

ფონდი „ლია საზოგადოება – საქართველო“

თბილისი, 2016 წლის ოქტომბერი



Kingdom of the Netherlands

პუბლიკაცია მომზადებულია პროექტის „ევროკავშირ-საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების მონიტორინგი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების კოალიციის მიერ“ ფარგლებში. პროექტი დაფინანსებულია საქართველოში ნიდერლანდების სამეფოს საელჩოს მიერ. დოკუმენტში წარმოდგენილი მოსაზრებები შესაძლოა, არ გამოხატავდეს საქართველოში ნიდერლანდების სამეფოს საელჩოს პოზიციას.

ავტორები:

ანა აბაშიძე*

ანა არგანაშვილი**

ნანა გოჩიაშვილი***

„პარტნიორობა ადამიანის უფლებებისთვის“ სახელთი

რეცენზენტი:

კორნელი კაკაჩია

თარგმანი:

ანა გეგეჭკორი



OPEN SOCIETY GEORGIA FOUNDATION
ფონდი ლია საზოგადოება საქართველო

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტი მოიცავს პერიოდს 2015 წლის ოქტომბრიდან 2016 წლის ოქტომბრამდე

დოკუმენტი მომზადებულია ფონდ „ლია საზოგადოება – საქართველო“ შიდა პროექტის ფარგლებში „ევროკავშირ-საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების მონიტორინგი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების კოალიციის მიერ“. ტექსტისა და კომენტარების ავტორების მიერ გამოხატული შეხედულებები, მოსაზრებები და განაცხადები მხოლოდ მათ ეკუთვნით და არ გამოხატავს ფონდ „ლია საზოგადოება – საქართველო“ მოსაზრებებს. შესაბამისად, ფონდი „ლია საზოგადოება – საქართველო“ მასალის შინაარსზე პასუხს არ აგებს.

ბავშვების ხმა, რომელიც სახელმწიფოში არ აღწევს – ბავშვებზე ზრუნვის ჩრდილოვანი სისტემა საქართველოში

პოლიტიკის დოკუმენტი

შემაჯავებელი მიმოსილვა

წინამდებარე დოკუმენტი მიმოიხილავს ბავშვებზე ზრუნვის ჩრდილოვანი სისტემას საქართველოში, რომელიც, საერთაშორისო და ადგილობრივი კანონმდებლობის დარღვევით, ასეულობით ბავშვის სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას საფრთხის ქვეშ აყენებს და ბავშვებისთვის ძალადობის საფრთხეს ქმნის. ბავშვები, რომლებიც ფაქტობრივად არცერთი სახელმწიფო უწყების მონაცემებში არ ჩანან – თითქოს არ არსებობდნენ – რეალურად საფრთხის შემცველ პირობებში ცხოვრობენ და ყოველდღიურად ექვემდებარებიან არასათანადო მოპყრობასა და ძალადობას. ამ ბავშვების შესახებ არც ადგილობრივ და არც საერთაშორისო საზოგადოებას არ აქვს ინფორმაცია, ვინაიდან დღემდე მათი ოფიციალური რეგისტრაცია არ განხორციელებულა. ამ ბავშვების უფლებებს მათი მშობლები არ ან ვერ იცავენ, ვინაიდან ხშირად მათთვისაც უცნობია, თუ რეალურად რა ესაჭიროებათ მათგან დაშორებულ ბავშვებს. ისინი ცხოვრობენ და იზრდებიან ყველასათვის უცნობ გარემოში, რომელიც არ კონტროლდება არც ბავშვზე ზრუნვისა და მეურვეობის და არც სამართალდამცველი ორგანოების მიერ. უფლებადამცველები ვერ იცავენ ბავშვთა უფლებებს, რადგან დანებსებულებებში მესამე პირთა დაშვება, გარდა ომბუდსმენისა, რომელმაც გასული 10 წლის განმავლობაში მხოლოდ ერთხელ (არასრულად) განხორციელა დანებსებულებათა მონიტორინგი, პრაქტიკულად შეუძლებელია, ხოლო სასამართ-

* ანა აბაშიძე ორგანიზაციის „პარტნიორობა ადამიანის უფლებებისთვის“ თავმჯდომარეა. მას საქართველოს ტექნიკურ უნივერსიტეტში მიღებული აქვს ბაკალავრის ხარისხი, ხოლო თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში – სამართლის მაგისტრის ხარისხი.

**ანა არგანაშვილი ორგანიზაციის „პარტნიორობა ადამიანის უფლებებისთვის“ პროექტების მენეჯერია. ბაკალავრისა და მაგისტრის ხარისხები შრომით თერაპიაში მან ილიას სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტში მიიღო, ხოლო მაგისტრის ხარისხი სამართალში – თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში.

***ნანა გოჩიაშვილი 2009 წლიდან მუშაობს ადამიანის უფლებების დამცველ არასამთავრობო ორგანიზაციებში, სახელმწიფო სამსახურებსა და სახალხო დამცველის ოფისში. 2014 წლიდან არის არასამთავრობო ორგანიზაციის „პარტნიორობა ადამიანის უფლებებისთვის“ გუნდის წევრი.

ლოები არ განიხილავენ ბავშვებისთვის თავისუფლების შეზღუდვისა და მათი დისკრიმინაციის რეალურად არსებულ ფაქტებს სათანადო წარმოდგენლებისა და მოსარჩელების არარსებობის გამო. ამ ბავშვების იზოლირება სახელმწიფოს რეგულირების ფარგლებს გარეთ არსებულ ბავშვთა ინსტიტუტებში, არღვევს ბავშვთა უფლებების საერთაშორისო მასშტაბით აღიარებულ პრინციპებსა და სტანდარტებს, რომლებიც გაერო-ს ბავშვის უფლებათა კონვენციით არის დადგენილი.

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტი სახელმწიფოს ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას სთავაზობს რეკომენდაციებს, რომლებიც ეხება ბავშვთა ფუნდამენტური უფლების – იცხოვრონ ოჯახში – დაცვას ბავშვთა სეგრეგაციის და ინსტიტუტებში მათი განთავსების ნაცვლად. ამისათვის უნდა გატარდეს სისტემური რეფორმა, რომელიც მხარდაჭერილი იქნება საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგში ბავშვთა უფლებების დამცველი ჩანაწერით.

შესავალი

საქართველოსა და ევროკავშირის შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმების საფუძველზე შექმნილი ასოცირების დღის წესრიგი ბავშვთა უფლებებს ძალიან მოკლედ მიმოიხილავს. თუმცა აღნიშნული დოკუმენტის მე-2 თავის 2.1 პუნქტით გათვალისწინებული ჩანაწერი თავისი არსით ბავშვთა უმნიშვნელოვანეს და ფუნდამენტურ უფლებებს ეხება. კერძოდ, „ბავშვთა სიღარიბის წინააღმდეგ შესაბამისი ზომების მიღება და მოწყვლადი ჯგუფის ბავშვებისათვის შედარებით მაღალი პრიორიტეტის მინიჭება“ და „ძალადობის ყველა ფორმისგან“ ბავშვების დაცვა წარმოადგენს ბავშვთა უფლებების დაცვის უმნიშვნელოვანეს პრინციპებს, რომელთა რეალიზება ბავშვთა ცხოვრების ხარისხის ზრდის და განათლების უზრუნველყოფის წინაპირობაა. როგორც ეროვნულმა კვლევებმა გვიჩვენა¹, ბავშვთა სიღარიბის უკიდურესი გამოვლინება ბავშვთა ინსტიტუტებში მოთავსებაა. მშობლები სიღარიბის მიზეზით უარს ამბობენ საკუთარ შვილებზე, ხოლო სახელმწიფო, იმის ნაცვლად, რომ მათი დახმარების მიზნით უზრუნველყოს მრავალფეროვანი სერვისები და ამით ხელი შეუწყოს ბავშვებთან დაშორების პრევენციას ან/და ბიოლოგიურ ოჯახში მათ რეინტეგრაციას, თვალს ხუჭავს არალეგალურად გახსნილ ინსტიტუტებზე და პრობლემის გადაჭრის ნაცვლად, მას თავიდან იცილებს. ბავშვთა ინსტიტუტები, მსოფლიოში აღიარებული მიდგომების მიხედვით, წარმოადგენს ბავშვთა მიმართ ძალადობის ყველაზე სასტიკი ფორმების განხორციელების ადგილს. როგორც სამეცნიერო კვლევები² მიუთითებს, ინსტიტუტებში გაზრდილი ბავშვები, რაგინდ მატერიალურად უზრუნველყოფილი იყოს გარემო, განიცდიან დამაზიანებელ შედეგს მათი ჯანმრთელობისა და ფსიქოსოციალური განვითარების გაუარესების კუთხით. ბავშვებს არ უყალიბდებათ უსაფრთხო მიჯაჭვულობა ძირითად მზრუნველზე და განიცდიან ნდობის ნაკლებობას სამყაროს მიმართ. განმავითარებელი სტიმულაციის და საზოგადოებასთან ინტერაქციის ნაკლებობა იწვევს მათი ფსიქოსოციალური და ფიზიკური უნარების შეფერხებას³, ემოციურ დისფუნქციას და პრობლემას სოციალიზაციის მიმართულებით. არ არსებობს ბავშვთა ინსტიტუტები, სადაც ადგილი არ ექნება ძალადობას, ვინაიდან ოჯახისგან

¹ გაერო-ს ბავშვთა ფონდი (2012) საქართველო: „ბავშვთა სიღარიბის შემცირება“, სადისკუსიო დოკუმენტი. გვ. 16. შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე (07.10.2016): http://unicef.ge/uploads/UNICEF_Child_PovertyGEO_web_with_names.pdf

² Brown, K (2009). The risk of harm to Young Children in Institutional Care. Save the Children. გვ. 9-17.

³ Williamson, J., Greenberg, A. (2010). Families not Orphanages, Better Care Network working paper, გვ. 5-6,

განსხვავებული გარემო იმთავითვე ძალადობის წყაროა. ხოლო ინსტიტუციებში იზოლირებული ბავშვები, რომელთაც არ შეუძლიათ ხმის მიწვდენა უფლებადამცველებისათვის, ყველაზე სასტიკად ისჯებიან ნებისმიერი ძალადობისთვის წინააღმდეგობის გაწევის გამო.

ინსტიტუციებში მყოფი ბავშვების მდგომარეობის შესასწავლად საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგის ფარგლებში ყურადღება გამახვილებულია ბავშვთა უფლებების მონიტორინგის გაფართოების და ამ მიმართულებით სახალხო დამცველის როლის გაძლიერების საჭიროებაზე. თუმცა, როგორც ასოცირების დღის წესრიგის მიღებიდან გასულმა ორმა წელმა ცხადყო, მხოლოდ სახალხო დამცველის მანდატი აღნიშნული პრობლემის გადასაჭრელად საკმარისი არ აღმოჩნდა და სრულიად აუცილებელია სამოქალაქო სექტორის მხრიდან ინსტიტუციაში მყოფი ბავშვების უფლებათა დარღვევის განგრძობით ფაქტებზე მწვავე და დროული რეაგირება. 2015 წელს საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ სპეციალურ ანგარიშში აღწერილი, ჩრდილოვან ბავშვთა სახლებში ბავშვების მიმართ არასათანადო მოპყრობის ფაქტები ჯერაც რეაგირების გარეშეა დარჩენილი, რაზეც ქვემოთ დეტალურდ გვექნება საუბარი.

რას ნიშნავს ბავშვთა ინსტიტუცია და რატომ არის ის ერთმნიშვნელოვნად დისკრიმინაციული და საფრთხის შემცველი ბავშვისათვის

გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ბავშვის უფლებათა კონვენციის მე-9 მუხლის თანახმად, „სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს, რომ ბავშვი არასოდეს დაშორდეს თავის მშობლებს მისი სურვილის საწინააღმდეგოდ“, გარდა იმ გამონაკლისი შემთხვევისა, როდესაც ამგვარი დაშორება წარმოადგენს ბავშვის ინტერესის დაცვით განპირობებულ აუცილებლობას. თუმცა, ამ გამონაკლისი დაშორების დროსაც, დაშორების შესახებ გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს მართლმსაჯულების შესაბამისმა ორგანომ, შესაბამისი კანონმდებლობით გათვალისწინებული პირობებისა და პროცედურების დაცვით.

აღნიშნული ჩანაწერი ნათელს ხდის, რომ ბავშვისა და მშობლის ერთად ცხოვრება არის ფაქტობრივად ბავშვის კეთილდღეობისა და ინტერესების დაცვის პრეზუმფიცია, ხოლო დაშორების ყველა შემთხვევა უნდა იყოს გამართლებული აუცილებლობითა და გადაუდებლობით.

ბავშვის უფლებათა კონვენციის მე-20 მუხლი ადგენს: „ბავშვს, რომელიც დროებით ან მუდმივად მოკლებულია ოჯახურ გარემოს, უფლება აქვს სახელმწიფოს განსაკუთრებული მფარველობითა და დახმარებით სარგებლობდეს.“

გაერო-ს ბავშვის უფლებათა კომიტეტის განცხადებით, სახელმწიფოს განსაკუთრებული მფარველობა და დახმარება განიმარტება როგორც ბავშვის უფლება, განთავსებული იყოს ბიოლოგიური ოჯახის ალტერნატიულ გარემოში, რომელიც ასევე ოჯახური ტიპის საცხოვრებელს წარმოადგენს. ასეთი გარემო შესაძლოა იყოს ნათესავის ოჯახი, მიმღები (ფოსტერ) ოჯახი ან შვილად ამყვანი პირის/პირების ოჯახი. ბავშვთა რეზიდენტულ/სადღელა-

³ Committee on the Rights of the Child, forty-second session, Geneva (2007). General Comment #8. The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment. Available at (13.06.2016) <http://www.refworld.org/docid/460bc7772.html>

მისო დანესებულებაში⁴ განთავსება, კომიტეტის განცხადებით, განხილული უნდა იყოს ბოლო შესაძლებლობად (measure of last resort), ვინაიდან, „კვლევების თანახმად, ბავშვთა რეზიდენტულ დანესებულებებში არსებული ზრუნვის დაბალი ხარისხი არ უწყობს ხელს ბავშვთა ჯანსაღ ფიზიკურ და ფსიქოლოგიურ განვითარებას და შესაძლოა გამოიწვიოს სერიოზული უარყოფითი ეფექტი საზოგადოებაში მათ ინტეგრაციაზე“⁵.

ბავშვთა რეზიდენტულ დანესებულებაში განთავსების მიზეზი არ შეიძლება გახდეს სიღარიბე, ნივთიერებათა მოხმარება, დევნილისა თუ ლტოლვილის სტატუსი ან ჯანმრთელობის მდგომარეობა, ვინაიდან ასეთი სტატუსის გამო ბავშვის საზოგადოებიდან იზოლირება, ბუნებრივია, მისი საუკეთესო ინტერესი არ არის⁶.

რეზიდენტულ დანესებულებაში განთავსება მხოლოდ მაშინ იქნება უკანასკნელი დასაშვები ზომა, თუ ზრუნვის საოჯახო და ალტერნატიული საშუალებები ვერ მოიტანს სასურველ შედეგს და ის იქნება ერთადერთი გამოსავალი, ხოლო მოთავსების შესახებ გადაწყვეტილება რეგულარულად გადაიხედება – რათა პირველივე შესაძლებლობისთანავე ბავშვი დაბრუნდეს ოჯახში. თუმცა ასეთ დროს, საერთაშორისო სამართლის თანახმად, დაცული უნდა იყოს დანესებულებაში ბავშვის ჩარიცხვის კანონმდებლობით განსაზღვრული პროცედურები, ხოლო ბავშვზე ზრუნვის რეზიდენტული დანესებულებები უნდა ექვემდებარებოდეს ყოველდღიურ და უწყვეტ მონიტორინგს. საერთაშორისო სამართალში გადაიხედა თავად რეზიდენტული დანესებულების ცნებაც: თუ უნინ რეზიდენტულ დანესებულებად დიდი ზომის ინსტიტუციები განიხილებოდა, დღეს რეზიდენტულ დანესებულებაში ბავშვთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს 8-10 ბავშვს და იგი მონყობილი უნდა იყოს მცირე საოჯახო ტიპის საცხოვრებლად⁷.

ევროკომისიამ, როგორც ბავშვთა ოჯახურ გარემოში ცხოვრების მომხრე და რეზიდენტულ დანესებულებებში განთავსების (ინსტიტუციონალიზაციის) პრაქტიკის გაუქმების მხარდამჭერმა ინსტიტუტმა, 2013 წელს დადო უმნიშვნელოვანესი დაპირება იმის შესახებ, რომ უახლოეს წლებში ევროკავშირის ქვეყნებში სრულად გააუქმებს ბავშვთა ინსტიტუციებს და ხელს შეუწყობს ბავშვთა საოჯახო გარემოში აღზრდას და სრულფასოვან განვითარებას⁸.

ბავშვებზე ზრუნვის დანესებულებაში საქართველოში და მათი მარეგულირება კანონმდებლობა

2016 წელს ბავშვთა გაყიდვის, ბავშვთა პროსტიტუციისა და ბავშვთა პორნოგრაფიის საკითხებში გაერო-ს სპეციალურმა მომხსენებელმა მო დე ბერ-ბუკიკიომ საქართველოში რვადღიანი ვიზიტის შემდეგ თავის ანგარიშში აღნიშნა: „მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში რამდენიმე წლის წინ დაიწყო ბავშვთა დეინსტიტუციონალიზაციის პროცესი და დაიხურა სახელმწიფოს მმართველობაში არსებული ბავშვთა დიდი ზომის ინსტიტუციების უმრავლესობა, კვლავ ფუნქციონირებს დიდი ზომის ინსტიტუციების მნიშვნელოვანი რაოდენობა, რომელიც მესამე პირების მიერ არის შექმნილი. ასეთ

⁴ რეზიდენტული დანესებულება გულისხმობს ბავშვზე ზრუნვის იმგვარ სერვისს, რომლის ფარგლებშიც ბავშვს 24-საათიანი ზრუნვა მიეწოდება და ბავშვი მონყვეტილია თავის ოჯახს.

⁵ Committee on the Rights of the Child, general Comment No.7, 2005, CRC/C/GC/7/ Rev.1, პარა. 36.

⁶ UN General Assembly, Human Rights Council, A/HRC/11/L.13. 15 June 2009: “Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development”. Guidelines for the Alternative Care of Children.

⁷ იქვე, პუნქტი 28.

⁸ European Commission Recommendation: Investing in Children: Breaking the Cycle of Disadvantage, 20 February, 2013.

პირებს წარმოადგენენ ადგილობრივი თვითმმართველობები, რელიგიური ორგანიზაციები და კერძო პირები. მათ მიერ შექმნილი დიდი ზომის ბავშვთა ინსტიტუტები არ მოხვდა დეინსტიტუციონალიზაციის გეგმაში და პარალელურ რეჟიმში აგრძელებს არსებობას. უფრო მეტიც, ამ ინსტიტუტებზე არ ვრცელდება ბავშვზე ზრუნვის სახელმწიფო რეგულაციები და სტანდარტები, მათ არ აკონტროლებს და არ ამონიშნებს სახელმწიფო⁹.

ჯერ კიდევ 2013 წელს ეს მდგომარეობა საერთაშორისო ორგანიზაციამ "Disability Rights International" ბავშვებით ტრეფიკინგის საფრთხედ შეაფასა, თუმცა 2016 წლის სექტემბრამდე ეს საკითხი არ მოგვარებულა.¹⁰

ამავე საკითხზე ინფორმაცია მოხვდა ასევე ასოცირების დღის წესრიგის პირველი წლის შეფასების დოკუმენტში,¹¹ თუმცა პრობლემა არც ამით გადაწყვეტილა და, როგორც უკანასკნელ პერიოდში ჩატარებული კვლევები მოწმობს, კიდევ უფრო გაღრმავდა.

2016 წელს, არასამთავრობო ორგანიზაციის¹² მიერ ჩატარებული კვლევის თანახმად, საქართველოში ფუნქციონირებს სახელმწიფო რეგულირების მიღმა არსებული ბავშვთა 36 დიდი ზომის სადღეღამისო დაწესებულება, სადაც 1146 ბავშვი ცხოვრობს. ჩამოთვლილი სტატისტიკა ბავშვებზე ზრუნვის ჩრდილოვან დაწესებულებაში ბავშვთა განთავსებასთან დაკავშირებით შემდეგნაირად გამოიყურება:

	ბავშვთა რეზიდენტული დაწესებულება	რაოდენობა	ბავშვთა რაოდენობა
1.	ისლამური პანსიონი (ე.წ. „მედრესე“)	23	470
2.	მართლმადიდებლური ეკლესიის მმართველობის ქვეშ არსებული დაწესებულება	4	229
3.	ადგილობრივი თვითმმართველობისა და კერძო პირის მმართველობის ქვეშ არსებული დაწესებულება	9	447
	სულ	36	1146

აღნიშნული დაწესებულებები ადგილობრივი თვითმმართველობების, რელიგიური ორგანიზაციებისა და კერძო პირების მმართველობაშია, ბავშვები ამ დაწესებულებებში სახელმწიფო სერვისების გვერდის ავლით ხვდებიან და, შესაბამისად, არ არიან აღრიცხულნი ოფიციალურ სტატისტიკაში.

არასწორად დაყენებული არჩევანი ბავშვის შიშობილსა და სიღარიბეში ცხოვრებას და ოჯახიდან მოწყვეტას შორის

ზემოაღნიშნული ანგარიშის მიხედვით,¹³ ბავშვები ამ დაწესებულებაში ფაქტობრივად მონყვეტილნი არიან გარე სამყაროს. მათი უმრავლესობა იმდენად ღარიბი ოჯახებიდან არის, რომ მშობლებს ისინი ფაქტობრივად შიმშილისგან გადასარჩენად ჰყავთ დაწესებულებაში დატოვებული. შესაბამისად, მშობლებს არ აქვთ აღნიშნულ ინსტიტუტებში ბავშვებზე ზრუნვის ხარისხის მოთხოვნის ან შემონიშნების უფლება (დასჯის მიზნით მოხდება

⁹ End of mission statement of the United Nations Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, Maud de Boer-Buquicchio, on her visit to Georgia, Tbilisi 18 April, 2016. შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე (27.09.2016): <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19836&LangID=E>

¹⁰ Mathews, E., Ahren, L., Rosenthal, E., Conroy, J., Kaplan, L., Levy, R., McGowan K., G. (2013) Disability Rights International, Left Behind 2013 („დავინყებულნი“) (მოძიებულია 2015 წლის 5 ნოემბერს) <http://www.driadvocacy.org/wp-content/uploads/Left-Behind-final-report1.pdf>

¹¹ ფონდი „ღია საზოგადოება - საქართველო“ (2015). ასოცირების დღის წესრიგის პოლიტიკური ნაწილის შესრულება - პირველი წლის შეფასება. შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე (27.09.2016): http://www.osgf.ge/files/2015/2015/publication/Book_GEO_WEB.pdf

¹² NGO Partnership for Children (2016). Equal Treatment to the Schools of Faith. Final report.

¹³ NGO Partnership for Children (2016). Equal Treatment to the Schools of Faith. Final report

ბავშვების დანესებულებიდან ამორიცხვა). თუმცა ზოგ დანესებულებაში არსებული ფიზიკური პირობები მინიმალურ სტანდარტსაც ვერ აკმაყოფილებს. მაგალითად, ბარისახოს და მალაროსკარის ბავშვთა რეზიდენტულ დანესებულებებში ბავშვებისთვის არ არის არც საპირფარეო და არც სხვა ტიპის სააბაზანო ოთახები.

ასეთი დანესებულებების არსებობის გამართლებას მათი დამფუძნებლები და ადგილობრივი მაცხოვრებლები ბავშვების შიმშილისგან გადარჩენის მიზნით ცდილობენ. თუმცა ამგვარი არჩევანის დაყენება იმთავითვე არასწორი და კანონსაწინააღმდეგოა, ვინაიდან გაერო-ს ბავშვის უფლებათა კონვენციის თანახმად, სახელმწიფო ვალდებულია, ყველა ბავშვს შეუქმნას ზრდისა და განვითარების პირობები¹⁴ და ერთი უფლების (განვითარების პირობების ქონის) დასაცავად დაუშვებელია მეორე, არანაკლებ მნიშვნელოვანი, უფლების (ოჯახში ცხოვრების) დარღვევა. ასეთი მიდგომა ფუნდამენტურად მცდარი და ნაკლოვანია, ვინაიდან ბავშვთა უფლებები ერთმანეთთან მიმართებაში არა იერარქიული, არამედ თანასწორია და სახელმწიფო ვალდებულია, ყველა მათგანი დაიცვას.

რეზიდენტული დანესებულების მუშაობით განათლების ხელმისაწვდომობის პრობლემის მოგვარების არგუმენტი

აღსანიშნავია, რომ ბავშვებზე ზრუნვის ჩრდილოვანი რეზიდენტულ დანესებულებებში ბავშვთა ჩარიცხვის გამართლებას მათი დამფუძნებლები ბავშვების განათლების უფლების უზრუნველყოფის არგუმენტიც ცდილობენ. რელიგიური დანესებულებების უმრავლესობა მიუთითებს, რომ მალაღმთიან რაიონებში მცხოვრები ბავშვები განათლებას ვერ იღებენ სკოლების არარსებობის გამო და მათთვის ერთადერთი გამოსავალი ინსტიტუციაში მოთავსებაა. ამავე არგუმენტს იზიარებს განათლების სამინისტროც, იმ ფაქტიდან გამომდინარე, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის გამგებლობაში არსებული რეზიდენტული დანესებულებების უმრავლესობა განათლების სამინისტროს დაფუძნებულია. თუმცა ეს მიდგომა, ისევე, როგორც წინა, მცდარია და ბავშვთა უფლებების დარღვევის ტენდენციაზე მიუთითებს: სკოლების დეფიციტი შეუძლებელია შეივსოს ინსტიტუციებით, რადგან ეს ქმედება წაახალისებს ბავშვების ოჯახებისგან მოწვევას და მათი უფლებების დარღვევას. ბავშვების განათლების უფლების უზრუნველყოფა არ შეიძლება მოხდეს ოჯახში ცხოვრების მათი უფლების დარღვევის გზით. ამის ნაცვლად განათლების სამინისტროს ევალება, უზრუნველყოს საგანმანათლებლო დანესებულებების ხელმისაწვდომობა ბავშვების ბიოლოგიური ოჯახების საცხოვრებელი ადგილების მახლობლად.

ბავშვთა მიმართ ძალადობისა და ბავშვთა სხვა უფლებების დარღვევების რეაგირების გარეშე დარჩენილი ფაქტები

რელიგიურ დანესებულებებში ბავშვებზე ძალადობას ავლენს საქართველოს სახალხო დამცველის 2015 წელს გამოქვეყნებული სპეციალური ანგარიში¹⁵,

¹⁴ UNICEF (2007). Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child.

¹⁵ საქართველოს სახალხო დამცველი (2015). „ბავშვთა უფლებრივი მდგომარეობა მართლმადიდებელი ეკლესიისა და მუსლიმური კონფესიის დაქვემდებარებაში არსებულ ბავშვთა პანსიონებში.“ შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე (27.09.2016). <http://ombudsman.ge/ge/reports/specialuri-angarishebi/bavshvta-uflebrivi-mdgomareoba-saqartvelos-martmadidebeli-eklesiisa-da-muslimuri-konfesiis-daqvemdebarebashi-ar-sebul-bavshvta-pansionebshi1.page>

სადაც ასახულია ბავშვთა უფლებების დარღვევის მავნე პრაქტიკა. მოვიყვანთ ამ ანგარიშიდან ამონარიდებს:

ბავშვების გამოხატვის თავისუფლებისა და თავისუფალი განვითარების შეზღუდვა: „რელიგიური კონფესიების პანსიონების ბენეფიციარებისთვის დანესებულია რიგი რელიგიური შეზღუდვებისა, რომლებსაც ხშირად არასრულწლოვნები მათსავე სურვილის საწინააღმდეგოდ ემორჩილებიან. მათ შორის, აღსანიშნავია ჩაცმულობის კუთხით არსებული შეზღუდვები. მუსლიმური პანსიონების აღსაზრდელ გოგონებს, მათი რელიგიის შესაბამისად, ეკრძალებათ შარვლის ტარება. თავშალის ტარების ვალდებულება არა აქვთ საჯარო სკოლაში და ატარებენ მხოლოდ პანსიონის ტერიტორიაზე. ფერიის მართლმადიდებლური და ბედიანის პანსიონების გარდა, საპატრიარქოს დაქვემდებარებაში არსებული ზოგიერთი პანსიონის ბენეფიციარ გოგონებს აკრძალული აქვთ შარვლის ტარება. გარდა ამისა, შეზღუდვები ეხება კაბის სიგრძესაც. ამ კუთხით, ბავშვები გამოხატავენ უკმაყოფილებას (სახალხო დამცველის მონიტორებთან)“.

