

საბაზისო შეფასების ანგარიში

სოციალური უფლებები საქართველოში

ევროპის სოციალური ქარტია



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

საბაზისო შეფასების ანგარიში

ანგარიში აფასებს საქართველოში ძირითად დაინტერესებულ მხარეებში ევროპის სოციალური ქარტიის შესახებ ცნობიერების, გაგებისა და განხორციელების ამჟამინდელ დონეს

ევროპის საბჭო

ორიგინალი: *Baseline Assessment Report, Social Rights in Georgia (English version)*

წინამდებარე ნაშრომში წარმოდგენილი ყველა მოსაზრება ეკუთვნის ავტორ(ებ)ს და შესაძლოა, არ ასახავდეს ევროპის საბჭოს ოფიციალურ პოზიციას.

ყველა შეცდომაზე პასუხისმგებელნი არიან ავტორები.

წინამდებარე პუბლიკაცია მომზადდა ევროპის საბჭოს პროექტის ფარგლებში „სოციალური და ეკონომიკური უფლებების განმტკიცება საქართველოში“.

დოკუმენტიდან ამონარიდების (500 სიტყვამდე) ხელახალი გამოყენება ნებადართულია მხოლოდ არაკომერციული მიზნებით, თუ დაცული იქნება ტექსტის მთლიანობა, ამონარიდი არ გამოიყენება კონტექსტიდან ამოღებულად, არ წარმოგვიდგენს არასრულ ინფორმაციას, ან სხვაგვარად არ შეიყვანს მკითხველს შეცდომაში ტექსტის ბუნებასთან, გამოყენების სფეროსა ან შინაარსთან მიმართებით. წყარო ტექსტი ყოველთვის აღიარებული უნდა იყოს შემდეგნაირად: “© ევროპის საბჭო, წელი, გამოცემა”.

ყველა სხვა თხოვნა დოკუმენტის მთლიან ან ნაწილობრივ გამოქვეყნებაზე/თარგმნაზე უნდა წარედგინოს ევროპის საბჭოს კომუნიკაციების დირექტორატს (F-67075 Strasbourg Cedex ან publishing@coe.int).

წინამდებარე დოკუმენტთან დაკავშირებული სხვა კორესპონდენციები უნდა გაუგზავნოთ ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა დირექტორატის სოციალურ უფლებათა დეპარტამენტს, DGI, F-67075 Strasbourg Cedex ან social.charter@coe.int.

ყდა და დიზაინი:
ევროპის საბჭოს პროექტი
„სოციალური და ეკონომიკური უფლებების განმტკიცება საქართველოში“.

წინამდებარე პუბლიკაციას არ გაუვლია რედაქტირება DPIV სარედაქციო განყოფილებაში, ტიპოგრაფიული და გრამატიკული შეცდომების შესასწორებლად.

© ევროპის საბჭო, 2025 წლის ნოემბერი

პუბლიკაცია მომზადდა პროექტის „სოციალური და ეკონომიკური უფლებების განმტკიცება საქართველოში“ ფარგლებში, რომელსაც ახორციელებს სოციალური უფლებების დეპარტამენტი ევროპის საბჭოს საქართველოსთვის 2024-2027 წლების სამოქმედო გეგმის ფარგლებში, ევროპის სოციალურ ქარტიაში ასახული პრინციპების შესაბამისად.

ანგარიში მოამზადა კონსულტანტმა თამარ გველესიანმა 2025 წლის ივნისში, ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა და კანონის უზენაესობის გენერალური დირექტორატის სოციალური უფლებების დეპარტამენტის თანამშრომლობის განყოფილების ზედამხედველობით.

შემოკლებები.....	3
I. მოკლე მიმოხილვა	4
II. შესავალი	7
III. ევროპის სოციალურ ქარტიაზე ინფორმირებულობა და მისი გაგება	12
IV. ინფორმირებულობა ევროპის სოციალური ქარტიის მოქმედების სფეროსა და პროცედურებზე.....	15
V. ინფორმირებულობა სოციალურ უფლებათა ევროპული კომიტეტის პრეცედენტულ სამართალზე და მისი გამოყენება (სპეციალურად პოლიტიკის განმსაზღვრელი პირებისა და სახალხო დამცველის აპარატისთვის)	18
VI. სოციალურ და ეკონომიკურ უფლებათა ამჟამინდელი მდგომარეობა საქართველოში	20
VII. სამართლებრივი და პოლიტიკური ჩარჩო	24
VIII. ინსტიტუციური შესაძლებლობები მონაცემებსა და ანგარიშგებასთან მიმართებით	27
IX. ევროპის სოციალური ქარტით გათვალისწინებულ უფლებათა ხელშეწყობა	30
X. დასკვნები	32
XI. რეკომენდაციები.....	35
დანართები	39

შემოკლებები

COE	ევროპის საბჭო
CSO	სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია
ECSR	სოციალურ უფლებათა ევროპული კომიტეტი
ESC	ევროპის სოციალური ქარტია
FGD	განხილვა ფოკუს-ჯგუფებში
HR	ადამიანური რესურსები
IDP	იძულებით გადაადგილებული პირები
KII	ინტერვიუ ძირითად ინფორმატორებთან
LGBTI	ლგბტი (ლესბოსელი, გეი, ბისექსუალი, ტრანსგენდერი, ინტერსექსი)
PDO	სახალხო დამცველის აპარატი
PWD	შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები

I. მოკლე მიმოხილვა

საბაზისო შეფასება ჩატარდა ევროპის საბჭოს პროექტის ფარგლებში – „სოციალური და ეკონომიკური უფლებების განმტკიცება საქართველოში“ – და მიზნად ისახავს, შეაფასოს ევროპის სოციალურ ქარტიასზე ინფორმირებულობა, მისი გაგება და განხორციელების დონე ძირითად დაინტერესებულ მხარეთა შორის. შეფასება შეესაბამება ევროპის საბჭოს 2024-2027 წლების სამოქმედო გეგმას საქართველოსთვის და საბაზისო ორიენტირია იმ პროგრესზე დასაკვირვებლად, რომელსაც ქვეყანა აღწევს სოციალურ და ეკონომიკურ უფლებათა ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობის გაძლიერებაში.

კვლევის შერეული მეთოდის გამოყენებით – რომელმაც მოიცვა დაინტერესებულ მხარეთა ონლაინგამოკითხვა, ძირითად ინფორმატორთა ინტერვიუები, განხილვები ფოკუს-ჯგუფებში და საზოგადოებრივი აზრის (ომნიბუს) გამოკითხვა ქვეყნის მასშტაბით – შეფასებაში ჩაერთო 100-ზე მეტი მონაწილე (სახელმწიფო დაწესებულებებიდან, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებიდან, პროფესიული სექტორებიდან და ფართო საზოგადოების წარმომადგენლობითი ჯგუფიდან). მის მიგნებებში გამოიკვეთა როგორც ჩართულობის პერსპექტიული სფეროები, ისე სერიოზული სტრუქტურული ხარვეზები, რომლებიც ხელს უშლის ქარტიის ეფექტიან განხორციელებას.

1. ძირითადი მიგნებები დაინტერესებულ მხარეთა სხვადასხვა ჯგუფისთვის

შეფასებით გამოვლინდა **ევროპის სოციალურ ქარტიასთან დაკავშირებული ინფორმირებულობისა და ჩართულობის უაღრესად არათანაბარი დონე** სხვადასხვა ჯგუფში.

- **სახალხო დამცველის აპარატმა, პოლიტიკის განმსაზღვრელმა პირებმა და სამოქალაქო საზოგადოების შერჩეულმა ორგანიზაციებმა** აჩვენეს ინფორმირებულობისა და ჩართულობის უმაღლესი დონე. ეს აქტორები აქტიურად იყენებენ ქარტიას ანგარიშების, ადვოკატირებისა და სამართლებრივი ანალიზის დროს, განსაკუთრებით, ისეთ სფეროებში, როგორიცაა შრომითი უფლებები, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ჩართულობა და ხანდაზმულთა უფლებები.
- **სოციალურ სექტორში მომუშავე სპეციალისტები**, როგორებიც არიან სოციალური მუშაკები, აცხადებენ, რომ ნაკლებად იცნობენ ევროპის სოციალურ ქარტიას და იშვიათად ერთვებიან მასთან დაკავშირებულ ტრენინგებსა და ანგარიშგებაში. ინფორმირებულობა უფრო იკვეთება ინდივიდუალურ და არა ინსტიტუციურ დონეზე.
- **იურისტებმა და პროფესიულმა კავშირებმა** ჩართულობის არაერთგვაროვანი დონე გამოავლინეს. ზოგი იურისტი ინფორმირებულია ევროპის სოციალური ქარტიის აქტუალობაზე, თუმცა ცოტას თუ გამოუყენებია ის სასამართლო დავებსა ან პროფესიულ პრაქტიკაში. მიუხედავად იმისა, რომ პროფესიული კავშირები სოციალური დიალოგის მთავარი აქტორები არიან, ისინი, ძირითადად, არ იცნობენ ევროპის სოციალური ქარტიით გათვალისწინებულ სტანდარტებსა და მექანიზმებს.

- **უნივერსიტეტის სტუდენტები** (განსაკუთრებით, სამართლისა და სოციალურ მეცნიერებათა ფაკულტეტების), ასევე **ნაკლებად არიან ინფორმირებულნი** ევროპის სოციალურ ქარტიაზე. ცოტას თუ შეხვედრია ქარტია ფორმალურ განათლებაში, უმეტესმა ნაწილმა კი მის შესახებ პირველად გაიგო შეფასებაში მონაწილეობისას. თუმცა, მათ დიდი ინტერესი გამოხატეს ამ საკითხზე მეტის გასაგებად და ევროპის სოციალურ ქარტიასთან დაკავშირებულ ინიციატივებში ჩასართავად.
- **ფართო საზოგადოებაში** ევროპის სოციალურ ქარტიაზე ინფორმირებულობა ძალზე შეზღუდულია. რესპონდენტთა თითქმის ნახევარმა ვერ შეძლო ქარტიის განსაზღვრა, ბევრს კი ის აერია სხვა დაწესებულებასა თუ ცნებაში. ეს მიუთითებს, რომ საერთოდ არ არსებობს საზოგადოების ინფორმირებულობისა და განათლების ზომები ევროპის სოციალური ქარტით გათვალისწინებულ უფლებებთან დაკავშირებით.

ამ ხარვეზების მიუხედავად, ყველა ჯგუფში მაღალია ევროპის სოციალური ქარტიის **აქტუალობის აღქმა**. ზოგადად, დაინტერესებული მხარეები თანხმდებიან, რომ ქარტია ღირებული ჩარჩოა სისტემურ სოციალურ და ეკონომიკურ გამოწვევებთან გასამკლავებლად, განსაკუთრებით, რომლებიც გავლენას ახდენს მოწყვლად ჯგუფებზე, როგორებიც არიან: შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები, ხანდაზმულები, არაფორმალური მუშაკები და დაბალშემოსავლიანი ოჯახები.

2. ხარვეზების შეჯამება ინფორმირებულობის, ცოდნისა და განხორციელების კუთხით

შეფასებამ გამოავლინა რამდენიმე **სისტემური და განმეორებადი ხარვეზი**, რომლებიც ზღუდავს ქარტიის ხილვადობას, სარგებლიანობასა და აღსრულებას საქართველოში, ესენია:

- **ევროპის სოციალური ქარტიის არასაკმარისი ინტეგრაცია კანონმდებლობაში, პოლიტიკასა და პრაქტიკაში:** ქარტიის ბევრი მუხლის რატიფიცირების მიუხედავად, საქართველოს ჯერ კიდევ არ მიუღია მისი ძირითადი დებულებები, როგორიცაა 23-ე მუხლი ხანდაზმულ პირთა უფლებების შესახებ, ასევე, **კოლექტიური საჩივრების მექანიზმი**. შედეგად, ევროპის სოციალური ქარტია ხშირად აღიქმება არა აღსრულებად, არამედ დეკლარაციულ დოკუმენტად.
- **მონაცემებთან დაკავშირებული გამოწვევები:** უფლებებთან დაკავშირებული მონაცემები მწირია, არ არის დახარისხებული/ჩაშლილი და არათანმიმდევრულად ზიარდება სხვადასხვა დაწესებულებას შორის. ეს მნიშვნელოვნად აფერხებს მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის შემუშავებას და ანგარიშგებას, როგორც ეროვნულ, ისე ალტერნატიულ დონეზე.
- **ევროპის სოციალურ ქარტიასთან დაკავშირებული პრეცედენტული სამართლის მინიმალური გამოყენება:** სოციალურ უფლებათა ევროპული კომიტეტის პრეცედენტულ სამართალს იშვიათად იყენებენ ან ციტირებენ სამართლებრივ ან პოლიტიკასთან დაკავშირებულ სამუშაოში. ამას ხელს უწყობს

ენობრივი ბარიერები, ცუდი ხარისხის თარგმანი და ნაკლები ხელშეწყობა ინსტიტუციურ დონეზე.

- **დაბალი ხილვადობა საზოგადოებაში:** ქარტიას, პრაქტიკულად, არ იცნობს ფართო საზოგადოება; ის ცუდად არის ინტეგრირებული სამოქალაქო განათლებასა და საზოგადოებრივ დისკურსში.
- **განათლების სისტემის არასაკმარისად გამოყენება:** უნივერსიტეტებსა და სასწავლო ცენტრებს არ ჩაურთავთ ევროპის სოციალურ ქარტიასთან დაკავშირებული მასალა თავიანთ სასწავლო გეგმებში, რითაც ხელიდან უშვებენ ინფორმირებულ პროფესიონალთა თაობის აღზრდის მნიშვნელოვან შესაძლებლობას.

3. პრიორიტეტული რეკომენდაციები: პოლიტიკა, შესაძლებლობათა გაძლიერება და საზოგადოების ჩართულობა

შეფასებაში წარმოდგენილია მიზნობრივი რეკომენდაციები ამ ხარვეზთა აღმოსაფხვრელად და არსებული პოტენციალის გამოსაყენებლად. ისინი დაჯგუფებულია ოთხ ძირითად პრიორიტეტულ სფეროდ:

ა) პოლიტიკის რეფორმა და სამართლებრივი შესაბამისობა

- ეტაპობრივად წარიმართოს **ქარტიის დანარჩენი დებულებებისა და კოლექტიური საჩივრების შესახებ დამატებითი ოქმის** რატიფიცირება, დაწყებული იმ მუხლებით, რომლებიც ყველაზე აქტუალურია ეროვნული საჭიროებების გათვალისწინებით (მაგ. 23-ე მუხლი).
- ეროვნული პოლიტიკა (მაგ: მინიმალური ხელფასი, არაფორმალური სამუშაო, უმუშევრობისგან დაცვა) შეესაბამებოდეს ევროპის სოციალური ქარტით გათვალისწინებულ სტანდარტებს.

ბ) შესაძლებლობათა გაძლიერება

- შემუშავდეს და ჩატარდეს **ევროპის სოციალურ ქარტიაზე ორიენტირებული ტრენინგები** საჯარო მოხელეების, შრომის ინსპექტორების, მოსამართლეების, იურისტებისა და სოციალური მუშაკებისთვის.
- გაძლიერდეს მდგრადი შესაძლებლობები სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებსა და სახალხო დამცველის აპარატს შორის, **ალტერნატიული ანგარიშგებისთვის**.
- ქართულად ითარგმნოს და გავრცელდეს ევროპის სოციალურ ქარტიასთან დაკავშირებული მასალები და პრეცედენტული სამართალი, მათ შორის, სხვადასხვა სექტორისთვის ადვილად გამოსაყენებელი მოკლე, შემაჯამებელი დოკუმენტები.

გ) საზოგადოებრივი და საგანმანათლებლო ჩართულობა

- დაიწყოს **ცნობიერების ასამაღლებელი საერთოეროვნული კამპანიები** ევროპის სოციალური ქარტიით გათვალისწინებულ უფლებებზე, რომელთა სამიზნეებიც იქნებიან ახალგაზრდები, ქალები და მარგინალიზებული ჯგუფები.
- ევროპის სოციალურ ქარტიასთან დაკავშირებული მასალა ჩაერთოს **უნივერსიტეტთა სასწავლო გეგმებში**, ასევე, იურიდიული სკოლებისა და პროფესიული მომზადების პროგრამებში, დაწყებული იურიდიული და სოციალური მეცნიერებების ფაკულტეტებიდან.
- მხარი დაუჭირონ სტუდენტურ ინიციატივებს, სტაჟირების პროგრამებსა და სამუშაო შეხვედრებს, ახალგაზრდების ჩასართავად უფლებებზე დაფუძნებულ საქმიანობაში.

დ) მონაცემები და მონიტორინგი

- შეიქმნას ეროვნული ჩარჩო სოციალურ და ეკონომიკურ უფლებებზე **დახარისხებული მონაცემების შესაგროვებლად**.
- გაუმჯობესდეს **უწყებათა შორის მონაცემების გაზიარება**, ასევე, თანამშრომლობა ევროპის სოციალურ ქარტიასთან დაკავშირებულ ანგარიშგებისა და მონიტორინგის საკითხებში.
- ინვესტიცია ჩაიდოს ციფრულ ინფრასტრუქტურასა და საშუალებებში, რათა მონაცემები და ანგარიშგება ევროპის სოციალური ქარტიის შესახებ ხელმისაწვდომი გახდეს სამოქალაქო და ფართო საზოგადოებისთვის.

საბოლოო ჯამში, საბაზისო შეფასება ადასტურებს, რომ მიუხედავად საქართველოს მიერ მიღწეული პროგრესისა შრომითი და სოციალური პოლიტიკის კუთხით, **ევროპის სოციალური ქარტია, მეტწილად, კვლავ არასაკმარისად გამოიყენება** როგორც სამართლებრივი, ადვოკატირებისა და პოლიტიკის ინსტრუმენტი. ინსტიტუციური პასუხისმგებლობის, იურიდიული განათლებისა და საზოგადოებასთან კომუნიკაციის გაძლიერება (განსაკუთრებით ახალგაზრდებში) არსებითად მნიშვნელოვანია იმისთვის, რომ ქარტიით გათვალისწინებული სტანდარტები დაცვის რეალურ საშუალებად იქცეს ყველასთვის.

II. შესავალი

სოციალურ და ეკონომიკურ უფლებათა დაცვა და ხელშეწყობა მნიშვნელოვანი თემა/საკითხია საქართველოში, განსაკუთრებით, ქვეყნის იმ ვალდებულებათა შესაბამისად, რომლებსაც ითვალისწინებს ევროპის საბჭოს 2024-2027 წლების სამოქმედო გეგმა საქართველოსთვის. ამ კონტექსტში, ევროპის საბჭომ დაიწყო პროექტი **„სოციალური და ეკონომიკური უფლებების განმტკიცება საქართველოში“**, რომლის მიზანია სოციალურ უფლებათა დაცვის გაძლიერება ევროპული სტანდარტების შესაბამისად. ეს მოიცავს საზოგადოებრივი და ინსტიტუციური ცნობიერების ამაღლებას ევროპის სოციალურ

ქარტიაზე, ქარტიის დებულებებთან შესაბამისობის წახალისებას და უფლებებზე დაფუძნებული მმართველობის ძლიერი კულტურის ხელშეწყობას, განსაკუთრებით, მოწყვლადი მოსახლეობისთვის, როგორებიც არიან შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები და ხანდაზმულები.

წინამდებარე ანგარიშში შეჯამდა ზემოაღნიშნული პროექტის ფარგლებში ჩატარებული ყოვლისმომცველი **საბაზისო შეფასების** მიგნებები. მისი მიზანი იყო ევროპის სოციალურ ქარტიაზე ინფორმირებულობის, მისი გაგებისა და მასში ჩართულობის დონის დადგენა საქართველოს ძირითად დაინტერესებულ მხარეებს შორის, როგორებიც არიან: სახელმწიფო დაწესებულებები, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები, იურისტები, პროფესიული კავშირები, ბიზნესსოციაციები, სტუდენტები და ფართო საზოგადოება. ეს ემსახურება როგორც კვლევით, ისე სტრატეგიულ მიზნებს, კერძოდ: ხარვეზებისა და ბარიერების იდენტიფიცირებას ცოდნის კუთხით და პროექტის სამომავლო აქტივობების განსაზღვრას, როგორცაა შესაძლებლობათა გაძლიერების, სამართლებრივი ჰარმონიზაციისა და ცნობიერების ამაღლების ინიციატივები.

• შეფასების მიზნები და სფერო

ამ საბაზისო შეფასების საერთო მიზანია, დადგინდეს ევროპის სოციალურ ქარტიაზე ინფორმირებულობისა და ცოდნის დონე საქართველოს ძირითად დაინტერესებულ მხარეებს შორის, ასევე, განისაზღვროს გამოწვევები და შესაძლებლობები ქარტიით გათვალისწინებულ სტანდარტებთან უკეთესი შესაბამისობის კუთხით. უფრო კონკრეტულად, ის მიზნად ისახავს:

- გაზომოს პროფესიონალ მხარეთა ინფორმირებულობა ევროპის სოციალური ქარტიით გათვალისწინებული დებულებებისა და პროცედურების (მაგ. კოლექტიური საჩივრების), ასევე, შესაბამისი პრეცედენტული სამართლის შესახებ;
- დაადგინოს, როგორ აღიქვამენ ეროვნული აქტორები ქარტიის აქტუალურობას საქართველოს სოციალური და ეკონომიკური უფლებების კონტექსტში;
- გამოავლინოს ბარიერები ევროპის სოციალურ ქარტიასთან დაკავშირებული ვალდებულებების შესრულებისა და მონიტორინგის კუთხით;
- შეაგროვოს მონაცემები საზოგადოების ცოდნასა და დამოკიდებულებაზე სოციალურ და ეკონომიკურ უფლებებთან მიმართებით;
- შეაგროვოს მონაცემებზე დაფუძნებული ინფორმაცია, რომლის გამოყენება შესაძლებელია მიზნობრივი ინტერვენციებისთვის, ასევე, პროგრესზე დასაკვირვებლად პროექტის მთლიანი სასიცოცხლო ციკლის განმავლობაში.

შეფასება ორიენტირებული იყო როგორც სახელმწიფო, ისე არასახელმწიფოებრივ აქტორებზე, ასევე, ფართო საზოგადოებაზე. განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო მოწყვლადი ჯგუფების, მათ შორის, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების, ხანდაზმულების, ქალების, არაფორმალური მუშაკებისა და ეთნიკური უმცირესობების მდგომარეობასა და უფლებებს, რომლებზეც ყველაზე მეტად მოქმედებს სოციალური დაცვის სისტემაში არსებული ხარვეზები.

- **ევროპის სოციალური ქარტიის აქტუალურობა საქართველოსთვის**

ევროპის სოციალური ქარტია ევროპის საბჭოს ძირითადი ინსტრუმენტია, რომლითაც დაცულია ფართო სპექტრის სოციალური და ეკონომიკური უფლებები, როგორცაა უფლება შრომით საქმიანობაზე, სოციალურ დაცვაზე, ჯანმრთელობის დაცვაზე, განათლებასა თუ საცხოვრებელზე. საქართველოსთვის, რომელსაც რატიფიცირებული აქვს შესწორებული ქარტია (თუმცა არა ყველა დებულება), აღნიშნული დოკუმენტი ღირებული ნორმატიული ჩარჩოა სოციალური გარიყულობის, უთანასწორობისა და ინსტიტუციური ხარვეზების აღმოსაფხვრელად.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველომ მთელი რიგი რეფორმები გაატარა შრომის კანონმდებლობაში და ეტაპობრივ პროგრესს მიაღწია ეროვნული კანონმდებლობის ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობის კუთხით, მის საკანონმდებლო და პოლიტიკურ ჩარჩოებში კვლავ რჩება მნიშვნელოვანი ხარვეზები. მათ შორისაა მინიმალური საარსებო ხელფასის არარსებობა, არაფორმალური დასაქმების არასაკმარისი რეგულირება და მარგინალიზებული მოსახლეობის შეზღუდული წვდომა მომსახურებებზე. აქედან გამომდინარე, ქარტია რეფორმის ორიენტირაც არის და ინსტრუმენტიც, თუმცა მისი ტრანსფორმაციული პოტენციალი ჯერ კიდევ არ გამოიყენება საკმარისად, შეზღუდული ინფორმირებულობის, დანაწევრებული ინსტიტუციური პასუხისმგებლობებისა და საზოგადოებაში დაბალი ხილვადობის გამო.

წინამდებარე საბაზისო შეფასებიდან ჩანს, რომ ძირითადი ინსტიტუციური აქტორები მეტად აქტუალურად მიიჩნევენ ევროპის სოციალურ ქარტიას, თუმცა პრაქტიკაში ის მაინც მინიმალურად გამოიყენება. გარდა ამისა, ცოდნა მისი მოქმედების სფეროზე, რატიფიკაციის სტატუსსა და განხორციელების პროცედურებზე არათანაბარია – იმ სპეციალისტებშიც კი, რომელთაც ევალებათ სოციალურ უფლებათა დაცვა. მიგნებები ხაზს უსვამს, რომ საჭიროა უფრო ფართო სისტემური ძალისხმევა, რათა ევროპის სოციალურ ქარტიასთან დაკავშირებით საქართველოს მიერ აღებული ვალდებულებები იქცეს ხელშესახებ და აღსრულებად შედეგებად.

- **მეთოდოლოგიის მიმოხილვა (ინტერვიუები ძირითად ინფორმატორებთან, ფოკუს-ჯგუფების დისკუსიები და მონაწილეთა პროფილები)**

საბაზისო შეფასება ჩატარდა **კვლევის შერეული მეთოდით**, რათა სრულყოფილად დაედგინა ევროპის სოციალურ ქარტიაზე ინფორმირებულობა, მისი აღქმა და ცოდნის ხარვეზები საქართველოს ძირითად დაინტერესებულ მხარეებს შორის. ამ მიდგომით, შესაძლებელი გახდა რაოდენობრივი და თვისებრივი მონაცემების ტრიანგულაცია და როგორც ფართო, ისე ღრმა ანალიზის ჩატარება, სადაც აისახა იმ სოციალურ-ეკონომიკური და ინსტიტუციური კონტექსტის კომპლექსურობა, რომელშიც განიხილება და ხორციელდება სოციალური უფლებები.

1. რაოდენობრივი კვლევა

- **ონლაინგამოკითხვაში** მონაწილეობდა 60-მდე დაინტერესებული მხარე, მათ შორის, სახალხო დამცველის აპარატის თანამშრომლები, სოციალური მუშაკები, იურისტები, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წარმომადგენლები, სამართლისა და სოციალურ მეცნიერებათა ფაკულტეტების სტუდენტები და სხვა. გამოკითხვას უნდა შეეფასებინა ევროპის სოციალური ქარტიის დებულებათა ცოდნა, ანგარიშგების პროცესებში ჩართულობა, შესაბამის პრეცედენტულ სამართალზე ინფორმირებულობა და სოციალურ უფლებათა განხორციელების აღქმა საქართველოში. კითხვარში კომბინირებულად არის გამოყენებული მრავალპასუხიანი კითხვები, ლიკერტის სკალა და ღია კითხვები. მონაცემთა შეგროვების პლატფორმად შეირჩა Microsoft Forms, ხელმისაწვდომობის, მარტივი გამოყენებისა და მონაცემთა უსაფრთხო დამუშავების ფუნქციების გამო.
- ქვეყნის მასშტაბით, **ომნიბუს გამოკითხვა** (1 238 სრული ინტერვიუ) ჩატარა CRRC-საქართველომ („კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრი“), რათა შეეფასებინა საზოგადოების ცოდნა და აღქმები სოციალური და ეკონომიკური უფლებებისა და ევროპის სოციალური ქარტიის შესახებ. სტრატეგიზირებული შერჩევის შედეგად, უზრუნველყოფილია დემოგრაფიული წარმომადგენლობითობა, ასაკის, სქესისა და დასახლების ტიპის მიხედვით. საშუალო თეორიული ცდომილების ზღვარი არ აღემატება 3%-ს.

2. თვისებრივი კვლევა

- 11 ნახევრადსტრუქტურირებული ინტერვიუ ჩატარდა გადაწყვეტილების მიმღებ ან ექსპერტის პოზიციაზე დასაქმებულ პირებთან, როგორებიც არიან პოლიტიკის განმსაზღვრელები, სახალხო დამცველის აპარატის მაღალი თანამდებობის პირები, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები, სოციალური მუშაკები და ბიზნესასოციაციების წარმომადგენლები. ინტერვიუებისას განიხილებოდა სტრატეგიული შეხედულებები ევროპის სოციალური ქარტიის როლზე საქართველოში, ინსტიტუციური პრაქტიკა ანგარიშგებისა და განხორციელების კუთხით, აღქმული სამართლებრივი და პოლიტიკური ხარვეზები და ქარტით გათვალისწინებულ მექანიზმთა ეფექტიანი გამოყენების ბარიერები. ინტერვიუები გაგრძელდა, დაახლოებით, 45-50 წუთი და ჩატარდა ონლაინ, Zoom-ის პლატფორმაზე.
- ფოკუს-ჯგუფების დისკუსიები ონლაინ წარიმართა დაინტერესებულ მხარეთა ძირითად ჯგუფებთან, მათ შორის, იურისტებთან, ასევე, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა და პროფესიული კავშირების წარმომადგენლებთან. თითოეულ ჯგუფში იყო 6-9 მონაწილე, რომლებსაც

უძღვებოდა ნახევრადსტრუქტურირებული ფოკუსჯგუფის ხელმძღვანელი. დისკუსიებმა მოიცვა მონაწილეთა გამოცდილება სოციალურ უფლებებში, ინფორმირებულობა ევროპის სოციალურ ქარტიასა და ქარტიის აქტუალურობაზე მათ სამუშაოში, ასევე, შესაძლებლობათა გაძლიერების საჭიროებები. თითოეული სესია გრძელდებოდა, დაახლოებით, 90 წუთი, ფოკუს-ჯგუფების დისკუსიებიდან მიღებული ინფორმაცია კი ემსახურებოდა გამოკითხვისა და ინტერვიუების მიგნებათა დადასტურებასა და კონტექსტუალიზაციას.

ამ მეთოდთა კომბინაციამ შესაძლებელი გახდა პერსპექტივების ფართო ტრიანგულაცია სხვადასხვა სექტორში და დონეზე, ეროვნული პოლიტიკის განმსაზღვრელი პირებით დაწყებული, რიგითი თანამშრომლებითა და ფართო საზოგადოებით დამთავრებული.

საბაზისო შეფასება ჩატარდა სრული შესაბამისობით მონაცემთა შეგროვების საერთაშორისო ეთიკურ სტანდარტებთან, რათა დაცული ყოფილიყო ყველა მონაწილის ღირსება, უსაფრთხოება და კონფიდენციალურობა. მონაწილეობამდე, მათ გასცეს ინფორმირებული თანხმობა და გარკვევით ეცნობათ, რომ პროცესი იყო ნებაყოფლობითი და ნებისმიერ დროს შეეძლოთ შეწყვეტა. მკაცრად იყო დაცული მათი ანონიმურობა და კონფიდენციალურობა. პასუხები შეგროვდა მაიდენტიფიცირებელი ნიშნების გარეშე, ხოლო ინტერვიუებისა და ფოკუს-ჯგუფების მონაცემები კონფიდენციალურად არის დაცული. შეფასების განმავლობაში უზრუნველყოფილი იყო დაინტერესებულ მხარეთა ყველა ჯგუფის მრავალფეროვანი და სამართლიანი წარმომადგენლობა. მთელი პროცესი მიჰყვებოდა მონაცემთა დაცვის პროტოკოლებს, მონაწილეებს კი ეცნობათ კვლევის მიზნების, მონაცემთა გამოყენებისა და პროცესში მათი უფლებების შესახებ.

• ანგარიშის სტრუქტურა

ანგარიში შედგენილია ისე, რომ ასახავდეს კვლევის ძირითად სფეროებს და ხაზს უსვამდეს ურთიერთკავშირს ცოდნას, პოლიტიკას, პრაქტიკასა და აღქმას შორის:

- **I ნაწილი** მოკლედ აჯამებს ძირითად მიგნებებსა და რეკომენდაციებს.
- **II ნაწილი** მოიცავს ზოგად ინფორმაციას და მეთოდოლოგიასთან დაკავშირებულ დეტალებს.
- **III ნაწილში** გაანალიზებულია ევროპის სოციალურ ქარტიაზე ინფორმირებულობა და მისი გაგება დაინტერესებულ მხარეთა სხვადასხვა ჯგუფში.
- **IV ნაწილი** იკვლევს დაინტერესებულ მხარეთა ცოდნას ევროპის სოციალური ქარტიის დებულებებსა და პროცედურებზე, მათ შორის, ანგარიშების ვალდებულებებსა და არარატიფიცირებული მუხლების აქტუალურობაზე.
- **V ნაწილში** შეფასდა ინფორმირებულობა სოციალურ უფლებათა ევროპული კომიტეტის პრეცედენტული სამართლის შესახებ, მისი გამოყენების დონესთან ერთად.

- **VI ნაწილში** აღწერილია სოციალურ და ეკონომიკურ უფლებათა არსებული მდგომარეობა საქართველოში, მათ შორის, ძირითადი სისტემური საკითხები და მოწყვლადი ჯგუფების სტატუსი.
- **VII ნაწილში** განხილულია სოციალურ უფლებათა მარეგულირებელი სამართლებრივი და პოლიტიკური ჩარჩოები საქართველოში.
- **VIII ნაწილში** გაანალიზდა ინსტიტუციური შესაძლებლობები ქარტიით გათვალისწინებულ ვალდებულებებზე მონაცემთა შეგროვებისა და ანგარიშების კუთხით.
- **IX ნაწილი** განიხილავს სტრატეგიებს ევროპის სოციალური ქარტიის პოპულარიზაციისთვის, ასევე, სპეციალისტებისა და საზოგადოების ინფორმირების გასაძლიერებლად.
- **X და XI ნაწილებში** წარმოდგენილია ძირითადი დასკვნები და მტკიცებულებებზე დაფუძნებული რეკომენდაციები ევროპის სოციალურ ქარტიასთან შესაბამისობის გასაძლიერებლად.

ამ ანგარიშში წარმოდგენილ მიგნებათა მიზანია პოლიტიკის განმსაზღვრელი პირების, პრაქტიკოსი სპეციალისტებისა და სამოქალაქო საზოგადოების მხარდაჭერა ინფორმირებული, ინკლუზიური და ქმედითი ნაბიჯების შემუშავებაში, რათა საქართველოში სოციალური უფლებები ევროპულ სტანდარტთა შესაბამისად განხორციელდეს.

III. ევროპის სოციალურ ქარტიაზე ინფორმირებულობა და მისი გაგება

ინფორმირებულობის ზოგადი დონე დაინტერესებულ მხარეთა ჯგუფებში

მონაცემთა ყველა წყაროს მიხედვით, ევროპის სოციალურ ქარტიაზე ინფორმირებულობა საქართველოში არათანაბარია და, ხშირ შემთხვევაში, ზედაპირულიც. ქარტიას შედარებით კარგად იცნობენ ინსტიტუციური დაინტერესებული მხარეები, როგორებიც არიან პოლიტიკის განმსაზღვრელი პირები და სახალხო დამცველის აპარატის წარმომადგენლები. ეს აქტორები ქარტიას საცნობარო დოკუმენტად იყენებენ მტკიცებულებებზე დაფუძნებული ადვოკატირებისა და სამართლებრივი ანალიზისთვის, განსაკუთრებით ისეთ სფეროებში, როგორიცაა შრომის, საცხოვრებლისა და ხანდაზმული პირების უფლებები. სახალხო დამცველის აპარატი აქტიურად ამზადებს ალტერნატიულ ანგარიშებს სოციალურ უფლებათა ევროპული კომიტეტისთვის და მონიტორინგს უწევს ეროვნული საკანონმდებლო ნორმების შესაბამისობას ქარტიის დებულებებთან. კონკრეტული მითითებები გაკეთდა არარატიფიცირებული მუხლების მნიშვნელობაზე, როგორიცაა მუხლი 23 ხანდაზმულთა უფლებების შესახებ.

საპირისპიროდ, მნიშვნელოვნად დაბალია რიგითი თანამშრომლების (მაგ. სოციალური მუშაკების), ადგილობრივი თემებისა და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების ინფორმირებულობის დონე. ზოგმა რესპონდენტმა აღნიშნა, რომ ბუნდოვნად იცოდა ქარტიის შესახებ, ან გაიხსენა, რომ დასწრებია შეხვედრებს, სადაც ქარტია იყო ნახსენები, თუმცა

ძირითადი ინფორმაცია არ ახსოვდა. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საზოგადოების ერთ-ერთმა აქტიურმა წევრმა აღნიშნა, რომ მიუღია მონაწილეობა არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ ორგანიზებულ შეხვედრებში, თუმცა მცირე ინფორმაციას ფლობდა უშუალოდ ევროპის სოციალურ ქარტიაზე.

ეს ტენდენციები მეორდებოდა ფოკუს-ჯგუფებიდან მიღებულ მონაცემებშიც. ჩართულობის ყველაზე მაღალი დონე გამოიკვეთა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებში, რომლებსაც ევროპის სოციალური ქარტია გამოყენებული აქვთ კვლევებში, ადვოკატირების პროცესსა და ალტერნატიულ ანგარიშებში. საპირისპიროდ, პროფესიული კავშირების წარმომადგენლებს მინიმალური ან, სულაც, ნულოვანი ინფორმაცია ჰქონდათ ქარტიაზე. დამსაქმებელთა ასოციაციის ერთ-ერთმა წარმომადგენელმა აღნიშნა: „გულწრფელი რომ ვიყო, აქამდე არ წამიკითხავს. გუშინ ამოვბეჭდე ზოგადი დებულებები და წავიკითხე ფოკუს-ჯგუფის დისკუსიამდე.“ იურისტებში ინფორმირებულობის არაერთგვაროვანი დონე გამოვლინდა: ზოგ მათგანს ციტირებული ჰქონდა ქარტია სასამართლო დავებში, ბევრს კი უჭირდა დაბალხარისხიანი, ოფიციალური ქართულენოვანი თარგმანის გაგება, რის გამოც, ხშირად, სიცხადისთვის ინგლისურ ვერსიას მიმართავდა.

ამ სხვაობას ადასტურებს ონლაინგამოკითხვის შედეგებიც: რესპონდენტთა მხოლოდ 33,3%-ს (57-დან 19-ს) მიუღია მონაწილეობა ტრენინგსა ან დისკუსიაში ევროპის სოციალური ქარტიის შესახებ, მიუხედავად იმისა, რომ ბევრი მათგანი მუშაობდა სამართლის, აკადემიურ ან ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროებში; 66,7%-იან უმრავლესობას კი არ ჰქონია სტრუქტურირებული შეხება ქარტიასთან, რაც მნიშვნელოვან ხარვეზზე მიუთითებს საზოგადოების ინფორმირებისა და პროფესიული განათლების კუთხით. სამართლისა და სოციალურ მეცნიერებათა ფაკულტეტების სტუდენტები, ძირითადად, არ იყვნენ ინფორმირებულნი ქარტიის ფუნქციებზე და გამოთქვამდნენ სურვილს, რომ დასწრებოდნენ რაიმე სახის ტრენინგს ან სამუშაო შეხვედრას ამ თემაზე. აღსანიშნავია, რომ ვინც დასწრებია ასეთ ღონისძიებებს, ინფორმაციის წყაროდ ყველაზე ხშირად ევროპის საბჭოს ასახელებდა.

ფართო საზოგადოების ინფორმირებულობის დონე, როგორც წარმომადგენლობითი გამოკითხვიდან ჩანს, დაბალია. რესპონდენტთა თითქმის 46,4%-მა განაცხადა, რომ „არ იცის“, რა არის ევროპის სოციალური ქარტია. მხოლოდ 9,2%-მა განმარტა ის, როგორც „სოციალურ და ეკონომიკურ უფლებათა დაცვის საერთაშორისო ხელშეკრულება“. 7,6%-მა კითხვას არასწორი პასუხი გასცა და ქარტია შეცდომით მიიჩნია პოლიტიკურ პარტიად, არასამთავრობო ორგანიზაციად, ან საერთაშორისო ორგანიზაციად. ახალგაზრდებშიც კი (34 წლამდე), ქარტიაზე ინფორმირებულობის დონე მხოლოდ ოდნავ მაღალი იყო – 13 %, რაც, საერთო ჯამში, მნიშვნელოვნად დაბალი მაჩვენებელია.

ინფორმაციის წყაროები

პირებმა, რომლებმაც იცოდნენ ევროპის სოციალური ქარტიის შესახებ, აღნიშნეს, რომ ეს ინფორმაცია, როგორც წესი, პროფესიული ან ორგანიზაციული არხებიდან ჰქონდათ. სახალხო დამცველის აპარატი იყენებს ევროპის საბჭოს სასწავლო მასალებს და მონაწილეობს ალტერნატიული ანგარიშების შესაძლებლობათა გასაძლიერებელ ღონისძიებებში. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები და იურისტები ევროპის სოციალურ ქარტიაზე იგებენ დონორთა მიერ დაფინანსებული ინიციატივებიდან ან სამართლებრივი ადვოკატირების ქსელებიდან, თუმცა ინფორმაცია სტრუქტურირებულად და კოორდინირებულად არ ვრცელდება საზოგადოებაში, მათ შორის, აკადემიური სასწავლო გეგმების ფარგლებში. ფორმალური მექანიზმების გარდა, ინფორმირებულობა მჭიდროდ

უკავშირდება ინდივიდუალურ ან ორგანიზაციულ ინიციატივას, და არა რომელიმე ეროვნულ სტრატეგიას.

პროფესიული კავშირების წარმომადგენლები აღნიშნავენ, რომ ქარტიაზე ინფორმაცია შემთხვევით მიიღეს, ჩვეულებრივ, შრომითი დავების ფარგლებში ან პოლიტიკასთან დაკავშირებული მოლაპარაკებებისას. ზოგმა იურისტმა აღნიშნა, რომ ეყრდნობოდა არაოფიციალურ ან რთულად გასაგებ თარგმანს, ქარტიის ქართულენოვანი თარგმანის ცუდი ხარისხის გამო.

ევროპის სოციალური ქარტიის აღქმული აქტუალობა და ფუნქცია

ინფორმირებულობის კუთხით არსებული ხარვეზების მიუხედავად, მეტწილად მიიჩნევა, რომ ევროპის სოციალური ქარტია ძალზე აქტუალურია საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური კონტექსტისთვის. ინსტიტუციური აქტორები აღიარებენ მის მნიშვნელობას მოწყვლადი ჯგუფების უფლებათა დაცვაში, როგორებიც არიან ბავშვები, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები, ხანდაზმულები და არაფორმალური მუშაკები, თუმცა ეს აღქმული აქტუალობა ყოველთვის არ შეესაბამება პრაქტიკულ სარგებლიანობას. ყველა ჯგუფში, დაინტერესებული მხარეები ხშირად ახასიათებდნენ ქარტიას „დეკლარაციულ“ ან „ამბიციურ“ დოკუმენტად, რომელიც რეალურ ცხოვრებაში ნაკლებად გამოიყენება. სამოქალაქო საზოგადოების ერთ-ერთი ორგანიზაციის წარმომადგენელმა აღნიშნა: „ჩვენ გვაქვს გარკვეული საერთაშორისო ვალდებულებები... თუმცა ისინი არ სრულდება, ან ძალიან ხედაპირულად სრულდება“.

იურისტებმა ხაზი გაუსვეს აღსრულების სუსტ მექანიზმებს და აღნიშნეს შეზღუდვები, რომლებიც გამომდინარეობს საქართველოს მიერ კოლექტიური საჩივრების პროცედურის არაღიარებიდან, რაც აქვეითებს ქარტიის, როგორც გამოყენებადი სამართლებრივი ინსტრუმენტის სარგებლიანობას.

ასევე შეზღუდულია ინფორმირებულობა ქარტიის ფარგლებში საქართველოს მიერ რატიფიცირებულ ვალდებულებებზე. აქ არ იგულისხმებიან პირები, რომლებიც უშუალოდ არიან ჩართულნი ანგარიშების ან ადვოკატირების საქმიანობაში. შედარებით კარგად არიან ინფორმირებულნი სახალხო დამცველის აპარატის თანამშრომლები, რომლებიც აქტიურად მონაწილეობენ მონიტორინგისა და ანგარიშების საქმიანობაში. თუმცა, როგორც ჩანს, ეს ცოდნა არ ვრცელდება უფრო ფართო სექტორებზე, მათ შორის, პროფესიულ კავშირებზე, ბიზნესსაოციაციებსა ან იურისტებზე. გამოკითხვის მონაწილეებმა აღიარეს, რომ მათთვის დამაბნეველია, რომელი მუხლები აქვს რატიფიცირებული საქართველოს და რომელ სახელმწიფო ორგანოებს ეკისრებათ პასუხისმგებლობა მათ განხორციელებასა და, შესაბამისად, ანგარიშებაზე. ასეთივე ბუნდოვანი წარმოდგენა გამოიკვეთა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წარმომადგენლებსა და იურიდიული განათლების მქონე პირებშიც.

ფოკუს-ჯგუფების დისკუსიებიდან გამოჩნდა პროფესიული კავშირებისა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების აღქმა, რომ მთავრობა ერიდება კრიტიკულად მნიშვნელოვანი მუხლების რატიფიცირებას და ვერ იკავებს პროაქტიულ პოზიციას აღსრულების მიმართულებით. სამოქალაქო საზოგადოების ერთ-ერთმა წარმომადგენელმა ხაზი გაუსვა რატიფიცირების გადაწყვეტილებათა პოლიტიკურ ბუნებას და განაცხადა, რომ ბევრი მნიშვნელოვანი მუხლი აუღიარებელი რჩება პოლიტიკური ნების არარსებობის გამო.

ინფორმირებულობა ევროპის სოციალურ ქარტიასთან დაკავშირებულ პოლიტიკასა ან ქმედებებზე

ინფორმირებულობა ეროვნულ პოლიტიკურ რეფორმებზე, რომლებიც პირდაპირ უკავშირდება ევროპის სოციალურ ქარტიას, მინიმალურია. მონაწილეთა მცირე ნაწილი მიუთითებდა შრომის საკითხებთან დაკავშირებულ რეფორმებზე, როგორცაა შრომის ინსპექციის სამსახურის შექმნა ან ცვლილებები შრომის კოდექსში, თუმცა აღნიშნულს ხშირად მიაწერდნენ ევროკავშირთან ასოცირების ვალდებულებებს, და არა ევროპის სოციალურ ქარტიას. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა და შშმ პირებმა უკმაყოფილება გამოთქვეს სახელმწიფოს არასაკმარისი ანგარიშვალდებულების, გამჭვირვალობისა და პოლიტიკის შემუშავებაში ჩართულობის გამო. მართალია, სახალხო დამცველის აპარატი მონაწილეობს უწყებათაშორის სამუშაო ჯგუფებში, თუმცა ცოტა რამ თუ ამტკიცებს, რომ არსებობს სამოქალაქო ან ფართო საზოგადოებასთან ფართო კომუნიკაციის ან ჩართულობის სტრატეგია.

IV. ინფორმირებულობა ევროპის სოციალური ქარტიის მოქმედების სფეროსა და პროცედურებზე

ევროპის სოციალური ქარტიის ძირითადი დებულებები, რომლებიც ყველაზე რელევანტურად მიიჩნევა საქართველოსთვის

ინტერვიუების, ფოკუს-ჯგუფებისა და ონლაინგამოკითხვის საერთო მიგნებაა ის, რომ **შრომითი უფლებები** ევროპის სოციალური ქარტიის ყველაზე აქტუალურ და ცნობად განხორციელებად განიხილება საქართველოში. ეს მოიცავს სამართლიანი ანაზღაურების, უსაფრთხო სამუშაო პირობების, უსამართლო გათავისუფლებისგან დაცვისა და კოლექტიური მოლაპარაკების უფლებებს. ხშირად აღინიშნა, რომ ქარტიით უფრო ძლიერი დაცვა ესაჭიროება მოწყვლად მოსახლეობას, როგორებიც არიან არაფორმალური მუშაკები, ქალები, ეთნიკური და რელიგიური უმცირესობები, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები, ბავშვები და ხანდაზმულები.

სამოქალაქო საზოგადოებისა და სახალხო დამცველის აპარატის წარმომადგენლებმა მიუთითეს, რომ ბოლოდროინდელი რეფორმების მიუხედავად, მაინც არსებობს განხორციელების სერიოზული ხარვეზები ისეთ სფეროებში, როგორიცაა არაფორმალური დასაქმება, შრომის ანაზღაურება და შრომის უსაფრთხოება. მე-4 (უფლება შრომის სამართლიან ანაზღაურებაზე) და 23-ე (ხანდაზმულ პირთა უფლებები) მუხლები არაერთხელ აღინიშნა განსაკუთრებულად მნიშვნელოვან დებულებებად, თუმცა ეს უკანასკნელი არ არის რატიფიცირებული, რასაც სახალხო დამცველის აპარატის წარმომადგენლები სერიოზულ დანაკლისად მიიჩნევენ.

შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა წარმომადგენელი ან მათთან მომუშავე რესპონდენტები ხაზგასმით მიუთითებდნენ დასაქმებაში არსებულ დისკრიმინაციაზე,

როგორც ქრონიკულ და სტრუქტურულ პრობლემაზე. შთამბეჭდავი მაგალითი მოიყვანეს „სიმბოლური შესაბამისობის“ კუთხით, როდესაც მხოლოდ ერთი შშმ პირის აყვანა სამსახურში სრულ ინკლუზიურობად მიიჩნევა. სამართლებრივი დაცვა არსებობს ფურცელზე, მაგრამ ვერ აღსრულდება პრაქტიკაში, და ქარტია იშვიათად გამოიყენება სამართლებრივ ან პოლიტიკასთან დაკავშირებულ არგუმენტებში.

ამ თემატური ჩართულობის მიუხედავად, ცნობიერება ევროპის სოციალური ქარტიის სრულ მოქმედების სფეროზე, მათ შორის, ქარტიით დაცულ მატერიალურ უფლებებსა და მათ უკან მდგომ პროცედურულ სტრუქტურაზე, კვლავ შეზღუდულია. ბევრი იურისტი და პროფესიული კავშირის წევრიც აღიარებს, რომ არასდროს გამოუყენებია ქარტია პროფესიულ პრაქტიკაში და ზედაპირულ ცოდნას ფლობს ქარტიის დებულებებზე.

საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა ზემოაღნიშნულ მიგნებებს ადასტურებს მოსახლეობის დონეზე. გამოკითხულთა, დაახლოებით, ნახევარმა სწორად განსაზღვრა ევროპის სოციალური ქარტიით დაცული ძირითადი სოციალური და ეკონომიკური უფლებები:

- 54%-მა აღნიშნა **სოციალური უზრუნველყოფის უფლება**;
- 50,2%-მა – **ჯანდაცვა და განათლება**;
- 49,6%-მა – **სამართლიანი ანაზღაურება და სამუშაო პირობები**.

