საფრთხის თავიდან აცილების პოლიციური საშუალება, რომლის მიზანი იყო ფართოდ გავრცელებული მათხოვრობის შემცირება.⁴⁴⁴
- 784 ხანგრძლივი ომების ეპოქაში სოციალური დახმარება გახდა თანამედროვე სახელმწიფოების საჯარო ამოცანა. თუმცა, დამხმარების მიმღები განიხილებოდა სახელმწიფოს ზრუნვის ობიექტად და ზრუნვა, გარკვეული თვალსაზრისით, იყო დისკრიმინაციული ხასიათის.⁴⁴⁵
- 785 ინდუსტრიალიზაციის ეპოქამ კიდევ უფრო გაამწვავა პრობლემა. სოციალური დახმარება კვლავ რჩებოდა სახელმწიფოს საჯაროსამართლებრივ ფუნქციად, მაღალი საჯარო ინტერესიდან გამომდინარე, თუმცა ის არ განიხილებოდა დახმარების მიმღების სუბიექტურ უფლებად, რომლის დაცვაც შესაძლებელი იქნებოდა უფლების დაცვის საშუალებების გამოყენებით.⁴⁴⁶
- 786 სახელმწიფოთა კონსტიტუციებში უფლებების (განსაკუთრებით, ადამიანის ღირსების დაცვის) შემოტანით და სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის აღიარებით გახდა შესაძლებელი ზრუნვის უფლების სუბიექტურ უფლებად აღიარება. ამაში მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა სასამართლო პრაქტიკამ.

13.4. სოციალური დახმარების არსი

- 787 საქართველოს სოციალური სამართლის სისტემაში მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს სოციალური დახმარების ინსტიტუტს.

⁴⁴⁴ Muckel, S./Ogorek, M./Rixen, S., Sozialrecht, გვ. 420.

⁴⁴⁵ იქვე.

⁴⁴⁶ იქვე.

- სოციალური დაცვის სისტემაში სოციალური დახმარება არის **მეორადი** და აქვს **სუბსიდიარული** ხასიათი. ის მიემართება ისეთ ადამიანებს, ვისაც საკუთარი ძალებით არ შეუძლია საარსებო მინიმუმის გამომუშავება და მესამე პირების მხრიდან ან სოციალური დაცვის სისტემის სხვა კომპონენტებიდან არ იღებენ მხარდაჭერას. სოციალური დახმარება არის ინდივიდუალური ხასიათის და შეესაბამება მიმღების საჭიროებებს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სოციალურ დახმარებას აქვს სოციალური დაცვის სისტემის სრულმყოფის ფუნქცია, რამდენადაც ის არის ერთგვარი ბაღე, რომელშიც ხვდება ის შემთხვევები, რომელიც არ ექვევა სოციალური დაცვის სხვა ინსტრუმენტებში.⁴⁴⁷ 788
- სოციალური დახმარების მიზანია ბენეფიციარს დაეხმაროს თვითდახმარების უნარის დაბრუნებაში და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში სრულყოფილ ინტეგრაციაში, რომ გააგრძელოს ადამიანის ღირსების შესაბამისი არსებობა.⁴⁴⁸ 789
- სოციალური დახმარება უზრუნველყოფს მიმღების საარსებო მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებას და პასუხობს სოციალური სახელმწიფოს შინაარსს. მის მიმართ ტვირთი იზრდება იმის პარალელურად, რაც უფრო ნაკლებია ან ხარვეზიანია სოციალური დაცვის სხვა ინსტრუმენტები, განსაკუთრებით, სოციალური დაზღვევის სისტემა. 790
- სოციალური დაცვის მოთხოვნა ეფუძნება სოციალური სამართლის ურთიერთობებს, რომელიც გულისხმობს კანონისმიერ ვალდებულებით ურთიერთობას სოციალური დაცვის განმახორციელებელსა და მხარდაჭერის მიმღებს შორის. 791
- სოციალური დაცვა, როგორც წესი, არის კონდიციური ხასიათის სამართლის ნორმის სახით ფორმულირებული. თუ კი სახეზეა ფაქტის ნორმატიულ აღწერაში მოცემული ფაქტობრივი გარემოებები წარმოიშობა სოციალური დაცვის ვალდებულება. ცალკეულ შემთხვევებში კანონმდებელი ადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას, რომელიც გადაწყვეტილების მიმღებს ავალდებულებს უშეცდომოდ განახორციელოს მისთვის კანონით მინიჭებული უფლებამოსილება. 792
- სოციალური დაცვის უფლების წარმოშობის კანონისმიერი საფუძვლები არის მოთხოვნის საფუძველი და ის არ არის დამოკიდებული განცხადების წარდგენასთან. განცხადების წარდგენის ვალდებულება ასახავს სოციალური დაცვის ბუნებას - ის არის

⁴⁴⁷ Wolff, H./Bachof, O., Verwaltungsrecht III, 272.

⁴⁴⁸ Muckel, S./Ogorek, M./Rixen, S., Sozialrecht, გვ. , 423.

ბენეფიციარის უფლება და არა ვალდებულება. კანონი შეიძლება ადგენდეს უკანა თარიღით სოციალური დაცვის მიღების აკრძალვას. მაგ., პენსია გაიცემა განცხადების წარდგენის თარიღიდან მიუხედავად იმისა თუ როდის დადგა მისი გაცემის საფუძველი, ხოლო სოციალური დახმარება გაიცემა მისი გაცემის ფაქტობრივი საფუძვლების გათვალისწინებით.

793

დასკვნის სახით შესაძლებელია სოციალური დახმარების არსი ამგვარად ჩამოყალიბდეს: *სოციალური დახმარება გულისხმობს სოციალური დაცვის ისეთ ინსტრუმენტებს, რომელსაც აქვს საჯარო ზრუნვის სამართლებრივი ბუნება, რომელიც შესაძლებელს ხდის ბენეფიციარის ადამიანის ღირების შესაბამის საარსებო გარემოს შექმნას, ის ემსახურება ბენეფიციარის თვითდახმარების უნარის შენარჩუნებას და აღდგენას, აქვს ინდივიდუალური ხასიათი და არის ბენეფიციარის სუბიექტური უფლება.*

13.5. სოციალური დახმარების პრინციპები

ა) სოციალური დახმარება და ადამიანის ღირსება

794

კონსტიტუცია ადამიანს განიხილავს როგორც სამართლის სუბიექტს და არა როგორც საზოგადოების ზრუნვის ობიექტს. თუ კი ადამიანის ყოველი საჭიროება წარმოშობდა სახელმწიფოს მხრიდან დახმარების ვალდებულებას, ეს ადამიანს აქცევდა სახელმწიფო ზრუნვის ობიექტად. ეს წინააღმდეგობაში მოვიდოდა ადამიანის თავისუფალი განვითარების უფლებასთან და კერძო ავტონომიის პრინციპთან. ადამიანმა თავად უნდა იზრუნოს საკუთარი და მისი ოჯახის საარსებო პირობების დაკმაყოფილებაზე. მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში და კონკრეტული საფუძვლების არსებობისას ერთვება სოციალური დახმარების სისტემა.

795

სოციალური დახმარებისა და ადამიანის ღირსების ურთიერთმიმართებიდან გამომდინარე, როდესაც ადამიანს საკუთარი შრომით არ შეუძლია საარსებო პირობების შექმნა, მას წარმოეშობა უფლება საკუთარი ელემენტარული მოთხოვნების დასაკმაყოფილებაზე. ადამიანის ღირსებიდან გამომდინარეობს სოციალური დახმარების ინდივიდუალური და სუბიექტური ბუნება, მისი დროებითი ხასიათი, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს ბენეფიციარის თვითდახმარების უნარების აღდგენა.⁴⁴⁹

⁴⁴⁹ Muckel, S./Ogorek, M./Rixen, S., Sozialrecht, გვ. 430.

ბ) კანონის ძირითადი პრინციპები

სოციალური დახმარების სამართალი, გარდა საქართველოს კონსტიტუციით და ადმინისტრაციული კანონმდებლობით დადგენილი პრინციპებისა, ეფუძნება „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილ პრინციპებს⁴⁵⁰.

796

სოციალური დახმარება არის, როგორც საჭიროების შეფასებაზე დაფუძნებული სახელმწიფო მხარდაჭერა, მაგრამ არა კანონით გარანტირებული უპირობო უფლება.

სოციალური დახმარების სისტემა უნდა უზრუნველყოს სახელმწიფოში არსებული სათანადო რესურსების მიზანმიმართული გადანაწილება ბენეფიციარებზე.

სოციალური დახმარების სისტემა უნდა ეფუძნებოდეს სოციალური მომსახურების ალტერნატიული სახეების განვითარების ხელშეწყობის პრინციპს.

სოციალური დახმარების სისტემა უნდა ეფუძნებოდეს ბენეფიციარის პრევენციული დაცვის პრინციპს. კანონი პრევენციულ ღონისძიებას ითვალისწინებს, როგორც ღონისძიებათა ერთობლიობას, რომელიც მიზნად ისახავს პირის ოჯახურ გარემოში აღზრდის უპირატესი უფლების დაცვას და მისი მშობელთა მზრუნველობა-მოკლებულად ცნობისთვის თავის არიდებას.⁴⁵¹ ამ მიზნით კანონი ადგენს არაფულადი სოციალური დახმარების გაწევის შესაძლებლობას ბავშვზე ან/და მის ოჯახზე, როდესაც ოჯახში არსებული მდგომარეობა ბავშვის მზრუნველობა-მოკლებულად ცნობის დასაბუთებული წინაპირობაა, ან მზრუნველობამოკლებულ ბავშვს მისი ოჯახურ გარემოში ცხოვრების უზრუნველსაყოფად⁴⁵².

797

13.6. საკანონმდებლო მოწესრიგება

სოციალური დახმარების სისტემის საკანონმდებლო საფუძველს ქმნის საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“. კანონის მიზანია სოციალური დახმარების ისეთი სისტემის ჩამოყალიბება, რომელიც უზრუნველყოფს საქართველოში კანონიერ საფუძველზე მუდმივად მცხოვრებ, სპეციალური მზრუნველობის საჭიროების მქონე პირებზე, ლატაკ ოჯახებსა და უსახლკარო პირებზე, სამართლიანი, მიზნობრივი და ეფექტიანი დახმარების გაწევას.⁴⁵³

798

⁴⁵⁰ სოციალური დახმარების შესახებ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლი.

⁴⁵¹ იქვე მე-4 მუხლის „პ“ პუნქტი.

⁴⁵² იქვე 12-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁴⁵³ იქვე პირველი მუხლი 1 და მე-2 მუხლი.

- 799 ზემოთ აღნიშნული კანონის საფუძველზე სოციალური დახმარების მიმღები (ბენეფიციარი) არის: სპეციალური მზრუნველობის საჭიროების მქონე პირი, დატაკი ოჯახი და უსახლკარო პირი.
- 800 სპეციალური მზრუნველობის საჭიროების მქონე პირებად ითვლებიან: ა) ობოლი და მშობელთა მზრუნველობამოკლებული ბავშვები, ბ) შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი; გ) ოჯახის მზრუნველობამოკლებული, თვითმომსახურების შეზღუდული უნარის მქონე სრულწლოვანი, დ) მარჩენალდაკარგული და ე) მიუსაფარი ბავშვი.⁴⁵⁴
- 801 უსახლკარო პირის სტატუსი ენიჭება პირს, რომელიც არის მუდმივი, განსაზღვრული საცხოვრებელი ადგილის არმქონე. ასეთი პირი მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებულია, როგორც უსახლკარო.⁴⁵⁵
- 802 დატაკი ოჯახის ცნების ქვეშ ექვევა განცალკევებულ საცხოვრებელ ფართობზე მუდმივად მცხოვრები პირი ან პირთა წრე, რომელიც ეწევა ერთობლივ შინასამეურნეო საქმიანობას და რომლის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის მაჩვენებელი საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილ დონეზე ნაკლებია.⁴⁵⁶

13.7. სოციალური დახმარების სფეროში საქმიანობის განმახორციელებელი სუბიექტები და მათი კომპეტენციები

- 803 ქართული სოციალური დახმარების სისტემა არის ცენტრალიზებული, იმავდროულად, ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე გხვდება სოციალური დახმარების დეცენტრალიზებული ინსტრუმენტები. სოციალური დახმარების სფეროში უფლებამოსილებები იყოფა ცენტრალურ, ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეებად. სოციალური დაცვის ქართული სისტემის გამოწვევაა ამ დონეებს შორის გამართული ინსტიტუციათაშორისი თანამშრომლობის მექანიზმის არ არსებობა.

13.7.1. სამინისტროს კომპეტენციები

- 804 საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ძირითადი ფუნქციაა სოციალური დახმარების სისტემის ფუნქციონირების რეგულირება და კოორდინაცია. სამინისტრო ახორციელებს სოციალური დახმარების ეფექტიანობის მონიტორინგს.

⁴⁵⁴ იქვე მე-4 მუხლის „ო“ პუნქტი.

⁴⁵⁵ იქვე მე-4 მუხლის „ჟ“ პუნქტი.

⁴⁵⁶ იქვე მე-4 მუხლის „რ“ პუნქტი.

სოციალური დახმარების სისტემის ერთიანი სტანდარტების დამკვიდრების მიზნით სამინისტრო შეიმუშავებს ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგიას და ბავშვზე ზრუნვის სტანდარტებს, რომლებიც მტკიცდება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით. სისტემის კოორდინირებული მუშაობის უზრუნველსაყოფად სამინისტრო აგროვებს და ანალიზებს ინფორმაციას მუნიციპალიტეტების მიერ გაწეული სოციალური დახმარების შესახებ. ამ მიზნით, სამინისტრო, მუნიციპალიტეტები და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების შესაბამისი ორგანოები, საჭიროებისამებრ, უზრუნველყოფენ ბენეფიციარების შესახებ თავიანთ ხელთ არსებული მონაცემების ურთიერთ-ხელმისაწვდომობას, ურთიერთშეთანხმებული ფორმატით. აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების შესაბამისი ორგანოები ახდენენ ავტონომიური რესპუბლიკების ტერიტორიებზე მცხოვრები ოჯახებისათვის გაწეული დახმარების შესახებ ინფორმაციის შეგროვებას და ანალიზს, აგრეთვე უსახლკარო პირთა რეესტრის წარმოებასა და შესაბამისი ინფორმაციის სამინისტროსათვის ხელმისაწვდომობას.

13.7.2. სააგენტოს კომპეტენციები

საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს სოციალური მომსახურების სააგენტო სოციალური დახმარების შესახებ საქართველოს კანონითა და საკუთარი დებულებით მინიჭებული კომპეტენციის ფარგლებში: ა) აწარმოებს ქვეყანაში მცხოვრები სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზას და ადამიანის სოციალური უფლებებისა და თავისუფლების დაცვისა და სოციალური დახმარების ეფექტიანობის მონიტორინგის მიზნით უზრუნველყოფს საარსებო შემწეობის მიმღებ ოჯახთა შესახებ ინფორმაციის საჯაროობას, ბ) აწარმოებს მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებულ უსახლკარო პირთა ერთიან რეესტრს, გ) უზრუნველყოფს შესაბამისი ფულადი სოციალური დახმარების ადმინისტრირებას.

აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების შესაბამისი ორგანოებისათვის მეურვეობისა და მზრუნველობის ორგანოს ფუნქციების გადაცემა დასაშვებია საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.

13.7.3. მუნიციპალიტეტის ორგანოების კომპეტენციები

ადგილობრივი თვითმართელობის კოდექსის მე-16 მუხლით დადგენილ თვითმართელობის საკუთარ უფლებამოსილებებში ექცევა უსახლკაროთა

თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაცია⁴⁵⁷. მუნიციპალიტეტი უფლება-მოსილია სოციალური დახმარების მიზნით განახორციელოს სხვა დამატებითი ღონისძიებები⁴⁵⁸. მუნიციპალური ორგანოების დეცენტრალიზებული ბუნებისა და დამოუკიდებლობის გათვალისწინებით, სოციალური დახმარების მუნიციპალური სისტემა არ არის ერთიანი. მუნიციპალიტეტის ღონეზე ვხვდებით მრავალფეროვან ღონისძიებებს. სისტემის პრობლემა მდგომარეობს იმაში, რომ ის არ არის კოორდინირებული სოციალური დახმარების ცენტრალურ სისტემასთან.

809 სოციალური დახმარების შესახებ საქართველოს კანონის მე-18 მუხლის თანახმად, მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოები: ა) საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით მონაწილეობენ შეფასების სისტემაში; ბ) უსახლკარო პირებს უზრუნველყოფენ თავშესაფრით; გ) აწარმოებენ თავშესაფარში მყოფი პირების რეგისტრაციას; დ) უზრუნველყოფენ რეგისტრირებული უსახლკარო პირების შესახებ ინფორმაციის სააგენტოსათვის ხელმისაწვდომობას. აღნიშნული კანონი არ ითვალისწინებს ინსტიტუციათაშორისი თანამშრომლობის კონკრეტულ მექანიზმებს.

810 სოციალური დახმარების სისტემას ქმნის „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომელთან ბმაშიც უნდა დავინახოთ სოციალური დახმარების სისტემის მხარდამჭერი მუნიციპალური პროგრამები.

⁴⁵⁷ სოციალური დახმარების შესახებ საქართველოს კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „ფ“ ქვეპუნქტი.

⁴⁵⁸ სოციალური დახმარების შესახებ საქართველოს კანონის მე-16 მუხლის მე-4 პუნქტი.

14. თავი. სოციალური დახმარების სისტემა და სახეები

„სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონი სოციალურ დახმარებას განმარტავს, როგორც ნებისმიერი სახის, ფულადი ან არაფულადი ხასიათის სარგებელს, რომელიც განკუთვნილია სპეციალური მზრუნველობის საჭიროების მქონე პირისათვის, დატაკი ოჯახისათვის ან უსახლკარო პირისათვის⁴⁵⁹, ხოლო სოციალური დახმარების სისტემა გულისხმობს სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული, ორგანიზებული ან/და მისი მეთვალყურეობით განხორციელებულ ღონისძიებათა ერთობლიობას, რომელიც მიმართულია სპეციალური მზრუნველობის საჭიროების მქონე პირის, დატაკი ოჯახის ან უსახლკარო პირის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებისაკენ⁴⁶⁰.

სოციალური სახელმწიფოს პრინციპიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულების ერთ-ერთი გამოხატულებაა სოციალური მომსახურების სისტემა, რომლის მიზანია არაფულადი სოციალური დახმარების მეშვეობით სპეციალური მზრუნველობის საჭიროების მქონე პირის, დატაკი ოჯახის ან უსახლკარო პირის სპეციფიკურ მოთხოვნილებათა დაკმაყოფილება.

სოციალური დახმარების სახეებია: ა) საარსებო შემწეობა; ბ) რეინტეგრაციის შემწეობა; გ) მინდობით აღზრდის ანაზღაურება; დ) სრულწლოვანზე ოჯახური მზრუნველობის ანაზღაურება; ე) არაფულადი სოციალური დახმარება; ვ) სოციალური პაკეტი.

14.1. საარსებო შემწეობა

საარსებო შემწეობა არის მიზნობრივი სოციალური დახმარება, რომელიც გაიცემა ფულადი სახით და რომლის მიზანია შეფასების სისტემით იდენტიფიცირებული დატაკი ოჯახების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესება, ქვეყანაში სიღატაკის ღონის შემცირება ან/და მისი პრევენცია.⁴⁶¹

საარსებო შემწეობის გაცემის წინაპირობაა ისეთი შემთხვევის არსებობა, როდესაც პირის შემოსავლები და ქონება არ იძლევა საარსებო მოთხოვნილებების დაკმაყოფილების შესაძლებლობას. საჭირო მოთხოვნილებებში შედის საკვები, საცხოვრისი, ტანსაცმელი, სხეულის მოვლის საშუალებები, გათბობა და ყოველდღიური

⁴⁵⁹ სოციალური დახმარების შესახებ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის „ი“ ქვეპუნქტი.

⁴⁶⁰ იქვე, კანონის მე-4 მუხლის „კ“ ქვეპუნქტი.

⁴⁶¹ საქართველოს მთავრობის დადგენილება N145 2006 წლის 28 ივლისი, მე-2 მუხლი.

მოთხოვნების ნივთები, რაც აუცილებელია ადამიანის ღირსების შესაბამისი საარსებო პირობების შესაქმნელად.

816 საარსებო შემწეობას შეიძლება ჰქონდეს როგორც ერთჯერადი, ისე განგრძობადი ხასიათი. თუ კი ბენეფიციარი უარს ამბობს მისთვის შეთავაზებული სამუშაოს შესრულებაზე, მას შეუწყდება საარსებო შემწეობა.

817 საარსებო შემწეობის ოდენობას განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობა. საარსებო შემწეობის დანიშვნის, შეჩერების, განახლებისა და შეწყვეტის წესი და პირობები, აგრეთვე მის გაცემასთან დაკავშირებული სხვა ურთიერთობები რეგულირდება საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანებით.

818 სოციალური დახმარების ამ სახეს აქვს შემდეგი მახასიათებლები:

1. საარსებო შემწეობა არის ფულადი სოციალური დახმარება,
2. განკუთვნილია დატაკი ოჯახებისთვის,
3. კონკრეტულ-ინდივიდუალური მიზანია ასეთი ოჯახების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესება,
4. ზოგად-აბსტრაქტული მიზანია ქვეყანაში სიღატაკის დონის შემცირება ან/და მისი პრევენცია.

819 საარსებო შემწეობის მხარდამჭერი კომპონენტია მუნიციპალიტეტების დონეზე არსებული **კომუნალური სუბსიდირება**.

820 კომუნალური სუბსიდირება, როგორც სოციალური დახმარების ერთ-ერთი ელემენტი გაცემა თვითმმართველობების სოციალური დაცვის სისტემის ფარგლებში. თბილისის მუნიციპალური პროგრამა ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული სოციალურად დაუცველი ოჯახებისთვის იანვარში, თებერვალში, მარტში, ნოემბერსა და დეკემბერში დარიცხული ელექტროენერგიის, დასუფთავებისა და წყლის გადასახადის სუბსიდირებას.

821 კომუნალური სუბსიდიის გაცემის წინაპირობაა სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთან ბაზაში რეგისტრაცია. ოჯახები, რომელთა სარეიტინგო ქულა არ აღემატება 200 000-ს ხდებიან პროგრამის ბენეფიციარი.

822 თბილისის მუნიციპალიტეტის მაგალითზე, სოციალურად დაუცველი ოჯახებისთვის, რომელთა სარეიტინგო ქულა არ აღემატება 70 000-ს სუბსიდიის ჯამური ოდენობა განსაზღვრულია თვეში არაუმეტეს 106 ლარით, ხოლო სოციალურად დაუცველი ოჯახებისთვის, რომელთა სარეიტინგო ქულა 70 000-ზე მეტია და 200 000-ს არ

აღმატება, სუბსიდიის ჯამური ოდენობა განსაზღვრულია თვეში არაუმეტეს 20 ლარით, დარიცხული გადასახადების მიხედვით, შემდეგი გამოთვლის მეთოდითა და პრიორიტეტებით: ა) დასუფთავების მოსაკრებელზე: ა.ა) აბონენტის ნომერზე, რომელზეც რეგისტრირებულია ერთი პირი 2,5 ლარის ოდენობით; ა.ბ) აბონენტის ნომერზე, რომელზეც რეგისტრირებულია ორი პირი 5 ლარის ოდენობით; ა.გ) აბონენტის ნომერზე, რომელზეც რეგისტრირებულია სამი პირი 7,5 ლარის ოდენობით; ა.დ) აბონენტის ნომერზე, რომელზეც რეგისტრირებულია ოთხი და მეტი პირი 10 ლარის ოდენობით; ბ) წყლის გადასახადზე 3,89 ლარის ოდენობით; გ) ელექტროენერგიაზე, აბონენტის მიერ, ფაქტიურად მოხმარებული ელექტროენერჯის რაოდენობის მიხედვით ხარჯის შესაბამისად.

საარსებო შემწეობის ღონისძიებების მოცულობა უნდა განისაზღვროს ინდივიდუალური საჭიროებების გათვალისწინებით. გათვალისწინებული უნდა იქნას თანასწორობის პრინციპი, რაც გულისხმობს თითოეული ბენეფიციარის მიმართ საჭიროებების შესაბამისი დახმარების გაწევას. რამდენადაც შეუძლებელია თითოეული შემთხვევის სრულყოფილად გათვალისწინება, შემოდის ერთგვაროვანი ნიშნებით განსაზღვრის პრინციპი. წინასწარ განსაზღვრული კრიტერიუმების და ტარიფების გამოყენებით ხდება ერთგვაროვანი ჯგუფების დადგენა და დახმარების ოდენობის განსაზღვრა.

823

14.2. რეინტეგრაციის შემწეობა

რეინტეგრაცია, როგორც სოციალური დახმარების ერთ-ერთი სახე გულისხმობს სპეციალიზებულ დაწესებულებაში განთავსებული პირის ბიოლოგიურ ოჯახში, მეურვესთან (მზრუნველთან) საცხოვრებლად დაბრუნებას, შესაბამისად, რეინტეგრაციის შემწეობა არის ფულადი სოციალური დახმარება, რომელიც მიეცემა სპეციალიზებულ დაწესებულებაში მცხოვრები ბავშვის ბიოლოგიურ ოჯახს, მეურვეს (მზრუნველს), რომელიც ამ ბავშვს სპეციალიზებული დაწესებულებიდან გაიყვანს ოჯახურ გარემოში საცხოვრებლად და გაუწევს მას სათანადო მზრუნველობას.⁴⁶²

824

რეინტეგრაციის შემწეობის ოდენობას განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობა. რეინტეგრაციის შემწეობის დანიშვნის, შეჩერების, განახლებისა და შეწყვეტის წესი და პირობები, აგრეთვე მის გაცემასთან დაკავშირებული სხვა ურთიერთობები

825

⁴⁶² სოციალური დახმარების შესახებ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლი, მთავრობის დადგენილების თავი III².

რეგულირდება საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანებით.

826 რეინტეგრაციის შემწეობის მიღებისას ბიოლოგიური ოჯახის მოვალეობები განისაზღვრება სახელმწიფოსა და ბიოლოგიურ ოჯახს შორის დადებული ხელშეკრულებით, რომლის საფუძველზედაც ეს ოჯახი იღებს ვალდებულებას, დაიცვას ბავშვის უფლებები და გაუწიოს მას სათანადო მზრუნველობა. რეინტეგრაციის შემწეობის მიღებისას ხელშეკრულების პირობების დარღვევის შემთხვევაში ბიოლოგიური ოჯახი საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული პერიოდის განმავლობაში კარგავს ამ კანონით განსაზღვრული ფულადი სოციალური დახმარების მიღების უფლებას, ხოლო რეინტეგრირებული ბავშვის საკითხი წყდება ბავშვის ინტერესების უპირატესი დაცვით.⁴⁶³

827 რეინტეგრაციის შემწეობა გაიცემა საბანკო დაწესებულების მეშვეობით ბავშვის კანონიერ წარმომადგენელზე/მეურვეზე/მზრუნველზე გახსნილ საბანკო ანგარიშზე. აღნიშნულის სამართლებრივი მნიშვნელობა მდგომარეობს იმაში, რომ რეინტეგრაციის შემწეობა გაცემულად მიიჩნევა საბანკო დაწესებულებაში გახსნილ ანგარიშზე ჩარიცხვის მომენტიდან.

828 თბილისის მუნიციპალიტეტის მაგალითზე, მოქმედებს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საზოგადოებაში ინტეგრაციის ხელშეწყობის ქვეპროგრამა, რომელიც ითვალისწინებს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საზოგადოებაში ინტეგრაციის მიზნით, შშმ პირთა და მათი წარმომადგენელი ორგანიზაციების პროექტების დაფინანსებას, შშმ პირთა სხვა საჭიროებებით უზრუნველყოფას. ქვეპროგრამის ბენეფიციარები არიან: ა) საქართველოს მოქალაქე - შშმ პირი, რომელიც რეგისტრირებულია ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე, განცხადების წარდგენის მომენტისათვის არანაკლებ ბოლო ერთი წლის განმავლობაში, მათ შორის იმ შემთხვევაშიც, თუ აღნიშნულ პერიოდში შეუწყდა და კვლავ განუახლდა ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტში რეგისტრაცია და ამგვარი მეწყვეტის შედეგად არ დარეგისტრირებულა სხვა მუნიციპალიტეტში; ბ) შშმ პირთა

⁴⁶³ ამ თავის მიზნებისთვის განსხვავებული საჭიროების მქონე ბავშვი არის შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის მქონე ბავშვი, რაც დასტურდება სამედიცინო-სოციალური ექსპერტიზის აქტის ამონაწერით (ფორმა №50/4) ან ჯანმრთელობის პრობლემების ან/და ქვევითი პრობლემების მქონე ბავშვი, რომელსაც სპეციფიკური ზრუნვა ესაჭიროება, რაც დასტურდება ცნობით (ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესახებ ცნობა ფორმა №IV-100/ა) და ლიანდოზი შეესაბამება „მინდობით აღზრდის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2017 წლის 27 დეკემბრის №01-72/ნ ბრძანების №2 დანართით დადგენილ სპეციალიზებული მინდობით აღზრდის სამიზნე ჯგუფის განსაზღვრისათვის საჭირო კრიტერიუმებს.

ან/და მათი წარმომადგენელი ორგანიზაციები; პროგრამა მოიცავს კულტურულ-მემორიალურ ღონისძიებების განხორციელების ხელშეწყობას, განათლებისა და შემეცნებითი აქტივობების ხელშეწყობას, სხვა საქმიანობების უზრუნველყოფას.

14.3. მინდობით აღზრდის ანაზღაურება

მინდობით აღზრდის ანაზღაურება არის ფულადი სოციალური დახმარება, რომელიც მიეცემა მინდობით აღზრდელს მინდობით აღსაზრდელის მოსავლელად და აღსაზრდელად. მინდობით აღზრდის ანაზღაურების ოდენობას განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობა. 829

ბავშვის მინდობით აღზრდის მსურველი პირის ოჯახი მინდობით აღზრდელად რეგისტრაციის მომენტიდან, დადგენილი წესით, რეგისტრირებული უნდა იყოს სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ბაზაში და მისი სარეიტინგო ქულა უნდა აღემატებოდეს 120000-ს (ას ოცი ათასი). აღნიშნული პირობა არ ვრცელდება „შვილად აყვანისა და მინდობით აღზრდის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ ნათესაური მინდობით აღზრდელის ოჯახზე. 830

მინდობით აღზრდის (გარდა ნათესაური მინდობით აღზრდისა) ანაზღაურების მიღება გამოიწვევს ამ წესით გათვალისწინებული საარსებო შემწეობის მიღებას. 831

ამ მიზნით, მონაცემთა ბაზების შედარება და ინფორმაციის მიმოცვლა ხორციელდება სახელმწიფო ზრუნვის სააგენტოსა და სააგენტოს შორის ურთიერთშეთანხმებული ფორმატით.

ანაზღაურების დანიშვნის, შეჩერების, განახლებისა და შეწყვეტის წესი და პირობები, ასევე მის გაცემასთან დაკავშირებული სხვა ურთიერთობები რეგულირდება საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანებით. 832

14.4. სრულწლოვანზე ოჯახური მზრუნველობის ანაზღაურება

სრულწლოვანზე ოჯახური მზრუნველობის ანაზღაურება არის ფულადი სოციალური დახმარება, რომელიც მიეცემა პირს, რომელიც სრულწლოვანს სპეციალიზებული დაწესებულებიდან გაიყვანს ოჯახურ გარემოში საცხოვრებლად და გაუწევს მას სათანადო მზრუნველობას. 833

სრულწლოვანზე ოჯახური მზრუნველობის ანაზღაურების ოდენობასა და გაცემის პერიოდულობას განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობა. 834

- 835 სრულწლოვანზე ოჯახური მზრუნველობის ანაზღაურების დანიშვნის, შეჩერების, განახლებისა და შეწყვეტის წესი და პირობები, აგრეთვე მის გაცემასთან დაკავშირებული სხვა ურთიერთობები რეგულირდება საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანებით.
- 836 სრულწლოვანზე ოჯახური მზრუნველობის ანაზღაურება განისაზღვრება 45 ლარის ოდენობით და იგი მიეცემა პირს (ოჯახს), რომელიც შშმ ან საპენსიო ასაკის მქონე სრულწლოვანს გაიყვანს სპეციალიზებული დაწესებულებიდან ოჯახურ გარემოში საცხოვრებლად და გაუწევს მას სათანადო მზრუნველობას. ანაზღაურება გაიცემა ყოველთვიურად. სრულწლოვანზე ოჯახური მზრუნველობის ანაზღაურების დანიშვნის, შეჩერების, განახლებისა და შეწყვეტის წესი და პირობები, აგრეთვე ხანგრძლივობა და მის გაცემასთან დაკავშირებული სხვა ურთიერთობები რეგულირდება საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანებით.

14.5. არაფულადი სოციალური დახმარება

- 837 სპეციალური მზრუნველობის საჭიროების მქონე პირი შეიძლება იყოს არაფულადი სოციალური დახმარების მიმღები.
- 838 პრევენციისა და რეინტეგრაციის მიზნით არაფულადი სოციალური დახმარება შეიძლება გაეწიოს აგრეთვე ბავშვს ან/და მის ოჯახს, როდესაც ოჯახში არსებული მდგომარეობა ბავშვის მზრუნველობამოკლებულად ცნობის დასაბუთებული წინაპირობაა, ან მზრუნველობამოკლებულ ბავშვს მისი ოჯახურ გარემოში ცხოვრების უზრუნველსაყოფად.
- 839 არაფულადი სოციალური მომსახურების სახეები, აგრეთვე ოჯახში არსებული მდგომარეობის შეფასების კრიტერიუმები, რომელთა მეშვეობითაც დგინდება ბავშვის მზრუნველობამოკლებულად ცნობის რისკის მაჩვენებელი, განისაზღვრება საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანებით.
- 840 სოციალური დახმარების სისტემის მხარდამჭერი ფუნქცია აქვს არაფულადი სოციალური დახმარების მუნიციპალურ პროგრამას, როგორცაა სოციალურად დაუცველი საპენსიო ასაკის პირებისთვის მედიკამენტების დაფინანსება.

841

თბილისის მუნიციპალიტეტში მცხოვრები სოციალურად დაუცველი საპენსიო ასაკის პირებისთვის მედიკამენტების დაფინანსება ვრცელდება სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიანი ბაზის მიხედვით თბილისში რეგისტრირებულ საპენსიო ასაკის პირებზე, რომელთა სარეიტინგო ქულა არ აღემატება 200 000-ს. ქვეპროგრამით გათვალისწინებული არამატერიალური სახის ვაუჩერის წლიური ლიმიტი შეადგენს 500 ლარს, რომლის გამოყენება შესაძლებელია მრავალჯერადად, ლიმიტის ამოწურვამდე, კალენდარული წლის განმავლობაში. კრიტერიუმების დაკმაყოფილების შემთხვევაში, ქვეპროგრამაში პირის ჩართვა ხდება ავტომატურად. მედიკამენტის მისაღებად პირმა ან მისმა წარმომადგენელმა უნდა მიმართოს: სამედიცინო დაწესებულებას, სადაც ექიმის მიერ ელექტრონულ მოდულში ფორმა №IV100/ა-ის ატვირთვის შემდგომ, მოსარგებლე პირი ან მისი კანონიერი წარმომადგენელი მოკლე ტექსტური შეტყობინების სახით ავტომატურად მიიღებს მოთხოვნის უნიკალურ კოდს და მოთხოვნის ფორმის ბეჭდურ ვარიანტს; პროგრამის მოსარგებლე ან მისი წარმომადგენელი, მიმართავს აფთიაქს და პირადობის მოწმობასთან ერთად წარუდგენს უნიკალურ კოდს და მოთხოვნის ფორმას; აფთიაქი გასცემს პროგრამის მოსარგებლისთვის ელექტრონულ მოდულში ექიმის მიერ რეგისტრირებულ მედიკამენტებს; უნიკალური კოდის გამოყენება შესაძლებელია მისი მიღებიდან არაუგვიანეს 30 დღისა.

842

არაფულადი სოციალური დახმარების მუნიციპალური პროგრამა მოიცავს მარტოხელა ხანდაზმულთა დღის ცენტრის ხელშეწყობის ქვეპროგრამას, რომელიც ითვალისწინებს თბილისში მცხოვრებ მარტოხელა ხანდაზმულთა საზოგადოებაში ინტეგრაციის მიზნით, დღის ცენტრის კომუნალური გადასახადების დაფინანსებას. ქვეპროგრამა მოიცავს: დღის განმავლობაში სხვადასხვა საგანმანათლებლო, გასართობ პროგრამებში მონაწილეობის უზრუნველყოფას, ჰიგიენური პროცედურების ჩატარებას, სხვადასხვა ჯგუფების ჩამოყალიბებასა და განვითარებაში ჩართვას, როგორცაა: ქსოვის, კერვის, ქარგვის, ცეკვის, სიმღერის, თიხაზე მუშაობის, ლიტერატურისა და ა.შ., სხვადასხვა კულტურულ ღონისძიებებზე დასწრებას, ექსკურსიებს.

843

არაფულადი სოციალური დახმარების კიდევ ერთი მუნიციპალური ქვეპროგრამა მოიცავს თბილისში მცხოვრებ მიუსაფარ პირთა თავშესაფრით, პირველადი სამედიცინო მომსახურებითა და სხვა საჭიროებებით, მათ შორის, საკვებითა და პირადი ჰიგიენის ნივთებით უზრუნველყოფას.

