

შრომით ურთიერთობებში უზღუდული
უესაქლელოების გქონა კირებთან მიგარტიებით
გონივრული მისადაგება

შრომით ურთიერთობებში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებთან
მიმართებით გონივრული მისადაგება

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC)

2019



კვლევა მომზადებულია პროექტის – „თანასწორი გარემოს ხელშეწყობა, ანტიდისკრიმინაციული მექანიზმის გამოყენებით“ – ფარგლებში, რომელსაც ახორციელებენ ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC) და პარტნიორობა ადამიანის უფლებებისთვის (PHR). პროექტი ხორციელდება „ღია საზოგადოების ფონდის“ (OSGF) ფინანსური მხარდაჭერით. კვლევაში გამოთქმული მოსაზრებები გამოხატავს ავტორთა პოზიციას და არ შეიძლება განხილულ იქნეს „ღია საზოგადოების ფონდის“ (OSGF) შეხედულების ამსახველად.

ავტორი: ნინო ქაშაკაშვილი

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალის გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, „ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის (EMC)“ წერილობითი ნებართვის გარეშე.

მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ, თბილისი, საქართველო

ტელ.: +995 032 2 23 37 06

www.emc.org.ge

info@emc.org.ge

<https://www.facebook.com/EMCRIGHTS/>

შინაარსი

შესავალი	4
1. გონივრული მისადაგების ჩამოყალიბება	4
2. გონივრული მისადაგების შინაარსი საერთაშორისო დოკუმენტებში.....	5
2.1. გაეროს კონვენცია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ.....	6
2.2. გონივრული მისადაგება ევროკავშირის სამართალში	8
3. გონივრული მისადაგების დისკრიმინაციის სხვა ფორმებისგან გამიჯვნა.....	8
4. გონივრული მისადაგების რეგულაციები ეროვნულ კანონმდებლობებში	10
4.1. გონივრულ მისადაგებაზე უარი, როგორც დისკრიმინაციის ფორმა.....	10
4.2. შეზღუდული შესაძლებლობის ცნება.....	10
4.3. გონივრული მისადაგების ვალდებულების წარმოშობის პერიოდი.....	11
4.4. გონივრული მისადაგების ფორმა.....	14
4.5. გონივრული მისადაგების შესრულების ფარგლები	15
4.6. გონივრულ მისადაგებაზე უარი - სამართლებრივი შედეგები	18
5. საქართველოში არსებული გამოწვევების შესახებ	19
5.1. ეროვნული პოლიტიკის მიმოხილვა.....	19
5.2. გონივრული მისადაგების კანონმდებლობით რეგულირების აუცილებლობა	20
რეკომენდაციები.....	24

შესავალი

ქვეყანაში ანტიდისკრიმინაციული პოლიტიკის ქმედითობა უზრუნველყოფს ადამიანების თანაბარ მონაწილეობას სამოქალაქო, პოლიტიკურ, სოციალურ თუ ეკონომიკურ ცხოვრებაში. დისკრიმინაციის აღმოფხვრის სხვადასხვა მექანიზმს შორის აღსანიშნავია გონივრული მისადაგება. ეს კონცეფცია ითვალისწინებს კონკრეტული პირის ინდივიდუალურ საჭიროებებს და მისი ინტეგრაციისთვის ხელისშემშლელი ბარიერების გაქრობას ან მკვეთრად შემცირებას უზრუნველყოფს. ზოგადი თვალსაზრისით, გონივრული მისადაგება მოქმედებს სხვადასხვა ჯგუფთან მიმართებით.¹ თუმცა, საერთაშორისო და ეროვნული გამოცდილებების შესაბამისად, განსაკუთრებული აქცენტი კეთდება გონივრული მისადაგების პრინციპის რეალიზებაზე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთან მიმართებით; ასევე ამ ვალდებულების შესრულებაზე შრომით ურთიერთობებში (რამდენადაც შრომის უფლების განხორციელება ქმნის სოციალური ინკლუზიის საფუძველს და დაკავშირებულია სხვა ძირითადი უფლებებით სარგებლობასთან). წინამდებარე კვლევის ფოკუსიც სწორედ შრომით ურთიერთობებში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის გონივრული მისადაგების უზრუნველყოფაა.²

საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობა და პრაქტიკა, სამწუხაროდ, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების შრომის ბაზარზე სათანადოდ ჩართვის პრობლემას წლების განმავლობაში ვერ აგვარებს.³ ამ კუთხით არაერთ გამოწვევას შორის, აღსანიშნავია, მაგალითად, სამუშაო სივრცის მისაწვდომობა, სამუშაო რეჟიმის ადაპტირება. თუმცა დისკრიმინაციის საწინააღმდეგო კანონმდებლობის განვითარების მიუხედავად, გონივრული მისადაგებაზე უარი, როგორც დისკრიმინაციის ფორმა, მასში დღემდე არ არის გათვალისწინებული. თავის მხრივ, გონივრული მისადაგების პრინციპის საკანონმდებლო დონეზე არსებობას აქვს რესურსი, რომ ამ პირებისთვის შრომით ურთიერთობებში არსებული ბარიერები შეამციროს, ასევე მნიშვნელოვანი ეფექტი ჰქონდეს მათ მიმართ არსებული სტერეოტიპული ხედვების აღმოფხვრაზე.

წინამდებარე დოკუმენტის მიზანია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის შრომით ურთიერთობებში გონივრული მისადაგების არსის და მისი დანერგვისთვის მნიშვნელოვანი საკითხების ანალიზი. კვლევაში მიმოხილულია საქართველოს საერთაშორისო ვალდებულებების ფარგლები, ასევე შესწავლილია საერთაშორისო პრაქტიკა და სხვადასხვა ქვეყნის გამოცდილება.

1. გონივრული მისადაგების ჩამოყალიბება

გონივრული მისადაგების ვალდებულება მე-20 საუკუნის 70-იანი წლებიდან ჩნდება. იგი პირველად ამერიკის შეერთებულ შტატებში ჩამოყალიბდა და მისი მოქმედება ვრცელდებოდა

¹ მაგალითად, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის; პირებისთვის მათი რელიგიისა თუ რწმენის გამო; აივ ინფექციის/შიდსის მატარებელი პირებისთვის

² თუმცა არსებითია, რომ საქართველოს კანონმდებლობა გონივრული მისადაგების პრინციპს არამხოლოდ შრომით ურთიერთობებში ითვალისწინებდეს

³ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 268-269 (2018)

პირებზე, რომელთა რელიგია შრომით ურთიერთობებში მათ განსაკუთრებულ საჭიროებას აყალიბებდა;⁴ ამის შემდგომ ამ პრინციპით სარგებლობის შესაძლებლობა მიეცათ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს.⁵ საინტერესოა კანადის გამოცდილებაც, სადაც სპეციალიზებულმა სასამართლოებმა ადამიანის უფლებათა აქტის განმარტების შედეგად განავითარეს გონივრული მისადაგების კონცეფცია რელიგიურ ნიშანთან დაკავშირებით, ხოლო 1985 წელს კანადის უზენაესმა სასამართლომ საქმეში *Ontario Human Rights Commission (O'Malley) v. Simpson-Sears Limited* დაადასტურა ამ პრინციპის რელევანტურობა.⁶

გონივრული მისადაგების ვალდებულების ეროვნულ დონეზე აღიარების შემდგომ უკვე საერთაშორისო და რეგიონული ინსტრუმენტები საუბრობენ ამ სპეციფიკური ანტიდისკრიმინაციული კატეგორიის მნიშვნელობაზე, თუმცა ძირითადად შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებთან მიმართებით. მაგალითად, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ გაეროს კომიტეტის ხედვით, როდესაც გონივრულ მისადაგებაზე უარი შესაბამის პირს უფლებით სარგებლობის შესაძლებლობას არ აძლევს ან ხელს უშლის, სახეზეა დისკრიმინაცია.⁷ შემდგომში უკვე რეგიონულ სამართლებრივ აქტებში გაჩნდა ეს ვალდებულება, კერძოდ, ევროკავშირის დასაქმების თანასწორობის შესახებ 2000/78/EC დირექტივაში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებთან მიმართებით.⁸ 2006 წლიდან შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ გაეროს კონვენცია (შემდგომში „კონვენცია“) უთითებს გონივრული მისადაგების პრინციპზე.⁹ მიმდინარე პერიოდისთვის უდავოა, რომ გონივრული მისადაგების ვალდებულების შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებთან მიმართებით რეალიზება არის დე ფაქტო თანასწორობის მიღწევის ღონისძიება (თუმცა არსებობს გარკვეული ფარგლები) და, შესაბამისად, მის შესრულებაზე არათანაზომიერი უარი არის დისკრიმინაციის ფორმა.

2. გონივრული მისადაგების შინაარსი საერთაშორისო დოკუმენტებში

გონივრული მისადაგების შინაარსის გაგებისთვის არსებითია იმ საერთაშორისო ინსტრუმენტების მოხმობა, რომლებიც საქართველოსთვის შესასრულებლად სავალდებულო სტანდარტებს ადგენენ. მათ შორის ყოვლისმომცველია გაეროს კონვენცია. ამავე თვალსაზრისით ხაზი უნდა გაესვას დასაქმებისას თანასწორობის შესახებ 2000/78/EC ევროკავშირის დირექტივას.¹⁰ აღნიშნული დოკუმენტები ადგენენ გონივრული მისადაგების ზოგად ჩარჩოს,

⁴ გონივრული მისადაგების კონცეფციის აშშ-ში განვითარების შესახებ დეტალურად იხ. Reasonable Accommodation beyond Disability in Europe?, European Commission, 12-14 (2013) <http://www.philodroit.be/IMG/pdf/bribosia_rorive_reasonable_accommodation_en-2.pdf>

⁵ დეტალურად იხ. Reasonable accommodation for disabled people in employment contexts, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, European Commission, 48 (2016)

⁶ გონივრული მისადაგების კონცეფციის კანადის სასამართლო პრაქტიკის შესახებ დეტალურად იხ. Reasonable Accommodation beyond Disability in Europe?, European Commission, 14-19 (2013) <http://www.philodroit.be/IMG/pdf/bribosia_rorive_reasonable_accommodation_en-2.pdf>

⁷ CESCR General Comment No. 5: Persons with Disabilities, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 15 (9 December 1994)

⁸ Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, Art. 5 (Employment Equality Directive 2000/78/EC)

⁹ Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Art. 2

¹⁰ Employment Equality Directive 2000/78/EC

რომელსაც აშინაარსებს მათ დანერგვაზე პასუხისმგებელი ორგანოები. ხაზი უნდა გაესვას, რომ ეს ინსტრუმენტები გონივრული მისადაგების შესახებ სხვადასხვა დეტალის გათვალისწინების დისკრეციას სახელმწიფოებსაც უტოვებენ.

დამატებით მნიშვნელოვანია ხაზი გაესვას შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 159-ე კონვენციას შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების პროფესიული რეაბილიტაციისა და დასაქმების შესახებ.¹¹ იგი პირდაპირ არ მიუთითებს გონივრული მისადაგების ვალდებულების შესრულებაზე, თუმცა ამ პირების სამუშაო ადგილზე ინტეგრაციისთვის ზოგად პრინციპებს ადგენს.¹²

2.1. გაეროს კონვენცია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ

გაეროს კონვენცია არის ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული შეზღუდული შესაძლებლობის მოდელის ასახვა, ასევე მოიცავს სოციალური მოდელის ნაწილს (შეზღუდული შესაძლებლობის კონცეფცია სრულად საზოგადოებრივი კონსტრუქციაა და არის სოციუმის მიერ დაწესებული ბარიერებისა და დისკრიმინაციის შედეგი).¹³ ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული შეზღუდული შესაძლებლობის მოდელის შესაბამისად, წამყვანია შესაბამისი პირის ღირსება.¹⁴ ეს მოდელი კრძალავს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების გარიყვას, მათი უფლებების უგულებელყოფას.¹⁵

გონივრული მისადაგება შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების რეალიზებისთვის სოციალური ბარიერების გაქრობას ან მინიმუმ მკვეთრად შემცირებას უზრუნველყოფს. კონვენციის მიხედვით, გონივრული მისადაგება გულისხმობს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში იმ აუცილებელი და შესაბამისი მოდიფიკაციებისა და კორექტივების განხორციელებას, რაც არ იწვევს დაუძლეველ ან გაუმართლებელ სირთულეებს¹⁶ და სხვა პირებისგან თანაბრად უზრუნველყოფს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებებისა და ფუნდამენტურ თავისუფლებათა რეალიზებას.¹⁷ ამგვარად, გონივრული მისადაგება არ არის ზოგადი ანტიდისკრიმინაციული მექანიზმი (რამდენადაც მიემართება კონკრეტულ შემთხვევას). მასთან დაკავშირებით არ მოქმედებს პროგრესული რეალიზების ვალდებულება (აქვს მყისიერი ხასიათი), თუმცა არსებობს ფარგლები - ვალდებულების

¹¹ აღნიშნული კონვენცია არ არის რატიფიცირებული საქართველოს მიერ

¹² C159 - Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention, Art. 2-5 (1983)

¹³ The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary, Valentina Della Fina, Rachele Cera, Giuseppe Palmisano (Eds), 42 (2017)

¹⁴ იქვე, 43-44

¹⁵ General comment No. 5 on living independently and being included in the community, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 60 (2017)

¹⁶ თავის მხრივ, კონვენციის მიღებაში ჩართული პირების ნაწილი პრობლემურად მიიჩნედა პროპორციულობის ტესტთან „ტვირთის“ ცნების შემოტანას, ნაწილისთვის დაბალ სტანდარტს წარმოადგენდა „არაპროპორციული ტვირთის“ კონცეფცია, ხოლო „მძიმე ტვირთის“ კრიტერიუმი უფლებების გარანტირების უფრო მაღალ სტანდარტად იყო დანახული. მკვლევართა მოსაზრებით, ეს კონცეფცია ასევე გულისხმობს, რომ სხვადასხვა ალტერნატივას შორის ვალდებულების შემსრულებელს შეუძლია შეარჩიოს მისთვის ნაკლები სირთულის მქონე ღონისძიება. იხ. The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary, Valentina Della Fina, Rachele Cera, Giuseppe Palmisano (Eds), 114-116 (2017); ანდრეა ბროდერიკი, გონივრული მისადაგება „შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებების შესახებ გაეროს კონვენციის“ მიხედვით: საქართველოს რეალობა, 35-37 (2017)

¹⁷ Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Art. 2

რეალიზებამ შემსრულებლისთვის არ უნდა გამოიწვიოს დაუძლეველი და გაუმართლებელი სირთულეები. გონივრული მისადაგების ფარგლებში მიღებული ღონისძიება, ზოგადი თვალსაზრისით, უნდა აკმაყოფილებდეს აუცილებლობისა და შესაბამისობის კრიტერიუმს.

გონივრული მისადაგების დეტალური განმარტებისთვის მნიშვნელოვანია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ გაეროს კომიტეტის (შემდგომში „კომიტეტი“) მოსაზრებები. კომიტეტი ხაზს უსვამს, რომ გონივრული მისადაგება ერთიანი ტერმინია და გონივრულობა არ უნდა იყო გაგებული, როგორც მისადაგების შეფასების ტესტი, კრიტერიუმი.¹⁸ გონივრულობა მისადაგება მოიცავს შესაბამისი ღონისძიების „რელევანტურობას, შესაბამისობას და ეფექტიანობას კონკრეტული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირისთვის“.¹⁹ კომიტეტის პერსპექტივით, გონივრული მისადაგების ვალდებულების პროპორციულობის შეფასებისას მხედველობაში უნდა იყოს მიღებული მისადაგების ღირებულება, რესურსების ხელმისაწვდომობა (მათ შორის საჯარო სუბსიდიები), დამსაქმებლის საქმიანობის მასშტაბი (ზომა), ამ კომპანიაზე მისადაგების ეფექტი, მესამე მხარის სარგებელი, სხვა პირებზე ნეგატიური ეფექტი, ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების მოთხოვნები. ასევე დამსაქმებელზე საუბრისას გასათვალისწინებელია მთლიანი ორგანიზაციის რესურსები და შესაძლებლობები და არა მხოლოდ კონკრეტული დეპარტამენტისა თუ დანაყოფის როლი.²⁰

კომიტეტის ხედვით, გონივრული მისადაგების რეალიზება შემდეგ ძირითად პრინციპებს უნდა ეყრდნობოდეს²¹:

1. იმ ბარიერების გამოკვეთა (შემდგომში მათი დაძლევის მიზნით), რომელიც შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირს ხელს უშლის შრომის უფლების განხორციელებაში.
2. იმის შეფასება, თუ რამდენადაა შესაძლებელია ამ მისადაგების განხორციელება (სამართლებრივად/პრაქტიკულად).
3. რამდენად სათანადოა (შესაბამისობა და აუცილებლობა) და ეფექტიანია ეს მისადაგება შრომის უფლების რეალიზებისთვის.
4. გონივრული მისადაგების ვალდებულების შემსრულებლისთვის ხომ არ ადგენს მისადაგების ეს ფორმა არაპროპორციულ სირთულეს. საკითხი ფასდება თანაზომიერების პრინციპის ფარგლებში.
5. იმის უზრუნველყოფა, რომ გონივრული მისადაგება ზოგადი თვალსაზრისით მიემართებოდეს შრომით ურთიერთობებში თანასწორობასა და დისკრიმინაციის აღმოფხვრას.
6. უზრუნველყოფა იმის, რომ გონივრული მისადაგების რეალიზებას არ მოჰყვება შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის რაიმე დანახარჯი.

¹⁸ აღნიშნული საკითხის შესახებ დეტალურად იხ. ანდრეა ბროდერიკი, გონივრული მისადაგება „შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებების შესახებ გაეროს კონვენციის“ მიხედვით: საქართველოს რეალობა, 36-37 (2017)

¹⁹ General comment No. 6 on equality and nondiscrimination, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 25 (2018)

²⁰ იქვე

²¹ იქვე, para. 26

7. უზრუნველყოფა იმის, რომ გონივრული მისადაგებაზე უარის შემთხვევაში მტკიცების ტვირთი არის დამსაქმებელზე.²²

კომიტეტის პერსპექტივით, გონივრული მისადაგების ვალდებულების დარღვევისა და შესაბამისი სამართლებრივი შედეგის განსაზღვრისას არსებითია, რომ შესაბამისი ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება იყოს „ზედმიწევნითი და ობიექტური შეფასების“ შედეგი.²³

2.2. გონივრული მისადაგება ევროკავშირის სამართალში

საერთაშორისო დონეზე აღიარებულ ინსტრუმენტებს შორის, რამაც ეროვნულ სამართალში გონივრული მისადაგების პრინციპის დამკვიდრებაზე მნიშვნელოვანი გავლენა იქონია, აღსანიშნავია დასაქმებისას თანასწორობის შესახებ 2000/78/EC ევროკავშირის დირექტივა. მისი მიხედვით, შრომით ურთიერთობებში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის უზრუნველყოფილი უნდა იყოს გონივრული მისადაგების პრინციპი.²⁴ დირექტივის მიხედვით, დამსაქმებლებმა ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა მიიღონ სათანადო ზომები, რათა უზრუნველყონ რომ ამ პირს ჰქონდეს შესაბამისი წვდომა დასაქმებაზე, ასევე მონაწილეობისა და წინსვლის ან სწავლების შესაძლებლობა. ამასთან გონივრული მისადაგების განხორციელება დამსაქმებლისათვის არ უნდა წარმოადგენდეს „არაპროპორციულ სირთულეს“.²⁵ დირექტივის მიხედვით, დამსაქმებლის არაპროპორციული სირთულე გამოირიცხება, თუ სახელმწიფო პოლიტიკის ფარგლებში დამსაქმებლისათვის შესაძლებელია საკმარისი მხარდაჭერის მიღება.²⁶

დირექტივის პრეამბულა ადგენს, რომ დამსაქმებლის მიერ მიღებული ღონისძიების სათანადოობის შეფასება ემყარება ეფექტიანობისა და პრაქტიკულობის კრიტერიუმს.²⁷ შესაბამისი ღონისძიება შეიძლება იყოს შენობა-ნაგებობებისა და აღჭურვილობის, სამუშაო დროისა თუ ფუნქციების ადაპტირება ან ტრენინგებისა და ინტეგრაციული რესურსების უზრუნველყოფა.²⁸

3. გონივრული მისადაგების დისკრიმინაციის სხვა ფორმებისგან გამიჯვნა

გონივრული მისადაგების კონცეფციის ანალიზისთვის იგი უნდა გაიმიჯნოს თანასწორობის უზრუნველყოფის სხვა ღონისძიებებისგან. ანტიდისკრიმინაციული მექანიზმები შესაძლებელია მიემართებოდეს თანასწორობის ფორმალურ ან მატერიალურ მოდელს. გონივრული მისადაგების ვალდებულების უზრუნველყოფა არის არსებითი თანასწორობის მიღწევის ერთ-ერთი გზა.²⁹

გონივრული მისადაგების ვალდებულება მნიშვნელოვანწილადაა დაკავშირებული მისაწვდომობასთან. განსაკუთრებული საჭიროების მქონე პირის დამოუკიდებლად ცხოვრება და

²² იქვე

²³ *Marie-Louise Jungelin v Sweden*, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 10.6 (2 October 2014)

²⁴ Employment Equality Directive 2000/78/EC, Art. 5

²⁵ იქვე

²⁶ იქვე

²⁷ იქვე, Rec. 20

²⁸ იქვე

²⁹ ანდრეა ბროდერიკი, გონივრული მისადაგება „შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებების შესახებ გაეროს კონვენციის“ მიხედვით: საქართველოს რეალობა, 16-17 (2017)

საზოგადოებაში თანასწორი და სრული მონაწილეობა წარმოუდგენელია მისაწვდომობის გარეშე.³⁰ ზოგადი თვალსაზრისით, მისაწვდომობა გულისხმობს ფიზიკური გარემოს, ტრანსპორტის, ინფორმაციისა და კომუნიკაციის, მათ შორის, ინფორმაციისა და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიებისა და სისტემების, ასევე სხვა, საზოგადოებისათვის ღია ობიექტებისა და მომსახურების თანაბარ მისაწვდომობას როგორც ქალაქის, ასევე სოფლის პირობებში.³¹

კომიტეტის განმარტებით, ორივე მექანიზმი სხვადასხვა ფორმით უზრუნველყოფს მისაწვდომობას.³² მისაწვდომობა გულისხმობს, რომ ქმედებები უნდა იყოს მასშტაბური და სტანდარტიზებული. თუკი მისაწვდომობის ფარგლებში განხორციელებული ღონისძიებები არასათანადოა იმ თვალსაზრისით, რომ კონკრეტული შშმ პირისთვის მაინც ვერ უზრუნველყოფს თანაბარ შესაძლებლობებს, მაშინ დღის წესრიგში დგება გონივრული მისადაგების ვალდებულების განხორციელება. ამგვარად, გონივრული მისადაგება მიემართება კონკრეტულ ადამიანს³³, ხოლო მისაწვდომობა - პირთა ჯგუფს.³⁴ „გონივრული მისადაგება არის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ინდივიდისთვის კონკრეტულ ვითარებაში მისაწვდომობის უზრუნველყოფა“.³⁵ გონივრული მისადაგების შემთხვევაში მიიღწევა „ინდივიდუალური სამართლიანობა“, რისი საფუძველიცაა კონკრეტული ადამიანის ღირსება, ავტონომია და არჩევანი.³⁶

განსხვავებულია ერთი მხრივ, მისაწვდომობისა და მეორე მხრივ, გონივრული მისადაგების შესრულების ფარგლები. გონივრულ მისადაგება არის მყისიერი ვალდებულება და მასზე უარი შესაძლებელია გამართლდეს, თუკი ინდივიდუალური ღონისძიების განხორციელება არაპროპორციული ან გაუმართლებელი სირთულეა შემსრულებლისთვის.³⁷ რაც შეეხება მისაწვდომობას, იგი არის პროგრესული რეალიზების საგანი.³⁸

გონივრული მისადაგების ვალდებულება განსხვავდება კონკრეტული ღონისძიებებისგან.³⁹ ეს ღონისძიებები საჭიროა რათა მიღწეული იყოს ან დაჩქარდეს დე ფაქტო თანასწორობა.⁴⁰ კონკრეტული ღონისძიებების შედეგად მიიღება დროებითი და ზოგადი ხასიათის

³⁰ General comment No. 2 Article 9: Accessibility, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 1 (2014)

³¹ Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Art. 9(1)

³² General comment No. 6 on equality and nondiscrimination, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 24 (2018)

³³ ზოგიერთ შემთხვევაში გონივრული მისადაგების ვალდებულების შესრულების შედეგები კოლექტიური ეფექტისაა. General comment No. 6 on equality and nondiscrimination, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 24 (2018)

³⁴ General comment No. 2 Article 9: Accessibility, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 25 (2014)

³⁵ იქვე, para. 26

³⁶ იქვე

³⁷ იქვე, para. 25

³⁸ General comment No. 6 on equality and nondiscrimination, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 24 (2018); General comment No. 2 Article 9: Accessibility, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 25 (2014); ანდრეა ბროდერიკი, გონივრული მისადაგება „შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებების შესახებ გაეროს კონვენციის“ მიხედვით: საქართველოს რეალობა, 25-30 (2017)

³⁹ კონკრეტული ღონისძიების შინაარსის შესახებ დეტალურად იხ. ანდრეა ბროდერიკი, გონივრული მისადაგება „შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებების შესახებ გაეროს კონვენციის“ მიხედვით: საქართველოს რეალობა, 31-35 (2017)

⁴⁰ Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Art. 5(4)

გადაწყვეტილებები, რომლებიც არის პასუხი განსაკუთრებული საჭიროების მქონე პირების მიმართ ისტორიული და სისტემური გარიყულობის წინააღმდეგ. გონივრული მისადაგების კონცეფცია კი არის კონკრეტულ ვითარებაში გამოსაყენებელი ინდივიდუალური ანტი-დისკრიმინაციული მექანიზმი.

4. გონივრული მისადაგების რეგულაციები ეროვნულ კანონმდებლობებში

4.1. გონივრულ მისადაგებაზე უარი, როგორც დისკრიმინაციის ფორმა

გაეროს ხედვით, გონივრული მისადაგებაზე უარი არის დისკრიმინაციის ფორმა.⁴¹ მკვლევართა ნაწილის მოსაზრებით, გონივრული მისადაგების დისკრიმინაციის კატეგორიად გაწერის შემთხვევაში იგი სამოქალაქო, პოლიტიკურ უფლებად წარმოჩინდება.⁴² აღსანიშნავია გაეროს სპეციალური მომხსენებლის ანგარიში, რომელშიც იგი განსაზღვრავს განსაკუთრებული საჭიროების მქონე პირების ინკლუზიზაციაზე ორიენტირებული სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითად მახასიათებლებს. მათ შორის პირველია ანტიდისკრიმინაციული საკანონმდებლო ჩარჩოს უზრუნველყოფა, რომელშიც გონივრულ მისადაგებაზე უარი დისკრიმინაციის კატეგორიაა.⁴³

ქვეყნების გამოცდილება ამ კუთხით არაერთგვაროვანია. ევროკავშირის ქვეყნების⁴⁴ უმრავლესობაში გონივრულ მისადაგებაზე უარი დისკრიმინაციის კონკრეტული ფორმა (მაგალითად, ხორვატია, ფინეთი, საფრანგეთი, გერმანია, ირლანდია, ლიხტენშტეინი, ნიდერლანდები, ნორვეგია, სლოვაკეთი, ესპანეთი, შვედეთი). ქვეყნების ნაწილში, როგორცაა მალტა და საბერძნეთი, გონივრული მისადაგება არის პირდაპირი დისკრიმინაციის, ხოლო ავსტრიაში, ჩეხეთში, დანიაში - არაპირდაპირი დისკრიმინაციის გამოხატულება. გონივრული მისადაგების ვალდებულება არ არის დისკრიმინაციის ფორმა კვიპროსში, უნგრეთში, სლოვენიაში, თუმცა გამოცდილებები ამ ხარვეზს აზღვევს. ესტონეთსა და ლატვიაში გონივრულ მისადაგებაზე უარი არ არის დისკრიმინაციის ფორმა.⁴⁵

4.2. შეზღუდული შესაძლებლობის ცნება

შეზღუდული შესაძლებლობის ცნებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება, რამდენადაც გონივრული მისადაგებით სარგებლობის შესაძლებლობა არსებობს იმ შემთხვევაში, თუკი ეროვნულ დონეზე განსაზღვრული კონცეფცია მას შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ჯგუფში ხედავს. გაეროს კონვენცია ადგენს შეზღუდული შესაძლებლობის ცნებას. როგორც აღინიშნა, ევროკავშირის *acquis* მოიცავს გონივრული მისადაგების პრინციპის შინაარსს, თუმცა იმავდროულად წევრი ქვეყნის დისკრეციად ხედავს ამ ვალდებულების სხვადასხვა ელემენტის

⁴¹ ევროკავშირის კანონმდებლობა გონივრულ მისადაგებას დისკრიმინაციის ფორმად ცხადად არ ასახელებს. თუმცა აღსანიშნავია, რომ თავად კონვენცია ევროკავშირის აქვს რატიფიცირებული

⁴² ანდრეა ბროდერიკი, გონივრული მისადაგება „შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებების შესახებ გაეროს კონვენციის“ მიხედვით: საქართველოს რეალობა, 19 (2017)

⁴³ Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities (theme: disability-inclusive policies), A/71/314, para. 18 (2016)

⁴⁴ ლიხტენშტეინი და ისლანდია, სადაც ცხადად არ იკითხება ეს ვალდებულება. Reasonable accommodation for disabled people in employment contexts, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, European Commission, 56 (2016)

⁴⁵ Reasonable accommodation for disabled people in employment contexts, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, European Commission, 84-85 (2016)

განსაზღვრას. მათ შორის აღსანიშნავია შეზღუდული შესაძლებლობის განმარტება. ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ინტერპრეტაციით, შეზღუდული შესაძლებლობის დეფინიციად კონვენციის პირველი მუხლი უნდა იყოს გამოყენებული.⁴⁶ კერძოდ, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი არის „რომელსაც აქვს ხანგრძლივი ფიზიკური, ფსიქიკური, ინტელექტუალური და სენსორული შეზღუდვა, რაც სხვა ბარიერებთან კავშირში შესაძლებელია ხელს უშლიდეს თანაბარ საწყისებზე საზოგადოებაში მის სრულ და ეფექტურ მონაწილეობას“.

რაც შეეხება ქვეყნების გამოცდილებებს, ამ მხრივ შესაძლებელია სამი მიდგომის გამოყოფა: ერთ შემთხვევაში, საკანონმდებლო ჩანაწერის არარსებობის პირობებში შეზღუდულ შესაძლებლობას სასამართლო განმარტავს, მეორეში - ზოგადად ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობისთვის ერთიანი დეფინიცია მოქმედებს⁴⁷, მესამე ვითარებაში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის განმარტება გონივრული მისადაგების ვალდებულებისთვის ქვეყანაში არსებული ზოგადი ცნებისგან განსხვავებულია და სხვა მიდგომებთან შედარებით უფრო ვიწროა.⁴⁸ ასევე აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრაქტიკასა და კონვენციასთან შეუსაბამოა, როდესაც გონივრული მისადაგების ვალდებულება შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის ოფიციალურ სტატუსთან არის დაკავშირებული, რასაც, როგორც წესი, სამედიცინო ან საჯარო დაწესებულება ადგენს.⁴⁹

შეზღუდული შესაძლებლობის ცნებასთან დაკავშირებით აღსანიშნავია ფსიქო-სოციალური საჭიროებების მქონე პირებთან დაკავშირებული გამოწვევა. კერძოდ, ეროვნული საკანონმდებლო მიდგომები განსხვავებულია იმის მიხედვით, თუ რა მიიჩნევა ფსიქო-სოციალურ საჭიროებად, რაც სხვა ბარიერებთან კომბინაციაში, შეზღუდულ შესაძლებლობას წარმოადგენს.⁵⁰

დამატებით, აღსანიშნავია, ზოგიერთი კონკრეტული შემთხვევა, რამაც შეზღუდული შესაძლებლობის განმარტების განსაკუთრებული მაგალითების შექმნა. მაგალითად, ბელგიის სასამართლომ სიმსივნის შედეგები კონკრეტულ ვითარებაში შეზღუდულ შესაძლებლობად ჩათვალა და დააგინა, რომ დამსაქმებელს ჰქონდა გონივრული მისადაგების ვალდებულება (სამუშაო რეჟიმის ადაპტირება).⁵¹

4.3. გონივრული მისადაგების ვალდებულების წარმოშობის პერიოდი

შესაბამისი პირისათვის სამუშაო გარემოს გონივრული მისადაგება დამსაქმებლის ვალდებულებაა, თუმცა პრაქტიკული მნიშვნელობისაა მისი წარმოშობის დრო. კომიტეტის

⁴⁶ 2013 წელს სასამართლომ შეცვალა ვიწროდ განმარტების მანამდე არსებული მიდგომა (*Sonia Chacón Navas v Eurest Colectividades SA.*, C-13/05, 11 July 2006; *Ring & Skouboe Werge*, C-335/11, C-337/11, 11 April 2013)

⁴⁷ მაგალითად, ავსტრია, ბელგია, ჩეხეთი, ესტონეთი, საბერძნეთი, ირლანდია, იტალია, ლიხტენშტეინი, ლუქსემბურგი, პოლონეთი, პორტუგალია, რუმინეთი, ესპანეთი, შვედეთი

⁴⁸ მაგალითად, ხორვატია, საფრანგეთი, გერმანია. Reasonable accommodation for disabled people in employment contexts, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, European Commission, 65 (2016)

⁴⁹ იქვე, 64

⁵⁰ Mark Bell and Lisa Waddington, The Employment Equality Directive and supporting people with psychosocial disabilities in the workplace: A legal analysis of the situation in the EU Member States, European Union, 51-71 (2016)

⁵¹ European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, European equality law review (2/2018), European Commission, 106-107 (2018)

განმარტებით, გონივრული მისადაგების ვალდებულება მოქმედებას იწყებს მას შემდეგ რაც შესაბამისი შშმ პირი ვალდებულების ადრესატს მისადაგების უზრუნველყოფის მიზნით მიმართავს, და მეორე მხრივ, როდესაც დამსაქმებელს უნდა გაეაზრებინა ამგვარი საჭიროების თაობაზე.⁵² რაც შეეხება ამ საკითხზე ევროკავშირის დირექტივის მიდგომას, მკვლევართა ნაწილისთვის ეს ინსტრუმენტი ადგენს სტანდარტს, რომ თავად დასაქმებულმა უნდა შეატყობინოს დამსაქმებელს სამუშაო სივრცეში ბარიერების განეიტრალების საჭიროების თაობაზე, თუმცა მკვლევართა მეორე ნაწილის შეფასებით, დირექტივაში არაპირდაპირი დისკრიმინაციის კონცეფციის არსებობა დამსაქმებლისთვის აწესებს მოთხოვნას, რომ თავად იმოქმედოს⁵³ გონივრული მისადაგების უზრუნველყოფის მიზნით⁵⁴.

თეორიაში ერთმანეთისგან იმიჯნება დამსაქმებლის ფაქტობრივი ცოდნისა და კონსტრუქციული ცოდნის დოქტრინა. ფაქტობრივი ცოდნის ცნება გულისხმობს შემთხვევას, როდესაც დამსაქმებელს აქვს ინფორმაცია, რომ მის დასაქმებულს აქვს შეზღუდული შესაძლებლობა ან/და მას სჭირდება გონივრული მისადაგება. ხოლო კონსტრუქციული ცოდნის კონცეფცია მიუთითებს, რომ დამსაქმებელს აქვს „საკმარისი ინფორმაცია“ პირის შეზღუდული შესაძლებლობის შესახებ.⁵⁵ განსაკუთრებით საყურადღებოა პირის საჭიროების შესახებ დამსაქმებლის კონსტრუქციული ცოდნის შეფასება.⁵⁶

ვალდებულების წარმოშობის დროსთან დაკავშირებით განსხვავებულია ეროვნული გამოცდილებები.⁵⁷ მაგალითად, ნიდერლანდების გამოცდილების მიხედვით, გონივრული მისადაგების ვალდებულება დამსაქმებელს წარმოიშობა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ამის შესახებ შეატყობინებს დასაქმებული. ამ მიდგომის მოტივაცია მდგომარეობს შემდეგში: დამსაქმებელს ეკრძალება იმგვარი ინფორმაციის მოთხოვნა, რომელიც შეეხება დასაქმებულის ჯანმრთელობის მდგომარეობას.⁵⁸ ამ მიდგომას იზიარებენ, მაგალითად, კვიპროსი, პოლონეთი და ესპანეთი.⁵⁹ შესაბამისი კვლევების მიხედვით, ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს შორის გამოიყოფა სამი ქვეყანა (დანია, ირლანდია, ფინეთი (განსაზღვრული წინაპირობების არსებობისას)), სადაც

⁵² General comment No. 6 on equality and nondiscrimination, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 24 (2018); General comment No. 5 on living independently and being included in the community, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 46 (2017)

⁵³ Mark Bell and Lisa Waddington, *The Employment Equality Directive and supporting people with psychosocial disabilities in the workplace: A legal analysis of the situation in the EU Member States*, European Union, 82 (2016)

⁵⁴ მკვლევართა ნაწილის მოსაზრებით, მნიშვნელოვანია მკვეთრი ზღვარი გაივლოს გონივრულ მისადაგებასა და არაპირდაპირ დისკრიმინაციას შორის, კერძოდ, ისინი სინონიმურ ცნებებად არ უნდა იყოს გამოყენებული. ანდრეა ბროდერიკი, გონივრული მისადაგება „შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებების შესახებ გაეროს კონვენციის“ მიხედვით: საქართველოს რეალობა, 4, 24-25 (2017)

⁵⁵ Mark Bell and Lisa Waddington, *The Employment Equality Directive and supporting people with psychosocial disabilities in the workplace: A legal analysis of the situation in the EU Member States*, European Union, 81 (2016)

⁵⁶ იქვე

⁵⁷ European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, *Reasonable accommodation for disabled people in employment contexts*, European Commission, 67 (2016)

⁵⁸ იქვე, 68-69

⁵⁹ იქვე, 83

სამოსამართლო სამართლის ფარგლებში განიმარტა, რომ დამსაქმებელს დასაქმებულმა უნდა შეატყობინოს თავისი მდგომარეობის შესახებ.⁶⁰

ზოგიერთ ქვეყანაში კანონმდებლობა არ საუბრობს დასაქმებულის მიერ შეტყობინების ვალდებულებაზე, ასევე პრაქტიკითაც არ არის დადგენილი ეს საკითხი. მაგალითად, ბელგიაში, ჩეხეთში, საბერძნეთში, ლატვიაში, ლუქსემბურგში, ლიეტუვაში, რუმინეთში, სლოვაკეთში.⁶¹ თუმცა მაგალითად, ბელგიაში, ხორვატიაში⁶², იტალიაში არსებობს დასაქმების ადგილზე კვოტირების სისტემები, შესაბამისად, ამ მექანიზმის არსებობის პირობებში უმეტეს შემთხვევაში დამსაქმებლებს აქვთ შესაბამისი ინფორმაცია.⁶³

ევროპული კომისიის შეფასებით, ხარვეზიანია იმგვარი პრაქტიკა, როდესაც დამსაქმებელს გონივრული მისადაგების ვალდებულება წარმოეშობა საჯარო დაწესებულების შეტყობინების შემდგომ. ამ შემთხვევაში შესაბამისი ანტიდისკრიმინაციული მექანიზმით სარგებლობის შესაძლებლობა აქვს მხოლოდ ოფიციალური სტატუსის მქონე პირებს. მაგალითად, ეს მოდელი მოქმედებს ბულგარეთში. შრომის კოდექსის შესაბამისად, სამედიცინო დაწესებულებების მიერ შეტყობინებიდან მაქსიმუმ 10 დღის განმავლობაში დამსაქმებელმა უნდა შეასრულოს გონივრული მისადაგების ვალდებულება.⁶⁴ ამგვარი პრაქტიკა არსებობს ქვეყნებში, რომლებიც გონივრული მისადაგების პრინციპის მოქმედების წინაპირობად შეზღუდული შესაძლებლობის განსაზღვრულ დონეზე (მაგალითად, პროცენტულად) არსებობას ითვალისწინებენ.⁶⁵ ასევე ესტონეთის კანონმდებლობის მიხედვით, იმ შემთხვევაში თუ შეზღუდული შესაძლებლობა არ არის ცხადი, მაშინ დამსაქმებელს გონივრული მისადაგების ვალდებულება წარმოეშობა მაშინ, როდესაც ის შეზღუდული შესაძლებლობის დამადასტურებელი სამედიცინო დოკუმენტს გაეცნობა.⁶⁶

შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ ეროვნული კანონმდებლობები ამ საკითხთან დაკავშირებით, როგორც წესი, ბუნდოვანია, ასევე მცირეა შესაბამისი საქმეები. ამ მიმართულებით კარგი პრაქტიკის მაგალითად მიიჩნევა, შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოს მიერ სახელმძღვანელო დოკუმენტის მიღება, რომელიც დამსაქმებლებისთვის გახდის უფრო ნათელს, თუ როგორ უნდა დაიცვას ბალანსი, ერთი მხრივ, მისი ვალდებულების შესრულებასა და მეორე მხრივ, სხვისი პირადი ცხოვრების უფლების პატივისცემასთან დაკავშირებით. ასევე ფსიქო-სოციალური საჭიროების მქონე პირებთან მიმართებით კარგი პრაქტიკაა სამედიცინო ცნობის

⁶⁰ იქვე, 85

⁶¹ იქვე, 85-86

⁶² Ines Bojić, Non-discrimination: Croatia, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, 62-63 (2018)

⁶³ Mark Bell and Lisa Waddington, The Employment Equality Directive and supporting people with psychosocial disabilities in the workplace: A legal analysis of the situation in the EU Member States, European Union, 86 (2016)

⁶⁴ Reasonable accommodation for disabled people in employment contexts, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, European Commission, 69 (2016)

⁶⁵ იქვე

⁶⁶ იქვე

წარდგენა, რომელიც მიუთითებს კონკრეტული პერიოდისთვის შესაბამისი პირის საჭიროებების შესახებ და არა მის დიაგნოზზე.⁶⁷

4.4. გონივრული მისადაგების ფორმა

მნიშვნელოვანია იმის დადგენა, თუ დამსაქმებლის რა მოქმედებები მიიჩნევა გონივრული მისადაგების ვალდებულების შესრულებად. როგორც ზევით აღინიშნა, გონივრული მისადაგების ფორმას ზოგადი კრიტერიუმების სახით განსაზღვრავს კონვენცია, ასევე ევროკავშირის დასაქმებისას თანასწორობის შესახებ 2000/78/EC დირექტივა (რომელიც იმავდროულად პრეამბულაში ჩამოთვლის შესაბამისი ღონისძიებების მაგალითებს). გარდა ამისა, არსებობს ზოგადი პრინციპი, რომ გონივრულ მისადაგების კონკრეტული ღონისძიება უნდა იყოს მხარეებს შორის კომუნიკაციის შედეგი. ამ სტანდარტების მიღმა, საყურადღებოა თუ რა გამოცდილებები აქვთ ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს.

ეროვნული კანონმდებლობისა თუ პრაქტიკის ანალიზიდან გამომდინარეობს გონივრული მისადაგების ორი ძირითადი ჯგუფი: ტექნიკური და ორგანიზაციული. ტექნიკური მისადაგების ნაწილში აღსანიშნავია საფრანგეთის ერთ-ერთი ადმინისტრაციული ტრიბუნალის გადაწყვეტილება, რომელმაც კონკრეტული საქმის გარემოებებიდან გამომდინარე ტექნიკურ მისადაგებად მოიაზრა დასაქმების ადგილამდე ტრანსპორტირების ვალდებულება.⁶⁸ რიგ შემთხვევებში გონივრული მისადაგების ვალდებულება დარღვევულად ჩათვალია ეროვნულმა თანასწორობის დაწესებულებებმა, როდესაც დამსაქმებელმა არ უზრუნველყო შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის სხვა დეპარტამენტში ან ფილიალში გადაყვანა.⁶⁹

ორგანიზაციული მისადაგების მაგალითები მრავალფეროვანია. სამუშაო საათების შემცირება ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებული მოდელია. ორგანიზაციული მისადაგების მაგალითებია ვალდებულებების სხვაგვარი განაწილება დამსაქმებლის მხრიდან, გახანგრძლივებული ან დამატებითი შვებულებები, ასისტენტების გამოყოფა.⁷⁰

განსხვავებულია გამოცდილებები, თუ რამდენად ითვალისწინებენ ეროვნული კანონმდებლობები გონივრული მისადაგების შესაძლო ფორმების შესახებ მითითებას. ქვეყნების ნაწილი შეფასების ზოგად ჩარჩოს ადგენს, ხოლო ნაწილი დამატებით ითვალისწინებს გონივრული მისადაგების შემთხვევებს. მაგალითად, ბელგიაში გონივრული მისადაგება ფასდება, როგორც „კონკრეტული ღონისძიება, რომლის მიზანია გაანეიტრალოს არასათანადო გარემო, რომელსაც შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის მონაწილეობაზე აქვს შემზღუდველი გავლენა“.⁷¹ უნგრეთი, ირლანდია, მალტა, რუმინეთი, შვედეთი ადგენს გონივრული მისადაგების შემთხვევების არაამომწურავ ჩამონათვალს.

⁶⁷ Mark Bell and Lisa Waddington, *The Employment Equality Directive and supporting people with psychosocial disabilities in the workplace: A legal analysis of the situation in the EU Member States*, European Union, 86-87 (2016)

⁶⁸ Reasonable accommodation for disabled people in employment contexts, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, European Commission, 71 (2016)

⁶⁹ იქვე, 72-73

⁷⁰ იქვე, 72

⁷¹ იქვე, 70

როგორი მიდგომაც არ უნდა იყოს არჩეული, შესაბამისი ღონისძიებების შერჩევის მთავრი კრიტერიუმი არის მისი ინდივიდუალობა. კერძოდ, მიღებული ღონისძიება უნდა წარმოადგენდეს არა ობიექტური პირის მიერ შეფასებულ „საუკეთესო“ გამოსავალს, არამედ ერთი მხრივ, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის ინტერესებისა და მეორე მხრივ, დამსაქმებლის შესაძლებლობებს შორის ბალანსს.⁷² თუმცა ევროკავშირის წევრი ქვეყნების უმრავლესობაში, საერთაშორისო სტანდარტისგან საპირისპიროდ, საკანონმდებლო დონეზე არ არსებობს დამსაქმებლის ვალდებულება, რომ ღონისძიებები შესაბამის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა კონსულტაციის გზით შემუშავდეს.⁷³

პრაქტიკის ანალიზიდან გამომდინარე, რიგ გამოწვევებთან და განსხვავებულ ხედვებთანაა დაკავშირებული თუ რა შეიძლება იყოს გონივრული მისადაგების ფორმა და შესაბამისად, როგორ უნდა განისაზღვროს იგი ფსიქო-სოციალური საჭიროებების მქონე პირებთან მიმართებით.⁷⁴ კერძოდ, იმისთვის რომ შეირჩეს გონივრული მისადაგების ფორმა, რა ფარგლებით უნდა იცოდეს დამსაქმებელმა დასაქმებულის ფსიქო-სოციალური საჭიროებების მასშტაბი და ამ ვითარებაში არის თუ არა მხოლოდ დასაქმებული ის პირი, რომელიც განსაზღვრავს თუ რა უნდა იყოს მისი საჭიროებისთვის სათანადო ღონისძიება ან ღონისძიებები.⁷⁵

4.5. გონივრული მისადაგების შესრულების ფარგლები

როგორც აღინიშნა, გონივრული მისადაგების დამსაქმებლის მიერ არ განხორციელება გამონაკლის შემთხვევებში შესაძლებელია დისკრიმინაციული არ იყოს. გონივრული მისადაგების განხორციელების თანაზომიერება კონვენციის შესაბამისად ფასდება „არაპროპორციული/დაუძლეველი სირთულის“ ტესტით.⁷⁶ კომიტეტის პერსპექტივით, ამ ტესტის კომპონენტები უნდა იყოს მისადაგების ღირებულება, რესურსების ხელმისაწვდომობა, დამსაქმებლის საქმიანობის მასშტაბი, ამ კომპანიაზე მისადაგების ეფექტი, მესამე მხარის სარგებელი, სხვა პირებზე ნეგატიური ეფექტი, ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების მოთხოვნები. თავის მხრივ, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებებზე მომუშავე მკვლევარებისა თუ აქტივისტები კომიტეტის ხედვის მსგავსად, მიუთითებენ, რომ გონივრული მისადაგების ღონისძიების შეფასება მხოლოდ გაღებული ხარჯების კონტექსტში არ უნდა მოხდეს. არსებითია, რომ შემოტანილი იყოს სარგებელის კრიტერიუმი, რომელიც მხოლოდ მონეტარულად არ იზომება. სარგებლის ნაწილი ამ შემთხვევაში გულისხმობს იმ სოციალურ, ეკონომიკურ, სამოქალაქო, პოლიტიკურ თუ სხვა სარგებელს, რასაც იგი მოიტანს კონკრეტული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის, სხვა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების და მთლიანად საზოგადოებისთვის.⁷⁷

⁷² ანდრეა ბროდერიკი, გონივრული მისადაგება „შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებების შესახებ გაეროს კონვენციის“ მიხედვით: საქართველოს რეალობა, 18-19 (2017)

⁷³ იქვე, 18

⁷⁴ Mark Bell and Lisa Waddington, The Employment Equality Directive and supporting people with psychosocial disabilities in the workplace: A legal analysis of the situation in the EU Member States, European Union, 81 (2016)

⁷⁵ იქვე

⁷⁶ ევროკავშირის კანონმდებლობის შესაბამისად, ეს ტესტია არაპროპორციული სირთულის ტესტი

⁷⁷ Cass R. Sunstein, Cost-Benefit Analysis Without Analyzing Costs or Benefits: Reasonable Accommodation, Balancing And Stigmatic Harms, The University of Chicago (2007); ანდრეა ბროდერიკი, გონივრული მისადაგება „შეზღუდული

კომიტეტის პერსპექტივით, პროპორციული სირთულის შეფასებისას სახელმწიფოები სარგებლობენ განსაზღვრული დისკრეციით.⁷⁸ ქვეყნების ნაწილი მისი შეფასების კრიტერიუმებს კანონმდებლობით განსაზღვრავს.⁷⁹ მაგალითად, ამ კუთხით ყოვლისმომცველი მიდგომით ხასიათდება ავსტრიის, ჩეხეთის, მალტის, ნორვეგიის, სლოვაკეთისა და სლოვენის კანონმდებლობები.⁸⁰ ჩეხეთის კანონმდებლობის მიხედვით გონივრული მისადაგების ვალდებულების შესრულება არის თუ არა დამსაქმებლისთვის არაპროპორციული მოთხოვნა შემდეგ კრიტერიუმებს ეყრდნობა: დამსაქმებლის მიერ გაწეული ხარჯი, მისაღები სუბსიდიები; რამდენად მიესადაგება ღონისძიება შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის საჭიროებებს; რა სახის ეფექტი ექნება დამსაქმებელზე მის მოქმედებას; რამდენად სათანადო იქნება მისადაგების სხვა ალტერნატივები.⁸¹ აღსანიშნავია ასევე მალტის შემთხვევაც, რომელიც შეფასების მრავალ კრიტერიუმს იყენებს, როგორებიცაა მისადაგების ღირებულება; დამსაქმებლის მთლიანი ფინანსური რესურსები; შესაბამის სამუშაო ადგილზე გონივრული მისადაგების, მასთან დაკავშირებული ხარჯებისა და მის განსახორციელებლად საჭირო სხვა ტიპის რესურსების ზეგავლენა; დამსაქმებლის საქმიანობის მასშტაბი (დასაქმებულთა რაოდენობა, სამუშაო სივრცეების ტიპი, ადგილმდებარეობა და რაოდენობა); დასაქმებულთა ორგანიზაციული მოწყობის თავისებურება; ვალდებულების შესრულებისთვის საჯარო ფინანსების ხელმისაწვდომობა.⁸²

ევროკომისიის შეფასებით, ქვეყნების მცირე ნაწილი განსაკუთრებით მაღალ სტანდარტს ამკვიდრებს ეროვნულ კანონმდებლობაში. აღნიშნული გამოიხატება, დამსაქმებლის მიერ მის ხელთ არსებული რესურსების მაქსიმალურად გამოყენებაზე მითითებაში (კვიპროსი), ან მისადაგების არაპროპორციულად მიჩნევაში იმ შემთხვევაში, თუ ეს გამოიწვევს დამსაქმებლის საქმიანობის შეწყვეტას (უნგრეთი).⁸³

საბერძნეთში, ლუქსემბურგსა და პორტუგალიაში მისადაგება არ იქნება არაპროპორციული სირთულე, თუკი მისი შესრულება შესაბამისი ქვეყნის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისკენ მიმართული პოლიტიკის ფარგლებში იქნება მხარდაჭერილი. მსგავსი ფორმულირება აჩენს რისკებს, რომ პროპორციულობის შეფასების ტესტი ვიწროდ განიმარტოს. ესტონეთი, გერმანია, ირლანდია და ესპანეთი უფრო დეტალურია სტანდარტის აღწერისას და მიუთითებს დამსაქმებლის ფინანსური და სხვა ხარჯების, დამსაქმებლის საქმიანობის მასშტაბების, საჯარო ან სხვა ტიპის დაფინანსების მოპოვების შეფასების შესახებ.⁸⁴

ამგვარად, არაპროპორციული სირთულის შეფასების ყველა სქემაში მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია სახელმწიფო მხარდამჭერ პროგრამებს, რომელთა არსებობამ რეალური უნდა გახადოს

შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებების შესახებ გაეროს კონვენციის“ მიხედვით: საქართველოს რეალობა, 38-39 (2017)

⁷⁸ *Marie-Louise Jungelin v Sweden*, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 10.5 (2 October 2014)

⁷⁹ მაგალითად, ხორვატია, დანია, იტალია და ნიდერლანდები

⁸⁰ იქვე, 74-75

⁸¹ იქვე, 75

⁸² იქვე

⁸³ იქვე, 76

⁸⁴ European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, Reasonable accommodation for disabled people in employment contexts, European Commission, 74 (2016)

გონივრული მისადაგება სხვადასხვა შემთხვევებისთვის. ამგვარი პროგრამები არსებობს სხვადასხვა ქვეყანაში, მაგალითად, ფინეთში სახელმწიფო სუბსიდირების ფარგლებში 4000 ევროს მიღებაა შესაძლებელი. პერსონალური მხარდაჭერის შემთხვევაში სახელმწიფო აფინანსებს 18 თვეს (თითოეულში 20 საათს და მაქსიმუმ 20 ევროს საათში). ლატვიაში გონივრული მისადაგების ვალდებულების რეალიზების პროცესში განსაზღვრულია სახელმწიფოს მონაწილეობის წილი (მაქსიმუმ 711 ევრო).⁸⁵ ბულგარეთში მიმდინარეობს პროგრამის პილოტირება, რომლის ფარგლებშიც დასაქმებულებს გონივრული მისადაგების ფარგლებში სამუშაო სივრცის ადაპტირებისთვის შეუძლიათ მიიღონ 5000 ევრომდე, ხოლო ამ პირების ტრენინგებისა და გადამზადებისთვის ყოველდღიურად 100 ევრომდე.⁸⁶

ზემოაღნიშნული სახელმწიფო პროგრამებისა და სუბსიდიების მიღმა, დამატებით, უნდა აღინიშნოს, რომ გონივრული მისადაგების ვალდებულების შესრულება ხშირ შემთხვევაში ფინანსურ დანახარჯებთან არა დაკავშირებული. მაგალითად, აშშ-ს სტატისტიკური მონაცემების მიხედვით⁸⁷, გონივრული მისადაგების შემთხვევების 56 პროცენტში პირდაპირი მონეტარული დანახარჯის გაწევა არ იყო საჭირო.⁸⁸

საკანონმდებლო ჩანაწერების გარდა არაპროპორციული სირთულის კონცეფციის გაშინაარსებას სასამართლო პრაქტიკა უზრუნველყოფს, განსაკუთრებით ისეთ ქვეყნებში, სადაც ამ კონცეფციის განმარტება ნორმატიულ დონეზე არ არსებობს. არაპროპორციულობის შეფასებისას სასამართლოები რიგ შემთხვევაში ღირებულება-სარგებლის ანალიზს ახორციელებენ.⁸⁹ ზოგიერთი გამოცდილება გონივრული მისადაგების ვალდებულების განხორციელებისას საუბრობენ სხვა დასაქმებულების ინტერესებზე, კერძოდ, ამ პროცესში არ უნდა მოხდეს სხვა დასაქმებულების არასათანადო დატვირთვა (მაგალითად, გერმანიის, შვედეთის გამოცდილებები). აღსანიშნავია, საფრანგეთის პრაქტიკა, რომელმაც შემოიტანა „საქმიანობის ინტერესის“⁹⁰ კონცეფცია. სხვა სიტყვებით რომ ითქვას, გონივრული მისადაგების ვალდებულება არ ჩაითვლება განხორციელებულად, თუკი დამსაქმებლის მიერ ვალდებულების შესრულების რაციონალი არის მხოლოდ მისი ინტერესები.⁹¹

ამგვარად, საერთაშორისო სტანდარტების გათვალისწინებით, ეროვნული გამოცდილებებიც მიუთითებს, რომ გონივრული მისადაგების ვალდებულების შესრულების შეფასება სხვადასხვა კრიტერიუმზე დაყრდნობით უნდა მოხდეს. ასევე მიდგომა, რომელიც დამსაქმებლისთვის გონივრული მისადაგების განხორციელების ვალდებულებას მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ სუბსიდირებაზე არ უნდა იყოს დამოკიდებული. თუმცა გონივრული მისადაგების პრინციპის

⁸⁵ Anhelita Kamenska, Country Report (Latvia): Non-Discrimination, European Commission 44 (2018)

⁸⁶ Margarita S. Ilieva, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination: Flash Report, Bulgaria (1 July 2019)

⁸⁷ თუმცა აღნიშნული მონაცემები არ არის ჩაშლილი ჯგუფების და გონივრული მისადაგების ტიპის მიხედვით

⁸⁸ ასევე, საშუალო ღირებულება გონივრული მისადაგების განხორციელებისთვის არის 600 დოლარი. The Competitive Advantage of Hiring Persons with Disabilities An Employer's Guide to Disability Inclusion at the Workplace, ILO, 24 (2016) <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-dhaka/documents/publication/wcms_543490.pdf>

⁸⁹ იქვე, 77

⁹⁰ interest of service

⁹¹ Reasonable accommodation for disabled people in employment contexts, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, European Commission, 77 (2016)

ეფექტიანი მოქმედებისთვის არსებითია სახელმწიფო მხარდაჭერის პროგრამები, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც აღნიშნული ვალდებულება საკანონმდებლო ნოვაციაა.

4.6. გონივრულ მისადაგებაზე უარი - სამართლებრივი შედეგები

გონივრული მისადაგების, როგორც ანტიდისკრიმინაციული მექანიზმის ქმედითობისთვის არსებითია, რომ მის დარღვევას შესაბამისი სამართლებრივი შედეგი მოჰყვეს. ეს შესაძლებელია იყოს დამსაქმებლის დაჯარიმება⁹² ან/და დამსაქმებლის პასუხისმგებლობა უშუალოდ დისკრიმინაციის მსხვერპლის წინაშე. ზოგიერთ ქვეყანაში გონივრული მისადაგების ვალდებულების დარღვევის შემთხვევაში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირს შეუძლია მოითხოვოს კომპენსაცია⁹³ (მაგალითად, ბულგარეთი, კვიპროსი, დანია, ფინეთი, პოლონეთი).⁹⁴ რიგ ქვეყნებში მხოლოდ ფინანსური სანქცია არსებითი თანასწორობის მიღწევის მიზნებისთვის არასაკმარისად ითვლება და დისკრიმინაციის მსხვერპლს აქვს უფლება, მოითხოვოს გონივრული მისადაგების უზრუნველყოფა.⁹⁵

მნიშვნელოვანია ხაზი გაესვას, რომ დამსაქმებელზე სამართლებრივი პასუხისმგებლობა იმ შემთხვევაშიც, თუკი იგი მიუთითებს, რომ გონივრული მისადაგების ვალდებულება არ შესრულდა ამ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებაზე უფლებამოსილი დასაქმებულის რეკომენდაციით. ამ კუთხით საინტერესოა დიდი ბრიტანეთის გამოცდილება, როდესაც დამსაქმებელი პასუხისმგებლობისგან არ გათავისუფლდა მიუხედავად იმისა, რომ დამსაქმებლის სამსახურეობრივი ჯანმრთელობის მრჩეველის ხედვით, ამ დასაქმებულის მდგომარეობა არ წარმოადგენდა შეზღუდულ შესაძლებლობას და შესაბამისად, დამსაქმებელს არ ჰქონდა გონივრული მისადაგების ვალდებულება. უფრო კონკრეტულად, დასაქმებულს სურდა მის მიმართ გამოყენებულიყო შესაბამისი ღონისძიება, რადგან სამედიცინო დასკვნის საფუძველზე მას ჰქონდა დეპრესია სამსახურიდან მომდინარე სტრესის გამო.⁹⁶ ამგვარად, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, გადაწყვეტილებას გონივრული მისადაგების ვალდებულების შესრულების შესახებ იღებს დამსაქმებელი და პასუხისმგებლობის სუბიექტიც თავადვე არის.

⁹² მაგალითად, ბულგარეთი, ხორვატია. Margarita Ilieva, Non-discrimination: Bulgaria, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, 46 (2018); Ines Bojić, Non-discrimination: Croatia, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, 33 (2018)

⁹³ მათ შორის მორალური კომპენსაციის

⁹⁴ Reasonable accommodation for disabled people in employment contexts, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, European Commission, 77 (2016); Pia Justesen, Country Report (Denmark): Non-discrimination, European Commission, 57 (2018) <<https://www.equalitylaw.eu/downloads/4683-denmark-country-report-non-discrimination-2018-pdf-2-58-mb>>

⁹⁵ ანდრეა ბროდერიკი, გონივრული მისადაგება „შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებების შესახებ გაეროს კონვენციის“ მიხედვით: საქართველოს რეალობა, 11 (2017)

⁹⁶ *Gallop v Newport City Council*, [2014] IRLR 211 (CA). Mark Bell and Lisa Waddington, The Employment Equality Directive and supporting people with psychosocial disabilities in the workplace: A legal analysis of the situation in the EU Member States, European Union, 84 (2016)

5. საქართველოში არსებული გამოწვევების შესახებ

5.1. ეროვნული პოლიტიკის მიმოხილვა

ზოგადი თვალსაზრისით, საქართველოს კანონმდებლობა კრძალავს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის მიმართ დისკრიმინაციას,⁹⁷ მათ შორის, სპეციალური კანონმდებლობა დაუშვებლად მიიჩნევს ამ ნიშნის საფუძველზე სამუშაო ადგილზე არათანაბარ მოპყრობას.⁹⁸ ამასთანავე, ამ ნიშნით სავარაუდო დისკრიმინაციის შემთხვევაში უფლების დაცვა შესაძლებელია სასამართლოსა და საქართველოს სახალხო დამცველის გზით.⁹⁹ თუმცა აღნიშნული მოცემულობა ვერ უზრუნველყოფს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დე ფაქტო თანასწორობას, მათ შორის, დასაქმების, შრომითი ურთიერთობების სფეროში. როგორც აღინიშნა, ამ პირთა დასაქმების ზოგადი პოლიტიკა დღემდე ძალიან სუსტია საქართველოში, ასევე არ არსებობს სამართლებრივი მექანიზმი, რომელიც შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის ინდივიდუალური საჭიროებების სამუშაო ადგილზე გათვალისწინებას უზრუნველყოფდა.

ამ რეალობის ფონზე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მიერ თავიანთი უფლებებით სარგებლობისთვის სათანადო გარემოს შექმნა საქართველოს ვალდებულებაა, როგორც ეროვნულ, ასევე საერთაშორისო დონეზე. საერთაშორისო ვალდებულებების თვალსაზრისით აღსანიშნავია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ გაეროს კონვენცია, რომლის მიხედვითაც, გონივრული მისადაგება ამ ჯგუფების წინაშე ნებისმიერ სფეროში უნდა არსებობდეს.¹⁰⁰ ასევე ევროკავშირთან დადებული ასოცირების შესახებ შეთანხმების მიხედვით, შრომით ურთიერთობებში თანასწორობის მიღწევის მიზნით გონივრული მისადაგების პრინციპი უნდა მოქმედებდეს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებთან მიმართებით.¹⁰¹ 2017-2020 წლების ასოცირების დღის წესრიგის მიხედვით, 2018 წლის ბოლომდე საქართველოს სათანადო ნაბიჯები უნდა გადაედგა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ გაეროს კონვენციის ეროვნულ კანონმდებლობაში გადმოტანის თვალსაზრისით.¹⁰²

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, ქვეყანაში თანასწორობის უფლების დაცვა მათ შორის ნიშნავს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების უფლებების რეალიზებისთვის

⁹⁷ საქართველოს კანონი „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“, N2391-III, პირველი მუხლი (2014)

⁹⁸ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს შრომის კოდექსი“, №4113-რს, მე-2 მუხლის მესამე პუნქტი და მე-5 მუხლის პირველი პუნქტი; საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, N4346-III, მე-9 მუხლი

⁹⁹ ანტიდისკრიმინაციული პოლიტიკის ქმედითობისთვის აუცილებელი პროცედურული გამოწვევების შესახებ იხ. მაგალითად, თანასწორობა შრომით ურთიერთობებში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), 11-15 (2018); სახალხო დამცველი, როგორც თანასწორობის მექანიზმი, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), 30 (2017)

¹⁰⁰ Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Ratifications <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&clang=en>

¹⁰¹ ასოცირების შესახებ შეთანხმება, ერთი მხრივ, საქართველოსა და მეორე მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებასა და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის, 348-349-ე მუხლები, XXX დანართი (2014 წლის 27 ივნისი)

¹⁰² კონვენციის ეფექტურად იმპლემენტაციის ვალდებულება გათვალისწინებული იყო 2014-2016 წლების დღის წესრიგითაც. იხ. Association agenda between the European Union and Georgia 2017-2020, 18 <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/annex_ii_-_eu_georgia_association_agenda_text.pdf>

განსაკუთრებული პირობების უზრუნველყოფას.¹⁰³ ასევე აღსანიშნავია საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგია (2014–2020 წლებისთვის), რომელიც მოიცავს სახელწიფოს ვალდებულებას, რომ ამ პირების უფლებების სხვების მსგავსად განხორციელების მიზნით დაიცვას გონივრული მისადაგების პრინციპი. თუმცა ყველაფრის მიუხედავად, გონივრული მისადაგების ვალდებულება კანონმდებლობით გარანტირებული არ არის¹⁰⁴, რაც უთითებს ეროვნულ დონეზე გაცხადებული მიზნებისა თუ საერთაშორისო ვალდებულებების დეკლარაციულობაზე.

საქართველოს კონტექსტის კვლევის ფარგლებში, გონივრული მისადაგების, როგორც ანტიდისკრიმინაციული მექანიზმის, გათვალისწინების აუცილებლობაზე წლებია მიუთითებენ სახალხო დამცველი, სათემო თუ ამ საკითხებზე მომუშავე ორგანიზაციები.¹⁰⁵ ცხადია, რომ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთათვის მათი უფლებებით სარგებლობისთვის თანაბარი პირობების შექმნა აუცილებლად გულისხმობს გონივრული მისადაგების კანონმდებლობით გარანტირებას, რაც უშუალოდაა დაკავშირებული სათანადო მხარდაჭერის პროგრამებთან. ამ პროცესში მნიშვნელოვანია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების ჩართულობა, რელევანტური მონაცემების შეგროვება და ანალიზი.

5.2. გონივრული მისადაგების კანონმდებლობით რეგულირების აუცილებლობა

როგორც აღინიშნა, საქართველოში წლებია მიმდინარეობს დისკუსია გონივრული მისადაგების კანონმდებლობით გათვალისწინების აუცილებლობის შესახებ.¹⁰⁶ მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს კანონმდებლობაში გაჩნდეს ჩანაწერი, რომელიც შრომით ურთიერთობებში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების მიმართ გონივრულ მისადაგებაზე უარი არის დისკრიმინაციის ფორმა. ეს ხაზს გაუსვამდა ამ ვალდებულების მნიშვნელობას და შეუსრულებლობის სამართლებრივ შედეგებს; ასევე მიუთითებდა, რომ მას არ აქვს პროგრესული რეალიზების ხასიათი, მისი შესრულება არის მყისიერი ვალდებულება.

გონივრული მისადაგების კანონით რეგულირება არ უნდა იყოს ზოგადი ხასიათის და უნდა მოიცავდეს რიგ დეტალს, რაც გამორიცხავდა საკანონმდებლო ნოვაციის შემდგომ

¹⁰³ საქართველოს კონსტიტუცია, მე-11 მუხლის მე-4 პუნქტი

¹⁰⁴ აღსანიშნავია ბავშვთა უფლებათა კოდექსი, რომელიც ითვალისწინებს გონივრულ მისადაგებას. იხ. საქართველოს კანონი „ბავშვთა უფლებათა კოდექსი“, N5004-Il, მე-3 მუხლის ნ) ქვეპუნქტი (2019)

¹⁰⁵ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 116 (2018); „კოალიცია თანასწორობისთვის“ მიმართვა საქართველოს პარლამენტისადმი დისკრიმინაციასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის გაუმჯობესების თაობაზე <https://emc.org.ge/2018/02/07/emc_coalition/>; თანასწორობა შრომით ურთიერთობებში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), 11-15 (2018); სახალხო დამცველი, როგორც თანასწორობის მექანიზმი, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), 30 (2017); ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტის - სახალხო დამცველის (ომბუდსმენი) მიერ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კომიტეტისადმი წარდგენილი ალტერნატიული ანგარიში (2017); საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დასაქმების ხელშემწყობი სახელმწიფო პროგრამები (2017); ალტერნატიული ანგარიში გაეროს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კომიტეტს საქართველოს პირველ პერიოდულ ანგარიშთან მიმართებით, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (GYLA), ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო (OSGF) <https://emc.org.ge/uploads/products/pdf/CRPD_ალტერნატიული_საია_EMC_OSGF-2018_1572861274.pdf>

¹⁰⁶ ანდრეა ბროდერიკი, გონივრული მისადაგება „შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებების შესახებ გაეროს კონვენციის“ მიხედვით: საქართველოს რეალობა, 5-7 (2017)

ორაზროვნებას. გონივრული მისადაგების ამგვარი კომპონენტებია, მაგალითად, თუ როგორ განიმარტება შეზღუდული შესაძლებლობა, როდიდან შეიძლება წარმოეშვას დამსაქმებელს გონივრული მისადაგების ვალდებულება, როგორ ფასდება გონივრული მისადაგების სათანადოობა, როგორ ფასდება არათანაზომიერი სირთულის კონცეფცია, როგორია სამართლებრივი შედეგები დისკრიმინაციის ამ ფორმის შემთხვევაში.

„შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალური დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონით განმარტებული შეზღუდული შესაძლებლობის ცნება კონვენციის სტანდარტებს სრულად შეესაბამება.¹⁰⁷ მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს კანონმდებლობის მიერ გონივრულ მისადაგებაზე უარის, როგორც დისკრიმინაციის ფორმის, გაწერის შემთხვევაში შეზღუდული შესაძლებლობის ცნებად სწორედ კანონის ეს ნორმა იყოს გამოყენებული და გამოირიცხოს გონივრული მისადაგების მიზნებისთვის რაიმე ახალი ჩარჩოს განსაზღვრა (მაგალითად, რომელიმე ჯგუფის გამორიცხვა არ უნდა იყოს დაშვებული).

გონივრული მისადაგების ქმედითობის შემდეგი მნიშვნელოვანი ელემენტია, თუ რა პერიოდიდან წარმოეშობა დამსაქმებელს გონივრული მისადაგების ვალდებულება. არსებითია იმგვარი მექანიზმის შემუშავება, რაც დამსაქმებელს პასუხისმგებლობისგან დაუსაბუთებლად თავის არიდების საშუალებას არ მისცემდა. მიიჩნევა, რომ ამ რისკს ყველაზე მეტად აზღვევს მიდგომა, როდესაც გონივრული მისადაგების უზრუნველყოფა დამსაქმებელის მიმართ ვალდებულების სახეს იძენს, როდესაც მან იცის პირის შეზღუდული შესაძლებლობის შესახებ.¹⁰⁸ ამ საკითხთან დაკავშირებით კომუნიკაციის სახელმძღვანელო პრინციპები უნდა მიიღოს შესაბამისმა ორგანოებმა, რათა დამსაქმებლისთვის გახდეს ნათელი, თუ როგორ დაიცვას ბალანსი ერთი მხრივ, თავისი ვალდებულების შესრულებასა და მეორე მხრივ, სხვისი პირადი ცხოვრების უფლების პატივისცემასთან დაკავშირებით.

საქართველოს კონტექსტში გონივრული მისადაგების პრინციპის ეფექტიანად რეალიზების მიზნით მნიშვნელოვანია, კანონმდებლობამ დაადგინოს სათანადო ღონისძიების შეფასების ზოგადი ჩარჩო (ეფექტიანი და პრაქტიკული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირისთვის), ასევე გაითვალისწინოს გონივრული მისადაგების მაგალითები. შესაძლებელია გაზიარებული იყოს ევროკავშირის შესაბამისი დირექტივის პრეამბულა, რომლის მიხედვითაც, სათანადო ღონისძიება არის მათ შორის შენობა-ნაგებობებისა და აღჭურვილობის, სამუშაო დროისა თუ ფუნქციების ადაპტირება ან ტრენინგებისა და ინტეგრაციული რესურსების უზრუნველყოფა. გონივრული მისადაგების ეს მაგალითები, ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებულია. შესაბამისად, მათზე მითითება, ერთი მხრივ, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირს შეუქმნის გონივრული მისადაგების შესაძლო ვარიანტების მოთხოვნის წინაპირობას და მეორე მხრივ, დამსაქმებლისთვის განჭვრეტადს გახდის, თუ როგორი შეიძლება იყოს გონივრული მისადაგება.

¹⁰⁷ საქართველოს კანონი „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალური დაცვის შესახებ“, №756-III, მე-2 მუხლი

¹⁰⁸ მსგავს მიდგომას იზიარებენ, მაგალითად, ავსტრია, ჩეხეთი, დანია, ესტონეთი, საფრანგეთი, ირლანდია, ნორვეგია, პორტუგალია, შვედეთი, დიდი ბრიტანეთი. დეტალურად იხ. European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, Reasonable accommodation for disabled people in employment contexts, European Commission, 67-68 (2016)

მნიშვნელოვანია კანონმდებლობაში გაჩნდეს ჩანაწერი, რომ გონივრული მისადაგების ფარგლებში შესაბამისი ღონისძიების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებას წინ უნდა უძღოდეს კონსულტაციები შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე დასაქმებულთან. საქართველოს კანონმდებლობაში გონივრული მისადაგების სათანადო დამკვიდრებისთვის, მნიშვნელოვანია, რომ არაპროპორციული სირთულის განმარტება არ მოხდეს იმგვარად, თითქოს მხოლოდ სახელმწიფო მხარდამჭერი პროგრამების არსებობის შემთხვევაში უნდა განხორციელდეს გონივრული მისადაგება დამსაქმებლის მხრიდან. ამ მიზნით, შესაძლებელია კანონმდებლობით განისაზღვროს, თუ რა არის არაპროპორციული სირთულე, რაც სასამართლოს ან თანასწორობის დაწესებულებას მისცემს გზამკვლევეს შეფასების პროცესში. კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, არაპროპორციული ტვირთის ტესტი შესაძლებელია შემდეგ კრიტერიუმებს მოიცავდეს: შესაბამისი ღონისძიების ბუნება და ღირებულება; დამსაქმებლის (სამუშაო ადგილის) მთლიანი ფინანსური რესურსები; შესაბამის სამუშაოზე გონივრული მისადაგების, მასთან დაკავშირებული ხარჯებისა და მის განსახორციელებლად საჭირო სხვა ტიპის რესურსების ზეგავლენა; დამსაქმებლის საქმიანობის მასშტაბი, მათ შორის, დასაქმებულთა რაოდენობა, სამუშაო სივრცეების ტიპი, ადგილმდებარეობა და რაოდენობა; დასაქმებულთა ორგანიზაციული მოწყობის თავისებურება, მათ შორის, სამუშაო ძალის შემადგენლობა, სტრუქტურა და ფუნქციები; შესაბამისი ღონისძიების ეფექტი სხვა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებზე; შესაბამისი ღონისძიების ეფექტი მესამე პირებზე; ვალდებულების შესრულებისთვის საჯარო ფინანსების ხელმისაწვდომობა.

დამატებით, არსებითია, სახელმწიფოს მხარდაჭერის პროგრამები. საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დასაქმების ხელშემწყობი სახელმწიფო პროგრამების მონიტორინგის შედეგები მიუთითებს, რომ სახელმწიფოს აქვს აუცილებლობა, განავითაროს პროგრამები რომელიც „ემსახურება სამუშაოს მაძიებელი შშმ პირის პროფესიული მომზადებისა ან/და სტაჟირების პერიოდში მისთვის გარემოსა და პირობების გონივრულად მისადაგებას“.¹⁰⁹ ამგვარად, გონივრული მისადაგების კანონმდებლობით გათვალისწინების პირობებში მნიშვნელოვანია, რომ ამგვარი პროგრამების გათვალისწინებაზე მუშაობა დროულად განხორციელდეს, რათა ამ ანტიდისკრიმინაციული მექანიზმის მოქმედება იყოს შედეგიანი.¹¹⁰

საბოლოოდ, საქართველოს ანტიდისკრიმინაციულმა პოლიტიკამ უნდა უზრუნველყოს, რომ გონივრულ მისადაგებაზე არათანაზომიერი უარის შემთხვევაში, დამსაქმებლის მიმართ შესაბამისი სამართლებრივი შედეგები დადგეს. მნიშვნელოვანია, რომ სანქციები იყოს პროპორციული და ახდენდეს უფლების დარღვევის პრევენციას. ამ კუთხით, გასათვალისწინებელია დისკრიმინაციული საქმიანობისთვის დამსაქმებლის დაჯარიმების მექანიზმი, ასევე დისკრიმინაციის სავარაუდო მსხვერპლის შესაძლებლობა მოითხოვოს

¹⁰⁹ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დასაქმების ხელშემწყობი სახელმწიფო პროგრამები, 25-26 (2017)

¹¹⁰ აღსანიშნავია გაეროს სპეციალური მომხსენებლის რეკომენდაცია, რომ დამატებით სახელმწიფოებმა უნდა გამოყოფინანსები იმ საჯარო მოსამსახურეების სწავლებაზე, რომლებიც გონივრული მისადაგების სახელმწიფო სუბსიდირების პროგრამების იმპლემენტაციაზე მუშაობენ. Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities (theme: disability-inclusive policies), A/71/314, para. 26 (2016)

მიყენებული ზიანის ანაზღაურება ან/და კონკრეტული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის მიმართ გონივრული მისადაგება.

რეკომენდაციები

გონივრული მისადაგება არის არსებითი შრომით ურთიერთობებში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების უფლებების რეალიზებისთვის, რასაც ადასტურებს, ერთი მხრივ, ამ სპეციალიზებული კონცეფციის წარმოშობა ადამიანის უფლებების განმარტების გზით და მეორე მხრივ, მისი საერთაშორისო ინსტრუმენტებით გარანტირება. მნიშვნელოვანია შემდეგი რეკომენდაციების გათვალისწინება და სხვადასხვა ტიპის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების ჩართულობა:

ზოგადი სტანდარტები გონივრული მისადაგების კონცეფციის შესახებ:

- გონივრული მისადაგება ერთიანი ტერმინია და გონივრულობა არ უნდა იყო გაგებული, როგორც მისადაგების შეფასების ტესტი. გონივრული მისადაგება მოიცავს შესაბამისი ღონისძიების „რელევანტურობას, სათანადოობას და ეფექტიანობას კონკრეტული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირისთვის“.
- კომიტეტის განმარტებით, გონივრული მისადაგების პროპორციულობის შეფასებისას მხედველობაში უნდა იყოს მიღებული მისადაგების ღირებულება, რესურსების ხელმისაწვდომობა (მათ შორის საჯარო სუბსიდიები), დამსაქმებლის საქმიანობის მასშტაბი (ორგანიზაციის რესურსები და შესაძლებლობები), ამ კომპანიაზე მისადაგების ეფექტი, მესამე მხარის სარგებელი, სხვა პირებზე ნეგატიური ეფექტი, ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების მოთხოვნები.

გონივრული მისადაგებაზე უარი, როგორც დისკრიმინაციის ფორმა:

- არსებითია, ეროვნული კანონმდებლობაში გონივრულ მისადაგებაზე უარი დისკრიმინაციის ფორმას წარმოადგენდეს. აღნიშნული გამომდინარეობს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ კონვენციიდან, რაც იმავდროულად კარგი პრაქტიკის მაგალითია. გონივრული მისადაგების ამგვარი ნორმატიული აღიარება ხაზს უსვამს მის მნიშვნელობას და შეუსრულებლობის სამართლებრივ შედეგებს.
- მნიშვნელოვანია, კანონმდებლობაში ცხადად მიეთითოს, რომ გონივრული მისადაგების მიზნებისთვის შეზღუდული შესაძლებლობის ცნება არის კონვეციით განსაზღვრული იდეა.

გონივრული მისადაგების შესრულების პროცესი:

- საკანონმდებლო ნოვაციის პირობებში არსებითია დასაქმებულისა და დამსაქმებლებისთვის ნათელი გახდეს, თუ რა პერიოდიდან წარმოიშობა გონივრული მისადაგების ვალდებულება. საერთაშორისო სტანდარტების და გამოცდილების გათვალისწინებით, გონივრული მისადაგების პრინციპი მოქმედებას იწყებს ერთი, მას შემდეგ რაც შესაბამისი შშმ პირი ვალდებულების ადრესატს გონივრული მისადაგების უზრუნველყოფის მიზნით მიმართავს, და მეორე, როდესაც დამსაქმებელს უნდა გაეაზრებინა ამგვარი საჭიროების თაობაზე. საყურადღებოა ფსიქო-სოციალური საჭიროების მქონე პირებთან მიმართებით კარგი პრაქტიკა, შესაძლებელია დასაქმებულმა დასაქმებულს წარუდგინოს სამედიცინო ცნობა, რომელიც მიუთითებს კონკრეტული

პერიოდისთვის შესაბამისი პირის საჭიროებების შესახებ და არა მის სამედიცინო დიაგნოზზე.

გონივრული მისადაგების შესრულების ფარგლები:

- გონივრული მისადაგების პრინციპის ეფექტიანად რეალიზების მიზნით მნიშვნელოვანია, კანონმდებლობამ დაადგინოს სათანადო ღონისძიების შეფასების ზოგადი ჩარჩო (ეფექტიანი და პრაქტიკული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირისთვის), ასევე გაითვალისწინოს გონივრული მისადაგების მაგალითები. შესაძლებელია გაზიარებული იყოს ევროკავშირის შესაბამისი დირექტივის პრეამბულა, რომლის მიხედვითაც, სათანადო ღონისძიება არის, მათ შორის, შენობა-ნაგებობებისა და აღჭურვილობის, სამუშაო დროისა თუ ფუნქციების ადაპტირება ან ტრენინგებისა და ინტეგრაციული რესურსების უზრუნველყოფა. გონივრული მისადაგების ეს მაგალითები ყველაზე გავრცელებულია და მათზე მითითება, ერთი მხრივ, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირს შეუქმნის გონივრული მისადაგების შესაძლო ვარიანტების მოთხოვნის წინაპირობას და მეორე მხრივ, დამსაქმებლისთვის განჭვრეტადს გახდის, თუ როგორი შეიძლება იყოს გონივრული მისადაგება.
- მნიშვნელოვანია კანონმდებლობაში გაჩნდეს ჩანაწერი, რომ გონივრული მისადაგების ფარგლებში შესაბამისი ღონისძიების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებას წინ უნდა უძღოდეს კონსულტაციები შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე დასაქმებულთან.
- საქართველოს კანონმდებლობაში გონივრული მისადაგების სათანადო დამკვიდრებისთვის, მნიშვნელოვანია, რომ არაპროპორციული სირთულის განმარტება არ მოხდეს იმგვარად, თითქოს დამსაქმებელი გონივრულ მისადაგებას მხოლოდ სახელმწიფო მხარდაჭერი პროგრამების არსებობის შემთხვევაში ახორციელებს.
- მიზანშეწონილია კანონმდებლობით განისაზღვროს, თუ რა არის არაპროპორციული სირთულე, რაც სასამართლოს ან თანასწორობის დაწესებულებას მისცემს გზამკვლევეს შეფასების პროცესში. კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, არაპროპორციული სირთულის შეფასებისას შესაძლებელია გამოყენებული იქნეს შემდეგი კრიტერიუმები: შესაბამისი ღონისძიების ბუნება და ღირებულება; დამსაქმებლის (სამუშაო ადგილის) მთლიანი ფინანსური რესურსები; შესაბამისი სამუშაოზე გონივრული მისადაგების, მასთან დაკავშირებული ხარჯებისა და მის განსახორციელებლად საჭირო სხვა ტიპის რესურსების ზეგავლენა; დამსაქმებლის საქმიანობის მასშტაბი, მათ შორის, დასაქმებულთა რაოდენობა, სამუშაო სივრცეების ტიპი, ადგილმდებარეობა და რაოდენობა; დასაქმებულთა ორგანიზაციული მოწყობის თავისებურება, მათ შორის, სამუშაო ძალის შემადგენლობა, სტრუქტურა და ფუნქციები; შესაბამისი ღონისძიების ეფექტი სხვა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებზე; შესაბამისი ღონისძიების ეფექტი მესამე პირებზე; ვალდებულების შესრულებისთვის საჯარო ფინანსების ხელმისაწვდომობა.
- არსებითია სახელმწიფოს მხარდაჭერის პროგრამების შემუშავება. მნიშვნელოვანია, რომ მიზნობრივ პროგრამებზე მუშაობა დროულად განხორციელდეს, რათა ამ ანტიდისკრიმინაციული მექანიზმის მოქმედება იყოს შედეგიანი.

გონივრული მისადაგების შეუსრულებლობის შედეგები:

- საქართველოს ანტიდისკრიმინაციულმა პოლიტიკამ უნდა უზრუნველყოს, რომ გონივრულ მისადაგებაზე არათანაზომიერი უარის შემთხვევაში, დამსაქმებლის მიმართ შესაბამისი სამართლებრივი შედეგები დადგეს. მნიშვნელოვანია, რომ სანქციები იყოს პროპორციული და ახდენდეს უფლების დარღვევის პრევენციას. ამ კუთხით, კანონმდებელმა უნდა გაითვალისწინოს დისკრიმინაციული საქმიანობისთვის დამსაქმებლის დაჯარიმების მექანიზმი, ასევე დისკრიმინაციის სავარაუდო მსხვერპლის შესაძლებლობა, რომ მოითხოვოს მიყენებული ზიანის ანაზღაურება ან/და კონკრეტული პირის მიმართ სათანადო ღონისძიებების განხორციელების დავალდებულება.