თუმცა, ასევე ფართოდ გამოიკვეთა მცდარი წარმოდგენებიც:

- 38,6%-მა შეცდომით მიუთითა **საარჩევნო ხმის უფლებაზე**;
- 37,1%-ის რწმენით კი ევროპის სოციალური ქარტია ითვალისწინებს **კერძო საკუთრების ფლობის უფლებას**.

ეს მიუთითებს სოციალურ და ეკონომიკურ უფლებათა ინტუიციურ აღიარებაზე და ფორმალური ცოდნის დეფიციტზე ევროპის სოციალური ქარტიის ჩარჩოს შესახებ.

ინფორმირებულობა და ჩართულობა საქართველოს ანგარიშგების ვალდებულებებთან დაკავშირებით (ეროვნული და ალტერნატიული ანგარიშები)

ქარტიით გათვალისწინებულ მექანიზმებზე, განსაკუთრებით, საქართველოს ანგარიშგების ვალდებულებებზე სოციალურ უფლებათა ევროპული კომიტეტის წინაშე, ინფორმირებულნი არიან მცირე რაოდენობის აქტორები, ძირითადად, დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში, სახალხო დამცველის აპარატსა და სამოქალაქო საზოგადოების რამდენიმე ორგანიზაციაში.

ონლაინგამოკითხვაში მონაწილე 57 რესპონდენტიდან მხოლოდ 7-მა (12,3%) განაცხადა, რომ მიუღია მონაწილეობა ეროვნული ან ალტერნატიული ანგარიშგების მომზადებაში, და ყველა იყო სახალხო დამცველის აპარატისა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წარმომადგენელი. მათგან ხუთმა პროცესი შეაფასა „ზომიერად რთულად“, ხოლო ორმა – „საკმაოდ რთულად“, და მიუთითა ცუდ კოორდინაციაზე, მონაცემთა დეფიციტსა და

მინიმალურ ინსტიტუციურ მხარდაჭერაზე. ერთ-ერთმა რესპონდენტმა განაცხადა: „ამ ანგარიშებზე დიდი მონდომებით ვმუშაობთ, მაგრამ ისინი უკვალოდ ქრება.“

სახალხო დამცველის აპარატის ხელმძღვანელობასთან ინტერვიუებმა უფრო სრულყოფილი ჩართულობა გამოავლინა. ალტერნატიული ანგარიშგება მათ აღწერეს ანგარიშვალდებულების მნიშვნელოვან ინსტრუმენტად, რომელიც შემუშავდება საქმეებზე მუშაობის, თემატური ანგარიშებისა და დეპარტამენტთაშორისი თანამშრომლობის საფუძველზე. თუმცა, მის ეფექტიანობას ზღუდავს მნიშვნელოვანი დაბრკოლებები:

- **დანარისხებული და განახლებული მონაცემების არარსებობა** სახელმწიფო უწყებებში;
- **პასუხის დაგვიანება ან საერთოდ არგაცემა** ინფორმაციის მოთხოვნაზე;
- **იურისდიქციული შეზღუდვები**: კერძო სექტორში შრომის კანონმდებლობის დარღვევები ხშირად სცდება სახალხო დამცველის აპარატის სამართლებრივ მანდატს, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა დისკრიმინაცია აშკარაა;
- **წვდომის შეზღუდვა** თავშესაფრებსა და საზოგადოებაზე ორიენტირებულ დაწესებულებებზე, რაც აფერხებს მონიტორინგს უსახლკაროების, ხანდაზმულებისა და სხვა მოწყვლადი ჯგუფების უფლებებზე.

ამ გამოწვევებს იზიარებენ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებიც. ფოკუს-ჯგუფის მონაწილეები განმეორებით მიუთითებდნენ იმედგაცრუებაზე იმ ინსტიტუციური წინააღმდეგობის ან ბიუროკრატიული გულგრილობის გამო, რომელსაც ავლენენ სახელმწიფო ორგანოები (ჯანდაცვის სამინისტრო ან შრომის ინსპექციის სამსახური) მათთან თანამშრომლობის მცდელობისას. ერთ-ერთი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის წარმომადგენლის თქმით: „სტატისტიკური მონაცემები ან საერთოდ არ იწარმოება, ან ხელმიუწვდომელია, განსაკუთრებით ისეთ საკითხებზე, როგორიცაა საცხოვრებელი, მინიმალური ანაზღაურება და ადგილობრივი დონის საჭიროებები“.

ამ სირთულეებს განაპირობებს როლებსა და პასუხისმგებლობებთან დაკავშირებული დაბნეულობაც. ზოგ დაინტერესებულ მხარეს მიაჩნია, რომ ევროპის სოციალურ ქარტიასთან დაკავშირებულ ანგარიშგებაზე პასუხისმგებელია საგარეო საქმეთა სამინისტრო, ხოლო სხვებმა მიუთითეს ჯანდაცვის სამინისტროსა ან სახალხო დამცველის აპარატზე. დარგის სპეციალისტებმაც არ იცოდნენ ზუსტად, რა სიხშირით წარედგინებოდა, რას შეიცავდა და როგორ უნდა მოეპოვებინათ ასეთი ანგარიშები.

რაც ასე მნიშვნელოვანია, საქართველოს არ მიუღია ევროპის სოციალური ქარტით გათვალისწინებული კოლექტიური საჩივრების მექანიზმი, რომელიც გავლენას ახდენს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა ან მარგინალიზებული ჯგუფების შესაძლებლობაზე, ფორმალური მოქმედებები დაიწყონ უფლებათა დარღვევის წინააღმდეგ. სამოქალაქო საზოგადოებისა და სამართლებრივი სფეროს ბევრი დაინტერესებული მხარე

ამას რეალური ანგარიშვალდებულების სტრუქტურულ ბარიერად მიიჩნევს, რაც ამცირებს ქარტიის სარგებლიანობას პრაქტიკაში.

მთავარი კრიტიკა, რომელიც ყველა მონაცემთა წყაროში გამოვლინდა, არის ის, რომ ევროპის სოციალურ ქარტიასთან დაკავშირებულ ანგარიშგების პროცესებს აკლია ნამდვილი მონაწილეობა. მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობა მართავს შეხვედრებს ეროვნულ ანგარიშებზე, ეს ხშირად ფორმალურ ზომად აღიქმება, სადაც მინიმალურად არიან ჩართულნი დაინტერესებული საზოგადოებები ან დამოუკიდებელი ექსპერტები. ერთ-ერთმა რესპონდენტმა ეს შეხვედრები დაახასიათა ღონისძიებებად, რომლებზეც მათ იწვევენ „მოსასმენად და არა წვლილის შესატანად“.

კერძოდ, შშმ პირთა უფლებების დამცველმა საზოგადოებამ განაცხადა, რომ **თითქმის არ იყვნენ უშუალოდ ჩართულნი** ანგარიშგების პროცესებში. როდესაც ერთვებოდნენ მთავრობის მიერ ორგანიზებულ ღონისძიებათა მეშვეობით, დაინტერესებული მხარეები ხშირად მიიჩნევდნენ, რომ მათი წვლილი უგულებელყოფილი ან ზედაპირული იყო. შეშფოთება გამოითქვა სმენადაქვეითებული თემების გარიყვისა და შეზღუდულ შესაძლებლობაზე ორიენტირებული ჯანდაცვის სერვისების არარსებობის გამო, თუმცა ამ პრობლემათაგან არცერთი არ ასახულა სათანადოდ ოფიციალურ ანგარიშგებაში.

მაშინაც, როცა სახალხო დამცველის აპარატი და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები ახერხებდნენ **კარგად დოკუმენტირებული ალტერნატიული ანგარიშების** წარდგენას, ისინი სკეპტიკურად უყურებდნენ იმას, რომ ანგარიშებს რაიმე **გავლენა ექნებოდა პოლიტიკაზე**, ან ხელშესახები შედეგები მოჰყვებოდა. ფოკუს-ჯგუფის ერთ-ერთმა მონაწილემ აღნიშნა: „რაც არ უნდა კარგი ადვოკატირების კამპანია ჩავატაროთ, თითქმის არ გვაქვს იმედი, რომ მთავრობა რეალურად შემოგვიერთდება, ან პატიოსნად განახორციელებს მას პრაქტიკაში“.

V. ინფორმირებულობა სოციალურ უფლებათა ევროპული კომიტეტის პრეცედენტულ სამართალზე და მისი გამოყენება (სპეციალურად პოლიტიკის განმსაზღვრელი პირებისა და სახალხო დამცველის აპარატისთვის)

სოციალურ უფლებათა ევროპული კომიტეტის პრეცედენტული სამართლის ხელმისაწვდომობა და გამოყენება საქართველოში

შეგროვებული მტკიცებულებებიდან ვლინდება ფრაგმენტული ინფორმირებულობა სოციალურ უფლებათა ევროპული კომიტეტის პრეცედენტულ სამართალზე და მისი არარეგულარული გამოყენება საქართველოს სამართლებრივ და პოლიტიკურ სისტემებში. ინტერვიუები სახალხო დამცველის აპარატის წარმომადგენლებთან აჩვენებს, რომ ამ სამართლის ცოდნა კონცენტრირებულია კონკრეტულ დეპარტამენტებში, ძირითადად, იმ დანაყოფებში, რომლებიც მონაწილეობენ საერთაშორისო მონიტორინგში, ალტერნატიულ ანგარიშგებასა ან ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული დოკუმენტების მომზადებაში.

ასეთი აღიარების მიუხედავად, სოციალურ უფლებათა ევროპული კომიტეტის გადაწყვეტილებები სისტემატურად არ გამოიყენება. სახალხო დამცველის აპარატი ხანდახან

მიმართავს ხოლმე ამ პრეცედენტულ სამართალს თავისი რეკომენდაციების გასამყარებლად პარლამენტისა ან საერთაშორისო ორგანოებისთვის წარდგენილ ანგარიშებში, თუმცა მსგავსი ჩართულობა არ არის ინსტიტუციონალიზებული. ამის ნაცვლად, ის დიდწილად ეყრდნობა ინფორმირებულ პროფესიონალთა მცირე ჯგუფის ინიციატივას. ეს პირებიც კი აღიარებენ გარკვეული ბარიერების არსებობას, განსაკუთრებით, ქართულ ენაზე ხელმისაწვდომი და რეგულარულად განახლებადი ინფორმაციის არარსებობას.

ყველა წყაროდან გამოიკვეთა რამდენიმე ბარიერი, რომლებიც ხელს უშლის სოციალურ უფლებათა ევროპული კომიტეტის პრეცედენტული სამართლის ინტეგრაციას ეროვნულ ჩარჩოებში. როგორც იურისტებმა, ისე სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წარმომადგენლებმა ხაზი გაუსვეს ფაქტს, რომ სოციალურ უფლებათა ევროპული კომიტეტის პრეცედენტული სამართალი იშვიათად არის ხელმისაწვდომი ქართულ ენაზე, ხოლო არსებული თარგმანი, ხშირად, „პრაქტიკულად გაუგებარია“. სამართლებრივი ტექსტების ტექნიკური ბუნებიდან და თარგმნილი შემაჯამებელი დოკუმენტებისა თუ პრაქტიკული სახელმძღვანელო მითითებების არარსებობიდან გამომდინარე, პრეცედენტული სამართალი ხელმიუწვდომელია გამოცდილი პროფესიონალებისთვისაც კი. ერთ-ერთმა იურისტმა ამ ხარვეზთან დაკავშირებით აღნიშნა: „თუ ვინმეს სურს ქარტიის გაგება, ინგლისურ ენაზე უნდა წაიკითხოს. ქართულენოვანი ვერსია, პრაქტიკულად, გაუგებარია... ხოლო როდესაც საქმე პრეცედენტულ სამართალს ეხება, იშვიათად გვხვდება ის ჩვენს სასამართლოებში ან მთავრობის ანგარიშებში.“

ასევე არ არსებობს ცენტრალიზებული სახელმწიფო მექანიზმი სოციალურ უფლებათა ევროპული კომიტეტის პრეცედენტული სამართლის პოპულარიზაციისა და გავრცელებისთვის. ჯანდაცვის სამინისტროში, სახალხო დამცველის აპარატსა ან სხვა შესაბამის სახელმწიფო უწყებაში არცერთ კონკრეტულ დეპარტამენტს არ ევალება პრეცედენტული სამართლის ხელმისაწვდომობა პრაქტიკოსი იურისტების, მოსამართლეების ან მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირებისთვის. შედეგად, როგორც იურისტები აღნიშნავენ, მითითებები სოციალურ უფლებათა ევროპული კომიტეტის გადაწყვეტილებებზე, პრაქტიკულად, არ კეთდება შიდა სასამართლო გადაწყვეტილებებსა ან სახელმწიფო სტრატეგიებში. იმ პირთა შემთხვევაშიც, რომლებიც მუშაობენ შრომით უფლებებზე, მითითებები სოციალურ უფლებათა ევროპული კომიტეტის გადაწყვეტილებებზე ძალიან იშვიათია და, ძირითადად, არაოფიციალური. ადვოკატორების პროცესსა ან სასამართლო დავებში პრეცედენტული სამართლის გამოყენების მცდელობები შეფასდა როგორც სიტუაციური – მნიშვნელოვნად დამოკიდებული ინდივიდუალურ ინიციატივაზე და არა ინსტიტუციურ პრაქტიკაზე. სამოქალაქო საზოგადოების ერთ-ერთმა წარმომადგენელმა აღნიშნა: „სახელმწიფო აქტორებმა, რომლებთანაც ჩვენ ვთანამშრომლობთ, სახალხო დამცველის აპარატის ჩათვლით, როგორც ჩანს, ვერ აითვისეს ქარტია ან მასთან დაკავშირებული პრეცედენტული სამართალი. უბრალოდ, ეს არ არის მათი ყოველდღიურად გამოსაყენებელი ინსტრუმენტების ნაწილი.“

ონლაინგამოკითხვის მიგნებებიც ადასტურებს თვისებრივ მონაცემებს. რესპონდენტთა მნიშვნელოვანმა უმრავლესობამ, 64,9%-მა, განაცხადა, რომ არასდროს შეხვედრია ევროპის სოციალური ქარტიის გამოყენებას სამართლებრივ ან პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა

მიღებისას; მხოლოდ 35,1%-მა (20-მა რესპონდენტმა) გაიხსენა, რომ უნახავს ასეთი რამ, ძირითადად, სამოქალაქო საზოგადოების ანგარიშებში, ან მოკლე სამართლებრივ მიმოხილვებში.

სოციალურ უფლებათა ევროპული კომიტეტის პრეცედენტული სამართლის გავლენა ეროვნულ კანონმდებლობაზე/პოლიტიკაზე

საერთოდ არ არის დოკუმენტირებული შემთხვევები, როდესაც სოციალურ უფლებათა ევროპული კომიტეტის პრეცედენტულმა სამართალმა პირდაპირი გავლენა იქონია საქართველოს კანონმდებლობას ან ადმინისტრაციულ პოლიტიკაზე. ვერც ინტერვიუებისა და ვერც ფოკუს-ჯგუფების მონაწილეებმა ვერ მოიყვანეს კანონის, რეგლამენტის ან სახელმწიფო პოლიტიკის მაგალითები, რომლებიც შესწორდა ან მიიღეს სოციალურ უფლებათა ევროპული კომიტეტის პრეცედენტული სამართლის საპასუხოდ.

გავლენის ნაკლებობას აძლიერებს საქართველოს გადაწყვეტილება, არ მიიღოს ევროპის სოციალური ქარტიის დებულება, რომელიც იძლევა კოლექტიური საჩივრების წარდგენის საშუალებას. როგორც აღინიშნა, ეს მნიშვნელოვანი მექანიზმი საშუალებას მისცემს არასამთავრობო ორგანიზაციებსა თუ პროფესიულ კავშირებს, საქმეები განსახილველად შეიტანონ სოციალურ უფლებათა ევროპულ კომიტეტში. ამის გარეშე, საქართველოს ჩართულობა სოციალურ უფლებათა ევროპულ კომიტეტში კვლავ პასიურია, ხოლო კომიტეტის გადაწყვეტილებები აღიქმება აბსტრაქტულ ან ამბიციურ (და არა ავტორიტეტულ) გადაწყვეტად. ფოკუს-ჯგუფის ერთ-ერთმა მონაწილემ დანახებით აღნიშნა: „მაშინაც კი, როდესაც წარუდგენთ საერთაშორისო სტანდარტებზე დაფუძნებულ, კარგად დასაბუთებულ არგუმენტებს, რატიფიცირებული დებულებების არარსებობის ფონზე, არ არსებობს მოსმენის პოლიტიკური სურვილი“.

VI. სოციალურ და ეკონომიკურ უფლებათა ამჟამინდელი მდგომარეობა საქართველოში

სოციალურ და ეკონომიკურ უფლებათა დაცვის ზოგადი მდგომარეობა და ძირითადი სისტემური საკითხები

ინტერვიუებში, ფოკუს-ჯგუფებში, ონლაინგამოკითხვასა და საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვაში არაერთხელ გამოიკვეთა, რომ საქართველოში არსებული სამართლებრივი ჩარჩოები შეიძლება ადეკვატური ჩანდეს, თუმცა ხშირად ისინი ეფექტიანად არ ფუნქციონირებს. პროფესიული კავშირის ერთ-ერთმა წარმომადგენელმა პირდაპირ შეაჯამა ეს შეხედულება: „ყველაფერი ფურცელზეა და დეკლარირებულია, მაგრამ მათი რეალიზება რთულია... ეს ყველაფერი კარგად ჟღერს, მაგრამ რაღაც არ მუშაობს სწორად“. იგივე გაიმეორეს სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებმა და იურისტებმაც და ხაზგასმით აღნიშნეს, რომ პრობლემაა არა უფლებების არარსებობა, არამედ მათი აღუსრულებლობა.

სახალხო დამცველის აპარატის წარმომადგენლებმა არაერთხელ გაუსვეს ხაზი მუდმივად უკმარ ინვესტიციებს სოციალურ ინფრასტრუქტურაში, ასევე, ანგარიშვალდებულების სუსტ მექანიზმებს და დახარისხებულ მონაცემთა საგანგაშო დეფიციტს. ეს შეზღუდვები აფერხებს

მნიშვნელოვან ჩარევას სიტუაციაში და მონაცემებზე დაფუძნებულ რეაგირებას ისეთ აქტუალურ საკითხებთან მიმართებით, როგორიცაა უსახლკარობა, დისკრიმინაცია დასაქმების სფეროში, და სიღარიბე. სახალხო დამცველის აპარატის წარმომადგენელმა აღნიშნა: „არ გვაქვს უსახლკაროთა ერთიანი კონცეფცია და ასევე არ გვაქვს სტატისტიკა უსახლკაროთა რაოდენობასა და ვინაობაზე“.

შრომის კოდექსის რეფორმირებისა და შრომის ინსპექციის სამსახურის შექმნის მიუხედავად, მაინც არსებობს არაფორმალური დასაქმება, არასტაბილური ანაზღაურება და დაცვის შეზღუდული მექანიზმები არასტაბილური სამუშაოს მქონე მუშაკებისთვის. მაგალითად, 20-ლარიანი მინიმალური ანაზღაურება არ შეცვლილა 2000-იანი წლების შემდეგ, რაც, უბრალოდ, სიმბოლური ოდენობაა. სამართლებრივ ნორმებსა და ეკონომიკურ რეალობას შორის დისონანსზე მითითებისას, ერთ-ერთმა რესპონდენტმა აღნიშნა: „ ეს ცოტა სასაცილოდაც ჟღერს“.

არაერთხელ გაკეთდა მითითება მშენებლობაზე დასაქმებულ პირებსა და კურიერებისა და ტაქსის მძღოლების მსგავს არაფორმალურ მუშაკებზე, როგორც ჯგუფებზე, რომლებიც დარჩნენ შრომითი დაცვის ფორმალურ მექანიზმთა მიღმა. ამასთან ბრძოლის მცდელობები დიდწილად უშედეგო აღმოჩნდა, რაც კიდევ უფრო ამძაფრებს აღნიშნული ჯგუფების მოწყვლადობას.

ეს მიგნებები გამყარებულია შეფასებისას ჩატარებული კვლევისა და საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის მონაცემებით: მოსახლეობის 11,95%-მა განაცხადა შრომითი უფლებების დარღვევის პირადი გამოცდილების შესახებ, 49,3%-მა აღნიშნა, რომ სმენია ასეთ შემთხვევებზე, საზოგადოების 61%-ზე მეტი კი ინფორმირებული იყო სამუშაო ადგილზე უფლებათა დარღვევის შესახებ. ინფორმირებულობის მაღალი დონის მიუხედავად, მაინც ნაკლებად ცნობილია და არასაკმარისად გამოიყენება კომპენსაციის მექანიზმები. შურისძიების შიში და ნაკლები ნდობა ინსტიტუტებისადმი კიდევ უფრო უწყობს ხელს ამ შემთხვევათა შეუტყობინებლობას.

ყველაზე მოწყვლადი ან არასაკმარისად დაცული ჯგუფები

ინტერვიუების, ფოკუს-ჯგუფების, ონლაინგამოკითხვისა და საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის მიგნებებში თანმიმდევრულად გამოიკვეთა მოსახლეობის რამდენიმე ჯგუფი, რომლებიც ყველაზე მეტად გამოირიცხებიან სოციალურ და ეკონომიკურ უფლებათა დაცვიდან და რეალიზაციიდან. ეს ჯგუფები ბევრ ურთიერთგადამფარავ ბარიერს აწყდებიან, მათ რისკებს კი აძლიერებს სუსტი აღსრულების მექანიზმები, შეზღუდული პოლიტიკური ყურადღება და საზოგადოების დაბალი ინფორმირებულობა.

- **ხანდაზმული პირები:** ეროვნული საზოგადოებრივი გამოკითხვის რესპონდენტთა 35,5%-მა ხანდაზმულები დაასახელა ყველაზე ნაკლებად დაცულ ჯგუფად სოციალური და ეკონომიკური უფლებების თვალსაზრისით. ინტერვიუების მონაცემებმა პრობლემები გამოკვეთა ხანდაზმულთა მოვლის დაწესებულებების ზედამხედველობასა და მონიტორინგში; სახალხო დამცველის აპარატმა გამოავლინა უკიდურესი გულგრილობის

შემთხვევები (მაგ. ბენეფიციარებს არ ბანდნენ წელიწადზე მეტხანს). რამდენიმე სამიზნე ჯგუფმა ხელშემშლელ ფაქტორად დაასახელა ფაქტი, რომ საქართველოს არ აქვს რატიფიცირებული ევროპის სოციალური ქარტიის 23-ე მუხლი ხანდაზმულ პირთა უფლებების შესახებ. გარდა ამისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ხშირად არ აქვთ სპეციალური პროგრამები ხანდაზმულებისთვის და მათ ზოგადი სერვისების მიმღებ ჯგუფად მიიჩნევენ, სპეციფიკური საჭიროებების მიუხედავად.

- **ქალები:** მოსახლეობის 20,6%-მა ქალები ყველაზე არასათანადოდ დაცულ სოციალურ ჯგუფად მოიხსენია. ფოკუს-ჯგუფის მონაწილეებმა აღნიშნეს, რომ მუდმივ გამოწვევებად რჩება უთანასწორო ანაზღაურება, ბავშვის მოვლის ინფრასტრუქტურის არარსებობა და უკმარი მხარდაჭერა მშობიარობისა და ახალშობილის მოვლის დროს. გამოკითხვის პასუხებში განსაკუთრებულად მოწყვლად ჯგუფად დასახელდნენ მარტოხელა დედები, ვინაიდან ბავშვის მოვლის ვალდებულებები არ არის აღიარებული სოციალურ პოლიტიკაში. საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვაში გამოიკვეთა შემდეგი გენდერული შეხედულება: ქალები, კაცებთან შედარებით, უფრო ხშირად მიიჩნევენ, რომ სოციალური და ეკონომიკური უფლებები არასაკმარისად იყო დაცული, განსაკუთრებით, ქალების, ხანდაზმულებისა და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის. მეტ ქალს ჰქონდა გაგებული მუშაკთა უფლებების დარღვევებზე. ქალები, ასევე კაცებთან შედარებით, მეტად მიიჩნევენ, რომ სოციალური და ეკონომიკური უფლებების უზრუნველყოფაზე პასუხისმგებელია დამსაქმებელი.
- **ახალგაზრდობა:** საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის მონაწილეთა 12,7%-მა ახალგაზრდობა განსაზღვრა ჯგუფად, რომლის უფლებებიც არასათანადოდ არის დაცული. მიზნობრივი ჯგუფების წარმომადგენლებმა ასევე მთავარ გამოწვევებად დაასახელეს უმუშევრობის მაღალი დონე, არასტაბილური დასაქმება, ემიგრაცია და დამოუკიდებლად ცხოვრების ბარიერები. ფოკუს-ჯგუფებში განხილვებისას, ახალგაზრდების შრომითი უფლებების ერთ-ერთ მთავარ დარღვევად დასახელდა მათი არაფორმალური დასაქმება, ადეკვატური დაცვისა და სამართლებრივი გარანტიების გარეშე. საინტერესოა, რომ სხვა ასაკობრივ ჯგუფებთან შედარებით, ახალგაზრდები უფრო ხშირად მიიჩნევენ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებსა და საერთაშორისო აქტორებს სოციალურ და ეკონომიკურ უფლებათა დაცვაზე პასუხისმგებელ სუბიექტებად.
- **ბავშვები:** მონაცემთა ყველა წყაროშია ნახსენები, რომ ბავშვები განიცდიან მრავალმხრივ მოწყვლადობას. მათ შორისაა: სწავლის ხშირად მიტოვება სიღარიბის გამო; არაფორმალურ შრომაში ჩართვა, განსაკუთრებით, სასოფლო-სამეურნეო სამუშაოების შესრულება შრომითი დაცვის გარეშე; და დახარისხებული/ჩაშლილი მონაცემების არარსებობა, რაც ხელს უშლის მიზნობრივ ინტერვენციებს სიღარიბესა ან სახელმწიფო მზრუნველობაში მყოფ ბავშვებთან მიმართებით.
- **შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები:** ყველა წყაროში მკვეთრად გაესვა ხაზი, რომ ეს პირები წარმოადგენენ სტრუქტურულად მარგინალიზებულ ჯგუფს. ონლაინგამოკითხვა და ინტერვიუები მიუთითებს მათ გარიყვაზე შრომის ბაზრიდან, არაადაპტირებული გარემოსა და ღრმად ფესვგადგმული საზოგადოებრივი სტიგმის გამო. ფოკუს-ჯგუფებში აღინიშნა, რომ დამსაქმებლები შშმ პირებისგან მოელოდნენ „არასტანდარტულ“ პროდუქტიულობას. ინტერვიუს ერთ-ერთმა მონაწილემ, პარაოლიმპიელმა სპორტსმენმა, ხაზი გაუსვა, რომ დასაქმება საჯარო სექტორში სიმბოლური პრაქტიკაა, კერძო სექტორში კი ასეთი რამ საერთოდ არ არსებობს. საინტერესოა, რომ დედაქალაქში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები ყველაზე ხშირად აღიქმებოდნენ ნაკლებად დაცულ ჯგუფად, სოფლის ან სხვა ურბანულ დასახლებებთან შედარებით.

- **დაბალშემოსავლიანი ოჯახები:** ინტერვიუებსა და ფოკუს-ჯგუფებში ხშირად აღინიშნა, რომ ასეთი ოჯახები განიცდიდნენ სისტემურ უზულებელყოფას. როგორც სფეროს სპეციალისტები, ისე პოლიტიკის განმსაზღვრელი პირები თანხმდებიან, რომ გარანტირებული მინიმალური ანაზღაურების არარსებობა (რომელიც, ოფიციალურად, 20 ლარს შეადგენს) და არაფორმალური დასაქმების პრაქტიკა აღრმავებს სიღარიბეს. დაბალშემოსავლიან ოჯახთან დაკავშირებულ კითხვებზე ონლაინგამოკითხვის რესპონდენტები ხშირად ირჩევდნენ პასუხს „საერთოდ არ არის დაცული“.
- **ეთნიკური უმცირესობები:** ფოკუს-ჯგუფების დისკუსიებმა და ინტერვიუებმა გამოავლინა მუდმივი ბარიერები ეთნიკურ უმცირესობათა თემებისთვის, განსაკუთრებით, შორეულ და მთიან რეგიონებში. შეზღუდული წვდომა ჯანდაცვაზე, განათლებაზე და იურიდიულ მომსახურებაზე, ენობრივი ბარიერები და მუნიციპალური ცნობიერების დაბალი დონე კიდევ უფრო აფერხებს მათ წვდომას. ერთ-ერთი რესპონდენტის თქმით: „იმ მუნიციპალიტეტებამაც კი, სადაც ეთნიკურ უმცირესობათა ბევრი წარმომადგენელი ცხოვრობს, არ იცოდნენ, რატომ ვწერდით ამ რეკომენდაციებს [მუნიციპალურ მომსახურებაზე ინფორმაციის თარგმნის შესახებ], ან რა ევალუბოდათ მათ“.
- **ღებტი პირები:** ონლაინგამოკითხვასა და საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვაში ისინი მუდმივად მოიხსენიებოდნენ ყველაზე ნაკლებად დაცულ პირებად. საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვაში მონაწილე ახალგაზრდების 15%-მა კონკრეტულად დაასახელა ღებტი პირები ყველაზე დაუცველ ჯგუფად, რაც აღემატებოდა ნებისმიერი სხვა ასაკობრივი ჯგუფის მაჩვენებელს. ინტერვიუებსა და ფოკუს-ჯგუფების დისკუსიებში დადასტურდა, რომ ღებტი პირთა დაცვის საკითხები საერთოდ არ განიხილება სოციალური პოლიტიკის გავრცელებულ დისკუსიებში. ისინი ხშირად აწყდებიან სისტემურ დისკრიმინაციას, განსაკუთრებით, დასაქმებისა და არაფორმალური სამუშაოს კონტექსტში.
- **არაფორმალური მუშაკები:** ეს ურთიერთგადამკვეთი რისკების მქონე ჯგუფი აერთიანებს ბევრ სხვა კატეგორიას, განსაკუთრებით, ახალგაზრდებს, დაბალშემოსავლიან პირებს და ქალებს. ფოკუს-ჯგუფის მონაწილეებმა მშენებლობაზე დასაქმებული პირები, სოფლის მეურნეობაში ჩართული ადამიანები და დამოუკიდებელი კონტრაქტორები მოიყვანეს იმ სამუშაო ძალის მთავარ მაგალითებად, რომელიც მუდმივად რისკის ქვეშაა მინიმალური ანაზღაურებისა და არასაკმარისი სოციალური თუ ფიზიკური უსაფრთხოების გამო.
- **დევნილები და მიგრანტები:** ინტერვიუებსა და ფოკუს-ჯგუფების დისკუსიებში აღინიშნა, რომ ეს პირები ვერ იღებენ სათანადო მომსახურებას. მათ არათანაბარი წვდომა აქვთ სერვისებზე, დოკუმენტაციის პრობლემები კი განსაკუთრებულად ექმნება ბოშათა თემს. მათთვის ასევე მნიშვნელოვან გამოწვევებად რჩება ენობრივი ბარიერი და შრომის ბაზარზე ინტეგრაცია, მიუხედავად შეზღუდული ფორმალური ჩართვისა პოლიტიკის ჩარჩოებში.

პროგრესის ურთიერთგადამკვეთი ბარიერია სანდო მონაცემების არარსებობა. სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებმა არაერთხელ გაუსვეს ხაზი, თუ როგორ აფერხებს პრობლემის ამოცნობასა და მასში ჩარევას სტატისტიკის, განსაკუთრებით, რეგიონის, ასაკის, შეზღუდული შესაძლებლობისა და ეთნიკური კუთვნილების მიხედვით დახარისხებული მონაცემების არარსებობა. „როდესაც არ არსებობს მონაცემები, თითქოს არც პრობლემა არსებობს“ – აღნიშნა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის ერთ-ერთმა ექსპერტმა. კრიტიკის საგნად იქცა სხვადასხვა დაწესებულებაც, იმის გამო, რომ ჩაკეტილია სამოქალაქო საზოგადოებისთვის. რესპონდენტებმა სამინისტროები და შრომის ინსპექციის სამსახური აღწერეს გაუმჭვირვალე უწყებებად, რომლებსაც არ აქვთ ჩართულობის სურვილი. „ურევავ, სწერ, ისევ ეკონტაქტები... და პასუხი მაინც არ არის. და ეს ეხება ოფიციალურ მოთხოვნებს.

წარმოიდგინეთ, როგორია ეს ჩვეულებრივი მოქალაქისთვის“, – აღნიშნა სამოქალაქო საზოგადოების ერთ-ერთმა წარმომადგენელმა.

საზოგადოების ინფორმირებულობა არსებულ სერვისებსა და რესურსებზე

ერთ-ერთი მთავარი გამოწვევაა საზოგადოების დაბალი ინფორმირებულობა. ინტერვიუს მონაწილეებმა აღნიშნეს, რომ ხშირად სპეციალისტებმაც „არ იციან, ვის უნდა დაურეკონ ან მიმართონ“, რომ აღარაფერი ვთქვათ მარგინალიზებულ მოქალაქეებზე. ეს დასტურდება საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვითაც, სადაც რესპონდენტებმა მიუთითეს, რომ ზოგადად, არ იციან საკუთარი სოციალური და ეკონომიკური უფლებების შესახებ.

დაბალ ინფორმირებულობას ემატება უნდობლობა და შიშიც. მუშაკები ერიდებიან შრომის ინსპექტორისთვის მიმართვას ანონიმურობასთან დაკავშირებული საკითხების გამო, ხოლო შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს ეშინიათ, რომ ჩივილის შემთხვევაში, დასაქმების იმ მცირე შესაძლებლობასაც დაკარგავენ, რაც აქვთ. პროფესიული კავშირების წარმომადგენლებმა ყურადღება გაამახვილეს რეგიონებში ცნობიერების ასამაღლებელ რამდენიმე ღონისძიებაზე, განსაკუთრებით, შრომითი უფლებების შესახებ. თუმცა, რამდენიმე სამიზნე ჯგუფის მითითებით, არსებული საინფორმაციო ღონისძიებები, როგორცაა ტრენინგი ან ცნობიერების ასამაღლებელი კამპანიები, არარეგულარული და არაკოორდინირებულია.

VII. სამართლებრივი და პოლიტიკური ჩარჩო

ბოლოდროინდელი საკანონმდებლო და პოლიტიკის ცვლილებები, ევროპის სოციალური ქარტიის შესაბამისად

დაინტერესებულმა მხარეებმა ყველა წყაროში აღიარეს, რომ პროგრესი ყველაზე შესამჩნევია შრომის სექტორში. შრომის კოდექსის ცვლილებებმა და შრომის ინსპექციის სამსახურის მანდატის გაფართოებამ გააუმჯობესა სამუშაო პირობებზე მონიტორინგი. ამ პროგრესთან დაკავშირებით, პროფესიული კავშირის წარმომადგენელმა აღნიშნა: „2018 წლის შემდეგ, როდესაც შრომის ინსპექციის სამსახური სრულად ამუშავდა, სამუშაო ადგილზე მომხდარი უბედური შემთხვევების სტატისტიკამ ზრდა დაიწყო, არა იმიტომ, რომ უბედური შემთხვევები ადრე არ ხდებოდა, არამედ იმიტომ, რომ მათ არავინ აღრიცხავდა“.

დადებით ნაბიჯებად შეფასდა ორგანული კანონის მიღება „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ და საჯარო სექტორში კონკურენტუნარიანი დასაქმების გაუმჯობესება, თუმცა ეს მოვლენები ხშირად ზედაპირულად ან სიმბოლურად აღიქმება. მონაცემთა შეგროვების ყველა ეტაპზე მონაწილეთა უმეტესობამ გატარებული რეფორმები არასაკმარისად მიიჩნია ღრმად ფესვგადგმულ სტრუქტურულ პრობლემათა აღმოსაფხვრელად, განსაკუთრებით, არაფორმალური სამუშაოს, შრომის უსაფრთხოებისა და სტაბილური შემოსავლის კუთხით.

ხარვეზები და შეუსაბამობები მოქმედ ჩარჩოებში

საკანონმდებლო კუთხით წინსვლის მიუხედავად, კვლავ მწვავეა სისტემური ხარვეზები. საქართველოში მინიმალური ანაზღაურება, რომელიც ორ ათწლეულზე მეტია არ შეცვლილა,

თვეში შეადგენს მხოლოდ 20 ლარს (დაახლოებით 6 ევროს), რასაც მუდმივად მოიხსენიებენ როგორც „სასაცილოს“ და „პრაქტიკულად, არარსებულს“. ინტერვიუებსა და ფოკუს-ჯგუფებში რესპონდენტებმა ხაზი გაუსვეს ამ ანაზღაურების სიმბოლურ ოდენობას, რომელიც არ შეესაბამება საცხოვრებელ ხარჯებს ან ეკონომიკურ რეალობას. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის ერთ-ერთი წარმომადგენლის თქმით, „ეს უფლება გარანტირებულია ქარტიით, მაგრამ საქართველოში მხოლოდ თავს ვიტყუებთ“.

სხვა კრიტიკული ხარვეზებია:

- **უმუშევრობის დაზღვევის არარსებობა:** არ არსებობს ფუნქციური უსაფრთხოების ქსელი მათთვის, ვინც სამსახურს კარგავს, რის გამოც ათასობით ადამიანი პირდაპირ სიღარიბეში ხვდება.
- **ზეგანაკვეთური დროისა და ღამის ცვლებში მუშაობის ბუნდოვანი რეგულირება:** სასამართლოს განმარტებები მნიშვნელოვნად განსხვავდება ერთმანეთისგან, რაც იწვევს სამართლებრივ გაურკვევლობას და რეგულაციების არათანაბარ გამოყენებას.
- **არაფორმალური მუშაკების სამართლებრივი გამორიცხვა:** პლატფორმის მუშაკები, სასოფლო-სამეურნეო სამუშაოში ჩართული პირები და დამოუკიდებელი კონტრაქტორები სამართლებრივი დაცვის გარეშე არიან. ადვოკატის განმარტებით: „ისინი სრულ განაკვეთზე მუშაობენ, სრული კონტროლის ქვეშ, მაგრამ მაინც არ აქვთ უფლებები. ეს ლეგალიზებული ექსპლუატაციაა“.
- **ხარვეზები საბინაო და უსახლკარობის პოლიტიკაში:** არ არსებობს უსახლკარობის განმარტება, ერთიანი კანონმდებლობა ან სანდო სტატისტიკა ეროვნულ დონეზე. სახალხო დამცველის აპარატის ერთ-ერთმა წარმომადგენელმა ეს შემდეგნაირად შეაჯამა: „არ გაგვაჩნია უსახლკაროების ერთიანი კონცეფცია, ეროვნული კანონმდებლობა და სანდო სტატისტიკა. ადგილობრივი თვითმმართველობები მოქმედებენ პოლიტიკურ ვაკუუმში, რაც მკვეთრ უთანასწორობას იწვევს რეგიონულ დონეზე“.
- ანალოგიურად, ხარვეზებია **სოციალური დახმარების** სისტემებშიც. მოწყვლადობის დასადგენად გამოყენებული მეთოდოლოგია ეყრდნობა მოძველებულ ინდიკატორებს (მაგ. როგორიცაა იატაკის მასალა ბინაში) და ხშირად გამორიცხავს მათ, ვისაც ნამდვილად სჭირდება დახმარება. ეს ძირს უთხრის არა მხოლოდ სამართლიანობას, არამედ სისტემის მიმართ ნდობასაც.

შრომისა და სოციალური პოლიტიკის გენდერული სენსიტიურობა და ინკლუზიურობა

ყველა ფოკუს-ჯგუფსა და ინტერვიუში, დაინტერესებულმა მხარეებმა ძლიერი შეშფოთება გამოთქვეს გენდერული საკითხების გაუთვალისწინებლობის გამო, როგორც შრომის, ისე სოციალურ პოლიტიკაში. მიუხედავად იმისა, რომ ქვეყანას მიღებული აქვს ანტიდისკრიმინაციული დებულებები და გენდერული ძალადობის ამკრძალავი

კანონმდებლობა, კვლავ არსებობს სტრუქტურული გენდერული უთანასწორობა, განსაკუთრებით, შრომის ბაზარზე. ქალები, მით უფრო მარტოხელა დედები, შშმ ქალები და ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლები, აწყდებიან უხილავ, თუმცა სისტემურ ბარიერებს, როგორიცაა შეზღუდული ზრუნვა ბავშვზე, მოქნილი სამუშაო გრაფიკის არარსებობა და სამსახურში აყვანის დისკრიმინაციული პრაქტიკა.

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის ერთ-ერთი წარმომადგენლის თქმით: „ზრუნვითი სამუშაო კვლავ პირად ტვირთად განიხილება და არა სოციალურ საკითხად. ამ ტვირთს ქალები ატარებენ, კანონი კი ამაზე თვალს ხუჭავს.“ პროფესიები, სადაც ქალები დომინირებენ (მაგ: ექთნობა, სწავლება და სოციალური ზრუნვა), კვლავ არასაკმარისად ანაზღაურდება და არასათანადოდ არის დაცული. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის წარმომადგენლებმა ხაზგასმით აღნიშნეს, რომ სექსუალური შევიწროება და სამუშაო ადგილზე დისკრიმინაცია ფართოდ არის აღიარებული, თუმცა იშვიათად ისჯება აღსრულების ხელმიუწვდომელი ან სუსტი მექანიზმების გამო.

არ კმარა სხვა მარგინალიზებული ჯგუფების ჩართულობაც:

- **შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები:** მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს რატიფიცირებული აქვს გაეროს კონვენცია „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების დაცვის შესახებ“, ხშირად ის მხოლოდ სიმბოლურად სრულდება. ფიზიკური ხელმისაწვდომობა კვლავ უკმარია, დასაქმების შესაძლებლობები – შეზღუდული, ხოლო საზოგადოების დამოკიდებულება – დისკრიმინაციული.
- **ეთნიკური უმცირესობები და ლგბტი პირები:** მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს გარკვეული სამართლებრივი მექანიზმები დისკრიმინაციის საწინააღმდეგოდ, რეალურად, ისინი სუსტად აღსრულდება. სტრუქტურული ბარიერები და სოციალური სტიგმა კვლავ ახდენს ამ ჯგუფების მარგინალიზაციას, განსაკუთრებით, დასაქმებასა და მომსახურებაზე წვდომის კუთხით.

დაინტერესებულ მხარეთა მიერ გამოვლენილი საკანონმდებლო ან პოლიტიკის პრიორიტეტები, რომლებიც გადაუდებელ ყურადღებას მოითხოვს

კვლევის ყველა ფორმატში, დაინტერესებულმა მხარეებმა მიუთითეს ყოვლისმომცველი და აღსრულებადი რეფორმების გადაუდებელ საჭიროებაზე, განსაკუთრებით, რომლებიც საქართველოს მიერ ქარტიით ნაკისრ ვალდებულებებს შეუსაბამებს რეალურ პოლიტიკურ პრაქტიკას. ყველაზე ხშირად ნახსენები საკანონმდებლო და პოლიტიკური პრიორიტეტებია:

- **ევროპის სოციალური ქარტიით გათვალისწინებული კოლექტიური საჩივრების მექანიზმის რატიფიცირება,** საერთაშორისო სამართლებრივი არხების საშუალებით ანგარიშვალდებულების გასაძლიერებლად.

- **მინიმალური საარსებო ხელფასის დადგენა და უმუშევრობის დაზღვევის სისტემის შექმნა**, რაც განიხილება ფუნქციური სოციალური დაცვის ქსელის ძირითად ელემენტებად.
- **არაფორმალური მუშაკების**, განსაკუთრებით, პლატფორმაზე დასაქმებული პირების (მაგ. კურიერების) **ოფიციალურად აღიარება და რეგულირება**.
- **უფრო მკაფიო შრომითი სტანდარტების დაწესება** სამუშაო საათებთან, ზეგანაკვეთური სამუშაოს ანაზღაურებასა და უსაფრთხოების პირობებთან დაკავშირებით, განსაკუთრებით, სოფლის მეურნეობის, მშენებლობისა და საზოგადოებრივი სამუშაოს სექტორებში.
- **შრომის ინსპექციის სამსახურისა** და ზედამხედველობის სხვა ორგანოების **რეფორმირება** გამჭვირვალობის, მონაცემთა თანმიმდევრულად შეგროვებისა და სამოქალაქო საზოგადოებასთან ჩართულობის უზრუნველსაყოფად.
- **გენდერული საკითხებისა და მრავალფეროვნების ხელშემწყობი ბიუჯეტირების** გათვალისწინება ყველა შრომით და სოციალურ პოლიტიკაში, ასევე, სამართლებრივი გარანტიების გაძლიერება ბავშვის მოვლის გამო შვებულებისა და სამუშაო ადგილზე შვეიწროებისგან დაცვის კუთხით.
- **ყოვლისმომცველი ეროვნული პოლიტიკის შემოღება საბინაო და უსახლკაროების საკითხებზე**, მათ შორის, უსახლკაროების სამართლებრივი განმარტების, სტანდარტიზებული მუნიციპალური რეაგირებისა და მონაცემთა სანდო სისტემების უზრუნველყოფა.

VIII. ინსტიტუციური შესაძლებლობები მონაცემებსა და ანგარიშგებასთან მიმართებით

მონაცემთა შეგროვების, მართვისა და ანგარიშგების არსებული შესაძლებლობები

ყველა დაინტერესებული მხარე, მათ შორის, სახელმწიფო თანამდებობის პირები, სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები და ადამიანის უფლებათა დამცველები, თანხმდებიან, რომ საქართველოში მონაცემთა სისტემები დანაწევრებულია და არასათანადოდ კოორდინირებული. მიუხედავად იმისა, რომ ევროპის სოციალური ქარტიის ფარგლებში ეროვნული ანგარიშგების ფორმალური პასუხისმგებლობა ეკისრებათ სახელმწიფო დაწესებულებებს, როგორიცაა ჯანდაცვის სამინისტრო, საგარეო საქმეთა სამინისტრო და შრომის ინსპექციის სამსახური, პრაქტიკოს სპეციალისტებს შორისაც კი შეინიშნება მნიშვნელოვანი დაბნეულობა, თუ რომელი ორგანო ხელმძღვანელობს პროცესს და როგორ წარიმართება მისი კოორდინაცია.

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები ხაზს უსვამენ, რომ საჯარო დაწესებულებები მოქმედებენ იზოლირებულად, არათანმიმდევრული სტანდარტებისა და ფორმატების გამოყენებით, რაც თითქმის შეუძლებელს ხდის მონაცემთა კონსოლიდაციას და შედარებითი ანალიზის ჩატარებას.

მაგალითად, უსახლკარობის სფეროში არ არსებობს ერთიანი ეროვნული განმარტება ან სტანდარტიზებული რეესტრი. მუნიციპალიტეტები სხვადასხვა კრიტერიუმს იყენებენ და, ხშირად, არ აწარმოებენ ჩანაწერებს, რის გამოც მოსახლეობის მნიშვნელოვანი სეგმენტი პოლიტიკის განმსაზღვრელ პირთათვის შეუმჩნეველი რჩება.

ეროვნული და ალტერნატიული ანგარიშგების ძირითადი გამოწვევები (მონაცემთა ხელმისაწვდომობა, უწყებათაშორისი კოორდინაცია, შეზღუდვები ადამიანურ რესურსებში)

უფლებებზე დაფუძნებული მმართველობის მთავარ დაბრკოლებად არაერთხელ დასახელდა დახარისხებული და კონკრეტული შემთხვევის შესაბამისი მონაცემების არარსებობა. ისეთ სფეროებში, როგორიცაა ბავშვთა დაცვა, განათლება (მაგ. სწავლის მიტოვება), შრომითი უფლებები, და სერვისები შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის, შესაბამისი სტატისტიკა ან არ არსებობს, ან განზოგადებულია. ძირითადი ციფრების არსებობის შემთხვევაშიც (მაგ. სოციალური მომსახურების სააგენტოს ყოველთვიური განახლებული მონაცემები), ისინი ზედაპირულად მიიჩნევა. როგორც სამოქალაქო საზოგადოების ერთ-ერთმა წარმომადგენელმა აღნიშნა: „ეს, უბრალოდ, მშრალი ციფრებია, რომლებიც არ არის დაყოფილი რეგიონების მიხედვით და არ გვაწვდის არანაირ ინფორმაციას სქესის, ზეგავლენის, ან ხელმისაწვდომობის შესახებ“.

ნაკლები კონკრეტულობა უკიდურესად ართულებს უფლებათა დარღვევის მიკვლევას ან სისტემური გარიყულობის ტენდენციათა გამოვლენას. კერძოდ, მარგინალიზებული მოსახლეობის (ქალები, ბავშვები და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები) სტატისტიკა იშვიათად არის ჩაშლილი ასაკის, ადგილმდებარეობის, ან მოწყვლადობის სხვა ინდიკატორების მიხედვით, რაც მნიშვნელოვნად ზღუდავს როგორც ეროვნულ, ისე ალტერნატიულ ანგარიშგებას.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ბარიერია შეზღუდული ტექნიკური შესაძლებლობები და ადამიანური რესურსები სახელმწიფო უწყებებში. პერსონალს ხშირად არ აქვს გავლილი სპეციალიზებული ტრენინგი, რომელიც აუცილებელია უფლებებზე დაფუძნებული მონაცემების შეგროვებისა და საერთაშორისო დონეზე ანგარიშგებისთვის. ბევრ დაწესებულებას არ ჰყავს პერსონალი, რომელიც იმუშავებს კონკრეტულად ევროპის სოციალურ ქარტიასთან დაკავშირებულ ამოცანებზე, და თუ ასეთი პასუხისმგებლობები ეკისრება ვინმეს, თანამშრომელთა მაღალი დენადობისა და სუსტი ინსტიტუციური მეხსიერების გამო, ხშირად, თითოეულ ანგარიშგების ციკლში პროცესები ნულიდან იწყება.

სახალხო დამცველის აპარატი, რომელიც შედარებით გამოცდილია ქარტიასთან დაკავშირებულ ალტერნატიულ ანგარიშგებაში, თავადაც შეზღუდულია, რადგან დამოკიდებულია არასაკმარისი რესურსების მქონე სახელმწიფო უწყებების მიერ მიწოდებულ მონაცემებზე. როგორც ერთ-ერთმა თანამდებობის პირმა აღნიშნა, „არსებობს გარემოებები, რომლებიც აღარ გვაძლევს შეფასების საშუალებას, თუ რის საფუძველზე შეწყდა ან შეჩერდა განათლება... შესაბამისი სტატისტიკა არ იწარმოება“.

სახალხო დამცველის აპარატსა და მონიტორინგის სხვა ორგანოებთან ინფორმაციის გაზიარების ოფიციალური ვალდებულების მიუხედავად, ზოგი საჯარო უწყება აჭიანურებს ან თავს იკავებს მონაცემთა მიწოდებისგან, ან არასრულ მონაცემებს აწვდის. ხშირად, ინფორმაცია მიეწოდებათ მხოლოდ კონკრეტული მოთხოვნის საფუძველზე და, მაშინაც, პასუხზე შეიძლება გავლენა იქონიოს ბიუროკრატიულმა წინააღმდეგობამ ან შეზღუდულმა რესურსებმა. ერთ-ერთმა რესპონდენტმა ტიპური სცენარი აღწერა: „გვითხრეს, რომ საკუთარ ანგარიშზე მუშაობდნენ და დროულად ვერ მოგვაწვდიდნენ [მონაცემებს]“.

ამ დინამიკის ნათელი მაგალითია შრომის ინსპექციის სამსახური: გაფართოებული მანდატის მიუხედავად, ის მაინც აღიქმება უწყებად, რომელიც არ რეაგირებს და ჩაკეტილია. სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებმა აღნიშნეს, რომ წლებია, ცდილობენ მონაცემების ან დასკვნების მიღებას სამსახურისგან, თუმცა უშედეგოდ. სენსიტიური ინფორმაციის გაზიარებისთვის თავის არიდების ინსტიტუციური ტენდენცია არსებითად უთხრის ძირს ნდობას როგორც სისტემისადმი, ისე საქართველოს მიერ ქარტიით ნაკისრ ვალდებულებათა შესრულების მიმართ.

ტრენინგისა და შესაძლებლობათა გაძლიერების საჭიროებები

დაინტერესებული მხარეები მუდმივად უსვამდნენ ხაზს გადაუდებელ საჭიროებას, რომ აღმოიფხვრას საქართველოს ინსტიტუციური შესაძლებლობების სტრუქტურული სისუსტეები ქარტიის ფარგლებში მონაცემთა შეგროვებასა და ანგარიშგებასთან მიმართებით:

- **ტექნიკური უნარების განვითარება:** საჭიროა პრაქტიკული ტრენინგის ჩატარება სახელმწიფო უწყებების, სახალხო დამცველის აპარატისა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისთვის, შემდეგ საკითხებზე: მონაცემთა ეფექტიანად შეგროვება, ძირითადი ინდიკატორების მიხედვით დახარისხება და შესაბამისობაში მოყვანა საერთაშორისო სტანდარტებთან, განსაკუთრებით, რომლებიც დადგენილია ევროპის სოციალური ქარტიით.
- **თანამშრომლობითი სასწავლო სივრცეები:** დაინტერესებულმა მხარეებმა ხაზი გაუსვეს ერთობლივი სასწავლო პროგრამების საჭიროებას, რომლებიც გააერთიანებს მთავრობის წარმომადგენლებს, სახალხო დამცველის აპარატის თანამშრომლებს და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს, რათა ხელი შეუწყონ საერთო ცოდნის შექმნას ანგარიშგების ვალდებულებებზე და უფრო მნიშვნელოვან თანამშრომლობას სექტორებს შორის.
- **შეფასებაზე ორიენტირებული ტრენინგის სტრუქტურა:** ტრენინგის ეფექტიანობისა და შესაბამისობის მაქსიმალურად გაზრდისათვის, დაინტერესებულმა მხარეებმა ხაზი გაუსვეს, თუ რა მნიშვნელობა აქვს ტრენინგის წინა და ტრენინგის შემდგომი შეფასებების ჩართვას პროცესში: ამის საშუალებით, ტრენინგის შინაარსი უკეთ მოერგება მონაწილეთა საჭიროებებს და ხელი შეეწყობა შესაძლებლობათა გასაძლიერებელი აქტივობების გრძელვადიანი შედეგების შეფასებას.

- **ციფრული და სტრუქტურული რესურსები:** გამოიკვეთა ციფრულ ინფრასტრუქტურაში ინვესტირების გადაუდებელი აუცილებლობა. ასეთ რესურსებს შორისაა: ცენტრალიზებული და ღია წვდომის მონაცემთა პლატფორმები, სტანდარტიზებული ანგარიშგების შაბლონები და მოდერნიზებულ მონაცემთა მართვის სისტემები, რომლებიც იძლევა რეალურ დროში წვდომისა და ანალიზის საშუალებას.
- **ინსტიტუციური საკოორდინაციო მექანიზმები:** სექტორთაშორისი სამუშაო ჯგუფების შექმნა მნიშვნელოვან ნაბიჯად დასახელდა უწყებათაშორისი კოორდინაციის გასაუმჯობესებლად, ინსტიტუციური სწავლების ხელშესაწყობად და უფრო თანმიმდევრული და ინტეგრირებული მიდგომების უზრუნველსაყოფად ანგარიშგებისა და უფლებათა მონიტორინგის მიმართ.
- **კულტურული და დამოკიდებულებითი ცვლილებები:** და ბოლოს, ტექნიკური ხარვეზების გარდა, დაინტერესებულმა მხარეებმა ხაზი გაუსვეს ინსტიტუციური აზროვნების გარდაქმნის აუცილებლობას. გამოიკვეთა მკაფიო მოწოდება, შეიქმნას გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების კულტურა, სადაც მონაცემთა არსებობა განიხილება არა ვალდებულებად, არამედ საერთო საზოგადოებრივ სიკეთედ, რომელსაც ემყარება მტკიცებულებებზე დაფუძნებული მმართველობა. როგორც ერთ-ერთმა მონაწილემ აღნიშნა: „მონაცემები უნდა განიხილებოდეს არა რისკად, რომელიც უნდა დაიმალოს, არამედ საზოგადოებრივ სიკეთედ, რომელიც უნდა გაზიარდეს“.

IX. ევროპის სოციალური ქარტიით გათვალისწინებულ უფლებათა ხელშეწყობა

ინსტიტუციური როლი ქარტიისა და მისი გარანტიების პოპულარიზაციაში

ყველა წყარო ერთხმად მიუთითებს, რომ ქარტიით გათვალისწინებულ უფლებათა ხელშეწყობისა და მათზე ანგარიშგების ინსტიტუციური ინფრასტრუქტურა არ არის საკმარისად განვითარებული. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნულზე პასუხისმგებელ ორგანოდ დასახელდა ბევრი სახელმწიფო უწყება – მათ შორის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, საგარეო საქმეთა სამინისტრო, შრომის ინსპექციის სამსახური და სახალხო დამცველის აპარატი – არ არსებობს მკაფიო საკოორდინაციო მექანიზმი, რაც იწვევს დაბნეულობას და პასიურ ჩართულობას. ერთ-ერთმა რესპონდენტმა ეს აღწერა „სისტემად, სადაც პასუხისმგებლობა ეკისრება ყველას და, შესაბამისად, არავის“.

სახალხო დამცველის აპარატი ერთადერთი დაწესებულებაა, რომელიც მუდმივად მონაწილეობს ევროპის სოციალურ ქარტიასთან დაკავშირებულ პროცესებში, განსაკუთრებით, ალტერნატიულ ანგარიშგებაში, ასევე, სოციალურ-ეკონომიკურ უფლებებზე საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებაში. მათ რამდენიმე ბროშურა შეიმუშავეს ბავშვებისთვის სოციალურ უფლებებზე და ითანამშრომლეს გაეროს ბავშვთა ფონდთან (UNICEF), თუმცა ამ ძალისხმევის მასშტაბი და მდგრადობა შეზღუდულია.

მეორე მხრივ, პოლიტიკის განმსაზღვრელი პირებიც ხედავენ ქარტიის პოპულარიზაციის საჭიროებას, თუმცა ვერ განსაზღვრავენ თავიანთ კონკრეტულ როლს, განსაკუთრებით, ამ

მიზნით გამოყოფილი შეზღუდული რესურსების გათვალისწინებით. სამიზნე ჯგუფების უმრავლესობა ეყრდნობა საერთაშორისო ორგანიზაციებს (მაგ. ევროპის საბჭოს), შესაძლებლობათა გაძლიერების კუთხითაც და ქარტიის როლის პოპულარიზაციისთვისაც ისეთ ჯგუფებში, როგორებიც არიან იურისტები, სტუდენტები, მუნიციპალიტეტები და მარგინალიზებული თემები.

ონლაინგამოკითხვამაც დაადასტურა ცოდნის მხრივ არსებული ეს ხარვეზი, მაგრამ ასევე აჩვენა მაღალი მოთხოვნა გაუმჯობესებაზე:

- რესპონდენტთა 98,2% დაეთანხმა, რომ საჭიროა დამატებითი ტრენინგი ევროპის სოციალური ქარტიის შესახებ.
- 96,5%-მა გამოხატა ასეთ ტრენინგებში მონაწილეობის ინტერესი.
- მათი აზრით, ამგვარმა ტრენინგმა უნდა მოიცვას ქარტიის საფუძვლები, სახელმწიფო ვალდებულებები, სოციალურ უფლებათა ევროპული კომიტეტის პრეცედენტული სამართალი, საჩივრების მექანიზმები და ქარტიის გამოყენება სხვადასხვა სექტორში.

პოტენციური სტრატეგიები ინფორმირებისა და განხორციელების გასაუმჯობესებლად

ხარვეზების მიუხედავად, კვლევის მიგნებებში გამოვლინდა რეფორმის მაღალი მოთხოვნა, კონკრეტულ იდეებთან ერთად. სამოქალაქო საზოგადოება, პროფესიული კავშირები და იურისტები არა მხოლოდ აცნობიერებენ ევროპის სოციალური ქარტიის პოტენციალს, არამედ აქტიურად ეძებენ მისი ეფექტიანი გამოყენების გზებს.

გამოკითხვასა და ინტერვიუებში მონაწილე რესპონდენტებმა საკითხის გადაწყვეტის არაერთი გზა დაასახელეს, მათ შორისაა:

- **ყოვლისმომცველი სასწავლო პროგრამების** განხორციელება საჯარო მოხელეების, იურისტებისა და მოსამართლეებისთვის;
- ევროპის სოციალური ქარტიის სტანდარტებისა და პრეცედენტული სამართლის **თარგმნა-გავრცელება** ქართულ ენაზე;
- **შესაბამისი განათლების ინტეგრაცია** სამართლის სკოლებსა და საჯარო ადმინისტრირების პროგრამებში;
- **ერთობლივი პლატფორმების შექმნა** უწყებათაშორისი თანამშრომლობისთვის;
- **ქარტიის ეროვნული საკონტაქტო პირის ან საკოორდინაციო მექანიზმის** შექმნა;
- **კოლექტიური საჩივრების მექანიზმის რატიფიცირება**, რათა არასამთავრობო ორგანიზაციებმა და სოციალურმა პარტნიორებმა შეძლონ სისტემური საკითხების წამოჭრა საერთაშორისო დონეზე.

X. დასკვნები

ევროპის სოციალური ქარტიის საბაზისო შეფასებამ აშკარა შეუსაბამობა გამოავლინა, ერთი მხრივ, სოციალურ და ეკონომიკურ უფლებებთან მიმართებით საქართველოს მიერ ნაკისრ ფორმალურ ვალდებულებებსა და, მეორე მხრივ, ინფორმირებულობის, ინსტიტუციური შესაძლებლობებისა და პრაქტიკული განხორციელების რეალურ დონეს შორის. ქვეყნის მიერ ქარტიის (შესწორებული) გარკვეულ დებულებათა რატიფიცირებისა და პოლიტიკის ბოლოდროინდელი განვითარებების მიუხედავად (განსაკუთრებით, შრომის სექტორში), ქარტიაზე ცოდნა მაინც არ არის საკმარისი; ის არათანმიმდევრულად გამოიყენება და არ არის წარმოდგენილი საზოგადოებრივ თუ პროფესიულ დისკურსში.

ძირითადი დასკვნები

შეფასება ადასტურებს, რომ საქართველოში ევროპის სოციალურ ქარტიაზე ინფორმირებულობა **ფრაგმენტულია და, ზოგადად, დაბალი**, როგორც სახელმწიფო, ისე არასახელმწიფო აქტორებს შორის. ქარტით გათვალისწინებულ სტანდარტებსა და პროცედურებს შედარებით კარგად იცნობენ ინსტიტუციური მხარეები, მათ შორის, სახალხო დამცველის აპარატი, გარკვეული სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები და ზოგიერთი იურიტი. ისინი ქარტიას იყენებენ ალტერნატიული ანგარიშგებისა და ადვოკატირების პროცესებში და აღიარებენ მის აქტუალობას საქართველოს პოლიტიკური სიტუაციისთვის.

საპირისპიროდ, სხვა სამიზნე ჯგუფების უმრავლესობას, მათ შორის, **პროფესიულ კავშირებს, ბიზნესასოციაციებს, სოციალურ მუშაკებსა და სამართლის ფაკულტეტის სტუდენტებს**, არ აქვთ ან მცირე პრაქტიკული ცოდნა აქვთ ქარტიაზე, მის ძირითად დებულებებზე, ან ისეთ მექანიზმებზე, როგორიცაა **სოციალურ უფლებათა ევროპული კომიტეტი და კოლექტიური საჩივრების პროცედურა**. ბევრი სპეციალისტი ევროპის სოციალურ ქარტიას მიიჩნევს დეკლარაციულ და პრაქტიკული სამართლებრივი ძალის არმქონე დოკუმენტად, და არა უფლებათა აღსრულების ან პოლიტიკის რეფორმირების პრაქტიკულ ინსტრუმენტად.

განსაკუთრებით შეზღუდულია **ფართო საზოგადოების ინფორმირებულობა**. როგორც ომნიბუს გამოკითხვამ აჩვენა, რესპონდენტთა 10%-ზე ნაკლებმა სწორად განსაზღვრა ევროპის სოციალური ქარტია ადამიანის უფლებათა დაცვის ხელშეკრულებად, თითქმის ნახევარს კი საერთოდ არ სმენოდა მის შესახებ. კანონმდებლობის, სოციალური პოლიტიკისა ან ადამიანის უფლებების სფეროებში მომუშავე პირებსაც კი, იშვიათად აქვთ სტრუქტურირებული შეხება ქარტიასთან.

დაბალი ინფორმირებულობის მიუხედავად, **ქარტიის აქტუალობის აღქმა მაღალია**. დაინტერესებული მხარეები აღიარებენ მის პოტენციალს – აღმოფხვრას მუდმივი გამოწვევები შრომით უფლებებთან, არაფორმალურ დასაქმებასთან, სოციალურ უზრუნველყოფასა და მოწყვლადი მოსახლეობის დაცვასთან დაკავშირებით (როგორებიც არიან შშმ პირები, ხანდაზმულები და დაბალშემოსავლიანი ოჯახები). ამ აღქმულ ღირებულებასა და რეალურ ჩართულობას შორის შეუსაბამობა ხაზს უსვამს, რომ

აუცილებელია ქარტიის ეფექტიანად გამოყენების სისტემური და სტრუქტურული ბარიერების აღმოფხვრა.

სტუდენტთა ინფორმირებულობა და ჩართულობა: ხელიდან გაშვებული შესაძლებლობა

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიგნებაა **სტუდენტების** (განსაკუთრებით, სამართლისა და სოციალურ მეცნიერებათა ფაკულტეტებზე) **ნაკლები ინფორმირებულობა და ჩართულობა**. ეს სტუდენტები, როგორც მომავალი იურისტები, პოლიტიკის განმსაზღვრელი პირები და სამოქალაქო ლიდერები, კრიტიკულად მნიშვნელოვანი ჯგუფია საქართველოს ინსტიტუციურ ცხოვრებაში ევროპის სოციალური ქარტიის სტანდარტთა გრძელვადიანად ინტეგრირებისათვის. თუმცა, გამოვითხულთა უმეტესობამ აღნიშნა, რომ არასდროს უსწავლია ქარტია, ბევრს კი არც სმენოდა მის შესახებ.

ამავდროულად, შეფასებამ აჩვენა სტუდენტთა **მაღალი დაინტერესება** ქარტიაზე ორიენტირებულ ტრენინგსა თუ აკადემიურ პროგრამებში მონაწილეობისადმი. ეს მიანიშნებს მნიშვნელოვან შესაძლებლობაზე პროფესიონალთა ახალი თაობის აღსაზრდელად, რომელსაც ექნება საჭირო ცოდნა და უნარები სოციალურ და ეკონომიკურ უფლებათა დასაცავად და ხელშესაწყობად.