844

შინმოვლის თანადაფინანსების ქვეპროგრამა ითვალისწინებს სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიანი ბაზაში 200 001- ზე ნაკლები სარეიტინგო

ქულით რეგისტრირებული პირების შინმოვლის მომსახურებით უზრუნველყოფას. ქვეპროგრამის ბენეფიციარებია სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში 200 001-ზე ნაკლები სარეიტინგო ქულით რეგისტრირებული პირები, რომლებიც ფიზიკური უძღურების შეფასების სპეციალური "ბართელის" კითხვარის შევსების შედეგად მიიღებენ ბართელის ინდექსს არაუმეტეს 95 ერთეულსა. ქვეპროგრამა მოიცავს მოსარგებლეთა ჯანმრთელობის მდგომარეობის მართვის, პერსონალური მოვლის, ყოველდღიურ საქმიანობაში დახმარების, მისი და მისი გარემოცვის ფსიქოსოციალური დახმარების გზით კომპლექსური მოვლის განხორციელებას.

845 მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე უსახლკაროდ რეგისტრაცია და თავშესაფრით/საცხოვრისით უზრუნველყოფა არის სოციალური დახმარების მუნიციპალური პროგრამის ერთ-ერთი ქვეპროგრამა. მისი ბენეფიციარები არიან მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული უსახლკარო პირები/ოჯახები. დადგენილი კრიტერიუმების დაკმაყოფილების შემთხვევაში პირს/ოჯახს მიენიჭება უსახლკარო პირის/ოჯახის სტატუსი. სტატუსის მიანიჭების შემდეგ, ხდება პირის/ოჯახის შეფასება ქულათა შესაბამისი სისტემით. ქულების მიხედვით განისაზღვრება თავშესაფრით/საცხოვრისით დაკმაყოფილების რიგითობა. უსახლკარო პირად/ოჯახად რეგისტრაცია არ წარმოშობს უსახლკარო პირად/ოჯახად რეგისტრირებული პირის/ოჯახად თავშესაფრით/საცხოვრისით რაიმე კონკრეტულ ვადაში აუცილებელი დაკმაყოფილების ვალდებულებას. უსახლკარო პირად/ოჯახად რეგისტრირებული პირი/ოჯახი თავშესაფრით/საცხოვრისით დაკმაყოფილდება მუნიციპალიტეტის რესურსების შესაბამისად.

14.6. სოციალური პაკეტი

846 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.

სოციალური პაკეტის დანიშვნის საფუძვლებია: ა) შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის დადგენა; ბ) მარჩენალის გარდაცვალება.

847 თბილისის მუნიციპალური სოციალური პროგრამის ერთ-ერთი ქვეპროგრამაა სოციალურად დაუცველ ოჯახებში ყველა ახალშობილზე ერთჯერადი დახმარება. სოციალური დახმარების მიზანია სოციალურად დაუცველი ოჯახებისთვის

ახალშობილის შექმნის შემთხვევაში მატერიალური დახმარების გაწევა. ქვეპროგრამის ბენეფიციარები არიან ქალაქ თბილისში რეგისტრირებული სოციალურად დაუცველი ოჯახები, რომლებსაც ახალშობილის დაბადებისას სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში მინიჭებული აქვთ 100 000 და დაბალი სარეიტინგო ქულა. ქვეპროგრამა მოიცავს ერთჯერად ფულად დახმარებას 500 ლარის ოდენობით. თუ მოსარგებლე განცხადებით, შესაბამისი დოკუმენტების წარმოდგენით დაადასტურებს, რომ ახალშობილი ბენეფიციარი ოჯახის წევრის მე-3 ან შემდეგი შვილია, მაშინ ის მოიპოვებს დამატებით ერთჯერადი დახმარების მიღების უფლებას, შემდეგი ოდენობით: ა) 300 ლარი - მე-3 ახალშობილზე; ბ) 500 ლარი - მე-4 ახალშობილზე; გ) 1000 ლარი - მე-5 და შემდეგ ახალშობილზე.

848

თბილისის მუნიციპალიტეტის ფარგლებში მოქმედებს სოციალური პაკეტი 100 წელს მიღწეულ მოქალაქეთათვის ერთჯერადი დახმარების სახით. პროგრამა ითვალისწინებს ქ. თბილისში რეგისტრირებულ 100 წელს მიღწეულ ხანდაზმულთათვის ფინანსური დახმარების გაწევას. პროგრამის ბენეფიციარია ქ. თბილისში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქე, რომელსაც საბიუჯეტო წლის განმავლობაში შეუსრულდება 100 და მეტი წელი. პროგრამით გათვალისწინებული მხარდაჭერა მოიცავს 1000 ლარის ოდენობის ფულად დახმარებას.

თავი 15. განათლების ხელმისაწვდომობის მხარდაჭერი სოციალური დახმარების პროგრამები

15.1 უფლების საკანონმდებლო საფუძვლები

- 849 საქართველოს კონსტიტუციის 27-ე მუხლი ადიარებს განათლების უფლებას, რაც მოიცავს როგორც ფორმალური განათლების სისტემას, ისე არაფორმალურ განათლებას. განათლების უფლების შინაარსში მნიშვნელოვანია დათქმა დაწყებითი და საბაზო განათლების სავალდებულოობაზე, რაც გარანტირებულია ზოგადი განათლების სახელმწიფოს მიერ სრულად დაფინანსებით. საქართველოს კონსტიტუცია პროფესიული და უმაღლესი განათლების ხელმისაწვდომობას უზრუნველყოფს მოქალაქეების უფლების ადიარებით, კანონით დადგენილი წესით მიიღონ სახელმწიფოს დაფინანსება.
- 850 საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული განათლების მიღების უფლების შინაარსს აკონკრეტებს ბავშვის უფლებათა კოდექსის 35-ე მუხლი, სადაც გამოყოფილია სამი ძირითადი ელემენტი:
1. განათლების უფლება გულისხმობს ხარისხიანი განათლების მიღების უფლებას;
 2. განათლების უფლება უზრუნველყოფს ყველა ბავშვის თანაბარ ხელმისაწვდომობას ხარისხიან განათლებაზე;
 3. განათლების უფლება მიიღწევა განათლების ინკლუზიურობის პრინციპის დაცვით.
- 851 ბავშვის უფლებათა კოდექსის 35-ე მუხლი სრულად იზიარებს კონვენციის მიდგომას და აყალიბებს განათლების მიღების უფლების შინაარს შემდეგ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით, რომელიც გვაძლევს უფლების დაცული სფეროს შინაარსს:
- 852 ა) ბავშვის უფლება განათლებაზე გულისხმობს ადრეულ, სკოლამდელი და ზოგადი განათლების ყოველი ბავშვისთვის ხელმისაწვდომობას უფასოდ, ხოლო პროფესიული განათლების ხელმისაწვდომობას, სათანადო ფინანსური მხარდაჭერით, ბავშვის ინდივიდუალური შესაძლებლობებისა და საჭიროებების შესაბამისად;⁴⁶⁴
- 853 ბ) განათლების უფლების აუცილებელი კომპონენტია ყველა ბავშვისთვის განათლების ეროვნული სისტემის შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და ბავშვის მონაწილეობის უზრუნველყოფა, როგორც უშუალოდ საგანმანათლებლო

⁴⁶⁴ ბავშვის უფლებათა კოდექსის 35-ე მუხლის მე-3 ნაწილის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტები.

პროცესში, ასევე საგანმანათლებლო დაწესებულებაში გადაწყვეტილების მიღებისას, რაც მოწესრიგებულია შესაბამისი საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე.⁴⁶⁵

854

გ) განათლების მიღების უფლებაზე დაფუძნებულმა მხარდაჭერის სისტემამ უნდა უზრუნველყოს სკოლის მიღმა დარჩენილ ბავშვთა სკოლებში დაბრუნების ხელშეწყობა და სკოლის მიტოვების პრევენციის ღონისძიებების განხორციელება.⁴⁶⁶ კოდექსი უპირატესობას ანიჭებს მხარდაჭერის ღონისძიებებს, რომელმაც ხელი უნდა შეუწყოს იმ ბარიერების აღმოფხვრას, რაც ხელს უშლის ბავშვის სკოლაში დაბრუნებას. აღნიშნული არ გამორიცხავს სავალდებულო დაწყებითი და საბაზისო განათლების მიღების ვალდებულებისაგან თავის არიდების შემთხვევების მიმართ ადმინისტრაციული ღონისძიებების განხორციელებას.

855

დ) ბავშვის უფლებათა კოდექსი კონვენციისგან განსხვავებით, განათლების უფლების შინაარსში მნიშვნელოვან როლს ანიჭებს განათლების ინკლუზიური სისტემის დანერგვას⁴⁶⁷, რაც გულისხმობს თანაბარ ხელმისაწვდომ საგანმანათლებლო პროცესს, რომლის ფარგლებშიც უზრუნველყოფილია ყველა ბავშვის განათლება ინდივიდუალური საგანმანათლებლო საჭიროებებისა და შესაძლებლობების გათვალისწინებით⁴⁶⁸. განათლების უფლების მხარდაჭერის პროგრამების ფარგლებში უნდა განხორციელდეს ღონისძიებები სხვადასხვა მიმართულებით⁴⁶⁹. პირველ რიგში, ეს

⁴⁶⁵ იქვე, კოდექსის 35-ე მუხლის მე-3 ნაწილის „გ“ და „ვ“ ქვეპუნქტები.

⁴⁶⁶ იქვე, კოდექსის 35-ე მუხლის მე-3 ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტი.

⁴⁶⁷ იქვე, კოდექსის 35-ე მუხლის მე-3 ნაწილი.

⁴⁶⁸ ინკლუზიური ადრეული განათლების არსი იხ. წიგნში: ინკლუზიური ადრეული განათლება, ბარქაია, ც., *ჯანელიძე, ა., ჯიჯავაძე, ნ.*, გაროს ბავშვთა ფონდი 2019 გვ. 24.

⁴⁶⁹ ინკლუზიური განათლების ძირითადი მახასიათებლებია: სისტემური მიდგომა, რომელიც მოიცავს აუცილებელ ცვლილებებს ინსტიტუციური კულტურის, პოლიტიკის და პრაქტიკის კუთხით; მთლიანი საგანმანათლებლო გარემოს ცვლილება სწავლების მეთოდების, საბჭოს შეხვედრების, მასწავლებელთა სუპერვიზიის, საკონსულტაციო სერვისების და სამედიცინო ზრუნვის, სასკოლო ტურების, ბიუჯეტირების, მშობლებთან კომუნიკაციას ადგილობრივ თემში თუ უფრო ფართო მასშტაბით; სრულფასოვანი პიროვნული მიდგომა, რაც ნიშნავს პერსონალიზებული განათლების მიწოდებას ნაცვლად იმისა, რომ მოსწავლისგან მოითხოვოს სისტემაზე მორგება; მასწავლებელთა მხარდაჭერა გადამზადებით მათ შორის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე მასწავლებელთა ჩართვით; მრავალფეროვნების პატივისცემა დისკრიმინაციის გარეშე ნებისმიერი ნიშნით; მოსწავლისადმი მეგობრულად განწყობილი გარემო; სკოლის მიტოვების რისკისა და სავალდებულო განათლების მიღმა მყოფი ბავშვების მონიტორინგი და მათ შესახებ მონაცემთა ბაზების ხელმისაწვდომობა, სასწავლოსაგანმანათლებლო მასალების ხელმისაწვდომობა და გამოყენება ფორმალური და არაფორმალური განათლების დაწესებულებებში სავალდებულო განათლების მიღმა დარჩენილი და სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროებების მქონე ბავშვებისათვის მათ შორის, სკოლიდან განთავსების რისკის ქვეშ მყოფი მოსწავლეებისათვის, უფექტური მომზადება გარდამავალი ეტაპებისთვის, რაც ნიშნავს მოსწავლეთა შესაძლებლობების განვითარებას განათლების შემდგომ საფეხურებზე გადასვლისთვის; პარტნიორობა, რაც მოიცავს მასწავლებელთა, მოსწავლეთა და სხვა ასოციაციების თუ არაფორმალური ჯგუფების ცოდნის გაღრმავება შეზღუდული შესაძლებლობის შესახებ; მონიტორინგი, როგორც განგრძობადი პროცესი, რადგან მნიშვნელოვანია მოხდეს ინკლუზიური განათლების რეგულარული მონიტორინგი და შეფასება ფორმალური ან არაფორმალური სეგრეგაციის ან ინტეგრაციის აღმოფხვრისთვის (შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კომიტეტის ზოგადი კომენტარი #4 „ინკლუზიური განათლების შესახებ“, პარა. 12.).

გულისხმობს საგანმანათლებლო პროგრამების და ადამიანური რესურსების განათლების ინკლუზიური სისტემის მიზნებთან მოყვანას⁴⁷⁰. ასევე მნიშვნელოვანია საგანმანათლებლო დაწესებულებების ინფრასტრუქტურის მისადაგება ყოველი ბავშვის ინდივიდუალურ საჭიროებებთან, ხოლო ახალი ინფრასტრუქტურის შექმნა უნივერსალური დიზაინის პრინციპების სავალდებულო გათვალისწინებით⁴⁷¹, რომლის მიზანია ბავშვებისათვის არსებული შემაფერხებელი ბარიერების აღმოფხვრა და მოქნილი საგანმანათლებლო პროცესის ხელშეწყობა. უნივერსალური დიზაინის პრინციპების გათვალისწინება დადებითად აისახება არა მხოლოდ განსაკუთრებული საჭიროების ინდივიდების საგანმანათლებლო პროცესში ჩართულობაზე, არამედ ნებისმიერი ბავშვის სრულფასოვან მონაწილეობაზე. სწავლის უნივერსალური დიზაინი სამი ძირითადი ელემენტისგან შედგება: I. სასწავლო მასალის მრავალნაირად მიწოდების, რეპრეზენტაციის უზრუნველყოფა; II. მოქმედებისა და გამოხატვის მრავალფეროვანი საშუალებების უზრუნველყოფა; III. საგანმანათლებლო პროცესში ჩართვის, მოტივირების მრავალგვარი საშუალების უზრუნველყოფა⁴⁷².

856

ე) ბავშვის უფლება განათლებაზე გულისხმობს განათლების მხარდაჭერის პროგრამების ფარგლებში ბავშვებზე და ბავშვთა შორის ძალადობის აღმოფხვრას⁴⁷³, განსაკუთრებით, საგანმანათლებლო დაწესებულებებში დისციპლინის ზომად ძალადობის ნებისმიერი ფორმის გამოყენების აკრძალვას. კოდექსი ადგენს სახელმწიფოს ვალდებულებას განახორციელოს მთელი რიგი ადმინისტრაციული ღონისძიებები ადრეულ და სკოლამდელ, ზოგადსაგანმანათლებლო და პროფესიული განათლების დაწესებულებებში. კერძოდ, უნდა დაინერგოს ბავშვზე ძალადობის შეტყობინების ცხელი ხაზი, საგანმანათლებლო დაწესებულებებში უნდა განისაზღვროს ბავშვთა ძალადობის საკითხებზე პასუხისმგებელი პირი,

⁴⁷⁰ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების გაეროს კომიტეტი განმარტავს, რომ ინკლუზიური განათლება არის თითოეული მოსწავლის ფუნდამენტური უფლება, პრინციპი, რომელიც აფასებს მოსწავლეთა კეთილდღეობას, ღირსებას და ავტონომიას და აღიარებს ინდივიდუალურ მოთხოვნილებებს და შესაძლებლობას ეფექტურად მონაწილეობდეს საზოგადოებრივ ცხოვრებაში. ინკლუზიური განათლება არის ადამიანის უფლებათა განხორციელების საშუალება, რისი მეშვეობითაც შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს შეუძლიათ თავი დააღწიონ სიღარიბეს, აღიჭურვონ თემში სრულფასოვანი მონაწილეობის საშუალებებით და დაგულნი იყვნენ ექსპლუატაციისგან. ინკლუზიური განათლება არის განათლების უფლების დამაბრკოლებელი ბარიერების აღმოფხვრის პროცესის შედეგი, რომელიც მოიცავს კულტურულ, პოლიტიკურ და სასკოლო პრაქტიკის ცვლილებებს განათლების პროცესში მოსწავლეთა ეფექტური ჩართვისთვის (შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კომიტეტის ზოგადი კომენტარი #4 „ინკლუზიური განათლების შესახებ“, პარა. 10).

⁴⁷¹ კოდექსის 37-ე მუხლი.

⁴⁷² დაწვრილებით იხ. უნივერსალური დიზაინის ძირითადი პრინციპები სოციალური და საგანმანათლებლო პროცესისათვის, წიგნში: ინკლუზიური ადრეული განათლება, ცირა ბარქაია, ანა ჯანელიძე, ნინო ჯიჯავაძე, გაეროს ბავშვთა ფონდი 2019, გვ. 59-დან.

⁴⁷³ კოდექსის 38-ე მუხლი.

კოორდინატორი და უნდა დაინერგოს საჩივრების დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი მექანიზმები⁴⁷⁴.

ვ) კოდექსით დადგენილი ბავშვზე ორიენტირებული სწავლების თანამედროვე მეთოდების და ტექნოლოგიების დანერგვის ხელშეწყობის ვალდებულება⁴⁷⁵ არის კონვენციით გათვალისწინებული საერთშორისო თანამშრომლობის ვალდებულების⁴⁷⁶ შემადგენელი ნაწილი, რომლის გარეშეც შეუძლებელია ხარისხიანი თანამედროვე განათლების სისტემის შექმნა.

857

სახელმწიფოს მხრიდან ზემოთ აღნიშნული პოზიტიური ვალდებულებების შეუსრულებლობა ჩაითვლება განათლების უფლების დამდგენი ნორმით დაცულ სფეროში ჩარევად და ის საჭიროებს გამართლებას. ჩარევა არ იქნება გამართებული თუ კი ის გაცდება კანონით დაშვებული ჩარევის ფარგლებს (შეზღუდვის შეზღუდვა), რომელსაც გვაძლევს 36-ე მუხლით დადგენილი განათლების მიზნების შინაარსი. აღნიშნული გულისხმობს იმას, რომ თუ კი ბავშვისთვის გარანტირებული განათლების უფლება არ იძლევა აღნიშნული მუხლით დადგენილი მიზნების მიღწევას, ეს ჩაითვლება განათლების უფლების გაუმართლებელ შეზღუდვად.⁴⁷⁷

858

15.2. განათლების უფლების შინაარსი

საქართველოს ბავშვის უფლებათა კოდექსის მე-10 მუხლი⁴⁷⁸ აყალიბებს ბავშვის განათლების უფლებას, რომლის თანახმადაც ყველა ბავშვს აქვს ხარისხიანი და ინკლუზიური განათლების მიღებისა და თანაბარი ხელმისაწვდომობის უფლება. უფლების შინაარსი მოიცავს სახელმწიფოს ვალდებულებას უზრუნველყოს განათლების ინკლუზიური სისტემის თანაბარი ხელმისაწვდომობა ყველა ბავშვისთვის⁴⁷⁹.

859

⁴⁷⁴ ბავშვის უფლებათა კოდექსის 38-ე და 39-ე მუხლები.

⁴⁷⁵ იქვე, კოდექსის 37-ე მუხლი.

⁴⁷⁶ კონვენციის 28-ე მუხლის მე-3 ნაწილში მოცემული მესამე განზომილების უფლება, რომელიც არის კოლექტიური ბუნების და მიემართება განვითარებად სახელმწიფოებს. იხ. *Nowak, M.*, *Economic, Social and Cultural Rights*, გვ. 88.

⁴⁷⁷ *Brosius-Gersdorf, Die Verwaltung* 45 (2012), 403.

⁴⁷⁸ იხ. ბავშვის უფლებათა კოდექსის მე-10 მუხლის კომენტარი გვ.

⁴⁷⁹ ბავშვის უფლებათა კომიტეტი განმარტავს, რომ სახელმწიფომ დაუყოვნებლივ უნდა განახორციელოს ისეთი ვალდებულებები, როგორცაა: დისკრიმინაციის დაუშვებლობა, რისთვისაც აღმოფხვრილი უნდა იყოს ყველა სამართლებრივი და სხვა ბარიერები, რაც ხელს უშლის ინკლუზიურ განათლების უფლებას; გონივრული მისადაგების უზრუნველყოფა, რისი შეუსრულებლობაც წარმოადგენს დისკრიმინაციას შეზღუდული შესაძლებლობის ნიშნით; სავალდებულო, უფასო ზოგადი ინკლუზიური განათლების უზრუნველყოფა ყველასთვის, მათ შორის, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვებისთვის (შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კომიტეტის ზოგადი კომენტარი #4, პარა. 40).

კოდექსის მე-5 თავი ადგენს ბავშვის განათლების უფლებაზე დაფუძნებულ მხარდაჭერის სისტემას, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს ბავშვის მიერ ამ უფლებით სარგებლობა.⁴⁸⁰

15.3. უფლების საერთაშორისო სამართლებრივი ასპექტი

- 860 განათლება, პირველ რიგში, არის ადამიანის უფლებების საყოველთაოდ აღიარების და დაცვის მთავარი ელემენტი. ამიტომაც ხდება განათლების უფლების დაყოფა სამ ნაწილად: „უფლება განათლებაზე“, „უფლება განათლებაში“ და „უფლება განათლების გზით“. ამავდროულად, „უფლება განათლების გზით“ ნათელს ხდის, რომ განათლება არის სხვა უფლებების ხელმისაწვდომობის აუცილებელი წინაპირობა.⁴⁸¹
- 861 ბავშვის უფლებათა კონვენციის 28-ე მუხლი აღიარებს ბავშვის უფლებას განათლების ხელმისაწვდომობაზე, ხოლო 29-ე მუხლი მოიცავს განათლების უფლების მიზნების შინაარსს. აღნიშნული მუხლების ერთობლივი ანალიზი იძლევა კონვენციით აღიარებული განათლების უფლების არსის გაგების შესაძლებლობას. უფლება განათლების მიღებაზე, ასევე, უნდა განიმარტოს კონვენციის სხვა ნორმებთან კავშირში, როგორცაა კონვენციის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტით დადგენილი დისკრიმინაციის დაუშვებლობა, მე-6 მუხლით გარანტირებული განვითარების უფლება, მე-12 მუხლით ბავშვისთვის მინიჭებული თავისი აზრის და შეხედულებების თავისუფალი გამოთქმის უფლება და ა.შ.⁴⁸²
- 862 ბავშვის უფლებათა კონვენციის 28-ე და 29-ე მუხლებში ჩადებულია განათლების ცნების ფართო გაგება, რომელიც მოიცავს სხვადასხვა ასპექტებს. ის, პირველ რიგში, გულისხმობს ძირითადი უნარების განვითარებას, ამასთანავე, მოიცავს სოციალური და სულიერი უნარების განვითარებას, ანუ პიროვნული განვითარების კომპონენტებს. კონვენციის მიზნებისთვის განათლების ქვეშ მოქცეული უნარები აერთიანებს არა მარტო წერა-კითხვის ცოდნას, არამედ საზოგადოებრივ ურთიერთობებში გააზრებული გადაწყვეტილების მიღების, კონფლიქტების მშვიდობიანი გადაწყვეტის, ჯანსაღი ცხოვრების წესებით ცხოვრების, პასუხისმგებლობის გაზიარების,

⁴⁸⁰ იხ. ბავშვის უფლებათა კოდექსის 35-ე-მე-40 მუხლები.

⁴⁸¹ იხ. *Schmahl, S., Kinderrechtskonvention, Handkommentar*, გვ. 330 , ასევე, *Hodgking, R., and Newell, P., Implementation Handbook for the convention on the rights of the child*, გვ. 407. 437.

⁴⁸² *Schmahl, S., Kinderrechtskonvention, Handkommentar*, გვ. 330.

კრიტიკული აზროვნების და საკუთარი შესაძლებლობების განვითარების და ა.შ. უნარებს.⁴⁸³

მნიშვნელოვანია, რომ ბავშვის უფლებების პერსპექტივიდან დანახული განათლების უფლება უნდა განვმარტოთ არა მხოლოდ, როგორც თანაბარი შესაძლებლობების რეალიზაციის საშუალება, არამედ, ბავშვის პიროვნული განვითარების ინდივიდუალური უფლება.⁴⁸⁴

863

15.4. განათლების უფლების ელემენტები

ა) უფასო სავალდებულო დაწყებითი განათლება

ბავშვის უფლებათა კონვენციის 28-ე მუხლი ხელშეკრულების მონაწილე სახელმწიფოებს ავალდებულებს თანაბარი შესაძლებლობების საფუძველზე უზრუნველყონ უფასო სავალდებულო დაწყებითი განათლება. მიუხედავად იმისა, რომ კონვენციის ტექსტზე მუშაობისას ცალკეული სახელმწიფოების მცდელობა, ეს ვალდებულება შეეზღუდათ სახელმწიფოს შესაძლებლობების გათვალისწინებაზე დათქმით, უშედეგოდ დასრულდა, აღნიშნული განიმარტება არა როგორც უპირობოდ შესასრულებელ, არამედ როგორც სახელმწიფოს პროგრესულად შესასრულებელ ვალდებულებას, რაც ნიშნავს იმას, რომ სახელმწიფო მუდმივად უნდა ზრუნავდეს სისტემის განვითარებისთვის.⁴⁸⁵

864

უფასო დაწყებითი განათლება გულისხმობს არა მარტო განათლების ხელმისაწვდომობას სწავლის საფასურის გარეშე, არამედ ყოველგვარი მოსაკრებლებისგან, როგორცაა რეგისტრაციის გადასახადი. მოსწავლისათვის სასკოლო ფორმებზე და სახელმძღვანელოებზე, აგრეთვე ტრანსპორტზე ხელმისაწვდომობა არ უნდა განდეს ბარიერი უფლებით სარგებლობის პროცესში. აღნიშნული უფლება არ მოიცავს სხვა დამხმარე სასწავლო საშუალებების უფასო ხელმისაწვდომობას.⁴⁸⁶

865

უფასო განათლების უფლება გამომდინარეობს დაწყებითი განათლების სავალდებულოობის პრინციპიდან, რამდენადაც მხოლოდ ასე მიიღწევა აღნიშნული ვალდებულების შესრულების უზრუნველყოფა. დაწყებითი განათლების სავალდებულოობის მიზანია დაიცვას ბავშვის უფლება განათლებაზე, რომ არ მოხდეს მშობლების

866

⁴⁸³ იხ. CRC/GC/2001/1, აბზ. 9.

⁴⁸⁴ Schmahl, S., Kinderrechtskonvention, Handkommentar, გვ. 331.

⁴⁸⁵ იხ. იქვე გვ. 332.

⁴⁸⁶ იხ. იქვე,, გვ. 332.

მხრიდან ხელშეშლა ამ უფლებით სარგებლობის დროს, აგრეთვე ადგილი არ ჰქონდეს ბავშვების შრომით საქმიანობას.⁴⁸⁷

867 კონვენციის 28-ე მუხლი მოიცავს როგორც სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებას, რომ უზრუნველყოს უფლებით სარგებლობის ინსტიტუციური გარანტიები, ასევე უფლების მატარებელი ბავშვების ვალდებულებას ისარგებლოს სავალდებულო განათლების ხელმისაწვდომობით.⁴⁸⁸

ბ) ზოგადი და პროფესიული განათლების სხვადასხვა ფორმების ხელმისაწვდომობა

868 ბავშვის უფლება განათლებაზე მოიცავს არა მარტო დაწყებით განათლებაზე ხელმისაწვდომობას, არამედ საშუალო განათლების სხვადასხვა ფორმებით სარგებლობის უფლებას. თუმცა, სახელმწიფოს ვალდებულება ამ შემთხვევაში არ გულისხმობს საყოველთაო უფასო ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფას, რამდენადაც ეს შესაძლებელია გასცდეს ცალკეული სახელმწიფოს ფინანსური შესაძლებლობების ფარგლებს. სახელმწიფოს აქვს ვალდებულების შესრულების ორი ალტერნატიული ინსტრუმენტი - უფასო განათლების შემოღება ან მიზნობრივი ფინანსური დახმარების გაწევა, რომელიც ხელმისაწვდომს გახდის საშუალო განათლებას.⁴⁸⁹

გ) უმაღლესი განათლების ხელმისაწვდომობა

869 ბავშვის უფლება განათლებაზე ასევე მოიცავს უმაღლესი განათლების საფეხურსაც. თუმცა სახელმწიფოს ვალდებულება ამ ნაწილში არის სუსტად ჩამოყალიბებული, რამდენადაც 28-ე მუხლში საუბარია სახელმწიფოს ვალდებულებაზე ყველა აუცილებელი საშუალების გამოყენებით უზრუნველყოს უმაღლესი განათლების ხელმისაწვდომობა ყველასათვის თითოეული უნარის შესატყვისად. ასეთი ზოგადი მიდგომა გამართლებულია იმით, რომ უმაღლესი განათლების ხელმისაწვდომობის უფლების ადრესატი არ არის ბავშვი და შესაბამისად ეს არ არის კონვენციის მოწესრიგების სფერო. მიუხედავად ამისა, შეიძლება ითქვას, რომ ნორმა ადგენს სახელმწიფოს ვალდებულებას შექმნას დამატებითი ინსტრუმენტები (გრანტი, სტიპენდია), რომელიც ხელმისაწვდომს გახდის უმაღლეს განათლებას.⁴⁹⁰

⁴⁸⁷ Cremer, H., Das Recht auf Bildung für Kinder ohne Papiere, გვ. 7.

⁴⁸⁸ Nowak, M., Economic, Social and Cultural Rights, გვ. 261.

⁴⁸⁹ იხ. Schmahl, S., Kinderrechtskonvention, Handkommentar, გვ. 334.

⁴⁹⁰ იხ. იქვე, გვ. 335.

დ) განათლების ხელმისაწვდომობის მხარდამჭერი ღონისძიებები

870

განათლების ხელმისაწვდომობის უფლების შინაარსში მნიშვნელოვანია სახელმწიფოს ვალდებულება, უზრუნველყონ განათლებისა და პროფესიული მომზადების სფეროში ინფორმაციისა და საინფორმაციო მასალების ხელმისაწვდომობა ყველა ბავშვისათვის. აგრეთვე, სახელმწიფოს ვალდებულება მიიღონ ზომები სკოლებში რეგულარული დასწრების ხელშესაწყობად და სკოლიდან განთესილ მოსწავლეთა რიცხვის შესამცირებლად, არის ადამიანის უფლებათა დაცვის სისტემისათვის უჩვეულო მიდგომა. თავისებურება არის ის, რომ აღნიშნული ღონისძიება არ უნდა იყოს რეპრესიული ხასიათის. სახელმწიფოს მხრიდან ვალდებულების შესრულება არ გულისხმობს სკოლის მიღმა დარჩენილთა მიმართ ადმინისტრაციული ღონისძიებების განხორციელებას, არამედ ინდივიდუალური შემთხვევების მიმართ პოზიტიური მხარდაჭერის ღონისძიებების განხორციელებას. სამართალდამრღვევის მიმართ იძულების ღონისძიების განხორციელება შესაძლებელია გამოყენებული იქნას როგორც *ultima ratio* თუ კი ადგილი აქვს სასწავლო პროცესში არასისტემურ მონაწილეობას, რომელიც გამოწვეულია ბავშვის ან მისი ოჯახის სიღარიბით, ენის ბარიერით, ადრეული ქორწინებით (ფეხმძიმობა) კონვენციის მიდგომაა მხარდაჭერის შესაბამისი ღონისძიების განხორციელება, რომელიც შესაძლებელს გახდის ბავშვის სკოლაში დაბრუნებას. ბავშვების და ოჯახის ინფორმირება არის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი, რომ ბავშვმა შეძლოს ისარგებლოს ამ უფლებით.⁴⁹¹

ე) ბავშვის ღირსების დაცვა სკოლაში

871

კონვენციის 28-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, რომელიც უნდა განიმარტოს მე-19 და 37-ე მუხლთან მჭიდრო კავშირში, ადგენს, რომ სასკოლო დისციპლინის დაცვის მეთოდები არ შეიძლება იყოს ბავშვის ადამიანური ღირსების შემლახველი. კონვენციის 28-ე მუხლი მისი მე-19 მუხლისგან განსხვავებით, მიემართება კონკრეტული ადრესატისკენ. ეს არის სკოლის და სხვა სასწავლო დაწესებულებების პერსონალი, რომლებიც ჩართულია სასწავლო პროცესში. ნორმა ბავშვს ასევე იცავს სხვა ბავშვების მხრიდან ძალადობისგან.⁴⁹²

სახელმწიფოს ვალდებულება განახორციელოს აუცილებელი ზომები, გულისხმობს როგორც პრევენციულ ისე რეპრესიულ ღონისძიებებს, რაც თავიდან აგვაცილებს ასეთ შემთხვევებს ან მოახდენს შესაბამის რეაგირებას.

872

⁴⁹¹ იხ. იქვე გვ. 335.

⁴⁹² იხ. იქვე, გვ. 336.

ვ) საერთაშორისო თანამშრომლობა

- 873 კონვენციის 28-ე მუხლის მე-3 პუნქტი აკონკრეტებს სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებას, რაც იძენს კოლექტიური ადამიანის უფლების, შესაბამისად, სოლიდარობის უფლების სახეს. ეს უფლება მიემართება განვითარებად სახელმწიფოებს, რაც იმავდროულად ქმნის განვითარებული სახელმწიფოების ვალდებულებას შექმნან შესაბამისი საკანონმდებლო და ადმინისტრაციული ინსტრუმენტები. აქვე უნდა ითქვას, რომ განვითარებად სახელმწიფოებს აქვთ ვალდებულება იზრუნონ იმაზე, რომ მოიპოვონ ასეთი მხარდაჭერა. ეს ვალდებულება გამომდინარეობს კონვენციის მე-4 მუხლიდან.⁴⁹³
- 874 კონვენციის 28-ე მუხლი არ ადგენს თანამშრომლობის სახეებს და მოცულობას. საუბარია სამეცნიერო-ტექნიკურ მიღწევებსა და სწავლების თანამედროვე მეთოდებზე ხელმისაწვდომობაზე, რაც არ შეიძლება მივიჩნიოთ ამომწურავ ჩამონათვალად. ასეთი მხარდაჭერა შეიძლება იყოს არა მარტო განათლების სფეროში პირდაპირი ზეგავლენის მქონე ღონისძება, არამედ ირიბი, მაგ., სახელმწიფოს გათავისუფლება საგარეო ვალებისგან, რამაც შესაძლებელია პოზიტიური გავლენა მოახდინოს ეროვნული განათლების სისტემის გაძლიერებაზე.⁴⁹⁴

15.5. განათლების უფლების მიზანი

- 875 ბავშვის უფლებათა კონვენციის 29-ე მუხლი ადასტურებს, რომ არა მარტო განათლების ხელმისაწვდომობას, არამედ მის შინაარსსა და მიზნებს აქვთ გადამწყვეტი მნიშვნელობა. ეს მჭიდროდ არის დაკავშირებული ბავშვის ღირსების და სხვა უფლებების რეალიზაციასთან. საკითხი ეხება სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებას, რომლის შესრულებასთან დაკავშირებით ის რეგულარულად წარადგენს ანაგრიშს.⁴⁹⁵
- 876 ბავშვის განათლება მიმართული უნდა იყოს ბავშვის პიროვნების, ნიჭის, გონებრივი და ფიზიკური უნარების სრული განვითარებისაკენ. ადამიანის პიროვნულ განვითარებაზე გავლენას ახდენს მისი ცხოვრების ყველა სფერო, კერძოდ, ფიზიკური, სულიერი, ფსიქიკური და სოციალური სფეროები. განათლების მიზანი უნდა იყოს თითოეული ადამიანის პიროვნული განვითარება საკუთარი ნიჭისა და უნარების

⁴⁹³ იხ. იქვე, გვ. 339.

⁴⁹⁴ იხ. იქვე, გვ. 340.

⁴⁹⁵ იხ. იქვე, გვ. 338.

შესაბამისად. ამასთან, სკოლას, პირველ რიგში, აქვს განათლების და ცოდნის გადაცემის და მხოლოდ ამის შემდეგ, აღზრდის (აქსესორული) ვალდებულება.⁴⁹⁶

877

განათლების ხელმისაწვდომობის მიზანია ბავშვისათვის ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების პატივისცემის გაღვივება, რაც მიიღწევა სასწავლო პროგრამებში ამ საკითხების შემოტანით. გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის წესდებაში განცხადებული პრინციპებისადმი პატივისცემა კი გულისხმობს მის მთავარ მიზანზე მითითებას, კერძოდ, საერთაშორისო მშვიდობის დამყარებას და შენარჩუნებაზე ზრუნვას.⁴⁹⁷

878

ბავშვის განათლების უფლების შემადგენელი ნაწილია ბავშვისათვის თავისი მშობლებისადმი და კულტურული თვითმყოფადობისათვის პატივისცემა. მშობლებთან დაკავშირებით ჩანაწერი არის პასუხი იმ წუხილზე, რომ მშობლების უფლებები ნაკლებად არის დაცული, რაც ბავშვებს აძლევს სტიმულს, რომ ნაკლებად ავლენდნენ მშობლების მიმართ პატივისცემას. ასევე, მასწავლებლების მხრიდანაც შესაძლებელია ჰქონდეს ადგილი მშობლების მიმართ თავშეკავებულ დამოკიდებულებას, განსაკუთრებით როდესაც მშობლებს არ აქვთ სათანადო განათლება ან არიან უმცირესობათა წარმომადგენელები. ბავშვის იდენტურობა მყარად არის დამოკიდებული მშობლებთან. ამდენად, განათლების სისტემა, რომელიც არ აღიარებს მშობლის როლს, ზიანს აყენებს ბავშვს საკუთარი თავის თვითშეფასებაში. მნიშვნელოვანია მშობლების აქტიური ჩართვა სკოლის მმართველ ორგანოებში.⁴⁹⁸

879

პატრიოტიზმის სწავლება სკოლებში არ არის უცხო ბევრი ქვეყნის სასკოლო განათლებისათვის. თანამედროვე რეალობაში შესაძლებელია ადგილი ჰქონდეს ორ ურთიერთსაპირისპირო პროცესს. ერთი მხრივ, ეს არ უნდა მოხდეს სხვა კულტურების და უმცირესობების ხარჯზე. მეორე მხრივ, ეროვნული ფასეულობებისადმი პატივისცემა მიიჩნევა ძველმოდურად და სამარცხვინოდ. კონვენციის ეს ნორმა გვიჩვენებს, რომ თავისი მშობლებისა და სამშობლოს სიყვარული არ არის ყავლგასული თემა და ის კვლავ საჭიროებს მხარდაჭერას, თუმცა ეს უნდა მოხდეს განსხვავებული ცივილიზაციებისადმი პატივისცემის გაღვივების პარალელურად. ინტერესთა შორის კონფლიქტის გადაჭრის გზაა სწავლების დაბალანსებული პროცესი, რომელიც შესაძლებელს გახდის განსხვავებულ შორის თანაარსებობას დიალოგისა და ურთიერთპატივისცემის გზით. ბავშვებს შეუძლიათ განსაკუთრებული

⁴⁹⁶ იხ. იქვე, გვ. 338.

