

საქართველოს სახალხო დამცველი

სპეციალური ანგარიში

„უფლება სათანადო საცხოვრისზე“



2015





საქართველოს სახალხო დამცველი

უფლება სათანადო საცხოვრისზე

სპეციალური ანგარიში



2015



ეს ანგარიში ევროკავშირის მხარდაჭერით მომზადდა. მის შინაარსზე პასუხისმგებელია მხოლოდ ავტორი და მასში გამოთქმული მოსაზრებები არ ეკუთვნის ევროკავშირს.

სარჩევი

შესავალი	4
1. საერთაშორისო სამართლებრივი ინსტრუმენტები	5
2. ეროვნული სამართლებრივი ინსტრუმენტები	9
3. სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზაციასთან დაკავშირებული პრაქტიკა	12
3.1. სათანადო საცხოვრებლის უფლების სუბიექტები	12
3.2. უსახლკარო პირთა მონაცემთა ბაზები და თავშესაფრით დაკმაყოფილების სტატისტიკა	13
3.3. პროგრამა „სოციალური საცხოვრისი კეთილგანწყობილ გარემოში“	17
3.4. იძულებით გამოსახლებისგან დაცვა	19
3.5. უსახლკარო პირების სოციალურ პროგრამებში ჩართულობა	24
3.6. მიუსაფარი პირებისთვის მოწყობილი დროებითი თავშესაფრები/კარვები	27
დასკვნა	29
რეკომენდაციები	30

შესავალი

უსახლკარო პირთა თავშესაფრით უზრუნველყოფის უფლება ადამიანის სოციალურ-ეკონომიკური უფლებების ერთ-ერთ მთავარ ღირებულებას წარმოადგენს. უსახლკარო პირები საზოგადოების სოციალურად დაუცველ ფენას განეკუთვნებიან და მათ ღირსეული ცხოვრებისათვის საჭირო პირობების უზრუნველსაყოფად სახელმწიფოს მხრიდან ადევნებული და ეფექტური მხარდაჭერა ესაჭიროებათ. მიუხედავად იმისა, რომ საერთაშორისო და ეროვნულ სამართლებრივ სისტემაში აღიარებულია საცხოვრებელთან დაკავშირებული უფლება, პრაქტიკაში მისი დარღვევის ფაქტები სისტემურ ხასიათს ატარებს.

საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატში ყოველწლიურად მაღალია თავშესაფრის ან სათანადო საცხოვრებელი პირობების უქონლობის ფაქტებთან დაკავშირებით მიღებული განცხადებების რაოდენობა. მათი შესწავლის შედეგად, გამოვლინდა მთელი რიგი საკანონმდებლო და პრაქტიკული პრობლემები, რომელთა განხილვა წინამდებარე სპეციალური ანგარიშის მიზანს წარმოადგენს. პრაქტიკამ აჩვენა, რომ ამ სფეროში ადამიანის უფლებების დარღვევები არ ატარებს ინდივიდუალურ ხასიათს და იგი სისტემურ პრობლემებს უკავშირდება. სახელმწიფოში დღემდე არ არსებობს უსახლკარო პირთა, რეგიონული და ცენტრალიზებული ერთიანი მონაცემთა ბაზა, რომელიც ზუსტ ინფორმაციას მოგვაწვდიდა უფლების შესრულებლობის ფარგლებთან დაკავშირებით. საკანონმდებლო დონეზე არ არსებობს უსახლკარო პირთა სამართლებრივი გარანტიების უზრუნველყოფის ეფექტური მექანიზმი, ხოლო ცალკეული მუხლების სახით არსებული ჩანაწერები პრაქტიკაში, როგორც წესი, არ არის რეალიზებული. არსებული საკანონმდებლო რეგულაციებით, უსახლკარო პირებს, საზოგადოების ყველაზე მოწყვლად ფენას, არ მიუწვდებათ ხელი იმ მინიმალურ სოციალურ ბენეფიტებზე, რაც გათვალისწინებულია ქვეყნის სოციალურად დაუცველი მოსახლეობისათვის. დამატებით პრობლემას წარმოადგენს უსახლკარო პირთა მიზნობრივი დახმარებისათვის სახელმწიფო თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტებში გამოყოფილი ფინანსური სახსრების ნაკლებობა.

შესაბამისად, წინამდებარე სპეციალურ ანგარიშში ყურადღებას გავამახვილებთ უსახლკარო პირთა უფლებებთან დაკავშირებულ სისტემურ ხარვეზებზე და იგი რამდენიმე ნაწილად იქნება დაყოფილი. თავდაპირველად ანგარიშში შევხებით უსახლკარო პირებთან დაკავშირებით ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართალში და ეროვნულ კანონმდებლობაში არსებულ სამართლებრივ გარანტიებს; შემდგომ ეტაპზე თავშესაფრის არმქონე პირთა საკითხების განხილვასთან დაკავშირებით დამკვიდრებულ პრაქტიკას და არსებულ ხარვეზებს; ყურადღებას გავამახვილებთ სახელმწიფო ორგანოების ვალდებულებებსა და მათ მიერ, ვალდებულების შესრულების მიზნით, გადადგმული ნაბიჯების ეფექტურობაზე. ანგარიშის დასასრულს რეკომენდაციებს გავცემთ შესაბამისი სახელისუფლებო სტრუქტურების მიმართ.

უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ თავშესაფრის არმქონე პირებზე წინამდებარე სპეციალური ანგარიში არ წარმოადგენს საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ მომზადებულ პირველად დოკუმენტს. საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ მომზადებულ ბოლო ოთხი წლის საპარლამენტო ანგარიშში¹ ცალკე ქვეთავი ეთმობოდა უსახლკარო პირთა უფლებრივ მდგომარეობას. გამომდინარე იქედან, რომ ამ მიმართულებით რიც საკითხებში მდგომარეობა უცვლელია, სპეციალური ანგარიში ნაწილობრივ ეყრდნობა ყოველწლიურ საპარლამენტო მოხსენებებს, თუმცა იგი უფრო დეტალურ და ღრმა ანალიზს გვთავაზობს განსახილველ საკითხთან დაკავშირებით.

¹ იხილეთ, საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ საქართველოს სახალხო დამცველის 2009 წლის მე-2 ნახევრის, 2010, 2011 და 2012 წლის საპარლამენტო ანგარიშები, თავი: „სათანადო საცხოვრებლის უფლება“.

I. საერთაშორისო სამართლებრივი ინსტრუმენტები

ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართალში სათანადო საცხოვრებლის უფლება ერთ-ერთ ფუნდამენტურ ღირებულებას წარმოადგენს და იგი არაერთი საერთაშორისო ხელშეკრულებითაა დაცული. პირველი საერთაშორისო დოკუმენტი, სადაც აღიარებულ იქნა ადამიანის უფლება სათანადო საცხოვრებელზე არის ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია. დოკუმენტის საფუძველზე სახელმწიფოებმა აღიარეს, რომ საკვების, ტანსაცმლის და სოციალური სერვისების მსგავსად, საცხოვრებელზე ხელმისაწვდომობა აუცილებელ წინაპირობას წარმოადგენს ოჯახის ჯანმრთელობის და კეთილდღეობის შესანარჩუნებლად². როგორც ცნობილია, ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციამ მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა ადამიანის უფლებების, შემდგომ განვითარებასა და განმტკიცებაში. საცხოვრებლის უფლება მოგვიანებით ასახულ იქნა სხვადასხვა საერთაშორისო ხელშეკრულებებში³.

სათანადო საცხოვრებლის უფლებასთან დაკავშირებით ძირითად დოკუმენტად მიჩნეულია 1966 წლის საერთაშორისო პაქტი სოციალური, ეკონომიკური და კულტურული უფლებების შესახებ. ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სტანდარტები წარმოადგენს მაღალი მნიშვნელობის მქონე საერთაშორისო სამართლებრივ წყაროს. შეიძლება ითქვას, რომ პაქტმა უზრუნველყო უფლების სამართლებრივი განვითარება, რაშიც დიდი წვლილი მიუძღვის გაეროს სოციალურ, ეკონომიკურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტს, რომელიც უფლებების ავტორიტეტულ განმარტებებთან ერთად, წევრი სახელმწიფოების მიერ ხელშეკრულებით დაცული უფლებების მონიტორინგს ახორციელებს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, წინამდებარე სპეციალურ ანგარიშში სათანადო საცხოვრებლის უფლების საერთაშორისო სტანდარტები სწორედ პაქტის შუქზე იქნება განხილული.

სოციალური, ეკონომიკური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-11 მუხლი იცავს ყველა ადამიანის უფლებას სათანადო საცხოვრებელზე. აღნიშნული ნორმა ყველაზე ვრცლად და ნათლად ახდენს განსახილველი უფლების ინტერპრეტაციას: „ამ პაქტის მონაწილე სახელმწიფოები აღიარებენ თითოეულის უფლებას ჰქონდეს სათანადო კვება, ტანსაცმელი და ბინა, აგრეთვე უფლებას განუწყვეტლივ იუმჯობესებდეს ცხოვრების პირობებს. პაქტის მონაწილე სახელმწიფოები, რომლებიც აღიარებენ, რომ დიდი მნიშვნელობა აქვს თავისუფალ თანხმობაზე დაფუძნებულ საერთაშორისო თანამშრომლობას, მიიღებენ სათანადო ზომებს ამ უფლების განხორციელების უზრუნველყოფისათვის“. ამრიგად, მნიშვნელოვანია, რომ უფლება გაგებულ იქნეს არა მხოლოდ საცხოვრებლის, არამედ სათანადო საცხოვრებლის კონტექსტში.

სოციალური, ეკონომიკური და კულტურული უფლებების კომიტეტი განმარტავს პაქტის მე-11 მუხლის ფარგლებში დაცული უფლების შინაარსს, რომელიც წევრი სახელმწიფოების მიერ უფლების რელევანტური იმპლემენტაციისათვის არსებითად მნიშვნელოვანია. განმარტების თანახმად, „ბინის უფლება არ უნდა იქნეს განხილული ვიწრო ან შეზღუდული გაგებით, რაც მას მაგალითად თავშესაფრით უზრუნველყოფასთან გაათანაბრებდა, რაც მხოლოდ ჭერის ქონას ნიშნავს. იგი განხილული უნდა იქნეს როგორც ნებისმიერ ადგილას უსაფრთხო, მშვიდობიან და ღირსეულ პირობებში ცხოვრების უფლება“⁴. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სათანადო საცხოვრებლის უფლება უფრო მეტია ვიდრე ოთხი კედელი და ჭერი, იგი იმ მინიმალური პირობების ერთიანობაა, რომელიც აუცილებელია პიროვნების ფიზიკური და სულიერი

2 გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის 1948 წლის 10 დეკემბრის „ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია“, მუხლი 25, პუნქტი 1;

3 იხ. მაგ. 1) საერთაშორისო კონვენცია რასობრივი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ 1965 წელი, მე-5 მუხლი e პუნქტი მე-3 ქვეპუნქტი; 2) კონვენცია ქალთა დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ 1979 წელი, მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტი h ქვეპუნქტი; 3) ბავშვის უფლებათა კონვენცია 1989 წელი, 27-ე მუხლი მე-3 პუნქტი; 4) კონვენცია ლტოლვილის სტატუსის შესახებ 1951 წელი, 21-ე მუხლი; 5) საერთაშორისო კონვენცია ყველა მიგრანტი მუშაკებისა და მათი ოჯახის წევრების დაცვის შესახებ 1990 წელი, 43-ე მუხლი პირველი პუნქტი d ქვეპუნქტი.

4 სოციალურ, ეკონომიკურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის №4 ზოგადი კომენტარი, 1991 წ. პარაგრაფი 7.

მთლიანობისთვის.

სოციალური, ეკონომიკური და კულტურული უფლებების კომიტეტმა უფლებით დაცული ფარგლები კიდევ უფრო ცხადად წარმოაჩინა, როდესაც განიხილა სათანადო საცხოვრებლის კრიტერიუმები, რომლებიც აუცილებელია ცხოვრების უსაფრთხო, მშვიდობიანი და ღირსეული პირობების შესაქმნელად. სათანადობის კონცეფცია არის საერთაშორისო სტანდარტი, რომელთან შესაბამისობაში უნდა მოდიოდეს სახელმწიფოს მიერ უსახლკარობის დასაძლევად მიმართული ეროვნული საბინაო პოლიტიკა. ქვემოთ აღნიშნული კრიტერიუმებიდან რომელიმე ელემენტის უგულებელყოფა ნიშნავს პაქტის მე-11 მუხლით დაცული უფლების დარღვევას. ეს კრიტერიუმების ეთიკური მნიშვნელოვანია, როგორც საბინაო ინფრასტრუქტურა და თავშესაფრის არსებობა. იმისათვის, რომ საცხოვრებელი სათანადოდ ჩაითვალოს, შემდეგ 7 კრიტერიუმს უნდა აკმაყოფილებდეს:

1. საცხოვრებელი ფართის ფლობის სამართლებრივი უზრუნველყოფა;
2. მომსახურებით, მასალებით, მოწყობილობებით და ინფრასტრუქტურით უზრუნველყოფა;
3. სახსრებზე ხელმისაწვდომობა (საბინაო ხარჯების შესაბამისობა ოჯახის შემოსავალთან);
4. საცხოვრებლად ვარგისობა;
5. ხელმისაწვდომობა (სხვადასხვა სოციალური სტატუსის მქონე/ყველა დაუცველი კატეგორიის პირებზე მორგებული საბინაო პოლიტიკის განხორციელება);
6. ადგილმდებარეობა (განსახლების ადგილზე დასაქმების და სხვადასხვა სოციალური მომსახურებების ხელმისაწვდომობა);
7. კულტურული თვალსაზრისით შესაბამისობა⁵.

სხვაგვარად რომ ვთქვათ, სათანადო საცხოვრებელი ნიშნავს საცხოვრებელ ფართს, ცხოვრებისათვის სათანადო ფართობს, ფიზიკურ ხელმისაწვდომობას, სათანადო უსაფრთხოებას, საცხოვრებელი ფართის ფლობის სამართლებრივ უზრუნველყოფას, სტრუქტურულ სტაბილურობას და გამძლეობას, სათანადო განათებას, გათბობასა და ვენტილაციას, სათანადო ძირითად ინფრასტრუქტურას, მათ შორის სასმელი წყალზე, სანიტარულ-ჰიგიენურ პირობებზე და ნარჩენების გადაყრაზე ხელმისაწვდომობას, ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემო პირობებს და სათანადო ადგილმდებარეობას შრომისა და ძირითადი მომსახურების თვალსაზრისით⁶. თვალსაჩინოა, რომ სათანადობის ელემენტი უფლების ფუნდამენტურ ნაწილს წარმოადგენს, შესაბამისად, სახელმწიფომ უნდა გადადგას ნაბიჯები ზემოხსენებული კრიტერიუმების ეტაპობრივი, შეუქცევადი და სრული რეალიზაციისთვის.

სათანადო საცხოვრებლის უფლებაზე მსჯელობის დროს, არსებითად მნიშვნელოვანია უსახლკარო პირთა წრის განსაზღვრა, რომლებიც მოიაზრებიან უფლების სუბიექტებად. ზოგადად საერთაშორისო დონეზე უსახლკარობის განმარტება შეთანხმებული არ არის და იგი მსჯელობის საგანს წარმოადგენს. განმარტებები ვარიანტებს, ერთი მხრივ, ვიწრო დეფინიციასა, რომლის თანახმად უსახლკარობა უტოლდება „ჭერის უქონლობას“ და მეორე მხრივ, ფართო განმარტებას შორის, რომლის მიხედვითაც, უსახლკარობა დამოკიდებულია საცხოვრებელი პირობების ხარისხზე, უსახლკარობის შესაძლებლობაზე, მის ხანგრძლივობაზე და საპასუხო ქმედების განხორციელების ვალდებულებაზე⁷. სათანადო საცხოვრებლის უფლებაზე გაეროს სპეციალურმა მომხსენებელმა ხაზგასმით აღნიშნა, რომ ტერმინის ვიწრო განმარტება გამოუსადეგარია⁸. აღნიშნული პოზიცია ეყრდნობა კომიტეტის განმარტებას, რომლის მიხედვითაც, სათანადო

5 იქვე, პუნქტი 8.

6 United Nations Centre for Human Settlements (Habitat): Strategies to Combat Homelessness (Nairobi 2005).

7 ადეკვატური საცხოვრებლის უფლება, საქართველოში გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის უმაღლესი კომისრის ოფისი, საინფორმაციო ბროშურა №21/რევ.1, 2011 წელი, გვ. 31-32.

8 სათანადო საცხოვრებლის უფლებაზე გაეროს სპეციალური მომხსენებელი №UN Doc. E/CN.4/2005/48; პუნქტი 13.

საცხოვრებლის უფლება უფრო მეტია ვიდრე ოთხი კედელი და ჭერი და იგი მოიცავს მშვიდობიან და ღირსეულ პირობებში ცხოვრებას.

უნივერსალური დეფინიციის არ არსებობის პირობებში სახელმწიფოები არსებული პრაქტიკული რეალობიდან გამომდინარე, დამოუკიდებლად განსაზღვრავენ ტერმინის მნიშვნელობას. ამ მიმართულებით კრიტიკულად მნიშვნელოვანია ქვეყანაში უსახლკარობის მონიტორინგი და მოწყვლად ჯგუფებზე ინფორმაციის შეგროვება, ვინაიდან სწორედ ამ მონაცემების გათვალისწინებით არის შესაძლებელი მოქნილი და უსახლკარობის სხვადასხვა ფორმებზე მორგებული განმარტების შემუშავება. თავის მხრივ, ეფექტური დეფინიციის არსებობის პირობებშია შესაძლებელი სწორი საბინაო პოლიტიკის ფორმირება და მის განსახორციელებლად საჭირო ფინანსური და ადმინისტრაციული რესურსების მობილიზება.

ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის განმარტებით, სათანადო საცხოვრებლის უფლების იმპლემენტაციის დროს, ერთ-ერთ გადაუდებელ ვალდებულებას წარმოადგენს უსახლკარო პირების/ოჯახების მდგომარეობის ეფექტური მონიტორინგის განხორციელება⁹. ამ მიმართულებით, სახელმწიფოს ეკისრება პასუხისმგებლობა ინდივიდუალურად, ან საერთაშორისო თანამშრომლობის მეშვეობით, გადადგას ნაბიჯები მისი იურისდიქციის ქვეშ უსახლკარობის, არასათანადო საცხოვრებელი ფორმების და მასშტაბების გამოსავლენად. სახელმწიფომ უნდა შეაგროვოს ინფორმაცია იმ სოციალურ ჯგუფებზე, რომლებიც საცხოვრებლით უზრუნველყოფასთან დაკავშირებით არახელსაყრელ პირობებში იმყოფებიან. იგულისხმება ის უსახლკარო პირები, რომლებსაც ხელი არ მიუწვდებათ მინიმალურ/ძირითად საყოფაცხოვრებო პირობებზე, შეჭრილები, იძულებით გამოსახლებულები და მცირე შემოსავლის მქონე ოჯახები¹⁰.

უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ სათანადო საცხოვრებლის უფლების კომპლექსურობის და მზარდი მნიშვნელობის გამო, პრაქტიკაში ხშირია მისი არასწორად განმარტების შემთხვევები. ერთ-ერთ ყველაზე გავრცელებულ შეცდომას წარმოადგენს იმის დაშვება, რომ სახელმწიფოს მოეთხოვება მოსახლეობისათვის სახლების ამწევა და რომ ყველა მოქალაქე უნდა დაკმაყოფილდეს ბინით ვინც ამას მოითხოვს¹¹. აღნიშნულის საპირისპიროდ, საერთაშორისო სამართალში დამკვიდრებული პრინციპების მიხედვით, სახელმწიფო მხოლოდ გარკვეული პირობების შემთხვევაშია პასუხისმგებელი პირის სათანადო საცხოვრებლით უზრუნველყოფაზე. მეორე გავრცელებულ შეცდომაა სათანადო საცხოვრებლის უფლების განმარტება, როგორც საკუთრება. სათანადო საცხოვრებლის უფლება უფრო მეტია ვიდრე საკუთრება, ვინაიდან ქონების უფლების მიუხედავად, უსახლკარო პირები უზრუნველყოფილნი უნდა იყვნენ უსაფრთხო, მშვიდობიანი და ღირსეული პირობებით. ამასთან, სახელმწიფოს არ ეკისრება ვალდებულება შესაბამისი საჭიროების მქონე პირს შეთავაზებული საცხოვრებელი ფართი გადასცეს საკუთრებაში. კიდევ ერთი გავრცელებული შეცდომაა იმის დაშვება, რომ სახელმწიფო ვალდებულია დაუყოვნებლივ განახორციელოს სათანადო საცხოვრებლის უფლების ყველა ასპექტი¹². აღნიშნულის საპირისპიროდ სახელმწიფოს ეკისრება პასუხისმგებლობა არსებული რესურსების მაქსიმალური გამოყენებით განახორციელოს ღონისძიებები უფლების თანდათანობით, სრული რეალიზაციის მისაღწევად. ამასთან, ეს ღონისძიებები უნდა იყოს გააზრებული, კონკრეტული და პაქტით აღიარებული ვალდებულების შესრულებაზე მკაფიოდ ორიენტირებული¹³.

პაქტში ჩამოყალიბებული უფლებების სტანდარტებზე საუბრის დროს, კომიტეტის ავტორიტეტულ განმარტებებთან ერთად, მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია ლიბერტის პრინციპებს ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა საერთაშორისო პაქტის განხორციელების შესახებ და მასტრიხტის სახელმძღვანელო პრინციპებს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული

9 სოციალურ, ეკონომიკურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის №4 ზოგადი კომენტარი, 1991 წ. პარაგრაფი 13.

10 იქვე.

11 სათანადო საცხოვრებლის უფლებაზე გაერთიანებული მომსენებელი №UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1995/12; პუნქტი 11.

12 იქვე.

13 სოციალურ, ეკონომიკურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის №3 ზოგადი კომენტარი, 1991 წ. პარაგრაფი 2.

უფლებების დარღვევათა შესახებ. მიუხედავად იმისა, რომ მოცემული სახელმძღვანელო პრინციპები არ არის შესასრულებლად სავალდებულო ძალის მქონე დოკუმენტები, ისინი ძირითადი სახელმძღვანელო სახელმწიფოებისთვის, ვინაიდან მასში გადმოცემულია უფლებების ობიექტური და კეთილსინდისიერი განმარტებები. ასევე, სახელმწიფოს ქმედებით ან უმოქმედობით გამოწვეული დარღვევების ბუნება და მასშტაბი. აგრეთვე, ასეთი დარღვევების წინააღმდეგ ბრძოლის სათანადო ღონისძიებები და სამართლებრივი დაცვის საშუალებები. შესაბამისად, სახელმწიფო უნდა ისწრაფოდეს, რომ ეროვნული საბინაო პოლიტიკის ან/და კანონმდებლობის შემუშავების თუ განხორციელების ეტაპზე, მხედველობაში მიიღოს და დაიცვას დოკუმენტებში გადმოცემული პრინციპები.

სათანადო საცხოვრებლის უფლებასთან დაკავშირებული ადამიანის უფლებათა დაცვის რეგიონალური ხელშეკრულებებიდან უნდა აღინიშნოს ევროპის სოციალური ქარტია და მისი 31-ე მუხლი. წინამდებარე ნორმა ადგენს, რომ საცხოვრებელ ადგილზე უფლების ეფექტური განხორციელების მიზნით, სახელმწიფოები იღებენ ვალდებულებას, რომლებიც მიზნად ისახავს: 1) ხელი შეუწყონ საცხოვრებელი ადგილის ადეკვატური სტანდარტის ხელმისაწვდომობას; 2) თავიდან აიცილონ და შეამცირონ უსახლკარობა, თანდათან მისი აღმოფხვრის მიზნით; 3) შექმნან საცხოვრებელი ფასების ხელმისაწვდომობა, მათთვის, ვისაც სათანადო სახსრები არ გააჩნიათ. გამომდინარე იქედან, რომ სოციალური ქარტიის ამ მუხლზე საქართველოს დათქმა აქვს გაკეთებული, საქართველო ჯერ—ჯერობით არ აღიარებს ამ უფლების პატივისცემის, დაცვის და შესრულების ვალდებულებას.

მიუხედავად ევროპის საბჭოს სოციალური ქარტიის დათქმისა, საქართველოს მიერ საცხოვრებლის უფლება უპირველეს ყოვლისა გავროს 1966 წლის სოციალური, ეკონომიკური და კულტურული უფლებების პაქტის საფუძველზე აღიარებული. შესაბამისად, სახელმწიფო ხელისუფლების პოლიტიკა მიზნად უნდა ისახავდეს ქვეყანაში ეფექტური მოკლე და გრძელვადიანი საბინაო სტრატეგიის შემუშავებას და განხორციელებას, რომელიც მიმართული იქნება უსახლკარობის ეტაპობრივი და შეუქცევადი აღმოფხვრისკენ. ზემოაღნიშნული ხელს შეუწყობს საცხოვრებლის უფლების შესახებ ეროვნული მექანიზმის საერთაშორისო სტანდარტებთან ეტაპობრივ გათანაბრებას და ევროპის საბჭოს სოციალური ქარტიის 31-ე მუხლზე დათქმის გაუქმების მზაობას.

ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი სათანადო საცხოვრებლის უფლებაზე კანონმდებლობის შემუშავების დროს წევრ სახელმწიფოებს დისკრეციულ უფლებამოსილებას ანიჭებს. ლიმბურგის პრინციპები შეიცავს სასარგებლო ინფორმაციას სახელმწიფოების მიერ ეროვნული კანონმდებლობის შექმნის ვალდებულებასთან დაკავშირებით. კერძოდ, „ეროვნულ დონეზე პაქტით დაკისრებული ვალდებულებების შესრულების მიზნით, მონაწილე სახელმწიფოები იყენებენ ყველა შესაბამის საშუალებას, საკანონმდებლო, ადმინისტრაციული, სასამართლო, ეკონომიკური, სოციალური და საგანმანათლებლო ღონისძიებების ჩათვლით, რომლებიც უფლებათა ბუნებას შეესაბამება“¹⁴. სახელმწიფომ სათანადო საცხოვრებლის უფლებასთან მიმართებით თავად უნდა განსაზღვროს, რომელი საშუალებაა უფრო „შესაბამისი“. იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფოს მიერ გადადგმული ნაბიჯები „არასათანადოა“ და არ იძლევა უსახლკარო პირებისთვის უფლების რეალიზაციის საშუალებას, სახელმწიფოს წარმოეშობა ვალდებულება შექმნას უსახლკარო პირების საჭიროებებზე მორგებული ეროვნული კანონმდებლობა, შეცვალოს ან გააუქმოს უკვე არსებული არასრულყოფილი სამართლებრივი ნორმა¹⁵.

14 ლიმბურგის პრინციპები ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა საერთაშორისო პაქტის განხორციელების შესახებ, პარაგრაფი: 17.

15 „კანონმდებლობა სათანადო საცხოვრებლის უფლებაზე - საერთაშორისო და ეროვნული საკანონმდებლო ინსტრუმენტების მიმოხილვა“, ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისრის ოფისი, გავროს განსახლების პროგრამა, 2002

II. ეროვნული სამართლებრივი ინსტრუმენტები

2014 წლის 30 აპრილს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო დადგენილება „საქართველოში ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგიის (2014-2020 წლებისთვის)“ დამტკიცების შესახებ. სტრატეგიის ერთ-ერთ მიზანს წარმოადგენს სათანადო საცხოვრებლის უფლებიდან გამომდინარე სახელმწიფოს ვალდებულებების შესრულება და უსახლკარობასთან დაკავშირებული პრობლემების გადაჭრა. მიუხედავად იმისა, რომ სტრატეგია უფლებიდან გამომდინარე კონკრეტულ ამოცანებს ითვალისწინებს, საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული ადამიანის უფლებათა დაცვის 2014-2015 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმა არ მოიცავს კონკრეტულ ღონისძიებებს, რომლებიც საჭიროა სტრატეგიაში ასახული ამოცანების შესასრულებლად.

მიდასახელმწიფოებრივ სამართლებრივ ბაზაში, სათანადო საცხოვრებლის უფლებასთან დაკავშირებით არ არსებობს სპეციალური კანონმდებლობა, რომელიც სისტემატიზებული სახით შემოგვთავაზებდა საკითხის რეგულირებას. უფლებასთან დაკავშირებით არსებული ნორმები ზოგადი შინაარსისაა და ისინი თავმოყრილია „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს 2006 წლის 29 დეკემბრის კანონში. დოკუმენტში უფლების სუბიექტების განმარტებასთან ერთად განსაზღვრულია, როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი ხელისუფლების ვალდებულებები და მისი ფარგლები. ეროვნული კანონმდებლობა საერთოდ არ იცნობს სათანადო საცხოვრებლის უფლების ისეთ მნიშვნელოვან ასპექტებს როგორცაა, უსახლკარობის პრევენცია, უსახლკარობის საფუძველზე დისკრიმინაციისგან დაცვა, ხელისუფლების ორგანოების ვალდებულებათა შესრულების საშუალებები, აგრეთვე მათ შორის პასუხისმგებლობის დანაწილების მიზნობრიობა და სხვა არსებითად მნიშვნელოვანი ფაქტორები.

„სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის „ჟ“ პუნქტის თანახმად, უსახლკარო პირი არის: „მუდმივი, განსაზღვრული საცხოვრებელი ადგილის არმქონე პირი, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოში რეგისტრირებულია, როგორც უსახლკარო“. ჩანაწერი უსახლკარო პირის სტატუსის განმარტების დროს ორ კუმულაციურ მოთხოვნას ითვალისწინებს. პირველი ადგენს უსახლკარო პირის სუბიექტებს, ხოლო მეორე უფლებამოსილ ორგანოს, რომელიც ახორციელებს აღნიშნული პირების რეგისტრაციას, რითაც დასტურდება მათი უსახლკარობის ფაქტი. განმარტების, როგორც მატერიალური, ისე პროცედურული ნაწილის პრაქტიკაში იმპლემენტაცია პრობლემებთანაა დაკავშირებული.

განმარტების პირველი ნაწილი ზოგადი შინაარსისაა, ვინაიდან იგი მკაფიოდ არ განსაზღვრავს კონკრეტულად რა კრიტერიუმებზე დაყრდნობით შეიძლება ჩაითვალოს პირი „მუდმივი, განსაზღვრული ადგილის არმქონედ“. ნორმის ბუნდოვანების შემთხვევებში, მისი განმარტების დამხმარე საშუალებად შეიძლება გამოვიყენოთ სხვა სამართლებრივ აქტებში არსებული ჩანაწერები და სასამართლო პრაქტიკა. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი გვთავაზობს საცხოვრებელი ადგილის განმარტებას, რომლის თანახმადაც, „ფიზიკური პირის საცხოვრებელ ადგილად მიიჩნევა ადგილი, რომელსაც იგი იცავს საცხოვრებლად ირჩევს“¹⁶. საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ კიდევ უფრო დეტალურად განმარტა „საცხოვრებელი ადგილი“ და აღნიშნა, რომ ტერმინი ფართო მნიშვნელობისაა და მის კონკრეტულ სახეებს წარმოადგენს „რეგისტრაციის ადგილი“ და „მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი“¹⁷. სასამართლომ განაცხადა რომ, „მუდმივი საცხოვრებელი ადგილის განსაზღვრისას გადაწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება ფაქტობრივი ცხოვრების ფაქტს, რომელსაც თან ახლავს პირის ნება, რომ მას სურს მოცემულ ადგილზე ჰქონდეს საცხოვრებელი ადგილი. ამასთან, პირის ნება - დააფუძნოს საცხოვრებელი ადგილი - უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ამ ნების დაკმაყოფილების შესაძლებლობით, ე.ი. პირს უნდა ჰქონდეს ბინა, სახლი ან სხვა საცხოვრებელი სადგომი მოცემულ ადგილზე“¹⁸. ამდენად,

16 საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მე-20 მუხლი, პირველი პუნქტი.

17 საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2011 წლის 9 ივნისის № 3ს-1896-1849 (კ-10) გადაწყვეტილება.

18 იქვე.

მუდმივი საცხოვრებელი ადგილის დასადგენად საჭიროა სამი კრიტერიუმის ერთობლიობა. კერძოდ, პირს უნდა გააჩნდეს: 1) საცხოვრებელი ადგილი, 2) ნება იცხოვროს მოცემულ ადგილზე, 3) შესაძლებლობა ნების განსახორციელებლად. ჩამოთვლილთაგან ერთ-ერთი ფაქტობრივი გარემოების არარსებობის შემთხვევაში, შესაძლებელია მივიჩნიოთ, რომ ადგილი აქვს მუდმივი საცხოვრებელი ადგილის არქონის ფაქტს.

რაც შეეხება რეგისტრაციის საკითხს, უნდა აღინიშნოს, რომ „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონი ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებში, უსახლკარო პირების რეგისტრაციის პროცედურებთან დაკავშირებით, არ ითვალისწინებს კონკრეტულ რეგულაციებს. ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებიდან მიღებული მონაცემებით დასტურდება უსახლკარო პირთა სარეგისტრაციო მეთოდოლოგიის არარსებობის ფაქტი¹⁹. უპირველეს ყოვლისა, აქ იგულისხმება იმ აუცილებელი დოკუმენტების/ინფორმაციის მოძიება, რომლის საფუძველზეც, ადმინისტრაციული ორგანო უსახლკარო პირების მონაცემთა ბაზაში რეგისტრაციის თაობაზე იღებს გადაწყვეტილებას. უსახლკარო პირის ბუნდოვანი განმარტების და საერთო მონაცემთა ბაზაში რეგისტრაციის მეთოდოლოგიის არ არსებობის პირობებში კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება ბაზების წარმოების საკითხი, ხოლო, ბაზის არსებობის შემთხვევაში, მასში რეგისტრირებული პირების უსახლკარო პირის სტატუსთან შესაბამისობა.

ნორმის ბუნდოვანებას დასტურებენ თავად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებიც, კერძოდ, თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის განმარტებით: „*განმცხადებელი, რომელიც თავს მიიჩნევს უსახლკაროდ, სხვადასხვა მიზეზთა გამო ასეთად არ შეიძლება ჩაითვალოს, იმის გამო, რომ „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონში პირისათვის უსახლკაროს სტატუსის მინიჭების კრიტერიუმები საკმაოდ ბუნდოვანი და დაუმტკიცებელია*“²⁰. ამრიგად, თბილისის მუნიციპალიტეტის მერია, რომლის წინაშეც, მოქალაქეთა მაღალი მიმართულების გათვალისწინებით, ყველაზე მწვავედ დგას უსახლკარობის პრობლემა, ბუნდოვნად და გამოუსადეგარად მიიჩნევს უფლების სუბიექტთა ეროვნულ განმარტებას. აღნიშნულის საპირისპიროდ ზუგდიდის, ქუთაისის და გორის ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები უსახლკარო პირთა საერთო მონაცემთა ბაზის ფორმირებას მოქალაქეთა განცხადებების საფუძველზე აწარმოებენ²¹. ამდენად, შესაძლებელია დავასკვნათ, რომ ნორმის ბუნდოვანება იწვევს არაერთგვაროვან პრაქტიკას, რის გამოც მონაცემთა ბაზები არაერთგვაროვანი და არასრულყოფილია და არ ასახავს უსახლკარო პირთა ზუსტ რაოდენობას. მონაცემთა ბაზის სიმუსტე კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, ვინაიდან რეგისტრაციის ფაქტი ავტომატურად წარმოშობს თავშესაფრით უზრუნველყოფის ვალდებულებას.

უსახლკარო პირებთან დაკავშირებით ცენტრალური ხელისუფლების პასუხისმგებლობა შემოიფარგლება ერთიანი რეესტრის წარმოებით. „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-17 მუხლის „დ“ პუნქტის მიხედვით, სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტო: „*აწარმოებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში რეგისტრირებულ უსახლკარო პირთა ერთიან რეესტრს*“. ჩანაწერი არ ითვალისწინებს ვალდებულების მიზნობრიობას, ანუ რა დანიშნულებით ხდება ამ მონაცემთა ბაზის წარმოება. შედეგად, არ არსებობს ღონისძიებათა პაკეტი, რომელიც ცენტრალური ხელისუფლების ორგანომ ერთიან მონაცემთა ბაზის ფორმირების შემდეგ უნდა განახორციელოს.

როგორც უკვე აღინიშნა, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს ვალდებულებები და მათი ფარგლები თავმოყრილია „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-18 მუხლში. აღნიშნული ნორმა ითვალისწინებს: 1) თავშესაფრით უზრუნველყოფის; 2) თავშესაფარში მყოფი პირების აღრიცხვის; 3) მონაცემთა ბაზაში რეგისტრირებული უსახლკარო

19 ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერია 03.06.2014 წ. წერილი №01-3272; თბილისის მუნიციპალიტეტის მერია 21.10.2014 წ. წერილი №06/14288340-10.

20 თბილისის მუნიციპალიტეტის მერია 08.01.2014 წ. წერილი №06/13337301-10.

21 გორის მუნიციპალიტეტის გამგეობა 09.10.2014 წ. წერილი №515; ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის გამგეობა 17.09.2014 წ. წერილი №05-1/416.

პირების შესახებ ინფორმაციის სოციალური მომსახურების სააგენტოსთვის ხელმისაწვდომობის და 4) უსახლკარო პირებისთვის ადგილობრივ დონეზე არსებული სოციალური პროგრამების შესახებ სოციალური მომსახურების სააგენტოსთვის ხელმისაწვდომობის ვალდებულებებს. თვალსაჩინოა, რომ უსახლკარო პირებთან დაკავშირებით ძირითადი ვალდებულებები ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს ეკისრებათ. ამდენად, მათი მხრიდან კანონით განსაზღვრული მოვალეობების შესრულება არსებითად განაპირობებს ქვეყანაში სათანადო საცხოვრებლის უფლების უზრუნველყოფის ხარისხს. „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონი, ამ პროცესში არცერთ დონეზე არ ითვალისწინებს ცენტრალური ხელისუფლების ჩართულობას, ანუ მთავრობას არ ეკისრება ისეთი ღონისძიებების გატარება, რაც ხელს შეუწყობს გამგებების მიერ განსახილველი უფლების ეფექტურ რეალიზაციას.

ადგილობრივი ხელისუფლების ვალდებულებებიდან თავშესაფრით უზრუნველყოფის სამართლებრივი გარანტია უსახლკარო პირების ფუნდამენტურ უფლებას წარმოადგენს. ზემოხსენებული კანონის მე-4 მუხლის „ბ“ პუნქტის მიხედვით, თავშესაფარი განმარტებულია, როგორც, „სოციალური მომსახურების მიმწოდებელი, რომელიც უზრუნველყოფს უსახლკარო პირებს ღამის გასათევითა და საკვებით“. ამრიგად, თავშესაფარი არის ადგილი, სადაც პირი უზრუნველყოფილია არსებობისათვის აუცილებელი ძირითადი საჭიროებებით. სხვაგვარად, რომ ვთქვათ, თავშესაფარი არის მიზნობრივი სოციალური დახმარება, რომელიც განკუთვნილია საზოგადოების ყველაზე მოწყვლადი ჯგუფისთვის იმ პერიოდით, როდესაც ისინი მიზეზთა გამო განიცდიან უსახლკარობას - ჭერის უქონლობას. აქედან გამომდინარე, თავშესაფარი ტრანზიტული სოციალური დახმარებაა და მიზნობრიობის ამოწურვის შემდეგ, ექვემდებარება შეწყვეტას.

საქართველოს მთავრობის მიერ 2014 წლის 7 თებერვალს მიღებულ იქნა №131 დადგენილება „ტექნიკური რეგლამენტი - მიუსაფართა დროებითი თავშესაფრის ფუნქციონირების მინიმალური სტანდარტების დამტკიცების შესახებ“. დოკუმენტით განსაზღვრულია თავშესაფრის მოწყობის და ექსპლუატაციაში მიღებისთვის აუცილებელი საკითხები.

ზემოხსენებული დადგენილების საფუძველზე ეროვნულ კანონმდებლობაში გაჩნდა მიუსაფარი პირის ცნება და ასეთად მიჩნეულ იქნა, „პირი, რომელიც ცხოვრობს ღია ცის ქვეშ, არ გააჩნია მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი, ლეგალური შემოსავალი და მის სახელზე არ არის რეგისტრირებული უძრავი ქონება, ან პირი, რომელიც მოცემულ მომენტში იმყოფება ქუჩაში და მისი სიცოცხლე არის რისკის ქვეშ“²².

თავშესაფრებთან და მათ ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით, კანონმდებლობით გათვალისწინებული სამართლებრივი გარანტიების ფონზე, არცერთ მუნიციპალიტეტში, ბათუმის გარდა, არ არსებობს მსგავსი ინსტიტუციები, რასაც ადასტურებს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებიდან მიღებული ინფორმაცია²³. თუმცა, თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ მოწოდებულ მონაცემებზე დაყრდნობით დგინდება, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს მიერ ლილოს ტერიტორიაზე დაგეგმილია თავშესაფრის მშენებლობა და მისი ექსპლუატაციაში მიღება ნავარაუდევია 2015 წლის მეორე ნახევარში. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ 2014 წლის 19 დეკემბრის №18-57 დადგენილებით დამტკიცებული დედაქალაქის 2015 წლის ბიუჯეტით დგინდება, რომ მიუსაფარ პირთა თავშესაფრის მშენებლობისათვის 1 211 300 ლარია გათვალისწინებული (პროგრამული კოდი 6.2.21.). 2015 წელს მიუსაფარი პირებისთვის თავშესაფრის მოწყობას გეგმავს ქუთაისის მერიაც და ამ მიმართულებით ადგილობრივ ბიუჯეტში 300 000 ლარია გამოყოფილი²⁴.

22 „ტექნიკური რეგლამენტი - მიუსაფართა დროებითი თავშესაფრის ფუნქციონირების მინიმალური სტანდარტების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის მიერ 2014 წლის 7 თებერვალს მიღებულ იქნა №131 დადგენილება მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი.

23 1) ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის გამგეობა 17.09.2014წ. წერილი №05-1/416, 2) ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერია 22.09.2014წ. წერილი №1403/645, 3) თბილისის მუნიციპალიტეტის მერია 21.10.2014წ. წერილი №06/14288340-10.

24 ქუთაისის მერის, შოთა მურულუას განცხადება, 2015 წლის 25 იანვარი, <http://www.kutaisi.gov.ge/news/id/876> [ოლოს ნანახია 2015 წლის 26 იანვარს].

III. სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზაციასთან დაკავშირებული პრაქტიკა

1. სათანადო საცხოვრებლის უფლების სუბიექტები

მიუხედავად იმისა, რომ საერთაშორისო სამართლებრივი აქტების მიზნებისათვის არ არის განსაზღვრული უსახლკარობის ცნება, სათანადო საცხოვრებლის კონცეფციაზე და ამ უფლების ავტორიტეტულ განმარტებებზე დაყრდნობით, უფლების სუბიექტები შეიძლება დავყოთ სამ კატეგორიად, კერძოდ:

I კატეგორია – ჭერის არმქონე პირები: მათ არ გააჩნიათ არც მუდმივი და არც დროებითი საცხოვრებელი ფართი, ისინი ღამეებს, სარგებლობაში არსებულ ნივთებთან ერთად ქუჩაში, სადარბაზოებში, სკვერებში და სხვა წინასწარ განუსაზღვრელ ადგილზე ატარებენ;

II კატეგორია – სახლის/ბინის არმქონე პირები: მუდმივი საცხოვრებელი ფართის უქონლობის გამო, ერთი საცხოვრებელი ადგილიდან მეორეში გადაადგილდებიან (მაგ: ნათესავებთან, მეგობრებთან, სპეციალიზებულ დაწესებულებებში, შეჭრილები, პირები, რომლებსაც გამოსახლების შედეგად უსახლკაროდ დარჩენის საფრთხე აქვთ და სხვა);

III კატეგორია – მინიმალური/ძირითადი საცხოვრებელი პირობების არმქონე პირები: პირები, რომლებსაც გააჩნიათ საცხოვრებელი ადგილი, თუმცა მათ ხელი არ მიუწვდებათ ღირსეული ცხოვრებისათვის საჭირო მინიმალურ საყოფაცხოვრებო პირობებზე.

საქართველოს ეროვნული კანონმდებლობის და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ზემოთ მოცემული ანალიზისა და განმარტების გათვალისწინებით შეიძლება დავასკვნათ, რომ „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული „უსახლკარო პირი“ 1 ან მე–2 კატეგორიით გათვალისწინებული სუბიექტი შეიძლება იყოს. თუმცა, უსახლკარო პირთა მესამე კატეგორია – სათანადო საყოფაცხოვრებო პირობების არმქონე პირები, საერთოდ არ მოიაზრებიან ეროვნული განმარტების ფარგლებში. ამდენად, არასათანადო საცხოვრებელ პირობებში მყოფი პირები, ეროვნული საკანონმდებლო რეგულაციების მიხედვით, სახელმწიფოს მხრიდან ზრუნვის მიღმა რჩებიან და მხოლოდ შესაბამისი ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მიერ კეთილი ნების საფუძველზე გაწეული დახმარებით თუ ისარგებლებენ.

სუბიექტის განმარტებასთან დაკავშირებული პრობლემა კიდევ უფრო გაართულა საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 7 თებერვალს №131 დადგენილებით შემოღებულმა – მიუსაფარი პირის ცნებამ. აღნიშნული დადგენილებისა და „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული „მიუსაფარი“ და „უსახლკარო“ პირთა ცნებების ურთიერთ თავსებადობა გაურკვეველია და პრაქტიკაში უკვე წარმოშობს პრობლემებს. 2014 წლის განმავლობაში, საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ დაფიქსირდა შემთხვევები, როდესაც „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონში „უსახლკარო პირის“ ბუნდოვანი დეფინიციის ფონზე, თბილისის მუნიციპალიტეტის მერია უსახლკარო პირის განმარტებას, საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 7 თებერვლის №131 დადგენილების ჩანაწერზე დაყრდნობით ახორციელებს. აღნიშნული მიდგომა გაუმართლებელია, ვინაიდან მიუსაფარი პირები წარმოადგენენ უსახლკაროების ერთ-ერთ მოწყვლად ჯგუფს – ჭერის არმქონე პირებს, მაშინ როდესაც ტერმინი „უსახლკარო“ უფრო ფართო მნიშვნელობისაა და იგი მოიცავს სხვადასხვა გამოვლინების მქონე უსახლკარობის ფორმებს, რომლებსაც ასევე აქვთ საცხოვრებელით დაკმაყოფილების საჭიროება. გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ თბილისის დროებითი თავშესაფრის პროგრამა, მისთვის დამახასიათებელი სპეციალური პროფილიდან გამომდინარე, ვერ იქნება შეთავაზებული უსახლკარო პირთა ყველა კატეგორიისთვის. შესაბამისად, ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ საცხოვრებლით

უზრუნველყოფის თაობაზე მიღებული განცხადებების სტანდარტულად აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში განხილვა მიუღებელია.

2. უსახლკარო პირთა მონაცემთა ბაზები და თავშესაფრით დაკმაყოფილების სტატისტიკა

მიუხედავად იმისა, რომ „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონით როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, ასევე ცენტრალური ხელისუფლების ორგანო, სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტოს სახით უნდა ქმნიდეს უსახლკარო პირთა მონაცემთა საერთო ბაზას, პრაქტიკაში ეს მოთხოვნა შესრულებული არ არის. აღნიშნული ხარვეზის გამომწვევი ერთ—ერთი მთავარი მიზეზი სუბიექტის განმარტების ბუნდოვანებას და სტატუსის დადგენის მეთოდოლოგიის არარსებობას უკავშირდება. საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ სხვადასხვა მუნიციპალიტეტებიდან მოპოვებული ინფორმაცია ცხადყოფს, რომ ამგვარი ბაზების ფორმირება ზოგიერთ ადგილობრივი თვითმმართველ ერთეულში საერთოდ არ ხდება, ხოლო, ზოგან ბაზაში მოხვედრისათვის ერთადერთ პირობას მუნიციპალიტეტისათვის თავშესაფრით უზრუნველყოფის მოთხოვნის განცხადებით მიმართვა წარმოადგენს²⁵.

კიდევ ერთი პრობლემა, რომელიც მონაცემთა საერთო ბაზის წარმოების კუთხით გამოიკვეთა, უკავშირდება ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მიერ წარმოებულ ბაზებზე სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტოს ხელმისაწვდომობის არაერთგვაროვან პრაქტიკას. საქართველოს სახალხო დამცველისთვის მიწოდებული ინფორმაციით დგინდება, რომ გორის და ზუგდიდის მუნიციპალიტეტების მიერ ამ ეტაპზე არ ხდება უსახლკარო პირებზე არსებული მონაცემთა ბაზების სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტოსთვის გადაგზავნა. მაშინ, როდესაც ქუთაისის მუნიციპალიტეტი არსებულ მონაცემებს ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოს²⁶ აწვდის. აღწერილი პრაქტიკა ქვეყანაში სრულყოფილი საერთო მონაცემთა ბაზის არარსებობას ადასტურებს. აქედან გამომდინარე, უცნობია უსახლკარობის და სათანადო საცხოვრებლის უფლების დარღვევის მასშტაბები. აღნიშნული ინფორმაციის არარსებობის პირობებში შეუძლებელია ეფექტური ეროვნული საბინაო პოლიტიკის და მის შესასრულებლად აუცილებელი ღონისძიებების შემუშავება.

როგორც წინა თავებში აღინიშნა, სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზაციის სისტემური პრობლემის ფუნდამენტური მიზეზი არასრულფასოვან კანონმდებლობასთან ერთად, ქვეყნის მასშტაბით საბინაო ფონდების და მის შესაქმნელად საჭირო ფინანსური სახსრების არარსებობაა. კერძოდ, საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატში წარმოებაში მიღებული განცხადებების შესწავლის შედეგად ირკვევა, რომ უსახლკარო პირთა მოთხოვნები თავშესაფრით უზრუნველყოფასთან დაკავშირებით, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მხრიდან საბინაო ფონდების არარსებობის გამო ვერ კმაყოფილდება. მაშინაც კი, როდესაც საქართველოს სახალხო დამცველი რეკომენდაციით მიმართავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს უსახლკარო პირის საცხოვრებელით უზრუნველყოფის თაობაზე, ადმინისტრაციული ორგანოს პოზიცია უცვლელია და რეკომენდაციის შეუსრულებლობის მიზეზს საბინაო ფონდების ან/და ფინანსური სახსრების არქონა წარმოადგენს. საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ შესწავლილ საქმეები ადასტურებს, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების გადაწყვეტილებები, უსახლკაროდ რეგისტრაციასა და საცხოვრებელით უზრუნველყოფაზე, სათანადო რესურსების არქონის გამო უარის თქმის შესახებ, არაერთხელ გამხდარა საერთო სასამართლოების მსჯელობის საგანი. მართლმსაჯულება ხაზს უსვამს ამგვარი გადაწყვეტილებების დასაბუთებულობის პრობლემა, რაც ნიშნავს, რომ უფლებით სარგებლობის

25 თბილისის მუნიციპალიტეტის მერია 08.01.2014 წ. წერილი №06/13337301-10; გორის მუნიციპალიტეტის გამგეობა 09.10.2014წ. წერილი №515; ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის გამგეობა 17.09.2014წ. წერილი №05-1/416.

26 გორის მუნიციპალიტეტის გამგეობა 09.10.2014წ. წერილი №515; 2) ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის გამგეობა 17.09.2014წ. წერილი №05-1/416 3) ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერია 22.09.2014წ. წერილი №1403/645.

რეალიზაციაზე უარის თქმა მხოლოდ სათანადო ფინანსური რესურსის არქონაზე მითითებით, არასაკმარისია²⁷.

სათანადო საცხოვრებლის უფლების დარღვევათა მასშტაბის თვალსაჩინოებისთვის ქვეყნის ხუთი ქალაქიდან საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატმა გამოითხოვა სტატისტიკური მონაცემები, ადმინისტრაციული ერთეულის ტერიტორიაზე უსახლკარო პირთა რაოდენობისა და მათი თავშესაფრით უზრუნველსაყოფად განხორციელებული ღონისძიებების შესახებ.

საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ ერთი და იგივე პერიოდზე, სხვადასხვა დროს, სტატისტიკური მონაცემების გამოთხოვის შედეგად, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებიდან მიღებული მონაცემები ცალკეულ შემთხვევებში, ურთიერთგამომრიცხავია. აღნიშნული კიდევ ერთხელ ხაზს უსვამს იმ გარემოებას, რომ გამგეობების მიერ უსახლკარო პირთა მონაცემთა ბაზების წარმოება არ ხორციელდება სრულფასოვნად და რაც შემთხვევებში, ზედაპირულ მონაცემებს მოიცავს. ქვემოთ წარმოდგენილია სტატისტიკური ინფორმაცია, რომელიც მუნიციპალურმა ერთეულებმა საქართველოს სახალხო დამცველს სპეციალურ ანგარიშზე მუშაობის პროცესში მიაწოდეს. მოწოდებული ინფორმაცია ცხადყოფს, რომ სათანადო საცხოვრებლის უფლების შესრულების თვალსაზრისით, სხვა რეგიონებთან შედარებით უკეთესი მდგომარეობაა ბათუმში.

თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიიდან მოწოდებული მონაცემების თანახმად, 2012–2013 წლების განმავლობაში თვითმმართველობის ორგანოს თავშესაფრის დაკმაყოფილების მოთხოვნით 10 000-მდე ოჯახმა მიმართა. მათგან, „სოციალური საცხოვრისი კეთილგანწყობილ გარემოში“ პროგრამის ფარგლებში საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილდა 24 ოჯახი. გარდა ამისა, 22 პირს გადაეცა ერთჯერადი ფულადი კომპენსაცია²⁸. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიას 2014 წლის სტატისტიკური მონაცემები, მოთხოვნის მიუხედავად არ მოუწოდებია.

ქუთაისის ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, 2011, 2012 და 2013 წლებში თავშესაფრით უზრუნველყოფის მიზნით, თვითმმართველობას მიმართა 707 მოქალაქე, მათგან დროებითი საცხოვრებელით დაკმაყოფილდა 41 ოჯახი²⁹. 2014 წლის იანვრის თვიდან სექტემბრამდე ქუთაისის თვითმმართველობას საცხოვრებელით უზრუნველყოფის მოთხოვნით მიმართა 194 პირმა, საიდანაც არცერთის მოთხოვნა არ დაკმაყოფილებულა, ვინაიდან ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიას არ გააჩნია თავისუფალი საბინაო ფონდი და ფინანსური რესურსი ბინის ქირის კომპენსაციისთვის³⁰.

2012–2013 წლებში ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის გამგეობას 83 ოჯახმა მიმართა საცხოვრებელი ფართით უზრუნველყოფის თაობაზე. ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ 48 უსახლკარო ოჯახი იქნა უზრუნველყოფილი ბინის ქირის კომპენსაციით. ვინაიდან, ზუგდიდის მუნიციპალიტეტს საბინაო ფონდი არ გააჩნია, მათგან არცერთი დროებითი საცხოვრებელით არ დაკმაყოფილებულა³¹. ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის გამგეობას 2014 წლის სტატისტიკური მონაცემები, მოთხოვნის მიუხედავად არ მოუწოდებია.

გორის მუნიციპალიტეტის გამგეობაში 2012–2013 წლებში თავშესაფრის მაძიებლის 383 განცხადება იქნა რეგისტრირებული. აქედან თავისუფალი საბინაო ფონდის უქონლობის გამო, არცერთი

27 იხ. მაგ: 1) თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2013 წლის 26 ივნისის გადაწყვეტილება, საქმე №3/1963-13; 2) თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2013 წლის 18 იანვრის გადაწყვეტილება, საქმე №3/4730-12; 3) თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2012 წლის 8 დეკემბრის გადაწყვეტილება, საქმე №3/3397-12; 4) თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2013 წლის 12 აპრილის გადაწყვეტილება, საქმე №3/423-13.

28 თბილისის მუნიციპალიტეტის მერია 21.10.2014 წ. წერილი №06/14288340-10.

29 ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერია 28.11.2013წ. წერილი №01-8883.

30 ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერია 22.09.2014წ. წერილი №1403/645.

31 ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის გამგეობა 21.11.2013წ. წერილი №10-12395.

მოთხოვნა არ დაკმაყოფილებულა³². რაც შეეხება 2014 წელს, მუნიციპალიტეტის მიმართა 16 ბენეფიციარმა, ამ შემთხვევაშიც არცერთი პირი არ დაკმაყოფილებულა თავშესაფრით³³.

ბათუმის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, 2012-2013 წლებში თავშესაფრის უზრუნველყოფის მოთხოვნით დარეგისტრირდა 1 650 განცხადება³⁴. რაც შეეხება 2014 წელს, მერიას საცხოვრებლით დაკმაყოფილებაზე 521 ოჯახმა მიმართა. ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოდან მოწოდებული ოფიციალური მონაცემების თანახმად, 2010-2013 წლებში „სოციალური საცხოვრისი კეთილგანწყობილ გარემოში“ პროგრამის ფარგლებში საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილდა 15 სოციალურად დაუცველი და 14 დევნილი ოჯახი. 2013 წელს „მრავალშვილიანი ოჯახების საცხოვრებლით უზრუნველყოფა“ პროექტის შედეგად, საცხოვრებლით დაკმაყოფილდა 5 მრავალშვილიანი ოჯახი. გარდა ამისა, 2013-2014 წლების ზამთრის პერიოდში მერიამ ყოფილი „ბავშვთა სახლის“ შენობაში უსახლკარო პირებისთვის, 30 ბენეფიციარზე გათვლილი, დროებითი თავშესაფარი მოაწყო. 2014 წლის მაისიდან პროგრამა ჩანაცვლდა მიზნობრივი პროექტით „დროებითი ღამის თავშესაფარი“, რომელიც 30 ბენეფიციარისთვის უზრუნველყოფს ღამის გათევას, ორჯერად კვებას, ტანსაცმლით უზრუნველყოფას და საჭიროების შემთხვევაში, სამედიცინო მომსახურების გაწევას. 2015 წელს პროექტის ფარგლებში გათვალისწინებულია 45 ბენეფიციარის მომსახურება³⁵.

სტატისტიკური მონაცემები ცხადყოფს, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებში იდენტურად დგას საბინაო ფონდების არარსებობის პრობლემა. აღნიშნული თავის მხრივ მჭიდროდაა დაკავშირებული ცენტრალურ და ადგილობრივ ბიუჯეტში მათ შესაქმნელად საჭირო ფინანსური სახსრების უზრუნველყოფასთან. რეგიონებიდან მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიის ადგილობრივ ბიუჯეტში უსახლკარო პირთა საჭიროებებისთვის 2012, 2013 და 2014 წლებში არ ყოფილა გათვალისწინებული ფინანსური სახსრები. იდენტური მდგომარეობა იყო გორის მუნიციპალიტეტის გამგეობის 2012-2013 წლების ბიუჯეტთან დაკავშირებითაც. ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის გამგეობამ ამავე წლების ბიუჯეტით 48 ოჯახი უზრუნველყო ბინის ქირის კომპენსაციით. სამწუხაროდ, გორის და ზუგდიდის მუნიციპალიტეტებს მოთხოვნის მიუხედავად, არ მოუწოდებიათ 2014 წლის სტატისტიკური მონაცემები უსახლკარო პირთა საჭიროებებზე ადგილობრივ ბიუჯეტში გამოყოფილი თანხების შესახებ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიიდან არ მოგვეწოდა 2012-2013 წლების სტატისტიკური მონაცემები, თუმცა გვეცნობა, რომ 2014 წლის ბიუჯეტში მიუსაფართა თავშესაფრის ფუნქციონირებისათვის გამოყოფილია 955 000 ლარი. ამ მიზნით, 2015 წლის ბიუჯეტში გაიზარდა თანხის ოდენობა და იგი 1 211 300 ლარით განისაზღვრა. რაც შეეხება, ბათუმის მუნიციპალიტეტის მერიას, მან 2010-2013 წლებში „სოციალური საცხოვრისი კეთილგანწყობილ გარემოში“ პროექტის ფარგლებში ადგილობრივი ბიუჯეტიდან გახარჯა 58 900 ლარი. გარდა ამისა, 2013 წელს „მრავალშვილიანი ოჯახების საცხოვრებლით უზრუნველყოფა“ პროექტის ფარგლებში ბიუჯეტში გათვალისწინებული იყო 126 750 ლარი. ბათუმის ადგილობრივ ხელისუფლებას 2014 წლის მონაცემები არ წარმოუდგენია.

ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მიერ მოწოდებული სტატისტიკური მონაცემების თანახმად, საბინაო ფონდების უქონლობის ფონზე, ცალკეული რეგიონები ადგილობრივი რესურსების ფარგლებში ბინის ქირის კომპენსაციით ახდენენ უსახლკარო პირთა მცირე ჯგუფის საცხოვრებელი პრობლემის გადაჭრას. სამწუხაროდ, არარსებობს რაიმესახის მარეგულირებელი აქტი/მეთოდოლოგია, რის საფუძველზეც გამგეობები უსახლკარო პირებს დააკმაყოფილებენ ბინის დასაქირავებლად საჭირო თანხით, რასაც ადასტურებს ადგილობრივი ხელისუფლების

32 გორის მუნიციპალიტეტის გამგეობა 22.11.2013წ. წერილი №7856.

33 გორის მუნიციპალიტეტის გამგეობა 09.10.2014წ. წერილი №515.

34 ბათუმის მუნიციპალიტეტის მერია 27.11.2013წ. წერილი №04-04/29908.

35 ბათუმის მუნიციპალიტეტის მერია 03.11.2014წ. წერილი №25/21516.

ორგანოებიდან მიღებული ინფორმაცია³⁶. შესაბამისად, არ არის გაწერილი კონკრეტულად რა კრიტერიუმების საფუძველზე ხდება იმ ოჯახების შერჩევა, ვინც კმაყოფილდება მიზნობრივი დახმარებით. აუცილებელია, რომ ამ მიმართულებით გამგებობების მუშაობა იყოს გამჭვირვალე, ხოლო მოქალაქეებისათვის გაცემული პასუხი დასაბუთებული, რათა უსახლკარო პირებს მიეცეთ შესაძლებლობა დამტკიცონ მიზნობრივი დახმარებით უზრუნველყოფის აუცილებლობა.

ადგილობრივ ბიუჯეტებში არასაკმარისი ფინანსური სახსრების, ხოლო რიგ შემთხვევებში ასეთი რესურსების არარსებობის ფონზე, ცენტრალური ბიუჯეტიდან არ ხდება მუნიციპალური ერთეულების ფინანსური მხარდაჭერა. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, 2012, 2013 და 2014 წლებში უსახლკარო პირთა საჭიროებებისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტში არ ყოფილა გათვალისწინებული ასიგნებები³⁷. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ 2012 წლის 31 ოქტომბრის საქართველოს მთავრობის განკარგულებით — „კერძო და/ან სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ ფართობებში უკანონოდ მყოფ პირთა აღრიცხვის მიზნით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ და „ზოგიერთი კატეგორიის ოჯახისათვის სოციალური უზრუნველყოფის მიზნით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 28 ნოემბრის დადგენილებით, განისაზღვრა 2012—2013 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონში სოციალური პროგრამებისათვის გამოყოფილი ასიგნებებიდან აღნიშნული საკანონმდებლო აქტებით გათვალისწინებული კატეგორიის ოჯახებისათვის 6 თვის განმავლობაში ბინის ქირით (200 ლარით) უზრუნველყოფის საკითხი. აღნიშნული რეგულაციების მოქმედების ეფექტურობასა და შედეგებზე ქვემოთ დეტალურად იქნება საუბარი. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 2013 წლის შემდგომ ამ აქტების მოქმედების ვადა არ გაგრძელდებულა.

საქართველოს სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ უსახლკარო პირების ბინის ქირით დაკმაყოფილება, შესაძლებელია განვიხილოთ უსახლკარობის დაძლევის ერთ-ერთ და არა ძირითად საშუალებად. თუმცა, ასეთ შემთხვევებში, არსებითად მნიშვნელოვანია მკაფიოდ იყოს განსაზღვრული რა კატეგორიის ოჯახებზე, რა პერიოდით და რა ოდენობით მოხდება მიზნობრივი დახმარების გაცემა.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებით, ფინანსების გამოყოფა არ არის დაგეგმილი 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში, ვინაიდან არცერთი სამთავრობო სტრუქტურის მიერ არ ყოფილა მოთხოვნილი საბინაო ფონდების ან თავშესაფრების შექმნის მიზნით, ფინანსური სახსრების გამოყოფა. სოციალური დახმარებები 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში არ მოიცავს უსახლკარო ან სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი ოჯახებისთვის ბინის დასაქირავებლად საჭირო თანხების გაცემას. ბიუჯეტი ასევე არ მოიცავს უსახლკარო პირებისთვის სოციალური საცხოვრისების ან თავშესაფრების მშენებლობისათვის საჭირო სახსრებს. ქვეყნის მთავარ ფინანსურ დოკუმენტში საცხოვრისით უზრუნველყოფა გათვალისწინებულია შემდეგი კატეგორიის პირთათვის: 1) ლტოლვილები (თავშესაფრის მაძიებლები), ჰუმანიტარული სტატუსის მქონე პირები (პროგრამული კოდი 34 01); 2) დევნილები (პროგრამული კოდი 34 02); 3) ეკომიგრანტები (პროგრამული კოდი 34 01) 4) განსაკუთრებული საჭიროების მქონე ბავშვები (პროგრამული კოდი 32 02 05). ბინის ქირით უზრუნველყოფას რაც შეეხება, ბიუჯეტი ასეთი სახის დახმარებით უზრუნველყოფას მხოლოდ დევნილებთან მიმართებაში ითვალისწინებს (პროგრამული კოდი 34 02).

შესაბამისად, აშკარაა ქვეყანაში უსახლკარობის დასაძლევად საჭირო რესურსების მწვავე ნაკლებობა. ამის მიუხედავად, ადგილობრივი და ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან წლებია არ შეინიშნება ძალისხმევა, რომელიც მიზანმიმართული იქნება რესურსების მოძიებაზე ან/და მათ შესაქმნელად საჭირო სტრატეგიის შემუშავებაზე.

36 გამოწვევისა, „ქ. თბილისში დანერგული და საცხოვრებლად გამოუსადეგარი სახლების მაცხოვრებელთა კომპენსაციის პროგრამის განხორციელების ინსტრუქციის დამტკიცების შესახებ“ თბილისის მთავრობის 2012 წლის 26 დეკემბრის №35.50.1312 დადგენილება. თუმცა, წინამდებარე დადგენილება უსახლკარო პირთა კონკრეტულ ჯგუფს, კერძოდ კი დანერგული საცხოვრებელი სახლის მესაკუთრეთა კომპენსაციის ითვალისწინებს და იგი სრულფასოვნად არ ფარავს უსახლკარო პირებთა სხვა კატეგორიებს.

