

## **შშმ პირთა უფლებებზე მომუშავე ორგანიზაციებისა და აქტივისტების პირველადი შეფასება “შშმ პირთა უფლებების შესახებ” კანონპროექტზე**

2020 წლის 3 თებერვალს საქართველოს პარლამენტში დარეგისტრირდა “შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ” საქართველოს კანონის პროექტი თანდართული საკანონმდებლო პაკეტით. მის შინაარსზე უკანასკნელი რამდენიმე წლის განმავლობაში მუშაობდა იუსტიციის სამინისტრო. ამ ტიპის კანონპროექტის შემუშავებას მიზნად უნდა დაესახა გაეროს შშმ პირთა უფლებების კონვენციის იმპლემენტაცია და რელევანტური საკანონმდებლო და ინსტიტუციური მექანიზმების შექმნა. ამის მიუხედავად, რამდენიმე პოზიტიური ცვლილების გარდა, კანონპროექტი ვერ ცვლის შშმ პირთა უფლებრივ მდგომარეობას, ხოლო ცალკეულ შემთხვევებში, ეწინააღმდეგება კონვენციას და აუარესებს შშმ პირთა უფლებრივ მდგომარეობის დაცვის სტანდარტებს.

შშმ პირთა კონვენცია ითვალისწინებს სახელმწიფოს მიერ ნებისმიერი გადაწყვეტილების მიღების დროს შშმ პირთა აქტიურ და ეფექტიან ჩართულობასა და მონაწილეობას. იუსტიციის სამინისტროს მიერ კანონპროექტის შემუშავების პროცესი გამოწვევებით წარიმართა. უწყებამ ვერ შეძლო, ამ პროცესში უზრუნველყო შშმ პირთა და მათ უფლებებზე მომუშავე ორგანიზაციების აქტიური და ეფექტიანი ჩართულობა. დაინტერესებულ შშმ პირებს არ ჰქონდათ ინფორმაცია კანონპროექტზე მუშაობის დაწყების შესახებ. ორგანიზაციებისა და აქტივისტების ნაწილს საშუალება ჰქონდა, მხოლოდ ერთჯერადად მიეღო მონაწილეობა უშუალოდ კანონპროექტის განხილვაში და წარმოედგინა წერილობითი თუ ზეპირი კომენტარები. მიუხედავად ამისა, ჩართულობა იყო ილუზორული, რადგან კანონპროექტის საბოლოო ვერსიაში აღნიშნული რეკომენდაციების მხოლოდ მცირე ნაწილი აისახა და კანონპროექტი შინაარსობრივად ფაქტობრივად არ შეცვლილა. ამასთან, პარლამენტში რეგისტრაციამდე შშმ პირებს არ მიეცათ შესაძლებლობა, გაცნობოდნენ კანონპროექტის საბოლოო ვერსიას და შესაბამისი სახელმწიფო უწყებებისთვის წარედგინათ თავიანთი რეკომენდაციები. მიგვაჩნია, რომ მაშინ როდესაც ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მიმდინარეობდა ისეთი ტიპის საკანონმდებლო პაკეტის შემუშავების პროცესი, რომელიც არსებითად ეხება შშმ პირთა ცხოვრების ყველა სფეროს, მასში სერვის პროვაიდერი ორგანიზაციების ჩართულობის უზრუნველყოფა არ იყო საკმარისი. პროცესი უნდა ყოფილიყო ინკლუზიური და იგი უნდა გამხდარიყო საჯარო განხილვისა და დისკუსიის ნაწილი მთელი საქართველოს მასშტაბით, რადროსაც უნდა გათვალისწინებულიყო რეგიონებში მცხოვრები შშმ პირების მოსაზრებები და რეკომენდაციები.

კანონპროექტი მოიცავს ცალკეულ პოზიტიურ სიახლეებს, როგორცაა, შშმ პირების ფიზიკური და ფსიქიკური ხელშეუხებლობის დაცვის მოთხოვნა, შშმ პირების ხელშეწყობა სამართალწარმოების განხორციელების პროცესში, გონივრული მისადაგებისა და უნივერსალური დიზაინის ცნებები, ასევე, სპეციალური მოსარჩელის განმარტება. თუმცა, აღნიშნული სიახლეები, ხარვეზიანობის ან/და კონვენციით განსაზღვრულ სტანდარტზე დაბალი სტანდარტის დაწესების გამო, არსებითად ვერ აუმჯობესებს შშმ პირების უფლებრივ მდგომარეობასა და მათი დამოუკიდებელი ცხოვრების ხარისხს. დამატებით, კანონპროექტის გარდამავალი დებულებები მოიცავენ მნიშვნელოვანი ადგილობრივი სტანდარტების დადგენის ვალდებულებას, თუმცა, მათი მიღებისა და აღსრულების ვადები გათვლილია ხანგრძლივ პერიოდზე, რაც ავადებს სახელმწიფოს კონვენციით ნაკისრი

ვალდებულებების შესრულებას და შეუძლებელს ხდის შშმ პირთა უფლებების გაუმჯობესებას. ასევე, კანონპროექტში არაფერია ნათქვამი გაეროს კონვენციის დამატებითი ოქმის რატიფიცირებაზე.

მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს კანონპროექტის დეკლარაციული და აბსტრაქტული ხასიათი, რომელიც, არ ადგენს უფლებრივ სტანდარტებს და, ძალაში შესვლის შემთხვევაში, ვერ მოახდენს შშმ პირთა უფლებების რეალური დაცვის გარანტიების შექმნას. კერძოდ, კანონპროექტი ფაქტობრივად სახელმწიფოს კეთილ ნებად აღიარებს შშმ პირთა უფლებების დაცვას. ყველა მუხლთან მიმართებით იგი საუბრობს, რომ სახელმწიფომ ხელი უნდა შეუწყოს ამა თუ უფლებების რეალიზებას, მაშინ როცა გაეროს კონვენციითა და ეროვნული კანონმდებლობის თანახმად, შშმ პირთა უფლებების დაცვა ყველა სფეროში წარმოადგენს სახელმწიფოს ვალდებულებას.

კანონპროექტის სტრუქტურა არის არათანმიმდევრული. მის მიღმა დარჩენილი მთელი რიგი უფლებები და არსებული უფლებების დამდგენი და აღსრულებისკენ მიმართული საკითხები. კანონპროექტის მიღმა დარჩენილი ისეთი მნიშვნელოვანი სფეროები, რომლებიც საქართველოში მცხოვრები შშმ პირებისთვის უმნიშვნელოვანეს გამოწვევას წარმოადგენს. მაშინ როდესაც, ასობით შშმ პირი განაგრძობს ცხოვრებას დიდი ზომის პანსიონატებსა და ფსიქიატრიულ დაწესებულებებში, კანონი ხედვის არეალის გარეთ აქცევს ზოგადად ფსიქიკური ჯანმრთელობისა და დეინსტიტუციონალიზაციის მიმართულებით სახელმწიფოს ვალდებულებებს. განსაკუთრებულ გამოწვევას წარმოადგენს სამართლებრივი ქმედუნარიანობის უფლებრივი სტანდარტის ასახვა კანონპროექტში. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფომ განახორციელა ქმედუნარიანობის რეფორმა, რის შედეგადაც შემოიტანა გადაწყვეტილების მხარდაჭერის მოდელი, რეფორმის იმპლემენტაცია მთელი რიგი ხარვეზებით ხასიათდება და არსებითად არ აუმჯობესებს მხარდაჭერის მიმღები პირების მდგომარეობას. ამის ფონზე, კანონპროექტში მინიმალურ დონეზეც კი არ არის ნახსენები აღნიშნული უმნიშვნელოვანესი გამოწვევები და მათი გადაჭრის გზები.

კანონპროექტში არ არის ასახული ისეთი უფლებები, როგორცაა, მაგალითად, გადაადგილების თავისუფლება, აზრისა და რწმენის გამოხატვის თავისუფლება. დოკუმენტი ცალკე მუხლად არ გამოყოფს შშმ ქალთა მუხლს, მიუხედავად მათ წინაშე არსებული კონკრეტული სირთულეებისა. თავდაპირველი ვერსიისგან განსხვავებით, შშმ პირთა ორგანიზაციის განმარტება, რაც მნიშვნელოვან სიახლეს წარმოადგენდა, ამჟამინდელ ვერსიაში აღარ გვხვდება.

უფლებების დამდგენ სტანდარტებთან ერთად, კანონპროექტი ვერ ახდენს შშმ პირებისათვის რელევანტური სერვისების ამოქმედებისათვის წინაპირობის შექმნას. მას კონკრეტულ მომსახურებად მხოლოდ პერსონალური ასისტენტის პროგრამა შემოაქვს, მაშინ, როდესაც ის არ წარმოადგენს ერთადერთ მნიშვნელოვან სერვისს შშმ პირებისათვის.

საყურადღებოა, რომ გაეროს ფუძემდებლური კონცეფციები - სოციალური მოდელი, გონივრული მისადაგება და უნივერსალური დიზაინი - კანონპროექტში გვხვდება, თუმცა კონვენციით დაწესებულ სტანდარტზე უფრო დაბალი სტანდარტით. კერძოდ, კანონპროექტი ვიწროდ განსაზღვრავს გონივრულ მისადაგებას, მხოლოდ ცალკეული უწყებების ვალდებულებად მოიაზრებს მას, ისიც მხოლოდ ფიზიკური გარემოს ადაპტირების ნაწილში და ამით ერთგვარ ლიმიტს აწესებს სხვა სფეროებში მის გამოყენებასთან დაკავშირებით. ამასთან, თუ კონვენცია გონივრულ მისადაგებაზე უარს თქმის საფუძვლად ასახელებს დაუძლეველ და გაუმართლებელ სირთულეებს, შშმ პირთა

კანონპროექტი მასზე უარის თქმის წინაპირობად განსაზღვრავს არაპროპორციულ ან გადამეტებულ ტვირთს ან ვალდებულებას. მნიშვნელოვანია, გონივრულ მისადაგებაზე უარი, როგორც დისკრიმინაციის ფორმა ასახული იყოს დისკრიმინაციის ყველა ფორმის შესახებ კანონში.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, ხარვეზიანია უნივერსალური დიზაინის ცნება და გონივრული მისადაგების პრინციპის მსგავსად, კონვენციასთან შედარებით უფრო დაბალ სტანდარტს აწესებს. კერძოდ, კონვენცია უნივერსალური დიზაინის პრინციპის მთავარ დანიშნულებად განიხილავს პროდუქტის, გარემოს, პროგრამებისა და მომსახურების მაქსიმალურ გამოყენებას, მაშინ როცა კანონპროექტი შემოიფარგლება მხოლოდ წვდომით. ასევე, გაურკვეველია, კანონპროექტში არსებული ჩანაწერი „უნივერსალური დიზაინის შესაბამისად გარემოს ადაპირებასთან დაკავშირებით“, რომელიც აზრს უკარგავს უნივერსალური დიზაინის განმარტების შემოტანას. უნივერსალური დიზაინის ლიმიტირებულ განმარტებას ადასტურებს ის ფაქტიც, რომ მისი აღსრულება დაკავშირებულია მხოლოდ ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსა და რეგიონალური და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ვალდებულებებში და არ მოიცავს ისეთ მნიშვნელოვან თემებს, როგორცაა განათლება, დასაქმება, ჯანმრთელობის დაცვის სერვისები და ა.შ.

სრულად ხარვეზიანია შშმ პირთა შეფასების სოციალური მოდელის შემოღებასთან დაკავშირებული ჩანაწერი. კანონმდებლობაში სოციალური მოდელის ნაცვლად საუბარია მხოლოდ შეფასების მიდგომაზე (ბიოფსიქოსოციალური შეფასება), რომელსაც კანონმდებლობა ისევ სამედიცინო მიდგომას უკავშირებს.

კანონპროექტი ცალკეულ უფლებებთან და კონცეფციებთან მიმართებით ეწინააღმდეგება კონვენციას და აუარესებს შშმ პირთა უფლებრივ მდგომარეობას ან/და უგულებელყოფს შშმ პირთა წინაშე არსებულ გამოწვევებს. კერძოდ, მიუხედავად იმისა, რომ კანონპროექტით განსაზღვრულია „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალური დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის ძალადაკარგულად გამოცხადება, აღნიშნულის საპირწონედ ვერ ხდება ახალი, კონვენციასთან თავსებადი მექანიზმების შემოღება, რის შედეგადაც, შშმ პირები სოციალური დაცვის მნიშვნელოვანი გარანტიების გარეშე რჩებიან. პრობლემურია შრომისა და დასაქმების უფლების მუხლი, რომელიც არ ამკვიდრებს კონვენციით განსაზღვრულ სტანდარტს - “ღია, ინკლუზიური და მისაწვდომი შრომითი ბაზარი და სამუშაო გარემო”. ამასთან, კანონპროექტი მტკიცებითი ფორმით არ განსაზღვრავს იმ კონკრეტულ პოზიტიურ ღონისძიებებს, რაც შეიძლება გამოყენებული იყოს შშმ პირთა შრომის უფლების ხელშეწყობის მიმართულებით. სახელმწიფოს ზოგადი როლი შშმ პირთა შრომისა და დასაქმების ხელშეწყობის (და არა უზრუნველყოფის) მიმართულებით, კიდევ უფრო ბუნდოვანი ხდება შშმ პირთა თვითდასაქმებისა და სამეწარმეო საქმიანობის განხორციელების საკითხის მარეგულირებელ ნორმაში.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, კანონპროექტს თან ახლავს საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტი, რომელთა ნაწილის შინაარსიც არსებითად ეწინააღმდეგება გაეროს კონვენციას, ეროვნულ კანონმდებლობასა და სახელმწიფოს მიერ უკვე განხორციელებულ ქმედუნარიანობის რეფორმას. ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ კანონპროექტის წარმოდგენილი ვერსია გარკვეულ შემთხვევებში კიდევ უფრო დაბალ სტანდარტს აწესებს, ვიდრე დღეს მოქმედი ეროვნული საკანონმდებლო ჩარჩო.

კანონპროექტი არ ითვალისწინებს კონვენციის იმპლემენტაციის კონკრეტულ და ეფექტიან ბერკეტებს. შშმ პირთა უფლებების დაცვის მიმართულებით ქვეყანაში არსებულ ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევას წარმოადგენს მტკიცებულებებზე დაფუძნებული სახელმწიფო პოლიტიკისა და მომსახურებების არარსებობა, რომლის გადაჭრის ერთ-ერთ წინაპირობას წარმოადგენს სტატისტიკის წარმოება და ანალიზი ყველა სახელმწიფო უწყების მიერ. კანონპროექტში არსებული ჩანაწერი სტატისტიკის წარმოებას მხოლოდ ერთი უწყების, საქსტატის ვალდებულებად მიიჩნევს, რაც არ შეესაბამება საქართველოს საერთაშორისო ვალდებულებებს. მნიშვნელოვანია, რომ კანონმა ყველა სახელმწიფო უწყებას დაავალოს დეტალური სტატისტიკის წარმოება, რაც ხელს შეუწყობს მტკიცებულებებზე დაფუძნებული მომსახურებების შექმნასა და მიწოდებას შშმ პირებისათვის. სტატისტიკის წარმოებასთან ერთად სახელმწიფო პოლიტიკის ეფექტიანი განხორციელების გზაზე მნიშვნელოვან მექანიზმებს წარმოადგენს კონვენციის იმპლემენტაციის, კოორდინაციისა და მონიტორინგის ორგანოების შეუფერხებელი მუშაობა და ამისთვის შესაბამისი საკანონმდებლო გარანტიების ჩადება მოცემულ კანონპროექტში.