⁴⁹⁷ იხ. *Hodgking, R., and Newell, P., Implementation Handbook for the convention on the rights of the child*, გვ. 442.

⁴⁹⁸ იხ. იქვე, გვ. 444.

როლი შეასრულონ ხიდის გადებამი ადამიანთა ჯგუფებს შორის, რომლებიც ისტორიულად ერთმანეთს დაშორდნენ.⁴⁹⁹

880

გარემოსადმი პატივისცემის სულისკვეთებით ბავშვის აღზრდა არის პასუხი გარემოს დაცვის პრობლემებზე და აქედან გამომწვეულ საფრთხეებზე, რომელიც შესაძლებელია დაიძლიოს შესაბამისი სასწავლო დისციპლინების ფარგლებში.⁵⁰⁰

15.6. განათლების მიზნები, როგორც განათლების უფლების შეზღუდვის ფარგლები

881

ბავშვის უფლებათა კოდექსით გარანტირებული ბავშვის უფლება განათლების მიღებაზე მაშინ არის დაცული, თუ კი უზრუნველყოფილია კოდექსის 36-ე მუხლით განსაზღვრული განათლების მიზნები. აღნიშნული მუხლი არ გვაძლევს ამომწურავ ჩამონათვალს, არამედ ის ეფუძნება კონვენციით განსაზღვრულ განათლების უფლების მიზნებს⁵⁰¹ და გამოჰყოფს ძირითად ასპექტებს:

882

ა) ბავშვის უფლებათა კოდექსი, ისევე როგორც კონვენცია, განათლების მიზნად განსაზღვრავს ბავშვის პიროვნების განვითარებას მისი ნიჭის, კრიტიკული აზროვნების და შესაძლებლობების სრულფასოვანი გამოვლენის ხელშეწყობის გზით, რაშიც განსაკუთრებულ როლს თამაშობს განათლების მხარდაჭერის პროგრამები სპორტის, კულტურის და მეცნიერების სფეროში სასწავლო, შემეცნებითი და გასართობი ღონისძიებების სახით.⁵⁰²

883

ბ) განათლების უფლების შინაარსის მნიშვნელოვანი ელემენტია ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების სწავლება სასკოლო და სკოლის მიღმა სასწავლო ღონისძიებების ფორმატში, რამაც ხელი უნდა შეუწყოს ბავშვებში ადამიანის უფლებებისა და ფუნდამენტური თავისუფლებების პატივისცემის გრძნობის და არაძალადობრივი კომუნიკაციის უნარების ჩამოყალიბებას და განვითარებას.⁵⁰³

884

გ) ბავშვის უფლებათა კოდექსი იზიარებს კონვენციის მიდგომას, რომლის თანახმადაც ბავშვის განათლების უფლების ფარგლებში მოიაზრება სამშობლოს, მშობლიური ენის, მშობლიური ქვეყნის ტრადიციული კულტურული ღირებულებების და განსხვავებული კულტურისა და ცივილიზაციების პატივისცემის გრძნობის

⁴⁹⁹ იხ. იქვე გვ. 447.

⁵⁰⁰ იქვე, გვ. 450.

⁵⁰¹ უფლების შინაარსი იხ. Schmahl, Kinderrechtskonvention, Handkommentar, გვ. 337.

⁵⁰² Detrick, Sh. L., Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, გვ. 510.

⁵⁰³ Brosius-Gersdorf, F., Die Verwaltung 45, (2012), 403.

განვითარება. კოდექსი საკუთარის მიმართ პატივისცემის გრძნობის განუყოფელ ნაწილად მიიჩნევს განსხვავებული სადმი პატივისცემას.⁵⁰⁴

დ) განათლების უფლების მნიშვნელოვანი ელემენტია ბავშვებში პასუხისმგებლობის გრძნობის განვითარება და მათი მომზადება დამოუკიდებელი ცხოვრებისათვის. ბავშვის პიროვნული განვითარება უნდა ეფუძნებოდეს ურთიერთგაგების, მშვიდობის და ტოლერანტობის პრინციპებს.⁵⁰⁵

885

ე) ბუნებრივი გარემოს და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ასუხისმგებლობის და პატივისცემის განვითარება, არის ასევე კონვენციის სულისკვეთების ასახვა ბავშვის უფლებათა კოდექსში.⁵⁰⁶

886

15.7. განათლების ხელმისაწვდომობის მხარდამჭერი სოციალური დახმარების მუნიციპალური პროგრამა

მუნიციპალიტეტებში ფუნქციონირებს სტუდენტთა დაფინანსების პროგრამები სოციალურად დაუცველი, მრავალშვილიანი ოჯახის წევრი და შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის მქონე.

ქ, თბილისის პროგრამის ფარგლებში ფინანსდებიან სოციალურად დაუცველი სტუდენტები: საქართველოს მოქალაქე, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული პირი, რომელიც კანონმდებლობით დადგენილი წესით ჩაირიცხა ბაკალავრიატის, მაგისტრატურის ან დოქტორანტურის აკადემიურ საფეხურზე, არის აქტიური სტატუსის მქონე სტუდენტი და რეგისტრირებულია სოციალური მომსახურების სააგენტოს „სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში“ და მინიჭებული სარეიტინგო ქულა ტოლია ან ნაკლებია 150 000-ზე და „სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიანი ბაზიდან“ ამონაწერში ოჯახის საცხოვრებელი ადგილის მისამართად მითითებულია ქალაქი თბილისი.

887

მრავალშვილიანი ოჯახის წევრი სტუდენტები: საქართველოს მოქალაქე, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული პირი, რომელიც კანონმდებლობით დადგენილი წესით ჩაირიცხა ბაკალავრიატის, მაგისტრატურის ან დოქტორანტურის აკადემიურ საფეხურზე, არის აქტიური სტატუსის მქონე სტუდენტი

888

⁵⁰⁴ Schmahl, S., Kinderrechtskonvention, Handkommentar, 338.

⁵⁰⁵ იქვე, 338.

⁵⁰⁶ Detrick, Sh. L., , Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child გვ. 516.

და კანონმდებლობით დადგენილი წესით არის მრავალშვილიანი ოჯახის წევრი (ოთხი და მეტი შვილი).

889 **შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის მქონე სტუდენტები:** საქართველოს მოქალაქე, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული პირი, რომელიც კანონმდებლობით დადგენილი წესით ჩაირიცხა ბაკალავრიატის, მაგისტრატურის ან დოქტორანტურის აკადემიურ საფეხურზე, არის აქტიური სტატუსის მქონე სტუდენტი და კანონმდებლობის შესაბამისად მინიჭებული აქვს ზომიერად, მნიშვნელოვნად ან მკვეთრად გამოსატული შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსი.

890 დაფინანსების ოდენობა სემესტრულად შეადგენს არაუმეტეს 1 125 ლარს და დამოკიდებულია სტუდენტის მიერ წინა სემესტრში მიღებული აკადემიური მოსწრების საშუალო არითმეტიკულ ქულაზე:

891 **90-ზე მეტი - 100 ქულის ჩათვლით** - სემესტრული თანხის არაუმეტეს 100% (1125 ლარი) სტუდენტებისთვის, რომელთა სარეიტინგო ქულა „სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში“ არის 150 000-ის ტოლი ან ნაკლები, მრავალშვილიანი ოჯახის წევრი სტუდენტებისთვის და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე სტუდენტებისთვის;

892 **70-ზე მეტი - 90 ქულის ჩათვლით** - სემესტრული თანხის არაუმეტეს 100%, (1125 ლარი) სტუდენტებისთვის, რომელთა სარეიტინგო ქულა „სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში“ არ აღემატება 70 000-ს და მნიშვნელოვნად ან მკვეთრად გამოსატული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე სტუდენტებისთვის, ხოლო სემესტრული თანხის არაუმეტეს 70% (787.5 ლარი) სტუდენტებისთვის, რომელთა სარეიტინგო ქულა „სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში“ არის 70 000-ზე მეტი და 150 000-ის ტოლი ან ნაკლები, მრავალშვილიანი ოჯახის წევრი სტუდენტებისთვის და ზომიერად გამოსატული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე სტუდენტებისათვის;

893 **ტოლია ან ნაკლებია 70 ქულაზე** - სემესტრული თანხის არაუმეტეს 70% (787.5 ლარი) მკვეთრად ან მნიშვნელოვნად გამოსატული შეზღუდული შესაძლებლობის სტუდენტებისათვის, ხოლო სემესტრული თანხის არაუმეტეს 50% (562.5 ლარი) სტუდენტებისთვის, რომელთა სარეიტინგო ქულა „სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში“ ტოლია ან ნაკლებია 150 000-ის, მრავალშვილიანი ოჯახის წევრი სტუდენტებისთვის და ზომიერად გამოსატული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე სტუდენტებისათვის.

16. თავი ბავშვის და ოჯახის სოციალური დაცვა

16.1. ბავშვის სოციალური დაცვა

16.1.1. შესავალი

ბოლო 20 წლის განმავლობაში მუდმივი ეკონომიკური ზრდის მიუხედავად, საქართველოში სიღარიბე კვლავ რჩება ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევად. ოფიციალური სტატისტიკის თანახმად, 2018 წელს მოსახლეობის 20.1% აბსოლუტურ სიღარიბეში ცხოვრობდა (მონაცემები მოცემულია ქვეყნის მიერ აბსოლუტური სიღარიბის ზღვრად დადგენილ ნორმასთან მიმართებით). სიღარიბის დონე ბევრად მაღალი იყო ბავშვებს შორის (25.5%), ვიდრე სამუშაო ასაკის მოსახლეობაში (19.5%) და ასაკოვან ადამიანებში (14.4%). სიღარიბის გავრცელება ასევე უფრო მაღალია სოფლად (23.1%), ვიდრე ქალაქში (18%). სურათი იგივეა უკიდურესი სიღარიბის შემთხვევაშიც (დღეში 1.25 აშშ დოლარის საზომით): გაეროს ბავშვთა ფონდის მიერ ჩატარებული ბავშვთა სიღარიბის ბოლო ანგარიშის თანახმად, ბავშვებში უკიდურესი სიღარიბის რისკი 6.8%-ია, გაეროს ბავშვთა ფონდის ბავშვთა სიღარიბის კვლევები ასევე გვაჩვენებს, რომ მოწყვლადი ოჯახების გარკვეულ ტიპებს, როგორცაა ოჯახები, სადაც არავინ არის დასაქმებული, მარტოხელა მშობლიანი ოჯახები და ოჯახები საში ან მეტი ბავშვით, სიღარიბე უფრო მეტად ემუქრებათ, ვიდრე სხვა ტიპის ოჯახებს. ბავშვთა სიღარიბე არ არის კონცენტრირებული არც გეოგრაფიულად, და არც რომელიმე მოწყვლად ჯგუფში (მათ შორის, არც იმ ჯგუფებში, სადაც ბუნებრივი კატასტროფების მეტი რისკია).⁵⁰⁷

894

როგორც აღინიშნა, საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“ აწესრიგებს საქართველოს ტერიტორიაზე სოციალური დახმარების მიღებასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს, განსაზღვრავს სოციალური დახმარების სფეროში უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოებს, ადგენს სოციალური დახმარების სახეებსა და მისი დანიშვნის ძირითად პრინციპებს. ბავშვის უფლებათა კოდექსის (შემდგომში - კოდექსი) მე-2 მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, კოდექსი არ აუქმებს ბავშვის უფლებებთან დაკავშირებით მოქმედ სხვა საკანონმდებლო რეგულაციებს, არამედ განამტკიცებს მათ. კოდექსით დადგენილი ბავშვის სოციალური დაცვის უფლებაზე დაფუძნებული მხარდაჭერის სისტემა ემსახურება ქვეყანაში არსებული სოციალური დაცვის სისტემის სრულყოფას, რომელიც ბავშვს უქმნის

895

⁵⁰⁷ იხ. საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის მზაობის შეფასება, გაეროს ბავშვთა ფონდი მაისი, 2020.

შესაძლებლობას, ისარგებლოს სოციალური დაცვითა და მომსახურებით მისი და მასზე უზრუნველი პირების მდგომარეობის, ასაკის, ინდივიდუალური შესაძლებლობებისა და საჭიროებების შესაბამისად.

896 ბავშვის მხარდაჭერა სოციალური დაცვის უფლების ფარგლებში, კოდექსის თანახმად, გულისხმობს ბავშვის მიზნობრივი სოციალური დახმარების მოდელს, სადაც დახმარების ოდენობა, სახე და ხანგრძლივობა განისაზღვრება ბავშვისა და მისი ოჯახის ინდივიდუალური საჭიროებებისა და გარემოებების შეფასების საფუძველზე. სოციალური დაცვის სფეროში გაწეული მიზნობრივი სოციალური დახმარება არ უნდა იყოს ერთჯერადი და ფრაგმენტული, არამედ მას უნდა ჰქონდეს განგრძობადი ხასიათი (საჭიროების გათვალისწინებით) და კომპლექსურად უნდა მოიცავდეს ბავშვის განათლების, ჯანდაცვის, რეაბილიტაციის, სოციალური ინტეგრაციის და სხვა ინდივიდუალური საჭიროებების მდგრად უზრუნველყოფას.⁵⁰⁸

897 ბავშვის უფლება სოციალურ დაცვაზე მოიცავს სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებებს, რაც გულისხმობს:

898 ა) სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს ბავშვის სოციალური დაცვის პოლიტიკის, ერთიანი სახელმწიფო სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავება. აღნიშნული დოკუმენტები უნდა ეფუძნებოდეს კოდექსით, საქართველოს კონსტიტუციით, კონვენციით და სხვა სერთაშორისო ხელშეკრულებებით დადგენილ სტანდარტებს. ბავშვის სოციალური დაცვის პოლიტიკა არის ქვეყნის სოციალური დაცვის პოლიტიკის შემადგენელი ნაწილი და ყალიბდება ქვეყანაში არსებული სოციალური და ეკონომიკური ფაქტორების გათვალისწინებით. ბავშვის სოციალური დაცვის პოლიტიკა, პირველ რიგში, ყალიბდება კანონმდებლების პროცესში. საქართველოს პარლამენტი განსაზღვრავს ბავშვის უფლებათა დაცვის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის შექმნის და განვითარების გზით. ბავშვის სოციალური უფლებების სათანადო რეალიზება შეუძლებელია სახელმწიფოს მიერ წინასწარ დადგენილი თანმიმდევრული ღონისძიებების გარეშე. სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმების შემუშავება ემსახურება პოლიტიკის დოკუმენტში დადგენილი მიზნების სისრულეში მოყვანას. საქართველოს მთავრობა უზრუნველყოფს ბავშვის უფლებათა აღიარების, აღსრულების და დაცვის სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელებას შესაბამისი სამოქმედო გეგმის შემუშავებისა და განხორციელების გზით.

899

⁵⁰⁸ ბავშვის უფლებათა კოდექსის 46-ე მუხლი.

ბ) გაეროს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენცია (UNCRPD) სახელმწიფოს სოციალური დაცვის ვალდებულებას უკავშირებს სოციალურ თანადგომას და მხარდაჭერას, რომელიც მიმართული უნდა იყოს მიმღებთა ცხოვრების ხარისხის გაუმჯობესებისა და სოციალური უსაფრთხოებისაკენ. იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოში მოქმედი სოციალური დაცვის პოლიტიკა ვერ უზრუნველყოფდა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალურ უსაფრთხოებასა და სიღარიბის პრევენციას, კოდექსმა განსაზღვრა სახელმწიფოს ვალდებულება განახორციელოს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვის დამალვისგან, მიტოვებისგან, უგულვებლყოფისა და სეგრეგაციისგან დასაცავად აუცილებელი ყველა ადმინისტრაციული, სოციალური და საგანმანათლებლო ღონისძიება⁵⁰⁹.

გ) სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულებიდან გამომდინარე, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო ბავშვის სოციალური დაცვის პროგრამებს შეიმუშავებს ერთიანი სახელმწიფო სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის მიხედვით და ახორციელებს საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებთან უწყებათაშორისი და მუნიციპალიტეტის ორგანოებთან თანამშრომლობით.

900

მუნიციპალიტეტი ბავშვის სოციალური დაცვის პროგრამებს შეიმუშავებს ერთიანი სახელმწიფო სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის მიხედვით, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ მე-17 მუხლით დადგენილი წესისა და პირობების შესაბამისად დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში.⁵¹⁰

901

არასამთავრობო ორგანიზაცია ბავშვის სოციალური დაცვის ღონისძიებებს ახორციელებს სახელმწიფო პროგრამების ფარგლებში საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროსთან დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე ან/და საკუთარი ინიციატივითა და ფინანსური რესურსებით, სახელმწიფოს მიერ დადგენილი მომსახურების სტანდარტების შესაბამისად.⁵¹¹

902

⁵⁰⁹ იქვე, კოდექსის 46-ე მუხლის მე-3 ნაწილი.

⁵¹⁰ იქვე, კოდექსის 46-ე მუხლის მე-8 ნაწილი.

⁵¹¹ იქვე, კოდექსის 46-ე მუხლის მე-9 ნაწილი.

16.1. 2. უფლების შინაარსი

- 903 ბავშვის უფლებათა კოდექსის მე-12 მუხლის მე-2 ნაწილი ადგენს ბავშვის უფლებას ისარგებლოს სოციალური დაცვითა და მხარდაჭერით მისი და მასზე მზრუნველი პირების ინდივიდუალური საჭიროებებისა და მდგომარეობის შესაბამისად. კოდექსის მე-7 თავი⁵¹² ადგენს ბავშვის აღნიშნული უფლების უზრუნველყოფის ძირითად სამართლებრივ საფუძვლებს.
- 904 ბავშვის უფლება სოციალურ დაცვაზე არის ბავშვის კეთილდღეობის მიღწევის აუცილებელი წინაპირობა. კონვენციის 26-ე მუხლით გარანტირებული ეს უფლება მჭიდრო კავშირშია 27-ე მუხლთან, რომელიც ადგენს ბავშვის უფლებას უზრუნველყოფილი იყოს ცხოვრების სათანადო დონით, რაც ვერ მიიღწევა სოციალურ უფლებაზე დაფუძნებული მხარდაჭერის სისტემის გარეშე.
- 905 კონვენციის 26-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, მონაწილე სახელმწიფოები იღებენ აუცილებელ ზომებს თავიანთი ეროვნული კანონმდებლობის შესაბამისად, ბავშვის ამ უფლების სრული განხორციელებისათვის. ნორმის ეს ფორმულირება ასახავს უფლების პროგრესიულ ბუნებას, რაც ნიშნავს იმას, რომ სახეზეა არა უშუალო სუბიექტური უფლება, არამედ სახელმწიფოს ვალდებულების განმსაზღვრელი ნორმა, რომელიც კონვენციის მე-4 მუხლის მე-2 პარაგრაფთან შესაბამისობაში უნდა აღსრულდეს. დათქმა ეროვნულ კანონმდებლობაზე ადგენს ეროვნული სახელმწიფოების დისკრეციას საკუთარი შესაძლებლობების ფარგლებში უზრუნველყონ უფლების დაცვის სისტემის შექმნა მისი პროგრესულად მზარდი რესურსების გათვალისწინებით.⁵¹³
- 906 უფლების შინაარსის თავისებურება მდგომარეობს იმაში, რომ ნორმით გარანტირებული შეღავათები ბავშვს ეძლევა აუცილებლობისამებრ, რაც მისი მშობლების ან მის რჩენაზე პასუხისმგებელი სხვა პირების შესაძლებლობებზე არის დამოკიდებული. ამდენად, ეს არის არაპირდაპირი უფლება, რომლითაც სარგებლობენ ბავშვზე ზრუნვის უფლების მქონე პირები.⁵¹⁴
- 907 ნორმის მეორე თავისებურება არის ის, რომ ნორმით გარანტირებული უფლებით სარგებლობა დამოკიდებულია ეროვნული კანონმდებლობით გათვალისწინებულ

⁵¹² იქვე კოდექსის 46-ე-52-ე მუხლები.

⁵¹³ იხ. *Hodgking, R and Newell, P.*, Implementation Handbook for the convention on the rights of the child, გვ. 385, აგრეთვე *Schmahl, S.*, Kinderrechtskonvention, Handkommentar, გვ. 320.

⁵¹⁴ იხ. *Detrick, Sh. L.*, Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, გვ.447.

შესაძლებლობებზე და დამოუკიდებლად არ იძლევა უფლების დაცვის შესაძლებლობას.⁵¹⁵

16.2. ბავშვის უფლება ოჯახზე

16.2.1. უფლების შინაარსი

ბავშვის უფლება ოჯახზე გულისხმობს მის უფლებას ცხოვრობდეს და იზრდებოდეს ოჯახში, სადაც შექმნილია პირობები მისი ჰარმონიული აღზრდა-განვითარებისა და კეთილდღეობისთვის. უფლების შინაარსი მოცემულია ბავშვის უფლებათა კოდექსის მე-9 მუხლში, ხოლო კოდექსის მე-2 წიგნის მე-3 თავის 24-ე - 28-ე მუხლები ადგენს აღნიშნულ უფლებაზე დაფუძნებულ მხარდაჭერის სისტემის სამართლებრივ საფუძვლებს. 908

საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 1197-ე მუხლის თანახმად, ბავშვს აქვს უფლება ცხოვრობდეს და იზრდებოდეს ოჯახში, ხოლო 1198-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, მშობლები უფლებამოსილი და ვალდებული არიან, აღზარდონ თავიანთი შვილები, იზრუნონ მათი ფიზიკური, გონებრივი, სულიერი და სოციალური განვითარებისათვის, აღზარდონ ისინი საზოგადოების ღირსეულ წევრებად, მათი ინტერესების უპირატესი გათვალისწინებით. იდენტურია კოდექსის 25-ე მუხლის შინაარსი, რომლის თანახმად, მშობლები ვალდებული არიან აღზარდონ თავიანთი ბავშვი. ბავშვზე ზრუნვის ვალდებულება ვრცელდება ორივე მშობელზე თანაბრად. აღნიშნული პასუხისმგებლობის სფერო ასევე სცდება „მშობლის“ ტერმინის ფარგლებს და მისი შინაარსი ვრცელდება ბავშვის აღზრდაზე პასუხისმგებელ სხვა პირებზე. 909

მშობლის უფლება ბავშვის აღზრდაზე გამომდინარეობს ბავშვის უფლებიდან ცხოვრობდეს და იზრდებოდეს ოჯახში. მშობლის ეს უფლება მოიცავს როგორც ბავშვის ფიზიკურ, გონებრივ, სულიერ და სოციალურ განვითარებაზე ზრუნვას (25-ე მუხლის პირველი ნაწილი), ისე მისი ქონების მართვას ბავშვის საუკეთესო ინტერესების შესაბამისად (24-ე მუხლის მე-4 ნაწილი). 910

ბავშვის უფლებათა კოდექსის 25-ე მუხლით აღიარებული მშობლის ან სხვა პასუხისმგებელი პირის მოვალეობები ბავშვის აღზრდის სფეროში მოიცავს ისეთ საკითხებს, რაც გვაძლევს ბავშვის ვალდებულებების შინაარსს. ბავშვის როგორც ზრუნვის ობიექტის და იმავდროულად, სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილე 911

⁵¹⁵ იხ. *Schmahl, S., Kinderrechtskonvention, Handkommentar* გვ. 320.

სუბიექტის აღიარება ითხოვს, რომ ის დავინახოთ, როგორც უფლებებისა და მოვალეობების მატარებელი სუბიექტი. ბავშვის უფლებები არ არსებობს ვალდებულებების გარეშე. ბავშვს თავისი ასაკისა და განვითარების შესაბამისი ვალდებულებები გააჩნია. მართალია, კოდექსი ცალკე მუხლში არ საუბრობს ბავშვის ვალდებულებებზე, თუმცა მშობლის და ბავშვის აღზრდაზე პასუხისმგებელი სხვა პირების ვალდებულებად განსაზღვრავს იმას, რომ ბავშვი აღზარდონ ისე, რომ ის მისი ასაკისა და შესაძლებლობების შესაბამისად აცნობიერებდეს მის ვალდებულებას საკუთარი უფლებებისა და თავისუფლებების რეალიზებისას, პატივი სცეს სხვათა უფლებებსა და თავისუფლებებს, პატივისცემით მოეპყრას თავის მშობლებს და ოჯახის სხვა წევრებს, მეურვეებს, მინდობით აღმზრდელებს და აღზრდაზე პასუხისმგებელ სხვა პირებს, პატივი სცეს სახელმწიფოს, მის სიმბოლოებს და დაიცვას კანონმდებლობა, აცნობიერებდეს მის მოვალეობას, რომ გაუფრთხილდეს და დაიცვას ბუნებრივი გარემო.

912 მშობლის ან ბავშვის აღზრდაზე პასუხისმგებელი სხვა პირის მოვალეობები ბავშვის აღზრდის სფეროში მოიცავს მათ უფლებას განსაზღვროს ბავშვის დღის წესრიგი, რომელიც ადგენს ბავშვის სასწავლო და სხვა პროცესში მონაწილეობის და თავისუფალი დროის გამოყენების თანმიმდევრობას, აგრეთვე, გამოიყენონ ბავშვის აღმზრდელობითი ღონისძიებები. მშობლის ამ უფლების ფარგლებს ქმნის ბავშვის საუკეთესო ინტერესები, რაც გულისხმობს იმას, რომ მშობელი ბავშვის დღის წესრიგს ადგენს ბავშვის მონაწილეობით და მისი კეთილდღეობის ინტერესებიდან გამომდინარე, ხოლო აღმზრდელობითი ღონისძიებების სახით დაუშვებელია ბავშვის ფიზიკური დასჯა.⁵¹⁶

913 მშობელი ან ბავშვის აღზრდაზე პასუხისმგებელი სხვა პირი არ თავისუფლდება ვალდებულებებისგან იმ შემთხვევაში, როდესაც სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულებიდან გამომდინარე, ოჯახის მხარდაჭერის პროგრამების ფარგლებში მესამე პირების მხრიდან ხორციელდება კოდექსით განსაზღვრული მხარდაჭერის ღონისძიებები, ის ვალდებულია, ასეთი ღონისძიების განმანორციელებელი პირის მოთხოვნის საფუძველზე, საკუთარი შესაძლებლობების ფარგლებში აქტიური მონაწილეობა მიიღოს მასში.⁵¹⁷

⁵¹⁶ იხ. ბავშვის უფლებათა კოდექსის 25-ე მუხლის მე-3-მე-5 ნაწილები.

⁵¹⁷ იხ. იქვე, კოდექსის 25-ე მუხლის მე-6 ნაწილი.

16.2.2 უფლების საერთაშორისო სამართლებრივი ასპექტი

ბავშვის უფლებათა კონვენციის მე-5 მუხლი ადგენს ოჯახის ან ბავშვზე კანონით 914
 პასუხისმგებელი სხვა პირების ვალდებულებას სათანადოდ ხელმძღვანელობდნენ
 ბავშვს კონვენციით აღიარებულ უფლებათა განხორციელებაში. აღნიშნული
 გულისხმობს ბავშვის კონვენციით გარანტირებულ ყველა უფლებას, თუმცა,
 სახელმწიფოს ვალდებულება პატივი სცეს მშობელთა და, შესაბამის შემთხვევაში,
 მეურვეთა უფლებებსა და მოვალეობებს უხელმძღვანელონ ბავშვს აზრის, სინდისისა
 და რელიგიური რწმენის თავისუფლებით სარგებლობაში, მოწესრიგებულია
 კონვენციის მე-14 მუხლით.

ბავშვის აღზრდის სფეროში მშობლის უპირატესი მდგომარეობის აღიარება არის 915
 კონვენციის ძირითადი მიდგომა. მისი პრეამბულა საუბრობს ოჯახზე, როგორც
 საზოგადოების ძირითად უჯრედზე და მისი წევრების, განსაკუთრებით კი ბავშვების,
 ზრდისა და კეთილდღეობის ბუნებრივ გარემოზე, რომელიც აუცილებლად უნდა იყოს
 დაცული და მას აუცილებლად უნდა გაეწიოს თანადგომა, რათა მან თავის თავზე
 სრულად აიღოს საზოგადოებრივი ვალდებულებანი. ამდენად, ბავშვზე
 პასუხისმგებლობა, პირველ რიგში, ეკისრება ოჯახს, განსაკუთრებით, მშობლებს.
 აღნიშნული სისტემა უარს ამბობს სახელმწიფოს უპირატეს ვალდებულებაზე
 დაფუძნებულ ბავშვზე ზრუნვის სისტემაზე. კონვენციის მე-3 მუხლის მეორე ნაწილი,
 სადაც საუბარია სახელმწიფოს ვალდებულებაზე, უნდა განიმარტოს ასეთივე
 ინტერპრეტაციით.⁵¹⁸

ბავშვის უფლებათა კონვენციის მე-5 მუხლი ეფუძნება მიდგომას, რომ ბავშვი 916
 საკუთარი უფლებებით სარგებლობისას ექვემდებარება შეზღუდვებს, რაც
 გამომდინარეობს მის აღზრდაზე პასუხისმგებელი პირების ვალდებულებიდან,
 სათანადოდ ხელმძღვანელობდნენ ბავშვს კონვენციით აღიარებული უფლებების
 განხორციელებაში. კონვენცია ბავშვს არ განიხილავს მშობლის ვალდებულებიდან
 იზოლირებულად (იხ აგრეთვე კონვენციის მე-18 მუხლი). ბავშვის და მშობლების
 უფლებები და ვალდებულებები არ არის ერთმანეთთან კონკურენციაში, არამედ, ის
 დანახულია როგორც ურთიერთშემავსებელი კომპონენტები⁵¹⁹. ოჯახი დაცული უნდა
 იქნას სახელმწიფოს მხრიდან ჩარევებისგან, თუმცა მას არ უნდა ჰქონდეს ბავშვზე
 ზედამხედველობის შეუზღუდავი უფლება. ეს გამომდინარეობს ნორმის იმ
 ელემენტიდან, რომელიც საუბრობს მშობლების და ბავშვის აღზრდაზე

⁵¹⁸ იხ. კომენტარი წიგნში: *Schmahl, S., Kinderrechtskonvention, Handkommentar*, გვ. 118., აგრეთვე *Hodgking, R., and Newell, P., Implementation Handbook for the convention on the rights of the child*, გვ. 35.

⁵¹⁹ იხ. *Baer, I., Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes*, NJW 1993, გვ. 2209-2211.

პასუხისმგებელი სხვა პირების ვალდებულებაზე „სათანადოდ“ ხელმძღვანელობდნენ ბავშვს. ეს ქმნის მშობლის უფლებაში თანაზომიერების პრინციპის დაცვის ობიექტურ ელემენტს⁵²⁰. მშობლის მხრიდან ეს ვალდებულება უნდა შესრულდეს ბავშვის უნარების განვითარების გათვალისწინებით, რაც გულისხმობს იმას, რომ მშობლებმა უნდა გაითვალისწინონ ბავშვის განვითარების დონე და მოსაზრებები, შესაბამისად, ბავშვის ასაკის ზრდის პროპორციულად უნდა შემცირდეს მშობლის ჩარევის ხარისხი⁵²¹. მშობლის უფლება არის ერთადერთი უფლება, რომელიც უშვებს მესამე პირების ჩარევას სხვისი უფლებების შინაარსის ფორმირებაში და ეს ემსახურება ბავშვის განვითარებას იმ დონემდე, რომ ასეთი ჩარევა მუდმივად არ იყოს საჭირო⁵²².

917 ბავშვის უფლებათა კონვენციის მე-5 მუხლში მოცემული მხარდაჭერის ფუნქცია მოიცავს სახელმწიფოს ვალდებულებას სამოქალაქო საზოგადოებასთან, ოჯახთან და ბავშვებთან თანამშრომლობით შეიმუშავოს ბავშვისა და ოჯახის დაცვის ეროვნული პოლიტიკა, რომელიც ოჯახის მხარდაჭერასა და გაძლერებაზე იქნება მიმართული. სახელმწიფოს ეს ვალდებულება გულისხმობს შესაბამისი მხარდაჭერის პროგრამების შექმნას და განხორციელებას.⁵²³

918 ბავშვის უფლება მშობლების მიერ აღზრდაზე, გვხვდება არაერთ საერთაშორისო სამართლებრივ დოკუმენტში. საერთაშორისო აქტებშიც ოჯახი განიხილება, როგორც საზოგადოების ძირითად უჯრედი, რომელსაც აქვს საზოგადოებისა და სახელმწიფოს მხრიდან მხარდაჭერის მოთხოვნის უფლება.⁵²⁴

919 იმის გათვალისწინებით, რომ ოჯახური თანაცხოვრება განსხვავებული კულტურული ფორმებით ვლინდება, ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო სამართლის აქტებში არ გვხვდება ოჯახის დეფინიცია. ადამიანის უფლებათა დამცავი ორგანიზაციების მხრიდან ადგილი აქვს ოჯახის ფართო განმარტებას, რაც მოიცავს არა მარტო ბიოლოგიურ ოჯახს, არამედ ე.წ. *de-facto* ოჯახებს. მასში მოიაზრება, როგორც მშობლებთან, ისე ნათესაურ გარემოში (ბებია და ბაბუა, ბიძა და ა.შ.), ისე მინდობით აღზრდის შემთხვევა, რომელსაც აქვს განგრძობადი ხასიათი და აყალიბებს ბავშვსა და აღზრდელს შორის მყარ პიროვნულ ურთიერთობას. ეს უკანასკნელი არის მნიშვნელოვანი ელემენტი, რომელიც გამორიცხავს ბიოლოგიური

⁵²⁰ იხ. *Schmahl, S.*, Kinderrechtskonvention, Handkommentar, გვ. 118.

⁵²¹ იხ. CRC, General Comments No 20 CRC/c/GC/20, 2016, აბზ. 18.

⁵²² იხ. *Klein, O.*, Fremdnützige Freiheitsgrundrechte, Analyse eines vermeintlich besonderen Grundrechts Typus, გვ. 71.

⁵²³ იხ. CRC რეკომენდაციები, CRC/C/153, აბზ. 645.

⁵²⁴ იხ. *Schmahl, S.*, Kinderrechtskonvention, Handkommentar, სქოლიო მე-19 და მე-20.

მამის ავტობიოგრაფიულ მოქცევას ოჯახის დეფინიციის ქვეშ, თუ არ დგინდება აღნიშნული უშუალო კონტაქტი ბავშვთან⁵²⁵.

16.2.3. უფლებიდან გამომდინარე სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულების შინაარსი

ბავშვის უფლებათა კოდექსით აღიარებული ბავშვის ოჯახში ცხოვრების უფლების ობიექტური განზომილება გულისხმობს სახელმწიფოს ვალდებულებას ბავშვის მიტოვების ან ოჯახიდან განცალკევების პრევენციის მიზნით განახორციელოს სათანადო ზომები, რაც უზრუნველყოფს ყოველი ბავშვის თანაბარ ხელმისაწვდომობას ადეკვატურ საცხოვრებელ პირობებზე, ჯანდაცვის და სოციალურ სერვისებზე, ინკლუზიურ განათლებაზე, უთანასწორო მოპყრობისა და ძალადობისგან დაცვის ეფექტურ მექანიზმებზე და ყველა სხვა უფლების დაცვის გარანტიებზე.⁵²⁶

კოდექსით გათვალისწინებული ეს ვალდებულება გულისხმობს შესაბამისი პროგრამების შექმნას კანონით დადგენილი სტანდარტების შესაბამისად.

ბავშვის ოჯახში მხარდაჭერის პროგრამებს შეიმუშავენ და ახორციელებს საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, ხოლო მუნიციპალიტეტები ბავშვის ოჯახში მხარდაჭერის პროგრამებს შეიმუშავენ და ახორციელებენ აღნიშნული სამინისტროს მიერ საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ მე-17 მუხლით დადგენილი წესის და პირობების დაცვით დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში. არასამთავრობო ორგანიზაციები ბავშვის ოჯახში მხარდაჭერის ღონისძიებებს ახორციელებენ სახელმწიფო პროგრამების ფარგლებში საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, შესაბამის სახელმწიფო ორგანოსთან დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე ან საკუთარი ინიციატივით და ფინანსური რესურსებით სახელმწიფოს მიერ დადგენილი მომსახურების სტანდარტების შესაბამისად.⁵²⁷

ბავშვის აღზრდის განმახორციელებელი პირების მხარდაჭერის სახელმწიფო/მუნიციპალური პროგრამები შეიძლება მოიცავდეს როგორც მატერიალურ, ისე არამატერიალური დახმარების ღონისძიებებს. აღნიშნული პროგრამების საფუძველზე განხორციელებული მხარდაჭერის ღონისძიების შინაარსი, მოცულობა და მიწოდების

⁵²⁵ იხ. ევროპის ადამიანის უფლებათა სასამართლოს გადაწყვეტილება 1.6.2004 – 45582/99.

