

გენდერული თანასწორობა საქართველოში:

ბარიერები და რეკომენდაციები

განახლებული გამოცემა
ნაწილი I



საქართველოს პარლამენტი



USAID
აშშ-ის საერთაშორისო
დახმარების აგენტი

EAST • WEST
MANAGEMENT
INSTITUTE
კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა
საქართველოში (PROLoG)



კვლევა მომზადდა გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოს მიერ. ინიციატივის მხარდამჭერები არიან: გაეროს განვითარების პროგრამა (UNDP) და გაეროს მოსახლეობის ფონდი (UNFPA) – გაეროს ერთობლივი პროგრამის „გენდერული თანასწორობისთვის“ ფარგლებში, რომელიც ხორციელდება შვედეთის მთავრობის ხელშეწყობით; ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) დახმარებით აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის (EWMI) მიერ განხორციელებული პროგრამა „კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა საქართველოში“; ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტი (NDI), დიდი ბრიტანეთისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის გაერთიანებული სამეფოს მთავრობის საგარეო, თანამეგობრობისა და განვითარების ოფისის კარგი მმართველობის ფონდის ფინანსური ხელშეწყობით.

კვლევის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია გენდერული თანასწორობის საპარლამენტო საბჭო და მასში გამოთქმული მოსაზრებები შესაძლოა არ ასახავდეს ზემოთ ნახსენები საერთაშორისო ორგანიზაციების შეხედულებას.

ავტორები:

ანა ილურიძე – გენდერის ექსპერტი

თავი 8: გენდერული თანასწორობა სამოქალაქო რეგისტრაციის სფეროში;

ირმა პავლიაშვილი – ღია სივრცე კავასია (COS), თავმჯდომარე

თავი 7: პოლიტიკაში ქალთა მონაწილეობა;

ლიკა ჭალაღანიძე – გენდერის ექსპერტი

თავი 4: საქართველოს კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ;

თავი 5: საქართველოს კანონი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ;

თავი 6: ქალთა მიმართ ძალადობა;

შორენა კახიძე – კავასიის უნივერსიტეტის აფილირებული პროფესორი

თავი 9: გენდერული ბიუჯეტირება, გენდერული გავლენის შეფასება და გენდერული აუდიტი.

სარჩევი

აბრევიატურები	6
წინასიტყვაობა	7
I. შემაჯამებელი მიმოხილვა	8
II. რეკომენდაციების ნუსხა	13
III. შესავალი	23
IV. საქართველოს კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ	26
ა. აღსრულების მექანიზმები	27
ბ. ტერმინთა განმარტებები	28
გ. დისკრიმინაციის აკრძალვის პრინციპი და მთქიცების ტვირთი	29
დ. გენდერული თანასწორობა შრომით ურთიერთობებში	30
დ.1. შრომითი დისკრიმინაციის ფარგლები	30
დ.2. შევიწროება და სექსუალური შევიწროება	31
დ.3. ორსული, ახალნამშობიარები და მეძუძური ქალის შრომითი უფლებები	32
დ.4. გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფის სახელმწიფო გარანტიები განათლებისა და მეცნიერების სფეროებში	33
ე. გენდერული თანასწორობა მხატვრულ და ინტელექტუალურ შემოქმედებასა და წარმოებაში	34
ვ. გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფა ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ სფეროებში	35
ზ. თანასწორი საარჩევნო უფლებების გარანტიები	36
თ. გენდერული თანასწორობა სპორტში	37
ი. გენდერული მიენსტრიმინგი	37
კ. გენდერულად სეგრეგირებული სტატისტიკური მონაცემები	38
ლ. გენდერული თანასწორობის ეროვნული მექანიზმები	39
მ. COVID-19-ით გამოწვეული კანდემიის გავლენა გენდერულ თანასწორობაზე	40

V. საქართველოს კანონი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ	42
ა. სახალხო დამცველის მანდატი.....	44
ბ. დისკრიმინაციის ფაქტზე სასამართლოსათვის მიმართვის ვადა	45
გ. შევინროება და სექსუალური შევინროება	45
დ. გონივრული მისადაგება	46
ე. COVID-19-ით გამოწვეული პანდემიის გავლენა თანასწორობის უზრუნველყოფაზე.....	47
VI. ქალთა მიმართ ძალადობა	49
ა. ოჯახში ძალადობა	51
ა.1. დაცვის ფარგლები და პირთა წრე	52
ა.2. შემაკავებელი და დამცავი ორდერები	53
ბ. ფემიციდი და ფემიციდის მცდელობა.....	55
გ. სექსუალური ძალადობა	57
დ. სექსუალური შევინროება საჯარო სივრცეში	59
ე. მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების მექანიზმები	61
ვ. COVID-19-ით გამოწვეული პანდემიის გავლენა ქალთა მიმართ ძალადობასა და ოჯახში ძალადობაზე	64
VII. პოლიტიკაში ქალთა მონაწილეობა	66
ა. სავალდებულო გენდერული კვოტა	69
ბ. არსებული გამოწვევები.....	71
გ. საერთაშორისო ინსტრუმენტები.....	72
დ. COVID-19-ით გამოწვეული პანდემიის გავლენა ქალთა პოლიტიკაში მონაწილეობაზე	75
VIII. გენდერული თანასწორობა სამოქალაქო რეგისტრაციის სფეროში	76
ა. სამოქალაქო რეგისტრაციისა და ბუნებრივი მოქრობის სტატისტიკის სისტემა.....	76
ბ. ტრანსი ადამიანების სამოქალაქო რეგისტრაცია	78
გ. COVID-19-ით გამოწვეული პანდემიის გავლენა გენდერულ თანასწორობაზე სამოქალაქო რეგისტრაციის სფეროში.....	78
IX. გენდერული ბიუჯეტირება, გენდერული გავლენის შეფასება და გენდერული აუდიტი	80
ა. გენდერული ბიუჯეტირება	80
ა.1. გენდერული ბიუჯეტირების არსი და მნიშვნელობა	80
ა.2. მარეგულირებელი ნორმები	81
ბ. გენდერული გავლენის შეფასება	92
ბ.1. გენდერული გავლენის შეფასების არსი და მნიშვნელობა	92
ბ.2. მარეგულირებელი ნორმები	93
გ. გენდერული აუდიტი.....	96
გ.1. გენდერული აუდიტის არსი და მნიშვნელობა	96
გ.2. არსებული გარემოს მიმოხილვა	97

აბრევიატურები

BPFA	პეკინის სამოქმედო პლატფორმა
CEDAW	გაეროს ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კონვენცია
CRC	გაეროს ბავშვთა უფლებათა დაცვის კონვენცია
CRPD	გაეროს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დაცვის კონვენცია
ECHR	ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპული კონვენცია
FWCW	ქალთა მეოთხე მსოფლიო კონფერენცია (პეკინი)
GBR	ქართული დაბადების რეგისტრი
ICCPR	გაეროს სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა საერთაშორისო პაქტი
ICESCR	სოციალურ, ეკონომიკურ და კულტურულ საერთაშორისო უფლებათა პაქტი
ICPD	კაიროს მოსახლეობისა და განვითარების საერთაშორისო კონფერენცია
SDG	მდგრადი განვითარების მიზნები
UNFPA	გაეროს მოსახლეობის ფონდი
WHO	მსოფლიო ჯანმრთელობის ორგანიზაცია
პჰდ	პირველადი ჯანდაცვის დაწესებულება
სპპი	სქესობრივი გზით გადამდები ინფექციები
სსპ	სისხლის სამართლის კოდექსი
შშპპ	შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი

წინასწორი

პუბლიკაცია „გენდერული თანასწორობა საქართველოში – ბარიერები და რეკომენდაციები“ წარმოადგენს ღირებულ დოკუმენტს არა მხოლოდ პარლამენტის საქმიანობისთვის, არამედ გენდერის საკითხზე მომუშავე ყველა ორგანიზაციისა და დაინტერესებული პირისთვის. ანგარიში შეიქმნა გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოს ინიციატივით, მრავლისმომცველი თვისებრივი კვლევის საფუძველზე, რომელიც პირველად 2017 წელს ჩვენი პარტნიორი დონორების მხარდაჭერით ჩატარდა და წარმოადგენს სექტორში მოღვაწე ორგანიზაციებისა თუ ექსპერტების მთავარ მიგნებებსა და მოსაზრებებს საკანონმდებლო ჩარჩოსა და აღსრულებაში გენდერული პერსპექტივის უზრუნველყოფისათვის.

გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოს როლიდან გამომდინარე, აღნიშნული პუბლიკაციის განახლებას განსაკუთრებით დიდი მნიშვნელობა აქვს, რადგან სწორედ აქ გამოკვეთილ გამოწვევებს უნდა უპასუხოს საბჭომ და დასახოს შესაბამისი პრიორიტეტები სამომავლო საქმიანობისთვის. შესაბამისად, ანგარიშში წარმოდგენილია ექსპერტების მიერ დამუშავებული მონაცემები გენდერული თანასწორობის კუთხით ქვეყანაში არსებული უახლესი ტენდენციებისა და საკანონმდებლო ბარიერების შესახებ, შემოთავაზებულია გამოწვევების შესაძლო გადაჭრის გზები და როგორც მოკლევადიანი, აგრეთვე გრძელვადიანი პერსპექტივები კონკრეტული რეკომენდაციების შესრულებისათვის.

წინა ვერსიის მსგავსად, კვლევა ამჯერადაც ორი ნაწილისგან შედგება – პირველი ნაწილი მოიცავს ისეთ საკვანძო საკითხებს, როგორიცაა: გენდერული თანასწორობის სახელმწიფო მექანიზმები, დისკრიმინაცია, ქალთა მიმართ ძალადობა, პოლიტიკაში ქალთა მონაწილეობა და ქალები, მშვიდობა და უსაფრთხოება, ასევე, გენდერული ბიუჯეტირება, გენდერული აუდიტი და გენდერული გავლენის შეფასება; მეორე ნაწილში კი გაერთიანდა ისეთი საკითხები, როგორიცაა: ქალთა ეკონომიკური გაძლიერება, შრომითი უფლებები, სექსუალური და რეპროდუქციული ჯანმრთელობა, გენდერული თანასწორობა განათლების, კულტურისა და სპორტის სფეროებში. მიმდინარე წელს ანგარიშში დამატებულია სამი მნიშვნელოვანი მიმართულება, რაზეც პარლამენტი და გენდერული საბჭო აქტიურად მუშაობენ: გენდერული გავლენის ანალიზი, გენდერული ბიუჯეტირება და გენდერული აუდიტი.

კვლევის განახლების პროცესში აქტიურად იყვნენ ჩართულები სახელმწიფო უწყებებისა და საკითხზე მომუშავე პარტნიორი ორგანიზაციების წარმომადგენლები. საკონსულტაციო შეხვედრების საფუძველზე გაიწერა განახლებული რეკომენდაციები, რომლებიც საჭიროებს როგორც მყისიერ რეაგირებას მოკლე ვადაში, აგრეთვე გრძელვადიან მიდგომას.

გვსურს, მადლობა გადავუხადოთ ჩვენს დონორ ორგანიზაციებსა და პროცესში ჩართულ ყველა მხარეს და ვიმედოვნებთ, რომ წინამდებარე ანგარიში კვლავაც მნიშვნელოვან წვლილს შეიტანს ქვეყანაში გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფაში, სახელმწიფო მექანიზმების დახვეწისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესებში, გენდერული მენისტრიმინგის ორგანულად ინტეგრირებაში.

ნინო წილოსანი,

გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი
საპარლამენტო საბჭოს თავმჯდომარე

I. შემაჯავებელი მიმოხილვა

„გენდერული თანასწორობა საქართველოში: ბარიერები და რეკომენდაციები – განახლებული გამოცემა“ (ნაწილი I) ემსახურება 2017 წელს განხორციელებული ანალოგიური კვლევის შედეგად გენდერული თანასწორობის სფეროში მიღებული მიგნებების, გამოკვეთილი ხარვეზებისა და რეკომენდაციების გადახედვას. 2017 წლიდან დღემდე საქართველომ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობისა და ქალთა მიმართ ძალადობის აღმოსაფხვრელად კანონმდებლობასა თუ პოლიტიკაში განხორციელებული ცვლილებების სახით, რაც ასევე მოიცავდა ქვეყნის მიერ საერთაშორისოდ ნაკისრ ვალდებულებათა იმპლემენტაციისთვის ზომების მიღებას. თუმცა კანონმდებლობაში, პოლიტიკასა და პრაქტიკაში კვლავ მნიშვნელოვანი ხარვეზები რჩება, რომლებიც სახელმწიფოს მხრიდან სიღრმისეულ, კომპლექსურ და განგრძობით მუშაობას მოითხოვს. აღნიშნული ზომების დაუყოვნებელი მიღების საჭიროება განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს COVID-19-ის პანდემიის კრიზისით გამოწვეული დამატებითი სირთულეების ფონზე, რომელმაც გამოიწვია უსაფრთხოების, სოციალურ-ეკონომიკური გაძლიერების, ფიზიკური და ფსიქოლოგიური ჯანმრთელობის უზრუნველყოფის დაუყოვნებელი საჭიროებები მთელი მოსახლეობისთვის, განსაკუთრებით კი ქალებისა და სხვა მოწყვლადი ჯგუფებისთვის.

წინამდებარე კვლევა გამოყოფს კონკრეტულ მიმართულებებს, რომლებიც ჯერ კიდევ საჭიროებს ცვლილებას გენდერული თანასწორობის პოლიტიკისა და პრიორიტეტების ჩამოყალიბების კუთხით. ეს მიმართულებებია: ქალთა მიმართ ძალადობა, ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობა, გენდერული თანასწორობა სამოქალაქო რეგისტრაციის სფეროში და ასევე ურთიერთმკვეთი თემატური კანონები – გენდერული თანასწორობისა და დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ.

საქართველოს კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ. გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონი, მიუხედავად გარკვეული დადებითი ცვლილებებისა, კვლავ არაეფექტიან მექანიზმად რჩება საქართველოში. კანონით თითოეულს ფეროსთან მიმართებით დღემდე არ მოიცავს სრულყოფილ ვალდებულებებს შესაბამისი უწყებებისთვის. კანონი კვლავ არ აკეთებს აქცენტს გენდერული მეინსტრიმინგის განხორციელების მნიშვნელობაზე და არც მისი ინსტრუმენტების – გენდერული გავლენის შეფასების, გენდერული ბიუჯეტირების, გენდერული აუდიტის, გენდერულად სეგრეგირებული მონაცემების

მეგროვებისა და გენდერული ტრენინგების – პრაქტიკაში დანერგვისა და ეფექტიანი განხორციელების ვალდებულებას ადგენს. კანონში კვლავ მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება გენდერული თანასწორობის ეროვნული მექანიზმების შესახებ სუსტი ჩანაწერები, რაც – ა) არსებით ბარიერს ქმნის პრაქტიკაში გენდერული თანასწორობის ცალკე მდგომი მიზნებისა და გენდერული მეინსტრიმინგის ეფექტიანად განხორციელებისთვის და ბ) შესაბამის მექანიზმებს/უწყებებს შორის აქტიური კოორდინაცია.

საქართველოს კანონი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ.

დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კანონში განხორციელებულმა ცვლილებებმა 2019 და 2020 წელს არსებითად დადებითი გავლენა იქონია საერთაშორისო სტანდარტებთან კანონის შესაბამისობაზე. კერძოდ, სახალხო დამცველის შესახებ საქართველოს ორგანულ კანონში გაჩნდა ჩანაწერი, რომლის მიხედვით, სახალხო დამცველის მანდატი კერძო პირებზე საჯარო უწყებების მსგავსი სამართლებრივი რეგულირებით გავრცელდა და ფიზიკურ და კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს სახალხო დამცველისთვის ინფორმაციის წარდგენის ვალდებულება დაეკისრა. ამასთან, გაცემული რეკომენდაციის შეუსრულებლობის შემთხვევაში, სახალხო დამცველს მიენიჭა უფლებამოსილება, კერძო სამართლის იურიდიული პირის წინააღმდეგ სასამართლოში იდავოს. ასევე, აღსანიშნავია, რომ შეიცვალა დისკრიმინაციის ფაქტზე მიმართვის ვადაც, რაც არსებითად პოზიტიურად უნდა შეფასდეს. თუმცა, კვლავ გამოწვევად რჩება შევიწროებასა და სექსუალურ შევიწროებასთან დაკავშირებით შესაბამის დამსაქმებელთა, საგანმანათლებლო სივრცეების კანონით დავალდებულება, შექმნან ეფექტური შიდა რეაგირების მექანიზმები, იგივე შეიძლება ითქვას, ზოგადად, ანტიდისკრიმინაციული პოლიტიკის შემუშავების ვალდებულებაზე. ამასთან, კანონში, მიუხედავად იმისა, რომ გონივრულ მისადაგებაზე უარი დისკრიმინაციის ფორმად იქნა მიჩნეული, კანონმა არ გაითვალისწინა მისგან გამონაკლისის გონივრული დასაბუთების ვალდებულებები და სხვა ზომები.

ქალთა მიმართ ძალადობა. საქართველომ 2017 წელს მოახდინა ევროპის საბჭოს „ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის პრევენციისა და აღკვეთის შესახებ“ კონვენციის (2011) რატიფიცირება, რომლის საფუძველზე ეროვნულ კანონმდებლობაში არაერთი პოზიტიური ცვლილება განხორციელდა. თუმცა, საერთაშორისო და ეროვნული ვალდებულებების იმპლემენტაციის კუთხით არსებული მნიშვნელოვანი პროგრესის მიუხედავად, საქართველოში ქალთა მიმართ ძალადობა კვლავ მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს, რისი დასტურიცაა ძალადობისა და ფემიციდის კვლავ მაღალი მაჩვენებელი¹. ეს კიდევ ერთხელ აჩვენებს სახელმწიფოს მხრიდან პრევენციული პოლიტიკის სისუსტეს და განხორციელებულ ძალადობრივ ქმედებებზე არაეფექტიან რეაგირებას.

დადებითად უნდა შეფასდეს 2020 წლის საკანონმდებლო ცვლილებებიც, რომელთა შედეგადაც საქართველოს კანონმა ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის აღკვეთის, ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დანმარების შესახებ, მოძალადის მიმართ

¹ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2020, გვ. 197, იხ: <https://ombudsman.ge/res/docs/2021040110573948397.pdf>

ელექტრონული ზედამხედველობის დაწესება და განხორციელება მოიცავს, ასევე დაუშვას, შემაკავებელი ორდერის გამოცემასთან ერთად, მოძალადის მიმართ ელექტრონული ზედამხედველობის დაწესების შესაძლებლობა ისეთ შემთხვევაში, თუ ძალადობის განმეორების რეალური საფრთხეა სახეზე.

რაც შეეხება სექსუალურ ძალადობას, 2017 წელს სისხლის სამართლის კოდექსში განხორციელებული მნიშვნელოვანი ცვლილებების მიუხედავად, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის მიერ რეგულირებული გაუპატიურების ნორმა კვლავ არ შეესაბამება საერთაშორისო დოკუმენტებით განსაზღვრულ სტანდარტს, მათ შორის, სტამბოლის კონვენციას. მიუხედავად ნორმის არსებითი ხარვეზულობისა, სამწუხაროდ, 2020 წელს საქართველოს პარლამენტმა მხარი არ დაუჭირა საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში „გაუპატიურების“ ნორმის ცვლილებას, რომელიც უზრუნველყოფდა მის შესაბამისობას სტამბოლის კონვენციასთან. შედეგად, სექსუალური ძალადობის დეფინიციები კვლავ არ ეფუძნება მსხვერპლის თავისუფალი და ნებაყოფლობითი თანხმობის არარსებობას და არ შეესაბამება ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებს.

ასევე, უნდა აღინიშნოს, რომ COVID-19-ით გამოწვეული პანდემიის პირობებში განსაკუთრებით გაიზარდა ოჯახში ძალადობის რისკები და ამავე დროს, შემცირდა ოჯახში ძალადობის შემთხვევათა გამოვლენის შესაძლებლობა. გენდერული ძალადობის რისკების თვალსაზრისით განსაკუთრებულად რთულ მდგომარეობაში აღმოჩნდნენ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ქალები და გოგონები, ისევე როგორც ეთნიკურ უმცირესობათა წარმომადგენელი ქალები. როგორც არაერთი კვლევა აღნიშნავს, ეთნიკურ უმცირესობათა დასახლებებში Covid-19-ით გამოწვეული პანდემიის მართვის განსაკუთრებულად მკაცრი ზომები იყო ამოქმედებული, რამაც განსაკუთრებულად მოწყვლად მდგომარეობაში დატოვა ადგილობრივი მოსახლეობა, რაც აისახა როგორც ძალადობის რისკების ზრდაზე, ისე ეკონომიკური რესურსების არსებით შემცირებაზე.

პოლიტიკაში ქალთა მონაწილეობა. არსებითი თანასწორობის პრინციპის მიხედვით, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციაში 2017 წლის რეფორმის ჭრილში აისახა, ამოქმედდა სახელმწიფოს მხრიდან განსაკუთრებული ზომების მიღების ვალდებულება – აღმოფხვრას ქალებისა და კაცების უთანასწორობა და ხელი შეუწყოს არსებით თანასწორობას. ამ პრინციპზე დაყრდნობით, 2020 წლის საარჩევნო რეფორმის ფარგლებში საქართველოს საარჩევნო კოდექსით განისაზღვრა სავალდებულო გენდერული კვოტა (საპარლამენტო არჩევნებისთვის 2032 წლამდე, ხოლო თვითმმართველობის არჩევნებისთვის 2028 წლამდე).

კვოტის მოქმედების პირველივე წელს საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ორგანოებში, გადაწყვეტილების მიმღებ პოზიციებზე ქალთა წარმომადგენლობის კუთხით, ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე წინა წლებთან შედარებით მატება ფიქსირდება. მაგ: საქართველოს პარლამენტში 19.3% ქალია, ხოლო აღმასრულებელ ხელისუფლებაში – 13 მინისტრიდან (პრემიერ-მინისტრის ჩათვლით) 4 ქალია (2-ით მეტი, ვიდრე 2016 წელს იყო). ხოლო 9 სახელმწიფო რწმუნებულს (გუბერნატორი) შორის კვლავ არცერთი ქალი არ არის.

რაც შეეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე – 2021 წლის ადგილობრივი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების არჩევნებისთვის პროპორციული და მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემებით და მერის არჩევნებისთვის წარდგენილი კანდიდატების პროცენტულ გადანაწილებას, პროპორციული სიით – 42.52%, მაჟორიტარული წესით – 17.48%, ხოლო მერის არჩევნებისთვის 5 თვითმმართველ ქალაქში – 17.5% და 59 მუნიციპალიტეტში 8.96% ქალი იყო ნომინირებული. რაც შეეხება 2021 წლის არჩევნების შედეგებს, პროპორციული წესით: 441 ქალი (31.4%), მაჟორიტარული წესით: 50 ქალი (7.6%), მერის არჩევნებში: 3 ქალია (1.92%) არჩეული.

თუმცა, პოლიტიკაში ქალთა მონაწილეობა ნელი ტემპით იზრდება და ჯერ კიდევ არ მიუღწევია იმ კრიტიკული მასისთვის, რომელიც, საერთაშორისო სტანდარტის მიხედვით, პოლიტიკაში ქალთა თანასწორი მონაწილეობის ინდიკატორია (40-50%). ამიტომ, უაღრესად მნიშვნელოვანია, მიღწეული შედეგების მდგრადობისა და აღსრულების ეფექტიანი მექანიზმის შექმნისთვის, გადაიხედოს საკანონმდებლო ჩარჩო და გაიზარდოს სავალდებულო გენდერული კვოტის ეფექტიანობა (პროცენტული ზრდა და ვადის განხგრძობა), რაც პრაქტიკაში დადებით გავლენას მოახდენს პატრიარქალური წესრიგის გარდატეხასა და პოლიტიკაში ქალთა მონაწილეობის გაუმჯობესებაზე.

გენდერული თანასწორობა სამოქალაქო რეგისტრაციის სფეროში. სამოქალაქო რეგისტრაცია და იდენტობის დამადასტურებელი დოკუმენტების ფლობა იცავს ქალებს, გოგონებს და მოწყვლად ჯგუფებს მიკუთვნებულ პირებს ადრეულ ასაკში ქორწინებისგან, შესაძლებლობას უქმნის, მიიღონ მემკვიდრეობა და განქორწინდნენ, ჩაერთნენ პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში და ისარგებლონ საფინანსო სერვისებით.

სამწუხაროდ, კვლავ გამოწვევად რჩება ტრანსი ადამიანების სამოქალაქო რეგისტრაციის საკითხი და უფასო სამოქალაქო რეგისტრაციის არარსებობა. ასევე, პრობლემაა რიგი მიმართულებით გენდერულად დეზაგრეგირებული, საკმარისად ჩამოყალიბებული და ნიუანსური ინფორმაციის შეგროვება და ანალიზი.

გენდერული ბიუჯეტირება, გენდერული გავლენის შეფასება და გენდერული აუდიტი. როგორც ცნობილია, გენდერული მეინსტრიმინგის ფართოდ აღიარებულ ინსტრუმენტებს – გენდერული ბიუჯეტირება, გენდერული გავლენის შეფასება, გენდერული აუდიტი მიეკუთვნება.

გენდერული ბიუჯეტირება საერთაშორისო დონეზე აღიარებული და ფართოდ გამოყენებული კარგი მმართველობის ინსტრუმენტია, რომლის მიზანიც ქალებზე და კაცებზე შესაბამისი ინსტიტუტის ბიუჯეტის გავლენის შეფასებაა. აღნიშნული კი ხელს უწყობს ყველა სფეროსა თუ სექტორში გენდერული საკითხების ინტეგრირებას.

გენდერული გავლენის შეფასება კი არის შედარებისა და შეფასების პროცესი, რომელიც ეფუძნება გენდერულ დაფუძნებულ რელევანტურ კრიტერიუმებს. მან უნდა განსაზღვროს როგორც არსებული ტენდენცია, ასევე პოლიტიკის შესაძლო განხორციელების მოსალოდ-

ნელი შედეგები. გენდერული გავლენის შეფასების პროცესის მიგნებები ასევე ხელს უწყობს უკეთესი პოლიტიკის წარმოებას, რაც თავის მხრივ, კარგი მმართველობის განხორციელების წინაპირობაა.

რაც შეეხება გენდერულ აუდიტს, ეს არის გენდერული მენისტრიმინგის ინსტრუმენტი, რომელიც აფასებს და ამოწმებს ორგანიზაციაში გენდერული თანასწორობის ინსტიტუციონალიზაციას. ეს უკანასკნელი მოიცავს გენდერული თანასწორობის გათვალისწინებას ორგანიზაციის პოლიტიკაში, პროგრამებში, პროექტებში ან/და სერვისების მიწოდებაში, სტრუქტურაში, პროცედურებსა და ბიუჯეტში.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში ბოლო წლების განმავლობაში გარკვეული ნაბიჯები იქნა გადადგმული გენდერული მენისტრიმინგის ინსტრუმენტების იმპლიმენტაციის, განსაკუთრებით კი გენდერული ბიუჯეტირების, გენდერული გავლენის შეფასების მიმართულებით, ზემოაღნიშნული მექანიზმების ინსტიტუციონალიზაციისათვის მნიშვნელოვანი აქტივობებია განსახორციელებელი როგორც ცენტრალური, ასევე ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე. ვინაიდან, ინსტრუმენტების დანერგვის წინაპირობებს პოლიტიკურ ნებასთან ერთად, გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობისთვის შესაბამისი სამართლებრივი და პოლიტიკური გარემოს არსებობა, საჯარო უწყებებისა და თვითმმართველობების მაღალი ჩართულობა და თანამონაწილეობა, მათი მეტი ინფორმირებულობა, შესაბამისი სტატისტიკური და სქესის მიხედვით სეგრეგირებული მონაცემების, გენდერული ინდიკატორების არსებობა და რიგი სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები წარმოადგენს.

ისეთი კრიტიკული მნიშვნელობის საკითხები, როგორიცაა: ქალთა ეკონომიკური გაძლიერება, ჯანდაცვა, განათლება და გენდერული თანასწორობა კულტურასა და სპორტში, ქალები, მშვიდობა და უსაფრთხოება, ამომწურავად არის მიმოხილული წინამდებარე კვლევის მეორე ნაწილში – „გენდერული თანასწორობა საქართველოში: ბარიერები და რეკომენდაციები – განახლებული გამოცემა (ნაწილი II).“

II. რეკომენდაციების ნუსხა

რეკომენდაციების ნუსხა	პასუხისმგებელი უწყება
საქართველოს კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ	
სიღრმისეულად გადასინჯოს კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ, რათა გაფართოვდეს მისი შინაარსობრივი მხარე და დაკონკრეტდეს იქ ჩამოთვლილ უფლებათა შემადგენელი კომპონენტები.	საქართველოს პარლამენტი
გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონში მოხდეს გენდერული თანასწორობის ეროვნულ მექანიზმთა ფუნქციებისა და ვალდებულებების სრულყოფილი რეგულირება, მათი ფუნქციურობისა და ეფექტიანი მუშაობის ხელშეწყობისთვის.	საქართველოს პარლამენტი
შეიცვალოს გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონი და მიეთითოს კონკრეტული პროცედურები/აღსრულების მექანიზმები, რათა ამ კანონის დებულებები ეფექტიანად განხორციელდეს.	საქართველოს პარლამენტი
გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონის მე-3 მუხლს ტერმინთა განმარტებათა ჩამონათვალში უნდა დაემატოს ტერმინი „ობიექტური გარემოებებით განპირობებული პროფესიული საჭიროება“ და ის დაეფუძნოს ევროკავშირის დირექტივებით განსაზღვრულ სტანდარტს.	საქართველოს პარლამენტი
გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონის მე-3 მუხლს ტერმინთა განმარტებათა ჩამონათვალში უნდა დაემატოს დეფინიციები დისკრიმინაციის შემდეგი ფორმების შესახებ: შევიწროება, სექსუალური შევიწროება, ბრძანება დისკრიმინაციაზე და ვიქტიმიზაცია.	საქართველოს პარლამენტი
არსებითია, რომ კანონმა გენდერული თანასწორობის შესახებ ცხადად მოიცვას დისკრიმინაციის აკრძალვის პრინციპი და მკაფიოდ ჩამოაყალიბოს სახელმწიფოს მიერ განსაზღვრული საავალდებულო ზომები.	საქართველოს პარლამენტი
სახალხო დამცველთან თუ ეროვნულ სასამართლოებში დისკრიმინაციის შესახებ დავის წარმოებისთვის გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონში უნდა მოხდეს მტკიცების ტვირთის ცხადი რეგულირება, როგორც ეს დადგენილია საერთაშორისო სტანდარტით და მითითებულია საქართველოს დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კანონის მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტში. ნორმის მიხედვით, პირმა საქართველოს სახალხო დამცველს უნდა წარუდგინოს ფაქტები და შესაბამისი მტკიცებულებები, რომლებიც დისკრიმინაციული ქმედების განხორციელების ვარაუდის საფუძველს იძლევა, რის შემდეგაც სავარაუდო დისკრიმინაციული ქმედების განმანხორციელებელ პირს ეკისრება იმის მტკიცების ტვირთი, რომ დისკრიმინაცია არ განხორციელებულა.	საქართველოს პარლამენტი

გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონმა ცხადად უნდა მოიცვას შრომით ურთიერთობებში დისკრიმინაციის აკრძალვის ფარგლები საქართველოს შრომის კოდექსის შესაბამისად, როგორც საჯარო, ისე კერძო სფეროში დასაქმებულთათვის.	საქართველოს პარლამენტი
არსებითია, რომ გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონი საქართველოს შრომის კოდექსთან მოვიდეს შესაბამისობაში და მოიცვას დამსაქმებელთა ვალდებულებები, სამუშაო ადგილზე მიიღონ ზომები დაწესებულებაში დასაქმებულთა მიმართ თანაბარი მოპყრობის პრინციპის დაცვის უზრუნველ-საყოფად, მათ შორის, დისკრიმინაციის ამკრძალავი დებულებები ასახონ შრომის შინაგანაწესსა და სხვა დოკუმენტებში და უზრუნველყონ მათი შესრულება.	საქართველოს პარლამენტი
გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონმა ასევე უნდა მოიცვას დამსაქმებლის პასუხისმგებლობის საკითხი დისკრიმინაციის აკრძალვის პრინციპის დარღვევასთან მიმართებით.	საქართველოს პარლამენტი
საქართველოს გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონსა და სხვა შესაბამის კანონებში (მათ შორის, საქართველოს შრომის კოდექსში) უნდა გაიწეროს დამსაქმებლის მიერ სამუშაო ადგილზე დისკრიმინაციისგან, მათ შორის – სექსუალური შევიწროებისგან დაცვის მექანიზმების შემუშავების ცხადი ვალდებულება. კანონმდებლობამ ასევე უნდა გაითვალისწინოს შესაბამისი ვადა, თუ რა დროში უნდა დაინერგოს აღნიშნული მექანიზმი სამუშაო ადგილზე.	საქართველოს პარლამენტი
არსებითია, რომ გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონი შესაბამისობაში მოვიდეს საქართველოს შრომის კოდექსთან და საერთაშორისო ვალდებულებებთან და უზრუნველყოს დამსაქმებლისთვის დამატებითი ვალდებულებები, მათ შორის, დასაქმებულთა კვალიფიკაციის ამაღლების ხელშეწყობის ვალდებულება ორსულობისა და მშობიარობის, ბავშვის მოვლის, ახალშობილის შვილად აყვანის გამო შვებულებების დასრულების შემდეგ. ასევე, უზრუნველყოს ორსულობის, მშობიარობის და ბავშვის მოვლის გამო შვებულების ადეკვატური ანაზღაურება.	საქართველოს პარლამენტი
გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონის მე-7 მუხლი მნიშვნელოვნად გაფართოვდეს და მოიცვას გენდერული თანასწორობის უფრო სიღრმისეული კომპონენტების მოთხოვნის უფლება განათლების ყველა საფეხურზე. აუცილებელია განათლების სფეროში გენდერულ თანასწორობასთან დაკავშირებული გაფართოებული უფლებების ჰარმონიზება განათლების შესახებ კანონთან, მასში ასეთივე ცვლილებების შეტანით.	საქართველოს პარლამენტი
გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონსა და საქართველოს კულტურის შესახებ კანონში უნდა განხორციელდეს რელევანტური საკანონმდებლო ნორმების ინკლუზია, რომელიც უზრუნველყოფს გენდერული თანასწორობის პრინციპის დაცვას და პრაქტიკული ღონისძიებების განხორციელებას შესაბამისი საჯარო თუ კერძო პირების მიერ.	საქართველოს პარლამენტი
საქართველოს კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ უნდა უზრუნველყოფდეს ჯანმრთელობის მისაწვდომობას ყველა ჯგუფისთვის, განსაკუთრებით კი მოწყვლადი და მარგინალიზებული ქალთა ჯგუფებისთვის.	საქართველოს პარლამენტი
საქართველოს კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ უნდა მოიცავდეს სახელმწიფოს ვალდებულებას, უზრუნველყოს სექსუალობის შესახებ კომპლექსური განათლების დანერგვა ფორმალურ საგანმანათლებლო სივრცეებში.	საქართველოს პარლამენტი
საქართველოს კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ უნდა მოიცავდეს სახელმწიფოს შესაბამისი უწყებების ვალდებულებას, უზრუნველყონ ჯანმრთელობის სერვისების სრული ფინანსური და ფიზიკური ხელმისაწვდომობა ქალებისა და გოგონებისთვის.	საქართველოს პარლამენტი
გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონმა უნდა მოიცვას კვოტირების მექანიზმი და მისი ეფექტიანი დანერგვისა და ხელშეწყობისთვის შესაბამისი პოლიტიკის ამუშავება.	საქართველოს პარლამენტი

<p>არსებითი მნიშვნელობა აქვს, რომ სახელმწიფომ დაინახოს და გაიაზროს კვოტირების მექანიზმის, როგორც დროებითი სპეციალური ზომის ინსტრუმენტული ხასიათი, რომელიც არის არა თავად მიზანი, არამედ მიზნის მიღწევის ერთ-ერთი საშუალება, და უზრუნველყოს მისი ეფექტიანი განხორციელება და ხელშეწყობა პოლიტიკაში.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p> <p>საქართველოს მთავრობა</p>
<p>სპორტი ამჟამად არსებული გენდერული უთანასწორობის გამოსწორების მიზნით, გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონს დაემატოს მუხლი, რომელიც დაადგენს გენდერულად სეგრეგირებული სტატისტიკის შეგროვებას პროფესიულ, გასართობ და საგანმანათლებლო სპორტულ აქტივობებში.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>
<p>გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონმა ასევე უნდა გაითვალისწინოს დროებითი სპეციალური ღონისძიებების გამოყენება ქალებისა და გოგონების სპორტი ჩართულობის ზრდის წასახალისებლად.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>
<p>არსებითია, რომ კანონმა ასევე გაითვალისწინოს ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტში სპორტზე გამოყოფილი თანხების თანაბრად გადანაწილება ქალებისა და კაცების გუნდებისთვის.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>
<p>გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონმა ასევე უნდა უზრუნველყოს ყოველგვარი შევიწროებისა და სექსუალური შევიწროების პრევენციის მექანიზმები სპორტის სფეროში.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>
<p>გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონმა უნდა გაითვალისწინოს გენდერული მენსტრირების განხორციელების ვალდებულებები და ექსპლიციტურად განსაზღვროს მენსტრირების კონკრეტული ინსტრუმენტები, რომელთა გამოყენების ვალდებულებას ის შესაბამის უწყებებს დააკისრებს.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>
<p>შევიდეს ცვლილება გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონის მე-5 მუხლში, რაც დაავალდებულებს სახელმწიფო ორგანოებს, კვლევისას ან სტატისტიკის თუ სხვა მონაცემთა შეკრებისას, შეაგროვონ გენდერულად სეგრეგირებული მონაცემები. ამასთან, განსაზღვრონ და გაითვალისწინონ სტატისტიკური მაჩვენებლები გენდერის და სხვა გამჭოლი ფაქტორების შესახებ, როგორცაა ასაკი, ეთნიკური წარმომავლობა და შეზღუდული შესაძლებლობა, როგორც ამას მოითხოვს საერთაშორისო სტანდარტები.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>
<p>საქართველოს პარლამენტმა უნდა უზრუნველყოს საქართველოს კანონმდებლობის განგრძობითი რევიზია გენდერული თანასწორობის პრინციპების ასახვისა და ქალთა გაძლიერების კუთხით.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>
<p>გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონში უნდა განხორციელდეს გენდერული მენსტრირების ვალდებულებებისა და ინსტრუმენტების ადეკვატური ასახვა და გენდერული თანასწორობის ეროვნული მექანიზმების ვალდებულებების მკაფიო რეგულირება, მათ შორის, გენდერული აუდიტის, გენდერული ბიუჯეტირების, გენდერული შეფასებისა და ანალიზის ვალდებულებების რეგულირება და მისი პრაქტიკაში ეფექტიანი განხორციელება.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>
<p>სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს COVID-19-ით გამოწვეული პანდემიის გავლენის შესწავლა ქალებისა და გოგონების ცხოვრების სხვადასხვა სფეროში, რათა ეფექტურად შეძლოს მათი საჭიროებების ასახვა შესამუშავებელ სამოქმედო გეგმებსა, პროგრამებსა თუ სტრატეგიებში და კონკრეტული, გრძელვადიანი და გაზომვადი ღონისძიებების ამოქმედება, რაც ქალებსა და გოგონებს პანდემიით გამოწვეულ ზიანს შეუმსუბუქებს.</p>	<p>საქართველოს მთავრობა</p> <p>ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო</p>
<p>საქართველოს პარლამენტმა, საქართველოს მთავრობაზე ზედამხედველობის მანდატის ფარგლებში, უნდა უზრუნველყოს საქართველოში ქალებისა და გოგონების მიმართ პანდემიის გავლენის აღმოფხვრისა და პრევენციისთვის შესაბამისი უწყებების მიერ მიღებული ზომების მონიტორინგი.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>

საქართველოს კანონი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ

<p>სამუშაო ადგილზე დისკრიმინაციასთან ბრძოლის მიზნის მისაღწევად, საქართველოს პარლამენტმა, შესაბამისი სამთავრობო უწყებების ჩართვით, უნდა უზრუნველყოს დიალოგის ინიცირება/წახალისება საქართველოს სახალხო დამცველისა და შრომის ინსპექციის მანდატებს შორის დუბლირების პრევენციისა და ისეთი პრაქტიკის დანერგვისთვის, რომელიც ყველაზე უკეთ მოემსახურება საზოგადოებისა და დისკრიმინაციის მსხვერპლის ინტერესებს.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p> <p>საქართველოს მთავრობა</p>
<p>კანონმდებლობა უნდა ავალდებულებდეს როგორც სახელმწიფო, ისე კერძო სექტორის დამსაქმებლებსა და საგანმანათლებლო დაწესებულებებს გასაჩივრების შიდა მექანიზმების შექმნას, როგორც ეს საქართველოს შრომის კოდექსის 2020 წლის ცვლილებებშია ასახული. კანონში მკაფიოდ უნდა იყოს გაწერილი საჩივრის წარდგენის პროცედურები, ასევე, ფიზიკურ პირთა და ხელმძღვანელთა პასუხისმგებლობის საკითხი ნებისმიერი მოკვლევის განუხორციელებლობის ან უმოქმედობის გამო.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>
<p>დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ საქართველოს კანონში, შენიშვნის სახით დაუხსტდეს გონივრული მისადაგების საკითხი, სადაც მითითებული იქნება, რომ გონივრული მისადაგება გულისხმობს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში იმ აუცილებელი და შესაბამისი მოდიფიკაციებისა და კორექტივების განხორციელებას, რაც არ იწვევს „არაპროპორციულ ან მძიმე ტვირთს“ და უზრუნველყოფს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა თანაბარი უფლებებისა და თავისუფლებების ფუნდამენტურ ღირებულებათა რეალიზებას.“ კანონმა, ასევე, უნდა გაითვალისწინოს „არაპროპორციული ან მძიმე ტვირთის“ ლეფინიციაც, საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>
<p>საქართველოს პარლამენტმა, მთავრობის მოქმედებებზე საზედამხედველო ფუნქციის ფარგლებში, აწარმოოს მონიტორინგი მთავრობის მიერ პრევენციული ღონისძიებების განხორციელებაზე, რომლებიც მიმართულია COVID-19-ით გამოწვეული პანდემიის პირობებში თანასწორობის უზრუნველყოფისა და დისკრიმინაციის აღმოფხვრისკენ.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>

ქალთა მიმართ ძალადობა

<p>ოჯახში ძალადობის აღმოფხვრის სახელმწიფო პრიორიტეტად დასახვის კვალად, არსებითი მნიშვნელობა აქვს, სახელმწიფო უზრუნველყოფდეს ოჯახში ძალადობის ამკრძალავი კანონმდებლობის მუდმივ ანალიზსა და მისი ფუნქციურობის შეფასებას პრაქტიკაში. ამ პროცესში არსებითი ადგილი უჭირავს გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოს აქტიურ ჩართულობას. პარლამენტი მუდმივად უნდა აწარმოებდეს ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ მთავრობის მიერ მიღებული ზომების სიღრმისეულ ანალიზსა და მონიტორინგს, რათა პრაქტიკაში აღმოჩენილი ხარვეზები დროული და ეფექტური, ასევე, ინტერუწყებრივი მექანიზმებით გამოსწორდეს.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p> <p>საქართველოს მთავრობა</p>
<p>საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსსა და ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის აღკვეთის, ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების შესახებ კანონში „ოჯახის წევრის“ ლეფინიციაში უნდა ჩაემატოს „პარტნიორი“, ასევე, უნდა მიეთითოს: „მიუხედავად იმისა, მოძალადე იზიარებს ან იზიარებდა თუ არა მსხვერპლთან საცხოვრებელ ადგილს.“</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>

<p>სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს შემაკავებელი ორდერების ადეკვატურად შევსება პოლიციელთა მიერ. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ შემაკავებელი ორდერები იძლეოდეს ადეკვატური სტატისტიკის წარმოების საშუალებას და არ წარმოადგენდეს მხოლოდ მშრალ დემოგრაფიულ ინფორმაციას. მის სრულყოფილ ანალიზს კი ოჯახში ძალადობასთან ბრძოლის პრევენციული პოლიტიკა უნდა დაეფუძნოს. აღნიშნულის მონიტორინგი საქართველოს პარლამენტმა უნდა განახორციელოს.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p> <p>საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო</p>
<p>პარლამენტმა უნდა უზრუნველყოს მოძალადის მიმართ ელექტრონული ზედამხედველობის დაწესების და გამოყენების ეფექტიანი მონიტორინგი (განსაკუთრებით, მისი სიახლიდან გამომდინარე). პარლამენტის მხრიდან მონიტორინგის წარმოებისას ასევე უნდა მიექცეს ყურადღება ელექტრონული ზედამხედველობის განმავლობაში მოძალადის მხრიდან ჩადენილი დარღვევების სტატისტიკურად დამუშავებას, რათა შეიქმნას პრაქტიკული ხარვეზების აღმოჩენის შესაძლებლობა პარლამენტის მიერ სამომავლო ცვლილებების გასატარებლად.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>
<p>კრიტიკული მნიშვნელობისაა საქართველოს მთავრობის მიერ ფემიციდსა და ფემიციდის მცდელობაზე შესაბამის ანალიზსა და საფუძველმდებარე მიზეზების იდენტიფიცირებაზე მუშაობა. გენდერული თანასწორობის, ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის საკითხებზე მომუშავე უწყებათაშორისი კომისიის, ასევე, საქართველოს პარლამენტის გენდერული თანასწორობის საბჭოს მონაწილეობით, უნდა შეიქმნას სპეციალური სამუშაო ჯგუფი, რომელიც კრიტიკულად გააანალიზებს ქალთა გენდერულად მოტივირებული მკვლელობის და მკვლელობის მცდელობის პრევენციის არსებულ სისტემას და საკვანძო უწყებების, მათ შორის – ჯანდაცვისა და განათლების სამინისტროების მონაწილეობით იმუშავებს კონკრეტულად ფემიციდის პრევენციის სისტემის შექმნასა და დახვეწაზე.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p> <p>საქართველოს მთავრობა</p> <p>საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო</p> <p>საქართველოს პროკურატურა</p> <p>ჯანდაცვის სამინისტრო</p> <p>განათლების სამინისტრო</p>
<p>საქართველოს პარლამენტმა უნდა უზრუნველყოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და საქართველოს პროკურატურის მიერ ფემიციდისა და ფემიციდის მცდელობის საქმეებზე რეაგირების ეფექტიანი მონიტორინგი და მოსმენები, რომელიც დაეხმარება პრაქტიკასა თუ საკანონმდებლო დონეზე არსებული ხარვეზების იდენტიფიცირებასა და ფემიციდის პრევენციისთვის რელევანტური ზომების მიღებაში.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>
<p>საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში გაუპატიურების ამკრძალავი ნორმა ჩამოყალიბდეს შემდეგნაირად: მუხლი 137 – „გაუპატიურება, ესე იგი, სხვა ადამიანის სხეულში, მისი თანხმობის გარეშე, სექსუალური ხასიათის ვაგინალური, ანალური ან ორალური შეღწევა სხეულის ნებისმიერი ნაწილის ან საგნის გამოყენებით.“</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>
<p>საქართველოს პარლამენტმა, თავისი საზედამხედველო ფუნქციის განხორციელების ფარგლებში, უნდა უზრუნველყოს, რომ სამართალდამცავი უწყებები ახდენენ საჯარო სივრცეში სექსუალური შევიწროების შესახებ სტატისტიკის შეგროვებას, დამუშავებას და ანალიზს, რათა შემდგომ, მათ აღმოსაფხვრელად, სხვა უწყებების მონაწილეობით, მათ შორის – გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოს ჩართულობით დაიგეგმოს და განხორციელდეს შესაბამისი საკანონმდებლო თუ პოლიტიკის მიმართულებები.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p> <p>საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო</p> <p>საქართველოს პროკურატურა</p>

<p>საქართველოს პარლამენტმა, საქართველოს მთავრობის მიერ გატარებული ღონისძიებების ანგარიშებში, განსაკუთრებული ყურადღება მიაქცის არასრულწლოვან მსხვერპლთა მიმართ ჩადენილი სექსუალური ძალადობის გამოძიებასა და მის ხარისხს და უზრუნველყოს შესაბამისი სამუშაოს მომზადება, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში რელევანტური ცვლილებების განსახორციელებლად.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>
<p>საქართველოს პარლამენტმა, თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში, უნდა უზრუნველყოს ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების კუთხით რეაგირებისა და მხარდაჭერის მექანიზმების მონიტორინგი ეროვნულ და ადგილობრივ დონეზე.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>
<p>საქართველოს პარლამენტმა, მთავრობაზე საზედამხედველო მანდატის ფარგლებში უნდა უზრუნველყოს, რომ საქართველოს მთავრობის მიერ, თავშესაფრების, კრიზისული ცენტრების და ძალადობის მსხვერპლთა ჩართულობით, ხორციელდებოდეს მსხვერპლთა საჭიროებებზე მორგებული, სპეციალური მხარდაჭერი პროგრამები.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p> <p>საქართველოს მთავრობა</p> <p>საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო</p>
<p>საქართველოს პარლამენტმა, მთავრობაზე საზედამხედველო მანდატის ფარგლებში, გენდერული თანასწორობის საბჭოს აქტიური ჩართულობით უნდა უზრუნველყოს შესაბამისი უწყებების მიერ Covid-19-ის გავლენების შესამსუბუქებლად შექმნილი მექანიზმების მონიტორინგი და კონტროლი, განსაკუთრებით, ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის საკითხებზე.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>
<p>პოლიტიკაში ქალთა მონაწილეობა</p>	
<p>წარმომადგენლობით ორგანოებში გენდერული თანასწორობის მზარდი ტენდენციის შესანარჩუნებლად, რაც უზრუნველყოფს საქართველოს მიერ ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულებას, საარჩევნო კოდექსში განხორციელდეს ცვლილებები, რომლითაც უნდა დადგინდეს, რომ საქართველოს პარლამენტისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა საერთო არჩევნებში პარტიული სიების წარდგენის დროებითი წესი განისაზღვრება მანამ, სანამ არ მიიღწევა საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი არსებითი თანასწორობა. საკითხის ადვოკატირებაში აქტიური მონაწილეობა მიიღოს მათე მოწვევის პარლამენტის გენდერული თანასწორობის საბჭომ.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>
<p>გენდერული თანასწორობა და მათ შორის, პოლიტიკაში გენდერული თანასწორობა გახდეს პრიორიტეტული სახელმწიფოს პრიორიტეტულ საკითხებს შორის – გაძლიერდეს უკვე არსებული გენდერული ბალანსის მხარდაჭერი ინსტიტუციური მექანიზმები (მაგ: გენდერული საბჭო, შეიქმნას დამატებითი პლატფორმა გენდერული თანასწორობისა და ძალადობისგან თავისუფალი გარემოსთვის, მათ შორის, სექსიზმის, დისკრიმინაციისა და კიბერ ბულინგისგან დაცვის ხელშეწყობისთვის, მოხდეს ფორმალური და არაფორმალური განათლების ორიენტირება გენდერული თანასწორობის კუთხით, პრიორიტეტი გახდეს ქალთა ეკონომიკური გაძლიერების ხელშეწყობა).</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p> <p>საქართველოს მთავრობა</p>

<p>განვითარდეს პოლიტიკური პარტიების შიდა დემოკრატია – სტაბილური და ძლიერი პოლიტიკური პარტიები ძლიერი შიდა დემოკრატიით დადებით როლს ასრულებენ გენდერული თანასწორობის მიღწევაში. მათ მეტად გააზრებული აქვთ პოლიტიკაში ქალთა მონაწილეობის მნიშვნელობა, ადამიანის უფლებები, თანასწორობა და საკუთარი როლი აღნიშნული საკითხების მოგვარებაში.</p>	<p>პოლიტიკური პარტიები</p>
<p>კოვიდ-19-ის გავლენის შემცირების მიზნით, გაძლიერდეს სახელმწიფო პროგრამები ქალთა ეკონომიკური გაძლიერების მიმართულებით, რომელიც ირიბ გავლენას მოახდენს ქალთა პოლიტიკაში მონაწილეობის გაზრდაზე.</p>	<p>საქართველოს მთავრობა</p>
<p>გენდერული თანასწორობა სამოქალაქო რეგისტრაციის სფეროში</p>	
<p>შეიქმნას სამუშაო ჯგუფი, რომელიც გამოიკვლევს სამოქალაქო რეგისტრაციის სისტემაში გენდერულად განსაზღვრული ბარიერებისა და წინასწარგანწყობების არსებობას. მნიშვნელოვანია, რომ ინტერსექციურ ჭრილში გამოკვლეულ იქნეს სამართლებრივი და სოციალური პრაქტიკები, კულტურული და ეკონომიკური ბარიერები, რაც ქალებს და გოგოებს ხელს უშლის ან უკრძალავს გადაწყვეტილების მიღებას მნიშვნელოვანი მოვლენების (ქორწინება, შვილის დაბადება და ა.შ.) რეგისტრაციასთან დაკავშირებით.</p>	<p>საქართველოს მთავრობა იუსტიციის სამინისტრო</p>
<p>კვლევის შედეგებზე დაყრდნობით, მნიშვნელოვანია მტკიცებულებებზე დაფუძნებული სტრატეგიის და პროგრამების შემუშავება, რაც ქალებსა და გოგოებს იდენტიფიცირებული გამოწვევების დაძლევაში დაეხმარება. მათ შორის, მნიშვნელოვანია, პირადობის მოწმობის საფასურის გადახდისგან გათავისუფლებულ პირთა ჯგუფი გაფართოვდეს იმგვარად, რომ სრულად მოიცვას მოწყვლადი ჯგუფები.</p>	<p>საქართველოს მთავრობა იუსტიციის სამინისტრო</p>
<p>შეიქმნას სამუშაო ჯგუფი სამოქალაქო აქტებში სქესის შესახებ ჩანაწერის შეცვლის პროცედურის დასარეგულირებლად, ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად და შემუშავდეს ტრანს ადამიანთა აღიარებასა და მათი ფუნდამენტური უფლებების პატივისცემაზე დაფუძნებული რეგულაციები, რაც უზრუნველყოფს ტრანს ადამიანთა საჭიროებების გათვალისწინებასა და მათ უშუალო ჩართვას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, „არაფერი ჩვენზე, ჩვენ გარეშე“ პრინციპის უპირატესი გათვალისწინებით.</p>	<p>საქართველოს მთავრობა საქართველოს პარლამენტი</p>
<p>მნიშვნელოვანია სამოქალაქო რეგისტრაციის საბაზისო სერვისად შენარჩუნება კოვიდ-19 ის პანდემიის პირობებში და ამ მიზნით, ონლაინ სერვისების მიწოდება, თუმცა აუცილებელია შესაბამისი უწყებების მხრიდან პროაქტიული ღონისძიებების გატარება და საზოგადოების ცნობიერების გაზრდა ონლაინ სამოქალაქო რეგისტრაციის შესახებ. კერძოდ, მნიშვნელოვანია სამუშაო ჯგუფის შექმნა და სახელმძღვანელო წესების შემუშავება, განსაკუთრებით, მოწყვლადი ჯგუფების (მოწყვლად ჯგუფს მიკუთვნებული ქალების, შშმ პირების, არადომინანტი ეთნიკური წარმომავლობის მქონე, უმცირესობების, მიგრანტების და ა.შ.) ინფორმირების მიზნით.</p>	<p>საქართველოს მთავრობა</p>

გენდერული ბიუჯეტი, გენდერული გავლენის შეფასება და გენდერული აუდიტი

<p>გენდერული ბიუჯეტირების დანერგვის ხელშეწყობის მიზნით საქართველოს პარლამენტის გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედ საპარლამენტო საბჭოსთან შეიქმნას სამუშაო ჯგუფი, რომელშიც შევლენ როგორც საბიუჯეტო პროცესში ჩართული მხარეები (პარლამენტის საფინანსო საბიუჯეტო კომიტეტი, პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური), ასევე, გენდერული მენისტრიმინგის პროცესში ჩართული მხარეები (საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, სახალხო დამცველის აპარატი), სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები, ექსპერტები.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p> <p>საქართველოს მთავრობა</p>
<p>სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში მიზანშეწონილია, შემუშავდეს გენდერული ბიუჯეტირების დანერგვის საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა. მ.შ. საჭირო გენდერული სტატისტიკის მონაცემთა ბაზების შექმნის მიზნით საშუალოვადიან პერიოდში დაიგეგმოს ღონისძიებები ინდიკატორების სისტემის შესამუშავებლად.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>
<p>სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში სასურველია, შემუშავდეს კანონმდებლობაში, კერძოდ კი საბიუჯეტო კოდექსში, „გენდერული თანასწორობის შესახებ“ საქართველოს კანონში გენდერული ბიუჯეტირების, როგორც გენდერული მენისტრიმინგის ინსტრუმენტის შესახებ ჩანაწერის ასახვისათვის საჭირო რეკომენდაციები.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>
<p>სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში მიზანშეწონილია, შემუშავდეს გენდერული ბიუჯეტირების შედეგის სახელმძღვანელო პრინციპების/მეთოდოლოგიის დოკუმენტი.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>
<p>ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტების, ასევე, მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების დონეზე გენდერული ბიუჯეტირების დანერგვის ხელშეწყობის მიზნით, მნიშვნელოვანია, შესაბამისი საკითხები აისახოს ავტონომიური რესპუბლიკების და მუნიციპალიტეტების გენდერული თანასწორობის საბჭოების სამოქმედო გეგმებში. განსაკუთრებული აქცენტი გაკეთდეს გენდერული სტატისტიკის წარმოების საკითხებზე.</p>	<p>ავტონომიური რესპუბლიკების გენდერული თანასწორობის საბჭოები</p> <p>მუნიციპალიტეტების გენდერული თანასწორობის საბჭოები</p>
<p>ვინაიდან „გენდერული თანასწორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს გენდერული თანასწორობის საბჭოების გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედ საპარლამენტო საბჭოსთან კოორდინირებული მუშაობა, მნიშვნელოვანია, გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედმა საპარლამენტო საბჭომ აქტიურად ითანამშრომლოს ავტონომიური რესპუბლიკების და მუნიციპალიტეტების გენდერული თანასწორობის საბჭოებთან, მათ სამოქმედო გეგმებში გენდერულ ბიუჯეტირებასთან დაკავშირებული საკითხების ასახვის მიზნით.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p> <p>გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედ საპარლამენტო საბჭო</p>
<p>პარლამენტის სასწავლო ცენტრში შემუშავდეს გენდერული ბიუჯეტირების სასწავლო მოდული, რომელიც, გენდერული ბიუჯეტირების საკითხებთან ერთად, გაერთიანებს ცალკეული სფეროების, მ.შ. საგადასახადო სისტემის და კანონმდებლობის გენდერულ მნიშვნელობასთან დაკავშირებულ საკითხებს, რომლის ფარგლებში პარლამენტის აპარატის, განსაკუთრებით კი დარგობრივი კომიტეტის თანამშრომლები მიიღებენ ცოდნას/აიმადლებენ კვალიფიკაციას გენდერულ ბიუჯეტირებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>

<p>გენდერული ბიუჯეტირების დანერგვის პროცესში მნიშვნელოვანია გენდერის ექსპერტების აქტიური ჩართულობა. შესაბამისად, სასურველია, საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის არსებული მექანიზმების ფარგლებში შემუშავდეს პარლამენტის დარგობრივ კომიტეტებსა და შესაბამის სფეროში გენდერულ საკითხებზე, მ.შ. შპმ პირების საკითხებზე მომუშავე სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების, ექსპერტების კოორდინირებული მუშაობის ეფექტური მექანიზმები. აღნიშნული სახის კოორდინირებული მუშაობა ხელს შეუწყობს, როგორც შესაბამის დარგობრივ სფეროში გენდერულ მეინსტრიმინგთან დაკავშირებული გამოწვევების იდენტიფიცირებას, ასევე, მეტიად გაააქტიურებს საბიუჯეტო დოკუმენტების (სამინისტროების ძირითადი მიმართულებების დოკუმენტი, ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების (BDD) დოკუმენტი, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტი, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშები) საკომიტეტო განხილვების დროს გენდერული საკითხების გათვალისწინებას. აღნიშნული განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია PEFA GBPFM ჭრილშიც.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>
<p>პარლამენტის დარგობრივი კომიტეტების მიერ საბიუჯეტო დოკუმენტების, მ.შ. სამინისტროების ძირითადი მიმართულებების დოკუმენტის, ბიუჯეტის კანონის პროექტის, ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის (BDD-Basic Data and Direction Document), ბიუჯეტის კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ კანონის პროექტის, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშების, განსაკუთრებით კი წლიური შესრულების ანგარიშის განხილვის დროს სასურველია, განსაკუთრებული აქცენტი გაკეთდეს გენდერულ საკითხებზე, მ.შ. პროგრამების სპეციფიკის მიხედვით, გენდერულად სენსიტიურ პროგრამებთან მიმართებაში პროგრამის შეფასების ერთ-ერთ ინდიკატორად პროგრამის გენდერულ ასპექტში შეფასების ინდიკატორზე, შესაბამისად მიზანშეწონილია, საკომიტეტო დასკვნებში აისახოს შესაბამისი მოსაზრებები და რეკომენდაციები. აღნიშნული განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია PEFA GBPFM ჭრილშიც.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>
<p>ვინაიდან გენდერული ბიუჯეტირება გულისხმობს გენდერული საკითხების ინტეგრირებას არა მხოლოდ გადასახდელების, არამედ შემოსულობების ნაწილშიც, შესაბამისად სასურველია, გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედმა საპარლამენტო საბჭომ, შესაბამის დარგობრივ კომიტეტებთან ერთად, თემატური მოკვლევის ფარგლებში შეისწავლოს საქართველოს საგადასახადო პოლიტიკის გენდერული ასპექტები.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>
<p>სასურველია, დარგობრივმა კომიტეტებმა თავიანთ სამოქმედო გეგმაში და საქმიანობის წლიურ ანგარიშში ცალკე გამოყონ მათ მიერ გენდერული ბიუჯეტირების დანერგვის ხელშეწყობის მიზნით გასატარებელი/გატარებული ღონისძიებები.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>
<p>გენდერული გავლენის შეფასების მექანიზმის ინსტიტუციონალიზაციის მიზნით, საქართველოს პარლამენტის გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედ საპარლამენტო საბჭოსთან სასურველია, შეიქმნას სამუშაო ჯგუფი, რომელშიც შევლენ როგორც საკანონმდებლო პროცესში, ასევე გენდერულ მეინსტრიმინგში ჩართული მხარეები, სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები, ექსპერტები.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>
<p>სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში შემუშავდეს გენდერული გავლენის შეფასების მექანიზმის დანერგვის საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>
<p>სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში, სასურველია, შემუშავდეს კანონმდებლობაში (საქართველოს კანონი „გენდერული თანასწორობის შესახებ“, საქართველოს ორგანული კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“) გენდერული გავლენის შეფასების მექანიზმის, როგორც გენდერული მეინსტრიმინგის ინსტრუმენტის შესახებ ჩანაწერის ასახვისათვის საჭირო რეკომენდაციები.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>

<p>სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში, მიზანშეწონილია, განისაზღვროს იმ საკანონმდებლო აქტების ნუსხა, რომლებშიც ცვლილების შეტანის შესახებ კანონპროექტის მომზადებისას სავალდებულო გახდება გენდერული ზეგავლენის შეფასების ანგარიშის მომზადება. ამავე დროს, მიზანშეწონილია, ასევე, განისაზღვროს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე ის სუბიექტები, რომელთა მიერ განსაზღვრული საკანონმდებლო აქტების დაინიცირების შემთხვევაში საჭირო გახდება GIA დოკუმენტის მომზადება.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>
<p>სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში შემუშავდეს რეკომენდაციები GIA-ს ანგარიშის მომზადებისას გენდერული გავლენის შეფასების შესახებ არსებული სახელმძღვანელო დოკუმენტის გამოყენების სამართლებრივი საფუძვლების თაობაზე.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>
<p>საქართველოს პარლამენტის გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედმა საპარლამენტო საბჭომ შეარჩიოს თემა, რომელზეც საინტერესოა აუდიტის ჩატარება გენდერული თანასწორობის საკითხებთან დაკავშირებით.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>
<p>საქართველოს პარლამენტის გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედმა საპარლამენტო საბჭომ აუდიტის ჩატარების თხოვნით მიმართოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს.</p>	<p>საქართველოს პარლამენტი</p>

III. შესავალი

გენდერული თანასწორობის ფართო მიზნის მიღწევა სახელმწიფოს მიერ გააზრებული, სისტემური და კომპლექსური ღონისძიებების ურთიერთქმედებით არის შესაძლებელი. აღნიშნული მიზანი მოიცავს ქალთა გაძლიერებასა და მათთვის ისტორიულად შექმნილი ბარიერების აღმოფხვრას ეკონომიკურ, სოციალურ, კულტურულ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში თანაბარი მონაწილეობის შესაძლებლობის შექმნის გზით. ეს იმას ნიშნავს, რომ ძალაუფლებისა და პასუხისმგებლობების თანაზიარობის პრინციპი ცხოვრების ყველა სფეროში მთავარ პრინციპს უნდა წარმოადგენდეს, როგორც ადამიანის უფლებასა და სოციალური სამართლიანობის პირობას. გენდერული თანასწორობა, ასევე, განვითარების, მშვიდობისა და თანასწორობის მნიშვნელოვანი ელემენტია.² გენდერული თანასწორობის მისაღწევად მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ დისკრიმინაციული სამართლებრივი ჩარჩოს არარსებობა, არამედ შესაბამისი კანონმდებლობა თუ პოლიტიკა არ უნდა იყოს დისკრიმინაციული თავის გავლენასა და შედეგებში. შესაბამისად, საერთაშორისო ორგანიზაციები არსებითი და ფორმალური თანასწორობის, დისკრიმინაციის აკრძალვის და ქალთა გაძლიერების თანადროულ გამოყენებას მოითხოვენ. მხოლოდ თანასწორობის ფორმალური მექანიზმების არსებობა არასაკმარისია, რათა სახელმწიფომ, ერთი მხრივ, შეასრულოს ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულებები და მეორე მხრივ, უპასუხოს პირდაპირ და არაპირდაპირ დისკრიმინაციას და მიაღწიოს სუბსტანციურ თანასწორობას³.

გაეროს ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კომიტეტის ზოგადი რეკომენდაცია N28 გამოყოფს სახელმწიფოთა ვალდებულებას, პატივი სცენ, დაიცვან და შეასრულონ დისკრიმინაციისგან დაცვის უფლება, უზრუნველყონ ქალთა განვითარების ხელშეწყობა, მათი პოზიციების გაუმჯობესება და არსებითი თანასწორობის მიღწევა. კომიტეტი აღნიშნავს, რომ ქალთა პერსპექტივების გაუთვალისწინებლობა კანონმდებლობაში, პოლიტიკაში, პროგრამებსა და პრაქტიკაში, შესაბამისად, მისი ნეიტრალური ხასიათი [არაპირდაპირ] დისკრიმინაციას იწვევს, გამომდინარე იქიდან, რომ ნეიტრალური ზომები ყურადღების მიღმა ტოვებს ქალთა წინაშე უთანასწორო მდგომარეობას. მეტიც, არაპირდაპირი დისკრიმინაცია აძლიერებს უკვე არსებულ უთანასწორობას ქალთა სტრუქტურული და ისტორიული უთანასწორობისა და ქალსა და კაცს შორის ძალაუფლებრივი დისბალანსის აუღიარებლობის გამო.⁴

² BPfA, 1995, პარ.1

³ ECOSOC, Contributions to the 2030 Agenda for Sustainable Development, იხ: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/MDGs/Post2015/CEDAW_Contribution_16May2016.pdf

⁴ CEDAW, General recommendation No. 28 on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 2010, პარ. 16

გაეროს 1995 წლის პეკინის დეკლარაციისა და სამოქმედო პლატფორმის ფარგლებში, რომელიც გამოყოფს ქალთა მიმართ თანასწორობის უზრუნველყოფის ვალდებულებას სახელმწიფოთათვის თორმეტ კრიტიკულ არეალში, განსაზღვრულია გენდერული თანასწორობის დამისიმიენსტრიმინგის აუცილებლობა და კრიტიკულობა ქალთა უფლებების ყველასფეროსა და უფლებასთან მიმართებით. დეკლარაციითა და სამოქმედო პლატფორმით ხაზი გაესვა გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფის საჭიროებას სოციალური და ეკონომიკური განვითარების ყველა სფეროში. ამასთან, პეკინის დეკლარაციის სამოქმედო პლატფორმა აღნიშნავს, რომ ქალთა და კაცთა შორის უთანასწორობის აღმოფხვრისას, რომელიც ძალაუფლებასა და გადაწყვეტილების მიღებას მიემართება ყველა საფეხურზე, მთავრობებმა და სხვა აქტორებმა ხელი უნდა შეუწყონ გენდერული პერსპექტივის აქტიურ და ხილვად მენსტრიმინგს ყველა შესაბამის პოლიტიკასა და პროგრამაში, იმგვარად, რომ ნებისმიერი გადაწყვეტილების მიღება დააფუძნონ ქალსა და კაცზე გავლენების შეფასებასა და გენდერულ ანალიზს.⁵

საერთაშორისო ვალდებულებების შესაბამისად, საქართველომ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა ეროვნული კანონმდებლობის საერთაშორისო სტანდარტებთან ჰარმონიზების მიზნით, ასევე, განხორციელდა რიგი ცვლილებები პოლიტიკასა და პროგრამებში, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. თუმცა მიუხედავად აღნიშნულისა, საკანონმდებლო გარემოსა და პრაქტიკაში ვლინდება რიგი მნიშვნელოვანი ხარვეზები, რაც სახელმწიფოს მხრიდან შესაბამისი ზომების მიღებას საჭიროებს. მიუხედავად, გარკვეული პროგრესისა ქალთა მიმართ ძალადობასა და ოჯახში ძალადობასთან ბრძოლის პროცესში, სახელმწიფოს მხრიდან მიღებული ზომები დანაშაულის ინდივიდუალურ გამოვლინებასთან დაპირისპირებაში გამოიხატება და ვერ აგვარებს ძალადობის გამომწვევ სტრუქტურულ მიზეზებს. ამასთან, სახელმწიფოს ყურადღების მიღმა აქვს დატოვებული სოციალური და ეკონომიკური უფლებების დაცვის ვალდებულება, შესაბამისად, საკმარისი ყურადღება არ ეთმობა ჯანმრთელობაზე, განათლებაზე და ადეკვატურ სოციალურ დაცვაზე ხელმისაწვდომობის უფლებათა პრაქტიკაში ეფექტიან რეალიზებას.

ასევე, მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს საქართველოში გენდერული თანასწორობის ეროვნული მექანიზმების კოორდინირებული მუშაობა. რესურსების სიმწირის და სფეროს არაპრიორიტეტულობის გამო, სამთავრობო, საპარლამენტო და ადგილობრივი თვითმმართველობების დონეზე არსებული ეროვნული მექანიზმები არსებითი სისუსტით გამოირჩევიან თავიანთი ბუნდოვანი მანდატის, კანონმდებლობის მიერ მათი საქმიანობის არასრულყოფილი რეგულირების, შესაბამისი საკადრო და საბიუჯეტო რესურსების არარსებობის გამო, რაც ბუნებრივია, მნიშვნელოვან ნეგატიურ როლს თამაშობს ქვეყანაში გენდერული თანასწორობის მექანიზმების ეფექტური ამუშავებისა და მასთან დაკავშირებული საკითხების უწყებათა შიდა პოლიტიკაში ჩაშენების მხრივ.

წინამდებარე დოკუმენტი წარმოადგენს UNDP-ის 2018 წლის გამოცემის **„გენდერული თანასწორობა საქართველოში: ბარიერები და რეკომენდაციები (ნაწილი I)“** განახლებულ პუბლიკაციას. აღნიშნული ანგარიშის მიზანს წარმოადგენდა ოთხი წლის წინ გაცემული რეკომენდაციების შესრულების პრაქტიკის შეფასება, საქართველოს კანონმდებლობაში

⁵ BPfA, para. 189

ბოლო წლებში მიღწეული პროგრესის იდენტიფიცირება და კანონმდებლობა სათუპრაქტიკაში კვლავ არსებული კრიტიკული ხარვეზების ხაზგასმა, რომელიც სახელმწიფოს მხრიდან საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელებასა და სხვა შესაბამისი ზომების მიღებას საჭიროებს. ასევე, უნდა აღინიშნოს, რომ წინამდებარე დოკუმენტი რიგ მიმართულებებთან დაკავშირებით იმეორებს და ძალაში ტოვებს 2018 წელს გაცემულ რეკომენდაციათა გარკვეულ ნაწილს, რადგანაც მათი დიდი ნაწილი სახელმწიფოს შესაბამისი უწყებების მიერ არ შესრულებულა ან არასრულყოფილად შესრულდა.

IV. საქართველოს კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ

2010 წელს მიღებული კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ, ადგენს ქალისა და კაცის საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული თანასწორი უფლებების, თავისუფლებებისა და შესაძლებლობების უზრუნველყოფის ძირითად გარანტიებს, განსაზღვრავს საზოგადოებრივი ცხოვრების შესაბამის სფეროებში მათი განხორციელების სამართლებრივ მექანიზმებსა და პირობებს.⁶ 2018 წლის შემდგომ აღნიშნულ კანონში შესული ცვლილებების შედეგად გაძლიერდა გენდერული თანასწორობის ეროვნული მექანიზმების მანდატი⁷, განხორციელდა ახალ ვალდებულებათა ინკლუზია, მაგალითისთვის, კანონს დაემატა მე-91 მუხლი, რომელმაც უზრუნველყო ნებისმიერი საქონლის ან მომსახურების, მათ შორის, ფინანსური მომსახურების, მიწოდება და ხელმისაწვდომობა სქესის ნიშნით დისკრიმინაციის გარეშე. კანონმა, ასევე მიუთითა, რომ დაზღვევის მომსახურების მიწოდებისას სქესის, როგორც რისკფაქტორის, ისევე როგორც ორსულობის/დედობის ფაქტორის, გამოყენებამ არ უნდა გამოიწვიოს განსხვავება დაზღვევის პრემიებისა და სადაზღვევო ანაზღაურების ოდენობების განსაზღვრისას. აღნიშნული ნორმის გაჩენა კანონში არსებითად მისასაღმებელია, ისევე როგორც მევიწროებისა და სექსუალური მევიწროების შესახებ მუხლების დახვეწა. თუმცა, მიუხედავად მნიშვნელოვანი ცვლილებებისა, აღნიშნული კანონის ეფექტური აღსრულება და ფუნქციონობა კვლავ გამოწვევის წინაშე დგას.

კანონის ეფექტურ განხორციელებას კვლავ ხელს უშლის აღსრულების მექანიზმთა არასრულყოფილი რეგულირება. კანონი კვლავ არ ითვალისწინებს რეფერირებას შესაბამის საკანონმდებლო აქტებზე და არც გენდერული უთანასწორობის მსხვერპლთა დაცვისა და უფლების აღდგენის გარანტიებს მოიცავს ცხადად. აღნიშნული, თავის მხრივ, შეუძლებელს ხდის გენდერული დისკრიმინაციის მსხვერპლისთვის კონკრეტული სამართლებრივი მექანიზმებით აღჭურვას და სამართლებრივი დავის წარმოებას. რეკომენდაცია აღნიშნული კანონის აღმჭურავი და მავალდებულებელი ნორმებით ინკლუზიაზე არაერთხელ იქნა გაცემული,⁸ თუმცა კანონი კვლავ ინარჩუნებს დეკლარაციულ ხასიათს და პრაქტიკაში ნაკლები გავლენა აქვს დისკრიმინაციის მსხვერპლთა უფლების აღდგენაზე.

⁶ საქართველოს კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ, მუხლი 1

⁷ ცვლილებები ეროვნულ მექანიზმებთან დაკავშირებით განხორციელდა 2016, 2017, 2018, 2019 და 2020 წლებში.

⁸ EWMI/Prologue, UNDP, გენდერული თანასწორობა საქართველოში: ბარიერები და რეკომენდაციები, ნაწილი I, 2018, გვ. 28

ამასთან, მნიშვნელოვანია ის ფაქტიც, რომ მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული კანონი უნდა წარმოადგენდეს ქვეყანაში გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის მთავარ განმსაზღვრელ ჩარჩოსა და ფუნდამენტს, მასში არსებული სუსტი დანაწესების გამო, ის მხოლოდ ფორმალურ დოკუმენტად რჩება, რომელსაც არაქვს გავლენა სახელმწიფოს შესაბამისი უწყებების მხრიდან გენდერული თანასწორობისა და გენდერული მეინსტრიმინგის დაგეგმვა/განხორციელებაზე. მეტიც, ის არსებითად ჩამორჩება გენდერულ თანასწორობასთან პირდაპირ თუ ირიბად დაკავშირებულ სხვა კანონებს (მაგ. დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კანონი) და პოლიტიკის განმსაზღვრელ დოკუმენტებს, რომელთა შინაარსი ამ ეტაპისთვის მეტად პასუხობს საერთაშორისო განვითარებასა და დადგენილ სტანდარტებს. შესაბამისად, გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონის არასრულყოფილების, ზედაპირულობისა და საერთაშორისო სტანდარტებთან შეუსაბამობის გამო, ის ვერ იძენს პრაქტიკაში ფუნქციურ გამოყენებას.

რეკომენდაციები:

- ▶ სიღრმისეულად გადაისინჯოს კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ, რათა გაფართოვდეს მისი შინაარსობრივი მხარე და დაკონკრეტდეს იქ ჩამოთვლილ უფლებათა შემადგენელი კომპონენტები;
- ▶ გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონში მოხდეს გენდერული თანასწორობის ეროვნულ მექანიზმთა ფუნქციებისა და ვალდებულებების სრულყოფილი რეგულირება მათი ფუნქციურობისა და ეფექტიანი მუშაობის ხელშეწყობისთვის.

ქვემოთ დეტალურად არის მიმოხილული კანონში 2018 წლის შემდგომ ასახული ცვლილებები და ის გამოწვევები, რომლებიც ხელს უშლის კანონის მეტად ეფექტიან გამოყენებას პრაქტიკაში.

ა. აღსრულების მექანიზმები

კვლავ პრობლემას წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ საქართველოს გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონი არ არის სათანადოდ აღჭურვილი აღსრულების ეფექტური მექანიზმით, მართალია, კანონის აღსრულების ინსტიტუციურ მექანიზმს გენდერული თანასწორობის ეროვნული მექანიზმები წარმოადგენს (დეტალურად განხილულია „მ“ ქვეთავში), თუმცა კანონი გენდერული დისკრიმინაციის მსხვერპლს მასზე დაყრდნობით სამართლებრივი დავის შესაძლებლობას არ აძლევს.

კერძოდ, მართალია, საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 363¹⁻⁶-ე მუხლების მიხედვით, დისკრიმინაციის მსხვერპლთ სასამართლოში საჩივრის შეტანა შეუძლიათ, თუმცა აღსრულების მექანიზმების თვალსაზრისით, აუცილებელია, აქვე მიეთითოს სხვა შესაბამის არსებულ ნორმებზე, მათ შორის, შრომის კოდექსზე, განათლების შესახებ კანონზე, საჯარო სამსახურის შესახებ კანონსა და ა.შ.

გამომდინარე იქიდან, რომ კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ ადგენს საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული თანასწორი უფლებების, თავისუფლებებისა და შესაძლებ-

ლობების უზრუნველყოფის ძირითად გარანტიებს, განსაზღვრავს საზოგადოებრივი ცხოვრების შესაბამის სფეროებში მათი განხორციელების სამართლებრივ მექანიზმებსა და პირობებს⁹, ის ასევე უნდა ადგენდეს ამ მიზნების განსახორციელებლად სამართლებრივ მექანიზმებსა და პირობებს.

რეკომენდაცია:

- ▶ შეიცვალოს გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონი და მიეთითოს კონკრეტული პროცედურები/აღსრულების მექანიზმები, რათა ამ კანონის დებულებები ეფექტიანად განხორციელდეს.

ბ. ტერმინთა განმარტებაები

საქართველოს კანონში გენდერული თანასწორობის შესახებ, ტერმინთა განმარტებები კვლავ არასრულყოფილად არის მოცემული, კანონი არც დისკრიმინაციის ყველა შესაძლო ფორმასა და მისგან გამონაკლისს განსაზღვრავს და არც გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფის ინსტრუმენტების განმარტებებს შეიცავს.

კანონი დისკრიმინაციის ცნების ქვეშ მხოლოდ პირდაპირ და ირიბ დისკრიმინაციას მოიაზრებს¹⁰, თუმცა კვლავ არ განმარტავს ტერმინთა განმარტების ნაწილში შევიწროების, სექსუალური შევიწროების, ბრძანებას დისკრიმინაციაზე და ვიქტიმიზაციის ცნებებს. შესაბამისად, კვლავ აქტუალურია რეკომენდაცია დისკრიმინაციის ყველა შესაძლო ფორმის კანონის განმარტებებში ინკლუზიის შესახებ.

აქვე აღსანიშნავია, დისკრიმინაციისგან გამონაკლისის ცნების შესახებ კანონში არსებული ხარვეზული განმარტებაც. კანონის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის ვ) ქვეპუნქტი განსაკუთრებულ ღონისძიებას განმარტავს, როგორც ღონისძიებას, რომელიც მიზნად ისახავს დისკრიმინაციული შედეგების გამოსწორებას და მიმართულია პირთა წრისადმი, რომელიც საჭიროებს განსაკუთრებულ დაცვას გენდერული თავისებურებებიდან გამომდინარე. როგორც „გენდერული თანასწორობა საქართველოში: ბარიერები და რეკომენდაციები“-ს შესახებ წინამორბედ კვლევაში არის აღნიშნული, მითითებული ნორმა აერთიანებს „განსაკუთრებულ (პოზიტიურ) ღონისძიებას“ და „სპეციალურ ღონისძიებებს ორსულობისა და დედობის დაცვასთან დაკავშირებით“, რომლებიც საერთაშორისო სტანდარტების¹¹ შესაბამისად, საჭიროებენ ცალ-ცალკე განმარტებას, ასევე, ცალკე მუხლის სახით რეგულირებას, მათი შინაარსის განსხვავებულობიდან გამომდინარე.

აქვე აღსანიშნავია, მიუხედავად იმისა, რომ კანონი მე-6 მუხლის მე-3 პუნქტში შრომითი ურთიერთობების სფეროში უთითებს იმ შესაძლო გარემოებებზე, რომელიც შეიძლება გახდეს არათანაბარი მოპყრობის საფუძველი, კერძოდ, გარემოებები, რომლებიც გამომდინარეობს სამუშაოს არსიდან, სპეციფიკიდან ან მისი შესრულების პირობებიდან, ემსახურება კანონიერი მიზნის მიღწევას და არის მისი მიღწევის თანაზომიერი და აუცილებელი საშუალება.

⁹ მუხლი 1
¹⁰ მუხლი 3.1 (დ) და (ე)
¹¹ ამ ორივე ცნებას ითვალისწინებს ქალთა დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კონვენციის (CEDAW) მე-4 მუხლი და მათ ცალ-ცალკე პუნქტი ეთმობა.

კანონი არ ახდენს მის, როგორც დისკრიმინაციისგან გამონაკლისის სახელდებას, როგორც „ობიექტური გარემოებებით განპირობებულ პროფესიულ საჭიროებას.“

ობიექტური გარემოებებით განპირობებული პროფესიული საჭიროება არის დისკრიმინაციის აკრძალვის საგამონაკლისო შემთხვევა. ევროკავშირის 2000/78/EC დირექტივის 4(1) მუხლის მიხედვით, წევრმა სახელმწიფოებმა შეიძლება დაადგინონ განსხვავებული მოპყრობა დისკრიმინაციისაგან დაცული რომელიმე საფუძვლის მიხედვით, რომელიც არ წარმოადგენს დისკრიმინაციას, თუ მოცემული პროფესიული საქმიანობის ხასიათიდან ან მისი შესრულების კონტექსტიდან გამომდინარე, ასეთი მახასიათებელი არის ობიექტური გარემოებებით განპირობებული და განსაზღვრული პროფესიული საჭიროება (მაგ. სამსახიობო როლი¹²). აღნიშნულის მიზანი უნდა იყოს ლეგიტიმური, ხოლო მოთხოვნა – პროპორციული. ამრიგად, ობიექტური გარემოებებით განპირობებული პროფესიული საჭიროება კანონის ტერმინთა განმარტებებში ცალკე პუნქტად უნდა იქნეს გამოყოფილი.

რეკომენდაციები:

- ▶ გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონის მე-3 მუხლს ტერმინთა განმარტებათა ჩამონათვალში უნდა დაემატოს დეფინიციები დისკრიმინაციის შემდეგი ფორმების შესახებ: შევიწროება, სექსუალური შევიწროება, ბრძანება დისკრიმინაციაზე და ვიქტიმიზაცია;
- ▶ გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონის მე-3 მუხლს ტერმინთა განმარტებათა ჩამონათვალში უნდა დაემატოს ტერმინი „ობიექტური გარემოებებით განპირობებული პროფესიული საჭიროება“ და ის დაეფუძნოს ევროდირექტივებით განსაზღვრულ სტანდარტს.

8. დისკრიმინაციის აკრძალვის პრინციპი და მთავარი ოპირთი

საქართველოს გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონი, მასში განხორციელებული ცვლილებების მიუხედავად, კვლავ არ ახდენს სქესის/გენდერის ნიშნით დისკრიმინაციის ექსპლიციტურ აკრძალვას. კანონის ნორმათა დიდი ნაწილი ასევე არ არის სახელმწიფოსთვის მავალდებულებელი ხასიათის და მეტწილად ნების გამომხატველია, მაგალითისთვის, კანონის მე-4 მუხლის პირველ პუნქტში მითითებულია, რომ სახელმწიფო **ხელს უწყობს და უზრუნველყოფს** ქალისა და მამაკაცის თანასწორ უფლებებს – პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ ცხოვრებაში, თუმცა დისკრიმინაციის ცხად დაუშვებლობასა და სახელმწიფოს მიერ განსახორციელებელ სავალდებულო ზომებს არ გამოყოფს.

ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონის არსებობის მთავარი მიზანი გახლავთ სქესის ნიშნით დისკრიმინაციასთან ბრძოლა, ის არ ითვალისწინებს მტკიცების ტვირთის შებრუნებას დისკრიმინაციის შესაძლო შემთხვევებში, რასაც მოითხოვს საერთაშორისო სტანდარტები და ანტიდისკრიმინაციული კანონი. მართალია, სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი ითვალისწინებს მტკიცების ტვირთის შებრუნებას, მაგრამ ამ ნორმის შეტანა გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონში ამ წესს უფრო გასაგებს გახდის.

¹² მეტი დეტალიზაციისთვის, მაგალითად, კონკრეტული სამსახიობო როლისთვის, მისი შინაარსიდან გამომდინარე საჭიროა ის კონკრეტული ჯგუფის წარმომადგენელმა ადამიანმა ითამაშოს (მაგ. შაკანთან მსახიობმა და სხვ.)

ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კონვენცია (CEDAW), ცალკე მუხლს უთმობს დისკრიმინაციის აკრძალვისა და დაუშვებლობის საკითხს და უთითებს¹³, რომ მონაწილე სახელმწიფოები გამოեն ქალთა დისკრიმინაციის ყველა ფორმას და თანხმდებიან ყველა საჭირო საშუალებით განუხრელად განახორციელონ ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის პოლიტიკა, რისთვისაც რიგ ვალდებულებებს კისრულობენ. გარდა აღნიშნულისა, ევროკავშირის 2006/54/EC დირექტივის მე-19 მუხლის მიხედვით, წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა მიიღონ ყველა შესაბამისი ზომა, რათა უზრუნველყონ, რომ პირს, რომელიც საკუთარ თავს უთანასწორო მოპყრობის მსხვერპლად მიიჩნევს, არ დაეკისროს იმ ფაქტების მტკიცების ვალდებულება სასამართლოსა თუ სხვა კომპეტენტური უწყების წინაშე, რომელიც იძლევა ვარაუდის საფუძველს, რომ ადგილი ჰქონდა პირდაპირ ან არაპირდაპირ დისკრიმინაციას. მტკიცების ვალდებულება, რომ ადგილი არ ჰქონია უთანასწორო მოპყრობას, რესპონდენტს უნდა დაეკისროს.¹⁴

რეკომენდაციები:

- ▶ არსებითია, რომ კანონმა გენდერული თანასწორობის შესახებ, ცხადად მოიცვას დისკრიმინაციის აკრძალვის პრინციპი და მკაფიოდ ჩამოაყალიბოს სახელმწიფოს მიერ განსახორციელებელი სავალდებულო ზომები;
- ▶ დისკრიმინაციის შესახებ დავის სახალხო დამცველთან თუ ეროვნულ სასამართლოებში წარმოებისთვის გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონში უნდა მოხდეს მტკიცების ტვირთის ცხადი რეგულირება, როგორც ეს საერთაშორისო სტანდარტითა და საქართველოს დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კანონის მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტში არის მითითებული. ნორმის მიხედვით, პირმა საქართველოს სახალხო დამცველს უნდა წარუდგინოს ფაქტები და შესაბამისი მტკიცებულებები, რომლებიც დისკრიმინაციული ქმედების განხორციელების ვარაუდის საფუძველს იძლევა, რის შემდეგაც სავარაუდო დისკრიმინაციული ქმედების განმანხორციელებელ პირს ეკისრება იმის მტკიცების ტვირთი, რომ დისკრიმინაცია არ განხორციელებულა.

დ. გენდერული თანასწორობა შრომით ურთიერთობაში

შრომით ურთიერთობებში ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრისა და ქალებისათვის თანაბარი პირობების უზრუნველსაყოფად შრომითი ურთიერთობების ადეკვატური სამართლებრივი მოწესრიგება ღირსეული შრომის საფუძველს ქმნის. აღნიშნული გულისხმობს გენდერულად მგრძნობიარე კანონმდებლობის შემუშავებას და უფლებადაცვის მექანიზმების მოქნილობას შრომითი უფლებების ეფექტურად დასაცავად.

დ.1. შრომითი დისკრიმინაციის ფარგლები

გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონი შრომით ურთიერთობებში სქესის ნიშნით დისკრიმინაციის აკრძალვის პრინციპსა და თანასწორობის უზრუნველსაყოფად საჭირო კონკრეტული მექანიზმების შესახებ ნორმას არ შეიცავს. კანონი მხოლოდ დეკლარაციულად

¹³ მუხლი 1 და 2

¹⁴ მუხლი 19, პუნქტი 1

ადგენს, რომ სახელმწიფო ხელს უწყობს დასაქმების თანაბარ ხელმისაწვდომობას ორივე სქესის პირთათვის¹⁵, თუმცა რა ინსტრუმენტებითა და რა სფეროში, კვლავ არ განსაზღვრავს.

აღნიშნულის საპირისპიროდ, საქართველოს შრომის კოდექსში 2020 წლის 29 სექტემბრის რეფორმით განხორციელებულმა ცვლილებებმა, სხვა მნიშვნელოვან ცვლილებებთან ერთად, გააფართოვა დისკრიმინაციის ფარგლები და მისი აღმოფხვრის ვალდებულება დამსაქმებელს დააკისრა პროფესიული იერარქიის ყველა საფეხურზე პროფესიული ორიენტაციის, კვალიფიკაციის ამალლების, პროფესიული მომზადებისა და გადამზადების ყველა ფორმის (პრაქტიკული პროფესიული გამოცდილების ჩათვლით) ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის გზით.¹⁶

რეკომენდაცია:

- ▶ კანონმა გენდერული თანასწორობის შესახებ ცხადად მოიცვას შრომით ურთიერთობებში დისკრიმინაციის აკრძალვის ფარგლები, საქართველოს შრომის კოდექსის შესაბამისად როგორც საჯარო, ისე კერძო სფეროში დასაქმებულთათვის.

დ.2. შევიწროება და სექსუალური შევიწროება

გენდერული თანასწორობის კანონი 2019 წლის თებერვალში განხორციელებულ ცვლილებებამდე არ ახდენდა შევიწროებისა და სექსუალური შევიწროების სახელდებას და მხოლოდ მის შინაარსს განსაზღვრავდა. ცვლილებების შემდგომ კანონში გაჩნდა შევიწროებისა და სექსუალური შევიწროების ცნებები¹⁷, რაც წინგადადგმულ ნაბიჯად უნდა შეფასდეს. თუმცა კანონი არ განსაზღვრავს დამსაქმებლის მხრიდან შევიწროების პრევენციისა და მასზე რეაგირების მექანიზმებს, როგორც აღნიშნულს საქართველოს შრომის კოდექსი ითვალისწინებს – 2020 წლის 29 სექტემბრის ცვლილებების შემდგომ დამსაქმებელი ვალდებულია მიიღოს ზომები დაწესებულებაში დასაქმებულთა მიმართ თანაბარი მოპყრობის პრინციპის დაცვის უზრუნველსაყოფად, მათ შორის, დისკრიმინაციის ამკრძალავი დებულებები ასახოს შრომის შინაგანაწესსა და სხვა დოკუმენტებში და უზრუნველყოს მათი შესრულება.¹⁸

აღსანიშნავია, რომ ცვლილებებმა ასევე გაითვალისწინა შრომის ინსპექციის მანდატის გავრცელება შევიწროებასა და სექსუალურ შევიწროებაზე. განხორციელებული ცვლილებების მიხედვით, „დამსაქმებლის მიერ ამ კანონით გათვალისწინებული დისკრიმინაციის, მათ შორის პირდაპირი დისკრიმინაციისა და არაპირდაპირი დისკრიმინაციის, სამუშაო ადგილზე შევიწროებისა და სექსუალური შევიწროების, აკრძალვის პრინციპის, გონივრული მისადაგების პრინციპის, თანაბარი სამუშაოსთვის თანაბარი შრომის ანაზღაურების გადახდის შესახებ დებულების დარღვევა გამოიწვევს გაფრთხილებას ან დაჯარიმებას...“¹⁹

ამასთან, კოდექსი შენიშვნის სახით აზუსტებს, რომ „შევიწროებისას ან/და სექსუალური შევიწროებისას სამართალდამრღვევი დასაქმებულისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრება, დამსაქმებელს არ ათავისუფლებს შესაბამისი პასუხისმგებლობისგან. დამსაქმებელს

¹⁵ მუხლი 6, პუნქტი 2

¹⁶ საქართველოს შრომის კოდექსი, მუხლი 5

¹⁷ მუხლი 6, პუნქტი 1

¹⁸ შრომის კოდექსი, მუხლი 23, პუნქტი 4

¹⁹ შრომის კოდექსი, მუხლი 78, ნაწილი 1

პასუხისმგებლობა შეიძლება დაეკისროს, თუ მისთვის ცნობილი გახდა შევიწროების ან/და სექსუალური შევიწროების ფაქტი და მან ამ ფაქტის შესახებ არ შეატყობინა შრომის ინსპექციას ან/და არ მიიღო შესაბამისი ზომები აღნიშნული ქმედების აღსაკვეთად“.²⁰

რეკომენდაციები:

- ▶ არსებითია, რომ გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონი საქართველოს შრომის კოდექსთან მოვიდეს შესაბამისობაში და მოიცვას დამსაქმებელთა ვალდებულებები, სამუშაო ადგილზე მიიღოს ზომები დაწესებულებაში დასაქმებულთა მიმართ თანაბარი მოპყრობის პრინციპის დაცვის უზრუნველსაყოფად, მათ შორის, დისკრიმინაციის ამკრძალავი დებულებები ასახოს შრომის შინაგანაწესსა და სხვა დოკუმენტებში და უზრუნველყოს მათი შესრულება;
- ▶ გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონმა, ასევე, უნდა მოიცვას დამსაქმებლის პასუხისმგებლობის საკითხი დისკრიმინაციის აკრძალვის პრინციპის დარღვევასთან მიმართებით;
- ▶ საქართველოს გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონსა და სხვა შესაბამის კანონებში (მათ შორის, საქართველოს შრომის კოდექსში) უნდა მოხდეს დამსაქმებლის მიერ სამუშაო ადგილზე დისკრიმინაციისაგან, მათ შორის, სექსუალური შევიწროებისგან, დაცვის მექანიზმების შემუშავების ცხადი ვალდებულების გაწერა. კანონმდებლობამ ასევე უნდა გაითვალისწინოს შესაბამისი ვადა, თუ რა პერიოდამდე უნდა იქნეს უზრუნველყოფილი აღნიშნული მექანიზმის დანერგვა სამუშაო ადგილზე.

დ.3. ორსული, ახალნამშობიარები და მეძუძური ქალის შრომითი უფლებები

გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონის მიხედვით, „საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით უზრუნველყოფილია ორსული ქალებისა და მეძუძური დედებისათვის შრომის ხელსაყრელი პირობების შექმნა, რაც გამორიცხავს მათ საქმიანობას მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიან გარემოში, აგრეთვე ღამის საათებში.“²¹ აღნიშნული დანაწესი მნიშვნელოვანია, თუმცა ის არასრულყოფილად არეგულირებს ორსული, ახალნამშობიარები და მეძუძური ქალის შრომით უფლებებთან დაკავშირებულ საკითხებს და დამატებითი გარანტიებით არ უზრუნველყოფს.

გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონი, შრომის კოდექსისგან განსხვავებით, ასევე არ ითვალისწინებს დამსაქმებლის ექსპლიციტურ ვალდებულებას, უზრუნველყოს დასაქმებულების პროფესიული განვითარება. კერძოდ, შრომის კოდექსში განხორციელებულმა ცვლილებებმა საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად, მოიცვა დამსაქმებლის ვალდებულება, ხელი შეუწყოს დასაქმებულთა კვალიფიკაციის ამაღლებას – ორსულობისა და მშობიარობის გამო შვებულების, ბავშვის მოვლის გამო შვებულების, ახალშობილის შვილად აყვანის გამო შვებულების დასრულების შემდეგ. ამდენად, თუკი დასაქმებული

²⁰ იქვე, მუხლი 78
²¹ მუხლი 6, პუნქტი 4

მოითხოვს, დამსაქმებელი ვალდებულია, უზრუნველყოს დასაქმებულის კვალიფიკაციის ამაღლება, რამდენადაც ეს აუცილებელია ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაოს შესასრულებლად და დამსაქმებლისთვის არაპროპორციულ ფინანსურ ხარჯებს არ წარმოშობს. აღნიშნულ ცვლილებას მნიშვნელოვანი დანაწესი შემოაქვს ქალთა შრომითი უფლებების განმტკიცებისა და შედეგების თანასწორობის უზრუნველყოფის კუთხით, თუმცა მნიშვნელოვანია, რომ ორსულ, ახალნამშობიარებ და მეძუძურ დედათა უფლებები გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონშიც ექსპლიციტურად იყოს გაწერილი.

რეკომენდაცია:

- ▶ არსებითია, რომ გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონი საქართველოს შრომის კოდექსთან და საერთაშორისო ვალდებულებებთან მოვიდეს შესაბამისობაში და უზრუნველყოს დამსაქმებლის მიმართ დამატებითი ვალდებულებები, მათ შორის, ვალდებულება, ხელი შეუწყოს დასაქმებულთა კვალიფიკაციის ამაღლებას – ორსულობისა და მშობიარობის გამო შვებულების, ბავშვის მოვლის გამო შვებულების, ახალშობილის შვილად აყვანის გამო შვებულების დასრულების შემდეგ. ასევე, უზრუნველყოს ორსულობის, მშობიარობის და ბავშვის მოვლის გამო შვებულების ადეკვატური ანაზღაურება.

დ-4. გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფის სახელმწიფო გარანტიები განათლებისა და მეცნიერების სფეროებში

გაეროს მდგრადი განვითარების მე-4 მიზანი ხარისხიანი განათლების შესახებ, შეიცავს მნიშვნელოვან ვალდებულებებს, რომელთა შესრულება საქართველომაც იკისრა. კერძოდ, მე-4 მიზნის ქვეშ არსებული ამოცანები მოითხოვს ქალებისა და კაცებისთვის თანაბარ წვდომას ფინანსურად ხელმისაწვდომ და ხარისხიან ტექნიკურ, პროფტექნიკურ და უმაღლეს განათლებაზე, მათ შორის, საუნივერსიტეტო განათლებაზე. ასევე, განათლების სფეროში გენდერული უთანასწორობის აღმოფხვრას და თანაბარი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფას ყველა დონის განათლებასა თუ პროფტექნიკურ განათლებაზე მოწყვლადი ჯგუფებისთვის, მათ შორის, შშმ პირებისა და მოწყვლად მდგომარეობაში მყოფი ბავშვებისთვის.

გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონის 4(2)(ბ) მუხლი ითვალისწინებს დისკრიმინაციის გარეშე ქალისა და მამაკაცისათვის განათლების მიღების თანაბარ ხელმისაწვდომობას და განათლების თავისუფალ არჩევანს სწავლების ყველა ეტაპზე. კანონის მე-7 მუხლი კი პროფტექნიკურ და უმაღლეს განათლებას ეხება და ადგენს უფლებებს პროფტექნიკური და უმაღლესი განათლების, აგრეთვე მეცნიერების სფეროში.

თუმცა აღნიშნული ნორმები დეკლარაციული ხასიათისაა და არ უზრუნველყოფს განათლებაზე წვდომის უფლების სრულყოფილ რეგულირებას. ან, ასევე, არ ახდენს იმ კონკრეტული ზომების გამოყოფას, რომლებიც უზრუნველყოფდა აღნიშნული უფლების პრაქტიკაში ეფექტიან განხორციელებას და გენდერული პერსპექტივის სრულყოფილად ასახვას. მაგალითისთვის, საქართველოში არსებულ უნივერსიტეტთა ნაწილს არ აქვს

შემუშავებული შევიწროებისა და საექსტრალური შევიწროების შიდა გასაჩივრების მექანიზმები, ასევე, არ აქვს საგანმანათლებლო პროცესში გენდერული ნიშნით დისკრიმინაციის შესახებ საჩივრის ადმინისტრაციაში შეტანის შესაძლებლობა, რაც არსებით პრობლემებს წარმოშობს განათლების მიღების პროცესში და აჩვენებს საუნივერსიტეტო სივრცეებში გენდერულად ბრმა და არამგრძობიარე მიდგომას.²²

რეკომენდაცია:

- ▶ გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონის მე-7 მუხლი მნიშვნელოვნად გაფართოვდეს და მოიცვას გენდერული თანასწორობის უფრო სიღრმისეული კომპონენტების მოთხოვნის უფლება განათლების ყველა საფეხურზე. აუცილებელია განათლების სფეროში გენდერულ თანასწორობასთან დაკავშირებული გაფართოებული უფლებების ჰარმონიზება განათლების შესახებ კანონთან, მასში ასეთივე ცვლილებების შეტანით.

ე. გენდერული თანასწორობა მხატვრულ და ინტელექტუალურ შემოქმედებასა და წარმოებაში

გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონი კვლავ არ შეიცავს ნორმას, რომელიც უზრუნველყოფდა მხატვრულ და ინტელექტუალურ შემოქმედებასა და წარმოებაში გენდერული თანასწორობის მიღწევას. გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონი მხოლოდ დეკლარაციულად უთითებს, რომ „სახელმწიფო ხელს უწყობს და უზრუნველყოფს ქალისა და მამაკაცის თანასწორ უფლებებს პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ ცხოვრებაში“²³, თუმცა დამატებით მექანიზმებს არ განსაზღვრავს.

კანონმდებლობა უნდა უზრუნველყოფდეს ყველა შესაბამისი საჯარო ორგანოს და დაწესებულების ვალდებულებას, თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში დანერგონ ქალებისა და კაცებისთვის თანასწორი მოპყრობისა და თანასწორი შესაძლებლობების პრინციპი მხატვრულ და ინტელექტუალურ შემოქმედებაში, წარმოებასა და გავრცელებაში. ამის მისაღწევად კი კონკრეტული გაზომვადი მექანიზმები უნდა იქნეს მიღებული, კერძოდ:

- ბალანსის უზრუნველყოფა ქალებსა და კაცებს შორის მთავრობის მიერ ორგანიზებულ მხატვრულ და კულტურულ ღონისძიებებში;
- აქტიური პოლიტიკის განხორციელება, რომელიც ხელს შეუწყობს ქალების მხატვრულ და ინტელექტუალურ შემოქმედებას და წარმოებას. ეს პოლიტიკა შეიძლება გამოიხატოს ფინანსური წახალისების ფორმით, რაც დაეხმარება ეფექტიანი თანასწორი შესაძლებლობებისათვის პირობების შექმნას;
- კაცებისა და ქალების დაბალანსებული წარმომადგენლობა საკონსულტაციო, სამეცნიერო და გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოებში, რომლებიც მხატვრულ და კულტურულ საკითხებზე მუშაობენ;

²² მაგალითისთვის, ბოლო წლების განმავლობაში რამდენიმე სტუდენტმა სცადა თავის სამაგისტრო ნამუშევრებში შესაძლო ქულის დაწვეის ფაქტის გასაჩივრება. სტუდენტები მიიჩნევდნენ, რომ იმის გამო, რომ მათი სამაგისტრო ნაშრომები გენდერულ საკითხებს შეეხებოდა, შემფასებელმა კომისიამ მათ განზრახ დაბალი ქულები დაუწერა. ასევე, უთითებდნენ ნაშრომის დაცვის დროს მტრულ დამოკიდებულებაზე შემფასებელი კომისიის მხრიდან, თუმცა რადგანაც უნივერსიტეტს არ გააჩნდა შიდა გასაჩივრების მექანიზმი, სტუდენტთა ნაწილმა ვერ შეძლო ეფექტური ზომების მიღება, ხოლო ერთმა სტუდენტმა აღნიშნული ფაქტი სასამართლოში გასაჩივრა. დეტალურად იხილეთ: <https://bit.ly/3smEcDu>

²³ გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონი, მუხლი 10.6

- პოზიტიურ ღონისძიებათა გატარება ქალების მხატვრული თუ ინტელექტუალური შემოქმედებისა და წარმოების მხარდასაჭერად ეროვნულ და საერთაშორისო დონეზე.

რეკომენდაცია:

- ▶ გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონსა და საქართველოს კულტურის შესახებ კანონში უნდა განხორციელდეს რელევანტური საკანონმდებლო ნორმების ინკლუზია, რომელიც უზრუნველყოფს გენდერული თანასწორობის პრინციპის დაცვას და პრაქტიკული ღონისძიებების განხორციელებას შესაბამისი საჯარო თუ კერძო პირების მიერ.

**3. გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფა
ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ სფეროებში**

გენდერული თანასწორობის შესახებ მე-9 მუხლის მიხედვით, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ სფეროებში უზრუნველყოფილია მოსახლეობისათვის სამედიცინო დახმარების საყოველთაო და თანაბარი ხელმისაწვდომობა დისკრიმინაციის გარეშე.²⁴ მუხლის მე-2 ნაწილში კი აღნიშნულია, რომ დისკრიმინაციად არ განიხილება დედათა და ბავშვთა ჯანმრთელობის დაცვის ხელშეწყობის მიზნით განხორციელებული განსაკუთრებული ღონისძიებები, აგრეთვე, ორსული ქალისა და დედობის დაცვისკენ მიმართული სახელმწიფო პოლიტიკა, გენდერული თავისებურებების გათვალისწინებით განხორციელებული სხვა ღონისძიებები.

მიუხედავად იმისა, რომ კანონი ცალკე გამოყოფს დედათა და ბავშვთა ჯანმრთელობის ხელშეწყობის შესახებ ნორმას, აღსანიშნავია, რომ ის არ უზრუნველყოფს კონკრეტულ ღონისძიებებს, კერძოდ, კანონი ექსპლიციტურად არ ავალდებულებს სახელმწიფო უწყებებს, მოახდინონ ჯანდაცვის სპეციფიკური სერვისების სრული ფიზიკური და ფინანსური ხელმისაწვდომობა ქალაქად თუ სოფლად.

ამასთან, არსებით პრობლემას წარმოადგენს ჯანდაცვის სერვისებზე მოწყვლადი ქალებისა და გოგონების მისაწვდომობა, მათ შორის, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე, ეთნიკური უმცირესობათა წარმომადგენელი, ლბტ, სოფლად მცხოვრები და სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი ქალებისა და გოგონების შემთხვევაში, რომელთაც დამატებითი ბარიერები აქვთ აღნიშნული სერვისების მისაწვდომობის კუთხით.

რეკომენდაციები:

- ▶ საქართველოს კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ უნდა უზრუნველყოფდეს ჯანმრთელობის შესახებ ინფორმაციის მისაწვდომობას ყველა ჯგუფისათვის, განსაკუთრებით კი, მოწყვლადი და მარგინალიზებული ქალთა ჯგუფებისათვის;
- ▶ საქართველოს კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ უნდა მოიცავდეს სახელმწიფოს ვალდებულებას, უზრუნველყოს სექსუალობის შესახებ ყოვლისმომცველი განათლების არსებობა ფორმალურ საგანმანათლებლო სივრცეებში;

²⁴ მუხლი 9.1

- ▶ საქართველოს კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ უნდა მოიცავდეს სახელმწიფოს შესაბამისი უწყებების ვალდებულებას, უზრუნველყონ ჯანმრთელობის სერვისების სრული ფინანსური და ფიზიკური ხელმისაწვდომობა ქალებისა და გოგონებისათვის.

8. თანასწორი საარჩევნო უფლებების გარანტიები

საქართველოს პარლამენტმა 2020 წლის 2 ივლისს საქართველოს საარჩევნო კოდექსში ცვლილებები მიიღო და დაამტკიცა 25%-იანი გენდერული კვოტირების მექანიზმი, რომლის მიხედვითაც, პროპორციულ პარტიულ სიებში პოლიტიკური პარტიები ვალდებული იქნებიან, სულ ცოტა, ყოველი მეოთხე ადამიანი განსხვავებული სქესის იყოს.²⁵ იმ ფონზე, როდესაც საქართველოს მომავალ პარლამენტში 120 დეპუტატი პროპორციული სისტემით აირჩევა, ცვლილება ქალთა წარმომადგენლობას საკანონმდებლო ორგანოში, მინიმუმ, 30 დეპუტატამდე გაზრდის (რაც საერთო რაოდენობის 20%-ია). იგივე წესი იქნება გამოყენებული საპარლამენტო არჩევნებზე 2024 წლის ოქტომბრის ჩათვლით და ასევე, რიგგარეშე არჩევნების შემდეგ, 2028 წლის ოქტომბრის არჩევნებამდე. 2028 წლის ოქტომბრის არჩევნებიდან 2032 წლის არჩევნებამდე კი, ცვლილებების მიხედვით, პარტიულ სიებში ყოველი მესამე ადამიანი განსხვავებული სქესის უნდა იყოს.²⁶

მიუხედავად ზემოაღნიშნული ცვლილებისა, 2018 წლის შემდგომ გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონს საარჩევნო უფლებების თანასწორობის უზრუნველსაყოფად ცვლილებები არ განუცდია. კანონის მე-11 მუხლი, რომელიც თანასწორი საარჩევნო უფლებების გარანტიებს ქმნის, კვლავ დეკლარაციული ხასიათისაა – კანონის მიხედვით, უზრუნველყოფილია ყველას უფლება, მონაწილეობა მიიღოს არჩევნებში თანასწორი პირობებით, დისკრიმინაციის გარეშე. კანონი, ასევე, უთითებს, რომ წარმომადგენლობით ორგანოში არჩევნის უფლების რეალიზაციისას უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს ორივე სქესის პირთა თანასწორი მონაწილეობის შესაძლებლობა²⁷, რომ ქალები და მამაკაცები შეიძლება არჩეულ იქნენ თანასწორი პირობებით, დისკრიმინაციის გარეშე.²⁸

რეკომენდაციები:

- ▶ გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონმა უნდა მოიცვას კვოტირების მექანიზმი და მისი ეფექტიანი დანერგვისა და ხელშეწყობისთვის შესაბამისი პოლიტიკის ამუშავება;
- ▶ არსებითი მნიშვნელობა აქვს, რომ სახელმწიფომ დაინახოს და გაიაზროს კვოტირების მექანიზმის, როგორც დროებითი სპეციალური ზომის ინსტრუმენტული ხასიათი, რომელიც არის არა თავად მიზანი, არამედ მიზნის მიღწევის ერთ-ერთი საშუალება და უზრუნველყოს მისი ეფექტიანი განხორციელება და ხელშეწყობა პოლიტიკაში.

²⁵ საქართველოს ორგანული კანონი, საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ, 02.07.2020

²⁶ იხ: პარლამენტმა საარჩევნო კოდექსში ცვლილებები მესამე მოსმენით მიიღო, 2020: <https://civil.ge/ka/archives/358338>

²⁷ მუხლი 11.2

²⁸ მუხლი 11.3

თ. გენდერული თანასწორობა სპორტში

სპორტის სფეროში გენდერულ თანასწორობასთან დაკავშირებით სახელმწიფოს კვლავ არ აქვს შექმნილი გენდერული თანასწორობის უზრუნველმყოფი პოლიტიკა თუ სტრატეგია. ასევე, არ არსებობს საკანონმდებლო ჩარჩო, რომელიც ქალ სპორტსმენტა უფლებების დაცვას უზრუნველყოფდა. შესაბამისად, შესაძლოა ითქვას, რომ საქართველოში აღნიშნული მიმართულების საკანონმდებლო და პოლიტიკის ვაკუუმი, რაც არსებით უთანასწორო მდგომარეობაში ამყოფებს სპორტსმენ ქალებს და მათი უფლებამფლობელის რისკებს ზრდის.

კანონმდებლობა, ისევე როგორც პოლიტიკა, უნდა ადგენდეს, რომ ყველა საჯარო სპორტული პროგრამის შემუშავებისა და შესრულებისას მხედველობაში მისაღებია ქალთა და კაცთა რეალური და ქმედითი თანასწორობის პრინციპი. ასევე, უნდა ითვალისწინებდეს დროებითი სპეციალური ღონისძიებების გამოყენებას ქალთა სპორტის წასახალისებლად და ათლეთურ დისციპლინებზე ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად, ყველა ასაკისა და დონისთვის შესაბამისი პროგრამების განხორციელების გზით, მათ შორის, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ქალებისათვის, რომელთაც რიგი ბარიერები ექმნებათ აღნიშნულ სფეროში. დღესდღეობით ქალთა სპორტში მონაწილეობაზე მონაცემები არ არსებობს, ამიტომ აღნიშნული ნორმა ასევე უნდა ითვალისწინებდეს გენდერულად სეგრეგირებული მონაცემების შეკრებას.

რეკომენდაციები:

- ▶ სპორტში ამჟამად არსებული გენდერული უთანასწორობის გამოსწორების მიზნით, კანონს გენდერული თანასწორობის შესახებ დაემატოს მუხლი, რომელიც დაადგენს გენდერულად სეგრეგირებული სტატისტიკის შეგროვებას პროფესიულ, გასართობ და საგანმანათლებლო სპორტულ აქტივობებში;
- ▶ გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონმა, ასევე, უნდა გაითვალისწინოს დროებითი სპეციალური ღონისძიებების გამოყენება ქალებისა და გოგონების სპორტში ჩართულობის ზრდის წასახალისებლად;
- ▶ ამასთან, არსებითია, რომ კანონმა, ასევე, გაითვალისწინოს ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტში სპორტზე გამოყოფილი თანხების თანაბრად გადანაწილება ქალებისა და კაცების გუნდებისთვის;
- ▶ გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონმა, ასევე, უნდა უზრუნველყოს ყოველგვარი შევიწროებისა და სექსუალური შევიწროების პრევენციის მექანიზმები სპორტის სფეროში.

ი. გენდერული მეინსტრიმიინგი

საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ განხორციელებულ კვლევაში, რომელიც საქართველოს მიერ აღიარებული ვალდებულებებისა და მათი შესრულების სტატუსს მიმოიხილავს გენდერული მეინსტრიმიინგის განხორციელების კუთხით, აღნიშნულია, რომ გენდერული მეინსტრიმიინგის ინსტრუმენტები არასრულყოფილად არის ასახული

საქართველოს კანონმდებლობასა და პოლიტიკაში, რისი მიზეზიცაა შესაბამისი უწყებების მხრიდან მეინსტრიმინგის ინსტრუმენტის სათანადო გააზრების ნაკლებობა და პოლიტიკური ნების არარსებობა.²⁹

გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონიც, მართალია, ინსტიტუციური გაძლიერებისა თუ თანასწორობის ცალკე მდგომი პოლიტიკის განხორციელებასა და ცხოვრების სხვადასხვა სფეროში თანასწორობის მისაღწევად საჭირო პრინციპებს გამოყოფს, თუმცა, ის არ შეიცავს შესაბამისი უწყებებისთვის სპეციფიკურ ვალდებულებებს გენდერული მეინსტრიმინგის ინსტრუმენტების განსახორციელებლად, კერძოდ: კანონში არ გვხვდება ვალდებულება გენდერული თანასწორობის ხელშესაწყობად საჭირო მეთოდების გამოყენებაზე, მათ შორის, გენდერული მეინსტრიმინგის და მის ქვეშ, გენდერული ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების, დროებითი სპეციალური ღონისძიებების, გენდერული მონიტორინგის, თუ გენდერული ბიუჯეტირების შესახებ. შესაბამისად, კანონი არც დასახელებულ ინსტრუმენტებს/მეთოდებს განმარტავს.³⁰

გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონის მე-5 მუხლის მიხედვით, „გენდერულ საკითხებთან დაკავშირებით ოფიციალურ სტატისტიკურ ანგარიშებში შეიტანება სქესის ნიშნით განცალკევებული მონაცემები“, თუმცა აღნიშნული ნორმარარის მავალდებულებელი და არც კონკრეტული რესურსებით აღჭურავს შესაბამის ინსტიტუციებს. საყურადღებოა ისიც, რომ „დღეის მდგომარეობით ხელისუფლებას არ აქვს გენდერული მეინსტრიმინგისა და გენდერული ბიუჯეტის ჩამოყალიბებული კონცეფცია. ასევე, არ აქვს შემუშავებული საჯარო მოხელეების სწავლების მოდული, რომელიც მათ შეასწავლის ამ საკითხებისადმი ერთიან მიდგომას ყველა სახელმწიფო დაწესებულებაში“.³¹

რეკომენდაცია:

- ▶ გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონმა უნდა გაითვალისწინოს გენდერული მეინსტრიმინგის განხორციელების ვალდებულებები და ექსპლიციტურად განსაზღვროს მეინსტრიმინგის კონკრეტული ინსტრუმენტები, რომელთა გამოყენების ვალდებულებას ის შესაბამის უწყებებს დააკისრებს.

3. გენდერულად სეგრეგირებული სტატისტიკური მონაცემები

გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონი გენდერული მეინსტრიმინგის ინსტრუმენტებს შორის მხოლოდ გენდერულად სეგრეგირებული მონაცემების შეგროვებას მოიცავს. კანონის მე-5 მუხლში მითითებულია – „გენდერულ საკითხებთან დაკავშირებით ოფიციალურ სტატისტიკურ ანგარიშებში შეიტანება სქესის ნიშნით განცალკევებული მონაცემები.“ შესაბამისად, კანონი გენდერის მიხედვით ჩაშლილი სტატისტიკის წარმოებას ითვალისწინებს მხოლოდ „გენდერულ საკითხებთან დაკავშირებულ ანგარიშებში“. მაგრამ გენდერულად სეგრეგირებული სტატისტიკის გარეშე შეუძლებელია გენდერული უთანასწორობის

²⁹ გენდერული მეინსტრიმინგი – საქართველოს მიერ აღიარებული ვალდებულებებისა და მათი შესრულების სტატუსის მომხილვა, 2021, იხ: <https://ombudsman.ge/res/docs/2021031012092173973.pdf>

³⁰ იქვე

³¹ EWMI/Prologue, UNDP, გენდერული თანასწორობა საქართველოში: ბარიერები და რეკომენდაციები, ნაწილი I, 2018,

საკითხების გამოვლენა და მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის შემუშავება ამგვარად გამოვლენილი საკითხების გამოსასწორებლად. ამდენად, მნიშვნელოვანია, მონაცემების სეგრეგირება ხდებოდეს მონაცემთა შეკრების ყველა შემთხვევაში.

რეკომენდაციები:

- ▶ შევიდეს ცვლილება გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონის მე-5 მუხლში, რაც დაავალდებულებს სახელმწიფო ორგანოებს, კვლევისას ან სტატისტიკის თუ სხვა მონაცემთა შეკრებისას, შეაგროვონ გენდერულად სეგრეგირებული მონაცემები. ამასთან, განსაზღვრონ და გაითვალისწინონ სტატისტიკური მაჩვენებლები გენდერის და სხვა გამჭოლი ფაქტორების შესახებ, როგორცაა ასაკი, ეთნიკური წარმომავლობა და შეზღუდული შესაძლებლობა, როგორც ამას მოითხოვს საერთაშორისო სტანდარტები.

ლ. გენდერული თანასწორობის ეროვნული მექანიზმები

გენდერული თანასწორობის ზოგადი პოლიტიკისა და გენდერული მეინსტრიმინგის განხორციელების კუთხით გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონი მხოლოდ ინსტიტუციურ მექანიზმებს გამოყოფს. ამრიგად, გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფის მთავარ ინსტრუმენტს ქვეყანაში არსებული გენდერული თანასწორობის ეროვნული მექანიზმები წარმოადგენენ, რომლებიც შემდეგ ინსტიტუციურ უწყებებს მოიაზრებს:

ეროვნულ დონეზე – ა) საქართველოს პარლამენტის გენდერული თანასწორობის საბჭო; ბ) გენდერული თანასწორობის, ქალთა მიმართ და ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ უწყებათაშორისი კომისია; გ) სახალხო დამცველის გენდერის დეპარტამენტი.

რეგიონულ დონეზე – ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი საბჭოს გენდერული თანასწორობის საბჭო.³²

მუნიციპალურ დონეზე – გენდერული თანასწორობის მუნიციპალური საბჭოები.

თუმცა, მიუხედავად აღნიშნულ ინსტიტუციურ მექანიზმთა ცალკე გამოყოფისა, კანონი არაფერს ამბობს გენდერული მეინსტრიმინგის განხორციელების შესახებ მათი მანდატის ფარგლებზე. კანონში, ასევე, არ ჩანს ამ მექანიზმთა ვალდებულება – მოახდინონ გენდერული მეინსტრიმინგის განხორციელებისათვის შესაბამისი ინსტიტუციური ხედვის, მიზნებისა და ამოცანების ჩამოყალიბება, შესრულება, შეფასება და მონიტორინგი.

მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული ინსტიტუციური მექანიზმების არსებობას კანონი უზრუნველყოფს, უნდა აღინიშნოს, რომ კანონში კვლავ არ არის ნათელი, თუ რა კონკრეტული ინსტრუმენტები უნდა იქნეს გამოყენებული, რათა განხორციელდეს გენდერული პოლიტიკის მხარდაჭერა სამთავრობო და ლოკალურ-მუნიციპალიტეტთა დონეზე. ამგვარი ბუნდოვანება გენდერული თანასწორობის სტრატეგიის სრულყოფილად განხორციელებას უშლის ხელს და შესაბამისად, გენდერული მეინსტრიმინგი აღსრულების ეფექტიანი მექანიზმების მიღმა არის დარჩენილი.

³² აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის გენდერული თანასწორობის საბჭოს 2019-2020 წლის სამოქმედო გეგმა, იხ: <https://bit.ly/3sijB3j>

გენდერული თანასწორობის მხარდაჭერა საჭიროებს თანმიმდევრულ პრაქტიკას და მყარ ინსტიტუციურ ჩარჩოს. განსაკუთრებული როლი აქვს პარლამენტის გენდერული თანასწორობის საბჭოს გამართულ მუშაობას. მართალია, საბჭო ბოლო წლების განმავლობაში იყენებს გენდერული გავლენის შეფასების ინსტრუმენტს, თუმცა ეს ცოდნა არ არის გადანაწილებული პარლამენტის თანამშრომელთა შორის და ეს აქტივობები მეტწილად დონორების ინიციატივითა და მათი დაფინანსებით ხორციელდება. მისი განხორციელების ვალდებულება არ არის განსაზღვრული გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონშიც.

შესაბამისად, სახალხო დამცველის მიხედვით, მნიშვნელოვანია, რომ გენდერული საბჭოს მიერ გენდერული მენისტრიმინგის ინსტრუმენტების შემუშავების ვალდებულებებით აღჭურვა შესაბამისი საკანონმდებლო ჩარჩოთი და ინსტიტუციური მექანიზმებით მოხდეს.³³ აღნიშნულიდან გამომდინარე, არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება საბჭოს მუშაობის გაძლიერებას გენდერული მენისტრიმინგის ინსტრუმენტების პრაქტიკაში ეფექტიანი განხორციელების ადვოკატირების და ხელშეწყობის კუთხით, რათა შესაბამის უწყებებს მხარი დაუჭიროს გენდერულად მგრძობიარე პოლიტიკების დასახვაში, ასევე, გააძლიეროს აღმასრულებელი ხელისუფლების გენდერულ საკითხებთან დაკავშირებული საქმიანობის ზედამხედველობა და მოახდინოს მათი შესრულების მონიტორინგი.³⁴

რეკომენდაციები:

- ▶ საქართველოს პარლამენტმა უნდა უზრუნველყოს საქართველოს კანონმდებლობის განგრძობითი რევიზია გენდერული თანასწორობის პრინციპების ასახვისა და ქალთა გაძლიერების კუთხით;
- ▶ გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონში უნდა განხორციელდეს გენდერული მენისტრიმინგის ვალდებულებებისა და ინსტრუმენტების ადეკვატური ასახვა და გენდერული თანასწორობის ეროვნული მექანიზმების ვალდებულებების მკაფიო რეგულირება, მათ შორის, გენდერული აუდიტის, გენდერული ბიუჯეტირების, გენდერული შეფასებისა და ანალიზის ვალდებულებების რეგულირება და მისი პრაქტიკაში ეფექტიანი განხორციელება.

მ. COVID-19-ით გამოწვეული პანდემიის გავლენა გენდერულ თანასწორობაზე

გენდერულ თანასწორობაზე COVID-19-ის პანდემიამ განსაკუთრებულად ნეგატიური გავლენა იქონია, რაც ერთი მხრივ, გამოწვეული იყო მანამდე არსებული გენდერული უთანასწორობით ცხოვრების თითქმის ყველა სფეროში, მეორე მხრივ კი, აუნაზღაურებელი შრომის – ზრუნვისა და საშინაო შრომის – ქალებში კონცენტრირებით და მათი ორმაგი დატვირთვით. შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ პანდემიამ არსებითი ზიანი და მასთან დაკავშირებული რისკები საზოგადოების ყველა ჯგუფისათვის შექმნა, სოციალურად მოწყვლადი, სოფლად მცხოვრები, ეთნიკურ უმცირესობათა ქალთა, შშმ ქალებისა და გოგონების, ლესბოსელ, ბისექსუალ და ტრანსგენდერ ქალთა და ასევე, ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა მდგომარეობა არსებითად დამძიმდა.

განსაკუთრებულად ნეგატიურად აისახა პანდემია არაფორმალურ სექტორში დასაქმებულ ქალთა მდგომარეობაზე, რომელთაც, შემოსავლის დაკარგვასთან ერთად, ტვირთად

³³ იქვე
³⁴ იქვე

დააწვანო ოჯახის სხვა წევრებზეც გაძლიერებული ზრუნვის და მათი ემოციური მხარდაჭერის ვალდებულებები. ისევე, როგორც იმ ქალებზე, რომლებიც არსებით სამუშაოში (essential work) იყვნენ ჩართულნი – კლინიკებში, ვაჭრობისა და კვების დაწესებულებებში.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფოს მიერ შემუშავებული სამოქმედო გეგმებისა თუ სტრატეგიების განხორციელება პანდემიური სიტუაციის გამო შეჩერდა. შესაბამისად, შესუსტდა ყველა ის აქტივობა, რომელიც მხარს უჭერდა ქალთა უფლებების დაცვას და მათი შესაძლებლობების გაძლიერებას. აღნიშნულმა სიტუაციამ, ასევე, დაასუსტა არასამთავრობო და დონორი ორგანიზაციების მუშაობა მოწყვლად ჯგუფებზე, განსაკუთრებით – სოფლად მცხოვრებ ქალებზე.

აქვე აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფოს მიერ შემუშავებულ დროებით სტრატეგიებსა თუ გეგმებში, რომლებიც ემსახურებოდა პანდემიით გამოწვეული სიტუაციის შემსუბუქებას, არასრულყოფილად იქნა გათვალისწინებული ქალთა საჭიროებები.

წინამდებარე გამოცემის შემდგომ თავებში დეტალურად არის განხილული COVID-19-ის პანდემიის გავლენა გენდერულ თანასწორობაზე სხვადასხვა სფეროში.

რეკომენდაციები:

- ▶ სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს COVID-19-ის პანდემიის გავლენის შესწავლა ქალებისა და გოგონების მიმართ ცხოვრების სხვადასხვა სფეროში, რათა ეფექტურად შეძლოს შესამუშავებელ სამოქმედო გეგმებსა, პროგრამებსა თუ სტრატეგიებში აღნიშნული საჭიროებების ასახვა და კონკრეტული, გრძელვადიანი და გაზომვადი ღონისძიებების ამოქმედება, რაც უზრუნველყოფს ქალებისა და გოგონებისთვის პანდემიით გამოწვეული ზიანის შემსუბუქებას;
- ▶ საქართველოს პარლამენტმა, საქართველოს მთავრობაზე ზედამხედველობის მანდატის ფარგლებში, უნდა უზრუნველყოს მონიტორინგი შესაბამისი უწყებების მიერ მიღებულ ზომებზე პანდემიის გავლენის აღმოფხვრისა და მისი პრევენციისთვის ქალებისა და გოგონების მიმართ საქართველოში.

V. საქართველოს კანონი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ

2014 წელს მიღებული კანონი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ, ქვეყანაში თანასწორობის უზრუნველყოფაში ძირითად ნორმატიულ ჩარჩოს წარმოადგენს, რომლის ქვეშ საქართველოს სახალხო დამცველი და სასამართლო თანასწორობის უფლების დაცვის სამართლებრივ საშუალებებად არის განსაზღვრული.³⁵ თუმცა ქვეყანაში თანასწორობის უფლების უზრუნველყოფა და დისკრიმინაციის აკრძალვის პრინციპის პრაქტიკაში დამკვიდრება კვლავ მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება.

საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიშის მიხედვით, 2019 წელს სახალხო დამცველმა სავარაუდო დისკრიმინაციის 155 ახალი ფაქტი განიხილა. 2020 წლის განმავლობაში კი, მომართვის თუ საკუთარი ინიციატივის საფუძველზე, სულ 113 ახალი შემთხვევა შეისწავლა. ამათგან, 66% შემთხვევაში განმცხადებლები საჯარო უწყებების მხრიდან ჩადენილ დისკრიმინაციაზე, 34%-ში კი – ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირებისგან მომდინარე უთანასწორო მოპყრობაზე მიუთითებდნენ. 2019 წელს, მეტ-ნაკლებად მსგავსი იყო ეს მონაცემი და საჩივრების 61% – საჯარო სექტორს, 39% კი – კერძო სექტორს მიემართებოდა.³⁶ აღსანიშნავია, რომ დისკრიმინაციისგან დაცულ საფუძვლებს შორის მიმართვიანობა კვლავ ყველაზე მაღალი სქესის/გენდერის ნიშნით არის – ანგარიშის მიხედვით, საქმეთა 18% სწორედ აღნიშნულ ნიშანზე მოდის.³⁷ საქართველოს სახალხო დამცველი დისკრიმინაციის საქმეებზე დეტალიზებულად ჩამოიღო მონაცემებს არ აწარმოებს, თუმცა უკვე აღნიშნული მონაცემებით კიდევ ერთხელ მიუთითებს დისკრიმინაციის აკრძალვის შესახებ საზოგადოებაში არსებულ დაბალ ცნობიერებაზე, რაც სახელმწიფოს მიერ ქმედითი ზომების მიღებით უნდა დაიძლიოს.

საქართველომ თანასწორობის უზრუნველყოფისა და დისკრიმინაციისაგან დაცვის პრინციპების კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში დანერგვის/განხორციელების ვალდებულება არაერთი საერთაშორისო დოკუმენტის ქვეშ აიღო. მათ შორის არის გაეროს სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა (ICCPR) და ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა

³⁵ მუხლი 6.1

³⁶ საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლის, მისი თავიდან აცილებისა და თანასწორობის მდგომარეობის შესახებ, 2020, გვ. 52, იხ: <https://ombudsman.ge/res/docs/2021050611590027208.pdf>

³⁷ იქვე

პაქტი (ICESCR), ამასთან, CEDAW კონვენციის ქვეშ სახელმწიფომ იკისრა ვალდებულება, უზრუნველყოს ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრა. გაეროს რასობრივი დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კონვენცია (CERD), ასევე, ავალდებულებს სახელმწიფოს შესაბამისი ზომების მიღებას რასობრივი დისკრიმინაციის დაუშვებლობისა და პრევენციის შესახებ. გარდა აღნიშნულისა, საქართველომ 2014 წელს მოახდინა გაეროს შუზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენციის (CRPD) რატიფიცირება, რომლის ქვეშაც სახელმწიფომ შუზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლების დაცვის ვალდებულება აიღო, მათ შორის, გონივრული მისადაგების ვალდებულების უზრუნველყოფის საშუალებით. ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობის გაძლიერების საჭიროების შესახებ რეკომენდაციები საქართველომ ასევე მიიღო 2015 წელს გაეროს უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის ფარგლებში.³⁸

აღსანიშნავია, რომ დისკრიმინაციის აკრძალვისა და თანასწორობის უზრუნველყოფის ვალდებულებები ასევე არის გაწერილი ევროკავშირის და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებისა და მათ წევრ სახელმწიფოთა შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებით.³⁹ აღნიშნული შეთანხმება სრულად ძალაში 2016 წლის ივლისიდან შევიდა. ასოცირების შეთანხმება დასაქმების, სოციალური პოლიტიკისა და თანაბარი შესაძლებლობების საკითხებს დეტალურად ასახავს XXX დანართში და მიუთითებს საქართველოს მიერ განსახორციელებელ ვალდებულებებს კონკრეტულ დირექტივებზე მითითებით, კერძოდ:

- ▶ 2000 წლის 29 ივნისის საბჭოს **2000/43/EC** დირექტივა, რომელიც უზრუნველყოფს რასობრივი თუ ეთნიკური წარმომავლობის მიუხედავად პირთა თანაბარი მოპყრობის პრინციპის განხორციელებას (შესრულების ვადა – 2017 წელი);
- ▶ 2000 წლის 27 ნოემბრის საბჭოს **2000/78/EC** დირექტივა, რომელიც დასაქმებისა და შრომითი საქმიანობის საკითხებთან დაკავშირებით თანაბარი მოპყრობის ზოგად სტრუქტურას აყალიბებს (შესრულების ვადა – 2017 წელი);
- ▶ 2006 წლის 5 ივლისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს **2006/54/EC** დირექტივა დასაქმებისა და საქმიანობის საკითხებში კაცისა და ქალის თანაბარი შესაძლებლობებისა და თანაბარი მოპყრობის პრინციპის განხორციელებას უზრუნველყოფს (შესრულების ვადა – 2018 წელი);
- ▶ 2004 წლის 13 დეკემბრის საბჭოს **2004/113/EC** დირექტივა, რომელიც უზრუნველყოფს საქონლისა და მომსახურებების ხელმისაწვდომობასა და მომარაგების საკითხებთან დაკავშირებით მამაკაცისა და ქალის თანაბარი მოპყრობის პრინციპის განხორციელებას (შესრულების ვადა – 2017 წელი);
- ▶ 1992 წლის 19 ოქტომბრის საბჭოს **92/85/EEC** დირექტივა ორსულ, ახალნამშობიარებ და მეძუძურ მუშაკთათვის შრომის უსაფრთხო პირობებისა და ჯანმრთელობის გაუმჯობესების ხელშეწყობის მიზნით ზომების შემოღებას ეხება (მე-10 ინდივიდუალური დირექტივა 89/391/EEC დირექტივის მე-16(1) მუხლის კონტექსტში) (შესრულების ვადა – 2018 წელი);

³⁸ A/HRC/31/15, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Georgia, 13 January 2015, პარა. 117.7, 117.34. იხ: https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/georgia/session_23_-_november_2015/a_hrc_31_15_e.pdf

³⁹ ასოცირების შესახებ შეთანხმება, ერთი მხრივ, საქართველოსა და მეორე მხრივ, ევროკავშირის და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის, XXX დანართი, იხ: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=0>

- ▶ 1978 წლის 19 დეკემბრის საბჭოს **79/7/EEC** დირექტივა სოციალური უსაფრთხოების საკითხებში კაცისა და ქალის თანაბარი მოპყრობის პრინციპების განხორციელებას უზრუნველყოფს (შესრულების ვადა – 2018 წელი).

როგორც მითითებულია, საქართველოს კანონმდებლობის მიმართ დირექტივების მოთხოვნების ჰარმონიზების ვადა 2017-2018 წლებში გავიდა, თუმცა საქართველომ 2019 წლამდე არ მიიღო ადეკვატური ზომები ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობის დირექტივებთან შესაბამისობის კუთხით, შესაბამისად, დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კანონი, მიუხედავად მნიშვნელოვანი დანაწესებისა, მრავალ ხარვეზს შეიცავდა, რაც პრაქტიკაში ეფექტიანი საქმისწარმოებისა და დისკრიმინაციისგან დაცვის საშუალებებს არასრულყოფილად არეგულირებდა. ხარვეზულ რეგულირებათა ნაწილი ასევე იყო ასახული „გენდერული თანასწორობა საქართველოში: ბარიერებისა და რეკომენდაციების“ 2018 წლის გამოცემაშიც. თუმცა აღსანიშნავია, რომ რეკომენდაციათა დიდი ნაწილი შესრულდა 2019 და 2020 წლების საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად.

ა. სახალხო დამცველის მანდატი

2019 წელს განხორციელებულ ცვლილებებამდე საქართველოს სახალხო დამცველის მანდატი შედარებითი სისუსტით ხასიათდებოდა, რაც გულისხმობდა, ერთი მხრივ, ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მხრიდან სახალხო დამცველისათვის ინფორმაციის მიწოდების ვალდებულების და მეორე მხრივ, მანდატის მფლობელის მიერ ინფორმაციის ან/და მისი რეკომენდაციის შეუსრულებლობაზე რეაგირების შესაძლებლობის არარსებობას.

აღსანიშნავია, რომ განხორციელებულმა ცვლილებებმა ხსენებული ორივე საკითხი რეგულირებას დაუქვემდებარა და სახალხო დამცველის შესახებ საქართველოს ორგანულ კანონში გაჩნდა ჩანაწერი, რომლის მიხედვით, სახალხო დამცველის მანდატი კერძო პირებზე საჯარო უწყებების მსგავსი სამართლებრივი რეგულირებით გავრცელდა. ფიზიკურ და კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს სახალხო დამცველისთვის ინფორმაციის წარდგენის ვალდებულება დაეკისრათ.⁴⁰

ამასთან, გაცემული რეკომენდაციის შეუსრულებლობის შემთხვევაში, სახალხო დამცველს მიენიჭა უფლებამოსილება, კერძო სამართლის იურიდიული პირის წინააღმდეგ სასამართლოში იდავოს. კერძოდ, სახალხო დამცველის შესახებ ორგანული კანონის მიხედვით, იგი „უფლებამოსილია, როგორც მოსარჩელემ, საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის შესაბამისად, სარჩელით მიმართოს სასამართლოს, თუ იურიდიულმა პირმა, სხვა ორგანიზაციულმა წარმონაქმნმა, პირთა გაერთიანებამ იურიდიული პირის შეუქმნელად ან მეწარმე სუბიექტმა მის რეკომენდაციას არ უპასუხა ან ეს რეკომენდაცია არ გაიზიარა და არსებობს საკმარისი მტკიცებულებები, რომლებიც დისკრიმინაციას ადასტურებს.“⁴¹

აღსანიშნავია, რომ ამ ცვლილებების შემდგომ კერძო სამართლის იურიდიული პირების მხრიდან სახალხო დამცველის რეკომენდაციების გაზიარების მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად გაზრდილია – ფიზიკური პირების და კერძო სექტორის მიმართ გაცემული

⁴⁰ მუხლი 23, პუნქტი 1;2;5

⁴¹ პუნქტი თ)

რეკომენდაციების/ზოგადი წინადადებების 36% გაიზიარეს მოპასუხებმა. საჯარო სექტორის მიერ შესრულების/გაზიარების მაჩვენებელი კი 50%-ია.⁴²

რეკომენდაცია:

- ▶ სამუშაო ადგილზე დისკრიმინაციასთან ბრძოლის მიზნის მისაღწევად, საქართველოს პარლამენტმა უნდა უზრუნველყოს, შესაბამისი სამთავრობო უწყებების ჩართვით, დიალოგის ინიცირება/წახალისება საქართველოს სახალხო დამცველისა და შრომის ინსპექციის მანდატებს შორის დუბლირების პრევენციისთვის და იმ პრაქტიკის დასაწერად, რომელიც ყველაზე მეტად მოემსახურება საზოგადოებისა და დისკრიმინაციის მსხვერპლის ინტერესებს.

ბ. დისკრიმინაციის ფაქტზე სასამართლოსათვის მიმართვის ვადა

ანტიდისკრიმინაციულ კანონმდებლობაში განსაკუთრებულ გამოწვევას წარმოადგენდა დისკრიმინაციაზე მიმართვისთვის დადგენილი ვადა, რომელიც 3 თვეს შეადგენდა. 2019 წელს საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 363² მუხლში შესული ცვლილების მიხედვით⁴³, სასამართლოსთვის სარჩელით მიმართვა შესაძლებელი გახდა 1 წლის განმავლობაში მას შემდეგ, რაც პირმა გაიგო ან პირს უნდა გაეგო იმ გარემოების შესახებ, რომელიც მას დისკრიმინაციულად მიაჩნია.

აღსანიშნავია, რომ სამოქალაქო საპროცესო კოდექსით, ასევე, დაზუსტდა შრომით ურთიერთობებში დისკრიმინაციის ფაქტზე მიმართვის საკითხი, კერძოდ, 363² მუხლის 2¹ პუნქტის მიხედვით, პირს, რომელიც თავს დისკრიმინაციის მსხვერპლად მიიჩნევს, უფლება აქვს, სარჩელით მიმართოს სასამართლოს მაშინაც, თუ შრომითი ურთიერთობა, რომლის დროსაც მის მიმართ დისკრიმინაციული ქმედება განხორციელდა, დასრულებულია.

ვადების ამგვარი ცვლილება დადებით გავლენას მოახდენს დისკრიმინაციის მსხვერპლის თუ მესამე პირების მიერ ფაქტის იდენტიფიცირებისთვის, მომზადებისთვის და შემდგომ სასამართლოსადმი მიმართვისთვის.

ბ. შევიწროება და სექსუალური შევიწროება

როგორც უკვე ზემოთ აღინიშნა, საქართველოს დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კანონი არ ითვალისწინებდა შევიწროებისა და სექსუალური შევიწროების დეფინიციებს და მათ დისკრიმინაციის ცალკე ფორმად არ გამოყოფდა. სექსუალური შევიწროება ექცეოდა პირდაპირი დისკრიმინაციის დეფინიციის ფორმად, რაც პრაქტიკაში არსებით პრობლემებს წარმოშობდა, მათ შორის, კომპარატორის არსებობას, რაც დისკრიმინაციის კლასიკური ფორმებისგან (პირდაპირი და ირიბი) განსხვავებით, სექსუალური შევიწროების ფაქტის დადგენისას არ გამოიყენება.

⁴² საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში, დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლის, მისი თავიდან აცილებისა და თანასწორობის მდგომარეობის შესახებ, 2020, გვ.6, იხ: <https://ombudsman.ge/res/docs/2021050611590027208.pdf>

⁴³ მუხლი 3632, ნაწილი 1

2019 წლის ცვლილებებით დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კანონში მოხდა შევიწროებისა და სექსუალური შევიწროების დისკრიმინაციის ცალკე ფორმად აღიარება და მისი შესაბამისი რეგულირება. კანონში დღეს არსებული ნორმები შეესაბამება ევროკავშირის დირექტივებსა და სხვა საერთაშორისო სტანდარტებს.

თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ კანონმა არ გაითვალისწინა შევიწროებისა და სექსუალური შევიწროების ეფექტური რეგულირებისთვის საჭირო პრევენციული პოლიტიკის დაგეგმვის ვალდებულება, მათ შორის, შრომით ურთიერთობებში, როგორც საჯარო, ისე კერძო სფეროში.

რეკომენდაცია:

- ▶ კანონმდებლობა უნდა ავალდებულებდეს როგორც საჯარო, ისე კერძო სექტორის დამსაქმებლებსა და საგანმანათლებლო დაწესებულებებს გასაჩივრების შიდა მექანიზმების შექმნას, როგორც ეს საქართველოს შრომის კოდექსის 2020 წლის ცვლილებებში არის ასახული. კანონში მკაფიოდ უნდა იყოს გაწერილი საჩივრის წარდგენის პროცედურები, ასევე, ფიზიკურ პირთა და ხელმძღვანელთა პასუხისმგებლობის საკითხი ნებისმიერი მოკვლევის განუხორციელებლობის ან უმოქმედობის გამო.

დ. გონივრული მისადაგება

საქართველომ გაეროს შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებების კონვენციის (CRPD) რატიფიცირება 2013 წელს მოახდინა, ხოლო იგი ძალაში შევიდა 2014 წელს. მას შემდეგ არაერთი ნაბიჯი გადაიდგა საქართველოს კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის მიზნით საერთაშორისო ვალდებულებებთან და სტანდარტებთან. აღნიშნულსავე ემსახურებოდა 2020 წელს მიღებული კანონი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ, რაც ცალსახად წინგადადგმული ნაბიჯია. აღნიშნულ ცვლილებებამდე გონივრული მისადაგების პრინციპის უზრუნველყოფა საქართველოს კანონმდებლობაში არ იყო გათვალისწინებული, რაც არსებით უარყოფით გავლენას ახდენდა შშმ პირთა უფლებებზე. თუმცა 2020 წლიდან დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კანონში გაჩნდა ნორმა, რომელიც გონივრულ მისადაგებაზე უარს დისკრიმინაციის ფორმად აცხადებს.⁴⁴

გონივრული მისადაგება, შეზღუდული შესაძლებლობების კონტექსტში, დისკრიმინაციის დაუშვებლობის დაუყოვნებლივი ვალდებულების არსებითი ნაწილია. გონივრული მისადაგების მაგალითებია: არსებული ობიექტებისა და ინფორმაციის მისაწვდომობა შშმ პირისათვის, მოწყობილობების შეცვლა, აქტივობების რეორგანიზაცია, სამედიცინო პროცედურის მისადაგება, დამხმარე პერსონალის წვდომა დაუძლეველი და გაუმართლებელი სირთულეების გარეშე.⁴⁵ დისკრიმინაციის აკრძალვის ვალდებულება, შესაბამისად, გონივრული მისადაგების ნორმა ვრცელდება CRPD-ში გაწერილ ადამიანის ყველა უფლებაზე (როგორც სამოქალაქო, ასევე პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებებზე).

ამასთან, გარდა გონივრულ მისადაგებაზე უარის დისკრიმინაციის სპეციფიკურ ფორმად აღიარებისა, აუცილებელია, ასევე, მოხდეს გონივრული მისადაგების განსაზღვრა. კერძოდ,

⁴⁴ მუხლი 2, პუნქტი 33

⁴⁵ CRPD, ზოგადი კომენტარი N6, პარა. 23

CRPD-ის მე-2 მუხლში განსაზღვრული „გონივრული მისადაგება“ გულისხმობს „ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში იმ აუცილებელი და შესაბამისი მოდიფიკაციებისა და კორექტივების განხორციელებას, რაც არ იწვევს „არაპროპორციულ ან მძიმე ტვირთს“ და უზრუნველყოფს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა თანაბარი უფლებებისა და თავისუფლებების ფუნდამენტურ ღირებულებათა რეალიზებას.“ გონივრულ მისადაგებაზე გაუმართლებელი უარის თქმა ეროვნულ კანონმდებლობაში უნდა იქნეს შეტანილი, იმგვარად, რომ ის მისგან გამონაკლისსაც არეგულირებდეს და ასევე, უზრუნველყოფდეს გაუმართლებელი უარის თქმის იდენტიფიცირებას, რისთვისაც საჭიროა „არაპროპორციული ან მძიმე ტვირთის“ განსაზღვრება კონვენციისა და საერთაშორისო დოკუმენტების შესაბამისად.⁴⁶

რეკომენდაცია:

- ▶ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ საქართველოს კანონში მოხდეს გონივრული მისადაგების საკითხის შენიშვნის სახით დაზუსტება, რომლის მიხედვით გაკეთდება მითითება, რომ გონივრული მისადაგება გულისხმობს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში იმ აუცილებელი და შესაბამისი მოდიფიკაციებისა და კორექტივების განხორციელებას, რაც არ იწვევს „არაპროპორციულ ან მძიმე ტვირთს“ და უზრუნველყოფს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა თანაბარი უფლებებისა და თავისუფლებების ფუნდამენტურ ღირებულებათა რეალიზებას. კანონმა, ასევე, უნდა გაითვალისწინოს „არაპროპორციული ან მძიმე ტვირთის“ დეფინიციაც საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად.

9. COVID-19-ით გამოწვეული პანდემიის გავლენა თანასწორობის უზრუნველყოფაზე

გაეროს ქალთა ორგანიზაციის მიერ განხორციელებული სწრაფი შეფასება კოვიდ 19-ის გავლენის შესახებ, დისკრიმინაციის შესაძლო ზრდას პანდემიის ერთ-ერთ ნეგატიურ შედეგად ასახელებს. კვლევაში მონაწილე რესპონდენტებს 8%-მა განაცხადა, რომ იგრძნო პანდემიის დროს დისკრიმინაციის ზრდა, 5%-მა – არ იცის, ხოლო დანარჩენმა (86%) უარყოფითი პასუხი გასცა.⁴⁷

სახალხო დამცველის ანგარიშის მიხედვით, ახალ კორონავირუსთან დაკავშირებული ვითარება უარყოფითად აისახა ცალკეული ჯგუფების თანასწორუფლებიანობაზე. ვირუსის გავრცელების თავიდან აცილების მიზნით გატარებული ღონისძიებები, რიგ შემთხვევებში, დისკრიმინაციულ მდგომარეობაში აყენებდა ცალკეულ პირებს, კერძოდ, სახალხო დამცველი გამოყოფს მოქალაქეობის, ასაკისა და გენდერის ნიშნით დისკრიმინაციის დისპროპორციულად ხშირ შემთხვევებს.

ანგარიში, ასევე, მიუთითებს ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის იმგვარ ფაქტებზე, როგორც სექსუალური შევიწროებაა. კერძოდ, 2020 წელს სახალხო დამცველმა საკარანტინე სივრცეებში მყოფი ქალების მიმართ სექსუალური შევიწროების ფაქტები გამოავლინა.

⁴⁶ ბროდერიკი ა. „გონივრული მისადაგება „შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებების შესახებ გაეროს კონვენციის“ მიხედვით: საქართველოს რეალობა“, 2017, გვ. 32

⁴⁷ საქართველოში COVID-19-ით გამოწვეული სიტუაციის სწრაფი გენდერული შეფასება, 2020, იხ: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20georgia/attachments/publications/2020/rga%20unw-geo.pdf?la=en&vs=5941>

ანგარიშის მიხედვით, „14 საქმის შესწავლამ პრობლემურ საკითხად გამოავლინა სპეციალური გაიდლაინების არარსებობა, რომლებშიც გაწერილი იქნებოდა ექიმების მხრიდან კარანტინში განთავსებული პირების შემოწმების პროცედურები.“⁴⁸

რეკომენდაცია:

- ▶ საქართველოს პარლამენტმა, მთავრობის მოქმედებებზე საზედამხედველო ფუნქციის ფარგლებში, მონიტორინგი აწარმოოს მთავრობის მიერ COVID-19-ით გამოწვეული პანდემიის პირობებში თანასწორობის უზრუნველყოფის და დისკრიმინაციის აღმოფხვრისკენ მიმართული პრევენციული ღონისძიებების განხორციელებაზე.

⁴⁸ საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში ქვეყანაში დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლის, მისი თავიდან აცილებისა და თანასწორობის მდგომარეობის შესახებ, 2020, იხ: <https://ombudsman.ge/res/docs/2021050611590027208.pdf>

VI. ქალთა მიმართ ძალადობა

ქალებისა და გოგოების მიმართ ძალადობასთან ბრძოლა ადამიანის უფლებების, ჯანდაცვისა და მდგრადი განვითარების გლობალურ დღის წესრიგში ერთ-ერთ პრიორიტეტულ საკითხს წარმოადგენს. საქართველო ქალთა მიმართ სტრუქტურული ძალადობის აღმოსაფხვრელად მიმართული მნიშვნელოვანი საერთაშორისო დოკუმენტების ხელმომწერთა შორისაა, რითაც ის იღებს ვალდებულებას, **ჯეროვანი გულისხმიერების სტანდარტის** დაცვით უზრუნველყოს ქალებისა და გოგონების ძალადობისგან დაცვა, დანაშაულის პრევენცია, მასზე დროული რეაგირება, დამნაშავეთა დასჯა და მსხვერპლთა რეპარაცია.

საქართველო ვალდებულებას იღებს, შეასრულოს შემდეგ დოკუმენტთა მიერ აღიარებული ადამიანის უფლებათა დაცვის ფუნდამენტური პრინციპები ქალთა მიმართ ძალადობის აღმოფხვრის ქრილში: გაეროს სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა საერთაშორისო პაქტი (ICCPR), სოციალურ, ეკონომიკურ და კულტურულ უფლებათა საერთაშორისო პაქტი (ICESCR), ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ გაეროს კონვენცია (CEDAW), ბავშვთა უფლებათა დაცვის გაეროს კონვენცია (CRC), გაეროს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დაცვის კონვენცია (CRPD), ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპული კონვენცია (ECHR), ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის პრევენციისა და აღკვეთის შესახებ ევროპის საბჭოს კონვენცია (სტამბოლის კონვენცია).

გარდა აღნიშნული ადამიანის უფლებათა დაცვის ფუძემდებლური დოკუმენტებისა, საქართველო შეუერთდა მდგრადი განვითარების მიზნებს (SDG), რომლის 5.2 და 5.3 ამოცანები ქალებისა და გოგოების მიმართ ძალადობის ყველა ფორმისა და საზიანო პრაქტიკის აღმოფხვრას ისახავს 2030 წლისთვის. განსაკუთრებული მნიშვნელობისაა გაეროს პეკინის დეკლარაცია და სამოქმედო პლატფორმა (BPfA), რომელიც გენდერული თანასწორობის მიღწევისთვის ცვლილებებს განსაზღვრავს და წარმოადგენს მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის პოლიტიკის დაგეგმვასა და განხორციელებაში. პეკინის სამოქმედო პლატფორმის კრიტიკული არეალი „ქალთა მიმართ ძალადობა“ სტრატეგიულ ამოცანას უსახავს სახელმწიფოებს, რომ მიიღონ კომპლექსური ზომები ქალთა მიმართ ძალადობის პრევენციისა და აღმოფხვრისთვის (D.1), ასევე, შეისწავლონ ქალთა მიმართ ძალადობის მიზეზები და შედეგები, ისევე როგორც პრევენციული ზომების ეფექტურობა (D.2).

გაეროს უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის (UPR) ფარგლებში, საქართველომ, ასევე, არაერთი რეკომენდაცია მიიღო სახელმწიფოების მხრიდან, რომ გააძლიეროს ქალთა

მიმართ ძალადობის ბრძოლის მექანიზმები და უზრუნველყოს ქალებისა და გოგონების ძალადობისგან დაცვა, შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებებითა და გენდერული სტრეგეტიკების აღმოფხვრის გზით.⁴⁹

„ქალთა დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კონვენციის“ (CEDAW) მე-19 ზოგადი რეკომენდაციის მიხედვით, ქალთა მიმართ დისკრიმინაცია მოიცავს გენდერულ ძალადობას, რომელიც მიმართულია ქალების წინააღმდეგ, რადგანაც ქალები არიან ან დისპროპორციულად ახდენს გავლენას ქალებზე. აღნიშნული მოიცავს ფიზიკურ, ფსიქოლოგიურ ან სექსუალურ ზიანს თუ ტანჯვას, ამ ქმედებათა მუქარას, იძულებას და თავისუფლების შეზღუდვას.⁵⁰ ამრიგად, ქალთა მიმართ გენდერული ძალადობა არღვევს ფუნდამენტურ უფლებათა ფართო სპექტრს⁵¹.

CEDAW კომიტეტის მიერ 2014 წელს მიღებულ საქართველოს შესახებ შემაჯამებელ დაკვირვებებში ხაზგასმულია სახელმწიფოს მხრიდან ქალთა მიმართ ძალადობის აღმოფხვრასთან მიმართებით აუცილებლად გასატარებელი ზომები⁵², რომელთა ნაწილი ასევე განმეორდა CEDAW კომიტეტის მიერ 2015 წელს მიღებულ გადაწყვეტილებაში საქმეზე **X და Y საქართველოს წინააღმდეგ**⁵³. გადაწყვეტილებით საქართველოს ეთხოვა⁵⁴:

- ოჯახში ძალადობის მსხვერპლებისთვის და მათი შვილებისთვის უზრუნველყოფილი იყოს დროული და ადეკვატური დახმარების მიწოდება, მათ შორის, თავშესაფარი და ფსიქოლოგიური დახმარება;
- გაძლიერდეს ცნობიერების ამაღლების კამპანიები და ქალთა წინააღმდეგ ძალადობასთან, უფრო კონკრეტულად, ოჯახში ძალადობასთან მიმართებით გამოყენებულ იქნეს ნულოვანი ტოლერანტობის პოლიტიკა;
- განხორციელდეს ევროპის საბჭოს „ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის აღკვეთისა და პრევენციის შესახებ“ კონვენციის რატიფიცირება.

საქართველომ 2017 წელს მოახდინა ევროპის საბჭოს „ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის პრევენციისა და აღკვეთის შესახებ“ კონვენციის (2011) რატიფიცირება, რომლის საფუძველზე არაერთი პოზიტიური ცვლილება განხორციელდა ეროვნულ კანონმდებლობაში. თუმცა, საერთაშორისო და ეროვნული ვალდებულებების იმპლემენტაციის კუთხით არსებული მნიშვნელოვანი პროგრესის მიუხედავად, საქართველოში ქალთა მიმართ ძალადობა კვლავ მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს, რისი დასტურიცაა ძალადობის კვლავ მაღალი მაჩვენებელი⁵⁵, რაც კიდევ ერთხელ აჩვენებს სახელმწიფოს მხრიდან პრევენციული პოლიტიკის სისუსტეს და განხორციელებულ ძალადობრივ ქმედებებზე არაეფექტურ რეაგირებას.

⁴⁹ A/HRC/31/15, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Georgia, 13 January 2015, პარა. 117.9; 117.25. იხ: https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/georgia/session_23_november_2015/a_hrc_31_15_e.pdf

⁵⁰ UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW), CEDAW General Recommendation No. 19: Violence against women, 1992, პარა. 6, იხ: <https://www.refworld.org/docid/52d920c54.html>

⁵¹ იქვე, პარა. 7

⁵² CEDAW/C/GEO/CO/4-5, Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Georgia, 2014, პარა. 20-21

⁵³ ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კომიტეტის გადაწყვეტილება N#24/2009, იხ: <http://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/saertashoriso-kvlevebii7.pdf>

⁵⁴ იქვე, პარა. 11

⁵⁵ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2020, გვ. 197, იხ: <https://ombudsman.ge/res/docs/2021040110573948397.pdf>

ა. ოჯახში ძალადობა

„ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის აღკვეთის, ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, ოჯახში ძალადობა გულისხმობს ოჯახის ერთი წევრის მიერ მეორის კონსტიტუციური უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევას უგულბელებიანად ან/და ფიზიკური, ფსიქოლოგიური, ეკონომიკური, სექსუალური ძალადობით ან იძულებით.⁵⁶

საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსით, კრიმინალიზებულია ოჯახში ძალადობა 126¹ მუხლით და ამავე დროს მე-11¹ მუხლით გათვალისწინებულია სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა ოჯახური დანაშაულისთვის. აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია, ერთმანეთისგან გავმიჯნოთ ოჯახში ძალადობა, როგორც კონკრეტული დანაშაული, რომელიც ობიექტურად სხვადასხვა ქმედებით შეიძლება გამოიხატოს და ოჯახური ან ოჯახში ჩადენილი დანაშაულები – სისხლის სამართლის კოდექსით გათვალისწინებული დანაშაულები, რომლებიც ჩადენილია ოჯახის ერთი წევრის მიერ მეორის მიმართ. მე-11¹ მუხლი ჩამოთვლის სისხლის სამართლის კოდექსით გათვალისწინებულ ცალკეულ დანაშაულებს და მათ მიიჩნევს ოჯახურ დანაშაულად, თუ ჩადენილია ოჯახის ერთი წევრის მიერ მეორე წევრის მიმართ (ნორმა კოდექსის მიზნებისთვის ოჯახის წევრის ცნებასაც განმარტავს). ამასთან ერთად, ნორმა ადგენს საგამოძიებო ორგანოების ვალდებულებას, ოჯახური დანაშაულის შემთხვევაში სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის განსაზღვრის პროცესში მიუთითოს მე-11¹ მუხლზე⁵⁷.

სტამბოლის კონვენციის რატიფიკაციის ფარგლებში, კონვენციის 46-ე მუხლიდან გამომდინარე, რომელიც სახელმწიფოს აკისრებს ვალდებულებას, დანაშაულის ოჯახში ჩადენა დამამძიმებელ გარემოებად მიიჩნიოს, 2017 წლის 4 მაისიდან ამოქმედდა 53¹ მუხლის მე-2 ნაწილი, რომელიც ოჯახში ჩადენილი დანაშაულისთვის სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის დამძიმების საშუალებას იძლევა. ნორმის მიხედვით, „დანაშაულის ჩადენა ოჯახის ერთი წევრის მიერ ოჯახის სხვა წევრის მიმართ, უმწეო მდგომარეობაში მყოფის მიმართ, არასრულწლოვანის მიმართ ან მისი თანდასწრებით, განსაკუთრებული სისასტიკით, იარაღის გამოყენებით ან იარაღის გამოყენების მუქარით, სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებით, არის პასუხისმგებლობის დამამძიმებელი გარემოება ამ კოდექსით გათვალისწინებული ყველა შესაბამისი დანაშაულისათვის“. მითითებული დანაწესი წარმოადგენს სასამართლოს საორიენტაციო ნორმას, რომელსაც აკისრია ვალდებულება, რომ ოჯახში ჩადენილი კონკრეტული დანაშაულის შემთხვევაში გამოიყენოს სასჯელის უფრო მძიმე ფორმა და ზომა, ვიდრე გამოიყენებდა მაშინ, თუ დანაშაული ჩადენილი არ იქნებოდა ოჯახში.

საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 126¹-ე მუხლი ითვალისწინებს პასუხისმგებლობას ოჯახში ძალადობისთვის, რაც გამოიხატება ოჯახის ერთი წევრის მიერ ოჯახის სხვა წევრის მიმართ ძალადობაში, სისტემატურ შეურაცხყოფაში, მანტაჟში ან დამცირებაში, რამაც გამოიწვია ფიზიკური ტკივილი ან ტანჯვა და რასაც არ მოჰყოლია ამ კოდექსის 117-ე, 118-ე ან 120-ე მუხლით გათვალისწინებული შედეგი.

⁵⁶ მუხლი 3

⁵⁷ უნდა აღინიშნოს, რომ მითითებული ნორმა არ წარმოადგენს სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის განმსაზღვრელ ნორმას. მისი საშუალებით კანონმდებელი სხვა დანაშაულებისგან ოჯახში ჩადენილ დანაშაულებს გამოყოფს და ოჯახური დანაშაულის მონაცემების აღრიცხვის მიზნით იყენებს.

დასახელებული მუხლის შემთხვევაში ძალადობის ცნებაში იგულისხმება მხოლოდ ფიზიკური, ფსიქოლოგიური ან ეკონომიკური ძალადობა ან იძულება, რომელსაც შედეგად არ უნდა მოჰყვეს ჯანმრთელობის მსუბუქი დაზიანებაც კი, ხოლო იმ შემთხვევაში, თუ ოჯახში ძალადობას სისხლის სამართლის კოდექსის რომელიმე მუხლით გათვალისწინებული შედეგი მოჰყვება, მაგალითად, ჯანმრთელობის განზრახ მძიმე ან ნაკლებად მძიმე დაზიანება, სიცოცხლის მოსპობა გაუფრთხილებლობით, მკვლელობა, გაუპატიურება და ა.შ., ქმედება დაკვალიფიცირდება შესაბამისი მუხლით, თუმცა იმის აღსანიშნავად, რომ დანაშაული ოჯახშია ჩადენილი, კონკრეტულ მუხლთან ერთად, სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის განსაზღვრის პროცესში უნდა მიეთითოს სისხლის სამართლის კოდექსის მე-11¹ მუხლი.

კანონმდებლობის მიერ ოჯახში ძალადობის რეგულირების ორი სხვადასხვა საკანონმდებლო მეთოდის პრაქტიკაში გარკვეულ ბუნდოვანებასა და კვალიფიკაციის სწორად განსაზღვრის პრობლემებს წარმოშობს. მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებელი ერთმანეთისგან მიჯნავს სსკ-ის 126-ე პრიმა მუხლით რეგულირებულ „ოჯახში ძალადობას“, სხვა ნორმებში ოჯახში ძალადობის აღკვეთის ფორმის რეგულირებისგან, ხშირად საგამოძიებო ორგანოები ირჩევენ კვალიფიკაციის უფრო მსუბუქი ფორმის გამოყენებას, მიუხედავად იმისა, რომ შესაძლოა კონკრეტულ საქმეში კონკრეტული სისხლისსამართლებრივი ნორმით რეგულირებული ქმედება უფრო რელევანტური იყოს. აღნიშნული მიდგომა ასევე ართულებს ოჯახში ძალადობის ფორმების ზუსტ შესწავლასა და ანალიტიკასაც, რადგანაც ზოგადი ხასიათის ნორმაში, როგორც 126-ე პრიმა მუხლია, იკარგება ძალადობის ფორმისა და ინტენსივობის ხარისხის შეფასების შესაძლებლობები, შესაბამისად, რთულდება მასთან ბრძოლის სწორი სტრატეგიის დასახვის გზებიც.

რეკომენდაცია:

▶ ოჯახში ძალადობის აღმოფხვრის სახელმწიფო პრიორიტეტად დასახვის კვალად, არსებითი მნიშვნელობა აქვს, სახელმწიფო მუდმივად უზრუნველყოფდეს ოჯახში ძალადობის ამკრძალავი კანონმდებლობის მუდმივ ანალიზსა და მისი ფუნქციურობის შეფასებას პრაქტიკაში. ამ პროცესში არსებითი ადგილი უჭირავს გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოს აქტიურ ჩართულობას. პარლამენტი მუდმივად უნდა ახდენდეს ოჯახში ძალადობასთან მიმართებით მთავრობის მიერ მიღებული ზომების სიღრმისეულ ანალიზსა და მონიტორინგს, რათა პრაქტიკაში აღმოჩენილი ხარვეზების გამოსწორება დროული და ეფექტური, ასევე, ინტერუწყებრივი მექანიზმებით მოხდეს.

ა.1. დაცვის ფარგლები და პირთა წრე

საქართველოს კანონმდებლობა ოჯახში ძალადობისგან დაცვისა და მისი პრევენციის მიზნებისთვის ოჯახის წევრების ფართო სპექტრს ჩამოთვლის⁵⁸, თუმცა ის კვლავ არ ითვალისწინებს „ინტიმურ პარტნიორს.“ მართალია, კანონი ოჯახის წევრების ჩამონათვალში უთითებს არარეგისტრირებულ ქორწინებაში მყოფ პირებსა და ასევე იმ პირებს, რომლებიც მუდმივად ეწევიან ან ეწეოდნენ ერთიან საოჯახო მეურნეობას, მაგრამ აღნიშნული სრულად

⁵⁸ საქართველოს კანონი მუხლი 4 (ზ)

ვერ ფარავს იმ ინტიმურ პარტნიორებს, რომლებიც ერთად არ ცხოვრობენ/ცხოვრობდნენ და არ ეწევიან ერთიან საოჯახო მეურნეობას. აღნიშნულ შემთხვევაში ძალადობის წინაშე დაუცველია, როგორც ჰეტეროსექსუალი წყვილი, ისე არაჰეტეროსექსუალი წყვილი, რადგანაც კანონმდებლობა პარტნიორულ ურთიერთობაში ჩადენილ მართლსაწინააღმდეგო ქმედებებს ცალკე არ გამოყოფს და არ აღჭურავს მათ დაცვის მექანიზმებით, მიუხედავად იმისა, რომ მსხვერპლისათვის მიყენებული ზიანი სიმწვავეით სხვა ტიპის ურთიერთობების მსგავსია.

სტამბოლის კონვენცია ოჯახურ დანაშაულს განმარტავს, როგორც „ფიზიკური, სექსუალური, ფსიქოლოგიური ან ეკონომიკური ძალადობის ნებისმიერ აქტს, რომელიც ხორციელდება ოჯახში ან საშინაო ერთობაში ყოფილ და არსებულ მეუღლეებსა თუ პარტნიორებს შორის, მიუხედავად იმისა, მოძალადე იზიარებს ან იზიარებდა თუ არა მსხვერპლთან საერთო საცხოვრებელ ადგილს“.⁵⁹ სწორედ ამგვარი დეფინიციის ინკლუზიას საჭიროებს საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი და საქართველოს კანონი ქალთა მიმართ ძალადობის, ოჯახში ძალადობის პრევენციის, მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების შესახებ.

რეკომენდაციები:

- ▶ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსსა და ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის აღკვეთის, ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების შესახებ კანონში „ოჯახის წევრის“ დეფინიციის უნდა მოხდეს პარტნიორის ჩამატება და ასევე, უნდა მიეთითოს, „მიუხედავად იმისა, მოძალადე იზიარებს ან იზიარებდა თუ არა მსხვერპლთან საცხოვრებელ ადგილს.“

ა.2. შემაკავებელი და დამცავი ორდერები

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მონაცემებით, 2019 წელს ოჯახში ძალადობაზე სულ 10,266 შემაკავებელი ორდერი გამოიცა⁶⁰, მათ შორის, 7,030 შემთხვევაში მოძალადე იყო მამრობითი სქესის წარმომადგენელი; 2020 წელს გამოიცა 10,321 შემაკავებელი ორდერი⁶¹, მათ შორის, 7,197 შემთხვევაში მოძალადე მამრობითი სქესის იყო. აღსანიშნავია, რომ 2018 წელს შემაკავებელი ორდერების რაოდენობის მაჩვენებელი შედარებით ნაკლები – 7,646 იყო⁶², 2017 წელს კი 4,370⁶³. აღნიშნული შეიძლება რამდენიმე მიზეზის ერთობლიობის არსებობაზე მიუთითებდეს – საზოგადოებაში ქალთა მიმართ ძალადობის შესახებ ცნობიერების ამაღლებაზე, შესაბამისად, მიმართვიანობის გაზრდაზე, სამართალდამცავი უწყებების მხრიდან შემაკავებელი ორდერების მიმართ ადეკვატური პოლიტიკის გამოყენებასა და ცხადია, ძალადობის მასშტაბის გაზრდაზეც.

2018 წლის ნოემბერში სისხლის სამართლის კოდექსში შევიდა ცვლილებები, რომლითაც შემაკავებელი და დამცავი ორდერებით გათვალისწინებული მოთხოვნებისა და ვალ-

⁵⁹ მუხლი 3, პუნქტი ბ)

⁶⁰ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, საინფორმაციო-ანალიტიკური დეპარტამენტი, ოჯახში ძალადობის სტატისტიკა (შემაკავებელი ორდერები) / საანგარიშო პერიოდი: 2019-01-01 – 2019-12-31

⁶¹ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, საინფორმაციო-ანალიტიკური დეპარტამენტი, ოჯახში ძალადობის სტატისტიკა (შემაკავებელი ორდერები) / საანგარიშო პერიოდი: 2020-01-01 – 2020-12-31

⁶² საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, საინფორმაციო-ანალიტიკური დეპარტამენტი, ოჯახში ძალადობის სტატისტიკა (შემაკავებელი ორდერები) / საანგარიშო პერიოდი:

⁶³ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, საინფორმაციო-ანალიტიკური დეპარტამენტი, ოჯახში ძალადობის სტატისტიკა (შემაკავებელი ორდერები) / საანგარიშო პერიოდი: 2017-01-01 – 2017-12-31

დებულებების შეუსრულებლობის შესახებ ნორმებში სასჯელის დამატებითი ფორმა გაითვალისწინა, კერძოდ, 2018 წლამდე სსკ-ს 381¹ მუხლით დამრღვევი ისჯებოდა ჯარიმით ან საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომით ვადით ან ოთხმოციდან ორას ორმოც საათამდე ან თავისუფლების აღკვეთით, ვადით ერთ წლამდე, რომელსაც ცვლილებებით, სასჯელის ფორმად იარაღთან დაკავშირებული უფლებების შეზღუდვა დაემატა.⁶⁴

ასევე, განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია სსკ-ში დამცავი და შემაკავებელი ორდერების მოთხოვნების არაერთგზის დარღვევის შესახებ ცალკე ნორმის გაჩენაც, რისთვისაც სასჯელის ზომად განისაზღვრა თავისუფლების აღკვეთა ვადით ერთიდან სამ წლამდე, იარაღთან დაკავშირებული უფლებების შეზღუდვა ან მის გარეშე.⁶⁵ იარაღთან დაკავშირებული უფლებების შეზღუდვისა და შემაკავებელი და დამცავი ორდერების არაერთგზის დარღვევის დასჯადობის საჭიროების შესახებ გენდერული ბარიერების წინამორბედ გამოცემაშიც იყო მითითებული რეკომენდაციის სახით, რომლის გათვალისწინება დადებითად უნდა შეფასდეს.

ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის აღკვეთის, ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების შესახებ კანონის მე-11 მუხლის მიხედვით, შემაკავებელი და დამცავი ორდერების გამოცემის მოთხოვნის უფლება აქვს მსხვერპლს, მსხვერპლის ოჯახის წევრს ან/და მსხვერპლის თანხმობით – სოციალურ მუშაკს ან პირს, რომელიც მსხვერპლს სამედიცინო, იურიდიულ, ფსიქოლოგიურ დახმარებას უწევს, ხოლო არასრულწლოვანის მიმართ ძალადობის შემთხვევაში – აგრეთვე მურვეობისა და მზრუნველობის ორგანოს. შემაკავებელი და დამცავი ორდერების გამოცემის მოთხოვნის უფლების კუთხით 2019 წლის სექტემბერში განხორციელებული ცვლილებების მიხედვით, პოლიცია უფლებამოსილია, საკუთარი ინიციატივით გამოსცეს შემაკავებელი ორდერი, თუ არსებობს საკმარისი საფუძველი ვარაუდისთვის, რომ შეიძლება დაირღვეს პირის კონსტიტუციური უფლებები და თავისუფლებები მისი უგულებელყოფით ან იძულებით ან/და მის მიმართ ფიზიკური, ფსიქოლოგიური, ეკონომიკური, სექსუალური ძალადობით.⁶⁶

ასევე, აღსანიშნავია 2020 წლის საკანონმდებლო ცვლილებებიც, რომლის შედეგად საქართველოს კანონმა ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის აღკვეთის, ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების შესახებ, მოძალადის მიმართ ელექტრონული ზედამხედველობის დაწესება და განხორციელება მოიცვა⁶⁷. კანონი ძალაში 1-ელ სექტემბერს შევიდა⁶⁸ და ითვალისწინებს, შემაკავებელი ორდერის გამოცემასთან ერთად, მოძალადის მიმართ ელექტრონული ზედამხედველობის დაწესების შესაძლებლობას ისეთ შემთხვევაში, თუ სახეზეა ძალადობის განმეორების რეალური საფრთხე. ძალადობის განმეორების რისკის შეფასება ხორციელდება შემაკავებელი ორდერის ოქმში ინტეგრირებული კითხვარის საფუძველზე. ელექტრონული ზედამხედველობის დაწესების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას მხედველობაში მიიღება ძალადობის განმეორების რისკის დონე, მოძალადის მიერ წარსულში ძალადობრივი დანაშაულის ჩადენა, ძალადობის განხორციელებისას ცივი/ცეცხლსასროლი იარაღის გამოყენების ფაქტი და სხვა გარემოებები.⁶⁹

⁶⁴ სსკ, მუხლი 3811, ნაწილი 1

⁶⁵ სსკ, მუხლი 3811, ნაწილი 3

⁶⁶ მუხლი 11, პუნქტი 3

⁶⁷ მუხლი 101

⁶⁸ იხ: საკანონმდებლო ცვლილებების შესახებ, 2020: <https://police.ge/ge/2020-tslis-1-seqtembridan-modzaladeebze-eleqtronuli-zedamkhdveloba-datsesdeba/13919>

⁶⁹ იქვე

შემაკავებელი და დამცავი ორდერების გამოწერის პროცესის გაუმჯობესებასთან ერთად, აუცილებელია მისი ქმედითობის პრაქტიკაში ეფექტიანი მონიტორინგი. კვლევათა ნაწილი აჩვენებს, რომ შემაკავებელი ორდერების (ჩექლისტის) შევსება არასრულყოფილად ხდება, მასში მსხვერპლის ყველა მითითება არ აისახება და ის ხშირად ფორმალურ ხასიათს ინარჩუნებს. ამგვარი ხარვეზები იწვევს, ერთი მხრივ, მსხვერპლთა მიმართ ძალადობის ხარისხის არასწორ შეფასებას, მეორე მხრივ, კი სტატისტიკის მიზნებისთვის გამოუსადეგარი ხდება.

რეკომენდაცია:

- ▶ სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს შემაკავებელი ორდერების ადეკვატურად შევსება პოლიციელთა მიერ. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ შემაკავებელი ორდერები იძლეოდეს ადეკვატური სტატისტიკის წარმოების საშუალებას და არ წარმოადგენდეს მხოლოდ მშრალ დემოგრაფიულ ინფორმაციას, მის სრულყოფილ ანალიზს კი უნდა დაეფუძნოს ოჯახში ძალადობასთან ბრძოლის პრევენციული პოლიტიკა. აღნიშნულის მონიტორინგი უნდა განხორციელდეს საქართველოს პარლამენტის მიერ.
- ▶ პარლამენტმა უნდა უზრუნველყოს მოძალადის მიმართ ელექტრონული ზედამხედველობის დაწესების და გამოყენების ეფექტიანი მონიტორინგი (განსაკუთრებით, მისი სიახლიდან გამომდინარე). პარლამენტის მხრიდან მონიტორინგის ფუნქციის განხორციელების ქვეშ ასევე უნდა მიექცეს ყურადღება ელექტრონული ზედამხედველობის მოძალადის მხრიდან დარღვევების სტატისტიკურად დამუშავებას, რათა შეიქმნას პრაქტიკული ხარვეზების აღმოჩენის შესაძლებლობა, პარლამენტის მიერ სამომავლო ცვლილებების განსახორციელებლად.

ბ. ფემიციდი და ფემიციდის მცდელობა

ფემიციდი ქალთა მიმართ ძალადობის ერთ-ერთ უმძიმეს დანაშაულს წარმოადგენს. საქართველოს კანონმდებლობა არ იცნობს „ფემიციდის“ ცნებას, თუმცა ის მოიაზრება ქალთა მიმართ გენდერული მოტივით ჩადენილი მკვლელობისა და მკვლელობის მცდელობის ქვეშ. საქართველოში ფემიციდი და ფემიციდის მცდელობის მაჩვენებელი კვლავ მაღალია, რაც მიუთითებს სახელმწიფოში პრევენციული პოლიტიკის სისუსტესა და სამართალდამცავი უწყებების მხრიდან რეაგირების პროცესში არსებულ ხარვეზებზე.

ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლო 2021 წელს მიღებულ გადაწყვეტილებაში საქმეზე *თხელიძე საქართველოს წინააღმდეგ*, რომელშიც სასამართლომ სიცოცხლის უფლების დარღვევა დაადგინა კონვენციის მე-14 მუხლთან (დისკრიმინაცია) ერთობლიობაში, აღნიშნავს, რომ სამართალდამცავი ორგანოების უმოქმედობა გახდა ოჯახში ძალადობის მსხვერპლის გარდაცვალების ერთ-ერთი მიზეზი. იმის გათვალისწინებით, რომ ხელისუფლებამ იცოდა ან უნდა სცოდნოდა მსხვერპლისთვის არსებული მაღალი რისკების თაობაზე, თუ ისინი ვერ შეასრულებდნენ საპოლიციო მოვალეობებს, სასამართლო მიიჩნევს, რომ მათი გულგრილობა გასცდა უბრალო შეცდომას ან დაუდევრობას.⁷⁰ ეს კი იმ

⁷⁰ ECHR, *Tkheldize v. Georgia*, (Application no. 33056/17), 8 July 2021, პარა. 60, იხ: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-210854%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-210854%22]})

პირობებში, როდესაც ეროვნული საკანონმდებლო ჩარჩო ითვალისწინებდა მოძალადის მიმართ დროებით შემზღუდველ ღონისძიებებს, როგორცაა დამცავი და შემაკავებელი ორდერები, ამ უკანასკნელის გაცემა კი დაუყოვნებლივაა შესაძლებელი პოლიციის ოფიცრის მიერ დანაშაულის ადგილზე და შესაბამისმა ხელისუფლების ორგანოებმა არ გამოიყენეს ზემოხსენებული ღონისძიებები.⁷¹

ოჯახში ძალადობის ინციდენტის საპასუხოდ მტკიცებულებების შეგროვებაში ხარვეზებმა შეიძლება გამოიწვიოს რეალურად განხორციელებული ძალადობის ხარისხის არასათანადოდ შეფასება⁷². შესაბამისად, ფემიციდისა და ფემიციდის მცდელობის კვალიფიკაციისათვის არსებითი მნიშვნელობა აქვს საგამოძიებო ორგანოების მიერ დანაშაულებრივ ქმედებაში გენდერული მოტივის იდენტიფიცირებასა და გამოვლენას.

2018 წელს საქართველოს კანონმდებლობის სტამბოლის კონვენციასთან შესაბამისობაში მოყვანის გენდერული მოტივი საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 53¹ მუხლის (ძველი რედაქციით 53.3¹ მუხლი) ქვეშ არის განსაზღვრული და დანაშაულის დამამძიმებელ გარემოებას წარმოადგენს. მიღებული ცვლილებების ფარგლებში, გენდერული მოტივი ასევე დაემატა კოდექსის კერძო ნაწილში გათვალისწინებული შესაბამისი დანაშაულების მაკვალიფიცირებელ გარემოებად, რაც დადებით მოვლენად უნდა შეფასდეს, განსაკუთრებით იმ გარემოებაში, როდესაც 53¹ მუხლის, როგორც სასჯელის დამამძიმებელი გარემოების (რომელიც, შესაბამისად, სასამართლომ უნდა გამოიყენოს) ინკლუზია გამოძიებისა და ბრალის წარდგენის ეტაპზე პრობლემდებოდა.

რაც შეეხება საპროცესო შეთანხმებას, სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიშის მიხედვით, „2018 წელს ფემიციდის არცერთ საქმეში არ გაფორმებულა საპროცესო შეთანხმება, საპროცესო შეთანხმება გაფორმდა ფემიციდის მცდელობის მხოლოდ 1 საქმეში. ეს გარემოება მიუთითებს ნულოვანი ტოლერანტობის პოლიტიკაზე ოჯახში ჩადენილ და გენდერულად მოტივირებულ დანაშაულზე.“⁷³

თუმცა მიუხედავად აღნიშნული ცვლილებებისა, ფემიციდისა და ფემიციდის მცდელობის საქმეებზე გენდერული მოტივის მითითება კვლავ პრობლემაა. როგორც საქართველოს სახალხო დამცველის ფემიციდის მონიტორინგის სპეციალური ანგარიში აღნიშნავს, სასამართლოები უფრო ხშირად უთითებენ სისხლის სამართლის კოდექსის 53¹ მუხლის მეორე პუნქტზე, რომელიც ითვალისწინებს ოჯახის წევრის მიმართ ჩადენილი დანაშაულის შესახებ პასუხისმგებლობის დამძიმებას, ვიდრე ამავე მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებულ გენდერულ ნიშანზე. პრობლემურია გენდერული ნიშნით ისეთი ფემიციდის ან ფემიციდის მცდელობის კვალიფიკაცია, რომელიც არ არის ჩადენილი ოჯახის წევრის მიმართ.⁷⁴ შეიძლება, ითქვას, რომ სისხლის სამართლის კოდექსის 53¹ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული „გენდერული ნიშანი“, ძირითადად, გამოიყენება ამავე მუხლის მე-2 პუნქტთან ერთად, მხოლოდ მაშინ, როცა დანაშაული ჩადენილია ოჯახის წევრი ქალების მიმართ.⁷⁵

⁷¹ იქვე, პარა. 55
⁷² იქვე, პარა. 54
⁷³ საქართველოს სახალხო დამცველი, ფემიციდის მონიტორინგის ანგარიში 2018, 2020, გვ. 11, იხ: <https://ombudsman.ge/res/docs/2020112617120417075.pdf>
⁷⁴ საქართველოს სახალხო დამცველი, ფემიციდის მონიტორინგის ანგარიში 2018, 2020 წელი, გვ.14
⁷⁵ იქვე

რეკომენდაცია:

- ▶ კრიტიკული მნიშვნელობისაა საქართველოს მთავრობის მიერ ფემიციდსა და ფემიციდის მცდელობაზე შესაბამისი ანალიზის და საფუძველმდებარე მიზეზების იდენტიფიცირებაზე მუშაობა. გენდერული თანასწორობის, ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის საკითხებზე მომუშავე უწყებათაშორისი კომისიის, ისევე როგორც საქართველოს პარლამენტის გენდერული თანასწორობის საბჭოს მონაწილეობით, უნდა შეიქმნას სპეციალური სამუშაო ჯგუფი, რომელიც კრიტიკულად გააანალიზებს პრევენციის არსებულ სისტემას ქალთა გენდერულად მოტივირებული მკვლელობის და მკვლელობის მცდელობის საქმეებთან დაკავშირებით და საკვანძო უწყებების, მათ შორის, ჯანდაცვისა და განათლების სამინისტროების მონაწილეობით, იმუშავეს კონკრეტულად ფემიციდის პრევენციის სისტემის შექმნასა და დახვეწაზე;
- ▶ საქართველოს პარლამენტმა უნდა უზრუნველყოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და საქართველოს პროკურატურის მიერ ფემიციდისა და ფემიციდის მცდელობის საქმეებზე რეაგირების ეფექტიანი მონიტორინგი და მოსმენები, რაც მას დაეხმარება პრაქტიკასა თუ საკანონმდებლო დონეზე არსებული ხარვეზების იდენტიფიცირებაში ასევე, ფემიციდის პრევენციასთან დაკავშირებით რელევანტური ზომების მიღებაში.

8. სექსუალური ძალადობა

ქალთა მიმართ ძალადობის აღმოფხვრაზე მიმართული საერთაშორისო სამართლის დოკუმენტები განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობენ გენდერული ძალადობის ისეთ ფორმას, როგორიც გაუპატიურება და სექსუალური ძალადობის სხვა ფორმებია.

2017 წელს, საქართველოს კანონმდებლობის სტამბოლის კონვენციასთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით, შეიცვალა სექსუალური ძალადობის შესახებ სისხლის სამართლის კოდექსის შესაბამისი მუხლები, თუმცა კონვენციასთან ამ მუხლების სრული თანხვედრა არ მომხდარა. ცვლილება შეეხო გაუპატიურების (სსკ-ის 137-ე მუხლი) დეფინიციას – 2017 წლამდე მუხლი განიმარტებოდა, როგორც ჰეტეროსექსუალური სქესობრივი აქტი ქალისა და მამაკაცის სასქესო ორგანოების გამოყენებით. ყველა დანარჩენი ძალადობრივი აქტი (როგორცაა ჰომოსექსუალური აქტები და ქალსა და მამაკაცს შორის ჩადენილი ძალადობა ორივე ან ერთ-ერთი პირის სასქესო ორგანოს მონაწილეობის გარეშე) გაუპატიურების მუხლიდან გამოირიცხებოდა და განიხილებოდა სსკ-ის 138-ე მუხლის ფარგლებში (ძველი რედაქციით – სექსუალური ხასიათის ძალმომრეობითი ქმედება). ცვლილებების შედეგად გაფართოვდა სსკ-ის 139-ე მუხლიც, რომლის მიხედვითაც, სექსუალური ძალადობის აღნიშნული დანაშაულის ჩადენა უფრო ფართო გარემოებების შემთხვევაში არის შესაძლებელი, ვიდრე თავდაპირველი რედაქციით იყო გათვალისწინებული.

მიუხედავად 2017 წელს სისხლის სამართლის კოდექსში განხორციელებული მნიშვნელოვანი ცვლილებებისა, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის მიერ რეგულირებული გაუპატიურების ნორმა არ შეესაბამება საერთაშორისო დოკუმენტებით განსაზღვრულ სტანდარტს, მათ შორის, სტამბოლის კონვენციას. საქართველოს სისხლის სამართლის

კოდექსის 13-ე მუხლის მიხედვით, გაუპატიურება არის „პირის სხეულში ნებისმიერი ფორმით სექსუალური ხასიათის შეღწევა სხულის ნებისმიერი ნაწილის ან ნებისმიერი საგნის გამოყენებით, ჩადენილი ძალადობით, ძალადობის მუქარით ან დაზარალებულის უმწეობის გამოყენებით.“⁷⁶

ნორმის იმგვარი რეგულირება, რომელიც მოითხოვს ქმედების განხორციელებას ძალადობით, ძალადობის მუქარით ან დაზარალებულის უმწეობის გამოყენებით, ადგენს ხარვეზულ პრაქტიკას, რის მიხედვითაც, თუ მოძალადის მხრიდან არ განხორციელებულა ფიზიკური ძალის გამოყენება და მსხვერპლმა არ გაწია წინააღმდეგობა, ქმედება გაუპატიურებად არ კვალიფიცირდება.⁷⁷

აღნიშნულის საპირისპიროდ, სტამბოლის კონვენციის 36-ე მუხლის მიხედვით, გაუპატიურებაში იგულისხმება, „სხვა ადამიანის სხეულში, მისი თანხმობის გარეშე, სექსუალური ხასიათის ვაგინალური, ანალური ან ორალური შეღწევის განხორციელება სხულის ნებისმიერი ნაწილის ან საგნის გამოყენებით.“⁷⁸

კონვენცია აღნიშნავს, რომ სექსუალურ კონტაქტზე თანხმობის მიცემა უნდა მოხდეს ნებაყოფლობით, პიროვნების ნების თავისუფალი გამოხატვის შედეგად, გარემომცველი პირობების გათვალისწინებით.⁷⁹

CEDAW კომიტეტმა საქმეში R.P.B. v. Philippines, რომელიც არასრულწლოვანი გოგონას მიმართ გაუპატიურებაზე სახელმწიფოს მხრიდან არაეფექტიან რეაგირებას შეეხებოდა, მიუთითა გაუპატიურების ირგვლივ არსებული მითებისა და გენდერული სტერეოტიპების მიერ გამოწვეულ ზიანზე ქალთა მიერ მართლმსაჯულებაზე წვდომის ასპექტში. კომიტეტმა აღნიშნა, რომ სასამართლო სისტემა ფრთხილად უნდა იყოს, რათა არ შექმნას მანკიერი სტანდარტი „გაუპატიურების მსხვერპლის“ ხატის შესახებ – თუ როგორ უნდა მოიქცნენ ან უნდა მოქცეულიყვნენ ქალები და გოგონები, როდესაც გაუპატიურების საფრთხის წინაშე აღმოჩნდებიან.⁸⁰

კომიტეტის მიხედვით, ეროვნულმა კანონმდებლობებმა არ უნდა დაუშვან, რომ არასასურველი სექსუალური კონტაქტი ფიზიკური წინააღმდეგობის არარსებობის გამო „ნებაყოფლობით“ აქტად მიიჩნიონ. მკაფიო ნებისა და თანხმობის არარსებობა გაუპატიურების შემადგენლობის ძირეული ელემენტია.⁸¹

სექსუალურ ძალადობასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის ხარვეზულების შესახებ საქართველოს სახალხო დამცველმაც არაერთხელ მიუთითა. მის მიერ გააანალიზებული საქმეების მიხედვით, „სექსუალური ძალადობის მუხლების დღევანდელი დეფინიცია, რიგ შემთხვევაში, შესაძლო დამნაშავეებს დაუსჯელს ტოვებს, რადგან მსხვერპლის მხრიდან ფიზიკური წინააღმდეგობის გაწევა და სხეულზე ფიზიკური დაზიანებების არსებობა, შეიძლება ითქვას, რომ დანაშაულის ელემენტს უთანაბრდება“.⁸² შესაბამისად, ძალადობა

⁷⁶ მუხლი 137, ნაწილი 1

⁷⁷ დეკანოსიძე თ. და სხვები, „გენდერი და სამართალი – საქართველოს კანონმდებლობის გენდერული ანალიზი“, გვ. 30

⁷⁸ მუხლი 36, პუნქტი 1(ა)

⁷⁹ მუხლი 36, პუნქტი 2

⁸⁰ R.P.B. v. Philippines (2014), Communication No. 34/2011, პარა. 8.8

⁸¹ იქვე, პარა. 8.10

⁸² ქალთა მიმართ სექსუალური ძალადობის საქმეებზე მართლმსაჯულების განხორციელება საქართველოში, კვლევის

არის დეფინიციის შემადგენელი ნაწილი და არა დანაშაულის დამამძიმებელი გარემოება. „ძალადობის მუქარა შეზღუდულად განიმარტება, როგორც სიცოცხლის მოსპობის, ჯანმრთელობის დაზიანების ან ქონების განადგურების (როგორც სსკ-ის 151-ე მუხლით არის გათვალისწინებული) მყისიერი მუქარა, რომელმაც დაზარალებულს გაუჩინა მუქარის შესრულების საფუძვლიანი შიში და არ მოიცავს მუქარის სხვა ფორმებს, რომლითაც, შესაძლოა, მოხდეს მსხვერპლის ნების დათრგუნვა. შესაბამისად, ამგვარი ხერხით ჩადენილი დანაშაული გაუპატიურების მიღმა ექცევა, ადამიანის უფლებათა სტანდარტის საწინააღმდეგოდ.“⁸³

მიუხედავად აღნიშნული გამოწვევებისა, 2020 წელს საქართველოს პარლამენტმა მხარი არ დაუჭირა საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში „გაუპატიურების“ ნორმის ცვლილებას, რომელიც უზრუნველყოფდა მის შესაბამისობას სტამბოლის კონვენციასთან. შედეგად, სექსუალური ძალადობის დეფინიციები მსხვერპლის თავისუფალი და ნებაყოფლობითი თანხმობის არარსებობას კვლავ არ ეფუძნება და არ შეესაბამება ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებს.

რეკომენდაცია:

- ▶ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის გაუპატიურების ამკრძალავი ნორმა ჩამოყალიბდეს შემდეგნაირად: **მუხლი 137 – „გაუპატიურება, ესე იგი, სხვა ადამიანის სხეულში, მისი თანხმობის გარეშე, სექსუალური ხასიათის ვაგინალური, ანალური ან ორალური შეღწევა სხეულის ნებისმიერი ნაწილის ან საგნის გამოყენებით.“**

დ. სექსუალური შევიწროება საჯარო სივრცეში

სექსუალური შევიწროება საჯარო სივრცეში ქალთა მიმართ დისკრიმინაციისა და ძალადობის ერთ-ერთ ყველაზე გავრცელებულ ფორმას წარმოადგენს. საქსტატისა და გაეროს ქალთა ფონდის მიერ განხორციელებული კვლევის მიხედვით, ქალთა თითქმის 20%-მა განაცხადა სექსუალური შევიწროების გამოცდილების შესახებ, ხოლო 4%-მა – ადევნების შესახებ.⁸⁴ თუმცა, აღნიშნული შედეგები შესაძლოა, არ ასახავდეს რეალურ სურათს, რადგან საქართველოში სექსუალური შევიწროება ხშირად ნორმალიზებულია და სექსუალური შევიწროების ფაქტის შესახებ განცხადება მრავალ ბარიერთან არის დაკავშირებული. კვლევის რესპონდენტებმა მათ მიერ გამოცდილი სექსუალური შევიწროების სხვადასხვა სახეებზე ისაუბრეს, მათ შორის იყო: ქუჩაში უცხო პირების ან მძღოლების მხრიდან სექსუალური ხასიათის კომპლიმენტები და კომენტარები, ან არასასურველი შეხება. რესპონდენტთა უმრავლესობამ განაცხადა, რომ სექსუალური შევიწროება მიღებულია და როგორც მოძალადეების, ისე მსხვერპლთა უმეტესობა ამგვარ ქცევას სექსუალურ შევიწროებად არ თვლის.⁸⁵

აზიის განვითარების ბანკის მიერ 2014 წელს თბილისში, საჯარო ტრანსპორტსა და მსგავს ადგილებში სექსუალურ შევიწროებაზე ქალთა გამოცდილების შესახებ ჩატარებულმა კვლევამ აჩვენა, რომ 200 რესპონდენტიდან 45%-ს გამოუცდია სექსუალური შევიწროება

ანგარიში, 2020 წელი, იხ: <https://bit.ly/3t9l3De>

⁸³ იქვე

⁸⁴ საქსტატი, UN Women, ქალთა მიმართ ძალადობის ეროვნული კვლევა საქართველოში, 2018, გვ. 61-63

⁸⁵ იქვე

თბილისის მეტროში. ამ კვლევის მსგავსად, შევიწროების ყველაზე გავრცელებული ფორმები იყო მიშტერება, სექსუალური ხასიათის კომენტარები და არასასურველი შეხება.⁸⁶ ხსენებულ ანგარიშში აღინიშნა ისიც, რომ ქალებს არ სურდათ სექსუალური შევიწროების შესახებ გაცხადება ამ საკითხზე დაბალი ცნობიერების გამო, რადგან ამგვარი შევიწროება სერიოზულ შეურაცხყოფად არ აღიქმება.⁸⁷

საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, საჯარო სივრცეში სექსუალური შევიწროება არ წარმოადგენდა ცალკე მდგომ მართლსაწინააღმდეგო ქმედებას. 2019 წლის 3 მაისის ცვლილებებით, სექსუალური შევიწროების ინკლუზია მოხდა საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში. 166¹-ე მუხლის 1-ლი ნაწილის მიხედვით, სექსუალურ შევიწროებად ითვლება საზოგადოებრივ ადგილებში პირის მიმართ არასასურველი სექსუალური ხასიათის ქცევა, რომელიც მიზნად ისახავს ან/და იწვევს მისი ღირსების შელახვას და ქმნის მისთვის დამაშინებელ, მტრულ, დამამცირებელ, ღირსების შემლახველ ან შეურაცხმყოფელ გარემოს. მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო სივრცეში სექსუალური შევიწროების რეგულირება მნიშვნელოვნად წინგადადგმული ნაბიჯია, სერიოზულ გამოწვევას წარმოადგენს პოლიციის მხრიდან ფაქტის იდენტიფიცირება და მტკიცებულებების მოპოვება, ხშირად აღნიშნულ საქმეზე მხოლოდ სავარაუდო მსხვერპლის გამოკითხვის ოქმი არსებობს. ასევე, მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს შევიწროების ფაქტზე პოლიციის დროული რეაგირება.⁸⁸

ცალკე გამოწვევას წარმოადგენს, არასრულწლოვან მსხვერპლებთან მიმართებით ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით გათვალისწინებული სექსუალური შევიწროების მუხლის დაუსაბუთებელი გამოყენება, რაც არსებითად ამსუბუქებს ქმედების ბუნებას და მას ადმინისტრაციულ გადაცდომად მიიჩნევს და არა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევად. ასევე, ხშირი პრაქტიკაა არასრულწლოვანების მიმართ განხორციელებული არასასურველი შეხების შემთხვევაში, გამოძიების შეწყვეტა.

სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიშის⁸⁹ მიხედვით, სამართალდამცავუნწყებებს ხშირად წარმოეშვებათ არასრულწლოვან მსხვერპლებთან მიმართებით ჩადენილი სექსუალური ხასიათის დანაშაულის კვალიფიკაციის პრობლემა. მაგალითად, ამავე კვლევის ფარგლებში შესწავლილი ერთ-ერთი საქმის მასალებიდან ირკვევა, რომ კონკრეტული ქმედების სსკ-ს 141-ე მუხლით (გარყვნილი ქმედება) დასაკვალიფიცირებლად არსებობს საკმაოდ მაღალი სტანდარტი. „არასრულწლოვანისთვის ფეხზე ხელის დადება და კოცნის შეთავაზება, ნიკაპზე მოფერება, შარვლის ჩახდის მცდელობა, არ არის საკმარისი მოქმედება იმისთვის, რომ საქმე სისხლის სამართლის კოდექსის 141-ე მუხლით დაკვალიფიცირდეს“.⁹⁰ ასევე, ერთ-ერთ საქმეზე, რომლის მიხედვითაც, ავტობუსში ხალხმრავლობისას არასრულწლოვანს

⁸⁶ Asian Development Bank, 2014. Georgia: Rapid assessment of sexual harassment in public transport and connected spaces in Tbilisi. Technical Assistance Consultant's Report (როგორც ციტირებულია: საქსტატი, UN Women, ქალთა მიმართ ძალადობის ეროვნული კვლევა საქართველოში, 2018, გვ. 63)

⁸⁷ იქვე

⁸⁸ საქართველოს სახალხო დამცველი, საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლის, მისი თავიდან აცილებისა და თანასწორობის მდგომარეობის შესახებ, 2021, გვ. 12-13, იხ: <https://ombudsman.ge/res/docs/2021050611590027208.pdf>

⁸⁹ საქართველოს სახალხო დამცველი, სპეციალური ანგარიში, ბავშვზე სექსუალური ძალადობისა და სექსუალური ექსპლუატაციის დანაშაულებზე მართლმსაჯულების განხორციელება, 2021, იხ: <https://ombudsman.ge/res/docs/2021080215240452054.pdf>

⁹⁰ იქვე, გვ. 42-23

რამდენჯერმე შეეხო მამაკაცი, რის გამოც ბავშვმა პოლიცია გამოიძახა, გამოძიება შეწყდა იმ საფუძვლით, რომ არასრულწლოვანს „პრეტენზია არ გააჩნია ... მიმართ, რადგანაც მან მოუბოდიშა შეწუხებისთვის და არანაირი ფიზიოლოგიური სტრესი არ განუცდია“.⁹¹

აღნიშნული ნათელს ხდის, რომ საჯარო სივრცეში არამხოლოდ სრულწლოვანი, არამედ არასრულწლოვანი ადამიანების მიმართ განხორციელებული სექსუალური შევიწროება და სექსუალური ძალადობა არეკვმდება რეალურ, მიუკერძოებელ დაეფექტიან გამოძიებას. აღნიშნული ტიპის დანაშაულებისა და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების ზიანის შესახებ სამართალდამცავი ორგანოების მხრიდან არასათანადო გააზრება და მრგძნობელობა არსებობს, რასაც პრაქტიკაში აღნიშნულ დანაშაულებზე მსხვერპლთა დაბალი მიმართვიანობაც ადასტურებს.

რეკომენდაციები:

- ▶ საქართველოს პარლამენტმა, მის მიერ საზედამხედველო ფუნქციის განხორციელების ფარგლებში, უნდა უზრუნველყოს, რომ სამართალდამცავი უწყებები ახდენდნენ საჯარო სივრცეში სექსუალური შევიწროების შესახებ სტატისტიკის შეგროვებას, დამუშავებას და ანალიზს, რათა შემდგომ, სხვა უწყებების მონაწილეობით, მათ შორის გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოს ჩართულობით, დაიგეგმოს და განხორციელდეს შესაბამისი საკანონმდებლო თუ პოლიტიკის მიმართულებები მის აღმოსაფხვრელად;
- ▶ საქართველოს პარლამენტმა საქართველოს მთავრობის მიერ გაკეთებულ ანგარიშებში განსაკუთრებული ყურადღება მიაქციოს არასრულწლოვანი მსხვერპლების მიმართ ჩადენილი სექსუალური ძალადობის გამოძიებასა და მის ხარისხს და უზრუნველყოს შესაბამისი სამუშაოს მომზადება, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში რელევანტური ცვლილებების განსახორციელებლად.

ე. მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების მექანიზმები

ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა/დაზარალებულთა უფლებები, ერთი მხრივ, გულისხმობს სახელმწიფოს მხრიდან ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ სამართლებრივი მექანიზმების შემუშავებას და ამ მექანიზმებით მსხვერპლის დაცვას, მეორე მხრივ კი, მსხვერპლთა/დაზარალებულთა რეაბილიტაციაზე ორიენტირებული სოციალური სერვისების უზრუნველყოფას და ოჯახში ძალადობის პრევენციას. მსხვერპლთა/დაზარალებულთა მარეაბილიტირებელი ღონისძიებები უმეტესად შემოიფარგლება თავშესაფრების, კრიზისული ცენტრის მომსახურებით, სადაც შემდგომ ხდება სხვადასხვა სერვისის მიწოდება.

ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების კუთხით ბოლო წლების განმავლობაში მნიშვნელოვანი დადებითი ნაბიჯები გადაიდგა სახელმწიფოს მიერ, კერძოდ, 2018 წლის ცვლილებებით სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსს დაემატა VII¹ თავი, რომელმაც გააფართოვა მოწმისა და დაზარალებულის

⁹¹ იქვე, გვ. 43

კოორდინატორის უფლება-მოვალეობები (კოორდინატორის ინსტიტუტი პროკურატურის სისტემაში 2011 წლიდან არსებობდა, შინაგან საქმეთა სამინისტროში კი 2019 წლიდან ამოქმედდა⁹²). კოდექსის მიხედვით, მოწმისა და დაზარალებულის კოორდინატორი სისხლის სამართლის საქმეში შესაძლებელია ჩაერთოს პროკურორის ან გამომძიებლის გადაწყვეტილებით, რომლის მიზანია მოწმისთვის და დაზარალებულისთვის სამართალწარმოების პროცესში მონაწილეობის გამარტივება, დანაშაულის შედეგად გამოწვეული სტრესის შემცირება, ხელახალი ვიქტიმიზაციისა და მეორეული ვიქტიმიზაციის თავიდან აცილება და გამოძიებისა და სასამართლო განხილვის ეტაპებზე მათი ინფორმირებულობის უზრუნველყოფა.⁹³ ამასთან, მოწმისა და დაზარალებულის კოორდინატორი მოწმესა და დაზარალებულს აწვდის ინფორმაციას მათთვის საჭირო იურიდიული, ფსიქოლოგიური, სამედიცინო ან/და სხვა მომსახურების შესახებ და საჭიროების შემთხვევაში, ეხმარება შესაბამის ორგანოსთან/ორგანიზაციასთან დაკავშირებაში.⁹⁴ მნიშვნელოვანია, რომ სისხლის სამართლის სამართალწარმოებისას კოორდინატორი პრიორიტეტულად განიხილავს იმ მსხვერპლებთან კომუნიკაციის საკითხს, რომლებიც ოჯახში ძალადობის, დისკრიმინაციული ნიშნით ჩადენილი დანაშაულების, სექსუალური ძალადობის, ადამიანთ ვაჭრობის შედეგად არიან დაზარალებულები. ასევე, პრიორიტეტულია არასრულწლოვან და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე დაზარალებულებთან/მოწმეებთან კომუნიკაცია.

გარდა აღნიშნულისა, 2018 წელს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში შეიქმნა ადამიანის უფლებების დაცვისა და გამოძიების ხარისხის მონიტორინგის დეპარტამენტი, რომელმაც არა საგამომძიებო, არამედ მონიტორინგის, პრევენციისა და ანალიტიკის ფუნქცია შეითავსა, კერძოდ, ის ფოკუსირდება შემდეგ დანაშაულთა გამოძიების ეფექტიანობის მონიტორინგზე: ოჯახში ძალადობა და ქალთა მიმართ ძალადობა, დისკრიმინაციის ნიშნით და შეუწყნარებლობის მოტივით ჩადენილი დანაშაული, ტრეფიკინგი, არასრულწლოვანთა მიერ/მიმართ ჩადენილი დანაშაული, სიცოცხლის წინააღმდეგ მიმართული დანაშაული, ჯანმრთელობის წინააღმდეგ მიმართული დანაშაული.

დებულების⁹⁵ მიხედვით, დეპარტამენტი, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, უზრუნველყოფს დანაშაულების გამოძიების მეთოდოლოგიის შემუშავებას და პრაქტიკაში დანერგვას⁹⁶, პრევენციული ღონისძიებების დაგეგმვა-განხორციელების მიზნით შეიმუშავებს წინადადებებს და წარუდგენს სამინისტროს შესაბამის სტრუქტურულ ერთეულებს, ახორციელებს მოწმისა და დაზარალებულის კოორდინატორთა საქმიანობის კოორდინაციას, სამინისტროს უფლებამოსილ ქვედანაყოფს მიმართავს წინადადებით საკანონმდებლო ცვლილების

⁹² იხ: შინაგან საქმეთა სამინისტროში მოწმისა და დაზარალებულის კოორდინატორის სამსახურის ამოქმედების შესახებ, 2019: <https://police.ge/ge/shinagan-saqmeta-saministroshi-motsmisa-da-dazaralebulis-koordinatoris-samsakhuri-amogmed-da/12442> ასევე, იხ: საქართველოს პროკურატურის სისტემაში მოწმისა და დაზარალებულის კოორდინატორის სამსახურის შესახებ: <https://pog.gov.ge/interesting-info/coordinator-of-the-witness-and-victim>

⁹³ მუხლი 581, ნაწილი 1 და 2

⁹⁴ მუხლი 582, ნაწილი 11 (დ)

⁹⁵ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანება №11, 2019 წლის 4 თებერვალი, ქ. თბილისი, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ადამიანის უფლებათა დაცვისა და გამოძიების ხარისხის მონიტორინგის დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების შესახებ.

⁹⁶ იქვე, მუხლი 8

განხორციელების შესახებ⁹⁷, უზრუნველყოფს საქართველოს სახალხო დამცველისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების რეკომენდაციების შესწავლა-ანალიზს⁹⁸.

ნიშანდობლივია 2019 წლის სექტემბერში განხორციელებული ცვლილებები ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის აღკვეთის, ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების შესახებ კანონშიც, რომლის მიხედვით, მსხვერპლის მიმართ ძალადობის ჩამდენი პირის (მოძალადის) პენიტენციური დაწესებულებიდან გათავისუფლების, გაქცევის, პატიმრობის კოდექსით დადგენილი წესით თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულების გარეთ ხანმოკლე გასვლის შემთხვევაში⁹⁹, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს უფლებამოსილი თანამშრომელი მსხვერპლთა დასაცავად დამატებით ზომებს იღებს. კერძოდ, თუ მის მიერ შეკრებილი ინფორმაცია¹⁰⁰ იძლევა საკმარის საფუძველს ვარაუდისთვის, რომ მსხვერპლის მიმართ ძალადობა შეიძლება განმეორდეს, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს უფლებამოსილი თანამშრომელი ადგენს პენიტენციური დაწესებულებიდან გათავისუფლებული პირის ადგილსამყოფელს და მისთვის შესაბამისი ახსნა-განმარტების ჩამორთმევის შემდეგ იღებს გადაწყვეტილებას შემაკავებელი ორდერის გამოცემის შესახებ ან შემაკავებელი ორდერის გამოცემაზე უარის თქმის შესახებ. მნიშვნელოვანია ისიც, რომ შემაკავებელი ორდერის გამოცემის შემთხვევაში მის გამოსაცემად სავალდებულო არ არის მსხვერპლის მოთხოვნის არსებობა.¹⁰¹

ზემოაღნიშნული ცვლილებები არსებითად პოზიტიურად უნდა შეფასდეს, თუმცა ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების პროცესში კვლავ არაერთი გამოწვევა არსებობს, რომელთა დაძლევა კომპლექსურ მიდგომას საჭიროებს. როგორც საქართველოს სახალხო დამცველის 2020 წლის ანგარიში მიუთითებს, „იმ საქმეებში, სადაც ჩართული არ არის მოწმის და დაზარალებულის კოორდინატორი, პრობლემას წარმოადგენს სამართალდამცავი უწყების წარმომადგენლების მხრიდან მსხვერპლის ინფორმირება თავშესაფრების და კრიზისული ცენტრების მომსახურების შესახებ. ამას ადასტურებს არა მხოლოდ უშუალოდ მსხვერპლების განცხადება, რომ მათთვის სერვისებზე ინფორმაცია არ მიუწოდებიან, ასევე, რეგიონში მდებარე კრიზისულ ცენტრებში შემთხვევათა გადამისამართების კრიტიკულად დაბალი მაჩვენებელი“¹⁰².

რაც შეეხება თავშესაფრებსა და კრიზისულ ცენტრებს, საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში¹⁰³ დადებითად აფასებს 2019 წელს, ქვემო ქართლის რეგიონში, ქალთა მიმართ და ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა მომსახურების კრიზისული ცენტრის გახსნას და თბილისის მსხვერპლთა თავშესაფრის კეთილმოწყობას. თუმცა, ამავე ანგარიშში მიუთითებს მსხვერპლთა თავშესაფრებსა და კრიზისულ ცენტრებში არსებული სერვისების

⁹⁷ იქვე

⁹⁸ იქვე

⁹⁹ ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის აღკვეთის, ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების შესახებ, მუხლი 171, პუნქტი 4

¹⁰⁰ ის აფასებს მსხვერპლისგან მიღებულ ინფორმაციას და შესაბამისი რისკის შეფასების პროცესში უფლებამოსილია, პენიტენციური დაწესებულებისგან გამოითხოვოს მსჯავრდებულის ინდივიდუალური შეფასების ანგარიშიც.

¹⁰¹ ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის აღკვეთის, ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების შესახებ, მუხლი 11, პუნქტი 2

¹⁰² საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში, 2020, გვ. 199, იხ: <https://ombudsman.ge/res/docs/2021040110573948397.pdf>

¹⁰³ საქართველოს სახალხო დამცველი, ოჯახში ძალადობისა და ტრეფიკინგის მსხვერპლთა მომსახურების დაწესებულებების მონიტორინგის ანგარიში, 2020, იხ: <https://ombudsman.ge/res/docs/2020122316265153175.pdf>

გაუმჯობესების საჭიროებაზე. კერძოდ, ანგარიშის მიხედვით, კვლავ განსაკუთრებულ პრობლემას წარმოადგენს ფსიქო-სოციალური რეაბილიტაციის, საგანმანათლებლო და დასაქმების პროგრამების, სარეკრეაციო, სპორტული, შემეცნებითი აქტივობების შეზღუდული რაოდენობა. პრობლემად რჩება ასევე, ბენეფიციართა მხარდაჭერა და დახმარება თავშესაფრის დატოვების შემდეგ, შესაბამისი პროგრამების მწირი რაოდენობის, ზოგიერთ შემთხვევაში კი, მათი არარსებობის გამო¹⁰⁴. განსაკუთრებული სირთულეები იკვეთება ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენელი ბენეფიციარებისთვის ფსიქოლოგის სერვისის მიწოდებაზე, ენის ბარიერის გამო.¹⁰⁵

ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთათვის ადეკვატური ფსიქოლოგიური დახმარების სერვისებზე დაბალი მისაწვდომობა განსაკუთრებით თვალსაჩინოა რეგიონებში მცხოვრები ქალების შემთხვევაში. ამასთან, როგორც სხვადასხვა ანგარიში აჩვენებს, მსხვერპლთა მხარდაჭერის სხვა დამატებითი სერვისის/პროგრამის არარსებობა (ქირა, პროფესიული სწავლება და სხვ.) ლოკალურ დონეზე აიძულებს ქალებს, რომ ან მოძალადესთან დაბრუნდნენ, ან თავშესაფრის დატოვების შემდგომ უსახლკაროდ დარჩნენ.¹⁰⁶

პრობლემად რჩება ქალის მიმართ და ოჯახში ძალადობის ინდივიდუალური საქმეების შესწავლის დროს რეაგირების განმახორციელებელ უწყებებს შორის შეთანხმებული თანამშრომლობაც.¹⁰⁷

რეკომენდაციები:

- ▶ საქართველოს პარლამენტმა, თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში, უნდა უზრუნველყოს ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების კუთხით რეაგირებისა და მხარდაჭერის მექანიზმების მონიტორინგი ეროვნულ და ადგილობრივ დონეზე;
- ▶ მთავრობაზე საზედამხედველო მანდატის ფარგლებში საქართველოს პარლამენტმა უნდა უზრუნველყოს, რომ საქართველოს მთავრობის მიერ, თავშესაფრებსა და კრიზისულ ცენტრებთან და ძალადობის მსხვერპლთა ჩართულობით, ხორციელდება მსხვერპლთა საჭიროებებზე მორგებული, სპეციალური მხარდაჭერი პროგრამები.

3. COVID-19-ით გამოწვეული პანდემიის გავლენა ქალთა მიმართ ძალადობასა და ოჯახში ძალადობაზე

საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიშის მიხედვით, პანდემიის პირობებში განსაკუთრებით გაიზარდა ოჯახში ძალადობის რისკები და ამავე დროს, შემცირდა ოჯახში ძალადობის შემთხვევათა გამოვლენის შესაძლებლობა.¹⁰⁸ საქართველოს პროკურატურის ანგარიშის მიხედვით, 2018 წელს, 2017 წელთან შედარებით, ოჯახურ დანაშაულებზე სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მაჩვენებელი 99%-ით არის გაზრდილი, ხოლო

¹⁰⁴ იქვე
¹⁰⁵ იქვე
¹⁰⁶ Report of the Coalition for Equality and other NGO's to the pre-sessional working group of the United Nations committee on the elimination of discrimination against women (CEDAW), 81st session, 2021, პარა.8, იხ: <https://sapari.ge/wp-content/uploads/2021/06/Coalition-for-Equality-CEDAW-Report-June-16-2021.pdf>
¹⁰⁷ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში, 2020, გვ. 199, იხ: <https://ombudsman.ge/res/docs/2021040110573948397.pdf>
¹⁰⁸ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში, 2020, გვ. 185, იხ: <https://ombudsman.ge/res/docs/2021040110573948397.pdf>

2019 წელს, 2018 წელთან შედარებით, გაზრდილია 15,8%-ით. 2020 წელს კი, მიუხედავად Covid-19-ით გამოწვეული პანდემიისა, 2019 წელთან შედარებით, მონაცემები მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა.¹⁰⁹ ყურადსაღებია, რომ გენდერული ნიშნით მოტივირებული ქალთა მკვლელობების (ფემიციდის) სტატისტიკა 2020 წელს არ შემცირებულა და პირიქით, ზრდის ტენდენციით ხასიათდება.¹¹⁰

გაეროს ქალთა ორგანიზაციის სწრაფი გენდერული შეფასება¹¹¹, სახალხო დამცველის ანგარიშის მსგავსად, მიუთითებს, კომენდანტის საათისა და სახლში დარჩენის მოწოდებების შედეგად, ერთ ჭრქვეშ დარჩენილ ოჯახებში ძალადობის რისკის გაზრდაზე. შეფასებაში მონაწილე რესპონდენტთა 16%-მა მიუთითა, რომ უგრძნიათ ან სმენიათ ოჯახში ძალადობის ფაქტების შესახებ მას შემდეგ, რაც პანდემია გამოცხადდა, 5%-მა არ იცის, ხოლო უმრავლესობა (80%) ამბობს, რომ არ სმენიათ/უგრძნიათ ოჯახში ძალადობის გაზრდილი რაოდენობის შესახებ¹¹². კვლევის მიხედვით, ქალები შედარებით მეტად ამბობენ, რომ პანდემიის პერიოდში უგრძნიათ ან სმენიათ ოჯახში ძალადობის მაჩვენებლის ზრდის შესახებ (18%), ვიდრე – კაცები (13%). აღნიშნული მონაცემი უფრო მაღალია ქალაქში მცხოვრებლებში – პანდემიის დროს ოჯახში გაზრდილი ძალადობის შესახებ უგრძნია/სმენია თბილისის მოსახლეობის, დაახლოებით, მეხუთედს, სხვა ქალაქების მცხოვრებთა 14%-ს და სოფლის მოსახლეობის მხოლოდ 11%-ს.¹¹³

გენდერული ძალადობის რისკების თვალსაზრისით, განსაკუთრებულად რთულ მდგომარეობაში აღმოჩნდნენ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ქალები და გოგონები, ისევე როგორც ეთნიკურ უმცირესობათა წარმომადგენელი ქალები. როგორც არაერთი კვლევა აღნიშნავს, ეთნიკურ უმცირესობათა დასახლებებში Covid-19-ით გამოწვეული პანდემიის მართვის განსაკუთრებულად მკაცრი ზომები იყო ამოქმედებული, რამაც განსაკუთრებულად მოწყვლად მდგომარეობაში დატოვა ადგილობრივი მოსახლეობა და ეს აისახა, როგორც ძალადობის რისკების ზრდაზე, ისე ეკონომიკური რესურსების არსებით შემცირებაზე.

რეკომენდაცია:

- ▶ საქართველოს პარლამენტმა, გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოს აქტიური ჩართულობით, უნდა უზრუნველყოს მთავრობაზე საზედამხედველო მანდატის ფარგლებში შესაბამისი უწყებების მიერ Covid-19-ის გავლენების შესამსუბუქებლად მიღებული მექანიზმების მონიტორინგი და კონტროლი, განსაკუთრებით, ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის საკითხებზე.

¹⁰⁹ საქართველოს პროკურატურის 2020 წლის საქმიანობის ანგარიში, გვ. 56, იხ: <https://pog.gov.ge/uploads/42f3329b-saqarTve-los-prokuraturis-saqmianobis-2020-wlis-angarishi.pdf>

¹¹⁰ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში, 2020, გვ. 185, იხ: <https://ombudsman.ge/res/docs/2021040110573948397.pdf>

¹¹¹ UN Women, საქართველოში COVID-19-ით გამოწვეული სიტუაციის სწრაფი გენდერული შეფასება, 2020, იხ: <https://www.unwomen.org/-/media/field%20office%20georgia/attachments/publications/2020/rga%20unw-geo.pdf?la=en&vs=5941>

¹¹² იქვე

¹¹³ იქვე

VII. პოლიტიკაში ქალთა მონაწილეობა

თანამედროვე მსოფლიო დიდი ხანია, შეთანხმდა, რომ ქალთა მონაწილეობა პოლიტიკაში ქვეყნის დემოკრატიული განვითარების ერთ-ერთი უმთავრესი წინაპირობაა. ქალების მონაწილეობის გარეშე ვერცერთი ქვეყანა ვერ უზრუნველყოფს ისეთი თანასწორი და სამართლიანი პოლიტიკის ჩამოყალიბებას, რომელიც მორგებული იქნება ყველა ჯგუფის ინტერესებს.¹¹⁴

ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში არა მხოლოდ სამართლიანობის და დემოკრატიის მოთხოვნაა, არამედ ქალთა ინტერესების გათვალისწინების აუცილებელი წინაპირობაც. თანასწორობის, განვითარების და მშვიდობის მიზნები ვერ მიიღწევა ქალთა ხედვის გარეშე.¹¹⁵

მიუხედავად იმისა რომ, საყოველთაო აღწერის 2015 წლის მდგომარეობის მიხედვით, ქალები საქართველოს მოსახლეობის ნახევარზე მეტს შეადგენენ,¹¹⁶ საქართველოში ქალთა პოლიტიკაში მონაწილეობა დაბალია, რაც გამორიცხავს ბუნებრივი გზით გენდერული თანასწორობის მიღწევას პოლიტიკურ ცხოვრებაში.

საქართველოს დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდეგ არაერთი მცდელობა იყო ქალთა პოლიტიკაში მონაწილეობის გაზრდისა და არსებითი თანასწორობის მისაღწევად, თუმცა ეს კონსტიტუციური პრინციპის დონეზე მხოლოდ 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ქრილში აისახა საქართველოს კონსტიტუციაში. ამ პრინციპის მიხედვით, სახელმწიფოს მხრიდან სწორედ განსაკუთრებული ზომების მიღების ვალდებულება ამოქმედდა, რომელიც აღმოფხვრის ქალებისა და კაცების უთანასწორობას და არსებითი თანასწორობის ხელშემწყობი იქნება.¹¹⁷ 2020 წელს განხორციელებული საარჩევნო რეფორმის ფარგლებში კონსტიტუციური პრინციპი საარჩევნო კოდექსშიც აისახა, რომლის მიხედვითაც კანონმდებელმა სავალდებულო გენდერული კვოტა დაადგინა საპარლამენტო და ადგილობრივი

¹¹⁴ „ქალები ქართულ პოლიტიკაში“ საია, 2017 წელი. ხელმისაწვდომია შემდეგ ბმულზე: <https://bit.ly/3pcZMbF>

¹¹⁵ ჰეკინის სამოქმედო პლატფორმა 181-ე პუნქტი.

¹¹⁶ საყოველთაო აღწერის მონაცემები ხელმისაწვდომია შემდეგ ბმულზე: http://census.ge/files/pdf/Population%20press_30%2004%20Geo_last.pdf

¹¹⁷ საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლის მე-3 ნაწილში განისაზღვრა, რომ სახელმწიფო უზრუნველყოფს თანაბარ უფლებებსა და შესაძლებლობებს მამაკაცებისა და ქალებისათვის. სახელმწიფო იღებს განსაკუთრებულ ზომებს მამაკაცებისა და ქალების არსებითი თანასწორობის უზრუნველსაყოფად და უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად.

თვითმმართველობის არჩევნებისთვის.¹¹⁸ სავალდებულო გენდერული კვოტის პრინციპი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნის შესახებ კანონმაც დაარეგულირა.¹¹⁹ ასევე, საპარლამენტო არჩევნებისთვის სრული პროპორციული საარჩევნო სისტემის ამოქმედებამდე გადაიხედა საარჩევნო სისტემაც. კერძოდ: 2020 წლის 8 მარტს მმართველ გუნდსა და ოპოზიციას შორის 2020 წლის არჩევნებთან დაკავშირებით მიმდინარე რამდენიმეთვიანი მოლაპარაკებები ურთიერთგაგების მემორანდუმის გაფორმებით დასრულდა,¹²⁰ რომლის მიხედვით საპარლამენტო უმრავლესობამ პარლამენტში ახალი საკონსტიტუციო კანონპროექტი დაამტკიცა.¹²¹ ცვლილებები საპარლამენტო არჩევნებისთვის 120/30-ზე საარჩევნო პროპორციას და 1 % ბარიერს ითვალისწინებდა.

პროპორციული წილის გაზრდა ქალთა პოლიტიკაში მონაწილეობისთვის არსებითი იყო, ვინაიდან პროპორციული საარჩევნო სისტემა, მაჟორიტარული საგან განსხვავებით, ხელს უწყობს წარმომადგენლობით ორგანოებში სხვადასხვა ჯგუფის ინტერესების დაცვას (მაგ: სავალდებულო კვოტებით გენდერული თანასწორობის მიღწევა).¹²²

კვოტის მოქმედების პირველივე წელს საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ორგანოებში გადაწყვეტილების მიმღებ პოზიციებზე ქალთა წარმომადგენლობის კუთხით ცენტრალურ დონეზე, წინა წლებთან შედარებით, მატება ფიქსირდება, თუმცა მას ჯერ კიდევ არ მიუღწევია იმ კრიტიკული მასისთვის, რომელიც საერთაშორისო სტანდარტის მიხედვით, ქალთა პოლიტიკაში თანასწორი მონაწილეობის ინდიკატორს წარმოადგენს.

ქალთა პროცენტული წარმომადგენლობა საქართველოს პარლამენტში გაუმჯობესებულია. იხ. ცხრილი პროცენტული მაჩვენებელი 1992- 2020 წლების მიხედვით:

საპარლამენტო არჩევნები	ქალთა პროცენტული რაოდენობა
1992	6.22%
1995	6.64%
1999	7.17%
2004	9.33%
2008	6%
2012	12%
2016	15%
2020	19.3%

¹¹⁸ საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 203-ე მუხლი. ხელმისაწვდომია შემდეგ ბმულზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1557168?publication=69>

¹¹⁹ კანონი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების შესახებ. ხელმისაწვდომია შემდეგ ბმულზე: <http://www.sca.ge/geo/static/259>

¹²⁰ ურთიერთგაგების მემორანდუმი ხელმისაწვდომია შემდეგ ბმულზე: <https://ge.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/165/GE-1202.pdf>

¹²¹ საკონსტიტუციო კანონპროექტი ხელმისაწვდომია შემდეგ ბმულზე: https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/245752?fbclid=IwAR3zYvdydfy7LCFyuAjjolRIzumXk4n_9sspZ1QOYBV1n1OYViSXpe0DgB8

¹²² ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი „ქალების საარჩევნო მონაწილეობის მონიტორინგის სახელმძღვანელო“ 2004 წელი, გვ.21

ზრდა შეინიშნება აღმასრულებელ ხელისუფლებაშიც. 13 მინისტრიდან (პრემიერ-მინისტრის ჩათვლით) 4 ქალია (2-ით მეტი, ვიდრე იყო 2016 წელს).¹²³ ხოლო 9 სახელმწიფო რწმუნებულს (გუბერნატორი) შორის კვლავ არცერთი ქალი არ არის.

რაც შეეხება ადგილობრივ დონეზე, 2017 წლის არჩევნების შედეგად წარმომადგენლობით ორგანოებში (საკრებულოებში) ქალების პროცენტული მაჩვენებელია მხოლოდ 13.4%. ხუთივე თვითმმართველი ქალაქის მერი კაცია, ხოლო 59 მუნიციპალიტეტში – მხოლოდ ერთი ქალია მერი.

ამ კუთხით საინტერესოა 2021 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების არჩევნებისთვის პროპორციული, მაჟორიტარული სისტემით და მერის არჩევნებისთვის წარდგენილი კანდიდატების გენდერული ანალიზი,¹²⁴ რომელიც ასე გამოიყურება:

ადგილობრივი თვითმმართველობა	პროპორციული სიით წარდგენილი ქალების % რაოდენობა	მაჟორიტარული წესით წარდგენილ კანდიდატებს შორის ქალების % რაოდენობა	მერის არჩევნების წარდგენილ კანდიდატებს შორის ქალების % რაოდენობა
არჩევნები 2021 (სტატისტიკა წარმოდგენილია საქართველოს მასშტაბით)	42.52%	17.48%	17.5% (5 თვითმმართველ ქალაქში) 8.96% (59 მუნიციპალიტეტში)

ადგილობრივი თვითმმართველობა	პროპორციული სიით არჩეული ქალების % რაოდენობა	მაჟორიტარული წესით არჩეული ქალების % რაოდენობა	მერის არჩევნებზე არჩეული ქალების % რაოდენობა
არჩევნები 2021 (სტატისტიკა წარმოდგენილია საქართველოს მასშტაბით)	31.4%	7.6%	1.92 %

თუ შევადარებთ 2017 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებს, სავალდებულო გენდერული კვოტის დანერგვის შემდეგ, პროპორციული წესით საკრებულოში არჩეული ქალი წევრების რაოდენობა 15.9%-ით გაიზარდა. ხოლო მაჟორიტარული წესით – 0.4%-ით შემცირდა. ერთიანობაში, ზრდა სახეზეა, თუმცა როგორც აღინიშნა, იგი ნული ტემპით მიმდინარეობს.¹²⁵

ქალთა პოლიტიკაში მონაწილეობის ინდიკატორის – პარლამენტში ქალთა წარმომადგენლობის მიხედვით, საქართველო 193 ქვეყანას შორის 111-ე ადგილზეა.¹²⁶ მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმის „გლობალური გენდერული ინდექსის ანგარიშის“ თანახმად კი, საქართველო ქალთა პოლიტიკური გაძლიერების კუთხით შემდეგნაირად პოზიციონირებს 2017-2021 წლებში:

¹²³ ინფორმაცია მთავრობის წევრების შესახებ ხელმისაწვდომია შემდეგ ბმულზე: http://gov.ge/index.php?lang_id=geo&sec_id=27&mod_id=0&info_id=0&new_year=0&limit=0&date=&new_month=&entrant=1

¹²⁴ არჩევნების გენდერული სტატისტიკა, 2021 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისთვის საარჩევნო სუბიექტების მიერ წარდგენილი კანდიდატების გენდერული სტატისტიკა, ხელმისაწვდომია შემდეგ ბმულზე: https://genderstatistics.cec.gov.ge/ge/gender?tour_id=20&election_subject_category_ids%5B%5D=1

¹²⁵ იქვე

¹²⁶ ინტერსაპარლამენტო კავშირი, ქალები ეროვნულ პარლამენტში, ხელმისაწვდომია: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=6&year=2021> ნანახია: 11 აგვისტო 2021 წელი.

გლობალური ინდექსის ანგარიში	საქართველოს კოეფიციენტი
2017 წელი	144 ქვეყანას შორის 114 ადგილი ¹²⁷
2018 წელი	149 ქვეყანას შორის 119 ადგილი ¹²⁸
2020 წელი	152 ქვეყანას შორის 94 ადგილი ¹²⁹
2021 წელი	155 ქვეყანას შორის 60 ადგილი ¹³⁰

ა. სავალდებულო გენდერული კვოტა

ქალთა თანაბარი პოლიტიკური მონაწილეობა ბუნებრივი გზით ძალიან ძნელად მიიღწევა და ამას ათეული წლები სჭირდება, რისი შესაძლებლობაც ღელს არცერთ სახელმწიფოს და მათ შორის, საქართველოსაც აღარ გააჩნია. შესაბამისად, პროცესის დასაჩქარებლად და საუკუნეების განმავლობაში შექმნილი უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად ადამიანის უფლებებსა და ქალთა უფლებებზე მომუშავე აქტორების დღის წესრიგში დადგა ამოცანა, გადაწყვეტილების მიმღები პირები დაერწმუნებინათ საკანონმდებლო დონეზე ჩარევის აუცილებლობაში, რაც სპეციალური მექანიზმების ამუშავებაში გამოიხატებოდა.

სავალდებულო კვოტის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ როდესაც არსებული გენდერული უთანასწორობა შეუძლებელს ხდის ქალთა პოლიტიკაში თანასწორ მონაწილეობას, რაც სხვადასხვა ფაქტორებით არის განპირობებული, და მათ შორის, ეს არის პატრიარქალური საზოგადოების გამოწვევები, ქალთა სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები და პოლიტიკური პარტიების შიდა დემოკრატიის დაბალი ხარისხი, სპეციალური დროებითი ზომების გატარებით ხორციელდება უთანასწორობის აღმოფხვრა მანამ, სანამ არსებითი თანასწორობა არ იქნება მიღწეული და წარმომადგენლობით ორგანოებში არ შეიქმნება განსხვავებული სქესის წარმომადგენელთა კრიტიკული მასა.

სწორედ ამ უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად და კონსტიტუციური პრინციპის არსებითი თანასწორობის აღსრულებისთვის ეფექტური მექანიზმის შესაქმნელად, 2020 წლის საარჩევნო რეფორმის ფარგლებში, საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 203-ე მუხლის მიხედვით განისაზღვრა სავალდებულო გენდერული კვოტა შემდეგი პრინციპის დაცვით.

საქართველოს პარლამენტის არჩევნებისთვის სავალდებულო გენდერული კვოტა განისაზღვრა მზარდი პროცენტული მაჩვენებლით, კერძოდ:

2024 წლის საქართველოს პარლამენტის არჩევნებში პარტიული სიის შედგენის წესს განსაზღვრავს პარტია ან საარჩევნო ბლოკი იმგვარად, რომ ცესკოს თავმჯდომარისთვის წარდგენილი სიის ყოველ ოთხეულში ერთი პირი მაინც უნდა იყოს განსხვავებული სქესის წარმომადგენელი;

საქართველოს პარლამენტის 2024 წლის 26 ოქტომბრის არჩევნებისა და ამ არჩევნების მომდევნო, 2028 წლამდე ჩასატარებელი საპარლამენტო არჩევნებისათვის პარტიული სიის შედგენის წესს განსაზღვრავს პოლიტიკური პარტია იმგვარად, რომ ცესკოს თავმჯდომარი-

¹²⁷ World Economic Forum, the Global Gender Gap Report, 2017: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf
¹²⁸ World Economic Forum, the Global Gender Gap Report, 2018: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf
¹²⁹ World Economic Forum, the Global Gender Gap Report, 2020: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf
¹³⁰ World Economic Forum, the Global Gender Gap Report, 2021: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf

სათვის წარდგენილი პარტიული სიის ყოველ ოთხეულში ერთი პირი მაინც უნდა იყოს განსხვავებული სქესის წარმომადგენელი.¹³¹

საქართველოს პარლამენტის 2028 წლის 28 ოქტომბრის არჩევნებისა და ამ არჩევნების მომდევნო, 2032 წლამდე ჩასატარებელი საპარლამენტო არჩევნებისათვის პარტიული სიის შედგენის წესს განსაზღვრავს პოლიტიკური პარტია, იმგვარად, რომ ცესკოს თავმჯდომარისათვის წარდგენილი პარტიული სიის ყოველ სამეულში ერთი პირი მაინც უნდა იყოს განსხვავებული სქესის წარმომადგენელი.

საარჩევნო სუბიექტი უფლებამოსილია, 2024 წელს და 2028 წლამდე ჩასატარებელი საპარლამენტო არჩევნებისათვის ცესკოს თავმჯდომარეს წარუდგინოს პარტიული სია, რომლის ყოველ სამეულში ერთი პირი მაინც იქნება განსხვავებული სქესის წარმომადგენელი. აღნიშნული მოთხოვნის შესრულების შემთხვევაში საარჩევნო სუბიექტი „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით გათვალისწინებულ დამატებით დაფინანსებას მიიღებს.¹³²

მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების შესახებ კანონის 39-ე პრიმა მუხლის მიხედვით, განისაზღვრა წამახალისებელი მექანიზმი – საბიუჯეტო დაფინანსებაზე, მისი 30% დანამატის სახით, რომელსაც მიიღებს პარტია 2028 წლამდე ჩატარებული არჩევნების საფუძველზე, თუ მის მიერ პარლამენტის ბოლო არჩევნებზე წარდგენილ პარტიულ სიაში ყოველ სამეულში ერთი კანდიდატი განსხვავებული სქესის წარმომადგენელია. ეს დანამატი გამოყენებული უნდა იქნეს პარტიის სტრუქტურული ერთეულის – ქალთა ორგანიზაციის საქმიანობისთვის.¹³³

რაც შეეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნებს, განისაზღვრა, რომ 2028 წლამდე ჩასატარებელი მუნიციპალიტეტის ორგანოთა საერთო არჩევნებისთვის პარტიული სიის შედგენის წესს განსაზღვრავს პარტია იმგვარად, რომ წარდგენილ სიაში ყოველი სამი კანდიდატიდან ერთი მაინც უნდა იყოს განსხვავებული სქესის წარმომადგენელი.

კანონმდებელმა დაადგინა ხარვეზის დადგენის წესი იმ შემთხვევაში, თუ საარჩევნო რეგისტრაციის დროს არ იქნება დაცული კვოტის პრინციპი და თქვა, რომ როგორც საპარლამენტო, ასევე თვითმმართველობის არჩევნებისთვის ცესკოს/შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარეს უნდა წარუდგინოს კენჭისყრის დღემდე არაუგვიანეს 30-ე დღისა. თუ პოლიტიკური პარტიის მიერ წარდგენილ პარტიულ სიაში არ არის დაცული მუნიციპალიტეტის ორგანოთა საერთო არჩევნებისათვის დადგენილი სქესთა შორის ბალანსი, პარტიას უბრუნდება სია და ხარვეზის აღმოსაფხვრელად ეძლევა 3 დღის ვადა. თუ ხარვეზი არ აღმოიფხვრა, პარტიული სია რეგისტრაციაში არ გატარდება.

¹³¹ (ძალადაკარგულად იქნა ცნობილი 203-ე მუხლის მე-2 პუნქტის პირველი წინადადების ის ნორმატიული შინაარსი, რომელიც ადგენს, რომ საქართველოს პარლამენტის 2024 წლის 26 ოქტომბრის არჩევნებამდე ჩასატარებელი საქართველოს პარლამენტის არჩევნებისათვის საარჩევნო სიის ყოველ ოთხეულში ერთი პირი მაინც უნდა იყოს მამაკაცი) – საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 25 სექტემბრის გადაწყვეტილება №3/3/1526 – ვებგვერდი, 29.09.2020წ.

¹³² მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების შესახებ კანონი ხელმისაწვდომია შემდეგ ბმულზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/28324?publication=35>

¹³³ იქვე

საარჩევნო კოდექსით ადგილმონაცვლეობის და მანდატის გაუქმების პრინციპიც განისაზღვრა, კერძოდ: თუ პროპორციული საარჩევნო სისტემით არჩეულ პარლამენტის წევრს ან მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრს ვადამდე შეუწყდა წევრის უფლებამოსილება, მის ადგილს იკავებს იმავე სქესის წარმომადგენელი. თუ წარდგენილ პარტიულ სიაში იმავე სქესის წევრობის კანდიდატი აღარ არის, მანდატი უქმდება.

მანდატის გაუქმების მექანიზმი 2021 წლის საარჩევნო რეფორმის ფარგლებში საარჩევნო კოდექსში მხოლოდ 2020 საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ აისახა, მაშინ როდესაც კვოტის პრინციპის დარღვევის პრეცედენტი შეიქმნა. სწორედ ამ ფაქტის შემდგომ მოხდა ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობის სამუშაო ჯგუფის¹³⁴ მიერ შემუშავებული რეკომენდაციის ასახვა საარჩევნო კოდექსში, რომლის მიხედვითაც, თუ სიაში იმავე სქესის წარმომადგენელი აღარ არის, რომელმაც მიიღო მანდატი, ეს უკანასკნელი უქმდება და არ გადადის სიით მომდევნო, განსხვავებული სქესის წარმომადგენელზე.¹³⁵

ბ. არსებული გამოწვევები

მიუხედავად იმისა, რომ საკანონმდებლო დონეზე განისაზღვრა სავალდებულო გენდერული კვოტა, გამოწვევები დარჩა საკანონმდებლო სივრცესა და პრაქტიკაში. კერძოდ:

გენდერული სავალდებულო კვოტის მოქმედების არასაკმარისი ვადა – მართალია კვოტა დროებითი მექანიზმია, თუმცა, საქართველოს საარჩევნო კოდექსით, მხოლოდ 2032 წლის საპარლამენტო და 2028 წლის თვითმმართველობის არჩევნებისთვის სავალდებულო მექანიზმი ვერ უზრუნველყოფს კონსტიტუციით დადგენილი არსებითი თანასწორობის პრინციპის აღსრულებას და ქალისა და კაცის თანაბარ მონაწილეობას პოლიტიკაში, ვინაიდან ჯერ კიდევ მყარია **საზოგადოებაში გავრცელებული პატრიარქალური სტერეოტიპები**, რომელიც უარყოფითად აისახება ქალების პოლიტიკურ გააქტიურებაზე, განსაკუთრებით რეგიონებში – ჯერ კიდევ ვხვდებით მუნიციპალიტეტებს, სადაც ქალთა უფლებებზე საუბარი სირცხვილად ითვლება;

საარჩევნო და არა მხოლოდ საარჩევნო პერიოდში არსებული პოლარიზება და ძალადობრივი გარემო ხელს უშლის ქალთა მონაწილეობას პოლიტიკაში. შესაძლო თავდასხმის შიში აფერხებს ქალებს, გადადგან ნაბიჯი და წავიდნენ პოლიტიკაში;

საქართველოში პოლიტიკური პარტიები არ არის ჩამოყალიბებული სტაბილურ და ძლიერ ინსტიტუტებად. პარტიული კულტურა და შიდა დემოკრატია დაბალ ხარისხზეა, ხშირ შემთხვევებში ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობა არ არის პოპულარული თემა პოლიტიკურ პარტიებში და, როგორც წესი, ამაზე საუბარს თავს არიდებენ ცენტრალურ და რეგიონულ დონეზე. პოლიტიკურ პარტიებს უმრავლეს შემთხვევაში არ აქვთ ქალთა რეკრუტირების და დაწინაურების მექანიზმი;

¹³⁴ ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობის სამუშაო ჯგუფი 2014 წლის მარტში ჩამოყალიბდა და მისი მიზანია ქალთა პოლიტიკაში მონაწილეობის გაზრდის ხელშეწყობა, მათ შორის, სავალდებულო გენდერული კვოტის ადვოკატირების გზით. ჯგუფი 20-ზე მეტ ადგილობრივ და საერთაშორისო ორგანიზაციას აერთიანებს.

¹³⁵ 2-მა პარტიამ კვოტირებას გვერდი აუარა, სად არის შავი ხვრელი? იხ. ბმულზე: <https://netgazeti.ge/news/537787/>

გენდერული თანასწორობა, როგორც სახელმწიფოს პრიორიტეტი – არასაკმარისია განხორციელებული აქტივობები (როგორც საკანონმდებლო დონეზე, ასევე პრაქტიკაში) ქალთა პოლიტიკაში მონაწილეობის გასაზრდელად და მენტალობის შესაცვლელად.¹³⁶

შესაბამისად, საქართველოს პარლამენტის (3 მოწვევა) და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკრებულოს (2 მოწვევა) რამდენიმე მოწვევით სავალდებულო გენდერული კვოტის განსაზღვრა ვერ უზრუნველყოფს ლეგიტიმური მიზნის მიღწევას და არსებით თანასწორობას პოლიტიკაში.

აღსანიშნავია, რომ ამომრჩევლის უმრავლესობა ემხრობა ქალთა პოლიტიკაში მონაწილეობის გაზრდას. კერძოდ: საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუტის 2021 წლის წინასაარჩევნო საზოგადოებრივი აზრის კვლევის მიხედვით, 48% ემხრობა ქალების მონაწილეობის ზრდას პოლიტიკაში. კვლევაში თვისებები, რომლებიც მნიშვნელოვანია პოლიტიკოსებისთვის – მოლაპარაკებების წარმოების უნარი, მოსმენის უნარი, კომპრომისზე წასვლისა და კომუნიკაციის უნარები, ეთიკური ქცევა – გამოკითხულთა აზრით, ქალი პოლიტიკოსებისთვის უფრო დამახასიათებელია. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმ კონტექსტის გათვალისწინებით, რომ მოსახლეობის 61% მიიჩნევს, რომ ქვეყანაში იზრდება პოლიტიკური პოლარიზაცია და 97% მიიჩნევს, რომ პოლარიზაცია დამღუპველია ქვეყნისთვის. ამასთანავე, მოსახლეობის დიდი ნაწილი მხარს უჭერს კონსტრუქციულ პოლიტიკურ დიალოგს და კონსენსუსზე დამყარებულ გადაწყვეტილებებს.¹³⁷

აგრეთვე, 2021 წლის საზოგადოების განწყობების კვლევით, საქართველოში მოქალაქეები პარტიებისგან ინკლუზიის საკითხებზე მუშაობას მოელოდნენ: მოსახლეობის, დაახლოებით ნახევარი პარლამენტში ქალებისა და კაცების თანაბარ განაწილებას ემხრობა.¹³⁸

3. საერთაშორისო ინსტრუმენტები

თანამედროვე მსოფლიო დიდი ხანია, შეთანხმდა პოლიტიკაში ქალთა მონაწილეობის მნიშვნელობასა და აუცილებლობაზე. სწორედ ამის დასტურია ის საერთაშორისო სტანდარტების ჩარჩო/დოკუმენტები, რომლებიც შეიქმნა ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად და გასაძლიერებლად.

ქალთა პოლიტიკაში მონაწილეობის მხარდამჭერ და თანასწორობის მთავარ ინსტრუმენტებს წარმოადგენს:

- ▶ 1966 წლის „გაეროს საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ“;¹³⁹
- ▶ 1979 წლის გაეროს კონვენცია ქალთა მიმართ ყოველგვარი დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ – ე.წ. CEDAW კონვენცია,¹⁴⁰

¹³⁶ სამუშაო შეხვედრა: „მეტი ქალი თვითმმართველობაში და ბარიერები, რომლებსაც ქალი კანდიდატები აწყდებიან“ ევროპის საბჭო, 28 ივლისი, 2021 წელი. ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/ka/web/tbilisi/-/workshop-more-women-in-self-governance-and-barriers-female-candidates-face>

¹³⁷ საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუტის 2021 წლის წინასაარჩევნო საზოგადოებრივი აზრის კვლევა

¹³⁸ ჩატარებულია NDI-ს დაკვეთით CRRC საქართველოს მიერ. ხელმისაწვდომია შემდეგ ბმულზე: https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20Georgia_Public%20Opinion%20Poll_February%202021_GEO_Final.pdf

¹³⁹ იხ: UN, International Covenant on Civil and Political Rights: <http://www.cirp.org/library/ethics/UN-covenant/>

¹⁴⁰ იხ: UN, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm>

- ▶ 1997 წლის CEDAW -ს ძირითადი რეკომენდაცია # 2;¹⁴¹
- ▶ 1997 წლის CEDAW-ს ძირითადი რეკომენდაცია # 25;¹⁴²
- ▶ 1995 წლის პეკინის სამოქმედო პლატფორმა;¹⁴³
- ▶ 2003 წლის ევროპის საბჭოს რეკომენდაცია (3);¹⁴⁴
- ▶ 2000 წლის გაეროს უშიშროების საბჭოს 1325-ე რეზოლუცია – ქალები, მშვიდობა და უსაფრთხოება;¹⁴⁵
- ▶ 1975 წლის ჰელსინკის საბოლოო აქტი;¹⁴⁶
- ▶ 1991 წლის მოსკოვის დოკუმენტი;¹⁴⁷
- ▶ 2004 წლის გენდერული თანასწორობის სამოქმედო გეგმა;¹⁴⁸
- ▶ 2009 წლის 7/09 გადაწყვეტილება ქალთა პოლიტიკურ და საჯარო ცხოვრებაში მონაწილეობის შესახებ.¹⁴⁹

აღნიშნული სტანდარტები – დეკლარაციები/შეთანხმებები წევრ და მოკავშირე სახელმწიფოებს ავალდებულებს ქალთა და კაცთა სამოქალაქო თუ პოლიტიკური უფლებებით თანაბარი სარგებლობის უზრუნველყოფას.

რაც შეეხება საქართველოს მიმართ რეკომენდაციებს, ამ შემთხვევაში ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კომიტეტი თავის დასკვნით შენიშვნებში მე-4 და მე-5 პერიოდული ანგარიშების შესახებ საქართველოს მოუწოდებს:

- ▶ ქალთა და მამაკაცთა არსებითი თანასწორობის დასაჩქარებლად, მიიღოს დროებითი სპეციალური ზომები, მათ შორის, საკანონმდებლო კვოტები. კონვენციის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტის და კომიტეტის 25-ე ზოგადი რეკომენდაციის შესაბამისად, კომიტეტი მოუწოდებს სახელმწიფოს, შეიმუშაოს დროებით სპეციალური ზომები მარგინალიზებულ და სოციალურად დაუცველ ქალთა ჯგუფებისათვის. შეისწავლოს მსგავსი ზომების ზემოქმედება და გაასაჯაროვოს ამ კვლევის მიგნებები, შესაბამისი გენდერული სტატისტიკის ჩათვლით.¹⁵⁰

აგრეთვე, კომიტეტი მოუწოდებს სახელმწიფოს:

- ▶ უზრუნველყოს ქალთა სრული და ეფექტიანი მონაწილეობა პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში, განსაკუთრებით მაღალ და გადაწყვეტილების მიმღებ დონეებზე. მათ შორის, საკანონმდებლო ორგანოებში. კომიტეტი მოუწოდებს

¹⁴¹ იხ: UN, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, general recommendations <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm>

¹⁴² იხ: General recommendation No. 25, on article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures: [http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(English\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(English).pdf)

¹⁴³ იხ: UN, Fourth World Conference on Women, 1995: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/plat1.htm>

¹⁴⁴ იხ: CoE, Recommendation Rec (2003)3 of the Committee of Ministers to member states on balanced participation of women and men in political and public decision making, 2003: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e0848

¹⁴⁵ იხ: UN, Resolution 1325 (2000) Adopted by the Security Council at its 4213th meeting, on 31 October 2000: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20georgia/attachments/publications/2017/1325.pdf?la=ka&vs=5752>

¹⁴⁶ იხ: CONFERENCE ON SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE, 1975: <http://www.osce.org/helsinki-final-act?download=true>

¹⁴⁷ იხ: THE CONFERENCE ON THE HUMAN DIMENSION OF THE CSCE, Moscow, 1991: <http://www.osce.org/odihr/elections/14310?download=true>

¹⁴⁸ იხ: OSCE, DECISION No. 14/04 2004 OSCE ACTION PLAN FOR THE PROMOTION OF GENDER EQUALITY, 2004: <http://www.osce.org/mc/23295?download=true>

¹⁴⁹ იხ: OSCE, DECISION No. 7/09 WOMEN'S PARTICIPATION IN POLITICAL AND PUBLIC LIFE, 2009: <http://www.osce.org/mc/40710?download=true>

¹⁵⁰ ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კომიტეტი, დასკვნითი შენიშვნები საქართველოს მე-4 და მე-5 პერიოდული ანგარიშების შესახებ, CEDAV/GEO/CO/4-5, 2014 წლის 24 ივლისი, მე-17 პუნქტი;

სახელმწიფოს, შემოიღოს სავალდებულო კვოტები პოლიტიკური პარტიებისთვის, რაც მნიშვნელოვნად გაზრდის სახელმწიფო და ადგილობრივ ორგანოებში ქალთა წარმომადგენლობას.¹⁵¹

დასკვნით შენიშვნებში ადამიანის უფლებათა კომიტეტი საქართველოს მოუწოდებს, რომ:

„საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ორგანოებში, მათ შორის, პარლამენტსა და მთავრობაში გადაწყვეტილების მიმღებ პოზიციებზე ქალთა თანასწორი მონაწილეობის მისაღწევად გააძლიეროს ძალისხმევა კონკრეტული პერიოდის განმავლობაში“¹⁵²

კომიტეტი სახელმწიფოს მოუწოდებს:

- ▶ გააძლიეროს ენის სწავლების პროგრამები უმცირესობებისათვის, ხელი შეუწყოს მათ წარმომადგენლობას პოლიტიკურ და საჯარო უწყების ყველა დონეზე და განიხილოს უმცირესობათა ენის გამოყენება ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებსა და ადმინისტრაციაში.¹⁵³

სავალდებულო გენდერული კვოტის ფარგლებში, მნიშვნელოვანია ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 2003 წლის რეკომენდაცია წევრი სახელმწიფოების მიმართ, რომლის მიხედვითაც 40%-ი წარმოადგენს იმ რეკომენდებულ მინიმუმს, რომლის ქვემოთაც არცერთი სქესის წარმომადგენელი არ უნდა იყოს გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოებში.¹⁵⁴

გაეროს 2030 მდგრადი განვითარების 17 მიზნიდან გენდერული თანასწორობის მიღწევა ერთ-ერთია, რომლის მიხედვით, სახელმწიფომ უნდა იზრუნოს ქალებისა და კაცებისათვის თანაბარი შესაძლებლობების შექმნის თაობაზე.¹⁵⁵

მნიშვნელოვანია საერთაშორისო ორგანიზაციების წვლილი მსოფლიოში ქალთა პოლიტიკაში მონაწილეობის გაუმჯობესების საქმეში. 2020 წლის მდგომარეობით, მსოფლიოში პარლამენტში ქალთა წარმომადგენლობის საშუალო მაჩვენებელი, 1995 წელთან შედარებით, (11,3%) ორჯერ მეტად გაიზარდა და 25%-ი შეადგინა. შესაბამისად, მიღწეულ იქნა ის მიზანი¹⁵⁶, რომელიც მსოფლიომ ჯერ კიდევ 25 წლის წინ დაისახა პარლამენტში ქალთა წარმომადგენლობის ზრდა სავალდებულო კრიტიკულ ზღვრამდე – 30%-მდე. მსოფლიო ქვეყნები ახლა უკვე მსჯელობენ ახალი მიზნის თაობაზე, რომლის მიხედვითაც, 2030 წლამდე ქვეყნებმა უნდა შეიმუშაონ ისეთი მექანიზმი, რომელიც გულისხმობს საკანონმდებლო ორგანოში ქალთა წარმომადგენლობის ზრდას 50%-მდე.

რეკომენდაციები:

- ▶ წარმომადგენლობით ორგანოებში გენდერული თანასწორობის მზარდი ტენდენციის შესანარჩუნებლად, რომელიც უზრუნველყოფს საქართველოს მიერ ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულებას, საარჩევნო

¹⁵¹ ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კომიტეტი, დასკვნითი შენიშვნები საქართველოს მე-4 და მე-5 პერიოდული ანგარიშების შესახებ, CEDAV/GEO/CO/4-5, 2014 წლის 24 ივლისი, 25-ე პუნქტი;

¹⁵² ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, CCPR/GEO/CO 4, 2014 წლის 19 აგვისტო, მე-7 (ა) პუნქტი;

¹⁵³ ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, CCPR/GEO/CO 4, 2014 წლის 19 აგვისტო, მე-19 პუნქტი;

¹⁵⁴ ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 2003 წლის რეკომენდაცია https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e0848

¹⁵⁵ გაეროს მდგრადი განვითარების მიზნები 2030, ხელმისაწვდომია შემდეგ ბმულზე: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf

¹⁵⁶ ქალები პარლამენტში: 1995–2020: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2020-03/women-in-parliament-1995-2020-25-years-in-review>

კოდექსში განხორციელდეს ცვლილებები, რომლითაც უნდა დადგინდეს, რომ საქართველოს პარლამენტისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა საერთო არჩევნებში პარტიული სიების წარდგენის დროებითი წესი განისაზღვრება მანამ, სანამ არ მიიღწევა საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი არსებითი თანასწორობა. საკითხის ადვოკატირებაში აქტიური მონაწილეობა მიიღოს მეათე მოწვევის პარლამენტის გენდერული თანასწორობის საბჭომ;

- ▶ გენდერული თანასწორობა, მათ შორის, პოლიტიკაში გენდერული თანასწორობა გახდეს პრიორიტეტული სახელმწიფოს პრიორიტეტულ საკითხებს შორის – გაძლიერდეს უკვე არსებული გენდერული ბალანსის მხარდამჭერი ინსტიტუციური მექანიზმები.(მაგ: გენდერული საბჭო, შეიქმნას დამატებითი პლატფორმა გენდერული თანასწორობისა და ძალადობისაგან თავისუფალი გარემოსთვის, მათ შორის, სექსიზმის, დისკრიმინაციისა და კიბერ ბულინგისგან დაცვის ხელშეწყობისათვის, მოხდეს ფორმალური და არაფორმალური განათლების ორიენტირება გენდერული თანასწორობის კუთხით, პრიორიტეტი გახდეს ქალთა ეკონომიკური გაძლიერების ხელშეწყობა);
- ▶ განვითარდეს პოლიტიკური პარტიების შიდა დემოკრატია – სტაბილური და ძლიერი პოლიტიკური პარტიები, ძლიერი შიდა დემოკრატიით, დადებით როლს ასრულებენ გენდერული თანასწორობის მიღწევაში. მათ მეტად გააზრებული აქვთ პოლიტიკაში ქალთა მონაწილეობის მნიშვნელობა, ადამიანის უფლებები, თანასწორობა და საკუთარი როლი აღნიშნული საკითხების მოგვარებაში.

დ. COVID-19-ით გამოწვეული პანდემიის გავლენა ქალთა პოლიტიკაში მონაწილეობაზე

კოვიდ-19-ის პანდემიამ გააღრმავა არსებული უთანასწორობა სოციალურ, პოლიტიკურ სფეროში და ეკონომიკური მიმართულებით.¹⁵⁷ მათ შორის კოვიდ-19-ის გავრცელებამ ეკონომიკური და სოციალური გაუარესება გამოიწვია საქართველოშიც, რომელიც ნეგატიურად აისახა ქალთა უფლებებზეც.

რეკომენდაცია:

- ▶ კოვიდ-19-ის გავლენის შემცირების მიზნით, გაძლიერდეს სახელმწიფო პროგრამები ქალთა ეკონომიკური გაძლიერების მიმართულებით, რომელიც ირიბ გავლენას მოახდენს ქალთა პოლიტიკაში მონაწილეობის გაზრდაზე.

¹⁵⁷ კოვიდ 19-ის გავლენა ქალთა უფლებებზე. ხელმისაწვდომია შემდეგ ბმულზე: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_on_covid_impact_on_women_9_apr_2020_updated.pdf

VIII. გენდერული თანასწორობა

სამოქალაქო რეგისტრაციის სფეროში

გენდერული უთანასწორობა რიყავს მოწყვლად ჯგუფებს მიკუთვნიებულ ქალებს, გოგონებს და გენდერულად არაკონფორმულ პირებს სამოქალაქო რეგისტრაციისა და იდენტიფიკაციის სისტემებიდან და ამით აძლიერებს უთანასწორობას. მაშინ, როდესაც სამოქალაქო რეგისტრაცია და იდენტობის დამადასტურებელი დოკუმენტების ფლობა იცავს ქალებს, გოგონებს და მოწყვლად ჯგუფებს მიკუთვნიებულ პირებს ადრეულ ასაკში ქორწინებისგან, შესაძლებლობას აძლევს, მიიღონ მემკვიდრეობა და განქორწინდნენ, მონაწილეობა მიიღონ პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში და ისარგებლონ საფინანსო სერვისებით. აღნიშნული აძლიერებს სამოქალაქო რეგისტრაციისა და ბუნებრივი მოძრაობის სტატისტიკის სისტემების მნიშვნელობას გენდერული თანასწორობის მიმართულებით.¹⁵⁸

ა. სამოქალაქო რეგისტრაციისა და ბუნებრივი მოძრაობის სტატისტიკის სისტემა

სამოქალაქო რეგისტრაციისა და ბუნებრივი მოძრაობის სტატისტიკის სისტემა აკავშირებს სამოქალაქო რეგისტრაციისა და ჯანდაცვის რეგისტრირებულ მონაცემებს ბუნებრივი მოძრაობის სტატისტიკის წარმოების მიზნით. რელევანტური, სანდო და ღროული გენდერული სტატისტიკა მნიშვნელოვანია ქალებს, კაცებს და სხვა არადომინანტ ჯგუფებს მიკუთვნიებულ პირთა განსხვავებული საჭიროებების აღსაქმელად (გაერო, 2015).

მდგრადი განვითარების მე-16 მიზნის თანახმად, რომელიც საქართველოს აქვს მისადაგებული, სამოქალაქო რეგისტრაცია ადამიანის ფუნდამენტურ უფლებებზე წვდომის აუცილებელი წინაპირობაა. ამ მიზნის მისაღწევად დასახული ამოცანა 16.9 გულისხმობს 2030 წლისთვის ყველა ადამიანისთვის სამართლებრივი სტატუსის, მათ შორის, დაბადების რეგისტრაციის უზრუნველყოფას, ვინაიდან, საკუთარი იდენტობის დადასტურების გარეშე ადამიანებს არ აქვთ წვდომა საჯარო სერვისებზე – ჯანდაცვის, განათლების და სოციალური დაცვის სიკეთეებზე და ვერ ახორციელებენ ისეთ ბაზისურ უფლებებსაც კი, როგორცაა არჩევნებში მონაწილეობა ან მემკვიდრეობის მიღება.

¹⁵⁸ აღნიშნულ თავში ასახული მიგნებები და ბარიერები ინფორმირებულია გაეროს 2019 წლის კონცეფციით „ლეგალური იდენტობა ყველას“ და თანმდევი დღის წესრიგით <https://unstats.un.org/legal-identity-agenda/documents/UN-Strategy-for-LIA.pdf>

სამოქალაქო რეგისტრაციის კუთხით კვლავ გამოწვევას წარმოადგენს უფასო სამოქალაქო რეგისტრაციის არარსებობა. საქართველოს კანონი სამოქალაქო რეესტრის სააგენტოს მიერ გაწეული მომსახურებისათვის დაწესებული საფასურის შესახებ, სპეციალურ შეღავათებსა და გამონაკლისებს ითვალისწინებს მოსახლეობის მხოლოდ უკიდურესად მცირე ჯგუფისთვის¹⁵⁹.

სქესის მიხედვით ჩაშლილი მონაცემების არსებობა ქვეყნის განვითარების მნიშვნელოვანი მაჩვენებელია. სამწუხაროდ, მიუხედავად წინგადადგმული ნაბიჯებისა¹⁶⁰, რიგი მიმართულებით გენდერულად დეზაგრეგირებული, საკმარისად ჩაშლილი და ნიუანსური ინფორმაციის შეგროვება და ანალიზი კვლავ გამოწვევას წარმოადგენს¹⁶¹. აღნიშნულის შედეგად შესაძლოა, გართულდეს მოწყვლად ჯგუფებს მიკუთვნებულ ადამიანთა საჭიროებების რეპრეზენტაცია და ასახვა.

გარდა იმისა, რომ მსგავსი სისტემის არსებობა პირდაპირ უხმინება მდგრადი განვითარების პრინციპს „არავინ დარჩეს განვითარების მიღმა“ (LNOB) და მე-5 და მე-16 მიზანს, გენდერული სტატისტიკის არსებობა მნიშვნელოვანია ყველა იმ მდგრადი განვითარების მიზნის შესრულების გასაზომად, რომელსაც გავლენა აქვს გენდერულ თანასწორობაზე.

რეკომენდაცია:

- ▶ შეიქმნას სამუშაო ჯგუფი, რომელიც გამოიკვლევს სამოქალაქო რეგისტრაციის სისტემაში გენდერულად განსაზღვრული ბარიერებისა და წინასწარგანწყობების არსებობას. მნიშვნელოვანია, რომ ინტერსექციურ ჭრილში გამოკვლულ იქნეს სამართლებრივი და სოციალური პრაქტიკები, კულტურული და ეკონომიკური ბარიერები, რაც ქალებს და გოგოებს ხელს უშლის ან უკრძალავს გადაწყვეტილების მიღებას მნიშვნელოვანი მოვლენების (ქორწინება, შვილის დაბადება და ა.შ.) რეგისტრაციასთან დაკავშირებით;
- ▶ კვლევის შედეგებზე დაყრდნობით, მნიშვნელოვანია, მოხდეს მტკიცებულებებზე დაფუძნებული სტრატეგიის და პროგრამების შემუშავება, რაც ქალებსა და გოგოებს იდენტიფიცირებული გამოწვევების დაძლევაში დაეხმარება. მათ შორის, მნიშვნელოვანია, პირადობის დამადასტურებელი მოწმობის აღების საფასურისგან გათავისუფლებულ პირთა ჯგუფი გაფართოვდეს იმგვარად, რომ სრულად მოიცვას მოწყვლადი ჯგუფები.

¹⁵⁹ პირადობის მოწმობის აღების საფასურისგან თავისუფლებიან მხოლოდ სოციალურად დაუცველი ოჯახის წევრები, რომელთა სარეიტინგო ქულა 70 001-ს არ აღემატება, მეორე მსოფლიო ომის მონაწილეები, საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის ბრძოლაში დაინვალიდებული საქართველოს მოქალაქეები, პირები, რომელთაც საქართველოს მოქალაქეობა მიენიჭათ საქართველოს პრეზიდენტის ინიციატივით. *სერვისების განვითარების სააგენტო*, 2021 https://sda.gov.ge/?page_id=5090

¹⁶⁰ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური რეგულარულად აქვეყნებს გენდერულ სტატისტიკას, რომელიც შესაბამისობაშია გაეროს მდგრადი განვითარების მიზნების მაჩვენებლებთან. <http://gender.geostat.ge/gender/index.php?#home>

¹⁶¹ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ანგარიში „ბუნებრივი მოძრაობის სტატისტიკა საქართველოში“, 2019 <https://www.geostat.ge/media/33908/2019-VS-Report-%28geo%29.pdf> ამ ანგარიშზე დაყრდნობით შეიძლება ითქვას, რომ გამოწვევად რჩება ბუნებრივი მოძრაობის სტატისტიკის იმ ცვლადების უმეტესობის მისაწვდომობა, რაც განსაზღვრულია საერთაშორისო სტანდარტებით. გაერო, აფრიკის ეკონომიკური კომისია, ESCAP, ნორვეგიის სტატისტიკა, „ბუნებრივი მოძრაობის სტატისტიკის ანგარიშის შედეგის სახელმძღვანელო წესები“ (2018).

ბ. ტრანსი ადამიანების სამოქალაქო რეგისტრაცია

კვლავ გამოწვევად რჩება ტრანსი ადამიანების სამოქალაქო რეგისტრაციის საკითხი.¹⁶² არსებული კანონმდებლობის მიხედვით, სამოქალაქო აქტებში სქესის შესახებ ჩანაწერის შეცვლა შესაძლებელია მხოლოდ „სქესის ცვლილების შესახებ ჩანაწერის“ საფუძველზე,¹⁶³ რაც პრაქტიკაში განიმარტება, როგორც სქესის კვლავმინიჭების ოპერაციის ჩატარება, და შესაბამისი პროცედურის დამადასტურებელი ცნობის წარდგენით. აღნიშნული ეწინააღმდეგება საერთაშორისო სტანდარტებს და არღვევს ტრანსი ადამიანების პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის, არაადამიანური მოპყრობის აკრძალვის, პიროვნების თავისუფალი განვითარებისა და სამედიცინო ჩარევის შესახებ გადაწყვეტილების დამოუკიდებლად მიღების უფლებებს.¹⁶⁴

გენდერის სამართლებრივი აღიარება ტრანსი ადამიანების სოციალური, პოლიტიკური და ეკონომიკური ინკლუზიის მნიშვნელოვანი ბერკეტი და საშუალებაა. აღნიშნული სამართლებრივი მოთხოვნების გამო ტრანსი ადამიანების ნაწილი ვერ ცვლის სქესის მარკერს პირადობის დამადასტურებელ დოკუმენტებში, რაც გამორიცხავს მათ მისაწვდომობას ბაზისური ჯანდაცვის, განათლების, ეკონომიკური ცხოვრებისა და სოციალური დაცვის სერვისებზე.¹⁶⁵

რეკომენდაცია:

- ▶ შეიქმნას სამუშაო ჯგუფი სამოქალაქო აქტებში სქესის შესახებ ჩანაწერის შეცვლის პროცედურის დასარეგულირებლად ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად და მოხდეს ტრანს ადამიანთა აღიარებასა და მათი ფუნდამენტური უფლებების პატივისცემაზე დაფუძნებული რეგულაციების შემუშავება, რაც უზრუნველყოფს ტრანს ადამიანთა საჭიროებების გათვალისწინებასა და მათ უშუალო ჩართვას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, „არაფერი ჩვენზე, ჩვენ გარეშე“ პრინციპის უპირატესი გათვალისწინებით.

გ. COVID-19-ით გამოწვეული პანდემიის გავლენა გენდერულ თანასწორობაზე სამოქალაქო რეგისტრაციის სფეროში

კოვიდ-19-ით გამოწვეული პანდემია სამოქალაქო რეგისტრაციას განსაკუთრებულ დატვირთვას აძლევს. ერთი მხრივ, გამოწვევაა პანდემიის პერიოდში რეგისტრაციის სისტემის სრულად შენარჩუნება გაზრდილი დატვირთვისა და შეზღუდული რესურსების გამო, ხოლო,

¹⁶² საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში „საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ“, 2020. გვ. 207 <https://www.ombudsman.ge/res/docs/2021040110573948397.pdf>

¹⁶³ საქართველოს კანონი „სამოქალაქო აქტების შესახებ“, მუხლი 78.

¹⁶⁴ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, საქმე ა.3. გარსონი და ნიკო საფრანგეთის წინააღმდეგ, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-172913%22>

¹⁶⁵ სოციალური სამართლიანობის ცენტრის „ღებტქ ჯგუფის სოციალური ექსკლუზიის კვლევა საქართველოში რაოდენობრივი კვლევის შედეგების“ (2020) მიხედვით, ტრანსი ადამიანების 23.5%-მა, რომლებსაც არ შეუძლიათ სამართლებრივად გენდერული მარკერი, ამის მიზეზად სამართლებრივი ცვლილებებისთვის საჭირო მოთხოვნების ვერდაკმაყოფილება დაასახელა. <https://socialjustice.org.ge/ka/products/lgbtk-igufis-sotsialuri-ekskluziis-kvleva-sakartveloshi>

მეორე მხრივ, ბუნებრივი მოძრაობის სტატისტიკის ყველა მოვლენის ასახვა მნიშვნელოვანი იარაღია პანდემიასთან ბრძოლის წინააღმდეგ.¹⁶⁶

საქართველოში სამოქალაქო რეგისტრაცია საბაზისო სერვისად ითვლება და მისი მიწოდება პანდემიის ეტაპზე არ შეჩერებულა. აღნიშნული შესაძლებელი გახდა იმან, რომ სერვისების უმეტესობა პანდემიამდეც ონლაინ გაიცემოდა, ხოლო პანდემიის შემდეგ მათი სრულად ონლაინ მიწოდება გახდა შესაძლებელი.¹⁶⁷ ამასთან, საჯაროდ მისაწვდომია COVID-19-თან დაკავშირებული, გენდერული სტატისტიკა.¹⁶⁸

მიუხედავად ამისა, მნიშვნელოვანია იმის გათვალისწინება, რომ ყველას არ მიუწვდება ხელი ონლაინ სერვისებზე ინტერნეტსა და ტექნოლოგიებზე, ინფორმაციაზე შეზღუდული წვდომისა და დაბალი კომპიუტერული უნარების გამო, რამაც, შესაძლოა, ხანგრძლივ პერიოდში სამოქალაქო რეგისტრაციასა და ბუნებრივი მოძრაობის სტატისტიკის მისაწვდომობაზე უარყოფითი გავლენა მოახდინოს.¹⁶⁹

რეკომენდაცია:

- ▶ მნიშვნელოვანია, სამოქალაქო რეგისტრაციის საბაზისო სერვისად შენარჩუნება კოვიდ-19-ის პანდემიის პირობებში და ამ მიზნით ონლაინ სერვისების მიწოდება, თუმცა აუცილებელია შესაბამისი უწყებების მხრიდან პროაქტიული ღონისძიებების გატარება და საზოგადოების ცნობიერების გაზრდა ონლაინ სამოქალაქო რეგისტრაციის შესახებ. კერძოდ, მნიშვნელოვანია სამუშაო ჯგუფის შექმნა და სახელმძღვანელო წესების შემუშავება, განსაკუთრებით მოწყვლადი ჯგუფების (მოწყვლად ჯგუფს მიკუთვნებული ქალების, შშმ პირების, არადომინანტი ეთნიკური წარმომავლობის მქონე, უმცირესობების, მიგრანტების და ა.შ.) ინფორმირების მიზნით.¹⁷⁰

¹⁶⁶ გაერო, სამოქალაქო რეგისტრაციის და ბუნებრივი მოძრაობის სტატისტიკის შენარჩუნება კორონავირუსის პანდემიის დროს, 2021 <https://unstats.un.org/legal-identity-agenda/documents/COVID-19-Guidelines.pdf>

¹⁶⁷ გაეროს სტატისტიკის ოფისი, COVID-19-ის გავლენა სამოქალაქო რეგისტრაციაზე: მცირე შეფასება, 2020 <https://unstats.un.org/legal-identity-agenda/COVID-19/>

¹⁶⁸ დაავადებათა კონტროლისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრის მიერ პანდემიასთან დაკავშირებული სტატისტიკური მონაცემები (გარდაცვალებულთა, გამოჯანმრთელებულთა, ვაქცინირებულთა რაოდენობა) გენდერულ ჭრილშია ჩაშლილი <http://test.ncdc.ge/Handlers/GetFile.ashx?ID=07ad44ba-95c0-4a9b-9682-f19ded67d51a>

¹⁶⁹ კარლა აბუზაჰრი და სხვები კოვიდ-19-ის პანდემია: გავლენები გარდაცვალების და დაბადების სამოქალაქო რეგისტრაციასა და ბუნებრივი მოძრაობის სტატისტიკის მონაცემების მისაწვდომობაზე (2021). <https://ajph.aphapublications.org/doi/10.2105/AJPH.2021.306203>

¹⁷⁰ რეკომენდაცია ინფორმირებულია გაეროს სამართლებრივი იდენტობის დღის წესრიგის სამუშაო ჯგუფის მიერ შექმნილი დოკუმენტი: სამოქალაქო რეგისტრაციის და ბუნებრივი მოძრაობის სტატისტიკის შენარჩუნება კორონავირუსის პანდემიის დროს, 2021 <https://unstats.un.org/legal-identity-agenda/documents/COVID-19-Guidelines.pdf>

IX. გენდერული ბიუჯეტირება, გენდერული გავლენის შეფასება და გენდერული აუდიტი

ა. გენდერული ბიუჯეტირება

ა-1. გენდერული ბიუჯეტირების არსი და მნიშვნელობა

გენდერული ბიუჯეტირება საერთაშორისო დონეზე აღიარებული და ფართოდ გამოყენებული კარგი მმართველობის ინსტრუმენტია, რომლის მიზანიც ქალებზე და კაცებზე შესაბამისი ინსტიტუტის ბიუჯეტის გავლენის შეფასებაა. აღნიშნული კი ხელს უწყობს ყველა სფეროსა თუ სექტორში გენდერული პერსპექტივის ინტეგრირებას. გენდერული ბიუჯეტირება საჯარო ფინანსების მართვასა და გენდერული თანასწორობის საკითხებს აერთიანებს, რაც ტრადიციულად ერთმანეთთან არ არის დაკავშირებული. მასში არ იგულისხმება ქალთა და მამაკაცთათვის განსხვავებული ბიუჯეტის შედგენა ან ბენეფიციართა დაყოფა გენდერულ ჭრილში, აღნიშნული წარმოადგენს გენდერზე ორიენტირებული საბიუჯეტო პროცესის ფორმირებას, რაც გულისხმობს საბიუჯეტო სახსრების გადანაწილების შესაბამისობას ქვეყანაში არსებულ გენდერული თანასწორობის პოლიტიკასთან. გენდერული ბიუჯეტირება ასევე შეიძლება განიმარტოს, როგორც პროგრამული ბიუჯეტირების შემადგენელი ნაწილი, რომელიც ეფექტიან და კონკრეტულ შედეგზე ორიენტირებულ საჯარო მმართველობას გულისხმობს. მისი დანერგვისთვის კი საჭიროა გენდერის პროგრამულ ბიუჯეტირებაში გათვალისწინება, რაც აღნიშნულის საბიუჯეტო პროცესის ყველა ეტაპზე ინტეგრირების შესაძლებლობას მოიაზრებს.

გენდერული ბიუჯეტირების დანერგვის წინაპირობებს პოლიტიკური ნება, გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობისთვის შესაბამისი სამართლებრივი და პოლიტიკური გარემოს არსებობა, საჯარო უწყებებისა და თვითმმართველობების მაღალი ჩართულობა და თანამონაწილეობა, მათი მეტი ინფორმირებულობა, შესაბამისი სტატისტიკური და სქესის მიხედვით სეგრეგირებული მონაცემებისა და გენდერული ინდიკატორების არსებობა წარმოადგენს.

ა.2. მარეგულირებელი ნორმები

გენდერული ბიუჯეტირების აუცილებელ წინაპირობებს შორის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი შესაბამისი სამართლებრივი გარემოს არსებობაა. სამართლებრივ გარემოში მნიშვნელოვანია მიმოვიხილოთ შესაბამისი მარეგულირებელი ნორმები როგორც საერთაშორისო, ასევე ადგილობრივ/ეროვნულ დონეზე.

საერთაშორისო დონეზე არსებულ სამართლებრივ მარეგულირებელ ნორმებზე საუბარი გაეროს მდგრადი განვითარების SDG 2030 მიზნებით შეგვიძლია დავიწყოთ, ვინაიდან „დღის წესრიგი – 2030“ ხუთ ძირითად საკვანძო პრინციპს მოიცავს, რომელთაგან ერთ-ერთი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, „არავინ უნდა დარჩეს უყურადღებოდ – ყველას უნდა შეეძლოს შიმშილისა და სიღარიბის გარეშე ცხოვრება. არავინ უნდა დარჩეს პროცესებს მიღმა ან მოწყდეს სოციალურ განვითარებას“. „დღის წესრიგი – 2030“ მე-5 მიზნის¹⁷¹ ამოცანებიდან საინტერესოა ამოცანა (5.C), რომლის თანახმად, „გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის, ქალებისა და გოგონების შესაძლებლობების მხარდაჭერისთვის ჯანსაღი პოლიტიკისა და შესაბამისი კანონმდებლობის მიღება – გაძლიერება“ უნდა განხორციელდეს.

აღსანიშნავია ასევე პეკინის დეკლარაცია და სამოქმედო პლატფორმა – ე.წ. „დღის წესრიგი ქალთა უფლებების გაძლიერებასთან დაკავშირებით“^{172, 173}. კერძოდ, პეკინის სამოქმედო პლატფორმიდან აღსანიშნავია შემდეგი ჩანაწერი: თავი VI¹⁷⁴ „ფინანსური შეთანხმებები: 345 სამოქმედო პლატფორმის სრული და უფექტური განხორციელება მოითხოვს პოლიტიკისა და პროგრამების შესახებ საბიუჯეტო გადაწყვეტილებების პროცესში გენდერული საკითხების ინტეგრირებას, ისევე, როგორც ქალებსა და მამაკაცებს შორის თანასწორობის პროგრამების ადეკვატურ დაფინანსებას“.

მნიშვნელოვან ჩანაწერებს მოიცავს ასევე „ევროპული ქარტია ადგილობრივ ცხოვრებაში ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობის შესახებ“ ევროპის მუნიციპალიტეტთა და რეგიონთა საბჭო (CEMR)^{175, 176}. ქარტიის თანახმად, „ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლება სრულად უნდა ითვალისწინებდეს **გენდერულ ასპექტებს თავის პოლიტიკაში, ორგანიზაციაში და პრაქტიკაში**. დღევანდელ და მომავლის მსოფლიოში მამაკაცებს და ქალებს შორის რეალურ თანასწორობას ეკონომიკური და სოციალური წარმატებისათვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს – არა მხოლოდ ევროპულ ან ეროვნულ დონეზე, არამედ რეგიონებში, ქალაქებსა და ადგილობრივ თემებში“. ქარტიის პრინციპებში განსაზღვრულია, რომ: „გენდერული სტერეოტიპების აღმოფხვრა ფუნდამენტური მნიშვნელობისაა ქალებსა და მამაკაცებს შორის თანასწორობის მისაღწევად; ადგილობრივმა და რეგიონულმა ხელისუფლებამ

¹⁷¹ UN: Goal 5: Achieve gender equality and empower all women and girls, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/gender-equality/>

¹⁷² რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის მიერ 1995 წელს

¹⁷³ Gender Equality in Ireland: <http://www.genderequality.ie/en/GE/Pages/BeijingPlatform>

¹⁷⁴ UN: Beijing Declaration and Platform for Action: https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Beijing_Declaration_and_Plat-form_for_Action.pdf

¹⁷⁵ CEMR: „ევროპული ქარტია ადგილობრივ ცხოვრებაში ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობის შესახებ“: https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charte_egalite_geo.pdf

¹⁷⁶ 2019 წლის მონაცემებით, „ადგილობრივ ცხოვრებაში ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობის შესახებ“ ევროპულ ქარტიას შეუერთდა საქართველოს ოთხი მუნიციპალიტეტი. კერძოდ: რუსთავის, ქუთაისის, ოზურგეთისა და ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტების მერებმა „ადგილობრივ ცხოვრებაში ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობის შესახებ“ ევროპულ ქარტიას მოაწერეს ხელი. წყარო: <http://nala.ge/post/256296-sagartvelos-otxi-municipaliteti-adgilobriv-cxovrebase-qalta-da-makakta-tanasworobis-sesaxeb-evropul-qartias-seuertda-2020> წელს შეუერთდა ანშეტის მუნიციპალიტეტი,

ხელი უნდა შეუწყოს ისეთი სტერეოტიპებისა და დაბრკოლებების აღმოფხვრას, რომლებიც ხელს უწყობს ქალთა სტატუსისა და მდგომარეობის მიხედვით დისკრიმინაციას და პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ ასპექტებში ქალებისა და მამაკაცების როლების არათანასწორ ევოლუციას წარმოშობს; აუცილებელია **გენდერული საკითხების ინტეგრირება ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების ყველა საქმიანობაში** – ქალებსა და მამაკაცებს შორის თანასწორობის გასაძლიერებლად; აუცილებელია გენდერული პერსპექტივის გათვალისწინება იმ წესების, მეთოდებისა და ინსტრუმენტების შედგენისას, რომლებიც ადგილობრივი მოსახლეობის ყოველდღიურობაზე ახდენს გავლენას. მაგალითად, „გენდერული მენისტრიმინგის“ და **„გენდერულად მგრძობიარე ბიუჯეტირების“ გამოყენება**. ამ მიზნით უნდა გაანალიზდეს და გაითვალისწინონ ქალთა გამოცდილება ადგილობრივ ცხოვრებაში, მათ შორის, საცხოვრებელი და სამუშაო პირობები; შესაბამისად, უზრუნველყოფილი სამოქმედო გეგმები და პროგრამები ქალებსა და მამაკაცებს შორის თანასწორობის ზრდის აუცილებელი ინსტრუმენტია; ადგილობრივმა და რეგიონულმა ხელისუფლებამ უნდა შეიმუშაოს თანასწორობის სამოქმედო გეგმები და პროგრამები, სათანადო ფინანსური და ადამიანური საშუალებებით და მათი განხორციელებისთვის საჭირო რესურსით“.

გენდერული თანასწორობის მისაღწევად ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების როლზე საუბრობს ასევე „პარიზის ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების გლობალური დღის წესრიგი ქალისა და კაცის თანასწორობისთვის ადგილობრივ ცხოვრებაში“¹⁷⁷. აღნიშნული დოკუმენტი შემუშავდა „ადგილობრივ თვითმმართველ ორგანოებში არჩეულ ქალთა გლობალურ კონფერენციაში“ მონაწილე მხარეთა მიერ და გენდერული თანასწორობის მისაღწევად ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების როლს შეეხება. დოკუმენტში აღნიშნულია, რომ ადგილობრივი საჯარო პოლიტიკის დღის წესრიგის ერთ-ერთი უმთავრესი საკითხი სწორედ ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობა უნდა იყოს – ადეკვატური სერვისების უზრუნველსაყოფად. თავის მხრივ, ეს ხელს შეუწყობს ქალთა გაძლიერებას და გააუმჯობესებს მათ მდგომარეობას. საჯარო სერვისების განვითარების ერთ-ერთ გზად, მართვისა და მონიტორინგის პროცესში ქალთა ჩართულობა, დაგეგმარებასა და ბიუჯეტირებაში მათი საჭიროებების გათვალისწინება და ასახვა განისაზღვრება.

ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის პრევენციისა და აღკვეთის შესახებ ევროპის საბჭოს კონვენციის (სტამბოლის კონვენცია)¹⁷⁸ მე-8 მუხლის „ფინანსური რესურსები“ თანახმად კი, „მხარეები გამოყოფენ შესაბამის ფინანსურ და ადამიანურ რესურსებს კომპლექსური პოლიტიკის, ზომებისა და პროგრამების, მათ შორის, ისეთების, რომლებიც ხორციელდება არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და სამოქალაქო საზოგადოების მიერ, ადეკვატური განხორციელებისათვის ამ კონვენციის მოქმედების სფეროში შემავალი ძალადობის ყველა ფორმის პრევენციისა და აღკვეთის მიზნით“.

გენდერულ ბიუჯეტირებაზე საუბრისას ასევე უნდა შევხვით უშუალოდ საჯარო ფინანსების მართვის პროცესთან დაკავშირებით არსებულ მარეგულირებელ ნორმებსაც, ვინაიდან როგორც უკვე აღინიშნა, გენდერული ბიუჯეტირება თავის თავში გენდერულ

¹⁷⁷ GLOBAL CONFERENCE OF LOCAL ELECTED WOMEN: Local and Regional Governments' Global Agenda for Equality of Women and Men in Local, 2013: https://www.uclg.org/sites/default/files/ENG_Amended%20Paris%20Declaration@31.pdf

¹⁷⁸ რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის მიერ 2017 წელს

თანასწორობასთან დაკავშირებულ საკითხებსა და საჯარო ფინანსების მართვას აერთიანებს. ამ მხრივ საერთაშორისო დონეზე საინტერესოა **სახელმწიფო ხარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების (PEFA Public Expenditure and Financial Accountability) ეფექტიანობის შეფასების მეთოდოლოგია**^{179 180}, რომელიც საჯარო ფინანსების მართვის შეფასების ერთ-ერთ ყველაზე ცნობილ და ფართოდ აპრობირებულ სტანდარტს წარმოადგენს და მსოფლიო ბანკისა და ევროკომისიის მიერ ერთობლივად არის შემუშავებული. შეფასების მეთოდოლოგია ითვალისწინებს საჯარო ფინანსების მართვის საფუძვლიან, თანმიმდევრულ და მტკიცებულებებზე დაფუძნებულ ანალიზს დროის კონკრეტულ მონაკვეთში. აღნიშნულის მიხედვით შესაძლებელია ბიუჯეტის სანდოობის, საჯარო ფინანსების გამჭვირვალობის, აქტივებისა და ვალდებულებების მართვის, პოლიტიკაზე დაფუძნებული სტრატეგიისა და ბიუჯეტირების, ბიუჯეტის აღსრულების პროგნოზირებისა და კონტროლის, აღრიცხვისა და ანგარიშგების, ასევე, გარე ანალიზისა და აუდიტის სისტემების შეფასება. გარდა აღნიშნული საკითხებისა, ასევე შემუშავებულია PEFA დამატებითი ჩარჩო **გენდერულად პასუხისმგებლობიანი საჯარო ფინანსების მართვის შეფასებისთვის (GRPFM – Gender Responsive Public Financial Management)**¹⁸¹. PEFA GRPFM დამატებითი შეკითხვების ნაკრებია, რომლებიც PEFA ჩარჩოს ეფუძნება და გენდერულად პასუხისმგებლობიანი საჯარო ფინანსების პრაქტიკულად განხორციელების შესახებ ინფორმაციის მოპოვებას ემსახურება. კერძოდ, ცდილობს, შეაგროვოს ინფორმაცია, რამდენად შეესაბამება ქვეყნის საჯარო ფინანსების მართვის სისტემა ხელისუფლების მიზნებს – აღიაროს ქალებისა და მამაკაცების განსხვავებული საჭიროებები და ხელი შეუწყოს გენდერულ თანასწორობას. PEFA GRPFM-ის ცხრა ინდიკატორს აერთიანებს და საბიუჯეტო ციკლის შემდეგ ეტაპებს მოიცავს¹⁸²: პოლიტიკაზე დაფუძნებულ ფისკალურ სტრატეგიას და ბიუჯეტირებას, პროგნოზირებას და ბიუჯეტის შესრულების კონტროლს, ანგარიშვალდებულებას და ანგარიშგებას, გარე კონტროლს და აუდიტს. ამასთანავე, ფარავს ხელისუფლების ძალისხმევას – უზრუნველყოს ფისკალური შესრულების შესახებ ინფორმაციის საჯაროობა აქტივებისა და ვალდებულებების მართვის გაძლიერების მიზნით. **გენდერულად პასუხისმგებლობიანი ფისკალური პოლიტიკა** სწორედ აღნიშნულ კომპონენტებს აერთიანებს. კერძოდ, PEFA GRPFM ინდიკატორების მეშვეობით ფასდება: საბიუჯეტო პოლიტიკის განაცხადების გენდერული გავლენა; საჯარო ინვესტიციების მართვის, საბიუჯეტო ცირკულარის, საბიუჯეტო განაცხადების ფორმების გენდერულად პასუხისმგებლობიანობა; საბიუჯეტო დოკუმენტაციაში ან თანმდევ დოკუმენტებში და კვარტალურ ან წლიურ ანგარიშებში სერვისების მიწოდების ტიპის პროგრამებში შესრულების შესახებ ინფორმაციის მომზადება გენდერულ ჭრილში; გენდერული თანასწორობისათვის საბიუჯეტო დანახარჯების მიმართვა; ანგარიშგების გენდერულად პასუხისმგებლობიანობა; სერვისის მიწოდების გენდერული გავლენა; **საკანონმდებლო ორგანოს მიერ ბიუჯეტის გენდერული გავლენის შემოწმება.**

გარდა საერთაშორისო ნორმებისა, გენდერულ ბიუჯეტირებაზე საუბრისას ასევე

¹⁷⁹ PEFA Public Expenditure and Financial Accountability Methodology: <https://pefa.org/content/pefa-framework>

¹⁸⁰ საქართველოში PEFA შეფასების მეთოდოლოგია გამოიყენება როგორც სახელმწიფო, ასევე მუნიციპალურ ბიუჯეტებთან მიმართებაში.

¹⁸¹ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2021 წლის 20 აგვისტოს №212 ბრძანებით დაგეგმილია „სახელმწიფო ხარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების შეფასების (PEFA – Public Expenditure and Financial Accountability) და საჯარო ფინანსების მართვის გენდერულ ჭრილში შეფასების (GRPFM – Gender Responsive Public Financial Management) 2019-2021 წლების თვითშეფასების ანგარიშების დოკუმენტების მომზადება

¹⁸² Supplementary Framework for Assessing Gender Responsive Public Financial Management: <https://www.pefa.org/gender>
<https://www.pefa.org/sites/pefa/files/news/files/PEFA-Gender-Module-Public-Consultation-clean.pdf>

მნიშვნელოვანია ადგილობრივ/ეროვნულ დონეზე არსებული მარეგულირებელი ნორმების მიმოხილვაც. ვინაიდან გენდერული ბიუჯეტირება აერთიანებს გენდერულ თანასწორობას და საჯარო ფინანსების მართვას, საინტერესოა ადგილობრივ კანონმდებლობაში არსებული ჩანაწერები, ერთი მხრივ, საჯარო ფინანსების მართვის და მეორე მხრივ, გენდერული თანასწორობის შესახებ.

კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლის „თანასწორობის უფლება“ მე-3 პუნქტის თანახმად, „სახელმწიფო უზრუნველყოფს თანაბარ უფლებებსა და შესაძლებლობებს მამაკაცებისა და ქალებისთვის. სახელმწიფო იღებს განსაკუთრებულ ზომებს მამაკაცებისა და ქალების არსებითი თანასწორობის უზრუნველსაყოფად და უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად“.

საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ თანახმად, მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია, საკუთარი ინიციატივით, რიგ საკითხებთან ერთად, განახორციელოს ღონისძიებები გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის, ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის პრევენციის, ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების მიზნებით. ამავე ორგანული კანონის მიხედვით, „საერთო კრების საქმიანობაში უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს ქალისა და მამაკაცის თანასწორი მონაწილეობის შესაძლებლობა“.

საქართველოს კანონი „გენდერული თანასწორობის შესახებ“ ადგენს ქალისა და მამაკაცის საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული თანასწორი უფლებების, თავისუფლებებისა და შესაძლებლობების უზრუნველყოფის ძირითად გარანტიებს, განსაზღვრავს საზოგადოებრივი ცხოვრების შესაბამის სფეროებში მათი განხორციელების სამართლებრივ მექანიზმებსა და პირობებს. აღნიშნული კანონის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტები, მუნიციპალური პროგრამები და გეგმები იმგვარად უნდა შემუშავდეს, რომ გამოირიცხოს ნებისმიერი ფორმის დისკრიმინაცია. ამავე კანონის მიხედვით, გენდერულ საკითხებთან დაკავშირებით ოფიციალურ სტატისტიკურ ანგარიშებში შეიტანება სქესის ნიშნით განცალკევებული მონაცემები.

საქართველოს კანონის „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ“ მიხედვით, სახელმწიფო ხელს უწყობს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დასაქმებას საჯარო და კერძო სექტორებში შესაბამისი სამოქმედო გეგმებისა და პროგრამების შემუშავებით, რაც, სხვა ღონისძიებებთან ერთად, შეიძლება გულისხმობდეს დამსაქმებლისათვის საშეღავათო მექანიზმების დანერგვას, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის სპეციალურ მომზადება-გადამზადებას, გარემოს ადაპტირებას, დამსაქმებლის მიერ ინიცირებული პროგრამის ფინანსურ ხელშეწყობასა და სხვა შეღავათებს.

საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 12 ნოემბრის განკარგულება №2328 „მდგრადი განვითარების მიზნების ეროვნული დოკუმენტის თაობაზე“ დოკუმენტის ფარგლებში, გენდერული თანასწორობის მისაღწევად შემუშავებულია საქართველოსთვის მისადაგებული ამოცანები, ინდიკატორები და შესაბამისი მაჩვენებლები.

ერთი მხრივ, საქართველოსა და მეორე მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ

შეთანხმების თანახმად, თანამშრომლობა, რომელიც დაფუძნებულია ინფორმაციის გაცვლასა და საუკეთესო გამოცდილებაზე, შესაძლოა, მოიცავდეს გარკვეულ საკითხებს ისეთი სფეროებიდან, მაგალითად, როგორც არის თანაბარი შესაძლებლობები და ანტიდისკრიმინაცია, რომელიც მიზნად ისახავს გენდერული თანასწორობის გაძლიერებას და მამაკაცსა და ქალს შორის თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფას, ასევე, სქესის, რასობრივი ან ეთნიკური წარმომავლობის, რელიგიის ან მრწამსის, შეზღუდული შესაძლებლობის, ასაკის ან სექსუალური ორიენტაციის ნიადაგზე დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლას, სოციალური პოლიტიკა, რომელიც მიზნად ისახავს სოციალური უსაფრთხოებისა და სოციალური დაცვის სისტემების გაძლიერებას, თანასწორობის, ხელმისაწვდომობისა და ფინანსური მდგრადობის კუთხით.

„პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 20 დეკემბრის №629 დადგენილების ფარგლებში შემუშავებული პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების სახელმძღვანელოს მიხედვით, „სექტორული პოლიტიკის დოკუმენტებში მიზნებისა და ამოცანების ფორმულირებისას გასათვალისწინებელია სხვადასხვა ურთიერთმკვეთი საკითხი (cross-cutting issues). მათ შორის არის ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომა (Human Rights-Based Approach). მაგალითად, გენდერული უმცირესობების და სხვა მოწყვლადი ჯგუფების საკითხები“. ამავე სახელმძღვანელოს მიხედვით, „ინდიკატორებზე მუშაობისას რეკომენდებულია, განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილდეს ურთიერთმკვეთ საკითხებზე, როგორცაა ადამიანის უფლებები, გენდერული, უმცირესობებისა და სპეციალური საჭიროებების მქონე ადამიანების საკითხები. იმის გათვალისწინებით, რომ სასურველი შედეგები, რომლებიც მოსდევს პოლიტიკის განხორციელებას, თანაბრად უნდა გავრცელდეს ყველა ბენეფიციარზე. მსგავსი ტიპის ინდიკატორების განსაზღვრა მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს ინკლუზიური პოლიტიკის დაგეგმვისა და ეფექტური განხორციელების პროცესს. ამასთან ერთად, უნდა მოხდეს პოლიტიკის დოკუმენტში წარმოდგენილი თითოეული მიზნისა და გავლენის დაკავშირება გაეროს მდგრადი განვითარების მიზნებთან (SDGs)“.

„დეცენტრალიზაციის 2020–2025 წლების სტრატეგიისა და დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელების 2020-2021 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 დეკემბრის №678 დადგენილების თანახმად, 2020-2025 წლების დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის ერთ-ერთ პრინციპად გენდერული თანასწორობაა მითითებული, რომელიც განიმარტება, როგორც დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში ქალისა და მამაკაცის თანასწორი მონაწილეობა.

„საქართველოს საპილოტე რეგიონების განვითარების მიზნით განსახორციელებელი ღონისძიებების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 20 დეკემბრის №628 დადგენილების შესაბამისად, 2020-2022 წლების საპილოტე რეგიონების ინტეგრირებული განვითარების პროგრამის (სრიგპ) მიზნებისათვის გენდერული თანასწორობა განმარტებულია, როგორც სრიგპ-ის განხორციელების სისტემები და განხორციელებული ღონისძიებები, აქტივობები და პროექტები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ქალსა და კაცს

შორის არსებული გენდერული უთანასწორობის შემცირებას. პროგრამა ხელს შეუწყობს ოფიციალურ სახელმწიფო დოკუმენტებში¹⁸³ დასახული მიზნების მიღწევას შემდეგი გზით: სტრატეგიის, გეგმის, აქტივობის თუ პროექტის ფარგლებში ქალების მდგომარეობის სათანადოდ შეფასება – განსაკუთრებით, სპეციალური საჭიროებების მქონე ქალები, მათ შორის ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლები, იძულებით გადაადგილებული პირები, დასაქმებული ქალები და დედები, თვითდასაქმებული ქალები, სქესისა და სხვა კრიტერიუმების მიხედვით დაყოფილი ინფორმაციის ამსახველი შესაბამისი გენდერული ინდიკატორების ჩამოყალიბება, აქტივობებისა და პროექტების გენდერული გავლენის შეფასების განხორციელება, სტიმულების შექმნა პროექტის ფარგლებში მიწოდებულ საქონელსა და მომსახურებაზე ქალებისა და მოწყვლადი ჯგუფების პრივილეგირებული წვდომის უზრუნველსაყოფად, გენდერული თვალსაზრისით სენსიტიურ სფეროებში კონკრეტული ღონისძიებების დაგეგმვისას გარიყვის პრევენცია, ქალთა და სხვა მოწყვლადი ჯგუფების მონაწილეობაზე ხელის შეწყობა, გრანტის მიმღებთა სამიზნე ჯგუფებისათვის შესაფერისი კრიტერიუმების დადგენა, რაც ხელს შეუწყობს პროექტში ჩართვასთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას ქალებისა და სხვა მოწყვლადი ჯგუფებისათვის.

„ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის (2018-2020 წლებისთვის) დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 17 აპრილის №182 დადგენილებით, სახელმწიფო პოლიტიკაში გენდერული თანასწორობის პრინციპების ინტეგრირების მიზნით ბიუჯეტის ფორმირების პროცესში გენდერული თანასწორობის პრინციპების გათვალისწინების ამოცანის ფარგლებში აქცენტი გაკეთებულია, შესაძლებლობების ფარგლებში, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ 2019 და 2020 წლების კანონპროექტების გენდერულ ანალიზზე, რეკომენდაციების მომზადებასა და საბოლოო დოკუმენტებში ინტეგრირებაზე. ინდიკატორები კი შემდეგია – გენდერული გავლენის შეფასების ანგარიში მომზადებულია და რეკომენდაციები ინტეგრირებულია ბიუჯეტის კანონპროექტში.

საქართველოს პარლამენტის გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოს სხვადასხვა წლების სამოქმედო გეგმებში ხაზგასმულია გენდერულ ბიუჯეტირებასთან დაკავშირებული საკითხები, როგორც გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის ჩამოყალიბებისა და სახელმწიფო კონცეფციის ეფექტიანი განხორციელების მიზნის ფარგლებში, ასევე საქართველოს პარლამენტის მიერ გენდერულ სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრისა და ახალი კონცეფციის მიღების მხარდაჭერის მიზნით.

„პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანებაში 2015 წელს შესული ცვლილების თანახმად: „სპეციფიკის გათვალისწინებით, საჭიროებიდან გამომდინარე, გენდერულად

¹⁸³ საქართველოს კონსტიტუცია, „ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ CEDAW კონვენცია, „გენდერული თანასწორობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს მთავრობის „ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმა 2018–2020“, აგრეთვე, „საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმება“.

სენსიტიურ პროგრამებთან/ქვეპროგრამებთან/ღონისძიებებთან მიმართებაში სასურველია ერთ-ერთ ინდიკატორად მიეთითოს პროგრამის/ქვეპროგრამის/ღონისძიების გენდერულ ასპექტში შეფასების ინდიკატორი”. აღნიშნული მეთოდოლოგია 2012 წლიდან სახელმწიფო ბიუჯეტის, ხოლო 2013 წლიდან ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროგრამული ბიუჯეტის ფორმატით შედგენაზე ვრცელდება. შესაბამისად, 2015 წელს განხორციელებული ცვლილება როგორც სახელმწიფო, ასევე ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ და მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებსაც ეხება.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, გენდერულ ინდიკატორებთან დაკავშირებული ჩანაწერები, ასევე, გვხვდება შესაბამისი საშუალოვადიანი პერიოდისათვის (დასაგეგმი და დასაგეგმის შემდგომი სამი წელი) ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის შედგენის მიზნით განსახორციელებელ ღონისძიებათა შესახებ მიღებულ საქართველოს მთავრობის დადგენილებებში.

არსებული გარემოს მიმოხილვიდან ირკვევა, რომ გენდერულ ბიუჯეტირებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე ჩანაწერები გვხვდება პროგრამული ბიუჯეტირების შედგენის მეთოდოლოგიის შესახებ ფინანსთა მინისტრის ბრძანებაში. შესაბამისი საშუალოვადიანი პერიოდისათვის ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის შედგენის მიზნით განსახორციელებელ ღონისძიებათა შესახებ შემუშავებულ საქართველოს მთავრობის დადგენილებებში. პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის შესახებ მთავრობის დადგენილებაში – სექტორული პოლიტიკის დოკუმენტებში მიზნებისა და ამოცანების ფორმულირებისას ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომის, მაგალითად, გენდერული საკითხების გათვალისწინების შესახებ და ასევე, ინდიკატორების შემუშავებისას გენდერულ საკითხებზე განსაკუთრებული ყურადღების გამახვილების თაობაზე. ჩანაწერები, ასახულია გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოს სამოქმედო გეგმებშიც.

მიუხედავად ზემოაღნიშნულისა, გენდერული ბიუჯეტირების შესახებ ჩანაწერს არ ითვალისწინებს საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, რომელიც განსაზღვრავს საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ფორმირების პრინციპებს, არეგულირებს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტების პროექტების მომზადების, განხილვის, დამტკიცების, ბიუჯეტების შესრულების, ანგარიშგებისა და კონტროლის წესებს, აგრეთვე – საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტების და მათ მიერ შექმნილი/დაფუძნებული იურიდიული პირების საბიუჯეტო ურთიერთობებსა და პასუხისმგებლობას.

გენდერული ბიუჯეტირება საჯარო ფინანსების მართვის და კარგი მმართველობის განუყოფელ ნაწილად მიიჩნევა. თუმცა, გენდერული ბიუჯეტირების შესახებ ჩანაწერები არ გვხვდება საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმებში¹⁸⁴. ასევე, გენდერულ ბიუჯეტირებაზე არ არის საუბარი საჯარო მმართველობის განხორციელების ისეთ სტრატეგიულ დოკუმენტებში, როგორებიც არის „საქართველოს საჯარო მმართველობის

¹⁸⁴ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმები: <https://mof.ge/5171>

რეფორმის გზამკვლევი 2020“, „2015-2017 წლის პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია“¹⁸⁵ და საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმა.

გენდერული ბიუჯეტის, როგორც გენდერული მენისტრიმინგის ინსტრუმენტის შესახებ ჩანაწერს არ მოიცავს არც საქართველოს კანონი „გენდერული თანასწორობის შესახებ“, რომელიც ადგენს ქალისა და მამაკაცის საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული თანასწორი უფლებების, თავისუფლებებისა და შესაძლებლობების უზრუნველყოფის ძირითად გარანტიებს, განსაზღვრავს საზოგადოებრივი ცხოვრების შესაბამის სფეროებში მათი განხორციელების სამართლებრივ მექანიზმებსა და პირობებს.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის საფუძველზე დგინდება, რომ გენდერულ ბიუჯეტირებასთან დაკავშირებული ჩანაწერები ცალკეულ დოკუმენტებში არსებობს, მაგრამ საბიუჯეტო სისტემის დღეს მოქმედი სამართლებრივი საფუძვლებით, გენდერული ასპექტების გათვალისწინების ვალდებულება არ დგას საბიუჯეტო პროცესის ყველა ეტაპზე. შესაბამისად, საბიუჯეტო პროცესის ეტაპები ერთ მთლიანობად არ განიხილება და გენდერული ასპექტების გათვალისწინება (ისიც საჭიროების შემთხვევაში და რეკომენდაციის სახით) მხოლოდ ინდიკატორების შემუშავების დროს მოითხოვება.

ბიუჯეტის შედგენის პროცესი პოლიტიკის წინასწარ დაგეგმვითა და გაანალიზებით უნდა დაიწყოს, გენდერული ასპექტების ინტეგრირება უნდა მოხდეს საბიუჯეტო პროცესის თითოეულ ეტაპზე და არამხოლოდ ინდიკატორის შემუშავებისას. აქვე გასათვალისწინებელია GBPFM ინდიკატორებიც, რომლებიც საბიუჯეტო პროცესის ეტაპებს ფარავს.

დღესდღეობით, როგორც სახელმწიფო, ისე ადგილობრივი და ა/რ რესპუბლიკური ბიუჯეტების პროგრამების გაანალიზებისას იკვეთება მთავარი საკითხი: რა კრიტერიუმებით ფასდება ესა თუ ის პროგრამა გენდერულად სენსიტიურად, ან რა იგულისხმება ისეთ ზოგად ჩანაწერებში, როგორიც არის „პროგრამების სპეციფიკის მიხედვით“ და „საჭიროებიდან გამომდინარე“. შესაბამისად, მეთოდოლოგიაში ამჟამად არსებული ზოგადი ჩანაწერი გენდერულად მგრძობიარე პროგრამებისთვის შესაბამისი გენდერული ინდიკატორების შემუშავების სავალდებულოდ შემუშავების გარანტიას არ იძლევა. ეს კი აუცილებელია იმისთვის, რომ უზრუნველყოფილი იყოს პროგრამების მიზნობრივი ჯგუფების უკეთ იდენტიფიცირება და შესატყვისი გენდერული საჭიროებების გათვალისწინებით პროგრამების დანერგვა ბიუჯეტიდან დაფინანსებულ ისეთ სფეროებში, როგორიცაა: განათლება, ჯანდაცვა, სოციალური დაცვა, ეკონომიკა, კულტურა, სპორტი, ინფრასტრუქტურა და სხვ. ფაქტობრივად, საზოგადოებრივი ცხოვრების თითქმის ყველა სფერო.

მაგალითად, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით გათვალისწინებული ინფორმაციის ანალიზი ცხადყოფს, რომ გენდერულად მნიშვნელოვან¹⁸⁶ პროგრამებში/ქვე-პროგრამებში/ღონისძიებებში, გენდერული ასპექტები გათვალისწინებული არ არის

¹⁸⁵ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია 2018-2021: <https://matsne.gov.ge/document/view/2953552?publication=0>

¹⁸⁶ **გენდერული მნიშვნელოვნება** (gender relevance) – კითხვა იმის შესახებ, არის თუ არა კონკრეტული კანონი, პოლიტიკა ან პროგრამა გენდერული ურთიერთობების ან/და გენდერული თანასწორობის მხრივ მნიშვნელოვანი/შესაბამისი. **გენდერულად მგრძობიარე/გენდერულად სენსიტიური** (gender-sensitive) – პოლიტიკები და პროგრამები, რომლებიც ითვალისწინებს ქალებისა და კაცების ცხოვრებაში არსებულ განსხვავებებს და ამავე დროს, უწყობს ხელს უთანასწორობების აღმოფხვრას და რესურსების შესაბამისად გადანაწილებას, გენდერული საზომების გათვალისწინება პოლიტიკის ანალიზში.

როგორც აღწერის, ასევე მიზნის, შედეგების და შედეგების შეფასების ინდიკატორების დონეზე. ეს კი იმაზე მიუთითებს, რომ პროგრამის/ქვეპროგრამის/დონისძიების შემუშავების დროს შესაბამისი უწყებების მიერ აღნიშნული პროგრამები/ქვეპროგრამები/დონისძიებები გენდერულად მგრძობიარედ არ იქნა მიჩნეული და შესაბამისად არ მოხდა მათი გენდერულ ჭრილში განხილვა. შესაბამისად, პროგრამის შეფასებისას არ მოხდა გენდერულ ასპექტში შეფასების ინდიკატორის გამოყოფა.

გარდა ამისა, საბიუჯეტო პროგრამების გენდერული ანალიზისთვის მნიშვნელოვანია ინდიკატორების სათანადოდ შემუშავების საკითხიც. ზემოხსენებული მეთოდოლოგიის თანახმად, შედეგების ინდიკატორი უნდა ზომავდეს მიზანს, რომელიც არის რეალისტური და მიღწევადი. შეფასების ინდიკატორები კი უნდა იყოს სასარგებლო, შედეგზე ორიენტირებული, ნათელი და გაზომვადი, შესაბამისი და მიღწევადი, შედარებითი.

რეალისტური და გაზომვადი ინდიკატორების შემუშავებისთვის მნიშვნელოვანია საჭირო მონაცემების შეგროვება. ამისთვის, ისეთი გენდერული ინდიკატორების შესამუშავებლად, რომლებიც მიუთითებს ცვლილებებსა და მიზნებზე, მნიშვნელოვანია არსებული ვითარების ამსახავი გენდერული სტატისტიკის მონაცემთა ბაზების შექმნა. ამგვარად, გენდერული სტატისტიკა და ინდიკატორები (როგორც თვისებრივი, ისე რაოდენობრივი) გენდერული მენსტრინგის შემადგენელი ნაწილია მთელი პოლიტიკის ციკლის განმავლობაში. ერთი მხრივ, ისინი უზრუნველყოფენ პოლიტიკის შემუშავების პროცესში ინფორმირებულობას და ქალთა და მამაკაცთა განსხვავებულ საჭიროებებსა და პრიორიტეტებზე ინტერვენციების შესაბამისობას. მეორე მხრივ, მათი მეშვეობით იზომება დროთა განმავლობაში ქალებსა და მამაკაცებს შორის მომხდარი ცვლილებები კონკრეტული პოლიტიკის სფეროში, კონკრეტულ პროგრამაში ან საქმიანობაში, ქალთა და მამაკაცთა სტატუსის ან მდგომარეობის ცვლილებები. გარდა ამისა, სტატისტიკა და ინდიკატორები წარმოადგენს პოლიტიკის, პროგრამების ან პროექტების მნიშვნელოვან ნაწილს იმპლემენტაციის, შედეგების მონიტორინგისა და შეფასების პროცესში.

ინდიკატორებზე საუბრისას ასევე მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად, შესრულების შეფასების ინდიკატორების შესახებ ინფორმაცია ბიუჯეტის თანდართულ მასალებში უნდა იყოს ასახული. რაც ნიშნავს, რომ წარმომადგენლობითი ორგანო მათ არ ამტკიცებს.

პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის შესახებ შემუშავებულ მეთოდოლოგიაში, რომელიც საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით 2011 წელს დამტკიცდა, აღნიშნულია, რომ საწყის ეტაპზე, რომელიც გულისხმობს 3-წლიან პერიოდს, შესრულების შეფასების ინდიკატორები ინფორმაციული სახის იქნება. შეფასების ინდიკატორები არ დამტკიცდება წლიური საბიუჯეტო კანონით და ისინი წარმოდგენილი იქნება ბიუჯეტის დანართებში. მიუხედავად აღნიშნული ჩანაწერისა, დოკუმენტში ნახსენები „საწყისი ეტაპი“ და „გარდამავალი ეტაპი“ გასულია, შესრულების შეფასების ინდიკატორები კი კვლავ არ მტკიცდება და ისევ დანართის სახით არის წარმოდგენილი.

გარკვეულწილად, ამ გარემოებით არის განპირობებული ის ფაქტიც, რომ ინდიკატორები, მათ შორის, გენდერული ინდიკატორები, წარმოდგენილია ზოგადი სახით, არ აკმაყოფილებს

გადამოწმებადობის პრინციპებს, არ არის შესაბამისი კრიტერიუმებით შემოთავაზებული და მათი გამოყენებით შეუძლებელია მონიტორინგის განხორციელება.

აღნიშნული საკითხები მკაფიოდ არის გამოკვეთილი პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მიერ გენდერულ ბიუჯეტირებასთან დაკავშირებით მომზადებულ არაერთ დოკუმენტში¹⁸⁷. ასევე, მუნიციპალიტეტის დონეზე გენდერულ ბიუჯეტირებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე საუბარია სახალხო დამცველის აპარატის მიერ გაეროს ქალთა ორგანიზაციის პროექტის – „ერთობლივი ძალისხმევა ქალთა ეკონომიკური გაძლიერებისათვის“ – მხარდაჭერის ფარგლებში მომზადებულ, ადგილობრივი თვითმმართველობების გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის შეფასების კვლევით დოკუმენტში.

რეკომენდაციები:

იმის გათვალისწინებით, რომ „ბიუჯეტი არ არის გენდერულად ნეიტრალური, მაგრამ შეიძლება იყოს გენდერულად ბრმა“¹⁸⁸,

- ▶ გენდერული ბიუჯეტირების დანერგვის ხელშეწყობის მიზნით საქართველოს პარლამენტის გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედ საპარლამენტო საბჭოსთან შეიქმნას სამუშაო ჯგუფი, რომელშიც შევლენ როგორც საბიუჯეტო პროცესში ჩართული მხარეები (პარლამენტის საფინანსო საბიუჯეტო კომიტეტი, პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური), ასევე, გენდერული მეინსტრიმინგის პროცესში ჩართული მხარეები (საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, სახალხო დამცველის აპარატი), სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები, ექსპერტები;
- ▶ სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში მიზანშეწონილია, შემუშავდეს გენდერული ბიუჯეტირების დანერგვის საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა. მ.შ. საჭირო გენდერული სტატისტიკის მონაცემთა ბაზების შექმნის მიზნით საშუალოვადიან პერიოდში დაიგეგმოს ღონისძიებები ინდიკატორების სისტემის შესამუშავებლად;
- ▶ სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში სასურველია, შემუშავდეს კანონმდებლობაში, კერძოდ კი საბიუჯეტო კოდექსში, „გენდერული თანასწორობის შესახებ“ საქართველოს კანონში გენდერული ბიუჯეტირების, როგორც გენდერული მეინსტრიმინგის ინსტრუმენტის შესახებ ჩანაწერის ასახვისათვის საჭირო რეკომენდაციები;
- ▶ სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში მიზანშეწონილია, შემუშავდეს გენდერული ბიუჯეტირების შედგენის სახელმძღვანელო პრინციპების/მეთოდოლოგიის დოკუმენტი;
- ▶ ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტების, ასევე, მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების დონეზე გენდერული ბიუჯეტირების

¹⁸⁷ საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი „სახელმწიფო ბიუჯეტის გენდერული ანალიზი“ http://pbo.parliament.ge/media/k2/attachments/saxelmcifo_biujetis_genderuli_analizi_2019.pdf

საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი „სახელმწიფო ბიუჯეტი გენდერულ ჭრილში“ http://pbo.parliament.ge/media/k2/attachments/gender_budget_2018.pdf

საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მოსაზრებები „საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტში გენდერული თანასწორობის ასპექტების გათვალისწინების შესახებ <https://web-api.parliament.ge/storage/files/shares/Gender/gender-2016-biujetis-analizi.pdf>

¹⁸⁸ Budgets are not gender-neutral but gender-blind

დანერგვის ხელშეწყობის მიზნით, მნიშვნელოვანია, შესაბამისი საკითხები აისახოს ავტონომიური რესპუბლიკების და მუნიციპალიტეტების გენდერული თანასწორობის საბჭოების სამოქმედო გეგმებში. განსაკუთრებული აქცენტი გაკეთდეს გენდერული სტატისტიკის წარმოების საკითხებზე;

- ▶ ვინაიდან „გენდერული თანასწორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს გენდერული თანასწორობის საბჭოების გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედ საპარლამენტო საბჭოსთან კოორდინირებული მუშაობა, მნიშვნელოვანია, **გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედმა საპარლამენტო საბჭომ აქტიურად ითანამშრომლოს ავტონომიური რესპუბლიკების და მუნიციპალიტეტების გენდერული თანასწორობის საბჭოებთან, მათ სამოქმედო გეგმებში გენდერულ ბიუჯეტირებასთან დაკავშირებული საკითხების ასახვის მიზნით;**
- ▶ პარლამენტის სასწავლო ცენტრში შემუშავდეს **გენდერული ბიუჯეტირების სასწავლო მოდული**, რომელიც, გენდერული ბიუჯეტირების საკითხებთან ერთად, გააერთიანებს ცალკეული სფეროების, მ.შ. საგადასახადო სისტემის და კანონმდებლობის გენდერულ მნიშვნელობასთან დაკავშირებულ საკითხებს, რომლის ფარგლებში პარლამენტის აპარატის, განსაკუთრებით კი დარგობრივი კომიტეტის თანამშრომლები მიიღებენ ცოდნას/აიმადლებენ კვალიფიკაციას გენდერულ ბიუჯეტირებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე;
- ▶ გენდერული ბიუჯეტირების დანერგვის პროცესში მნიშვნელოვანია გენდერის ექსპერტების აქტიური ჩართულობა. შესაბამისად, სასურველია, საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის არსებული მექანიზმების ფარგლებში შემუშავდეს დარგობრივ კომიტეტებსა და შესაბამის სფეროში გენდერულ საკითხებზე, მ.შ. შშმ პირების საკითხებზე მომუშავე სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების, ექსპერტების კოორდინირებული მუშაობის ეფექტური მექანიზმები. აღნიშნული სახის კოორდინირებული მუშაობა ხელს შეუწყობს, როგორც შესაბამის დარგობრივ სფეროში გენდერულ მენისტრიმინგთან დაკავშირებული გამოწვევების იდენტიფიცირებას, ასევე, მეტად გაააქტიურებს საბიუჯეტო დოკუმენტების (სამინისტროების ძირითადი მიმართულებების დოკუმენტი, ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების (BDD) დოკუმენტი, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტი, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშები) საკომიტეტო განხილვების დროს გენდერული საკითხების გათვალისწინებას. აღნიშნული განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია PEFA GBPFM ქრილშიც;
- ▶ პარლამენტის დარგობრივი კომიტეტების მიერ საბიუჯეტო დოკუმენტების, მ.შ. სამინისტროების ძირითადი მიმართულებების დოკუმენტის, ბიუჯეტის კანონის პროექტის, ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის (BDD-Basic Data and Direction Document), ბიუჯეტის კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ კანონის პროექტის, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშების, განსაკუთრებით კი წლიური შესრულების ანგარიშის განხილვის დროს სასურველია, **განსაკუთრებული აქცენტი გაკეთდეს გენდერულ საკითხებზე**, მ.შ. პროგრამების სპეციფიკის მიხედვით, გენდერულად სენსიტიურ პროგრამებთან მიმართებაში პროგრამის შეფასების ერთ-ერთ

ინდიკატორად პროგრამის გენდერულ ასპექტში შეფასების ინდიკატორზე, შესაბამისად, მიზანშეწონილია, **საკომიტეტო დასკვნებში აისახოს შესაბამისი მოსაზრებები და რეკომენდაციები**. აღნიშნული განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია PEFA GBP FM ქრილშიც;

- ▶ ვინაიდან გენდერული ბიუჯეტირება გულისხმობს გენდერული საკითხების ინტეგრირებას არა მხოლოდ გადასახდელების, არამედ შემოსულობების ნაწილშიც, შესაბამისად, სასურველია, გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედმა საპარლამენტო საბჭომ, შესაბამის დარგობრივ კომიტეტებთან ერთად, თემატური მოკვლევის ფარგლებში **შეისწავლოს საქართველოს საგადასახადო პოლიტიკის გენდერული ასპექტები**;
- ▶ სასურველია, დარგობრივმა კომიტეტებმა თავიანთ სამოქმედო გეგმაში და საქმიანობის წლიურ ანგარიშში **ცალკე გამოყონ მათ მიერ გენდერული ბიუჯეტირების დანერგვის ხელშეწყობის მიზნით გასატარებელი/გატარებული ღონისძიებები**.

ბ. გენდერული გავლენის შეფასება

ბ.1. გენდერული გავლენის შეფასების არსი და მნიშვნელობა

კანონმდებლობების შემუშავების, პოლიტიკის, პროგრამებისა და პროექტების დაგეგმვის დროს ევროკომისია განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს გენდერული მეინსტრიმინგის არა მხოლოდ გენდერული ბიუჯეტირების მეთოდის გამოყენებას, არამედ **გენდერული გავლენის შეფასებასაც** (Gender Impact Assessment-GIA) .

ევროკომისიის განმარტებით, გენდერული გავლენის შეფასება არის შედარებისა და შეფასების პროცესი, რომელიც ეფუძნება გენდერზე დაფუძნებულ რელევანტურ კრიტერიუმებს. მან უნდა განსაზღვროს როგორც არსებული ტენდენცია, ასევე პოლიტიკის შესაძლო განხორციელების მოსალოდნელი შედეგები. გენდერული გავლენის შეფასების პროცესის მიგნებები ხელს უწყობს უკეთესი პოლიტიკის წარმოებას, რაც თავის მხრივ, კარგი მმართველობის (Good Governance) განხორციელების წინაპირობაა.

გენდერული გავლენის შეფასების განხორციელებისას და პოლიტიკის შექმნის პროცესში მისი ეფექტიანი ინსტიტუციონალიზაციისთვის გათვალისწინებული უნდა იყოს: პოლიტიკური ნება, გენდერული სტატისტიკა, დაინტერესებული მხარეები, მომავლის პერსპექტივა და გენდერული გავლენის შეფასება, როგორც სწავლის პროცესი.

გენდერული გავლენის შეფასების ეფექტიანად განხორციელების შედეგს ქალებისა და კაცების ცხოვრებაში არსებული უთანასწორობების აღიარება და პოლიტიკისა და პრაქტიკების შესაბამისი ცვლილება წარმოადგენს. გენდერული გავლენის შეფასება ეყრდნობა ქალებსა და კაცებს შორის არსებული განსხვავებების შეფასების ისეთ კრიტერიუმებს, როგორებიცაა: მონაწილეობა, რესურსები, ნორმები და ფასეულობები, უფლებები.

საერთაშორისო პრაქტიკაში, გენდერული გავლენა ქვეყნების რეგულირების გავლენის შეფასების (Regulatory Impact Assessment-RIA) მეთოდოლოგიების მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილია. მაგალითად, ევროკავშირის გავლენის შეფასების სახელმძღვანელო

სოციალური გავლენის ნაწილში მოითხოვს საკანონმდებლო ინიციატივების, პოლიტიკისა თუ პროგრამების შეფასებებს გენდერული თანასწორობის, თანასწორი მოპყრობისა და შესაძლებლობების კუთხით. იგი პასუხობს კითხვას, თუ რა განსხვავებული გავლენა აქვს არსებულ ინიციატივას ქალებსა და კაცებს, და უწყობს თუ არა ეს ინიციატივა კაცებსა და ქალებს შორის თანასწორობას ხელს.

ფინეთის სახელმწიფოს გავლენის შეფასების სახელმძღვანელო სოციალური გავლენის ნაწილში მოიაზრებს გენდერულ გავლენას და იკვლევს, ექნება თუ არა შემოთავაზებულ ინიციატივას გავლენა ქალებისა და კაცების თანასწორ მოპყრობაზე სამსახურში, ფინანსურ საკითხებში, ბავშვებზე ზრუნვისა და მოვლის სფეროში, სამსახურსა და ოჯახს შორის ბალანსის შექმნაში ან ქალებსა და კაცებს შორის თანასწორობისთვის შესაბამის სხვა ასპექტებში. შესაბამისად, გენდერული გავლენის შეფასება, როგორც RIA-ს ნაწილი, ერთგვარ პოლიტიკურ სავალდებულოობას ქმნის იმისათვის, რომ ახალი ინიციატივებისა და პოლიტიკების შემოთავაზებისას გამორჩენილი არ იყოს გენდერული საკითხების გათვალისწინება პოლიტიკის შექმნის პროცესში.

ბ.2. მარეგულირებელი ნორმები

მარეგულირებელი ნორმები როგორც გენდერული ბიუჯეტირების, ასევე გენდერული გავლენის შეფასების დანერგვის აუცილებელი წინაპირობაა და შესაბამისად მნიშვნელოვანია, თუ რა სახის ჩანაწერები გვხვდება ამ მიმართულებით როგორც საერთაშორისო, ასევე ადგილობრივ/ეროვნულ დონეზე.

კერძოდ, „საქართველოს საპილოტე რეგიონების განვითარების მიზნით განსახორციელებელი ღონისძიებების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 20 დეკემბრის №628 დადგენილების თანახმად, 2020-2022 წლების საპილოტე რეგიონების ინტეგრირებული განვითარების პროგრამის (სრიგპ) მიზნებისათვის გენდერული თანასწორობის ფარგლებში აქტივობებისა და პროექტების გენდერული გავლენის შეფასება არის განსაზღვრული.

„ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის (2018-2020 წლებისთვის) დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 17 აპრილის №182 დადგენილების თანახმად, სახელმწიფო პოლიტიკაში გენდერული თანასწორობის პრინციპების ინტეგრირების მიზნით გენდერული ანალიზის დანერგვისა და ანგარიშვალდებულების მექანიზმის განსაზღვრის ამოცანის ფარგლებში, აქცენტი გაკეთებულია კანონპროექტებისა და პოლიტიკის დოკუმენტების გენდერული გავლენის შეფასების პილოტირებაზე. ინდიკატორები კი შემდეგია: საპილოტე პროექტის სახით, განხორციელებულია წელიწადში, მინიმუმ, ერთი დოკუმენტის გენდერული გავლენის შეფასება; ყველა კანონპროექტის წარდგენისას წარმოდგენილია გენდერული გავლენის შეფასების ანგარიში.

საქართველოს პარლამენტის გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოს სამოქმედო გეგმები გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის ჩამოყალიბებისა და სახელმწიფო კონცეფციის ეფექტიანი განხორციელების მიზნის ფარგლებში, საქართველოს პარლამენტის მიერ გენდერულ სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრისა და ახალი კონცეფციის მიღების მხარდაჭერის ამოცანით

ერთ-ერთ საქმიანობად სწორედ გენდერული გავლენის შეფასებასთან დაკავშირებულ აქტივობებს მოიცავს.

საქართველოს „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის შესაბამისად დამტკიცებულ რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიის დოკუმენტში („რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 17 იანვრის №35 დადგენილება) განსაზღვრულია იმ საკანონმდებლო აქტების ნუსხა (20 საკანონმდებლო აქტი), რომლებშიც ცვლილების შეტანის შესახებ მთავრობის მიერ კანონპროექტის მომზადებისას სავალდებულოა რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშის მომზადება.

რეგულირების ზეგავლენის შეფასება კი, რიგ მიმართულებებთან ერთად, უნდა მოიცავდეს სოციალურ ზეგავლენას, რომელიც განიხილება, როგორც გავლენა საზოგადოების კეთილდღეობაზე, საზოგადოების წევრების ან კონკრეტული ჯგუფების წინაშე არსებულ გამოწვევებსა და შესაძლებლობებზე.

სოციალურ განზომილებასთან დაკავშირებული ზეგავლენების სახეობად კი მითითებულია: თანასწორობა, მათ შორის, გენდერული თანასწორობა, სოციალური თანასწორობა და სოციალური ჩართულობა, ჯანდაცვა, სამუშაო გარემო, განათლება, კულტურა, კრიმინალი, ტერორიზმი, უსაფრთხოება და ა.შ.

2016 წლიდან „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანების დოკუმენტს თან ერთვის საინვესტიციო პროექტების მართვის მეთოდოლოგია, რომელიც შემუშავებულია „საინვესტიციო პროექტების მართვის გზამკვლევის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 22 აპრილის №191 დადგენილების საფუძველზე. მეთოდოლოგია ითვალისწინებს საინვესტიციო პროექტების მართვის ერთიანი ციკლის შემუშავებას, განსაზღვრავს მათი მართვის წესებს და პროცედურებს, მონაწილე მხარეების როლებსა და პასუხისმგებლობებს სახელმწიფო ინვესტიციების მართვის პროცესის ყველა სტადიისათვის, საინვესტიციო პროექტების განხორციელების დაწყებამდე. მეთოდოლოგიაში განხილულია პროექტების სასიცოცხლო ციკლის ყველა ეტაპი: პროექტების წინასწარი შერჩევა, პროექტის შეფასება, პროექტის შერჩევა/ბიუჯეტის შედგენა, პროექტის განხორციელება, პროექტის მონიტორინგი და პროექტის შესრულების შემდგომი შეფასება.

მეთოდოლოგიაში გენდერის შესახებ ჩანაწერს ორ ადგილას ვხვდებით. პირველი, ტერმინთა განმარტების კონტექსტში, სადაც ვკითხულობთ, რომ სოციალური ზემოქმედების შეფასება პროექტის იმ პოტენციური უარყოფითი და დადებითი სოციალური შედეგების შეფასებას წარმოადგენს, როგორებიცაა: შემოსავლის გადანაწილება, სიღარიბე, უმუშევრობა, გენდერული თანასწორობა და სხვა. სოციალური ზემოქმედების შეფასების დროს კეთდება არა მთელი საზოგადოების ზარალისა და სარგებლის სიდიდის ანალიზი, არამედ იმის შესწავლა, თუ ვინ ზარალდება და ვინ იღებს სარგებელს პროექტის შედეგად (ამ უკანასკნელთა შეფასება ხდება ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზის დროს). მეორე ჩანაწერს კი, ანალიზის ეტაპზე ვაწყდებით, სადაც მითითებულია, რომ „პროექტის შინაარსის გათვალისწინებით, შესაძლებელია ეკოლოგიური და სოციალური ანალიზის კიდევ ერთი ასპექტი გულისხმობდეს პროექტის

დიფერენცირებული ზემოქმედების შეფასებას გარკვეულ ეკოსისტემებზე/ტერიტორიებზე ან სოციალურ ჯგუფებზე, რომლებიც ერთმანეთისგან გეოგრაფიული მდებარეობით, სოციალური სტატუსით, შემოსავლებით, ეთნიკური წარმომავლობით, გენდერული ასპექტით და სხვა მსგავსი ფაქტორებით განსხვავდებიან“. გამომდინარე იქიდან, რომ განმარტების თანახმად, სოციალური გენდერული თანასწორობა სოციალური ზემოქმედების შეფასების ნაწილია, თავად სოციალური ზემოქმედების შეფასება კი გხვდება სახელმწიფო ინვესტიციების მართვის პროცესის ძირითად კომპონენტებში.

საკითხის გარშემო არსებული დოკუმენტებით ირკვევა, რომ გენდერული გავლენის შეფასება განიხილება, როგორც რეგულირების გავლენის შეფასების სოციალური ზეგავლენის ნაწილი. შესაბამისად, გენდერული გავლენის შეფასების, როგორც რეგულირების გავლენის შეფასების დოკუმენტისგან ცალკე მდგომი დოკუმენტის სავალდებულოდ მომზადების სამართლებრივი საფუძველი არ არსებობს.

გენდერული გავლენის შეფასების მომზადების სახელმძღვანელო შემუშავებულია, მაგრამ რეგულირების გავლენის შეფასების მეთოდოლოგიისაგან განსხვავებით, ის სამართლებრივი ხასიათის სავალდებულო დოკუმენტი არ არის. ყურადსაღებია ისიც, რომ აღნიშნული სახელმძღვანელოს გამოყენებით, გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოს სამოქმედო გეგმის ფარგლებში, დარგობრივი კომიტეტების მიერ რამდენიმე აქტუალურ საკითხზე გენდერული გავლენის შეფასების დოკუმენტი მომზადდა. მათ შორის, მნიშვნელოვანია, საქართველოს ნარკოპოლიტიკის რეფორმის გენდერული გავლენის შეფასება, შრომის კანონმდებლობის რეფორმის გენდერული გავლენის შეფასება, „ფიზიკური აღზრდისა და სპორტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის გენდერული გავლენის შეფასება.

რეკომენდაციები:

იმის გათვალისწინებით, რომ გენდერული გავლენის შეფასების მიზანია **არ ავნო (Do No Harm)**:

- ▶ **გენდერული გავლენის შეფასების მექანიზმის ინსტიტუციონალიზაციის მიზნით, საქართველოს პარლამენტის გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედ საპარლამენტო საბჭოსთან სასურველია, შეიქმნას სამუშაო ჯგუფი, რომელშიც შევლენ როგორც საკანონმდებლო პროცესში, ასევე გენდერულ მენისტრიმინგში ჩართული მხარეები, სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები, ექსპერტები;**
- ▶ **სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში შემუშავდეს გენდერული გავლენის შეფასების მექანიზმის დანერგვის საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა;**
- ▶ **სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში, სასურველია, შემუშავდეს კანონმდებლობაში (საქართველოს კანონი „გენდერული თანასწორობის შესახებ“, საქართველოს ორგანული კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“) გენდერული გავლენის შეფასების მექანიზმის, როგორც გენდერული მენისტრიმინგის ინსტრუმენტის შესახებ ჩანაწერის ასახვისათვის საჭირო რეკომენდაციები;**
- ▶ **სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში, მიზანშეწონილია, განისაზღვროს იმ საკანონმდებლო აქტების ნუსხა, რომლებშიც ცვლილების შეტანის**

შესახებ კანონპროექტის მომზადებისას სავალდებულო გახდება გენდერული ზეგავლენის შეფასების ანგარიშის მომზადება. ამავე დროს, მიზანშეწონილია, ასევე, განისაზღვროს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე ის სუბიექტები, რომელთა მიერ განსაზღვრული საკანონმდებლო აქტების დაინიცირების შემთხვევაში საჭირო გახდება GIA დოკუმენტის მომზადება;

- ▶ სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში შემუშავდეს რეკომენდაციები GIA-ს ანგარიშის მომზადებისას გენდერული გავლენის შეფასების შესახებ არსებული სახელმძღვანელო დოკუმენტის გამოყენების სამართლებრივი საფუძვლების თაობაზე.

3. გენდერული აუდიტი

3.1. გენდერული აუდიტის არსი და მნიშვნელობა

გენდერული აუდიტი არის გენდერული მეინსტრიმინგის ინსტრუმენტი, რომელიც აფასებს და ამოწმებს ორგანიზაციაში გენდერული თანასწორობის ინსტიტუციონალიზაციას. ეს უკანასკნელი მოიცავს გენდერული თანასწორობის გათვალისწინებას ორგანიზაციის პოლიტიკაში, პროგრამებში, პროექტებში ან/და სერვისების მიწოდებაში, სტრუქტურაში, პროცედურებსა და ბიუჯეტში. გენდერული აუდიტი არსებითად „სოციალური აუდიტი“ და მიეკუთვნება „ხარისხობრივი აუდიტის“ კატეგორიას, რაც მას ტრადიციული „ფინანსური აუდიტისგან“ განასხვავებს.

მიუხედავად იმისა, რომ გენდერული აუდიტის ჩატარების სტანდარტული მიდგომა არ არსებობს, საერთაშორისო ორგანიზაციები იყენებენ ორ მთავარ მიდგომას: თანამონაწილეობითი გენდერული აუდიტი (PGA – participatory gender audit) და გენდერის ინტეგრაციის ჩარჩო (gender integration framework). შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია (ILO – The International Labour Organisation), რომელმაც ერთ-ერთმა პირველმა ჩაატარა გენდერული აუდიტი, თანამონაწილეობით გენდერულ აუდიტს განმარტავს, როგორც ინსტრუმენტს და პროცესს, რომელიც ეფუძნება თანამონაწილეობით მეთოდოლოგიას და ორგანიზაციული სწავლების მეშვეობით გენდერის პრაქტიკაში მეინსტრიმინგის ხელშეწყობას ისახავს მიზნად. გარდა ამისა, აფასებს, თუ რამდენად ეფექტურად ახორციელებს ორგანიზაცია გენდერულ მეინსტრიმინგს თავის სტრუქტურაში, პროცესებში, პროცედურებში, პოლიტიკაში, პროგრამებში, პროექტებსა და მიწოდებულ სერვისებში; ამოწმებს გენდერული მეინსტრიმინგის ინსტიტუციონალიზაციის დონეს ამ სფეროებში.

1999 წელს, აშშ-ში საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და პარტნიორების მსხვილი ალიანსის (InterAction) მიერ გენდერის ინტეგრაციის ჩარჩო (The gender integration framework) შემუშავდა. აღნიშნული ჩარჩოს თანახმად, იმისათვის, რომ გენდერულად უთანასწორო ორგანიზაციები გენდერულად მგრძობიარე ორგანიზაციებად ჩამოყალიბდნენ, საჭიროა გენდერული ხედვის მეინსტრიმინგის განხორციელება ორგანიზაციის შემდეგ ოთხ კომპონენტში: პოლიტიკური ნება და ლიდერობა, ტექნიკური შესაძლებლობები, ანგარიშვალდებულება და ორგანიზაციული კულტურა.

გენდერული აუდიტი ორ განზომილებას მოიცავს, ესენია: შიდა აუდიტი და გარე აუდიტი. შიდა აუდიტი ეხება იმას, თუ რამდენად ხელს უწყობს ორგანიზაცია გენდერულ თანასწორობას ინსტიტუციის შიგნით, თავის ორგანიზაციულ, სტრუქტურულ და შიდა საქმიანობებში. გარე აუდიტი კი, აფასებს, თუ რამდენად ახდენს ორგანიზაცია გენდერის მეინსტრიმიზგს თავის პოლიტიკაში, პროგრამებში, პროექტებში და სერვისებში, შინაარსის მიწოდების და შეფასების თვალსაზრისით. გარე აუდიტი ამოწმებს იმასაც, თუ რამდენად ეწყობა ხელი ინკლუზიურობას გენდერული ინტეგრაციით და რა სარგებლის მომტანია ეს უკანასკნელი იმ ქალებისა და მამაკაცებისათვის, რომლებიც პოლიტიკის, პროგრამების, პროექტებისა თუ მიწოდებული სერვისების მონაწილე ან/და ბენეფიციარები არიან.

საჯარო აუდიტთან მიმართებით, საერთაშორისო პრაქტიკა გენდერული თანასწორობის საკითხებზე აუდიტს (ე.წ. „გენდერულ აუდიტს“) უმეტესად ეფექტიანობის აუდიტის ფარგლებში განიხილავს, რომელიც პოლიტიკასა თუ პროგრამებში გენდერული თანასწორობის შესაფასებლად უნდა ჩატარდეს. ეს აუცილებელია, რათა განისაზღვროს გენდერული თანასწორობის ეროვნულ/ადგილობრივ და საერთაშორისო ვალდებულებებთან ხელისუფლების შესაბამისობის ხარისხი, მათ შორის – ადგილობრივი კანონმდებლობის, პოლიტიკის და სამოქმედო გეგმების იმპლემენტაცია; სამთავრობო პროგრამების გენდერულად სპეციფიკური გავლენის იდენტიფიცირება და შესწავლა; რეკომენდაციების შემუშავება სამთავრობო პოლიტიკის და პროგრამების შემუშავების, იმპლემენტაციისა და შედეგების გაუმჯობესებისათვის, რაც, თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს გენდერული თანასწორობის უკეთეს საბოლოო შედეგებს; აუდიტის ანგარიშების გამოქვეყნება, რომელიც როგორც ხელისუფლების შიგნით, ასევე მის გარეთ, გაზრდის ცნობიერებას გენდერული თანასწორობის საკითხების და მოქალაქეთა ცხოვრებაზე მათი გავლენის შესახებ. აუდიტის ანგარიშებში, შესაძლებელია, ხაზი გაესვას გენდერული თანასწორობის მიღწევასთან დაკავშირებულ სახელმწიფოს წარმატებებსა და გამოწვევებს.

გ.2. არსებული გარემოს მიმოხილვა

„სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის თანახმად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური არის სახელმწიფო საფინანსო-ეკონომიკური კონტროლის უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს აუდიტს. ორგანულ კანონში განმარტებულია ფინანსური აუდიტის¹⁸⁹, შესაბამისობის აუდიტის¹⁹⁰ და ეფექტიანობის აუდიტის¹⁹¹ სახეები.

„სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, შიდა აუდიტის სუბიექტი არის დაწესებულების სტრუქტურული ქვედანაყოფი (ერთეული) ან დაწესებულებას დაქვემდებარებული ერთეული, რომელიც უფლებამოსილია,

¹⁸⁹ ფინანსური აუდიტი მოიცავს: აუდიტის ობიექტის ანგარიშისა და ანგარიშების შემოწმებას, შეფასებას და აუდიტის ანგარიშის გაცემას; საქართველოს მთავრობის ანგარიშისა და ანგარიშების შემოწმებას, შეფასებას და აუდიტის ანგარიშის გაცემას; საქმიანობისა და ფინანსური სისტემების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის შემოწმებას; შიდა კონტროლისა და შიდა აუდიტის ფუნქციის შემოწმებას; აუდიტის ობიექტის ჯეროვნად და კეთილსინდისიერად მართვის შემოწმებას; აუდიტიდან გამომდინარე ნებისმიერი საკითხის შესწავლას, შეფასებას და ანგარიშის წარდგენას, რომელსაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საჯარო ფინანსების მართვის გასაუმჯობესებლად;

¹⁹⁰ შესაბამისობის აუდიტი მოიცავს აუდიტის ობიექტის საქმიანობის კანონიერებისა და მიზნობრიობის შემოწმებას, შეფასებას და აუდიტის ანგარიშის გაცემას;

¹⁹¹ ეფექტიანობის აუდიტი მოიცავს აუდიტის ობიექტის საქმიანობის ან/და განხორციელებული პროგრამების/პროექტების ეკონომიურობის, პროდუქტიულობისა და ეფექტიანობის შემოწმებას, შეფასებას და აუდიტის ანგარიშის გაცემას.

განახორციელოს შიდა აუდიტი. კანონში განმარტებულია ფინანსური აუდიტის, შესაბამისობის აუდიტის, ეფექტიანობის აუდიტის, სისტემური აუდიტის, ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუდიტის სახეები.

„სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის თანახმად, არაგვემიური ფინანსური ან/და შესაბამისობის აუდიტი ტარდება საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის მიმართვის საფუძველზე.

აუდიტორული საქმიანობის წლიური გეგმის შედგენის სახელმძღვანელო დოკუმენტის მიხედვით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მხრიდან აუდიტის პოტენციური თემების შერჩევის დროს, რიგ საკითხებთან ერთად, ყურადღება უნდა გამახვილდეს სფეროსთან/უწყებასთან დაკავშირებულ ისეთ მნიშვნელოვან საკითხზე, როგორც არის მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესი სექტორის/უწყების მიმართ, რაც გამოიხატება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დაინტერესებული მხარეების (პარლამენტი, მთავრობა, სამოქალაქო საზოგადოება, საერთაშორისო და დონორი ორგანიზაციები, მედია და მოქალაქეები) მომართვიანობაში. კერძოდ, რომელიმე დაინტერესებული მხრიდან მიღებული მომართვა კონკრეტული სექტორის/უწყების აუდიტის ჩატარების შესახებ.

რეკომენდაციები:

- ▶ საქართველოს პარლამენტის გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედმა საპარლამენტო საბჭომ შეარჩიოს თემა, რომელზეც საინტერესოა აუდიტის ჩატარება გენდერული თანასწორობის საკითხებთან დაკავშირებით;
- ▶ საქართველოს პარლამენტის გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედმა საპარლამენტო საბჭომ აუდიტის ჩატარების თხოვნით მიმართოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს.