

საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის  
კომიტეტის თავმჯდომარეს  
სოფიო კილაძეს

ასლი: საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარეს არჩილ თალაკვაძეს

## **ზოგადი წინადადება**

### **დისკრიმინაციის თავიდან აცილებისა და მის წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხზე**

*შემუშავებულია „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-14<sup>1</sup> მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტისა და „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად*

ქალბატონო სოფიო,

საქართველოს სახალხო დამცველისთვის ცნობილია, რომ საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი მუშაობს სახელმწიფო უწყებებში ანაზღაურების გარეშე სტაჟირების პროგრამის რეფორმირების საკითხზე. როგორც 2020 წლის 4 თებერვალს კომიტეტმა სახალხო დამცველის აპარატს აცნობა, საკითხზე მუშაობა გრძელდება, თუმცა, სტაჟირების პროგრამის რეფორმირების მიზნით საკანონმდებლო ინიციატივა საქართველოს პარლამენტისთვის წარდგენილი არ არის.

2019 წლის 16 ივლისს საქართველოს სახალხო დამცველს მომართა ლ. მ.- მ N9329/19 განცხადებით, რომლითაც მიუთითებდა, რომ თბილისის საქალაქო სასამართლოში და სახელმწიფო უწყებებში არსებული სტაჟირების პრაქტიკა წარმოადგენს სოციალური მდგომარეობის ნიშნით დისკრიმინაციას.

### **I. ფაქტობრივი გარემოებები**

#### **1.1. განმცხადებლის მიერ აღწერილი გარემოებები**

განმცხადებელი წარმოშობით არის საქართველოს ერთ-ერთი რეგიონიდან და ამჟამად სწავლობს ქ. თბილისში, სამაგისტრო პროგრამაზე. ის აღნიშნავს, რომ სტაჟირება გაიარა თბილისის საქალაქო სასამართლოში. მისი სამუშაო დრო განისაზღვრებოდა 09:30/10:00 საათიდან 18:00 საათამდე და არ იყო ანაზღაურებადი. გარდა ამისა, განმცხადებელი მიუთითებს, რომ სტაჟიორთან ფორმდება ხელწერილი, რომელიც მას, სასამართლოს გარდა, სხვა ნებისმიერ დაწესებულებაში უკრძალავს მუშაობას. აღნიშნული მიდგომა კი მძიმე ფინანსურ პრობლემებს უქმნის სტაჟირების მსურველს და არათანაბარ მდგომარეობაში აყენებს მათ, ვისაც შესაბამისი ფინანსური შესაძლებლობები არ აქვთ და დამატებით უწევთ მუშაობა.

განმცხადებელი მიუთითებს, რომ მან ყველანაირი ფინანსური რესურსის ამოწურვის გამო, ვეღარ შეძლო ანაზღაურების გარეშე სტაჟირებები გაეგრძელებინა. შესაბამისად, ის ვერ ახერხებს პროფესიულ განვითარებას და მუშაობს სრულიად სხვა სფეროში, კვირაში 5 დღის და დღე-ღამეში 12 საათის განმავლობაში. აღნიშნული სამუშაო მას სჭირდება, რომ დაფაროს ქ. თბილისში ცხოვრებისათვის საჭირო ხარჯები.

განცხადებელი აღნიშნავს, რომ სახელმწიფო უწყებებში არსებული ანაზღაურების გარეშე სტაჟირების პრაქტიკა არახელსაყრელ მდგომარეობაში აყენებს სოციალურად შეჭირვებულ ახალგაზრდებს და ართმევს პროფესიული განვითარების შესაძლებლობას.

### ***1.2. შესაბამისი უწყებების პოზიციები***

საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, საბჭოს მიერ დამტკიცებული „2017-2021 წლების სასამართლო სისტემის სტრატეგიისა და მისი იმპლემენტაციის 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმა“ ერთ-ერთი აქტივობის სახით ითვალისწინებს სტაჟირების ინსტიტუტის განვითარებას, რაც ასევე ასახული იქნება 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმაში. ამ მიზნით, საერთაშორისო ექსპერტმა შეაფასა საერთო სასამართლოებში მოქმედი სტაჟირების სქემა, შეხვდა სასამართლოების მენეჯერებსა და მოქმედ სტაჟირებს, შეისწავლა ევროპის ქვეყნების სამართლებრივი აქტები და არსებული საუკეთესო პრაქტიკა. ექსპერტმა შეიმუშავა რეკომენდაციები, მათ შორის ანაზღაურებადი სტაჟირების დანერგვის თაობაზე. საბჭოს მითითებით, აღნიშნული საკითხი იქნება მსჯელობის საგანი გეგმის შესრულების პროცესში.

საქართველოს საჯარო სამსახურის ბიუროდან მიღებული ინფორმაციის თანახმად, სახელმწიფო უწყებებში ანაზღაურების გარეშე სტაჟირების პროგრამის რეფორმირების საკითხზე მუშაობს საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი. კომიტეტმა სახალხო დამცველის აპარატს აცნობა, რომ საკითხზე მუშაობა გრძელდება, თუმცა, 2020 წლის 4 თებერვლის მოცემულობით, სტაჟირების პროგრამის რეფორმირების მიზნით საკანონმდებლო ინიციატივა საქართველოს პარლამენტისთვის წარდგენილი არ არის.

## ***II. ანაზღაურების გარეშე სტაჟირების პრაქტიკის პრობლემური ასპექტები***

წინამდებარე ქვეთავში, სახალხო დამცველი კრიტიკულად შეაფასებს ანაზღაურების გარეშე სტაჟირების საკითხს და მას სოციალური მდგომარეობის ნიშნით დისკრიმინაციის წახალისების კონტექსტში განიხილავს.

### ***2.1. საქართველოში არსებული სტაჟირების პრაქტიკა***

ანაზღაურების გარეშე სტაჟირების თვალსაზრისით საქართველოში არსებული მდგომარეობა არ არის სისტემატიზებული. მოქმედ კანონმდებლობაში არ არსებობს სტაჟირების გავლის

თაობაზე საერთო მიდგომა - არ არის განსაზღვრული სტაჟიორის დეფინიცია, სტაჟირების ვადა, ანაზღაურების წესი და სხვა დაკავშირებული საკითხები.

საჯარო დაწესებულებაში სტაჟირების გავლის ორგვარი შესაძლებლობა არსებობს - ერთი მხრივ, ეს არის თავად სახელმწიფო დაწესებულების მიერ ორგანიზებული შიდა პროგრამა; მეორე მხრივ - სახელმწიფო პროგრამა, რომელიც წელიწადში ორჯერ ცხადდება.

სხვადასხვა საჯარო უწყებები შიდა სტაჟირების გავლის წესს შიდა სამართლებრივი აქტებით არეგულირებენ. ზოგიერთი საჯარო უწყება სტაჟირების მსურველებს სთავაზობს როგორც ანაზღაურებად, ასევე ანაზღაურების გარეშე სტაჟირებას. მაგალითად, ანაზღაურებად სტაჟირებას უზურუნველყოფს საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო,<sup>1</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო და საქართველოს პროკურატურა. ანაზღაურების გარეშე სტაჟირებების პროგრამა გვხვდება, მაგალითად, საქართველოს პარლამენტში,<sup>2</sup> საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროში,<sup>3</sup> თავდაცვის სამინისტროში<sup>4</sup> და ა. შ. 2016-2018 წლებში 11 სამინისტროში<sup>5</sup> მოქმედი შიდა პროგრამით სტაჟირება 1092 პირმა გაიარა.<sup>6</sup>

რაც შეეხება საერთო სასამართლოების სისტემაში სტაჟირებას, „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი ითვალისწინებს ანაზღაურების გარეშე და ანაზღაურებად სტაჟირებას. ორგანული კანონის 57-ე მუხლი ითვალისწინებს საერთო სასამართლოში ანაზღაურებადი სტაჟირების გავლის შესაძლებლობას, თუმცა საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, ამ მუხლით გათვალისწინებული სასამართლო მოხელის შერჩევის წესი არ არის ამოქმედებული და აპარატის მოხელეთა დანიშვნა ხდება 79<sup>2</sup>-ე მუხლით დადგენილი წესის შესაბამისად. აღსანიშნავია, რომ 2019 წლის 23 სექტემბრის მონაცემებით, 2014 წლის მაისიდან, საერთო

---

<sup>1</sup> საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში სტაჟირების გავლის წესის შესახებ 2015 წლის 13 ივლისის N80 ბრძანება.

<sup>2</sup> საქართველოს პარლამენტის აპარატში სტაჟირების გავლის წესის შესახებ საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის 2019 წლის 31 დეკემბრის №1/458/19 ბრძანება.

<sup>3</sup> საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს სისტემაში სტაჟირებისა და სასწავლო პრაქტიკის გავლის წესის დამტკიცების შესახებ საქართველოს საგარეო საქმეთა მინისტრის 2017 წლის 12 აპრილის N01-76 ბრძანება.

<sup>4</sup> საქართველოს თავდაცვის სამინისტროში სტაჟირების გავლის წესის დამტკიცების შესახებ 2017 წლის 10 იანვრის N06 ბრძანება.

<sup>5</sup> შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი; სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო; რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო; გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო; ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო; შინაგან საქმეთა სამინისტრო; თავდაცვის სამინისტრო; საგარეო საქმეთა სამინისტრო; ფინანსთა სამინისტრო; განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო; დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო.

<sup>6</sup> წყარო: <https://www.transparency.ge/sites/default/files/form-internship.pdf>.

სასამართლოების სისტემაში ანაზღაურების გარეშე სტაჟირება 2400 ვაკანსიაზე გამოცხადდა და სტაჟირებაზე აიყვანეს 1861 ადამიანი.

საჯარო დაწესებულებაში სტაჟირების გავლის სახელმწიფო პროგრამა<sup>7</sup> განსაზღვრავს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებსა და საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში სტაჟირების გავლის წესს. სახელმწიფო პროგრამა არ ვრცელდება საქართველოს საერთო სასამართლოებზე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსა (გარდა აპარატებისა) და რამდენიმე სახელმწიფო უწყებაზე.<sup>8</sup> სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში, 2016-2018 წლებში, 8 სხვადასხვა სამინისტროში,<sup>9</sup> სულ 477-მა პირმა (გაზაფხულის ნაკადი) გაიარა სტაჟირება.<sup>10</sup>

ამდენად, არსებული მდგომარეობით, საჯარო დაწესებულებებში ანაზღაურებადი სტაჟირების, ასევე, გავლილი სტაჟირების სამუშაო სტაჟში ჩათვლის შესაძლებლობები საკმაოდ მწირია. კერძო სექტორის შემთხვევაში კი, სამართლებრივი რეგულირება კიდევ უფრო ბუნდოვანია.

## **2.2. ანაზღაურების გარეშე სტაჟირება უფლებრივ ჭრილში და მისი კავშირი თანასწორობის პრინციპთან**

ევროპის სოციალური ქარტიის (*შესწორებული*) მე-4 მუხლი უზრუნველყოფს მუშაკის სამართლიანი ანაზღაურების უფლებას, მათ შორის უფლებას, რომ უზრუნველყოფილი იყოს ღირსეული ცხოვრების სტანდარტით. ქარტიის მე-7 მუხლით გარანტირებულია ბავშვებისა და ახალგაზრდების უფლება დაცვაზე.

<sup>7</sup> „საჯარო დაწესებულებაში სტაჟირების გავლის წესისა და პირობების შესახებ“ სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების თაობაზე საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 18 ივნისის N410 დადგენილება.

<sup>8</sup> საქართველოს პროკურატურა, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალ სსიპ – აღსრულების ეროვნულ ბიურო; სსიპ – საქართველოს ნოტარიუსთა პალატა; საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო; საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო; მათ შორის, თავდაცვის ძალები; საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შესაბამისი სამსახური; საქართველოს ეროვნულ ბანკი; საქართველოს დაზვერვის სამსახური; სახელმწიფო დაცვის სპეციალურ სამსახური; სამხედრო სამსახური, დიპლომატიურ სამსახური, სსიპ – საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახური, სსიპ – კონკურენციის სააგენტო, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სპეციალური პენიტენციური სამსახური, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედ სსიპ-ებში – პენიტენციური და პრობაციის სისტემის მოსამსახურეთა მომზადების ცენტრი და არასაპატიმრო სასჯელთა აღსრულებისა და პრობაციის ეროვნულ სააგენტო.

<sup>9</sup> შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითგებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი; სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო; რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო; გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო; ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო; ფინანსთა სამინისტრო; განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო; დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო.

<sup>10</sup> წყარო: <https://www.transparency.ge/sites/default/files/form-internship.pdf>.

სოციალური უფლებების ევროპული კომიტეტის განმარტებით, ანაზღაურების გარეშე დასაქმებული სტაჟირების სტატუსს მოიცავს „მუშაკის“ („worker“) ევროპის სოციალური ქარტიისეულ გაგება. აღნიშნულ დასკვნამდე სოციალური უფლებების ევროპული კომიტეტი „ღირსეული ცხოვრების სტანდარტზე“ მსჯელობის შედეგად მიდის. კომიტეტის განმარტებით, „ღირსეული ცხოვრების სტანდარტი“ სცდება მხოლოდ მატერიალურ საჭიროებებს, როგორც არის საკვები, ტანსაცმელი და საცხოვრებელი, და მოიცავს იმ რესურსებს, რომელიც აუცილებელია კულტურულ, საგანმანათლებლო და სოციალურ აქტივობებში მონაწილეობისათვის. ამდენად, კომიტეტი მიუთითებს, რომ სამართლიანი ანაზღაურება უნდა განისაზღვროს თანაბარი შრომისთვის შესაბამისი ხელფასის მითითებით, რომლის ძირითადი მიზანი ახალგაზრდა ადამიანებისათვის საშუალოზე მაღალი ცხოვრების სტანდარტის გარანტირებაა.<sup>11</sup> სამართლიანი ანაზღაურების პრინციპის გავრცელება სტაჟირებზე არის ლოგიკურ შესაბამისობაში ქარტიით გარანტირებულ სხვა უფლებებთან, როგორც არის სოციალური დაცვა, პროფესიული მომზადება, შრომის უფლება და შრომის სამართლიანი პირობების უფლება. სწორედ, ამ ფაქტორთა ერთობლიობა აძლევს სახელმწიფოებს საშუალებას, მიაღწიონ ქარტიის მიზანს - უზრუნველყონ მოსახლეობისათვის ქარტიით განსაზღვრული სოციალური უფლებები რათა გააუმჯობესონ მათი ცხოვრების დონე და სოციალური კეთილდღეობა.<sup>12</sup>

ანაზღაურების გარეშე სტაჟირების პრაქტიკის შეფასებისას, სოციალური უფლებების ევროპული კომიტეტმა აღნიშნა, რომ ამგვარი სტაჟირებები პირდაპირ ეწინააღმდეგება ახალგაზრდა ადამიანების დაცვის უფლებას, რომელიც ქარტიის მე-7 მუხლით არის გარანტირებული. ის ფაქტი, რომ სრულ განაკვეთიან სამსახურში დასაქმების წინაპირობას წარმოადგენს სტაჟირების გავლა და მსგავსი პრაქტიკის როლი უთანასწორობის გაძლიერებაში, თავისთავად მიუთითებს ანაზღაურების გარეშე სტაჟირების შეუსაბამობაზე სოციალური ქარტიის მე-7 მუხლის მე-5 პუნქტთან (ახალგაზრდა მუშაკთა და შევიწროებული უფლება სამართლიანი ხელფასის ან სხვაგვარი შესაბამისი გასამრჯელოს მიღებაზე).<sup>13</sup>

ამდენად, სტაჟირების იდეა, რომ ადამიანმა შეიძინოს უნარები კარიერის განვითარებისთვის, არ გამორიცხავს უთანასწორობის წახალისებას, ვინაიდან მხოლოდ იმ პირებისთვის იქნება ხელმისაწვდომი, რომელსაც აქვთ მატერიალური საშუალება, ანაზღაურების გარეშე სტაჟირება გაიარონ,<sup>14</sup> შესაბამისად, სოციალური უფლებების ევროპული კომიტეტის განმარტებით, ანაზღაურების გარეშე სტაჟირება წარმოადგენს იმ ახალგაზრდების მიმართ დისკრიმინაციას, რომელთაც არ აქვთ ფინანსური ხელშეწყობა, რაც მათ უსასყიდლოდ მუშაობის ფუფუნებას მისცემდა.<sup>15</sup> ასევე, დისკრიმინაციული არის მიდგომა, როდესაც არ

<sup>11</sup> European Committee on Social Rights (ECSR), *European Youth Forum v. Belgium*, Complaint No. 150/2017, 12/06/2017, IV. A. § 2 & 4, გვ. 9.

<sup>12</sup> ECSR, *European Youth Forum v. Belgium*, Complaint No. 150/2017, 12/06/2017, IV. A. §4, გვ. 9.

<sup>13</sup> ECSR, *European Youth Forum v. Belgium*, Complaint No. 150/2017, 12/06/2017, §7, გვ. 16.

<sup>14</sup> ECSR, *European Youth Forum v. Belgium*, Complaint No. 150/2017, 12/06/2017, §6 გვ. 14.

<sup>15</sup> ECSR, *European Youth Forum v. Belgium*, Complaint No. 150/2017, 12/06/2017, V., გვ. 16.

ხდება იმ პირობების/მახასიათებლის გათვალისწინება, რომელიც ხელს უშლის მათი უფლებების ეფექტიან რეალიზებას.<sup>16</sup>

ზემოაღნიშნულის მსგავსი მიდგომა აქვს განვითარებული, ევროკავშირის ორგანოების საქმიანობაზე ზედამხედველ ევროპულ ომბუდსმენსაც, რომელმაც აღნიშნა, რომ ანაზღაურების გარეშე სტაჟირების პრაქტიკით „პრივილეგიას მოჰყვება პრივილეგია.“<sup>17</sup> მისი მოსაზრებით, ანაზღაურების გარეშე სტაჟირებების პრაქტიკამ შესაძლოა გამოიწვიოს დისკრიმინაცია იმ ადამიანების მიმართ, ვისაც არ აქვს ფინანსური რესურსი და შესაბამისად, არ არიან პრივილეგირებულები, გაიარონ სტაჟირება. სტაჟირების გავლის შესაძლებლობის ხელიდან გაშვება კი, რა თქმა უნდა, ნიშნავს მათი კვალიფიკაციისა და უნარების გაუმჯობესების ღირებული შესაძლებლობის დაკარგვას. ამასთან, ევროპულმა ომბუდსმენმა აღნიშნა, რომ ანაზღაურების გარეშე სტაჟირებების პრაქტიკა შეიძლება კონტრ-პროდუქტიული იყოს შესაბამისი ცოდნის მქონე კანდიდატების იდენტიფიცირების თვალსაზრისით.<sup>18</sup>

„ხარისხიანი სტაჟირების ჩარჩოს შესახებ“ ევროკავშირის საბჭოს რეკომენდაციაში მითითებულია, რომ სოციო-ეკონომიკური ხარჯები წარმოიშვება, როდესაც სტაჟირებები, განსაკუთრებით კი განმეორებითი სტაჟირებები, ანაცვლებს რეგულარულ დასაქმებას. რეკომენდაციაში პრობლემურად არის ასევე მიჩნეული დაბალი ხარისხის სტაჟირებები, რომელსაც, შინაარსობრივი თვალსაზრისით, არ აქვს დადებითი და პროდუქტიული გავლენა სტაჟიორის ცოდნაზე. მეორე მხრივ, სოციალური თვალსაზრისით, ანაზღაურების გარეშე სტაჟირება, მკვეთრად ამცირებს კარიერულ შესაძლებლობებს ფინანსურად არახელსაყრელ მდგომარეობაში მყოფი ადამიანებისათვის.<sup>19</sup> სტაჟირების გავლასთან დაკავშირებულ ხარჯებს ნეგატიური ეფექტი აქვს მათზე და არსებითად აბრკოლებს ხელმისაწვდომობას შრომის ბაზარზე მომავალში.<sup>20</sup>

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია ცალსახად არ არეგულირებს სტაჟირების საკითხს, თუმცა, ეს არ ნიშნავს, რომ სტაჟიორები გამორიცხულნი არიან შრომის საერთაშორისო სამართლის დაცვის სფეროდან.<sup>21</sup> დისკრიმინაციაზე მსჯელობისას, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია მიუთითებს, რომ თანაბარი შესაძლებლობები და მოპყრობა საშუალებას აძლევს

<sup>16</sup> ECSR, *European Youth Forum v. Belgium*, Complaint No. 150/2017, 12/06/2017, გვ. 13.  
<sup>17</sup> European Ombudsman, *Recommendation on Case N454/2014/PMC, concerning the European External Action Service's (EEAS) practice of offering unpaid traineeships in EU delegations*, 22/09/2017, §25, ხელმისაწვდომია: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/recommendation/en/76079>.  
<sup>18</sup> European Ombudsman, *Recommendation on Case N454/2014/PMC*, 22/09/2017, §23, ხელმისაწვდომია: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/recommendation/en/76079>.  
<sup>19</sup> European Union, *Council recommendation on Quality Framework for Traineeships*, 10/03/2014, 2014/C 88/01, §4, ხელმისაწვდომია: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32014H0327\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32014H0327(01)).  
<sup>20</sup> Low Pay Commission, *National Minimum Wage: Low Pay Commission Report*, Cm 8302, 2012, გვ. 98.  
<sup>21</sup> International Labour Organisation, *Employment Working Paper No. 240, Regulation of Internships: A comparative Study*, 2018, გვ. 81; ასევე, European Ombudsman, *Recommendation on Case N454/2014/PMC*, 22/09/2017, §§21-22.

ყველა ინდივიდს, სრულად განავითარონ თავიანთი ნიჭი და უნარები, მათი სურვილის შესაბამისად და თანასწორად მიუწვდებოდეთ ხელი დასაქმებაზე და თანაბარ სამუშაო პირობებზე.<sup>22</sup> ანაზღაურების გარეშე სტაჟირებებზე მსჯელობისას, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტზე მითითებას აკეთებს როგორც ევროპული ომბუდსმენი,<sup>23</sup> ასევე ევროპის საბჭოს სოციალური უფლებების კომიტეტი.<sup>24</sup>

ამდენად, ზემოაღნიშნული მიდგომების გათვალისწინებით, მიუხედავად იმისა, რომ სტაჟირებას შეუძლია ახალგაზრდა ადამიანების პროფესიული ცოდნა და უნარები მნიშვნელოვნად განავითაროს და მოამზადოს ისინი მომავალი კარიერისთვის, იმის გათვალისწინებით, რომ ანაზღაურების გარეშე სტაჟირების გავლა პირდაპირ კავშირშია ფინანსურ შესაძლებლობებთან, ეს რა თქმა უნდა, თავისთავად ქმნის სოციალური გარიყულობის მოცემულობას და სამომავლოდ, ხელს უწყობს ისედაც არსებული სოციალური უთანასწორობის მეტად გაღრმავებას.

### *2.3. სოციალური მდგომარეობა, როგორც დისკრიმინაციის საფუძველი და სოციო-ეკონომიკური უთანასწორობის გრძელვადიანი უარყოფითი ეფექტი*

ადამიანის უფლებების დაცვას და სოციო-ეკონომიკური სტატუსის გამო დისკრიმინაციას შორის მჭიდრო კავშირი არის. ადამიანები, რომლების სოციალურად არახელსაყრელ მდგომარეობაში არიან, აწყდებიან პრობლემებს სხვადასხვა უფლებებით სარგებლობისას, განსაკუთრებით კი - სოციალური და ეკონომიკური უფლების, მათ შორის შრომის უფლების რეალიზაციის დროს. შესაბამისად, სოციალური მდგომარეობის, როგორც დისკრიმინაციისგან დაცული საფუძვლის არსებობა ძალიან მნიშვნელოვანია,<sup>25</sup> ვინაიდან ის ხელს უწყობს ადამიანების დაცვას დისკრიმინაციის ისეთი დაფარული ფორმებისაგან, რომელიც ერთი შეხედვით თვალსაჩინო არ არის და რომელიც სათავეს სწორედ სოციო-ეკონომიკური სტატუსიდან იღებს.

„დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი და მეორე მუხლების თანახმად, დაუშვებელია პირდაპირი და ირიბი დისკრიმინაცია ქონებრივი ან წოდებრივი მდგომარეობის, ან სოციალური კუთვნილების გამო. ამდენად, საქართველოს ანტი-დისკრიმინაციული კანონმდებლობა ქმნის ეკონომიკური და სოციალური

<sup>22</sup>ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/38BfpPw>

<sup>23</sup>European Ombudsman, Case N454/2014/PMC, §22: *“Although a traineeship is not an employment relationship, in the strict sense, between an employer and a trainee, the Ombudsman considers that the principles set out by the ILO provide useful guidance”*.

<sup>24</sup>European Ombudsman, Recommendation on Case N454/2014/PMC, 22/09/2017, §§21, ხელმისაწვდომია: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/recommendation/en/76079>; ECSR, European Youth Forum v. Belgium, Complaint No. 150/2017, 12/06/2017, §§1-3, გვ. 10-11.

<sup>25</sup>Tamas Kadar, *An analysis of the introduction of socio-economic status as a discrimination ground*, 2016, გვ. 20.

მდგომარეობის გამო პირის მიმართ განხორციელებული გაუმართლებელი განსხვავებული მოპყრობისგან დაცვის გარანტიებს.

წინამდებარე ზოგადი წინადადების 2.2. ქვეთავში განვითარებული მსჯელობის თანახმად, ანაზღაურების გარეშე სტაჟირების განხილვა თანასწორობის კონტექსტში შესაძლებელია სწორედ სოციო-ეკონომიკურ მდგომარეობასთან დაკავშირებული პრივილეგიებიდან გამომდინარე ადამიანები, რომლებიც პროფესიულ სფეროში პირველ ნაბიჯებს დგამენ, დგებიან იმ ფაქტის წინაშე, რომ უნდა გაიარონ რამდენიმე სტაჟირება მაინც, რათა მიიღონ პროფესიული გამოცდილება და შეიძინონ სოციალური კონტაქტები, რაც მათ ანაზღაურებადი სამსახურის პოვნაში დაეხმარება. სტაჟირებები კი, ძირითად შემთხვევაში, არის არაანაზღაურებადი ან ანაზღაურება იმდენად დაბალია, რომ ზოგიერთი ახალგაზრდა ადამიანი იძულებულია გამოიყენოს დანაზოგი ან მშობლების ფინანსური დახმარება, ზოგიერთი ახალგაზრდა კი - საერთოდ ეთიშება სტაჟირებების პროცესს.<sup>26</sup>

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციამ, ავსტრალიაში ჩატარებულ გამოკითხვაზე დაყრდნობით, აღნიშნა, რომ 18-29 წლის ასაკობრივ ჯგუფში კარგი სოციო-ეკონომიკური სტატუსი ზრდის ანაზღაურების გარეშე სტაჟირების გავლის შესაძლებლობას. ხოლო, ხანგრძლივი პერიოდის ანაზღაურების გარეშე სტაჟირებები, განსაკუთრებით ძვირადღირებულ ქალაქებში, კიდევ უფრო მეტ ბარიერს უქმნის დაბალი სოციო-ეკონომიკური მდგომარეობის ადამიანებს.<sup>27</sup>

შესაბამისად, ამ კონტექსტში, სოციო-ეკონომიკური მდგომარეობა ახალგაზრდა ადამიანების მომავლისათვის არსებით მნიშვნელობას იძენს და თანასწორობის ჭრილში უნდა შეფასდეს მათ მიერ არა კონკრეტულ სტაჟირების კონკურსზე ფორმალური თანაბარი ხელმისაწვდომობა, არამედ თუ რეალურად რამდენად აქვთ მათ თანაბარი შესაძლებლობები.

მიუხედავად იმისა, რომ ადამიანების მდგომარეობა დამოკიდებული შეიძლება იყოს მათ მიერ ცხოვრებაში მიღებულ ინდივიდუალურ გადაწყვეტილებებზე, ახალგაზრდა ადამიანების შემთხვევაში, ეს შესაძლოა ნაკლებად იყოს დაკავშირებული პერსონალურ გადაწყვეტილებებთან და უფრო მეტად ის შესაძლებლობები განაპირობებდეს, რომელზეც მათ ხელი მიუწვდებათ.<sup>28</sup>

შესაძლებლობების თვალსაზრისით უთანასწორობის (*Inequality of opportunity*) გაზომვა რთულია. თუმცა, რეალურად, მას შეუძლია, ხელი შეუწყოს შემოსავლებს შორის უთანასწორობის (*income inequality*) უფრო მეტად ზრდას, ვინაიდან განსხვავებული სასტარტო მოცემულობის გამო, ახალგაზრდა ადამიანების უნარები და შემოსავლის მოპოვების

<sup>26</sup> European Youth Forum, *Interns Revealed*, 2011, გვ. 27, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2SAGiNZ>.

<sup>27</sup> International Labour Organisation, *Employment Working Paper No. 240, Regulation of Internships: A comparative Study*, 2018, გვ. 24.

<sup>28</sup> European Commission, *European Semester Thematic Factsheet Addressing Inequalities*, გვ. 4, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/37BHR2L>.



პოტენციალი ერთმანეთის პროპორციული აღარ არის.<sup>29</sup> სწორედ დასაწყისშივე კარიერული წინსვლისთვის აუცილებელი ნაბიჯების გადადგმის შეუძლებლობა ქმნის მომავალში ადამიანთა ე. წ. ბუნებრივი განსხვავებების გამო დაყოფას და ამართლებს წლების მანძილზე დამკვიდრებული მავნე პრაქტიკების არსებობას. ახალგაზრდების უმუშევრობას, რომელიც, კიდევ უფრო მწვავედ აისახება მატერიალურად არახელსაყრელ მდგომარეობაში ახალგაზრდებზე, მივყავართ ფინანსურ უთანასწორობამდე, რომელიც სოციალური უთანასწორობის გაძლიერების შემადგენელი ნაწილია.

სისტემური უთანასწორობა, თავისთავად, ძირს უთხრის სოციალურ სამართლიანობას. თუკი ეკონომიკის რესურსები ზედმეტად არათანაბრად არის განაწილებული, ეს საფრთხეს შეუქმნის სოციალურ ერთობას და კუთვნილების განცდას. ორივე მათგანი ცალსახაა, როდესაც უთანასწორობის მაღალ დონეს განაპირობებს სიღარიბეში მცხოვრები ადამიანების დიდი რაოდენობა. ეს ადამიანები კი განსაკუთრებით მოწყვლადი არიან სოციალური და ეკონომიკური უფლებებით სარგებლობის თვალსაზრისით და არსებითად, სოციალურად გარიყულები ხდებიან.<sup>30</sup> სოციალური გარიყულობა და არათანაბარი შესაძლებლობები კი ზრდის სხვადასხვა ნიშნით დისკრიმინაციის ჩადენის რისკს. აღნიშნული საკითხი ძალიან კომპლექსურია და თავის თავში ინტერსექციური დისკრიმინაციის საფრთხეებს შეიცავს.

ამდენად, ერთი შეხედვით, თითქოს „უპრობლემო“ ანაზღაურების გარეშე სტაჟირების საკითხი, რეალურად, „უთანასწორობის ჯაჭვის“ შემადგენელი რგოლია და გრძელვადიან პერსპექტივაში, საზოგადოებაში არსებული სხვადასხვა სოციალური ჯგუფების მდგომარეობაზე არსებით უარყოფით გავლენას ახდენს.

### **III. სახალხო დამცველის კომპეტენციის შესახებ გამოსცეს ზოგადი წინადადება**

„დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის თანახმად, დისკრიმინაციის და თანასწორობის უზრუნველყოფაზე ზედამხედველობას ახორციელებს საქართველოს სახალხო დამცველი. იმავე მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, საქართველოს კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად საქართველოს სახალხო დამცველი ამზადებს და შესაბამის დაწესებულებას უგზავნის ზოგად წინადადებებს დისკრიმინაციის თავიდან აცილებისა და მის წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხებზე.

მოცემული ზოგადი წინადადების მიზანი არ არის სტაჟირებების იდეისა და პროფესიული განვითარებაში მისი როლის დაკნინება, არც დღესდღეობით საქართველოში არსებული სტაჟირების სისტემის სამართლებრივი ჩარჩოს სიღრმისეული და მრავალმხრივი შეფასება, არამედ იმის დემონსტრირება, თუ რა უარყოფითი შედეგები შეიძლება ჰქონდეს

<sup>29</sup>European Commission, *European Semester Thematic Factsheet Addressing Inequalities*, გვ. 2, ხელმისაწვდომია, <https://bit.ly/37BHR2L>.

<sup>30</sup>European Commission, *European Semester Thematic Factsheet Addressing Inequalities*, გვ. 2, ხელმისაწვდომია, <https://bit.ly/37BHR2L>.

ანაზღაურების გარეშე სტაჟირების პრაქტიკას ფაქტობრივი თანასწორობის უზრუნველყოფის პროცესში.

სახალხო დამცველი აღნიშნავს, რომ წინამდებარე შემთხვევაში, ყურადღება არ უნდა გამახვილდეს, სტაჟირების გავლის ფორმალურად გარანტირებულ თანაბარ ხელმისაწვდომობაზე. მართალია, სტაჟირების შესარჩევი კონკურსის გამოცხადებისას დროს, ასევე, შერჩევის ეტაპზე, კონკრეტული დაწესებულება ფორმალურად უზრუნველყოფს თანასწორობის პრინციპის დაცვას, თუმცა, აღნიშნული მხოლოდ თანასწორობის არსის ვიწრო გაგებას წარმოადგენს. თანასწორ პირობებში ჩაყენება, ბუნებრივია, არ გამორიცხავს ისეთი დაფარული ფორმით უთანასწორობას, როდესაც პირს, მის წინაშე არსებული ფინანსური გამოწვევების გამო, არათუ სტაჟირების გავლა, არამედ თანასწორ საფუძველზე ჩატარებულ კონკურსში მონაწილეობაც არ შეუძლია. ადამიანის შესაძლებლობა, დასაქმდეს მისი პროფესიული ცოდნისა და უნარების შესაბამის სამსახურში, არ უნდა იყოს პრივილეგია. შესაბამისად, პლივილეგია არ უნდა იყოს არც სტაჟირების გავლა, რომელიც დღეს დასაქმების ერთგვარი წინაპირობა გახდა.

პროფესიული განვითარების შესაძლებლობაზე ხელმისაწვდომობა, განსაკუთრებით, სახელმწიფოს მიერ შეთავაზებულ პროგრამებში, არ უნდა იყოს შეზღუდული ადამიანის ფინანსური სტატუსის გამო. აღნიშნული, თავის მხრივ, წარმოშობს რისკებს, რომ სახელმწიფო დაკარგავს მნიშვნელოვან სოციალურ კაპიტალს და პოტენციალს, რომელიც სახელმწიფო სისტემის განახლებასა და წინსვლაზე უნდა დახარჯულიყო, რაც, ერთი მხრივ, მნიშვნელოვანი იქნებოდა როგორც პირის პროფესიული გაძლიერებისთვის, ასევე საჯარო სექტორის მდგრადი განვითარებისათვის.

ექვევთ არ დგება ის გარემოება, რომ სტაჟირების გავლა მომავალი კარიერული წინსვლისათვის გამოსადეგია და ადამიანს გამოცდილების მიღებაში ეხმარება. თუმცა, საქართველოში არსებული სოციალური კონტექსტის გათვალისწინებით, მიღებული განათლების შესაბამისი პროფესიული გამოცდილების მიღების შესაძლებლობა ეკარგება ძალიან ბევრ ადამიანს, რომელთაც დაუსრულებლად ანაზღაურების გარეშე სტაჟირების გავლის ფუფუნება არ აქვს. შესაბამისად, ეს ადამიანები, განმცხადებლის მსგავსად, იძულებულნი არიან, სტუდენტობის დროს, პროფესიული უნარების განვითარებაზე უარი თქვან, რადგან არ არიან ფინანსურად უზრუნველყოფილები.

ხაზგასასმელია ის ფაქტიც, რომ ანაზღაურების გარეშე სტაჟირების სამუშაო გამოცდილებად მიჩნევის საკითხს კანონმდებლობა არ არეგულირებს, რის გამოც, პროფესიული განვითარების საწყის საფეხურზე მყოფი ადამიანების „მოჯადოებულ წრეზე“ ტრიალებენ - აღნიშნული, ერთი მხრივ, ზოგადად ზრდის ახალგაზრდა ადამიანების უმუშევრობის რისკს; და მეორე მხრივ, განსაკუთრებულად მძიმედ აისახება მატერიალური შესაძლებლობის არმქონე ახალგაზრდა ადამიანებზე. გარდა ამისა, მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს თავად სტაჟირების ხარისხი, რომელიც, რიგ შემთხვევებში, შესაძლოა ფორმალურ ხასიათს შეიძლება

და სტაჟიორის ვერ იღებს ცოდნას, რომელიც მას მომავალი სამსახურისათვის სათანადოდ მოამზადებს.

სახალხო დამცველი აღნიშნავს, რომ საქართველოში სტაჟირების სისტემა საჭიროებს მრავალმხრივ დახვეწას. სამართლებრივი და პოლიტიკის ჩარჩოს ჩამოყალიბებისას, მნიშვნელოვანია, სახელმწიფომ დაინახოს თანასწორობის პრინციპის პერსპექტივიდან არსებული გამოწვევები. ამ პროცესში კი, უპირველესი ნაბიჯია, იმის აღიარება, რომ ანაზღაურების გარეშე სტაჟირები ცალსახად არათანაბარ პირობებში აყენებს არახელსაყრელი სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის მქონე ახალგაზრდა ადამიანებს, რაც ხელს შეუწყობს მომავალში სისტემურ და ინტერსექციურ დისკრიმინაციას.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-14<sup>1</sup> მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის და „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, მოგმართავთ ზოგადი წინადადებით:

- სახელმწიფო უწყებებში ანაზღაურების გარეშე სტაჟირების პროგრამის რეფორმირების საკითხზე მუშაობის ფარგლებში, მოამზადოთ შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებები საჯარო დაწესებულებებში ანაზღაურებადი და კარიერულ წინსვლაზე ორიენტირებული სტაჟირების დანერგვისათვის
- გადაიხედოს „საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი“ და „საჯარო დაწესებულებაში სტაჟირების გავლის წესისა და პირობების შესახებ“ სახელმწიფო პროგრამა, სტაჟიორებისათვის უფრო ფართო დასაქმების შესაძლებლობის მიცემის მიზნით

აღნიშნული საკითხების გადაწყვეტის მიზნით, გამოვთქვამ თანამშრომლობისთვის მზადყოფნას.

გთხოვთ, თქვენ მიერ გატარებული ღონისძიებების თაობაზე მაცნობოთ „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 24-ე მუხლის თანახმად.

პატივისცემით,