⁵²⁶ ბავშვის უფლებათა კოდექსის 27-ე მუხლის პირველი ნაწილი.

⁵²⁷ იქვე, კოდექსის 28-ე მუხლის მე-6-მე-8 ნაწილები.

ხანგრძლივობა განისაზღვრება ბავშვისა და მის აღზრდაზე პასუხისმგებელი პირების ინდივიდუალური საჭიროებებისა და ფაქტობრივი გარემოებების მიხედვით.⁵²⁸

924

ბავშვის ოჯახში ცხოვრების და აღზრდის უფლების მხარდამჭერი პრევენციული პროგრამების მუნიციპალიტეტებზე დელეგირების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას მნიშვნელოვანია, რომ ის იყოს ინტეგრირებული შესაბამისი მუნიციპალიტეტის საჭიროებების გათვალისწინებით და ახდენდეს ოჯახების ჩართვას ბავშვის საუკეთესო ინტერესების უპირატესი გათვალისწინებით. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვის და მისი ოჯახის მხარდაჭერის დროს განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს ბავშვის უწყვეტ და ეფექტურ წვდომას განათლებაზე, ჯანდაცვის და რეაბილიტაციის სერვისებზე, პროფესიულ განათლებაზე, რათა საბოლოო ჯამში ხელი შეუწყოს ბავშვის სრულყოფილ ინდივიდუალურ განვითარებას და სოციალურ ინკლუზიას. აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში ბავშვის ოჯახში მხარდაჭერის განხორციელებისას სოციალურმა მუშაკმა განსაკუთრებული ყურადღება უნდა გაამახვილოს სოციალური საფრთხის წინაშე მყოფ ბავშვებზე.

925

ოჯახის მხარდაჭერის პროგრამის მთავარი მახასიათებელია არის ის, რომ არ არის ერთჯერადი სახის და ითვალისწინებს ბავშვის და მისი ოჯახის ინდივიდუალურ საჭიროებებს.⁵²⁹ სოციალური მუშაკის მიერ პროგრამაში ოჯახის/ბავშვის ჩართვის შესახებ გადაწყვეტილება მიიღება ინტერდისციპლინური განხილვის საფუძველზე. აღნიშნული გადაწყვეტილების საფუძველზე დგება ბავშვის და ოჯახის მხარდაჭერის გეგმა, რომლის შედგენაში მონაწილეობა უნდა მიიღონ ბავშვმა და მისი აღზრდის უფლების მქონე პირებმა.⁵³⁰

926

როგორც ოჯახის მხარდაჭერის პროგრამების შემუშავების ისე მისი განხორციელების ეტაპზე განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა ბავშვთა უფლებებს, ადრეული განვითარების, მოზარდობიდან ზრდასრულობაში გადასვლის კომპლექსური გამოწვევების დაძლევის და პოზიტიური სოციალური ინკლუზიის ხელშეწყობას.⁵³¹

927

ბავშვის და ოჯახის სოციალური მუშაკის მიერ შემუშავებული ოჯახის მხარდაჭერის გეგმის შინაარსი, ფორმა და ხანგრძლივობა განისაზღვრება ინდივიდუალურად, ბავშვის საუკეთესო ინტერესების და მისი ოჯახის მდგომარეობის შეფასების საფუძველზე და შეიძლება მოიცავდეს ერთ ან რამდენიმე სხვადასხვა ღონისძიებას, მათ შორის⁵³²:

⁵²⁸ ბავშვის უფლებათა კოდექსის 28-ე მუხლის პირველი ნაწილი.

⁵²⁹ იქვე, კოდექსის 28-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.

⁵³⁰ იქვე, კოდექსის 28-ე მუხლის მე-3 ნაწილი.

⁵³¹ იქვე, კოდექსის 28-ე მუხლის მე-4 ნაწილი.

⁵³² იქვე, ა კოდექსის 28-ე მუხლის მე-5 ნაწილი.

ა) საინფორმაციო, საკონსულტაციო და საგანმანათლებლო ღონისძიებებს ბავშვის აღზრდა-განვითარების პოზიტიური მეთოდების, ბავშვთან არაძალადობრივი კომუნიკაციის და ბავშვის უფლებების განხორციელების ხელშეწყობის თაობაზე.

ბ) მიზნობრივი მატერიალური და არამატერიალური მხარდაჭერის ღონისძიებებს ბავშვის ინდივიდუალური საჭიროებებისა და გარემოებების გათვალისწინებით.

გ) პოზიტიური მშობლობის, ბავშვზე ზრუნვის უნარების გაძლიერების კურსებს და კონსულტაციებს ოჯახური თანაცხოვრების, ოჯახური დავების და განქორწინების დროს.

დ) მშობლებისათვის პროფესიული განათლების და დასაქმების შესაძლებლობის შეთავაზებას.

ე) დამხმარე სოციალურ სერვისებს, როგორცაა, დღის ცენტრი, მედიაციისა და შერიგების სერვისებს ოჯახური დავების დროს, მკურნალობის კურსი ალკოჰოლიზმის, ნარკოდამოკიდებულების ან სხვა ფსიქო-ემოციური საჭიროების დროს, სოციალურ-ეკონომიკური მხარდაჭერა დასაქმებული და მარტოხელა მშობლებისთვის, მათ შორის, თემზე დაფუძნებულ სერვისებს;

ვ) შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვთა საჭიროებების ადრეული იდენტიფიკაციის, ინდივიდუალური შეფასების და სათანადო მხარდაჭერის, მათ შორის ბავშვის უნარების განვითარებაზე ორიენტირებულ, პროგრამებს. მნიშვნელოვანია საგანმანათლებლო პროცესში მშობლის ადრეული ასაკიდანვე ჩართულობა. ჩართული მშობელი, ერთი მხრივ, ავლენს პოზიტიური მშობლობის უნარს, ახდენს მისი შვილის განვითარების შესაბამის სტიმულაციას, მეორე მხრივ კი, საგანმანათლებლო პროცესში მისი აქტიური ჩართულობა შესაძლებლობას ქმნის, საგანმანათლებლო საჭიროების მქონე ბავშვისათვის ადრეული მომსახურება შესაბამისად წარიმართოს⁵³³.

ზ) ადრეული განვითარების და მოზარდობის მხარდაჭერის პროგრამებს მოზარდის მიერ მისი უფლებების რეალიზების, კრიტიკული აზროვნების განვითარების, დამოუკიდებელი ცხოვრებისთვის მომზადების და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მონაწილეობის ხელშეწყობის მიზნით.

⁵³³ მშობლის ჩართულობის მნიშვნელობა იხ. წიგნში: ინკლუზიური ადრეული განათლება, ბარქაია, გ., *ჯანელიძე, ა., ჯიჯავაძე, ნ.*, გაეროს ბავშვთა ფონდი 2019 გვ. 142.

16.3. ბავშვის უფლება ცხოვრების სათანადო სტანდარტზე

- 928 ბავშვის უფლებათა კოდექსის 47-ე მუხლის თანახმად, ბავშვს უფლება აქვს, იზრდებოდეს ოჯახურ, მისი პიროვნების პატივისცემის, სიყვარულისა და ურთიერთგაგების გარემოში. კოდექსით გარანტირებული ბავშვის ეს უფლება ეფუძნება კონვენციის 27-ე მუხლით გარანტირებული ყველა ბავშვის უფლებას უზრუნველყოფილი იყოს ცხოვრების ისეთი დონით, რომელიც აუცილებელია მისი ფიზიკური, გონებრივი, სულიერი, ზნეობრივი თუ სოციალური განვითარებისათვის.
- 929 ბავშვის უფლებათა კოდექსის 47-ე მუხლის თავისებურება მდგომარეობს იმაში, რომ ადამიანის უფლებების დამდგენი სხვა ნორმებისგან განსხვავებით, რომლებიც ადგენენ უფლებას ცხოვრების სათანადო დონეზე, ის ადგენს კაუზალურ კავშირს ცხოვრების სათანადო დონესა და ბავშვის ფიზიკურ, გონებრივ, სულიერ, ზნეობრივ და სოციალურ განვითარებას შორის⁵³⁴. ასეთი მიდგომა, ერთი მხრივ, ნათელს ხდის განუყოფელ კავშირს ცხოვრების სათანადო დონესა და ფიზიკურ და ფსიქიკურ ასპექტებს შორის⁵³⁵. მეორე მხრივ, აყალიბებს უშუალოდ აღსრულებად უფლებას, რომელიც ადგენს ინდივიდუალურ მოთხოვნებს, რომელიც იძლევა ბავშვის უფლებას სრულყოფილი დაცვის შესაძლებლობას.⁵³⁶
- 930 ბავშვის უფლებათა კოდექსის 47-ე მუხლის მე-3 ნაწილის თანახმად, ბავშვის ცხოვრების სათანადო სტანდარტი ითვალისწინებს ბავშვის სულ მცირე საკვებით, სუფთა სასმელი წყლით, ეკოლოგიურად სუფთა საცხოვრებელი გარემოთი, პირველადი ჯანმრთელობის დაცვის ხელმისაწვდომობით, ჯანსაღი ცხოვრების წესის, კატასტროფისა და უბედური შემთხვევისგან დაცვის შესახებ საბაზისო ინფორმაციითა და შესაბამისი მექანიზმებით უზრუნველყოფას. ბავშვის ეს უფლება წაკითხული უნდა იქნას, როგორც მშობლის (ბავშვის სხვა აღმზრდელების) ვალდებულების განმსაზღვრელი ნორმა, რომ დაიცვას ბავშვი სახელმწიფოს მხრიდან შესაბამისი ჩარევებისგან, იმავდროულად, ბავშვს შეუქმნას ცხოვრების სათანადო დონე. ეს მიდგომა გამომდინარეობს ბავშვის აღზრდის სფეროში მშობლის უპირატესი მდგომარეობიდან. მშობლის დისკრეციული უფლებამოსილება მთავრდება იქ სადაც

⁵³⁴ ბავშვს უფლება აქვს, ჰქონდეს ცხოვრების ისეთი პირობები, რომლებიც ხელს უწყობს მის სრულფასოვან ფიზიკურ, ინტელექტუალურ, გონებრივ, სოციალურ და მორალურ განვითარებას (კოდექსის 47-ე მუხლის მე-2 ნაწილი).

⁵³⁵ იხ. *Bauren, G.*, *The International Law on the Rights of the Child*, გვ. 317, აგრეთვე *CRC/C/GC/13*, 2011, აბზ. 15.

⁵³⁶ იხ. *Schmahl, S.*, *Kinderrechtskonvention, Handkommentar*, გვ. 325.

იწყება სახელმწიფოს ვალდებულება დაიცვას ბავშვის კეთილდღეობა, რამდენადაც მშობელი არ ან ვერ ასრულებს თავის უფლებამოსილებას.⁵³⁷

931

შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა კონვენციის 23-ე მუხლის თანახმად, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვებს და მასზე მზრუნველ პირებს სახელმწიფომ უნდა მიაწოდოს ბავშვის საჭიროებების და მისი ოჯახის მდგომარეობის შესაბამისი დახმარება. გრძელვადიანი მხარდაჭერა უნდა იყოს საჭიროებისამებრ უფასო და დაგეგმილი ისე, რომ უზრუნველყოს ბავშვის ეფექტური წვდომა განათლებაზე, ტრენინგზე, ჯანდაცვის და რეაბილიტაციის სერვისებზე, მოამზადოს დასაქმებისთვის, რათა საბოლოო ჯამში ხელი შეუწყოს ბავშვის სრულყოფილ სოციალურ ინტეგრაციას და ინდივიდუალურ განვითარებას. სახელმწიფო ვალდებულია, თუ ოჯახი ვერ ზრუნავს შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ბავშვზე, მიიღოს ყველა ზომა, რათა უზრუნველყოს ალტერნატიული ზრუნვა უფრო დიდი ოჯახის ფარგლებში, და, თუ ეს შეუძლებელია, ალტერნატიულ ოჯახურ გარემოში.

932

ბავშვის უფლებათა კოდექსის 47-ე მუხლის მე-4 ნაწილი ცალკე აწესრიგებს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვის უფლებას ცხოვრების სათანადო სტანდარტზე, რომელიც არის მისი ისეთივე უფლება, როგორც სხვა ბავშვის. მოწესრიგების თავისებურება მდგომარეობს იმაში, რომ ეს სტანდარტი უნდა ითვალისწინებდეს გონივრული მისადაგებისა და უნივერსალური დიზაინის პრინციპებს ბავშვის ინკლუზიური განვითარების ხელშეწყობისთვის. შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ბავშვების ცხოვრების სათანადო პირობების შექმნა ითხოვს ყველა ბავშვისათვის საერთო გარემოს შექმნას (ინკლუზიურ სისტემას) ისეთი დიზაინით, რომ მისი ადაპტირება და სპეციალური დიზაინის გამოყენება არ გახდეს საჭირო. უნივერსალური დიზაინი არ გამორიცხავს საჭიროების შემთხვევაში ბავშვის ინდივიდუალური შესაძლებლობებისა და საჭიროებების შესაბამისად მათთვის დამხმარე საშუალებების მიწოდებას ან სხვაგვარად ხელის შეწყობას⁵³⁸. ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში განხორციელებული აუცილებელი და შესაბამისი ცვლილებები არ უნდა იწვევდეს არათანაბარი ვალდებულების წარმოშობას და უნდა

⁵³⁷ იხ. იქვე, გვ. 326.

⁵³⁸ უნივერსალური დიზაინი იხ. კოდექსის მე-3 მუხლის „ო“ ქვეპუნქტი. გონივრული მისადაგება და უნივერსალური დიზაინი იხ. ბროდური, ა., გონივრული მისადაგება „შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებების შესახებ გაეროს კონვენციის“ მიხედვით: საქართველოს რეალობა, გვ. 32.

უზრუნველყოფდეს ყველა ბავშვის უფლებებისა და თავისუფლებების თანაბრად რეალიზებას⁵³⁹.

933 ბავშვის უფლებათა კოდექსის 47-ე მუხლის მე-5-მე-8-ე ნაწილები ადგენს სახელმწიფოს სეკუნდარულ ვალდებულებას, მშობლებს, რომლებიც არიან ბავშვის ამ უფლების უზრუნველყოფაზე პირველადი პასუხისმგებლობის მატარებელი, მხარი დაუჭირონ ამ პასუხისმგებლობის რეალიზაციისათვის:

934 ა) საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების უფლებამოსილი ორგანო უზრუნველყოფს ბავშვის ცხოვრების სათანადო პირობების დაცვის სტანდარტების შემუშავებას და უწყებათაშორისი და მუნიციპალიტეტის ორგანოებთან თანამშრომლობით განხორციელებას. ბავშვის უფლებათა კოდექსი ბავშვის უფლებების დაცვის და მხარდაჭერის სფეროში უფლებამოსილ ყველა უწყებას ავალდებულებს შეთანხმებულ და კოორდინირებულ საქმიანობას. კოდექსი საფუძველს უყრის ბიო-ფსიქო-სოციალური უწყებათაშორისი თანამშრომლობის დანერგვა-განვითარებას, სადაც მნიშვნელოვანია უწყებების მხრიდან საკუთარი როლის ზუსტი განსაზღვრა, რომ, ერთი მხრივ, თავად ბენეფიციარმა (ბავშვი და მისი ოჯახი) მყისეულად მიმართონ შესაბამის უწყებას მომსახურების მისაღებად, ხოლო, მეორე მხრივ, შესაბამისმა სამსახურებმა დროული რეაგირება მოახდინონ. ბავშვის უფლებებზე დაფუძნებული მხარდაჭერის სისტემის ცენტრში დგას ბავშვის საჭიროებები.⁵⁴⁰ სისტემის ფუნქციონირებისათვის მნიშვნელოვანია მოსახლეობის სტრუქტურების შესახებ ინფორმაციის შეგროვება, სადაც შეფასების ფაქტორები შეიძლება იყოს სქესი, ასაკი, საცხოვრებელი გარემო, სოციალური და ეთნიკური წარმომავლობა და ოჯახური მდგომარეობა. აღნიშნული ინფორმაციის საფუძველზე უნდა მოხდეს მოწყვლადი ჯგუფების გამოვლენა და მიზნობრივი მხარდაჭერა⁵⁴¹.

935 ბ) საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო ბავშვისთვის უვნებელი და ჯანსაღი გარემოს უზრუნველსაყოფად, გარემოს დასაცავად, კატასტროფისა და უბედური შემთხვევისგან ბავშვის დასაცავად ახორციელებს სათანადო ღონისძიებებს უწყებათაშორისი კოორდინაციითა და მუნიციპალიტეტებთან თანამშრომლობით.

⁵³⁹ გონივრული მისადაგება, იხ. კოდექსის მე-3 მუხლი „ნ“ ქვეპუნქტი. ლიტ: ბროდერიკი, ა., გონივრული მისადაგება „მუზდუდელი შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებების შესახებ გაეროს კონვენციის“ მიხედვით: საქართველოს რეალობა, 2017.

⁵⁴⁰ დაწვრილებით იხ. საქართველოს სოციალურ მუშაკთა ასოციაცია, უწყებათაშორისი თანამშრომლობის გზამკვლევი ბავშვის უფლებათა კოდექსის აღსრულებისთვის, თბილისი 2020.

⁵⁴¹ CRC/C/2003/5, 2003, აბზ. 30-დან.

გ) უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანოსა და მუნიციპალიტეტისთვის 936
სავალდებულოა ურბანული დაგეგმარების, განაშენიანების, მშენებლობის ნებართვის
გაცემის და რეკონსტრუქციული პროექტის შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების
დროს ბავშვის ცხოვრების სათანადო სტანდარტების გათვალისწინება.

დ) სახელმწიფო ორგანო და მუნიციპალიტეტი ქმნიან სამართლებრივ მექანიზმებს 937
და იღებენ სათანადო ზომებს ბავშვის თამაშისა და დასვენების, რეკრეაციულ,
კულტურულ და სახელოვნებო დონისძიებებში მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად.

16.4. ბავშვის უფლება ალტერნატიულ ზრუნვაზე

16.4.1. უფლების შინაარსი

ბავშვის უფლებათა კოდექსის მე-4 თავში მოცემულია ბავშვის უფლება 938
ალტერნატიულ ზრუნვაზე და აღნიშნულ უფლებაზე დაფუძნებული მხარდაჭერის
სისტემის სამართლებრივი საფუძვლები. თუ კი კოდექსის მე-3 თავით
მოწესრიგებული ბავშვის უფლება ოჯახზე, ბავშვის ოჯახიდან გამოყვანას უშვებს
როგორც გამონაკლის შემთხვევას, კოდექსის მე-4 თავი ალტერნატიულ ზრუნვას
განიხილავს, როგორც ბავშვის უფლებას. აღნიშნული ორი უფლების
ურთიერთმიმართება (კვთა) ვლინდება იმაში, რომ ორივე მოიცავს შემთხვევებს,
როდესაც ბავშვის ოჯახში ზრუნვა შეუძლებელი ხდება. თუ ბავშვის უფლება
ცხოვრობდეს და იზრდებოდეს ოჯახში შეზღუდულია და შეზღუდვას აქვს
გამართლება კოდექსის 26-ე მუხლის პირველი ნაწილის საფუძველზე (დამორება
აუცილებელია ბავშვის საუკეთესო ინტერესებიდან გამომდინარე), ბავშვს
წარმოეშობა უფლება ალტერნატიულ ზრუნვაზე, რომელიც გულისხმობს
სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებას განახორციელოს მთელი რიგი
დონისძებები (29-ე მუხლის პირველი ნაწილი).

ბავშვის უფლება ალტერნატიულ ზრუნვაზე სცდება კოდექსით დადგენილ ბავშვის 939
განმარტების ფარგლებს და მოიცავს სახელმწიფოს ვალდებულებას იზრუნოს
ალტერნატიული ზრუნვიდან გამოსულ პირებზე, რომელთაც სრულწლოვანების
მიღწევის შემდეგ გარდამავალ პერიოდში, ესაჭიროება მხარდაჭერა.⁵⁴²

⁵⁴² ბავშვის უფლებათა კოდექსის 29-ე მუხლის მე-9 ნაწილი.

16.4.2. უფლების სამართლებრივი საფუძვლები

- 940 ბავშვის უფლებათა კოდექსის 29-ე მუხლის პირველი ნაწილით განსაზღვრული ბავშვის უფლებებიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს ვალდებულება განსაკუთრებული დაცვა და მხარდაჭერა აღმოუჩინოს ბავშვს, ვრცელდება ორ შემთხვევაზე:
1. თუ ბავშვი დროებით ან სამუდამოდ მოკლებულია მშობელთა ზრუნვას, რაც შეიძლება გამოწვეული იყოს მშობლების გარდაცვალებით, უგზო-უკვლოდ დაკარგულად გამოცხადებით, ავადმყოფობით ან სასჯელის მოხდის დაწესებულებაში განთავსებით. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მშობელთა ზრუნვა ფართოდ უნდა განიმარტოს და ის უნდა გავრცელდეს ოჯახის სხვა წევრებზე. მაგ., თუ ბებია და ბაბუა აგრძელებს ბავშვზე ზრუნვას, ეს არ ითვლება ალტერნატიულ ზრუნვად და ბავშვს არ წარმოეშობა სახელმწიფოს მხრიდან განსაკუთრებული დაცვის და მხარდაჭერის უფლება, არამედ ის ექცევა ზოგადი, ოჯახში ცხოვრების უფლების ქვეშ.
 - 941 2. ალტერნატიული ზრუნვის უფლება ასევე ვრცელდება ისეთ შემთხვევაზე, როდესაც არ არის ზემოთ ჩამოთვლილი შემთხვევები, ანუ ოჯახი ფორმალურად სახეზეა, თუმცა ბავშვის ამ ოჯახში დარჩენა ეწინააღმდეგება მის საუკეთესო ინტერესებს.
- 942 თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულებაში მოთავსებულ ბავშვზე ზრუნვა და მხარდაჭერა უშუალოდ არ ექცევა კოდექსის მოწესრიგების სფეროში. ის ხორციელდება „არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების კოდექსითა“ და სხვა შესაბამისი კანონებით, აგრეთვე კონვენციის, მისი დამატებითი ოქმებისა და სხვა საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესაბამისად⁵⁴³, თუმცა ეს არ ნიშნავს იმას, რომ კოდექსით დადგენილი სტანდარტები ასეთ შემთხვევებზე არ ვრცელდება.
- 943 კონვენციის მე-20 და 21-ე მუხლები ადგენს ბავშვის უფლებას ისარგებლოს სახელმწიფოს განსაკუთრებული მფარველობითა და დახმარებით, როდესაც ის დროებით ან მუდმივად მოკლებულია ოჯახურ გარემოს, ანდა, მისი ინტერესებიდან გამომდინარე, არ შეიძლება დარჩეს ასეთ გარემოში.⁵⁴⁴
- 944 კონვენციის აღნიშნული მუხლებით დადგენილი სახელმწიფოს ვალდებულება გამომდინარეობს იმ გარემოებიდან, რომ მშობლების (ოჯახის) ზრუნვის გარეშე დარჩენილი ბავშვი ექცევა საფრთხის წინაშე, რომ მოხდეს მისი კონვენციით დაცული უფლებების ხელყოფა. სახელმწიფოს ვალდებულება გულისხმობს ბავშვის დაცვას როგორც სახელმწიფო ორგანოების ისე ბავშვზე ზრუნვაზე პასუხისმგებელი პირების

⁵⁴³ იქვე, კოდექსის 31-ე მუხლის მე-9 ნაწილი.

⁵⁴⁴ კომენტარი იხ. *Hodgking, R., and Newell, P., Implementation Handbook for the convention on the rights of the child, 277, გვ. 293.*

უკანონო მოქმედებებისგან. კონვენციის 20-ე და 21-ე მუხლებით გარანტირებული ალტერნატიული ზრუნვის უფლება აყალიბებს ბავშვის სუბიექტურ უფლებას, რომელიც შეიძლება გახდეს მოთხოვნის უშუალო საფუძველი⁵⁴⁵. რაც შეეხება ალტერნატიული ზრუნვის ფორმებს, ეს სახელმწიფოს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში უნდა შეირჩეს. კონვენციის მე-20 მუხლში მოცემულ ჩამონათვალს არ აქვს ამომწურავი ხასიათი, არამედ არის სარეკომენდაციო ხასიათის. მთავარი კრიტერიუმი არის ბავშვის ოჯახურ გარემოსთან მიახლოებულ გარემოში აღზრდის უზრუნველყოფა.⁵⁴⁶

16.4.3. კოდექსით დადგენილი მატერიალური და ფორმალური კანონიერების კრიტერიუმები

ბავშვის ალტერნატიულ ზრუნვაში განთავსების მატერიალური კანონიერების კრიტერიუმი დაცულია, როდესაც: 1. ეს აუცილებელია (29-ე მუხლის პირველი ნაწილის ზემოთ განხილული კრიტერიუმები) და 2. ზრუნვის ფორმა სრულად შეესაბამება ბავშვის უფლებათა დაცვის და ბავშვზე ზრუნვის საერთაშორისო და ეროვნული კანონმდებლობით დადგენილ სტანდარტებს. კოდექსით დადგენილია შემდეგი სტანდარტები, რაც წარმოადგენს გადაწყვეტილების მატერიალური კანონიერების კრიტერიუმებს: 945

კოდექსი ბავშვის ალტერნატიული ზრუნვაში განთავსებას გაიხილავს, როგორც უკიდურეს ზომას და მის უპირატეს მიზნად განსაზღვრავს ბავშვის ოჯახში დაბრუნების ხელშეწყობას, ხოლო ამ შესაძლებლობის არარსებობის შემთხვევაში, ბავშვის უწყვეტი ზრუნვის უზრუნველყოფას ბავშვის შვილად აყვანის ფორმით. თუ შვილად აყვანა არ შედის ბავშვის საუკეთესო ინტერესებში, სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს ბავშვის განთავსება მინდობით აღზრდაში.⁵⁴⁷ 946

მინდობით აღზრდაში ბავშვის განთავსების⁵⁴⁸ ან შვილად აყვანის შეუძლებლობის შემთხვევაში, როგორც უკიდურესი აუცილებლობა, განიხილება მცირე ოჯახური ტიპის რეზიდენტული ალტერნატიული ზრუნვა, იმ პირობით თუ დაწესებულება სრულად აკმაყოფილებს ბავშვზე ზრუნვის სტანდარტებს და აუცილებელი და ხელმშეწყობია ბავშვის განვითარებისა და საუკეთესო ინტერესების რეალიზებისთვის.⁵⁴⁹ 947

⁵⁴⁵ იხ. *Cremer, H., Der Anspruch des unbegleiteten Kindes*, გვ. 82.

⁵⁴⁶ იხ. *Schmahl, S., Kinderrechtskonvention, Handkommentar*, გვ. 250.

⁵⁴⁷ ბავშვის უფლებათა კოდექსის 29-ე მუხლის მე-5 ნაწილი.

⁵⁴⁸ მინდობით აღზრდის უპირატესობებზე იხ. *Schmahl, S., Kinderrechtskonvention, Handkommentar*, გვ. 253.

⁵⁴⁹ ბავშვის უფლებათა კოდექსის 29-ე მუხლის მე-6 ნაწილი.

- 948 გაერო-ს ბავშვის უფლებათა კომიტეტი სახელმწიფოს განსაკუთრებული მფარველობისა და დახმარების შინაარსს განმარტავს როგორც ბავშვის განთავსებას ბიოლოგიური ოჯახის ალტერნატიულ გარემოში, რომელიც ოჯახური ტიპის საცხოვრებელს წარმოადგენს. ასეთი გარემო შეიძლება იყოს ნათესავის ოჯახი, მიმღები ოჯახი ან შვილად ამყვანი ოჯახი. ბავშვთა რეზიდენტულ დაწესებულებაში განთავსება, განხილული უნდა იყოს როგორც ბოლო შესაძლებლობად, რამდენადაც, ბავშვთა რეზიდენტულ დაწესებულებებში არსებული ზრუნვის დაბალი ხარისხი არ უწყობს ხელს ბავშვთა ჯანსაღ ფიზიკურ და ფსიქოლოგიურ განვითარებას და შესაძლოა გამოიწვიოს სერიოზული უარყოფითი ეფექტი⁵⁵⁰.
- 949 კოდექსი რეზიდენტულ ზრუნვას განმარტავს, როგორც ალტერნატიული ზრუნვის ერთ-ერთ ფორმას, რომელიც გამოიყენება შეძლებისდაგვარად უმოკლესი ვადით უკიდურეს შემთხვევაში, როდესაც ბავშვის მინდობით აღზრდის მიზნით განთავსება ან შვილად აყვანა შეუძლებელია.⁵⁵¹ კოდექსი ადგენს სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებას, გაატაროს ყველა საჭირო საკანონმდებლო და ადმინისტრაციულ ღონისძიებები დეინსტიტუციონალიზაციის მიზნით, რაც გულისხმობს ბავშვთა, მათ შორის, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვთა, რეზიდენტული ზრუნვის ეტაპობრივ ჩანაცვლებას მინდობით აღზრდის და სხვა ოჯახზე და თემზე დაფუძნებული ზრუნვის სერვისებით. ამ მიზნით, მთავრობა შეიმუშავებს და ახორციელებს ბავშვთა დეინსტიტუციონალიზაციის ერთიან სახელმწიფო სტრატეგიას და სამოქმედო გეგმას ბავშვთა დიდი ზომის რეზიდენტული დაწესებულებების ეტაპობრივი დახურვის შესახებ.⁵⁵²
- 950 გამომდინარე იმ გარემოებიდან, რომ სახელმწიფოში მიმდინარე დეინსტიტუციონალიზაციის პოლიტიკის შესაბამისად იხურება დიდი ზომის ინსტიტუციები, კოდექსი დაუშვებლად მიიჩნევს ისეთი რეზიდენტული ზრუნვის დაწესებულების შექმნას, რომელიც არ არის მცირე ოჯახური ტიპის და რომლის აუცილებლობაც არ არის დასაბუთებული უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანოს შეფასების საფუძველზე, შესაბამისად, არ აკმაყოფილებს ბავშვზე ზრუნვის სტანდარტებს⁵⁵³. ნებისმიერი საჯარო და კერძო რეზიდენტული ზრუნვის დაწესებულების საქმიანობა დასაშვებია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მოპოვებული აქვს ლიცენზია „საადმინისტრაციო საქმიანობის ლიცენზირების შესახებ“ საქართველოს კანონის

⁵⁵⁰ Committee on the Rights of the Child, general Comment No.7, 2005, CRC/C/GC/7/ Rev.1.

⁵⁵¹ ბავშვის უფლებათა კოდექსის მე-3 მუხლის „კ“ ქვეპუნქტი.

⁵⁵² იქვე, კოდექსის 32-ე მუხლის მე-6 ნაწილი.

⁵⁵³ დიდი ზომის რეზიდენტული დაწესებულებებიდან გამომდინარე საფრთხეებზე იხ. *Schmahl, S., Kinderrechtskonvention, Handkommentar*, გვ. 253.

შესაბამისად⁵⁵⁴. აღნიშნული შეზღუდვებიდან გამომდინარე, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო და მუნიციპალიტეტები ბავშვის რეზიდენტული ზრუნვის დაწესებულებას ქმნიან არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის ფორმით ან ახდენენ ბავშვის მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამების განმახორციელებელი კერძო პირების გამოვლენას კონკურსის წესით⁵⁵⁵. სამინისტროს ან მუნიციპალიტეტის გადაწყვეტილება, რომელიც განსაზღვრავს არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის შექმნის საკითხს, უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას ეკონომიკური ეფექტიანობის ანალიზის შედეგების შესახებ, შესაბამისი დასაბუთებით თუ რატომ არ ხდება სერვისის კერძო პირების მეშვეობით მიწოდება და რატომ გახდა საჭირო საკუთარი დაწესებულების შექმნა.

აკრძალულია იურიდიული და ფიზიკური პირების მიერ ბავშვთა მოძიება და განთავსება ბავშვის ალტერნატიული ზრუნვის დაწესებულებებში ფინანსური სარგებლის მიღების ინტერესებიდან გამომდინარე⁵⁵⁶, როდესაც შესაძლებელია ბავშვის დაბრუნება ოჯახში ან ოჯახზე დაფუძნებულ სერვისში.⁵⁵⁷ ეს ის შემთხვევაა, როდესაც გადაწყვეტილების დასაბუთებაში არ არის მოცემული ალტერნატივების შეფასება, რომელიც თანაზომიერების პრინციპის დაცვით და ბავშვის საუკეთესო ინტერესების გათვალისწინებით გამორიცხავს ყველა შესაძლებლობას.

951

იმის გათვალისწინებით, რომ ალტერნატიული ზრუნვის სერვისებს ახორციელებენ, როგორც საჯარო სამართლის ისე კერძო სამართლის იურიდიული პირები, სახელმწიფოს აქვს ვალდებულება უზრუნველყოს სერვისის ერთიანი სტანდარტი⁵⁵⁸. ბავშვი არ შეიძლება იქნას მოთავსებული ალტერნატიული ზრუნვის ისეთ მომსახურებაში, რომელიც არ შეესაბამება ბავშვზე ზრუნვის სტანდარტებს და არ არის ლიცენზირებული კანონის შესაბამისად, გარდა მინდობითი აღზრდისა და შვილად აყვანისა⁵⁵⁹. ბავშვის შვილად აყვანის და მინდობით აღზრდის წესებსა და პირობებს ადგენს საქართველოს კანონი „შვილად აყვანის და მინდობით აღზრდის შესახებ“. სახელმწიფო სტანდარტები ასევე, არ ვრცელდება ისეთ შემთხვევებზე, როდესაც ბავშვი ნებაყოფლობით ატარებს გარკვეულ დროს ნათესავებთან ან

952

⁵⁵⁴ იქვე, კოდექსის 32-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.

⁵⁵⁵ იქვე, კოდექსის 32-ე მუხლის მე-5 ნაწილი.

⁵⁵⁶ კანონით უნდა აიკრძალოს იურიდიული და ფიზიკური პირების მიერ ბავშვთა მოძიება და განთავსება ზრუნვის დაწესებულებებში. იხ. გაეროს რეზოლუცია ბავშვთა ალტერნატიული ზრუნვის შესახებ (რეზოლუცია 64/142), პარა 127, 24 თებერვალი 2010 წ.

⁵⁵⁷ იქვე, კოდექსის 34-ე მუხლის მე-3 ნაწილი.

⁵⁵⁸ ინსტიტუციური მოწყობის სტანდარტების მნიშვნელობა იხ. *Schmahl, S., Kinderrechtskonvention, Handkommentar*, გვ. 253.

⁵⁵⁹ ბავშვის უფლებათა კოდექსის 31-ე მუხლის პირველი ნაწილი.

მეგობრებთან რეკრეაციული მიზნებით, რაც არ უკავშირდება მშობელთა მიერ ბავშვზე სათანადო ზრუნვის ზოგადი შესაძლებლობის ან სურვილის არქონას ან შვილად აყვანის შემთხვევაში, სასამართლოს მიერ საბოლოო გადაწყვეტილების გამოტანის მომენტიდან, რადგან ბავშვი უკვე აღარ ითვლება მშობელთა მზრუნველობამოკლებულად.⁵⁶⁰

953 ბავშვზე ზრუნვის სტანდარტების შემუშავების მნიშვნელობა მდგომარეობს იმაში, რომ ის ადგენს ბავშვზე ზრუნვის სერვისების ადმინისტრირების, მიწოდების და ხარისხის განსაზღვრის და მონიტორინგის კრიტერიუმებსა და მექანიზმებს, რომლებიც ორიენტირებულია ბავშვის ოჯახური ზრუნვის უზრუნველყოფაზე. ბავშვზე ზრუნვის სტანდარტების მთავარი ღირებულებაა ის, რომ ეფუძნება ბავშვის უფლებების რეალიზების პრინციპს და ემსახურება ბავშვის რეზიდენტული ზრუნვის საჭიროების შემცირებას, ადგენს შემთხვევის მართვის ბავშვზე ორიენტირებულ მიდგომებს და ითვალისწინებს მაღალი ხარისხის ზრუნვის მიწოდებას.⁵⁶¹

954 ბავშვზე ზრუნვის ერთიანი სახელმწიფო სტანდარტები სავალდებულოა ბავშვის ალტერნატიული ზრუნვის ნებისმიერი ფორმისთვის, საჯარო და კერძო დაწესებულებისთვის, რომლებიც ახორციელებენ ბავშვზე ზრუნვის მოკლე ან გრძელვადიან პროგრამებს, მათ შორის.⁵⁶²

955 ა) სადღეღამისო ზრუნვის რეზიდენტული დაწესებულებებისათვის, მათ შორის, შეზღუდული შესაძლებლობის ან სხვა ფსიქო-სოციალური საჭიროების მქონე ბავშვთა ცენტრებისათვის;

956 ბ) რესურს-სკოლებისა და სკოლა-პანსიონებისთვის ზრუნვის მომსახურების ნაწილში.

957 ბავშვზე ზრუნვის სტანდარტების შესრულება სავალდებულოა, აგრეთვე, ოჯახის მხარდამჭერი, სამედიცინო, ფსიქო-სოციალური დახმარების, საგანმანათლებლო, სპორტულ-გამაჯანსაღებელი, სხვა კულტურული ან რეკრეაციული პროგრამების მიწოდებისას, როდესაც ბავშვზე ზრუნვა ხორციელდება დროებით, დღის მონაკვეთში ან 24-საათით დროის გარკვეული პერიოდის განმავლობაში, მათ შორის.⁵⁶³

ა) დღის ცენტრებში

ბ) არასრულწლოვნით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის), ან/და ექსპლუატაციის სხვადასხვა ფორმის მსხვერპლი ბავშვების თავშესაფრებში, სტაციონარულ სამედიცინო

⁵⁶⁰ იქვე, კოდექსის 31-ე მუხლი.

⁵⁶¹ იქვე, კოდექსის 31-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.

⁵⁶² იქვე, კოდექსის 31-ე მუხლის მე-4 ნაწილი.

⁵⁶³ იქვე, კოდექსის 31-ე მუხლის მე-6 ნაწილი.

დაწესებულებებში ბავშვთა განყოფილებების ან ბავშვთა ინდივიდუალური მომსახურების ნაწილში;

გ) ბავშვთა ბანაკებში - ზრუნვის მომსახურების ნაწილში;

დ) სხვა დაწესებულებებში, მათ შორის, მშობელთა დასაქმების ადგილას არსებულ ბავშვის მოვლის დამხმარე სერვისებში, სადაც რაიმე ფორმით ხდება ბავშვზე ზრუნვის მომსახურების მიწოდება.

ბავშვზე ზრუნვის ერთიანი სახელმწიფო სტანდარტების უზრუნველყოფის მიზნით ბავშვის ალტერნატიული ზრუნვის დაწესებულების ლიცენზირება და ლიცენზიის პირობების რეგულარული შემოწმება ხორციელდება უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს (საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს შესაბამისი სამსახურები) მიერ. სალიცენზიო პირობების დარღვევა და საქმიანობის კანონმდებლობით დადგენილი წესის დარღვევა იწვევს პასუხისმგებლობას საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.⁵⁶⁴

958

ა) ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 46² მუხლის თანახმად, სააღმზრდელო საქმიანობა „სააღმზრდელო საქმიანობის ლიცენზირების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული სააღმზრდელო საქმიანობის ლიცენზიის გარეშე ან იმავე კანონით განსაზღვრული ფილიალის სააღმზრდელო საქმიანობა „სააღმზრდელო საქმიანობის ლიცენზირების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული პროცედურების დაცვის გარეშე გამოიწვევს დაჯარიმებას 3000 ლარის ოდენობით.

959

ბ) ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 46³ მუხლის თანახმად, სააღმზრდელო საქმიანობის სალიცენზიო პირობების შეუსრულებლობა გამოიწვევს დაჯარიმებას 300 ლარის ოდენობით.

960

გ) ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 46⁴ მუხლის თანახმად, სააღმზრდელო საქმიანობის განმახორციელებლის მიერ სააღმზრდელო საქმიანობის ზედამხედველობის სფეროში საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს შესაბამისი სამსახურის მოთხოვნის შეუსრულებლობა გამოიწვევს გაფრთხილებას, ხოლო იგივე ქმედება, ჩადენილი განმეორებით – დაჯარიმებას 500 ლარის ოდენობით.

961

⁵⁶⁴ იქვე, კოდექსის 32-ე მუხლის მე-3 ნაწილი.

- 962 კოდექსის მოთხოვნაა, აგრეთვე, რომ არსებული რეზიდენტული ზრუნვის დაწესებულების ლიცენზიის გაგრძელების და ახალი რეზიდენტული ზრუნვის დაწესებულების შექმნისას გათვალისწინებული იქნას დეინსტიტუციონალიზაციის ერთიანი სახელმწიფო სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის ძირითადი მიდგომები.⁵⁶⁵
- 963 ალტერნატიული ზრუნვის მატერიალური კანონიერების მოთხოვნაა, რომ ალტერნატიული ზრუნვის მიმწოდებელი პირები აკმაყოფილებდნენ კანონმდებლობით დადგენილ პროფესიულ⁵⁶⁶, მათ შორის, პროფესიული ეთიკის სტანდარტებს და საქმიანობას უნდა ახორციელებდნენ მულტიდისციპლინური მიდგომით,⁵⁶⁷ რაც გულისხმობს სპეციალიზებული პირების - სოციალური მუშაკის, ფსიქოლოგის, ჯანდაცვის სპეციალისტის და იურისტის მიერ ერთობლივად ბავშვის ფსიქოლოგიური და ფიზიკური კეთილდღეობის, მისი სამართლებრივი, სოციალური და ეკონომიკური ინტერესების შეფასებას და გათვალისწინებას.
- 964 ალტერნატიული ზრუნვის განხორციელების მატერიალური კანონიერების კრიტერიუმია კოდექსით დადგენილი აკრძალვები, რომლის თანახმადაც დაუშვებელია ბავშვის მიმართ ისეთი დისციპლინური ზომებისა და ქცევების მართვის მეთოდების გამოყენება, რაც მოიცავს ბავშვის ფიზიკურ დასჯას, სხვა სასტიკ, არაადამიანურ ან დამამცირებელ მოპყრობას, მათ შორის ჩაკეტილ სივრცეში მოთავსებას, მშობელთან ან სხვა ოჯახის წევრებთან ან გარე სამყაროსთან კონტაქტის შეზღუდვას ან სხვა სახის ფიზიკურ ან ფსიქოლოგიურ ძალადობას.⁵⁶⁸
- 965 ალტერნატიული ზრუნვის აუცილებელი კრიტერიუმია, რომ ალტერნატიულ ზრუნვაში მყოფი ყველა ბავშვი, მათ შორის, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვი, სრულად უნდა იყოს ინტეგრირებული განათლების, ჯანდაცვის და სოციალური დაცვის ერთიანი სახელმწიფო სისტემებში და სხვა ბავშვებთან თანაბრად ჰქონდეს წვდომა მართლმსაჯულებაზე.⁵⁶⁹

16.4.4. სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულებები

- 966 ალტერნატიული ზრუნვის საჭიროების პრევენციისთვის სახელმწიფომ უნდა განახორციელოს ოჯახური ზრუნვის ხელშეწყობა, ადეკვატური საცხოვრებელი პირობების შექმნა, საბაზისო ჯანდაცვის, განათლების და სოციალური სერვისების

⁵⁶⁵ იქვე, კოდექსის 32-ე მუხლის მე-4 ნაწილი.

⁵⁶⁶ ბავშვის დაცვისა და დახმარების სფეროში დასაქმებული პირების პროფესიული განვითარების სტანდარტებს შეიმუშავებს საქართველოს მთავრობა.

⁵⁶⁷ იქვე, კოდექსის 31-ე მუხლის მე-3 ნაწილი.

⁵⁶⁸ იქვე, კოდექსის 30-ე მუხლის მე-3 ნაწილი.

⁵⁶⁹ იქვე, კოდექსის 29-ე მუხლის მე-8 ნაწილი. იხ. რეკომენდაცია CRC/GC/2003/3, 2003, აბზ. 35.

მიწოდება, ასევე, ღონისძიებების გატარება სიღარიბის, დისკრიმინაციის, მარგინალიზაციის, სტიგმატიზაციის, ძალადობის, ბავშვისადმი ცუდი მოპყრობის, ნივთიერებაზე დამოკიდებულების დასაძლევად.⁵⁷⁰

967

ოჯახის მიერ ბავშვის მიტოვების, მასზე უარის თქმის და განცალკევების პრევენციის მიზნით განხორციელებული სოციალური პოლიტიკა და პროგრამები მოიცავს ოჯახის გაძლიერების სერვისებს, როგორცაა მშობლობის კურსები, პოზიტიური მშობლობის ხელშეწყობა, კონფლიქტების მოგვარების უნარები, დასაქმების შესაძლებლობები, საჭიროების შემთხვევაში, სოციალური დახმარება, აგრეთვე, დამხმარე სოციალური სერვისების მიწოდებით, როგორცაა, დღის ცენტრი, მედიაცია და შერიგების სერვისები, ნივთიერებაზე დამოკიდებულების მკურნალობის კურსი, ფინანსური დახმარება, სერვისები შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე მშობლებისა და ბავშვებისთვის, ახალგაზრდების გაძლიერება ყოველდღიურ სიძნელეებთან პოზიტიური გამკლავებისთვის.⁵⁷¹

968

სახელმწიფოს მიერ მინდობით აღმზრდელთა რეგისტრაციისა და რეზიდენტული ზრუნვის დაწესებულების სალიცენზიო პირობების⁵⁷² და ბავშვზე ზრუნვის ერთიან სტანდარტების შემუშავებისას გათვალისწინებული უნდა იქნას კოდექსით დადგენილი მინიმალური მოთხოვნები⁵⁷³:

- ა) ზრუნვის მიმწოდებელი ფიზიკური და იურიდიული პირების სათანადო პროფესიული კვალიფიკაცია, შერჩევის კრიტერიუმები, პროფესიული მომზადება და ზედამხედველობა;
- ბ) ზრუნვის მიმწოდებელი ფიზიკური და იურიდიული პირების როლისა და ფუნქციების მკაფიო განსაზღვრა და ამის შესახებ ბავშვისა და მისი ოჯახის ინფორმირება;

⁵⁷⁰ გაეროს გენერალური ასამბლეა, სახელმძღვანელო პრინციპები ბავშვთა ალტერნატიული ზრუნვისთვის (რეზოლუცია 64/142), 24 თებერვალი 2010 წ.

⁵⁷¹ გაეროს გენერალური ასამბლეა, სახელმძღვანელო პრინციპები ბავშვთა ალტერნატიული ზრუნვისთვის (რეზოლუცია 64/142), 24 თებერვალი 2010 წ.

⁵⁷² გაეროს გენერალური ასამბლეის სახელმძღვანელო პრინციპების თანახმად, სააღმზრდელი დაწესებულების რეგისტრაციისა და საქმიანობის კანონმდებლობით დადგენილი წესის დარღვევა უნდა იყოს დასჯადი. საქმიანობის ნებართვის გაცემა და რეგულარული შემოწმება უნდა განახორციელოს კომპეტენტურმა სახელმწიფო უწყებამ შემდეგი ძირითადი კრიტერიუმების მიხედვით: მიზნები, ფუნქციონირება, პერსონალის შერჩევა და კვალიფიკაცია, ზრუნვის სტანდარტების დაცვა, ფინანსური რესურსები და მენეჯმენტი (გაეროს გენერალური ასამბლეა, სახელმძღვანელო პრინციპები ბავშვთა ალტერნატიული ზრუნვისთვის (რეზოლუცია 64/142), 24 თებერვალი 2010 წ.).

⁵⁷³ ბავშვის უფლებათა კოდექსის 30-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.

- გ) ბავშვის მხარდაჭერა მისი ოჯახის წევრებთან, ნათესავებთან და მეგობრებთან ურთიერთობების შენარჩუნებაში ბავშვის დაცვისა და საუკეთესო ინტერესების შესაბამისად თუ ეს არ ეწინააღმდეგება ბავშვის საუკეთესო ინტერესებს;
- დ) კვების მაღალი ხარისხის უზუნველყოფა ბავშვთა კვების დადგენილი სტანდარტების შესაბამისად;
- ე) ხელმისაწვდომობა განათლებაზე, მათ შორის, ფორმალურ ან არაფორმალურ და პროფესიულ განათლებაზე;
- ვ) ბავშვის უსაფრთხოების, ჯანმრთელობის, კვებითი, ჰარმონიული განვითარების და სპეციალური საჭიროებების უზრუნველყოფა;
- ზ) ბავშვის პირადი ცხოვრების და სივრცის პატივისცემა;
- თ) ძალადობისგან ბავშვის დაცვა, მათ შორის, ისეთი დისციპლინური მეთოდების აკრძალვა, რომელიც მოიცავს ოჯახთან და გარესამყაროსთან კონტაქტის შეზღუდვას, წამებას, იძულებას, ფიზიკურ დასჯას, სხვა სასტიკ, დამამცირებელ ან არაადამიანურ მოპყრობას ან დასჯის ღონისძიებას;
- ი) ბავშვის მომზადებას დამოუკიდებელი ცხოვრებისთვის, მის დაცვას სტიგმისგან ალტერნატიული ზრუნვის ქვეშ ყოფნისას და ზრუნვიდან გასვლის შემდეგაც;
- კ) ბავშვის წვდომა უფლებამოსილი ორგანოს მიერ ბავშვთან შეთანხმებით დანიშნულ სანდო პირთან. ბავშვმა უნდა იცოდეს, თუ რა შემთხვევაში და რომელი სამართლებრივი და ეთიკური სტანდარტების გამო შეიძლება დაირღვეს სანდო პირთან გამყვანებული ინფორმაციის კონფიდენციალობა;
- ლ) ბავშვის წვდომა ეფექტურ მექანიზმზე, რომლის საშუალებით ბავშვი შეძლებს ალტერნატიული ზრუნვის პირობების ან მის მიმართ მოპყრობის შესახებ შეტყობინებას ან საჩივრით მიმართვას. ეს მექანიზმი უნდა იყოს ალტერნატიული ზრუნვის მიმწოდებლისა და ზედამხედველი სახელმწიფო უწყებისგან დამოუკიდებელი, რათა მიუკერძოებლად შეძლოს ეფექტური რეაგირება და ბავშვის ინტერესების დაცვა.

16.5. ბავშვის სოციალური დახმარების მუნიციპალური პროგრამები

969 ბავშვის სოციალური დაცვის სისტემის მნიშვნელოვანი კომპონენტია მუნიციპალური პროგრამები.

ა) პროგრამის ერთ-ერთი ქვეპროგრამაა: სოციალურად დაუცველი მრავალშვილიანი ოჯახებისთვის 18 წლამდე ასაკის თითოეულ ბავშვზე ყოველთვიური დახმარება.

აღნიშნული ქვეპროგრამა მიემართება სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრირებულ მრავალშვილიან ოჯახებს 70 000 და დაბალი სარეიტინგო ქულით, რომლებსაც 18 წლამდე ასაკის 3 და მეტი ბავშვი ჰყავთ.

ქვეპროგრამა მოიცავს 18 წლამდე ასაკის თითოეული ბავშვისთვის ფულად დახმარებას თვეში 50 ლარის ოდენობით.

970

ბ) მცირე საოჯახო ტიპის სახლებიდან გასული, სრულწლოვანი პირების დამოუკიდებელი ცხოვრების ხელშეწყობის ქვეპროგრამა ითვალისწინებს, მცირე საოჯახო ტიპის სახლებიდან გასული ახალგაზრდებისათვის, საცხოვრისი მომსახურების დაფინანსებას არამატერიალურებული სახის ვაუჩერით.

971

ქვეპროგრამის ბენეფიციარები არიან ქ. თბილისში რეგისტრირებული, 18 წლიდან 21 წლამდე (21 წლის შესრულების თვის ჩათვლით) ასაკის პირები, რომლებიც სრულწლოვანების ასაკის მიღწევამდე ბოლო 1 წლის განმავლობაში წარმოადგენდნენ ქალაქ თბილისის ტერიტორიაზე მოქმედი მცირე საოჯახო ტიპის სახლის ბენეფიციარებს, სრულწლოვანების მიღწევის გამო დატოვეს იგი და საჭიროებენ საცხოვრისს. ქვეპროგრამის მოსარგებლეებს არ წარმოადგენენ: ა) სოციალური რეაბილიტაციისა და ბავშვზე ზრუნვის სახელმწიფო პროგრამის - „სახელმწიფო ზრუნვის სისტემიდან გასული 18-დან 21 წლამდე ახალგაზრდების მხარდაჭერის ქვეპროგრამაში“ ჩართული პირები. ბ) პირები, რომლებსაც გააჩნიათ საცხოვრისი ქალაქ თბილისში, გარდა პირებისა, რომელთა სახლი საცხოვრებლად უვარგისია და/ან ოჯახური ძალადობისა თუ სხვა მავნე ზეგავლენის გამო ოჯახთან ერთად მათი ცხოვრება მაღალი რისკის შემცველია. გ) პირები, რომლებსაც არ შეუძლიათ დამოუკიდებლად საკუთარი ბაზისური საჭიროებების დაკმაყოფილება და თავის მოვლა.

972

აღნიშნული ქვეპროგრამა მოიცავს:

- ინდივიდუალური სამოქმედო გეგმის შედგენა - მოსარგებლეზე მორგებული და მასთან შეთანხმებული ინდივიდუალური სამოქმედო გეგმის შედგენა-განვითარება;
- საცხოვრებელი პირობებით უზრუნველყოფა - საცხოვრებელი სახლი საძინებელი ოთახით, სამზარეულოთი, ინდივიდუალური სამეცადინო/სამუშაო კუთხით, საერთო ოთახით და სველი წერტილით, ადჭურვილი ცხოვრებისთვის აუცილებელი, საერთო სარგებლობის საბაზისო ავეჯით, ტექნიკით და

საყოფაცხოვრებო ინვენტარით ასევე, სხვა აუცილებელი პირველადი მოხმარების საგნებით. საცხოვრისი უზრუნველყოფილი ცხელი წყლით, გათბობით, ბუნებრივი აირით, ელექტრო-ენერგიით და ინტერნეტით.

- მოკლევადიანი პროფესიული გადამზადება და დასაქმების ხელშეწყობა - პროფესიული უნარების და კომპეტენციების განვითარებაში ხელშეწყობა, სამუშაოს ძიებისა და დასაქმების უნარების განვითარება (რეზიუმისა და სამოტივაციო წერილის შედგენა, გასაუბრებისთვის მომზადება), კარიერის დაგეგმვა.

- ფსიქო-სოციალური მხარდაჭერის გაწევა - მოტივაციისა და პასუხისმგებლობის გრძნობის გაძლიერება; ნებელობითი ფუნქციების განვითარება; კომუნიკაციის უნარების განვითარება; ემოციური ინტელექტის განვითარება; მოსარგებლისათვის დამატებითი რესურსების მოძიება.

- ცნობიერების ამაღლება - ჯანსაღი ცხოვრების წესის პოპულარიზაცია, თანხის და დროის მენეჯმენტის სწავლება.

- განათლება - არაფორმალური განათლების მიღების ხელშეწყობა.

- ჯანმრთელობის დაცვა - პირველადი სამედიცინო საჭიროებების მხარდაჭერა. ვაუჩერის ღირებულება ერთ ბენეფიციარზე შეადგენს 500 ლარს თვეში. მომსახურების ანაზღაურება ხორციელდება მიმწოდებელი ორგანიზაციისადმი თანხის ჩარიცხვით, მის მიერ შესრულებული სამუშაოს შესაბამისად.

973 აღნიშნულ ქვეპროგრამაში ჩართვა ხორციელდება მეურვეობა-მზრუნველობის ორგანოს - „სსიპ სახელმწიფო ზრუნვისა და ტრეფიკინგის მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დახმარების სააგენტოს“ - შუამდგომლობის საფუძველზე. მოსარგებლე პირი თავად ირჩევს მომსახურების მიმწოდებელს, პროგრამაში ჩართული ორგანიზაციებიდან.

974 გ) შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვთა და მოზარდთა საკურორტო მომსახურება ითვალისწინებს ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე, განაცხადის წარდგენის დროისთვის არანაკლებ ბოლო ორი წლის განმავლობაში, რეგისტრირებული 3-დან 20 წლამდე ასაკის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საქართველოს სხვადასხვა კურორტზე დასვენების ვაუჩერულ დაფინანსებას.

975 ქვეპროგრამა მოიცავს თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არანაკლებ ბოლო ორ წელს რეგისტრირებული (გარდა იმ შშმ ბავშვებისა და მოზარდებისა, რომლებმაც 2022 წელს მიიღეს საკურორტო მომსახურების ვაუჩერი) 3-დან 20 წლამდე ასაკის შშმ პირთათვის საქართველოს კურორტებზე სასტუმროს მომსახურების ხარჯების ვაუჩერულ დაფინანსებას; ვაუჩერის ღირებულება შეადგენს 800 ლარს;

დასასვენებლად განსაზღვრულია არანაკლებ 6 დღე-ღამე; პროგრამის მოსარგებლებებზე ერთი კალენდარული წლის განმავლობაში ერთი ვაუჩერი გაიცემა; ვაუჩერთი მოსარგებლე პირი თავად ირჩევს მომსახურების მიმწოდებელ სასტუმროს და სერვისის პირობებს;

ქვეპროგრამით მოსარგებლებები არიან 3-დან 20 წლამდე ასაკის შშმ სტატუსის მქონე ბავშვი ან მოზარდი, რომელიც რეგისტრირებულია ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტში.

976

დ) სოციალურად დაუცველი მოსწავლეების მოსწავლე-ახალგაზრდობის სახლებსა და მოსწავლე-ახალგაზრდობის ეროვნულ სასახლეში სწავლების დაფინანსების პროგრამა ითვალისწინებს ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტში სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში 70 000 და დაბალი სარეიტინგო ქულით რეგისტრირებულ ბავშვთა მოსწავლე-ახალგაზრდობის სახლებსა და მოსწავლე-ახალგაზრდობის ეროვნულ სასახლეში სწავლების ღირებულების ანაზღაურებას. ბენეფიციარებს თითო სახეობის/წრის არჩევის უფლება აქვთ.

977

ქვეპროგრამის ბენეფიციარები არიან ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტში სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში 70 000 და დაბალი სარეიტინგო ქულით რეგისტრირებული 18 წლამდე ასაკის ბავშვები და მოზარდები.

978

ქვეპროგრამა მოიცავს:

979

- მოსწავლე-ახალგაზრდობის სახლში დაფინანსების მაქსიმალური ოდენობა თვეში შეადგენს 30 ლარს.
- მოსწავლე-ახალგაზრდობის ეროვნულ სასახლეში დაფინანსების მაქსიმალური ოდენობა თვეში განისაზღვრება წრეების მიხედვით: ა) მხატვრული კითხვა - 25 ლარი; ბ) საგნობრივი წრეები, მუსიკალური მიმართულება, სახვითი და გამოყენებითი ხელოვნება - 30 ლარი; გ) გიტარის შემსწავლელი წრე, სპორტული მიმართულება - 40 ლარი; დ) ქორეოგრაფიული სტუდია - 50 ლარი.

ე) სოციალურად დაუცველი მოსწავლეების ხელოვნების სკოლებში სწავლების დაფინანსების პროგრამა ითვალისწინებს, ბავშვების განათლების დონის ამადლების ხელშეწყობის მიზნით, სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტში 70 000 და დაბალი სარეიტინგო ქულით რეგისტრირებულ ბავშვთა, ხელოვნების სკოლებში თითო სახეობის არჩევის უფლებით, სწავლების ღირებულების ანაზღაურებას.

980

981

ქვეპროგრამის ბენეფიციარები არიან სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტში 70 000 და დაბალი სარეიტინგო ქულით რეგისტრირებული 18 წლამდე ასაკის ბავშვები და მოზარდები.

982 ქვეპროგრამა მოიცავს: დაფინანსების მაქსიმალური ოდენობა თვეში შეადგენს 40 ლარს.

ვ) სოციალურად დაუცველი მოსწავლეების სპორტულ სკოლებსა და საცურაო აუზებზე სწავლების დაფინანსების პროგრამა ითვალისწინებს სოციალურად დაუცველი მოზარდების ცხოვრების ჯანსაღი წესის დანერგვის ხელშეწყობის მიზნით სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტში 70 000 და ნაკლები სარეიტინგო ქულით დარეგისტრირებული მოსწავლეების სპორტულ სკოლებსა და საცურაო აუზებში სწავლების დაფინანსებას, ერთი სახეობის არჩევის უფლებით.

983 პროგრამის ბენეფიციარები არიან სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტში 70 000 და დაბალი სარეიტინგო ქულით რეგისტრირებული 18 წლამდე ასაკის ბავშვები და მოზარდები.

984 პროგრამით დაფინანსების მაქსიმალური ოდენობა თვეში განისაზღვრება წრეების მიხედვით: • ფეხბურთი - 50 ლარი • ტანვარჯიში - 35 ლარი • ცურვა - 70 ლარი • სხვა სახეობები - 30 ლარი.

985 ზ) სოციალურად დაუცველი 18 წლამდე ასაკის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების დახმარების პროგრამა გულისხმობს 18 წლამდე ასაკის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის ფინანსური დახმარების გაწევას.

986 პროგრამის ბენეფიციარებია სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში 150 000 და ნაკლები სარეიტინგო ქულით ქ. თბილისში რეგისტრირებული 18 წლამდე ასაკის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები.

987 ქვეპროგრამით დახმარების ოდენობა წელიწადში 800 ლარს შეადგენს და ორჯერადად 400–400 ლარის ოდენობით (მაისი-დეკემბერი) გაიცემა.

თ) „ვორლდ ვიჟენ საქართველოს“ სოციალურად დაუცველი ბავშვების დღის ცენტრის თანადაფინანსების პროგრამა გულისხმობს ბავშვთა მიტოვების პრევენციისა და რეინტეგრაციის ხელშეწყობის მიზნით სოციალურად დაუცველი მშობლებისა და მათი ოჯახების გაძლიერებისკენ მიმართული დამხმარე სერვისების განვითარებას.

988 ქვეპროგრამის ბენეფიციარებია სოციალურად დაუცველი ოჯახების 6–დან 30 თვემდე ასაკის ბავშვები. ქვეპროგრამა მოიცავს დღის განმავლობაში ბავშვების

მშობლებისთვის ქ. თბილისში გლდანის რაიონში მდებარე 107-ე ბაღის ტერიტორიაზე არსებული დღის ცენტრის მომსახურების შეთავაზებას. სოციალურად დაუცველი მშობლებისთვის საინფორმაციო-საკონსულტაციო მომსახურებას, რომელიც მიზნად ისახავს მათი ცნობიერების ამაღლებას ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის კუთხით.

თავი 17. სოციალური დახმარების გაცემის ადმინისტრაციული წარმოება

17.1. ადმინისტრაციული წარმოების დაწყება

- 989 სზაკ-ის 76-ე მუხლის თანახმად, ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძვლებია - ადმინისტრაციული ორგანოსათვის კანონმდებლობით დაკისრებული ვალდებულება – გამოსცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და დაინტერესებული პირის განცხადება.
- 990 სოციალური დახმარების დანიშვნის თაობაზე ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძველია დაინტერესებული პირის განცხადება. ის, როგორც ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველი ზღუდავს ადმინისტრაციულ ორგანოს დაიწყოს ადმინისტრაციული წარმოება ასეთი განცხადების გარეშე. ადმინისტრაციული ორგანო ვერ დაიწყებს ადმინისტრაციულ წარმოებას კონკრეტული პირისათვის სოციალური დახმარების დანიშვნის თაობაზე, მიუხედავად იმისა, რომ სახეზეა დახმარების დანიშვნის ფაქტობრივი გარემოება. მეორეს მხრივ, განცხადება არის ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების ვალდებულების წარმოშობის საფუძველი.
- 991 განცხადება შეტანილი უნდა იქნეს იმ ადმინისტრაციულ ორგანოში, რომელიც უფლებამოსილია გადაწყვიტოს განცხადებაში დასმული საკითხი და გამოსცეს შესაბამისი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.⁵⁷⁴ თუ განცხადებით მოთხოვნილი საკითხის გადაწყვეტა მიეკუთვნება სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებას, ეს არ შეიძლება გახდეს განცხადების უკან დაბრუნების საფუძველი. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია არა უგვიანეს 5 დღისა გადაუგზავნოს განცხადება და მასზე დართული საბუთები უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოს.⁵⁷⁵ ეს მნიშვნელოვანია იმ თვალსაზრისით, რომ განცხადების წარდგენისათვის კანონმდებლობით დადგენილი ვადა დაცულად ჩაითვლება იმ შემთხვევაშიც, თუ პირმა კანონით დადგენილ ვადაში განცხადება წარადგინა არაუფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოში⁵⁷⁶.

⁵⁷⁴ სზაკ-ის 77-ე მუხლი.

⁵⁷⁵ სზაკ-ის მე-80 მუხლი.

⁵⁷⁶ სზაკ-ის მე-80 მუხლი.

ადმინისტრაციული ორგანო 3 დღის ვადაში ამოწმებს განცხადების შესაბამისობას ამ კოდექსის 78-ე მუხლის მოთხოვნებთან.⁵⁷⁷ თუ განმცხადებელი ადმინისტრაციულ ორგანოს არ წარუდგენს კანონით ან მის საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე აქტით გათვალისწინებულ რაიმე დოკუმენტს ან სხვა ინფორმაციას, რაც აუცილებელია საქმის გადაწყვეტისათვის, ადმინისტრაციული ორგანო განმცხადებელს განუსაზღვრავს ვადას, რომლის განმავლობაშიც მან უნდა წარადგინოს დამატებითი დოკუმენტი ან ინფორმაცია. დამატებითი დოკუმენტის ან სხვა ინფორმაციის წარდგენამდე განცხადების განხილვის ვადის დინება შეჩერებულიად ითვლება და განახლდება შესაბამისი საბუთის ან ინფორმაციის წარდგენისთანავე. თუ დადგინდა ვადაში განმცხადებელი არ წარადგენს შესაბამის დოკუმენტს ან ინფორმაციას, ადმინისტრაციული ორგანო იღებს გადაწყვეტილებას არა განცხადების დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ, არამედ განცხადების განუხილველად დატოვების შესახებ⁵⁷⁸. ამ გამიჯვნას აქვს, ასევე საპროცესო სამართლებრივი ფუნქცია. დაინტერესებულ პირს ნებისმიერ დროს ისევ შეუძლია განცხადების წარდგენა შესაბამისი დოკუმენტების დართვით. თუ კი ადმინისტრაციული ორგანო მიიღებს გადაწყვეტილებას განცხადების დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ, დაუშვებელია განცხადება იმ საკითხთან დაკავშირებით, რომლის თაობაზეც გამოიცა ეს გადაწყვეტილება. განცხადების წარდგენა შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ფაქტობრივი ან სამართლებრივი მდგომარეობა, რომელიც საფუძვლად დაედო აქტის გამოცემას, შეიცვალა დაინტერესებული პირის სასარგებლოდ, ან თუ არსებობს ახლად აღმოჩენილი ან ახლად გამოვლენილი გარემოებანი (მტკიცებულებები), რომელიც შეიძლება გახდეს მოთხოვნის საფუძველი⁵⁷⁹.

992

17.2. საარსებო შემწეობის საქმის ადმინისტრაციული წარმოების მიმდინარეობა

საარსებო შემწეობის მიღების საფუძველია ღატაკი ოჯახის სტატუსის მინიჭება. აღნიშნული სტატუსის მინიჭება ხდება ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით. აღნიშნული გადაწყვეტილება განსაზღვრავს ოჯახის სარეიტინგო ქულას, რაც ხდება მისი სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრაციის

993

⁵⁷⁷ სჯაკ-ის 83-ე მუხლი.
⁵⁷⁸ სჯაკ-ის 83-ე მუხლი.
⁵⁷⁹ სჯაკ-ის 102-ე მუხლი.

საფუძველი, თუ დადგენილი სარეიტინგო ქულა ნაკლებია საარსებო შემწეობის მისაღებ ზღვრულ ქულაზე.

994 ოჯახის იდენტიფიკაციისა და სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის დასადგენად ადმინისტრაციული წარმოება მიმდინარეობს როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს ადმინისტრაციულ შენობაში ისე განმცხადებლის ოჯახში.

995 სააგენტოს წარმომადგენელი ოჯახის შესახებ ფაქტობრივი მდგომარეობის დასადგენად საჭირო ინფორმაციის მოსაპოვებლად ახდენს ქონებისა და ყოფითი პირობების შესწავლა-შეფასებას ოჯახის საცხოვრისის (იგულისხმება ოჯახის საკუთრებაში და/ან მფლობელობაში არსებული თითოეული ნივთის - მოძრავის თუ უძრავის, პროდუქციის (მათ შორის გრძელვადიანი თუ მოკლევადიანი მოხმარების) გულდასმით დათვალიერებას.

996 ოჯახის შესახებ ფაქტობრივი მდგომარეობის დასადგენად საჭირო ინფორმაციის მოპოვება ხდება ობიექტური და სუბიექტური ინფორმაციის მოპოვების გზით:

997 ობიექტური ინფორმაცია მიიღება სააგენტოს უფლებამოსილი პირის მიერ ოჯახის საცხოვრებელი პირობების ვიზუალური დათვალიერებისა და შესაბამისი დოკუმენტაციის შემოწმების შედეგად, ხოლო სუბიექტური ინფორმაცია გულისხმობს ოჯახის უფლებამოსილი წარმომადგენლისაგან ინტერვიუების შედეგად მიღებულ მონაცემთა ერთობლიობას.

998 სააგენტოს უფლებამოსილი პირი ოჯახში ვიზიტის დროს ავსებს ოჯახის დეკლარაციას ან ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების შეწყვეტის შესახებ ოქმს.

ა. ოჯახის დეკლარაცია

999 ოჯახის დეკლარაცია არის სპეციალური ფორმის დოკუმენტი, რომელიც შეიცავს მონაცემებს ოჯახის შემადგენლობაში მყოფი წევრების, ოჯახის შემოსავლებისა და კომუნალური დანახარჯების შესახებ, აგრეთვე მონაცემებს, რომლებიც ასახავს ოჯახის ფაქტობრივ სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობას და საჭიროა ოჯახის სარეიტინგო ქულის დასადგენად.⁵⁸⁰ ის ივსება სააგენტოს უფლებამოსილი პირის მიერ ოჯახში ვიზიტის დროს, დადგენილი მეთოდოლოგიისა და წესის შესაბამისად, ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შესწავლა-შეფასების საფუძველზე.

⁵⁸⁰ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანება N 141/6, 2010 წლის 20 მაისი, მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი.

ოჯახის დეკლარაცია არის ადმინისტრაციული რეალაქტი ანუ ადმინისტრაციული ორგანოს ფაქტობრივი ქმედება, რომელიც ემსახურება გადაწყვეტილების მისაღებად აუცილებელი ფაქტობრივი საფუძვლების შექმნას. ბენეფიციარის უფლების დაცვის თვალსაზრისით ამას არ აქვს არსებითი მნიშვნელობა, რამდენადაც უფლების დაცვა გარანტირებულია მიუხედავად საქმიანობის სამართლებრივი ფორმისა, საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა გავლენას ახდენს უფლების დაცვის საშუალების ანუ სარჩელის სათანადო სახის განსაზღვრაზე.

ბ. შეფასების შეწყვეტის ოქმი

სააგენტოს უფლებამოსილი პირი ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების შეწყვეტის შესახებ ოქმს ავსებს იმ შემთხვევებში თუ: ა) ოჯახი ხელოვნურად არის გაერთიანებული; ბ) ოჯახი ხელოვნურად არის დაყოფილი; გ) ოჯახი მითითებულ მისამართზე მუდმივად არ ცხოვრობს; დ) ოჯახი სააგენტოს უფლებამოსილ პირს არ აძლევს ქონების/დოკუმენტების დათვალიერების საშუალებას; ე) ოჯახი უარს აცხადებს დეკლარაციის შევსებაზე და/ან მონაცემთა ბაზაში რეგისტრაციაზე; ვ) ვერ ხერხდება ოჯახის წევრებთან ან უფლებამოსილ წარმომადგენელთან შეხვედრა; ზ) ოჯახის ყველა წევრს არ გააჩნია დეკლარაციის შევსებისათვის კანონმდებლობით განსაზღვრული საბუთები; თ) სხვა მიზეზი, როცა ვიზიტის დროს რაიმე გარემოების გამო სააგენტოს უფლებამოსილი პირის მიერ ვერ ხერხდება ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასება ან როდესაც შეუძლებელია ოჯახის იდენტიფიცირება (მაგ. განაცხადში მითითებული მისამართი არ არსებობს ან მითითებულ მისამართზე არ მდებარეობს შენობა-ნაგებობა).⁵⁸¹

სამართლებრივი თვალსაზრისით რეგისტრაციის შეწყვეტა იწვევს სამართლებრივ შედეგს. ის არის ოჯახისათვის ერთი წლის განმავლობაში ხელახალი რეგისტრაციის აკრძალვის საფუძველი ან ოჯახს უუქმდება რეგისტრაცია მონაცემთა ერთიან ბაზაში და ერთი წლით კარგავს უფლებას ხელახალ რეგისტრაციაზე. შეწყვეტის ოქმის შევსების შემდეგ ოჯახის განაცხადი მონაცემთა ბაზაში მოსახვედრად ძალას კარგავს ავტომატურად, ამდენად, ის არის შემზღუდველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

⁵⁸¹ იქვე, მე-14 მუხლი.

გ. ოჯახის დეკლარაციის შევსების სიზუსტის კონტროლი

1003

საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანების 16.1. მუხლი ითვალისწინებს სააგენტოს უფლებამოსილების ფარგლებში ოჯახის დეკლარაციის განმეორებით შევსების შესაძლებლობას:

ა) როდესაც „ოჯახის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის სანდოობის შეფასება“ აფიქსირებს ოჯახის მხრიდან ფაქტების დამალვა-დამახინჯებას.

ბ) როდესაც ოჯახის შესახებ დეკლარირებული სუბიექტური და დადგენილი ობიექტური ინფორმაციის ურთიერთშედარების შედეგად ფიქსირდება არსებითი განსხვავება.

გ) ოჯახების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის დასადგენად პერიოდულად ხორციელდება შერჩევითი გადამოწმება.

17.3. გადაწყვეტილების მიღება

1004

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა არის საარსებო შემწეობის მიღების სამართლებრივი საფუძელი, თუმცა აქტი ძალაში შედის არა გამოცემის დღიდან, არამედ საარსებო შემწეობის უფლების წარმოშობის თვიდან, რაც იმას ნიშნავს, რომ ის ვრცელდება აქტის გამოცემამდე არსებულ პერიოდზეც.

ა. გაანგარიშების წესი

1005

ოჯახის დეკლარაციაში დაფიქსირებული მონაცემები გადის ტექნიკურ დამუშავებას, კომპიუტერული პროგრამის საშუალებით. ოჯახის დეკლარაციაში დაფიქსირებული მონაცემების საფუძველზე, საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 31 დეკემბრის №758 დადგენილებით დამტკიცებული „სოციალურად დაუცველი ოჯახების (შინამურნეობების) სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგიის“ გამოყენებით მიიღება ოჯახის სარეიტინგო ქულა, საარსებო შემწეობის ოდენობა განისაზღვრება ოჯახის წევრთა რაოდენობის მიხედვით.

1006

საარსებო შემწეობის ოდენობის ცვლილებაზე გარდა სარეიტინგო ქულებისათვის დადგენილი კრიტერიუმებისა, გავლენას ახდენს ოჯახის წევრ(ებ)ის (გარდა ყველა წევრისა) გარდაცვალება, სპეციალიზებულ/პენიტენციურ დაწესებულებაში ან მინდობით აღზრდაში განთავსება ან ქვეყნის ფარგლებს გარეთ ზედიზედ სამ თვეზე მეტი ვადით გასვლის შემთხვევა.

- საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად შესაძლებელია საარსებო შემწეობასთან ერთად სახელმწიფო პენსიის/საპენსიო პაკეტის, სახელმწიფო კომპენსაციის, სოციალური პაკეტის და სხვა სოციალური დახმარების მიღება, თუ კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული. 1007
- შრომითი საქმიანობა გავლენას არ ახდენს საარსებო შემწეობის ოდენობაზე, იმ შემთხვევაში, თუ სარეიტინგო ქულის ზღვრული ოდენობის მქონე, საარსებო შემწეობის მიმღები ოჯახის წევრი მონაწილეობას მიიღებს „საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების ხელშეწყობის ქვეპროგრამაში“, ამ ქვეპროგრამის ფარგლებში გაუფორმდება სოციალური ხელშეკრულება და დაენიშნება სოციალური გასაცემელი, დასაქმდება შრომის ბაზარზე არსებულ ვაკანსიაზე ან მოახდენს დასაქმების ფორმალიზებას. ოჯახს 4 წლის განმავლობაში უწყვეტად უნარჩუნდება საარსებო შემწეობა ამ მუხლით გათვალისწინებული პირობებით. 1008
- საარსებო შემწეობის მისაღები ზღვრული ქულა, არის 120 001 (ას ოცი ათას ერთი), საარსებო შემწეობის ოდენობა განისაზღვრება: 1009
- ა) ოჯახი, რომლის სარეიტინგო ქულაც 30001–ზე ნაკლებია – განისაზღვრება 60 ლარით ოჯახის ყველა წევრზე;
- ბ) ოჯახი, რომლის სარეიტინგო ქულაა 30001 და მეტი, მაგრამ ნაკლებია 57001 ქულაზე – განისაზღვრება 50 ლარით ოჯახის ყველა წევრზე;
- გ) ოჯახი, რომლის სარეიტინგო ქულაა 57001 და მეტი, მაგრამ ნაკლებია 60001 ქულაზე – განისაზღვრება 40 ლარით ოჯახის ყველა წევრზე;
- დ) ოჯახი, რომლის სარეიტინგო ქულაა 60001 და მეტი, მაგრამ ნაკლებია 65001 ქულაზე – განისაზღვრება 30 ლარით ოჯახის ყველა წევრზე;
- ე) ოჯახი, რომლის სარეიტინგო ქულაც 120001-ზე ნაკლებია – საარსებო შემწეობა განისაზღვრება 150 ლარით ოჯახის თითოეულ 16 წლამდე ასაკის წევრზე.
- „ა“, „ბ“, „გ“ და „დ“ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებული ოჯახები, ამავე ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ საარსებო შემწეობასთან ერთად, იღებენ ამ „ე“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ საარსებო შემწეობის თანხას. 1010
- საარსებო შემწეობის ზედმეტად გაცემის (ჩარიცხვის) შემთხვევაში, სააგენტო იღებს გადაწყვეტილებას ამ თანხების უკან დაბრუნების შესახებ შემდეგი წესების დაცვით: 1011
- ა) თუ ოჯახი საარსებო შემწეობის მიმღებია (მათ შორის, ახალი საიდენტიფიკაციო კოდით), სააგენტო ვალდებულია, დაქვითოს ოჯახზე ყოველთვიურად გასაცემი საარსებო შემწეობის თანხის 20%-ის ოდენობით;

ბ) თუ ოჯახს შეუწყდა საარსებო შემწეობა, ზედმეტად გაცემული საარსებო შემწეობის თანხის უკან დაბრუნება განხორციელდება საქართველოს კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესაბამისად.

ბ. საარსებო შემწეობის უფლების მემკვიდრეობით გადაცემა

1012

საარსებო შემწეობის თანხა, რომელიც პირს ეკუთვნოდა და მისი გარდაცვალების დროისათვის არ იქნა მიღებული, ექვემდებარება მემკვიდრეობით მიღების უფლებას, თუ მათ მიუღებელი თანხისთვის მიმართეს სააგენტოს პირის გარდაცვალების დღიდან არაუგვიანეს ერთი წლისა. თუ კი საარსებო შემწეობა გაცემულია და ის ფიქსირდება გარდაცვლილი პირის საბანკო ანგარიშზე, საბანკო დაწესებულების მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტში დაბრუნებას ექვემდებარება ეს თანხები, თუ არ იქნა გატანილი მემკვიდრის მიერ პირის გარდაცვალების დღიდან არა უგვიანეს ერთი წლის ვადაში.

17.4. ადმინისტრაციული წარმოების მონაწილეთა უფლებები

1013

საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის გათვალისწინებით ჩატარებულ თანამედროვე ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში მოქალაქეს ენიჭება აქტიური როლი. მოქალაქის წარმოება-სამართლებრივი უფლებების რეალიზაციას ემსახურება სზაკ-ით დადგენილი:

- განმცხადებლის მიერ საკუთარი აზრის გამოთქმის უფლება;
- ადმინისტრაციული მასალების გაცნობის უფლება;
- შუამდგომლობების აღძვრის, მტკიცებულებების წარდგენისა და ზეპირი განმარტებების გაკეთების უფლება;
- ადმინისტრაციულ ორგანოსთან წარმომადგენლის მეშვეობით ურთიერთობის უფლება;
- სამართლებრივი დანმარების უფლება⁵⁸².

1014

ამ სპეციალური უფლებების სრულყოფას ემსახურება სზაკ-ის ისეთი ზოგადი დებულება, როგორცაა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სამართლებრივი დანმარების გაწვევის მოვალეობა.

⁵⁸² ადმინისტრაციულმა ორგანომ ბავშვს ინფორმაცია უნდა მიაწოდოს და კონსულტაცია უნდა გაუწიოს კულტურული მემკვიდრეობის გათვალისწინებით, მისი ასაკის, სქესისა და ინდივიდუალური შესაძლებლობების შესაბამისად, მისთვის გასაგები ენით ან/და კომუნიკაციის სხვა, დამხმარე საშუალებებით.

ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია ადმინისტრაციულ წარმოებაში ჩააბას დაინტერესებული მხარე მისი მოთხოვნის საფუძველზე, ხოლო კანონით განსაზღვრულ შემთხვევაში ვალდებულია უზრუნველყოს მისი მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში. კანონით დადგენილი ასეთი შემთხვევა სახეზეა, როდესაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით შეიძლება გაუარესდეს მისი სამართლებრივი მდგომარეობა. თუმცა, გადაუდებლობის შემთხვევაში, როდესაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის დაყოვნებამ შეიძლება არსებითი ზიანი მიაყენოს საჯარო ან კერძო ინტერესებს, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია მიიღოს დასაბუთებული გადაწყვეტილება და აღნიშნული მოთხოვნათა დაუცველად გამოსცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.⁵⁸³ ასეთ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანო უყრდნობა საქმის მასალებს, რაც მას უნდა აძლევდეს შესაძლებლობას დაინტერესებული მხარის მონაწილეობის გარეშე, სრულყოფილად იქნას შესწავლილი საქმის ფაქტობრივი გარემოებები.

17.5. ბავშვის წარმოება სამართლებრივი უფლებები

ბავშვის უფლებათა კოდექსით დადგენილი ბავშვის უფლება მართლმსაჯულებაზე ბავშვს ანიჭებს უფლებას, საკუთარი უფლებების დასაცავად მიმართოს სასამართლოს ან/და შესაბამის ადმინისტრაციულ ორგანოს და ისარგებლოს მართლმსაჯულების ისეთი სისტემით, რომელიც არის ბავშვისთვის ხელმისაწვდომი, მისი ასაკის შესაბამისი, ბავშვისთვის ადვილად აღსაქმელი, სწრაფი, სამართლიანი, თანამიმდევრული, მისი უფლებებისა და საჭიროებებისთვის მორგებული, ბავშვის ღირსებისა და პირადი ცხოვრების მიმართ პატივისცემის გამომხატველი.⁵⁸⁴

ბავშვის უფლება მართლმსაჯულებაზე მოიცავს ბავშვის შემდეგ წარმოებასამართლებრივ უფლებებს:

1. ბავშვს უფლება აქვს, მიმართოს ადმინისტრაციულ ორგანოს უშუალოდ ან თავისი წარმომადგენლის მეშვეობით, საკუთარი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის ან/და მასთან დაკავშირებული ნებისმიერი გადაწყვეტილების ან ქმედების გასაჩივრების მიზნით.⁵⁸⁵
2. ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა უზრუნველყოს ბავშვზე მორგებული პროცედურების და მექანიზმების დანერგვა, მათ შორის,

⁵⁸³ სჯაკ-ის 95-ე მუხლი.
⁵⁸⁴ ბავშვის უფლებათა კოდექსის მე-13 მუხლი.
⁵⁸⁵ ბავშვის უფლებათა კოდექსის 75-ე მუხლი.

ადმინისტრაციული საჩივრისა და განცხადების ადაპტირებული ფორმებისა და კომუნიკაციის საშუალებების სახით.⁵⁸⁶

1020

3. პირველივე კონტაქტისას ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია ბავშვს მიაწოდოს ინფორმაცია ადმინისტრაციულ წარმოებაზე, მასში ბავშვის მონაწილეობის, მხარდაჭერისა და გასაჩივრების მექანიზმების შესახებ.⁵⁸⁷

1021

4. ადმინისტრაციული წარმოება ბავშვის მონაწილეობით ან/და ბავშვთან დაკავშირებულ ნებისმიერ საკითხზე უნდა განხორციელდეს მულტიდისციპლინური მიდგომით, ბავშვის ფსიქოლოგიური, სოციალური, ემოციური და ფიზიკური ჯანმრთელობის შეფასებისა და მისი საუკეთესო ინტერესების დადგენის მიზნით.⁵⁸⁸

1022

5. ბავშვთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ წარმოებაში ბავშვს გარანტირებული აქვს შესაძლებლობა, საქმის განხილვის ნებისმიერ სტადიაზე გამოხატოს საკუთარი მოსაზრება ამ საქმესთან დაკავშირებით. ბავშვის უფლება, მოუსმინონ, არ შეიძლება შეიზღუდოს მის ასაკზე ან სხვა გარემოებაზე მითითებით. ბავშვს უნდა მიეცეს საკუთარი მოსაზრების მისთვის სასურველი ფორმით გამოხატვის შესაძლებლობა. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვს უნდა შეექმნას შესაბამისი პირობები, რომლებიც აუცილებელია მის მიერ მოსაზრების გამოსახატავად. ბავშვმა მოსაზრება ადმინისტრაციული ორგანოს ან სხვა მესამე პირის გავლენის გარეშე უნდა გამოხატოს.⁵⁸⁹

1023

6. ბავშვს უფლება აქვს ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან მიიღოს სამართლებრივი დახმარება. აგრეთვე, მიიღოს თანამიმდევრული და კვალიფიციური იურიდიული კონსულტაცია ან/და იურიდიული დახმარება სახელმწიფოს ხარჯზე, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – იურიდიული დახმარების სამსახური. სამართლებრივი დახმარება და იურიდიული დახმარება უნდა განხორციელდეს ბავშვის ასაკის, ინდივიდუალური შესაძლებლობებისა და საჭიროებების გათვალისწინებით, მისთვის გასაგები ენით, სათანადო კომუნიკაციის საშუალებებით.⁵⁹⁰

⁵⁸⁶ ბავშვის უფლებათა კოდექსის 69-ე მუხლის მე-4 ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტი.

⁵⁸⁷ იქვე, კოდექსის 70-ე მუხლის მე-4 ნაწილი.

⁵⁸⁸ იქვე, კოდექსის 72-ე მუხლი.

⁵⁸⁹ იქვე, კოდექსის 78-ე მუხლი.

⁵⁹⁰ იქვე, კოდექსის 79-ე მუხლი.

17.6. საარსებო შემწეობის მიმღები ოჯახის უფლება-მოვალეობანი

საარსებო შემწეობის ოჯახს უფლება აქვს:

1024

- ა) მიიღოს საარსებო შემწეობა ამ წესით განსაზღვრული პირობებითა და ოდენობით;
- ბ) მოითხოვოს საარსებო შემწეობის ადგილზე მიტანა, თუ ოჯახის ყველა სრულწლოვან, ქმედუნარიან წევრს შუზღუდული აქვს გადაადგილების უნარი (ადგილზე მიტანის სხვა შემთხვევებსა და გარემოებებს განსაზღვრავს სააგენტო);

გ) საარსებო შემწეობის მიმღები ოჯახი ვალდებულია:

- ა) აცნობოს სააგენტოს ოჯახის წევრთა შემადგენლობაში მომხდარი დემოგრაფიული ცვლილებების (წევრ(ებ)ის გარდაცვალება, გამოკლება, დამატება, საზღვარგარეთ 3 თვეზე მეტი ვადით წასვლა) შესახებ, ამ ცვლილების თვის მომდევნო თვის ბოლომდე;
- ბ) აცნობოს სააგენტოს იმ გარემოების დადგომა, რომელსაც თან სდევს ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის ცვლილება ან ოჯახის მუდმივი საცხოვრებელი ადგილის შეცვლა, ამ ცვლილების თვის მომდევნო თვის ბოლომდე;
- გ) შეასრულოს სააგენტოს მიერ განსაზღვრული და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა მოვალეობანი.

ზემოთ ჩამოთვლილი ვალდებულების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, სააგენტოს უფლება აქვს, შეწყვიტოს საარსებო შემწეობის გაცემა და/ან გადაამოწმოს ოჯახი, შეუწყვიტოს ოჯახს მონაცემთა ბაზაში რეგისტრაცია და/ან აუკრძალოს მომდევნო ერთი წლის განმავლობაში მონაცემთა ბაზაში განმეორებითი რეგისტრაცია.

1025

სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის ცვლილებად ითვლება მხოლოდ:

1026

ა) ოჯახის წევრ(ებ)ის შემოსავლის გაზრდა/გაჩენა, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც სსიპ – შემოსავლების სამსახურის მიერ მიწოდებულ ხელზე აღებული ხელფასის (ყველა სხვა ანაზღაურების ჩათვლით) ოდენობას (საშუალოდ, ბოლო 4 თვეში ოჯახის ერთ წევრზე გაანგარიშებული) და „ოჯახის დეკლარაციის“ შესაბამის გრაფაში – „ხელფასი (ყველა სხვა სახის ანაზღაურების ჩათვლით)“ დაფიქსირებულ (საშუალოდ, ოჯახის ერთ წევრზე გაანგარიშებული) ოდენობას შორის სხვაობა ტოლია ან ნაკლებია 175 ლარზე;

ბ) უძრავი ქონების ან/და საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 31 დეკემბრის №758 დადგენილებით დამტკიცებული „სოციალურად დაუცველი ოჯახების (შინამეურნეობების) სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგიით“ გათვალისწინებული მოძრავი ქონების შექცევა.

17.7. საარსებო შემწეობის მიმღები ოჯახის პერსონალური მონაცემების დაცვა

1027 სააგენტოს მიერ დამუშავებული ინფორმაცია ბენეფიციართან დაკავშირებით არის მისი პერსონალური მონაცემები⁵⁹¹, მათ შორისაა, განსაკუთრებული კატეგორიის მონაცემები⁵⁹², რომლის დამუშავება დაუშვებელია მონაცემთა სუბიექტის თანხმობის გარეშე. ასეთი თანხობა გაიცემა სააგენტოში განცხადების წარდგენით. ეს ინფორმაცია უნდა დამუშავდეს მხოლოდ იმ მიზნებისთვის რისთვისაც გაიცემა ეს თანხმობა. ბენეფიციარის თანხმობა არ მოიცავს მონაცემთა გასაჯაროების და მესამე პირებისათვის გადაცემის უფლებას⁵⁹³.

17.8. აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობა და ძალადაკარგულად გამოცხადება

1028 სოციალური დახმარების გაცემის თაობაზე გამოცემული კანონიერ ძალაში შესული, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი (ანუ საჩივრისა და სარჩელის შეტანის ვადების გასვლის შემდეგ) შესასრულებლად სავალდებულო ძალის მატარებელია თვით მისი გამომცემი ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართ. კანონმდებლობა უშვებს ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან გაუქმების შესაძლებლობას.

1029 სოციალური დახმარების გაცემის თაობაზე გამოცემული აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადების საფუძველია მმართველობის „კანონიერების პრინციპი“, რომელიც მოითხოვს კანონიერების აღდგენის მიზნით უკანონო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-

⁵⁹¹ პერსონალური მონაცემი – ნებისმიერი ინფორმაცია, რომელიც უკავშირდება იდენტიფიცირებულ ან იდენტიფიცირებად ფიზიკურ პირს. პირი იდენტიფიცირებადია, როდესაც შესაძლებელია მისი იდენტიფიცირება პირდაპირ ან არაპირდაპირ, კერძოდ, საიდენტიფიკაციო ნომრით ან პირის მახასიათებელი ფიზიკური, ფიზიოლოგიური, ფსიქოლოგიური, ეკონომიკური, კულტურული ან სოციალური ნიშნებით.

⁵⁹² განსაკუთრებული კატეგორიის მონაცემი – პერსონალური მონაცემი, რომელიც დაკავშირებულია პირის რასობრივ ან ეთნიკურ კუთვნილებასთან, პოლიტიკურ შეხედულებებთან, რელიგიურ ან ფილოსოფიურ მრწამსთან, პროფესიულ კავშირში გაწევრებასთან, ჯანმრთელობის მდგომარეობასთან, სქესობრივ ცხოვრებასთან, ნასამართლობასთან, ადმინისტრაციულ პატიმრობასთან, პირისთვის აღკვეთის ღონისძიების შეფარდებასთან, პირთან საპროცესო მეთანხმების დადებასთან, განრიდებასთან, დანაშაულის მსხვერპლად აღიარებასთან ან დაზარალებულად ცნობასთან, აგრეთვე ბიომეტრიული და გენეტიკური მონაცემები, რომლებიც ზემოაღნიშნული ნიშნებით ფიზიკური პირის იდენტიფიცირების საშუალებას იძლევა

⁵⁹³ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლი.

სამართლებრივი აქტის გაუქმებას. ამ მნიშვნელოვან პრინციპს უპირისპირდება კანონმდებლის მიერ აღიარებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ დაინტერესებული მხარის „კანონიერი ნდობის პრინციპი“. ორივე პრინციპი კონსტიტუციური რანგისაა და გამომდინარეობს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან. ამდენად, შეუძლებელია ცალსახად პრობლემის გადაწყვეტა. ადმინისტრაციული წარმოების ამოცანაა კონკრეტული პრობლემის გადაწყვეტისას მოახდინონ ამ ორი პრინციპის შეპირისპირება და თანაზომიერი გადაწყვეტილების მიღება.

უკანონო აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არ შეიძლება ბათილად გამოცხადდეს, თუ დაინტერესებულ მხარეს კანონიერი ნდობა აქვს ამ აქტის მიმართ. დაინტერესებული მხარის კანონიერი ნდობა არსებობს იმ შემთხვევაში, როდესაც მან ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე განახორციელა იურიდიული მნიშვნელობის მოქმედება, მისი ნდობა ამ აქტისადმი არის დაცვის ღირსი და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადებით მას მიაღება ზიანი.

1030

დაინტერესებული მხარის კანონიერი ნდობა არ არის დაცვის ღირსი ანუ სახეზე არა გვაქვს კანონიერი ნდობა, თუ (ა) მას საფუძვლად უდევს დაინტერესებული მხარის უკანონო ქმედება (მაგ., არასწორი მონაცემების ან ყალბი დოკუმენტების წარმოდგენა თუ მოტყუება), (ბ) ან, როდესაც მისთვის ამ აქტის უკანონობა ცნობილი იყო ან უნდა სცოდნოდა.

1031

თუ აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე განხორციელდა იურიდიული მნიშვნელობის მოქმედება, ანუ ადრესატმა დახარჯა ის ფინანსური შემოსავლები (უმუშევრობაზე დახმარება, სტიპენდია, ერჯერადი სოციალური დახმარებები და ა.შ.), რომელიც მან მიიღო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე და რომლის უკან დაბრუნება შეუძლებელია, ან მისი ამოღების შედეგად მიყენებული ზიანი არსებითად აღემატება ამ სიკეთეს. არ შეიძლება ასეთი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ბათილად გამოცხადდეს, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არსებითად არღვევს სახელმწიფო, საზოგადოებრივ ან სხვა პირის კანონიერ უფლებებს ან ინტერესებს. ამ საფუძველებით ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადების შემთხვევაში დაინტერესებულ მხარეს, რომლის კანონიერი ნდობაც ამ აქტის მიმართ არის დაცვის ღირსი, უნდა

1032

აუნაზღაურდეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადებით მიყენებული ქონებრივი ზიანი.

1033

მმართველობის კანონიერების პრინციპსა და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ დაინტერესებული მხარის კანონიერი ნდობის პრინციპს შორის შეპირისპირების დროს თითოეულ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა მოხდეს აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადებით ადრესატისადმი მიყენებული ზიანის და ამ აქტის ბათილად გამოცხადებლობით მესამე პირებისა და საზოგადოებისათვის მიყენებული ზიანის შეპირისპირება, ასევე გათვალისწინებულ უნდა იქნეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმა და წარმოების სახე (წერილობითი ფორმით გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უფრო მეტ ნდობას იმსახურებს, ვიდრე ზეპირი. ასევე, რაც უფრო ფორმალურია ადმინისტრაციული წარმოება, მით უფრო მეტია პირის კანონიერი ნდობის ხარისხი), მისი უკანონობის სიმძიმე, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის შემდეგ გასული დრო. ყოველივე ამის გათვალისწინებით, შესაძლებელია, შეიზღუდოს აქტის ბათილად გამოცხადების შესაძლებლობები. განგრძობადი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შემთხვევაში, რომელთა საფუძველზეც ხდება ფულადი დახმარების მიღება, შესაძლებელია უკანონო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადება მისი მოქმედების შეწყვეტით ბათილად გამოცხადების დღიდან, ასევე შეიძლება ადმინისტრაციული აქტის ბათილად გამოცხადება მისი მოქმედების მომავალში, კონკრეტული თარიღის მითითებით, შეწყვეტით (სზაკ-ის მე-60¹ მუხლის მე-7 ნაწილი).

1034

სოციალური დახმარების სფეროში კანონის შესაბამისად გამოცემული აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება ხდება, როდესაც მისი გამოცემის საფუძველები იცვლება მისი ადრესატის სასარგებლოდ, სხვა შემთხვევაში დაუშვებელია მისი გაუქმება, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც დაინტერესებულმა მხარემ არ შეასრულა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით დადგენილი ვალდებულება, რომლის შეუსრულებლობაც, კანონმდებლობის შესაბამისად, შეიძლება გახდეს ადმინისტრაციული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების საფუძველი.

17.9. უფლების დაცვის საპროცესოსამართლებრივი საშუალებები

- „სოციალური დახმარების შესახებ საქართველოს კანონის“ 22-ე მუხლის თანახმად, 1035
პირს უფლება აქვს თავის უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად მიმართოს
სასამართლოს.
- სოციალური დახმარების სფეროში წარმოშობილი დავა არის 1036
ადმინისტრაციულსამართლებრივი ბუნების და განიხილება საერთო
სასამართლოების მიერ ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით.
- სასამართლოში დავის საგანია სოციალური დახმარების შესახებ გადაწყვეტილების 1037
მიღება, რომელიც გულისხმობს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-
სამართლებრივი აქტის გამოცემას.
- სასკ-ის 23-ე მუხლის თანახმად, სასარჩელო მოთხოვნის მიზანია სასამართლოსადმი 1038
მიმართვის გზით ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა. აღნიშნული
სარჩელის სახე ემსახურება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემამდე
არსებული მდგომარეობის შეცვლას. მოსარჩელეს ეძლევა შესაძლებლობა,
საპროცესო საშუალებების გამოყენებით მოახდინოს ადმინისტრაციულ-
სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე მისი მატერიალურ-სამართლებრივი უფლების
რეალიზება. მოსარჩელის მატერიალურ სამართლებრივი უფლების შინაარსი
მდგომარეობს იმაში, რომ სოციალური დახმარების გაწევა, რომელიც უნდა
განხორციელდეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმით, გააჩნია
სამართლებრივი საფუძველი სოციალური სამართლის კანონმდებლობაში.
- სარჩელი სასკ-ის 23-ე მუხლის საფუძველზე არის შედეგიანი, როდესაც ის შეესაბამება 1039
სარჩელის დასაშვებობის და დასაბუთებულობის კრიტერიუმებს.
- სარჩელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის თაობაზე 1040
მიმართულია აქტის გამოცემისკენ, რომლის გამოცემაზეც ითქვა უარი
ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან ან ადგილი აქვს ადმინისტრაციული ორგანოს
უმოქმედობას. აღნიშნული გათვალისწინებით სარჩელი გხვდება ორი ფორმით -
აქტის გამოცემაზე უარის თქმის ან უმოქმედობის წინააღმდეგ. აქტის გამოცემაზე
უარის თქმის შემთხვევაში აქტის გამოცემის მოთხოვნით სარჩელი მოიცავს უარის
აქტის გაუქმების მოთხოვნას, რამდენადაც სხვაგვარად შეუძლებელია მოთხოვნის
დაკმაყოფილება და ორი ურთიერთსაწინააღმდეგო აქტის ძალაში დატოვება.
უმოქმედობის შემთხვევაში გვაქვს ფიქცია - უარი აქტის გამოცემაზე, თუმცა ეს უარი არ
საჭიროებს სასამართლოს მხრიდან ბათილად ცნობას.

- 1041 სარჩელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის თაობაზე დასაშვებია თუ კი ის აკმაყოფილებს სასკ-ის 23-ე მუხლით დადგენილ დასაშვებობის კრიტერიუმებს. დასაშვებობის ფარგლებში უნდა შემოწმდეს:
- ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა;
 - პირდაპირი და უშუალო ზიანი;
 - სარჩელის წარდგენის ხანდაზმულობის ვადები.
- 1042 სზაკ-ი განსაზღვრავს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მმართველობითი ფუნქციების განხორციელების სამართლებრივ ფორმებს. ეს ფორმებია - ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტი, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, ადმინისტრაციული რეალაქტი, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება და სამოქალაქო სამართლებრივი ხელშეკრულება. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოყენებული კონკრეტული საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის განსაზღვრას აქვს საპროცესო სამართლებრივი ფუნქცია. ის არის სარჩელის სახის განსაზღვრის კრიტერიუმი.
- 1043 სასკ-ის 23-ე მუხლით განსაზღვრული სარჩელის სახე არის დასაშვები, როდესაც ის მიმართულია აღმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისაკენ. სარჩელის მოთხოვნის საგანი უნდა იყოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ან ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა. საქმიანობის სამართლებრივ ფორმას განსაზღვრავს მოთხოვნის მატერიალურ-სამართლებრივი საფუძველი.
- 1044 ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის და ადმინისტრაციული რეალაქტის გამოიკვანა ხდება აქტუალური, როდესაც პირი ითხოვს ფინანსური სოციალური დახმარების მიღებას. ფინანსური დახმარების მიღების (რეალაქტის განხორციელების) წინაპირობაა აღმჭურველი ინდივიდუალური გადაწყვეტილების მიღება, რაც მიიღწევა სასკ-ის 23-ე მუხლით დადგენილი სარჩელის გამოყენებით. როდესაც დავა ეხება გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე განსახორციელებელ მმართველობით ღონისძიებას - სოციალური დახმარების გაცემას, ის მიიღწევა სასკ-ის 24-ე მუხლის საფუძველზე.
- 1045 საარსებო შემწეობის მიღების ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში მესვებული ოჯახის დეკლარაცია არის ადმინისტრაციული რეალაქტი ანუ ადმინისტრაციული ორგანოს ფაქტობრივი ქმედება, რომელიც ემსახურება გადაწყვეტილების მისაღებად აუცილებელი ფაქტობრივი საფუძვლების შექმნას. ბენეფიციარის უფლების დაცვის თვალსაზრისით, ეს გავლენას ახდენს უფლების

დაცვის საშუალების ანუ სარჩელის სათანადო სახის განსაზღვრაზე. უფლების დაცვის საშუალება არის არა სასკ-ის 22-ე და 23-ე მუხლები, არამედ 24-ე მუხლი.

სააგენტოს უფლებამოსილი პირი ავსებს ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების შეწყვეტის შესახებ ოქმს. სამართლებრივი თვალსაზრისით, რეგისტრაციის შეწყვეტა იწვევს სამართლებრივ შედეგს. ის არის ოჯახისათვის ერთი წლის განმავლობაში ხელახალი რეგისტრაციის აკრძალვის საფუძველი ან ოჯახს უუქმდება რეგისტრაცია მონაცემთა ერთიან ბაზაში და ერთი წლით კარგავს უფლებას ხელახალ რეგისტრაციაზე. შეწყვეტის ოქმის შევსების შემდეგ ოჯახის განაცხადი მონაცემთა ბაზაში მოსახვედრად ძალას კარგავს ავტომატურად, ამდენად, ის არის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომლის ბათილად ცნობის მოთხოვნა ხდება სასკ-ის 22-ე მუხლის საფუძველზე.

1046

საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანების 16.1. მუხლი ითვალისწინებს სააგენტოს უფლებამოსილების ფარგლებში ოჯახის დეკლარაციის განმეორებით შევსების შესაძლებლობას. აღნიშნული შესაძლებლობა წარმოშობს პირის უფლებას სასამართლოსადმი მიმართვის გზით მოითხოვოს ქმედების განხორციელება სასკ-ის 24-ე მუხლის საფუძველზე.

1047

ადმინისტრაციული ორგანოსათვის განცხადებით მიმართვის შემთხვევაში ის იღებს გადაწყვეტილებას განცხადების დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ, რომელიც ხდება დავის საგანი და ხსნის გზას სასამართლოსკენ. სოციალური დახმარების გაცემაზე უარის შემთხვევაში დასაშვებია სარჩელის სახეა არა უარის ბათილად ცნობა, არამედ სარჩელი სოციალური დახმარების გაცემის მოთხოვნით. ბათილად ცნობის თაობაზე სარჩელის დაუშვებლობას განაპირობებს მოსარჩელის უფლების დაცვის ინტერესის არ არსებობა. რამდენადაც მოსარჩელე უარის ბათილად ცნობით ვერ მიაღწევს მისთვის სასურველ სამართლებრივ შედეგს სასამართლო უარს ამბობს მართლმსაჯულების განხორციელებაზე.

1048

სასკ-ის 23 მუხლით დაგენილი დასაშვებობის მეორე კრიტერიუმია პირდაპირი და უშუალო ზიანი, რომელიც ადგება მოსარჩელის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს. დასაშვებობის ეტაპზე საკმარისია იმის ვარაუდი, რომ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოუცემლობა იწვევს პირის სუბიექტური უფლების შეზღუდვას.

1049

- 1050 დასაშვებობის მესამე ელემენტია სარჩელის ხანდაზმულობის ვადები, რომლის შემოწმებისას უნდა გაიმიჯნოს ორი შემთხვევა: პირველი, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო გამოსცემს გადაწყვეტილებას განცხადების დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ და მეორე, უმოქმედობა, როგორც უარი. პირველ შემთხვევაში, სარჩელი სასამართლოს უნდა წარედგინოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე უარის მიღებიდან ერთი თვის ვადაში. აღნიშნული გულისხმობს საჩივარზე მიღებულ გადაწყვეტილებას და პირველად გადაწყვეტილებას, როდესაც კანონი უშვებს სარჩელის წარდგენას მისი ერთჯერადად გასაჩივრების გარეშე. უმოქმედობის შემთხვევაში სარჩელის სასამართლოსათვის წარდგენის ვადები არ შეიძლება დადგინდეს.
- 1051 სასკ-ის 23-ე მუხლით განსაზღვრული სარჩელის დასაბუთებულობა მოწმდება სასკ-ის 33-ე მუხლის საფუძველზე. სარჩელის დასაბუთებულობა მოწმდება ორი ელემენტის გამოყენებით:
- ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე უარის კანონიერება და პირდაპირი და უშუალო ზიანი.
- 1052 სასკ-ის 23-ე მუხლის საფუძველზე კანონიერების შემოწმების ფარგლები ვერ იქნება აქტის გამოცემაზე ადმინისტრაციული ორგანოს უარის კანონიერების შემოწმება, რამდენადაც უარის უკანონობა ჯერ კიდევ არ ასაბუთებს აქტის გამოცემის საფუძვლების არსებობას. მართებული იქნებოდა სასკ-ის 33-ე მუხლის შინაარსის უფრო ფართოდ ჩამოყალიბება. კანონიერების შემოწმების ფარგლებში უნდა შემოწმდეს მოთხოვნის დასაბუთებულობა, რომელიც უფრო ფართოა და მოიცავს უარის უკანონობას.
- 1053 ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან აქტის გამოცემაზე უარის თქმის შემთხვევაში მოსარჩელის მიზანია არა აქტის გამოცემაზე უარის გაუქმება, არამედ აქტის გამოცემა, შესაბამისად, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე უარის კანონიერების დასადგენად მოწმდება არა უარის თქმის სამართლებრივი საფუძვლები, არამედ აქტის გამოცემაზე მოსარჩელის უფლების სამართლებრივი საფუძველი⁵⁹⁴.
- 1054 დასაბუთების ეტაპზე მოწმდება სასამართლოს გადაწყვეტილების მოცულობა, ანუ რომელი შესაძლებლობა გვაქვს სახეზე. სასამართლოს გამოაქვს გადაწყვეტილება, რომლითაც ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალებს, გამოსცეს ადმინისტრაციულ-

⁵⁹⁴ იხ. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2011 წლის 2 მარტის გადაწყვეტილება ბს-1031-1002(კ-10).

სამართლებრივი აქტი, თუ თავისი განჩინებით აწესრიგებს სადავო საკითხს. ეს დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად არის საკითხი მომზადებული გადაწყვეტილების მისაღებად. თუ კი საკითხი საჭიროებს შესწავლას ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, ან საკითხი ეხება შემფასებლის თავისუფალ სფეროში მისაღებ გადაწყვეტილებას, სასამართლო ადმინისტრაციულ ორგანოს უბრუნებს საკითხს საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში გადაწყვეტილების მიღების ვალდებულებით. როდესაც საკითხი არ საჭიროებს დამატებით შესწავლას, ან ეხება ისეთ გარემოებებს, რომელიც არ არის ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში შესასწავლი, სასამართლო პროცესის ეფექტიანობის და ეკონომიურობის გათვალისწინებით თვითონ იღებს გადაწყვეტილებას⁵⁹⁵. სოციალურად დაუცველის სტატუსი და სარეიტინგო ქულის მინიჭება არის ის უფლებამოსილება, რომელიც ვერ განხორციელდება სასამართლოს მიერ.

კანონიერების შემოწმება ხდება ფორმალური და მატერიალური კანონიერების კრიტერიუმის გამოყენებით.

1055

დავა განიხილება იმ საპროცესო-სამართლებრივი ნორმის გამოყენებით, რომელიც მოქმედებს სასამართლოში საქმის წარმოების ეტაპზე. მოთხოვნის სამართლებრივ საფუძველს ქმნის მატერიალურ სამართლებრივი ნორმა, რომლის ცვლილებამ შესაძლებელია სარჩელი გახადოს დაუსაბუთებელი.

1056

სასკ-ის 33-ე მუხლის თანახმად, სარჩელის დასაბუთებულობის მეორე ელემენტია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე უკანონო უარით გამოწვეული პირდაპირი და უშუალო ზიანი. დასაშვებობის ეტაპზე დამშვებული ვარაუდი უფლების სავარაუდო შეზღუდვაზე საჭიროებს შემოწმებას და დადგენას თუ რაში მდგომარეობს უკანონო მმართველობითი ღონისძიებით გამოწვეული ზიანი.

1057

სასამართლო გადაწყვეტილება, სარჩელის მიზნიდან გამომდინარე, გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართ ვალდებულების დადგენას გამოსცეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. აღნიშნული გამომდინარეობს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან. სასამართლო ახდენს უფლების დაცვას და კანონიერების ობიექტურ კონტროლს, ხოლო მმართველობითი გადაწყვეტილებები მიიღება აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ. აღნიშნული პრინციპის საპირისპიროდ, მართლმსაჯულების ეფექტიანობის და ეკონომიურობის პრინციპი მოსამართლეს აძლევს შესაძლებლობას თავისი განჩინებით მოაწესრიგოს

1058

⁵⁹⁵ იხ. იქვე.

სადავო საკითხი, რაც თავისი შინაარსით არის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, თუმცა სასამართლოს მიერ გამოტანილ ამ გადაწყვეტილებაზე არ ვრცელდება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრებისათვის დადგენილი წესი.

1059

მოსამართლის უფლებამოსილება, თავისი განჩინებით მოაწესრიგოს სადავო საკითხი ვრცელდება მხოლოდ იმ შემთხვევებზე, როდესაც აქტის გამოცემა არ საჭიროებს საქმის გარემოებათა დამატებით გამოკვლევას და საკითხი არ მიეკუთვნება ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას. აღნიშნულ შემთხვევებში აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაში ჩაურევლობის პრინციპს ენიჭება უპირატესობა მართლმსაჯულების ეფექტიანობასა და ეკონომიურობასთან შედარებით. სოციალური დაცვის სფეროში შეზღუდულია მოსამართლის შესაძლებლობა გადაწყვეტილების მიმღების შეფასების თავისუფალი სივრცით.

**თავი 18. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალური
დაცვა**

18.1. შესავალი

- შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა (შემდგომში - შშმ პირი) 1060
რეაბილიტაციისა და სოციალური ინტეგრაციის უფლება არის სოციალური დაცვის
სამართლის ერთ-ერთი მიმართულება. შეზღუდული შესაძლებლობები არის ის
ობიექტური ფაქტორი, რომლის რისკის ქვეშ არის თითოეული ადამიანი. ის შეიძლება
გამოიწვიოს ავადმყოფობამ ან უბედურმა შემთხვევამ.
- შშმ პირთა სოციალური უფლებების დაცვა არ არის მხოლოდ ერთი კანონის 1061
მოწესრიგების საგანი, არამედ ის გაბნეულია სხვადასხვა ნორმატიულ აქტებში.

18.2. საკანონმდებლო საფუძვლები

- შშმ პირთა უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვის სამართლებრივ 1062
საფუძვლებს ქმნის საქართველოს კონსტიტუცია, გაერთიანებული ერების
ორგანიზაციის „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენცია“,
„შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ“ საქართველოს
კანონი და სხვა საქართველოს საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული
აქტები.
- საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, სახელმწიფო 1063
ქმნის განსაკუთრებულ პირობებს შშმ პირთა უფლებებისა და ინტერესების
რეალიზებისათვის. ეს კონსტიტუციური დათქმა, პირველ რიგში, მიემართება
საკანონმდებლო ხელისუფლებას. საქართველოს პარლამენტი საქართველოს
კონსტიტუციის, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების, საქართველოს
სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების შესაბამისად
განსაზღვრავს შშმ პირთა უფლებების დაცვის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის
ძირითად მიმართულებებს, უზრუნველყოფს საკანონმდებლო ბაზის შექმნასა და
განვითარებას, აკონტროლებს თანასწორობის საკითხებზე საქართველოს
პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების საქმიანობას⁵⁹⁶.

⁵⁹⁶ „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ“ საქართველოს კანონის 22-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

1064 „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენციის“ მიზანია ხელი შეუწყოს, დაიცვას და უზრუნველყოს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა თანაბარი უფლებებისა და ძირითად თავისუფლებათა რეალიზება, მათი თანდაყოლილი პიროვნული ღირსების პატივისცემა. საკითხის საკანონმდებლო მოწესრიგების მიზანი და მნიშვნელობა ასახულია აღნიშნული კონვენციის პრინციპებში. კონვენცია ეფუძნება შემდეგ პრინციპებს⁵⁹⁷:

1. ადამიანის თანდაყოლილი პიროვნული ღირსების, მისი ინდივიდუალური ავტონომიის პატივისცემა, გადაწყვეტილების მიღების თავისუფლებისა და პიროვნების დამოუკიდებლობის ჩათვლით;
2. დისკრიმინაციის დაუშვებლობა;
3. სრულყოფილი ჩართვა და მონაწილეობა საზოგადოებაში;
4. პატივისცემა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა განსხვავებულობისადმი; მათი აღიარება ადამიანთა შორის არსებული განსხვავებულობის შემადგენელ ნაწილად;
5. თანაბარი შესაძლებლობის უზრუნველყოფა;
6. მისაწვდომობა;
7. ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობა;
8. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვების შესაძლებლობის განვითარებისა და ინდივიდუალობის შენარჩუნების უფლების პატივისცემა.

1065 „შეზღუდული შესაზლებლობების მქონე პირთა უფლებების შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს შშმ პირთათვის დისკრიმინაციის გარეშე და სხვებთან თანაბარ პირობებში დამოუკიდებელი ცხოვრებისა და ცხოვრების ყველა სფეროში მათი სრულყოფილი მონაწილეობის ხელმისაწვდომობის ძირითად პრინციპებსა და მექანიზმებს.⁵⁹⁸ ამ კანონით განისაზღვრება შშმ პირთა სოციალური დაცვის გარანტიები. სახელმწიფო უზრუნველყოფს შშმ პირთათვის ცხოვრების ადეკვატური პირობების შექმნას, რაც, სხვა ღონისძიებებთან ერთად, მოიცავს სოციალური დაცვისა და სიღარიბის აღმოფხვრისკენ მიმართული პროგრამების შემუშავებასა და განხორციელებას⁵⁹⁹.

⁵⁹⁷ „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენციის“ კონვენციის მე-3 მუხლი.

⁵⁹⁸ „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლი.

⁵⁹⁹ იქვე, კანონის მე-15 მუხლი.

საკითხის საკანონმდებლო მოწესრიგების მიზანია მიღწეულ იქნეს შშმ პირთა ინდივიდუალური ავტონომიისა და დამოუკიდებლობის, მათ შორის, თავისუფალი არჩევანის გაკეთების, თავისუფალი გადაადგილების, პირადი და ოჯახური ცხოვრების ხელშეუხებლობის, მათ შორის, საცხოვრებელი ადგილის თავისუფლად არჩევის უფლების რეალიზება. სახელმწიფოში უზრუნველყოფილი უნდა იყოს შშმ პირთა დამოუკიდებელი ცხოვრებისთვის აუცილებელი შესაძლებლობები და მათი საზოგადოებრივ ცხოვრებაში სრულყოფილი მონაწილეობა. სახელმწიფოს კანონმდებლობა მიმართული უნდა იყოს საზოგადოებაში შშმ პირთა სტიგმატიზაციის პრევენციისა და აღმოფხვრისაკენ. შშმ პირთა ექსპლუატაციისგან, ძალადობისგან, არასათანადო მოპყრობისა და დისკრიმინაციისგან დაცვა არის კანონის ერთ-ერთი მიზანი. სხვებთან თანაბარ პირობებში დამოუკიდებელი ცხოვრებისა და ცხოვრების ყველა სფეროში შშმ პირთა სრულყოფილი მონაწილეობის ხელმისაწვდომობისათვის მნიშვნელოვანი ელემენტია კანონით გარანტირებული ნებისმიერ სფეროში მომსახურების ხელმისაწვდომობა.⁶⁰⁰

18.3. „შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირის“ ცნება

„შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენციის“ თანახმად, შშმ პირებს მიეკუთვნებიან პირები, ფიზიკური, ფსიქიკური, ინტელექტუალური ან სენსორული მყარი დარღვევებით, რომელთა ურთიერთქმედებამ სხვადასხვა დაბრკოლებებთან შესაძლოა ხელი შეუშალოს ამ პირის სრულ და ეფექტურ მონაწილეობას საზოგადოებრივ ცხოვრებაში, სხვებთან თანაბარ პირობებში.⁶⁰¹

„შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიზნებისთვის შშმ პირი არის, პირი მყარი ფიზიკური, ფსიქიკური, ინტელექტუალური ან სენსორული დარღვევით, რომლის სხვადასხვა დაბრკოლებასთან ურთიერთქმედებამ შესაძლოა ხელი შეუშალოს საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ამ პირის სრულ და ეფექტიან მონაწილეობას სხვებთან თანაბარ პირობებში.⁶⁰² შესაძლებლობათა შეზღუდვა განმარტებულია როგორც ფიზიკური, ფსიქიკური, ინტელექტუალური ან სენსორული დარღვევის მქონე პირისათვის პიროვნული განვითარებისა და თვითრეალიზების სხვებთან თანაბარი შესაძლებლობის არქონა,

⁶⁰⁰ იქვე, კანონის პირველი მუხლი.
⁶⁰¹ კონვენციის პირველი მუხლი.
⁶⁰² „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ“ საქართველოს კანონის 2 „ა“ მუხლი.

რაც განპირობებულია ფიზიკური გარემოს, საზოგადოების დამოკიდებულებისა და სხვა ფაქტორების ერთობლიობით⁶⁰³.

1069 ზემოთ მოცემული თითქმის იდენტური განმარტებების თანახმად, შეზღუდული შესაძლებლობები არის ისეთი სოციალური მდგომარეობა, რომელშიც იმყოფება ადამიანი, რომლის პერსონალური მახასიათებლების ცვლილებები სამედიცინო თვალსაზრისით დადგენადი და საზოგადოებრივ ფაქტორებზე დაყრდნობით აღქმადია. განმარტებას საფუძვლად უდევს ადამიანის არა სავარაუდო ან დადასტურებული ფიზიკური ან ფსიქიკური ხარვეზები, არამედ მისი შეზღუდული მონაწილეობა საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვადასხვა სფეროში.

18.4. სოციალური დაცვის პრინციპები

1070 შშმ პირების სოციალური დაცვის მიზანი უნდა იყოს მათი საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ინტეგრაციის ხელშეწყობა. სოციალურმა დახმარებამ უნდა უზრუნველყოს მათი დამოუკიდებელი ცხოვრება, რაც განიმარტება როგორც შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის ავტონომია, მისი არჩევანის, გადაწყვეტილების მიღებისა და საკუთარი ცხოვრების კონტროლის თავისუფლება, რომლის რეალიზებაც, საჭიროების შემთხვევაში, შესაძლებელია სხვების დახმარებით, მათ შორის, სხვადასხვა სერვისის მიწოდების გზით⁶⁰⁴.

1071 სოციალური დახმარების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებაზე გავლენას არ ახდენს შეზღუდული შესაძლებლობების წარმოშობის მიზეზები.

1072 სოციალური დახმარების გაწევისას უპირატესობა უნდა მიენიჭოს პრევენციას. რეაბილიტაციის განმახორციელებელმა სუბიექტებმა აქცენტი უნდა გააკეთონ ისეთი შედეგის მიღწევაზე, რაც თავიდან აგვაცილებს შეზღუდული შესაძლებლობის შემთხვევებს.

1073 სოციალური დახმარება უნდა დაეფუძნოს ინდივიდუალურობის პრინციპს. სოციალური დახმარების სახე უნდა განისაზღვროს ბენეფიციარის ლეგიტიმური სურვილის შესაბამისად. ბენეფიციარის სურვილი უნდა იყოს არა ერთ-ერთი კრიტერიუმი, არამედ ცენტრალური ელემენტი, რომელსაც დაეყრდნობა რეაბილიტაციის ღონისძიების შესახებ გადაწყვეტილება. ასეთი მიდგომა უზრუნველყოფს

⁶⁰³ იქვე, კანონის 2 „ბ“ მუხლი.

⁶⁰⁴ იქვე, კანონის 2 „ი“ მუხლი.

ბენეფიციარის პირადი პასუხისმგებლობისა და თავისუფლების გაზრდას თავად შექმნას საკუთარი საარსებო გარემო.⁶⁰⁵

18.5. სოციალური დაცვის სისტემის კლასიფიკაცია

შშმ პირების სოციალური დახმარების სისტემა შესაძლებელია დაიყოს ხუთ სფეროდ: 1074
 სამედიცინო რეაბილიტაციის ღონისძიებები, დასაქმების ბაზარზე ინტეგრაციის ღონისძიებები, საარსებო მინიმუმის უზრუნველმყოფი და სხვა დამატებითი ღონისძიებები, განათლების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის ღონისძიებები და სოციალური ინტეგრაციის ღონისძიებები.

18.5.1. სამედიცინო რეაბილიტაციის ღონისძიებები

სახელმწიფო, შშმ პირთა ინდივიდუალური საჭიროებების გათვალისწინებით და 1075
 საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, უზრუნველყოფს მათთვის ჯანმრთელობის დაცვის სერვისების ხელმისაწვდომობას თანასწორობის პრინციპის საფუძველზე, რაც გულისხმობს ჯანმრთელობის დაცვის დაწესებულების ხელმისაწვდომობის შესაბამისი ჯანმრთელობის დაცვის სერვისების განხორციელებით. შშმ პირთათვის კონკრეტული სერვისით სარგებლობის ხელმისაწვდომობის მიზნით ხდება შესაბამისი სტანდარტებისა და მეთოდების დანერგვა. მთავარი აქცენტი კეთდება პრევენციული, ადრეული დიაგნოსტიკისა და სამკურნალო-სარეაბილიტაციო სერვისების მიწოდებასთან, რაც უზრუნველყოფს შესაძლებლობის შეზღუდვის გამომწვევი ზოგადი მიზეზების იდენტიფიკაციას და შესაძლებლობის შეზღუდვის მინიმუმამდე დაყვანას.⁶⁰⁶

სამედიცინო რეაბილიტაციის ღონისძიებები გაწერილია სახელმწიფო და 1076
 მუნიციპალურ ჯანდაცვის პროგრამებში. ის მოიცავს სამედიცინო და ფსიქოლოგიური მხარდაჭერის ღონისძიებებს, ასევე მედიკამენტებით და სხვა დამხმარე საშუალებებით უზრუნველყოფას. პროგრამების შედგენა ხდება ასაკობრივი და გენდერული კრიტერიუმების გათვალისწინებით.

⁶⁰⁵ Muckel, S./Ogorek, M./Rixen, S., Sozialrecht , გვ. 489.

⁶⁰⁶ „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლი.

18.5.2. დასაქმების ბაზარზე ინტეგრაციის ღონისძიებები

- 1077 სახელმწიფო ხელს უწყობს შპმ პირთა ღია ბაზარზე დასაქმების შესაძლებლობის შექმნას თანასწორობის პრინციპის საფუძველზე. აღნიშნული უზრუნველყოფს შპმ პირების შრომის სამართლიან და ხელსაყრელ პირობებს, უსაფრთხო და ჯანსაღ სამუშაო გარემოს, აგრეთვე იძულებითი შრომისა და დისკრიმინაციისაგან დაცვას. დასაქმების სფეროში შემუშავდება ისეთი პროგრამები, რომლებიც უზრუნველყოფს შპმ პირთა თვითდასაქმებას და მათ მიერ საკუთარი სამეწარმეო საქმიანობის ორგანიზებას. სახელმწიფოს ხელშეწყობა მოიცავს შპმ პირთა დასაქმებას როგორც საჯარო ისე კერძო სექტორებში შესაბამისი სამოქმედო გეგმებისა და პროგრამების შემუშავებით, რაც, სხვა ღონისძიებებთან ერთად, გულისხმობს დამსაქმებლისათვის საშეღავათო მექანიზმების დანერგვას, შპმ პირის სპეციალურ მომზადება-გადამზადებას, გარემოს ადაპტირებას, დამსაქმებლის მიერ ინიცირებული პროგრამის ფინანსურ ხელშეწყობასა და სხვა შეღავათებს.⁶⁰⁷
- 1078 საჯარო სექტორში შპმ პირთა დასაქმების ხელშეწყობის მიზნით, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – საჯარო სამსახურის ბიურო, საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში, უზრუნველყოფს შპმ პირებისათვის ადმინისტრირებული სერვისების ხელმისაწვდომობას.⁶⁰⁸

18.5.3 საარსებო მინიმუმის უზრუნველყოფის და სხვა დამატებითი ღონისძიებები

- 1079 საარსებო მინიმუმის უზრუნველყოფის და სხვა დამატებითი ღონისძიებები მოიცავს როგორც საარსებო დახმარების გაცემას ფინანსური სახით, ისე არამატერიალურ დახმარებას. მაგ., თბილისის მერია ახორციელებს სოციალურად დაუცველი მკვეთრად შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე უსინათლო პირების დახმარების პროგრამას. პროგრამის მიზანია მკვეთრად შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე უსინათლო პირთა ფინანსური დახმარება. პროგრამის ბენეფიციარები არიან სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში 150 000 და ნაკლები სარეიტინგო ქულით ქ. თბილისში რეგისტრირებული მკვეთრად შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე უსინათლო პირები. პროგრამა მოიცავს დახმარებას წელიწადში 900 ლარის ოდენობით და 300–300 ლარის ოდენობით (მაისიაგვისტო-დეკემბერი) სამჯერადად გაცემა.

⁶⁰⁷ იქვე, კანონის 11-ე მუხლი.

⁶⁰⁸ იქვე.

საარსებო შემწეობის მიღმა, სახელმწიფო ხელს უწყობს შშმ პირთა დასვენების, 1080
თავისუფალი დროის გატარების, კულტურულ, სპორტულ, გასართობ და სხვა
საზოგადოებრივ ღონისძიებებში მონაწილეობის შესაძლებლობის შექმნას და იმ
მექანიზმების შემუშავებას, რომლებიც უზრუნველყოფს მათთვის შესაბამისი
ინფორმაციისა და მასალების წვდომას, სერვისების ხელმისაწვდომობას და სრულ
ინკლუზიას.⁶⁰⁹

სახელმწიფო და მუნიციპალური პროგრამები ხელს უწყობს შშმ პირთა მიერ საკუთარი 1081
შემოქმედებითი, სპორტული თუ სხვა პოტენციალის გამოყენებას და განვითარებას.

18.5.4. განათლების ხელმისაწვდომობის ღონისძიებები

სახელმწიფო მხარდაჭერა, რომელიც ემსახურება შშმ პირთა განათლების ხელმი- 1082
საწვდომობის უზრუნველყოფას, მიიღწევა შესაბამისი ეფექტიანი მექანიზმების
დანერგვით და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საჭიროების შესაბამისი
ტექნოლოგიების, ტექნიკისა და საგანმანათლებლო რესურსების გამოყენებით.⁶¹⁰

შშმ პირთათვის ხელმისაწვდომი და ხარისხიანი ინკლუზიური განათლების სისტემის 1083
დანერგვამ უნდა უზრუნველყოს მათ მიერ უწყვეტი განათლების მიღების
შესაძლებლობა, საკუთარი პიროვნებისა და შემოქმედებითი უნარების განვითარება
და გონებრივი თუ ფიზიკური შესაძლებლობების რეალიზება.

სახელმწიფო და მუნიციპალური პროგრამები უზრუნველყოფენ შეზღუდული 1084
შესაძლებლობის მქონე პირთათვის ტექნიკური და პროფესიული ორიენტაციის
პროგრამების, პროფესიული და უწყვეტი განათლების ხელმისაწვდომობას. შშმ
პირთა განათლების ხელმისაწვდომობის პროგრამების შემუშავებისას
გათვალისწინებული უნდა იქნას გონივრული მისადაგების⁶¹¹ და უნივერსალური
დიზაინის⁶¹² პრინციპები.

⁶⁰⁹ „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-16 მუხლი.

⁶¹⁰ იქვე, კანონის მე-8 მუხლი.

⁶¹¹ პრინციპი, რომელიც ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში იმ აუცილებელი და შესაბამისი ცვლილებების განხორციელებას გულისხმობს, რაც არ იწვევს არაპროპორციულ ან გადამეტებულ ტვირთს ან ვალდებულებას და უზრუნველყოფს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის უფლებებისა და თავისუფლებების რეალიზებას სხვებთან თანაბარ პირობებში.

⁶¹² პროდუქტის, გარემოს, სწავლების, პროგრამისა და მომსახურების ისეთი დიზაინი, რომელიც ყველა ადამიანს აძლევს მათზე სპეციალური ადაპტირებისა და სპეციალური დიზაინის გამოყენების გარეშე წვდომის საშუალებას. უნივერსალური დიზაინი არ გამოირიცხავს, საჭიროების შემთხვევაში, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე კონკრეტული ჯგუფის მიერ დამხმარე საშუალებების ან/და სხვაგვარი ხელშეწყობის გამოყენებას.

18.5.5. სოციალური ინტეგრაციის ღონისძიებები

- 1085 შშმ პირთა სოციალური ინტეგრაციის ღონისძიებების განხორციელება ეფუძნება მისაწვდომი გარემოს უზრუნველყოფას, რაც გულისხმობს ფიზიკური, ინსტიტუციური და სოციალური პირობების ერთობლიობას, რომელიც შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირს აძლევს თანაბარ შესაძლებლობას ისარგებლოს ყველა საზოგადოებრივი სიკეთით, მათ შორის, საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილას კულტურულ, სპორტულ, პოლიტიკურ ან სხვა ღონისძიებაში მონაწილეობის, აგრეთვე ტრანსპორტით, საინფორმაციო და კომუნიკაციის საშუალებებით სარგებლობის შესაძლებლობას სხვებთან თანაბარ პირობებში⁶¹³.
- 1086 შშმ პირის პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში თანასწორ და სრულყოფილ მონაწილეობას უზრუნველყოფს მისი პასიური და აქტიური საარჩევნო უფლების შეუფერხებელი სარგებლობა. შშმ პირს უფლება აქვს ხელი მიუწვდებოდეს საარჩევნო უფლების განხორციელებისთვის საჭირო საჯარო ინფორმაციაზე. შშმ პირის მიერ საარჩევნო უფლების დაუბრკოლებლად რეალიზებისთვის საჭირო პირობების შექმნის საკითხი წესრიგდება საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობით.⁶¹⁴
- 1087 შშმ პირთა სოციალური ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად სახელმწიფო აღიარებს ქართულ ქესტურ ენას. ქართული ქესტური ენა არის საქართველოში მცხოვრებ ყრუ და სმენადაქვეითებულ ადამიანებთან კომუნიკაციის საშუალება, რომელიც მთლიანად მხედველობას ეყრდნობა. სახელმწიფო ცნობს ქართულ ქესტურ ენას ადამიანთა შორის ურთიერთობის საშუალებად, ასევე ყრუ და სმენადაქვეითებული ადამიანებისათვის განათლების მიღების ერთ-ერთ საშუალებად და უზრუნველყოფს მისი გამოყენებისა და განვითარებისათვის აუცილებელი პირობების შექმნას.⁶¹⁵
- 1088 სახელმწიფო შშმ პირთა მხარდაჭერის ღონისძიებების განხორციელებასთან ერთად, ასევე ხელს უწყობს ისეთი წარმომადგენლობითი ორგანიზაციების საქმიანობას, რომელთა ძირითადი მიზანია შშმ პირთა უფლებების რეალიზება და დაცვა, აგრეთვე რომელთა მმართველობის პროცესში ჩართულ პირთა უმრავლესობას წარმომადგენენ შშმ პირები ან/და მათი კანონიერი წარმომადგენლები.⁶¹⁶

⁶¹³ „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ“ საქართველოს კანონის 2 „ვ“ მუხლი.

⁶¹⁴ იქვე, კანონის მე-14 მუხლი.

⁶¹⁵ იქვე.

⁶¹⁶ იქვე.

18.6. ინსტიტუციური უზრუნველყოფა

სახელმწიფო ორგანოები და მუნიციპალიტეტის ორგანოები/დაწესებულებები ვალდებული არიან, თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში, შეიმუშაონ და დანერგონ დამოუკიდებელი ცხოვრების მხარდაჭერისა და სოციალური ინკლუზიის პროგრამები შშმ პირთა მონაწილეობით და მათი ინდივიდუალური საჭიროებების გათვალისწინებით, რათა უზრუნველყონ შშმ პირთა საზოგადოებრივ, პოლიტიკურ, სოციალურ, ეკონომიკურ, კულტურულ და სპორტულ ცხოვრებაში სრული მონაწილეობა, დამოუკიდებელი ცხოვრების ხელშეწყობი სერვისების, მათ შორის, პერსონალური ასისტენტის მომსახურების გაცემა და აბილიტაციის/რეაბილიტაციის პროგრამების განხორციელება; კანონით მინიჭებულ უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად შესაბამისი ღონისძიებების პროგრამების/პროექტების შემუშავების პროცესში შშმ პირთა მონაწილეობა გადაწყვეტილების შემუშავებისა და მიღების ყველა ეტაპზე.

1089

მუნიციპალიტეტის ორგანოების უფლებამოსილებები (რომლებიც საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ თანახმად არ არის მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებები) არის სახელმწიფოს მიერ მუნიციპალიტეტისათვის დელეგირებული უფლებამოსილებები, რომელთა შესრულებაზეც დარგობრივ ზედამხედველობას საქართველოს ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ დადგენილი წესით ახორციელებს საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო.⁶¹⁷

1090

18.7. ცნობიერების ამაღლება

შშმ პირთა უფლებების დაცვისა და სოციალური ინტეგრაციის ხელშეწყობის ღონისძიებების განხორციელებისათვის მნიშვნელოვანია საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლება.

1091

აღნიშნულის მისაღწევად სახელმწიფო უზრუნველყოფს: ა) შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა პოტენციალისა და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მათი წვლილის პოპულარიზაციას; ბ) შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებებთან დაკავშირებული საგანმანათლებლო შემეცნებითი პროგრამების შემუშავებასა და განხორციელებას, ასევე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა

⁶¹⁷ იქვე, კანონის 35-ე მუხლი.

უფლებების შესახებ მათი ოჯახებისა და საზოგადოების სხვადასხვა დაინტერესებული ჯგუფებისათვის შესაბამისი ინფორმაციის მიწოდებას; გ) გრძელვადიანი პროგრამების განხორციელებას, რომლებიც ხელს უწყობს მეზღუდული შესაძლებლობის ნიშნით დისკრიმინაციის გამომწვევი სტერეოტიპების რღვევას; დ) მეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებებზე ორიენტირებული ადეკვატური, თანამედროვე და საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი მოთხოვნების/მექანიზმების ასახვას საგანმანათლებლო და საინფორმაციო მასალებში, რომლებიც შესასრულებლად სავალდებულო იქნება ყველა დაწესებულებისთვის, მათი ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის მიუხედავად.⁶¹⁸

18.8. სამართალწარმოების ხელმისაწვდომობა

- 1092 სახელმწიფო უზრუნველყოფს შშმ პირებისთვის სამართალწარმოების ხელმისაწვდომობას, რაც გულისხმობს როგორც შესაბამისი პროცედურული მექანიზმების შექმნას, ისე ნებისმიერ გონივრულ მისადაგებას იმისათვის, რომ მეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირმა სრულფასოვანი მონაწილეობა შეძლოს ყველა ტიპის ადმინისტრაციულ წარმოებაში, სანოტარო მოქმედებაში, აგრეთვე გამოძიების, სასამართლო განხილვის, დავის ალტერნატიული გადაწყვეტის ან/და აღსრულების პროცესში.⁶¹⁹
- 1093 შშმ პირებთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოება და სამართალწარმოება უნდა განხორციელდეს მათი ბიოფსიქოსოციალური საჭიროებების გათვალისწინებით, რაც გულისხმობს ფსიქოლოგიური, ბიოლოგიური და სოციალური ფაქტორების და ადამიანის ორგანიზმის/ორგანოთა სისტემის, ქვევითი სტილის, კოგნიტური პროცესებისა და გარემო ფაქტორების ურთიერთკავშირის ერთობლიობაში განხილვას⁶²⁰.
- 1094 შშმ პირებისათვის სამართალწარმოების ხელმისაწვდომობის მიზნით, საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო შეიმუშავებს და ამტკიცებს პროცესის მონაწილე შშმ პირებთან მუშაობის სტანდარტებსა და მეთოდიკას, რომელშიც გათვალისწინებულია სასამართლოში შესაბამისი კატეგორიის საქმეთა განხილვის სპეციფიკურობა.⁶²¹

⁶¹⁸ იქვე, კანონის მე-17 მუხლი.

⁶¹⁹ იქვე, კანონის მე-18 მუხლი.

⁶²⁰ იქვე, კანონის 2 „ლ“ მუხლი.

⁶²¹ იქვე, კანონის 23-ე მუხლი.

შშმ პირებისათვის სამართალწარმოების ხელმისაწვდომობა მოიცავს სამართალ- 1095
 დამცავი ორგანოებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – იურიდიული
 დახმარების სამსახურის მიერ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთათვის
 ტერიტორიული სამსახურებისა და დანაყოფების ხელმისაწვდომობის
 უზრუნველყოფას, რაც გულისხმობს როგორც ინფრასტრუქტურის, ისე მომსახურების
 ხელმისაწვდომობას.⁶²² საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – იურიდიული
 დახმარების სამსახური უზრუნველყოფს სასამართლოში საზოგადოებრივი
 ადვოკატის მიერ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირისათვის საადვოკატო
 მომსახურების გაწევას სამოქალაქო, ადმინისტრაციულ და სისხლის სამართლის
 საქმეებზე, აგრეთვე წარმომადგენლობას ადმინისტრაციული წარმოებისას და
 სამართლებრივ კონსულტაციას⁶²³.

18.9. სპეციალური მოსარჩელე

ადმინისტრაციული ორგანოსა და სასამართლოსადმი მიმართვის გზით უფლების 1096
 დაცვა გულისხმობს სუბიექტური უფლებების დაცვას. დაუშვებელია პოპულარული
 საჩივარი და სარჩელი ანუ სხვისი უფლებების დასაცავად ადმინისტრაციული
 ორგანოსათვის და სასამართლოსათვის მიმართვა. უფლების დასაცავად პირი
 მიმართავს უფლებამოსილ ორგანოს უშუალოდ ან წარმომადგენლის მეშვეობით.
 ქართული სამართლის სისტემაში სიხლეს წარმოადგენს საჯარო ინტერესის
 სამართალწარმოება, რაც გულისხმობს სპეციალური მოსარჩელის სტატუსის მქონე
 ორგანიზაციის მიერ შშმ პირთა უფლებების ადმინისტრაციულ ორგანოებსა და
 სასამართლოში დაცვას, იმ შემთხვევაშიც, თუ ადგილი აქვს შშმ პირთა უფლებების
 კოლექტიურ დარღვევას ან სავარაუდო დარღვევას⁶²⁴.

სპეციალური მოსარჩელე არის დაინტერესებული მხარე, რომელიც ადმინისტრაციულ 1097
 და სამოქალაქო საქმეებზე კანონიერი წარმომადგენლობის უფლებამოსილების
 მინიჭების გარეშე იცავს შშმ პირთა უფლებებს ადმინისტრაციულ ორგანოებსა და
 სასამართლოში.

სპეციალური მოსარჩელის სტატუსის მქონე ორგანიზაციები უფლებამოსილი არიან, 1098
 აწარმოონ ადმინისტრაციული და სამოქალაქო დავები, ასევე შესაბამის უწყებებს
 მიმართონ განცხადებითა და სარჩელით/საჩივრით, თუ საქმე ეხება შშმ პირთა

⁶²² იქვე, კანონის 18.2. მუხლი.
⁶²³ იქვე, კანონის 33-ე მუხლი.
⁶²⁴ იქვე, კანონის მე-19 მუხლი.

მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრას ან/და მნიშვნელოვანია ამ სფეროში სამართლებრივი პრაქტიკის განვითარებისათვის.

- 1099 სპეციალური მოსარჩელე არის არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი, რომელიც ამ კანონის შესაბამისად, სპეციალური მოსარჩელის სტატუსით რეგისტრირებულია მეწარმეთა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების რეესტრში. სპეციალური მოსარჩელის სტატუსით რეგისტრირდება ის არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი, რომელსაც აქვს შპმ პირთა უფლებების დაცვის მიზნით სამოქალაქო ან/და ადმინისტრაციული სამართალწარმოების სფეროში საქმიანობის არანაკლებ 3 წლის გამოცდილება. სპეციალური მოსარჩელის სტატუსის რეგისტრაციის ვადაა 3 წელი, რომლის გასვლის შემდეგ ასეთი რეგისტრაციის თაობაზე გადაწყვეტილება ძალადაკარგულია, თუ დაინტერესებული პირი არ წარადგენს რეგისტრაციის ვადის გაგრძელების შესახებ მოთხოვნას, რომელსაც უნდა ერთოდეს გასული 3 წლის განმავლობაში შპმ პირთა უფლებების დაცვის მიზნით სამოქალაქო ან/და ადმინისტრაციული სამართალწარმოების სფეროში საქმიანობის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია, რომლის ფორმა და წარდგენის წესი განისაზღვრება საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით.⁶²⁵

⁶²⁵ იქვე.

ბიბლიოგრაფია

ქართულენოვანი ლიტერატურა:

- აბაშიძე, ლ., უთანასწორობა და სიღარიბე საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის შესახებ, 2016;
- ბურდული, ი., გოცირიძე, ე., ერქვანია, თ., ზოიძე, ბ., იზორია, ლ., კობახიძე, ი., ლორია, ა., მაჭარაძე, ზ., ტურავა, მ., ფირცხალაშვილი, ა., ფუტყარაძე, ი., ქანტარია, ბ., წერეთელი, დ., ჯორბენაძე, ს. საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, თავი მეორე, საქართველოს მოქალაქეობა, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბილისი, 2013;
- ანჩაბაძე, ჯ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის საშინაო პოლიტიკის ზოგეერთი საკითხი;
- არევაძე, ნ., სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი: საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა სოციალურ საკითხებზე. საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა;
- არნოლდ, რ., თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმი და ანთროპოცენტრული დირებულებათა წესრიგი, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, გამოცემა #1-2 / 2021;
- ბარქაია, ც., ჯანელიძე, ა., ჯიჯავაძე, ნ., „ინკლუზიური ადრეული განათლების არსი“, ინკლუზიური ადრეული განათლება, გაეროს ბავშვთა ფონდი, 2019;
- ბეგაძე, მ., „სოციალური უფლებების განსჯადობის მოდელები“, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, 2022;
- ბეგაძე, მ., სოციალური უფლებების განსჯადობის „ოქროს შუალედი“: დიალოგური მართლმსაჯულების უპირატესობები, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, 2022;
- ბენდიანიშვილი ა., დაუშვილი ა., ნათმელაძე მ., საქართველოს ისტორია ოთხ ტომად (უძველესი დროიდან XX საუკუნის ბოლომდე), ტომი IV, თბილისი, 2012;
- ბროდერიკი, ა., გონივრული მისადაგება „შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებების შესახებ გაეროს კონვენციის“ მიხედვით: საქართველოს რეალობა;
- გაჩეჩილაძე, რ., რას წარმოადგენდა საბჭოთა კავშირი ? ჟურნალი ახალგაზრდებისათვის, N4, 2014;

- გეგენავა, დ., საქართველოს პირველი კონსტიტუცია: მითებსა და სინამდვილეს შორის. საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი სპეციალური გამოცემა საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია დეკემბერი 2021 გამოცემა #1-2 / 202;
- გელიტაშვილი, ნ., ევროკავშირთან თავსებადი სოციალური დაცვის მოდელი საქართველოში, დისერტაცია, თსუ, 2011;
- გომბერტი, ტ., და სხვები, სოციალური დემოკრატიის საფუძვლები, სოციალური დემოკრატიის კურსი, ფრიდრიხ ებერტის ფონდი, თბილისი, 2002;
- გურული, ვ., (რედაქტორი), საქართველოს ისტორია XX საუკუნე, თბილისი;
- დელი, მ., სოციალური უფლებების ხელმისაწვდომობა ევროპაში;
- დიაკონიძე, ა., ჯულუხაძე, თ., სოციალური პოლიტიკის ძირითადი საკითხები, GIPA. თბილისი, 2014;
- ერემაძე, ქ., თავისუფლების დამცველნი თავისუფლების ძიებაში, 2018;
- ერჰარდი, ლ., კეთილდღეობა ყველასათვის, თბილისი, 2011;
- ვერულავა, თ., ჯანდაცვის სისტემის რეფორმები აშშ-ში, ჟურნალი "ჯანდაცვის პოლიტიკა და დაზღვევა" N 1 2015;
- ვერულავა, თ., VI საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენცია "სივრცე, საზოგადოება, პოლიტიკა", თსუ, თბილისი, 2018;
- თავართქილაძე, მ., ფირცხალაშვილი, ა., შაბურიშვილი, შ., მონოგრაფია: სოციალური და ეკონომიკური უფლებების დაცვა საქართველოში, გამომცემლობა უნივერსალი, თბილისი, 2022;
- თოდუა, ხ., საქართველოს საპენსიო რეფორმის მიმდინარე ანალიზი;
- კაუცი, კ., საქართველო, გლეხთა სოციალ-დემოკრატიული რესპუბლიკა, შთაბეჭდილებანი და დაკვირვებანი, ფრიდრიხ ებერტის ფონდის საქართველოს წარმომადგენლობა, თბილისი, 2018;
- კაჭაჭიშვილი, ი., კონცელიძე, ო., პაპიაშვილი, ა., და ჯიბუტი, მ., COVID-19-ის გავლენა ხანდაზმულებზე, 2020;
- კვარაცხელია, ვ., მარქსისტულ-ლენინური ფილოსოფია, 1989;
- კილაძე, ს., ფირცხალაშვილი, ა., სოციალური მუშაობის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2018;
- ლაზვიაშვილი, ლ., მაკროეკონომიკური პოლიტიკის თავისებურებანი დიდი დეპრესიის პერიოდში, კონფერენციის მასალები, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პაატა გუგუშვილის სახელობის

ეკონომიკის ინსტიტუტის საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენცია "ეკონომიკა – XXI საუკუნე";

- ლოლაძე, ბ., სოციალური სახელმწიფო – საფრთხე ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებებისათვის, სტატიათა კრებულში: ადამიანის უფლებათა დაცვა: მიღწევები და გამოწვევები?, რედ. კორკელია, კ., თბილისი, 2012;
- მაიერი, თ., (რედ.), სოციალური დემოკრატიის პრაქტიკა, ვისბადენი 2005;
- მაცაბერიძე, მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია: შემუშავება და მიღება, თბილისი, 2008;
- მგელიაშვილი, მ., ნამიჭიშვილი, ს., სახელმძღვანელო ბავშვებსა და ოჯახებთან მომუშავე სოციალური მუშაკებისათვის, თბილისი, 2010;
- მელოიანი-ფუტყარაძე, ლ., სოციალური დაზღვევის როლი მოსახლეობის სოციალური რისკებისაგან დაცვაში, დისერტაცია, ბსუ, ბათუმი, 2013;
- მჭედლიძე, ნ., საცხოვრისის უფლება (საერთაშორისო სტანდარტებისა და პრაქტიკის მიმოხილვა), დამხმარე სახელმძღვანელო იურისტებისთვის, „ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC)“, თბილისი, 2019;
- ნოე ჟორდანიას მოხსენება წაკითხული თბილისში პარტიულ კრებაზე 1918 წლის 4 აგვისტოს, წიგნიდან: საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, პაპუაშვილი (რედაქტორი);
- ოპერმანი, თ., კლასენი, კ., ნეთესჰაიმი, მ., ევროპული სამართალი, 2021;
- პაპავა, ვ., საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობათა კვლევის ფონდი, პოსტკომუნისტური კაპიტალიზმის პოლიტიკური ეკონომია და საქართველოს ეკონომიკა, თბილისი, 2002;
- ჟორდანია ნ., სოციალ-დემოკრატია და საქართველოს სახელმწიფოს ორგანიზაცია, 1918 წლის 4 აგვისტო, კრებულში: ჯგერენაია ე., კენჭოშვილი თ. (რედ.), საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუცია (1921), მასალები და დოკუმენტები, I ტომი, 2015;
- სოციალური სახელმწიფო და სოციალური დემოკრატია, წიგნი 2: ეკონომიკა და სოციალური დემოკრატია, 2009;
- ტიმი, ქ., საქართველო: სახელმწიფო ბაზარში. ნეოლიბერალიზმიდან მართულ კაპიტალიზმამდე, 2017;
- ფირცხალაშვილი, ა., სოციალური სამართლიანობა – ახალი წესრიგი XXI საუკუნის მსოფლიოსათვის, 2017;

- ფირცხალაშვილი, ა., კაზუსის ამოხსნის 4 მოდელი 2016 თბილისი;
- ფირცხალაშვილი, ა., საკუთრების სოციალური ფუნქციის სამართლებრივი განზომილება, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი - გამოცემა 2, 2022;
- ფუტყარაძე, ი., სოციალურ-ეკონომიკური უფლებების საერთაშორისო-სამართლებრივი და კონსტიტუციური რეგულირება, თბილისის ეკონომიკურ ურთიერთობათა სახელმწიფო უნივერსიტეტის სამეცნიერო შრომების კრებული, 2009;
- ქარდავა, ე., (რედ.), საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის კომენტარი, თბილისი, 2018;
- ქარდავა, ე., „საჯარო სამსახურის რეფორმა საქართველოში და მოხელის სამართლებრივი სტატუსი“, ადმინისტრაციული სამართალი სამეცნიერო-პოპულარული ჟურნალი, 1/2013;
- ქარდავა, ე., კასრაძე, ი., „უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენის სამართლებრივი საფუძვლები და ფაქტობრივი წინაპირობები“, სამართლის ჟურნალი N1, 2020;
- ქაშაკაშვილი, ნ., გვიშიანი, ლ., ჯანიაშვილი, მ., ღვინიაძე, ლ., (კვლევის ხელმძღვანელი), უფლება სათანადო საცხოვრებელზე - ძირითადი გამოწვევების ანალიზი, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის (EMC), თბილისი, 2018;
- ღონიაშვილი, მ., „საქართველოს საპენსიო სისტემის ადეკვატურობისა და მდგრადობის შეფასება COVID-19 პანდემიით გამოწვეული გლობალური ეკონომიკური შოკების პირობებში“, 2021;
- შაიაო, ა., კონსტიტუციური მართლმსაჯულების შესაძლებლობები სოციალური უფლებების საქმეებში, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი N 1, 2019;
- შელია, მ., სოციალური პოლიტიკა, თსუ, თბილისი, 2022;
- ცანავა, ლ., სოციალურ-ეკონომიკური უფლებები 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა და 1921 წლის კონსტიტუცია | ეროვნული კონფერენცია საკონსტიტუციო სამართალში მოხსენებების კრებული, თბილისი, 2013;
- ჭუმბურიძე, დ., „საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ეკონომიკური პოლიტიკა (1918–1921წწ)“, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა: სახელმწიფოებრივი აღმშენებლობის გამოცდილება, ო. ჯანელიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2008;
- ხაჭაპურიძე, გ., საქართველოს XIX და XX საუკუნეთა ისტორია, თბილისი, 1940;

- ხელაძე, ნ., როგორია სოციალური დაცვის ევროპულ-კონტინენტური და სკანდინავიური მოდელები?;
- ხიზანიშვილი, ვ., „სოციალური საბაზრო ეკონომიკა“, გამომცემლობა „ლოი“, თბილისი, 2020;
- ხუბუა, გ., საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლების სახელმძღვანელო, თბილისი, 2016;
- ჯილანი, ა., უკეთესი სოციალური დაცვა Covid-19-სგან დაზარალებული ღარიბი მოსახლეობისთვის;

უცხოენოვანი ლიტერატურა:

- Allot, Ph., The Concept of International Law, 1999;
- Baer, I., Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, NJW 1993;
- Baerwald, C., Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession: Menschenrechte als Leitlinie der sozialen Arbeit? 2004, Norderstedt, 2014;
- Barry, S., Culture and Society: A Sociological Critique of Neoliberalism Open University Press, 2003;
- Bauren, G., The International Law on the Rights of the Child, Fordham International Law Journal, Volume 19, Issue 2 1995 Article 28;
- Benda, E., Menschenwürde und Persönlichkeitsrecht, in: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 1, 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin/New York, 1995;
- Berlin, I., "TWO CONCEPTS OF LIBERTY," Four Essays On Liberty, Oxford, England: Oxford University Press, 1969;
- Cremer, H., Das Recht auf Bildung für Kinder ohne Papiere, 2009;
- Cremer, H., Der Anspruch des unbegleiteten Kindes, Baden-Baden : Nomos, 2006;
- Dangl, O., Der Begriff der Menschenwürde, in der Publikationsreihe des Kompetenzzentrums für Menschenrechtspädagogik an der Kirchlichen Pädagogischen Hochschule Wien/ Krems, 09/2012;
- Dean H. Socialist Perspective in P. Alcock et.al. (ed.) "The Student's Companion to Social Policy", Blackwell Publishing, 2012;
- Depenheuer, O., (Herausgeber) Eigentum, Ordnungsidee, Zustand, Entwicklungen, Berlin Heidelberg, 2005;
- Detrick, Sh. L., Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Martinus Nijhoff Publishers, 1999;
- Duffy, K., The human dignity and social exclusion project: opportunity and risk: trends of social exclusion in Europe, Strasbourg: Council of Europe, 1998;
- Eekhoff, J., Soziale Sicherheit durch Eigentum, Abwägung zwischen Eigentumsschutz und Sozialpflichtigkeit, In: Depenheuer, Otto (Hrsg.) Eigentum, Ordnungsidee, Zustand, Entwicklungen 2005;
- Eichenhofer, E., Geschichte des Sozialrecht in Europa, 2007;
- Eichenhofer, E., Internationales Sozialrecht und internationales Privatrecht. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1987;
- Eichenhofer, E., Recht der sozialen Sicherheit in den USA, 1990;

- Eichenhofer, E., Sozialrecht, , Mohr Siebeck, 2021;
- Esping-Andersen, G., The Three Worlds of Welfare Capitalism, Polity Press, 1990;
- Eucken, W., Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung, in: Ordo Band 2, 1949;
- Fisch/Haerendel (Hrsg.) – Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung in Deutschland. Beiträge zur Entstehung, Entwicklung und vergleichenden Einordnung der alterssicherung im Sozialstaat, 2002;
- Fischer, W., Armut in Geschichte, 1882;
- Geremek, B., Geschichte der Armut, 1988;
- Fredman, S., "The Right to Housing." In Comparative Human Rights Law, Oxford: Oxford University Press, 2018;
- Gerber, H., Die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes, AÖR 81,1956 ;
- Goodman, R., Peng, I., The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-building, in G. Esping-Andersen (ed.) Welfare States in Transition, London, 1996:
- Kwon, H., Beyond European Welfare Regimes: Comparative Perspectives on East Asian Welfare Regimes, Journal of Social Policy, 1997;
- Gough, I., Globalization and Regional Welfare Regimes: The East Asian Case, Global Social Policy, 2004;
- Grech, A., How best to measure pension adequacy, Centre for analysis of social exclusion, London, London School of Economics, 2013;
- Grillberger, K., Österreichisches Sozialrecht, 7, Auflage 2008;
- Hermann, P., Europäische Integration und Sozialpolitik- closed shop der Wirtschaftsmacht oder open end des Weges zum Fortschritt? 1998;
- Hodgking, R., Newell, P., Implementation Handbook for the convention on the rights of the child United Nations Children’s Fund, Geneva, Switzerland, 2007;
- Holliday, I., Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia, Political Studies, 2000;
- Jones, C., The Pacific Challenge: Confucian Welfare State, in Cateherine Jones (ed.) New Perspectives on the Welfare State in Europe, Routledge, 1993;
- Judt, T., Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag, 2012;
- Kant I., Metaphysik der Sitten, Tugendlehre Königsberg, 1797, In: Weischedel W. (Hrsg.): Immanuel Kant, Werke in 10 Bänden Bd. Darmstadt (Wissenschaftliche Buchgesellschaft), 1983;

- Karpen, U., Die geschichtliche Entwicklung des liberalen Rechtsstaates. Vom Vormärz bis zum Grundgesetz. v. Hase & Koehler, 1985;
- Karpen, U., Die geschichtliche Entwicklung, Gärditz K. F., Rechtsstaatsprinzip, in: Friauf, Karl Heinrich/Höfling, Wolfram (Hrsg.): Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, Berlin, 2000;
- Klein, O., Fremdnützige Freiheitsgrundrechte, Analyse eines vermeintlich besonderen Grundrechts Typus, Nomos, 2003;
- Koch, P., Geschichte der Versicherungswissenschaft in Deutschland. Aus Anlass seines hundertjährigen Bestehens. Herausgegeben vom Deutscher Verein Versicherungswissenschaft e.V. 1998, Industrielle Revolution und Sozialversicherung, in: Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats, Festschrift für H. F. Zacher, Hg. v. F. Ruland, Köln, u.a. 1998;
- Köhler, P. A., Sozialpolitische und sozialrechtliche Aktivitäten in den Vereinten Nationen. Bd. 4. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1987;
- Langford M., The Justiciability of Social Rights: From Practice to Theory, in Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law, Ed. Langford M., Cambridge University Press 3, 2008;
- Lassalle, F., Das Arbeiter-Programm, Über den besonderen Zusammenhang der gegenwärtigen Geschichtsperiode mit der Idee des Arbeiterstandes, 12. April 1862;
- Leuthardt, K., Menschenrechtsdiskurs und berufsethische Prinzipien – Eine Herausforderung für die soziale Arbeit: Analyse einer stationären Kinder- und Jugendhilfeeinrichtung, 2009;
- Meyer, Th. (Hg.), Theorie der Sozialen Demokratie, 1. Aufl., Wiesbaden, 2005;
- Muckel, S., Ogorek, M., Rixen, S., Sozialrecht 5. Aufl. 2019;
- Müller-Armack, A., Diagnose unserer Gegenwart, Zur Bestimmung unseres geistesgeschichtlichen Standorts, Bertelsmann, Gütersloh, 1949, erweiterte Auflage: Haupt, Bern/Stuttgart, 1981;
- Müller-Armack, A., Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur sozialen Marktwirtschaft und zur europäischen Integration, Rombach, Freiburg, 1966, Haupt, Bern/Stuttgart, 1976;
- Nipperdey, T., Deutsche Geschichte 1800-1866: Bürgerwelt und starker Staat, Series: Beck'sche Reihe Copyright Date: 1983, Edition 1, Published by: Verlag C.H.Beck, Die Geschichte der sozialen Versicherung, Volumes 1-2. Front Cover, Peters, H., Asgard-Verlag, Hippe, 1978;

- Nowak, M., The Development of Economic, Social, and Cultural Rights in International Law, 2014;
- Oyle, K., Economic and Social Rights Law: Incorporation, Justiciability and Principles of Adjudication, 2019;
- Peter A. Köhler/Hans F. Zacher · Duncker und Humblot GmbH · Recht/Arbeitsrecht, Sozialrecht, 1883;
- Peters, H., Die Geschichte der sozialen Versicherung 1978;
- Peters, H., Die Geschichte der sozialen Versicherung, 2000;
- Phirtskhalashvili, A., Schutzpflichten und die horizontale Wirkung von Grundrechten in der Verfassung Georgiens vom 24. August 1995;
- Roagna, I., Protecting the Right to Respect for Private and Family Life under the European Convention on Human Rights, Council of Europe human rights handbooks, Council of Europe, Strasbourg, 2012;
- Röpke, W., Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart. Rentsch, Erlenbach ZH 1942, Bern, 1979;
- Schmahl, S., Kinderrechtskonvention, 2. Aufl. Handkommentar 2017;
- Schmidt, M., Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationale Vergleich, Wiesbaden, 2005;
- Sepúlveda, M., The Rights-Based Approach to Social Protection in Latin America: From Rhetoric to Practice, 2014;
- Smiley, G., Rethinking the Great Depression, 2002;
- Spangenberg, M., Rheinischer Kapitalismus und seine Quellen in der Katholischen Soziallehre, 2011;
- Stahl, F.J., Die Philosophie des Rechts, 2.Bd., Rechts- und Staatslehre auf der Grundlage christlicher Weltanschauung, 2.Abth., Die Lehre vom Staat und die Principien des deutschen Staatsrechts; erstersch. Mihr, 1870;
- Wesel, U., Geschichte der Rechts in Europa, 2010;
- Wolff, H-J, Bachof, O., Verwaltungsrecht, 5. Auflage 2004;
- Zacher, H., F., Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Grundlagen der Sozialpolitik. Baden-Baden: Nomos Verlag, 1998;
- Zacher, Hans F., Grundfragen des Internationalen Sozialrechts, 1983;
- Zacher, Hans F., Grundtypen des Sozialrechts, 1993;
- Zamboni, M., The “Social” in Social Law –An Analysis of a Concept in Disguise, Stockholm Institute for Scandinavian Law, 1957-2010.

სამაგიდო კვლევები, პოლიტიკის და სტრატეგიის დოკუმენტები, საარქივო/ისტორიული დოკუმენტები, შეფასებები, ანგარიშები და სხვა:

- ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), უმუშევართა სოციალური უსაფრთხოება, როგორი უნდა იყოს დასაქმების პასიური პოლიტიკა საქართველოში (პოლიტიკის დოკუმენტი), თბილისი, 2020;
- ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), უსახლკარობა სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი (სახელმწიფო პოლიტიკისა და კანონმდებლობის ანალიზი, უსახლკარო ჯგუფების თვისებრივი შესწავლა), თბილისი, 2016;
- არასტაბილური საცხოვრისის პოლიტიკა საქართველოში (პოლიტიკის დოკუმენტი), ISET-ის კვლევითი ინსტიტუტი, 2019;
- გაეროს ბავშვთა ფონდი, საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის მზაობის შეფასება, 2020;
- გაეროს ბავშვთა ფონდი, საქართველოში კეთილდღეობის მონიტორინგის კვლევის 2017 წლის ანგარიში, 2018;
- გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოს ანგარიში საქართველოში გენდერული თანასწორობის მდგომარეობის შესახებ, 2020-2021;
- კონსტიტუციის განხილვა დამფუძნებელ კრებაში, 17 დეკემბრის სხდომა, რ. არსენიძის სიტყვა, საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუცია (1921), მასალები და დოკუმენტები, II ტომი;
- კონსტიტუციის განხილვა დამფუძნებელ კრებაში, 19 დეკემბრის სხდომა, ა. ჩხენკელის სიტყვა, საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუცია (1921), მასალები და დოკუმენტები, II ტომი;
- საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგია 2022-2030 წლებისთვის;
- საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია და საქართველოს სენატის დებულება, გერმანიის თანამშრომლობა (GIZ), თბილისი, 2014;
- საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანება, საქართველოს სახალხო დამცველის ოფისი, ფრიდრიხ ებერტის ფონდი, “მინიმალური ხელფასის პოლიტიკის შესაბამისობის შემოწმება საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისა და საერთაშორისო ვალდებულებების ჭრილში”;
- საქართველოს სახალხო დამცველი, 2018 წლის წლიური ანგარიში, 2019;

- საქართველოს სოციალურ მუშაკთა ასოციაცია, უწყებათაშორისი თანამშრომლობის გზამკვლევი ბავშვის უფლებათა კოდექსის აღსრულებისთვის, თბილისი, 2020;
- სოციალურ და პოლიტიკურ ტერმინთა ლექსიკონი–ცნობარი, სოციალურ მეცნიერებათა ცენტრი, თბილისი: ლოგოს პრესი, 2004;
- სოციალური პოლიტიკის ძირითადი საკითხები, საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი, თბილისი, 2014;
- სოციალური უფლებების ევროპული კომიტეტის პრაქტიკის დაიჯესტი, 2018;
- Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010, European Commission Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Units E2 and E4 Manuscript completed in February 2010;
- CRC, General Comments No 20 CRC/c/GC/20, 2016;
- Associated Provincial Picture Houses, Limited v Wednesbury Corporation (1948) 1 KB 223 (CA).

**სამართლებრივი აქტები, სასამართლო გადაწყვეტილებები,
საერთაშორისო ხელშეკრულებები:**

- „ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- „დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- „ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- „ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ“ გაეროს 1951 წლის კონვენცია;
- „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- „ომისა და თავდაცვის ძალების შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- „პაციენტის უფლებების შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- „პროფესიული განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- „პროფესიული კავშირების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი;
- „საერთაშორისო დაცვის შესახებ“ კანონი;
- „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- „სახელმწიფო პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- „სოციალური მუშაობის შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- „მეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა სოციალური დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- „ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს დიდი პალატის 2019 წლის 25 ივნისის გადაწყვეტილება საქმეზე ნიკოლაე ვირგილიუ თანასე რუმინეთის წინააღმდეგ (Nicolae Virgiliu Tănase v. Romania), განაცხადი no. 41720/13;
- ბავშვის უფლებათა კოდექსი;
- გაეროს გენერალური ასამბლეა, სახელმძღვანელო პრინციპები ბავშვთა ალტერნატიული ზრუნვისთვის (რეზოლუცია 64/142), 24 თებერვალი 2010 წ;
- გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, BVerfG, 1 BvR 2014/95 vom 3.4.2001, Absatz-Nr. (Pflegeversicherung);

- გერმანიის ძირითადი კანონი;
- ევროპის ადამიანის უფლებათა სასამართლოს გადაწყვეტილება 1.6.2004 – 45582/99;
- ევროპის სოციალური ქარტია;
- ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი;
- საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი;
- საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი;
- საქართველოს კონსტიტუცია;
- საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 დეკემბრის N674 დადგენილება „2020 წლის ჯანმრთელობის დაცვის პროგრამების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის დადგენილება N145, 2006 წლის 28 ივლისი;
- საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2021 წლის 8 აპრილის №01-30/ნ ბრძანებით დამტკიცებული „დევნილთა საცხოვრებელი უზრუნველყოფის წესი“;
- საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა მინისტრის 2013 წლის 9 აგვისტოს №320 ბრძანება;
- საქართველოს ორგანული კანონი ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ, 2011;
- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 1997 წლის 29 დეკემბრის № 2/35 გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ;
- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2002 წლის 18 აპრილის N1/1/126, 129, 158 გადაწყვეტილება საქმეზე – ბაჭუა გაჩეჩილაძე, ვლადიმერ დობორჯგინიძე, გივი დონაძე და სხვები საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ;
- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2005 წლის 28 ივლისის №1/14/184,228, გადაწყვეტილება სააქციო საზოგადოებები – “საქგაზი” და “ანაჯგუფი” (ყოფილი “თბილგაზოაპარატი”) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ;
- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 2 ივლისის გადაწყვეტილება № 1/2/384 საქმეზე საქართველოს მოქალაქეები – დავით

ჯიმშელიძევილი, ტარიელ გვეტაძე და ნელი დალალიძევილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ;

- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 ოქტომბრის N2/2/389 გადაწყვეტილება „საქართველოს მოქალაქე მათა ნათაძე და სხვები საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს პრეზიდენტის წინააღმდეგ“;
- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 31 მარტის #2/1-392 გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქე შოთა ბერიძე და სხვები საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ;
- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 27 აგვისტოს N1/2/434 გადაწყვეტილება „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“;
- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 4 ოქტომბრის N2/1/524 გადაწყვეტილება „საქართველოს მოქალაქე გიორგი გაჩეჩილაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“;
- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 12 სექტემბრის N2/3/540 გადაწყვეტილება „რუსეთის მოქალაქეები – ოგანეს დარბინიანი, რუდოლფ დარბინიანი, სუსანა ჟამკოციანი და სომხეთის მოქალაქეები – მილენა ბარსელიანი და ლენა ბარსელიანი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“;
- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 ოქტომბრის N2/4/603 გადაწყვეტილება „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“;
- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 19 აპრილის N2/2/565 გადაწყვეტილება „საქართველოს მოქალაქეები – ილია ლეჟავა და ლევან როსტომაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“;
- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 25 ოქტომბრის N1/11/629, 652 გადაწყვეტილება „საქართველოს მოქალაქეები – როინ გავაშელიძევილი და ვალერიანე მიგინეიძევილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“;
- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 7 ივლისის N2/11/663 საოქმო ჩანაწერი „საქართველოს მოქალაქე თამარ თანდაშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“;
- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 11 მაისის N2/3/663 გადაწყვეტილება „საქართველოს მოქალაქე თამარ თანდაშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“;

- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 14 დეკემბრის N3/1/752 გადაწყვეტილება „(ა)იპ „მწვანე ალტერნატივა“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“;
- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება N1/2/1-392, განსხვავებული აზრი №1/2/434;
- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე N 2/1/370,382,390,402,405 „საქართველოს მოქალაქეები ზაურ ელაშვილი, სულიკო მაშია, რუსუდან გოგია და სხვები და საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, 2007 წლის 18 მაისი;
- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე N1/2/384 „საქართველოს მოქალაქეები - დავით ჯიმშელიშვილი, ტარიელ გვეტაძე და ნელი დაღალიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, 2007 წლის 2 ივლისი;
- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრების ქეთევან ერემაძის და ბესარიონ ზოიძის განსხვავებული აზრი, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 27 აგვისტოს N1/2/434. გადაწყვეტილება „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“;
- საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2011 წლის 2 მარტის გადაწყვეტილება Nბს-1031-1002(კ-10);
- საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება Nბს-676(კ-21);
- საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება Nბს-819(კ-22);
- საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება Nბს-181(კ-22);
- საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება Nბს-77-75(კ-15);
- საქართველოს შრომის კოდექსი;
- საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანება N 141/ნ, 2010 წლის 20 მაისი;
- სახელმწიფო პენსიის და სახელმწიფო კომპენსაციის დანიშნისა და გაცემის წესების დამტკიცების თაობაზე საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის მინისტრის 10.02.2006 წ. N46/ნ ბრძანება;
- სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის ზოგადი, მე-4 კომენტარი: „უფლება სათანადო საცხოვრისზე“;
- სსიპ – დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტოს დებულება;
- Buckley, V., The United Kingdom App. no. 20348/92 (ECtHR, 29 September 1996);
- Chapman, V., The United Kingdom App. no. 27238/95 (ECtHR, 18 January 2001);

- Committee on the Rights of the Child, general Comment No.7, 2005, CRC/C/GC/7/ Rev.1;
- Connors, V., The United Kingdom App. no. 66746/01 (ECtHR, 27 May 2004);
- Ćosić V. Croatia App. no. 28261/06 (ECtHR, 15 January 2009);
- CRC/C/2003/5, 2003;
- Fadeyeva v Russia App. no. 55723/00 (ECtHR, 9 June 2005);
- Gaygusuz, v., Austria (16/09/1996);
- Geurra v Italy EHRR (1998), 357; Lopez-Ostra v Spain EHRR (1991);
- Judgment of German Federal Constitutional Court of 9 February 2010 – BVerfGE 125;
- Marzari v Italy App. no. 36448/97 (ECtHR, 4 May 1999), Decision as to the Admissibility;
- Moreno-Gomez v Spain App. no. 4143/02 (ECtHR, 16 November 2004);
- Tellis, O.,v., Bombay Municipal Corporation (1985);
- Urteil vom 12. Juni 2018 2 BvR 1738/12, 2 BvR 646/15, 2 BvR 1068/14, 2 BvR 1395/13;
- Winterstein and Others V. France App. no. 27013/07 (ECtHR, 17 October 2013);
- Zakharov, Y., V. Russia App. no. 66610/10 (ECtHR, 14 March 2017).

ავტორების შესახებ:

პაატა ტურავა

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის პროფესორი.

განათლება: მინიჭებული აქვს გერმანიის პოტსდამის უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის სამართლის მაგისტრის (Magister Legum, LL.M) (2002 წ.) და სამართლის დოქტორის (2006 წ) სამეცნიერო ხარისხი.

აკადემიური/სამეცნიერო საქმიანობის გამოცდილება: 2008 წლიდან არის ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის პროფესორი. იყო გერმანიის აკადემიური გაცვლის პროგრამის (DAAD) და ფრიდრიხ-ებერტის ფონდის სტიპენდიანტი.

სამუშაო გამოცდილება: 2002 წლიდან დღემდე მონაწილეობს საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ საჯარო სამსახურის რეფორმის ხელშეწყობის მიზნით განხორციელებულ პროექტებში. იყო საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის და საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის შემუშავებული ჯგუფის წევრი. არის საქართველოს პარლამენტის ადმინისტრაციული კანონმდებლობის რეფორმის კომისიის და საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სამეცნიერო საბჭოს წევრი. არის სამეცნიერო ნაშრომების და სახელმძღვანელოების ავტორი.

ანა ფირცხალაშვილი

სამართლის დოქტორი, საქართველოს ეროვნული უნივერსიტეტი სეუს პროფესორი და ვიცე-რექტორი სამეცნიერო კვლევითი მიმართულებით

განათლება: წარჩინებით დაამთავრა ბათუმის შოთა რუსთაველის სახელმწიფო უნივერსიტეტის სამართალმცოდნეობის ფაკულტეტი (1998 წ.). მინიჭებული აქვს ბერლინის ჰუმბოლტის უნივერსიტეტის სამართლის მაგისტრის (LL.M. of Law) (2002 წ.) და პოტსდამის უნივერსიტეტის სამართალმცოდნეობის დოქტორის (Dr. Juris) ხარისხი (2010 წ).

აკადემიური/სამეცნიერო საქმიანობის გამოცდილება: აქვს მრავალწლიანი სწავლებისა და კვლევის გამოცდილება საქართველოში: საქართველოს ეროვნულ უნივერსიტეტ სეუსში, გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტში, ზუგდიდის შოთა მესხიას სახელმწიფო უნივერსიტეტში, თბილისის ივანე ჯავახიშვილის

სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტში, საქართველოს უნივერსიტეტში, ბათუმის შოთა რუსთაველის სახელმწიფო უნივერსიტეტში. ასევე უცხოეთში: პოტსდამის უნივერსიტეტში (გერმანია), ვურცბურგის უნივერსიტეტში (გერმანია), სანტ. გალენის აღმოსავლეთ შვეიცარიის უნივერსიტეტში (შვეიცარია), ამასთანავე არის განათლების კვლევის და მართვის ინსტიტუტის (გერმანია) ინოვაციების საბჭოს წევრი, არის ევროკავშირის, ქართული და გერმანული ფონდების მრავალგზის სტეპენდიატი.

სამუშაო გამოცდილება: სხვადასხვა დროს საქმიანობდა: ბერლინის ადვოკატთა ასოციაციაში, გერმანიის ბუნდესთაგის ადამიანის უფლებათა და ჰუმანიტარული დახმარების კომიტეტში; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში, საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტში, რამდენიმე ქართული და უცხოური სამეცნიერო ჟურნალის სარედაქციო კომიტეტში, სხვადასხვა სამთავრობო/არასამთავრობო ორგანიზაციების ექსპერტად: FES Georgia, GIZ, USAID, UNICEF, World Vision, UNDP, ასევე სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის და იუსტიციის სამინისტროს სამეცნიერო საბჭოს წევრად.

ეკატერინე ქარდავა

სსიპ - საქართველოს პარლამენტის კვლევითი ცენტრის დირექტორი; ალტერბრიჯი - მართვისა და კომუნიკაციების საერთაშორისო სასწავლო უნივერსიტეტის პროფესორი; შოთა მესხიას ზუგდიდის სახელმწიფო სასწავლო უნივერსიტეტის პროფესორი;

განათლება: წარჩინებით დაამთავრა ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტი (2002 წ.). მინიჭებული აქვს ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ადმინისტრაციული სამართლისა და ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის კათედრის ასპირანტის (2005 წ.), იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატისა (2006 წ.) და ბერლინის ჰუმბოლტის სახელობის უნივერსიტეტის სამართლის დოქტორის (Ph.D.) აკადემიური ხარისხი (2012 წ.).

აკადემიური/სამეცნიერო საქმიანობის გამოცდილება: აქვს მრავალწლიანი სწავლებისა და კვლევის გამოცდილება საქართველოში: ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში, საქართველოს უნივერსიტეტში, საქართველოს საპატრიარქოს წმ. ანდრია პირველწოდებულის სახელობის ქართულ უნივერსიტეტში, შოთა მესხიას ზუგდიდის სახელმწიფო სასწავლო უნივერსიტეტში, სულხან-საბა ორბელიანის სასწავლო უნივერსიტეტში,

ალტერბრიჯი - მართვისა და კომუნიკაციების საერთაშორისო სასწავლო უნივერსიტეტში, ყაზახეთის რესპუბლიკის საჯარო მმართველობის აკადემიაში და სხვ. არის არაერთი პუბლიკაციის: სახელმძღვანელოს, სამეცნიერო სტატიის, გზამკვლევის ავტორი/თანაავტორი.

სამუშაო გამოცდილება: საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო - იურიდიული დეპარტამენტის სამართლებრივი უზრუნველყოფის სამმართველოს უფროსი (2009-2013); სსიპ - საჯარო სამსახურის ბიურო - უფროსი (2013-2022); 2007 წლიდან დღემდე წარმოადგენს ადმინისტრაციული სამართლის, ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების (2014 წ.), მართვისა და ლიდერობის (2018 წ.) ტრენერს; 2017 წლიდან დღემდე - ყაზახეთის რესპუბლიკის საჯარო მმართველობის აკადემიაში დოქტორანტურის საფეხურის სტუდენტების სამეცნიერო ხელმძღვანელია; 2022 წლის 3 ოქტომბრიდან კი - სსიპ - საქართველოს პარლამენტის კვლევითი ცენტრის დირექტორის თანამდებობას იკავებს.

ანოტაცია

მოცემული ნაშრომი გახლავთ საქართველოს სოციალური სამართლის სახელმძღვანელოს გამოცემის პირველი მცდელობა, დამოუკიდებელ საქართველოში. სოციალური სამართლის დარგის მსგავსად, იგი ორი, ზოგადი და კერძო, ნაწილისაგან შედგება.

პირველ ნაწილში განმარტებულია დარგის სპეციფიკა, სოციალური სამართლის რეგულირების სფერო, შესაბამისი ტერმინები და წყაროები. ასევე, განხილულია სოციალური სამართლის იდეური და ისტორიული განვითარება. სამართლებრივი სოციალური სახელმწიფოს იდეა მიმოხილულია არამხოლოდ სამართლებრივ, არამედ ინტერდისციპლინარულ ქრილში. დეტალურადაა განხილული ის სოციალური უფლებები, რომელიც კონსტიტუციურ სამართლებრივ რანგშია აყვანილი. ასევე განხილულია საკონსტიტუციო სასამართლოში სოციალური უფლების დაცვის სპეციფიკა. პირველი ნაწილი ასევე მოიცავს სოციალური სამართლის ევროპულ განზომილებასაც.

ნაშრომის მეორე ნაწილი კი ეხება კონკრეტული სოციალური დაცვის კონკრეტულ სფეროებს, სოციალური დაცვის სხვადასხვა უწყებრივ და ტერიტორიულ საკითხებს, შესაბამისი სოციალური უზრუნველყოფის საკანონმდებლო რეგულირებას, ასევე, ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრების სასამართლოსადმი მიმართვას და სხვა პროცესუალურ საკითხებს.

წინამდებარე ნაშრომი შედგენილია იმგვარად, რომ სტუდენტმა თანმიმდევრულად და სისტემურად შეძლოს სოციალური სამართლის სფეროს საფუძვლიანი შესწავლა. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ნაშრომი განკუთვნილია არა მხოლოდ სტუდენტებისთვის, არამედ იგი საინტერესოა ამ სფეროში მოღვაწე პროფესორ-მასწავლებლებისთვის, მკვლევარებისთვის, ასევე პრაქტიკოსი იურისტებისა და სოციალური სამართლის საკითხებით დაინტერესებული სხვა პირებისთვის.

ისე როგორც ყველა ნაშრომი სამართლის სფეროში, აღნიშნული სახელმძღვანელოც დროთა განმავლობაში მოითხოვს განახლებას აქტუალური საკითხებითა და საკანონმდებლო ცვლილებების პარალელურად. შესაბამისად, იგი აქტუალურია, 2023 წლის თებერვლის მდგომარეობით.

ნაშრომზე იმუშავეს პროფესორებმა ანა ფირცხალაშვილმა, ეკატერინე ქარდავამ და პაატა ტურავამ.

სოციალური სამართლის სახელმძღვანელო მეგზურობას გაუწევს დაინტერესებულ პირებს სოციალური სამართლის მნიშვნელოვანი საკითხების შესწავლისას და საკუთარ წვლილს შეიტანს საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ სოციალური სახელმწიფოს მშენებლობაში.

- თავი 1. სოციალური სამართლის ცნება, შესწავლის სფერო და წყაროები
- თავი 2. სოციალური სამართლის ისტორია
- თავი 3. სოციალური სამართლის საერთაშორისო განზომილებები
- თავი 4. სოციალური სახელმწიფოს პრინციპები და მისი მიმართველობითი სისტემა
- თავი 5. ადამიანის ძირითადი უფლებები, როგორც სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულებათა საფუძველი
- თავი 6. საპენსიო უზრუნველყოფა
- თავი 7. ჯანმრთელობის დაცვა სოციალური სამართლის ჭრილში
- თავი 8. დასაქმება, როგორც სოციალური სამართლის მიმართულება და დასაქმების მექანიზმი საქართველოში
- თავი 9. სოციალური დაცვა საჯარო სამსახურში
- თავი 10. იძულებით გადაადგილებულ პირთა სოციალური დაცვა
- თავი 11. სოციალური მუშაობა როგორც სოციალური სამართლის მიმართულება და მათი დაცვის მექანიზმი
- თავი 12. საცხოვრისი სოციალური პოლიტიკა და მისი სოციალური დაცვა
- თავი 13. სოციალური დახმარება
- თავი 14. სოციალური დახმარების სისტემა და სახეები
- თავი 15. განათლების ხელმისაწვდომობის მხარდამჭერი სოციალური დახმარების პროგრამები
- თავი 16. ბავშვის და ოჯახის სოციალური დაცვა
- თავი 17. სოციალური დახმარების გაცემის ადმინისტრაციული წარმოება
- თავი 18. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალური დაცვა

Annotation and content overview

This paper is the first attempt to publish the manual of the Georgian social law in independent Georgia. Like the field of social law, it consists of two – general and special parts.

In the first part, the specifics of the field, the scope of social law, respective terms and sources are defined. Also, ideological and historical development of social law are discussed. The idea of legal and social state is reviewed not only in legal, but also in interdisciplinary terms. Those social rights are discussed in detail, which are raised to the constitutional and legal rank. Also, the specifics of protection of social rights in constitutional court is discussed. The first part also covers European dimension of social law.

The second part of the paper concerns certain fields of social protection, various departmental and territorial issues, legislative regulation of respective social security, herewith, addressing the court with administrative claim and other procedural issues.

This paper is composed in such manner that provides students with substantial, consistent and systematic study of the field of social law. Though, it must be noted that the paper is intended not only for the students, but it is interesting for the professors, researchers working in this field, also for practising lawyers and other people interested in the issues of social law.

Like all papers in the field of law, the mentioned manual also requires to be updated after certain period with topical issues and simultaneously with the legislative changes. Therefore, it is up-to-date as of February 2023.

Three professors - Anna Phirtskhalashvili, Ekaterine Kardava and Pasta Turava were working on this paper.

The manual of social law will serve as a guide for interested people while studying important issues of social law and will contribute to building of a social state determined by the Constitution of Georgia.

Content overview

Chapter 1. Concept, field of study and sources of social law

Chapter 2. History of social law

Chapter 3. International dimensions of social law

Chapter 4. Principles of social state and its governance system

Chapter 5. Fundamental human rights as the basis of the positive obligations of the state

Chapter 6. Pension provision

Chapter 7. Healthcare in social law terms

Chapter 8. Employment as the field of social law and the mechanism of employment in Georgia

Chapter 9. Social protection at public service

Chapter 10. Social protection of internally displaced persons

Chapter 11. Social work as the field of social law and mechanism of their protection

Chapter 12. Residential social policy and its social protection

Chapter 13. Social assistance

Chapter 14. System and types of social assistance

Chapter 15. Social assistance programs supporting the access to education

Chapter 16. Social protection of child and family

Chapter 17. Administrative proceedings for issuing of social assistance

Chapter 18. Social protection of persons with disabilities



ISBN 978-9941-8-5549-8