37 საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 07.11.2013 წ. წერილი №04-02/85810.

3. „სოციალური საცხოვრისი კეთილგანწყობილ გარემოში“

სათანადო საცხოვრებლის უფლებიდან გამომდინარე ვალდებულებების შესრულება მჭიდრო კავშირშია ქვეყნის ეკონომიკურ და ფინანსურ შესაძლებლობებთან. შესაბამისად, უფლების შესრულების ეფექტურობაზე მსჯელობის დროს მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული ის გამოწვევები, რაც დაკავშირებულია ფინანსური რესურსების ნაკლებობასთან. სოციალურ, ეკონომიკურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის განმარტებით, რესურსების მწვავე ნაკლებობის პირობებშიც კი, სახელმწიფოს ეკისრება მინიმალური ძირითადი ვალდებულებები, რა დროსაც მან უნდა უზრუნველყოს უფლების მინიმალურ დონეზე განხორციელება. მაგ: სახელმწიფო, რომლის ტერიტორიაზეც ადამიანთა რომელიმე ჯგუფს ხელი არ მიუწვდება კვების ძირითად პროდუქტებზე და სასმელ წყალზე, საბაზისო კომუნიკაციებზე (ელექტროენერგია, კანალიზაცია და სხვა), ელემენტარულ თავშესაფარსა და ბინაზე *prima facie* ვერ ასრულებს პაქტით დაკისრებულ ვალდებულებებს³⁸.

კომიტეტი მდიდარი სამუშაო გამოცდილების მანძილზე ხშირად აწყდებოდა პრობლემას, როდესაც სახელმწიფოები საერთაშორისო ხელშეკრულებით ნაკისრი მინიმალური ძირითადი ვალდებულებების შეუსრულებლობას სათანადო რესურსების არქონით ასაბუთებდნენ. აღნიშნულთან დაკავშირებით კომიტეტმა თავისი პოზიცია შემდეგნაირად ჩამოაყალიბა: „იმისთვის, რომ ჩვერმა სახელმწიფომ მინიმალური ძირითადი ვალდებულებების შეუსრულებლობა რესურსების უქონლობით დაასაბუთოს, მან უნდა შეძლოს იმის დემონსტრირება, რომ მის ხელთ არსებული რესურსების ფარგლებში ყველა ღონე იხმარა ამ მინიმალური ვალდებულებების პრიორიტეტული წესით განხორციელებისათვის“³⁹. ამდენად, სახელმწიფო, რესურსების ნაკლებობის პირობებშიც, არ თავისუფლდება პასუხისმგებლობისგან და ასეთ შემთხვევაში მან უნდა დაამტკიცოს, რომ გამოიჩინა ყურადღება და მიმართა ძალისხმევა უფლების ეფექტური განხორციელების მიზნისკენ.

იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფომ მაქსიმალურად ამოწურა მის ხელთ არსებული რესურსები და გადადგმული ნაბიჯების შედეგად ვერ უზრუნველყო უფლების შესრულება, მან უნდა გაატაროს ღონისძიებები საერთაშორისო დახმარების და თანამშრომლობის მისაღებად. სოციალურ, ეკონომიკურ და კულტურულ უფლებათა პაქტის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, სახელმწიფოს ეკისრება ვალდებულება გადადგას ნაბიჯები „დამოუკიდებლად და საერთაშორისო დახმარებისა და თანამშრომლობის გზით, განსაკუთრებით ეკონომიკურ და ტექნიკურ სფეროში, მისთვის ხელმისაწვდომი რესურსების მაქსიმალური გამოყენებით“. ამრიგად, შესაძლებლობების განსაზღვრისას სახელმწიფოს მიერ ეროვნული სახსრების გარდა, მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული ის რესურსები, რომელიც მან შეიძლება მიიღოს საერთაშორისო დახმარების და თანამშრომლობის ფარგლებში⁴⁰.

საერთაშორისო თანამშრომლობის ფარგლებში მიღებული დახმარების თვალსაჩინო მაგალითს წარმოადგენს შვეიცარიის განვითარებისა და თანამშრომლობის სააგენტოს და ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ ერთობლივად განხორციელებული პროგრამა „სოციალური საცხოვრისი კეთილგანწყობილ გარემოში“. აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში, თბილისში 2009 წლიდან დღემდე, სათანადო საცხოვრებლით დაკმაყოფილებულია 75 უსახლკარო ოჯახი, მათ შორის იძულებით გადაადგილებული პირები⁴¹. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ადგილობრივი თუ ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების არაეფექტური და არაკოორდინირებული მუშაობის შედეგად, პროგრამის ფარგლებში შერჩეული უსახლკარო ოჯახებიდან შვიდი ოჯახი წინამდებარე ანგარიშის მომზადების პერიოდში კვლავ ვერ ახერხებდა საცხოვრებელით სარგებლობას, ვინაიდან ფართი თვითნებურად აქვთ დაკავებული სხვა უსახლკარო პირებს. 2013

38 ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის ზოგადი კომენტარი №3, პარ: 10.

39 იქვე.

40 იქვე, პარაგრაფი №13.

41 თბილისის მუნიციპალიტეტის მერია 21.10.2014წ. წერილი №06/14288340-10

წლის დეკემბერში კანონიერი მოსარგებლეების ნაწილმა მათი ინტერესების დაცვის მიზნით, სასამართლოს მიმართა და ამჟამად სამართალწარმოების პროცესი⁴² მიმდინარეობს.

პროგრამის ფარგლებში ქუთაისში 2010-2014 წლებში დაკმაყოფილდა 14 ოჯახი, მათ შორის 6 ადგილობრივი და 8 დევნილი⁴³. ბათუმში 2010-2013 წლებში სათანადო საცხოვრებლით უზრუნველყოფილ იქნა 15 ადგილობრივი და 14 დევნილი ოჯახი⁴⁴. მოთხოვნის მიუხედავად, ზუგდიდის მერიამ⁴⁵ და გორის მუნიციპალიტეტის გამგეობამ არ წარმოადგინა ადმინისტრაციული ერთეულის ტერიტორიაზე პროგრამის ფარგლებში სათანადო საცხოვრებლით დაკმაყოფილებული ოჯახების სტატისტიკური მონაცემები.

მიუხედავად სირთულეებისა, პროგრამა „სოციალური საცხოვრისი კეთილგანწყობილ გარემოში“ წარმატებულ პროექტად უნდა შეფასდეს. თუმცა, სამწუხაროდ, არ არსებობს სოციალურ საცხოვრისში მოხვედრილი უსახლკარო პირების რეაბილიტაციის მექანიზმი. რაც გულისხმობს ცენტრალური ან ადგილობრივი სახელმწიფო სექტორის მხრიდან სოციალური საცხოვრისის ბენეფიციართა მხარდაჭერას, დამოუკიდებლად უზრუნველყონ საბინაო ხარჯების გამოუმუშავება და დატოვონ დაწესებულება. გამოთქმულ მოსაზრებას ამყარებს თბილისის და ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიებიდან მიღებული მონაცემები⁴⁶. კერძოდ, დედაქალაქში დაწესებულება მხოლოდ ორმა ბენეფიციარმა დატოვა. აღნიშნულის საფუძველს ერთ შემთხვევაში გარდაცვალება, ხოლო, მეორე შემთხვევაში საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს მიერ დევნილი ოჯახის ალტერნატიული საცხოვრებლით დაკმაყოფილება წარმოადგენდა. რაც შეეხება ქუთაისს, საცხოვრისი მხოლოდ ერთხელ გამოთავისუფლდა ბენეფიციარის გარდაცვალების გამო. შედეგად, წარმოიქმნება სათანადო საცხოვრებლის უფლებასთან დაკავშირებული ტრანზიტულობის პრობლემა. მსგავსი მექანიზმის არარსებობის გამო, ერთი მხრივ პირი უუნაროა დატოვოს თავშესაფარი, ვინაიდან იგი დამოუკიდებლად ვერ იუმჯობესებს სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობას და ვერ უზრუნველყოფს თავს საცხოვრებლით, მეორე მხრივ კი აღნიშნული იწვევს სახელმწიფოს ხარჯების არაგონივრულ ზრდას. ამავე მიზეზით, დაწესებულების სერვისით ვერ სარგებლობენ სხვა პირები, რომლებიც სოციალური სახლის ბენეფიციარების მსგავსად უსახლკარონი არიან.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, აუცილებელია ცენტრალურმა და ადგილობრივმა სახელმწიფო სექტორმა კოორდინირებულად მიმართოს ძალისხმევა უსახლკარობის მასშტაბის გამოსავლენად და მოახდინოს იმ რესურსის იდენტიფიცირება, რომელიც პრობლემის სისტემური მოგვარების მიზნით არსებობს ქვეყანაში. ეროვნული სახსრების გამოვლენის შედეგად საჭიროა განისაზღვროს მათი ოპტიმალური გამოყენების გზები. იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფოში არსებული რესურსი ვერ უზრუნველყოფს უსახლკარობასთან დაკავშირებული პრობლემების დაძლევას და ამ კუთხით მინიმალური ძირითადი ვალდებულებების შესრულებას, სახელმწიფოს მიერ უნდა გატარდეს მიზანმიმართული სამუშაოები საერთაშორისო თანამშრომლობის ფარგლებში შესაძლო დახმარების მისაღებად.

42 თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2014 წლის 28 მაისის გადაწყვეტილება (საქმე №4564-13) უცვლელად დარჩა ძალაში თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2014 წლის 28 ნოემბრის განჩინებით (საქმე №3/ბ-1132-14). მეორე ინსტანციის სასამართლოს განჩინება გასაჩივრებულია საქართველოს უზენაეს სასამართლოში.

43 ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერია 19.09.2014წ. წერილი №01-766.

44 ბათუმის მუნიციპალიტეტის მერია 27.11.2013წ. წერილი №04-04/29908;

45 ჩვენს ხელთ არსებული ინფორმაციით, ზუგდიდში აღნიშნული საცხოვრისი ფუნქციონირებს 2010 წლიდან და დღეის მდგომარეობით, თავშესაფრის ბენეფიციარია 40 პირი. თუმცა, დეტალური ოფიციალური ინფორმაცია არ იქნა მოწოდებული.

46 თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის 21.10.2014 წ. წერილი №2568135; ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიის 19.09.2014 წ. წერილი №01-766.

4. იძულებით გამოსახლებისგან დაცვა

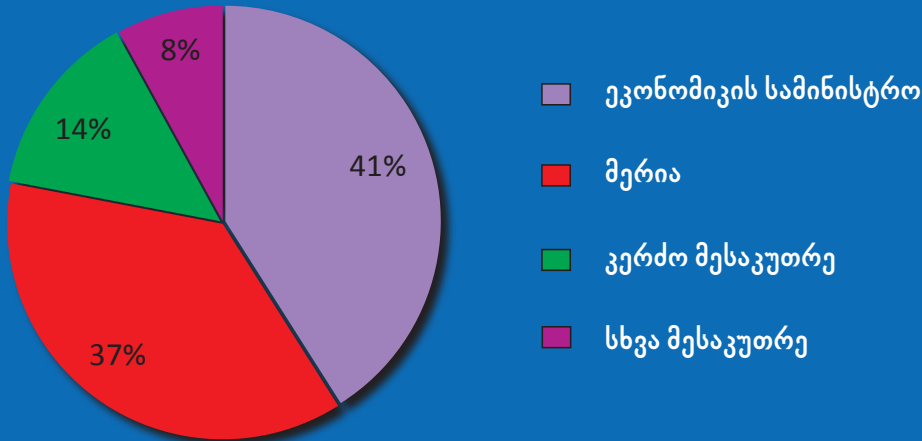
უსახლკარო პირების მხრიდან სახელმწიფო თუ კერძო საკუთრებაში არსებული ობიექტების დაკავება წლების განმავლობაში ხორციელდებოდა, რაც განპირობებული იყო საქართველოს ტერიტორიების ოკუპაციით, სტიქიით ან/და უკიდურესად მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური პირობებით. 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, უსახლკარო და სოციალურად დაუცველი პირების მხრიდან, გახშირდა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ობიექტების თვითნებურად დაკავების ფაქტები. საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ შესწავლილ საქმეებზე დაყრდნობით დადგინდა, რომ ობიექტების დაკავება ხორციელდებოდა ჯგუფურად, რამდენიმე ოჯახის მიერ, რომლებსაც წინა პერიოდში თავშესაფრით მოთხოვნით, არაერთხელ ჰქონდათ მიმართული ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოსთვის, თუმცა, სათანადო რესურსების უქონლობის მიზეზით ვერ ხდებოდა მათი დაკმაყოფილება.

სახელმწიფო საკუთრებაში რეგისტრირებული ობიექტების თვითნებური დაკავების პრევენციისა და საკუთრების ხელყოფის აღკვეთის მიზნით, ხელისუფლებამ ორი მიმართულებით გაატარა ღონისძიებები. პირველ შემთხვევაში, მესაკუთრის განცხადების საფუძველზე, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ორგანოებმა ობიექტში შეჭრილი პირები იძულებით გამოსახლეს, ხოლო მეორე შემთხვევაში, აღნიშნულ პირებს შეეზღუდათ სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრაციის და სოციალური ბენეფიტებით სარგებლობის უფლება. ბოლო საკითხზე მსჯელობა სპეციალური ანგარიშის მომდევნო თავში იქნება განვითარებული, დოკუმენტის მოცემულ ნაწილში კი ყურადღებას გავამახვილებთ იმ დარღვევებზე, რომლებიც იძულებითი გამოსახლების პროცესში იქნა დაფიქსირებული.

თბილისის მერიაში 2014 წლის ნოემბერში საქართველოს სახალხო დამცველის წარმომადგენლების მონაწილეობით გაიმართა შეხვედრა, რომელიც დედაქალაქის ტერიტორიაზე სხვადასხვა ობიექტებში თვითნებურად დაკავებული ფართების შესახებ მონაცემების შეგროვებას და იქმყოფი ოჯახების საცხოვრებელთან დაკავშირებული პრობლემის გადაჭრას უკავშირდებოდა. შეხვედრის ფარგლებში, თბილისის გამგეობების მიერ წარმოდგენილი ოფიციალური ინფორმაციით, თბილისის მასშტაბით იდენტიფიცირებულია 401 ობიექტი, რომელიც 9 805 ოჯახს თვითნებურად აქვს დაკავებული წლების განმავლობაში. აქედან 43.5%-მა (4 170 ოჯახი) დაიკანონა შენობაში დაკავებული ფართი, ხოლო 57.5% (5 635 ოჯახი) ყოველგვარი სამართლებრივი საფუძვლის გარეშე აგრძელებს აღნიშნულ შენობებში ცხოვრებას. ქვემოთ წარმოდგენილ პირველ და მეორე დიაგრამაზე ნაჩვენებია შეხვედრაზე მოწოდებული სტატისტიკური მონაცემები ობიექტების მესაკუთრეთა შესახებ, აგრეთვე შენობებში შეჭრილი ოჯახები კატეგორიების და რაოდენობის მიხედვით.

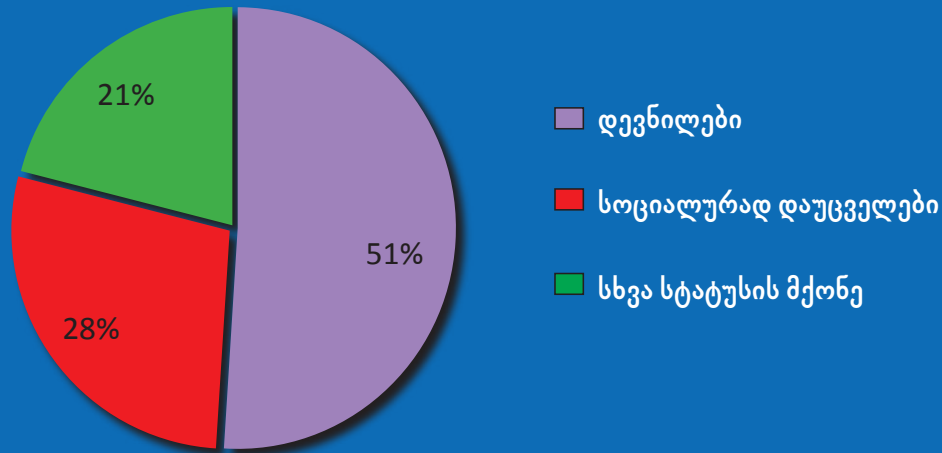
დიაგრამა №1

სულ 9805 ოჯახი



დიაგრამა №2

სულ 9805 ოჯახი



დედაქალაქის გარდა, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა წარმოადგენს მეორე პრობლემო რეგიონს, სადაც გამოიკვეთა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ ობიექტებში გახშირებული შეჭრის ფაქტები. კერძოდ, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკაში 2012 წლის ოქტომბრის შემდეგ, ბათუმის ყოფილი 25-ე და 53-ე სამხედრო ბატალიონების ტერიტორიაზე უძრავი ქონების თვითნებურად დაკავების გახშირებული ფაქტებიდან გამომდინარე, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის 2012 წლის 16 ნოემბრის №402 ბრძანების საფუძველზე, შეიქმნა „საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების მოქალაქეთა მიერ თვითნებურად დაკავების ფაქტების შემსწავლელი სამთავრობო კომისია“. სამთავრობო კომისიამ ფუნქციონირების ვადის

ამოწერვამდე, 2013 წლის მარტამდე, ორი მიმართულებით განხორციელა სამუშაოები. პირველ რიგში საცხოვრებელი ფართით უზრუნველყოფის თაობაზე მიღებული განცხადებების მიხედვით, შეიქმნა ერთიანი ელექტრონული ბაზა. მეორეს მხრივ, ბათუმში, ქობულეთში, ხელვაჩაურში, ქედაში, ხულოში და შუახევში შეიქმნა ადგილობრივი კომისიები, რომლებსაც დაევადათ უსახლკარო პირების და მათ შორის თვითნებურად დაკავებულ შენობებში მობინადრე ოჯახების საცხოვრებელთან დაკავშირებული პრობლემების მოგვარება.

სპეციალურ ანგარიშზე მუშაობის პროცესში საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატმა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროდან გამოითხოვა ბათუმში ყოფილი 25-ე და 53-ე სამხედრო ბატალიონების ტერიტორიაზე თვითნებურად ჩასახლებული ოჯახების სტატისტიკური მონაცემები. 2014 წლის ოქტომბერში მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, სამინისტროში არ არსებობდა ინფორმაცია აღნიშნული ოჯახების ზუსტი რაოდენობის შესახებ, ვინაიდან ტერიტორიაზე უწყვეტად მიმდინარეობდა თვითნებურად ჩასახლების პროცესები⁴⁷. თუმცა, ადგილობრივი კომისიებიდან მიღებული მონაცემებით დგინდება, რომ სამხედრო ბატალიონების ტერიტორიაზე შეჭრილი პირებიდან შუახევის მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებულია 224 ოჯახი, ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტში 223 ოჯახი და ბათუმის მუნიციპალიტეტში 237 ოჯახი⁴⁸. რაც შეეხება, ქედას, ქობულეთის და ხულოს მუნიციპალიტეტებს, მათ არ წარმოუდგენიათ სტატისტიკური მონაცემები. ადგილობრივი კომისიების წარმომადგენლების მიერ შედგენილი აქტების თანახმად, მობინადრეები საცხოვრებელი სახლების სიძველეზე ან სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზიანებაზე მიუთითებენ. ასევე, ბათუმში ყოფილი 25-ე და 53-ე ბატალიონების ტერიტორიაზე დასახლების მიზეზად მეწყერსაშიშო ზონაში არსებულ საცხოვრებელ სახლებზე ან ფართის სიმცირეზე საუბრობენ. უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ უცნობია რა ქმედითი ღონისძიებები გაატარეს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესაბამისმა უწყებებმა თვითნებური ჩასახლებების პრობლემის მოსაგვარებლად.

სპეციალურ ანგარიშზე მუშაობის პერიოდში, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის ბრძანებით 2012 წლის 16 ნოემბერს შექმნილმა კომისიამ მუშაობა შეწყვიტა და ამავე წლის ბოლოს, 2014 წლის 5 დეკემბერს შეიქმნა სახელმწიფოს, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისა და მუნიციპალიტეტების საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების მოქალაქეთა მიერ თვითნებურად დაკავების ფაქტების შემსწავლელი შერეული სამთავრობო კომისია.⁴⁹ ანგარიშზე მუშაობის დასრულებამდე არ გაგვიჩნდა მონაცემები აღნიშნული კომისიის მიერ გაწეული სამუშაოების შესახებ.

საქართველოს სახალხო დამცველის წარმომადგენლების მიერ თბილისში იძულებით გამოსახლებებზე განხორციელებული მონიტორინგის შედეგებით ირკვევა, რომ უნებართვოდ დაკავებული ობიექტები, ძირითადად, სიძველის გამო ამორტიზებულია ან/და არ წარმოადგენს საცხოვრებელი დანიშნულების შენობა-ნაგებობებს (მაგ: სკოლა, ბაღი, საავადმყოფო, სამრეწველო დანიშნულების ობიექტი და სხვა). უმეტეს შემთხვევებში, ოჯახებს ხელი არ მიუწვდებათ მინიმალურ/ძირითად საყოფაცხოვრებო პირობებზე (მათ შორის: ელექტროენერგიაზე, ბუნებრივ აირზე, სასმელ წყალზე, უსაფრთხო სანიტარულ-ჰიგიენურ ნორმებზე და სხვა) და ცხოვრობენ სიცოცხლისათვის საშიშ, უკიდურესად მძიმე სოციალურ-ეკონომიკურ პირობებში. აღნიშნულ ფაქტს ადასტურებს სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტოს ტერიტორიული ორგანოს მიერ, უნებართვოდ დაკავებული საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით, უსახლკარო პირების სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრაციის მონაცემები. აღნიშნული ოჯახების აბსოლუტური უმრავლესობა სიღარიბის ზღვარს

47 აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს 2014 წლის 30 ოქტომბრის №0109/1571 წერილი.

48 ბათუმის მერიის N25/20996 და N25/12086 წერილები; შუახევის მუნიციპალიტეტის გამგეობის N01-15/52 წერილი; ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის გამგეობის N01-12/558 და N01-12/15 წერილები.

49 აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის 2014 წლის 5 დეკემბრის N407 ბრძანება;

ქვემოთ მყოფი პირებისთვის გათვალისწინებული სოციალური დახმარებებით სარგებლობს.

მონიტორინგის შედეგებმა ასევე აჩვენა, რომ იძულებითი გამოსახლების დროს როგორც წესი, ადგილზე არ იმყოფებოდნენ ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები, მაშინ როდესაც მათ პირდაპირ ვალდებულებას წარმოადგენს გამოსახლებელი პირების თავშესაფრით უზრუნველყოფის საჭიროების შესწავლა⁵⁰. აღნიშნული ვალდებულება გამომდინარეობს „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-18 მუხლიდან, რომლის თანახმად, უსახლკარო პირების თავშესაფარზე ხელმისაწვდომობა ადგილობრივი თვითმმართველობების კომპეტენციას წარმოადგენს. ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტი განმარტავს პროცედურულ ასპექტებს, რომელთა შესრულებაც სავალდებულოა გამოსახლებელი პირების უფლებათა დაცვის უზრუნველსაყოფად. განმარტების მიხედვით, იძულებითი გამოსახლებასთან დაკავშირებული პროცედურული დაცვის ერთ-ერთ ასპექტს წარმოადგენს: „გამოსახლების დროს სახელმწიფო თანამდებობის პირების ან მათი წარმომადგენლების დასწრება, განსაკუთრებით იმ შემთხვევებში, როცა ადგილი აქვს პირთა ჯგუფების გამოსახლებას“⁵¹.

უფრო მეტიც, გამგებების მიერ რიგ შემთხვევებში არ ხდებოდა გამოსახლებელი პირების საცხოვრებელი ფართით უზრუნველყოფის საჭიროების დადგენა. მიუხედავად იმისა, რომ მონიტორინგის შედეგების საფუძველზე, საქართველოს სახალხო დამცველმა რეკომენდაციით მიმართა ადგილობრივ გამგებებს, შეესწავლა სახელმწიფო ობიექტში თვითნებურად შესული მოქალაქეების საცხოვრებელი ფართით უზრუნველყოფის საკითხი და საჭიროების შემთხვევაში, აღმოეჩინა მათთვის ადეკვატური დახმარება, გამგებამ რეკომენდაცია არ შეასრულა⁵². კერძოდ, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს განმარტებით, აღნიშნული პირების საცხოვრებელი უზრუნველსაყოფად აუცილებელი რესურსების არ ქონის გამო, მან მიზანშეუწონლად მიიჩნია მოქალაქეთა მდგომარეობის შესწავლა⁵³.

საქართველოს სახალხო დამცველის აზრით, გამოსახლების პროცესებში ადგილობრივი ხელისუფლების აქტიური ჩართულობა აუცილებელია, ვინაიდან იგი უნდა უზრუნველყოფდეს პირის უსახლკაროდ დარჩენისგან დაცვას. ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის განმარტებით, „გამოსახლების შედეგად პირი არ უნდა დარჩეს უსახლკაროდ და არ უნდა დაირღვეს მისი სხვა უფლებები. იმ შემთხვევაში, თუ გამოსახლებულ პირებს არ შეუძლიათ თავად უზრუნველყონ საარსებო სახსრები, მონაწილე სახელმწიფოებმა, ხელმისაწვდომი რესურსების ფარგლებში, ყველა სათანადო საშუალება უნდა გამოიყენონ მათთვის სათანადო ალტერნატიული საცხოვრებლის უზრუნველსაყოფად, დასახლებულად ან ნაყოფიერი მიწების გამოსაყოფად არსებული გარემოებების გათვალისწინებით“⁵⁴.

საქართველოს სახალხო დამცველის წარმობაში არსებულ განცხადებებზე დაყრდნობით გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც იძულებითი გამოსახლებული პირები დაკმაყოფილდნენ დროებითი ალტერნატიული საცხოვრებელი ფართით. კერძოდ, მას შემდეგ რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანომ თბილისში, სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ ორი შენობიდან გამოსახლებული პირები (სულ 64 ოჯახი) თავშესაფრით ვერ უზრუნველყო, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტრომ 16 ოჯახი სსიპ ადამიანთა ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დაცვისა და დახმარების სახელმწიფო

50 იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის 2013 წლის 9 აგვისტოს საჯარო განცხადება: <http://www.ombudsman.ge/ge/news/1873-gancxadeba-saxelmwifo-sakutrebashi-arsebuli-gonebidan-socialurad-daucveli-mogalageebis-ga-mosaxlebastan-dakavshirebit.page>

51 ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის ზოგადი კომენტარი □7, პარ: 16.

52 საქართველოს სახალხო დამცველის 01.08.2013 წლის □04-4/584 რეკომენდაცია თბილისის მერიის ნაძალადევის რაიონის გამგეობას.

53 თბილისის მერიის ნაძალადევის რაიონის გამგეობის 12.08.2013 წლის №06/85453-86 წერილი.

54 იქვე, პარ: 17.

ფონდის ფილიალში - კოჯრის ბავშვთა სახლში გადაიყვანა⁵⁵. თუმცა, აღნიშნულ პროცესში მოქალაქეებისთვის უცნობი იყო კონკრეტულად რა კრიტერიუმების საფუძველზე მოხდა იმ ოჯახების შერჩევა, ვინც დაკმაყოფილდა ალტერნატიული საცხოვრებელი ფართით და რაზე დაყრდნობით ეთქვათ დანარჩენ ოჯახებს უარი⁵⁶.

საქართველოს სახალხო დამცველის აბრით, ზემოთ განხილულ შემთხვევებში, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მოქალაქეებისთვის უნდა მიეწოდებინა ინფორმაცია იმ კრიტერიუმებთან დაკავშირებით, რის საფუძველზეც განხორციელდა ალტერნატიული საცხოვრებელი ფართით დასაკმაყოფილებელი ოჯახების შერჩევა. ამ მიმართულებით აუცილებელია, რომ სამინისტროს მუშაობა იყოს გამჭვირვალე, ხოლო მოქალაქეებისათვის გაცემული პასუხი დასაბუთებული, რათა დაინტერესებულ პირებს მიეცეთ შესაძლებლობა დაამტკიცონ თავშესაფრით მათი უზრუნველყოფის აუცილებლობა⁵⁷.

უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ მოქმედი კანონმდებლობა მხოლოდ მესაკუთრის ინტერესების დაცვაზე აკეთებს აქცენტს და გამოსახლების დროს არ ითვალისწინებს უსახლკარო ან/და სოციალურად დაუცველი პირის საცხოვრებელი ადგილით სარგებლობის სამართლებრივი დაცვის გარანტიებს. შედარებისთვის შესაძლებელია განვიხილოთ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2007 წლის 24 მაისის №747 ბრძანებით დამტკიცებული ინსტრუქცია, რომლის საფუძველზეც სამართალდამცავი ორგანოები ქვეყნის მასშტაბით ახორციელებენ გამოსახლების პროცედურებს. ნორმატიული აქტის თანახმად, ლტოლვილის ან იძულებით გადაადგილებული პირის გამოსახლების ღონისძიებები უნდა წარიმართოს საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროსთან შეთანხმებით და თანხმობის წერილობით დადასტურებამდე სამართალდამცავი ორგანო ვალდებულია შეაჩეროს გამოსახლების პროცესი⁵⁸. პროცესის შეჩერების მიზანს წარმოადგენს სამინისტროს მიერ დევნილის ან ლტოლვილის საცხოვრებლის საჭიროების დადგენა. სამინისტროს მიერ საჭიროების დადგენის შემთხვევაში, იგი მიზანშეუწონლად მიიჩნევა გამოსახლებას, რის შემდეგაც სამართალდამცავი ორგანო წყვეტს გამოსახლებას⁵⁹. მსგავსი სამართლებრივი დაცვის მექანიზმი არ არის ხელმისაწვდომი მოწყვლადი ჯგუფების იმ კატეგორიებისთვის, როგორებიც არიან უსახლკარო პირები. შედეგად, მაღალია მათ მიმართ სათანადო საცხოვრებლის უფლებიდან გამომდინარე ვალდებულებების დარღვევის საფრთხე.

ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის განმარტებით, ფართზე ცხოვრების ფორმის მიუხედავად, (უკანონო საცხოვრებელი ფართი, მათ შორის მითვისებული მიწა და ქონება) ყველა ადამიანი უნდა იყოს უზრუნველყოფილი გარკვეული ხარისხის პირობებით, რომლებიც მას იცავს ძალადობრივი გამოსახლების, დევნის და სხვა საშიშროებებისგან⁶⁰. მსგავსი პირობები მოიცავს საკანონმდებლო მექანიზმს, სადაც უზრუნველყოფილია საცხოვრებლის და მიწის მფლობელთა, უძრავი ქონებით სარგებლობის გარანტიები, ამასთან გამოსახლების პროცესებზე მკაცრი კონტროლია დაწესებული⁶¹. დასაბუთებული გამოსახლების პირობებშიც კი, დაუშვებელია გამოსახლებამ გამოიწვიოს საერთაშორისოდ აღიარებული ადამიანის უფლებების

55 იხ. "მიზნობრივი სოციალური პროგრამის „სოციალური სახლის“ დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 16 აგვისტოს №211 დადგენილება.

56 იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის 2013 წლის 9 აგვისტოს საჯარო განცხადება: <http://www.ombudsman.ge/ge/news/1873-gancxadeba-saxelmwifo-sakutrebashi-arsebuli-qonebidan-socialurad-daucveli-mogalaqeebis-ga-mosaxlebastan-dakavshirebit.page>

57 იქვე.

58 „საკუთრებაში არსებული უძრავი ნივთის ხელყოფის ან სხვაგვარად ხელშეშლის აღკვეთის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს შინაგ საქმეთა მინისტრის 2007 წლის 24 მაისის №747 ბრძანება, პირველი მუხლი, მე-4 პუნქტი.

59 იქვე, მე-8 მუხლი, „გ“ პუნქტი.

60 ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის ზოგადი კომენტარი №4, პარ: 8.

61 იქვე, პარ: 10.

შელახვა. სხვაგვარად, რომ ვთქვათ ერთი უფლების დაცვის ხარჯზე მიუღებელია სხვა უფლების დარღვევის ლეგიტიმაცია.

იძულებითი გამოსახლების ამკრძალავი კანონმდებლობა სათანადო საცხოვრებლის უფლების ეფექტური დაცვის სისტემის უმნიშვნელოვანესი დასაყრდენია. ამრიგად აუცილებელია, რომ ეროვნულ კანონმდებლობაში ჩაიდოს სამართლებრივი გარანტიები, რომლებიც მკაცრ კონტროლს დააწესებს უსახლკარო პირების მიმართ გამოსახლების პროცესებზე, ხოლო დასაბუთებული გამოსახლების შემთხვევაში, ისინი დაცული იქნებიან უსახლკარობისგან.

5. უსახლკარო პირების სოციალურ პროგრამებში ჩართულობა

წინამდებარე თავში განხილული იქნება სისტემური პრობლემები, რომლებიც უსახლკარო პირების სოციალურ პროგრამებში ჩართულობასთანაა დაკავშირებული.

„სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის „კ“ ქვეპუნქტის თანახმად, სოციალური დახმარების სისტემა არის, „სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული, ორგანიზებული ან/და მისი მეთვალყურეობით განხორციელებულ ღონისძიებათა ერთობლიობა, რომელიც მიმართულია სპეციალური მზრუნველობის საჭიროების მქონე პირის, ლატაკი ოჯახის ან უსახლკარო პირის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებისაკენ“. ჩანაწერიდან გამომდინარე, კანონმდებლობა პირთა ჯგუფს მიზანმიმართულად და კანონიერად აცენებს სამართლებრივად განსხვავებულ მდგომარეობაში და უზრუნველყოფს მათ დაცვას მაღალი სტანდარტით, ვინაიდან მათ დამოუკიდებლად არ შეუძლიათ ღირსეული ცხოვრებისათვის აუცილებელი მინიმალური პირობების უზრუნველყოფა. ამრიგად, მოწყვლადი ჯგუფებისა და მათ შორის უსახლკარო პირებისთვის სოციალური უზრუნველყოფის უფლების რეალიზაცია მნიშვნელოვნად განაპირობებს სოციალურ თანასწორობას სახელმწიფოში.

სოციალურად დაუცველი ოჯახების დახმარების სახელმწიფო პროგრამა ქვეყნის უმთავრეს სოციალურ პროგრამას წარმოადგენს, ვინაიდან მასზე მიბმულია როგორც ცენტრალური ისე ადგილობრივი ხელისუფლების სოციალურ დახმარებათა პაკეტი. აღნიშნული პროგრამის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ხარვეზს წარმოადგენს ის გარემოება, რომ უსახლკარო პირების მასში ჩართვა შეუძლებელია. კერძოდ, კანონმდებლობის თანახმად, ოჯახი, რომელსაც სურვილი აქვს გახდეს პროგრამის ბენეფიციარი, აუცილებელია, მუდმივად ცხოვრობდეს განცალკევებულ საცხოვრებელ ფართობზე⁶². შესაბამისად, უსახლკარო პირების ყველაზე მძიმე კატეგორია – ჭერის არმქონე პირები, რომლებიც ღამეებს ქუჩაში, სადარბაზოებში, სკვერებში და სხვა წინასწარ განუსაზღვრელ ადგილზე ათევენ, ვერ ხვდებიან სოციალურად დაუცველი ოჯახების სახელმწიფო პროგრამაში, რაც იწვევს მათ სოციალურ გარიყულობას და არაპირდაპირ დისკრიმინაციას.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სოციალურად დაუცველი ოჯახების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგია შეიქმნა 2005 წელს და პროგრამას იმთავითვე ჰქონდა ზემოხსენებული ხარვეზი⁶³. უსახლკარო პირების პროგრამაში ჩართულობის საჭიროებაზე საქართველოს სახალხო დამცველი აქტიურად მიუთითებდა ყოველწლიურ საპარლამენტო ანგარიშებში და ამ მიმართულებით არაერთი რეკომენდაცია იქნა გაცემული⁶⁴. 2010 წელს, მთავრობის მიერ დოკუმენტის სრულყოფის მიზნით, დამტკიცდა განახლებული მეთოდოლოგია⁶⁵,

62 „ქვეყანაში სიღატაკის ღონის შემცირებისა და მოსახლეობის სოციალური დაცვის სრულყოფის ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 24 აპრილის №126 დადგენილება, მე-2 მუხლი, „ბ“ პუნქტი.

63 „სოციალურად დაუცველი ოჯახების (შინამეურნეობების) სოციალურ ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 4 აგვისტოს №126 დადგენილება.

64 იხ. „საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს სახალხო დამცველის 2009 წლის მეორე ნახევრის საპარლამენტო მოხსენება, თავი: „სათანადო საცხოვრებლის უფლება“, გვ. 204-209. ასევე, 2012 წლის საპარლამენტო მოხსენება, თავი: იგივე, გვ. 575-583, ასევე 2013 წლის საპარლამენტო მოხსენება, თავი: იგივე, გვ. 552-561.

65 „სოციალურად დაუცველი ოჯახების (შინამეურნეობების) სოციალურ ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების

რომელსაც 2015 წლის 1 აპრილიდან ჩაანაცვლებს საქართველოს მთავრობის მიერ 2014 წლის ბოლოს დამტკიცებული ახალი შეფასების სისტემა⁶⁶. უნდა აღინიშნოს, რომ უსახლკარო პირების ყველაზე მოწყვლადი კატეგორიის პროგრამაში ჩართულობა არცერთ შემთხვევაში, არ იქნა უზრუნველყოფილი და სხენებული საკითხი დღემდე პრობლემას წარმოადგენს.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, სოციალურად დაუცველი ოჯახების სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში მინიჭებულ სარეიტინგო ქულას უკავშირდება საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული მთელი რიგი დახმარებები. განსაკუთრებით უნდა გამოიყოს ზემოთ უკვე განხილული პროგრამა — „სოციალურ საცხოვრისი კეთილგანწყობილ გარემოში“, რომელიც საქართველოს სხვადასხვა ქალაქში შეიქმნა განვითარებისა და თანამშრომლობის სააგენტოს ფინანსური მხარდაჭერით ხორციელდებოდა 2009–2013 წლებში. პრობლემას პროგრამის ერთ-ერთი სავალდებულო კრიტერიუმი წარმოადგენს, რომლის თანახმადაც, სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ბაზაში ბენეფიციარისთვის მინიჭებული სარეიტინგო ქულა არ უნდა აღემატებოდეს 57 000-ს. ამრიგად, ამკარაა, რომ უსახლკარო პირები, რომლებიც შეფასების მეთოდოლოგიაში არსებული ხარვეზის გამო ვერ ერთვებიან სოციალურად დაუცველი ოჯახების პროგრამაში, ავტომატურად ვერ აკმაყოფილებენ სოციალური საცხოვრისის სავალდებულო კრიტერიუმს, რაც იწვევს მათ არაპირდაპირ დისკრიმინაციას.

სოციალურ, ეკონომიკურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის განმარტებით, სახელმწიფოს გადაუდებელ ვალდებულებას წარმოადგენს სათანადო საცხოვრებლის უფლების განხორციელება ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე⁶⁷. სახელმწიფოს მიერ გასატარებელი კონკრეტული ღონისძიებები, რომლებიც შესაძლოა საჭირო გახდეს დისკრიმინაციის აღკვეთის უზრუნველსაყოფად, გადმოცემულია ლიმბურგის სახელმძღვანელო პრინციპებში. დოკუმენტის მიხედვით: „გახდება რა პაქტის მონაწილე, სახელმწიფომ უნდა აღკვეთოს დე იურე დისკრიმინაცია ნებისმიერი დისკრიმინაციული სახის კანონის, დებულების და პრაქტიკის (როგორც მოქმედების, ასევე უმოქმედობის აქტები) გაუქმებით, რომლებიც გავლენას ახდენენ ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებებით სარგებლობაზე“⁶⁸. ამრიგად, როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან უნდა გატარდეს ღონისძიებები, რათა საზოგადოების ერთ-ერთ ყველაზე მოწყვლად ჯგუფს – ჭერის არმქონე უსახლკარო პირებს ჰქონდეთ სოციალურ პროგრამებში ჩართულობაზე ხელმისაწვდომობა.

სახელმწიფო თუ კერძო საკუთრებაში არსებულ ობიექტებში შეჭრილი პირები წარმოადგენენ უსახლკაროების კიდევ ერთ კატეგორიას, რომელსაც საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 17 მაისის №115 დადგენილებით განხორციელებული ცვლილების ფონზე შესაძლოა პრობლემა შეექმნათ სოციალურად დაუცველი ოჯახების სახელმწიფო პროგრამაში ჩართულობასთან დაკავშირებით. სპეციალური ანგარიშის მეოთხე ქვეთავში დეტალურად იქნა განხილული ის დარღვევები, რომლებმაც თავი იჩინა სახელმწიფო ობიექტებში შეჭრილი პირების იძულებითი გამოსახლების პროცესში. ქვემოთ კი ვიმსჯელებთ აღნიშნული მოწყვლადი ჯგუფის მიმართ არაეფექტური სუბსიდირების პროგრამის შემდეგ, სახელმწიფოს მიერ გატარებული ხისტი და რეგრესული სოციალური პოლიტიკის შესახებ.

„ზოგიერთი კატეგორიის ოჯახისათვის სოციალური უზრუნველყოფის მიზნით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 28 ნოემბრის №454 დადგენილების საფუძველზე, სოციალური მომსახურების სააგენტო ოჯახს, რომელსაც თვითნებურად ჰქონდა დაკავებული სახელმწიფო ან კერძო საკუთრებაში არსებული ობიექტი და აკმაყოფილებდა

მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 30 მარტი №93 დადგენილება.

66 „სოციალურად დაუცველი ოჯახების (შინამეურნეობების) სოციალურ ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 31 დეკემბრის №758 დადგენილება.

67 სოციალურ, ეკონომიკურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის №3 ზოგადი კომენტარი, 1990 წ. პარაგრაფი 1.

68 ლიმბურგის პრინციპები ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა საერთაშორისო პაქტის განხორციელების შესახებ, პარაგრაფი: 37.

დოკუმენტით განსაზღვრულ კრიტერიუმებს (შემოსავლების დაბალი მაჩვენებელი და საცხოვრებლის არქონის ფაქტი), ერთჯერადად, ნ თვის ვადით უზრუნველყოფდა ბინის ქირის კომპენსაციით. ამრიგად, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის მიზანს წარმოადგენდა, ფულადი დახმარების საშუალებით, ობიექტებში შეჭრილი პირებისგან გამოთავისუფლება და იძულებითი გამოსახლების პროცესების თავიდან არიდება. თუმცა, დახმარების არასტაბილურობიდან გამომდინარე (ნ თვის შემდეგ ისინი კვლავ დადგებოდნენ საცხოვრებლით უზრუნველყოფის საჭიროების წინაშე), უსახლკარო პირების უმრავლესობამ უარი განაცხადა დახმარებით სარგებლობაზე. აღნიშნულს ადასტურებს დახმარების ადმინისტრირებაზე პასუხისმგებელი ორგანოდან მიღებული სტატისტიკური მონაცემები.

საქართველოს სახალხო დამცველმა საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროსგან გამოითხოვა ინფორმაცია იმ ოჯახების რაოდენობის შესახებ, რომლებმაც საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 28 ნოემბრის №454 დადგენილების საფუძველზე ისარგებლეს ერთჯერადი სოციალური დახმარებით. მოწოდებული მონაცემების მიხედვით, სამინისტროში სოციალური გასაცემლით უზრუნველყოფის თაობაზე სულ დარეგისტრირდა 2 302 განცხადება, აქედან დახმარების მიმღებად განისაზღვრა და შეთავაზება გაეგზავნა 1 195 ოჯახს. დახმარების მისაღებად სააგენტოს მიმართა 873 ოჯახმა, მათ შორის სამმა ოჯახმა უარი განაცხადა შემდგომ დაფინანსებაზე. 103 ოჯახს, რომლებიც კვლავ უკანონოდ იმყოფებოდნენ კერძო ან/და სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ ობიექტებში, შეუწყდა დაფინანსება. საბოლოოდ დახმარების მიმღებად დარჩა 767 ოჯახი, რომლებსაც სრულად გადაერიცხათ ნ თვის დახმარება⁶⁹. 2013 წლიდან დღემდე აღნიშნული დადგენილება არ გაგრძელებულა, ვინაიდან ბიუჯეტით არ მომხდარა საჭირო ფინანსების გამოყოფა.

საქართველოს სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ მოწყვლადი ჯგუფებისათვის სოციალური შეღავათების შეწყვეტა არ უნდა იწვევდეს მათი სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუარესებას, ვინაიდან სახელმწიფო ვალდებულია უზრუნველყოს პროგრესული სოციალური პოლიტიკის განხორციელება. მისი მიზანი მინიმუმ უკვე არსებული სტანდარტის შენარჩუნება უნდა იყოს. მსგავსი გადაწყვეტილების ლეგიტიმაცია შესაძლოა ორი გარემოებით. ერთ შემთხვევაში, როდესაც სახეზე გვაქვს, მიზნობრივი სოციალური დახმარების საჭიროების გაქარწყლება, ხოლო მეორეს მხრივ, მისი ალტერნატიული და გაუმჯობესებული პროგრამით ჩანაცვლება. გასულ წლებში სახელმწიფო და კერძო სექტორიდან განხორციელებული გამოსახლების მასშტაბის გათვალისწინებით შესაძლებელია დავასკვნათ, რომ საკითხი ჯერ ისევ აქტუალურია და არსებობს უსახლკარო პირების ალტერნატიული საცხოვრებელი ფართით უზრუნველყოფი პროგრამის საჭიროება. ამდენად, ობიექტებში შეჭრილი პირებისთვის საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 28 ნოემბრის №454 დადგენილებით გათვალისწინებული სოციალური დახმარების შეწყვეტა, სხვა ეფექტური პროგრამით ჩანაცვლების გარეშე, უარყოფითად უნდა იქნეს შეფასებული.

სახელმწიფო ობიექტებში შეჭრილი პირების მიმართ სახელმწიფოს მიერ გატარებული რეგრესული პოლიტიკის კიდევ ერთი თვალსაჩინო მაგალითია სახელმწიფო ობიექტებში შეჭრილი პირების სოციალურად დაუცველი ოჯახების პროგრამაში ჩართულობის შეზღუდვა. კერძოდ, ნორმატიული აქტის მე-5 მუხლის მე-5 პუნქტის მიხედვით, „განაცხადი მონაცემთა ბაზაში რეგისტრაციისათვის არ მიიღება, თუ მაძიებელი უკანონოდ იმყოფება სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ ფართში და ამ ფართის კანონიერი მესაკუთრე არ ეთანხმება ამ ფაქტს, რაც სააგენტოსთვის ცნობილი გახდა კანონიერი მესაკუთრის მომართვის საფუძველზე“. ამდენად, სიძო სოციალური მომსახურების სააგენტო სახელმწიფო უწყების მიმართვის შემდეგ, აღარ განიხილავს ობიექტში შეჭრილი პირების განცხადებებს სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ბაზაში დარეგისტრირების თაობაზე. წინამდებარე ცვლილება ძალაში შევიდა 2013 წლის პირველი ივნისიდან. შესაბამისად, თუკი სოციალურად დაუცველი ოჯახი, რომელიც

69 საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, წერილი №01/78245, 24.09.2014 წ.

სხვადასხვა მიზეზების გამო დარჩა უსახლკაროდ და თვითნებურად დაიკავა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ფართი, იგი ამ მისამართზე ვეღარ მიიღებს სოციალურ დახმარებას.

საქართველოს სახალხო დამცველმა საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროდან გამოითხოვა ინფორმაცია თბილისის მასშტაბით იმ ობიექტების შესახებ, სადაც უსახლკარო და სოციალურად დაუცველ პირებს ეკრძალებათ მონაცემთა ბაზაში რეგისტრაციის მოთხოვნის უფლება და აღნიშნული შეზღუდვის შედეგად რამდენმა ოჯახმა დატოვა სახელმწიფო საკუთრება. სამინისტროს მიერ მოწოდებული მონაცემებით დგინდება, რომ დედაქალაქში ამჟამად, აღრიცხვაზეა 49 ობიექტი, რომელზეც სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს მიერ მოთხოვნილია სოციალურად დაუცველი ოჯახები მონაცემთა ბაზაში რეგისტრაციის შეზღუდვა. ამასთან გვეცნობა, რომ სამინისტროში არ არსებობს მონაცემები იმ ოჯახების შესახებ, რომელთაც ამ მექანიზმის ამოქმედების შემდგომ დატოვეს ობიექტები⁷⁰ ან/და არ დაენიშნათ თუ შეუწყდათ სოციალური დახმარება⁷¹. შესაბამისად, შეუძლებელია შეფასდეს, მიაღწია თუ არა მიზანს (სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ობიექტების უკანონოდ დაკავების შეზღუდვა) მსგავსი საკანონმდებლო რეგულაციის შემოღებამ და რამდენი ადამიანის/ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობაზე მოახდინა ამ რეგულაციამ გავლენა.

საქართველოს სახალხო დამცველის წარმომადგენლების მიერ სახელმწიფო ობიექტებში განხორციელებული მონიტორინგის შედეგები ცხადყოფს, რომ შენობების მობინადრეთა უმრავლესობა უსახლკარო ოჯახების რიცხვს განეკუთვნება და ისინი უკიდურესად მძიმე სოციალურ-ეკონომიკურ პირობებში ცხოვრობენ. შესაბამისად, სახელმწიფო ობიექტებში შეჭრილი ოჯახებისთვის სოციალური ბენეფიტების შეწყვეტა იწვევს მათ სოციალურად დაუცველ მდგომარეობაში ჩაყენებას და გარიყულობას. თვალსაჩინოა, რომ საკანონმდებლო ცვლილება არსებითად აუარესებს მოწყვლადი ჯგუფის მდგომარეობას და ეწინააღმდეგება სოციალური სახელმწიფოს პრინციპს, რომლის საფუძველზეც ხელისუფლებას ეკისრება ვალდებულება უზრუნველყოს პროგრესული სოციალური პოლიტიკის განხორციელება. ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტის განმარტებით, სახელმწიფო ვალდებულია გადადგას ნაბიჯები პაქტით აღიარებული უფლებების თანდათანობით სრული განხორციელებისთვის. ამასთან, ხელისუფლებას ეკისრება ამ მიზნისკენ სწრაფი და ეფექტური სვლის ვალდებულება⁷². რეგრესული ღონისძიების ლეგიტიმაცია შესაძლოა ორი გარემოებით. ერთ შემთხვევაში, როდესაც სახეზე გვაქვს მიზნობრივი სოციალური დახმარების საჭიროების გაქარწყლება, ხოლო მეორე მხრივ, მისი ალტერნატიული ან გაუმჯობესებული პროგრამით ჩანაცვლება.

ყოველივე ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ მოქალაქეთა მხრიდან სახელმწიფო ობიექტების თვითნებურად დაკავების პრევენციის მიზნით, იქ მყოფი პირებისთვის დაკანონებული რეგრესული პოლიტიკა ცალსახად ლახავს უსახლკარო პირთა სოციალური უზრუნველყოფის უფლებას. შესაბამისად, პრინციპულად მნიშვნელოვანია შეიცვალოს განხილული საკანონმდებლო რეგულაცია და სახელმწიფო საკუთრების დასაცავად მიღებულ იქნეს ალტერნატიული ზომები, რა დროსაც ყველა კანონიერი საშუალება იქნება გამოყენებული როგორც სახელმწიფო, ისე უსახლკარო პირთა კანონიერი ინტერესების ეფექტური დაცვის უზრუნველსაყოფად.

6. მოუსაფარი პირებისთვის მოწყობილი დროებითი თავშესაფრები/კარავები.

„2013–2014 წლების ზამთრის პერიოდში მოუსაფარი პირების დახმარების მიზნით გასატარებელ ღონისძიებათა დახმარების თაობაზე“ 2013 წლის 12 დეკემბერს საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებულ იქნა №1946 განკარგულება. აღნიშნული კანონქვემდებარე ნორმატიული

70 საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, 24.09.2014წ. წერილი №01/78245.

71 სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტო, 27.01.2015 წ. წერილი №04/5219.

72 სოციალურ, ეკონომიკურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის №3 ზოგადი კომენტარი, 1991 წ. პარაგრაფი 9.

აქტის საფუძველზე მიუსაფარი პირების უსახლკარობისგან დაცვის და მათთვის დროებითი თავშესაფრების უმოკლეს ვადაში მოწყობის მიზნით, 2013-2014 წლების ზამთრის პერიოდში მიუსაფარ პირთა პრობლემებზე მომუშავე უწყებათაშორისი დროებითი კომისია შეიქმნა. სამუშაო ჯგუფმა თბილისში, გორში, ბათუმსა და ქუთაისში დროებითი თავშესაფრების სახით კარავები განათავსა.

2014 წელს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებიდან გამოთხოვილ იქნა ბენეფიციართა სტატისტიკა და დეტალური ინფორმაცია თავშესაფრის ფუნქციონირების შესახებ. სამწუხაროდ, საქართველოს სახალხო დამცველს ინფორმაცია მხოლოდ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიაში მიიწოდა. მიღებული მონაცემების თანახმად, თბილისში, მოსკოვის გამზირზე განთავსებული კარავები გათვლილია 240 ადამიანზე და ბოლო მდგომარეობით იგი დაკავებული აქვს 180 ადამიანს⁷³.

2014 წლის იანვრის მსგავსად, 2015 წლის იანვარში საქართველოს სახალხო დამცველის წარმომადგენლებმა თბილისში მოწყობილი კარავების მონიტორინგი განახორციელეს. მოპოვებული მონაცემებით დგინდება, რომ კარავის ძირითადი ბენეფიციარები არიან მარტო დარჩენილი ადამიანები, რომლებსაც სხვადასხვა მიზეზის გამო, გაწყვეტილი აქვთ კავშირი ოჯახთან, ნათესავებთან და ქუჩაში უწევთ ცხოვრება. კარავში მცხოვრები პირების უსახლკარობის მიზეზებს შორის იკვეთება განსხვავებული ფაქტორები, მათ შორის, შეზღუდული შესაძლებლობის, ხანდაზმულობის და ალკოჰოლზე დამოკიდებულების გამო ოჯახიდან გარიყულობა. კარავის ბენეფიციარების ერთ-ერთ ძირითად პრობლემას წარმოადგენს სოციალურად დაუცველი ოჯახების პროგრამაში ჩართვის და პროგრამით გათვალისწინებული სოციალური ბენეფიტებით სარგებლობის საკითხი. ამასთანავე უნდა აღინიშნოს, რომ კარავში მცხოვრები პირები უფრო დიდ გარიყულობას განიცდიან ვიდრე სახელმწიფო ობიექტებში თვითნებურად მცხოვრები ოჯახები. აქ უმთავრესად იგულისხმება შიდა მეურნეობის ორგანიზების და ოჯახური ცხოვრების წესის შენარჩუნების შესაძლებლობა, რისი საშუალებაც კარავის ბენეფიციარებს არ აქვთ. ამდენად, კარავში მცხოვრები პირებისთვის სახელმწიფოს მიერ შეთავაზებული სერვისი არ უწყობს ხელს მათ რესოციალიზაციას.

კარავის ბენეფიციართა პირობების გასაუმჯობესებლად და გრძელვადიან პერსპექტივაში მიუსაფარ პირთა პრობლემების გადასაჭრელად, ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან 2014 წელს გადადგმულ იქნა პოლიტიური ნაბიჯები. როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, 2014 წელს საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა თავშესაფრის ფუნქციონირებისათვის საჭირო სტანდარტები. გარდაამისა, „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტში მიუსაფარ პირების დახმარების მიზნით გასატარებელი გადაუდებელი ღონისძიებების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 24 ოქტომბრის №1918 განკარგულების საფუძველზე გაუქმდა უწყებათაშორისი დროებითი კომისია და თბილისის მუნიციპალიტეტს დაევალია მიუსაფარ პირთა პრობლემებზე მომუშავე დროებითი კომისიის შექმნა. ამ უკანასკნელის მიერ მიუსაფარ პირთა სოციალური სერვისის გასაუმჯობესებლად 2015 წლისთვის დაიგეგმა თავშესაფრის მშენებლობა, რომელიც ექსპლოატაციაში მიღების შემდეგ, ჩაანაცვლებს კარავის ბენეფიციარებისთვის დადგენილ მომსახურებას და თბილისში მცხოვრებ მიუსაფარ პირებს გაუწევს დახმარებას.

საქართველოს სახალხო დამცველი იმედს გამოთქვამს, რომ მიუსაფარი პირებისთვის სხვა რეგიონებში მოწყობილი კარავები დედაქალაქის მსგავსად, სამომავლოდ ჩანაცვლდება სტაციონალური ტიპის დაწესებულებით, რომლებიც ბენეფიციარებს მათ საჭიროებებზე მორგებულ დახმარებას შეთავაზებს. ხელისუფლების მხრიდან გათვალისწინებულ უნდა იქნეს, რომ კარავი გრძელვადიან პერსპექტივაში არ შეიძლება მოიაზრებოდეს მიუსაფარი პირების განთავსების ადგილად. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია გარდამავალ პერიოდში, შენარჩუნდეს მიუსაფარი პირებისთვის არსებულ სოციალურ სერვისებზე ხელმისაწვდომობა, რომელიც პირს უსახლკარობისგან დაცვის გარკვეულ ხარისხს სთავაზობს.

73 თბილისის მუნიციპალიტეტის მერია 21.10.2014 წ. წერილი №2568135.

დასკვნა

საქართველოს სახალხო დამცველი მიესალმება საქართველოში ადამიანის უფლებათა დაცვის 2014—2020 წლებისათვის ეროვნულ სტრატეგიის ერთ—ერთ მიზნად, სათანადო საცხოვრებლის უფლებიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს ვალდებულებების შესრულების და უსახლკარობასთან დაკავშირებული პრობლემების გადაჭრის მიზნით, დედაქალაქში დროებითი თავშესაფრის მშენებლობის დაწყებას, ისევე როგორც, ამ მიმართულებით ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მიერ განხორციელებულ ცალკეულ აქტივობებს. თუმცა, ცხადია, რომ სახელმწიფოს მიერ ამ ეტაპზე გადადგმული ნაბიჯები არ არის საკმარისი ქვეყანაში უსახლკარობის დასაძლევად და საჭიროა სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავება და მის შემდგომ იმპლემენტაციაზე აქტიური მუშაობა. საქართველოს სახალხო დამცველი იმედს გამოთქვამს, რომ სათანადო საცხოვრებლის უფლების შესრულების მიზნით, დაწყებული პროცესები იქნება შეუქცევადი და უპირველეს ყოვლისა, ეროვნულ სამოქმედო გეგმაში გათვალისწინებული იქნება კონკრეტული ღონისძიებები უსახლკარობის აღმოფხვრის და სათანადო საცხოვრისით სარგებლობის უფლების უზრუნველყოფისათვის.

უსახლკარო პირების სამართლებრივი დაცვის ეფექტური საკანონმდებლო სისტემის განხორციელებისათვის აუცილებელია, დაზუსტდეს უსახლკარო პირთა სამართლებრივი სტატუსი, რომელშიც ნათლად იქნება გაწერილი პირთა წრე, რომელზეც გავრცელდება აღნიშნული დეფინიცია. გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია საკანონმდებლო დონეზე, ზედმიწევნით გაიწეროს ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ვალდებულებები და მათი მოქმედების ფარგლები, განისაზღვროს მათ შორის კოორდინაციის მექანიზმები, პროცედურები და ვადები. უსახლკარო პირების მონაცემთა ბაზების წარმოებასთან დაკავშირებით უნდა დადგინდეს აღნიშნული ვალდებულების მიზნობრიობა და ღონისძიებათა პაკეტი, რომელიც ხელისუფლების ორგანოებმა მათი ფორმირების შემდეგ უნდა განახორციელონ.

ადამიანის უფლებათა ეროვნულ სტრატეგიაში ასახული სათანადო საცხოვრებლის უფლებიდან გამომდინარე ამოცანების შესრულების მიზნით, აუცილებელია შემუშავდეს სამოქმედო გეგმა და საბინაო სტრატეგია, სადაც გაწერილი იქნება კონკრეტული ღონისძიებები, სათანადო რესურსები, პასუხისმგებელი ორგანოები და ვადები, რომლებიც უზრუნველყოფს დასახული მიზნების განხორციელებას.

რეკომენდაციები:

საქართველოს მთავრობას და საქართველოს პარლამენტს:

1. განხორციელდეს უსახლკარო პირის დეფინიციის კორექტირება და სრულყოფა, რათა მან მოიცვას უსახლკარობის სხვადასხვა ფორმები, რომლებიც საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, სათანადო საცხოვრებლის უფლების სუბიექტებს წარმოადგენენ;
2. უსახლკარო პირებთან მიმართებაში, საკანონმდებლო დონეზე დაზუსტდეს ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ვალდებულებები და მიზნობრიობა, მათ შორის კოორდინაციის მექანიზმები, პროცედურები და ვადები;
3. საკანონმდებლო დონეზე შეიქმნას უსახლკარო პირის გამოსახლებისგან დაცვის სამართლებრივი გარანტია, რადროსაც სამართალდამცავი ორგანოს მიერ მათი გამოსახლების ორგანიზება ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში ადგილობრივ თვითმმართველ ორგანოსთან თანამშრომლობის საფუძველზე მოხდება. ამ უკანასკნელის მიერ გამოსახლებული პირის ალტერნატიული საცხოვრებელი ან თავშესაფრით უზრუნველყოფამდე (მაშინ როდესაც, გამგეობის მიერ დადგენილია ასეთი საჭიროება) შეჩერდეს იძულებითი გამოსახლების პროცესი;
4. დათქმის გაუქმება ევროპის სოციალური ქარტიის 31-ე მუხლზე, რომელიც სათანადო საცხოვრებლის უფლებას იცავს.

საქართველოს მთავრობა:

1. ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნულ სტრატეგიაში (2014–2020 წლებისთვის) სათანადო საცხოვრებლის უფლებიდან გამომდინარე ამოცანების შესრულების მიზნით, შემუშავდეს სამოქმედო გეგმა და საბინაო სტრატეგია, სადაც გაჩერილი იქნება კონკრეტული ღონისძიებები, პასუხისმგებელი ორგანოები და ვადები, რომლებიც უზრუნველყოფს დასახული მიზნების განხორციელებას;
2. განხორციელდეს უსახლკარო პირთა საცხოვრებელთან დაკავშირებული პრობლემის გადასაჭრელად საჭირო სახსრების დაანგარიშება და მოხდეს მათი ეტაპობრივი მობილიზაცია სახელმწიფო ბიუჯეტში;
3. განხორციელდეს ცვლილება „სოციალურად დაუცველი ოჯახების (შინამეურნეობების) სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 30 მარტის №93 დადგენილებაში, რის საფუძველზეც უზრუნველყოფილი იქნება უსახლკარობის ყველაზე მძიმე კატეგორიის ბენეფიციარების – ჭერის არმქონე პირთა პროგრამაში ჩართულობა;
4. გაუქმდეს „ქვეყანაში სიღატაკის ღონის შემცირებისა და მოსახლეობის სოციალური დაცვის სრულყოფის ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 24 აპრილის №126 დადგენილებაში 2013 წლის 17 მაისის №115 დადგენილებით შეტანილი ცვლილება;

ადგილობრივი თვითმმართველობები და საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო:

1. სახელმწიფო და მუნიციპალურ ობიექტებში შეჭრილი, სოციალურად დაუცველი, უსახლკარო ოჯახების საცხოვრებელთან დაკავშირებული პრობლემების ინდივიდუალური შესწავლა და პრობლემის ზუსტი მასშტაბის გამოვლენის შედეგად, მის გადასაჭრელად აუცილებელი გეგმის/სტრატეგიის ფორმირება, რა დროსაც ოჯახების უსახლკაროდ დარჩენის საფრთხე მინიმუმადე იქნება დაყვანილი;
2. იმ ობიექტებში, სადაც უკიდურესად მძიმე საცხოვრებელი პირობებია და არ არსებობს საბაზისო ინფრასტრუქტურა, მათ შორის, ხელმისაწვდომობა ელექტროენერგიაზე, სასმელ წყალზე, კანალიზაციის სისტემაზე, მაქსიმალურად მოკლე ვადაში განხორციელდეს მდგომარეობის გაუმჯობესება, რათა ის შესაბამისობაში მოვიდეს სათანადო საცხოვრებლის უფლების მინიმალურ/ძირითად სტანდარტებთან.

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტო:

1. ქვეყნაში უსახლკარობის მასშტაბის გამოვლენის მიზნით, განხორციელდეს სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზაციის მონიტორინგი და შეიქმნას უსახლკარო პირების ერთიანი მონაცემთა ბაზა. მიღებული მონაცემები გამოყენებულ იქნეს უსახლკარობის დასაძლევად საჭირო სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის შემუშავებისთვის.

ადგილობრივი თვითმმართველობები:

1. უსახლკარო პირების მონაცემთა ბაზაში რეგისტრაციის მეთოდოლოგიის რეგლამენტირება;
2. უსახლკარო პირთა ბინის ქირის კომპენსაციით მეთოდოლოგიის რეგლამენტირება და ამ მიმართულებით ადგილობრივ ბიუჯეტში რესურსების შესაქმნელად საჭირო ღონისძიებების დაგეგმვა;
3. უსახლკარობის მონიტორინგის მიზნით, მონაცემთა ბაზების წარმოება და აღნიშნული ინფორმაციის სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტოსთვის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა;
4. პროგრამა „სოციალური საცხოვრისი კეთილგანწყობილ გარემოში“ გაგრძელების შემთხვევაში, განხორციელდეს ცვლილება ძირითად კრიტერიუმებში, რის საფუძველზეც ჭერის არმქონე უსახლკარო ოჯახებს, პროგრამით სარგებლობის საშუალება მიეცემა;
5. „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-18 მუხლით დაკისრებული ვალდებულებების შესრულების მიზნით, ადგილობრივი ბიუჯეტის ფორმირებისას გათვალისწინებულ იქნეს შესაბამისი ხარჯები საბინაო ფონდის შესაქმნელად ან/და სხვა ალტერნატიული პროექტის განსახორციელებლად, რომელიც შესაძლებელს გახდის უსახლკარო პირების თავშესაფრით დაკმაყოფილებას.
6. „სოციალური საცხოვრისი კეთილგანწყობილ გარემოში“ პროექტის, ასევე, ქუთაისის და თბილისის თავშესაფრების ექსპლოატაციაში შესვლის შემდეგ, დაიწყოს მუშაობა ბენეფიციარების სოციალურ-ეკონომიკური რეაბილიტაციის პროგრამებზე, რომლებიც ხელს შეუწყობს თავშესაფართა ტრანზიტულობას და მიუსაფარ პირთა რესოციალიზაციას.