ურთიერთგადამფარავი ხარვეზები

შეფასებამ გამოავლინა რამდენიმე განმეორებადი, სტრუქტურული ხარვეზი, რომლებიც საერთოა დაინტერესებულ მხარეთა სხვადასხვა ჯგუფისა და სახელმწიფო მმართველობის სხვადასხვა დონისთვის. ესენია:

- **ინსტიტუციური ფრაგმენტაცია:** არ არსებობს ცენტრალური საკოორდინაციო მექანიზმი ან მკაფიო ინსტიტუციური ინსტრუქცია ევროპის სოციალური ქარტიის განხორციელებისა და მასზე ანგარიშებისთვის. პასუხისმგებლობები გაფანტულია, რაც იწვევს დაბნეულობასა და უმოქმედობას.
- **მონაცემთა სუსტი სისტემები:** არ არსებობს დახარისხებული, განახლებული და კონკრეტულად უფლებათა დაცვასთან დაკავშირებული მონაცემები, განსაკუთრებით, მოწყვლად ჯგუფებზე. ეს მნიშვნელოვნად ზღუდავს როგორც ეროვნულ, ისე ალტერნატიულ ანგარიშგებას და პოლიტიკის დაგეგმვას.
- **შეზღუდული წვდომა ქარტიასთან დაკავშირებულ პრეცედენტულ სამართალზე:** სოციალურ უფლებათა ევროპული კომიტეტის პრეცედენტული სამართალი ცუდად არის თარგმნილი, იშვიათად გამოიყენება და, ზოგადად, უცნობია საზოგადოებისთვის, თვით იურისტებისთვისაც კი. არ არსებობს სისტემური მექანიზმი მის ჩასართავად იურიდიულ განათლებაში, სასამართლო დავებსა თუ საჯარო პოლიტიკაში.
- **სიმბოლური რეფორმები:** მართალია, საქართველომ გაატარა რეფორმები შრომის კანონმდებლობაში და შექმნა შრომის ინსპექციის სამსახური, თუმცა ეს არ კმარა

ღრმად ფესვგადგმული პრობლემების მოსაგვარებლად, როგორცაა დაბალი ანაზღაურება, არაფორმალური სამუშაო და უმუშევრობისგან დაუცველობა. ბევრი სამართლებრივი ნორმა პრაქტიკაში კვლავ აღუსრულებელი რჩება.

- **დაინტერესებულ მხარეთა მინიმალური მონაწილეობა:** ანგარიშების პროცესები, იერარქიულად, ხშირად ზემოდან ქვემოთ წარიმართება და ფორმალური სახისაა; მასში შეზღუდულად არიან ჩართულნი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები, ადგილობრივი თემები და დაინტერესებული მოსახლეობა. შშმ პირებმა და პროფესიული კავშირების წარმომადგენლებმა აღნიშნეს, რომ მათთან კონსულტაციები ზედაპირულია, ან საერთოდ არ ტარდება.

მოქმედების შესაძლებლობები

ზემოაღნიშნულ გამოწვევათა მიუხედავად, საბაზისო შეფასება მიუთითებს, რომ საქართველოს მნიშვნელოვანი და ქმედითი შესაძლებლობები აქვს ევროპის სოციალური ქარტიის როლის გასაძლიერებლად:

- **მაღალი მოთხოვნა ტრენინგებსა და შესაძლებლობათა გაძლიერებაზე:** ყველა პროფესიულმა ჯგუფმა გამოთქვა ძლიერი სურვილი, პრაქტიკული და ხელმისაწვდომი ცოდნა მიიღოს ევროპის სოციალური ქარტიის შინაარსსა და ანგარიშების მექანიზმებზე, ასევე, მის აქტუალობაზე საქართველოს კანონმდებლობისა და პოლიტიკისთვის.
- **არსებული ექსპერტული ცოდნა და მონდომება:** ისეთმა ინსტიტუტებმა, როგორცაა სახალხო დამცველის აპარატი და სამოქალაქო საზოგადოების რამდენიმე ორგანიზაცია, გამოცდილება და მონდომება აჩვენეს ევროპის სოციალური ქარტიის პრინციპებზე მეტის გასაგებად. ამ აქტორებს შეუძლიათ, უფრო ფართო ინსტიტუციური ჩართულობის ცენტრებად იქცნენ.
- **შესაბამისობა ევროპის საბჭოს სამოქმედო გეგმასთან:** კვლევის მიგნებები და იდენტიფიცირებული ხარვეზები კარგად შეესაბამება ევროპის საბჭოს 2024-2027 წლების სამოქმედო გეგმის პრიორიტეტებს საქართველოსთვის, რომელიც ხაზს უსვამს სოციალურ და ეკონომიკურ უფლებათა დაცვის გაუმჯობესებას და გაძლიერებულ ჩართულობას სოციალური ქარტიის სისტემაში.
- **საზოგადოებრივი ინტერესი უფლებებზე ინფორმირებულობის მიმართ:** ინტუიციურ დონეზე, ფართო საზოგადოებაშიც არსებობს შეშფოთება სოციალურ და ეკონომიკურ უფლებებთან მიმართებით, როგორცაა უფლება შრომის სამართლიან ანაზღაურებაზე, საცხოვრებელსა თუ დასაქმების პირობებზე. ეს ქმნის საფუძველს საზოგადოების ცნობიერების ასამაღლებელი კამპანიების ჩატარებისა და უფრო ინკლუზიური პოლიტიკური დიალოგისთვის.

ჯამში, შეფასება ხაზს უსვამს ძირითად შეუსაბამობას: **მიუხედავად იმისა, რომ ევროპის სოციალური ქარტია აქტუალურ და ღირებულ ინსტრუმენტად აღიქმება, პრაქტიკაში ის შეუმჩნეველი რჩება** სისტემური ხარვეზების გამო, რომლებიც არსებობს

ინფორმირებულობის, ინსტიტუციური პასუხისმგებლობის, მონაცემთა სისტემების, სამართლებრივი გამოყენებისა და საზოგადოებასთან კომუნიკაციის მიმართულებით. წარმატების საწინდარი იქნება ამ ხარვეზების აღმოფხვრა, განსაკუთრებით, განათლებაში ინვესტირებით, უწყებათაშორისი კოორდინაციით, დაინტერესებულ მხარეთა მონაწილეობითა და უფლებებზე დაფუძნებული შესაძლებლობების გაზრდით. სწორი პოლიტიკური ნების, ტექნიკური მხარდაჭერისა და სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის შემთხვევაში, ევროპის სოციალური ქარტია შეიძლება პრაქტიკული სამართლებრივი ძალის არმქონე ინსტრუმენტიდან იქცეს თანასწორობისა და სოციალური სამართლიანობის ცოცხალ ჩარჩოდ.

XI. რეკომენდაციები

o **სახელმწიფო დაწესებულებებისთვის (პოლიტიკა, სამართლებრივი რეფორმა, განხორციელება)**

ევროპის სოციალურ ქარტიასთან შესაბამისობის გაძლიერება:

- დაიწყონ არსებული კანონმდებლობისა და ადმინისტრაციული პრაქტიკის სტრუქტურირებული სამართლებრივი ექსპერტიზა ევროპის სოციალურ ქარტიასთან შესაბამისად, განსაკუთრებული ფოკუსით არარატიფიცირებულ მუხლებზე (მაგ. 23-ე მუხლი ხანდაზმულთა უფლებების შესახებ და მე-15 მუხლი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა შესახებ).
- განსაზღვრონ ოფიციალური უწყებათაშორისი საკოორდინაციო მექანიზმი ან ევროპის სოციალური ქარტიის საკონტაქტო პირი ჯანდაცვის ან საგარეო საქმეთა სამინისტროს ფარგლებში, რომელიც ზედამხედველობას გაუწევს ეროვნულ დონეზე განხორციელებისა და ანგარიშგების ვალდებულებებს.
- შეიმუშაონ და მიიღონ ეროვნული გზამკვლევი ევროპის სოციალური ქარტიის დამატებითი მუხლებისა და **კოლექტიური საჩივრების დამატებითი ოქმის ეტაპობრივად რატიფიცირებისთვის**, ასევე, საჯარო კონსულტაციების გამჭვირვალე პროცესის დასაწერად.

პოლიტიკის განხორციელებისა და სოციალურ უფლებათა დაცვის გაუმჯობესება:

- გადახედონ პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, როგორცაა შრომის მინიმალური ანაზღაურების სტანდარტები, შრომის არაფორმალური რეგულირება და წვდომა საცხოვრებელსა და სოციალურ სერვისებზე, რათა ისინი ასახავდეს ევროპის სოციალური ქარტით გათვალისწინებულ ვალდებულებებს.
- შეიმუშაონ ეროვნული სახელმძღვანელო მითითებები სოციალურ და ეკონომიკურ უფლებებზე მონაცემთა შეგროვების, ანალიზისა და გამოქვეყნების შესახებ, რომლებიც დახარისხდება სქესის, ასაკის, შეზღუდული შესაძლებლობის, შემოსავლის დონის, ეთნიკური წარმომავლობისა და რეგიონების მიხედვით.

- ევროპის სოციალური ქარტიის შესაბამისი ინდიკატორები ჩართონ სტატისტიკის ეროვნულ სისტემებში, შრომის ინსპექტირების პროცესსა და ადმინისტრაციულ მონაცემთა ნაკრებში.

ინსტიტუციური პასუხისმგებლობისა და ანგარიშვალდებულების ხელშეწყობა:

- ყველა შესაბამისი სამინისტრო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო იცნობდეს საკუთარ პასუხისმგებლობებს ევროპის სოციალური ქარტიის განხორციელებასა და მასზე ანგარიშგებაში.
- ქარტიასთან დაკავშირებული ვალდებულებები ჩართონ ყოველწლიურ ინსტიტუციურ გეგმებსა თუ ანგარიშგების ჩარჩოებში და, სადაც საჭიროა, შესაბამის საბიუჯეტო ასიგნებებშიც.

○ **სამოქალაქო საზოგადოებისა და სახალხო დამცველის აპარატისთვის (ინფორმირებულობა, ადვოკატირება, ანგარიშგება)**

საზოგადოებრივი და პროფესიული ინფორმირებულობის გაზრდა ევროპის სოციალურ ქარტიაზე:

- შეიმუშაონ და ჩაატარონ საზოგადოებრივი საინფორმაციო კამპანიები (ბეჭდური საშუალებებით, ონლაინ, და მედიაში), რათა გაიზარდოს ცოდნა ევროპის სოციალური ქარტიით გათვალისწინებულ უფლებებსა და პროცედურებზე, ასევე, მათ აქტუალურობაზე, განსაკუთრებით, ახალგაზრდებში, სოფლის მოსახლეობასა და მარგინალიზებულ ჯგუფებში.
- ითანამშრომლონ აკადემიურ დაწესებულებებთან, რათა ევროპის სოციალური ქარტიის სტანდარტები ჩაერთოს უნივერსიტეტთა სასწავლო გეგმებსა და სამართლის პროგრამებში, განსაკუთრებული ფოკუსით **იურიდიულ და სოციალურ მეცნიერებათა ფაკულტეტების სტუდენტებზე**.

ალტერნატიული ანგარიშგებისა და მონიტორინგის გაძლიერება:

- ჩამოაყალიბონ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა და ადამიანის უფლებათა დამცველი აქტორების მყარი ქსელი, რომლებიც ჩაერთვებიან ალტერნატიულ ანგარიშგებაში სოციალურ უფლებათა ევროპული კომიტეტის წინაშე, და ამ პროცესს მხარს დაუჭერენ რეგულარული სასწავლო თუ პროფესიული გაცვლითი პროგრამებით.
- ეროვნული მონიტორინგის მიგნებები გამოიყენონ ხელმისაწვდომი და ადვოკატირებაზე ორიენტირებული მასალების მოსამზადებლად, რომლებიც შეიძლება გამოიყენებოდეს ადგილობრივ თემებში, მედიასთან და პოლიტიკის განმსაზღვრელ პირებთან.

სამართლებრივი და პოლიტიკური რეფორმების მხარდაჭერა:

- დაიწყო სტრატეგიული ადვოკატირება, რათა წახალისდეს ევროპის სოციალური ქარტიის მისაღები მუხლებისა და კოლექტიური საჩივრების მექანიზმის რატიფიცირება.
- საბაზისო შეფასებისა და სამომავლო მონიტორინგის მონაცემები გამოიყენონ ეროვნული პოლიტიკის დაგეგმვასა და უწყებათაშორის სამუშაო ჯგუფებზე გავლენის მოსახდენად.
- **საერთაშორისო აქტორებისთვის (მხარდაჭერის სფეროები, ტექნიკური დახმარება)**

პოლიტიკური დიალოგისა და სამართლებრივი ჰარმონიზაციის მხარდაჭერა:

- ხელი შეუწყო ექსპერტთა ხელმძღვანელობით წარმართულ კონსულტაციებს საქართველოს ხელისუფლებასა და ევროპის სოციალური ქარტიის ექსპერტებს შორის, სამართლებრივი შესაბამისობის, რატიფიცირების დაგეგმვისა და ინსტიტუციური საკოორდინაციო მექანიზმების მხარდასაჭერად.
- უზრუნველყონ ტექნიკური დახმარება საქართველოს შრომისა და სოციალური დაცვის კანონმდებლობის გადახედვასა და ევროპის სოციალურ ქარტიასთან ჰარმონიზებაში.

ინვესტირება ინსტიტუციური შესაძლებლობების განვითარებაში:

- გრძელვადიანი მხარდაჭერა გაუწიონ ინსტიტუციურ სასწავლო პროგრამებს, მათ შორის, მოსამართლეების, ადვოკატების, საჯარო მოხელეებისა და მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირებისთვის შემუშავებულ სპეციალიზებულ მოდულებს ევროპის სოციალური ქარტით გათვალისწინებულ უფლებებსა და სოციალურ უფლებათა ევროპული კომიტეტის პრეცედენტულ სამართალზე.
- პროცესში დაამატონ ტრენინგის წინა და ტრენინგის შემდგომი შეფასებები, სწავლის შედეგების უზრუნველსაყოფად და ტრენინგის შინაარსის დასაკორექტირებლად.
- დააფინანსონ სოციალური ქარტიის მასალებისა და სოციალურ უფლებათა ევროპული კომიტეტის პრეცედენტული სამართლის თარგმანები ქართულ ენაზე და გაავრცელონ სხვადასხვა სამიზნე ჯგუფისთვის მოსახერხებელი ფორმატით.

სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობისა და განათლების განმტკიცება:

- გააგრძელონ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების, სახალხო დამცველის აპარატისა და აკადემიური დაწესებულებების მხარდაჭერა, რათა გაძლიერდეს ძალისხმევა ინფორმირების, ალტერნატიული ანგარიშგებისა და ქარტიის სწავლების კუთხით.
- მხარი დაუჭირონ საპილოტე ინიციატივებს ევროპის სოციალურ ქარტიაზე დაფუძნებული განათლების ჩასართავად ფორმალურ სწავლებაში, პროფესიული

სერტიფიცირების პროგრამებსა ან ადგილობრივი თვითმმართველობების პრაქტიკაში.

ევროპის სოციალურ ქარტიასთან დაკავშირებული ცოდნისა და პრაქტიკის ინსტიტუციონალიზაცია:

- შექმნან ციფრული პლატფორმა ან ცოდნის ცენტრი, რომელიც მიზნად დაისახავს ევროპის სოციალურ ქარტიაზე ცნობიერების ამაღლებას და შესთავაზებს გადათარგმნილ მასალებს, სახელმძღვანელო მითითებებს, პრეცედენტული სამართლის შემაჯამებელ დოკუმენტებსა და სასწავლო ინსტრუმენტებს.
- დააწესონ ევროპის სოციალურ ქარტიასთან დაკავშირებული ყოველწლიური ეროვნული ფორუმი, ან შექმნან დაინტერესებულ მხარეთა პლატფორმა, დიალოგის ხელშეწყობისთვის, კარგი პრაქტიკის გასაზიარებლად და პროგრესზე თვალის მისადევნებლად.

დანართები

დანართი 1 – ძირითად ინფორმატორებთან ინტერვიუების/ფოკუს-ჯგუფების დისკუსიების სახელმძღვანელოები და გამოყენებული კითხვარები ქართულ ენაზე

დანართი 2 – ძირითად ინფორმატორებთან ინტერვიუების/ფოკუს-ჯგუფების დისკუსიების სია

დანართი 3 – ონლაინგამოკითხვის მონაცემთა ნაკრები

დანართი 4 – ომნიბუს გამოკითხვის მონაცემთა ნაკრები

ევროპის სოციალური ქარტია მიღებულია 1961 წელს და გადაისინჯა 1996 წელს. ეს არის ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის ანალოგი ეკონომიკისა და სოციალური უფლებების სფეროში. ქარტიით გარანტირებულია ადამიანის უფლებათა ფართო სპექტრი, რომლებიც უკავშირდება დასაქმებას, საცხოვრებელს, ჯანმრთელობას, განათლებას, სოციალურ დაცვასა და კეთილდღეობას. პანევროპულ დონეზე არცერთი სხვა სამართლებრივი ინსტრუმენტი არ იცავს სოციალურ უფლებებს ისე ფართოდ და სრულფასოვნად, როგორც ქარტია. შესაბამისად, იგი განიხილება ევროპის სოციალურ კონსტიტუციად და ადამიანის უფლებათა სისტემის განუყოფელი ნაწილია კონტინენტზე.

www.coe.int/socialcharter

www.coe.int

ევროპის საბჭო ადამიანის უფლებათა წამყვანი ორგანიზაციაა კონტინენტზე. იგი შედგება 46 სახელმწიფოსგან, ევროკავშირის ყველა წევრი ქვეყნის ჩათვლით. ევროპის საბჭოს ყველა წევრმა ქვეყანამ ხელი მოაწერა ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციას, ხელშეკრულებას, რომელიც შექმნილია ადამიანის უფლებების, დემოკრატიისა და კანონის უზენაესობის დასაცავად. ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოებში კონვენციის შესრულებას ზედამხედველობს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო.



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE