



უფლება სათანადო სასხოვრებელზე

ძირითადი გამოწვევების ანალიზი

EMC

უფლება სათანადო საცხოვრებელზე

ძირითადი გამოწვევების ანალიზი

კვლევა მომზადებულია პროექტის – „სათანადო საცხოვრისის უფლების დაცვის ხელშეწყობა, უსახლკაროთა პრობლემატიკის აქტუალიზებისა და სახელმწიფო პოლიტიკის ცვლილების გზით“ – ფარგლებში.

პროექტი ხორციელდება „ლია საზოგადოების ფონდის“ (OSGF) მხარდაჭერით.

კვლევაში გამოთქმული მოსაზრებები გამოხატავს ავტორთა პოზიციას და არ შეიძლება განხილულ იქნეს „ლია საზოგადოების ფონდის“ (OSGF) შეხედულების ამსახველად.

კვლევის ავტორები: ნინო ქაშაკაშვილი, ლელა გვიშიანი, მარიამ ჯანიაშვილი

კვლევის ხელმძღვანელი: ლინა ღვინიაძე

ქართული ტექსტის რედაქტორი: ნინო კალატოზიშვილი

დიზაინერი: თორნიკე ლორთქიფანიძე

გარეკანი: სალომე ლაცაბიძე

მთარგმნელები: მარიამ ბეგაძე, თამარ ნადირაძე, ნინო კარანაძე

ტირაჟი: 250

ISBN: 978 9941 8 07275

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

მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ, თბილისი, საქართველო

ტელ.: +995 032 2 23 37 06

www.emc.org.ge

info@emc.org.ge

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

სარჩევი

უფლება სათანადო საცხოვრებელზე (საერთაშორისო სტანდარტების მიმოხილვა).....	8
შესავალი	9
მეთოდოლოგია.....	11
1. სოციალური უფლებების შესახებ ხედვის ისტორიული განვითარება	12
2. სათანადო საცხოვრებლის უფლების გარანტიები საერთაშორისო აქტებსა და კონსტიტუციებში.....	15
2.1. სათანადო საცხოვრებლის უფლება საერთაშორისო დოკუმენტებში	15
2.2. სათანადო საცხოვრებლის უფლება კონსტიტუციებში.....	18
3. სათანადო საცხოვრებლის უფლების შინაარსი.....	21
3.1. სათანადო საცხოვრებლის უფლების ცნება და კომპონენტები.....	21
3.2. სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზაციის ფუძემდებლური პრინციპები	24
4. სათანადო საცხოვრებლის უფლება და მასთან დაკავშირებული უფლებები (საერთაშორისო გამოცდილება).....	25
4.1. სათანადო საცხოვრებლის უფლება და სიცოცხლის უფლება	25
4.2. სათანადო საცხოვრებლის უფლება და პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლება.....	27
4.3. სათანადო საცხოვრებლის უფლება და არაადამიანური და ღირსების შემლახველი მოპყრობის აკრძალვა	29
5. სახელმწიფო პოლიტიკა ადამიანის უფლებების შუქზე (საკონსტიტუციო სასამართლოების ხედვა).....	30
6. სათანადო საცხოვრებლის უფლება კონკრეტულ ჯგუფებთან მიმართებით	36
მიგნებები	39

იძულებითი გამოსახლება და სათანადო საცხოვრებლის უფლება.....	40
--	----

შესავალი	42
----------------	----

ნაწილი I. საერთაშორისო სტანდარტები იძულებითი გამოსახლებისგან

დაცვის შესახებ	44
----------------------	----

მეთოდოლოგია.....	44
------------------	----

1. იძულებითი გამოსახლების შინაარსი	45
--	----

1.1. საცხოვრებლის ცნება.....	45
------------------------------	----

1.2. იძულებითი გამოსახლების ცნება.....	47
--	----

1.3. საერთაშორისო ინსტრუმენტები იძულებითი გამოსახლების შესახებ	48
--	----

2. იძულებითი გამოსახლებისგან დაცვა და სახელმწიფოს როლი.....	50
---	----

2.1. სამართლებრივი ურთიერთობის ხასიათი და სახელმწიფოს როლი.....	51
---	----

2.2. მონყვლადი ჯგუფები და სახელმწიფოს როლი	54
--	----

3. იძულებითი გამოსახლების პირობები/სტანდარტები.....	56
---	----

3.1. სახელმწიფოს ვალდებულებები იძულებითი გამოსახლების აღსრულებამდე.....	56
---	----

3.2. სახელმწიფოს ვალდებულებები იძულებითი გამოსახლების აღსრულების პროცესში	72
--	----

3.3. სახელმწიფოს ვალდებულებები იძულებითი გამოსახლების პროცესის შემდეგ.....	75
--	----

მიგნებები	77
-----------------	----

ნაწილი II. გამოსახლების მარეგულირებელი ეროვნული საკანონმდებლო ჩარჩო

მეთოდოლოგია.....	81
------------------	----

1. გამოსახლების რეგულირება და მისი სახეები ეროვნულ კანონმდებლობაში	82
--	----

2. გადანყვეტილება გამოსახლების შესახებ	85
--	----

2.1. გამოსახლება სასამართლოს გადანყვეტილების საფუძველზე.....	86
--	----

2.2. გამოსახლება სასამართლოს გადანყვეტილების გარეშე, შინაგან საქმეთა სამინისტ- როს უფლებამოსილი პირის მიერ	88
---	----

2.3. გამოსახლება უნებართვო მშენებლობის დემონტაჟის პროცესში.....	90
---	----

3. გამოსახლების თაობაზე გადანაცველების აღსრულების პროცედურა.....	91
4. გამოსახლების შემდგომი სამართლებრივი და სოციალური დაცვის გარანტიები.....	94
4.1. უფლების დაცვის სამართლებრივი გარანტიები	94
4.2. სახელმწიფოს ვალდებულება ალტერნატიული საცხოვრებლით უმრუნველყოფის თაობაზე.....	95
მიგნებები	97
რეკომენდაციები	100
სათანადო საცხოვრებლის უფლება შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების საჭიროებების შუქზე (საერთაშორისო სტანდარტები და საქართველოს გამოცდილება)	102
შესავალი	103
კვლევის მეთოდოლოგია	105
1. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სათანადო საცხოვრებლის უფლება საერთა- შორისო სტანდარტების შუქზე	107
1.1. სათანადო საცხოვრებლის უფლების არსი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საჭიროებების ჭრილში	108
1.2. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უსახლკარობის პრევენცია საერთაშორი- სო სტანდარტების შუქზე	122
2. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საცხოვრებლის უფლების რეგულირება საქართველოში	135
2.1. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საჭიროებების გათვალისწინება სათანა- დო საცხოვრებლის უფლების მარეგულირებელ კანონმდებლობაში.....	135
2.2. სათანადო საცხოვრებლის უფლების იმპლემენტაციაზე პასუხისმგებელი ინსტიტუცი- ური მექანიზმები	143
2.3. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საცხოვრებლით უმრუნველყოფის სერვისები	146
მიგნებები	157
რეკომენდაციები	161

უფლება სათანადო საცხოვრებელზე
(საერთაშორისო სტანდარტების მიმოხილვა)

შესავალი

სათანადო საცხოვრებლის უფლების განხორციელებას არსებითი გავლენა აქვს ადამიანის სხვა ფუნდამენტური უფლებებითა და თავისუფლებებით სარგებლობაზე. ის განსაკუთრებულადაა დაკავშირებული ადამიანის ღირსებასთან. უფლება საცხოვრებელზე წარმოადგენს ცხოვრების სათანადო დონის უფლების ელემენტს, რომელიც გარანტირებულია საერთაშორისო დონეზე ისეთ ფუძემდებლურ დოკუმენტებში, როგორებიცაა: ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია (UDHR)¹ და ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი (ICESCR)².

სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზების განსაკუთრებულ მნიშვნელობას განაპირობებს საცხოვრებლის კონცეფცია, რომელიც თავის თავში მოიცავს ადამიანისთვის განუყოფელ ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ გარემოს. საცხოვრებლის მნიშვნელობა განისაზღვრება როგორც ობიექტური, ასევე სუბიექტური ფაქტორებით, რაც გულისხმობს როგორც პიროვნების „იდენტობის“, „თვითგამორკვევის“, „ფიზიკური და მორალური მთლიანობის“ სივრცეს, ასევე „სხვებთან ურთიერთობებისა და დაცულ სივრცეში ადგილის შენარჩუნების“ საშუალებას.³

საცხოვრების უფლების დიდი მნიშვნელობის მიუხედავად, თანამედროვე მსოფლიოში განსაკუთრებულად კომპლექსურია გამოწვევები სათანადო საცხოვრებლის უფლებით სარგებლობის პროცესში, რაც საცხოვრებელი სექტორის ფინანსიალიზაციას და სახელმწიფოების პოლიტიკაში საცხოვრებლის სოციალური შინაარსის სისუსტეს უკავშირდება. სათანადო საცხოვრებლის შესახებ გაეროს სპეციალური მომხსენებლის შეფასებით, აღნიშნულ სფეროში მნიშვნელოვანი გარდატეხა დიდი რაოდენობის კაპიტალის დაბანდებას უკავშირდება, რამაც საცხოვრებელი სავაჭრო საშუალებად და ფინანსური ინსტრუმენტების გარანტიად აქცია. მნიშვნელოვანი ფინანსური რესურსის საცხოვრებლის სფეროში კონცენტრაციამ განაპირობა ამ სფეროს „სიმდიდრის დაგროვების საშუალებად“ გარდაქმნა. აღნიშნული რეალობის ფონზე კი იზრდება საცხოვრებლის ფასი, რაც ზღუდავს საცხოვრებელზე წვდომას მოსახლეობის უმრავლესობისათვის. ამის ერთ-ერთი გამოხატულებაა ე.წ. შემოსაზღვრული ქალაქები („hedge cities“), სადაც კიდევ უფრო აქტიურად მიმდინარეობს კაპიტალის აკუმულირება საკუთრების მფლობელებს შორის. სპეციალური მომხსენებლის მიხედვით, მიმდინარე პროცესის შედეგია ასევე გაზრდილი რაოდენობის საკრედიტო და საბანკო ვალდებულებები და საკრედიტო ხელშეკრულების საფუძველზე საკუთრების ჩამორთმევისა და გამოსახლების განსაკუთრებით მაღალი მასშტაბი.⁴

1 Universal Declaration of Human Rights (UDHR), UN General Assembly, 217 A (III), Art. 25(1) (1948).

2 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), UN General Assembly, Art. 11 (1966).

3 *Connors V. The United Kingdom* App. no. 66746/01 (ECtHR, 27 May 2004), para. 82.

4 A/HRC/34/51, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, para. 5 (2017).

გაეროს სპეციალური მომხსენებლის ხედვით, 2008 წლის ფინანსური კრიზისების შემდეგ სახელმწიფოებმა ვერ გაიაზრეს თავიანთი ვალდებულება, რომ საჭირო იყო პოლიტიკის გადახედვა და შესაბამისი ზომების მიღება დაბალი შემოსავლის მქონე პირების სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზების მიზნის მისაღწევად. მათ გაამჟღავნეს იპოთეკურ სესხებზე წვდომა იმ არგუმენტით, რომ წარსულში შექმნილი ვითარება იყო ადამიანების მიერ „ზედმეტი“ ფინანსური პასუხისმგებლობის აღების შედეგი.⁵ ასევე, ზოგიერთმა ქვეყანამ შემოიღო ე.წ. ოქროს ვიზების პოლიტიკა (გულისხმობს ინვესტორისათვის მოქალაქეობის მინიჭებას იმ შემთხვევაში, თუ ეს უკანასკნელი, უძრავი ქონების სფეროში დააბანდებდა განსაზღვრული რაოდენობის თანხას. მაგალითად, ნახევარ მილიონ ევროს ესპანეთისა და პორტუგალიის შემთხვევაში).⁶

ამგვარად, არსებულმა ტენდენციებმა თავისთავად შეამცირა ან აღარ დატოვა ადგილი სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზებისთვის.⁷ სახელმწიფოებმა დათმეს მმართველობითი ფუნქციები საცხოვრებლის სფეროში. კერძოდ, საცხოვრებლის სექტორის ფინანსიალიზაციამ აღნიშნული სფერო გამოაცალკევა სახელმწიფოს ვალდებულებებისაგან. გაეროს სპეციალური მომხსენებლის ხედვით, „სახელმწიფოს საცხოვრებლის პოლიტიკა ხშირ შემთხვევაში ანგარიშვალდებულია ფინანსური ინსტიტუტების“, ინვესტორების წინაშე, ასევე საცხოვრებლის პოლიტიკა უმეტეს შემთხვევაში განიცდის ცენტრალური ბანკებისა და საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტების ინტერესების გავლენას, რომლებიც, როგორც წესი, არ ემთხვევა სახელმწიფოს ვალდებულებებს სათანადო საცხოვრებლით უზრუნველყოფის შესახებ.⁸

პრობლემის მასშტაბების გათვალისწინებით, არსებითია, რომ სახელმწიფოებმა გაატარონ პოლიტიკა, რომელიც სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზებისკენ იქნება მიმართული. წინამდებარე კვლევის მიზანია, მიმოიხილოს სათანადო საცხოვრებლის უფლების საერთაშორისო სტანდარტები, კარგი პრაქტიკა და ასევე უფლებით სარგებლობასთან დაკავშირებული გამოწვევები. რამდენადაც სათანადო საცხოვრებლის უფლების კომპონენტების დაცვის საჭიროებას საერთაშორისო თუ ეროვნული საკონსტიტუციო სასამართლოები და ეკვივალენტური ინსტიტუტები დამატებით ხედავენ სხვა უფლებების კატეგორიაში, მიმდინარე კვლევის ერთი-ერთი მნიშვნელოვანი ასპექტია ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა განუყოფლობის კონცეფციის დანახვა სათანადო საცხოვრებლის უფლებასთან კავშირში. ამ კუთხით მოსაზრებების არაერთგვაროვნების მიუხედავად, წინამდებარე დოკუმენტი ყურადღებას ამახვილებს საყოველთაო კონსენსუსზე, რომელიც სასამართლოების მიერ განსჯადი არაერთი უფლებრივი შინაარსის ქვეშ ერთმნიშვნელოვნად გულისხმობს სათანადო საცხოვრებლის უფლების ცალკეულ კომპონენტებს.

5 იქვე, para. 22.

6 იქვე, para. 23.

7 იქვე, para. 1.

8 იქვე, para. 39.

წინამდებარე კვლევა ექვსი ნაწილისგან შედგება. პირველი ნაწილი ასახავს სოციალური უფლებების მნიშვნელობის შესახებ არსებული ხედვის განვითარების ისტორიულ პროცესს, რამდენადაც ამ უკანასკნელში ერთ-ერთი წამყვანი ადგილი სწორედ სათანადო საცხოვრებლის უფლებას უჭირავს. მეორე ნაწილი აჩვენებს საერთაშორისო დოკუმენტებისა და სხვა ქვეყნების კონსტიტუციების მიერ დადგენილ სტანდარტებს. მესამე ნაწილი წინა ნაწილების გათვალისწინებით აჯამებს და აზუსტებს სათანადო საცხოვრებლის უფლების თანამედროვე შინაარსს და წარმოაჩენს მისი განხორციელების ფუძემდებლურ პრინციპებს. მეოთხე ნაწილი მიმოხილავს საერთაშორისო თუ ეროვნული სამართლოების განმარტებებს იმ პირობებში, როდესაც უფლების დამდგენი დოკუმენტი სათანადო საცხოვრებლის უფლების შესახებ ჩანაწერს არ შეიცავს. დოკუმენტის მეხუთე ნაწილი მიმოხილავს ეროვნული საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოების მნიშვნელოვან განმარტებებს, რაც საერთო ჯამში ქმნის საცხოვრებლის უფლების რეალიზების გამოცდილებას და პრაქტიკას. მეექვსე ნაწილი ყურადღებას ამახვილებს სახელმწიფოს მიერ კონკრეტული ჯგუფების ინტერესებისა და საჭიროებების გათვალისწინების აუცილებლობაზე.

მეთოდოლოგია

სათანადო საცხოვრებლის უფლების კვლევისას გამოყენებულ იქნა შემდეგი ინსტრუმენტები: საერთაშორისო სტანდარტების ანალიზი; საერთაშორისო გამოცდილების ანალიზი და მეორადი წყაროების ანალიზი.

საერთაშორისო სტანდარტების ანალიზი

საერთაშორისო სტანდარტების ანალიზმა მოიცვა იმ საერთაშორისო და რეგიონული ნორმატიული ხასიათის ინსტრუმენტების კვლევა, რომელიც შეეხება სათანადო საცხოვრებლის უფლებას ან მის ცალკეულ კომპონენტებს. კვლევის ფარგლებში შესწავლილი დოკუმენტების ნაწილს საქართველო სავალდებულოდ აღიარებს, თუმცა უფლების შინაარსის სრულად დადგენის მიზნით კვლევამ მოიცვა ის აქტებიც, რომლებიც საქართველოს მიერ ამ დროისათვის არ არის რატიფიცირებული. საცხოვრებლის უფლების შინაარსის სრულფასოვნად გააზრების მიზნით კვლევის ფარგლებში ასევე გაანალიზდა შესაბამისი საერთაშორისო სამართლებრივი აქტების საფუძველზე მოქმედი კომიტეტების პრაქტიკა და დამუშავდა მათ მიერ შემუშავებული ზოგადი კომენტარები, რაც უფლების შინაარსის ავტორიტეტულ განმარტებას წარმოადგენს. საცხოვრებლის უფლების შინაარსის დადგენის მიზნებისათვის კვლევის ფარგლებში ასევე შესწავლილია და გაანალიზებული ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა.

საერთაშორისო გამოცდილების ანალიზი

საერთაშორისო გამოცდილების ანალიზის მიზნით კვლევამ შეისწავლა სხვადასხვა ქვეყნის ეროვნულ კონსტიტუციებში საცხოვრებლის უფლების გათვალისწინების საკითხი. ამასთან, სხვადასხვა ქვეყნის სამართლებრივ სისტემებში საცხოვრებლის უფლების შინაარსისა და უფლების ფარგლების დადგენის მიზნით შესწავლილ იქნა იმ ქვეყნების საკონსტიტუციო სასამართლოებისა და ეკვივალენტური ინსტიტუტების პრაქტიკა, რომელთაც ბოლო ათწლეულებში მნიშვნელოვანი პრეცედენტები შექმნეს საცხოვრებლის უფლების განსჯადობისა და მისი შინაარსის განსაზღვრის კუთხით.

მეორადი წყაროების ანალიზი

კვლევის ფარგლებში დამუშავდა სათანადო საცხოვრებლის უფლების შესახებ არსებული ის ძირითადი ანალიტიკური ტექსტები თუ პოლიტიკის დოკუმენტები, რომლებიც შეეხება საცხოვრებლის უფლების დაცვის საკითხის პრობლემატიკას და მიზნად ისახავს, აღწეროს, ერთი მხრივ, სახელმწიფოების გამოწვევები უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის პროცესში და მეორე მხრივ, დაასაბუთოს საცხოვრებლის უფლების დაცვის მნიშვნელობა და მისი რესურსი ადამიანის ბაზისური უფლებრივი გარანტიების შექმნის თვალსაზრისით.

1. სოციალური უფლებების შესახებ ხედვის ისტორიული განვითარება

სათანადო საცხოვრებლის უფლების შინაარსისა და ფარგლების გააზრებისთვის არსებითია სოციალური უფლებების⁹ შესახებ ხედვის ისტორიული განვითარების ანალიზი, რამდენადაც ამ კატეგორიის უფლებების ირგვლივ მიმდინარე პროცესები მნიშვნელოვანწილად ასახა სათანადო საცხოვრებლის უფლების კონცეფციამ.

ინდუსტრიულმა რევოლუციებმა და ურბანიზაციამ საფუძველი შექმნა შრომითი, კეთილდღეობისა და თანასწორობის უფლებების განვითარებისათვის.¹⁰ მეორე მსოფლიო

9 სოციალური უფლებების ტერმინსა და შინაარსთან დაკავშირებით აღსანიშნავია: ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების საერთაშორისო პაქტი (ICESCR) საუბრობს სოციალურ, ეკონომიკურ, კულტურულ უფლებებზე; ევროპის სოციალური ქარტია (ESC) აღნიშნულ უფლებათა ნუსხას სოციალური უფლებების ტერმინით მოიხსენიებს; ასევე განსხვავებულია ამერიკული სკოლის ტერმინოლოგია, რომელიც ზემოხსენებულ უფლებებს აერთიანებს კეთილდღეობის უფლებების ქვეშ. წინამდებარე კვლევაში სოციალური უფლებები გამოყენებულია ევროპის სოციალური ქარტიის ხედვით, ასევე, სამეცნიერო ლიტერატურაში ტენდენციური მიდგომით – სოციალური უფლებების ცნების ქვეშ მოცულია ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებები.

10 Padraic Kenna, Housing Rights and Human Rights, FEANTSA, Brussels, 1 (2005).

ომის შემდეგ მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იყო ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის (UDHR) მიღება (1948), რამაც ცხადი გახადა, რომ ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები მოიცავს სამოქალაქო, პოლიტიკურ, სოციალურ, ეკონომიკურ, კულტურულ უფლებებს. ამავე პერიოდიდან იქმნებოდა განსაზღვრული სოციალური უფლებების, როგორც განსჯადი უფლების, ეროვნულ კონსტიტუციებში გათვალისწინების პრეცედენტები. მკვლევრების ნაწილი მიიჩნევს, რომ ცივი ომის პერიოდმა პოლიტიკური და სამოქალაქო უფლებები, ერთი მხრივ, და სოციალური და ეკონომიკური (უფლებები), მეორე მხრივ, ერთმანეთისგან გათიშა და მკაცრად იდეოლოგიურ ტრილში გადაიყვანა, რაც გაეროს მიერ სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ (ICCPR) და ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ (ICESCR) საერთაშორისო პაქტების მიღებით გაფორმდა.¹¹ მსგავსი გადანაცვების განმაპირობებელი ასევე იყო სოციალური უფლებების პირობით უფლებებად აღქმა – რამდენადაც მათი რეალიზების შესაძლებლობა მატერიალური რესურსის არსებობას დაუკავშირდა, რაც პოლიტიკური კონსენსუსის საგნად იქნა მიჩნეული (რაც იმ დროისათვის არ არსებობდა).¹²

მიმდინარე პერიოდისათვის სოციალური უფლებების დაცვა ადამიანის უფლებების სფეროსთვის ერთ-ერთი აქტუალური საკითხია როგორც საერთაშორისო, ასევე ეროვნულ დონეებზე (სოციალურ-დემოკრატიული, ასევე ლიბერალურ-დემოკრატიული პოლიტიკური სისტემებისთვის). არსებულ დისკუსიებში წამყვანი როლი აქვს გაეროს ხედვას, რომელიც სამოქალაქო, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებებთან მიმართებით მოქმედ ორ პრინციპს ადგენს: (1) განუყოფლობისა და (2) ურთიერთდამოკიდებულების.¹³ აღნიშნული ნიშნავს ამ უფლებათა ჯგუფების მჭიდრო კავშირს, რაც გულისხმობს სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებებით სარგებლობის შეუძლებლობას, თუკი არ არის დაცული სოციალური, ეკონომიკური და კულტურული უფლებები; იმავდროულად „ეკონომიკური და სოციალური განვითარება მოითხოვს პოლიტიკური და სამოქალაქო თავისუფლებებით სარგებლობას და პროცესში მონაწილეობას“.¹⁴ ეს ლოგიკა აისახა სოციალური უფლებების აქტუალიზაციაშიც, რაც მეტად თვალსაჩინო იყო ევროპის მასშტაბით. კერძოდ, ევროპის სოციალური ქარტია განახლდა 1988 და 1995 წლების პროტოკოლებით, ხოლო 1996 წელს მიიღეს ევროპის სოციალური ქარტიის განახლებული რედაქცია. ქარტიის ცვლილებებმა ასახა ისეთი უფლებები, როგორებიცაა სიღარიბისა და სოციალური გათიშულობისგან დაცვა და საცხოვრებლის უფლება.

ამ თვალსაზრისით, ასევე მნიშვნელოვანია ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პერსპექტივა, რომელიც ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით გათვალის-

11 იქვე.

12 ერისთავი კ., საცხოვრისი და თავისუფლება: საცხოვრისზე უფლებისათვის მებრძოლი აქტივიზმის ლიმიტები და პერსპექტივები <https://emc.org.ge/2016/08/10/emc-113/#_ednref1> ნანახია 17.10.18.

13 The Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21/Rev.1, Geneva, (2014).

14 იქვე.

წინებულ სამოქალაქო უფლებებში კითხულობს სოციალური უფლებების კომპონენტებს, რამდენადაც სამოქალაქო თუ პოლიტიკური უფლებების ჯგუფი არ არის დაცლილი სოციალური შედეგებისგან.

სამოქალაქო, პოლიტიკური, სოციალური, ეკონომიკური და კულტურული უფლებების ირგვლივ მსგავსი ხედვის განვითარება ეროვნულ დონეზე უფრო დიდ გამოწვევებსა და არაუნიფიცირებულ მიდგომასთან არის დაკავშირებული, თუმცა ბოლო ათწლეულების განმავლობაში შესამჩნევია სოციალური უფლებების აქტიური კონსტიტუციონალიზაცია¹⁵, ასევე საკონსტიტუციო კონტროლის ეროვნული ორგანოების განსაკუთრებული როლი. საკითხს უფრო კომპლექსურს ხდის, ერთი მხრივ, კონსტიტუციური გარანტიების გათვალისწინების საკითხი და მეორე მხრივ, ის, თუ როგორ აღიქვამენ საკონსტიტუციო სასამართლოები თუ ეკვივალენტური ინსტიტუტები თავიანთ როლს ამ უფლებების რეალიზებასთან დაკავშირებით. პირველ შემთხვევაში კონსტიტუციითა ნაწილი სოციალური უფლებების გათვალისწინებისას იყენებს იმგვარ ფორმულირებას, რომელიც მიუთითებს სახელმწიფოს მხრიდან ზრუნვის, ხელშეწყობის და არა დაცვის ვალდებულებაზე (მაგალითად, იტალიის); არსებობს იმგვარი გამოცდილებებიც, როდესაც კონსტიტუცია სრულად არ ჩამოთვლის სოციალურ უფლებებს, თუმცა მიუთითებს სოციალური სახელმწიფოს პრინციპზე და მისი გავლენით კონსტიტუციაში კითხულობს სხვადასხვა უფლებას (მაგალითად, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის); ასევე არსებობს ხედვა სოციალური უფლებების სახელმძღვანელო პრინციპებად ჩამოყალიბების შესახებ (მაგალითად, ინდოეთი).¹⁶ საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების თვალსაზრისით, თუკი ინდოეთისა და ამერიკული სისტემების დიდი უმრავლესობა სოციალურ და ეკონომიკურ უფლებებს ხედავს ასევე სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების ჭრილში, ამ მიმართებაში სრულად განსხვავებულია აშშ-ისა და ირლანდიის გამოცდილება, ხოლო შუალედური ხედვით გამოირჩევა კანადური პრაქტიკა.¹⁷ სოციალური უფლებების განსჯადობის გამოცდილებასთან მიმართებით აღსანიშნავია სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკა, სადაც სათანადო საცხოვრებლის უფლების შინაარსის ირგვლივ სასამართლო პრაქტიკა მნიშვნელოვნადაა განვითარებული.¹⁸

15 Langford M., The Justiciability of Social Rights: From Practice to Theory, in Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law, Ed. Langford M., Cambridge University Press, 3 (2008).

16 Rights in Economic and Social Life, in Comparative Constitutionalism: Cases and Materials, Eds. Dorsen N., Rosenfeld M., Sajo A. & Baer S., Second Edition, Thompson Reuters, 1353-1354 (2010).

17 Langford M., The Justiciability of Social Rights: From Practice to Theory, in Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law, Ed. Langford M., Cambridge University Press, 9 (2008).

18 სამხრეთ აფრიკის კონსტიტუციის, სოციალური უფლებების ფართოდ გარანტირებიდან გამომდინარე, „ტრანსფორმაციული“ კონსტიტუციის სახელით მოიხსენიებენ. ეს ტერმინი კარლ კლეინმა გამოიყენა და ისეთი ვითარების აღსანიშნავად, როდესაც გარდამავალი კონსტიტუციონალიზმი მოიცავს ფართო სოციალურ ცვლილებებს და იმავდროულად გამოირიცხავს ძალადაბრუნებულ პოლიტიკურ პროცესს. იხ.: Williams L. A., The Right to Housing in South Africa: An Evolving Jurisprudence, Columbia Human Rights Law Review, 45.3:732, 2014, 816. ციტირებულია: Klare K., Legal Culture and Transformative Constitutionalism, 14 SAJHR 1, 150 (1998).

ამგვარად, თეორიული ხედვის მიღმა ბოლოდროინდელმა პრაქტიკამ – საერთაშორისო თუ ეროვნული სამართლის გამოცდილებებმა – წარმოაჩინა სოციალური უფლებების მჭიდრო კავშირი სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებებთან; შედეგად, ეროვნულ იურისდიქციებში სამოქალაქო, პოლიტიკური, სოციალური თუ ეკონომიკური უფლებების კატეგორიებს შორის ზღვარი მყიდვე გახდა, რამაც კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენა და მოგვიანებით დაძლია ხედვა მათ შორის მკაცრი იერარქიის არსებობის შესახებ.¹⁹

2. სათანადო საცხოვრებლის უფლების გარანტიები საერთაშორისო აქტებსა და კონსტიტუციებში

2.1. სათანადო საცხოვრებლის უფლება საერთაშორისო დოკუმენტებში

სათანადო საცხოვრებლის უფლება გარანტირებულია სხვადასხვა საერთაშორისო აქტში. მათ შორისაა როგორც საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები, ასევე პოლიტიკური და პროგრამული დოკუმენტები. სამართლებრივ აქტებში სათანადო საცხოვრებლის უფლება უმეტესად განცალკევებულად არ არის გამოყოფილი და ცხოვრების სათანადო დონის უფლებაში მის კომპონენტად იკითხება.

ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია (UDHR). საცხოვრებლის უფლების ნაწილში აღსანიშნავია ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია (UDHR), რომლის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტი მიუთითებს: „ყოველ ადამიანს აქვს უფლება, ჰქონდეს ცხოვრების ისეთი დონე (საკვების, ტანსაცმლის, ბინის, სამედიცინო მოვლისა და საჭირო სოციალური მომსახურების ჩათვლით), რომელიც აუცილებელია თავად მისი და მისი ოჯახის ჯანმრთელობისა და კეთილდღეობის შესანარჩუნებლად და უფლება, უზრუნველყოფილი იყოს უმუშევრობის, ავადმყოფობის, შეზღუდული შესაძლებლობის, ქვრივობის, მოხუცებულობის ან მისგან დამოუკიდებელ გარემოებათა გამო არსებობის საშუალებათა დაკარგვის სხვა შემთხვევაში“.

ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი (ICESCR). საცხოვრებლის უფლებასთან მიმართებით ფუძემდებლური ხელშეკრულებაა გაეროს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი (ICESCR), რომლის მე-11 მუხლის პირველი პუნქტი მიუთითებს ცხოვრების სათანადო დონის უფლებაზე და მის ერთ-ერთ კომპონენტად განსაზღვრავს საცხოვრებლის უფლებას („წინამდებარე პაქტის მონაწილე სახელმწიფოები აღიარებენ თითოეული ადამიანის უფლებას, მას და მის ოჯახს ჰქონდეს ცხოვრების სათანადო დონე, შე-

19 Evangelista G. F., Prevention, Homelessness Strategies and Housing Rights in Europe, in A report on Criminalization of Homelessness in Europe, Ed. Jones S., 163-164 <<http://housingrightswatch.org/sites/default/files/11.%20Chapter%208.pdf>> ნანახია 17.10.18.

საფერისი, კვების, ტანისამოსის და ბინის ჩათვლით; აგრეთვე, უფლებას, განუწყვეტლივ იუმჯობესებდეს ცხოვრების პირობებს. პაქტის მონაწილე სახელმწიფოები ამ უფლების უზრუნველსაყოფად მიიღებენ შესაბამის ზომებს, აღიარებენ რა, ამ მხრივ, თავისუფალ თანხმობაზე დაფუძნებული საერთაშორისო თანამშრომლობის დიდ მნიშვნელობას“). მისით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულებას მონიტორინგს უწევს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტი (CESCR), რომელმაც საცხოვრებლის უფლებასთან დაკავშირებით რამდენიმე ზოგადი კომენტარი მიიღო.

ევროპის სოციალური ქარტია (ESC). ევროპის საბჭოს ევროპის სოციალური ქარტიის (ESC) (განახლებული რედაქცია) 31-ე მუხლით განერილია სახელმწიფოს ვალდებულება, ხელი შეუწყოს საცხოვრებელი ადგილის ადეკვატური სტანდარტის ხელმისაწვდომობას; თავიდან აიცილოს და შეამციროს უსახლკარობა ეტაპობრივად, საბოლოოდ აღმოფხვრის მიზნით; შექმნას საცხოვრებელზე ფასის ხელმისაწვდომობა მათთვის, ვისაც სათანადო სახსრები არ გააჩნიათ. სოციალური უფლებების ევროპული კომიტეტი, როგორც ქარტიის მონიტორინგის დაწესებულება, იღებს გადანყვეტილებებს და დასკვნებს აღნიშნული ვალდებულებების სახელმწიფოების მიერ შესრულების ნაწილში.

ევროპის კავშირის ფუნდამენტური უფლებების ქარტია. ევროკავშირის კანონმდებლობასთან მიმართებით აღსანიშნავია ევროპის კავშირის ფუნდამენტური უფლებების ქარტია. იგი პირდაპირ არ მიუთითებს სათანადო საცხოვრებლის უფლების შესახებ, თუმცა, მისი 34-ე მუხლის მე-3 ნაწილი საუბრობს „საცხოვრებლის მიმართულებით დახმარების“ (housing assistance) ცნებაზე. კერძოდ, დოკუმენტი მიუთითებს, რომ „სოციალური გათიშულობისა და სიღარიბის წინააღმდეგ საბრძოლველად კავშირი აღიარებს და იცავს უფლებას სოციალური და საცხოვრებლით დახმარების შესახებ, რათა უზრუნველყოს ღირსეული არსებობა ყველასათვის, ვისაც არ აქვს საკმარისი რესურსი...“.

აღნიშნული საერთაშორისო ინსტრუმენტების გარდა, საცხოვრებლის უფლების დაცვას ასევე ითვალისწინებს სხვა საერთაშორისო სამართლებრივი დოკუმენტები კონკრეტული ჯგუფების კონტექსტში:

კონვენცია შებლუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ (CRPD). გაეროს კონვენცია შებლუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ (CRPD) 28-ე მუხლში მიუთითებს ცხოვრების ადეკვატური სტანდარტის უფლების შესახებ.

კონვენცია რასობრივი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ (ICERD). რასობრივი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ გაეროს კონვენციის (ICERD)²⁰ მე-5 მუხლის ე) ქვეპუნქტის მესამე ალტერნატივა მიუთითებს: „მონაწი-

20 რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის 16.04.1999 წლის N1899 დადგენილებით.

ლე სახელმწიფოები ვალდებულია იღებენ, აკრძალონ და აღმოფხვრან ნებისმიერი ფორმის რასობრივი დისკრიმინაცია და უზრუნველყონ ყველა ადამიანის თანასწორობა კანონის წინაშე, მიუხედავად რასისა, კანის ფერისა, ეროვნული და ეთნიკური კუთვნილებისა, განსაკუთრებით შემდეგი უფლებების განხორციელებისათვის: ე) უფლებები ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ სფეროებში, კერძოდ: 3. საცხოვრებლის მიღების უფლება“.

ბავშვთა უფლებების შესახებ კონვენცია (CRC). გაეროს ბავშვთა უფლებების შესახებ კონვენციის (CRC) 27-ე მუხლი მიუთითებს ბავშვის უფლებაზე, ისარგებლოს ცხოვრების სათანადო დონის უფლებით.

ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კონვენცია (CEDAW). გაეროს ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კონვენციის (CEDAW)²¹ მე-14 მუხლის მეორე პუნქტის თანახმად, ქალებისათვის უნდა იყოს შექმნილი იმგვარი პირობები, რომ ისინი „სარგებლობდნენ ცხოვრების ჯეროვანი პირობებით, განსაკუთრებით საბინაო პირობებით, სანიტარული მომსახურებით, ელექტრო და წყალმომარაგების, აგრეთვე ტრანსპორტით და კავშირგაბმულობის საშუალებებით“.

კონვენცია ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ. გაეროს კონვენცია ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ²² 21-ე მუხლში მიუთითებს: „იმდენად, რამდენადაც დაბინავება კანონმდებლობით რეგულირდება ან საჯარო ხელისუფლების კონტროლს ექვემდებარება, ხელშემკვრელი სახელმწიფოები თავიანთ ტერიტორიაზე კანონიერად მცხოვრებ ლტოლვილებს უქმნიან მაქსიმალურად ხელსაყრელ გარემოს, ყოველ შემთხვევაში იმაზე არანაკლებს, ვიდრე მსგავს პირობებში ჩვეულებრივ სარგებლობენ უცხოელები“.

კონვენცია ყველა მიგრანტი მშრომელისა და მათი ოჯახების უფლებათა დაცვის შესახებ. გაეროს საერთაშორისო კონვენცია ყველა მიგრანტი მშრომელისა და მათი ოჯახების უფლებათა დაცვის შესახებ 43-ე მუხლის პირველ პუნქტში მიუთითებს, რომ მიგრანტები არ უნდა იყვნენ დისკრიმინირებულნი საცხოვრებელზე წვდომის თვალსაზრისით.

კონვენცია მკვიდრი მოსახლეობისა და ტომების ხალხის შესახებ. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO) 169-ე კონვენცია მკვიდრი მოსახლეობისა და ტომების ხალხის შესახებ მიუთითებს ქვეყნების ვალდებულებაზე, მიიღონ ყველა შესაძლო ზომა, რათა გამოირიცხოს შესაბამისი ხალხების წარმომადგენლებისა და სხვა მუშების დისკრიმინაცია, მათ შორის საცხოვრებლის სფეროში.²³

21 რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის 22.09.1994 წლის N 561 დადგენილებით.

22 საქართველო შეუერთდა საქართველოს პარლამენტის 28.05.1999 წლის N1996 -III დადგენილებით.

23 Indigenous and Tribal Peoples Convention (No. 169), Art. 20(2) (1989).

ევროკავშირის მასშტაბით სათანადო საცხოვრებლის უფლების შესახებ დისკრიმინაციის გამორიცხვაზე მიუთითებს ევროკავშირის **რასობრივი თანასწორობის დირექტივა (2000/43/EC)²⁴**, კერძოდ, მე-3 მუხლის პირველი ნაწილის თ) ქვეპუნქტი. უფლებას იმპლიციტურად ფარავს **ასევე საქონელსა და მომსახურებებზე გენდერულად თანასწორი ხელმისაწვდომობის დირექტივა 2004/113/EC²⁵**.

ასევე, აღსანიშნავია **ლიმბურგის პრინციპები (1986)** და **მაასტრიხტის გაიდლაინები (1997)**, რომლებიც მიუთითებს სოციალური და ეკონომიკური უფლებების ეფექტიანი იმპლემენტაციის მოთხოვნებზე, მის ბუნებასა და დარღვევის შემდგომ მექანიზმებზე.

ევროპის საბჭოს **რეკომენდაცია, განსაკუთრებულ გაჭირვებაში მყოფი პირების ბაზისური მატერიალური მოთხოვნების დაკმაყოფილების უფლების შესახებ²⁶** ერთ-ერთ პრინციპად ითვალისწინებს უფლებას მინიმალური მოთხოვნების დაკმაყოფილებაზე, რაც მოიცავს უფლებას საკვებზე, ტანსაცმელზე, თავშესაფარსა და ბაზისურ სამედიცინო დაცვაზე.

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO) 155-ე **რეკომენდაცია მშრომელთა საცხოვრებლის შესახებ** მიზნად ისახავს, რომ სახელმწიფოებმა საცხოვრებლის ზოგადი პოლიტიკის ფარგლებში ხელი შეუწყონ იმგვარი ეროვნული პოლიტიკის შემუშავებას, რომელიც ითვალისწინებს საცხოვრებლების მშენებლობას და მასთან დაკავშირებულ ფარგლებში აქვს მიზანი, უზრუნველყოს სათანადო და ღირსეული საცხოვრებელი ადგილი და შესაბამისი საცხოვრებელი გარემო მშრომელებისა და მათი ოჯახის წევრებისათვის.²⁷

2.2. სათანადო საცხოვრებლის უფლება კონსტიტუციებში

სხვადასხვა ქვეყნის კონსტიტუციების დაახლოებით ნახევარი ზოგადად ან სპეციფიკურად განამტკიცებს სახელმწიფოს ვალდებულებას საცხოვრებლის უფლებასთან მიმართებით. ევროკავშირის წევრი ქვეყნებიდან საცხოვრებლის უფლების კონსტიტუციაში გარანტირებას ახდენს პორტუგალია, ესპანეთი, იტალია, საბერძნეთი, სლოვენია, ბელგია, ნიდერლანდები, პოლონეთი.²⁸

24 Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin (Racial Equality Directive 2000/43/EC).

25 Council Directive 2004/113/EC of 13 December 2004 implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services (Gender Equal Access to Goods and Services Directive 2004/113/EC).

26 Recommendation No. R (2000) 3 of the Committee of Ministers to member states on the Right to the Satisfaction of Basic Material Needs of Persons in Situations of Extreme Hardship, Adopted by the Committee of Ministers on 19 January 2000.

27 Workers' Housing Recommendation (No. 115), para. 2 (1961).

28 სათანადო საცხოვრებლის უფლების ევროკავშირის წევრი ქვეყნების კანონმდებლობით გათვალისწინების შესახებ იხ.: Housing Rights in Europe <<http://www.housingrightswatch.org/>> ნაწილი 17.10.18.

სათანადო საცხოვრებლის უფლებასთან დაკავშირებით აღსანიშნავია შემდეგი ქვეყნების კონსტიტუციები:

ესპანეთის კონსტიტუცია (47-ე მუხლი): „ყველა ესპანელს აქვს კეთილმოწყობილი საცხოვრებელი ადგილით სარგებლობის უფლება. სახელმწიფო ორგანოები ხელს უწყობენ საამისოდ აუცილებელი პირობების შექმნას, ადგენენ ამ უფლების ეფექტიანად განხორციელების უზრუნველყოფ შესაბამის ნორმებს, აწესრიგებენ რა საერთო ინტერესებში მინის ნაკვეთით სარგებლობას, მათით სპეკულაციის თავიდან აცილების მიზნით. მოსახლეობა მონაწილეობს ხარჯებში, საჯარო დანახვებების საქმიანობის კეთილმოწყობისათვის“.

კოლუმბიის კონსტიტუცია (51-ე მუხლი): „კოლუმბიის ყველა მოქალაქეს აქვს უფლება, იცხოვროს ღირსეულად. სახელმწიფო განსაზღვრავს ამ უფლებით სარგებლობისათვის აუცილებელ პირობებს და ხელს უწყობს საჯარო საცხოვრებლების გეგმების, გრძელვადიანი დაფინანსების სისტემების შემუშავებას და ამ საცხოვრებლებთან დაკავშირებული პროგრამების აღსრულებას“.

ნიდერლანდების კონსტიტუცია (22-ე მუხლის მე-2 პუნქტი): „ხელისუფლების საზრუნავს უნდა წარმოადგენდეს საკმარისი საცხოვრებლის უზრუნველყოფა“.

პოლონეთის კონსტიტუცია (75-ე მუხლი): „1. საჯარო ხელისუფლებამ უნდა წარმართოს პოლიტიკა, რომელიც ხელს უწყობს მოქალაქეთა საჭიროებებს საცხოვრებლით დაკმაყოფილებაზე, უფრო კონკრეტულად, მიმართულია უსახლკარობასთან საბრძოლველად, დაბალბიუჯეტიანი მშენებლობების განვითარების ხელშეწყობისა და იმგვარი საქმიანობის მხარდაჭერისაკენ, რომელიც ყოველი მოქალაქის მიერ საცხოვრებლის შეძენას ისახავს მიზნად. 2. მოიჭარეთა უფლებების დაცვის საშუალებანი დგინდება კანონით“.

პორტუგალიის კონსტიტუცია (65-ე მუხლი): „1. ყველას აქვს თავისთვის და თავისი ოჯახისთვის შესაბამისი საცხოვრებელი ფართის ქონის უფლება, რომელიც უზრუნველყოფს მათ სანიტარული და ცხოვრების ნორმალური პირობებით და იცავს პირადი და ოჯახური ცხოვრების საიდუმლოებას. 2. სახელმწიფო, რათა უზრუნველყოს საცხოვრებელი ბინის ფლობის უფლება, ვალდებულია: ა) შეიმუშაოს პროგრამები და წარმართოს საბინაო პოლიტიკა ურბანიზაციისა და ტერიტორიის საერთო გარდაქმნების გეგმების შესაბამისად, რომლებმაც უნდა უზრუნველყოს შესაბამისი სატრანსპორტო ქსელისა და სოციალური ინფრასტრუქტურის არსებობა; ბ) ავტონომიურ რეგიონებსა და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებთან თანამშრომლობით განავითაროს იაფი და სოციალური საცხოვრებლების მშენებლობა; გ) სტიმული მისცეს კერძო მშენებლობას საზოგადოებრივი ინტერესების გათვალისწინებით და ხელი შეუწყოს საცხოვრებლის შეძენასა

და დაქირავებას; დ) განავითაროს და ხელი შეუწყოს ადგილობრივი საზოგადოებისა და მოსახლეობის ინიციატივებს, რომლებიც მიმართულია შესაბამისი საცხოვრებელი პრობლემების მოგვარებისაკენ და გააფართოოს კოოპერატიული და ინდივიდუალური საბინაო მშენებლობა. 3. სახელმწიფო ატარებს პოლიტიკას, რომელიც მიმართულია ოჯახების შემოსავლების შესაბამისი ქირავნობის სისტემის შემოღებისა და საკუთარი ბინის მიღებისათვის პირობების შექმნისაკენ..“.

საბერძნეთის კონსტიტუცია (21-ე მუხლის მე-4 პუნქტი): „სახელმწიფოს სპეციალური ზრუნვის საგანს უნდა წარმოადგენდეს უსახლკართო და საცხოვრებელი ადგილით არაუზრუნველყოფილ პირთა საცხოვრებელი ადგილით უზრუნველყოფა“.

აზერბაიჯანის კონსტიტუცია (43-ე მუხლი): „საცხოვრებლის უფლება I. არავის არ შეიძლება, ჩამოერთვას თავისი საცხოვრებელი. II. სახელმწიფო უზრუნველყოფს დახმარებას საცხოვრებლების მშენებლობაში, იღებს სპეციალურ ზომებს საცხოვრებლის უფლების რეალიზაციის მიზნით“.

სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკის კონსტიტუცია (26-ე მუხლი): „საცხოვრებელი. ყველას აქვს უფლება, ჰქონდეს ხელმისაწვდომობა სათანადო საცხოვრებელზე. სახელმწიფომ მის ხელთ არსებული რესურსების ფარგლებში უნდა მიიღოს გონივრული საკანონმდებლო და სხვა ზომები, რათა მიღწეული იყოს უფლების პროგრესული რეალიზაცია. არავინ არ შეიძლება გასახლდეს საცხოვრებლიდან ან მოხდეს მისი სახლის დემონტაჟი სასამართლოს მიერ ყველა შესაბამისი გარემოების გათვალისწინებით მიღებული ბრძანების გარეშე. კანონმდებლობამ უნდა გამორიცხოთ თვითნებური გასახლების შესაძლებლობა“.²⁹

სლოვენიის კონსტიტუცია (78-ე მუხლი): „სათანადო საცხოვრებელი. სახელმწიფო ვალდებულია, შექმნას შესაძლებლობები, რათა მოქალაქეებმა მიიღონ სათანადო საცხოვრებელი“.

სომხეთის კონსტიტუცია (86-ე მუხლი): „სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი ამოცანები. სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი ამოცანები ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ სფეროში შემდეგია:.... 3) ხელი შეუწყოს საცხოვრებლების მშენებლობას“.³⁰

29 სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკის კონსტიტუცია საცხოვრებლის უფლებას კომპონენტთან დაკავშირებით განსაკუთრებული დაცვის სუბიექტად განსაზღვრავს ბავშვებს. უფრო კონკრეტულად, კონსტიტუციის 28-ე მუხლი მიუთითებს ყოველი ბავშვის თავშესაფრის უფლებაზე.

30 2015 წლის 6 დეკემბრის მდგომარეობით. აღსანიშნავია, რომ ცვლილებებამდე საცხოვრებლის უფლებასთან დაკავშირებით კონსტიტუციაში ამგვარი ფორმულირება არსებობდა „ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ სფეროში სახელმწიფოს ძირითადი ამოცანებია:.... 3) ხელი შეუწყოს საცხოვრებლების მშენებლობას, წვლილი შეიტანოს ყოველი მოქალაქის საცხოვრებლის პირობების გაუმჯობესებაში“. (48-ე მუხლი), ასევე, კონსტიტუციის 34-ე მუხლი მიუთითებდა, რომ „ყოველი ადამიანი სარგებლობს ადეკვატური ცხოვრების დონის უფლებით, როგორც მისი, ასევე ოჯახის წევრების მიმართ, რომელიც მოიცავს საცხოვრებლის უფლებას, ასევე ცხოვრების პირობების გაუმჯობესებას. მოქალაქეთა მიერ ამ უფლებით სარგებლობისათვის სახელმწიფო იღებს სათანადო ზომებს“.

3. სათანადო საცხოვრებლის უფლების შინაარსი

3.1. სათანადო საცხოვრებლის უფლების ცნება და კომპონენტები

ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის (შემდგომში „კომიტეტი“) მიერ შემუშავებული ზოგადი კომენტარები სათანადო საცხოვრებლის უფლების დაცვისა და პროგრესული რეალიზების სახელმძღვანელო პრინციპებს აყალიბებს.³¹ კომიტეტის ხედვა გამოირიცხავს სათანადო საცხოვრებლის უფლების ვიწროდ განმარტებას, რამდენადაც იგი არ უთანაბრდება (თუმცა მოიცავს) თავშესაფრის ქონას; ზოგადი თვალსაზრისით, სათანადო საცხოვრებელი გულისხმობს ნებისმიერ ადგილას „უსაფრთხო, მშვიდობიან და ღირსეულ პირობებში ცხოვრებას“.³² დამატებით, სათანადო საცხოვრებლის უფლება სისტემურად უნდა განიმარტოს – პაქტის პრეამბულაში მითითებულ ძირითად ღირებულებებთან ერთად, როგორებიცაა ადამიანის ღირსება, თანასწორობა³³ და განუყოფლობა.

პაქტით გათვალისწინებული სათანადო საცხოვრებლის ცნება მოიცავს შემდეგ კომპონენტებს:

საცხოვრებელ ფართზე მფლობელობის სამართლებრივი დაცვის მექანიზმები. აღნიშნული კრიტერიუმი გულისხმობს სახელმწიფოს ვალდებულებას, რომ პირის ან პირთა ჯგუფის საცხოვრებელ ფართზე მფლობელობის ფორმის მიუხედავად (მათ შორის, არაფორმალური დასახლებების, საცხოვრებლისა თუ მიწის დაკავების), უზრუნველყოს იმგვარი პირობები, რომლებიც მათ მისცემს სამართლებრივ ბერკეტებს ძალადობრივი გასახლების, დევნისა თუ სხვა საშიშროების თავიდან ასაცილებლად.³⁴

მომსახურებაზე, მასალებზე, მოწყობილობებსა და ინფრასტრუქტურაზე ხელმისაწვდომობა. სათანადო საცხოვრებელი მოიცავს ჯანმრთელობის, უსაფრთხოების, კომფორტისა და კვებისთვის არსებით პირობებზე ხელმისაწვდომობას. „სათანადო საცხოვრებლის ყველა მოსარგებლეს უნდა მიუწვდებოდეს ხელი ბუნებრივ და საერთო რესურსებზე, სასმელი წყლით მომარაგების სისტემაზე, სანიტარულ და ჰიგიენურ პირობებზე, საკვე-

31 ზოგადი კომენტარები იხ. <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en& TreatyID=9&DocTypeID=11> ნანახია 17.10.18.

32 General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 7 (1991).

33 საცხოვრებლის ცნება გულისხმობს ამ უფლებით „ყველა ადამიანის უზრუნველყოფას, მიუხედავად მათი შემოსავლისა თუ ეკონომიკურ რესურსებზე ხელმისაწვდომებისა“. იხ. General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 7 (1991).

34 იქვე, para. 8.

ბი პროდუქტების შენახვაზე, ნარჩენების გადაყრაზე, კანალიზაციასა და გადაუდებელ მომსახურებაზე“.³⁵

სახსრებზე ხელმისაწვდომობა. აღნიშნულ კომპონენტში კომიტეტი განსაზღვრავს სახელმწიფოს ვალდებულებას, როგორც საცხოვრებლის მქონე (ა), ასევე იმ პირებთან მიმართებით, რომელთაც არ მიუწვდებათ ხელი ბინაზე (ბ). (ა) პირველ შემთხვევაში სახელმწიფომ უნდა შესთავაზოს ისეთი ღონისძიებები, რომლებიც ხელს შეუწყობს საბინაო ხარჯის შემოსავალთან შესაბამისობას. ეს გულისხმობს, რომ საბინაო ხარჯებმა საფრთხის წინაშე არ უნდა დააყენოს სხვა ძირითადი მოთხოვნების დაკმაყოფილება. (ბ) მეორე ვითარებისათვის, სახელმწიფომ უნდა დაანესოს სუბსიდიები, დაფინანსების სხვადასხვა სქემა, რომლებიც „სათანადოდ ასახავს საბინაო მოთხოვნებს“. იმ ქვეყნებში, სადაც მშენებლობისათვის ბუნებრივი რესურსები გამოიყენება, სახელმწიფოებმა შესაბამისი ღონისძიებებით უნდა უზრუნველყონ მათი ხელმისაწვდომობა.³⁶

საცხოვრებლად ვარგისობა. ამ კომპონენტის შინაარსი მოიცავს სათანადო ფართს; ფიზიკურ უსაფრთხოებას; ასევე ჯანმრთელობისათვის საფრთხის შემცველი ინფექციებისა და ისეთი ბუნებრივი საფრთხეებისგან დაცვას, როგორებიცაა: სიცივე, ნესტი, სიცხე, წვიმა, ქარი. ვარგისი საცხოვრებლის უზრუნველსაყოფად, კომიტეტის პერსპექტივით, გაზიარებული უნდა იყოს ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის მიდგომა, რომლის მიხედვითაც, ბინა არის „ეკოლოგიური ფაქტორი“ იმდენად, რამდენადაც სამედიცინო-სანიტარული პრინციპების დაუცველობა პირდაპირაა დაკავშირებული ადამიანთა სიკვდილიანობასა და დაავადებათა მაღალ მაჩვენებელთან.³⁷

ხელმისაწვდომობა. აღნიშნულ კომპონენტში კომიტეტი გამოყოფს ამ უფლებით მოსარგებლეთა პრიორიტეტულ ჯგუფებს: ხანდაზმულები, ბავშვები, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები, შიდსის ვირუსის, მძიმე ქრონიკული დაავადებების, ფსიქო-სოციალური საჭიროების მქონე პირები, ბუნებრივი კატასტროფების მსხვერპლნი, სტიქიის ზონაში მცხოვრები პირები და სხვადასხვა ჯგუფები. მათი განსაკუთრებული საჭიროებები გათვალისწინებული უნდა იყოს როგორც საკანონმდებლო რეგულაციებით, ასევე შესაბამისი პოლიტიკით. სახელმწიფოთა ძირითად მიზანს უნდა წარმოადგენდეს მიწაზე წვდომის უზრუნველყოფა უღარიბესი ფენებისა და იმ პირებისათვის, რომელთაც იგი არ გააჩნიათ.³⁸

ადგილმდებარეობა. საცხოვრებელი სახლი არ უნდა მდებარეობდეს დაბინძურებულ ან მის მიმდებარე ტერიტორიაზე, რათა საფრთხე არ შეექმნას ადამიანის ჯანმრთელობას;

35 იქვე.

36 იქვე.

37 იქვე.

38 იქვე.

ასევე, საცხოვრისის ადგილმდებარეობა უნდა იძლეოდეს სათანადო წვდომას დასაქმებაზე, სამედიცინო მომსახურებაზე, სკოლებზე, ბავშვთა ზრუნვის ცენტრებსა და სხვა სოციალურ მომსახურებებზე.³⁹

კულტურული შესაბამისობა. საცხოვრისების მშენებლობის განვითარებისა და მოდერნიზმის ტენდენციების ფონზე გათვალისწინებული უნდა იყოს კულტურული იდენტობისა და ბინათმშენებლობის მრავალფეროვნება.⁴⁰

ბაზისური საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, სათანადო საცხოვრებლის უფლების დაცვა გულისხმობს როგორც მატერიალური, ასევე პროცედურული დაცვითი მექანიზმების არსებობას. ამ მხრივ მნიშვნელოვანია, სახელმწიფოებმა გაითვალისწინონ უფლების დაცვის შემდეგი მინიმალური გარანტიები: (1) დაგეგმილი გამოსახლების ან საცხოვრებლის დემონტაჟის შესახებ სასამართლოს აქტის გასაჩივრების შესაძლებლობა; (2) უკანონო გასახლებისთვის კომპენსაციის მიღების სამართლებრივი მექანიზმების უზრუნველყოფა; (3) მესაკუთრეთა ან მათი მხარდაჭერით უკანონო ქმედებების გასაჩივრების შესაძლებლობა; (4) ბინაზე ხელმისაწვდომის თვალსაზრისით ნებისმიერი სახის დისკრიმინაციაზე დავის წარმოების მექანიზმი; (5) მესაკუთრეთა მიმართ გასაჩივრების შესაძლებლობა, არაჭანსალი და არასათანადო პირობების გამო.⁴¹

სათანადო საცხოვრებლის შინაარსის გააზრებისთვის მნიშვნელოვანია საერთაშორისო და რეგიონული ინსტრუმენტების პერსპექტივა, რომლებიც ამკვიდრებს საცხოვრებელი სივრცის სათანადოობის კომპონენტების დაცვის სტანდარტს. მაგალითად, სოციალური უფლებების ევროპულმა კომიტეტმა (შემდგომში „ევროპული კომიტეტი“) საქმეში *ბოშა-თა უფლებების ევროპული ცენტრი პორტუგალიის წინააღმდეგ*⁴² გაიმეორა მისივე განმარტება, რომ სათანადო საცხოვრებლის ცნება გულისხმობს საცხოვრებელს, რომელიც უსაფრთხოა, როგორც სანიტარული, ასევე ჯანმრთელობის დაცვის კუთხით.⁴³ აღნიშნული ნიშნავს, რომ ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ისეთი საერთო სიკეთეები, როგორებიცაა: წყალი, ელექტრობა, სანიტარული გაყვანილობა და ნაგვის შესაბამის ადგილას განთავსების შესაძლებლობა.⁴⁴ კომიტეტი განსაკუთრებით ყურადღებას ამახვილებს წყლის კომპონენტზე და მიუთითებს, რომ სათანადო საცხოვრებლის უფლება ნიშნავს ახალ წყალზე წვდომას, რომელიც გონივრულ მანძილზე უნდა განთავსდეს.⁴⁵

39 იქვე.

40 იქვე.

41 იქვე, para. 17.

42 *European Roma Rights Centre (ERRC) v Portugal*, Complaint no. 61/2010, Decision on Merits, ECSR (30 June 2011).

43 იქვე, para. 31.

44 იქვე.

45 იქვე, para. 36.

3.2. სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზაციის ფუძემდებლური პრინციპები

ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტით დაცული უფლებების მსგავსად, სათანადო საცხოვრებლის უფლებით სარგებლობა / უფლების რეალიზაცია ორ ძირითად პრინციპს უნდა ეფუძნებოდეს: (ა) თანასწორობას; (ბ) უფლების პროგრესულად რეალიზებას.

სათანადო საცხოვრებლის უფლებით სარგებლობის ფუძემდებლური პრინციპი – არადისკრიმინაციულობა პაქტის მეორე მუხლიდან გამომდინარეობს, რაც გულისხმობს სახელმწიფოების მყისიერ ვალდებულებას, უფლების რეალიზება არ ეფუძნებოდეს რაიმე დისკრიმინაციულ ნიშანს.⁴⁶ საცხოვრებელთან მიმართებით დისკრიმინაცია შესაძლებელია, რამდენიმე მიმართულებით არსებობდეს: (1) მიწოდება (supply) – ვითარება, როდესაც საცხოვრებლები არახელსაყრელია განსაზღვრული ჯგუფებისათვის. ეს შეიძლება, დაკავშირებული იყოს ფინანსებთან, საოჯახო სტრუქტურასთან, ჯანმრთელობის მდგომარეობასთან, ასაკთან, კულტურულ განსხვავებებთან.⁴⁷ (2) გამოყოფა (allocation) – ამ შემთხვევაში არსებული სახლებით ვერ სარგებლობენ კონკრეტული ჯგუფები, რადგან მესაკუთრეები კონკრეტული ნიშნის გამო უარს ამბობენ პირისათვის შესაბამისი საცხოვრებლის გადაცემაზე. (3) ფლობა (occupation) – ამ ვითარებაში პირს ერთმევა საცხოვრებლით სარგებლობის შესაძლებლობა ან უარესდება მისი პირობები.⁴⁸

სათანადო საცხოვრებლის უფლების პროგრესულად რეალიზების პრინციპი ნიშნავს, რომ სახელმწიფოებმა მათ ხელთ არსებული რესურსების ფარგლებში უნდა უზრუნველყონ სათანადო საცხოვრებლის უფლების მაქსიმალური რეალიზება. ეს კონცეფცია სახელმწიფოებისათვის მაგალდებულებელია. იგი აღიარებს, რომ უფლების რეალიზება შესაძლებელია, მოკლე დროში ვერ მოხდეს,⁴⁹ თუმცა ამავდროულად გულისხმობს სახელმწიფოების ვალდებულებას, უზრუნველყონ მდგრადი პროგრესი სათანადო საცხოვრებლის უფლების სრულად რეალიზების გზაზე.

46 Ringelheim J. & Bernard N., Discrimination in Housing, European Network of Legal Experts in the non-discrimination field, European Commission, 50-51 (2013) <http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/la_discrimination_dans_le_logement_final_en.pdf> ნანახია 17.10.18.

47 იქვე, 6.

48 იქვე.

49 General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 9 (1990).

4. სათანადო საცხოვრებლის უფლება და მასთან დაკავშირებული უფლებები (საერთაშორისო გამოცდილება)

სათანადო საცხოვრებლის უფლების არსებით მნიშვნელობას განაპირობებს ამ უფლების სოციალური შედეგები, რაც მოიცავს როგორც სოციალური, ასევე სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების კატეგორიას. მაგალითად, სათანადო საცხოვრებლის უფლება მჭიდროდაა დაკავშირებული თანასწორობისა და სიცოცხლის უფლებებთან.⁵⁰ სათანადო საცხოვრებლის უფლება არის წინაპირობა ჯანმრთელობის დაცვის,⁵¹ სოციალური უსაფრთხოების,⁵² განათლების უფლებით სარგებლობისათვის,⁵³ პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის,⁵⁴ შრომის უფლების დაცვისთვის.⁵⁵ მაგალითად, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის სამოქალაქო უფლებაში წავიკითხა ინდუსტრიული დაბინძურებისაგან დაცვის მოთხოვნა⁵⁶, ზოგ შემთხვევაში უსახლკარობისგან დაცვა.⁵⁷ სამეცნიერო ლიტერატურაში ამ საკითხის დემონსტრირებისათვის ასევე მოყვანილია შემთხვევები, როდესაც სასტიკი და არაადამიანური მოპყრობის აკრძალვის უფლებაში წამების წინააღმდეგ გაეროს კომიტეტმა ამოიკითხა სახლის დემონტაჟის შეუსაბამობა. ასევე, აშშ-ის სასამართლომ უსახლკარო ადამიანის საჭარო სივრცეებში ღამის გათევისთვის დაპატიმრება აკრძალა.⁵⁸

4.1. სათანადო საცხოვრებლის უფლება და სიცოცხლის უფლება

თანამედროვე განმარტებებით, მნიშვნელოვანი ურთიერთკავშირია სათანადო საცხოვრებლის უფლებასა და სიცოცხლის უფლებას შორის. გაეროს სპეციალური მომხსენებლის ანგარიში არაორამროვნად გამოხატავს, რომ „არსებითად ერთიანია“ სათანადო

50 A/HRC/34/51, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, para. 11 (2017).

51 ქართული კონტექსტით სათანადო საცხოვრებლის უფლებისა და ჯანმრთელობის უფლების მიმართებაზე იხ. არალიარება, უმოქმედობა და რეპრესია საცხოვრებლის სანაცვლოდ, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), თბილისი, 17-24 (2014).

52 ქართული კონტექსტით სათანადო საცხოვრებლის უფლებისა და სოციალური უსაფრთხოების უფლების მიმართებაზე იხ. არალიარება, უმოქმედობა და რეპრესია საცხოვრებლის სანაცვლოდ, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), თბილისი, 28-35 (2014).

53 ქართული კონტექსტით სათანადო საცხოვრებლის უფლებისა და განათლების უფლების მიმართებაზე იხ. არალიარება, უმოქმედობა და რეპრესია საცხოვრებლის სანაცვლოდ, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), თბილისი, 24-28 (2014).

54 ქართული კონტექსტით სათანადო საცხოვრებლის უფლებისა და პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლებასთან მიმართებაზე იხ. არალიარება, უმოქმედობა და რეპრესია საცხოვრებლის სანაცვლოდ, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), თბილისი, 41-42 (2014).

55 The Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21/Rev.1, Geneva, 9 (2014).

56 *López Ostra v. Spain* App. no. 16798/90 (ECtHR, 09 December 1994).

57 *Botta v. Italy* App. no. 21439/93 (ECtHR, 24 February 1998).

58 Langford M., The Justiciability of Social Rights: From Practice to Theory, in Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law, Ed. Langford M., Cambridge University Press, 4 (2008).

საცხოვრებელი, ღირსება, უსაფრთხოება და სიცოცხლე.⁵⁹ „შეუძლებელია სიცოცხლის უფლების გაცალკევება უსაფრთხო ცხოვრების უფლებისაგან, ხოლო უსაფრთხო ცხოვრების უფლებას მნიშვნელობა მხოლოდ ღირსეულ პირობებში, უსაფრთხოდ და ძალადობისაგან დაცულ გარემოში ცხოვრების შემთხვევაში აქვს“. ⁶⁰

ადამიანის უფლებათა კომიტეტის განმარტებით, სიცოცხლის უფლება ვინაოდ არ უნდა განიმარტოს და მისი დაცვა სახელმწიფოს მხრიდან პოზიტიურ მოქმედებებს მოითხოვს.⁶¹ ამ ნაწილში კომიტეტი მიუთითებს სახელმწიფოთა განსაკუთრებული მცდელობის ვალდებულებაზე, შეამცირონ არასრულწლოვნების გარდაცვალების მაჩვენებელი და იზრუნონ სიცოცხლის ხანგრძლივობის გაზრდაზე.⁶² მოგვიანებით კომიტეტი პირდაპირია სათანადო საცხოვრებლის უფლების სიცოცხლის უფლებაში მოაზრების საკითხში, კერძოდ, 1999 წელს კომიტეტმა პერიოდულ მიმოხილვაში მიუთითა, რომ უსახლკარობა იწვევს ჯანმრთელობის სერიოზულ პრობლემებს, მათ შორის სიკვდილსაც. აღნიშნული მძიმე პრობლემის გამკლავების გზად კომიტეტი სახელმწიფოთა მხრიდან პოზიტიური ზომების მიღების აუცილებლობას ხედავს.⁶³

ადამიანის უფლებათა კომიტეტი მიმდინარე პერიოდისთვის მუშაობს სიცოცხლის უფლების განახლებულ კომენტარზე, რათა განმარტებები თანამედროვე გამოწვევებთან შესაბამისი იყოს.⁶⁴ ის აძლიერებს ხედვას სიცოცხლის უფლებისა და საცხოვრებლის უფლების მჭიდრო კავშირის შესახებ და განსაზღვრავს, რომ სახელმწიფოებს აქვთ ვალდებულება, გადაჭრან და უპასუხონ იმ პირობებს, რომლებიც პირდაპირ ემუქრება ადამიანის სიცოცხლეს ან აბრკოლებს პირის უფლებას, რომ ღირსეულად ისარგებლოს სიცოცხლის უფლებით.⁶⁵ კომიტეტის ხედვით, ზოგად პირობებზე რეაქციულობა გულისხმობს შიშშილობაზე, არასათანადო კვებაზე, სიღარიბესა და უსახლკარობაზე სახელმწიფოს ფოკუსს.⁶⁶ თუმცა იმავდროულად კომიტეტი მიუთითებს მოკლევადიანი და გრძელვადიანი მიზნების არსებობაზე და მოკლევადიანი მიზნების კატეგორიაში გულისხმობს პირის წვდომას საკვებზე, წყალზე, თავშესაფარზე და სხვა.⁶⁷

59 A/71/310, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context (2016).

60 იქვე, para. 27.

61 General Comment No. 6: Article 6 (Right to Life), UN Human Rights Committee (HRC), paras.1-5 (1982).

62 იქვე, para. 5.

63 CCPR/C/79/Add.105, Human Rights Committee, Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant, para. 12 (1999).

64 Draft General Comment on Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights – Right to life <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/GC36-Article6Righttolife.aspx>> ნანახია 17.10.18.

65 General comment No. 36 on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life, Human Rights Committee, Advance Unedited Version (2018).

66 იქვე, para. 30.

67 იქვე.

4.2. სათანადო საცხოვრებლის უფლება და პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლება

ევროპული სასამართლოს ხედვით, საცხოვრებლის უფლებასთან დაკავშირებული საკითხები რიგ შემთხვევებში ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის (შემდგომში „კონვენციის“) მე-8 მუხლის მოქმედების სფეროში ექცევა, რაც პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლებას გულისხმობს. ევროპული სასამართლოს განმარტებით, საცხოვრებლის საკითხის კონვენციის მე-8 მუხლთან მიმართებით არსებითია შემდეგი წინაპირობების შეფასება: (1) რამდენად აქვს საცხოვრებლის საკითხებს პირად ცხოვრებაზე გავლენა და (2) როგორია პირის მდგომარეობა, საჭიროებები.⁶⁸ აღნიშნული საკითხების შეფასებამდე მნიშვნელოვანია შესაბამისი სივრცის საცხოვრებლად განმარტების საკითხის გადანაცვება. ევროპული სასამართლოს ინტერპრეტაციით, საცხოვრებელი არის ავტონომიური კატეგორია და შესაბამისი სივრცის საცხოვრებლად მიჩნევა რამდენიმე ალტერნატიული კრიტერიუმით არის შესაძლებელი: (1) ადამიანი, რომელიც პერმანენტულად ცხოვრობს სახლში (permanent basis) ან (2) პირი, რომელსაც საცხოვრებელთან აქვს საკმარისი და განგრძობადი კავშირი (sufficient and continuous links).⁶⁹

ევროპული სასამართლო იზიარებს იმ მოსაზრებას, რომ სოციალური უფლებების რეალიზების პროცესში (მათ შორის, კონვენციის მე-8 მუხლის ფარგლებში საცხოვრებლის საკითხების განხილვისას) სახელმწიფოს დისკრეციის ფართო ფარგლები აქვს, თუმცა სასამართლო ხედავს ასევე აშკარა გადაცდომების რისკს. აქედან გამომდინარე, ევროპულმა სასამართლომ შეიმუშავა ამგვარ საკითხებთან მიმართებით ევროპული სასამართლოს ინტერვენციის ფარგლების კრიტერიუმები/განმაპირობებლები:

- (1) საცხოვრებლის უფლებასთან, როგორც სხვა სოციალურ და ეკონომიკურ უფლებებთან მიმართებით სახელმწიფო სარგებლობს დისკრეციის მნიშვნელოვნად ფართო ფარგლებით.⁷⁰ თუმცა ევროპული სასამართლო ასევე ყურადღების მიღმა არ ტოვებს იმ გარემოებას, რომ ხელისუფლებამ შესაძლოა „აშკარა შეცდომა“ დაუშვას შეფასებისას.⁷¹
- (2) სახელმწიფოს დისკრეციის ფარგლები უფრო ვიწროა, როდესაც საპირისპირო მხარეს არსებული უფლება ადამიანისთვის არის „ფუნდამენტური“ ან „პირადი“. მსგავსი

68 *Marzari v Italy* App. no. 36448/97 (ECtHR, 4 May 1999), Decision as to the Admissibility.

69 *Roagna I.*, Protecting the Right to Respect for Private and Family Life under the European Convention on Human Rights, Council of Europe human rights handbooks, Council of Europe, Strasbourg, 93 (2012).

70 *Buckley V. The United Kingdom* App. no. 20348/92 (ECtHR, 29 September 1996), para. 75; *Čosić V. Croatia* App. no. 28261/06 (ECtHR, 15 January 2009), para. 20; *Winterstein and Others V. France* App. no. 27013/07 (ECtHR, 17 October 2013), para. 148.

71 *Chapman V. The United Kingdom* App. no. 27238/95 (ECtHR, 18 January 2001), para. 92.

კატეგორიის უფლებებს მოიცავს მე-8 მუხლი, რამდენადაც მათ არსებითი მნიშვნელობა აქვთ პიროვნების „იდენტობის“, „თვითგამორკვევის“, „ფიზიკური და მორალური მთლიანობისთვის“, „სხვებთან ურთიერთობებისა და დაცულ სივრცეში ადგილის შენარჩუნების“ თვალსაზრისით.⁷²

- (3) სახელმწიფოს დისკრეციის ფარგლები ასევე ნიშნავს პროცედურული გამართულობის შეფასებას,⁷³ თუ რამდენად სამართლიანი იყო გადაწყვეტილების მიღების პროცესი და რამდენად სათანადოდ იყო გათვალისწინებული მე-8 მუხლით დაცული ინტერესები.⁷⁴
- (4) საცხოვრებლის დაკარგვა არის საცხოვრებლის პატივისცემის უფლებაში ჩარევის ყველაზე რადიკალური ფორმა,⁷⁵ ხოლო მსგავსი მასშტაბის ჩარევისას ყოველი ადამიანის უფლებაა, ჩარევის პროპორციულობა შეაფასოს დამოუკიდებელმა სასამართლომ. აღნიშნული სავალდებულოა იმ შემთხვევაშიც, თუ შიდა კანონმდებლობით, მფლობელობის უფლება დასრულებულია.⁷⁶ ასევე, საწყის ეტაპზე შესაძლებელია, მთავრობის დისკრეციად იყოს მიჩნეული ჩარევის ფორმისა და ინტენსივობის განსაზღვრა, თუმცა საბოლოო გადაწყვეტილება, თუ რამდენად საჭიროა შეთავაზებული ღონისძიება, უნდა მიიღოს სასამართლომ.⁷⁷ შეფასების მასშტაბები უნდა ეფუძნებოდეს კონვენციის მე-8 მუხლით დადგენილ სტანდარტებს.⁷⁸
- (5) ევროპული სასამართლოს პერსპექტივით, გამოსახლების პროპორციულობის შეფასებისას მნიშვნელოვანია იმის დადგენა, თუ რამდენად კანონიერად დაიკავეს საცხოვრებელი.⁷⁹ თუმცა ეს არ ნიშნავს, რომ, თუკი კონკრეტული სივრცე უკანონოდ არის დაკავებული, იქ მცხოვრებლების საინააღმდეგო გადაწყვეტილება უნდა მიიღონ ყველა შემთხვევაში.
- (6) სასამართლოსთვის განსაკუთრებით მაღალია სტანდარტი, როდესაც საქმეს გავლენა აქვს მონყვლად ჯგუფებზე.⁸⁰ ამ კრიტერიუმების გათვალისწინებით, ევროპული სა-

72 *Connors V. The United Kingdom* App. no. 66746/01 (ECtHR, 27 May 2004), para. 82.

73 *McCann V. The United Kingdom* App. no. 19009/04 (ECtHR, 13 May 2008), para. 49.

74 *Buckley V. The United Kingdom* App. no. 20348/92 (ECtHR, 29 September 1996), para. 76; *Chapman V. The United Kingdom* App. no. 27238/95 (ECtHR, 18 January 2001), para. 92; *Winterstein and Others V. France* App. no. 27013/07 (ECtHR, 17 October 2013), para. 147.

75 *Yevgeniy Zakharov V. Russia* App. no. 66610/10 (ECtHR, 14 March 2017).

76 იქვე, para. 34; *Kay and Others v. the United Kingdom* App. no. 37341/06 (ECtHR, 21 September 2010), para. 68; *Orlic V. Croatia* App. no. 48833/07 (ECtHR, 21 June 2011), para. 65.

77 *Winterstein and Others V. France* App. no. 27013/07 (ECtHR, 17 October 2013), para. 147.

78 *Yevgeniy Zakharov V. Russia* App. no. 66610/10 (ECtHR, 14 March 2017), para. 34; *Winterstein and Others V. France* App. no. 27013/07 (ECtHR, 17 October 2013), para. 147.

79 *Chapman V. The United Kingdom* App. no. 27238/95 (ECtHR, 18 January 2001), para. 102.

80 იქვე, para. 98; *Connors V. The United Kingdom* App. no. 66746/01 (ECtHR, 27 May 2004), para. 84.

სამართლოს პერსპექტივით, მწვავე დაავადებების მქონე ადამიანისთვის სათანადო საცხოვრებელი უზრუნველყოფაზე უარის თქმა არის ადამიანის პირად ცხოვრებაზე განსაკუთრებული გავლენის მქონე აქტი.⁸¹ უფრო კონკრეტულად, სასამართლომ განსაზღვრა, რომ მე-8 მუხლით დგინდება სახელმწიფოს ვალდებულება, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი უზრუნველყოს მის საჭიროებებთან შესაბამისი სოციალური საცხოვრებელით. ამრიგად, სასამართლომ გაიმეორა მისი განმარტება, რომ ნეგატიურის გარდა, სახელმწიფოს აქვს პოზიტიური მოქმედების ვალდებულებები, რაც განუყოფელია პირადი ცხოვრების ქმედითად პატივისცემისათვის.⁸²

ევროპულმა სასამართლომ საცხოვრებელთან დაკავშირებულ სხვადასხვა ელემენტთან მიმართებით ასევე დაინახა სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულება. აღნიშნულის თანახმად, სახელმწიფოს აქვს ვალდებულება, დაიცვას ადამიანთა საცხოვრებელი ნარჩენების გადამამუშავებელი ქარხნიდან მომდინარე სუნისა და სხვა შემანუხებელი ზემოქმედებისაგან, ქიმიური ქარხნიდან ტოქსიკური ემისიებისაგან, ფოლადის ქარხნის მხრიდან გარემოს დაბინძურებისაგან, ბარებისა და ღამის კლუბებიდან მომდინარე ხმაურისაგან.⁸³

4.3. სათანადო საცხოვრებლის უფლება და არაადამიანური და ღირსების შემლახველი მოპყრობის აკრძალვა

სათანადო საცხოვრებლის უფლების არაადამიანური და ღირსების შემლახავი მოპყრობის აკრძალვასთან კავშირში აღსანიშნავია ევროპული სასამართლოს 2015 წლის⁸⁴ გადაწყვეტილება⁸⁵, რომლითაც სასამართლომ უკიდურეს გაჭირვებაში მცხოვრებ თავშესაფრის მაძიებელთა საცხოვრებელი ცენტრიდან გამოსახლება განმარტა, როგორც კონვენციის მესამე მუხლის დარღვევა (არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობის აკრძალვა). საქმე შეეხებოდა თავშესაფრის მაძიებელ პირებს, რომელთაც შესაბამისი კანონმდებლობის საფუძველზე უარი ეთქვათ თავშესაფარზე, თუმცა ქვეყნის დატოვებამდეც არ მიეცათ თავშესაფრით სარგებლობის შესაძლებლობა – „ისინი დარჩნენ ყოველგვარი საარსებო პირობების, საცხოვრებლის გარეშე, მიუხედავად ძალიან ცივი ამინდისა და სამ კვირამდე ვადისა, სანამ მათი სერბეთში დაბრუნების საკითხს საქველმოქმედო ორგანიზაცია გაუწევდა ორგანიზებას...“.⁸⁶

81 *Marzari v Italy* App. no. 36448/97 (ECtHR, 4 May 1999), Decision as to the Admissibility.

82 იქვე.

83 *Geurra v Italy* EHRR (1998), 357; *Lopez-Ostra v Spain* EHRR (1991), 319; *Moreno-Gomez v Spain* App. no. 4143/02 (ECtHR, 16 November 2004); *Fadeyeva v Russia* App. no. 55723/00 (ECtHR, 9 June 2005).

84 *V.M. and Others v. Belgium* App. no. 60125/11 (ECtHR, 7 July 2015).

85 თუმცა აღნიშნული საქმე დიდ პალატას გადაეცა განსახილველად, რომელმაც ვერ დაინახა მოსარჩელის განგრძობადი ინტერესი საქმესთან დაკავშირებით და განცხადება ამორიცხა. *V.M. and Others v. Belgium* App. no. 60125/11 (ECtHR, 17 November 2016).

86 *V.M. and Others v. Belgium* App. no. 60125/11 (ECtHR, 7 July 2015), para. 50.

სასამართლომ განმარტა, რომ ბელგიის სახელმწიფომ სათანადო ყურადღება არ მიაქცია აპლიკანტის მონყვლადობას – უკიდურეს გაჭირვებაში მყოფი პირების ქუჩაში საცხოვრებლად დატოვება, როდესაც პირობების გაუმჯობესების შესაძლებლობა არ იკვეთებოდა, რომელთაც არ ჰქონდათ შესაბამისი თანხა, არ არსებობდა წვდომა სანიტარულ მოწყობილობებზე და არ არსებობდა საშუალებები საარსებოდ მინიმალური მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად, აღწევს კონვენციის მე-3 მუხლით გათვალისწინებულ სისასტიკის ზღვარს. სასამართლოს პერსპექტივით, მოსარჩელების მიმართ სახელმწიფოს დამოკიდებულება ლახავდა მათ ღირსებას და „ყოველგვარი ეჭვის გარეშე ამ ვითარებამ მათში გამოიწვია შიში, ტანჯვა ან არასრულფასოვნების შეგრძნება, რასაც შეუძლია სასონარკვეთილების სტიმულირება“.⁸⁷

საქმეში მოლდოვანი და სხვები რუმინეთის წინააღმდეგ ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დაასკვნა, რომ აპლიკანტების საცხოვრებელი პირობები და საჯარო ხელისუფლების მხრიდან მათი საჭიროებებისადმი რასობრივად დისკრიმინაციული მიდგომა იყო ადამიანის ღირსების უფლების დარღვევა, რაც უტოლდებოდა კონვენციის მე-3 მუხლით გათვალისწინებულ „დამამცირებელ მოპყრობას“.⁸⁸

5. სახელმწიფო პოლიტიკა ადამიანის უფლებების შუქზე (საკონსტიტუციო სასამართლოების⁸⁹ ხედვა)

სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზებისათვის სახელმწიფოთა ვალდებულებას განსაზღვრავს, ერთი მხრივ, საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები, მეორე მხრივ კი, ეროვნული კანონმდებლობა და კონსტიტუციური დანაწესები. ამდენად, ეროვნული საკონსტიტუციო სასამართლოს ან ეკვივალენტური დაწესებულებების განმარტებები სათანადო საცხოვრებლის უფლების შინაარსის ირგვლივ განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს. ამ პროცესში არსებითია, თუ რა ტესტით ხელმძღვანელობს სასამართლო, როდესაც უფლების დარღვევის შესაძლებლობას აფასებს და როგორ არტიკულირებს ის კონკრეტული ნორმის კონსტიტუციურობაზე მსჯელობისას.

სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკის კონსტიტუციის განმარტება

სამხრეთ აფრიკის კონსტიტუციის 26-ე მუხლი მიუთითებს, რომ „(1) ყველას აქვს უფლება, ჰქონდეს ხელმისაწვდომობა სათანადო საცხოვრებელზე. (2) სახელმწიფომ მის ხელთ არსებული რესურსების ფარგლებში უნდა მიიღოს გონივრული საკანონმდებლო

87 იქვე, para. 162.

88 *Moldovan and others v. Romania* App. nos. 41138/98 and 64320/01 (ECtHR, 12 July 2005).

89 წინამდებარე კვლევაში საკონსტიტუციო სასამართლოს ცნება მოიცავს საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების განმახორციელებელ საკონსტიტუციო სასამართლოსა და სხვა ეკვივალენტურ დაწესებულებებს.

და სხვა ზომები, რათა მიღწეული იყოს უფლების პროგრესული რეალიზაცია. (3) არავინ არ შეიძლება გამოსახლდეს საცხოვრებლიდან ან მოხდეს მისი სახლის დემონტაჟი სასამართლოს მიერ ყველა შესაბამისი გარემოების გათვალისწინებით მიღებული ბრძანების გარეშე. კანონმდებლობამ უნდა გამორიცხოს თვითნებური გამოსახლების შესაძლებლობა“. თავის მხრივ, აღნიშნული მუხლით გათვალისწინებული შინაარსის გააზრება მნიშვნელოვანია, რამდენადაც მისი ფორმულირებები დაფუძნებულია ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტზე.

სათანადო საცხოვრებლის უფლების, როგორც სასამართლოს მიერ განსჯადი უფლების, განმარტების ერთ-ერთი პირველი საქმე იყო გრუთბუმის საქმე.⁹⁰ საქმის ფაქტობრივი გარემოებების მიხედვით, არაფორმალურ დასახლებაში მცხოვრები პირები, რომელთა უმრავლესობას ბავშვები წარმოადგენდნენ, საცხოვრებლად გადავიდნენ კერძო საკუთრებაში. აღნიშნული ტერიტორიიდან გასახლების შედეგად, მათი ქონება თითქმის განადგურდა. შესაბამისად, გამოსახლებული პირები ხელისუფლებისგან მოითხოვდნენ დროებითი სათანადო საცხოვრებლით უზრუნველყოფას.

აღნიშნულ საქმეში სასამართლოს განმარტებით, სამოქალაქო, პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური უფლებები ერთმანეთთან მჭიდრო კავშირშია, რაც მათ განუყოფლობას გულისხმობს.⁹¹ მისი პერსპექტივით, „ეჭვგარეშეა, რომ ადამიანის ღირსება, თავისუფლება და თანასწორობა, როგორც ჩვენი საზოგადოების ფუნდამენტური ღირებულებები, უარყოფილია იმ პირებისათვის, რომელთაც არ აქვთ საკვები, ტანსაცმელი ან თავშესაფარი. სოციალური და ეკონომიკური უფლებებით სარგებლობის შემთხვევაში, ყველა პირს ეძლევა შესაძლებლობა, ისარგებლონ სხვა უფლებებითაც, რომლებიც კონსტიტუციითაა გათვალისწინებული“.⁹² ამრიგად, სამხრეთ აფრიკის საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, უფლებათა განუყოფლობა არის ადამიანის უფლებების დაცვაზე ორიენტირებული საზოგადოების წამყვანი ხედვა, ხოლო სოციალური და ეკონომიკური უფლებების მინიმალური სტანდარტით რეალიზება არის შესაბამისი საჭიროებების მქონე პირებისათვის შესაძლებლობის მიცემა, რომ იყვნენ ჩართულნი და ისარგებლონ სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებებით – მინიმალური საჭიროებებით უზრუნველყოფის შეუძლებლობა იწვევს შესაბამისი პირების საზოგადოებრივ გათიშულობას, რაც ძირს უთხრის დემოკრატიის პრინციპის რეალიზების იდეას.

სასამართლომ ასევე იმსჯელა სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულების ნაწილზე და განსაზღვრა სახელმწიფოს ვალდებულება, უზრუნველყოს იმ პირების უფლებების დაცვა, რომლებიც სიღარიბეში ცხოვრობენ ან უსახლკარონი არიან.⁹³ სასამართლოს შე-

90 *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others*, CCT11-00 (2000).

91 იქვე, para. 23.

92 იქვე.

93 იქვე, para. 24.

ფასებით, პოზიტიური ვალდებულებების „გაგებისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობისა“ ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის შინაარსი, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, როდესაც პაქტის მხარე არის შესაბამისი სახელმწიფო.⁹⁴

საცხოვრებლის უფლების პროგრესული რეალიზების განმარტებისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება მინიმალური შინაარსის (minimum core) კომპონენტს, რომელიც ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ კომიტეტის მიერ დადგენილი სტანდარტია. სასამართლოს პერსპექტივით, აღნიშნული სტანდარტის დაცვის შეფასებისას გათვალისწინებული უნდა იყოს შემდეგი მახასიათებლები: საშუალო შემოსავალი, დასაქმების მაჩვენებელი, მინისა და შესაბამისი საკუთრებისადმი წვდომა.

სასამართლომ აღნიშნულ გადაწყვეტილებაში განმარტა შემდეგი კონცეფციები: (ა) „არსებული რესურსების ფარგლებში“, (ბ) „გონივრული საკანონმდებლო და სხვა ზომები“, (გ) „უფლების პროგრესული რეალიზაცია“. სასამართლოს ზოგადი პერსპექტივით, ეს კრიტერიუმები საბოლოოდ სახელმწიფოსათვის ქმნის ვალდებულებას, რომ ჰქონდეს და ავითარებდეს „ამომწურავ“ (comprehensive) და „განხორციელებად“ (workable) პოლიტიკას, გეგმას.⁹⁵

(ა) სახელმწიფოსთვის არსებული რესურსების ფარგლებში მოქმედება სახელმწიფოს მხრიდან ხელმისაწვდომი ფინანსური რესურსის გაღებასთან არის დაკავშირებული.⁹⁶

(ბ) გონივრული საკანონმდებლო და სხვა ზომების ნაწილში სასამართლოს მსჯელობა ემყარება ტერიტორიული ორგანიზებისა და მმართველობითი ფუნქციების განაწილების საკითხს. სასამართლო მიუთითებს, რომ სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზების საკითხი არის ეროვნულ, პროვინციის და ადგილობრივ დონეებზე გასატარებელი პოლიტიკა. იგი არ გულისხმობს რომელიმე მათგანისათვის უპირატესობის მინიჭებას ან საკითხის მოგვარების მთლიანად გადანდობას.⁹⁷ თუმცა არსებითია, რომ მათ შორის ფუნქციების განაწილება იყოს ნათელი⁹⁸

სასამართლოსათვის გონივრულობის მასშტაბი არ ნიშნავს მისი ფინანსური კრიტერიუმით შეფასებას.⁹⁹ საჭიროა, რომ საკითხის მოწესრიგება წარმოაჩენდეს ამ უკანასკნელისადმი კომპლექსურ და სისტემურ მიდგომას. რაც შეეხება საკანონმდებლო და სხვა

94 ამ მიმართულებით განსაკუთრებული მნიშვნელობისაა პაქტის მე-2 მუხლის პირველი და მე-11 მუხლის პირველი პუნქტები. *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others*, CCT11-00 (2000), para. 27.

95 იქვე, para. 38.

96 იქვე, para. 46.

97 იქვე, para. 39.

98 იქვე, para. 39.

99 იქვე, para. 41.

ზომების საკითხს, ეს ნიშნავს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთიან მოქმედებას, რაც გამოიხატება კანონმდებლობით დადგენილი პოლიტიკის აღმასრულებლის ხელისუფლების მიერ განხორციელებაში. ეს უკანასკნელი, როგორც შინაარსობრივად, ასევე განხორციელების შესაძლებლობის მხრივ უნდა იყოს გონივრული.¹⁰⁰ პროგრამის მახასიათებლების შესახებ დეტალურ ინფორმაციას და კრიტერიუმებს აწესებს სასამართლო, კერძოდ, მიუთითებს, რომ პროგრამა უნდა იყოს „დაბალანსებული და მოსახერხებელი“, ამასთანავე, მისი დებულებები მორგებული უნდა იყოს როგორც საცხოვრებლის კრიზისებზე, ასევე მოკლე, საშუალო და გრძელვადიან საჭიროებებზე.¹⁰¹ სასამართლო განსაკუთრებულ აქცენტს აკეთებს მოკლევადიანი საჭიროებების საკითხზე და მიუთითებს, რომ გადაუდებელი მოთხოვნების მქონე ადამიანების საკითხების უგულვებელყოფა გამოირიცხავს უფლების რეალიზებას.¹⁰²

(გ) უფლების პროგრესულად რეალიზების ნაწილთან დაკავშირებით სასამართლო იზიარებს კომიტეტის განმარტებებს და ამასთან მიუთითებს, რომ პროგრესულობა გულისხმობს შესაბამის ნაბიჯებს: სამართლებრივი, ადმინისტრაციული, პრაქტიკული, ფინანსური სირთულეების გამოკვეთას და სადაც შესაძლებელია, მათი შემცირების უზრუნველყოფას; გარდა ამისა, რაოდენობრივ მაჩვენებელთან ერთად გასათვალისწინებელია თვისობრივი მახასიათებელიც. კერძოდ, მნიშვნელოვანია, რომ პრობლემები შემცირდეს არა მხოლოდ ადამიანთა მეტი რაოდენობისათვის, ასევე სხვადასხვა ჯგუფებისათვის.¹⁰³

ინდოეთის კონსტიტუციის განმარტება

ინდოეთის კონსტიტუცია არ იცნობს ჩანაწერს სათანადო საცხოვრებლის უფლებაზე, თუმცა ცხოვრების სათანადო სტანდარტზე მითითებულია სახელმწიფო პოლიტიკის პროგრამული პოლიტიკის თავში. საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების ფარგლებში სათანადო საცხოვრებლის უფლება დაცულია – ინდოეთის უზენაესმა სასამართლომ იგი წაიკითხა ინდოეთის კონსტიტუციის 21-ე მუხლში (სიცოცხლისა და პირადი თავისუფლების დაცვა).¹⁰⁴ აღნიშნული ნორმა მიუთითებს, რომ არავის არ შეიძლება ჩამოერთვას სიცოცხლე და პერსონალური თავისუფლება, გარდა კანონით გათვალისწინებული პროცედურებისა.

სიცოცხლის უფლებისა და ცხოვრების ღირსეულ პირობებზე მიმართებისათვის აღსანიშნავია საქმე *მანეკა განდი ინდოეთის გაერთიანების წინააღმდეგ*¹⁰⁵, რომელშიც სა-

100 იქვე, para. 42.

101 იქვე, para. 43.

102 იქვე, para. 44.

103 იქვე, para. 45.

104 *Chameli Singh & Ors. v. State of U.P. & Anr.* (1996) 2 SCC 549.

105 *Maneka Gandhi v. Union of India* (1978) 1 SCC 248.

სამართლომ განმარტა, რომ სიცოცხლის უფლება გულისხმობს ღირსეულ გარემოში ცხოვრების უფლებას.¹⁰⁶ ეს ხედვა განვითარდა ასევე საქმეში *ფრანსის კორალი დელის ტერიტორიული ერთეულის წინააღმდეგ*¹⁰⁷, სადაც სასამართლომ განავრცო თავისი მსჯელობა და მიუთითა, რომ სათანადო კვება, სამოსი და თავშესაფარი არის სიცოცხლისათვის ბაზისური საჭიროებები.¹⁰⁸

*შანტისტარის საქმეში*¹⁰⁹ სამშენებლო საკითხების მარეგულირებელი კანონმდებლობა არ გავრცელდებოდა განსაზღვრულ მიწასა და მშენებელზე, თუკი დევლოპერი იმავდროულად აიღებდა პასუხისმგებლობას, რომ „შედარებით სუსტი ფენის“ მოსახლეობისათვის უზრუნველყოფდა საცხოვრებელს. საქმეში სადავო გარემოებას წარმოადგენდა, თუ რამდენად შეასრულეს შესაბამისმა დევლოპერებმა ვალდებულება, რომ აეშენებინათ „შედარებით სუსტი ფენის“ მოსახლეობისათვის ხელმისაწვდომი სახლები. როგორც სასამართლომ მიუთითა, მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული ტერმინი კონსტიტუციიდან მომდინარეობს (კონსტიტუციის 46-ე მუხლის ფორმულირება), შესაბამისი განმარტება არ არსებობდა და რომ სახელმწიფოს მხრიდან აღნიშნულ საკითხზე პასუხისმგებლობის აღება ნიშნავს იმ ბუნდოვანების გაქრობას, რაც შესაბამისი ტერმინის არადეფინირებით დგება დღის წესრიგში.¹¹⁰ სასამართლომ ხელისუფლებას მიანდო ტერმინის განმარტების საკითხი. აღნიშნული მიდგომის რაციონალი სასამართლოს მხრიდან დანახული იყო იმაში, რომ ადრესატი პირების რაოდენობა თანდათან მოიმატებდა და არსებობდა საფრთხე, შესაბამისი პირებს ფუჭი მოლოდინი გასჩენოდათ. სასამართლო ასევე აღნიშნავს, რომ „საზოგადოების სუსტი ფენების“ ცნების განსაზღვრისას უნდა დანესდეს თანხა, რომელსაც ამ ცნების ქვეშ მოაზრებელიოჯახის შემოსავალი არ უნდა აჭარბებდეს.¹¹¹ ამასთან ერთად სასამართლომ მიუთითა, რომ ხელისუფლებამ უნდა გააკონტროლოს ვალდებულების შესრულების საკითხი. სასამართლო ამ მიმართულებით სახელმწიფოს გარკვეულ კრიტერიუმებსაც სთავაზობს – ვალდებულების შესაბამის დროში შესრულებას, არაუფლებამოსილი პირების მიერ შესაბამისი სქემებით სარგებლობის გამორიცხვას და სხვ.¹¹² ამგვარად, იმ პირობებში, როდესაც სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზების მიზნით სახელმწიფო პოლიტიკა იგეგმება, არსებითია, მის განხორციელებაზე ზრუნვა, თუმცა სასამართლო ამგვარი პოლიტიკის შეფასებაში საკუთარ როლს მხოლოდ შესაძლო კრიტერიუმებზე მითითებაში ხედავს. გარდა ამისა, სასამართლო აქტიურად საუბრობს ამგვარი სქემების შესრულებაზე ეფექტიანი მონიტორინგის მნიშვნელობაზე.

106 Housing Rights Legislation, Review of International and National Legal Instruments, United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT) Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Nairobi, 94 (2002).

107 *Francis Coralie v. Union Territory of Delhi*, AIR (1981) S.C.R. 746.

108 Housing Rights Legislation, Review of International and National Legal Instruments, United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT) Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Nairobi, 94-95 (2002).

109 *Shantistar Builders v. Narayan Khimalal Totame*, Civil Appeal No. 2598/1989 (1990) 1SCC 520.

110 იქვე, para. 12.

111 იქვე, para. 15.

112 იქვე.

შანტისტარის საქმეში სასამართლომ მნიშვნელოვანი განმარტება გააკეთა თავშესაფრის საკითხთან დაკავშირებით. სასამართლომ აღნიშნა, რომ თავშესაფრით უზრუნველყოფის მიზანი ადამიანის შემთხვევაში არ არის მხოლოდ მისი სხეულის დაცვა, არამედ არის წინაპირობა მისი სხვადასხვა მიმართულებით განვითარებისათვის.¹¹³

ინდოეთის უზენაესმა სასამართლომ 1991 წელს განიხილა პოპულარული სარჩელი (PIL case), რომელშიც მიუთითებს, რომ შეუძლებელია არ ისაუბრო ფუნდამენტური უფლებების დარღვევაზე, როდესაც სარჩელი „აღძრულია იმ მუშაკების სახელით, რომლებიც ცხოვრობენ მონობაში და იმგვარ უმწეო მდგომარეობაში, როდესაც არ აქვთ შესაბამისი ან სათანადო თავშესაფარი/სახურავი თავზე, მზისა და წვიმისგან დასაცავად“.¹¹⁴

ინდოეთის უზენაესმა სასამართლომ თავისი თვალსაზრისი სხვა გადაწყვეტილებებშიც გაიზიარა და განმარტა, რომ თავშესაფრის უფლება სიცოცხლის უფლებას „სძენს მეტ მნიშვნელობას“.¹¹⁵ სასამართლოს ხედვით, ორგანიზებულ საზოგადოებაში ცხოვრების უფლება უზრუნველყოფილია, როდესაც პირისათვის მოცემულია განვითარებისა და ზრდის საშუალებები, რაც, თავის მხრივ, არის ყოველი ადამიანის მიზანი. სასამართლო მიიჩნევს, რომ ნებისმიერ სამოქალაქო, პოლიტიკურ, სოციალურ თუ კულტურულ უფლებას, რომელსაც მოიცავს ადამიანის უფლებათა დეკლარაცია, სჭირდება საფუძველი, რომელიც იქმნება ადამიანის მიერ საბაზისო უფლებებით სარგებლობისას. სასამართლოს ხედვით კი ეს არის უფლებები საკვებზე, წყალზე, სათანადო გარემოზე, განათლებაზე, სამედიცინო უზრუნველყოფასა და თავშესაფარზე.¹¹⁶

სასამართლო საცხოვრებლის ცნებას დეტალურად განმარტავს და ხაზს უსვამს მის სუბსტანციურ მნიშვნელობას, ამასთან ადგენს, რომ ამ უფლების მიზანია, როგორც ადამიანი, ასევე მთელი საზოგადოება. სასამართლოსათვის გადაწყვეტია იმგვარი საცხოვრებლის არსებობა, როგორიც შესაბამის პირს მისცემს ზრდის საშუალებას, რაც ნიშნავს ფიზიკური, მენტალური, ინტელექტუალური და სულიერი განვითარების შანსს.¹¹⁷ სასამართლომ გაიმეორა ეკონომიკური, სოციალური, კულტურული უფლებების კომიტეტის ზოგადი კომენტარის შინაარსი იმ ნაწილში, რომ საცხოვრებელი მხოლოდ ჭერის არსებობა არ არის. იგი ასევე გულისხმობს შესაბამის ინფრასტრუქტურას და ეს არის ადამიანის განვითარების წინაპირობა. ინდოეთის უზენაესი სასამართლოსათვის მუდმივი თავშესაფრის არსებობა დემოკრატიის წინაპირობაა, ამრიგად, ის არის როგორც ინდივიდუალური, ასევე საჯარო სიკეთე. კერძოდ, თავშესაფრის არსებობა არის კომპონენტი, რომ პირი იყოს პასუხისმგებელიანი მოქალაქე და დემოკრატიული პროცესების

113 იქვე, para. 9.

114 *Bandhua Mukti Morcha v. Union Of India & Others*, on 16 December (1983), para. 67.

115 *Ahmedabad Municipal Corporation v. Nawab Khan Gulab Khan & Ors* (1996).

116 *Chameli Singh & Ors. v. State of U.P. & Anr.* (1996) 2 SCC 549, para. 8.

117 იქვე.

თანასწორი მონაწილე.¹¹⁸ ინდოეთის სასამართლოს ხედვით, მთელ ამ პროცესში მთავარი მიზანია ადამიანის ღირსების უზრუნველყოფა, როგორც უმაღლესი კონსტიტუციური ღირებულების – „ღირსეული საცხოვრებლის არქონა, შესაბამისად, აბრკოლებს თანასწორობის უფლების, ეკონომიკური სამართლიანობის, საცხოვრებლის ფუნდამენტური უფლების, პირის ღირსებისა და სიცოცხლის უფლების კონსტიტუციურ მისწრაფებებს“.¹¹⁹

აშშ-ის კონსტიტუციის განმარტება

სოციალური და ეკონომიკური უფლებების საკითხს აშშ-ის უზენაესი სასამართლო ვინაოდ ხედავს, თუმცა აღნიშნული პოლიტიკა 1972 წლიდან იცვლება.¹²⁰ მანამდე არსებულ პრაქტიკასთან მიმართებით აღსანიშნავია 1969 წლის საქმე *შაპირო ტომპსონის წინააღმდეგ*¹²¹. საქმე, თავის მხრივ, შეეხებოდა სოციალური დახმარების საკითხს (welfare benefits), თუმცა მისი განხილვა მნიშვნელოვანია, რადგან სოციალური დახმარების არსებობა შესაბამისი დახმარების მიმღებს აძლევს შესაძლებლობას, ჰქონდეს საარსებოდ აუცილებელი საკვები და თავშესაფარი.

საქმის ფაქტობრივი გარემოებების მიხედვით, კალიფორნიაში პირი ვერ მიიღებდა სოციალურ დახმარებას (welfare benefits), თუ ის იყო ამ ტერიტორიის ახალი მცხოვრები და მისი რეზიდენტობიდან მინიმუმ ექვსი თვე არ იყო გასული. სასამართლოსთვის ნიშანდობლივია აღნიშნული რეგულაციის სასარგებლო ნაწილი, მათ შორის, იგი ამ პროცესს ხედავს ემიგრაციული პოლიტიკის ნაწილად. მიუხედავად აღნიშნულისა, სასამართლოს პერსპექტივით, „ღარიბი ადამიანების საშუალებით მიგრაციის შემცირება არის კონსტიტუციურად დაუშვებელი“.¹²² ამგვარად, არსებითია, რომ სახელმწიფოს მიერ გატარებული პოლიტიკა სოციალურ მოწყვლადობას არ განიხილავდეს, როგორც ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის საშუალებას.

6. სათანადო საცხოვრებლის უფლება კონკრეტულ ჯგუფებთან მიმართებით

სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზების პროცესში განსაკუთრებული სიმძაფრით დგას მოწყვლადი ჯგუფების ინტერესების საკითხი, რომელთა განსაკუთრებული საჭიროებები და მათ წინაშე მდგარი სირთულეები სახელმწიფოს ვალდებულებას განსაზღვრული ხარისხით ამძაფრებს. ამ თვალსაზრისით, განსაკუთრებული ზრუნვის ქვეშ

118 იქვე.

119 იქვე.

120 Langford M., The Justiciability of Social Rights: From Practice to Theory, in Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law, Ed. Langford M., Cambridge University Press, 6 (2008).

121 *Shapiro v. Thompson*, 394 U. S. 618 (1969).

122 *Shapiro v. Thompson*, 394 U. S. 618, 629 (1969).

არიან შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები, ბავშვები, ქალები, უსახლკაროები, იძულებით გადაადგილებული პირები, მიგრანტები, მკვიდრი მოსახლეობა.

აღნიშნული ჯგუფების წინაშე მდგარი გამოწვევები სხვადასხვა მასშტაბისაა. ასევე განსხვავებულია მათი მოწყვლადობის განმაპირობებელი ფაქტორები. მაგალითად, მშენებლობების უმრავლესობა არ ითვალისწინებს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების საჭიროებებს, რაც საკუთრებით სარგებლობის, ასევე სხვადასხვა დანესებულებაზე წვდომის არსებითი ხელშემშლელი ფაქტორია. სამართლებრივი თვალსაზრისით, განსაკუთრებით მძაფრია საცხოვრებელი ფართის ფლობის სამართლებრივი უზრუნველყოფის კომპონენტის დაკმაყოფილება იმ პირებისათვის, რომელთაც განსაზღვრული ხარისხის ინტელექტუალური და ფსიქიკური საჭიროებები აქვთ.¹²³

ქალების შემთხვევაში სათანადო საცხოვრებლის უფლების დარღვევაზე სხვადასხვა ფაქტორი ახდენს გავლენას. ქალების უსახლკარობის შემთხვევაში განსაკუთრებულ როლს თამაშობს ქონებრივ უფლებებზე დაბალი წვდომის საკითხი, რაც ზღუდავს მათ ეკონომიკურ და პერსონალურ ავტონომიას.¹²⁴

საცხოვრებელ პირობებს ასევე განსაკუთრებული გავლენა აქვს ბავშვის კეთილდღეობა-სა და შემდგომში მის მიერ თავისი უფლებებით სარგებლობაზე. ერთი მხრივ, ბავშვებს განსაკუთრებული საჭიროებები აქვს, ხოლო მეორე მხრივ, მათი ემოციური მდგომარეობა მნიშვნელოვან ზრუნვას საჭიროებს. მაგალითად, გასახლების ეფექტი ბავშვისთვის არის ომის მდგომარეობის ეკვივალენტური.¹²⁵ ბავშვებთან მიმართებით სათანადო საცხოვრებლის უფლების არსებობა უპირობოდაა დაკავშირებული სანიტარულ და ჰიგიენურ პირობებში ცხოვრებასთან, ასევე წყლის პრობლემის არარსებობასთან. განსაკუთრებით პრობლემურია წყლის შორ მანძილზე არსებობის შემთხვევები.¹²⁶

უსახლკარო პირებთან მიმართებით სათანადო პოლიტიკის დაგეგმვა სახელმწიფოს მნიშვნელოვანი ამოცანაა. უსახლკარობის საკითხის ემპირიულ შესწავლას და შემდგომში საპასუხო პოლიტიკისა და პროგრამების დაგეგმვა-შემუშავებას ართულებს ის გარემოება, რომ არ არსებობს უნიფიცირებული მიდგომა¹²⁷ უსახლკარობის დეფინიციასთან დაკავშირებით.¹²⁸

123 The Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21/Rev.1, Geneva, 23 (2014).

124 იქვე, 18.

125 იქვე, 20.

126 იქვე.

127 ნიშანდობლივია უსახლკარობის ვიწროდ და ფართოდ განმარტების ტენდენციები. ვიწრო განმარტება მხოლოდ თავშესაფრის არსებობას გულისხმობს. თუმცა ამგვარი დეფინიციის გამოყენება, შეიძლება ითქვას, რომ აღარ არის გამართლებული, რადგანაც კომიტეტის განმარტებაში ცხადად იკითხება, რომ სათანადო საცხოვრებლის უფლების შინაარსი სცდება ჭერის არსებობის აუცილებლობას. უსახლკარობის ფართო განმარტება კი შემდეგ საკითხებს მოიცავს: საცხოვრებლის სათანადოობას, უსახლკარობის რისკებს, უსახლკარობის ხანგრძლივობასა და მისი ეფექტის შესუსტებას.

128 The Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21/Rev.1, Geneva, 22 (2014).

სათანადო საცხოვრებლის უფლების დარღვევა განსაკუთრებით მწვავედ დგას იძულებით გადაადგილებული პირებისა და მიგრანტების შემთხვევაში. როგორც წესი, ეს პირები იმავდროულად სხვადასხვა ნიშნით დისკრიმინაციის მსხვერპლნი ხდებიან, რაც კიდევ უფრო რთულს ხდის მათ მიერ სხვადასხვა უფლებით სარგებლობას.¹²⁹

სახელმწიფოებისთვის ასევე მნიშვნელოვანი გამოწვევაა მკვიდრი მოსახლეობის უფლებების დაცვა.¹³⁰ აღნიშნული ჯგუფები, როგორც წესი, ცხოვრობენ სამეურნეო რეგიონებში, თუმცა ტენდენციაა, რომ ისინი ინაცვლებენ ქალაქებისაკენ და ხშირ შემთხვევაში მათი საცხოვრებლის პირობები არ აკმაყოფილებს სტანდარტებს, მათ შორის კულტურული შეუთავსებლობის თვალსაზრისით.

129 იქვე, 24.

130 იქვე, 27-28.

მიგნებები

- საცხოვრისის უფლების დიდი მნიშვნელობის მიუხედავად, თანამედროვე მსოფლიოში განსაკუთრებულად კომპლექსურია გამოწვევები სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზების პროცესში, რაც საცხოვრებელი სექტორის ფინანსიალიზაციას და სახელმწიფოების პოლიტიკაში საცხოვრებლის სოციალური შინაარსის სისუსტეს უკავშირდება. არსებულმა ტენდენციებმა შეამცირა სივრცე სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზებისთვის, რის შედეგადაც საცხოვრებლის უფლებაზე წვდომა შეიზღუდა დაბალი და საშუალო შემოსავლის მქონე მოსახლეობის დიდი ნაწილისათვის. არსებულმა გამოწვევებმა, თავის მხრივ, გაზარდა საცხოვრებლის უფლების, როგორც ინსტრუმენტის, როლი და მნიშვნელობა, რაც უფლების შინაარსის განვითარების ბოლოდროინდელ ტენდენციებში, მათ შორის, სხვადასხვა ქვეყნის საკონსტიტუციო სასამართლოების მიერ მნიშვნელოვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბებაში აისახა;
- სათანადო საცხოვრებლის უფლების შინაარსი საკმაოდ ფართოა და ის მხოლოდ თავშესაფრის ქონას არ გულისხმობს; სათანადო საცხოვრებელი ნიშნავს შესაბამის სივრცეში „უსაფრთხო, მშვიდობიან და ღირსეულ პირობებში ცხოვრებას“. სათანადო საცხოვრებლის უფლების კომპონენტებია: საცხოვრებელ ფართზე მფლობელობის სამართლებრივი დაცვის მექანიზმების არსებობა; მომსახურებაზე, მასალებზე, მოწყობილობებსა და ინფრასტრუქტურაზე ხელმისაწვდომობა; საცხოვრებლის ხელმისაწვდომობაზე ზრუნვა, რომლის ადრესატებიც არიან, როგორც საცხოვრებლის მქონე პირები, ასევე ის პირები, რომელთაც არ მიუწვდებათ ხელი ბინაზე; საცხოვრებელი უნდა იყოს ვარგისი. კერძოდ, უნდა მოიცავდეს სათანადო ფართს, რომელიც უსაფრთხოა, დაცულია ჯანმრთელობისთვის საფრთხის შემცველი ინფექციებისა და ისეთი ბუნებრივი საფრთხეებისგან, როგორებიცაა: სიცივე, ნესტი, სიცხე, წვიმა, ქარი; საცხოვრებლის ადგილმდებარეობა უნდა იყოს სათანადო, კერძოდ, უნდა იძლეოდეს ადეკვატურ წვდომას დასაქმებაზე, სამედიცინო მომსახურებაზე, სკოლებზე, ბავშვთა ზრუნვის ცენტრებსა და სხვ. მომსახურებაზე უზრუნველყოფილი უნდა იყოს კულტურული შესაბამისობა;
- სათანადო საცხოვრებლის უფლების განხორციელება სახელმწიფოებისაგან უპირობოდ მოითხოვს შემდეგი ძირითადი პრინციპის დაცვას: (1) არადისკრიმინაციულობა, რაც გულისხმობს არასახარბიელო მიდგომის გამორიცხვას, როგორც საცხოვრებლების მიწოდების, ასევე გამოყოფისა და ფლობის პროცესში; (2) პროგრესული რეალიზება, რაც გულისხმობს უფლების პროგრესულად განხორციელების პროცესს, რომელშიც სახელმწიფოებმა მათ ხელთ არსებული რესურსების ფარგლებში მაქსიმალური ძალისხმევით უნდა იმოქმედონ. ეს კონცეფცია სახელმწიფოს-

თვის მავალდებულებელია და ნიშნავს მდგრადი პროგრესის უზრუნველყოფას სახელმწიფოების მხრიდან ამ უფლებების სრულად რეალიზების გზაზე;

- სათანადო საცხოვრებლის ელემენტები არსებითად არის დაკავშირებული სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებებით სარგებლობასთან და უკავშირდება და კვეთს არაერთი უფლების შინაარსს. კერძოდ, ადამიანის უფლებათა შინაარსის ავტორიტეტული განმარტებების მიხედვით, „არსებითად ერთიანია“ სათანადო საცხოვრებელი, ღირსება, უსაფრთხოება და სიცოცხლე. ადამიანის უფლებათა კომიტეტის განმარტებით, სიცოცხლის უფლება ვინაობა არ უნდა განიმარტოს, რაც სახელმწიფოს მხრიდან პოზიტიურ მოქმედებებს მოითხოვს. კომიტეტის ხედვით, სიცოცხლის უფლების დაცვის კონტექსტში ზოგად პირობებზე რეაქციულობა, მათ შორის, გულისხმობს უსახლკარობაზე სახელმწიფოს ფოკუსს;
- საცხოვრებლის კონცეფცია ასევე იკითხება პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლებაში, რომელიც ავტონომიური კატეგორიაა. პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლებით დაცულ სფეროში სათანადო საცხოვრებლის საკითხების შეფასებისას მნიშვნელოვანია იმ დაშვების გაკეთება, რომ ამ პროცესში სახელმწიფოს აქვს მნიშვნელოვანი დისკრეცია. თუმცა ევროპული სასამართლოს პერსპექტივით, სახელმწიფოს დისკრეციის ფარგლები უფრო ვიწროა, როდესაც საპირისპირო მხარეს არსებული უფლება ადამიანისთვის არის „ფუნდამენტური“ ან „პირადი“;
- სათანადო საცხოვრებლის უფლების დარღვევა ასევე პირდაპირ უკავშირდება არაადამიანური და ღირსების შემლახველი მოპყრობის აკრძალვის უფლებას, რამდენადაც საცხოვრებლის უფლების დარღვევა შესაძლებელია, ღირსების უფლების დარღვევის ეკვივალენტური იყოს.

იძულებითი გამოსახლება
და სათანადო საცხოვრებლის უფლება

შესავალი

სათანადო საცხოვრებლის უფლების უზრუნველყოფა, რაც გულისხმობს შინამეურნეობების დაცვას სიცოცხლის ან ჯანმრთელობისთვის საფრთხის შემცველ გარემოში, გადატვირთულ დასახლებებში ან სხვა ისეთ პირობებში ცხოვრებისგან, რომელიც არ შეესაბამება ადამიანის უფლებებს, მათ შორის უფლებას ღირსებაზე¹³¹, არაერთი ქვეყნისთვის მნიშვნელოვანი გამოწვევაა. სათანადო საცხოვრებლის უფლებისა და სხვა ფუნდამენტური უფლებების ხელყოფის საფრთხე განსაკუთრებულად მზარდია იმგვარი პოლიტიკის განხორციელების პროცესში რომელიც უშვებს შინამეურნეობების მიმართ იძულებით გამოსახლებას. იძულებით გამოსახლებასთან დაკავშირებულმა პრობლემატიკამ განსაკუთრებით 2008 წლის ეკონომიკური კრიზისის დროს იჩინა თავი,¹³² რამაც დღის წესრიგში დააყენა გამოსახლების პოლიტიკაში ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომის გათვალისწინების აუცილებლობა.¹³³

საერთაშორისო და ეროვნული სასამართლოების გამოცდილებებიცხადყოფს, რომ იძულებითი გამოსახლების საკითხი მოცულია არა მხოლოდ სოციალური უფლებების კატეგორიით, არამედ მისი შინაარსი იკითხება სხვადასხვა სამოქალაქო თუ პოლიტიკურ უფლებაში. ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ (შემდგომში „ევროპული სასამართლო“, „ECtHR“) განმარტა, რომ შეუძლებელია სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების დაცვა მათი სოციალური შედეგების გათვალისწინების გარეშე.¹³⁴ მაგალითად, ევროპული სასამართლოს გამოცდილებით, იძულებითი გამოსახლება არაადამიანური და დამამცირებელი მოპყრობის,¹³⁵ პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის,¹³⁶ სამართლიანი სასამართლოს უფლების დარღვევის ეკვივალენტური შეიძლება იყოს. ადამიანის უფლებათა უახლესი განმარტებებით, ასევე ცხადია სათანადო საცხოვრებლის უფლების სიცოცხლისა და ღირსების უფლებებთან კავშირი.¹³⁷

131 The Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21/Rev.1, Geneva, 1 (2014).

132 კვლევათა ნაწილი მიუთითებს, რომ ფინანსურ კრიზისს ყველა ქვეყანაში არ გამოუწვევია გამოსახლების რაოდენობის ზრდა, რაც პოლიტიკური გადაწყვეტილების შედეგი იყო (საბერძნეთში, ესპანეთში, ირლანდიაში), იხ. The Second Overview of Housing Exclusion in Europe 2017, 85-86 (21 March 2017) <<http://www.feantsaresearch.org/en/report/2017/03/21/the-second-overview-of-housing-exclusion-in-europe-2017>> ნანახია 17.10.2018.

133 Françoise Tulkens, The European Convention on Human Rights and the Economic Crisis: The Issue of Poverty, Academy of European Law Distinguished Lectures of the Academy, AEL 2013/8, 1 (2013).

134 იქვე, 5.

135 *V.M. and Others v. Belgium* App. no. 60125/11 (ECtHR, 17 November 2016) (თუმცა აღნიშნული საქმე დიდ პალატას გადაეცა განსახილველად, რომელმაც ვერ დაინახა მოსარჩელის განგრძობადი ინტერესი საქმესთან დაკავშირებით და განცხადება ამორიცხა).

136 *Yordanova and Others v. Bulgaria* App. no. 25446/06 (ECtHR, 24 April 2012); *Stanková v. Slovakia* App. no. 7205/02 (ECtHR, 9 October 2007).

137 A/71/310, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context (2016).

სათანადო საცხოვრებლის უფლების დარღვევა მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს საქართველოში, რაც უსახლკარობის განმაპირობებელ სტრუქტურულ ფაქტორებთან ერთად უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სახელმწიფო პოლიტიკის არარსებობას უკავშირდება.¹³⁸ ჩვენს რეალობაში მნიშვნელოვან და მასშტაბურ პრობლემას იძულებითი გამოსახლების საკითხი წარმოადგენს, რაც განსაკუთრებულად დიდ ზიანს აყენებს მოსახლეობის ყველაზე ღარიბ შინამეურნეობებს და მათ საცხოვრებლის გარეშე უკიდურეს ეკონომიკურ მონყვლადობაში, სახელმწიფოს ყოველგვარი მხარდაჭერის მიღმა ტოვებს.

საერთაშორისოდ აღიარებული ბაზისური დაცვითი სტანდარტების მიუხედავად, რაც საქართველოსთვის სავალდებულო ჩარჩოს წარმოადგენს, ეროვნული კანონმდებლობა და პოლიტიკა იძულებითი გამოსახლების პროცესს მხოლოდ კანონიერი გადაწყვეტილების აღსრულების მექანიზმად ხედავს და არ აფასებს გამოსახლებას დაქვემდებარებულ პირთა საცხოვრებლის უფლების შესაძლო დარღვევის საკითხს გამოსახლების პროცესში ან მათ მოსალოდნელ მდგომარეობას იძულებითი გამოსახლების აღსრულების შემდეგ. ამდენად, გამოსახლების აღსრულების მარეგულირებელი კანონმდებლობა, ფაქტობრივად, არ აღიარებს იძულებითი გამოსახლების მიმართებას საცხოვრებლის უფლებასთან და იმთავითვე გამოირიცხავს სათანადო საცხოვრებლის უფლების დაცვის მექანიზმებს.

იძულებით გამოსახლებასთან დაკავშირებული სოციალური გამოწვევა¹³⁹ კომპლექსურ პოლიტიკურ გადანწყვეტას მოითხოვს. ამ თვალსაზრისით, მთავარი მიმართულებაა, საჯარო ხელისუფლება მოქმედებდეს იძულებითი გამოსახლების პრევენციის, თავად გამოსახლების პროცესში და გამოსახლების შემდგომი უარყოფითი ეფექტის შერბილების კუთხით, რაშიც მაღალი მგრძნობელობით უნდა იყოს გათვალისწინებული მონყვლადი ჯგუფების ინტერესები.

138 „უსახლკარობა – სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი“, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), 65-67 (2016) <<https://emc.org.ge/ka/products/kvleva-usakhikaroba-sakhelmtsifo-politikis-analizi>> ნანახია 17.10.2018.

139 გაეროს ადამიანების განსახლების ცენტრის მონაცემებით, მსოფლიოს მასშტაბით დაახლოებით მილიარდი ადამიანი ცხოვრობს არასათანადო საცხოვრებელში. მათ შორის დაახლოებით 100 მილიონი ადამიანი უსახლკაროა, იხ. The Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21/Rev.1, Geneva, (2014) <<https://www.un.org/ruleoflaw/files/FactSheet21en.pdf>>; 2008 და 2010 წლების ევროპის ეკონომიკური კრიზისის შემდეგ შინამეურნეობების 23 პროცენტი სიღარიბის რისკის ქვეშაა, იხ. Anna Kahlmeter, Olof Backman & Lars Brannstrom, Housing Evictions and Economic Hardship: A Prospective Study, European Sociological Review, Vol. 34, No. 1, 106–119 (2018); ევროსტატის მონაცემებით, მოსახლეობის დაახლოებით 15% ცხოვრობს იმგვარ საცხოვრებელში, რაც არ შეესაბამება ადამიანის ღირსებას (მაგალითად, საცხოვრებელი სივრცე არ არის გადახურული; იატაკი, კედლები ნესტიანია და სხვ.), იხ. Eurostat, Quality of life: Material conditions: Housing conditions <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/gdp-and-beyond/quality-of-life/data>> ნანახია 17.10.2018.

ნაწილი I. საერთაშორისო სტანდარტები იძულებითი გამოსახლებისგან დაცვის შესახებ

მეთოდოლოგია

კვლევის მიზანს წარმოადგენს იძულებითი გამოსახლების პირობებისა და ფარგლების ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტების პერსპექტივიდან შესწავლა, რისთვისაც გამოყენებულია შემდეგი ინსტრუმენტები: საერთაშორისო სტანდარტების ანალიზი, საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზი და ლიტერატურისა და მეორადი წყაროების ანალიზი.

საერთაშორისო სტანდარტების ანალიზი

იძულებითი გამოსახლების ცნების, მისი პირობებისა და ფარგლების დადგენის მიზნით დამუშავდა ის საერთაშორისო სამართლებრივი აქტები, რომლებიც შეეხება საცხოვრებლის უფლების შინაარსს. ამ კუთხით, განსაკუთრებით გამახვილდა ყურადღება ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტზე (ICESC) და ევროპის სოციალურ ქარტიამზე (ESC), რომლებიც ყველაზე მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენს იძულებითი გამოსახლების ცნების ფუნდამენტების განსაზღვრისათვის. ამასთან, აღნიშნული საერთაშორისო ინსტრუმენტების შინაარსის გააზრების მიზნით, გაანალიზდა შესაბამისი კომიტეტების ზოგადი კომენტარები და მათ მიერ ჩამოყალიბებული პრაქტიკა. საერთაშორისო სტანდარტების ანალიზმა ასევე მოიცვა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს (ECtHR) გამოცდილება, რაც, თავის მხრივ, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების ელემენტებად ხედავს სათანადო საცხოვრებლის უფლების გარკვეულ კომპონენტებს, განსაკუთრებით კი იძულებითი გამოსახლების შემთხვევებს.

საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზი

კვლევის ერთ-ერთ ინსტრუმენტს ასევე წარმოადგენდა საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზი, რაც გულისხმობს იმ სასამართლო პრაქტიკის შესწავლას, რომელიც სხვადასხვა დროს განავითარეს სხვადასხვა ქვეყნის ეროვნულმა საკონსტიტუციო სასამართლოებმა ან ეკვივალენტურმა დაწესებულებებმა. კვლევა შეისწავლის სასამართლოების ავტორიტეტულ ინტერპრეტაციებს, რომელთაც მნიშვნელოვანი როლი აქვთ საცხოვრებლის უფლების, მათ შორის იძულებითი გამოსახლების სტანდარტების დადგენისა და ამ მექანიზმის გამოყენების მიმართ თანამედროვე უფლებრივი მიდგომის დამკვიდრებაში.

ლიტერატურისა და მეორადი წყაროების ანალიზი

კვლევა ასევე შეისწავლის იძულებითი გამოსახლების შესახებ აკადემიურ ლიტერატურას, სათანადო საცხოვრებლის საკითხებზე მომუშავე საერთაშორისო ორგანიზაციების პოლიტიკის დოკუმენტებსა და მათი კვლევითი საქმიანობის ფარგლებში შეფასებულ სტანდარტებს, რაც შესაძლებელს ხდის იძულებითი გამოსახლების პრობლემატიკის დანახვას და ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომის მნიშვნელობის განსაზღვრას სახელმწიფოების პოლიტიკის ფორმირებაში.

კვლევა არ შეისწავლის გამოსახლების საფუძვლების¹⁴⁰ მიხედვით არსებულ იძულებითი გამოსახლების განსხვავებულ სტანდარტებს. ამასთან, დოკუმენტი არ შეეხება უშუალოდ განვითარების პროექტებით გამოწვეულ იძულებითი გამოსახლების სტანდარტს, ამგვარი შემთხვევების მკვეთრად სპეციფიკური ხასიათის გამო.

წინამდებარე კვლევა სამი ნაწილისგან შედგება. პირველი ნაწილი აღწერს იძულებითი გამოსახლების შინაარსს. კვლევის მეორე ნაწილი გამოკვეთს სახელმწიფოს როლს სამართლებრივი ურთიერთობის ხასიათისა და მოწყვლადი ჯგუფების ინტერესების გათვალისწინებით, ხოლო მესამე ნაწილი მოიცავს იძულებითი გამოსახლებასთან დაკავშირებულ საერთაშორისო სტანდარტებს, რომელიც დაჯგუფებულია გამოსახლების აღსრულებამდე, უშუალოდ გამოსახლების პროცესისა და გამოსახლების შემდგომ ეტაპებად.

1. იძულებითი გამოსახლების შინაარსი

1.1. საცხოვრებლის ცნება

იძულებითი გამოსახლებასთან დაკავშირებული სტანდარტების გასააზრებლად მნიშვნელოვანია საცხოვრებლის შინაარსის განსაზღვრა. იძულებითი გამოსახლების, როგორც ჩარევის ზომის, სიმწვავეს განაპირობებს თავად საცხოვრებლის კონცეფცია – რაც ამ სივრცის არსებითად მნიშვნელოვან სოციალურ, სამოქალაქო, კულტურულ და პოლიტიკურ განზომილებას გულისხმობს.

ევროპული სასამართლოს განმარტებით, „საცხოვრებლის“ ცნება ავტონომიური კონცეფციაა, რაც ნიშნავს, რომ სივრცის საცხოვრებლად მიჩნევისთვის სასამართლო არ ხელმძღვანელობს

140 გაეროს სახელმძღვანელო მითითებების მიხედვით, იძულებითი გამოსახლება შესაძლებელია, გამოიწვიოს სხვადასხვა გარემოებამ, როგორიცაა, მაგალითად: ურბანული და სამეურნეო განვითარების პროექტების განხორციელება (კაშხლებისა და გზების მშენებლობა); ინდუსტრიული საქმიანობა – როგორიცაა ნიაღისეულის მოპოვება; კატასტროფის პრევენცია; ურბანული დაგეგმარება; მეგაპროექტები; დიდი მასშტაბის მიწის შეძენა; საცხოვრებლებისა და მიწის პრივატიზება; მიწაზე ან სახლზე უფლების დაუკანონებლობა; სლამების დამლა; ქირასა და იპოთეკასთან დაკავშირებული ვალდებულებების შეუსრულებლობა; ოჯახში ძალადობა; კონფლიქტები (ეთნიკური) და შეიარაღებული დაპირისპირებები, რომლებშიც სახლების დემონტაჟი არის ბრძოლის ხერხი და სხვ. იხ. Forced Evictions, Fact Sheet No. 25/Rev.1, United Nations, New York and Geneva, 3 (2014).

ეროვნული კანონმდებლობით დადგენილი საცხოვრებლის განმარტებით.¹⁴¹ ევროპული სასამართლოს ინტერპრეტაციით, საცხოვრებლის ცნებისთვის მთავარი კრიტერიუმია „კონკრეტულ სივრცესთან“ „საკმარისი“ და „განგრძობადი“ კავშირის არსებობა.¹⁴² ასევე, სივრცის საცხოვრებლად მიჩნევისათვის არსებითი კრიტერიუმია კონკრეტულ სივრცეში პერმანენტულად ცხოვრების ფაქტი.¹⁴³ აღნიშნული კომპონენტები გამოიყენება იმ შემთხვევაშიც, როდესაც სადავოა კონკრეტული სივრცის კანონიერად დაკავების საკითხი.¹⁴⁴ თუმცა იმის დადგენა, თუ რამდენად კანონიერად მოხდა საცხოვრებელი სივრცის დაკავება, მნიშვნელოვანია (მაგრამ არა გადამწყვეტი) იძულებითი გამოსახლების პროპორციულობის შეფასებისას.¹⁴⁵ სოციალური უფლებების შესახებ ევროპული კომიტეტის¹⁴⁶ (შემდგომში „ევროპული კომიტეტი“) განმარტებით, გამოსახლების ლეგიტიმური საფუძველი შესაძლებელია, იყოს შესაბამისი ადგილის უკანონო დაკავება.¹⁴⁷ თუმცა, ევროპული კომიტეტის ხედვით, სივრცის უკანონოდ დაკავების შეფასება არ უნდა ეფუძნებოდეს გაუმართლებლად ფართო კრიტერიუმს.¹⁴⁸

საქმეში *ევგენი ბახაროვი რუსეთის წინააღმდეგ*¹⁴⁹ ევროპულმა სასამართლომ განმარტა, რომ ყოფილი ცოლის სახლში განმცხადებლის რეგისტრაციის ფაქტი არ არის საკმარისი, რომ რეგისტრაციის ადგილი მიჩნეული იყოს საცხოვრებლად.¹⁵⁰ ხოლო გარემოება, რომ განმცხადებელი 10 წლის განმავლობაში ცხოვრობდა პარტნიორის საცხოვრებელში, იძლევა საფუძველს, რომ სწორედ ეს სივრცე იყოს მიჩნეული საცხოვრებლად.¹⁵¹ ასევე, ევროპულმა სასამართლომ საქმეში *ბაგდონავიჩიუსი და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ*¹⁵² არაპროპორციულ ჩარევად შეაფასა პირების იძულებითი გამოსახლება და მათი სახლის დემონტაჟი. ამ საქმეზე ეროვნული სასამართლოების მიერ იძულებითი გამოსახლების გადამწყვეტილების საფუძველი იყო მხოლოდ ის გარემოება, რომ არ არსებობდა მშენებლობის ნებართვები და მიწა უკანონოდ იყო დაკავებული.¹⁵³ ევროპული სასამართლოს პერსპექტივით, ეროვნულ სასამართლოს მხედველობაში უნდა მიეღო კონკრეტულ სივრცეში შესაბამისი პირების სათანადოდ ხანგრძლივი პერიოდით ცხოვრების ფაქტი.¹⁵⁴

141 Yevgeniy Zakharov V. Russia App. no. 66610/10 (ECtHR, 14 March 2017), para. 30.

142 იქვე; Winterstein and Others V. France App. no. 27013/07 (ECtHR, 17 October 2013), para. 141.

143 Ivana Roagna, Protecting the Right to Respect for Private and Family Life under the European Convention on Human Rights, Council of Europe human rights handbooks, Council of Europe, Strasbourg, 93 (2012).

144 Winterstein and Others V. France App. no. 27013/07 (ECtHR, 17 October 2013), para. 141.

145 Chapman V. The United Kingdom App. no. 27238/95 (ECtHR, 18 January 2001), para. 102.

146 სოციალური უფლებების ევროპული კომიტეტი (ECSR) არის ევროპის სოციალური ქარტიით (ESC) აღებული ვალდებულებების შესრულებაზე მონიტორინგის ორგანო.

147 European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) v. France, Complaint No. 39/2006, Decision on the Merits, ECSR, para. 88 (5 December 2007).

148 European Roma Rights Centre (ERRC) v. Ireland, Complaint No. 100/2013, Decision on the Merits, ECSR, para. 135 (1 December 2015).

149 Yevgeniy Zakharov V. Russia App. no. 66610/10 (ECtHR, 14 March 2017).

150 იქვე, para. 32.

151 იქვე.

152 Bagdonavicius and Others v. Russia App. no. 19841/06 (ECtHR, 11 September 2016).

153 The demolition of homes and the forced eviction of residents of Roma origin breached their right to respect for their private and family life, press release 323, 2-3 (11.10.2016).

154 იქვე, 2.

ამგვარად, საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, იძულებითი გამოსახლების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებამდე ეროვნული სასამართლოების ვალდებულებაა, შეაფასონ, წარმოადგენს თუ არა გამოსახლების ადრესატისთვის კონკრეტული სივრცე საცხოვრებელს. ამასთან, სასამართლოს ინტერპრეტაცია არ უნდა ეფუძნებოდეს მხოლოდ ეროვნული კანონმდებლობით დადგენილ განმარტებას და მან მხედველობაში უნდა მიიღოს საერთაშორისო სტანდარტები და კრიტერიუმები.

1.2. იძულებითი გამოსახლების ცნება

იძულებითი გამოსახლება გულისხმობს პროცესს, როდესაც პირს ან პირთა ჯგუფს საცხოვრებელ სივრცეს მათი ნების საწინააღმდეგოდ ატოვებინებენ. საერთაშორისო სამართლებრივ სისტემებში არ არსებობს იძულებითი გამოსახლების უნიფიცირებული განმარტება. შესაბამისად, მისი შინაარსი განსხვავებულია საერთაშორისო ინსტრუმენტების/განმარტებების, ასევე ეროვნული კანონმდებლობების მიხედვით. მიუხედავად ამისა, შესაძლებელია რამდენიმე ძირითადი წყაროსა და განსაზღვრების გამოყოფა, რაც იძლევა იძულებითი გამოსახლების ცნების მთავარ მახასიათებლებს.

იძულებითი გამოსახლების ცნების გასააზრებლად მნიშვნელოვანი წყაროა ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ კომიტეტის (შემდგომში „კომიტეტი“)¹⁵⁵ კომენტარები, რომელიც ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების საერთაშორისო პაქტის (ICESCR) შინაარსს განმარტავს. კომიტეტის ხედვით, იძულებითი გამოსახლება ნიშნავს ცალკეული პირების, ოჯახების და/ან საზოგადოების ჯგუფების საცხოვრებელიდან ან მიწებიდან მუდმივ ან დროებით გამოსახლებას, მათი სურვილის, შესაბამისი სამართლებრივი და სხვა სახის დაცვის ან ასეთ დაცვაზე ხელმისაწვდომობის გარეშე.¹⁵⁶ გაეროს სახელმძღვანელო დოკუმენტი იძულებითი გამოსახლების შინაარსის განსაზღვრისას იზიარებს კომიტეტის განმარტებას, თუმცა იმავდროულად უფრო დეტალურია და მიუთითებს, რომ შემდეგი გარემოებების დამოუკიდებლად არსებობა კი წარმოადგენს ქმედების იძულებითი გამოსახლებად მიჩნევის საფუძველს. კერძოდ, როდესაც: (1) დროებითი ან მუდმივი გამოსახლება ხდება საცხოვრებელიდან ან/და მიწიდან; (2) იძულებითი გამოსახლება მიმდინარეობს შესაბამისი სუბიექტების ნებელობის წინააღმდეგ და ძალის გამოყენებით ან მის გარეშე;¹⁵⁷ (3) იძულებითი გამოსახლება შესაძლებელია, არ იყოს დაკავშირებული არც ალტერნატიული საცხოვრებლით უზრუნველყოფასა და ადგილის შეცვლასთან, სათანადო კომპენსაციასთან ან/და ნაყოფიერ მიწაზე წვდომასთან;¹⁵⁸ (4) არ არის უზრუნველყოფილი

¹⁵⁵ ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტით (ICESCR) აღებული ვალდებულებების შესრულებაზე მონიტორინგს წარმართავს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტი (CESCR).

¹⁵⁶ General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing: Forced Evictions (art.11 (1)), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 3 (1997).

¹⁵⁷ Forced Evictions, Fact Sheet No. 25/Rev.1, United Nations, New York and Geneva, 3 (2014).

¹⁵⁸ იქვე.

შესაბამისი სამართლებრივი და სხვა სახის დაცვის შესაძლებლობები ან არსებობის შემთხვევაში მათზე წვდომა, რაც მათ შორის გულისხმობს გამოსახლების შესახებ გადაწყვეტილების ან გამოსახლების პროცესის გასაჩივრებას.¹⁵⁹ გაეროს ამგვარი განმარტების პირობებში იძულებითი გამოსახლების ცნება ფართო შინაარსს იძენს.

ამასთან, კომიტეტის განმარტებით, იძულებითი გამოსახლების შესახებ მხოლოდ კანონზე დაფუძნებული გადაწყვეტილება, რომელიც შესაძლებელია, მიიღოს, როგორც ადმინისტრაციულმა უწყებამ, ასევე სასამართლომ, არ გამორიცხავს სათანადო საცხოვრებლის უფლების ან სხვა რომელიმე უფლების დარღვევას. კერძოდ, იმ ვითარებაშიც, თუ გამოსახლება მიმდინარეობს კანონმდებლობის საფუძველზე, საერთაშორისო სამართლებრივი სისტემა მოითხოვს, რომ კონკრეტული საქმე წარიმართოს ადამიანის უფლებების სტანდარტების შესაბამისად და ეყრდნობოდეს გონივრულობისა და პროპორციულობის პრინციპებს.¹⁶⁰

1.3. საერთაშორისო ინსტრუმენტები იძულებითი გამოსახლების შესახებ

საერთაშორისო დოკუმენტები იძულებითი გამოსახლებისგან დაცვის შესახებ აშკარად არ მიუთითებს, თუმცა ამგვარ გარანტიებს ამ დოკუმენტებით განმტკიცებული სხვადასხვა უფლება მოიცავს. იმდენად, რამდენადაც იძულებითი გამოსახლებისგან დაცვა უპირველესად განიხილება, როგორც სათანადო საცხოვრებლის უფლების ელემენტი, მნიშვნელოვანია იმ საერთაშორისო ინსტრუმენტებისა და პოლიტიკის დოკუმენტების მიმოხილვა, რომლებიც ამ უფლების დაცვის საფუძველს ქმნის. ამ მხრივ, საერთაშორისო ინსტრუმენტებს შორის აღსანიშნავია ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი (ICESCR),¹⁶¹ ხოლო იძულებითი გამოსახლების შესახებ საერთაშორისო სტანდარტების ამოკითხვის მიმართულებით მნიშვნელოვანია ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტის მე-7 ზოგადი კომენტარი.¹⁶²

საერთაშორისო ინსტრუმენტებს შორის იძულებითი გამოსახლებისგან დაცვის განსაზღვრული ხარისხის გარანტიები იკითხება ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციასა (UDHR)¹⁶³ და სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტში (ICCPR).¹⁶⁴ საერთაშორისო დოკუმენტების ნაწილი, მათი მიზნიდან გამომდინარე, საცხოვრებლის უფლების დაცვას ითვალისწინებს კონკრეტული ჯგუფების

159 იქვე.

160 General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing: Forced Evictions (art.11 (1)), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 14 (1997).

161 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), UN, Art. 11 (1966).

162 General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing: Forced Evictions (art.11 (1)), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 2 (1997).

163 Universal Declaration of Human Rights (UDHR), UN General Assembly, 217 A (III), Art. 25 (1948).

164 International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), UN, Art. 17 (1) (1966).

კონტექსტში – მაგალითად, კონვენცია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ (CRPD)¹⁶⁵, კონვენცია რასობრივი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ (ICERD)¹⁶⁶, ბავშვთა უფლებების შესახებ კონვენცია (CRC)¹⁶⁷, ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კონვენცია (CEDAW)¹⁶⁸, კონვენცია ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ¹⁶⁹, კონვენცია ყველა მიგრანტი მშრომელისა და მათი ოჯახების უფლებათა დაცვის შესახებ¹⁷⁰ და კონვენცია მკვიდრი მოსახლეობისა და ტომების შესახებ¹⁷¹.

ხსენებული საერთაშორისო ინსტრუმენტების გარდა, მნიშვნელოვანია ისეთი რეგიონული დოკუმენტები, როგორებიცაა ევროპის სოციალური ქარტია (ESC)¹⁷² და ევროპის კავშირის ფუნდამენტური უფლებების ქარტია¹⁷³. ევროკავშირის მასშტაბით სათანადო საცხოვრებლის უფლების შესახებ დისკრიმინაციის გამორიცხვაზე მიუთითებს ევროკავშირის რასობრივი თანასწორობის შესახებ დირექტივა (2000/43/EC)¹⁷⁴. ამ საკითხს ფარავს ასევე საქონელსა და მომსახურებაზე გენდერულად თანასწორი ხელმისაწვდომობის შესახებ დირექტივა (2004/113/EC)¹⁷⁵.

165 Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), UN, Art. 28 (2006).

166 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD), UN, Art. 5 e). რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის 16.04.1999 წლის N1899 დადგენილებით.

167 Convention on the Rights of the Child (CRC), UN, Art. 27 (1989).

168 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), UN, Art. 14 (2) (1979). რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის 22.09.1994 წლის N 561 დადგენილებით.

169 Convention Relating to the Status of Refugees, UN, Art. 21 (1951).

170 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, UN, Art. 43 (1990).

171 Indigenous and Tribal Peoples Convention (No. 169), Art. 20(2) (1989).

172 European Social Charter (Revised) (ESC), Council of Europe (CoE), Art. 31 (1996).

173 ევროპის კავშირის ფუნდამენტური უფლებების ქარტია, 34-ე მუხლი (იგი პირდაპირ არ მიუთითებს სათანადო საცხოვრებლის უფლების შესახებ, თუმცა მისი 34-ე მუხლის მე-3 ნაწილი საუბრობს „საცხოვრებლის მიმართულებით დახმარების“ (housing assistance) ცნებაზე).

174 Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin (Racial Equality Directive 2000/43/EC), Art. 3 (1) h).

175 Council Directive 2004/113/EC of 13 December 2004 implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services (Gender Equal Access to Goods and Services Directive 2004/113/EC). საცხოვრებლის უფლებისა და მის კონტექსტში იძულებითი გამოსახლებასთან დაკავშირებული სტანდარტების გააზრებისათვის მნიშვნელოვანია ლიმბურგის პრინციპები (1986) და მასატრისტის გაიდლაინები (1997), რომლებიც მიუთითებს სოციალური და ეკონომიკური უფლებების ეფექტიანი იმპლემენტაციის მოთხოვნებზე, მის ბუნებასა და დარღვევის შემდგომ მექანიზმებზე. ამასთან, ევროპის საბჭოს რეკომენდაცია განსაკუთრებული გაზრდის შემთხვევაში პირების ბაზისური მატერიალური მოთხოვნების დაკმაყოფილების უფლების შესახებ, რომლის მეორე პრინციპი ითვალისწინებს უფლებას მინიმალური მოთხოვნების დაკმაყოფილებაზე, რაც მოიცავს უფლებას საკვებზე, ტანსაცმელზე, თავშესაფარზე და ბაზისურ სამედიცინო დაცვაზე. ასევე, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO) 115-ე რეკომენდაციის (მშრომელთა საცხოვრებლის შესახებ) მიზანია, საცხოვრებლის ზოგადი პოლიტიკის დარღვევებში ხელი შეუწყოს იმგვარი ეროვნული პოლიტიკის შემუშავებას, რომელიც უზრუნველყოფს სათანადო და ღირსეულ საცხოვრებელ ადგილსა და შესაბამის საცხოვრებელ გარემოს მშრომელებისა და მათი ოჯახის წევრებისათვის. იძულებითი გამოსახლების საკითხის გააზრებისათვის ასევე მნიშვნელოვანია დასახლებული მასივების შესახებ ვანკუვერის 1976 წლის დეკლარაცია და 1998 წლის გენერალური ასამბლეის რეზოლუცია (43/181) საცხოვრებელთან დაკავშირებული გლობალური სტრატეგია 2000 წლისათვის. ob. Recommendation No. R (2000) 3 of the Committee of Ministers to member states on the Right to the Satisfaction of Basic Material Needs of Persons in Situations of Extreme Hardship, Adopted by the Committee of Ministers on 19 January 2000; Workers' Housing Recommendation, (No. 115), para. 2 (1961).

ამგვარად, იძულებითი გამოსახლებისგან დაცვის მნიშვნელობას ხაზს უსვამს სათანადო საცხოვრებლის შესახებ ნორმატიული და არანორმატიული საერთაშორისო დოკუმენტების სიმრავლე. ხსენებული ინსტრუმენტების რატიფიცირება სახელმწიფოსთვის განსხვავებული მასშტაბების ვალდებულებას ადგენს, თუმცა ყველა შემთხვევაში იძულებითი გამოსახლების შესახებ ეროვნული კანონმდებლობა და თითოეული ინდივიდუალური გადანაცვეტილება უნდა შეესაბამებოდეს ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებს.

2. იძულებითი გამოსახლებისგან დაცვა და სახელმწიფოს როლი

ადამიანის უფლებათა დაცვის მიმართულებით სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა სამ ძირითად განზომილებას გულისხმობს: (1) უფლების პატივისცემა; (2) უფლების დაცვა; (3) უფლების რეალიზება.¹⁷⁶ უფლების პატივისცემის კომპონენტი ნიშნავს სახელმწიფოს მიერ იმგვარი ქმედების აკრძალვას, რომელიც დაარღვევს უფლების შინაარსს. უფლების დაცვის კომპონენტი მესამე პირების მხრიდან უფლების ხელყოფისგან დაცვით შემოიფარგლება, ხოლო უფლების რეალიზების ნაწილი ნიშნავს სახელმწიფოს იმგვარ მოქმედებას, რაც არსებით საფუძველს შექმნის აღნიშნული თვალსაზრისით.¹⁷⁷

იძულებითი გამოსახლებისგან დაცვის საკანონმდებლო რეგულირება თუ პროგრამული მიმართულებები სახელმწიფოს მხრიდან მოიცავს როგორც აქტიურ, ასევე პასიურ მონაწილეობას. სახელმწიფოს მონაწილეობის ხარისხი შესაძლებელია, განსხვავდებოდეს იმის მიხედვით, თუ ვინ მონაწილეობს გამოსახლების გამომწვევ სამართლებრივ ურთიერთობაში (პირველადი სამართლებრივი ურთიერთობა). ამ ნაწილში ორი კრიტიკული შეკითხვა მდგომარეობს შემდეგში: (ა) რამდენად იცვლება სახელმწიფოს ვალდებულებები, როდესაც პირველადი სამართლებრივი ურთიერთობა კერძო ხასიათისაა; (ბ) როგორ უნდა უპასუხოს სახელმწიფომ მონაცვლადი ჯგუფების საჭიროებებს იძულებითი გამოსახლების დროს. ამ შეკითხვებს განსაკუთრებულ მნიშვნელობას სძენს ის გარემოება, რომ სახელმწიფოთა მიერ უფლების დარღვევის განმაპირობებელი ხშირ შემთხვევაში სწორედ ამ ორი საკითხის არასათანადოდ შეფასებაა.

176 Françoise Tulkens, The European Convention on Human Rights and the Economic Crisis: The Issue of Poverty, Academy of European Law Distinguished Lectures of the Academy, AEL 2013/8, 5 (2013); QUB Budget Analysis Project Budgeting for Economic and Social Rights: A Human Rights Framework, QUB School of Law, Belfast, 31-46 (2010).

177 A/HRC/34/51, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, para. 13 (2017).

2.1. სამართლებრივი ურთიერთობის ხასიათი და სახელმწიფოს როლი

ისეთ ვითარებაში, როდესაც გამოსახლების საფუძველი კერძო პირებს შორის დავაა,¹⁷⁸ მნიშვნელოვანია, დადგინდეს სახელმწიფოს ჩარევისა და პასუხისმგებლობის ფარგლები იძულებითი გამოსახლების პრევენციის მიზნით, რაც თავის თავში გულისხმობს საკუთრებისა და სათანადო საცხოვრებლის უფლებას შორის სამართლიანი და გონივრული ბალანსის დაცვას.

საკუთრების უფლებისა და სათანადო საცხოვრებლის უფლების (რომელიც დანახულია, მათ შორის, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით (ECHR) დაცულ უფლებებში) შეპირისპირების შესახებ აღსანიშნავია ECtHR-ის პრაქტიკა. ამგვარი საქმეების შეფასებისას მნიშვნელოვანია ევროპული სასამართლოს შემდეგი პერსპექტივა, რომელიც ერთგვარ დათქმად შეიძლება იქნეს მიღებული – სასამართლოს მიხედვით, საცხოვრებლის საკითხი არის „უპირველესი სოციალური საჭიროება“. იგი საკანონმდებლო ორგანოს ერთ-ერთი უფლებამოსილებაა, რაც ნიშნავს, რომ ამ სფეროში წესებს მხოლოდ „საბაზრო ძალები“ არ უნდა ადგენდნენ.¹⁷⁹ ამ პრინციპის ირგვლივ ევროპულმა სასამართლომ სხვადასხვა ხედვა განავითარა. მაგალითად, ECtHR-მა რამდენიმე საქმეში განიხილა იტალიის დროებითი საკანონმდებლო პოლიტიკა, რომლითაც ხდებოდა ქირის კონტროლი, ქირავნობის ხელშეკრულებების გაგრძელება და გამოსახლების შესახებ გადაწყვეტილებების აღსრულების გადადება-შეჩერება.¹⁸⁰ მოსარჩელეთა მოსაზრებით, მსგავსი პოლიტიკით ირღვეოდა საკუთრების უფლება (კონვენციის პირველი დამატებითი ოქმის პირველი მუხლი). სახელმწიფო ამგვარი რეგულირების ლეგიტიმურ მიზნად ასახელებდა ვითარებას, რომ შესაბამისი პერიოდისთვის ქირავნობის ხელშეკრულებების დიდი ნაწილი მთავრდებოდა და იმ შემთხვევაში, თუ იძულებით გამოსახლების ღონისძიებას გამოიყენებდნენ, ეს „სოციალურ დაძაბულობას“ მისცემდა ბიძგს, რაც საფრთხეს შეუქმნიდა საჯარო წესრიგს.¹⁸¹ სასამართლომ მიზანი ლეგიტიმურად მიიჩნია, თუმცა პროპორციულობის საკითხი საქმის ფაქტობრივი გარემოებების მიხედვით სხვადასხვაგვარად დაინახა. მაგალითად, საქმეში სპადეა და სკალობრინო იტალიის წინააღმდეგ იტალიის პოლიტიკა პროპორციულად ჩაითვალა, რადგან, სასამართლოს ხედვით, სახელმწიფოს ჩარევა არ სცილდებოდა მიხედულების ზღვარს, რომელიც პირველი დამატებითი ოქმის პირველი მუხლით იყო გათვალისწინებული.¹⁸² შესაბამისად, დადგინდა,

178 აღსანიშნავია, რომ გამოსახლების ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი ევროპის ქვეყნების შემთხვევაში სწორედ ამგვარი სამართლებრივი ურთიერთობების შედეგია. Sten-Ake Stenberg, Lia van Doorn & Susanne Gerull, Locked out in Europe: A Comparative Analysis of Evictions Due to Rent Arrears in Germany, the Netherlands and Sweden, *European Journal of Homelessness*, Vol. 5, No. 2 (2011).

179 *James And Others V. The United Kingdom* App. no. 8793/79 (ECtHR, 21 February 1986), para. 47.

180 *Spadea and Scalabrino V. Italy* App. no. 12868/87 (ECtHR, 28 September 1995), para. 18; *Scollo V. Italy* App. no. 19133/91 (ECtHR, 28 September 1995), para. 20.

181 *Scollo V. Italy* App. no. 19133/91 (ECtHR, 28 September 1995), para. 30.

182 *Spadea and Scalabrino V. Italy* App. no. 12868/87 (ECtHR, 28 September 1995), para. 40.

რომ ჩარევა სამართლიან ბალანსს ამყარებდა, ერთი მხრივ, საზოგადოების ინტერესსა და მეორე მხრივ, ინდივიდის საკუთრების უფლებას შორის.¹⁸³ საპირისპირო დასკვნამდე მივიდა სასამართლო საქმეში *სკოლო იტალიის წინააღმდეგ*.¹⁸⁴

ასევე პრობლემურია კერძო სამართლებრივი დავის ფარგლებში გამოსახლების გადადების საკითხი. მაგალითად, საქმეში *ფიბერნიკი ხორვატიის წინააღმდეგ*¹⁸⁵ ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა სამართლიანი სასამართლოს უფლებისა და საკუთრების უფლების დარღვევა. ფაქტობრივი გარემოებების მიხედვით, 1995 წელს განმცხადებლის სახლში შეიჭრა მესამე პირი, რომლის გამოსახლების შესახებ გადაწყვეტილება სასამართლომ 2000 წელს მიიღო, თუმცა გამოსახლების აღსრულება 2003 წლამდე ვერ განხორციელდა.¹⁸⁶ ხელისუფლების ერთ-ერთ მთავარ არგუმენტს წარმოადგენდა ის გარემოება, რომ მიუხედავად განმცხადებლის მოთხოვნის ლეგიტიმურობისა, მისი აღსრულება არ იყო გადაუდებელი.¹⁸⁷ სასამართლომ არ გაიზიარა ხელისუფლების პოზიცია, რომ აღსრულების გადადების ლეგიტიმური მიზეზია გადადების შესახებ შუამდგომლობები, ასევე სასამართლოს გადატვირთულობა.¹⁸⁸ ევროპული სასამართლოს ხედვით, სამართლიანი სასამართლოს უფლება გულისხმობს შესაბამისი სისტემის მიერ გადაწყვეტილების დროულად მიღების სახელმწიფოს მიერ უზრუნველყოფას, რაც ამ შემთხვევაში არ შესრულდა და შესაბამისად, დადგინდა უფლების დარღვევა.¹⁸⁹ ასევე, სასამართლო იმეორებს, რომ სახელმწიფოს მხრიდან შესაძლებელია, გადაწყვეტილების აღსრულებლობა გამართლებული ყოფილიყო კონკრეტული საქმის განსაკუთრებული გარემოებებით, რაც მიმდინარე საქმეში არ არსებობდა.¹⁹⁰ გაჭიანურებული გამოსახლების პროცედურის გამო, ასევე დადგინდა საკუთრების უფლების დარღვევა საქმეში *ფოსი და მიგნოლი იტალიის წინააღმდეგ*.¹⁹¹

ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის პარალელურად, ხაზი უნდა გაესვას ეროვნული სასამართლოების პრეცედენტებს, რომელთა მიხედვით, საკუთრების უფლება ყველა შემთხვევაში არ არის უპირატესი სათანადო საცხოვრებლის უფლებასთან მიმართებით. ამ მხრივ, საინტერესოა სამხრეთ აფრიკის საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებები, რომელთა გააზრებისას ასევე ხაზი უნდა გაესვას მათ მკვეთრ კონტექსტურობას. სასამართლოს ინტერპრეტაციით, უფლებათა კოლიზიისას კონსტიტუციით განსაზღვრული საკუთრების უფლება უნდა განიმარტოს სოციალური ვალდებულებების ჭრილში. აღნიშნული დაფუძნებულია კონსტიტუციის პრეამბულაში სოციალური სახელმწიფოს

183 იქვე, para. 33.

184 *Scollo V. Italy* App. no. 19133/91 (ECtHR, 28 September 1995), para. 40.

185 *Pibernik V. Croatia* App. no. 75139/01 (ECtHR, 4 March 2004).

186 იქვე, paras. 7-46.

187 იქვე, para. 52.

188 იქვე, para. 57.

189 იქვე, para. 58.

190 იქვე, para. 70.

191 *Fossi and Mignolli V. Italy* App. no. 48171/99 (ECtHR, 4 March 2004).

შესახებ მითითებაზე, ასევე – კონსტიტუციაში სოციალური და ეკონომიკური უფლებების შესახებ ჩანაწერზე.¹⁹² სასამართლოს მოსაზრებით, მნიშვნელოვანია, რომ კონსტიტუციის განმარტებისას „სტატიკური, კერძო სამართლის კონცეფციაზე დაფუძნებული კონსტიტუციის კითხვა“ ჩაანაცვლოს „დინამიკურმა, საჯარო სამართლის ხედვებზე დაფუძნებულმა“ კონსტიტუციის ინტერპრეტაციამ, რაც ნიშნავს ძირითადი კანონის „სოციალური ცვლილებებისა და ტრანსფორმაციის ინსტრუმენტად“ აღქმას.¹⁹³ სასამართლოს პერსპექტივით, მაშინ, როდესაც ერთმანეთს უპირისპირდება საკუთრების უფლება და „იმ ადამიანების ნამდვილი სასოწარკვეთა, რომელთაც სჭირდებათ საცხოვრებელი“¹⁹⁴, საკუთრების უფლებას უპირობო უპირატესობა არ უნდა მიენიჭოს.¹⁹⁵

მნიშვნელოვანია ამავე სასამართლოს 2012 წლის საქმე¹⁹⁶, რომელშიც განიმარტა, რომ საკუთრების უფლებისა და სათანადო საცხოვრებლის უფლების შეპირისპირებისას მათ შორის წინასწარ მოცემული იერარქიულობა გამოირიცხება. საქმის ფაქტობრივი გარემოებების მიხედვით, მოიტარებმა გადაჭარბებული და არასამართლიანი იჯარის გადასახადისა და შესაბამისი ხელშეკრულების შეწყვეტის საკითხი გადაიტანეს სათანადო საცხოვრებლის უფლების ჭრილში. ამ შემთხვევაში დამქირავებლებს დაახლოებით სამჯერ გაეზარდათ ქირის გადასახადი და მათ მიერ ამ საკითხის სასამართლოს წესით გასაჩივრების შემდეგ დამქირავებელმა კომპანიამ მიმართა სასამართლოს, მათი გამოსახლების შესახებ ბრძანების გამოცემის მოთხოვნით. ამ შემთხვევაში საკონსტიტუციო სასამართლოს მსჯელობის საგანი იყო, რომ პირველ რიგში უნდა მომხდარიყო სამხრეთ აფრიკის კანონმდებლობით დადგენილი „უსამართლო პრაქტიკის“ გამორიცხვა კერძო პირებს შორის და მხოლოდ ამის შემდეგ ყოფილიყო შესაძლებელი გამოსახლების შესახებ გადაწყვეტილების მიღება.¹⁹⁷

დამატებით, მნიშვნელოვან პრაქტიკას წარმოადგენს თვითნებური გამოსახლების საკანონმდებლო შეზღუდვა. მაგალითად, კერძო პირებს შორის დავის მიუხედავად, ევროპის ქვეყნების უმრავლესობაში კანონმდებლობით აკრძალულია მესაკუთრის იმგვარი ქმედება, რომელიც მიმართულია შესაბამისი პირის ფაქტობრივი გამოსახლებისკენ, რაც ელექტროენერგიის შეწყვეტაში, ბინის დაკეტვასა და სხვა მსგავს ქმედებებში შეიძლება გამოიხატებოდეს.¹⁹⁸

192 *Port Elizabeth Municipality v. Various Occupiers* (CCT 53/03) [2004] ZACC 7; 2005 (1) SA 217 (CC); 2004 (12) BCLR 1268 (CC), paras. 15-16 (1 October 2004).

193 *First National Bank of SA Limited t/a Wesbank v. Commissioner for the South African Revenue Services and Another; First National Bank of SA Limited t/a Wesbank v. Minister of Finance* (CCT19/01) [2002] ZACC 5; 2002 (4) SA 768; 2002 (7) BCLR 702, para. 52 (1 October 2004).

194 *Port Elizabeth Municipality v. Various Occupiers* (CCT 53/03) [2004] ZACC 7; 2005 (1) SA 217 (CC); 2004 (12) BCLR 1268 (CC) (1 October 2004).

195 იქვე, para. 23.

196 *Maphango and Others v. Aengus Lifestyle Properties (Pty) Ltd* (CCT57/11) (CC) [2012] ZACC 2; 2012 (3) SA 531 (CC); 2012 (5) BCLR 449 (CC) (13 March 2012).

197 იქვე.

198 Sten-Åke Stenberg, Lia van Doorn & Susanne Gerull, Locked out in Europe: A Comparative Analysis of Evictions Due to Rent Arrears in Germany, the Netherlands and Sweden, *European Journal of Homelessness*, Vol. 5, No. 2, 40 (2011).

გემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ცხადია, რომ სახელმწიფოსთვის მნიშვნელოვან ზრუნვის საგანს უნდა წარმოადგენდეს იძულებითი გამოსახლების გამორიცხვა. ამ კუთხით სახელმწიფო ყველა შემთხვევაში საერთაშორისო სამართლებრივი სტანდარტებით არის შებოჭილი, თუნდაც გამოსახლება კერძო პირებს შორის სამართლებრივი ურთიერთობის შედეგს წარმოადგენდეს.¹⁹⁹

2.2. მოწყვლადი ჯგუფები და სახელმწიფოს როლი

იძულებითი გამოსახლებისას სახელმწიფოს როლი კიდევ უფრო არსებითია მოწყვლადი ჯგუფების შემთხვევაში, რამდენადაც გამოსახლების ეფექტი განსაკუთრებით საგრძნობია ქალების²⁰⁰, ბავშვების, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების,²⁰¹ ხანდაზმულების,²⁰² მკვიდრი მოსახლეობის, ეთნიკური თუ სხვა უმცირესობების შემთხვევაში.²⁰³

საერთაშორისო გამოცდილებამ, ასევე ეროვნულმა პრაქტიკამ ცხადი გახადა, რომ მოწყვლადი ჯგუფების შემთხვევაში სახელმწიფოს გარკვეული ხარისხით დისკრეციული (თუმცა პროგრესულად რეალიზებადი და არადისკრიმინაციული) პოლიტიკა, რიგ შემთხვევებში მის ვალდებულებად გადაიქცევა (მაგალითად, ალტერნატიული საცხოვრებელით უზრუნველყოფა). ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ 2012 წელს საქმეში იორდანოვა და სხვები ბულგარეთის წინააღმდეგ²⁰⁴ განმარტა, რომ შესაბამისი პირის „ნაკლებპრივილეგირებული სტატუსი“ არსებითი ფაქტორია მათთან მიმართებით გადანაცვტილების მიღებისას, ხოლო იმ შემთხვევაში, თუ გამოსახლება გარდაუვალია, აღნიშნული ფაქტორი განსაკუთრებით უნდა იყოს გათვალისწინებული დროის, მოდულობებისა და ალტერნატიული თავშესაფრის (თუკი შესაძლებელია) შესახებ

199 სახელმწიფოს ვალდებულების კონტექსტში გამოსახლების ობიექტთან გამოსახლების სუბიექტის იურიდიული კავშირის შესახებ დეტალურად იხ. Forced Evictions, Fact Sheet No. 25/Rev.1, United Nations, New York and Geneva, 3 (2014).

200 General Comment No. 16: The equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights (art. 3 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, (2005); General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing: Forced Evictions (art.11 (1)), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 2 (1997); E/CN.4/2004/48, Report of the special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, main focus: Forced evictions, 60th Session CHR (2004); *Bangladesh Society for Enforcement of Human Rights and Others v. Bangladesh*, 53 DLR (2001); CommDH(2009)5, Recommendation of the Commissioner for Human Rights on the Implementation of the Right to Housing, Strasbourg, 20 (30 June 2009).

201 General Comment No. 5: Persons with Disabilities, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, (1995).

202 General Comment No. 6: The Economic, Social and Cultural Rights of Older Persons, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 33 (1995). მაგალითად, კომიტეტის განმარტებით, „ეროვნული პოლიტიკა ხელს უნდა უწყობდეს, რომ ხანდაზმულმა ადამიანებმა გააგრძელონ ცხოვრება თავიანთ სახლებში მაქსიმალურ ვადებში, მათი სახლების რესტავრაციის, განვითარებისა და გაუმჯობესების და ამ პირებისათვის საცხოვრებელზე წვდომისა და მისი გამოყენების მიზნით ადაპტირების გზით“.

203 General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing: Forced Evictions (art.11 (1)), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 10 (1997).

204 *Yordanova and Others v. Bulgaria*, App. no. 25446/06 (24 April 2012).

გადაწყვეტილებების მიღებისას.²⁰⁵ ასევე, ევროპული სასამართლოს მითითებით, საკითხის ირგვლივ ზოგადი დაგეგმვისა თუ კონკრეტული საქმეების გადაწყვეტისას გასათვალისწინებელია ბოშათა და მოგზაურების მონყვლადი მდგომარეობა.²⁰⁶ ECtHR ექსპლიციტურია სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებასთან დაკავშირებით, როდესაც იძულებითი გამოსახლების ადრესატები ბოშები არიან.²⁰⁷

საერთაშორისო გამოცდილება აჩვენებს, რომ იძულებითი გამოსახლების შემთხვევებში განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა ქალების უფლებების დაცვას.²⁰⁸ კერძოდ, სახელმწიფოს მხრიდან მნიშვნელოვანი ზრუნვის სუბიექტები უნდა იყვნენ: ძალადობის მსხვერპლი ქალები, იძულებითი გამოსახლების ადრესატი, კონფლიქტურ სიტუაციაში მყოფი, მიგრანტი და სიღარიბეში მცხოვრები ქალები.²⁰⁹ ამ მხრივ მნიშვნელოვანია ევროპის ქვეყნების პრაქტიკა, რომლის მიხედვითაც, სახელმწიფოების უმრავლესობა ოჯახში ძალადობისას ითვალისწინებს მოძალადის გამოსახლებისა და მსხვერპლის საცხოვრებელში დატოვების შემთხვევას.²¹⁰

იძულებითი გამოსახლების გააზრებისას ასევე არსებითია ბავშვთა დაცვის საკითხი, რაც გულისხმობს სახელმწიფოების ვალდებულებას, ჰქონდეთ განსაკუთრებული პოლიტიკა ამ მიმართულებით. მაგალითად, დანიის მიზნობრივი პრევენციული პოლიტიკის შედეგია, რომ ბავშვიანი შინამეურნეოების შემთხვევებში უშუალოდ გამოსახლებამდე მხოლოდ საქმეთა მცირე რაოდენობა მიდის.²¹¹

ამრიგად, იძულებითი გამოსახლების ყველა ადრესატს აქვს უფლება, იყოს დაცული იძულებითი გამოსახლებისაგან, თუმცა სახელმწიფოს როლი განსაკუთრებულია იმ შემთხვევაში, როდესაც იძულებითი გამოსახლება მონყვლად ჯგუფებს მიემართება.

205 იქვე, para. 133.

206 *Chapman V. The United Kingdom* App. no. 27238/95 (ECtHR, 18 January 2001), para. 98; *Connors V. The United Kingdom* App. no. 66746/01 (ECtHR, 27 May 2004), para. 84.

207 *Chapman V. The United Kingdom* App. no. 27238/95 (ECtHR, 18 January 2001), para. 96.

208 General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing: Forced Evictions (art.11 (1)), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 2 (1997); E/CN.4/2004/48, Report of the special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, main focus: Forced evictions, 60th Session CHR (2004); *Bangladesh Society for Enforcement of Human Rights and Others v. Bangladesh*, 53 DLR (2001).

209 CommDH(2009)5, Recommendation of the Commissioner for Human Rights on the Implementation of the Right to Housing, Strasbourg, 20 (30 June 2009).

210 The Second Overview of Housing Exclusion in Europe 2017, 91 (21 March 2017) <<http://www.feantsaresearch.org/en/report/2017/03/21/the-second-overview-of-housing-exclusion-in-europe-2017>> ნანახია 17.10.2018.

211 იქვე, 92.

3. იძულებითი გამოსახლების პირობები/სტანდარტები

3.1. სახელმწიფოს ვალდებულებები იძულებითი გამოსახლების აღსრულებამდე

3.1.1. უსახლკარობის პრევენცია იძულებითი გამოსახლების პროცესში

არსებითა, სახელმწიფოებმა მნიშვნელოვანი აქცენტი გააკეთონ (იძულებითი) გამოსახლების პრევენციაზე, რათა თავიდან იყოს აცილებული ან შემცირდეს იძულებითი გამოსახლების უარყოფითი ეფექტი ძირითადი უფლებებით სარგებლობაზე. პრევენციული პოლიტიკის რეალიზება ნიშნავს გამოსახლებაზე უარის თქმას, ხოლო გამოსახლების შემთხვევაში – პირის უზრუნველყოფას ალტერნატიული საცხოვრებლით ან მხარდაჭერის შესაბამისი საშუალებებით.

სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზებასთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანი განზომილებაა სახელმწიფოს ფინანსური რესურსების საკითხი, რამდენადაც ზოგიერთ შემთხვევაში გამოსახლების პრევენციის ღონისძიებები ნაკლებ მატერიალურ დანახარჯს მოითხოვს, ვიდრე უსახლკარო პირების თავშესაფრით და შესაბამისი პირობებით უზრუნველყოფა.²¹²

გამოსახლების პრევენციის ზომები შესაძლებელია იყოს ზოგადი და კონკრეტული. ზოგადი პრევენციისას სახელმწიფოს პოლიტიკა უშუალოდაა მიმართული იძულებითი გამოსახლების განმაპირობებელი ფაქტორების აღმოფხვრისკენ, რაც ნიშნავს სათანადო საცხოვრებლის უფლების პროგრესულად რეალიზებისკენ მიმართულ სახელმწიფო პოლიტიკას.²¹³

გამოსახლების პრევენციის ღონისძიებების სხვაგვარი დაყოფით სამი ჯგუფი გამოიყოფა: პირველი ჯგუფი გულისხმობს ისეთ ღონისძიებებს, რომელიც იქმნება კეთილდღეობის სისტემით და მოიცავს საცხოვრებლებზე წვდომის შესაძლებლობების განსაზღვრას.²¹⁴

212 Sten-Åke Stenberg, Lia van Doorn & Susanne Gerull, Locked out in Europe: A Comparative Analysis of Evictions Due to Rent Arrears in Germany, the Netherlands and Sweden, *European Journal of Homelessness*, Vol. 5, No. 2, 52 (2011).

213 მაგალითად, უსახლკაროებთან მომუშავე ეროვნული ორგანიზაციების ევროპული ფედერაცია გამოყოფს გამოსახლების განმაპირობებლების რამდენიმე ჯგუფს: სიღარიბე, უმუშევრობა, საცხოვრებლის ნაკლებობა (სტრუქტურული საფუძველი); სამართლებრივი სისტემები, სოციალური უსაფრთხოების სისტემა, მხარდაჭერის სერვისების არსებობის საკითხი, სახლების განაწილების სისტემა, სამსახურების კოორდინაცია და ინტეგრაცია (სისტემური/ინსტიტუციური საფუძველი); ოჯახის შემადგენლობა და საოჯახო სტატუსები, სოციალური კავშირების ნაკლებობა (ინტერპერსონალური საფუძველი); ეკონომიკური, დასაქმების, უმცირესობების სტატუსის ფაქტორები (პერსონალური საფუძველი). ასევე უსახლკარობის საცხოვრებლის ბაზრის მიზეზების სოციალური მიზეზებისგან გამიჯვნისა და დეტალების შესახებ იხ.: Elsinga M., *Changing Housing Systems and Their Potential Impact on Homelessness*, *European Journal of Homelessness*, Vol. 9, No. 1, 15 (2015).

214 Pilot project – Promoting protection of the right to housing – Homelessness prevention in the context of evictions, VT/2013/056, European Union, 10 (2016).

მეორე ჯგუფი აერთიანებს ღონისძიებებს, რომელთა მიზანია იმ პირების დაცვა, რომლებიც გამოსახლების ზღვარზე არიან. მესამე ჯგუფის ზომები მიემართება პირებს, რომლებსაც არ აქვთ შესაბამისი საცხოვრებელი (უსახლკარო პირებს).²¹⁵ ყველა ზემოაღნიშნულ შემთხვევაში არსებითია მოწყვლადი პირების ინტერესების გათვალისწინება.²¹⁶

წინამდებარე კვლევა იზიარებს პრევენციული პოლიტიკის კლასიფიცირების ორივე მეთოდს, მათი თანმხვედრი შინაარსიდან გამომდინარე. ამ განმარტებების გათვალისწინებით, მიმდინარე კვლევა ძირითად შემთხვევებში კონკრეტული პრევენციის საკითხებს შეეხება, რადგან ზოგადი პოლიტიკა განსხვავებული ფარგლებით უნდა შეფასდეს, რაც სპეციფიკური მეთოდოლოგიური მიდგომის საჭიროებას გულისხმობს. დამატებით, მსჯელობა და სტანდარტები შეეხება პრევენციული პოლიტიკის მეორე ჯგუფს (მეორე კლასიფიკაციის მიხედვით).

მხარდაჭერითი მექანიზმები იძულებითი გამოსახლების ადრესატებისათვის

მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფოებმა იძულებითი გამოსახლების ადრესატებისთვის გაითვალისწინონ კონსულტაციის მომსახურება, რამაც უნდა გამოკვეთოს, ერთი მხრივ, თუ როგორ შეიძლება გამოსახლების ადრესატის შემოსავლების უკეთ ორგანიზება, ხოლო, მეორე მხრივ, იმის შეფასება, თუ რა სახის სახელმწიფო სერვისები არსებობს ამ სფეროში ბენეფიციარის მხარდასაჭერად.

ევროპული სასამართლო განმარტავს, რომ „სოციალური კეთილდღეობის ორგანოებმა“ რთულ ვითარებაში მყოფ პირებს უნდა აღმოუჩინონ შესაბამისი დახმარება, რაც ნიშნავს მათთვის შესაძლო გამოსავლის ძიებაში მხარდაჭერას. მათ შორის, სრულყოფილი ინფორმაციის მიწოდებას გამოსავლის ალტერნატივების შესახებ (მაგალითად, სოციალური დახმარების, სოციალური საცხოვრებლის მიღების საკითხი).²¹⁷

იძულებითი გამოსახლების პრევენციის მიზნით, კარგ პრაქტიკას წარმოადგენს „პერსონალური მხარდაჭერის“ სერვისების არსებობა,²¹⁸ მაგალითად, პროცესში სოციალური მუშაკების მონაწილეობა. ევროპის ქვეყნებში აღნიშნული დამკვიდრებულ პრაქტიკას წარმოადგენს და მისი მიმწოდებლები შესაძლებელია, იყვნენ როგორც ადგილობრივი

215 იქვე; Susanne Gerull, *Evictions Due to Rent Arrears: A Comparative Analysis of Evictions in Fourteen Countries*, *European Journal of Homelessness*, Vol. 8. No. 2, 144 (2014).

216 მაგალითად, არასრულწლოვნები, ქალები, ციხიდან გამოსული პირები. დეტალებისთვის იხ. მაგ.: Denmark: Sustainable ways of preventing homelessness, European Commission, 11 (2013).

217 *Wallová Et Walla C. République Tchèque* App. no. 23848/04 (ECtHR, 9 October 2007), para. 74; Françoise Tulkens, *The European Convention on Human Rights and the Economic Crisis: The Issue of Poverty*, *Academy of European Law Distinguished Lectures of the Academy*, AEL 2013/8, 10 (2013).

218 Susanne Gerull, *Evictions Due to Rent Arrears: A Comparative Analysis of Evictions in Fourteen Countries*, *European Journal of Homelessness*, Vol. 8. No. 2, 148 (2014).

თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოები, ასევე არასამთავრობო ორგანიზაციები.²¹⁹ სოციალური მუშაკების ჩართულობა შესაძლებელია, მნიშვნელოვანი კონტრიბუცია აღმოჩნდეს, რამდენადაც, ემპირიული მონაცემებით, „საკმაოდ ხშირად ბინის ქირის გადაუხდელობა არის სხვა პრობლემის მეორადი შედეგი“.²²⁰ მაგალითად, დანიასა (ადგილობრივი თვითმმართველობა) და დიდ ბრიტანეთში უზრუნველყოფილია სერვისები, რომლის ფარგლებშიც შესაბამისი პირები იღებენ კონსულტაციას ვალების გადახდის შესახებ. ფინეთში სოციალური მუშაკები უზრუნველყოფენ კონტაქტს მხარეებს შორის, სოციალური სერვისების მიმწოდებელ ინსტიტუტებთან, მათ შორის ნათესავებთანაც, იმისთვის, რომ „შეიქმნას თანამშრომლობის ქსელი“.²²¹

ამგვარი მექანიზმის (თუმცა სახელმწიფოს მხრიდან უფრო მაღალი პასუხისმგებლობის ადების) მაგალითია ასევე სერვისები და პოლიტიკა, რაც გულისხმობს კრედიტების და-ფარვის ახალი და ხელსაყრელი სქემების შედგენას, მათ შემცირებას ან გაუქმებას.²²² აღსანიშნავია, რომ ევროპის ქვეყნების მასშტაბით მსგავსი პროგრამები მოქმედებს, მაგალითად, დანიაში, საფრანგეთში, პორტუგალიაში, დიდ ბრიტანეთში, ჩრდილო ირლანდიაში.²²³ საფრანგეთში არსებობს სპეციალური ფონდები, რომლებიც გამოიყენება ქირავნობის შემთხვევაში და სქემაში მონაწილეობის წინაპირობას წარმოადგენს ფინანსური ვალდებულებების შესრულების შესახებ ალტერნატიული შეთანხმების ობიექტურად ვერ შესრულება. მსგავსი სერვისის გამოყენება პორტუგალიაში პირს შეუძლია გარკვეული პირობების დაკმაყოფილების შემთხვევაში.²²⁴

სახელმწიფო უწყებებს შორის კოორდინირებული მუშაობა

პრევენციისას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება სახელმწიფოს მიერ თავისი ვალდებულებების დროულად შესრულებას. იმდენად, რამდენადაც იძულებითი გამოსახლება კომპლექსური საკითხია და ხელისუფლების სხვადასხვა შტოს ჩართულობას მოითხოვს, კომუნიკაციისა და კოორდინაციის ქმედითი სისტემის ფუნქციონირება არსებითია.

უწყებათა კოორდინირებული მუშაობის კუთხით აღსანიშნავია საქმე *ფენტსა საფრანგეთის წინააღმდეგ*.²²⁵ საქმის ფაქტობრივი გარემოებების მიხედვით, იძულებითი გამო-

219 იქვე, 148-149.

220 Susanne Gerull, *Evictions Due to Rent Arrears: A Comparative Analysis of Evictions in Fourteen Countries*, European Journal of Homelessness, Vol. 8. No. 2, 148-149 (2014) cited: Spásky A., Azylových Domů N. & Azylových Domů S. *Homelessness Prevention Strategies* (Czech Republic) (2004).

221 Gerull Susanne, *Evictions Due to Rent Arrears: A Comparative Analysis of Evictions in Fourteen Countries*, European Journal of Homelessness, Vol. 8. No. 2, 148 (2014).

222 Pilot project – Promoting protection of the right to housing – Homelessness prevention in the context of evictions, VT/2013/056, European Union, 10-11 (2016).

223 Susanne Gerull, *Evictions Due to Rent Arrears: A Comparative Analysis of Evictions in Fourteen Countries*, European Journal of Homelessness, Vol. 8. No. 2, 147-148 (2014).

224 იქვე, 146.

225 *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. France*, Complaint

სახლების პროცესში კანონით გათვალისწინებული იყო სასამართლოს ჩართულობა და ასევე აღმასრულებლის ვალდებულება, რომ ხელშეკრულების შესაძლო შეწყვეტის შესახებ შეეტყობინებინა შესაბამისი სახელმწიფო უწყებისთვის (წერილით, რომლის რეგისტრაციის შესახებ ოფიციალური დადასტურება უნდა მიიღოს ქონების გამქირავებელმა), რომელიც, თავის მხრივ, იღებდა ზომებს, რათა გამოსახლების პირას მყოფი პირები არ დარჩენილიყვნენ საცხოვრებლის გარეშე – აღნიშნული გულისხმობდა საცხოვრებლის სერვისების, მხარდაჭერის ფონდებისა და სოციალური მომსახურების გამოსახლების პროცესში ჩართვას. კომიტეტმა დაადასტურა გამოსახლების პროცესში უსახლკარობის პრევენციის კანონმდებლობის არასათანადოდ იმპლემენტაციის პრობლემა, რასაც მნიშვნელოვანწილად საფუძვლად დაედო პასუხისმგებელ სუბიექტებს შორის არაეფექტიანი კოორდინაციის ფაქტი.

კოორდინირებული მუშაობის ვალდებულება ევროპის ქვეყნების მასშტაბით წარმოადგენს კარგ პრაქტიკას. როგორც წესი, კომუნიკაციის ინიციატორია სასამართლო²²⁶, საცხოვრებლის ორგანიზაციები (მაგალითად, დანია), აღმასრულებელი (მაგალითად, ფინეთი), ხოლო ადრესატები – ადგილობრივი ორგანოები.²²⁷ გავრცელებული მოდელია, რომ შეტყობინების ვალდებულება არსებობს სასამართლოში საქმის განხილვის ეტაპზე (მაგალითად, ავსტრია, ბელგია, გერმანია, შვედეთი²²⁸), თუმცა შეტყობინების ვალდებულება მხოლოდ ამ ეტაპით შეიძლება არ შემოიფარგლოს (მაგალითად, გერმანიასა²²⁹ და შვედეთში²³⁰). შედეგობრივი თვალსაზრისით, პროცესი შესაძლებელია, გულისხმობდეს ადგილობრივი ორგანოების შესაბამისი სამსახურების გამოსახლების ადრესატებთან ვიზიტს და მათი მდგომარეობის შესწავლას, ალტერნატიული საცხოვრებლით უზრუნველყოფაზე ზრუნვას.

კარგი პრაქტიკისა და საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით, შეიძლება ითქვას, რომ პრევენციული პოლიტიკის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან კომპონენტს წარმოადგენს კოორდინირებული მუშაობის პრაქტიკა, რომლის არარსებობის გასამართლებლად ვერ იქნება გამოყენებული ფინანსური რესურსების სიმწირის არგუმენტი.

No. 39/2006, Decision on the Merits, ECSR (5 December 2007).

226 Pilot project – Promoting protection of the right to housing – Homelessness prevention in the context of evictions, VT/2013/056, European Union, 11 (2016).

227 Susanne Gerull, Evictions Due to Rent Arrears: A Comparative Analysis of Evictions in Fourteen Countries, European Journal of Homelessness, Vol. 8. No. 2, 144-146 (2014).

228 იქვე; Pilot project – Promoting protection of the right to housing – Homelessness prevention in the context of evictions, VT/2013/056, European Union, 11 (2016).

229 (1) სასამართლო განხილვების დანება; (2) აღმასრულებლის მიერ გამოსახლების თარიღის განსაზღვრა, იხ.: Susanne Gerull, Evictions Due to Rent Arrears: A Comparative Analysis of Evictions in Fourteen Countries, European Journal of Homelessness, Vol. 8. No. 2, 145 (2014).

230 (1) შესაკუთრის მიერ შესაბამისი ცნობის გაგზავნა; (2) აღმასრულებლის მიერ გამოსახლების თარიღის განსაზღვრა. იხ.: იქვე, 144-146.

გამოსახლების ადრესატთან კონსულტაციის გამართვა

გამოსახლების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას არსებითია გამოსახლების ადრესატი პირების ჩართულობა. ევროპული სასამართლოს პერსპექტივით, რიგ შემთხვევაში უფლების დარღვევის ერთ-ერთი საფუძველი შესაძლებელია იყოს იძულებითი გამოსახლების სუბიექტებთან ნამდვილი კონსულტაციების გაუმართაობა.²³¹ მსგავსია კომიტეტის განმარტებაც, რომლის მიხედვითაც, სახელმწიფოებმა გამოსახლების წარმართვამდე შესაბამისი პირებთან უნდა გამართონ კონსულტაციები „ყველა მისაღები ალტერნატივის განხილვის“ მიზნით, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ან შემცირდეს ძალის გამოყენება.²³² კომიტეტის პერსპექტივით, „ნამდვილი კონსულტაციის“ ვალდებულება გამოსახლების უპირობო წინაპირობაა,²³³ რომლის შედეგადაც არსებობს გამოსახლების ადრესატებისათვის როგორც ინდივიდუალური, ასევე მატერიალური ზეგავლენის შემცირების შესაძლებლობა. მაგალითად, სამხრეთ აფრიკის საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა აჩვენებს, რომ უფლების დარღვევა დგინდება იმ შემთხვევაში, თუ პროცესს არ ახლდა „შესაბამისი დისკუსიები ან... მედიაციის პროცედურა“.²³⁴

ალტერნატიული საცხოვრებლით უზრუნველყოფის ვალდებულების ფარგლები

იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს იძულებითი გამოსახლებისას ადრესატის სათანადო საცხოვრებლის გარეშე დარჩენის რისკი, მნიშვნელოვანია, სახელმწიფომ მის ხელთ არსებული რესურსების ფარგლებში იზრუნოს, რომ პირებს გონივრული ვადით ჰქონდეთ სათანადო საცხოვრებელზე წვდომა. საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად, საჯარო ხელისუფლებისთვის ეს არ წარმოადგენს აბსოლუტური ხასიათის ვალდებულებას, თუმცა ვითარება განსხვავებულია, როდესაც გამოსახლების ადრესატები მონყვლადი ჯგუფები არიან.

საკითხის ირგვლივ მნიშვნელოვანი ინტერპრეტაციების წყაროს კომიტეტი და ევროპული კომიტეტი წარმოადგენენ. კომიტეტის განმარტებით, იძულებითი გამოსახლებისგან დაცვა და შესაბამისად, სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზება ნიშნავს, რომ გამოსახლების შედეგად პირი არ უნდა დარჩეს უსახლკაროდ.²³⁵ სახელმწიფომ უნდა მიიღოს ყველა შესაბამისი ზომა, რათა უზრუნველყოს სათანადო ალტერნატიული საცხოვრებელი, განსახ-

231 The demolition of homes and the forced eviction of residents of Roma origin breached their right to respect for their private and family life, press release 323 (11.10.2016).

232 General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing: Forced Evictions (art.11 (1)), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 13 (1997).

233 იქვე, para. 15.

234 *Port Elizabeth Municipality v. Various Occupiers* (CCT 53/03) [2004] ZACC 7; 2005 (1) SA 217 (CC); 2004 (12) BCLR 1268 (CC), para. 39-47 (1 October 2004).

235 General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing: Forced Evictions (art.11 (1)), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 17 (1997).

ლება ან ნაყოფიერ მიწაზე წვდომა.²³⁶ აღნიშნული სტანდარტი გულისხმობს, რომ საჭარო ხელისუფლება მოქმედებს მის ხელთ არსებული რესურსის ფარგლებში, რომლის სათანადოდ გამოყენების საკითხი ფასდება „ადეკვატურობისა“ თუ „კონივრულობის“ კრიტერიუმებით. კერძოდ, მოწმდება შემდეგი ელემენტები: (1) რამდენად მიიღეს მიზნობრივი და კონკრეტული ზომა; (2) გამოირიცხა თუ არა დისკრიმინაციული მოპყრობა; (3) რესურსების განაწილების შესახებ დისკრეცია იყო თუ არა საერთაშორისო ვალდებულებების შესაბამისი; (4) რამდენად გამოიყენა სახელმწიფომ სოციალური უფლების მიმართ ნაკლებად შემზღუდავი ღონისძიება; (5) დროითი ფარგლები; (6) რამდენად გაითვალისწინეს მოწყვლადი ჯგუფების ინტერესები და მათ რამდენად მიენიჭათ პრიორიტეტი.²³⁷

ევროპული კომიტეტის სტანდარტის მიხედვით, მაშინაც კი, როდესაც გამოსახლება შესაბამემა კანონს, ხელისუფლებამ უნდა მიიღოს ზომები შესაბამისი პირების სხვა საცხოვრებელ ადგილას გადაყვანის ან ფინანსური დახმარების შესახებ.²³⁸ ევროპულმა კომიტეტმა საქმეში *ფენტასა საფრანგეთის წინააღმდეგ*²³⁹ მიიჩნია, რომ ირღვეოდა სოციალური ქარტიის 31-ე მუხლის მეორე პარაგრაფი, რომელიც გულისხმობს სახელმწიფოების ვალდებულებას, უსახლკარობის შემცირებისა და უსახლკარობის პრევენციის, მათი თანდათანობითი აღმოფხვრის მიზნით. ხსენებულ საქმეში დარღვევა სხვადასხვა მიმართულებით გამოიხატა, მათ შორის ეს განაპირობა იმ ღონისძიებების ნაკლებობამ, რომელიც უზრუნველყოფდა გამოსახლებული პირების სხვა საცხოვრებელში გადაყვანას. კომიტეტის პერსპექტივით, კანონმდებლობა არ დაარღვევდა სოციალურ ქარტიას, თუკი შესაბამისი დებულებებით იარსებებდა გარანტია, რომ გამოსახლებამდე გათვალისწინებული იქნებოდა „მყარი და წვდომადი ალტერნატიული საცხოვრებლის შესაძლებლობა“.²⁴⁰ ამგვარად, არსებითია, რომ გამოსახლების შემთხვევებისთვის კანონმდებლობაში იკითხებოდეს სხვა საცხოვრებელ სივრცეში გადასვლის შესაძლებლობა. თავის მხრივ, ეს შესაძლებლობა უნდა იყოს სათანადოდ წვდომადი, რათა მსგავსი გარანტიის კანონმდებლობაში არსებობა არ იყოს ფორმალური.

ალტერნატიული საცხოვრებლით უზრუნველყოფის საკითხის ადამიანის უფლებების კონტექსტში შეფასებისას არსებითია „გადაუდებელი სოციალური საჭიროების“ კონცეფ-

236 Views adopted by the Committee under the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights with regard to communication No. 5/2015, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 15.2.

237 An Evaluation of the Obligation to Take Steps to the “Maximum of Available Resources” under an Optional Protocol to the Covenant”, ICESCR, E/C.12/2007/1, para. 8 (10 May 2007).

238 *European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) v. France*, Complaint No. 39/2006, Decision on the Merits, ECSR, para. 88 (5 December 2007). აღნიშნული წინაპირობები არის ფუნდამენტური ხასიათის. მაგალითად, მათი დაუცველობა კომიტეტმა მიიჩნია სოციალური ქარტიის 32-ე მუხლის მე-2 პარაგრაფის დარღვევად 2004 წელს იტალიის წინააღმდეგ საქმეში (*European Roma Rights Centre (ERRC) v. Italy*, Collective Complaint No. 27/2004, Decision on the Merits, ECSR, paras. 41-42 (7 December 2005)).

239 *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. France*, Complaint No. 39/2006, Decision on the Merits, ECSR (5 December 2007).

240 იქვე, para. 88.

ცია, ასევე, სასამართლოსთვის მნიშვნელოვანია, როდესაც იძულებით გამოსახლებასთან დაკავშირებული სამართლებრივი დავის მეორე მხარე საჯარო ხელისუფლებაა. მაგალითად, ევროპული სასამართლოს საქმეში *სტანკოვა სლოვაკეთის წინააღმდეგ*²⁴¹ მოსარჩელე შვილებთან და მშობელთან ერთად ცხოვრობდა მუნიციპალურ საკუთრებაში. საცხოვრებლის დამქირავებელი იყო მოსარჩელის მშობელი, რომლის გარდაცვალების შემდეგ ხელისუფლებამ მოსარჩელეს უარი უთხრა ქირით დარჩენაზე და მიიღო გადაწყვეტილება მისი იძულებითი გამოსახლების შესახებ.²⁴² ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ დაირღვა მოსარჩელის უფლება, მაშინ, როდესაც იგი გამოსახლების პარალელურად არ იყო უზრუნველყოფილი ალტერნატიული საცხოვრებლით.²⁴³ ECtHR-მა არ მიიჩნია რელევანტურად მთავრობის პოზიცია, რომ მოსარჩელეს აღნიშნულ საკუთრებასთან დაკავშირებით არ ჰქონდა უშუალო სამართლებრივი უფლებამოსილება და რომ მას გამოსახლების შესახებ მოლოდინი უნდა შექმნოდა და რომ ჰქონდა შესაძლებლობა, ეცხოვრა შვილის სახლში (სხვა ქალაქში).²⁴⁴ ევროპული სასამართლოს ხედვით, სახელმწიფოს ქმედებას ჰქონდა ლეგიტიმური მიზანი (დაეცვა მუნიციპალიტეტის საკუთრება), თუმცა მნიშვნელოვანია აუცილებლობის კომპონენტი, რომელიც გამოხატული უნდა ყოფილიყო „გადაუდებელ სოციალურ საჭიროებაში“.²⁴⁵ ამგვარად, სასამართლოსთვის არსებითია, რომ გამოსახლებისას აღინიშნებოდეს განსაკუთრებული სოციალური საჭიროება, რაც დამოკიდებულია კონკრეტული საქმის ფაქტობრივ გარემოებებზე. თავის მხრივ, შეფასება უნდა იყოს „მისაღები“ და ეფუძნებოდეს „რელევანტურ ფაქტებს“. მოცემულ საქმეში გადაუდებელი სოციალური საჭიროება დღის ევროპულმა სასამართლომ ვერ დაინახა.²⁴⁶ ECtHR-მა არგუმენტაციისას გაიზიარა სლოვაკეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს დასაბუთება, რომ სახელმწიფოს მოქმედების შეფასებისას ასევე მნიშვნელოვანი იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის ბუნება და მიზანი, რაც გულისხმობდა საჯარო საცხოვრებლების (public housing) ადმინისტრირების კომპონენტს. აქედან გამომდინარე, ქალაქის მუნიციპალიტეტის ვალდებულებას წარმოადგენდა მოსახლეობის საცხოვრებლის პრობლემის გადაწყვეტა.²⁴⁷

ალტერნატიული საცხოვრებლით უზრუნველყოფის საკითხს მიემართება ეროვნული სასამართლოების გადაწყვეტილებებიც. მაგალითად, ბანგლადეშის უმაღლესმა სასამარ-

241 *Stanková V. Slovakia* App. no. 7205/02 (ECtHR, 9 October 2007).

242 იქვე, paras. 5-29.

243 იქვე, para. 60.

244 იქვე, para. 56.

245 იქვე, para. 58. გადაუდებელი სოციალური საჭიროება, როგორც ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის პროპორციულობის შეფასების კრიტერიუმი ECtHR-მა დაადგინა საქმეში კონორსი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ *Connors V. The United Kingdom* App. no. 66746/01 (ECtHR, 27 May 2004), para. 81.

246 *Stanková V. Slovakia* App. no. 7205/02 (ECtHR, 9 October 2007), para. 58. გადაუდებელი სოციალური საჭიროება, როგორც ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის პროპორციულობის შეფასების კრიტერიუმი ECtHR-მა დაადგინა საქმეში კონორსი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ *Connors V. The United Kingdom* App. no. 66746/01 (ECtHR, 27 May 2004), para. 81.

247 *Stanková V. Slovakia* App. no. 7205/02 (ECtHR, 9 October 2007), para. 61.

თლომ განმარტა, რომ იძულებითი გამოსახლება (კონკრეტულ შემთხვევაში), როდესაც იმავდროულად არ იყო უზრუნველყოფილი ალტერნატიული საცხოვრებელი, არ შეესაბამებოდა ადამიანის უფლებებს და ძირითად კონსტიტუციურ სტანდარტს (სიცოცხლის უფლებას, ღირსების უფლებას, კანონის წინაშე თანასწორობას).²⁴⁸ ამავე სასამართლოს განმარტებით, პირთა ჯგუფის გამოსახლებისას პროცედურა ყველას მიმართ ერთდროულად არ უნდა წარიმართოს და პროცესი უნდა იყოს ეტაპობრივი.²⁴⁹

ალსანიშნავია სამხრეთ აფრიკის გამოცდილება და *ელისაბედის სახელობის პორტის მუნიციპალიტეტის საქმე*.²⁵⁰ საქმეში გამოსახლების ადრესატი იყო 68 პირი (მათ შორის, 23 ბავშვი), რომლებიც ცხოვრობდნენ კერძო მიწაზე განთავსებულ ხის სახლებში.²⁵¹ ამ პირების გამოსახლების მოთხოვნით ადგილობრივმა მოსახლეობამ მიმართა შესაბამის მუნიციპალურ ხელისუფლებას, რომელმაც, თავის მხრივ, მიმართა სასამართლოს გამოსახლების ბრძანების გამოცემის მოთხოვნით. პირველი ინსტანციის სასამართლომ გამოსცა გამოსახლების შესახებ ბრძანება, ხოლო საქმის სააპელაციო წესით განხილვისას მიღებული გადაწყვეტილება გაუქმდა. ხაზგასასმელია, რომ ხელისუფლებამ გამოსახლების სუბიექტებს შესთავაზა ალტერნატიული საცხოვრებელი, თუმცა მათ ამაზე უარი თქვეს, რადგან შეთავაზებული ადგილი საკმარისად უსაფრთხოდ არ მიიჩნიეს. აღნიშნული არგუმენტი სააპელაციო სასამართლოსთვის გახდა ერთ-ერთი საფუძველი, რომ გაეუქმებინა პირველი ინსტანციის მიერ გამოსახლების შესახებ ბრძანება.²⁵² საქმეში განიმარტა, რომ სასამართლომ გამოსახლების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას მხედველობაში უნდა მიიღოს, თუ რამდენად იზრუნა საჭარო ხელისუფლებამ საცხოვრებელი ალტერნატივით უზრუნველყოფაზე. კერძოდ, „სასამართლომ უარი უნდა თქვას გაცეს გამოსახლების ნებართვა, მანამ არ დარწმუნდება, რომ არსებობს გონივრული ალტერნატივა, თუნდაც დროებითი ღონისძიება, რომელიც შემდგომში შესაძლოა, გულისხმობდეს საცხოვრებლის პროგრამაში ფორმალურად ჩართვას“.²⁵³ საქმეში, გარდა ალტერნატიული საცხოვრებლის შეთავაზების აუცილებლობისა, სასამართლომ დაადგინა ალტერნატიული საცხოვრებლის სათანადოობის აუცილებლობის საკითხი, რაც უნდა გაითვალისწინონ მუნიციპალურმა ორგანოებმა გამოსახლების წინარე პროცესში.

იმ შემთხვევაში, როდესაც იძულებითი გამოსახლების ადრესატები მოწყვლადი ჯგუფები არიან, ალტერნატიული საცხოვრებლით უზრუნველყოფა სახელმწიფოს ვალდებულებად ტრანსფორმირდება, რაც დასტურდება როგორც საერთაშორისო სამართლებრივი

248 *ASK v. Government of Bangladesh*, Supreme Court of Bangladesh Writ No. 3034 (1999).

249 Byrne I. & Hossain S., *South Asia: Economic and Social Rights Case Law of Bangladesh, Nepal, Pakistan and Sri Lanka*, in *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Ed. Langford M., Cambridge University Press, 140 (2008).

250 *Port Elizabeth Municipality v. Various Occupiers* (CCT 53/03) [2004] ZACC 7; 2005 (1) SA 217 (CC); 2004 (12) BCLR 1268 (CC) (1 October 2004).

251 იქვე, para. 1.

252 იქვე, para. 5.

253 იქვე, para. 28.

აქტებით, ასევე შესაბამისი პრაქტიკით. მაგალითად, სოციალური უფლებების შესახებ ევროპული კომიტეტის მოსაზრებით, განახლებული ქარტია²⁵⁴ მიმართულია უსახლკარობის პრევენციისაკენ, რათა შემცირდეს განსაკუთრებული წნეხი ინდივიდის პერსონალურ უსაფრთხოებასა და კეთილდღეობაზე.²⁵⁵ აღნიშნული ასპექტის მნიშვნელობა უმაღლეს ნიშნულს აღწევს ბავშვების შემთხვევაში. კომიტეტის განმარტებით, უსახლკარობის პრევენცია ბავშვებთან მიმართებით ნიშნავს, რომ სახელმწიფომ ისინი თავშესაფრით უნდა უზრუნველყოს იმ ვადით, რამდენი ხნითაც ის შესაბამისი ქვეყნის ტერიტორიაზე იმყოფება.²⁵⁶ ამ მიდგომას განაპირობებს ის გარემოება, რომ ბავშვები გამოსახლების შემთხვევაში „განსაკუთრებული უსუსურობის“ რისკის წინაშე არიან.²⁵⁷ შესაბამისად, თუკი სახელმწიფოს მხრიდან გამოსახლების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებისას აღნიშნული მიდგომა არ იქნება გაზიარებული, ეს ყველა შემთხვევაში ნიშნავს, რომ ბავშვის საუკეთესო ინტერესები არ არის გათვალისწინებული,²⁵⁸ რაც უპირობოდ არღვევს ღირსების უფლებას.²⁵⁹

ბავშვებთან მიმართებით ასევე მაღალი დაცვითი გარანტიების აუცილებლობაზე მიუთითებს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტი, რომელმაც დაადგინა, რომ ბავშვების შემთხვევაში სახელმწიფოს ვალდებულება ალტერნატიული საცხოვრებლით უზრუნველყოფის შესახებ არსებობს მაშინაც კი, როდესაც იძულებითი გამოსახლება კერძო პირებს შორის სამართლებრივი დავის შედეგია. მაგალითად, კომიტეტის პერსპექტივით, ესპანეთმა დაარღვია სათანადო საცხოვრებლის უფლება, როდესაც მან ალტერნატიული საცხოვრისის უზრუნველყოფის გარეშე დაქირავებული ოთახიდან გამოასახლა ოჯახი, მცირეწლოვანი ბავშვებით (ერთი წლის და სამი წლის). ოჯახის მონაცვლადობა გამოიწვია იმ ვითარებამ, რომ ოჯახი აღარ იღებდა სოციალურ შემწეობას და ვერ შეძლეს საცხოვრებლის ქირის გადახდა. კომიტეტმა დაადგინა უფლების დარღვევა, მიუხედავად იმისა, რომ გამოსახლების შესახებ გადაწყვეტილება სასამართლომ კანონის სრული დაცვით მიიღო.²⁶⁰ კომიტეტის შეფასებით, თუმცა სამართლებრივი დავა გამომდინარეობდა კერძო პირებს შორის დადებული ქირავნობის ხელშეკრულებიდან, სახელმწიფოს ჰქონდა ვალდებულება, გამოსახლებას არ დაერღვია პაქტის მე-11 მუხლის პირველი ნაწილის მოთხოვნები.²⁶¹ „ამრიგად, მიუხედავად იმი-

254 European Social Charter (Revised) (ESC), Council of Europe (CoE), Art. 31(2) (1996).

255 *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Italy*, Complaint No. 27/2004, Decision on the Merits, ECSR, para. 18 (7 December 2005); *Defence for Children International (DCI) v. The Netherlands*, Collective Complaint No. 47/2008, ECSR, para. 61 (20 October 2009).

256 *Defence for Children International (DCI) v. The Netherlands*, Collective Complaint No. 47/2008, ECSR, para. 61 (20 October 2009).

257 იქვე, para. 63.

258 იქვე, para. 61.

259 იქვე, para. 64.

260 Views adopted by the Committee under the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights with regard to communication No. 5/2015, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 12.3.

261 იქვე, para. 14.1.

სა, რომ კონვენცია პირველ რიგში ადგენს უფლებებსა და ვალდებულებებს სახელმწიფოსა და ინდივიდებს შორის, შესაბამისი დებულებების ფარგლებში ვრცელდება ასევე ინდივიდებს შორის ურთიერთობებზე“.²⁶²

ხაზგასასმელია, ასევე ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა, როდესაც სასამართლომ იმ ოჯახის გამოსახლება (მათ შორის, იმ ფაქტის გათვალისწინებით, რომ მისი წევრი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი იყო)²⁶³ არაადამიანური და დამამცირებელი მოპყრობის ეკვივალენტურად მიიჩნია.²⁶⁴ საქმის ფაქტობრივი გარემოებების მიხედვით, ოჯახი გამოასახლეს უკიდურეს გაჭირვებაში მცხოვრებ თავშესაფრის მაძიებელთა საცხოვრებელი ცენტრიდან. საქმე შეეხებოდა თავშესაფრის მაძიებელ პირებს, რომელთაც, კანონმდებლობის საფუძველზე, უარი ეთქვათ თავშესაფარზე და იმავდროულად მისით სარგებლობის შესაძლებლობა არ მიეცათ ქვეყნის დატოვებამდე – „ისინი დარჩნენ ყოველგვარი საარსებო პირობების, საცხოვრებლის გარეშე, მიუხედავად ძალიან ცივი ამინდებისა და სამ კვირამდე ვადისა, სანამ მათი სერბეთში დაბრუნების საკითხის საქველმოქმედო ორგანიზაციის მიერ ორგანიზება მოხდებოდა“.²⁶⁵ სასამართლომ მიიჩნია, რომ ბელგიამ არასათანადოდ შეაფასა მოწყვლადი ჯგუფების წინაშე მდგარი გამოწვევები – უკიდურეს გაჭირვებაში მყოფი პირები საცხოვრებლად დატოვა ქუჩაში მაშინ, როდესაც არ არსებობდა გონივრული მოლოდინი, რომ ისინი საარსებოდ მინიმალური საჭიროებების დაკმაყოფილებას მოახერხებდნენ. მისი განმარტებით, სახელმწიფოს ქმედება აღწევს კონვენციის მე-3 მუხლით გათვალისწინებულ სისასტიკის ზღვარს. სასამართლოს პერსპექტივით, მოსარჩელების მიმართ სახელმწიფოს დამოკიდებულება იყო მათი ღირსების საწინააღმდეგო და „ყოველგვარი ეჭვის გარეშე ამ ვითარებამ მათში გამოიწვია შიში, ტანჯვა ან არასრულფასოვნების შეგრძნება, რასაც შეუძლია სასონარკვეთილების სტიმულირება“.²⁶⁶ ამგვარად, ალტერნატიული საცხოვრებლით უზრუნველყოფის საკითხის შეფასებისას სასამართლოსთვის არსებითია იმის დადგენა, თუ რამდენად მოწყვლადია შესაბამის საქმეში წარმოდგენილი ჯგუფები. მაგალითად, იმ პირობებში, როდესაც გამოსახლების ადრესატები არიან თავშესაფრის მაძიებელი პირები, ეს თავისთავად მიუთითებს ჯგუფის მოწყვლადობაზე, თუმცა მათ საჭიროებებს და სახელმწიფოს ვალდებულებასაც კიდევ უფრო ზრდის საქმეში შშმ პირებისა და ბავშვების მონაწილეობა. ხსენებული საქმის შედეგის გათვალისწინებით, ცხადია, რომ შინამეურნეობების გამოსახლება, რომლის წევრი არის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ადამიანი, დაკავშირებულია ალტერნატიული საცხოვრებლით უზრუნველყოფის

262 იქვე, para. 14.2.

263 *V.M. and Others v. Belgium* App. no. 60125/11 (ECtHR, 7 July 2015), para. 8.

264 თუმცა აღნიშნული საქმე დიდ პალატას გადაეცა განსახილველად, რომელმაც ვერ დაინახა მოსარჩელის განგრძობადი ინტერესი საქმესთან დაკავშირებით და განცხადება ამორიცხა. *V.M. and Others v. Belgium* App. no. 60125/11 (ECtHR, 17 November 2016).

265 *V.M. and Others v. Belgium* App. no. 60125/11 (ECtHR, 7 July 2015), para. 50.

266 იქვე, para. 162.

ვალდებულებასთან, თუნდაც შესაბამისი სახელმწიფოს ვალდებულება ამ შინამეურნეობის მიმართ დროებით ხასიათს ატარებდეს. გამოსახლების ადრესატების მოწყვლადობისას განსაკუთრებული მიდგომის აუცილებლობას იზიარებენ ეროვნული სასამართლოებიც. მაგალითად, არგენტინის სასამართლოს ხედვით, იმ შემთხვევაში, როდესაც გამოსახლების ადრესატები შესაძლებელია იყვნენ ბავშვები, სახელმწიფო ვალდებულია, უზრუნველყოს ალტერნატიული საცხოვრებელი.²⁶⁷

3.1.2. იძულებითი გამოსახლების შესახებ გადაწყვეტილება

გარანტიები გადაწყვეტილების მიღების პროცესში

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს განმარტებით, გამოსახლების რადიკალური შინაარსის გათვალისწინებით,²⁶⁸ მსგავსი მასშტაბის ინტერვენციისას ყოველი ადამიანის უფლებაა, რომ ჩარევის პროპორციულობა შეაფასოს დამოუკიდებელმა სასამართლომ.²⁶⁹ სასამართლოს განმარტებითვე, საწყის ეტაპზე შესაძლებელია მთავრობის დისკრეციად იყოს მიჩნეული ჩარევის ფორმისა და ინტენსივობის განსაზღვრა, თუმცა საბოლოო გადაწყვეტილება, თუ რამდენად საჭიროა ღონისძიება, უნდა მიიღოს სასამართლომ.²⁷⁰ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს ხედვით, საცხოვრებლის უფლებასთან, როგორც სხვა სოციალურ და ეკონომიკურ უფლებებთან მიმართებით, სახელმწიფო სარგებლობს დისკრეციის მნიშვნელოვნად ფართო ფარგლებით.²⁷¹ თუმცა ევროპული სასამართლო ასევე ყურადღების მიღმა არ ტოვებს იმ გარემოებას, რომ ხელისუფლებამ შესაძლოა „აშკარა შეცდომა“²⁷² დაუშვას შეფასებისას.

ევროპული კომიტეტის პერსპექტივით, სასამართლოს გარეშე გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა დასაშვებია, თუმცა ამას უნდა ჰქონდეს საკანონმდებლო საფუძვლები, რომლის მიხედვითაც გადაწყვეტილების მიმღები სუბიექტის დისკრეციის ფარგლები უნდა იყოს გონივრული და სათანადო. ამ კრიტერიუმებს კი ვერ აკმაყოფილებს ბუნდოვანი ფორმულირებები, მაგალითად, როგორიცაა საჯარო წესრიგი თუ უსაფრთხოება, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობა და სხვ. უფრო კონკრეტულად, საჯარო ხელისუფლების ფართო უფლებამოსილებების შესახებ ევროპულმა კომიტეტმა იმსჯელა საქმეში *ERRC საფრანგეთის წინააღმდეგ*²⁷³. საქმის ფაქტობრივი გარემოებების მიხედ-

267 *Courtis C., Argentina: Some Promising Signs*, in in *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Ed. Langford M., Cambridge University Press, 176 (2008).

268 *Yevgeniy Zakharov V. Russia* App. no. 66610/10 (ECtHR, 14 March 2017).

269 *McCann V. The United Kingdom* App. no. 19009/04 (ECtHR, 13 May 2008), para. 50.

270 *Winterstein and Others V. France* App. no. 27013/07 (ECtHR, 17 October 2013), para. 147.

271 *Buckley V. The United Kingdom* App. no. 20348/92 (ECtHR, 29 September 1996), para. 75; *Čosić V. Croatia* App. no. 28261/06 (ECtHR, 15 January 2009), para. 20; *Winterstein and Others V. France* App. no. 27013/07 (ECtHR, 17 October 2013), para. 148.

272 *Chapman V. The United Kingdom* App. no. 27238/95 (ECtHR, 18 January 2001), para. 92.

273 *European Roma Rights Centre (ERRC) v. France*, Collective Complaint No. 51/2008, Decision on the Merits,

ვით, პრეფექტურას ჰქონდა გამოსახლების ადრესატებისგაფრთხილების უფლება, რომ დაეტოვებინათ შესაბამისი ადგილი. პრეფექტურას შეეძლო, ეს გაეკეთებინა (ა) იმ შემთხვევაში, თუ გამოსახლების ადრესატი პირი არღვევდა კანონმდებლობის მოთხოვნებს (მაგალითად, კანონიერად ყოფნის ვადის გასვლა) ან (ბ) შესაბამისი ტერიტორიის მესაკუთრის ინიციატივის საფუძველზე.²⁷⁴ გარდა აღნიშნული ალტერნატიული წინაპირობებისა, გამოსახლების საფუძვლისათვის კუმულაციური პირობა იყო, რომ გამოსახლების ადრესატების განსაზღვრულ ადგილზე ყოფნას უნდა დაერღვია საჯარო ჯანმრთელობა, უსაფრთხოება და წესრიგი. მთავრობის პოზიციით, სათანადო საცხოვრებლის უფლება ამ შემთხვევაში არ დარღვეულა, რადგან პრეფექტურების უფლებამოსილება მხოლოდ საგამონაკლისო ხასიათის იყო.²⁷⁵ ევროპული კომიტეტის ამოცანას წარმოადგენდა დისკრეციის ფარგლების შესახებ მსჯელობა. კომიტეტის თვალსაზრისით, გამოსახლების კრიტერიუმები არ უნდა იყოს „გაუმართლებლად/უკიდურესად ფართო“; ასევე, საკანონმდებლო რეგულაციები უნდა იყოს შესაბამისი პირების უფლებების „საკმარისად დამცავი“. აღნიშნული სტანდარტები არსებობს თუნდაც იმ შემთხვევაში, როდესაც საცხოვრებელი სივრცე უკანონოდ არის დაკავებული.²⁷⁶

გამოსახლების პროცესში ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების გადამეტებული უფლებამოსილებები არაკონსტიტუციურად მიიჩნეეს არგენტინაში. სასამართლოს ხედვით, სამართლიანი სასამართლოს უფლებას არღვევდა რეგულაცია, რომელიც ქალაქის მმართველობას აძლევდა შესაძლებლობას, რომ განსაზღვრული პირობების არსებობისას დაჩქარებული წესით დაენეო გამოსახლების პროცედურა.²⁷⁷

ამგვარად, საერთაშორისო სტანდარტებით, შესაძლებელია, აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოები გამოსახლების შესახებ გადაწყვეტილებაში იყვნენ ჩართულნი ან თავად მიიღონ გადაწყვეტილება (კომიტეტის სტანდარტით). თუმცა, არასასამართლო გზით გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, უფლებამოსილების ფარგლები განსაკუთრებით შეზღუდულია და აქვს რამდენიმე განზომილება. არასასამართლო გზით საქმის გადაწყვეტა უნდა იყოს საგამონაკლისო შემთხვევა და შეფასების ფარგლები იყოს საკმარისად მკაცრი და კონკრეტული; უნდა გამოირიცხოს დაჩქარებული წესით არასასამართლო გზით გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა. დამატებით, ყველა შემთხვევაში უნდა არსებობდეს სასამართლოს გზით უფლების დაცვის საშუალებები, რაც ნიშნავს, სასამართლოს მიერ გამოსახლების შესახებ გადაწყვეტილების პროპორ-

ECSR (19 October 2009).

274 იქვე, para. 19.

275 იქვე, para. 66.

276 *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria*, Complaint No. 31/2005, Decision on the Merits, ECSR, para. 51 (18 October 2006); *European Roma Rights Centre (ERRC) v. France*, Collective Complaint No. 51/2008, Decision on the Merits, ECSR, para. 62 (19 October 2009).

277 Courtis C., *Argentina: Some Promising Signs*, in *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Ed. Langford M., Cambridge University Press, 176 (2008).

ციულობის შემონების შესაძლებლობას.

გადაწყვეტილების აღსრულების შეჩერების სტანდარტები

საცხოვრებლის უფლების დაცვა, გარკვეულ შემთხვევებში, ითვალისწინებს გამოსახლების პროცესის შეჩერების შესაძლებლობას, რის თაობაზეც გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს სახელმწიფომ. სახელმწიფომ შეჩერების მექანიზმი შესაძლებელია, გამოიყენოს, როგორც ზოგადი პოლიტიკის ნაწილი ან კონკრეტული შემთხვევის ფარგლებში მიღებული შესაბამისი ღონისძიება, რაც დროებით ხასიათს უნდა ატარებდეს და მიზნად ისახავდეს ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას.

თავის მხრივ, შეჩერების მექანიზმის გამოყენება იწვევს, სულ მცირე, სათანადო საცხოვრებლის უფლებისა და საკუთრების უფლების კოლიზიას. სახელმწიფოს მიერ შეჩერების მექანიზმის გამოყენების სტანდარტის შესაფასებლად მნიშვნელოვანია ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გამოცდილების გაანალიზება. მაგალითად, ECtHR-მა განიხილა იტალიის მთავრობის პოლიტიკის საკუთრების უფლებასთან შესაბამისობის საკითხი. სახელმწიფოს პოლიტიკა გამოიხატებოდა ქირის კონტროლთან, ქირავნობის ხელშეკრულებების გაგრძელებასა და გამოსახლების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულების გადადებასთან, შეჩერებასთან.²⁷⁸ ამგვარი მოწესრიგება არ იყო აბსოლუტური. კერძოდ, სათანადო ორგანოებისადმი მიმართვისას შესაძლებელი იყო პოლიციის დახმარებით იძულებითი გამოსახლება ე.წ. პრიორიტეტული საქმეების შემთხვევაში. სახელმწიფოს მხრიდან ამგვარი მოწესრიგების ლეგიტიმურ მიზნად დასახელებული იყო საჯარო წესრიგის შენარჩუნება (იმ პერიოდისთვის დიდი მასშტაბით მოსალოდნელი იძულებითი გამოსახლების საქმეებს შეეძლო „სოციალური დაძაბულობის“ გამოწვევა).²⁷⁹ სხვადასხვა საქმის ფარგლებში სასამართლომ გაიზიარა სახელმწიფოს მოსაზრება, რომ შეჩერების მიზანი იყო ლეგიტიმური, თუმცა ინდივიდუალური საქმეების გათვალისწინებით, განსხვავებული იყო სასამართლოს შეფასებები გატარებული პოლიტიკის თუ ღონისძიების აუცილებლობისა და პროპორციულობის შესახებ. მაგალითად, საქმეში *სპადეა და სკალაბრინო იტალიის წინააღმდეგ* გადაწყვეტილება პროპორციულად მიიჩნის და სასამართლომ მიუთითა, რომ ჩარევა სამართლიან ბალანსს ამყარებდა, ერთი მხრივ, საზოგადოების ინტერესსა და მეორე მხრივ, ინდივიდის საკუთრების უფლებას შორის.²⁸⁰ ამის საპირისპიროდ, საქმეში სკოლო იტალიის წინააღმდეგ სასამართლოს ხედვით, სახელმწიფოს მხრიდან კონკრეტული შინამეურნეობის გამოსახლების გადადების თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილება არ იყო პროპორციული. კერძოდ, არ იყო გათვალისწინებული განმცხადებლის საჭიროება, დაეკავებინა საკუთარი ბინა – ჰქონდა დიაბეტი და 71%-ით შეზღუდული შესაძლებლობის

278 *Spadea and Scalabrino V. Italy* App. no. 12868/87 (ECtHR, 28 September 1995), para. 18; *Scollo V. Italy* App. no. 19133/91 (ECtHR, 28 September 1995), para. 20.

279 *Scollo V. Italy* App. no. 19133/91 (ECtHR, 28 September 1995), para. 30.

280 *Spadea and Scalabrino v. Italy* App. no. 12868/87 (ECtHR, 28 September 1995), para. 33.

მქონე პირის სტატუსს ატარებდა. მიუხედავად იმისა, რომ ამ ფაქტობრივ გარემოებაზე მოსარჩელემ მხოლოდ მოგვიანებით მიუთითა, ECtHR-მა მიიჩნია, რომ სახელმწიფოს ქმედება არ იყო პროპორციული.²⁸¹ შესაბამისად, საქმეში დადგინდა საკუთრების უფლების დარღვევა.²⁸² ამგვარად, თავად სახელმწიფოს მიერ იძულებითი გამოსახლების გადადებისა თუ შეჩერების პოლიტიკის თუ ღონისძიების გამოყენება უნდა იყოს პროპორციული, დასაბუთებული და ტოვებდეს სათანადო სივრცეს მასში მონაწილე ყველა მხარის ინტერესების გათვალისწინებისათვის.

იძულებითი გამოსახლების გადადებისა და შეჩერების სახელმწიფო პოლიტიკისგან უნდა გამოიყოს ის ინდივიდუალური შემთხვევები, როდესაც სახელმწიფომ ვერ ან არ უზრუნველყო იძულებითი გამოსახლება. ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია საქმე *კოფინფოს საზოგადოება საფრანგეთის წინააღმდეგ*.²⁸³ ევროპულ სასამართლოში მოსარჩელე დავობდა საკუთრების უფლებისა (პირველი დამატებითი ოქმის პირველი მუხლი) და სამართლიანი სასამართლოს უფლების დარღვევის შესახებ (კონვენციის მე-6 მუხლი), რამდენადაც მიმდინარე საქმეში არ აღსრულდა სასამართლოს გადაწყვეტილება გამოსახლების შესახებ. უფრო კონკრეტულად, საქმე შეეხებოდა სკვოტერების (62 ადამიანის, მათ შორის 39 ბავშვის) კერძო საკუთრებიდან გამოსახლების გადაწყვეტილების აღსრულებას. სახელმწიფომ პოლიციის ძალით იძულებითი გამოსახლებაზე სამჯერ განაცხადა უარი.²⁸⁴ სახელმწიფოს შეფასებით, შესაბამის შემთხვევებში არ არსებობდა იძულებითი გამოსახლების აუცილებლობა ან არსებითი იყო საჯარო წესრიგის უზრუნველყოფა (62 ადამიანის გამოსახლება ალტერნატიული საცხოვრებლის გარეშე არ დაუშვა).²⁸⁵

ევროპულმა სასამართლომ ხაზი გაუსვა სახელმწიფოს მნიშვნელოვან დისკრეციას სოციალური და ეკონომიკური პოლიტიკის გატარებაში სასამართლომ იმსჯელა, სამართლიანი სასამართლოს უფლების ილუმორულობაზე, თუკი მიღებული გადაწყვეტილების აღსრულება ვერ ხორციელდება, თუმცა ამასთან მიუთითა, რომ არსებობს გამონაკლისები – როდესაც „მკაცრადია საჭირო“ საჯარო წესრიგის შენარჩუნება.²⁸⁶ სასამართლოს ხედვით, საქმეში არ იკვეთებოდა სახელმწიფო ბრალეულობა, რამდენადაც არსებობდა საჯარო მშვიდობის დარღვევის „სერიოზული რისკი“, განსაკუთრებით იმ პირობებში, როდესაც გამოსახლების ადრესატები ძირითადად ბავშვები იყვნენ.²⁸⁷ სასამართლომ ყურადღება მიაქცია იმ გარემოებას, რომ ეროვნული სასამართლოს საშუალებით მო-

281 *Scollo v. Italy* App. no. 19133/91 (ECtHR, 28 September 1995), para. 38.

282 იქვე, para. 40.

283 *Société Cofinfo v. France* App. no. 23516/08 (ECtHR, 12 October 2010).

284 Refusal to grant police assistance to enforce an eviction order against families occupying commercial premises did not breach the owner's right of access to a court, press release no. 811 (29.10.2010).

285 იქვე.

286 იქვე.

287 იქვე.

სარჩელემ მიიღო კომპენსაცია, რომელიც ვერ მიიჩნევა საკუთრების უფლებით სარგებლობის ეკვივალენტად (ამ პირობებში სახელმწიფოს მხარეს მნიშვნელოვანი არგუმენტია საჯარო წესრიგის შენარჩუნება). ამასთან, სასამართლოსთვის მნიშვნელოვანი იყო ასევე ის გარემოება, რომ სკვოტერების მიერ კერძო საკუთრების დაკავებამდე 2 წლის განმავლობაში მესაკუთრეს არ ჰქონია „საკუთრების განვითარების გეგმა“. ამგვარად, ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ სოციალური და საჯარო წესრიგის გათვალისწინებით, სახელმწიფოს მიერ იძულებითი გამოსახლებაზე უარის თქმა არ წარმოადგენდა დარღვევას, ხოლო მოსარჩელის მოსაზრებები საკუთრების უფლებისა და სამართლიანი სასამართლოს უფლების დარღვევასთან დაკავშირებით იყო აშკარად დაუსაბუთებელი.²⁸⁸

წინამდებარე საქმესთან შედარებით 2005 წელს განხილულ საქმეში *მათეუსი საფრანგეთის წინააღმდეგ*²⁸⁹ სასამართლომ განსხვავებულად შეაფასა სახელმწიფოს მიერ იძულებითი გამოსახლების ვერ უზრუნველყოფის შემთხვევა და დაადგინა საკუთრების უფლების დარღვევა. საქმის ფაქტობრივი გარემოებების მიხედვით, მოსარჩელეს მოქირავნე არ უხდიდა ქირის გადასახადს. ეროვნულმა სასამართლომ მიიღო გადაწყვეტილება, რომ მოქირავნეებს დაეტოვებინათ ბინა, ხოლო თუ პოლიცია ვერ აღასრულებდა შესაბამის გადაწყვეტილებას, მოსარჩელეს უნდა მიეღო კომპენსაცია. მოსარჩელემ ვერ შეძლო საკუთრებაზე მფლობელობის აღდგენა პოლიციის დახმარებით და შესაბამისად, მიიღო კომპენსაცია. ამის პარალელურად მოსარჩელე იძულებული გახდა, მოქირავნეებისთვის ბინა მიეყიდა.²⁹⁰ ამ საქმეში ECtHR-მა სამართლიანი სასამართლოს უფლების დარღვევა დაადგინა იმ არგუმენტებით, რომ სასამართლოს გადაწყვეტილება ვერ შესრულდა „განსაკუთრებით ხანგრძლივი“ ვადის განმავლობაში, რაც განმცხადებლისთვის ასევე იწვევდა ბუნდოვანებას თავისი ქონებით სარგებლობასთან დაკავშირებით.²⁹¹ მნიშვნელოვანია, რომ ამ საქმეში არ იკვეთებოდა საჯარო ინტერესის საკითხი. ამ შემთხვევაში სასამართლომ საქმე შეაფასა, როგორც „კერძო მართლმსაჯულების“ აღსრულება და შესაბამისად, დაადგინა საკუთრების უფლების დარღვევა.²⁹²

ამგვარად, იძულებითი გამოსახლების გონივრული ვადით შეჩერების პოლიტიკა ან კონკრეტული ღონისძიებები შესაძლებელია, ეფუძნებოდეს საჯარო ინტერესს, თუმცა მნიშვნელოვანია, რომ ამგვარი პოლიტიკა უნდა იყოს პროპორციული და არა აბსოლუტური – შესაძლო ადრესატებს უნდა ჰქონდეთ თავიანთი ინდივიდუალური ინტერესების შესაბამისი სამართლებრივი პროცესის წარმართვის შესაძლებლობა. კონკრეტულ შემთხვევებში გამოსახლების შეჩერებისას, სათანადო საცხოვრებლისა და სხვა ძირითადი

288 იქვე.

289 *Matheus v. France* App. no. 62740/00 (ECtHR, 31 May 2005).

290 Press release issued by the Registrar: chamber judgments concerning France, Greece and Turkey, 166 (31.3.2005) <<http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-1302921-1361936>>

291 იქვე.

292 იქვე.

უფლებების დაცვის პარალელურად, მნიშვნელოვანია, სახელმწიფომ უზრუნველყოს, რომ შეჩერების მექანიზმის გამოყენება მაქსიმალურად აზღვევდეს კერძო მართლმსაჯულების რისკს. ინდივიდუალურ შემთხვევებში გამოსახლების შეჩერების თაობაზე გადაწყვეტილება შესაძლოა, ასევე განპირობებული იყოს საქმეში მონყვლადი ჯგუფების მონაწილეობით.

მნიშვნელოვანია, რომ სათანადო საცხოვრებლის (და მასთან დაკავშირებული უფლებების) დაცვის მოტივით, შეჩერების მექანიზმი შესაძლოა, გამოიყენონ არა მხოლოდ ეროვნულმა სასამართლოებმა. გამოსახლების შეჩერების პრაქტიკა არსებობს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გამოცდილებაში, როდესაც დაინახა გამოსახლების ადრესატების ალტერნატიული საცხოვრებლის ან მხარდაჭერის გარეშე დარჩენის რისკი საქმეში *A.M.B. და სხვები ესპანეთის წინააღმდეგ*.²⁹³ სასამართლომ გამოიყენა დროებითი ღონისძიება (სასამართლოს რეგლამენტის 39-ე რეგულაციის შესაბამისად) და შეაჩერა მოსარჩელის წინააღმდეგ გამოცემული გამოსახლების გადაწყვეტილების აღსრულება.²⁹⁴ საქმის ფაქტობრივი გარემოებების მიხედვით, მოსარჩელე თავის ორ შვილთან ერთად უკანონოდ იკავებდა მადრიდის საცხოვრებელი ინსტიტუტის საკუთრებას. ევროპული სასამართლოსთვის გადაწყვეტილების მიღების საფუძველი გახდა მონყვლადი ჯგუფებისთვის სათანადო ალტერნატიული საცხოვრებლის შეუთავაზებლობა ან მხარდაჭერის სერვისების არარსებობა. ხოლო მას შემდეგ, რაც მთავრობამ დაასაბუთა, რომ იმ შემთხვევაში, თუ აპლიკანტი გამოსახლდებოდა და არ იცხოვრებდა მშობლებთან, მაშინ სახელმწიფო მყისიერად იმოქმედებდა, რომ მოსარჩელე შვილებთან ერთად არ დარჩენილიყო მხარდაჭერის გარეშე,²⁹⁵ სასამართლომ დროებითი ღონისძიების გამოყენება შეწყვიტა.²⁹⁶ ამავე ლოგიკით, ECtHR-მა საფრანგეთის წინააღმდეგ არ შეაჩერა კონკრეტული ბანაკიდან ასობით მიგრანტის გამოსახლების შესახებ სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულება.²⁹⁷ სასამართლოსთვის საკმარისი აღმოჩნდა საფრანგეთის ხელისუფლების ღონისძიებები, კერძოდ: (1) საინფორმაციო კამპანია მოქმედებდა რამდენიმე თვის განმავლობაში, რამაც უზრუნველყო სათანადო ხარისხით შესაბამისი ადრესატების ინფორმირება მათი უფლებების შესახებ; (2) არსებობდა გადაუდებელი საგანგებო გეგმა საცხოვრებელთან დაკავშირებით.²⁹⁸ სასამართლომ აღნიშნა, რომ ღონისძიებები

293 *A.M.B. and Others v. Spain* App. no. 77842/12 (ECtHR, 28 January 2014).

294 Press Country Profile: Spain, 7 (2018) <https://www.echr.coe.int/Documents/CP_Spain_ENG.pdf> ნანახია 17.10.18.

295 Application about illegal occupation of a building belonging to the Madrid Housing Institute was premature, Press Release, 2 (20.02.2014).

296 იქვე.

297 The Court will not be requiring the application of interim measures in the case of migrants evicted from a camp in Calais, taking the view that the safeguards afforded by the French authorities are satisfactory, press release, ECtHR 195 (02.07.2014).

298 იქვე.

იყო საკმარისი, განსაკუთრებით მოწყვლადი ჯგუფების ინტერესების გათვალისწინების კუთხით.²⁹⁹

არსებული პრაქტიკა აჩვენებს, რომ ევროპული სასამართლო არ აქცევს სახელმწიფო დისკრეციის ფარგლებში იმგვარ ვითარებას, როდესაც რეალურია გამოსახლების ადრესატების ალტერნატიული საცხოვრებლის ან მხარდაჭერის გარეშე დარჩენის რისკი და თუ სახელმწიფოს მხრიდან ვლინდება გამოსახლების ადრესატებისადმი გამოსახლების შესახებ ინფორმაციის მიწოდების არასაკმარისობა. შეფასებისას ასევე მნიშვნელოვანია გამოსახლებას დაქვემდებარებული პირების მოწყვლადობის მასშტაბი.

3.1.3. იძულებითი გამოსახლების შესახებ წინასწარი შეტყობინების ვადის გონივრულობა

გამოსახლების პროცედურის სათანადოობა ასევე გულისხმობს გამოსახლების ადრესატების უფლებას, ჰქონდეთ ინფორმაცია გამოსახლებამდე გონივრული ვადით ადრე, რათა მათ მიეცეთ შექმნილი ვითარებიდან გამოსავლის ძიებისა და და დაცვის სამართლებრივი საშუალებების გამოყენების შესაძლებლობა.

გონივრულ ვადაში შეტყობინების ასპექტთან დაკავშირებით ქვეყნების პრაქტიკა განსხვავებულია. მაგალითად, გაეროს განსახლების პროგრამისა (UN-HABITAT) და ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისიის ოფისის (OHCHR) მიერ საცხოვრებლის უფლების შესახებ ეროვნული კანონმდებლობების ანალიზისას, საუკეთესო გამოცდილებად დასახელდა გამოსახლების ადრესატებისათვის მინიმუმ 30 დღით ადრე გამოსახლების შესახებ შეტყობინების პრაქტიკა.³⁰⁰ უფრო მოგვიანებით, ევროპულმა კომიტეტმა³⁰¹ იმსჯელა ამავე საკითხზე და გონივრულად მიიჩნია ფრანგული კანონმდებლობით დადგენილი შეტყობინების მინიმუმ ორთვიანი ვადა³⁰² ძირითადი საცხოვრებლიდან გამოსახლების შემთხვევაში.³⁰³

3.2. სახელმწიფოს ვალდებულებები იძულებითი გამოსახლების აღსრულების პროცესში

3.2.1. გამოსახლების აღსრულებაში მონაწილე ინსტიტუტები

299 იქვე.

300 Housing Rights Legislation, Review of International and National Legal Instruments, United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT) Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Nairobi, 46 (2002).

301 *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. France*, Complaint No. 39/2006, Decision on the Merits, ECSR (5 December 2007).

302 France, The Civil Enforcement Procedure [Reform] Act, No. 91-650 (9 July 1991).

303 *European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) v. France*, Complaint No. 39/2006, Decision on the Merits, ECSR, para. 89 (5 December 2007).

იძულებითი გამოსახლების სტანდარტების დასაცავად მნიშვნელოვანი საკითხია, თუ ვინ აღასრულებს გამოსახლებას. ამასთან, ამ პროცესის წინაპირობაა, რომ სახელმწიფოს უფლებამოსილებით აღჭურვილ პირს თუ კერძო პირებს არ შეეძლოთ შესაბამისი (აღამიანის უფლებებზე დაფუძნებული) საკანონმდებლო გარანტიების გარეშე იძულებითი გამოსახლების წარმართვა.³⁰⁴ საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად, გამოსახლების პროცესს (განსაკუთრებით, როდესაც საუბარია პირთა ჯგუფის გამოსახლებაზე) უნდა ესწრებოდნენ სახელმწიფოს წარმომადგენლები, ასევე გამოსახლების აღმასრულებლები იდენტიფიცირებადი პირები უნდა იყვნენ.³⁰⁵

გამოსახლების აღმასრულებელი სუბიექტების თვალსაზრისით, აღსანიშნავია საპოლიციო გამოსახლების ინსტიტუტი. ამაზე ყურადღებას ამახვილებს ევროპული კომიტეტი საქმეში *ERRC საფრანგეთის წინააღმდეგ*³⁰⁶ და მიუთითებს, რომ პრობლემურია იმგვარი საკანონმდებლო ჩანაწერი, რომლის მიხედვითაც, ადმინისტრაციული სასამართლოს გადაწყვეტილების ან მიწის კანონიერი მფლობელის პირდაპირი თანხმობის გარეშე, საზოგადოებრივი სიკეთის დაცვის მოტივით, შესაძლებელია, წარიმართოს საპოლიციო გამოსახლება („სამართლისა და წესრიგის, ჰიგიენის ან საჯარო მშვიდობისა და უსაფრთხოების დაცვა“). კომიტეტის ხედვით, თეორიული წუხილის მიღმა არსებობს ემპირიული მონაცემები, რომლებიც მიუთითებს, რომ რეალიზდება ძალის გადამეტების რისკები.³⁰⁷ კომიტეტის პერსპექტივით, იმ შემთხვევაში, თუ ეროვნული კანონმდებლობები არ იქნება მიმართული ამგვარი საფრთხეების დაზღვევაზე, შესაძლოა, დაირღვეს სოციალური ქარტია.³⁰⁸ ამრიგად, ევროპული კომიტეტის პერსპექტივით, იძულებითი გამოსახლების პროცესში საპოლიციო ძალების ჩართულობა აუცილებლად არ ნიშნავს სათანადო საცხოვრებლის უფლების დარღვევას; თუმცა ამგვარი მექანიზმის არსებობა შეიცავს ძალადობრივი ქმედებების მაღალ რისკს,³⁰⁹ რაც რიგ შემთხვევაში სისტემურადაც რეალიზდება. შესაბამისად, არსებითია, რომ საკანონმდებლო მოწესრიგება აზღვევდეს საპოლიციო გამოსახლებისას ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების რისკს.

ეროვნული გამოცდილებების მიხედვით, როგორც წესი, იძულებით გამოსახლებას აღასრულებს აღმასრულებელი, რომელიც შესაძლებელია, ასევე იყოს ავტორიზებული კერძო აღმასრულებელი, თუმცა, როგორც უკვე აღინიშნა, არსებითია, რომ იძულები-

304 General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing: Forced Evictions (art.11 (1)), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 9 (1997).

305 The Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21/Rev.1, Geneva, 5-6 (2014).

306 *European Roma Rights Centre (ERRC) v. France*, Collective Complaint No. 51/2008, Decision on the Merits, ECSR (19 October 2009).

307 იქვე, para. 69.

308 ევროპის სოციალური ქარტია, 32-ე მუხლს მე-2 პუნქტი. *European Roma Rights Centre (ERRC) v. France*, Collective Complaint No. 51/2008, Decision on the Merits, ECSR, paras. 71-72 (19 October 2009).

309 მაგალითად იხ.: *Undermining Rights Forced Evictions and Police Brutality around the Porgera Gold Mine, Papua New Guinea*, Amnesty International (2010), <<https://www.amnestyusa.org/wp-content/uploads/2017/04/asa340012010eng.pdf>> ნანახია 17.10.18.

თი გამოსახლების პროცესზე სახელმწიფომ აიღოს უფლებების დაცვის მონიტორინგის ფუნქცია და უზრუნველყოს სათანადო წარმომადგენლების დასწრება. მაგალითად, ინგლისსა და უელსში არსებობს სასამართლო აღმასრულებლის ინსტიტუტი შემდეგი ორგანოების სახით: (1) უმაღლესი სასამართლოს აღმასრულებელი ოფიცრები (High Court Enforcement Officers) და (2) სასამართლოების ბეილიფები (Country Court Bailiffs). აღმასრულებელი ოფიცრები არიან კერძო პირები (რომლებიც რეგისტრირებულნი არიან აღმასრულებელთა რეესტრში), რომლებსაც ნიშნავს სასამართლო. მათი საქმიანობის მასშტაბები, როგორც წესი, ერთი საქმით არ შემოიფარგლება და ეხება მასშტაბურ სოციალურ და გარემოს დაცვით საკითხებს.³¹⁰ მაგალითად, მასშტაბური სტრატეგიული გამოსახლება, რაც დაკავშირებულია ინფრასტრუქტურულ სამთავრობო გეგმებთან.³¹¹ სასამართლოს ბეილიფები კი არიან საჯარო მოხელეები, რომლებიც შესაბამისი ბრძანების საფუძველზე, უფლებამოსილები არიან, რომ იძულებით შევიდნენ საცხოვრებელში და გადასცენ იგი საკუთრების მფლობელს. მათი საქმიანობა აღმასრულებელი ოფიცრებისგან განსხვავებით უფრო ხანგრძლივ პროცესთან არის დაკავშირებული³¹² და მიემართება ინდივიდუალურ საქმეებს.³¹³

ამგვარად, მიუხედავად იმისა, თუ რომელი ინსტიტუტი აღასრულებს გამოსახლებას, აუცილებელია, პროცედურა ეფუძნებოდეს კანონს, ხოლო უშუალოდ აღსრულების პროცესს ესწრებოდეს საჯარო ხელისუფლების წარმომადგენელი. გამოსახლების პროცესში ჩართულნი არიან აღმასრულებლები, მათ შორის სასამართლო აღმასრულებლები, ასევე პოლიცია. თუმცა უკანასკნელ შემთხვევაში აუცილებელია იმგვარი საკანონმდებლო ჩარჩოსა და მაკონტროლებელი მექანიზმების გათვალისწინება, რომელიც გამორიცხავდა პოლიციის მხრიდან ძალაუფლების გადამეტების რისკს.

3.2.2. იძულებითი გამოსახლების აღსრულების პირობები

იძულებითი გამოსახლების შესახებ გადაწყვეტილების აღსრულებისას განსაზღვრული პირობები უნდა დაკმაყოფილდეს. შესაძლებელია, პირებისთვის დღის წესრიგში დადგეს მათი ფიზიკურად გადარჩენის საკითხი, ასევე, მათი ნივთების განადგურების საფრთხე. გაეროს სახელმძღვანელო პრინციპების მიხედვით, იძულებითი გამოსახლება დაუშვებელია არასათანადო ამინდის ან ღამის პერიოდში. ასევე, არსებითია, რომ იძულებითი გამოსახლება არ მიმდინარეობდეს ზამთრის სეზონზე.³¹⁴ ამ წესიდან გამონაკ-

310 Alexander George Baker, 'The Machinery of Eviction: Bailiffs, Power, Resistance, and Eviction Enforcement Practices in England and Wales' (PhD thesis, Newcastle University, January 2017), 6.

311 იქვე.

312 Alexander George Baker, *Bailiffs at the Door: Work, Power, and Resistance in Eviction Enforcement*, in: *Geographies of Forced Eviction*, Brickell K., Fernández Arrigoitia M., Vasudevan A. (Eds), Palgrave Macmillan, London, 145-166 (2017).

313 Alexander George Baker, 'The Machinery of Eviction: Bailiffs, Power, Resistance, and Eviction Enforcement Practices in England and Wales' (PhD thesis, Newcastle University, January 2017), 6.

314 იხ. მაგალითად, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Italy*, Complaint No. 27/2004, Decision on the Merits,

ლისია გამოსახლების ადრესატების თანხმობის შემთხვევა. აღნიშნულ საკითხზე არაერთხელ აქვს ნამსჯელი ევროპულ კომიტეტს. მაგალითად, საქმეში *ფენტსა საფრანგეთის წინააღმდეგ*³¹⁵, საფრანგეთის მშენებლობისა და საცხოვრებლის კოდექსის³¹⁶ მიხედვით, მიუხედავად გამოსახლების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისა და აღსრულების დადგენილი ვადისა, გამოსახლების შესახებ სასამართლოს არც ერთი ბრძანება არ შეიძლება აღსრულდეს პირველი ნოემბრიდან 15 მარტამდე პერიოდში, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც გამოსახლების ადრესატები გადაყვანილი არიან სათანადო საცხოვრებელ პირობებში, რაც მათ შორის გულისხმობს ოჯახის ერთად ყოფნას და მათი საჭიროებების დაკმაყოფილებას.³¹⁷ ევროპული კომიტეტის შეფასებით, ფრანგული კანონმდებლობით დადგენილი გამოსახლების აკრძალვა (თუმცა არა უპირობოდ) ნოემბრიდან მარტამდე პერიოდში შეესაბამებოდა საერთაშორისო სტანდარტებით დადგენილ მოთხოვნებს.³¹⁸

შესაბამისად, გამოსახლების თანმდევი მძიმე ფსიქოლოგიური და სოციალური ეფექტისა და ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებზე არსებითი გავლენის გათვალისწინებით, გამოსახლებისას გარემო პირობებს ითვალისწინებს საერთაშორისო სტანდარტები.

3.3. სახელმწიფოს ვალდებულებები იძულებითი გამოსახლების პროცესის შემდეგ

საერთაშორისო სამართლებრივი სტანდარტების თანახმად, სახელმწიფო იძულებითი გამოსახლების შემდგომაცაა შებოჭილი გარკვეული ვალდებულებებით. შესაბამისად, სახელმწიფო პოლიტიკა (მმართველობითი თუ საკანონმდებლო) უნდა ფარავდეს გამო-სახლების აღსრულების მომდევნო პერიოდს მოკლევადიანი და გრძელვადიანი მიზნების გათვალისწინებით.

გამოსახლების შემდგომ უზრუნველყოფილი უნდა იყოს უფლების აღდგენის სამართ-ლებრივი საშუალებები.³¹⁹ აღნიშნული მექანიზმი უნდა იძლეოდეს შესაძლებლობას, ანაზღაურდეს ზიანი პირადი ქონების დაზიანებისთვის.³²⁰ საჭიროების შემთხვევაში, უზ-

ECSR, para. 41 (7 December 2005).

315 *European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) v. France*, Complaint No. 39/2006, Decision on the Merits, ECSR, (5 December 2007).

316 France, The Building and Housing Code.

317 *European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) v. France*, Complaint No. 39/2006, Decision on the Merits, ECSR, para. 29 (5 December 2007).

318 იქვე, para. 89.

319 The Second Overview of Housing Exclusion in Europe 2017, 110 (21 March 2017) <<http://www.feantsaresearch.org/en/report/2017/03/21/the-second-overview-of-housing-exclusion-in-europe-2017>>; ნანახია 17.10.18. The Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21/Rev.1, Geneva, 6 (2014).

320 The Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21/Rev.1, Geneva, 5 (2014). პრობლემის შესახებ იხ. Turkmenistan Events of 2017, ხელმისაწვდომია: <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/>

რუნველყოფილი უნდა იყოს სამართლებრივი დახმარება პირებისთვის, რომლებიც დავას აწარმოებენ.³²¹

სახელმწიფოს გრძელვადიანი ვალდებულებები გულისხმობს გამოსახლების შემდგომ სხვადასხვა საკითხის მონიტორინგს. საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად, იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფო გაასახლებს პირებს, არსებითაა, შემდეგი საკითხების ზედამხედველობა: გამოსახლების ადრესატი პირების საჭიროებები, როგორც პირადი, ასევე გარემო პირობების კუთხით; გამოსახლების ეფექტის შეფასება ცხოვრების წესთან მიმართებით, მათ შორის დამატებითი ხარჯის კუთხით; სერვისების ხარისხი და მდგრადობა; სამართლებრივი მხარდაჭერის საკითხი საცხოვრებლის უფლებასთან მიმართებით და სხვ.³²²

ცხადია, რომ სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზება კომპლექსური საკითხია, რაც სახელმწიფოს მხრიდან გააზრებული და კონტექსტისთვის შესაბამისი პოლიტიკის წარმართვას მოითხოვს. საერთაშორისო კონსენსუსის პირობებში, რომელიც აღიარებს, რომ საცხოვრებელი ადამიანისთვის არსებითი სოციალური განზომილებაა, ხოლო მისი ეფექტი მძაფრია პოლიტიკური და სამოქალაქო უფლებებით სარგებლობაზე, მნიშვნელოვანია, სახელმწიფოების პოლიტიკაშიც ადეკვატური მასშტაბით უპასუხოს ამ კუთხით არსებულ გამოწვევებს, რაც უპირველესად პრევენციული პოლიტიკის, მათ შორის, იძულებითი გამოსახლების პრევენციის ღონისძიებებში უნდა გამოიხატოს. ამასთან, სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ იმგვარი სტანდარტების დამკვიდრება, რაც გამოსახლების არც ერთ ეტაპზე (გამოსახლების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღება, გამოსახლების აღსრულება და შემდგომი პერიოდი) არ დააყენებს კითხვის ნიშნის ქვეშ ადამიანის ფუნდამენტური უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას.

turkmenistan; "They Took Everything from Me": Forced Evictions, Unlawful Expropriations, and House Demolitions in Azerbaijan's Capital (2012), ხელმისაწვდომია: <https://www.hrw.org/report/2012/02/29/they-took-everything-me/forced-evictions-unlawful-expropriations-and-house>; "They Pushed Down the Houses": Forced Evictions and Insecure Land Tenure for Luanda's Urban Poor (2007), ხელმისაწვდომია: <https://www.hrw.org/report/2007/05/15/they-pushed-down-houses/forced-evictions-and-insecure-land-tenure-luandas-urban>.

321 The Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21/Rev.1, Geneva, 6 (2014).

322 Forced Evictions, Fact Sheet No. 25/Rev.1, United Nations, New York and Geneva, 36 (2014).

მიგნებები

იძულებითი გამოსახლებისგან დაცვის ზოგადი ფარგლები იქმნება შემდეგი საერთაშორისო სტანდარტებით:

- სახელმწიფოებმა სათანადო საცხოვრებლის უფლება უნდა განახორციელონ პროგრესულად, არსებული რესურსის ფარგლებში. რამდენადაც საცხოვრებელი არის „უპირველესი სოციალური საჭიროება“, საკანონმდებლო ხელისუფლების უფლებამოსილება ამ სფეროში იმ მასშტაბებით უნდა გამოიყენებოდეს, რომ წესებს „საბაზრო ძალები“ სრულად არ ადგენდნენ;
- იძულებითი გამოსახლებისგან დაცვა არ არის მხოლოდ სოციალური უფლებების კატეგორია – ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს (ECtHR) განმარტებით, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებებით დაცული სივრცე არ არის დაცლილი სოციალური განზომილებისგან. აღნიშნული გამორიცხავს იძულებითი გამოსახლებისგან დაცვის სათანადო სტანდარტების მხოლოდ სოციალური კეთილდღეობის სისტემის კომპონენტად აღქმას;
- იძულებითი გამოსახლება არის მაღალი ინტენსივობის ზემოქმედება ადამიანის ღირსებასა და პირად სივრცეზე. ამდენად, არსებითია, სახელმწიფოებმა იძულებითი გამოსახლებისგან დაცვის ცხადი და ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებასთან შესაბამისი დაცვითი სტანდარტები დანერგონ. კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, კერძო პირებს შორის დაცვის მიუხედავად, უნდა აიკრძალოს მესაკუთრის იმგვარი ქმედება, რომელიც მიმართულია იძულებითი გამოსახლების ფაქტობრივად განხორციელებისკენ (ელექტრონერგიის შეწყვეტა, ბინის დაკეცვა და სხვ). ამასთან, საკუთრების უკანონოდ დაუფლებისას გამოსახლების კრიტერიუმები არ უნდა იყოს „გაუმართლებლად/უკიდურესად ფართო“, ხოლო საკანონმდებლო რეგულაციები უნდა იყოს შესაბამისი პირების უფლებების „საკმარისად დამცავი“;
- ეროვნულმა სასამართლოებმა გამოსახლების საკითხის გადანყვეტისას უნდა შეაფასონ, თუ რამდენად წარმოადგენს შესაბამისი სივრცე საცხოვრებელს. „საცხოვრებლის“ ცნება არის ავტონომიური კონცეფცია და არ ითვალისწინებს ეროვნული კანონმდებლობით დადგენილ განმარტებას. სივრცის საცხოვრებლად მიჩნევის არსებითი კრიტერიუმია „კონკრეტულ სივრცესთან“ „საკმარისი“ და „განგრძობადი“ კავშირის არსებობა. კონკრეტული სივრცე შესაძლებელია, საცხოვრებლად იყოს მიჩნეული იმ შემთხვევაშიც, თუ სადავოა მასზე მფლობელობის წარმოშობის კანონიერება.

იძულებითი გამოსახლების აღსრულებამდე მნიშვნელოვანია შემდეგი საკითხების გათვალისწინება:

- იძულებითი გამოსახლების წინააღმდეგ ბრძოლის მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს და მეორე მხრივ, სახელმწიფოების ვალდებულებას წარმოადგენს პრევენციის პოლიტიკისა და ღონისძიებების გატარება, რაც გულისხმობს როგორც კონკრეტული, ასევე ზოგადი ხასიათის პრევენციული მიდგომების არსებობას, რაც მათ შორის მხარდაჭერითი სერვისების არსებობაში გამოიხატება;
- საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად, იძულებითი გამოსახლების თაობაზე გადანაცვეტილების მიღებამდე განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება სახელმწიფო უწყებებს შორის კოორდინირებულ მუშაობას, რაც უსახლკარობის შემთხვევის ერთიან მართვის სისტემაში გამოიხატება;
- საერთაშორისო პრაქტიკის შესაბამისად, გამოსახლების შესახებ გადანაცვეტილების მიღებაში ჩართულნი უნდა იყვნენ გამოსახლების ადრესატი პირები. მიზანია „ყველა მისაღები ალტერნატივის განხილვა“, ძალის გამოყენების თავიდან ასაცილებლად ან შესამცირებლად. იძულებითი გამოსახლების პროცესში გამოსახლების პრევენციის მიზნით შესაძლებელია, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ჰქონდეს მედიაციის მექანიზმს;
- საერთაშორისო სტანდარტის მიხედვით, სათანადო საცხოვრებლის უფლებასთან მჭიდრო კავშირშია ალტერნატიული საცხოვრებლით უზრუნველყოფის საკითხი, რაც გულისხმობს სახელმწიფოს ვალდებულებას, მიღებული ჰქონდეს ყველა შესაბამისი ზომა, რათა უზრუნველყოს სათანადო ალტერნატიული საცხოვრებელი, განსახლება ან ნაყოფიერ მიწაზე წვდომა. ვალდებულება არაა აბსოლუტური – კერძოდ, სახელმწიფოს მიერ მისი შესრულება ნიშნავს ხელმისაწვდომი რესურსების ფარგლებში მოქმედებას. სახელმწიფოს მხრიდან მის ხელთ არსებული რესურსების რაციონალური გამოყენების საკითხი შეფასდება „ადეკვატურობისა“ თუ „გონივრულობის“ სტანდარტით;
- საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად, ალტერნატიული საცხოვრებლით უზრუნველყოფის საკითხი სახელმწიფოსთვის ნაკლები მიხედულების ფარგლებით ხასიათდება, სახელმწიფო საკუთრებიდან პირის გამოსახლების შემთხვევაში. ამ ვითარებაში გამოსახლების აუცილებლობა საბუთდება, თუ გადანაცვეტილება აკმაყოფილებს „გადაუდებელი სოციალური საჭიროების“ კრიტერიუმს;

- საერთაშორისო გამოცდილებით, ალტერნატიული საცხოვრებლით უზრუნველყოფა სახელმწიფოსათვის ვალდებულებად ტრანსფორმირება, თუკი გამოსახლების ადრესატს შორისაა არასრულწლოვანი, ასევე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი;
- არასასამართლო გზით იძულებითი გამოსახლების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში უფლებამოსილების ფარგლები განსაკუთრებით შეზღუდულია, ხოლო ამგვარი გადაწყვეტილება საგამონაკლისო. ამასთან, განსაკუთრებული შემთხვევის ფარგლები უნდა იყოს საკმარისად მკაცრი და კონკრეტული, რათა გამოირიცხოს ხელისუფლების თვითნებობა. ამასთან, ყველა შემთხვევაში უნდა არსებობდეს სასამართლოს გზით უფლების დაცვის საშუალებები;
- საერთაშორისო სტანდარტი ითვალისწინებს გამოსახლების ადრესატების გამოსახლებამდე გონივრული ვადით ადრე ინფორმირების ვალდებულებას;
- საერთაშორისო გამოცდილება უშვებს სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების სახელმწიფოს მიერ აღუსრულებლობის შესაძლებლობას, რაც უნდა ეფუძნებოდეს საჯარო წესრიგის შენარჩუნების არგუმენტს და იყოს შემოსაზღვრული გონივრული ვადით. ამასთან ერთად, პროცესი უნდა იყოს საკმარისად მოქნილი, რათა გაითვალისწინოს მასში მონაწილე პირების ინტერესები.

იძულებითი გამოსახლების აღსრულების ეტაპისთვის მნიშვნელოვანია შემდეგი საკითხების გათვალისწინება:

- გამოსახლების პროცესს უნდა ესწრებოდნენ სახელმწიფოს წარმომადგენლები (განსაკუთრებით, როდესაც საუბარია ჯგუფის გამოსახლებაზე) და გამოსახლებისას შესაძლებელი უნდა იყოს აღმასრულებლების იდენტიფიცირება;
- საერთაშორისო პრაქტიკის შესაბამისად, იძულებითი გამოსახლების პროცესში საპოლიციო ძალების ჩართულობა ავტომატურად არ ნიშნავს სათანადო საცხოვრებლის უფლების დარღვევას; თუმცა ის შეიცავს ძალადობრივი ქმედებების მაღალ რისკს. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია კანონმდებლობის დონეზე სათანადო დაცვითი მექანიზმების არსებობა;
- იძულებითი გამოსახლება დაუშვებელია ცუდი ამინდის ან ღამის პერიოდში; ასევე, ზამთრის სეზონზე.

იძულებითი გამოსახლების აღსრულების შემდეგ მნიშვნელოვანია:

- არსებობდეს სახელმწიფოს პოლიტიკა (მმართველობითი თუ საკანონმდებლო), რომელიც როგორც მოკლევადიან, ასევე გრძელვადიან პერსპექტივაში დაფარავს იძულებითი გამოსახლების ადრესატების კეთილდღეობისკენ მიმართულ ღონისძიებებს, რაც გულისხმობს მუდმივ სახელმწიფო ზედამხედველობას გამოსახლებას დაქვემდებარებული პირების საჭიროებებზე;
- იძულებითი გამოსახლებისას უნდა იყოს გათვალისწინებული სამართლებრივი დაცვის საშუალებები, მათ შორის – კომპენსაციის მიღების შესაძლებლობა;
- სამართლებრივი დაცვის შემთხვევაში შესაბამისი საჭიროებისას მნიშვნელოვანია, შესაბამისი პირისთვის უზრუნველყოფილი იყოს სამართლებრივი მხარდაჭერა.

ნაწილი II. გამოსახლების მარეგულირებელი ეროვნული საკანონმდებლო ჩარჩო

მეთოდოლოგია

მოცემული კვლევა მიზნად ისახავს ეროვნულ დონეზე მოქმედი გამოსახლების მარეგულირებელი კანონმდებლობის ანალიზს სათანადო საცხოვრებლის უფლების ტრილში, რაც გულისხმობს გამოსახლების მარეგულირებელი კანონმდებლობის შეფასებას საერთაშორისო სტანდარტებთან თავსებადობის კუთხით და იმ საკანონმდებლო პრობლემების გამოვლენას, რომლებიც იწვევს საცხოვრებლის უფლების ხელყოფას ან გამოსახლებას დაქვემდებარებული შინამეურნეობებისათვის ქმნის ამგვარ რისკს. კერძოდ, კვლევა აანალიზებს არსებულ სამართლებრივ სისტემაში მოქმედ გამოსახლების მარეგულირებელ ნორმატიულ ბაზას, მათ შორის, დეტალურად შეისწავლის გამოსახლების თაობაზე გადანყვეტილების მიღების საფუძვლებს, გამოსახლების აღსრულების პროცესის საკანონმდებლო რეგულირებას და სახელმწიფოს როლსა და პასუხისმგებლობას გამოსახლების შემდგომ, გამოსახლებული შინამეურნეობებისათვის შესაბამისი გარანტიების შექმნის თვალსაზრისით. წინამდებარე კვლევა გამოსახლებად განიხილავს საცხოვრებლის დემონტაჟის მარეგულირებელ კანონმდებლობას, რაც ეროვნული კანონმდებლობით გამოსახლებად არ მიიჩნევა, თუმცა, რეალურად, ის მოიცავს გამოსახლების კომპონენტს, რის გამოც ექცევა წინამდებარე კვლევის ფოკუსში.

კვლევის ფარგლებში გამოყენებულ იქნა შემდეგი ინსტრუმენტები: ეროვნული კანონმდებლობის ანალიზი, საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვა და მეორადი წყაროების დამუშავება. **ეროვნული კანონმდებლობის ანალიზი** მიზნად ისახავდა არსებული საკანონმდებლო რეალობის შესწავლას და მის შეფასებას საერთაშორისოდ აღიარებულ ბაზისურ სტანდარტებთან თავსებადობის კუთხით. **საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვა** მიზნად ისახავდა არსებული საკანონმდებლო ჩარჩოს ფარგლებში წარმოებული პოლიტიკის შესახებ ოფიციალური ინფორმაციის მიღებას შესაბამისი პასუხისმგებელი პირებისაგან. **მეორადი წყაროების დამუშავებამ** კი მოიცვა ეროვნულ დონეზე არსებული კვლევებისა და ანგარიშების, მათ შორის სახალხო დამცველის ყოველწლიური და სპეციალური ანგარიშების შესწავლა.

კვლევა, მისი ლიმიტიდან გამომდინარე, არ შეისწავლის გამოსახლების პრევენციულ პოლიტიკასა თუ ღონისძიებებს, რაც გამოსახლების ღონისძიების გამოყენების შემცირებისა და საცხოვრებლის უფლების დაცვის მნიშვნელოვანი კომპონენტია.³²³ ამასთან,

323 თუმცა EMC-ის მიერ 2016 წელს შესრულებული კვლევა „უსახლკარობა – სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი“ აჩვენებს, რომ სახელმწიფოს არ გააჩნია უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის პოლიტიკა, რაც ასევე გულისხმობს პრევენციული პოლიტიკის არარსებობას. ვრცლად იხ. <<https://emc.org.ge/ka/products/kvleva-usakhikaroba-sakhelmtsifo-politikis-analizi>>

მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს, რომ კვლევა შეისწავლის გამოსახლების ზოგად საკანონმდებლო ჩარჩოს და არ ფოკუსირდება მის სპეციფიკურ რეჟიმზე, რაც გულისხმობს გამოსახლების განსხვავებულ საფუძვლებსა და სტანდარტებს სხვადასხვა ჯგუფთან (მაგ: დევნილების, ეკომიგრანტების, ექსპროპრიაციის შედეგად გასახლებული პირების) მიმართებით. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ კვლევის პროცესში მნიშვნელოვან დაბრკოლებას წარმოადგენდა პასუხისმგებელი საჯარო დაწესებულებების მიერ ინფორმაციის მოუწოდებლობა, რამაც კვლევის ჯგუფს არ მისცა წვდომა გამოსახლების არსებული პოლიტიკის შესახებ სტატისტიკურ თუ სხვა რელევანტურ ინფორმაციაზე.³²⁴ კვლევისათვის დაბრკოლებას წარმოადგენდა, აგრეთვე, საქართველოს კონტექსტში გამოსახლების საკითხების შესახებ კვლევითი თუ ანალიტიკური დოკუმენტების ფაქტობრივად არარსებობა.

1. გამოსახლების რეგულირება და მისი სახეები ეროვნულ კანონმდებლობაში

გამოსახლება,³²⁵ როგორც ჩარევის მაღალი ინტენსივობის შემცველი ღონისძიება, ქმნის ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლების დარღვევის რისკს, რაც განსაკუთრებით პრობლემურია იმ შემთხვევებში, როდესაც გამოსახლება შინამეურნეობის საცხოვრებლის გარეშე დარჩენას იწვევს. შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, თუ რა ტიპის სამართლებრივი ურთიერთობა უძღვის წინ გამოსახლებას, ის სახელმწიფოს მხრიდან განსაკუთრებულ რეგულირებას მოითხოვს, რაც მიზნად დაისახავს, შეამციროს გამოსახლების ღონისძიების გამოყენების საჭიროება და ის უკიდურეს ზომად დასახოს, ხოლო

324 შენიშვნა:

1. ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრმა (EMC) კვლევის განმავლობაში არაერთხელ მიმართა სსიპ აღსრულების ეროვნულ ბიუროს და გამოითხოვა ინფორმაცია წლების მანძილზე ბიუროს მხრიდან ჩატარებული იძულებითი გამოსახლების, გამოსახლებულ პირთა/ოჯახების რაოდენობის, გამოსახლების ვადების, ერთადერთი საცხოვრისიდან პირთა გამოსახლების თაობაზე სტატისტიკური ინფორმაციის შესახებ (ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის (EMC) 2017 წლის 11 დეკემბრის №01/531/2017 კორესპონდენცია; ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის (EMC) 2018 წლის 7 აგვისტოს №01/415/2018 კორესპონდენცია); არც ერთ შემთხვევაში სსიპ აღსრულების ეროვნული ბიუროს მხრიდან EMC-სთვის საჯარო ინფორმაცია არ მოუწოდებიათ.

2. EMC-მ თბილისის საქალაქო სასამართლოდან გამოითხოვა ინფორმაცია უკანონო მფლობელობიდან ნივთის გამოთხოვის თაობაზე საქმის განხილვის, მიღებული გადაწყვეტილებისა და სხვა რელევანტური საკითხების შესახებ (ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის (EMC) 2017 წლის 13 დეკემბრის №01/533/2017 კორესპონდენცია), თუმცა ინფორმაცია ადრესატს არ მოუწოდებია, რამდენადაც ამგვარ ინფორმაციას სასამართლო არ ამუშავებს (თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2017 წლის 14 დეკემბრის N2-04259/2212624).

3. შინაგან საქმეთა სამინისტროს მხრიდან განხორციელებული გამოსახლების თაობაზე ინფორმაცია გამოთხოვილ იქნა შინაგან საქმეთა სამინისტროს მხრიდან, თუმცა ინფორმაცია მხოლოდ რამდენიმე რაიონულმა სამმართველომ მოგვანოდა, რაც არ იძლევა საკითხთან დაკავშირებით სრული სურათის წარმოდგენის შესაძლებლობას (ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის (EMC) 2017 წლის 11 დეკემბრის №01/530/2017 კორესპონდენცია).

325 გამოსახლების მარეგულირებელი ეროვნული საკანონმდებლო ჩარჩოს კვლევა იძულებითი გამოსახლების აღსაწერად იყენებს ტერმინს „გამოსახლება“, რაც წარმოადგენს ეროვნული კანონმდებლობის მიერ აღიარებულ და გამოყენებულ ტერმინს და გულისხმობს საერთაშორისო სამართლებრივ სისტემებში აღიარებულ ტერმინს „იძულებითი გამოსახლება“ (forced eviction).

გამოსახლების უკიდურესი საჭიროების შემთხვევაში, გამოსახლების თაობაზე გადანყვეტილების მიღების პროცესი, გადანყვეტილების აღსრულება და გამოსახლების შემდგომი ეტაპები ადამიანის ღირსებისა და საცხოვრებლის უფლების დაცვის მიზნებს შეუსაბამოს.

თუმცა, ეროვნული საკანონმდებლო ჩარჩოს შესწავლა აჩვენებს, რომ გამოსახლების მარეგულირებელი კანონმდებლობა უფლებების დაცვის უკიდურესად მწირ გარანტიებს შეიცავს და არ ასახავს საერთაშორისოდ აღიარებულ ბაზისურ უფლებებზე სტანდარტებს.

ეროვნულ კანონმდებლობაში არ არსებობს გამოსახლების ერთიანი ცნება. მეტიც, ერთადერთი ნორმატიული დოკუმენტი, რომელიც განმარტავს გამოსახლებას, კანონქვემდებარე აქტია და შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანების ფორმით არსებობს. მინისტრის ბრძანება გამოსახლებას განმარტავს, როგორც თანაზომიერების პრინციპის გათვალისწინებითა და უსაფრთხოების ზომების დაცვით, უკანონო მფლობელისა და მასთან მყოფი პირების უკანონო მფლობელობიდან ფიზიკურად გამოყვანასა და სხვა ღონისძიებების ერთობლიობას, რომელიც უზრუნველყოფს მართლზომიერი მფლობელობის უფლების დაცვას და არ იწვევს პირის წამებას, არაადამიანურ ან დამამცირებელ მოპყრობას.³²⁶

ერთი მხრივ, გამოსახლების დასახელებული განმარტება, ხოლო მეორე მხრივ, თავად გამოსახლების რეგულირების შინაარსი აჩვენებს, რომ გამოსახლება ეროვნული კანონმდებლობით საკუთრების უფლების დაცვის გარანტიაა და მართლზომიერი მფლობელობის აღდგენას ისახავს მიზნად. გამოსახლების განმარტება და მასთან დაკავშირებული რეგულირება არ შეეხება გამოსახლების, როგორც უკიდურეს შემთხვევაში გამოსაყენებელი ღონისძიების ბუნებას. თუმცა განმარტება მიუთითებს „თანაზომიერების პრინციპზე“, რაც უპირატესად საკუთრების უფლების უზრუნველყოფის პროცესში პირის წამების, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობისაგან დაცვის მექანიზმს წარმოადგენს. თუმცა, თუ თანაზომიერების პრინციპს უფრო ფართოდ განვმარტავთ, ის საკუთრების უფლებასა და სათანადო საცხოვრებლის უფლებას (და/ან სხვა რელევანტურ უფლებებს) შორის გონივრული და სამართლიანი ბალანსის დაცვის საკანონმდებლო შესაძლებლობის არსებობაზე შეიძლება მიუთითებდეს, თუმცა გამოსახლების თაობაზე გადანყვეტილების მიღების თუ მისი აღსრულების რეგულირება აჩვენებს, რომ საკანონმდებლო ჩარჩო ინსტიტუციურ თუ პროცედურულ დონეზე არ ქმნის თანაზომიერების პრინციპის გამოყენების შესაძლებლობას. შედეგად, ეროვნული კანონმდებლობა გამოსახლების საკითხს მხოლოდ საკუთრების უფლების დაცვის კონტექსტში ხედავს და მთავარ მიზნად მესაკუთრის უფლების აღდგენას ისახავს, რაც სათანადო რეგულირების მიღმა ტოვებს

326 საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2016 წლის 1 მარტის N75 ბრძანება „საცხოვრებელი სახლიდან/ბინიდან ან/და სხვა მფლობელობიდან უკანონო მფლობელისა და მასთან მყოფი პირის/პირების გამოსახლების/გამოყვანის წესის დამტკიცების თაობაზე“, მუხლი 2.3.

სათანადო საცხოვრებლის უფლების შინაარსს და გამოსახლებას დაქვემდებარებული პირების დაცვას, რაც მნიშვნელოვნად აშორებს არსებულ რეგულირებას ბაზისურ საერთაშორისო სტანდარტებს.

ეროვნული კანონმდებლობა გამოსახლებას განიხილავს, როგორც კანონიერი გადაწყვეტილების აღსრულების ერთ-ერთი ღონისძიებას, რაც გულისხმობს საცხოვრებელზე ფაქტობრივი მფლობელობის შეწყვეტას მესაკუთრის/მართლზომიერი მფლობელის ინტერესის უზრუნველყოფის მიზნით. შესაბამისად, გამოსახლების საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებისას, ასევე, მისი აღსრულების პროცესში უფლებამოსილი ორგანო მხოლოდ მფლობელობის მართლზომიერების ფაქტზე მსჯელობს და მის მიღმა ტოვებს ისეთ საკითხებს, როგორებიცაა გამოსახლების შემთხვევაში უსახლკარობის რისკი, მოწყვლადი ჯგუფების – შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა, ბავშვების, მოხუცებისა და სხვა ჯგუფების სპეციალური საჭიროებები, ერთადერთი საცხოვრისიდან გამოსახლების საკითხი, ალტერნატიული საცხოვრებლის შეთავაზების აუცილებლობა და უფლების დაცვის სხვა გარანტიები, რაც შესაძლებელს გახდიდა სათანადო საცხოვრებლის უფლების ხელყოფის თავიდან არიდებას. ამდენად, პრობლემურია თავად გამოსახლების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებისა და მისი აღსრულების პროცესი,³²⁷ რომელიც მის მიღმა ტოვებს სათანადო საცხოვრებლის უფლების კომპონენტს, რამდენადაც მსჯელობას გამოსახლების საჭიროებაზე მფლობელობის სამართლებრივი საფუძვლის შემოწმების ეტაპზე წყვეტს.

ეროვნული კანონმდებლობა გამოსახლების რამდენიმე სახეს იცნობს. 2016 წლამდე კანონმდებლობა ითვალისწინებდა ე.წ. „საპოლიციო გამოსახლების“ ინსტიტუტს, რომელიც შინაგან საქმეთა სამინისტროს უფლებამოსილ ორგანოებს ანიჭებდა უკანონო მფლობელების გამოსახლების უფლებამოსილებას მესაკუთრის/მართლზომიერი მფლობელის განცხადების საფუძველზე.³²⁸ აღნიშნული რეგულაციის გაუქმების შემდგომ გამოსახლების თაობაზე გადაწყვეტილების მიმღებ ერთადერთ ორგანოდ სასამართლო მიიჩნევა, თუმცა „საპოლიციო გამოსახლების“ გაუქმებას, რაც, ერთი მხრივ, დადებითი ნაბიჯი იყო, სამწუხაროდ, არ მოჰყოლია დამატებითი საკანონმდებლო ცვლილებები, რაც გააუმჯობესებდა და საერთაშორისო სტანდარტებთან დაახლოებდა გამოსახლების მარეგულირებელ ეროვნულ კანონმდებლობას.

„საპოლიციო გამოსახლების“ მარეგულირებელი აქტის გაუქმების პარალელურად შინაგან საქმეთა სამინისტროს კვლავ მიენიჭა სისხლის სამართლის დანაშაულის ნიშნე-

327 საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 172.1; საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, მუხლი 160; საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2016 წლის 1 მარტის N75 ბრძანება „საცხოვრებელი სახლიდან/ბინიდან ან/და სხვა მფლობელობიდან უკანონო მფლობელისა და მასთან მყოფი პირის/პირების გამოსახლების/გამოყვანის წესის დამტკიცების თაობაზე“, მუხლი 1.

328 საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 172.3. (შენიშვნა: ამჟამად აღნიშნული ნორმა ძალადაკარგულია).

ბის შემთხვევაში უძრავ ნივთზე უკანონო მფლობელობის შეწყვეტის უფლებამოსილება, გამოსახლების გზით,³²⁹ რაც სხვისი უძრავი ნივთის უკანონოდ დაკავების შემთხვევაში შეიძლება, ამოქმედდეს კონკრეტულ პირთა მიმართ.

ამასთან, გარდა კანონით პირდაპირ გათვალისწინებული გამოსახლების ფორმებისა, ეროვნული სამართლებრივი სისტემა ითვალისწინებს სანებართვო დოკუმენტის გარეშე აგებული საცხოვრებელი სახლის დემონტაჟის შემთხვევაში ფაქტობრივ გამოსახლებას, რაც, კანონმდებლობის მიხედვით, გამოსახლებად არ განიხილება. ამის მიუხედავად, მოცემული კვლევის მიზნებისათვის საცხოვრებელი სახლის დემონტაჟის პროცესი, რომელსაც თან ახლავს პირთა ფაქტობრივი გამოყვანა საცხოვრებელი სახლიდან, განხილულია გამოსახლების ერთ-ერთ სახედ.

2. გადაწყვეტილება გამოსახლების შესახებ

გამოსახლების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების პროცედურა, მისი შესაძლო შედეგებისა და ადამიანის უფლებებში ინტენსიური ჩარევის რისკიდან გამომდინარე, თავის თავში უნდა მოიცავდეს ადამიანის უფლებების დაცვის მექანიზმებს, რაც გულისხმობს სათანადო ნორმატიული, ინსტიტუციური და პროცედურული გარანტიების არსებობას საცხოვრებლის უფლების მაქსიმალურად დაცვის მიზნებისათვის/დასაცავად. შინამეურნეობის გამოსახლებაზე გადაწყვეტილების მიღებისას დგება არა მხოლოდ საცხოვრებლის უფლების შესაძლო დარღვევის, არამედ სხვა ფუნდამენტური უფლებების ხელყოფის საფრთხეც, რაც ზრდის სახელმწიფოს პასუხისმგებლობას უკიდურესი სიმწესით და მხარეთა ინტერესების მაქსიმალურად გათვალისწინების გზით მიიღოს შესაბამისი გადაწყვეტილება. ეს კი გულისხმობს სახელმწიფოს პასუხისმგებლობას, შეიმუშაოს და დანერგოს გამოსახლების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების სამართლიანი და ადამიანის უფლებების დაცვაზე ორიენტირებული კანონმდებლობა, რაც მინიმუმამდე შეამცირებს უფლებების დარღვევის რისკს და გონივრულად დააბალანსებს მხარეთა ინტერესებსა და საჭიროებებს.

გაეროს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების პაქტის (შემდგომში „პაქტის“) თანახმად, მნიშვნელოვანია, რომ გამოსახლების პროცესმა არ გამოიწვიოს გამოსახლებას დაქვემდებარებულ პირთა უსახლკარობა, რაც ავალდებულებს სახელმწიფოს, გამოიყენოს ყველა შესაბამისი მექანიზმი გამოსახლების შედეგად პირთა უსახლკარობის თავიდან არიდების მიზნით, მათ შორის, ალტერნატიული საცხოვრებლის შეთავაზების გზით.³³⁰ გამოსახლების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში

329 საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2016 წლის 1 მარტის N75 ბრძანება „საცხოვრებელი სახლიდან/ბინიდან ან/და სხვა მფლობელობიდან უკანონო მფლობელობისა და მასთან მყოფი პირის/პირების გამოსახლების/გამოყვანის წესის დამტკიცების თაობაზე“.

330 General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing: Forced Evictions (art.11 (1)), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 16 (1997).

განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანი საკითხია მოწყვლადი ჯგუფების, მათ შორის, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა, ბავშვების, მოხუცების, ქალების სპეციალური საჭიროებების გათვალისწინება, რამდენადაც ეს ჯგუფები მეტად განიცდიან იძულებითი გამოსახლების ნეგატიურ შედეგებს.³³¹

2.1. გამოსახლება სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე

2016 წლიდან, ე.წ. „საპოლიციო გამოსახლების“ გაუქმების შემდგომ, გამოსახლების თაობაზე გადაწყვეტილების მიმღებ ერთადერთ ორგანოდ სასამართლო განისაზღვრა, რის შედეგადაც გამოსახლების კანონიერი საფუძველი მხოლოდ სასამართლოს გადაწყვეტილება გახდა. „საპოლიციო გამოსახლების“ მექანიზმის გაუქმებას ასევე თანახლა თანმდევი ცვლილებები, რამაც მოიცვა მოსარჩელისათვის ბაჟის გადავადების პირობა,³³² ამგვარ საქმეებზე სასამართლოში დავის განხილვისა³³³ და გადაწყვეტილების გამოტანის³³⁴ ვადების მნიშვნელოვნად შემცირება. ამასთან, ახალმა ცვლილებებმა გაითვალისწინა სასამართლოს მიერ გამოსახლების თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილების დაუყოვნებლივ აღსრულების შესაძლებლობა.³³⁵

„საპოლიციო გამოსახლების“ მექანიზმის პრობლემურობის გათვალისწინებით, მისი სრულად ჩანაცვლება სასამართლო სისტემით დადებით საკანონმდებლო ნაბიჯად უნდა შეფასდეს, თუმცა ამ ცვლილებას, მისი ფორმალური და მექანიკური ბუნებიდან გამომდინარე, არ მოუხდენია არსებითი გავლენა გამოსახლების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების სტანდარტების გაუმჯობესებაზე და თვისობრივად არ გარდაუქმნია გამოსახლების ინსტიტუტი. რეფორმის შედეგად მხოლოდ გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოდ სასამართლოს განსაზღვრამ ვერ უზრუნველყო გამოსახლების თანმდევ უფლებების დარღვევის რისკის ქვეშ მყოფ პირთა ინტერესების გათვალისწინება პროცესში და მათი სათანადო დაცვა. რეფორმის შინაარსის ანალიზი აჩვენებს, რომ თანმდევ საკანონმდებლო ცვლილებები მესაკუთრის/მართლზომიერი მფლობელის ინტერესის დაცვის პერსპექტივიდან გატარდა და მიზნად არ დაუსახავს გამოსახლებას დაქვემდებარებული შინამეურნეოების სათანადო საცხოვრებლის უფლების დაცვის საკითხის სასამართლო მსჯელობის საგნად ქცევა და ამ მიზნით შესაბამისი დაცვითი გარანტიების შექმნა.

პაქტით დადგენილი სტანდარტი გულისხმობს, რომ მხოლოდ არამართლზომიერი/უკანონო მფლობელობის ფაქტის დადასტურება არ შეიძლება გახდეს გამოსახლების

331 იქვე, para.10.

332 საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი, მუხლი 48.2.

333 იქვე, მუხლი 59.3.

334 იქვე, მუხლი 391.6; მუხლი 401.3.

335 იქვე, მუხლი 268, ე1.

თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების ერთადერთი საფუძველი, რაც ნიშნავს გამოსახლების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას შესაბამისი უფლებამოსილი ორგანოს მიერ უფლებების დარღვევის რისკისა და მხარეთა ინტერესების სათანადოდ შესწავლასა და შეფასებას.³³⁶ თუმცა, დადგენილი საერთაშორისო სტანდარტის საწინააღმდეგოდ, ეროვნული კანონმდებლობის თანახმად, გამოსახლების საკითხზე დავა სამოქალაქო სასამართლოში მესაკუთრის/მართლზომიერი მფლობელის ვინდიკაციური სარჩელის³³⁷ საფუძველზე იწყება, სადაც ერთადერთი სადავო საკითხი უძრავი ნივთის კანონიერი მფლობელობის საკითხის გადაწყვეტაა.³³⁸ მიუხედავად იმისა, რომ სასამართლოს წინაშე ფაქტობრივად შინამეურნეობის გამოსახლების საკითხი წყდება, დავის და შესაბამისად, სასამართლოს მსჯელობისა და შეფასების საგანს არ წარმოადგენს გამოსახლების კანონიერება და მიზანშეწონილობა, რამდენადაც ასეთი გადაწყვეტილების ერთადერთ და ფაქტობრივად ავტომატურ საფუძველად მფლობელობის საკითხის გამორკვევა მიიჩნევა. ამგვარი პროცესი თავისთავად შეუძლებელს ხდის გამოსახლების მიზნშეწონილობასა და მხარეთა უფლებების შესაძლო დარღვევის რისკის შეფასებას და სათანადო საცხოვრებლის უფლების საკითხის გათვალისწინებას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

გამოსახლების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებისას მიზანშეწონილობის საკითხის განუხილველობას ასევე უკავშირდება სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცედურის პრობლემურობა, რაც გადაწყვეტილების მიღების პროცესის არსებით ხარვეზად უნდა ჩაითვალოს. კერძოდ, სასამართლოში საქმის განხილვის პროცედურა მხარეთა შეჭიბვებითი პრინციპის დაცვით წარიმართება, რაც იმთავითვე გამორიცხავს სახელმწიფოს (ადგილობრივი ხელისუფლების), როგორც საცხოვრებლის უფლების დაცვაზე პასუხისმგებელი/ვალდებული სუბიექტის მონაწილეობას და სათანადო ჩართულობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. აღნიშნული განსაკუთრებით პრობლემური საკითხია იმ შემთხვევაში, თუ გამოსახლება შინამეურნეობის უსახლკარობას განაპირობებს. შედეგად, ამგვარი დავის კერძოსამართლებრივ კატეგორიათა დავებში განხილვა დაცვის გარანტიების გარეშე ტოვებს გამოსახლების საფრთხის ქვეშ მყოფ პირებს და არ ქმნის მათი საცხოვრებლის უფლების დაცვის სამართლებრივ შესაძლებლობას.

შედეგად, არსებულ პროცესში სასამართლოს მსჯელობის მიღმა ყველა ის არსებითი და საკვანძო საკითხი, რაც გამოსახლების თაობაზე გადაწყვეტილებას უნდა დაედოს საფუძველად. სასამართლო გადაწყვეტილების მიღებისას არ მსჯელობს და არ არკვევს გამოსახლების, როგორც კონკრეტულ შემთხვევაში ადეკვატური და პროპორციული ზომის, მისი

336 General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 8.a (1991).

337 შენიშვნა: სხვისი უკანონო მფლობელობიდან ნივთის გამოთხოვა.

338 საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 172.1.

აუცილებლობის და მიზანშეწონილობის, ასევე, გამოსახლების გადავადების, გამოსახლების საფრთხის ქვეშ მყოფ პირთა საჭიროებებისა და სახელმწიფოს შემხვედრი ვალდებულებების, გამოსახლების შედეგად შესაძლო ზიანისა და მისი შეუქცევადობის საკითხებს. გამოსახლების საკითხზე მსჯელობისას, სასამართლო ასევე არ იკვლევს ოჯახის წევრთა სპეციალური საჭიროებების შესახებ ინფორმაციას და არ მსჯელობს გამოსახლების აღსრულების დროის შესახებ. მეტიც, მოქმედმა კანონმა გაითვალისწინა გადაწყვეტილების დაუყოვნებლივ აღსრულების შესაძლებლობა, რაც პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილებებისთანავე გამოსახლების პროცედურის განხორციელებას გულისხმობს, გადაწყვეტილების გასაჩივრების ან თუნდაც მისი შეცვლის შემთხვევაშიც კი.³³⁹

გამოსახლების მარეგულირებელი ნორმების საპროცესო კანონმდებლობით მოწესრიგება და მისი კერძოსამართლებრივი ხასიათის დავად განხილვა ასევე შესაძლებელს ხდის დაუსწრებელი გადაწყვეტილების მიღებას და დავის დასრულებას გამოსახლებას დაქვემდებარებულ პირთა მონაწილეობის გარეშე.³⁴⁰

ამდენად, გამოსახლების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების პროცედურა სრულად გამორიცხავს საცხოვრებლის უფლებაზე მსჯელობის შესაძლებლობას და გამოსახლების, როგორც ზომის, პროპორციულობისა და მიზანშეწონილობის საკითხის განხილვას სასამართლოს მხრიდან. აღნიშნული უკავშირდება არა მხოლოდ გამოსახლების საკითხის ხარვეზულ ინსტიტუციურ და პროცედურულ მოწესრიგებას, არამედ ეროვნული კანონმდებლობის მიერ გამოსახლების ინსტიტუტის მიზნისა და ბუნების არასათანადოდ გააზრებას. მოქმედი კანონმდებლობა გამოსახლებას აღსრულების ერთ-ერთ მექანიზმად მიიჩნევს, რაც გამოსახლების ინსტიტუტს მესაკუთრის/მართლზომიერი მფლობელობის გამორკვევის პროცესის თანმდევ ღონისძიებად აქცევს და სრულად გამორიცხავს მის ფარგლებში გამოსახლების შედეგებზე და/ან სახელმწიფოს შემხვედრ ვალდებულებებზე მსჯელობას. მათ შორის, პროცესიდან სრულად არიან გამორიცხულნი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, რომელთაც კანონმდებლობით ეკისრებათ უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფის ვალდებულება.³⁴¹

2.2. გამოსახლება სასამართლოს გადაწყვეტილების გარეშე, შინაგან საქმეთა სამინისტროს უფლებამოსილი პირის მიერ

ე.წ. „საპოლიციო გამოსახლების“ გაუქმების შემდგომ შინაგან საქმეთა მინისტრმა მიიღო ბრძანება „საცხოვრებელი სახლიდან/ბინიდან ან/და სხვა მფლობელობიდან უკანონო მფლობელებისა და მასთან მყოფი პირების გამოსახლების/გამოყვანის შესახებ“, რომე-

339 საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი, მუხლი 268, ე¹.

340 იქვე, მუხლი 229.

341 საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 16.

ლიც ადგენს სისხლის სამართლის დანაშაულის გზით უძრავი ნივთის დაუფლების შემთხვევაში გამოსახლების საფუძვლებსა და წესს.³⁴² ზემოაღნიშნული პროცედურა შინაგან საქმეთა სამინისტროს უფლებამოსილი პირების მხრიდან წარმართული გამოსახლების პროცესის ერთ-ერთი ფორმაა, რომელიც კანონმდებლობით განსაზღვრულ შემთხვევებში გამოიყენება. ბრძანება შესაძლებელს ხდის საცხოვრებელი სახლიდან ოჯახის/პირის გამოსახლებას შინაგან საქმეთა სამინისტროს უფლებამოსილი ორგანოს მიერ სისხლის სამართლის დანაშაულის აღკვეთის მიზნით და ის უკანონო მფლობელობის ყველა შემთხვევაზე ვრცელდება, სადაც პირს მფლობელობის დაწყების მომენტიდანვე არ გააჩნდა სამართლებრივი საფუძველი უძრავ ნივთზე.³⁴³

ასეთ შემთხვევაში პირის/ოჯახის გამოსახლებისათვის საკმარისი საფუძველია სისხლის სამართლის გამოძიების დაწყებისა და დასაბუთებული ვარაუდის დადგენა საცხოვრებლის უკანონო მფლობელობის თაობაზე,³⁴⁴ რის შედეგადაც გამოსახლება შესაძლებელია გამოძიების დასრულებამდე და შესაბამისი სასჯელის განსაზღვრამდე.³⁴⁵ ამ შემთხვევაშიც ისევე, როგორც სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე გამოსახლების დროს, გამოსახლება მიმდინარეობს მფლობელობის კანონიერების გამორკვევის შემდგომ და საკმარისია განმცხადებლის მართლზომიერი მფლობელობის/მესაკუთრეობის დადგენა. შესაბამისად, გამოსახლების ამ ფორმის გამოყენების შემთხვევაში გამოსახლების საფუძველს წარმოადგენს დასაბუთებული ვარაუდი პირის მხრიდან სისხლის სამართლის დანაშაულის ჩადენის თაობაზე.

ამასთან, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ გამოსახლების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში არ ხდება შესაბამისი უფლებამოსილი უწყებების ჩართვა იმგვარი საკითხების გამოკვლევის მიზნით, როგორიცაა გამოსახლების შემდგომ ოჯახის უსახლკაროდ დარჩენის რისკი თუ მის წევრთა განსაკუთრებული საჭიროებები.

მოცემულ შემთხვევაში შეგვიძლია, ვთქვათ, რომ გამოსახლება სავარაუდო სისხლის სამართლის დანაშაულის აღკვეთის პროცედურაა, რაც გამოძიების დასრულებამდე ხორციელდება. აღნიშნული პროცედურა არ ითვალისწინებს უკანონოდ მცხოვრებ პირთა სათანადო საცხოვრებლის უფლების დარღვევის შესაძლებლობის პრევენციას და კანონმდებლობა გამოსახლების ამ მექანიზმსაც მხოლოდ საკუთრების უფლების დაცვის

342 საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2016 წლის 1 მარტის N75 ბრძანება „საცხოვრებელი სახლიდან/ბინიდან ან/და სხვა მფლობელობიდან უკანონო მფლობელობისა და მასთან მყოფი პირის/პირების გამოსახლების/გამოყვანის წესის დამტკიცების თაობაზე“.

343 იქვე, მუხლი 1; საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, მუხლი 160.

344 საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2016 წლის 1 მარტის N75 ბრძანება „საცხოვრებელი სახლიდან/ბინიდან ან/და სხვა მფლობელობიდან უკანონო მფლობელობისა და მასთან მყოფი პირის/პირების გამოსახლების/გამოყვანის წესის დამტკიცების თაობაზე“, მუხლი 4.3.

345 საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, მუხლი 160.1. შენიშვნა: სისხლის სამართლის დანაშაულის ჩადენისას სასჯელის ზომად გათვალისწინებულია ჯარიმა, ან გამასწორებელი სამუშაო ორ წლამდე, ასევე შინაპატიმრობა 6 თვიდან ერთ წლამდე ანდა თავისუფლების აღკვეთით ორ წლამდე.

პრიზმიდან ხედავს, რაც, თავის მხრივ, არ ითვალისწინებს გამოსახლებას დაქვემდებარებულ პირთა საცხოვრებლის უფლების საკითხს.

2.3. გამოსახლება უნებართვო მშენებლობის დემონტაჟის პროცესში

ეროვნული სამართლებრივი სისტემა მშენებლობის ნებართვის გარეშე აგებული საცხოვრებლის დემონტაჟის პროცესს, რომელსაც პრაქტიკულად თან ახლავს საცხოვრებელში მყოფ პირთა გამოსახლება, ამგვარ სამართლებრივ რეჟიმად არ აღიარებს, რაც პრობლემურია და რითაც იმთავითვე გამოირიცხება ეროვნულ სისტემაში არსებული გარანტიები, რაც განსაზღვრული უნდა იყოს გამოსახლებას დაქვემდებარებულ პირთათვის.

მოქმედი კანონმდებლობით, საცხოვრებლის შესაბამისი ნებართვის გარეშე სხვის საკუთრებაში არსებულ ტერიტორიაზე აგება სამშენებლო სამართალდარღვევად განიხილება.³⁴⁶ ხოლო იმ შემთხვევაში, თუ მიწის ნაკვეთი, რომელზეც შენობა არის განთავსებული, სახელმწიფოს ან მუნიციპალიტეტის საკუთრებაშია, სამართალწარმოებას ადგილობრივი თვითმმართველობა წარმართავს.³⁴⁷ შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოებს სახელმწიფოს ან მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებულ ტერიტორიაზე მშენებლობის ნებართვის გარეშე სამშენებლო სამუშაოების წარმოების წესების დამრღვევის მიმართ შეუძლია საცხოვრებლის დემონტაჟის დავალება, მითითების გაცემის გზით, რაც თავისი შინაარსით გამოსახლების პროცედურასაც მოიცავს. მითითების გაცემის შემდგომ დემონტაჟის ნებაყოფლობით შეუსრულებლობის შემთხვევაში შესაბამისი უწყება იღებს გადაწყვეტილებას იძულებითი დემონტაჟის თაობაზე,³⁴⁸ რომელსაც თან ახლავს გამოსახლების პროცედურა.

მიუხედავად იმისა, რომ მოცემულ შემთხვევაში ადმინისტრაციულ წარმოებას ადგილობრივი ხელისუფლება ატარებს, რომელიც ასევე სათანადო საცხოვრებლის უფლების დაცვაზე პასუხისმგებელი სუბიექტია და მისი ექსკლუზიური ვალდებულებაა უსახლკარო პირთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა, ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში უკანონოდ აგებულ შენობაში მცხოვრებ პირს მხოლოდ სამართალდამრღვევად განიხილავს და მის მიმართ მხოლოდ კანონით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობის დაკისრების რეჟიმში მოქმედებს.³⁴⁹ მოცემულ შემთხვევაში, ფაქტობრივი გამოსახლება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის, კერძოდ, სამშენებლო სამართალდარღვევის აღკვეთის ღონისძიებად მიიჩნევა, რაც განაპირობებს სათანადო საცხოვრებლის უფლების უგულვ-

346 პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი, მუხლი 25.

347 იქვე, მუხლი 25.3.

348 „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 25.9.გ.

349 პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი, მუხლი 25.4.

ბელყოფას და, შესაბამისად, სახელმწიფოს, როგორც მასზე პასუხისმგებელი სუბიექტის პროცესიდან გარიცხვას.³⁵⁰

ადმინისტრაციული წარმოების დროს, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ადგილობრივი ხელისუფლება არ სწავლობს საცხოვრებლის დემონტაჟის შედეგად გამოსახლებულ პირთა საჭიროებებსა და მათი უსახლკარობის რისკს, ალტერნატიული საცხოვრებლის აუცილებლობას და სახელმწიფოს მყისიერი და გადაუდებელი მოქმედების ფარგლებს. შესაბამისად, უკანონოდ აგებული საცხოვრებლის დემონტაჟის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საცხოვრებლის უფლების სრული უგულებელყოფით სახელმწიფო შეფასებისა და რეაგირების გარეშე ტოვებს ალტერნატიული საცხოვრებლის, სპეციალური საჭიროების მქონე პირთა და მოწყვლადი ჯგუფების ინტერესების სათანადოდ დაცვის საკითხებს. გამოსახლების ეს ფორმა, მათ შორის პროცედურის გამო-სახლებად არაღიარებით, სრულად უგულებელყოფს გამოსახლების თაობაზე არსებულ ეროვნულ და საერთაშორისო სტანდარტებს.

3. გამოსახლების თაობაზე გადაწყვეტილების აღსრულების პროცედურა

გამოსახლების, როგორც იძულებითი ღონისძიების აღსრულების პროცედურა აუცილებელია შესაბამისი სტანდარტების დაცვით წარიმართოს, რაც პაქტის მიერ დადგენილი სტანდარტის თანახმად, გულისხმობს გამოსახლებას დაქვემდებარებულ პირებთან პირდაპირ კონსულტაციას, სათანადო და გონივრული ვადით წინასწარ შეტყობინებასა და ინფორმირებას, რაც მინიმუმამდე შეამცირებს სათანადო საცხოვრებლის უფლების დარღვევის შესაძლებლობას.³⁵¹ საერთაშორისო სტანდარტი არაორაზროვნად ადგენს გამოსახლების პროცესში განსაკუთრებულად მოწყვლადი ჯგუფების – ქალების, ბავშვების, მოხუცების, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების დაცვის საჭიროებას, რაც მათთვის განსაკუთრებულად დამცავი რეგულაციების არსებობას გულისხმობს.³⁵²

უპირობოდ მნიშვნელოვან საკითხს წარმოადგენს გამოსახლების თაობაზე წინასწარი ინფორმირების პროცესი, ასევე – გამოსახლების შესახებ გადაწყვეტილების ნებაყოფლობით შესრულებისათვის გონივრული ვადის განსაზღვრის საკითხი, რაც მნიშვნელოვანია ოჯახის მხრიდან ალტერნატიული საცხოვრებლის მოძიების შესაძლებლობის არ-

350 ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის N17-01173591446 კორესპონდენცია, 25.12.2017.

351 General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 14 (1991).

352 General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing: Forced Evictions (art.11 (1)), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 10 (1997).

სებობის შემთხვევაში.³⁵³ მოქმედი რეგულირებით, გადანაწევტილების ნებაყოფლობით შესასრულებლად უკანონოდ აგებული საცხოვრებლის თვითდემონტაჟისათვის კანონმდებლობა ზუსტ ვადას არ განსაზღვრავს. აღსრულების ეროვნული ბიურო სასამართლოს გადანაწევტილების საფუძველზე გამოსახლების პროცესის დაწყებამდე შეტყობინების გაგზავნით მხარეს განუსაზღვრავს 10 კალენდარული დღის ვადას უკანონოდ დაკავებული ქონების ნებაყოფლობით გამოთავისუფლების თაობაზე.³⁵⁴ შინაგან საქმეთა სამინისტროს მხრიდან კი სისხლის სამართლის შესაძლო დანაშაულის შემთხვევაში გამოსახლებისას ეს ვადა 5 დღით განისაზღვრება.³⁵⁵ წინასწარი ინფორმირებისათვის გონივრული ვადის სიმცირისა და ცალკეულ შემთხვევაში მისი განუსაზღვრელობის გარდა, ასევე პრობლემურია, რომ ეროვნულ კანონმდებლობაში ვერ ვხვდებით რეგულირებას გამოსახლების პროცესის აკრძალვის თაობაზე სიცივის, ღამის, ცუდი ამინდის პირობებში, განსხვავებით საერთაშორისო სტანდარტისგან, რომელიც სავალდებულოდ მიიჩნევს გარემო პირობების გათვალისწინებას გამოსახლების პროცესში და შესაბამის ამკრძალავ რეგულაციებს.³⁵⁶

ამასთან, გამოსახლების სამივე რეჟიმში გამოსახლების აღსრულებისას პრობლემურია მოწყვლადი ჯგუფების საჭიროებების უგულებელყოფა. გამოსახლების პროცედურის დამდგენი არც ერთი ნორმატიული ბაზა არ ითვალისწინებს გამოსახლების პროცედურის მოდიფიცირების, გადავადების, შეჩერების ან შეწყვეტის პირობას მოწყვლადი ჯგუფების საჭიროებების საფუძველით. ერთადერთი დათქმა, რომელსაც მოწყვლად ჯგუფებთან მიმართებით ადგენს კანონმდებლობა, გულისხმობს შინაგან საქმეთა სამინისტროს შეზღუდვას, არ გამოიყენოს ფიზიკური ძალა, სპეციალური საშუალებები და ცეცხლსასროლი იარაღი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების, ბავშვებისა და მოხუცების მიმართ,³⁵⁷ რაც მინიმალური სტანდარტია და ვერ პასუხობს იმ დამცავ საერთაშორისო სტანდარტებს, რითაც მოწყვლადი ჯგუფები გამოსახლების პროცესში უნდა სარგებლობდნენ.³⁵⁸

გამოსახლების პროცესში ასევე მნიშვნელოვან საკითხს წარმოადგენს სოციალური სამსახურების წარმომადგენელთა ადეკვატური მონაწილეობის გარანტირება, რომელთაც მინიმუმამდე უნდა დაიყვანონ პირის/ოჯახისათვის გამოსახლების უარყოფითი ეფექ-

353 დაწვრილებით იხილეთ კვლევის პირველი ნაწილი: გვ. 72.

354 „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 84.3.

355 საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2016 წლის 1 მარტის N75 ბრძანება „საცხოვრებელი სახლიდან/ბინიდან ან/და სხვა მფლობელობიდან უკანონო მფლობელებისა და მასთან მყოფი პირის/პირების გამოსახლების/გამოყვანის წესის დამტკიცების თაობაზე“, მუხლი 6.1-6.2.

356 General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing: Forced Evictions (art.11 (1)), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 15 (1997).

357 საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2016 წლის 1 მარტის N75 ბრძანება „საცხოვრებელი სახლიდან/ბინიდან ან/და სხვა მფლობელობიდან უკანონო მფლობელებისა და მასთან მყოფი პირის/პირების გამოსახლების/გამოყვანის წესის დამტკიცების თაობაზე“, მუხლი 6.2.

358 General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing: Forced Evictions (art.11 (1)), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 10 (1997).

ტები. კანონმდებლობის შესაბამისად, სოციალური მუშაკები მხოლოდ სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე, აღსრულების ეროვნული ბიუროს მიერ წარმართულ გამოსახლების პროცესში მონაწილეობენ და მათი ჩართულობა საცხოვრებელი სახლის დემონტაჟის პროცესსა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს მხრიდან გამოსახლების შემთხვევებში გათვალისწინებული არ არის. რაც შეეხება სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე გამოსახლების პროცესს, ამ პროცესში ჩართული სოციალური მუშაკების ძირითადი დანიშნულება აღსრულების ეროვნული ბიუროს საქმიანობისას მხარეთა ან/და მესამე პირთა უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დარღვევის შემთხვევების მინიმუმამდე შემცირებაა.³⁵⁹

გამოსახლების თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილების აღსრულების პროცესში მნიშვნელოვანი პრობლემაა კოორდინაციის მექანიზმის არარსებობა, სხვა სახელმწიფო უწყებებთან, მათ შორის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან, რომელთაც სათანადო საცხოვრებლით უსახლკარო პირთა უზრუნველყოფა ევალებათ.³⁶⁰ აღსრულების პროცესი არ ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც უსახლკარობაზე პასუხისმგებელი რელევანტური ორგანოს, სავალდებულო მონაწილეობის/ინფორმირების პირობას, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ გამოსახლება ერთადერთი საცხოვრებელიდან ხდება და აღნიშნულის შედეგად მაღალია ოჯახის უსახლკაროდ დარჩენის ალბათობა.³⁶¹ შესაბამისად, გამოსახლების პროცესში საცხოვრებლის უფლების საკითხის გაუთვალისწინებლობისა და საცხოვრებლის უფლების დაცვაზე პასუხისმგებელი უწყებების მონაწილეობის მექანიზმის არარსებობის გამო, კანონმდებლობა არ მოიცავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ვალდებულებას გამოსახლების პროცესში ჩართულობისა და შესაბამისი ღონისძიებების გატარების თაობაზე, მაშინაც კი, როდესაც უკანონოდ აშენებული საცხოვრებელი სახლის დემონტაჟის გზით გამოსახლებას თავად მუნიციპალიტეტის შესაბამისი ორგანოები აღასრულებენ.

ამას გარდა, პრობლემურია გამოსახლების პროცესში მოძრავი ნივთების შენარჩუნების გარანტია, რამდენადაც აღსრულების ღონისძიება უნდა წარმართოს მოძრავი ქონების დაუზიანებლად და მისი შენარჩუნების პირობით. სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულების პირობებში კანონი ითვალისწინებს უძრავი ნივთების შენახვისა და მოვლის ვალდებულებას, თუმცა მოძრავი ნივთების შენახვის, მისი მოვლის ვალდებულება სახელმწიფოს არ გააჩნია სისხლის სამართლის დანაშაულის ნიშნების არსებობის შემთხვევაში გამოსახლების, ასევე საცხოვრებელი სახლის დემონტაჟის დროს, ამგვარი საკანონმდებლო ნორმების არარსებობის გამო.

359 საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – აღსრულების ეროვნული ბიუროს სტრუქტურული ერთეულის მხარეთა ინტერესების დაცვის სამსახურის დებულება, მუხლი 2.

360 საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 16.

361 General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing: Forced Evictions (art. 11 (1)), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 15.d (1997).

ამდენად, გამოსახლების მარეგულირებელი ეროვნული კანონმდებლობა, გამოსახლების არც ერთი რეჟიმის შემთხვევაში არ ითვალისწინებს იმგვარ პროცედურას, რომელიც შესაძლებელს გახდის გამოსახლებას დაქვემდებარებულ პირთა სათანადო საცხოვრებლის უფლების დარღვევის პრევენციას და გამოსახლების პროცესის სათანადოდ წარმართვას. ამასთან, არსებითად პრობლემურია, რომ გამოსახლების აღსრულების პროცედურა არ გულისხმობს ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც პასუხისმგებელი უწყებისა და სოციალური სამსახურების ჩართულობას აღსრულების/აღსრულების შემდგომ პროცესში, გადაწყვეტილების თაობაზე ინფორმირებისა და ნებაყოფლობით შესრულებაზე ადეკვატური დროის გამოყოფას, გამოსახლების აღსრულების პროცესში მოწყვლადი ჯგუფების საჭიროებების გათვალისწინებას, გამოსახლების შეჩერების თუ გადადების სათანადო სამართლებრივ საფუძვლებსა და გამოსახლების აკრძალვას ცუდი გარემო პირობების შემთხვევაში.

4. გამოსახლების შემდგომი სამართლებრივი და სოციალური დაცვის გარანტიები

საცხოვრებლის უფლების დაცვის მიზნებისათვის იძულებითი გამოსახლების აღსრულების შემდგომ ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გარანტიას წარმოადგენს შინამეურნეობების უფლება – არ დარჩნენ საცხოვრებლის გარეშე, რაც, ბუნებრივია, სახელმწიფოს შემხვედრ ვალდებულებას გულისხმობს. ამასთან, მნიშვნელოვანია, სახელმწიფომ ხელი შეუწყოს გამოსახლებულ პირებს ყველა არსებული სამართლებრივი საშუალების გამოყენებით, რათა მიიღონ მხარდაჭერა სახელმწიფოს მხრიდან გამოსახლების უკანონობის, ასევე ზიანის ანაზღაურების თაობაზე ეროვნულ დონეზე დავის შემთხვევაში.³⁶²

4.1. უფლების დაცვის სამართლებრივი გარანტიები

კვლევამ აჩვენა, რომ გამოსახლების რეგულირების პროცესში მთავარ პრობლემას წარმოადგენს დისბალანსი საკუთრების უფლების დაცვასა და გამოსახლებას დაქვემდებარებულ პირთა საცხოვრებლის უფლებას შორის. ეს პროცესი არათუ არ გულისხმობს საცხოვრებლის უფლების დაცვის საკითხს, არამედ არც კი ხსნის სივრცეს ამგვარი მსჯელობისათვის. ამ პირობებში განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს გამოსახლების დასრულების შემდგომ გამოსახლებას დაქვემდებარებულ პირთათვის სამართლებრივი დაცვის გარანტიების არსებობა და მათზე ხელმისაწვდომობა.

პაქტი წევრ სახელმწიფოებს ავალდებულებს, შექმნან გამოსახლებას დაქვემდებარებული პირებისათვის სამართლებრივი დაცვის გარანტიები, რათა მათ შეძლონ სამართ-

362 იქვე, para.13.

ლებრივი საშუალებების გამოყენება, უფლების აღდგენისა და შესაბამისი კომპენსაციის მიღების მიზნით.³⁶³

გამოსახლების განხილული ფორმების ანალიზი სასამართლოს გადანყვეტილებისა და შენობის დემონტაჟის პროცესში აჩვენებს, რომ ეროვნული კანონმდებლობა, იმ შემთხვევაშიც კი, როცა გათვალისწინებულია გამოსახლების თაობაზე გადანყვეტილების გასაჩივრების მექანიზმი, ვერ იცავს შინამეურნეობას გამოსახლებისაგან. ვინდიკაციული სარჩელის სასამართლოში განხილვის პროცესში მიღებული გადანყვეტილება ზოგადი წესის შესაბამისად საჩივრდება ზემდგომი ინსტანციის სასამართლოში,³⁶⁴ თუმცა კანონმდებლობა მესაკუთრის უფლების დაცვის მიზნით ითვალისწინებს პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადანყვეტილების დაუყოვნებლივ აღსრულების შესაძლებლობას მისი გასაჩივრების შემთხვევაშიც კი.³⁶⁵ შესაბამისად, ამ პირობებში ნივთის მფლობელობაზე დავა გრძელდება, თუმცა გამოსახლება დავის დასრულებამდე შესაძლებელია.

მნიშვნელოვანია, რომ უკანონოდ აგებული საცხოვრებლის დემონტაჟის პროცესში გამოსახლებისას მოქმედი კანონმდებლობა იძლევა მიღებული გადანყვეტილების გასაჩივრების შესაძლებლობას, თუმცა გადანყვეტილების გასაჩივრება არ აჩერებს აღნიშნული დადგენილების მოქმედებას დემონტაჟის ნაწილში.³⁶⁶ შესაბამისად, მოქმედი კანონმდებლობა ითვალისწინებს გადანყვეტილების ფორმალურად გასაჩივრების შესაძლებლობას, თუმცა მას არ გააჩნია საკითხის საბოლოოდ გადანყვეტამდე გამოსახლების შეჩერების შესაძლებლობა.

უკანონო გამოსახლების შემთხვევაში სამართლებრივი სისტემა ზოგადი წესით ითვალისწინებს ზიანის ანაზღაურებისათვის სასამართლოსადმი მიმართვის შესაძლებლობას და რაიმე სახის სპეციალურ გარანტიებს არ გვთავაზობს.

4.2. სახელმწიფოს ვალდებულება ალტერნატიული საცხოვრებლით უზრუნველყოფის თაობაზე

გამოსახლებას დაქვემდებარებული პირების ალტერნატიული საცხოვრებლით უზრუნველყოფა სახელმწიფოს ვალდებულებას წარმოადგენს. პაქტის თანახმად, მნიშვნელოვანია, რომ გამოსახლების პროცესმა არ გამოიწვიოს გამოსახლებას დაქვემდებარებულ პირთა უსახლკარობა, რაც ავალდებულებს სახელმწიფოს, გამოიყენოს ყველა შესაბამისი მექანიზმი გამოსახლების შედეგად პირთა უსახლკარობის თავიდან არიდების მიზნით, მათ შო-

363 იქვე.

364 საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი, მუხლი 364.

365 იქვე, მუხლი 268.1.ე¹.

366 პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი, მუხლი 25.4.

რის ალტერნატიული საცხოვრებლის შეთავაზების გზით.³⁶⁷ პაქტის სტანდარტის მიხედვით, იმ პირობებში, როდესაც გამოსახლებას დაქვემდებარებულ პირს/ოჯახს არ შეუძლია დამოუკიდებლად საკუთარი საჭიროებების დაკმაყოფილება, აუცილებელია, სახელმწიფომ გაატაროს ყველა სათანადო ღონისძიება, მის ხელში არსებული რესურსის მაქსიმალურად გამოყენებით ალტერნატიული საცხოვრებლის უზრუნველყოფის გზით,³⁶⁸ რაც გულისხმობს სახელმწიფოს მხრიდან ყველა შესაძლო ძალისხმევის გამოყენებას უფლების რეალიზების მიზნით. განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია მოწყვლადი ჯგუფების მიმართ ალტერნატიული საცხოვრებლით დაუყოვნებლივ უზრუნველყოფის ვალდებულება, რომელზეც არ ვრცელდება პროგრესული რეალიზების პრინციპი და სახელმწიფოსათვის დაუყოვნებლივ შესასრულებელ ვალდებულებას წარმოადგენს.³⁶⁹

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის სათანადო საცხოვრებლის უფლების მიმართულებით ერთადერთ ვალდებულებად მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მყოფი უსახლკარო პირების რეგისტრაციასა და თავშესაფრით უზრუნველყოფას ითვალისწინებს.³⁷⁰ თუმცა აღნიშნული ვალდებულება პირდაპირ არ უკავშირდება გამოსახლებას დაქვემდებარებულ პირებისათვის ალტერნატიული საცხოვრებლით უზრუნველყოფას, პაქტის სტანდარტების შესაბამისად, რამდენადაც არსებული ვალდებულება მხოლოდ თავშესაფრით უზრუნველყოფას გულისხმობს. ამასთან, კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს ალტერნატიული საცხოვრებლის უზრუნველყოფის ნაწილში მოწყვლადი ჯგუფების განსაკუთრებულ დამცავ გარანტიებს, რაც ეწინააღმდეგება პაქტის მიერ დადგენილ ბაზისურ სტანდარტებს.

367 General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing: Forced Evictions (art. 11 (1)), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 16 (1997).

368 იქვე, para.16-17.

369 იქვე, para.10.

370 საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 16.

მიგნებები

გამოსახლების მარეგულირებელი ეროვნული კანონმდებლობის ანალიზი აჩვენებს, რომ:

- გამოსახლების მარეგულირებელი კანონმდებლობა უფლების დაცვის უკიდურესად მწირ გარანტიებს შეიცავს და არ ასახავს საერთაშორისოდ აღიარებულ ბაზისურ უფლებრივ სტანდარტებს;
- ეროვნული კანონმდებლობა გამოსახლების საკითხს მხოლოდ საკუთრების უფლების დაცვის კონტექსტში ხედავს და მთავარ მიზნად მესაკუთრის უფლების აღდგენას სახავს, რაც სათანადო რეგულირების მიღმა ტოვებს სათანადო საცხოვრებლის უფლების შინაარსს და გამოსახლებას დაქვემდებარებული პირების დაცვას, რაც მნიშვნელოვნად აშორებს არსებულ რეგულირებას ბაზისური საერთაშორისო სტანდარტებიდან;
- ეროვნული კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს გამოსახლების ერთიან ცნებას; ერთადერთი ნორმატიული აქტი შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანებაა, რომელიც გამოსახლებას ცნების დონეზე იცნობს;
- ეროვნული კანონმდებლობა ითვალისწინებს გამოსახლების ორ ფორმას, რომელთაგან ძირითად ფორმას წარმოადგენს გამოსახლება სასამართლო გადაწყვეტილების საფუძველზე, რაც დაუყოვნებლივ მიეწევა აღსასრულებლად. მხოლოდ ცალკეულ შემთხვევებშია შესაძლებელი გამოსახლება შინაგან საქმეთა სამინისტროს უფლებამოსილი პირების მიერ. ამასთან, ეროვნულ კანონმდებლობაში ვხვდებით მშენებლობის ნებართვის გარეშე აგებული საცხოვრებლის დემონტაჟის დროს გამოსახლების შემთხვევას, თუმცა გამოსახლების ამ ფორმას კანონმდებლობა ამგვარად არ აღიარებს, რაც გამოსახლების ეროვნული და საერთაშორისო სტანდარტების უგულვებელყოფას განაპირობებს;
- სასამართლოში სარჩელის შეტანის გზით გამოსახლების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების მთავარი საფუძველი და ერთადერთი წინაპირობა სადავო საცხოვრებლის მფლობელობის კანონიერების საკითხის გამორკვევაა. სასამართლო გადაწყვეტილების მიღებისას არ მსჭვებოდა და არ არკვევს გამოსახლების, როგორც კონკრეტულ შემთხვევაში ადეკვატური და პროპორციული ზომის, მისი აუცილებლობისა და მიზანშეწონილობის, ასევე, გამოსახლების გადავადების, გამოსახლების საფრთხის ქვეშ მყოფ პირთა საჭიროებებისა და სახელმწიფოს შემხვედრი ვალდებულებების, გამოსახლების შედეგად შესაძლო ზიანის და მისი შეუქცევადობის საკითხებს;

- გამოსახლების თაობაზე სასამართლო დავა შეჭიბვებითი პროცესის საფუძველზე წარიმართება, რაც, ასევე დასაშვებს ხდის მხარის მონაწილეობის გარეშე გამოსახლების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას (დაუსწრებელი გადაწყვეტილება);
- სისხლის სამართლის დანაშაულის ნიშნების არსებობის პირობებში სხვისი უკანონო მფლობელობიდან გამოსახლების დროს გამოსახლების წესი და პროცედურა იმთავითვე გამოირიცხავს გამოსახლებას დაქვემდებარებულთა სათანადო საცხოვრებლის უფლების საკითხის გათვალისწინებას მიმდინარე პროცესში; ამ შემთხვევაში, გამოსახლებისათვის საკმარისი პირობაა საცხოვრებლის უკანონოდ დაუფლების დასაბუთებული ვარაუდის დამადასტურებელი მტკიცებულებების ერთობლიობა;
- ეროვნული კანონმდებლობა საცხოვრებელი შენობის დემონტაჟისას გამოსახლების პროცესში არ ითვალისწინებს რაიმე ტიპის უფლებრივ გარანტიებს გამოსახლებას დაქვემდებარებულ პირთა სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზებისათვის და პროცესს მხოლოდ სამშენებლო სამართალდარღვევის აღკვეთად განიხილავს;
- გამოსახლების მარეგულირებელი სამივე ფორმა გამოსახლების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებისას გამოირიცხავს მსჯელობას ისეთ საკითხებზე, როგორებიცაა: გამოსახლებას დაქვემდებარებულ პირთა უსახლკარობის რისკი, ერთადერთი საცხოვრებელიდან გამოსახლება, მოწყვლადი ჯგუფების სპეციალური საჭიროებები; შესაბამისად, გამოსახლების საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებისას შეფასების მიღმა რჩება უსახლკარობის განმსაზღვრელი ძირითადი ფაქტორები;
- გამოსახლების სამივე ფორმის შემთხვევაში პროცესში მონაწილეობიდან გამორიცხულნი არიან სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, როგორც ალტერნატიული საცხოვრებლის შეთავაზებაზე პასუხისმგებელი პირები; პროცესიდან ასევე გამოირიცხებიან სოციალური სამსახურები (გარდა სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე გამოსახლების შემთხვევისა);
- კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს გამოსახლების თაობაზე წინასწარი შეტყობინებისათვის ადეკვატურ და გონივრულ დროს, გამოსახლების აღსრულების პროცესში მოწყვლადი ჯგუფების საჭიროებებს, გამოსახლების შეჩერებისა თუ გადადების სათანადო სამართლებრივ საფუძვლებსა და გამოსახლების აკრძალვას ცუდი გარემო პირობების შემთხვევაში;
- სუსტია გამოსახლებისაგან თავის დაცვის სამართლებრივი და სოციალური დაცვის გარანტიები. სამართლებრივი დაცვის გარანტიები, მათ შორის უფლება გამოსახ-

ლების გადაწყვეტილების გასაჩივრების თაობაზე, ვერ უზრუნველყოფს სადავო საკითხის გადაწყვეტამდე საცხოვრებლის ფლობის შენარჩუნებას და გამოსახლების შეჩერებას;

- საერთაშორისო სტანდარტების მიუხედავად, ეროვნული კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს პირდაპირ ჩანაწერს სახელმწიფოს ვალდებულების თაობაზე, უზრუნველყოს გამოსახლებას დაქვემდებარებული პირები (განსაკუთრებით მოწყვლადი ჯგუფები) ალტერნატიული საცხოვრებლით, ასეთი საჭიროების შემთხვევაში. კანონმდებლობით განსაზღვრულ ერთადერთ ცხად ჩანაწერს წარმოადგენს მუნიციპალური ორგანოების ვალდებულება უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფის თაობაზე, რისთვისაც გამოსახლების შემდგომ აუცილებელია უსახლკარობის ფაქტის არსებობა.

რეკომენდაციები

- არსებითად გარდაიქმნას ეროვნული კანონმდებლობით დადგენილი გამოსახლების ნორმატიული ბაზა და სრულად მოვიდეს შესაბამისობაში ბაზისურ საერთაშორისო სტანდარტებთან, რაც, ერთი მხრივ, მოიცავს იძულებითი გამოსახლების პრევენციულ პოლიტიკასა და ღონისძიებებს და მეორე მხრივ, გაითვალისწინებს ადამიანის უფლებებზე (მათ შორის, საცხოვრებლის უფლება) დაფუძნებულ მიდგომას, როგორც გამოსახლების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების, ასევე მისი აღსრულებისა და აღსრულების შემდგომ ეტაპებზე;
- კანონმდებელმა გამოსახლება დაინახოს არა როგორც მხოლოდ საკუთრების უფლების დაცვის მექანიზმი, არამედ როგორც საცხოვრებლის უფლების ხელყოფის მაღალი რისკის შემცველი ღონისძიება, რომლის გამოყენება ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის უკანასკნელი საშუალება უნდა იყოს;
- კანონმა განსაზღვროს გამოსახლების უნიფიცირებული დეფინიცია და გამოსახლების სტანდარტების დამდგენი სამართლებრივი ჩარჩო, რაც გაითვალისწინებს ნორმატიულ, ინსტიტუციურ და პროცედურულ გარანტიებს, რათა შესაძლებელი გახდეს გამოსახლების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებისას გამოსახლების კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის საკითხის, მათ შორის, საცხოვრებლის უფლების დარღვევის, შინამეურნეობის უსახლკაროდ დარჩენის რისკისა და განსაკუთრებულად მოწყვლადი ჯგუფების საჭიროებების შეფასება, მხარეთა უფლებებსა და ინტერესებს შორის სამართლიანი და გონივრული ბალანსის დაცვის მიზნით;
- კანონმდებლობამ სანებართვო დოკუმენტის გარეშე/სხვის საკუთრებაში აგებული საცხოვრებელი სახლის დემონტაჟის თანმდევი გამოსახლება აღიაროს გამოსახლების ფორმად და სრულად დაუქვემდებაროს გამოსახლების განახლებულ რეგულირებას;
- კანონმდებლობამ გაითვალისწინოს გამოსახლების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებისა და მისი აღსრულების იმგვარი პროცედურა, რომელიც უზრუნველყოფს შესაბამის პროცესში საცხოვრებლის უფლების უზრუნველყოფაზე პასუხისმგებელი უწყებებისა და სოციალური სამსახურების სავალდებულო მონაწილეობას;
- კანონმდებლობამ გაითვალისწინოს გამოსახლების თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების იმგვარი მექანიზმი, რომელიც საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე ან ალტერნატიული საცხოვრისით უზრუნველყოფამდე გონივრული ვადით შეაჩერებს გამოსახლების პროცესს, სათანადო საცხოვრებელსა და საკუთრების უფლებას შორის სამართლიანი ბალანსის დაცვის გზით;

- კანონმდებლობამ გაითვალისწინოს მოწყვლადი ჯგუფების, მათ შორის, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა, ბავშვების, მოხუცების, ქალების განსაკუთრებული საჭიროებები და დაადგინოს თანხვედრი უფლებრივი სტანდარტები გამოსახლების თაობაზე გადანაცვეტილების მიღების, გამოსახლების აღსრულების პროცესში და მის შემდგომ პერიოდში;
- გამოსახლების გადანაცვეტილების აღსრულების პროცედურა სრულად მოვიდეს შესაბამისობაში საერთაშორისო სტანდარტებთან და მათ შორის გაითვალისწინოს გამოსახლების თაობაზე წინასწარი შეტყობინების გონივრული ვადა, სახელმწიფოს წარმომადგენლების სავალდებულო მონაწილეობა და გამოსახლების აკრძალვა ცუდი გარემო პირობებისას;
- კანონმდებლობამ ერთმნიშვნელოვნად გაითვალისწინოს სახელმწიფოს ვალდებულება გამოსახლების შემთხვევაში შინამეურნეობის უსახლკაროდ დარჩენის გამო-რიცხვის თაობაზე, მათ შორის, ალტერნატიული საცხოვრებლის შეთავაზების გზით, სახელმწიფოს ხელთ არსებული რესურსების ფარგლებში, ხოლო მოწყვლადი ჯგუფების შემთხვევაში ალტერნატიული საცხოვრებლის დაუყოვნებლივ უზრუნველყოფის გარანტირებით.

სათანადო საცხოვრებლის უფლება შემღუდული
შესაძლებლობის მქონე პირების საჭიროებების შუქზე
(საერთაშორისო სტანდარტები და საქართველოს გამოცდილება)

შესავალი

შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირები და სოციალურ-ეკონომიკური ნიშნით მოწყვლადობა ერთმანეთთან მჭიდროდ გადაჯაჭვული საკითხებია,³⁷¹ რომლებიც ერთიანობაში ხშირ შემთხვევაში ისეთ გამოწვევას ქმნის, როგორიცაა, უსახლკარობა – ეკონომიკური მოწყვლადობის ერთ-ერთ ყველაზე მძიმე გამოვლინება.³⁷² მთელი რიგი სახელმწიფოების მთავრობები უსახლკარობის პრობლემას ხშირად ფინანსური რესურსის ნაკლებობით ხსნიან. მიუხედავად იმისა, რომ პოლიტიკის მთელ რიგ მიმართულებებში (მათ შორის, პროფესიული განათლებისა და დასაქმების უზრუნველყოფის, სოციალური დაცვისა და ჯანდაცვის სისტემის გამართული მუშაობის ტრილში) ამგვარი რესურსების არასაკმარისობა პოტენციურად ქვეყნის მთელ მოსახლეობაზე უარყოფითად აისახება, სხვადასხვა ნიშნით მოწყვლადი, სახელმწიფოს ხედვის მიღმა დარჩენილ პირთა ჯგუფები, რომელთა შორის არიან შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირები, განსაკუთრებით ხდებიან უკიდურესი მარგინალიზაციისა და დისკრიმინაციის მსხვერპლნი.³⁷³

სათანადო საცხოვრებელზე გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის (შემდგომში – „გაეროს“) სპეციალური მომხსენებელი³⁷⁴ მიუთითებს, რომ დისკრიმინაცია და სეგრეგაცია შესაძლოა, გახდეს სიღარიბისა და სოციალურ-ეკონომიკური მარგინალიზაციის მიზეზი.³⁷⁵ თავის მხრივ კი, სიღარიბე უსახლკარობის მთავარი განმაპირობებელი ფაქტორია,³⁷⁶ მაშინ, როდესაც უსახლკარობის მიმართ პირის მოწყვლადობას ასევე იწვევს უმუშევრობა, იძულებითი გამოსახლების პრაქტიკა, სოციალურ საცხოვრისებზე ხელმიწვდომლობა და ყოველივე ამის ფონზე ყველაზე მოწყვლადი პირების საჭიროებების გაუთვალისწინებლობა სახელმწიფოს მიერ.

შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა მიერ თავიანთი უფლებებით თანასწორი სარგებლობა არაერთ საზოგადოებაში კვლავ მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს. ამდენად, ამ ჯგუფს მიკუთვნებული ადამიანები ყოველდღიურ ცხოვრებაში კვლავ აწყდებიან მთელ რიგ ბარიერებს საცხოვრებლის მისაწვდომობის, დასაქმების ბაზართან

371 A/71/314, Report of the Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities, Para. 13 (2016).

372 E/CN.4/2005/48, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Para. 61 (2005).

373 Defending Dignity: Protecting Economic, Social and Cultural Rights, Amnesty International, 1 (2005).

374 გაეროს სპეციალური მომხსენებელი სათანადო საცხოვრებელზე, როგორც ცხოვრების ადეკვატური სტანდარტის კომპონენტზე და დისკრიმინაციის აკრძალვის უფლებაზე აღნიშნულ კონტექსტში.

375 E/CN.4/2005/48, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Para. 58 (2005); იხ. ასევე, Yeo R., Chronic Poverty and Disability, Action on Disability and Development (2001).

376 E/CN.4/2005/48, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Para. 23 (2005); დამატებით, იხ. Briefing Note: Human Rights and Economic Crisis, Amnesty International, 1 (2012).

წვდომის, ფინანსური შემოსავლის სიმწირისა და არასტაბილურობის, მათ საჭიროებებზე მორგებული სოციალური, ჯანდაცვისა და დამოუკიდებელი ცხოვრების ხელშეწყობი პროგრამების/სერვისების არარსებობის ან ნაკლებობის სახით.³⁷⁷ სახელმწიფოთა მიერ შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა წინაშე მდგარი გამოწვევების გაუთვალისწინებლობა თავიანთ კანონმდებლობასა და პოლიტიკაში და აღნიშნულ პირთა ჩართულობის ნაკლებობა მათთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში³⁷⁸ საბოლოო ჯამში შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირებს სათანადო საცხოვრებლის უფლების არასათანადოდ სარგებლობის, მათ შორის, უსახლკარობის, საფრთხის წინაშე აყენებს.

შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა უსახლკარობის მწვავე პრობლემის წინაშე მთელი რიგი სახელმწიფოები ჯერ კიდევ 1960-70-იანი წლებიდან დადგნენ, დიდი ზომის ფსიქიკური ჯანმრთელობის დანესებულებების დეინსტიტუციონალიზაციის პროცესის პარალელურად. გემოაღნიშნული პროცესის ერთმნიშვნელოვნად პოზიტიური ხასიათის მიუხედავად, სერვისიდან გასული ბენეფიციარებისათვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი მხარდამჭერი სერვისების არარსებობა ან არასაკმარისობა საბოლოო ჯამში აღნიშნულ პირთა უსახლკარობის მასშტაბის მკვეთრ ზრდაში გამოიხატა.³⁷⁹ მთელ მსოფლიოში არსებული გამოწვევების ფონზე შემუშავდა და ცვლილება განიცადა არაერთმა საერთაშორისო და ეროვნულმა სტანდარტმა და პრაქტიკამ. თუმცა, მიუხედავად სახელმწიფოების მცდელობისა, ეფექტიანად ეპასუხათ შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა წინაშე მდგარი გამოწვევებისათვის, მათი ყველა საჭიროება ჯერ კიდევ არ არის სათანადოდ ასახული ქვეყნების საცხოვრისის პოლიტიკაში.³⁸⁰

ამასთან, მიუხედავად საკითხის სიმწვავისა, სათანადო საცხოვრებლის უფლების მარეგულირებელი კანონმდებლობა და პრაქტიკა იშვიათად ხდება შესწავლისა და ანალიზის საგანი. ამ მიმართულებით არსებული მწირი ანალიტიკური მასალებიდანაც კი ნათლად ჩანს აღნიშნული უფლების განსაკუთრებით პრობლემური მიმართება შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირებთან, რაც, თავის მხრივ, წინამდებარე კვლევის საფუძველი გახდა. არსებული გამოწვევების შინაარსიდან გამომდინარე, აღნიშნულმა დოკუმენტმა მიზნად დაისახა, გააანალიზოს სათანადო საცხოვრებლის უფლების მარეგულირებელი საერთაშორისო სამართლებრივი სტანდარტები შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირების საჭიროებების ფონზე და მიმოიხილოს ამ თვალსაზრისით საქართველოში არ-

377 The Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21/Rev.1, Geneva, 23 (2014).

378 The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A Commentary, Della Fina V., Cera R., Palmisano G. (eds.), 86 (2017).

379 The Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21/Rev.1, Geneva, 22 (2014); Street Homelessness: A Growing Problem that Needs Urgent Attention, Thematic Report, FEANTSA, 12 (2005).

380 States Must Unequivocally Anchor Their Housing Strategies in Human Rights, Written Statement, Amnesty International, 2 (2018); Effective Human Rights-based Housing Strategies, Submission to the UN Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to and Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, Amnesty International, 6 (2017).

სებული საკანონმდებლო ბაზა, პოლიტიკის დოკუმენტები და რეგულაციური სერვისები, გამოავლინოს არსებული გამოწვევები და შეიმუშაოს შესაბამისი რეკომენდაციები მათ საპასუხოდ. კვლევას, მისი ლიმიტაციებიდან გამომდინარე, არ მოუცავს საქართველოში შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა უსახლკარობის პრევენციის საკითხის შესწავლა საცხოვრებლის პოლიტიკის მომიჯნავე სხვადასხვა ეროვნული პოლიტიკის დონეზე.

წინამდებარე დოკუმენტი ოთხ ძირითად ნაწილად იყოფა. პირველი ნაწილი მიზნად ისახავს სათანადო საცხოვრებლის უფლების მარეგულირებელი საერთაშორისო სტანდარტების დეტალურ ანალიზს შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირების საჭიროებების ფონზე და მიმოიხილავს ზემოაღნიშნული უფლების შემადგენელ ელემენტებს, ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის მნიშვნელობასა და შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა უსახლკარობის პრევენციის ზომებს. მეორე ნაწილი სათანადო საცხოვრებლის უფლების მარეგულირებელ კანონმდებლობასა და პოლიტიკის დოკუმენტებზე დაყრდნობით აანალიზებს საქართველოში არსებულ მდგომარეობას, ასევე, შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოების ვალდებულებების საზღვრებს შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა საცხოვრებლით უზრუნველყოფის პროცესში. ამ მიზნით, ზემოაღნიშნული თავი შეისწავლის საცხოვრებლის ზოგად და სპეციალიზებულ სერვისებს, მათ შორის, მუნიციპალურ დონეზე არსებულ პროგრამებს. მესამე და მეოთხე ნაწილში მოცემულია კვლევის ძირითადი მიგნებები და დოკუმენტში არსებული ხარვეზების აღმოფხვრისა თუ პრევენციის მიზნით გასატარებელი შესაბამისი რეკომენდაციები.

მეთოდოლოგია

კვლევა განხორციელდა შემდეგი ინსტრუმენტების მეშვეობით: საერთაშორისო სტანდარტების ანალიზი; ეროვნული კანონმდებლობის, პოლიტიკის ჩარჩოსა და პრაქტიკის ცალკეული საკითხების ანალიზი; საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვა და მეორადი წყაროების ანალიზი.

საერთაშორისო სტანდარტების ანალიზი

კვლევის ფარგლებში გაანალიზდა როგორც სათანადო საცხოვრებლის, ისე შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების მარეგულირებელი საერთაშორისო სტანდარტები. კერძოდ, შესწავლილ იქნა საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების (მათ შორის, შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენცია; საერთაშორისო პაქტი ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ და ევროპის სოციალური ქარტია) რეგულაციური დებულებები; პრეცედენტული სამართალი (ადამიანის უფლებების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებები; გაეროს კონვენცი-

ებისა და ევროპის სოციალური ქარტიის საფუძველზე მოქმედი კომიტეტების მიერ ინდივიდუალურ კომუნიკაციებზე გამოტანილი გადანაცვტილებები; ცალკეული სახელმწიფოების ეროვნული სასამართლოების გადანაცვტილებები; საერთაშორისო სტანდარტების დამდგენი სხვა ინსტრუმენტები (გაეროს კონვენციებისა და ევროპის სოციალური ქარტიის საფუძველზე მოქმედი კომიტეტების დასკვნითი რეკომენდაციები და ზოგადი კომენტარები; გაეროს სპეციალური მომხსენებლების მიერ შემუშავებული ანგარიშები; გაეროს ადამიანის უფლებების უმაღლესი კომისიის ანგარიშები და სხვ). აღნიშნული ინსტრუმენტის გამოყენების მთავარი მიზანი იყო სათანადო საცხოვრებლის უფლებრივი სტანდარტისა და მისი შემადგენელი კომპონენტების შინაარსის დადგენა შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა საჭიროებების ფონზე, ასევე, სახელმწიფოთა ვალდებულების ფარგლების იდენტიფიცირება როგორც გემოალინიშნული ჯგუფისათვის სათანადო საცხოვრებლის უფლების გარანტირების, ასევე, უსახლკარობის პრევენციის მიმართულებით.

ეროვნული კანონმდებლობის, პოლიტიკის ჩარჩოსა და პრაქტიკის ცალკეული საკითხების ანალიზი

კვლევამ შეისწავლა საქართველოს გამოცდილება სათანადო საცხოვრებლისა და შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირების უფლებრივ კატეგორიებთან დაკავშირებით. ამ მიზნით გაანალიზდა რელევანტური ეროვნული კანონმდებლობა – როგორც საკანონმდებლო, ისე კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები; პოლიტიკის დოკუმენტები – როგორც ზოგადი პროფილის მქონე, ასევე, შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა ჯგუფზე ორიენტირებული ინსტრუმენტები; შესაბამისი ინსტიტუციური ჩარჩო (როგორც ცენტრალური ხელისუფლების, ისე ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე და უწყებათაშორისი საკოორდინაციო მექანიზმების კონტექსტში) და საცხოვრებლის როგორც ზოგადი, ისე სპეციალიზებული სერვისები. ამ ტიპის ინსტრუმენტის გამოყენება ემსახურებოდა შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა საჭიროებების ასახვის ხარისხის დადგენას როგორც საკანონმდებლო, ისე პოლიტიკის დონეზე, რაც ასევე აისახება ქვეყანაში არსებულ ინსტიტუციურ ჩარჩოსა და საცხოვრებლის ზოგადი და სპეციალიზებული სერვისების შინაარსზე.

საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვა რელევანტური უწყებებიდან

საკვლევ თემასთან დაკავშირებით საჯარო ინფორმაცია გამოთხოვილ იქნა როგორც ცენტრალური ხელისუფლების, ისე ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების რელევანტური ორგანოებიდან. ადრესატ უწყებებს წარმოადგენდნენ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, სსიპ – აღსრულების ეროვნული ბიურო, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ჯანმ-

რთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, ასევე, თბილისის, ქუთაისის, ბათუმის, თელავის, ზუგდიდისა და ამბროლაურის მუნიციპალიტეტების მერიები. აღნიშნული ინსტრუმენტის გამოყენების ძირითად მიზანს წარმოადგენდა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საჭიროებების ფონზე სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზების სფეროში შესაბამისი უწყებების უფლებამოსილებების შესწავლა და მათ წინაშე არსებული გამოწვევების იდენტიფიცირება. ასევე იმ ზოგადი და სპეციალიზებული სერვისების შესწავლა და შეფასება, რომლებიც მიემართება ან უნდა მიემართებოდეს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უსახლკარობის აღმოფხვრისკენ.

მეორადი წყაროების ანალიზი

კვლევის ფარგლებში, უფლებრივი სტანდარტებისა და მისი იმპლემენტაციის, ასევე, არსებული გამოწვევების იდენტიფიცირების მიზნით გაანალიზდა ისეთი წყაროებიც, როგორიცაა: საქართველოს სახალხო დამცველის საპარლამენტო და სპეციალური ანგარიშები, საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ შემუშავებული დოკუმენტები და აკადემიური ნაშრომები.

კვლევის ლიმიტაციები

სათანადო საცხოვრებლის უფლების ეროვნული გამოცდილების ანალიზისას კვლევა ფოკუსირდება არსებული საკანონმდებლო ჩარჩოსა და პოლიტიკის დოკუმენტების, ასევე, ინსტიტუციური მექანიზმებისა და საცხოვრებლით უზრუნველყოფის სერვისების მიმოხილვაზე. შესაბამისად, კვლევა არ შეისწავლის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უსახლკარობის პრევენციის ღონისძიებებს ეროვნულ დონეზე, მათ შორის, საცხოვრებლის პოლიტიკის მომიჯნავე სხვადასხვა პოლიტიკის ჭრილში.

1. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სათანადო საცხოვრებლის უფლება საერთაშორისო სტანდარტების შუქზე

წინამდებარე თავის მიზანია იმ საერთაშორისო სტანდარტების დეტალური ანალიზი, რომელიც არეგულირებს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სათანადო საცხოვრებლის უფლებას, ისევე, როგორც უსახლკარობის პრევენციის საკითხებსა და ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებულ საცხოვრებლის პოლიტიკას.

მიმოხილული საერთაშორისო სამართლებრივი სტანდარტების ერთი ნაწილი მოიცავს საზოგადოების ყველა წევრის უფლებას სათანადო საცხოვრებელზე, ხოლო მეორე ნაწი-

ლი მიზნად ისახავს სახელმწიფოთა იმ დამატებითი ვალდებულებების შინაარსის დადგენას, რომელიც მოწყვლად ჯგუფებს, მათ შორის, შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირებს, მიემართება. ცალკეულ შემთხვევაში, სტანდარტების ეს ორი მიმართულება ერთმანეთს ემთხვევა (მაგ. საცხოვრებლიდან გამოსახლების უშუალო პროცედურების შემთხვევაში), თუმცა ცალკეულ საკითხებთან დაკავშირებით აღნიშნული მიმართულებები მნიშვნელოვანწილად განსხვავდება ერთმანეთისგან (მაგ. სათანადო საცხოვრებლის მაკვალიფიცირებელ კომპონენტებში).

1.1. სათანადო საცხოვრებლის უფლების არსი შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა საჭიროებების ჭრილში

სათანადო საცხოვრებლის უფლების ეფექტიანი რეალიზაცია მჭიდრო კავშირშია შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა ღირსებასა და თითქმის ყველა უფლებასა და თავისუფლებასთან. მიუხედავად ამისა, აღნიშნულ უფლებას, ხშირ შემთხვევაში, არ უკავია ცენტრალური როლი რეგულაციურ ეროვნულ კანონმდებლობებსა თუ პოლიტიკის დოკუმენტებში.³⁸¹ შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა ინსტიტუციონალიზაციის, სათანადო საცხოვრებლის უფლების უხეში დარღვევებისა და აღნიშნული ჯგუფის უსახლკარობის მაღალმა მაჩვენებელმა დღის წესრიგში დააყენა საერთაშორისო თუ ადგილობრივ დონეებზე ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომის დამკვიდრება რეგულაციურ კანონმდებლობებსა თუ პრაქტიკაში.

სათანადო საცხოვრებლის უფლების მარეგულირებელი საერთაშორისო სამართლებრივი სტანდარტების დადგენა ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის მიღებით დაიწყო. ინსტრუმენტმა აღნიშნული უფლება ცხოვრების ადეკვატურ სტანდარტზე უფლების ქოლგის ქვეშ გააერთიანა.³⁸² მოგვიანებით, ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის აღნიშნული მიდგომა ჯერ ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ 1966 წლის საერთაშორისო პაქტმა (შემდგომში „პაქტი“)³⁸³ გაიზიარა, ხოლო მოგვიანებით, მატერიალური სიდუხჭირისა და უსახლკარობის მიმართ შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა განსაკუთრებული მოწყვლადობის გათვალისწინებით,³⁸⁴ შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების 2006 წლის კონვენციამ (შემდგომში „კონვენცია“).³⁸⁵

381 A/72/128, Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, Annual Report, Para. 1 (2017).

382 იხ. Universal Declaration of Human Rights (UDHR), UN General Assembly, 217 A (III), Art. 25(1) (1948). აღნიშნული მუხლის მიხედვით, „ყოველ ადამიანს აქვს უფლება, ჰქონდეს ცხოვრების ისეთი დონე, საკვების, ტანსაცმლის, ბინის, სამედიცინო მოვლისა და საჭირო სოციალური მომსახურების ჩათვლით, რომელიც აუცილებელია მისი და მისი ოჯახის ჯანმრთელობისა და კეთილდღეობის შესანარჩუნებლად“.

383 იხ. ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი, მუხლი 11.1 (1966).

384 The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A Commentary, Della Fina V., Cera R., Palmisano G. (eds.), 510 (2017).

385 იხ. შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენცია, მუხლი 28.1 (2006).

კონვენციის მიღებამდე სათანადო საცხოვრებლის უფლების მარეგულირებელი საერთაშორისო სტანდარტების ფორმულირება პირდაპირ არ მიუთითებდა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებზე, როგორც ამ უფლების მატარებელ სუბიექტებზე და სახელმწიფოთა ვალდებულებაზე, მათი საჭიროების გათვალისწინებით მომხდარიყო საცხოვრებლითა და სხვა რელევანტური სერვისებით უზრუნველყოფა, თუმცა მოგვიანებით აღნიშნული სტანდარტები განიმარტა იმგვარად, რომ მოეცვა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ჯგუფიც.³⁸⁶ საბოლოო ჯამში, კონვენცია გვევლინება იმ პირველ ინსტრუმენტად, რომელიც აღნიშნული უფლების რეგულირებისას უშუალოდ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებსა და მათ საჭიროებებზე ფოკუსირებული (საცხოვრებლის უფლების არსთან დაკავშირებით დაწვრილებით იხ. თავი 1.1.1.). მიუხედავად იმისა, რომ კონვენცია დეტალურად არ განერს ყველა იმ ზომას, რომელიც ხელშემკვრელმა სახელმწიფოებმა უნდა მიიღონ უფლებით სარგებლობის უზრუნველსაყოფად, იგი პაქტთან ერთად აყალიბებს იმ ზოგად ჩარჩოს, რომლის დაკმაყოფილებაც აუცილებელია იმისათვის, რომ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სათანადო საცხოვრებლის უფლება დაცულად მიიჩნეოდეს. ამასთან, კონვენციისა და პაქტის ტექსტის ზოგადი ხასიათიდან გამომდინარე, სახელმწიფოთა ვალდებულებების ზუსტი შინაარსის დადგენაში უდიდეს როლს თამაშობს მათ საფუძველზე მოქმედი კომიტეტები ზოგადი კომენტარების, სახელმწიფოთა მიმართ გაცემული დასკვნითი რეკომენდაციებისა თუ ინდივიდუალურ კომუნიკაციებზე გამოტანილი გადანყვებილების მეშვეობით.

უნდა აღინიშნოს, რომ კონვენციამ ჩამოაყალიბა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების ტრანსფორმაციული გაგება და „ძირეულად შეცვალა უფლებების დისკურსი“.³⁸⁷ კონვენციამ ერთ ჩარჩოში მოაქცია ყველა ტიპის უფლება და ახალი მიდგომა დაამკვიდრა უფლებებისა და თავისუფლებების ურთიერთკავშირისა და განუყოფლობის კონცეფციებთან მიმართებით.³⁸⁸ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა პერსპექტივების გათვალისწინებისა და მათ უფლებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის წარმართვის პროცესი დეტალურად მიმოიხილა სათანადო საცხოვრებელზე გაეროს

386 General Comment No. 5: Persons with Disabilities, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1995).

387 Stein M., A., Disability Human Rights, California Law Review, Vol. 95:75, 121 (2007); A/72/128, Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, Annual Report, Para. 3 (2017).

388 A/72/128, Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, Annual Report, Paras. 3, 6 (2017); From Exclusion to Equality, Realizing the Rights of Persons with Disabilities, Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol, The United Nations, 4 (2007). კონვენციასთან ერთად, გაეროს ფარგლებში მიღებული ე.წ. „რბილი სამართლის“ რამდენიმე ინსტრუმენტი წარმოადგენს მნიშვნელოვან დოკუმენტებს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა პერსპექტივის უზრუნველყოფის მიმართულებით ეკონომიკური თუ სოციალური განვითარების ყველა ასპექტში, იხ. ასევე, A/65/173, Report of the Secretary – General, Keeping the Promise: Realizing the Millennium Development Goals for Persons with Disabilities towards 2015 and Beyond, para. 76 (2010); World Summit for Social Development, Copenhagen Declaration on Social Development (1995); World Conference on Human Rights, Vienna Declaration and Programme of Action (1993).

სპეციალურმა მომხსენებელმა 2017 წლის მოხსენებაში.³⁸⁹ აღნიშნული მოხსენების მიხედვით, შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საცხოვრებლის უფლების რეალიზების პოლიტიკას შემდეგი პრინციპები უნდა ედოს საფუძვლად – 1) ღირსება, ავტონომია და არჩევანის თავისუფლება; 2) სუბსტანციური თანასწორობა და დისკრიმინაციის აკრძალვა;³⁹⁰ 3) მისაწვდომობის უზრუნველყოფა; 4) მონაწილეობა და სამართლებრივი დაცვის საშუალებების მისაწვდომობა; 5) მაქსიმალურად მისაწვდომი რესურსების ფარგლებში ადეკვატური ზომების გამოყენება საცხოვრებლის უფლების რეალიზაციისათვის. ზემოაღნიშნული საერთაშორისო სამართლებრივი სტანდარტების ფონზე და ასევე მდგრადი განვითარების დღის წესრიგი 2030 – ით (SDGs)³⁹¹ აღებული ვალდებულებების შესრულების პროცესში მნიშვნელოვანია, სახელმწიფოებმა აღიარონ საცხოვრებლის უფლება და განავითარონ მისი დაცვისა და გარანტირების მნიშვნელოვანი მექანიზმები.³⁹² ამასთან, კრიტიკულად აუცილებელია შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა, როგორც უსახლკარობისა და სოციალური გარიყვის მიმართ მონყვლადი ჯგუფის წარმომადგენელთა, იდენტიფიცირება, მათი უფლების წინ წამოწევა და მათ წინაშე არსებულ ბარიერებთან ეფექტიანი გამკლავება.³⁹³

კვლევის აღნიშნული ნაწილი შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების სათანადო საცხოვრებლის უფლების მარეგულირებელი საერთაშორისო სამართლებრივი სტანდარტების დეტალურად მიმოხილვის მიზნით აანალიზებს სათანადო საცხოვრებლის უფლების ზოგად არსს, სათანადო საცხოვრებლის მაკვალიფიცირებელ ძირითად ელემენტებსა და საცხოვრებლიდან გამოსახლების სტანდარტებს შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საჭიროებების ფონზე.

389 აღნიშნულის პარალელურად, იხ. ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული საცხოვრებლის პოლიტიკის Amnesty International – ის მიერ შემუშავებული მიმართულებები: 1. მოსახლეობის ადეკვატური საცხოვრებლით უზრუნველყოფა; 2. ადეკვატურ საცხოვრებელზე უფლების კანონმდებლობასა და პოლიტიკაში იმპლემენტაცია; 3. ინკლუზიისა და მონაწილეობის უზრუნველყოფა; 4. შეფასების, მონიტორინგისა და სამართლებრივი დაცვის საშუალებების უზრუნველყოფა. Effective Human Rights-based Housing Strategies, Submission to the UN Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to and Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, Amnesty International, 7-8 (2017); States Must Unequivocally Anchor Their Housing Strategies in Human Rights, Written Statement, Amnesty International (2018).

390 Achieving Equal Employment Opportunities for People with Disabilities through Legislation, Guidelines, International Labour Organization, 36-37 (2014).

391 იხ. The United Nations General Assembly, Resolution 70/1, Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1, Goal 11.1 (2015).

392 A/HRC/37/53, Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, Para. 16 (2018).

393 A/72/128, Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, Annual Report, Para. 7 (2017); The European Federation of National Organizations Working with the Homeless, Exploring the potential of the NAPsIncl: the fight against homelessness in the European strategy to combat poverty, Homeless in Europe, 13 (2002).

1.1.1. სათანადო საცხოვრებლის უფლების ზოგადი არსი

შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირებთან სათანადო საცხოვრებლის უფლების მიმართების გასაანალიზებლად აუცილებელია აღნიშნული უფლების არსის მიმოხილვა. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ამ მიზნით, საერთაშორისო სამართლებრივი ინსტრუმენტების დონეზე განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ორი დოკუმენტის – კონვენციისა და პაქტის – დანაწესების დეტალური ანალიზი.

სათანადო საცხოვრებლის უფლება პაქტში საკმაოდ ლაკონურადაა ფორმულირებული. აღნიშნულის მიუხედავად, გაეროს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტმა ხაზი გაუსვა იმას, რომ ამ უფლების რეალიზაციას ცენტრალური როლი ენიჭება ყველა ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებით სარგებლობის პროცესში.³⁹⁴ ამავე კომიტეტმა განაცხადა, რომ პაქტის მე-11 მუხლით რეგულირებული სათანადო საცხოვრებლის უფლების სუბიექტი არის ყველა ადამიანი და იგი გულისხმობს ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე პირისა და მისი ოჯახის წევრების ნებისმიერ ადგილას უსაფრთხო, მშვიდობიან და ღირსეულ პირობებში ცხოვრების უფლების გარანტირებას.³⁹⁵ კომიტეტმა ასევე მოუწოდა სახელმწიფოებს, რომ აღნიშნული უფლება, პაქტში მოცემულ სხვა უფლებებსა და თავისუფლებებთან ერთად, სათანადოდ აღიარონ მათ შიდა სამართლებრივ სისტემაში.³⁹⁶ ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ სათანადო საცხოვრებლით უზრუნველყოფის საშუალებების გამოყენების სფეროში სახელმწიფოებს აქვთ დისკრეციული უფლებამოსილება, კომიტეტი მიუთითებს, რომ საცხოვრებლის ეროვნული სტრატეგიის შემუშავება პოლიტიკის ერთ-ერთი უცვლელი მიმართულება უნდა იყოს.³⁹⁷

პაქტის მე-11 მუხლის მნიშვნელოვან ფორმულირებასთან შედარებით, გაეროს კონვენციის 28-ე მუხლი კიდევ უფრო შორს მიდის. პაქტისგან განსხვავებით, კონვენციის აღნიშნული მუხლის ფორმულირება უშუალოდ მიუთითებს შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა ჯგუფზე, როგორც სათანადო საცხოვრებლის უფლების მატარებელ სუბიექტზე და აწესებს ხელშემკვრელი სახელმწიფოების ვალდებულებას, შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთათვის უზრუნველყონ საცხოვრებლის სახელმწიფო პროგრამების ხელმისაწვდომობა.³⁹⁸ აღნიშნულ ვალდებულებაზე მრავალჯერ მიუთითა გაეროს შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კომიტეტმა, რომელმაც ხაზი გაუსვა სახელმწიფო/სოციალური საცხოვრისების შებენიანი შე-

394 General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 1 (1991).

395 იქვე, Paras. 6 – 7.

396 General Comment No. 9: The Domestic Application of the Covenant, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 2 (1998).

397 General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 12 (1991).

398 იხ. შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენცია, მუხლი 28.2.დ (2006).

საძლებლობის მქონე პირების საჭიროებებისთვის მორგებისა და მისაწვდომობის უზრუნველყოფის ვალდებულებას, მათ შორის, საცხოვრებლების მშენებლობის დროს უნივერსალური დიზაინის კომპონენტის გათვალისწინებას, რათა აღნიშნულ პირთა ჯგუფს ჰქონდეს ამგვარი ტიპის საცხოვრებლებით სარგებლობის შესაძლებლობა.³⁹⁹ ამასთან, სახელმწიფო ვალდებულებების ზუსტი შინაარსის დადგენისას უმნიშვნელოვანესია მათი ტიპოლოგიის კლასიფიკაცია განხორციელების ვადების მიხედვით. კერძოდ, საერთაშორისო სამართლებრივი სტანდარტების ანალიზისას იკვეთება სახელმწიფოს, ერთი მხრივ, მყისიერი ვალდებულებები და, მეორე მხრივ, ის ზოგადი სტანდარტები, რომლებიც დაცული უნდა იყოს ყველა პირთან, მათ შორის, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებთან, მიმართებით. *სახელმწიფოს მყისიერი ვალდებულება*, მიიღოს დაუყოვნებელი ზომები უკიდურეს სიღარიბესა და გარიყულობაში მცხოვრები პირების საცხოვრებლის, ადეკვატური საკვებისა და ტანსაცმლის ძირითადი მინიმალური ბაზისით უზრუნველყოფის მიმართულებით.⁴⁰⁰ აღნიშნული ტიპის ვალდებულება მოიცავს უსახლკარობის შემცირების სტრატეგიების მიღებასა და იმპლემენტაციას.⁴⁰¹ სახელმწიფოს მყისიერი ვალდებულების შინაარსი ასევე მოიცავს თანასწორობის უფლების პერსპექტივებს.⁴⁰² კერძოდ, აღნიშნული გულისხმობს შესაბამისი ზომების მიღებას კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში, მათ შორის, სახელმწიფოში მოქმედ რელიგანტურ პროგრამებსა და სერვისებთან მიმართებით, არსებული დისკრიმინაციის აღმოფხვრისა და თანასწორობის უზრუნველსაყოფად.

მეორე მხრივ, საცხოვრებლის უფლების რეალიზაცია დაკავშირებულია სახელმწიფოს ვალდებულებებთან, რომელსაც აქვს *განგრძობადი შინაარსი* და უფლების *პროგრესული რეალიზაციის* მიზანი. აღნიშნული ცნების დამკვიდრება კონკრეტული მიზნების სრულად და მყისიერად მისაღწევად სახელმწიფოთა არასაკმარისმა ფინანსურმა რესურსებმა განაპირობა.⁴⁰³ სათანადო საცხოვრებლის უფლებისა და მისი მომიჯნავე უფლებებისა და თავისუფლების რეალიზაციის ჭრილში აღნიშნული ტიპის ვალდებულება შეიძლება, გამოიხატოს ისეთ ქმედებებში, როგორიცაა, მაგალითად, სოციალური საც-

399 General Comment No. 2, Accessibility, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 42 (2014); General Comment No. 5 on Living Independently and Being Included in the Community, The Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 92 (2017); Concluding Observations on the Initial Report of Armenia, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, paras. 49-50 (2017); Concluding Observations on the Initial Report of Colombia, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 63 (2016); Concluding Observations on the Initial Report of Serbia, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, paras. 57-58 (2016); Concluding Observations on the Initial Report of Ecuador, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, paras. 44-45 (2014).

400 General Comment No. 6 on Equality and Non-discrimination, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Para. 68 (2018).

401 A/HCR/28/62, Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, Para. 49 (2015).

402 Felner E., Closing the "Escape Hatch": A Toolkit to Monitor the Progressive Realization of Economic, Social, and Cultural Rights, *Journal of Human Rights Practice*, Vol.1, No. 3, 403 (2009).

403 General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, paras. 1, 9 (1990).

ხოვრისების რაოდენობისა და გეოგრაფიული დაფარვის არეალის გაფართოება, ასევე, სოციალური სერვისების ხელმისაწვდომობის გაზრდა.⁴⁰⁴

ამასთან, მიუხედავად სახელმწიფოს ვალდებულების ტიპისა, კონვენცია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სათანადო საცხოვრებლის უფლების უზრუნველყოფის სახელმწიფო პოლიტიკის ეფექტიანობის განმაპირობებელ ერთ-ერთ ძირითად ფაქტორად სტატისტიკური მონაცემების შეგროვებას მიიჩნევს. კონვენცია ასეთი ტიპის მონაცემთა შეგროვებას ხედავს, როგორც მნიშვნელოვან მექანიზმს აღებული ვალდებულებების იმპლემენტაციის შეფასების, ასევე, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების რეალიზაციის პროცესში არსებული ბარიერების გამოვლენისა და აღმოფხვრის მიმართულებით და სახელმწიფოებს აკისრებს ვალდებულებას, „მოიძიონ შესაბამისი ინფორმაცია, მათ შორის, სტატისტიკური და კვლევითი მონაცემები, რაც უზრუნველყოფს წინამდებარე კონვენციის ეფექტიანად შესრულებისთვის საჭირო პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებას“.⁴⁰⁵ შესაბამისად, სახელმწიფოების მიერ რეალურად ეფექტიანი ღონისძიებების ხორცშესხმის მიზნით, მნიშვნელოვანია, ეროვნული პოლიტიკა ეფუძნებოდეს რელევანტურ სტატისტიკურ მონაცემებსა და მათგან გამოკვეთილ ტენდენციებს.

საცხოვრებლის უფლების რეალიზაციის პოლიტიკამ ასევე უნდა გაითვალისწინოს მთელი რიგი დამატებითი ფაქტორები. კერძოდ, საცხოვრებლის უზრუნველყოფისათვის სახელმწიფოს მიერ გაწეული კონტრიბუცია არ უნდა იყოს განკუთვნილი მხოლოდ სიღარიბეში მცხოვრები შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის – რელევანტური პოლიტიკის ფორმირებისას სახელმწიფომ მხედველობაში უნდა მიიღოს ისეთი სოციალურ-ეკონომიკური ფაქტორები, რომელიც ნებისმიერი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირს საზოგადოების დანარჩენ წევრებთან შედარებით არათანაბარ მდგომარეობაში აყენებს.⁴⁰⁶ დამატებით, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კომიტეტი ხაზს უსვამს საცხოვრებლით უზრუნველყოფის მიმართულებით სახელმწიფოს პოლიტიკის ყველა დონეზე ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომის განხორციელების მნიშვნელობას და ამ მიზნით, საცხოვრებელთა ხელმისაწვდომობისა და შესაბამისი მხარდაჭერი სერვისების გაზრდას, განსაკუთრებით ფსიქოსოციალური და ინტელექტუალური საჭიროების მქონე პირებისათვის.⁴⁰⁷

404 Concluding Observations on the Initial Report of the Niger, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 24 (2018).

405 შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა შესახებ ინფორმაციის შეგროვებისა და გავრცელების მნიშვნელობას ისეთ საკითხებთან დაკავშირებით, რომელიც ეხება მათ საცხოვრებელ პირობებს, ასევე, მათ წინაშე მდგარი გამოწვევების ყველა ასპექტზე სიღრმისეული კვლევების უზრუნველყოფას, ეხმიანება გაეროს გენერალური ასამბლეის რეზოლუცია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა შესაძლებლობის გათანაბრების სტანდარტული წესები. იხ. The United Nations General Assembly Resolution 48/96, Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, Rule 13 (1993).

406 Concluding Observations on the Initial Report of Costa Rica, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 57 (2014).

407 Concluding Observations on the Initial Report of Canada, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 38 (2017).

მიუხედავად იმისა, რომ კონვენცია და პაქტი, ისევე, როგორც მათი მოქმედი კომიტეტები, შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სათანადო საცხოვრებლის უფლების არსის განმარტებაში უმნიშვნელოვანეს ფუნქციას ასრულებს, აუცილებელია, მოკლედ იქნას მიმოხილული სხვა საერთაშორისო სამართლებრივი დოკუმენტებიც, რომლებიც ყველა ან ცალკეულ ჯგუფს მიკუთვნებული შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის საცხოვრებლის უფლებას ეხება. კერძოდ, ზემოაღნიშნულ ინსტრუმენტებს შორის გასათვალისწინებელია **ევროპის სოციალური ქარტია** და მისი 31-ე მუხლი,⁴⁰⁸ რომელიც არეგულირებს ყველა ადამიანის უფლებას საცხოვრებელზე და აწესებს სახელმწიფოთა ვალდებულებას, ხელი შეუწყონ ცხოვრების ადეკვატურ სტანდარტზე მისაწვდომობას, მათ შორის, ფინანსური თვალსაზრისით.⁴⁰⁹ ევროპის სოციალური ქარტიის საფუძველზე მოქმედმა კომიტეტმა საცხოვრებლით უზრუნველყოფის ჭრილში სახელმწიფოს ვალდებულებები დაინახა პრიორიტეტულად იმ პირებთან მიმართებით, რომლებიც ცალკეული ნიშნით/ნიშნებით მოწყვლად ჯგუფს განეკუთვნებიან და ამ მიზნით ცალკე გამოყო შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ჯგუფი.⁴¹⁰ საქმეზე - *International Movement ATD Fourth World v. France*, იმავე კომიტეტის განმარტების მიხედვით, სათანადო საცხოვრებლის უფლების გარანტირება მხოლოდ შედეგზე არ არის ორიენტირებული და განგრძობადი პროცესია, რომელიც, თავის მხრივ, ითვალისწინებს სახელმწიფოთა ვალდებულებებს, 1) მიიღონ აუცილებელი სამართლებრივი, ფინანსური და პრაქტიკული ზომები, რათა უზრუნველყონ მდგრადი პროგრესი; 2) აწარმოონ რელევანტური სტატისტიკა, საჭიროებების, რესურსებისა და შედეგების შესახებ; 3) განახორციელონ მიღებული სტრატეგიების რეგულარული რევიზია; 4) კონკრეტული ღონისძიებებისა და მიზნების შესრულებისათვის დააწესონ დროითი ზღვარი; 5) განსაკუთრებული ყურადღება მიაქციონ რელევანტური პოლიტიკის ზეგავლენას საზოგადოების ყველა ჯგუფთან, განსაკუთრებით, მოწყვლად პირებთან, მიმართებით.⁴¹¹

შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების სათანადო საცხოვრებლის უფლების დაცვის მიმართულებით განსაკუთრებით აღსანიშნავია **გაეროს 1989 წლის კონვენცია ბავშვის უფლებების შესახებ**. ინსტრუმენტი ნათლად განმარტავს ხელშემკვრელი სახელმწიფოების ვალდებულებას, აღიარონ ყველა ბავშვის უფლება მისი ფიზიკური, გონებრივი, სულიერი, ზნეობრივი და სოციალური განვითარებისათვის ცხოვრების ადეკვატურ დონეზე და მხარდაჭერა გაუწიონ არასრულწლოვანსა და მის მშობლებს/სხვა მზრუნველ პირებს, მათ შორის, *საცხოვრებლით უზრუნველყოფის პროგრამების მეშვეობით*.⁴¹²

408 მიუხედავად იმისა, რომ ევროპის სოციალური ქარტია საქართველოსთვის ძალაში 2005 წლიდან შევიდა, საქართველოს ამ დრომდე არ აქვს სავალდებულო შესასრულებლად აღიარებული დოკუმენტის 31-ე მუხლი.

409 იხ. ევროპის სოციალური ქარტია (განახლებული), მუხლი 31.1, 31.3 (1996).

410 Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights, Council of Europe, 170 (2008).

411 *International Movement ATD Fourth World v. France*, Complaint No. 33/2006, Decision on Merits, ECSR, paras. 59 – 60 (2007).

412 იხ. ბავშვის უფლებების შესახებ კონვენცია, მუხლი 27.1, 27.3 (1989).

სხვადასხვა მოწყვლადი ჯგუფის წარმომადგენელი შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა სათანადო საცხოვრებლის უფლების ცალკეულ კომპონენტებს პირდაპირ⁴¹³ ითვალისწინებს ისეთი საერთაშორისო სამართლებრივი ინსტრუმენტები, როგორებიცაა: გაეროს 1951 წლის კონვენცია ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ (მ. 21), გაეროს 1965 წლის კონვენცია რასობრივი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ (მ. 5), გაეროს 1979 წლის კონვენცია ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ (მ. 14(2)), გაეროს 1990 წლის კონვენცია ყველა მიგრანტი მუშისა და მათი ოჯახის წევრების დაცვის შესახებ (მ. 43(1)),⁴¹⁴ შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 1962 წლის N 117 კონვენცია სოციალური პოლიტიკის (ძირითადი მიზნები და სტანდარტები) შესახებ (მ. 5(2)), 1977 წლის ევროპული კონვენცია მიგრანტი მუშების სამართლებრივი სტატუსის შესახებ (მ. 13).⁴¹⁵

1.1.2. სათანადო საცხოვრებლის მაკვალიფიცირებელი ძირითადი კომპონენტები

იმისათვის, რომ დადგინდეს საცხოვრებლის უფლებრივი სტანდარტი და მისგან გამომდინარე სახელმწიფო ვალდებულებების შინაარსი, მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ უფლების ზოგადი შინაარსის, არამედ იმის შეფასება, თუ რამდენად არის საცხოვრებელი სათანადო. აღნიშნული კონცეფციის სიღრმისეული ანალიზი წარმოადგინა გაეროს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტმა თავის N 4 ზოგად კომენტარში. მან დაასახელა ის ძირითადი ფაქტორები, რომელთა არსებობაც აუცილებელია სათანადო საცხოვრებლის უფლების კვალიფიკაციისათვის. აღნიშნული ფაქტორების მიმოხილვა კვლევის ფარგლებში მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც, ერთი მხრივ, პირდაპირ მიემართება შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირებს⁴¹⁶ და, მეორე მხრივ, რელევანტურია გაეროს კონვენციის 28-ე მუხლის განმარტებისა და გამოყენების პროცესში.⁴¹⁷

გაეროს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტის განმარტებით, ყველა ადამიანის, მათ შორის, შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირის, საც-

413 მიუხედავად იმისა, რომ ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენცია, ისევე, როგორც ადამიანის უფლებების ამერიკული კონვენცია და ადამიანისა და ხალხის უფლებათა აფრიკული ქარტია პირდაპირ არ ითვალისწინებს სათანადო საცხოვრებლის უფლებას, მათ საფუძველზე განვითარებულმა სასამართლო პრაქტიკამ აღნიშნული უფლება ინსტრუმენტებით გათვალისწინებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, მაგ. საკუთრების უფლება, პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლება და ა.შ.; იხ. The Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21/Rev.1, Geneva, 12 (2014).

414 აღნიშნულ საერთაშორისო ინსტრუმენტს 2018 წლის ნოემბრის მდგომარეობით საქართველოსთვის შესასრულებლად სავალდებულო ძალა არ გააჩნია.

415 აღნიშნულ საერთაშორისო ინსტრუმენტს 2018 წლის ნოემბრის მდგომარეობით საქართველოსთვის შესასრულებლად სავალდებულო ძალა არ გააჩნია.

416 A/72/128, Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, Annual Report, Para. 49 (2017).

417 The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A Commentary, Della Fina V., Cera R., Palmisano G. (eds.), 512 (2017).

ხოვრებლის ადეკვატურობის შეფასების პროცესში განსაკუთრებით გათვალისწინებული უნდა იყოს შემდეგი ელემენტები:⁴¹⁸

- **საცხოვრებლის სამართლებრივად გარანტირების** ისეთი დონე, რომელიც უზრუნველყოფს ამ პირის სამართლებრივ დაცვას იძულებითი გამოსახლებისგან, შევიწროებისა და სხვა სახის საფრთხისგან. აღნიშნული კომპონენტი ადეკვატურ საცხოვრებელზე გაეროს სპეციალურმა მომხსენებელმა მიიჩნია, როგორც საცხოვრებლის უფლების ცენტრალური კომპონენტი,⁴¹⁹ რომლიდანაც გამომდინარეობს მთელი რიგი ვალდებულებები. მათ შორისაა, ისეთი ტიპის გამოსახლების აკრძალვა, რომელიც გამოიწვევს შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა მიერ საცხოვრებლის ან მხარდაჭერის მნიშვნელოვანი ფორმების დაკარგვას,⁴²⁰ ასევე, შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლების გარანტირება, ცხოვრობდნენ საზოგადოებაში, ადეკვატურ და უსაფრთხო საცხოვრებელში, სერვისებისა და მხარდაჭერის მისაწვდომობის პირობებში.⁴²¹
- **სერვისებსა და ინფრასტრუქტურასთან წვდომის კომპონენტის** არსებობა უმნიშვნელოვანესია შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირისათვის დამოუკიდებელი ცხოვრების უფლების განხორციელების ჭრილში, კონვენციის მე-19 მუხლის საფუძველზე მთელი რიგი მხარდამჭერი სერვისების მისაწვდომობის უზრუნველყოფის მიმართულებით⁴²² და გულისხმობს პირის ჯანმრთელობის, უსაფრთხოების, კომფორტისა და კვებისათვის აუცილებელ ელემენტებთან წვდომას, მათ შორის, წყალზე, ბუნებრივ რესურსებზე, ელექტროენერგიაზე, გათბობასა და სანიტარულ უზრუნველყოფაზე, ასევე, გადაუდებელ სერვისებზე ხელმისაწვდომობას. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ გემოაღნიშნული სერვისები ყოველგვარი დაბრკოლების გარეშე მიენოდებოდეს შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირს და არ იყოს დამოკიდებული საცხოვრებლის მფლობელობის ტიპზე.⁴²³
- **საცხოვრებლის ეკონომიკური ხელმისაწვდომობის ელემენტი**, თავისი შინაარსის გათვალისწინებით, ერთ-ერთ ყველაზე დიდ გამოწვევას წარმოადგენს შებენიანი

418 ob. General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 8 (1991).

419 A/72/128, Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, Annual Report, Para. 50 (2017).

420 შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა გამოსახლების საკითხებთან დაკავშირებით ვრცლად იხილეთ თავი 1.1.3.

421 A/72/128, Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, Annual Report, Para. 51 (2017).

422 იქვე, Para. 54; A/HRC/28/37, Thematic Study on the Right of Persons with Disabilities to Live Independently and be Included in the Community, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, para. 32 (2014).

423 A/72/128, Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, Annual Report, Para. 54 (2017).

შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის და გულისხმობს საცხოვრებლისათვის განეული ხარჯის მიუხედავად, მასში მცხოვრები პირის პერსონალური ან ოჯახთან დაკავშირებული ძირითადი საჭიროებების (მაგ. საკვების, განათლების, ჯანდაცვისა და სხვა) დაკმაყოფილების შესაძლებლობას. აღნიშნული კომპონენტიდან გამომდინარეობს სახელმწიფოს ვალდებულება, გადადგას ნაბიჯები სოციალურ-ეკონომიკური ნიშნით მოწყვლადი პირებისათვის საცხოვრებელზე სუბსიდიების გამოყოფის, ასევე, საცხოვრებლის უზრუნველსაყოფად ფინანსების იმგვარი მობილიზების მიმართულებით, რომელიც ადეკვატურად უპასუხებს აღნიშნული პირების საჭიროებებს. აღნიშნული კომპონენტიდან გამომდინარე, სახელმწიფოებს ეკისრებათ ვალდებულება, მოხსნან ფინანსური და სამართლებრივი ბარიერები შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის საცხოვრებლის ხელმისაწვდომობის მიმართულებით, რაც გულისხმობს მათთვის საცხოვრებლების ქირის, კომუნალური და სხვა მნიშვნელოვანი სერვისების მისაწვდომობას, აუცილებელი ფინანსური დახმარებით, მათ შორის ქირის სუბსიდიებით უზრუნველყოფას, სესხის მისაწვდომობასთან დაკავშირებით ბარიერების მოხსნას.⁴²⁴

- **საცხოვრებლის მისაწვდომობის კომპონენტი**⁴²⁵ თავის თავში მოიცავს ადეკვატური საცხოვრებლის რესურსებზე სრული და მდგრადი მისაწვდომობის უზრუნველყოფას, რაც შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს საშუალებას აძლევს, იცხოვრონ დამოუკიდებლად და სრული მონაწილეობა მიიღონ ცხოვრების ყველა ასპექტში.⁴²⁶ გაეროს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტმა განსაკუთრებით გაუსვა ხაზი სახელმწიფოთა ვალდებულებას, აღნიშნულ კონტექსტში მოწყვლად პირებს მიაწოდონ პრიორიტეტი. კომიტეტმა ამავე ელემენტის კონტექსტში განმარტა „მოწყვლადი პირების“ დეფინიცია და განაცხადა, რომ იგი პირთა სხვა ჯგუფებთან⁴²⁷ ერთად ფარავს ფიზიკური და ფსიქიკური ნიშნით შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს. შესაბამისად, როგორც საცხოვრებლის უფლების მარეგულირებელმა კანონმდებლობამ, ისე პრაქტიკამ პრიორიტეტულად და სრულად უნდა გაითვალისწინოს შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სპეციალური საჭიროებები ამ მიმართულებით.⁴²⁸

აღსანიშნავია, რომ კონვენციამ დამოუკიდებელ მუხლად ჩამოაყალიბა მისაწვდომობის ვალდებულება და მე-9 მუხლით დაადგინა სტანდარტი, რომელიც გულისხმობს დაბრკოლების გარეშე შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირისათვის

424 იქვე, Para. 53.

425 იხ. აგრეთვე, General Comment No. 5: Persons with Disabilities, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 33 (1995).

426 General Comment No. 2, Accessibility, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 1 (2014).

427 მაგ. ხანდაზმულები, ბავშვები, ეკომიგრანტები, HIV-დადებითი პირები.

428 იხ. ასევე, A/HRC/4/18, Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing As a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, Annex I, Basic Principles and Guidelines on Development-based Evictions and Displacement, para. 31 (2007).

საცხოვრებლის მისაწვდომობის უზრუნველყოფას. ამავე მუხლის შინაარსიდან გამომდინარეობს ხელშემკვრელი სახელმწიფოების ვალდებულებები, უზრუნველყონ ყველა ტიპის, მათ შორის, სოციალური და კერძო, საცხოვრებლების მისაწვდომობა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის. აღნიშნული სტანდარტი მოიცავს როგორც ფიზიკურ მისაწვდომობას საცხოვრებელსა და მის შემადგენელ ნაწილებთან, ასევე, კომუნიკაციის ბარიერების მოხსნას, მათ შორის, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების მიერ საცხოვრებლით უზრუნველყოფაზე განაცხადის პროცედურების მიმდინარეობისას და სამუშაო და საჯარო ადგილებთან, ასევე, სერვისებთან მისაწვდომობის უზრუნველყოფას.⁴²⁹

სათანადო საცხოვრებლის უფლების აღნიშნულ ელემენტთან დაკავშირებით საინტერესო განმარტება გააკეთა ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ საქმეში – *Guberina v. Croatia*.⁴³⁰ საქმე ეხებოდა შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოების უარს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე არასრულწლოვნის საჭიროებებზე მორგებული საცხოვრებლის შეძენისას მშობლის საგადასახადო შეღავათებისაგან გათავისუფლებაზე. განმცხადებელი მშობელი ამტკიცებდა, რომ მის საკუთრებაში არსებული საცხოვრებელი არ შეესაბამებოდა ძირითად ინფრასტრუქტურულ მოთხოვნებს მისი ოჯახისათვის იმდენად, რამდენადაც დიდ სირთულეს წარმოადგენდა სავარძლით მოსარგებლე შვილის სახლიდან გაყვანა (საცხოვრებელი მდებარეობდა მესამე სართულზე და, ამასთანავე, ლიფტით სარგებლობა შეუძლებელი იყო) და მისი ჩართვა საზოგადოებრივ ცხოვრებაში, ასევე, მისთვის მნიშვნელოვან სერვისებში. აღნიშნულ საქმეში ევროპულმა სასამართლომ გონივრული მისადაგების პრინციპის გათვალისწინებით დაადგინა დისკრიმინაცია საკუთრების უფლებით სარგებლობის ჭრილში და განაცხადა, რომ გადანაცვლებების მიღებისას სახელმწიფო ორგანოებს მხედველობაში უნდა მიეღოთ ის სპეციფიკური გარემოებები, განსაკუთრებით, ძირითადი ინფრასტრუქტურული და ტექნიკური ადაპტაციის საკითხები, რომელიც მიემართებოდა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე არასრულწლოვნის სპეციფიკურ საჭიროებებს.

კონვენციის სისტემური ანალიზიდან გამომდინარე, ნათლად ჩანს, რომ მე-9 მუხლით რეგულირებული „მისაწვდომობა“ არა მხოლოდ პრინციპის დონეზეა განწერილი კონვენციაში, არამედ ჩამოყალიბდა, როგორც სხვა უფლებებთან მჭიდროდ დაკავშირებული დამოუკიდებელი უფლება.⁴³¹ ამასთან, კონვენციის 28-ე მუხლისგან განსხვავებით (რომელიც უმეტესწილად ხელშემკვრელი სახელმწიფოებისაგან მოითხოვს სპეციალური ზომების განგრძობად პერიოდში გატარებას), მე – 9 მუხლით განსაზ-

429 A/72/128, Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, Annual Report, Para. 40 (2017).

430 *Guberina v. Croatia*, App. no. 23682/13 (ECtHR, 22 March 2016).

431 The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A Commentary, Della Fina V., Cera R., Palmisano G. (eds.), 227 (2017).

ღვრული ვალდებულება მყისიერია, რაც გულისხმობს სახელმწიფოების მიერ (მათ შორის, მუნიციპალურ დონეზე) რელევანტური კანონმდებლობისა და პოლიტიკის შემუშავებასა და ეფექტიან იმპლემენტაციას მაქსიმალურად მოკლე ვადებში.⁴³²

- **საცხოვრებელი გარემოს ადეკვატურობა** მოიცავს პირების უზრუნველყოფას ადეკვატური საცხოვრებელი სივრცით და მათ დაცვას სიცივის, ნესტის, სიცხის, წვიმის, ქარის ან ჯანმრთელობისთვის საფრთხის შემცველი სხვა ფაქტორებისგან. იქიდან გამომდინარე, რომ აღნიშნულმა სტანდარტმა უნდა უპასუხო საცხოვრებლის როგორც ფიზიკურ, ისე სოციალურ განზომილებას, მისი შინაარსიც შემზღუდული შესაძლებლობის პირთა კონკრეტული საჭიროებების მიხედვით განსხვავდება და შესაძლოა, აუცილებელი გახადოს ცალკეული ფიზიკური მოდიფიკაციები.⁴³³
- **საცხოვრებლის მდებარეობის ელემენტი** მოითხოვს შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მისაწვდომობის უზრუნველყოფას მათთვის მნიშვნელოვან და აუცილებელ სერვისებზე, მათ შორის, ტრანსპორტირების, ასევე, სხვადასხვა მხარდამჭერ, ჯანდაცვისა და განათლების სერვისზე, სამუშაო ადგილებზე. აღნიშნული ელემენტის გაუთვალისწინებლობა, შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დაბალი შემოსავლების გამო, არღვევს მათ უფლებას სათანადო საცხოვრებელზე.⁴³⁴
- **კულტურული ადეკვატურობის კომპონენტი** გულისხმობს პირთა კულტურული იდენტობის მხედველობაში მიღების აუცილებლობას. ადეკვატურ საცხოვრებელზე გაეროს სპეციალურმა მომხსენებელმა ხაზი გაუსვა ადეკვატური საცხოვრებლის შემადგენელი ელემენტების კულტურული ადეკვატურობის კონტექსტში გათვალისწინების მნიშვნელობას, რადგან სწორედ ამ გზით არის შესაძლებელი შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საზოგადოებაში ეფექტიანი მონაწილეობა.⁴³⁵

1.1.3. საცხოვრებლიდან გამოსახლების სტანდარტები შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საჭიროებების ჭრილში

როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, საცხოვრებლიდან გამოსახლებისაგან დაცვა შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სათანადო საცხოვრებლის უფლებრივი სტანდარტის შემადგენელი ნაწილია. მიუხედავად იმისა, რომ საცხოვრებლიდან გამოსახლების

432 A/72/128, Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, Annual Report, Para. 41 (2017); General Comment No. 2, Accessibility, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, paras. 14, 24 (2014); General Comment No. 6 on Equality and Non-discrimination, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, paras. 41-42 (2018).

433 A/72/128, Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, Annual Report, Para. 55 (2017).

434 იქვე, Para. 56.

435 იქვე, Paras. 57 – 58.

პრაქტიკა ნებისმიერ ადამიანზე უარყოფით გავლენას ახდენს და, ცალკეულ შემთხვევებში, მათ უფლებებს უხეშად არღვევს,⁴³⁶ აღნიშნული პროცედურის მიმართ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების განსაკუთრებული მოწყვლადობის ერთ-ერთი საფუძველი იმაში მდგომარეობს, რომ აღნიშნულის შედეგად მათ არა მხოლოდ საცხოვრებლის დატოვება უწევთ, არამედ, ხშირ შემთხვევაში, კარგავენ ნაცნობებისა და მხარდამჭერების წრეს.⁴³⁷

საცხოვრებლიდან გამოსახლებისაგან დაცვის სტანდარტები ორი ძირითადი მიმართულებით ვითარდება. ერთი მიმართულება ეხება იმ ზოგად სტანდარტებს, რომლებიც თანაბრად მიემართება ყველა პირს, რომელიც ექვემდებარება ან დაექვემდებარა გამოსახლების პროცედურებს, ხოლო მეორე მიმართულება მოიცავს იმ დამატებით გარანტიებს, რომლებიც უნდა არსებობდეს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებთან მიმართებით, როგორც უფლებამოსილი ორგანოს მიერ შესაბამისი გადანაცველების მიღების, ისე მისი აღსრულებისა და აღსრულების შემდგომ პერიოდებში.

გაეროს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტის მიერ გამოსახლების ზოგადი სტანდარტების განმარტების თანახმად, ყოველ ასეთ შემთხვევას წინ უნდა უსწრებდეს დაინტერესებულ პირებთან (რომელთაც გამოსახლების პროცედურები ეხებათ) ერთად პრობლემის გადაჭრის ალტერნატიული გზების ძიება.⁴³⁸ იმ შემთხვევაში, როცა გამოსახლება გარდაუვალია, პროპორციულობისა და გონივრულობის ტესტების შესაბამისად წარმართული პროცედურების შემდეგ სახელმწიფოებმა გამოსახლებული პირები უნდა უზრუნველყონ საცხოვრებლით, ასევე საკვებზე, წყალზე, ტანისამოსზე, მნიშვნელოვან სამედიცინო, საგანმანათლებლო და საალმზრდელი სერვისებზე, საარსებო წყაროებზე მისაწვდომობით.⁴³⁹

საცხოვრებლიდან გამოსახლების მარეგულირებელი საერთაშორისო სტანდარტების ანალიზისას იკვეთება ის დამატებითი მოთხოვნები, რომლებიც უნდა გაითვალისწინოს სახელმწიფომ უშუალოდ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებთან მიმართებით.

436 იხ. General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing: Forced Evictions (art.11 (1)), Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1997); The United Nations, Human Rights Commission, Resolution 1993/77, Forced Evictions (1993); The United Nations, Human Rights Commission, Resolution 2004/28, Prohibition of Forced Evictions (2004).

437 A/72/128, Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, Annual Report, Para. 50 (2017).

438 General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing: Forced Evictions (art.11 (1)), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 13 (1997); A/HRC/4/18, Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing As a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, Annex I, Basic Principles and Guidelines on Development-based Evictions and Displacement, para. 38 (2007).

439 იხ. General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing: Forced Evictions (art.11 (1)), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 9, 13-15 (1997); A/HRC/4/18, Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing As a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, Annex I, Basic Principles and Guidelines on Development-based Evictions and Displacement (2007).

- **საცხოვრებლიდან გამოსახლების პროცესის წინარე ეპიზოდი** – საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, სახელმწიფოებს ეკისრებათ ვალდებულება, სამართლებრივად უზრუნველყონ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დაცვა იძულებითი გამოსახლებისგან, საცხოვრებელზე მფლობელობის ტიპის მიუხედავად. დაუშვებელია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა გამოსახლება იმ შემთხვევაში, როდესაც აღნიშნული გამოიწვევს საცხოვრებლისა და მხარდაჭერის ყველა მნიშვნელოვანი ფორმის დაკარგვას.⁴⁴⁰

აღნიშნული ვალდებულება განმარტა სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკის სასამართლომ რამდენიმე საქმეში, რომლებშიც მან ზუსტად განსაზღვრა გამოსახლებებთან მიმართებით „სამართლიანობის“ ტესტი და განმარტა უფლებამოსილი ორგანოების ვალდებულებები, საქმის განხილვის დროს მხედველობაში მიიღონ, თუ რამდენად მიეკუთვნება პირი მონყვლად პირთა ჯგუფს (აღნიშნულ საქმეზე გამოსახლებას ექვემდებარებოდა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი) და რამდენად იწვევს გამოსახლება აღნიშნული პირის უსახლკაროდ დარჩენას.⁴⁴¹

- **საცხოვრებლიდან გამოსახლების პროცესი** – გამოსახლების პროცედურების დროს შესაბამისმა ორგანოებმა ზომები უნდა მიიღონ მონყვლადი პირების (მათ შორის, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების) სპეციფიკური საჭიროებების გასათვალისწინებლად.⁴⁴² სახელმწიფოებს ეკისრებათ დამატებითი ვალდებულება, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა გამოსახლების პროცედურების დანყებისას მიიღონ ყველა აუცილებელი ზომა, რათა უზრუნველყონ, რომ დისკრიმინაციის არც ერთ ფორმას არ ჰქონდეს ადგილი.⁴⁴³ ამასთან, საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, საცხოვრებლიდან გამოსახლების პროცესში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის უნდა იყოს გარანტირებული უფლება, დაყვნების გარეშე მიიღონ სამედიცინო მომსახურება უმაღლესი შესაძლებელი სტანდარტით და, საჭიროების შემთხვევაში, ჰქონდეთ წვდომა სოციალურ და ფსიქოლოგიურ სერვისებზე.⁴⁴⁴

440 General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing: Forced Evictions (art. 11 (1)), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 16 (1997); A/HRC/4/18, Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing As a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, Annex I, Basic Principles and Guidelines on Development-based Evictions and Displacement, paras. 54-56 (2007).

441 *Pitje v. Shibambo and Others* (CCT144/15) [2016] ZACC 5; 2016 (4) BCLR 460 (CC), the High Court of South Africa, 2016; *Arendse v. Arendse and Others* (12659/2009) [2012] ZAWCHC 156; [2012] 4 All SA 305 (WCC); 2013 (3) SA 347 (WCC), the High Court of South Africa, 2012.

442 Forced Evictions, Fact Sheet No. 25/Rev.1, United Nations, New York and Geneva, 34 (2014).

443 General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing: Forced Evictions (art. 11 (1)), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 10 (1997).

444 A/HRC/4/18, Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing As a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, Annex I, Basic Principles and Guidelines on Development-based Evictions and Displacement, para. 54 (2007).

- **საცხოვრებლიდან გამოსახლების შემდგომი პროცესი** – იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფოს მიერ მიღებული მთელი რიგი პრევენციული ღონისძიებების მიუხედავად, საცხოვრებლიდან შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირს მაინც გამოასახლებენ, ყველა ნაბიჯი უნდა გადაიდგას მათი უსახლკარობის ან/და საზოგადოებისაგან იზოლაციის პრევენციის მიზნით. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები არ უნდა იყვნენ იძულებულნი, გამოსახლების საფუძველზე საცხოვრებლის მდებარეობის შეცვლის გამო გაიუარესონ მდგომარეობა, მაგალითად, მხარდაჭერის სერვისებზე, დასაქმების ადგილებზე წვდომის მიმართულებით.⁴⁴⁵ ამ მიზნით, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები უზრუნველყოფილნი უნდა იყვნენ, ერთი მხრივ, ალტერნატიული საცხოვრებლით, მათ შორის, საჭიროების შემთხვევაში – სოციალური საცხოვრისით, რომელიც ასახავს მათ საჭიროებებს, ხოლო, მეორე მხრივ, თემისა და სათემო სერვისების მხარდაჭერასთან მისანვდომობით.⁴⁴⁶

რელევანტური სტანდარტების მხედველობაში მიღებით შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის გამოსახლების საკითხზე მნიშვნელოვანი გადანაცვებილია მიიღო არგენტინის უზენაესმა სასამართლომ საქმეში – *Q.C.S.Y. v. Government of the Autonomous City of Buenos Aires*, რომელშიც დედისა და მისი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ვაჟის უსახლკარობა მიიჩნია განსაკუთრებული მოწყვლადობის მდგომარეობად, ხაზი გაუსვა სახელმწიფოს ვალდებულებას, ასეთი ჯგუფის წარმომადგენლებისათვის დაედგინა საცხოვრებელზე მისანვდომობის მინიმალური გარანტიები და სახელმწიფო დაავალდებულა, დაუყოვნებლივ უზრუნველყო განმცხადებლები თავშესაფრით.⁴⁴⁷

1.2. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უსახლკარობის პრევენცია საერთაშორისო სტანდარტების შუქზე

როგორც ზემოთ აღინიშნა, უსახლკარობა სათანადო საცხოვრებლის უფლების ყველაზე მძიმე დარღვევას წარმოადგენს. სწორედ ამის გათვალისწინებით, სახელმწიფოების მიერ აღებული საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულებებიდან გამომდინარეობს უსახლკარობის პრევენცია და მის წინააღმდეგ ბრძოლა. ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ უსახლკარობის გამომწვევი მიზეზები სახელმწიფოებისა და რეგიონების მი-

445 A/HCR/25/54, Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, para. 29 (2013).

446 General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing: Forced Evictions (art.11 (1)), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 16 (1997); A/HRC/4/18, Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing As a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, Annex I, Basic Principles and Guidelines on Development-based Evictions and Displacement, paras. 32 – 33 (2007); Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights, Council of Europe, 171 (2008).

447 A/HCR/28/62, Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, Para. 59 (2015).

ხედვით შეიძლება განსხვავდებოდეს, ერთი რამ ცხადია – ხარვეზები დამოუკიდებელი ცხოვრების ხელშემწყობი პროგრამების, სოციალური თუ ჯანდაცვის სერვისების, სამუშაო ადგილების მისაწვდომობის მიმართულებით შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების უსახლკარობის რისკს მნიშვნელოვნად ზრდის.

მნიშვნელოვანია, ამ მიმართულებით სახელმწიფო პოლიტიკა ეფუძნებოდეს იმის გააზრებას, რომ სათანადო საცხოვრებლის უფლება არ არის ცალკე მდგომი, არამედ ის საერთაშორისო ინსტრუმენტებით განმტკიცებულ სხვა უფლებებსა და თავისუფლებასთან მჭიდროდაა გადაჯაჭვული, რადგან მათი რეალიზება ხელს უწყობს საცხოვრებელზე წვდომას და ამცირებს სათანადო საცხოვრებლის უფლების დარღვევის რისკს. შესაბამისად, საცხოვრებელზე უფლება ვერ იქნება ეფექტიანად რეალიზებული იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფო სხვა უფლებებსა და თავისუფლებასთან მიმართებით არ გაატარებს შესაბამის პრევენციულ და რეაგირებით პოლიტიკას და არ დაინახავს მათ რეალიზებას საცხოვრებელზე უფლების დარღვევის რისკის შემცირების პერსპექტივიდან.

სამოგადოების სხვა წარმომადგენლებისგან განსხვავებით, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სიღარიბეში ცხოვრების რისკი უფრო მაღალია. აღნიშნული გამომწვეულია იმით, რომ ამ ჯგუფის წარმომადგენლები, როგორც წესი, უფრო მეტ ხარჯს იღებენ მაგალითად, საცხოვრებლით, დამხმარე საშუალებებით სარგებლობის დროს ან ჯანმრთელობის დაცვის უფლების რეალიზაციისათვის. სახელმწიფოს მიერ ადეკვატური ფინანსური მხარდაჭერისა თუ საცხოვრებლის სუბსიდირების არარსებობა/ხარვეზიანობა უარყოფითად აისახება შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების სათანადო საცხოვრებლის უფლებაზე. მეტიც, სახელმწიფოს მხრიდან ადეკვატური მხარდაჭერის არარსებობის შემთხვევაში, მათი ოჯახები გვევლინებიან მათ ერთადერთ მხარდამჭერებად, რაც მნიშვნელოვნად აისახება შინამეურნეობის საერთო შემოსავალზე და ზრდის სათანადო საცხოვრებლის უფლების უმძიმესი დარღვევის – უსახლკარობის – რისკს.⁴⁴⁸

აღნიშნული ქვეთავის მიზანია, მიმოიხილოს ის საერთაშორისო სამართლებრივი სტანდარტები, რომელიც არსებობს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უსახლკარობის პრევენციის ჭრილში და ყურადღებას ამახვილებს ისეთ მიმართულებებზე, როგორიცაა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის მისაწვდომობის უზრუნველყოფა დამოუკიდებელი ცხოვრების ხელშემწყობ, ასევე, ჯანდაცვისა და სოციალურ სერვისებზე, ისევე, როგორც დასაქმებაზე.

448 A/72/128, Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, Annual Report, Para. 52 (2017).

1.2.1. შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დამოუკიდებელი ცხოვრებისა და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მონაწილეობის უზრუნველყოფა

შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების დამოუკიდებელი ცხოვრებისა და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მონაწილეობის უფლება ერთ-ერთი ძირითადი პოსტულატია, რომელზეც კონვენცია დგას.⁴⁴⁹ ზემოაღნიშნული უფლების რეგულირებას კონვენციაში, უნივერსალურ საერთაშორისო სამართლებრივ ინსტრუმენტებთან⁴⁵⁰ მიმართებით, ფაქტობრივად, ანალოგი არ აქვს,⁴⁵¹ შესაბამისად, მისი შინაარსობრივი საზღვრებიც ძირითადად აღნიშნული საერთაშორისო ინსტრუმენტით დგინდება. მეორე მხრივ, მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული უფლება პაქტით პირდაპირ განმტკიცებული არ არის, გაეროს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტი აღნიშნულ სტანდარტს უკავშირებს შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის უფლებას სათანადო საცხოვრებელზე და აცხადებს, რომ პაქტის მე-11 მუხლი სათანადო საცხოვრებლის უფლებასთან ერთად, ასევე არეგულირებს უფლებას დამოუკიდებელ ცხოვრებასა და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მონაწილეობაზე, მხარდამჭერ სერვისებზე, მათ შორის, დამხმარე საშუალებებზე, რომლებიც, თავის მხრივ, შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს შესაძლებლობას აძლევს, ყოველდღიურ ცხოვრებაში გაზარდონ დამოუკიდებლობის ხარისხი და შეძლონ თავიანთი უფლებების რეალიზება.⁴⁵²

კონვენციით განმტკიცებული უფლება მონაწილე სახელმწიფოებს აკისრებს შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დამოუკიდებელი ცხოვრებისა და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მონაწილეობის უფლების აღიარების ვალდებულებას, რაც, ერთი მხრივ, გულისხმობს შესაბამისი უფლებები სტანდარტების განერას ეროვნულ კანონმდებლობაში და, მეორე მხრივ, ითვალისწინებს რელევანტური სახელმწიფო უწყებებისა და სერვისების მიმწოდებლების ვალდებულებების, ასევე, უფლებების დარღვევის შემთხვევაში გამოსაყენებელი მექანიზმების რეგულირებას.⁴⁵³

449 იხ. შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენცია, პრეამბულა, მუხლები. 3, 9, 19 (2006)

450 გაეროს კონვენციასთან ერთად შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ზემოაღნიშნულ უფლებას არეგულირებს ისეთი რეგიონული საერთაშორისო სამართლებრივი ინსტრუმენტები, როგორიცაა, ევროპის სოციალური ქარტია (შესწორებული) (მ. 15), ევროკავშირის ფუნდამენტური უფლებების ქარტია (მ. 26) და ინტერამერიკული კონვენცია შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მიმართ ყველა ფორმის დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ (მ. 4).

451 The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A Commentary, Della Fina V., Cera R., Palmisano G. (eds.), 361 (2017).

452 General Comment No. 5: Persons with Disabilities, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 33 (1995).

453 A/HRC/10/48, Thematic Study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on Enhancing Awareness and Understanding of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Para. 51 (2009); The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A Commentary, Della Fina V., Cera R., Palmisano G. (eds.), 362 (2017). აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით ყურადღება გაამახვილა გაეროს შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კომიტეტმა რამდენიმე სახელმწიფოს მიმართ თავისი დასკვნითი რეკომენდაციების წარდგენისას; მაგალითად, იხ. Concluding Observations on the Initial Report of El Salvador, Adopted by the Committee at its tenth session (2–13 September 2013), Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Para. 41 (2013).

დამოუკიდებელი ცხოვრებისა და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მონაწილეობის უფლებრივი სტანდარტების დეტალური ანალიზის პროცესში იკვეთება მისი შემადგენელი ძირითადი ელემენტები, რომელთა არსებობაც მნიშვნელოვანია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ადეკვატური საცხოვრებლის უფლების გარანტირებისა და უსახლკარობის პრევენციის მიმართულებით. კერძოდ, აღნიშნული უფლების სტანდარტებიდან გამომდინარეობს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ინსტიტუციონალიზაციის აკრძალვის, ასევე, როგორც მხარდაჭერი, ისე საზოგადოებრივი სერვისების უზრუნველყოფის ვალდებულება.

1.2.1.1 შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ინსტიტუციონალიზაციის აკრძალვა

ინსტიტუციონალიზაციის აკრძალვა გამომდინარეობს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებიდან, თავადვე შეარჩიონ თავიანთი საცხოვრებელი ადგილი, ასევე, მიიღონ გადაწყვეტილება თანამცხოვრებთა შესახებ და არ იყვნენ ვალდებულნი, საცხოვრებლად დასახლდნენ მათთვის სპეციალურად გამოყოფილ ადგილებში. ინსტიტუციონალიზაციის სხვადასხვა ურთიერთგანსხვავებული პრაქტიკის მიუხედავად, მათი მთავარი მახასიათებლები ერთგვაროვანია – ბენეფიციართა მიმართ ინდივიდუალური მიდგომის ნაკლებობა/არარსებობა, პირად ცხოვრებასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღების შეუძლებლობა, სათემო ცხოვრებისგან იზოლაცია და სეგრეგაცია.⁴⁵⁴ იქიდან გამომდინარე, რომ ამ მიმართულებით ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან ფაქტორს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის მიერ თავის ცხოვრებაზე კონტროლის დაკარგვა წარმოადგენს, საერთაშორისო სტანდარტებთან წინააღმდეგობაში შეიძლება მოვიდეს არა მხოლოდ დიდი ზომის სპეციალიზებული ინსტიტუციების, არამედ მცირე ზომის დაწესებულებების არსებობაც, იმ შემთხვევაში, როდესაც გარეშე პირებს აქვთ ბენეფიციართა ცხოვრებაზე კონტროლის ბერკეტები.⁴⁵⁵

შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ინსტიტუციონალიზაცია პირდაპირ უკავშირდება აღნიშნული პირების სათანადო საცხოვრებლის უფლების დარღვევას. როდესაც სახელმწიფო არ უზრუნველყოფს სათემო სერვისებს, დამოუკიდებელი ცხოვრების ხელშემწყობ სერვისებს, ოჯახის წევრთა მხარდაჭერის პროგრამებსა და სხვა ხელშემწყობ მომსახურებებს, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები იძულებულნი ხდებიან, იცხოვრონ ინსტიტუციებში.⁴⁵⁶ ამასთან, ინსტიტუციებში წლების განმავლობაში ცხოვრება

454 The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A Commentary, Della Fina V., Cera R., Palmisano G. (eds.), 361 (2017); Focus on Article 19 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Focus Report 2009, European Coalition for Community Living, 23 (2009).

455 A/HRC/10/48, Thematic Study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on Enhancing Awareness and Understanding of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Para. 21 (2009).

456 General Comment No. 5 on Living Independently and Being Included in the Community, The Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 25 (2017); A/72/128, Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, Annual Report, Para. 17 (2017); იხ. ასევე, Concluding Observations on the Initial Report of Chile, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 43 (2016).

არა მხოლოდ ზღუდავს დამოუკიდებელი ცხოვრებისა და სათანადო საცხოვრებლის უფლებას, არამედ მკვეთრად უარყოფით გავლენას ახდენს შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების რეალიზებაზე მომავალში, რამდენადაც ამგვარი პრაქტიკა შესაძლოა, გამოიხატებოდეს შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა დამოუკიდებელი ცხოვრებისათვის საჭირო უნარ-ჩვევების დაკარგვაში/არქონაში და თემზე დაფუძნებული, დამოუკიდებელი ცხოვრების მიმართ უნდობლობაში.⁴⁵⁷

სპეციალიზებულ დაწესებულებებში განთავსებული შებენიანი შესაძლებლობის მქონე არასრულწლოვნები ერთ-ერთ ყველაზე მონყვლად პირებად შეიძლება მიიჩნეოდნენ იმდენად, რამდენადაც დამოუკიდებელი ცხოვრებისათვის აუცილებელი უნარისა და მხარდაჭერის სერვისების არარსებობის პირობებში აღნიშნულ პირთა მომავალი, ხშირ შემთხვევაში, უსახლკარობაში, სიღარიბესა და სოციალურ გარიყვაში გამოიხატება.⁴⁵⁸ ინსტიტუციონალიზაციის პრაქტიკის მძიმე შედეგების საპასუხოდ, ადამიანის უფლებათა სტანდარტების თანახმად, სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ შებენიანი შესაძლებლობის მქონე არასრულწლოვნების დიდი ზომის სპეციალიზებული დაწესებულებების დეინსტიტუციონალიზაცია და მათი განთავსება ოჯახური ტიპის გარემოში, რომელიც თავის თავში შეიძლება მოიცავდეს სიღარიბის შემცირების მიზნით მათი მშობლების/კანონიერი წარმომადგენლების ადეკვატურ, თემზე დაფუძნებულ, მხარდაჭერას,⁴⁵⁹ ადრეული ინტერვენციის პროგრამებს და სხვა ღონისძიებებს, რომლებიც ხელს უწყობს თემზე დაფუძნებული სერვისების ეფექტიან ფუნქციონირებას.⁴⁶⁰

სპეციალიზებულ დაწესებულებებში განთავსებულ არასრულწლოვანთა სათანადო საცხოვრებლის უფლების დარღვევისა და უსახლკარობისგან დაცვის სულისკვეთება არის ასახული *გაეროს სახელმძღვანელო პრინციპებში ბავშვთა ალტერნატიული ზრუნვის შესახებ*,⁴⁶¹ რომელიც ხაზს უსვამს სახელმწიფოს ვალდებულებას, ხელი შეუწყოს არასრულწლოვნების სისტემატურ მომზადებას დამოუკიდებელი ცხოვრებისათვის და შებენიანი შესაძლებლობის მქონე არასრულწლოვნები უზრუნველყოს ისეთი სპეციალური მხარდაჭერი სერვისებით (მათ შორის, სამართლებრივი, ჯანდაცვისა და სოციალური სერვისებით, ასევე, დასაქმებისა და განათლების ხელშეწყობის პროგრამებით), რომელიც, *inter alia*, თავიდან აარიდებს მათ ხელახალ ინსტიტუციონალიზაციას. დოკუმენტი ასევე ხაზს უსვამს არასრულწლოვნებისათვის სპეციალური უფლებამოსილების მქონე

457 A/72/128, Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, Annual Report, Para. 18 (2017).

458 In Search of Shelter, Leaving Social Care in Albania, Amnesty International, 6 (2010).

459 Concluding Observations on the Initial Report of Armenia, Committee of the Rights of Persons with Disabilities, Para. 12 (2017); Concluding Observations on the Initial Report of Belgium, Committee of the Rights of Persons with Disabilities, Para. 16 (2014).

460 Concluding Observations on the Initial Report of Croatia, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Para. 40 (2015).

461 United Nations General Assembly Resolution 64/142, Guidelines for the Alternative Care of Children, paras. 131-136 (2010).

პირის გამოყოფის მნიშვნელობას, რომელიც ხელს შეუწყობს მათ დამოუკიდებლობას ალტერნატიული ზრუნვიდან გასვლის პროცესში.⁴⁶²

სრულწლოვანი და არასრულწლოვანი შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთათვის განკუთვნილი დიდი ზომის სპეციალიზებული დაწესებულებების დეინსტიტუციონალიზაციის (როგორც კონვენციის მე-19 მუხლის დარღვევის თავიდან აცილების საშუალების) და თემზე დაფუძნებული სერვისების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფას აქტიურად ვიცავთ უნვეს გაეროს შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კომიტეტი.⁴⁶³ ამასთან, კომიტეტის ხედვით, დეინსტიტუციონალიზაციის პროცესი უნდა წარიმართოს მკაცრად განვირეო, გონივრულ ვადებში, ადეკვატური დაფინანსების, შესაბამისი სამოქმედო გეგმის რეგულარული მონიტორინგისა და პროცესში შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირებისა და მათი წარმომადგენელი ორგანიზაციების აქტიური ჩართულობის ფონზე.⁴⁶⁴ ამავე დროს, გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ ეფექტიანი დეინსტიტუციონალიზაცია მოითხოვს სისტემურ მიდგომას, რომლის მიხედვითაც, რეზიდენტული დაწესებულებების ტრანსფორმაცია რეფორმის მხოლოდ ერთ ელემენტად მიიჩნევა და მასთან ერთად უნდა გატარდეს მთელი რიგი ცვლილებები მულტისექტორულ პროგრამებში შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირების ჩართვის მიმართულებით, მათ შორის, მხარდაჭერილი და სუბსიდირებული საცხოვრებლის, ჯანდაცვის, რეაბლიტაცია – აბილიტაციისა და სხვა ტიპის მხარდაჭერ სერვისებთან დაკავშირებით, ასევე, განათლებისა და დასაქმების, შებენიანი შესაძლებლობის მიმართ საზოგადოების დამოუკიდებულების ტრანსფორმაციის სფეროებში.⁴⁶⁵

462 იხ. ასევე, Recommendation CM/Rec(2010)2 of the Committee of the Ministers to Member States on Deinstitutionalization and Community Living of Children with Disabilities, the Council of Europe (2010).

463 იხ. Concluding Observations on the Initial Report of Armenia, Committee of the Rights of Persons with Disabilities, para. 32 (2017); Concluding Observations on the Initial Report of Australia, Adopted by the Committee at its tenth Session (2-13 September 2013), Committee of the Rights of Persons with Disabilities, para. 42 (2013); Concluding Observations on the Initial Report of Austria, Adopted by the Committee at its Tenth Session (2-13 September 2013), Committee of the Rights of Persons with Disabilities, paras. 36-37 (2013); Concluding Observations on the Initial Report of Azerbaijan, Committee of the Rights of Persons with Disabilities, para. 33 (2014).

464 Concluding Observations on the Initial Report of Australia, Adopted by the Committee at its Tenth Session (2 – 13 September, 2013), Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 42 (2013); Concluding observations on the initial report of Paraguay, adopted by the Committee at its ninth session, 15–19 April 2013, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 48 (2013); Concluding Observations on the Initial Report of Croatia, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, paras. 29–30 (2015); Concluding Observations on the Initial Report Germany, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 42 (2015).

465 The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A Commentary, Della Fina V., Cera R., Palmisano G. (eds.), 366 (2017); A/HRC/28/37, Thematic Study on the Right of Persons with Disabilities to Live Independently and be Included in the Community, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, para. 25 (2014); E/CN.4/2005/48, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Para. 61 (2005); Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 35 of the Convention, Concluding Observations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Spain, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, paras. 39–41 (2011); Concluding Observations on the Initial Report of Argentina as Approved by the Committee at its Eighth Session (17-28 September 2012), Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 34 (2012); Concluding Observations on the Initial Report of the Republic of Korea, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 40 (2014).

1.2.1.2 მხარდამჭერი სერვისების მისაწვდომობის უზრუნველყოფა

კონვენციის მე-19 მუხლიდან გამომდინარე, სახელმწიფოებს ეკისრებათ ვალდებულება, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ჩართვის, ასევე თემისგან იზოლაციისა და სეგრეგაციის პრევენციის მიზნით, უზრუნველყონ ბინაზე, სათემო თუ სხვა სახის საზოგადოებრივი დამხმარე მომსახურების მისაწვდომობა, ინდივიდუალური მხარდაჭერის ჩათვლით. აღნიშნული ვალდებულების შესრულების პროცესში უზრუნველყოფილი უნდა იყოს რელევანტური სერვისების ჩამოყალიბება და მათი მისაწვდომობის (მათ შორის, ტერიტორიული ნიშნით მისაწვდომობის) უზრუნველყოფა.⁴⁶⁶ ამასთან, გაეროს შეზღუდული შესაძლებლობის პირთა უფლებების კომიტეტმა ცალკეულ ქვეყნებთან მიმართებით გასცა რეკომენდაციები სამართლებრივი ზომებისა და საკმარისი რესურსების გამოყოფის აუცილებლობაზე ისეთი მხარდამჭერი სერვისის განვითარებასთან დაკავშირებით, როგორიცაა, მაგალითად, პერსონალური ასისტენტის ინსტიტუტი, რომელიც მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს პირის დამოუკიდებელ ცხოვრებას.⁴⁶⁷

მიუხედავად იმისა, რომ გაეროს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კომიტეტი სახელმწიფოებს აძლევს დისკრეციას, შეიმუშაონ და მიიღონ გადაწყვეტილება დამოუკიდებელი ცხოვრების ხელშეწყობი სერვისების/პროგრამების შინაარსთან დაკავშირებით, იგი ხაზგასმით აღნიშნავს იმ ძირითად ელემენტებს, რომლებსაც აღნიშნული სერვისები/პროგრამები უნდა აკმაყოფილებდეს. კერძოდ, კომიტეტის მიხედვით, სერვისებზე წვდომის კრიტერიუმები უნდა იყოს ჩამოყალიბებული არადისკრიმინაციული ენით, ფოკუსირებას უნდა ახდენდეს პირის საჭიროებებზე და არა მის შეზღუდული შესაძლებლობის ტიპზე, უნდა იყვნენ სენსიტიურები ასაკისა და გენდერის ჭრილში.⁴⁶⁸ ასევე, მნიშვნელოვანია აღნიშნული სერვისების/პროგრამების შინაარსის ერთმანეთთან შესაბამისობისა და ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე მისაწვდომობის უზრუნველყოფა,⁴⁶⁹ ისევე, როგორც შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სისტემატური ინფორმირება მათ შესახებ.⁴⁷⁰

466 The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A Commentary, Della Fina V., Cera R., Palmisano G. (eds.), 367 (2017); The Right of People with Disabilities to Live Independently and be Included in the Community, Council of Europe Commissioner for Human Rights, 30 (2012).

467 იბ. Concluding Observations on the Initial Report of Argentina as Approved by the Committee at its Eighth Session (17-28 September 2012), Committee of the Rights of Persons with Disabilities, para. 34 (2012); Concluding Observations on the Initial Report of Armenia, Committee of the Rights of Persons with Disabilities, para. 32 (2017); Concluding Observations on the Initial Report of Canada, Committee of the Rights of Persons with Disabilities, para. 38 (2017); Concluding Observations on the Initial Report of Austria, Adopted by the Committee at its Tenth Session (2-13 September 2013), Committee of the Rights of Persons with Disabilities, paras. 38-39 (2013).

468 General Comment No. 6 on Equality and Non-discrimination, Committee of the Rights of Persons with Disabilities, para. 59 (2018).

469 Concluding Observations on the Initial Report of Slovakia, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, paras. 57-58 (2016).

470 Concluding Observations on the Initial Report of Jordan, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 38 (2017).

კონვენციის მე-19 მუხლიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს ვალდებულებას საინტერესოდ განმარტავს გაეროს შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კომიტეტი საქმეში – *H. M. v. Sweden*. საქმე ეხებოდა შებენიანი შესაძლებლობის მქონე განმცხადებელს, რომელსაც მუნიციპალიტეტმა უარი უთხრა სახლში ჰიდროთერაპიის აუზის მშენებლობის ნებართვაზე. კომიტეტმა განაცხადა, რომ აღნიშნული ტიპის აუზის არქონის შემთხვევაში განმცხადებელი იძულებული იქნებოდა, ჩარიცხულიყო ჯანდაცვის სპეციალიზებულ დაწესებულებაში, რაც არღვევდა მისი დამოუკიდებელი ცხოვრებისა და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მონაწილეობის უფლებას. შესაბამისად, კომიტეტმა ამ საქმეში კონვენციის მე-19 მუხლის დარღვევა დაადგინა.⁴⁷¹

გაეროს შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კომიტეტი განმარტავს იმ პირთა წრეს, რომელთა ჩართულობაც შესაბამისი პოლიტიკის შემუშავებისას სავალდებულოა. პირველ რიგში, უდიდეს მნიშვნელობას იძენს შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირებისა და მათი წარმომადგენელი ორგანიზაციების ჩართულობა დამოუკიდებელი ცხოვრების ხელშეწყობის სტრატეგიებისა და სქემების შემუშავების პროცესში, რომელიც თავის თავში ასევე მოიცავს ადგილობრივ/მუნიციპალურ დონეზე არსებულ სერვისებსაც.⁴⁷² ამასთან, მხარდაჭერითი სერვისების დაგეგმვის პროცესში მნიშვნელოვანია შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა მხარდამჭერების ინტერესების გათვალისწინება, რამდენადაც, ხშირ შემთხვევაში, სახელმწიფოს დახმარების გარეშე დარჩენილი შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირების ერთადერთ მხარდამჭერებად მათი ოჯახის წევრები გვევლინებიან. არსებული გამოცდილების თანახმად, მნიშვნელოვანია, სახელმწიფოებმა მათ მხარი დაუჭირონ მთელი რიგი ისეთი ინიციატივების მეშვეობით, როგორებიცაა, სოციალური უზრუნველყოფის ბენეფიტები, შემწეობები და საპენსიო სქემები.⁴⁷³

1.2.1.3 საზოგადოებრივი სერვისების მისაწვდომობის უზრუნველყოფა

კონვენციის მე-19 მუხლი ასევე არეგულირებს შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის საზოგადოებრივ სერვისებსა და ობიექტებთან მისაწვდომობის უფლებას. აღნიშნული უფლების ჭრილში სერვისების მისაწვდომობისა და ინკლუზიურობის კონცეფციები იმდენად ფართოდ უნდა განიმარტებოდეს, რომ მოიცვას ყველა ის სერვისი და ობიექტი, რომელიც საზოგადოების დანარჩენი ნაწილისათვის არის მისაწვდომი.⁴⁷⁴

471 *H.M. v. Sweden*, Communication No. 3/2011, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, paras. 8.9 (2012).

472 Concluding Observations on the Initial Report of Bosnia and Herzegovina, Committee of the Rights of Persons with Disabilities, para. 35 (2017); Concluding Observations on the Initial Report of Brazil, Committee of the Rights of Persons with Disabilities, para. 37 (2015).

473 The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A Commentary, Della Fina V., Cera R., Palmisano G. (eds.), 367 (2017); Concluding Observations on the Initial Report of Cook Islands, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 39 (2015); Concluding Observations on the Initial Report of Mauritius, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, paras. 31-32 (2015).

474 The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A Commentary, Della Fina V., Cera R., Palmisano G. (eds.), 369 (2017).

ამ მიმართულებით რელევანტური ზომების მიღება მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც ინკლუზიურობის მაღალი ხარისხი და შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საჭიროებების გათვალისწინება საბოლოო ჯამში განაპირობებს სპეციალიზებული სერვისების ნაკლებ აუცილებლობას და ასრულებს შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საზოგადოებისაგან გარიყულობის თავიდან აცილების მექანიზმის როლს.⁴⁷⁵

1.2.2. სოციალური დაცვისა და ჯანდაცვის პროგრამების უზრუნველყოფა

ისევე, როგორც სათანადო საცხოვრებელზე უფლება, შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალური დაცვის უფლება და სახელმწიფოს მიერ აღნიშნული პირებისათვის ცხოვრების ადეკვატური სტანდარტით უზრუნველყოფის ვალდებულება კონვენციისა და პაქტის დებულებებიდან გამომდინარეობს. აღნიშნული უფლებრივი სტანდარტი გულისხმობს სახელმწიფოში არსებული სიღარიბის შემცირებისა და სოციალური ინკლუზიის სტრატეგიების მიერ შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა პერსპექტივების პრიორიტეტულად ასახვას,⁴⁷⁶ სოციალური დაცვის, საპენსიო დახმარებისა⁴⁷⁷ და სიღარიბის აღმოფხვრის მიზნობრივი პროგრამების⁴⁷⁸ მისაწვდომობის უზრუნველყოფას, ასევე, სიღარიბეში მცხოვრები შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისა და მათი ოჯახებისათვის შემზღუდული შესაძლებლობით გამოწვეული ფინანსური დანახარჯის დაფარვას სახელმწიფოს მიერ.⁴⁷⁹ ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ ზემოაღნიშნული უფლების იმპლემენტაციის ფარგლებში არსებულმა ნებისმიერი დახმარების/მხარდაჭერის პროგრამებმა არა მარტო სრულად ასახოს შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე

475 იქვე; The Right of People with Disabilities to Live Independently and be Included in the Community, Council of Europe Commissioner for Human Rights, 32-33 (2012).

476 როგორც გაეროს შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კომიტეტმა აღნიშნა, ცხოვრების ადეკვატური სტანდარტის გარანტირების მიმართულებით გატარებულმა ღონისძიებებმა პრიორიტეტი განსაკუთრებით იმ შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებსა და მათ ოჯახის წევრებს უნდა მიანიჭონ, რომლებიც მოწყვლადნი არიან უსახლკარობის მიმართ, მაგალითად, ისეთ პირებს, რომლებიც ცხოვრობენ სიღარიბეში, არ არიან დასაქმებულნი/არ აქვთ ფიქსირებული შემოსავალი, ცხოვრობენ რეგიონებში/სოფლად, არიან ქალები ან/და ხანდაზმულები; Concluding Observations on the Initial Report of Canada, Committee of the Rights of Persons with Disabilities, paras. 49-50 (2017); Concluding Observations on the Initial Report of Colombia, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 63 (2016).

477 კომიტეტმა იმსჯელა ბიუჯეტის პერიოდულ გადახედვაზე შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის კუთვნილი პენსიების ზრდის მიზნით უკრაინის მიმართ გაცემულ დასკვნით რეკომენდაციებში, იხ. Concluding Observations on the Initial Report of Ukraine, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, paras. 52–53 (2015).

478 Concluding Observations on the Initial Report of Costa Rica, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, paras. 57–58 (2014); Concluding Observations on the Initial Report of Turkmenistan, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, paras. 43–44 (2015).

479 იხ. შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენცია, მუხლი 28.2 (2006); General Comment No. 6 on Equality and Non-discrimination, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Para. 68 (2018); The United Nations General Assembly Resolution 48/96, Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, Rule 13 (1993); General Comment No. 5: Persons with Disabilities, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 28 (1995).

პირთა საჭიროებები,⁴⁸⁰ არამედ იყოს ერთმანეთთან შინაარსობრივ ჰარმონიაში, როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეებზე⁴⁸¹ და თანაბრად იყოს ხელმისაწვდომი ყველა პირისათვის, მიუხედავად საცხოვრებელი ადგილისა.⁴⁸²

შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთათვის ცხოვრების ადეკვატური სტანდარტის გარანტირების პროცესში მნიშვნელოვანია, სახელმწიფოებმა დაანესონ სოციალური დაცვის/დახმარების მინიმალური სტანდარტი, რომელიც მოიცავს აღნიშნული უფლების შემადგენელი კომპონენტების ძირითად შინაარსს.⁴⁸³ აღნიშნული ვალდებულების ზუსტი შინაარსი დადგენილი არ არის და იმის განსაზღვრა, თუ რამდენად შეასრულა სახელმწიფომ თავისი მინიმალური ძირითადი ვალდებულება, დამოკიდებულია თითოეული შემთხვევის სიღრმისეულ ანალიზსა და სახელმწიფოს მიერ იმის დემონსტრაციაზე, რომ მის ხელთ არსებული ყველა რესურსი გამოიყენა, რათა პრიორიტეტულად შეესრულებინა აღნიშნული ვალდებულებები.⁴⁸⁴ ისეთი შემთხვევები, როდესაც სახელმწიფოში მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილი მოკლებულია, მაგალითად, პირველადი ჯანდაცვის აუცილებელ დონეს, საცხოვრებელს ან/და თავშესაფარს, საერთაშორისო სტანდარტების უხეშ დარღვევად და მინიმალური ვალდებულების შეუსრულებლობად კვალიფიცირდება.⁴⁸⁵ ამასთან ერთად, გასათვალისწინებელია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა კომიტეტის განმარტება, რომლის მიხედვითაც, სახელმწიფოში რესურსების არასაკმარისობამ არ უნდა განაპირობოს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის გამოყოფილი სოციალური დახმარების/შემწეობის ოდენობის არასაკმარისობა აღნიშნულ პირთა ღირსეული ცხოვრების ადეკვატური სტანდარტის

480 კომიტეტმა ცალკეულ სახელმწიფოებთან მიმართებით გამოთქვა შემფოთება იმის გამო, რომ მათი შიდა კანონმდებლობა ოჯახის წევრების შემოსავლის/ქონების გათვალისწინებით არ იძლეოდა სოციალური დაცვის ბენეფიტების გაცემას შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებზე და გაუსვა ხაზი აღნიშნული ტიპის დახმარებების გაცემის მნიშვნელობაზე, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა პერსონალური საჭიროებების მიხედვით. ამასთან, კომიტეტი სისტემატურად მიუთითებს ეროვნული სოციალური დაცვისა და სიღარიბის შემცირების პროგრამების/სერვისების მიერ იმ დამატებითი დანახარჯების მხედველობაში მიღება, რომელიც პირის შეზღუდულ შესაძლებლობასთან არის დაკავშირებული. იხ. მაგალითად, Concluding Observations on the Initial Report of the Republic of Korea, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, paras. 53–54 (2014); Concluding Observations on the Initial Report of Armenia, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 50 (2017); Concluding Observations on the initial report of the Plurinational State of Bolivia, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 64 (2016); Concluding Observations on the Initial Report of Gabon, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 61 (2015).

481 Concluding Observations on the Initial Report of Bosnia and Herzegovina, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 51 (2017); Concluding Observations on the Initial Report of Chile, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 60 (2016).

482 General Comment No. 5: Persons with Disabilities, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 28 (1995); Concluding Observations on the Initial Report of China, Adopted by the Committee at its Eighth Session (17 – 28 September 2012), Committee on the Rights of Persons with Disabilities, paras. 43–44 (2012).

483 A/70/297, Report of the Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities, paras. 10 – 12 (2015); Concluding Observations on the Initial Report of Italy, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 72 (2016); Concluding Observations on the Initial Report of the European Union, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 67 (2015); Concluding Observations on the Initial Report of Gabon, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, paras. 60 – 61 (2015).

484 General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 10 (1990).

485 იქვე.

მინიმუმის დაკმაყოფილების მიმართულებით.⁴⁸⁶ კომიტეტის პრაქტიკა ზემოაღნიშნული სტანდარტის განმარტების მიმართულებით საკმაოდ მწირია, თუმცა იკვეთება მნიშვნელოვანი პრინციპები: – 1) მიუხედავად სახელმწიფოებში ფინანსური რესურსების არასაკმარისობისა, ბიუჯეტის იმგვარად დაგეგმვა, რომ მოწყვლადი ჯგუფების წარმომადგენლების, მათ შორის, შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირების, საჭიროებების დაცვა განისაზღვროს პრიორიტეტულ საკითხად;⁴⁸⁷ 2) სოციალური საცხოვრისების ისეთ დონეზე მოდიფიცირება, რომ გათვალისწინებული იყოს შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა საჭიროებები; 3) იმ ოჯახებისათვის, სადაც შებენიანი შესაძლებლობის მქონე ბავშვები ცხოვრობენ, დამატებითი სოციალური შეწყობების გაცემა, მათი ცხოვრების ხარისხის საარსებო ზღვარს ზემოთ არსებობის უზრუნველსაყოფად; 4) შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირებზე სოციალური დახმარების გაცემა მათი ინდივიდუალური საჭიროების და არა მათი შებენიანი შესაძლებლობის ტიპის ან/და ოჯახის შემოსავლის შესაბამისად.⁴⁸⁸

ამასთანავე, სახელმწიფოებს ეკისრებათ ვალდებულება, მიიღონ სპეციალური ზომები შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის თემზე დაფუძნებული, ყოვლისმომცველი, მულტიდისციპლინური და ინდივიდუალიზებული ჯანდაცვის პროგრამების შემუშავებისათვის, რომელიც თავის თავში ასევე მოიცავს მისაწვდომობას ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული რეაბილიტაციისა და აბილიტაციის სერვისებზე.⁴⁸⁹ გავროს შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კომიტეტი განსაკუთრებით უსვამს ხაზს რეაბილიტაცია-აბილიტაციის სერვისების მიერ *ყველა შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირის* მოცვისა და მათთვის დროული მისაწვდომობის (რაც, გულისხმობს აღნიშნული სერვისების ფიზიკურ, ინფორმაციულ, გეოგრაფიულ მისაწვდომობას⁴⁹⁰) უზრუნველყოფის აუცილებლობას, მიუხედავად მათი ასაკის, სქესისა თუ შებენიანი შესაძლებლობის ტიპისა.⁴⁹¹

486 Concluding Observations on the Initial Report of Armenia, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 49 (2017).

487 The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A Commentary, Della Fina V., Cera R., Palmisano G. (eds.), 516 (2017).

488 Concluding Observations on the Initial Report of Ecuador, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, paras. 44-45 (2014); Concluding Observations on the Initial Report of the Republic of Korea, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, paras. 53-54 (2014); Concluding Observations on the Initial Report of the Czech Republic, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, paras. 53-54 (2015).

489 Concluding Observations on the Initial Report of Armenia, Committee of the Rights of Persons with Disabilities, para. 46 (2017); Concluding Observations on the Initial Report of Brazil, Committee of the Rights of Persons with Disabilities, para. 47 (2015); Concluding Observations on the initial report of the Plurinational State of Bolivia, Committee of the Rights of Persons with Disabilities, para. 58 (2016).

490 Concluding Observations on the Initial Report of Ukraine, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, paras. 46 – 47 (2015).

491 Concluding Observations on the Initial Report of Ethiopia, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, paras. 57-58 (2016); Concluding Observations on the Initial Report of Latvia, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 45 (2017); Concluding Observations on the Initial Report of Costa Rica, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, paras. 51-52 (2014).

1.2.3. შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა შრომის უფლების რეალიზაცია

შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა სათანადო საცხოვრებლის უფლების დარღვევა და შრომის უფლების არასათანადო რეალიზაცია ერთმანეთთან მჭიდროდ დაკავშირებული ცნებებია. როგორც შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციამ (ILO) არაერთხელ მიუთითა, სახელმწიფოს მიერ შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა დასაქმების არასათანადო უზრუნველყოფა ხშირად იწვევს აღნიშნულ პირთა უსახლკარობას ან/და დამოუკიდებელი ცხოვრების უფლების მნიშვნელოვან დარღვევას და პირიქით.⁴⁹² არსებულ რეალობაში შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა მიმართ დისკრიმინაციული დამოკიდებულება შრომით ურთიერთობაში ერთ-ერთი ყველაზე მწვავე საკითხია,⁴⁹³ რამდენადაც ისინი უმეტესად დაუსაქმებლები ან, დასაქმების შემთხვევაში, ძირითადად ღია შრომითი ბაზრისგან სეგრეგირებულ, დაბალანაზღაურებად სამუშაოებზე არიან დასაქმებულნი.⁴⁹⁴

შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა შრომის უფლების საერთაშორისო დონეზე რეგულირების მიმართულებით ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან ინსტრუმენტად მიიჩნევა პაქტი, კერძოდ, მისი მე-6 და მე-7 მუხლები, რომლებიც არეგულირებს შრომის უფლების რეალიზაციაზე ყველა პირის ხელმისაწვდომობას, ასევე, უფლებას შრომის სამართლიან და ხელსაყრელ პირობებსა და პროფესიულ განათლებაზე. გაეროს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტმა პაქტის ხელშემაკრებელ სახელმწიფოებს მოუწოდა, უზრუნველყონ შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა მისაწვდომობა რეგულარულ შრომით ბაზარზე.⁴⁹⁵ მიუხედავად პაქტიდან გამომდინარე ვალდებულებების აღნიშნული სახით განმარტებისა, კონვენციის მიღებამ უდავოდ უდიდესი მნიშვნელობა შეიძინა შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა შრომის უფლების რეგულირების მიმართულებით იმდენად, რამდენადაც ხელშემაკრებელ სახელმწიფოებს პირდაპირ დაეკისრათ ვალდებულება, შექმნან ღია, ინკლუზიური და მისაწვდომი შრომითი ბაზარი, სადაც შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირებს ექნებათ შესაძლებლობა, ისარგებლონ შრომის უფლებით, სხვებთან თანაბრად.⁴⁹⁶

492 O'Reilly A., the Right to Decent Work of Persons with Disabilities, International Labour Organization, 8 (2007); იხ. ასევე, The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A Commentary, Della Fina V., Cera R., Palmisano G. (eds.), 498 (2017); Housing Rights Assessment Mission to Papua New Guinea, 29 June – 9 July 2010, United Nations Office of High Commissioner for Human Rights, Regional Office for the Pacific, Suva, Fiji, 11-12 (2010); From Exclusion to Equality, Realizing the Rights of Persons with Disabilities, Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol, The United Nations, 85 (2007).

493 General Comment No. 5: Persons with Disabilities, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 20 (1995).

494 იქვე; O'Reilly A., the Right to Decent Work of Persons with Disabilities, International Labour Organization, 8 (2007).

495 General Comment No. 5: Persons with Disabilities, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, paras. 20-27 (1995); General Comment No. 18: the Right to Work, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 17 (2006).

496 იხ. შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენცია, მუხლი 28.

შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა შრომის უფლებრივი სტანდარტების⁴⁹⁷ ანალიზისას შესაძლოა, გამოიყოს ორი ძირითადი მიმართულება, რომლის ხარვეზიანობაც მკვეთრად უარყოფითად აისახება როგორც აღნიშნული, ასევე, სხვა რელევანტური უფლებებით, მათ შორის, სათანადო საცხოვრებლისა და დამოუკიდებელი ცხოვრების უფლებებით სარგებლობაზე. პირველი მიმართულება ეხება სახელმწიფოს ვალდებულებას, შეიმუშაოს ისეთი პოლიტიკა და პროგრამები, რომლებიც უზრუნველყოფს თანაბარ და სამართლიან შრომით პირობებსა⁴⁹⁸ და შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დისკრიმინაციისაგან თავისუფალ მისაწვდომობას შრომის ღია ბაზარზე, როგორც საჯარო, ისე კერძო სექტორების ტერიტორიაზე.⁴⁹⁹ აღნიშნული მიმართულება მნიშვნელოვანწილად ემყარება გონივრული მისადაგების პრინციპს, რომელსაც უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება შრომით ბაზარზე შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა წვდომის მიმართულებით და რომელზე უარის თქმაც დისკრიმინაციად მიიჩნევა.⁵⁰⁰ მეორე მიმართულება ეხება შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მიმართ მთელ რიგ პოზიტიურ ღონისძიებებს. მათ შორის ისეთ მნიშვნელოვან კომპონენტებს, როგორებიცაა: პროფესიული რეაბილიტაციის უზრუნველყოფა (ტექნიკური და პროფესიული ორიენტაციის პროგრამების დანერგვა, განვითარება, პერიოდული გადახედვა და უწყვეტი მისაწვდომობის უზრუნველყოფა⁵⁰¹), პროფესიული განათლებიდან შრომის ღია ბაზარზე გადასვლისათვის გარდამავალი პროგრამების შემუშავება,⁵⁰² ასევე, შემზღუდული შესაძ-

497 რომელიც მოიცავს, როგორც კონვენციასა და პაქტში არსებულ უფლებრივ სტანდარტებს, ისე შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO) ეგიდით მიღებული რელევანტური საერთაშორისო ინსტრუმენტების რეგულაციებს.

498 Concluding Observations on the Initial Report of Latvia, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 43 (2017); იხ. ასევე, C111 – Discrimination (Employment and Occupation) Convention, (No. 111), ILO (1958); R099 – Vocational Rehabilitation (Disabled) Recommendation, (No. 99) (1995); ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (1998).

499 Concluding Observations on the Initial Report of Armenia, Committee of the Rights of Persons with Disabilities, para. 48 (2017); Concluding Observations on the Initial Report of the European Union, Committee of the Rights of Persons with Disabilities, paras. 50, 52 (2015); Concluding Observations on the Initial Report of Austria, Adopted by the Committee at its Tenth Session (2-13 September 2013), Committee of the Rights of Persons with Disabilities, para. 47 (2013); Concluding Observations on the Initial Report of Belgium, Committee of the Rights of Persons with Disabilities, para. 39 (2014); The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A Commentary, Della Fina V., Cera R., Palmisano G. (eds.), 500 (2017).

500 იხ. შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენცია, მუხლი 2: ტერმინი – გონივრული მისადაგება, „გულისხმობს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში იმ აუცილებელი და შესაბამისი მოდიფიკაციებისა და კორექტივების განხორციელებას, რაც არ იწვევს დაუძლეველ და გაუმართლებელ სირთულეებს და უზრუნველყოფს შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა თანაბარი უფლებებისა და თავისუფლების ფუნდამენტურ ღირებულებათა რეალიზებას“. სახელმწიფოთა ვალდებულებებთან დაკავშირებით, იხ. მაგალითად, Concluding Observations on the Initial Report of Armenia, Committee of the Rights of Persons with Disabilities, para. 48 (2017); Concluding Observations on the Initial Report of Belgium, Committee of the Rights of Persons with Disabilities, para. 39 (2014); ასევე, the European Union, Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 Establishing a General Framework for Equal Treatment in Employment and Occupation, 2000.

501 იხ. შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენცია, მუხლი 27 (2006); ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი, მუხლი 6 (1966); C159 – Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention, (No. 159), ILO (1983); R099 – Vocational Rehabilitation (Disabled) Recommendation, (No. 99), ILO (1995); R168 – Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Recommendation, (No. 168), ILO (1983); O'Reilly A., the Right to Decent Work of Persons with Disabilities, International Labour Organization, 7 (2007).

502 Concluding Observations on the Initial Report of Cook Islands, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, para. 50 (2015).

ლებლობის მქონე პირთა კერძო სექტორში დასაქმების მიზნით შესაბამისი პოლიტიკის გატარება, რომელიც შესაძლოა, გულისხმობდეს ისეთ ზომებს, როგორიცაა, სტიმულირება, პოზიტიური სამოქმედო პროგრამები და სხვა.⁵⁰³

2. შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საცხოვრებლის უფლების რეგულირება საქართველოში

შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები უპირობოდ შეიძლება მიიჩნეოდნენ საქართველოში საზოგადოების ერთ-ერთ ყველაზე უჩინარ, გარიყულ და მონყვლად ჯგუფად, რომელიც ვერ ან არასათანადოდ სარგებლობს არაერთი ფუნდამენტური უფლებითა და თავისუფლებით.⁵⁰⁴ არსებულ გამოწვევებს შორის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს სათანადო საცხოვრებლის უფლებით სარგებლობის საკითხი, რაც საცხოვრებლის უფლების რეალიზაციის მიმართულებით ერთიანი, კოორდინირებული და ეფექტიანი სახელმწიფო პოლიტიკის არარსებობას უკავშირდება.

აღნიშნულის ფონზე მნიშვნელოვანია, გაანალიზდეს ეროვნულ კანონმდებლობაში ფრაგმენტულად რეგლამენტირებულ სათანადო საცხოვრებლის უფლებაში შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საჭიროებების გათვალისწინების დონე, ასევე, შესაბამისი ინსტიტუციური ჩარჩო და შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საცხოვრებლით უზრუნველყოფის როგორც ზოგადი, ისე სპეციალიზებული სერვისები.

2.1. შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საჭიროებების გათვალისწინება სათანადო საცხოვრებლის უფლების მარეგულირებელ კანონმდებლობაში

სათანადო საცხოვრებლის უფლების კონსტიტუციური პერსპექტივა და კანონმდებლობაში არსებული ზოგადი გამოწვევები

საქართველოს კანონმდებლობაში საცხოვრებლის უფლება არ არის უნიფიცირებულად რეგლამენტირებული და სახელმწიფოს ცალკეული ვალდებულებები ფრაგმენტულად გამომდინარეობს სხვადასხვა ეროვნული ინსტრუმენტიდან. პირველ რიგში აღსანიშნავია საქართველოს კონსტიტუცია – კონსტიტუციურმა ცვლილებებმა⁵⁰⁵ განმარტა სო-

503 შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენცია, მუხლი 27 (2006); From Exclusion to Equality, Realizing the Rights of Persons with Disabilities, Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol, The United Nations, 85-88 (2007).

504 იხ. ასევე, საქართველოს პარლამენტის 2013 წლის 11 დეკემბრის N 1741-ს დადგენილება „ფსიქიკური ჯანმრთელობის სახელმწიფო პოლიტიკის დამტკიცების შესახებ“ – „ფსიქიკური ჯანმრთელობის სახელმწიფო კონცეფცია“.

505 იხ. საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, 2017. კანონის მე-3.2 მუხლის მიხედვით, ცვლილებები ამოქმედდება მომდევნო არჩევნებში არჩეული საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადებისთანავე.

ციალური სახელმწიფოს პრინციპი, რომელმაც საქართველოს სამართლებრივ ისტორიაში პირველად, თუმცა მხოლოდ პრინციპების დონეზე შემოიტანა სახელმწიფოს ვალდებულება, იზრუნოს ღირსეული საცხოვრებლით უზრუნველყოფაზე.⁵⁰⁶ აღნიშნულ ცვლილებებშივე პირველად გაჩნდა ჩანაწერი შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების, როგორც მონყვალადი ჯგუფის, უფლებების დაცვასთან დაკავშირებით და სახელმწიფომ კონსტიტუციით აიღო ვალდებულება, შექმნას განსაკუთრებული პირობები აღნიშნულ პირთა უფლებებისა და ინტერესების რეალიზებისათვის.⁵⁰⁷

მიუხედავად კონსტიტუციის დონეზე განმტკიცებული პრინციპებისა და საერთაშორისო სტანდარტებიდან გამომდინარე ვალდებულებებისა, სათანადო საცხოვრებლის უფლების საკანონმდებლო რეგლამენტაციის მიმართულებით არსებობს მთელი რიგი ხარვეზები, რომლებიც არა მხოლოდ შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებთან, არამედ საზოგადოების ყველა წევრთან მიმართებით ქმნის მნიშვნელოვან გამოწვევებს. კერძოდ: 1) ეროვნული კანონმდებლობა არ ადგენს სათანადო საცხოვრებლის უფლებასა და მის შემადგენელ კომპონენტებს; 2) კანონმდებლობა საერთაშორისო სტანდარტებისათვის შეუსაბამოდ ვიწროდ განმარტავს საცხოვრებლის უფლების არსს და მას უსახლკარო პირთა თავშესაფრით უზრუნველყოფას უკავშირებს; 3) კანონმდებლობაში არსებული უსახლკარო პირის ცნება ბუნდოვანი, ხარვეზიანი და ცალკეულ ჯგუფებთან მიმართებით შინაარსისგან დაცლილია.⁵⁰⁸

სათანადო საცხოვრებლის უფლების საკანონმდებლო რეგლამენტაცია

საქართველოს საკანონმდებლო რეალობაში გვხვდება რამდენიმე ნორმატიული აქტი, რომლის ანალიზიც მნიშვნელოვანია შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეგლამენტაციის ჩარჩოს დადგენის მიმართულებით.

საქართველოს კანონი „შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალური დაცვის შესახებ“, ჯერ კიდევ 1995 წელს ამოქმედდა და მხოლოდ შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის განმარტების ნაწილში გადაიხედა კონვენციის მიერ დადგენილი სტანდარტების შესაბამისად. ამდენად, ის მნიშვნელოვან რევიზიას საჭიროებს.⁵⁰⁹ კანონი სათანადო საცხოვრებლის უფლებრივ სტანდარტს ფრაგმენტულად აწესრიგებს და შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საცხოვრებლით უზრუნველყოფის ვალდებულებას რეაბილიტაციის ინდივიდუალური პროგრამის არსებობას უკავშირებს. ამასთან, კანონი

506 საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, 2017, მ. 1 (საქართველოს კონსტიტუციის მუხლი 5.1).

507 იქვე, მუხლი 1 (საქართველოს კონსტიტუციის მუხლი 11.4).

508 უსახლკარობა – სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), 67 (2016).

509 არასაკმარის სამართლებრივ რეგულაციებზე იმსჯელა საქართველოს პარლამენტმა ჯერ კიდევ 2004 წელს, თავის დადგენილებაში (N 3337) „შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვთა უფლებების დაცვის სოციალური პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების დამტკიცების თაობაზე“.

ხაზს უსვამს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ვალდებულებას, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები უზრუნველყონ საცხოვრებელი ფართით იმ შემთხვევაში, თუ სარეაბილიტაციო ღონისძიებების შედეგად პანსიონატებსა და სხვა ტიპის სტაციონარულ დაწესებულებებში მათი ყოფნის საჭიროება არ არსებობს.⁵¹⁰ დოკუმენტის ანალიზიდან იკვეთება, რომ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების სათანადო საცხოვრებლით უზრუნველყოფის სახელმწიფო ვალდებულების საფუძვლები და შესაბამისი პროცედურული ნაწილი კანონით ბუნდოვნად და არასათანადოდ არის მოწესრიგებული. ამასთან, თავისი ფორმულირებებით კანონის უშვებს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების პანსიონატებში ცხოვრების შესაძლებლობას, რაც ეწინააღმდეგება დამოუკიდებელი ცხოვრების უფლების კონვენციისეულ გაგებას.

სათანადო საცხოვრებლის უფლების უზრუნველყოფის ვალდებულება ასევე ფრაგმენტულად მოწესრიგებულია „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონით, რომლის მთავარ მიზანს სოციალური დახმარების მწყობრი სისტემის ჩამოყალიბება და მოსახლეობის სამართლიანი, მიზნობრივი და ეფექტიანი დახმარებით უზრუნველყოფა წარმოადგენს.⁵¹¹ როგორც ზემოთ აღინიშნა, მიუხედავად კანონით გაცხადებული მიზნებისა, სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეგლამენტირების მიმართულებით იგი მნიშვნელოვან ხარვეზებს შეიცავს, რამდენადაც სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზაციის ვალდებულებას მხოლოდ უსახლკარო პირების თავშესაფრით უზრუნველყოფასთან აიგივებს.⁵¹² სათანადო საცხოვრებლის უფლების ამგვარი შინაარსობრივად ვიწრო მიმართულების აღსრულებაც კი, ეფექტიანი სამართლებრივი ბაზის გარეშე, მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს.

ამასთან, კანონი ადგენს უსახლკარო პირის ცნებას, თუმცა უსახლკარო პირის კანონისმიერი განმარტება მნიშვნელოვნად ავიწროებს ბენეფიციართა წრეს და მიემართება მხოლოდ იმ პირებს, რომელთაც არ აქვთ მუდმივად განსაზღვრული საცხოვრებელი ადგილი და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში უსახლკაროს სტატუსით არიან რეგისტრირებულნი.⁵¹³ აღნიშნული განმარტების შემადგენელი ორივე ელემენტი მნიშვნელოვანი ბუნდოვანებითა და ხარვეზიანობით ხასიათდება. პირველ რიგში გამოწვევას წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ მუდმივად განსაზღვრული საცხოვრებელი ადგილი კანონით არ არის განმარტებული. შესაბამისად, ბუნდოვანია, თუ რამდენად მოიცავს თავშესაფრით უზრუნველყოფის ვალდებულება იმ პირებს, რომლებიც საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, ამ მიმართულებით არსებული სახელმწიფო პოლიტიკის პრიორიტეტული ჯგუფები უნდა იყვნენ – მათ შორის, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ჯგუფში ერთ-ერთ ყველაზე მონყ-

510 „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალური დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 27.2.

511 „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 1.

512 იქვე, მუხლი 4.ბ: „თავშესაფარი – სოციალური მომსახურების მიმწოდებელი, რომელიც უზრუნველყოფს უსახლკარო პირებს ღამის სათევითა და საკვებით“.

513 იქვე, მუხლი 4.ჟ.

ვლად პირებს – სახელმწიფო სპეციალიზებულ (მათ შორის, ფსიქიატრიულ) დაწესებულებებში განთავსებულებს.⁵¹⁴

რაც შეეხება პირის უსახლკაროდ რეგისტრაციის ელემენტს, „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონის დანაწესების ბუნდოვანებისა და არაეფექტიანობის გათვალისწინებით, მუნიციპალიტეტები თავიანთ სამოქმედო ტერიტორიაზე თვითონ განსაზღვრავენ პირის უსახლკაროდ რეგისტრაციის წინაპირობებს ან საერთოდ არ ასრულებენ კანონით გათვალისწინებულ ამ ვალდებულებას.⁵¹⁵ ის მუნიციპალიტეტები, რომელთა კანონქვემდებარე აქტები ითვალისწინებს უსახლკარო პირთა რეგისტრაციას და არეგულირებს მასთან დაკავშირებულ პროცედურებს, არ იღებენ მხედველობაში „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონში არსებულ ბუნდოვან ცნებას და ცალკეულ დამატებით მოთხოვნებს უყენებენ ბენეფიციარობის მსურველებს.⁵¹⁶ უნი-ფიცირებული ცნების არარსებობის პირობებში მუნიციპალურ დონეზე განვითარებული სხვადასხვა არაერთგვაროვანი პოლიტიკა არათანაბარ მიდგომებს წარმოქმნის უსახლკარო ჯგუფებისათვის, რამაც დისკრიმინაციული სახეც შეიძლება მიიღოს.

მუნიციპალიტეტებში უსახლკაროდ რეგისტრაციის პროცედურების ანალიზმა გამოავლი-
ნა, რომ ამ მიმართულებით შემლუღული შესაძლებლობის მქონე პირთა საჭიროებები,

514 უსახლკარობა – სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), 38 (2016).

515 თელავის მუნიციპალიტეტის მერიის N სი 52 კორესპონდენცია, 11.05.2018; სსიპ – საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს მიერ ოფიციალურად გამოქვეყნებული მონაცემებით, საქართველოს მხოლოდ 9 მუნიციპალიტეტს (კერძოდ, თბილისის, ქუთაისის, ოზურგეთის, საგარეჯოს, სენაკის, ზუგდიდის, სამტრედიის, თეთრიწყაროსა და გორის მუნიციპალიტეტებს) ფორმალურად აქვს მის ტერიტორიაზე მყოფი უსახლკარო პირების აღწერისა და გარკვეული ტიპის საცხოვრებელი დაკმაყოფილების პროცედურების მარეგულირებელი სამართლებრივი ინსტრუმენტი. საქართველოს სახალხო დამცველის ინფორმაციით, აღნიშნულ მუნიციპალიტეტთა რაოდენობა უსახლკაროთა რეგისტრაციის მიმართულებით 29-ს შეადგენს, ხოლო თავშესაფრით უზრუნველყოფის კრიტერიუმები 18 მუნიციპალიტეტში არსებობს; იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 238 (2017).

516 მაგ. გორის და ზუგდიდის მუნიციპალიტეტებში პირს არ მიენიჭება უსახლკაროს სტატუსი, თუ იგი სხვა მუნიციპალიტეტში არის რეგისტრირებული თავშესაფრის მაძიებლად, ხოლო საგარეჯოს მუნიციპალიტეტში პირის უსახლკაროდ რეგისტრაციის წინაპირობაა მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრაციის ან 5 წლის განმავლობაში ფაქტობრივი ცხოვრების ფაქტი და საქართველოში ან მის ფარგლებს გარეთ საცხოვრებელი ფართის მფლობელობაში არქონის, ან არსებული საცხოვრებლის მიერ მინიმალური მოთხოვნების დაუკმაყოფილებლობის (დანგრეული) ფაქტი. ყველაზე მეტი დამატებითი კრიტერიუმი აქვს შემოტანილი ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტს, რომელმაც უსახლკაროდ რეგისტრირების პროცედურები დააკავშირა დროით ფაქტორს, ასევე საზღვრის კვეთის, ქონების საკუთრებაში, მფლობელობაში, სარგებლობაში არსებობისა და გარკვეული შემოსავლების ქონის ფაქტებს. იხ. გორის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2018 წლის 14 მაისის დადგენილება N 60 „გორის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე უსახლკარო პირების რეგისტრაციისა და მათი დროებითი საცხოვრისით უზრუნველყოფის წესის დამტკიცების შესახებ“, დანართი N 1, მუხლი 2; ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2018 წლის 3 აგვისტოს N 71 დადგენილება „ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე უსახლკარო პირების რეგისტრაციისა და მათი დროებითი საცხოვრისით უზრუნველყოფის წესის დამტკიცების შესახებ“, დანართი N 1, მუხლი 2; საგარეჯოს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2015 წლის 25 სექტემბრის N 38 დადგენილება „საგარეჯოს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ უსახლკაროთა, ასევე მუნიციპალიტეტის ბალანსზე არსებულ შენობებში თვითნებურად შესახლებულ მოქალაქეთა აღრიცხვის, შერჩევის, მათთვის სოციალური საცხოვრისის გადაცემის და შემდგომი მონიტორინგის განხორციელების წესის დამტკიცების შესახებ“, დანართი N 1, მუხლი 6; ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2015 წლის 27 ნოემბრის N 28 – 116 დადგენილება „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე უსახლკაროდ რეგისტრაციისა და თავშესაფრით/საცხოვრისით უზრუნველყოფის წესის დამტკიცების შესახებ“, დანართი N1, მუხლი 2.

როგორც წესი, არ არის გათვალისწინებული. იმ სირთულეებთან ერთად, რასაც შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები აწყდებიან მთელი რიგი ადმინისტრაციული ბარიერებისა და მათზე გარკვეული გარემოებების მტკიცების ტვირთის გამო სტატუსის მინიჭების პროცესში, ერთ-ერთი ყველაზე პრობლემური კრიტერიუმი განმცხადებლის საკუთრებაში ქონების არარსებობის ფაქტია.⁵¹⁷ შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირს შესაძლოა, ჰქონდეს ქონება საკუთრებაში, მფლობელობასა თუ სარგებლობაში, თუმცა საცხოვრებელი არ იყოს მისთვის ადაპტირებული, მისანვლოში ან სხვაგვარად იყოს მისთვის არასათანადო. მსგავს შემთხვევებში კანონმდებლობა პირს დაცვის მექანიზმების გარეშე ტოვებს, რაც აღნიშნული მიმართულებით მნიშვნელოვან ხარვეზად მიიჩნევა.

საცხოვრებლიდან გამოსახლების პროცედურების საკანონმდებლო რეგლამენტაცია

გემოაღნიშნულ პრობლემურ საკითხებთან ერთად ცალკე გამოწვევას წარმოადგენს სათანადო საცხოვრებლის უფლების ისეთი კომპონენტის საკანონმდებლო რეგლამენტაცია, როგორიცაა უძრავი ქონებიდან გამოსახლების პროცესში შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საჭიროებებისა და ინტერესების გათვალისწინება, რამდენადაც აღნიშნული მიმართულებით არსებული საერთაშორისო სტანდარტები პრაქტიკულად არ არის ასახული საქართველოს კანონმდებლობაში. „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონი შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირს ახსენებს მხოლოდ ვინაობა კონტექსტში, როდესაც კანონი კრძალავს აღსრულების პოლიციელის მიერ ფიზიკური იძულების, სპეციალური საშუალებებისა და ცეცხლსასროლი იარაღის გამოყენებას ორსულობის, მცირეწლოვნობის, „ინვალიდობისა“ და ხანდაზმულობის ამკარა ნიშნების მქონე პირთა მიმართ, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.⁵¹⁸ ეროვნული კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს მოწყვლადი პირების უსახლკაროდ დარჩენის პრევენციის, ასევე, აღნიშნულ საფუძველზე აღსრულების პროცედურების შეჩერების, შეწყვეტის ან დაცვის სხვა პროცედურულ მექანიზმებს. აღსრულების პროცედურების განხორციელების მიზნებისათვის შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები არ არიან დანახულები, როგორც მოწყვლადი პირები და მათ მიმართ არ არის გათვალისწინებული საერთაშორისო სტანდარტებით რეგულირებული ისეთი დაცვითი ღონისძიებები, როგორებიცაა, მაგალითად: აღსრულების პროცედურების წინარე პერიოდში გამოსახლების პრევენციული ღონისძიებების განხორციელება, შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის საცხოვრებლიდან გამოსახლებისა და საცხოვრებელი გარემოსა და რელევანტურ სერვისებთან მისანვლომობის პირობების გაუარესების აკრძალვა. გამოსახლების პრო-

517 მაგ. ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2015 წლის 27 ნოემბრის N 28 – 116 დადგენილება „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე უსახლკაროდ რეგისტრაციისა და თავშესაფრით/საცხოვრისით უზრუნველყოფის წესის დამტკიცების შესახებ“, დანართი N 1, მუხლი 2.1; ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2017 წლის 22 თებერვლის N 160 დადგენილება „ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე უსახლკარო პირთა რეგისტრაციისა და მათი დროებითი საცხოვრისით უზრუნველყოფის წესის დამტკიცების შესახებ“, დანართი N 1, მუხლი 1.3.

518 „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“, საქართველოს კანონი, მუხლი 14.4.

ცედურის დასრულების შემდგომ შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ადეკვატური საცხოვრებლით (საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად არსებული კომპონენტების შინაარსით) უზრუნველყოფის ვალდებულება და სხვა.

შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სათანადო საცხოვრებლის უფლების ასახვა პოლიტიკის ეროვნულ დოკუმენტებში

სათანადო საცხოვრებლის უფლების საკანონმდებლო რეგლამენტაციასთან ერთად კვლევის ფარგლებში ასევე განხორციელდა ამ სფეროს მარეგულირებელი რელევანტური პოლიტიკის დოკუმენტების ანალიზი, რაც ამ მიმართულებით არსებული ნორმატიული ბაზისის მსგავსად არაეფექტიანი და არასაკმარისია. ამ თვალსაზრისით, განსაკუთრებით მწვავედ დგას უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის პოლიტიკისა და შესაბამისი პოლიტიკის დოკუმენტების (მათ შორის, სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის) არარსებობის საკითხი, რაც საბოლოო ჯამში მკვეთრად უარყოფით გავლენას ახდენს ყველა პირზე და განსაკუთრებით შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებზე. ამასთან, კვლევამ აჩვენა, რომ სათანადო საცხოვრებლის უფლება, როგორც საკითხი, ნაკლებადაა წარმოდგენილი იმ პოლიტიკის დოკუმენტებში, რომლებიც შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების რეალიზებას ისახავს მიზნად. შედეგად, უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის პოლიტიკის არარსებობა და შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების რეალიზების პოლიტიკაში საცხოვრებლის უფლების გაუთვალისწინებლობა შეუძლებელს ხდის ამ მიმართულებით თანმიმდევრული პოლიტიკის არსებობაზე საუბარს, თუმცა წინამდებარე დოკუმენტი შეეცდება, შეაფასოს ის მიწვევები და ნაწილები, რაც ქმნის ამ სფეროში დღეს მოქმედი პოლიტიკის ჩარჩოს.

საცხოვრებლის უფლების არასათანადო რეგლამენტაციისა და აღნიშნულ პროცესში მონაწილე პირების საჭიროებების გაუთვალისწინებლობის პირობებში საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნულმა სტრატეგიამ (2014-2020 წლებისათვის) სახელმწიფოს საქმიანობის ერთ-ერთ პრიორიტეტულ მიმართულებად სათანადო საცხოვრებლის უფლებიდან გამომდინარე ვალდებულებების შესრულება და შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მიერ საკუთარი უფლებებით სხვების თანაბრად სარგებლობის უზრუნველყოფა განსაზღვრა და საამისოდ კონკრეტული ამოცანებიც დასახა. კერძოდ, აღნიშნული დოკუმენტის შესაბამისად, სახელმწიფომ აიღო ვალდებულება, მონაწილე ჯგუფებისათვის სათანადო საცხოვრებლის ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად გაეტარებინა ეფექტიანი ღონისძიებები, ასევე, შემუშავებინა შესაბამისი კანონმდებლობა და სახელმწიფო საბინაო სტრატეგია, რომელიც გაითვალისწინებდა ყველა ჯგუფის ინტერესებს. მიუხედავად დოკუმენტში პარლამენტის მიერ გაცხადებული მიზნებისა და ამოცანებისა, 2014 წლიდან დღემდე საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგიის პრაქტიკული იმპლემენტაციის მიზნით შემუშავებულ ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმებში სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზების თავი საერთოდ არ განერილა, რაც საქართველოს მთავრობის მხრიდან საცხოვრებლის უფლების მნიშვნელობის უგულებელყოფას გულისხმობს.

აქტივობების ანალიზი ნათლად აჩვენებს მათ არასაკმარისობას სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზაციის კრილში.⁵²³ წლების განმავლობაში სამოქმედო გეგმებით დამოუკიდებელი ცხოვრების უფლების რეალიზაციის მხოლოდ ერთ კომპონენტზე – სათემო ორგანიზაციების ქვეპროგრამის გაფართოებაზე – კეთდებოდა აქცენტი, მაშინ, როდესაც მთელი რიგი მიმართულებები, მათ შორის, სახელმწიფო ზრუნვიდან გამოსული პირების – ფსიქოლოგიური საჭიროების მქონე ბენეფიციარების მხარდაჭერითი ღონისძიებები, რელიგიატური და მრავალფეროვანი სათემო სერვისების განვითარება მთავრობის ხედვის მიღმა რჩებოდა.⁵²⁴ იქიდან გამომდინარე, რომ დროითი თვალსაზრისით, 2018-2020 წლების ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის მიღებითა და შესრულებით სრულდება ეროვნული სტრატეგიის იმპლემენტაცია, შეიძლება ითქვას, რომ სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზაციის მიმართულება, პრაქტიკულად, სახელმწიფოს ხედვის მიღმა დარჩა. კვლევის ფარგლებში ასევე გაანალიზდა ისეთი პოლიტიკის დოკუმენტები, რომლებიც უშუალოდ შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირებს მიემართება – შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფის 2014-2016 წლების სამთავრობო სამოქმედო გეგმა, ფსიქიკური ჯანმრთელობის განვითარების სტრატეგიული დოკუმენტი და 2015-2020 წლების სამოქმედო გეგმა. მიუხედავად იმისა, რომ ფსიქიკური ჯანმრთელობის განვითარების სტრატეგიული დოკუმენტი ხაზს უსვამს საქართველოში შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის სათემო საცხოვრებლების დანერგვისა და განვითარების აუცილებლობას, 2015-2020 წლების სამოქმედო გეგმაში ასახულია ფსიქიკური ჯანმრთელობის დეინსტიტუციონალიზაციის სტრატეგიის შემუშავების, ასევე, ფსიქიკური ჯანმრთელობის ამბულატორიული სერვისების სათემო სერვისებად გარდაქმნისა და გაფართოების ვალდებულება და დოკუმენტი პირდაპირ არ ითვალისწინებს აღნიშნული პირებისათვის ამ ტიპის საცხოვრებლების სისტემის განვითარებას.⁵²⁵

მეორე მხრივ, შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა თანაბარი შესაძლებლობის უზრუნველყოფის სამოქმედო გეგმამ მხოლოდ ზედაპირულად გაითვალისწინა შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა საჭიროებები სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზაციის მიმართულებით და ერთადერთ საქმიანობად მოიცვა სახელმწიფო საცხოვრებლის მოქმედ პროგრამებში შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა ჩართვის კომპონენტი (აქტივობა 5.1.). გეგმას არ გაუთვალისწინებია ისეთი საკითხები, როგორებიცაა: შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა საჭიროებების ფონზე

523 ადამიანის უფლებათა დაცვის სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების შესრულების მონიტორინგის ანგარიში (2016-2017 წწ.), შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებები, ბავშვთა უფლებები, გენდერული თანასწორობა და ქალთა უფლებები, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), პარტნიორობა ადამიანის უფლებებისთვის, საფარი, 13 (2018).

524 იქვე, 38-39.

525 საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 31 დეკემბრის N 762 დადგენილება „ფსიქიკური ჯანმრთელობის განვითარების სტრატეგიული დოკუმენტის და 2015-2020 წლის სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“, „ფსიქიკური ჯანმრთელობის განვითარების სტრატეგიული დოკუმენტი და 2015-2020 წლის სამოქმედო გეგმა, ღონისძიება – 3.1.1, 3.1.3.

სათანადო საცხოვრებლის უფლების საკანონმდებლო რეგლამენტაციის უზრუნველყოფა, უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლა და მისი პრევენციის მიზნით ცალკეული ღონისძიებების გატარება, სახელმწიფო საცხოვრებლის პროგრამების შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე საჭიროებების საფუძველზე მოდიფიცირება და გაფართოება და სხვ. ამასთან, გვემის შესრულების მიმართულებით სახელმწიფოს ძალისხმევა იყო ფორმალური ხასიათის და იმთავითვე არ ითვალისწინებდა არსებული აქტივობების ეფექტიან იმპლემენტაციას.⁵²⁶

სათანადო საცხოვრებლის უფლების მარეგულირებელი ეროვნული საკანონმდებლო თუ პოლიტიკის ჩარჩოს ანალიზი ნათლად აჩვენებს აღნიშნული უფლების გარანტირების მიმართულებით სახელმწიფოს უმოქმედობასა და პრობლემის არასათანადოდ აღიარებას. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ჯგუფზე მიმართული კანონმდებლობა და პოლიტიკა, მათ შორის, სათანადო საცხოვრებლის უფლების გარანტირების კუთხით, უკიდურესად სუსტია და მნიშვნელოვან რევიზიას საჭიროებს. შედეგად, შეიძლება ითქვას, რომ სათანადო საცხოვრებლის უფლების მარეგულირებელი კანონმდებლობა და პოლიტიკის ჩარჩო პრაქტიკულად არ არსებობს და მის კონტურებს კანონმდებლობასა და პოლიტიკის დოკუმენტებში არსებული არასისტემური და ფრაგმენტული ჩანაწერები ქმნის.

2.2. სათანადო საცხოვრებლის უფლების იმპლემენტაციაზე პასუხისმგებელი ინსტიტუციური მექანიზმები

სათანადო საცხოვრებლის უფლების ეფექტიანი იმპლემენტაციის მიზნით აუცილებელია არა მხოლოდ საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი ნორმატიული და პოლიტიკის ბაზის არსებობა, არამედ სათანადოდ განვითარებული პასუხისმგებელი ინსტიტუციური მექანიზმების მოქმედება. თუმცა, ბუნდოვანი და არასათანადო უფლებრივი გარანტიების პარალელურად, ასევე ბუნდოვანი და არასაკმარისია სახელმწიფო ორგანოების ვალდებულებები საცხოვრებლის უფლების უზრუნველყოფის მიმართულებით.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს აკისრია ე.წ. ზოგადი მავორდინირებელი ორგანოს როლი სოციალური დახმარების სისტემის ფუნქციონირებაში,⁵²⁷ კანონმდებლობა პირდაპირ არ ითვალისწინებს მის ისეთ ვალდ-

526 ადამიანის უფლებათა დაცვის სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების შესრულების მონიტორინგის ანგარიში (2016-2017 წწ.), შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებები, ბავშვთა უფლებები, გენდერული თანასწორობა და ქალთა უფლებები, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), პარტნიორობა ადამიანის უფლებებისთვის, საფარი, 13 (2018).

527 „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 16; საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 14 სექტემბრის N 473 დადგენილება „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს დებულება, მუხლი 2-3.

ბულებებს, როგორცაა, საცხოვრებლის უფლების რეალიზაციის პოლიტიკის შემუშავების უზრუნველყოფა, მათ შორის, მოწყვლადი პირების ინტერესებისა და საჭიროებების გათვალისწინებით, ასევე, უსახლკარობის პრევენციისა და მის წინააღმდეგ ბრძოლის პოლიტიკის შექმნა. სამინისტროს ერთადერთი, კანონმდებლობით უშუალოდ განერილი კონკრეტული ფუნქციაა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში რეგისტრირებულ უსახლკარო პირთა ერთიანი რეესტრის წარმოება,⁵²⁸ თუმცა აღნიშნული ვალდებულებაც პრაქტიკაში არ ხორციელდება.⁵²⁹ ცენტრალურ დონეზე *საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს* სივრცითი დაგეგმარებისა და სამშენებლო პოლიტიკის დეპარტამენტს ასევე ეკისრება გარკვეული ვალდებულებები საცხოვრებლის, რელევანტური ინფრასტრუქტურის განვითარების პოლიტიკის შემუშავებასა და იმპლემენტაციასთან დაკავშირებით, თუმცა შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საჭიროებების გათვალისწინების მიმართულება მის ვალდებულებაში ცალკე არ არის აღნიშნული.⁵³⁰ ამასთან, აღნიშნული სტრუქტურული ერთეულის ლიმიტირებული უფლებამოსილებები საბინაო პოლიტიკის შემუშავებასა და მის მომიჯნავე სფეროებთან მიმართებით პრაქტიკაში ფაქტობრივად არ ხორციელდება.⁵³¹ უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის პოლიტიკის კოორდინაციის მიმართულებით კი სახელმწიფოს მიერ მიღებული ზომები, რაც 2013-2014 წლების ზამთარში მიუსაფარი პირების პრობლემებზე მომუშავე კომისიის შექმნაში გამოიხატა, დროებით ხასიათს ატარებდა.⁵³²

ამასთან, საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საკითხებზე მომუშავე სახელმწიფო საკოორდინაციო საბჭო, როგორც ზემოაღნიშნულ სფეროში საქართველოს მთავრობის მუდმივი სათათბირო ორგანო,⁵³³ პასუხისმგებელი უნდა ყოფილიყო შემდეგ მიმართულებებზე: პოლიტიკის კოორდინაცია; სახელმწიფო სტრატეგიის მომზადება/ცვლილებების შეტანა; სახელმწიფო პროგრამების შემუშავების კოორდინაცია და განხორციელების ზედამხედველობა; საკანონმდებლო წინადადებებისა და ინიციატივების განხილვა.⁵³⁴ თუმცა აღნიშნული საბჭოს შემადგენლობა არ განახლებულა და იგი ამჟამად უფუნქციოდ შეიძლება ჩაითვალოს.

528 „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 17.დ.

529 საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს კორესპონდენცია N 01/26687, 8.05.2018.

530 საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2015 წლის 7 დეკემბრის N 11/514 ბრძანება „საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სივრცითი დაგეგმარებისა და სამშენებლო პოლიტიკის დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების შესახებ“.

531 უსახლკარობა – სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), 26 (2016).

532 ამასთან ერთად, იხ. დროებითი საკოორდინაციო ორგანოს შექმნის პრეცედენტი – საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 13 დეკემბრის N 1946 განკარგულება „2013-2104 წლების ზამთრის პერიოდში მიუსაფარი პირების დახმარების მიზნით გასატარებელ გადაუდებელ ღონისძიებათა შესახებ“.

533 საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 15 დეკემბრის N 231 დადგენილება „შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საკითხებზე მომუშავე სახელმწიფო საკოორდინაციო საბჭოს შექმნისა და დებულების დამტკიცების შესახებ“ – „შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საკითხებზე მომუშავე სახელმწიფო საკოორდინაციო საბჭოს დებულება“, მუხლი 1.

534 იქვე, მუხლი 2.

ინსტიტუციური ჩარჩოს ანალიზი აჩვენებს, რომ ცენტრალურ დონეზე არც ერთი სახელმწიფო ორგანო რეალურად არ ახორციელებს სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზაციის მიმართულებით სახელმწიფო პოლიტიკის აღსრულებას. ამასთან, არც ერთი მათგანის უფლებამოსილებაში არ შედის სახელმწიფო პოლიტიკის კოორდინაცია უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის მიმართულებით, ხოლო უწყებათაშორისი ფორმატი საბჭოს სახით შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა პოლიტიკის ნაწილში ფაქტობრივად აღარ მოქმედებს. სათანადო საცხოვრებლის უფლების იმპლემენტაცია შეუძლებელია იზოლირებულად, მომიჯნავე უფლებების რეალიზაციის გარეშე, რამდენადაც ამ კუთხით არსებული ვალდებულებები სხვა უფლებათა და თავისუფლებათა მარეგულირებელ კანონმდებლობასა და პოლიტიკის მიმართულებებსაც ფარავს და, პრაქტიკულად, ყველა სახელმწიფო უწყების კომპეტენციას კვეთს. შესაბამისად, ცენტრალურ დონეზე სახელმწიფო უწყებების კომპეტენციების მკვეთრად განსაზღვრა და ამასთან, საკოორდინაციო ორგანოს არსებობა უმნიშვნელოვანესია აღნიშნული ინსტიტუტების უფლებამოსილებებსა და პოლიტიკაში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საჭიროებების შემოტანისა და იმპლემენტაციის მიმართულებით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, ცენტრალური ხელისუფლების ინსტიტუტებისგან განსხვავებით, მეტ-ნაკლებად ქმედითი ფუნქციის მატარებლები არიან. საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“ და საქართველოს ორგანული კანონი – „საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებს აკისრებს უსახლკარო პირთა რეგისტრაციის, ამ მიზნით მონაცემთა ბაზის წარმოებისა და სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტოსათვის შეტყობინების ვალდებულებას, ასევე, უსახლკარო პირთა თავშესაფრით უზრუნველყოფას, რაც, უმეტეს შემთხვევებში, არ სრულდება (იხ. თავი 3.1).⁵³⁵ ამასთან, კანონმდებლობით ბუნდოვნადაა მოწესრიგებული ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებსა და საქართველოს ავტონომიური რესპუბლიკების ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროებს შორის კომპეტენციათა გადანაწილების საკითხი, უსახლკარო პირთა რეესტრის წარმოებასა და აღნიშნულის შესახებ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ინფორმირებასთან დაკავშირებით.⁵³⁶ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საცხოვრებლის უფლების რეალიზაციის მიმართულებით ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების გრძელვადიანი დოკუმენტებით განსაზღვრული ღონისძიებები ფრაგმენტულია და რეგიონების თვალთახედვა არ არის პარმონიზებული.⁵³⁷ დამატებით გამოწვევას წარმოადგენს ის, რომ კანონმდებლობა არ

535 საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“, მუხლი 18.1; საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 16.2.ფ.

536 საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“, მუხლი 18, 19.

537 მაგალითად, იხ. საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 17 სექტემბრის N 1365 განკარგულება „ქვემო ქართლის რეგიონის განვითარების 2014-2021 წლების სტრატეგიის დამტკიცების თაობაზე“; საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 17 სექტემბრის N 1363 განკარგულება „გურიის რეგიონის განვითარების 2014-2021 წლების სტრატეგიის დამტკიცების თაობაზე“; საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 17 სექტემბრის N 1363 განკარგულება „რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის რეგიონის განვითარების 2014-2021 წლების სტრატეგიის დამტკიცების თაობაზე“.

ითვალისწინებს, ერთი მხრივ, მუნიციპალიტეტებსა და, მეორე მხრივ, მუნიციპალიტეტებსა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის კოორდინაციის მექანიზმის მოქმედებას.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, უნდა ითქვას, რომ სათანადო საცხოვრებლის უფლებისა და შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების დაცვის მიმართულებით ცენტრალურ დონეზე მაკოორდინირებელი მექანიზმის არარსებობასთან ერთვის საკანონმდებლო დონეზე ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების შესაბამისი ორგანოების ფუნქციების არასაკმარისი რეგლამენტაცია და უსახლკარო პირთა თავშესაფრით უზრუნველყოფის ვალდებულებამდე დავიწროება. აღნიშნული გამოწვევები ერთობლიობაში ქმნის სუსტ და არაეფექტიან ინსტიტუციურ მექანიზმს და შეუძლებელს ხდის სათანადო საცხოვრებლის უფლების ეფექტიან იმპლემენტაციას, მათ შორის, შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საჭიროებების გათვალისწინების მიმართულებით.

2.3. შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საცხოვრებლით უზრუნველყოფის სერვისები

შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის პოლიტიკა მჭიდროდ უკავშირდება მთელ რიგ პრევენციულ და რეაგირებით ღონისძიებებს სახელმწიფოს სხვადასხვა მომიჯნავე პოლიტიკის მიმართულებებში, რამდენადაც სათანადო საცხოვრებელზე წვდომა მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული ისეთ ფაქტორებზე, როგორებიცაა, ადეკვატური სოციალური დაცვისა და ჯანდაცვის სისტემა და მასზე მისაწვდომობა, დასაქმების ხელმისაწვდომობა და სხვა.

შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დასაქმების, სოციალური დაცვის, ჯანდაცვის, განათლებისა და სხვა ფუნდამენტური უფლებების დაცვა დღემდე მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს, რაც ხშირ შემთხვევაში მნიშვნელოვნად ზღუდავს ამ ჯგუფის წვდომას სათანადო საცხოვრებელზე და ზრდის მათი უსახლკარობის რისკს. ამდენად, პრევენციული პოლიტიკის სისუსტე მმართველობის არაერთ მიმართულებაში აშკარაა, რასაც არსებული სოციალური დაცვის სისტემის ლიმიტები, სოციალური სერვისების არასაკმარისობა, შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ინდივიდუალური საჭიროების უგულვებელყოფა,⁵³⁸ შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა შემზღუდული წვდომა შრომის ბაზარზე⁵³⁹ და სხვა დაკავშირებული ფაქტორები განსაზღვრავს.

538 მთელ რიგ გამოწვევებს გაუსვა ხაზი საქართველოს პარლამენტმა შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალური ინტეგრაციის კონცეფციაში, რომელიც დღევანდელი გადმოსახედიდანაც რელევანტურია – შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებთან მიმართებით სამედიცინო მიდგომის არსებობა კანონმდებლობაში, რელევანტურ უწყებებს შორის კოორდინაციის არარსებობა/ნაკლებობა, გამოწვევების საპასუხოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ჩართულობის ნაკლებობა, შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებთან დაკავშირებით ერთიანი სტატისტიკური მონაცემების არარსებობა, თანაბარ შესაძლებლობათა უზრუნველყოფი ეკონომიკური მექანიზმების არარსებობა და ა.შ.

539 საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 303-304 (2017).

კვლევა, თავისი ლიმიტაციებიდან გამომდინარე, არ შეისწავლის შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის პრევენციულ პოლიტიკას, რაც თავის მხრივ ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი მიმართულებაა, თუმცა ის აანალიზებს საცხოვრებლით უზრუნველყოფის ისეთ ღონისძიებებს, როგორიცაა ზოგადი და სპეციალიზებული საცხოვრებელი სერვისები შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთათვის.

2.3.1. საცხოვრებლით უზრუნველყოფის ზოგადი სერვისები

კვლევის აღნიშნული ნაწილის მთავარი მიზანია, მიმოიხილოს საცხოვრებლით უზრუნველყოფის ზოგადი სერვისები და მათში შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საჭიროებების გათვალისწინების საკითხი როგორც ზოგადი გამოწვევების, ისე კონკრეტული სერვისების დონეზე.

პირის უსახლკაროდ რეგისტრაციის საკითხის მსგავსად, მუნიციპალიტეტების კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით დგინდება ის კრიტერიუმები, რომელთაც ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაბამისი ორგანოები იყენებენ საცხოვრებლის ცალკეული ტიპით (გადაუდებელი თავშესაფრით, სოციალური საცხოვრისით) უზრუნველყოფის მიმართულებით გადაწყვეტილების მიღებისა და მოთხოვნის დაკმაყოფილების რიგითობის განსაზღვრის პროცესში. აღნიშნული კრიტერიუმები მუნიციპალიტეტების მიხედვით ერთმანეთისაგან განსხვავდება, თუმცა შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს, როგორც წესი, გარკვეული პრიორიტეტი ენიჭებათ. მიუხედავად აღნიშნული პირებისათვის პრიორიტეტის მინიჭებისა, მუნიციპალურ დონეზე არსებული კრიტერიუმები ხშირად, შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ინდივიდუალური საჭიროებების ნაცვლად, მათი შესაძლებლობის შემზღუდვის გრადაციებს ეყრდნობა.⁵⁴⁰ ამასთან, მუნიციპალიტეტების მიერ დაწესებული რეგულაციების ანალიზიდან ჩანს, რომ ცალკეულ შემთხვევაში, გარკვეული ტიპის შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ჯგუფი საცხოვრებლით დაკმაყოფილების მიზნებისათვის არ მიიჩნევა პრიორიტეტის მქონედ. მაგალითად, ქ. თბილისის, სენაკისა და ზუგდიდის მუნიციპალიტეტები პრიორიტეტულ ქულას ანიჭებენ მნიშვნელოვნად და მკვეთრად გამოხატული შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს, ხოლო ზომიერად გამოხატული შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს დამატებით ქულას არ ანიჭებენ. ცალკეულ შემთხვევებში, მაგალითად, თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტში არა მხოლოდ ზომიერად, არამედ მნიშვნელოვნად გამოხატული შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებიც გამოირიცხებიან პრიორიტეტის მქონე პირების ჯგუფიდან. კვლევა აჩვენებს, რომ ასევე მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება დამოუკიდებელი ცხოვრების ხელშეწყობის ელემენტების ასახვა საცხოვრებლით უზრუნველყოფის ზოგად სერვისებში.

540 იხ. გორის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2018 წლის 14 მაისის დადგენილება N 60 „გორის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე უსახლკარო პირების რეგისტრაციისა და მათი დროებითი საცხოვრისით უზრუნველყოფის წესის დამტკიცების შესახებ“, დანართი N 1, მუხლი 5; ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2017 წლის 22 თებერვლის N 160 დადგენილება „ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე უსახლკარო პირთა რეგისტრაციისა და მათი დროებითი საცხოვრისით უზრუნველყოფის წესის დამტკიცების შესახებ“, დანართი N 1, მუხლი 4.

- **გადაუდებელი თავშესაფრით სარგებლობის სერვისი** წარმოადგენს მყისიერ და დროებით ზომას უსახლკაროდ დარჩენილი ბენეფიციარებისათვის. საქართველოს მთავრობამ ჯერ კიდევ 2014 წელს დაამტკიცა ტექნიკური რეგლამენტი, რომელიც ეხება მიუსაფართა დროებითი თავშესაფრის ფუნქციონირების მინიმალურ სტანდარტებს. აღნიშნული ინსტრუმენტის ანალიზისას გამოიკვეთა მთელი რიგი ხარვეზები კვლევაში დასმულ საკითხთან მიმართებით. დოკუმენტი პირდაპირ არ გამოორიცხავს ცალკეული ჯგუფის წარმომადგენლებს სერვისის მოქმედების სფეროდან, თუმცა დროებითი თავშესაფრით უზრუნველყოფის მიზნებისათვის შემოაქვს ტერმინი – „მიუსაფარი“. – აღნიშნული დეფინიციით, მიუსაფარად არის მიჩნეული ის პირი, რომელიც 1) ცხოვრობს ღია ცის ქვეშ; 2) არ გააჩნია მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი; 3) არ გააჩნია ლეგალური შემოსავალი და მის სახელზე არ არის რეგისტრირებული ქონება; ან პირი, რომელიც 1) იმყოფება ქუჩაში და 2) მისი სიცოცხლე არის რისკის ქვეშ.⁵⁴¹ აღნიშნული დეფინიცია შინაარსობრივად განსხვავდება მუნიციპალიტეტების მიერ შემუშავებული უსახლკარო პირის დეფინიციებისაგან და დადგენილი სამართლებრივი მოთხოვნების გათვალისწინებით, შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირების მხოლოდ მცირე – ღია ცის ქვეშ მცხოვრებ – ჯგუფზე შეიძლება გავრცელდეს, ისიც – არასრულად. მაგალითად, აღნიშნული ტერმინი არ მოიცავს ქუჩაში მცხოვრებ შებენიანი შესაძლებლობის მქონე იმ პირებს, რომელთა სიცოცხლე არ არის რისკის ქვეშ და აქვთ მათ სახელზე რეგისტრირებული ქონება, რომელიც მათთვის არ არის ადაპტირებული/მისაწვდომი.

მუნიციპალიტეტებში მოქმედი შესაბამისი პროგრამების შესწავლის შედეგად გამოიკვეთა, რომ აღნიშნული სერვისი მთელი ქვეყნის ტერიტორიაზე საკმაოდ შებენიანად მოქმედებს და შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირებს ძირითადად არ აქვთ მისით სარგებლობის საშუალება. მაგალითად, ააიპ – ლილოს მიუსაფართა თავშესაფრის წესდების მიხედვით, სერვისის ბენეფიციარი ვერ იქნება ის პირი, რომელსაც თვითმოვლის უნარი არ გააჩნია.⁵⁴² თბილისის გადაუდებელ თავშესაფარზე შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა მისაწვდომობის შებენიანად, სერვისის ბუნებიდან გამომდინარე, აღნიშნულ პირთა მიმართ სახელმწიფოს აშკარა დისკრიმინაციულ დამოკიდებულებას წარმოაჩენს. სხვა ქვეყნების გამოცდილება აჩვენებს, რომ გადაუდებელი თავშესაფრის სერვისების სამიზნეს, როგორც წესი, ყველაზე მოწყვლადი ჯგუფები წარმოადგენენ,⁵⁴³ რასაც სრულად არ შეესაბამება ამ სერვისების ბუნება საქართველოს რეალობაში. შედეგად, ერთი მხრივ, შექმნილი

541 საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 7 თებერვლის დადგენილება „ტექნიკური რეგლამენტი – მიუსაფართა დროებითი თავშესაფრის ფუნქციონირების მინიმალური სტანდარტები“, დანართი N 1 – „მიუსაფართა დროებითი თავშესაფრის მოწყობის მინიმალური სტანდარტები“, მუხლი 3.2.

542 ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობა, განკარგულება N 41.16.1192, ააიპ „ლილოს მიუსაფართა თავშესაფრის“ სამოქმედო ინსტრუქციის მიუსაფართა თავშესაფარში რეგისტრაციის განცხადებისა და მიუსაფარი პირის ხელწერილის ფორმების დამტკიცების თაობაზე.

543 უსახლკარობა – სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), 47-48 (2016).

მდგომარეობა ეწინააღმდეგება საერთაშორისო სტანდარტებს, რომელთა მიხედვითაც, საცხოვრებლის უფლების რეალიზაციის პროცესში სახელმწიფომ უპირატესობა უნდა მიანიჭოს შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს და, მეორე მხრივ, შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ბენეფიციართა ჯგუფიდან გამორიცხვა ნიშნავს კონვენციის ერთ-ერთი ფუნდამენტური პრინციპის – გონივრული მისადაგების უზრუნველყოფის ვალდებულების შესრულებაზე უარის თქმას, რაც კონვენციის დანაწესით, დისკრიმინაციად მიიჩნევა.

ამასთან, ცალკეულ მუნიციპალიტეტთა კანონქვემდებარე ნორმატიული ბაზისი არ გამორიცხავს შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთათვის თავშესაფრით უზრუნველყოფის შესაძლებლობას, თუმცა აღნიშნულის პრაქტიკაში იმპლემენტაცია უმეტესად არ ხდება. მაგალითად, სენაკისა და თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტებში მოქმედებს უსახლკარო პირთა რეგისტრაციისა და დროებითი თავშესაფრით უზრუნველყოფის წესი, თუმცა მათი 2018 წლის ბიუჯეტში უსახლკარო პირთა დროებითი თავშესაფრით უზრუნველყოფის ვალდებულება არ არის ასახული რელევანტურ პროგრამულ მიმართულებაში. ამასთან, უსახლკაროდ რეგისტრაციის თბილისის, ქუთაისის, სენაკის, სამტრედიის, თეთრიწყაროს, გორისა და ზუგდიდის მუნიციპალიტეტების საკრებულოების მიერ დამტკიცებული პროცედურების შესაბამისად, უსახლკარო პირთა თავშესაფრით დაკმაყოფილება დაკავშირებულია მუნიციპალიტეტების შესაძლებლობებსა და თავშესაფარი ფართების არსებულ რესურსებთან და არ წარმოშობს რაიმე კონკრეტულ ვადაში თავშესაფრით დაკმაყოფილების ვალდებულებას. აღნიშნული სამართლებრივი რეგულირება ეწინააღმდეგება პაქტითა და კონვენციით განმტკიცებულ სახელმწიფოს მყისიერ ვალდებულებას, უზრუნველყოს უსახლკარო პირები თავშესაფრის, საკვებისა და ტანისამოსის მინიმალური დონით.

- **ბინის ქირით უზრუნველყოფის სერვისი** უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის შედარებით გავრცელებულ მუნიციპალურ სერვისს წარმოადგენს და მასში ჩართვის წინაპირობები ტერიტორიული ერთეულების მიხედვით განსხვავდება.⁵⁴⁴ სერვისი არაერთი ხარვეზით ხასიათდება, რაც მის დროებით და არასტაბილურ ბუნებაში, ბლანკეტურ კრიტერიუმებსა და მოქმედების ვიწრო არეალში გამოიხატება,⁵⁴⁵ თუმცა კვლევის მიზნებისათვის არსებითია, რომ ამ ტიპის სერვისები ნაკლებად ითვალისწინებს შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ინტერესებს. ხშირ შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტების მიერ გამოყოფილი წინასწარ ფიქსირებული თანხა მნიშვნელოვნად ართულებს ბენეფიციართა ინდივიდუალური საჭიროებების მხედველობაში

544 მაგ. ხონის მუნიციპალიტეტი ითვალისწინებს ბინის ქირით უზრუნველყოფას მხოლოდ ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა მიმართ, მაშინ, როდესაც ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტი იმავე ფუნქციას სტიქიური მოვლენებისა და უბედური შემთხვევების შედეგად დაზარალებულ ოჯახებთან მიმართებით იყენებს. ცაგერის მუნიციპალიტეტი ითვალისწინებს ბინის ქირის გადახდას იმ ოჯახებისათვის, რომელთაც არ გააჩნიათ საცხოვრებელი ფართი.

545 უსახლკარობა – სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), 54-59 (2016).

მიღებას.⁵⁴⁶ მუნიციპალიტეტები საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის მიზნით გაგზავნილი კორესპონდენციის საპასუხო წერილებში მიუთითებდნენ შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების საჭიროებების პრიორიტეტულად გათვალისწინების შესახებ ბინის ქირით უზრუნველყოფის სერვისებში, თუმცა არ ასახელებდნენ, კონკრეტულად რაში გამოიხატება აღნიშნული ჯგუფისთვის პრიორიტეტის მინიჭება.⁵⁴⁷ აღნიშნული სერვისით სარგებლობა კიდევ ერთ გამოწვევას – მისი ბენეფიციარებისათვის დამოუკიდებელი ცხოვრების ხელშეწყობისა და უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლისათვის მხარდაჭერითი სერვისების კომპონენტის არარსებობას – უკავშირდება, რაც მათ წინაშე არსებული გამოწვევების პერმანენტულობისა და მუდმივი მოწყვლადობის მდგომარეობაში ყოფნის წინაპირობა შეიძლება გახდეს.⁵⁴⁸

- **სოციალური საცხოვრისი** თავისი ბუნებით გრძელვადიანი ტიპის სერვისია, რომელიც მხოლოდ ერთეულ მუნიციპალიტეტში ხორციელდება. სოციალური საცხოვრისით უსახლკარო პირების უზრუნველყოფას ითვალისწინებს, მაგალითად, ოზურგეთის, საგარეჯოსა და თბილისის მუნიციპალიტეტებში მოქმედი კანონქვემდებარე აქტები, რომლებიც გადაწყვეტილების მიღების პროცესში შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს გარკვეულწილად პრიორიტეტულ ქულას ანიჭებს, თუმცა არა მათი ინდივიდუალური საჭიროებიდან, არამედ მათი შესაძლებლობის შემზღუდვის გრადაციიდან გამომდინარე.⁵⁴⁹
- **საცხოვრებლის სერვისის უზრუნველყოფის** მიმართულებით აღსანიშნავია ქ. ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი, რომლის ბიუჯეტი 2015 წლიდან ითვალისწინებს უსახლკარო და მძიმე საცხოვრებელი პირობების მქონე პირთა საცხოვრებელი ფართით უზრუნველყოფის პროგრამას, რაც გულისხმობს საცხოვრებელი სახლის აშენებას მუნიციპალიტეტის მხარდაჭერით, ბენეფიციარის საკუთრებაში არსებულ მიწის ნაკვეთზე. მუნიციპალიტეტის ინფორმაციით, 2015-2017 წლებში პროგრამის ბენეფიციარი

546 იქვე, 55-56; მაგალითად, იხ. ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2017 წლის დეკემბრის N 53 დადგენილება, „ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის 2018 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“; საგარეჯოს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2017 წლის 26 დეკემბრის N 34 დადგენილება „საგარეჯოს მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის სოციალური დახმარების 2018 წლის პროგრამის დამტკიცების შესახებ“.

547 თელავის მუნიციპალიტეტის მერიის N სი 52 კორესპონდენცია, 11.05.2018; ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტი, საბურთალოს რაიონის გამგეობის N 31-01181211389 კორესპონდენცია, 1.05.2018.; ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტი, გლდანის რაიონის გამგეობის N 34-01181212266 კორესპონდენცია, 1.05.2018.

548 უსახლკარობა – სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), 58 (2016).

549 ქ. ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2015 წლის 4 მაისის N 26 დადგენილება „ქალაქ ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ უსახლკაროთა, ასევე ყოფილი საავადმყოფოს შენობაში თვითნებურად შესახლებულ მოქალაქეთა აღრიცხვის, შერჩევის, მათთვის სოციალური საცხოვრისის გადაცემისა და შემდგომი მონიტორინგის განხორციელების წესის დამტკიცების შესახებ“; საგარეჯოს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2015 წლის 25 სექტემბრის N 38 დადგენილება „საგარეჯოს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ უსახლკაროთა, ასევე მუნიციპალიტეტის ბალანსზე არსებულ შენობებში თვითნებურად შესახლებულ მოქალაქეთა აღრიცხვის, შერჩევის, მათთვის სოციალური საცხოვრისის გადაცემის და შემდგომი მონიტორინგის განხორციელების წესის დამტკიცების შესახებ“; ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2015 წლის 27 ნოემბრის N 28-116 დადგენილება „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე უსახლკაროდ რეგისტრაციისა და თავშესაფრით/საცხოვრისით უზრუნველყოფის წესის დამტკიცების შესახებ“.

გახდა 17 ოჯახი, რომლის შემადგენლობაშიც არიან შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები.⁵⁵⁰

2.3.2. შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საცხოვრებლით უზრუნველყოფის სპეციალიზებული სერვისები

შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საცხოვრებლით უზრუნველყოფის ზოგად სერვისებთან ერთად კვლევა მიმოიხილავს საცხოვრებლის სპეციალიზებულ სერვისებს, რომლებიც უშუალოდ მიემართება სახელმწიფო მრუნველობის ქვეშ მყოფ შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს და საქართველოს რეალობაში ორი ძირითადი მიმართულებით განვითარდა. ერთი მიმართულება გულისხმობს თემზე დაფუძნებულ სერვისებს, რომლებიც ამ ეტაპზე საკმაოდ სუსტად არის განვითარებული, ხოლო მეორე მიმართულება მოიცავს დიდი ზომის დაწესებულებებს – პანსიონატებს, ფსიქიკურ დაწესებულებებს, ბავშვთა სახლებს, რომელთა ფუნქციონირება კონვენციით დადგენილ საერთაშორისო სტანდარტებს უხეშად ეწინააღმდეგება და რომლებმაც დროთა განმავლობაში ბენეფიციართა საცხოვრებლის ფუნქცია შეიძინეს.

დიდი ზომის სპეციალიზებულ დაწესებულებებში განთავსებული პირების უფლებრივი მდგომარეობა განსაკუთრებით მწვავედ დგას სათანადო საცხოვრებლის უფლების გარანტირებისა და უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის მიმართულებით არსებული გამოწვევების ანალიზისას. ამ მიმართულებით აღსანიშნავია ორი ძირითადი გამოწვევა. პირველ რიგში, დიდი ზომის დაწესებულებების არსებობა, მათი სპეციალიზებული და ინსტიტუციური შინაარსის გათვალისწინებით, ეწინააღმდეგება კონვენციის მე-19 მუხლს, რომელიც თავის თავში მოიცავს შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ინსტიტუციონალიზაციის აკრძალვას. მეორე მხრივ, აღნიშნული ჯგუფის წარმომადგენლების განსაკუთრებულ მოწყვლადობას განაპირობებს შესაბამისი სოციალური კავშირების არქონა, ღრმა სოციალური ინკლუზია და ამის ფონზე სახელმწიფოს მიერ მათთვის არასათანადო მხარდაჭერის აღმოჩენა რელევანტური სახელმწიფო სერვისებისა თუ დამოუკიდებელი ცხოვრებისათვის მომზადების ღონისძიებების მეშვეობით,⁵⁵¹ რაც იწვევს ისეთ შედეგებს, როგორებიცაა: სახელმწიფო ზრუნვის დაწესებულებებში განთავსებულ პირთა მობილობის მაღალი მაჩვენებელი, ზრუნვიდან მოუშვადებელი გასვლის პროცესი, სოციალური უნარების არქონა და ა.შ.⁵⁵²

საკითხის სიმწვავიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, სპეციალიზებულ დაწესებულებებში (როგორც დიდი, ისე მცირე ზომის დაწესებულებებში) განთავსებულ პირთა

550 ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის მერიის კორესპონდენცია N 02/5538, 11.05.2018.

551 უსახლკარობა – სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), 61, 93 (2016).

552 შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებრივი მდგომარეობა საქართველოში, საქართველოს სახალხო დამცველი, 53 (2015).

დამოუკიდებელი ცხოვრების ხელშეწყობი სახელმწიფო პოლიტიკა გაანალიზდეს როგორც სრულწლოვან, ისე არასრულწლოვან ბენეფიციარებთან მიმართებით. საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული ტექნიკური რეგლამენტი – ბავშვზე ზრუნვის სტანდარტები – ითვალისწინებს არასრულწლოვან ბენეფიციართა მომზადებას დამოუკიდებელი ცხოვრებისათვის, რომელიც თავის თავში მოიცავს დამოუკიდებელი ცხოვრებისათვის საჭირო უნარის განვითარებასა და განათლების უფლების რეალიზაციის ხელშეწყობას.⁵⁵³ თუმცა, რეალობაში, შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვები სპეციალიზებულ დაწესებულებებს დამოუკიდებელი ცხოვრებისათვის პრაქტიკულად მოუმზადებლები ტოვებენ და უმეტესად საცხოვრებლის გარეშე რჩებიან.⁵⁵⁴ აღნიშნულ გამოწვევას ადასტურებს საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაცია ბავშვთა მცირე საოჯახო ტიპის სახლებში 18 წელს მიღწეული 7 შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის ცხოვრებასთან დაკავშირებით, ზოგადი განათლების მიღების მიზგით.⁵⁵⁵

რაც შეეხება სრულწლოვან ბენეფიციარებს, უნდა აღინიშნოს, რომ დამოუკიდებელი ცხოვრებისათვის აუცილებელი უნარ-ჩვევების განვითარებასა და ამ მიმართულებით სახელმწიფოს მხარდაჭერაზე საერთოდ არ მიუთითებს სადღეღამისო სპეციალიზებულ დაწესებულებებში შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა და ხანდაზმულთა მომსახურების მინიმალური სტანდარტები,⁵⁵⁶ სახელმწიფო მზრუნველობიდან გასული სრულწლოვანი პირების მომსახურებებს ასევე არ ითვალისწინებს „სოციალური რეაბილიტაციისა და ბავშვზე ზრუნვის“ სახელმწიფო პროგრამა.⁵⁵⁷ დამოუკიდებელი ცხოვრების უნარ-ჩვევების განვითარების კომპონენტი განერილია მხოლოდ ტექნიკურ რეგლამენტში ფსიქოსოციალური რეაბილიტაციის სტანდარტების შესახებ, თუმცა იგი უკიდურესად შემზღუდული მოქმედების სფეროთი გამოირჩევა, ძირითადად ითვალისწინებს სამედიცინო საკითხებს და არ არეგულირებს პირების დამოუკიდებელი ცხოვრების ხელშეწყობ კომპონენტებს.⁵⁵⁸

553 საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 იანვრის N 66 დადგენილება „ტექნიკური რეგლამენტი – ბავშვზე ზრუნვის სტანდარტების დამტკიცების შესახებ“, დანართი N 1 – „ტექნიკური რეგლამენტი – ბავშვზე ზრუნვის სტანდარტები“, მუხლი 13.

554 შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებრივი მდგომარეობა საქართველოში, საქართველოს სახალხო დამცველი, 7 (2015).

555 საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს კორესპონდენცია N 01/26687, 8.05.2018.

556 საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2014 წლის 23 ივლისის N 01-54/6 ბრძანება „სადღეღამისო სპეციალიზებულ დაწესებულებებში შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა და ხანდაზმულთა მომსახურების მინიმალური სტანდარტების დამტკიცების შესახებ“.

557 საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს კორესპონდენცია N 01/26687, 8.05.2018.

558 საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 იანვრის N 68 დადგენილება „ტექნიკური რეგლამენტის – ფსიქოსოციალური რეაბილიტაციის სტანდარტების დაწესების შესახებ“ – „ტექნიკური რეგლამენტი – ფსიქოსოციალური რეაბილიტაციის სტანდარტები“, მუხლი 3.7.

ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, სახელმწიფოს უმოქმედობის პირობებში, რაც დამოუკიდებელი ცხოვრებისათვის სათანადო სერვისების არარსებობაში/არასაკმარისობაში გამოიხატა, დიდი ზომის სამედიცინო დაწესებულებებმა თავიანთი ბენეფიციარებისათვის მუდმივი საცხოვრებლის ფუნქცია შეითვისა. საქართველოს სახალხო დამცველი მის წლიურ და სპეციალურ ანგარიშებში არაერთხელ მიუთითებს იმ ფაქტზე, რომ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე, განსაკუთრებით, ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე პირები შესაბამის სპეციალიზებულ დაწესებულებებში ყოვნდებიან მაშინაც კი, როდესაც ამისი აუცილებლობა სამედიცინო კუთხით არ არსებობს.⁵⁵⁹ აღნიშნული იმთავითვე ეწინააღმდეგება როგორც კონვენციის დანაწესებს ინსტიტუციონალიზაციის აკრძალვის შესახებ, ასევე საქართველოს კანონმდებლობას, კერძოდ, „ფსიქიატრიული დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-15(5) მუხლს, რომლის მიხედვით, „აკრძალულია პაციენტის სტაციონარში დაყოვნება იმაზე მეტი ხნით, ვიდრე ეს საჭიროა მისი გამოკვლევისა და მკურნალობისათვის“. აღნიშნული გამოწვევის შესახებ კვლევის ფარგლებში საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროდან გამოთხოვილ საჭარო ინფორმაციაზე პასუხის არარსებობა⁵⁶⁰ შესაძლოა, მიუთითებდეს იმაზე, რომ ამ ტიპის შემთხვევების რაოდენობა არ არის აღწერილი ან ოფიციალურად ხელმისაწვდომი. მეორე მხრივ, საქართველოს სახალხო დამცველის ინფორმაციით, ფსიქიატრიულ დაწესებულებებში განთავსებულ ამგვარ პირთა რაოდენობა მაღალია და სერვისის ბენეფიციართა საერთო რაოდენობის მნიშვნელოვან წილს – კონტინგენტის დაახლოებით 30-40 %-ს – შეადგენს.⁵⁶¹

ამასთან, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროდან მიღებული ინფორმაციით,⁵⁶² სსიპ – ადამიანთა ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დაცვისა და დახმარების სახელმწიფო ფონდი აწარმოებს 260 შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის სადღეღამისო, 24-საათიან მომსახურებას მარტყოფის, დუშეთისა და ძეგრის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა პანსიონატის, ასევე, კოჯრის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვთა სახლისა და თბილისის ჩვილ ბავშვთა სახლის სახით.

მიუხედავად არსებული მდგომარეობის სიმწვავისა, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დიდი ზომის დაწესებულებების დეინსტიტუციონალიზაციის პროცესი, რომე-

559 მათ შორის, იხ. ადამიანის უფლებათა მდგომარეობა დახურული ტიპის დაწესებულებებში, საქართველოს სახალხო დამცველი, პრევენციის ეროვნული მექანიზმი, 46-47 (2017).

560 საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს კორესპონდენცია N 01/26687, 8.05.2018.

561 მათ შორის, იხ. ადამიანის უფლებათა მდგომარეობა დახურული ტიპის დაწესებულებებში, საქართველოს სახალხო დამცველი, პრევენციის ეროვნული მექანიზმი, 46-47 (2017); ფსიქიატრიული დაწესებულებების მონიტორინგის ანგარიში, საქართველოს სახალხო დამცველი, 12 (2015).

562 საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს კორესპონდენცია N 01/26687, 8.05.2018.

ლიც 2004 წლიდან დაიწყო, არ დასრულებულა. საქართველოს პარლამენტმა 2008 წელს დაამტკიცა შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალური ინტეგრაციის კონცეფცია, რომელიც ქმნის შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დეინსტიტუციონალიზაციის გრძელვადიანი გეგმის ამოქმედების პოლიტიკურ საფუძველს, თუმცა ამ მიმართულებით ამ დრომდე არ გატარებულა ეფექტიანი ღონისძიებები.

დეინსტიტუციონალიზაციის პროცესის არარსებობის პარალელურად პრობლემურია ის ფაქტი, რომ სახელმწიფო არასაკმარის ძალისხმევას მიმართავს მონეტარული ტიპის მხარდამჭერი სერვისების განვითარებისა და გაძლიერებისკენ. ამჟამად კანონმდებლობით გათვალისწინებულია ისეთი მხარდამჭერი სერვისების არსებობა, როგორიცაა რეინტეგრაციის შემწეობა და სრულწლოვანზე ოჯახური მზრუნველობის ანაზღაურება.⁵⁶³ რეინტეგრაციის შემწეობა ეწოდება ისეთ ფულად დახმარებას, რომელიც ეძლევა სპეციალიზებულ დაწესებულებაში/სახელმწიფო მზრუნველობაში განთავსებული არასრულწლოვანი პირის ბიოლოგიურ ოჯახს, მეურვეს/მზრუნველს იმ შემთხვევაში, თუ იგი აღნიშნულ პირს დაწესებულებიდან გაიყვანს ოჯახურ გარემოში საცხოვრებლად და გაუწევს მას სათანადო მზრუნველობას.⁵⁶⁴ სრულწლოვანზე ოჯახური მზრუნველობის ანაზღაურება კი წარმოადგენს ისეთ ფულად დახმარებას, რომელიც გაიცემა სრულწლოვანი პირის სპეციალიზებული დაწესებულებიდან ოჯახურ გარემოში გამყვან და სათანადოდ მზრუნველ პირზე.⁵⁶⁵ სოციალური დახმარების მომწესრიგებელი კანონმდებლობა ითვალისწინებს რეინტეგრაციის შემწეობისა და სრულწლოვანზე ოჯახური მზრუნველობის ანაზღაურებას – რეინტეგრაციის შემთხვევაში – 90 ლარის (130 ლარი – შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის შემთხვევაში), ხოლო სრულწლოვანზე ოჯახური მზრუნველობის დროს – 45 ლარის ოდენობით.⁵⁶⁶ თანხის გამოთვლის მეთოდოლოგიასთან დაკავშირებით კითხვის ნიშნების არსებობასთან ერთად, მათი მწირი ოდენობა მიუთითებს აღნიშნული ტიპის სოციალური დახმარების მიზნების შეუსრულებლობის მნიშვნელოვან საფრთხეზე, რომელმაც, თავის მხრივ, შესაძლოა, მკვეთრად უარყოფითი გეგავლენა მოახდინოს შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დამოუკიდებელი ცხოვრებისა და სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზაციის მიმართულებით.

563 „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 9, 11.

564 იქვე, მუხლი 9.2; საქართველოს მთავრობის 2006 წლის N 145 დადგენილება „სოციალური დახმარების შესახებ“ – „სოციალური დახმარების პროგრამის განხორციელების ძირითადი პრინციპები, რეინტეგრაციის შემწეობის ოდენობა, მინდობით აღზრდის ანაზღაურების ოდენობა, სრულწლოვანზე ოჯახური მზრუნველობის ანაზღაურების ოდენობა, სოციალური დახმარების ოდენობის გაანგარიშების, ღონისძიებათა დაფინანსებისა და ანგარიშსწორების, აგრეთვე, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა, ასევე ლტოლვილისა და ჰუმანიტარული სტატუსის მქონე პირთა ყოველთვიური შემწეობის დაფინანსების წესი“, მუხლი 2.2¹.

565 „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 11.1.

566 იქვე, მუხლი 9.2; საქართველოს მთავრობის 2006 წლის N 145 დადგენილება „სოციალური დახმარების შესახებ“ – „სოციალური დახმარების პროგრამის განხორციელების ძირითადი პრინციპები, რეინტეგრაციის შემწეობის ოდენობა, მინდობით აღზრდის ანაზღაურების ოდენობა, სრულწლოვანზე ოჯახური მზრუნველობის ანაზღაურების ოდენობა, სოციალური დახმარების ოდენობის გაანგარიშების, ღონისძიებათა დაფინანსებისა და ანგარიშსწორების, აგრეთვე, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა, ასევე ლტოლვილისა და ჰუმანიტარული სტატუსის მქონე პირთა ყოველთვიური შემწეობის დაფინანსების წესი“, მუხლი 10³, 10⁷.

საცხოვრებლის უზრუნველყოფის სპეციალიზებული სერვისების მეორე მიმართულებას სოციალური რეაბილიტაციისა და ბავშვზე ზრუნვის სახელმწიფო პროგრამით დამტკიცებული სერვისები – სათემო ორგანიზაციების, მცირე საოჯახო ტიპის სახლების, მძიმე და ღრმა შეზღუდული შესაძლებლობის ან ჯანმრთელობის პრობლემების მქონე ბავშვთა სპეციალიზებული საოჯახო ტიპის მომსახურებისა და მინდობით აღზრდის ქვეპროგრამები – ქვეპროგრამა წარმოადგენს.

აღნიშნულმა ქვეპროგრამამ მოიცვა „შშმ პირთა საოჯახო ტიპის დამოუკიდებელი ცხოვრების ხელშეწყობი მომსახურებით უზრუნველყოფის კომპონენტი“, რომლის სამიზნე ჯგუფს წარმოადგენენ 18 წლისა და უფროსი ასაკის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები და აღნიშნული კატეგორიის ბენეფიციართა 18 წლამდე ასაკის შვილები, თუკი ეს არ ეწინააღმდეგება ბავშვის ინტერესებს. დიდი ზომის ინსტიტუციებისგან განსხვავებით, აღნიშნული სერვისის ბუნება და მიზანი თავსებადია კონვენციით დადგენილ მოთხოვნებთან, თუმცა მომსახურების ეს სახეობა ამ ეტაპზე სუსტადაა განვითარებული. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ მონოდედებული ინფორმაციით, 2018 წლის მაისის მდგომარეობით, სათემო ორგანიზაციების ქვეპროგრამის მომსახურებას იღებდა 244 ბენეფიციარი, ხოლო კონკრეტულად შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სათემო მომსახურებაში 146 პირი იყო ჩართული.⁵⁶⁷

მცირეა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვების ჩართვის მაჩვენებელი რეგულაციულ ქვეპროგრამებში. კერძოდ, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროდან მიღებული ინფორმაციით, 2018 წლის მაისის მონაცემებით,⁵⁶⁸ მცირე საოჯახო ტიპის სახლების ქვეპროგრამაში ჩართული 315 ბენეფიციარიდან მხოლოდ 39 იყო შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვი, რომელთა რაოდენობა, 2015 წელთან შედარებით, მხოლოდ 17 ერთეულით იყო გაზრდილი. შედარებით მაღალია მინდობით აღზრდის ქვეპროგრამაში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვთა ჩართვის მაჩვენებელი, რომელიც 229 ბენეფიციარს შეადგენს. მძიმე და ღრმა შეზღუდული შესაძლებლობის ან ჯანმრთელობის პრობლემების მქონე ბავშვთა სპეციალიზებული საოჯახო ტიპის მომსახურების ქვეპროგრამა, რომელიც მიზნად ისახავს მზრუნველობამოკლებული ბავშვების სპეციალიზებულ მცირე საოჯახო ტიპის სახლებში განთავსებას და მათი ოჯახურ გარემოსთან მიახლოებულ პირობებში მოვლასა და აღზრდას, უკიდურესად შეზღუდული სახითაა დანერგილი – ქვეპროგრამის ფარგლებში რეგისტრირებულია 1 სახლი, სადაც განთავსებულია 7 ბენეფიციარი.

567 საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს კორესპონდენცია N 01/26687, 8.05.2018.

568 იქვე.

როგორც ქვეთავის დასაწყისში აღინიშნა, წინამდებარე სპეციალიზებულ სერვისებთან დაკავშირებით მწვავედ დგას, ერთი მხრივ, ბენეფიციართა დამოუკიდებელი ცხოვრებისათვის მომზადების საკითხი და, მეორე მხრივ, დიდი ზომის დაწესებულების საპირ-წონედ, მცირე ზომის დაწესებულებებისა და სათემო სერვისების სერვისების სუსტი გან-ვითარების ან/და მათში შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ჩართვის მცირე მაჩვენებელი. აღნიშნულ პირობებში, სპეციალიზებულ დაწესებულებებში განთავსებულ პირთა დეინსტიტუციონალიზაციისა და დამოუკიდებელი ცხოვრების რეალიზების ხელ-შეწყობის უზრუნველსაყოფად უკიდურესად მნიშვნელოვანია, აღნიშნული სერვისების ბიუჯეტისა და მასში ჩართულ ბენეფიციართა რაოდენობის ზრდა, ცალკეულ შემთხვევებ-ში, ქვეპროგრამების გეოგრაფიული არეალის გაფართოება⁵⁶⁹ და სხვადასხვა მიზნისა და შინაარსის მქონე სათემო სერვისების დანერგვა და განვითარება.

კვლევამ აჩვენა, რომ საცხოვრებლით უზრუნველყოფის ზოგადი სერვისები მნიშვნელო-ვანი ხარვეზებით გამოირჩევა, რაც განსაკუთრებულად მწვავედ მიემართებათ შემზღუ-დული შესაძლებლობის მქონე პირებს. საცხოვრებლის სერვისების ნაწილი ითვალის-წინებს გარკვეულ პრიორიტეტს შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის, თუმცა ის, როგორც წესი, არ ეხება შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ყველა ჯგუფს. ამასთან, გადაუდებელი თავშესაფრის მუნიციპალური სერვისის შემთხვევაში ცხადადაა გამოხატული შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მიმართ არსებული დისკრიმინაციული პრაქტიკა.

შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საცხოვრებლის სპეციალიზებული სერვი-სების ანალიზი აჩვენებს, რომ ადამიანის უფლებათა სტანდარტებთან შეუსაბამო დიდი ზომის ინსტიტუციების საქმიანობა კვლავ რჩება ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე პირებთან მიმართებით წამყვან პრაქტიკად, რაც სრულად უგულებელყოფს როგორც შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებას სათანადო საცხოვრებელზე, ასევე არაერთ ფუნდამენტურ უფლებასა და თავისუფლებას. სათემო და მხარდამჭერი სერვი-სების განვითარების დაბალი მაჩვენებელი კი თავის მხრივ განაპირობებს ინსტიტუციებ-ში ბენეფიციარების გაურკვეველი ვადით დარჩენასა და მათი მთელი რიგი უფლებებისა და თავისუფლების უხეშ და განგრძობად დარღვევას.

569 ადამიანის უფლებებთან დაცვის სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების შესრულების მონიტორინგის ანგა-რიში (2016-2017 წწ), შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებები, ბავშვთა უფლებები, გენდერული თანასწორობა და ქალთა უფლებები, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), პარტნიორობა ადამიანის უფლებებისთვის, საფარი, 39-40 (2018).

მიგნებები

შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სათანადო საცხოვრებლის უფლების მარეგულირებელ საერთაშორისო სტანდარტებთან მიმართებით

- საერთაშორისო სტანდარტებიდან გამომდინარე, სახელმწიფოებს ეკისრებათ ვალდებულება, სათანადო საცხოვრებლის უფლება, როგორც ცხოვრების ადეკვატურ სტანდარტზე უფლების შემადგენელი ნაწილი, რომელიც მიემართება როგორც კონკრეტულ სუბიექტს, ისე მის ოჯახსაც, აღიარონ თავიანთ ეროვნულ სამართლებრივ სისტემებში;
- სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზაცია დაკავშირებულია სახელმწიფოს ორი ტიპის ვალდებულებასთან, რაც, ერთი მხრივ, გულისხმობს მყისიერი ვალდებულების შესრულებას უკიდურეს სიღარიბესა და მოწყვლადობის მდგომარეობაში მყოფი პირების საცხოვრებლით, საკვებითა და ტანისამოსით, ასევე, დისკრიმინაციის აღმოფხვრის უზრუნველყოფის მიმართულებით, ხოლო, მეორე მხრივ, საცხოვრებლის უფლების პროგრესიული რეალიზაციის პრინციპზე დაყრდნობით განხორციელება, რაც გულისხმობს რესურსების ეტაპობრივ და პროგრესულ მიმართვას უფლების სრულყოფილად დაცვის მიზნისკენ;
- შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სათანადო საცხოვრებლის უფლებრივი სტანდარტი მოიცავს შემდეგ ძირითად კომპონენტებს: საცხოვრებლის სამართლებრივად გარანტირება; სერვისებსა და ინფრასტრუქტურაზე წვდომა; საცხოვრებლის ეკონომიკური და ფიზიკური მისაწვდომობა; საცხოვრებელი გარემოსა და მდებარეობის, ასევე, კულტურული ადეკვატურობა. აღნიშნული სტანდარტები, მათ შორის, გულისხმობს სახელმწიფოების ვალდებულებას, უზრუნველყონ შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა წვდომა სოციალურ საცხოვრისებზე, რაც, მათ შორის, მოიცავს გონივრული მისადაგებისა და უნივერსალური დიზაინის სტანდარტების ჯეროვან იმპლემენტაციას; ასევე, გამოსახლების აკრძალვას, თუ აღნიშნული გამოიწვევს საცხოვრებლის ან/და მხარდაჭერის მნიშვნელოვანი ფორმების დაკარგვას;
- უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის პოლიტიკაში შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები დანახულნი უნდა იყვნენ, როგორც ერთ-ერთი პრიორიტეტული ჯგუფი და მხედველობაში გასათვალისწინებელია შესაბამისი კვლევისა და სტატისტიკური მონაცემების წარმოების შედეგად გამოკვეთილი ინდივიდუალური საჭიროებები. აღნიშნული, თავის მხრივ, უნდა გულისხმობდეს ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებულ მიდგომას საცხოვრებლის გარანტირების პოლიტიკაში. ამასთან, შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სათანადო საცხოვრებლის უფლების ეფექტიანი

რეალიზება და უსახლკარობის პრევენცია უკავშირდება მთელ რიგ მომიჯნავე პოლიტიკაში (სოციალურ, ჯანდაცვის, დამოუკიდებელი ცხოვრების მხარდამჭერ) უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის მიზნისა და შესაბამისი კომპონენტების გათვალისწინებას;

- სახელმწიფოების ვალდებულებას წარმოადგენს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დამოუკიდებელი ცხოვრებისა და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მონაწილეობის უფლების არაორაზროვნად აღიარება და ეროვნულ კანონმდებლობაში რეგულირება, რაც თავის თავში მოიცავს დიდი ზომის სპეციალიზებული დაწესებულებების დეინსტიტუციონალიზაციასა და თემზე დაფუძნებული სერვისების განვითარებას;
- სახელმწიფოთა ვალდებულება: განავითარონ მთელი რიგი მხარდაჭერის, მათ შორის, სოციალური დაცვისა და ჯანდაცვის, რეაბილიტაცია-აბილიტაციის, დასაქმების, ასევე, დამოუკიდებელი ცხოვრების ხელშეწყობი სერვისები; მოახდინონ ტერიტორიულ ერთეულებში არსებული სერვისების ერთმანეთთან ჰარმონიზაცია; მათი შინაარსი მოარგონ თითოეული პირის საჭიროებას და უზრუნველყონ მათი მისაწვდომობა. ამ მიზნით, სახელმწიფოებმა უნდა ჩამოაყალიბონ სოციალური დაცვის/დახმარების უფლების მინიმალური სტანდარტი, რომელმაც უნდა მოიცვას აღნიშნული უფლების შემადგენელი ძირითადი კომპონენტები, თუმცა აღნიშნულმა არ უნდა განაპირობოს სოციალური დახმარების/შემწეობის ოდენობის არასაკმარისობა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ღირსეული ცხოვრების უზრუნველყოფის მიმართულებით.

შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სათანადო საცხოვრებლის უფლების მარეგულირებელ ეროვნულ სტანდარტებსა და პრაქტიკასთან მიმართებით

- საქართველოს ეროვნული კანონმდებლობა, ასევე, პოლიტიკის დოკუმენტები და პრაქტიკა არ ითვალისწინებს სათანადო საცხოვრებლის უფლებრივ სტანდარტს საერთაშორისო სამართლებრივი ინსტრუმენტების დანაწესების შესაბამისად, მათ შორის, არც მოწყვლადი ჯგუფის წარმომადგენელთან მიმართებით. საქართველოს კანონმდებლობა საცხოვრებლის უფლების არსს უკიდურესად ვიწროდ განმარტავს და ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების მიერ უსახლკარო პირთა თავშესაფრით უზრუნველყოფას უკავშირებს;
- კონვენციის რატიფიცირების შემდგომ საქართველოში თითქმის არ მომხდარა ინსტრუმენტის იმპლემენტაცია შიდა კანონმდებლობაში, რაც მნიშვნელოვან ხარვეზებს განაპირობებს თითქმის ყველა უფლებისა და თავისუფლების, მათ შორის, სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზაციის მიმართულებით;

- საცხოვრებლიდან გამოსახლების მარეგულირებელი ეროვნული კანონმდებლობა არ ხედავს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს, როგორც მოწყვლად ჯგუფს, აღსრულების პროცედურების მიზნებისათვის და არ ითვალისწინებს საერთაშორისო სტანდარტებით დადგენილ დანაწესებს, მათ შორის, გამოსახლებისას პრევენციული ღონისძიებებისა და პროცედურის დასრულების შემდგომ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სათანადო საცხოვრებლით უზრუნველყოფის მიმართულებით;
- ქვეყანაში არ არსებობს უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სტრატეგია და შესაბამისი სამოქმედო გეგმა, რომელიც ასახავდა სახელმწიფოს ხედვას აღნიშნული გამოწვევების გამკლავებასთან მიმართებით. ამასთან, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების დაცვაზე ორიენტირებული სპეციალური თუ ზოგადი სამთავრობო სამოქმედო გეგმები სუსტად და არასრულყოფილად ითვალისწინებს საცხოვრებლის უფლებასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებს;
- როგორც ცენტრალურ, ისე მუნიციპალურ დონეზე არსებული სახელმწიფო ინსტიტუტების ფუნქციები ბუნდოვანი და არასაკმარისია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის მიმართულებით. სათანადო საცხოვრებლის უფლების, ასევე, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების რეალიზების მიზნით ქვეყანაში არ მოქმედებს შესაბამისი უწყებათაშორისი ფორმატი, რომელიც იქნებოდა პასუხისმგებელი სახელმწიფო პოლიტიკის შექმნასა და/ან მისი იმპლემენტაციის კოორდინაციაზე;
- უსახლკაროდ პირის მიჩნევის კრიტერიუმები უმეტესწილად არ ითვალისწინებს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საჭიროებებს, რაც, ერთი მხრივ, უსახლკარო პირის დეფინიციის ბუნდოვანებასთან, ხოლო, მეორე მხრივ, რელევანტური აქტებით დადგენილ ფორმალურ ბარიერებთან არის დაკავშირებული;
- უსახლკარო პირთა რეგისტრაციისა და საცხოვრისის ცალკეული ტიპით დაკმაყოფილების ფორმალურ-სამართლებრივი აქტები (მუნიციპალურ დონეზე ასეთის არსებობის შემთხვევაში) შესაბამისი ორგანოების მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს, როგორც წესი, ანიჭებს გარკვეულ პრიორიტეტს, თუმცა მუნიციპალურ დონეზე არსებული კრიტერიუმები შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ინდივიდუალური საჭიროებების ნაცვლად, მათი შესაძლებლობის შეზღუდვის გრადაციებს ეყრდნობა;
- გადაუდებელი თავშესაფრის სერვისის მთელი ქვეყნის ტერიტორიაზე შეზღუდულად მოქმედებს და, ცალკეულ შემთხვევებში, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მიმართ დისკრიმინაციული პრაქტიკითაც გამოირჩევა;

- ბინის ქირით უზრუნველყოფის სერვისი არაერთი ხარვეზით ხასიათდება, მათ შორის სერვისისათვის წინასწარ გამოყოფილი ფიქსირებული თანხა მნიშვნელოვნად ართულებს შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების საჭიროებების გათვალისწინებას, ხოლო დამოუკიდებელი ცხოვრების ხელშეწყობისა და უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის მხარდაჭერითი კომპონენტის გაუთვალისწინებლობა სერვისის ფარგლებში შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მუდმივი მონყვლალობის მდგომარეობაში ყოფნის წინაპირობა შეიძლება გახდეს;
- სოციალური საცხოვრისით უზრუნველყოფის სერვისი ეროვნულ დონეზე უკიდურესად შემზღუდული სახით გვხვდება. ამასთან, საცხოვრისით უზრუნველყოფის შესახებ გადანყვეტილების მიღების პროცესში შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს ენიჭებათ პრიორიტეტი მათი შესაძლებლობის შემზღუდვის გრადაციიდან და არა ინდივიდუალური საჭიროებიდან გამომდინარე;
- დიდი ზომის ინსტიტუციების არსებობა და დეინსტიტუციონალიზაციის პროცესის განუხორციელებლობა კვლავ რჩება გამოწვევად შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სათანადო საცხოვრისის უფლების, ისევე, როგორც სხვა უფლებებისა და თავისუფლების რეალიზაციის მიმართულებით. არსებულ მოცემულობაში დიდი ზომის სამედიცინო დაწესებულებებმა თავიანთი ბენეფიციარებისათვის მუდმივი საცხოვრებლის ფუნქცია შეითვისა, რის შედეგადაც შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე, განსაკუთრებით ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე პირები შესაბამის სპეციალიზებულ დაწესებულებებში უმძიმეს პირობებში განაგრძობენ ცხოვრებას მაშინაც კი, როდესაც ამისი აუცილებლობა სამედიცინო თვალსაზრისით არ არსებობს;
- ინსტიტუციონალიზაციისა და შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საცხოვრებლისა და სხვა ფუნდამენტური უფლებების დარღვევის პრაქტიკას ინარჩუნებს ქვეყანაში სათემო სერვისების განვითარების დაბალი მაჩვენებელი და სახელმწიფოს მიერ სათანადო მხარდაჭერითი მომსახურებების შეუსრულებლობა და/ან შემზღუდულად და არასათანადოდ განხორციელება;
- სახელმწიფო ზრუნვის დაწესებულებებში მცხოვრები 18 წელს მიღწეული შემზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები სპეციალიზებულ დაწესებულებებს დამოუკიდებელი ცხოვრებისათვის პრაქტიკულად მოუმზადებლები ტოვებენ და უმეტესად საცხოვრებლის გარეშე რჩებიან, ხოლო სახელმწიფოს არ გააჩნია მათი გამოწვევების ადეკვატური მომსახურება.

რეკომენდაციები

კვლევის მიგნებების გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია:

- სახელმწიფომ უზრუნველყოს შიდა კანონმდებლობის სრულყოფილი რევიზია შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა სათანადო საცხოვრებლის უფლების გათვალისწინების მიზნით, რაც, თავის მხრივ, სრულად დაეფუძნება საერთაშორისო ინსტრუმენტების მიერ დადგენილ სტანდარტებს როგორც სათანადო საცხოვრებლის უფლების გარანტირების, ისე საცხოვრისიდან გამოსახლებისა და უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და პრევენციის სფეროში;
- შემუშავდეს უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, რომელშიც ნათლად იქნება გაწერილი სახელმწიფოს ხედვა ამ მიმართულებით, მათ შორის, მოწყვლადი ჯგუფების წარმომადგენელთა საჭიროებების გათვალისწინებასთან დაკავშირებით. ამასთან, შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებებთან დაკავშირებით არსებულ პოლიტიკის დოკუმენტებში ინტეგრირდეს საცხოვრებლის უფლების დაცვის საკითხები;
- სახელმწიფომ გადადგას ნაბიჯები შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა (მათ შორის, უსახლკარო შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა) რაოდენობის დასადგენად და გონივრული პერიოდულობით გასახილველად;
- კანონმდებლობით ცხადად განისაზღვროს სახელმწიფო უწყებების (როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების დონეებზე) უფლებამოსილებები საცხოვრებლის უფლების გარანტირებისა და შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა საჭიროებების გათვალისწინების მიმართულებით;
- შეიქმნას უწყებათაშორისი საკოორდინაციო ფორმატები, რომლებიც უზრუნველყოფს, ერთი მხრივ, უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის, ხოლო, მეორე მხრივ, შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების დაცვის პოლიტიკის შექმნას და/ან მის კოორდინირებულ იმპლემენტაციას;
- შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირთა დამოუკიდებელი ცხოვრების უფლება სათანადოდ იქნას აღიარებული საქართველოს კანონმდებლობით და საცხოვრებლის უფლების მომიჯნავე უფლებებისა და თავისუფლების დაცვა სახელმწიფოს მხრიდან იყოს დანახული და აღსრულებული, როგორც უსახლკარობის პრევენციის რელევანტური ღონისძიებები;

- სახელმწიფომ გადადგას შესაბამისი ნაბიჯები გადაუდებელი თავშესაფრის სერვისის მისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებთან მიმართებით არსებული დისკრიმინაციული პრაქტიკის დაუყოვნებლივ აღმოსაფხვრელად;
- საცხოვრისის არსებულ სერვისებში გაითვალისწინონ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ინდივიდუალური საჭიროებები. ამასთან, მიიღონ ზომები გრძელვადიანი საცხოვრისის სერვისების, მათ შორის, სოციალური საცხოვრისით უზრუნველყოფის სერვისების, გაფართოებისა და ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად, რაც ასევე გაითვალისწინებს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ინდივიდუალურ საჭიროებებს;
- დაუყოვნებლივ მიიღონ ეფექტიანი ზომები შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დიდი ზომის დაწესებულებების დეინსტიტუციონალიზაციის მიზნით, რაც მხედველობაში მიიღებს სათემო სერვისების პარალელურად განვითარების გეგმასა და ბენეფიციარების მომზადებას დამოუკიდებელი ცხოვრებისათვის, შესაბამისი საბიუჯეტო მხარდაჭერის უზრუნველყოფის გათვალისწინებით;
- სახელმწიფომ უზრუნველყოს სათემო სერვისების, მათ შორის, მხარდაჭერილი-საცხოვრისის პროგრამებისა და სხვა შესაბამისი მხარდაჭერის სერვისების შექმნა და/ან გაძლიერება;
- სახელმწიფომ უზრუნველყოს სახელმწიფო ბრუნვის დაწესებულებებიდან გამოსული 18 წელს მიღწეული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მხარდაჭერის პროგრამის დანერგვა, რაც უპასუხებს მათ საჭიროებებს და შექმნის დამოუკიდებელი და ღირსეული ცხოვრების შესაძლებლობას.