ბავშვის ოჯახთან ცხოვრებისა და საზოგადოებაში ინტეგრაციის უფლების შეზღუდვა: „(სახალხო დამცველის) მონიტორებთან საუბრისას, მუსლიმური პანსიონების აღსაზრდელები მუდმივად აღნიშნავდნენ, რომ ისინი საკუთარი სურვილით ცხოვრობენ პანსიონში, თუმცა ყოველი მათგანი აცხადებდა, რომ პანსიონის ცხოვრებასთან შეგუება და არსებულ წესებთან ადაპტაცია თავდაპირველად ძალიან გაუჭირდათ, ჰქონდათ ოჯახში დაბრუნების სურვილი, განიცდიდნენ პანსიონში ცხოვრებას. პანსიონის დატოვება და ქალაქში გასვლა მხოლოდ შეზღუდული დროით და საჭირო ნივთების ყიდვის აუცილებლობისას ხდება. პანსიონში ყოფნის პერიოდში თემთან ბავშვების კომუნიკაცია შემოიფარგლება მხოლოდ მუსლიმურ თემში მცხოვრებ, იმავე სქესის ბავშვებთან და მოზრდილებთან ერთად პანსიონში რელიგიის გაკვეთილზე დასწრებით. არ აღინიშნება მუსლიმურ პანსიონებში მცხოვრები ბენეფიციარების დაბადების დღეები და არ ხდება მათი პერიოდული წახალისება“.

ბავშვების თამაშისა და თავისუფალი დროის გატარების უფლების შეზღუდვა: სახალხო დამცველის ამავე ანგარიშის თანახმად: „სტეფანწმინდის სკოლა-პანსიონში ბავშვები სკოლის შემდეგ გახანგრძლივებულ კლასებში იმყოფებიან, საძინებელი ოთახები დღის განმავლობაში დაკეტილია, ოთახებში არსად ჩანს გასართობი და ბავშვების ინდივიდუალობის გამომხატველი ნივთები. მსგავსი გარემოა ვაჟების ოთახებშიც. ... როგორც ბენეფიციართა ინტერვიურებით გაირკვა, ბავშვებს არა აქვთ უფლება, ითამაშონ ან გარკვეული დრო თავისუფლად გაატარონ პანსიონის დერეფანში, ხმაურისა და უნესრიგობის თავიდან აცილების მიზნით“.

დანესებულებებში გავრცელებულია ბულინგი, ისევე, როგორც აღმზრდელთა მიერ ბავშვებზე ფიზიკური და ფსიქოლოგიური ძალადობა, ღირსების შემლახველი ქმედებები, თავისუფლების შეზღუდვა და საკვების შეზღუდვა:

„წინონწმინდის პანსიონში გამოიკვეთა, რომ ბენეფიციარებს, დასჯის მიზნით, ეკრძალებათ ოთახიდან გასვლა, უნეეთ კვების ერთ-ერთი კომპონენტის გამოტოვება – მაგ. ვახშმის. ბენეფიციარების თქმით, დასჯის მიზნით, არას-

რულნლოვნებს თავზე ხელებდამწყობილებს, თანატოლების თვალწინ უნეტო დერეფანში მუხლებზე ხოხვით სიარული”.

ამავე დანესებულებებში ადგილი აქვს რელიგიური რიტუალების დასჯის მიზნით გამოყენებას:

„გიმნაზია-პანსიონის აღმზრდელები, ბავშვის რთული ქცევის შემთხვევაში, ბენეფიციარებს სასულიერო პირებთან აგზავნიან და სულიერი მამა ცოდვების მონანიების თუ დასჯის მიზნით ბავშვებს მეტანიებს აკეთებინებს; სასჯელის ზომად 50-100 მეტანია განისაზღვრება. ბენეფიციარები მეტანიების გაკეთების ვალდებულებაზე ლოცვის გამოტოვების შემთხვევაშიც საუბრობენ. მონიტორინგის შედეგად გამოიკვეთა, რომ მეტანიების გაკეთების ვალდებულება ნინონმინდის ბენეფიციარებსაც აქვთ, როგორც დასჯის ფორმა“.

აღნიშნულ დარღვევებზე რეაგირების შესახებ ინფორმაცია სახალხო დამცველის ანგარიშის გამოქვეყნების შემდეგ არ გავრცელებულა. მიუხედავად იმისა, რომ ფერიისა და ნინონმინდის ბავშვთა რეზიდენტული დანესებულებები არასამთავრობო ორგანიზაციების აქტიური მოთხოვნის შედეგად სახელმწიფოს მიერ ლიცენზირებულია, აღნიშნულ დარღვევებზე მკაცრი რეაგირება არც ამ დანესებულებებში განხორციელებულა.

ყოველივე ზემოთქმულის შედეგად ნათლად ჩანს, რომ სახელმწიფო რეგულირების გარეთ დარჩენილი 1000-ზე მეტი ბავშვი საერთაშორისო და ეროვნული კანონმდებლობის დარღვევით განიცდის ბავშვთა უფლებების მძიმე დარღვევების ფორმებს. სახელმწიფოს მხრიდან დახმარება მათთვის მიუწვდომელია, არასამთავრობო სექტორს კი ფაქტობრივად აკრძალული აქვს ბავშვების დასაცავად აღნიშნულ დანესებულებებში შეღწევა. ეს რეალობა ბავშვებს სახელმწიფო მზრუნველობისა და მონიტორინგის ფარგლებს გარეთ ტოვებს, რაც საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგით გათვალისწინებული მონყვლადი ჯგუფის ბავშვების დაცვის მოთხოვნის აშკარა დარღვევაა.

სახელმწიფოს რეაგირება ჩრდილოვან ბავშვთა ინსტიტუციებთან დაკავშირებით

2016 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო ცვლილებები კანონში „სააღმზრდელო საქმიანობის ლიცენზირების შესახებ“, რომელთა თანახმად, 2017 წლის 1 სექტემბრიდან ამ კანონის საფუძველზე მიღებული ლიცენზიის გარეშე მომუშავე ბავშვთა დანესებულებებს დაეკისრებათ პასუხისმგებლობა. აღნიშნული კანონი კი ლიცენზიის მისაღებად იურიდიულ პირებს უყენებს „ბავშვზე ზრუნვის სახელმწიფო სტანდარტით“¹⁶ დადგენილ პირობას, რომ ბავშვთა რაოდენობა დანესებულების ერთ შენობაში არ უნდა აღემატებოდეს 10-ს. თუმცა აღსანიშნავია, რომ ამგვარი რეგულაცია კი ვერ მოაგვარებს პრობლემას იმ დანესებულებებთან მიმართებაში, რომლებიც მოახდენენ ერთი დანესებულების შიგნით, ერთ ტერიტორიაზე ბავშვების გადანაწილებას სხვადასხვა შენობაში (განათავსებენ თითო შენობაში 10 ბავშვს), რაც რეალურად მხოლოდ გარეგნულად შეცვლის სერვისის ფორმას

¹⁶ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 იანვრის №66 დადგენილება „ტექნიკური რეგლამენტი - ბავშვზე ზრუნვის სტანდარტების დამტკიცების შესახებ“

და შინაარსს კი უცვლელად დატოვებს. მეორე მხრივ, აღნიშნული რეგულირება ასევე არ გავრცელდება იმ დაწესებულებებზე, რომლებიც ატარებენ სკოლა-პანსიონების სტატუსს და არიან განათლების სამინისტროს მიერ დაფუნდებული. ადგილობრივი თვითმმართველობის მმართველობაში არსებული ბავშვთა ინსტიტუციების დიდი რაოდენობა კი სწორედ ამგვარი სტატუსითაა წარმოდგენილი.

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფოს დღემდე არ შეუმუშავებია ერთიანი სამოქმედო გეგმა, თუ როგორ მოახდენს ათასზე მეტი ბავშვის გამოყვანას ჩრდილოვანი ბავშვთა სახლებიდან და მათ გადაყვანას ოჯახურ გარემოში, ვინაიდან ასეთი გეგმის შეუმუშავება მათი მხრიდან გამოიწვევდა ასეულობით ბავშვის ჩრდილოვან სისტემაში ცხოვრების კანონდარღვევის აღიარებას. ამ პროცესის დაუგეგმავი და სპონტანური განხორციელება გამოიწვევს ბავშვების მწვავე ტრავმატიზაციას და სოციალურ დეზადაპტაციას. განათლების სამინისტროს ასევე არ წარმოუდგენია გეგმა, თუ როგორ მოახდენს იმ ბავშვების განათლების უფლების უზრუნველყოფას, რომლებიც სოფლებში სკოლების არარსებობის მიზეზით აღმოჩნდნენ დიდი ზომის რეზიდენტულ დაწესებულებებში.

ასევე მოუგვარებელი რჩება 2017 წლის 1 სექტემბრამდე ჩრდილოვან ბავშვთა სახლებში მცხოვრები ბავშვების უფლებრივი მდგომარეობის სისტემატური და ყოველსმომცველი მონიტორინგის ჩატარების საკითხი. მათ მიმართ ამჟამად მიმდინარე ძალადობის და არასათანადო მოპყრობის დროში გახანგრძლივება შეუქცევად ზიანს გამოიწვევს.

ასოცირების დღის წესრიგის განსახორციელებელ სამოქმედო გეგმაში საკითხის იზნორირება

აღსანიშნავია, რომ ამ საკითხს სახელმწიფოს მთავრობა არც ასოცირების დღის წესრიგის განსახორციელებელ სამოქმედო გეგმის ფარგლებში აქცევს ყურადღებას და საერთაშორისო და ადგილობრივი საზოგადოება გარკვეულწილად შეცდომაში შეჰყავს. კერძოდ:

ასოცირების დღის წესრიგის განსახორციელებელ არც 2014 და არც 2015 წლების სამოქმედო გეგმებში ამ ბავშვების უფლებების დაცვის საკითხი არ დამდგარა, ხოლო 2016 წლის სამოქმედო გეგმაში აღნიშნულია, რომ ბავშვთა სიღარიბისა და განსაკუთრებულად მონყვლადი ჯგუფის ბავშვების (რომელთა შორისაც, ბუნებრივია, მშობლების ზრუნვას მოკლებული და ჩრდილოვან ინსტიტუციებში განთავსებული ბავშვები ერთ-ერთი პირველი კატეგორიაა) საკითხის გადაჭრა განხორციელდება: „**ახალგაზრდული კლუბების შექმნის არეალის გაზრდით და დანაშაულის მეორე დონის პრევენციაზე მიმართული ღონისძიებების განხორციელებით**“. ძნელი მისახვედრი არ არის, რომ ჩრდილოვან ინსტიტუციებში იზოლირებული ბავშვები, რომელთაც ფაქტობრივად ქუჩაში გასვლაც კი შეზღუდული აქვთ, აღნიშნული **ახალგაზრდული კლუბებით** ვერ ისარგებლებენ. სახელმწიფოს კი ამ ბავშვების მხრიდან შესაძლო დანაშაულის განხორციელების პრევენცია უფრო

აინტერესებს, ვიდრე ბავშვების დაცვა ძალადობისა და დანაშაულისაგან, რომელიც შესაძლოა ამ წუთებშიც ხდება.

რაც შეეხება ომბუდსმენის როლს, როგორც ერთადერთი ინსტიტუციისა, რომელსაც ამ დანესებულებებში შეუფერხებელი შესვლის შესაძლებლობა აქვს, ასოცირების დღის წესრიგის 2016 წლის განსახორციელებელი სამოქმედო გეგმის 29-ე პუნქტში სახალხო დამცველის მიერ მხოლოდ ბავშვებზე ზრუნვის **სახელმწიფო** ინსტიტუტების მონიტორინგია დაგეგმილი. ჩრდილოვანი და არალიცენზირებული ბავშვთა სახლების მონიტორინგი ერთადერთი უფლებამოსილი ინსტიტუციის 2016 წლის სამოქმედო გეგმაში არ არის, მიუხედავად იმისა, რომ 2015 წლის ანგარიშმა იქ ბავშვთა უფლებების უმძიმესი დარღვევები გამოავლინა.

რეკომენდაციები:

ყოველივე ზემოთქმული ცხადყოფს, რომ საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგით გათვალისწინებული საკითხი – მონყვლადი ჯგუფის ბავშვებზე განსაკუთრებული ზრუნვა – ჯერ კიდევ არ ხორციელდება სისტემურად. ფრაგმენტული ღონისძიებები, რომლებსაც ესა თუ ის სამინისტრო პერიოდულად გეგმავს, ხშირად სისრულეში არ მოდის, ვინაიდან ამ ღონისძიებებს წინ არ უძღვის ამ ბავშვთა საჭიროებებისა და პრობლემების სრულფასოვანი ანალიზი, ღონისძიებების კოორდინირებული დაგეგმვა და შესრულების კონტროლი მონიტორინგის მეშვეობით. სახალხო დამცველის მიერ ჩატარებული ერთჯერადი მონიტორინგი კი ცალსახად ვერ უზრუნველყოფს საკითხის მწვავედ დაყენებას გადაწყვეტილების მიმღებთა დღის წესრიგში და მონიტორინგის შედეგად გამოვლენილი დარღვევები წლების განმავლობაში რეაგირების გარეშე რჩება.

აღნიშნული პრობლემების მოსაგვარებლად და ბავშვთა უფლებების დაცვის უზრუნველსაყოფად საჭიროა ბავშვთა უფლებების საკითხები კიდევ უფრო დეტალურად და სიღრმისეულად შევიდეს საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების ახალ დღის წესრიგში, ვინაიდან არსებული დღის წესრიგის შესასრულებლად დარჩენილი დრო არ არის საკმარისი მათ მოსაგვარებლად. მომავალი დღის წესრიგის ფარგლებში სახელმწიფოს საკანონმდებლო და აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ უნდა გაითვალისწინონ და განახორციელონ შემდეგი ღონისძიებები:

- საკანონმდებლო რეგულაციებით სრულიად აიკრძალოს ბავშვების მოთავსება რეზიდენტულ დანესებულებებში სიღარიბის, ჯანმრთელობის სტატუსის, საგანმანათლებლო საჭიროებისა თუ სხვა ამასთან დაკავშირებული მიზეზით. რეზიდენტულ დანესებულებებში ბავშვთა განთავსება უნდა განიხილებოდეს როგორც უკანასკნელი ზომა, რომელიც მხოლოდ დროებით იქნება გამოყენებული, და პირველივე შესაძლებელ შემთხვევაში მოხდეს ბავშვის დაბრუნება/განთავსება ოჯახურ გარემოში.

- არასამთავრობო სექტორს, ბავშვთა უფლებების დამცველ საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს, მიეცეთ შესაძლებლობა, შეუფერხებლად მოახდინონ

ბავშვთა უფლებების მონიტორინგი და დარღვევების გამოვლენა ბავშვებზე ზრუნვის ნებისმიერ დაწესებულებაში, მიუხედავად მათი სამართლებრივი ფორმისა.

- საქართველოს სახალხო დამცველმა სულ მცირე წელიწადში ერთხელ განახორციელოს ჩრდილოვანი ბავშვთა სახლების მონიტორინგი და გამოვლენილ დარღვევებზე უწყებათა რეაგირებაზე შედამხედველობა.

- „საალმზრდელი დაწესებულებების ლიცენზირების შესახებ“ კანონის ფარგლებში გამოირიცხოს იმგვარი გამონაკლისები (მაგ. სკოლა-პანსიონები), რომლებიც დასაშვებად აცხადებს დიდი ზომის რეზიდენტული დაწესებულებების ფუნქციონირებას აღნიშნული კანონით გათვალისწინებული ლიცენზირების პირობების დაცვის გარეშე.

- ევროკავშირის რეკომენდაციით მოხდეს სახელმწიფოს ზრუნვის ქვეშე მყოფ ბავშვთა მიმართ ევროკავშირის იმ მიდგომებისა და პოლიტიკის განხორციელება, რომლებიც ითვალისწინებს ბავშვთა ინსტიტუციების სრულ გაუქმებას და მშობელთა ზრუნვას მოკლებული ბავშვების ოჯახებში ან საოჯახო ტიპის ზრუნვაში განთავსებას.

- აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ უნდა შეიმუშაოს ეროვნული სტრატეგია და სამუშაო გეგმა, რომელიც გაითვალისწინებს ბავშვების რეზიდენტულ დაწესებულებებში მოხვედრის პრევენციას, ბიოლოგიური ოჯახების გაძლიერებას, უკვე ინსტიტუციონალიზებული ბავშვების სრულ დეინსტიტუციონალიზაციას ბიოლოგიურ ოჯახებში ან ალტერნატიული ზრუნვის სხვა ოჯახურ სერვისებში ბავშვების ტრავმატიზაციის გარეშე.

- განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ უნდა უზრუნველყოს ბავშვებისათვის განათლების ხელმისაწვდომობა მათი ბუნებრივი საცხოვრებელი გარემოს არეალში – სკოლების გახსნა/მხარდაჭერისა და ტრანსპორტირების უზრუნველყოფის გზით.

- სახელმწიფო უწყებებმა, კერძოდ, სოციალური მომსახურების სააგენტომ და შინაგან საქმეთა სამინისტრომ, უზრუნველყონ რეზიდენტულ დაწესებულებებში მყოფი ბავშვების უფლებადარღვევებზე მყისიერი რეაგირება ბავშვთა უფლებების დაცვისა და ძალადობის პრევენციის კონკრეტული ღონისძიებების გატარების გზით რეალურ დროში.

