გამოსახლების საფრთხეები COVID-19-ის პანდემიის დროს და მის შემდეგ

სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

2021

ავტორი: მარიამ ჯანიაშვილი

ხელმძღვანელი: თათული ჭუბაბრია

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ორგანიზაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

© სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ, თბილისი, საქართველო

ტელ: +995 032 2 23 37 06

https://socialjustice.org.ge/

info@socialjustice.org.ge

www.facebook.com/socialjustice.org.ge

შინაარსი

შესავალი 3

სისტემური გამოწვევები გამოსახლების პოლიტიკაში 4

გამოსახლების რეგულაციები პანდემიისას 6

პანდემიის პირობებში იდენტიფიცირებული გამოწვევები 7

მორატორიუმის დასრულების შემდეგ 9

სად არის გამოსავალი? 11

„პანდემიამ ფუნდამენტურად შეცვალა „სახლის“ მნიშვნელობა.
სახლში დარჩენის მოწოდებები [...] იძულებულებს გვხდის,
ხელახლა გავიაზროთ, თუ რა არის სახლი:
იგი არ არის მხოლოდ ვირუსისგან თავის დასაღწევი
და უსაფრთხო ადგილი ფიზიკური დისტანცირებისთვის;
იგი ასევე არის ანაზღაურებადი და აუნაზღაურებელი შრომის ადგილი [....],
არის ბავშვზე ზრუნვის ცენტრი და სკოლა [....].
ამდენი ფუნქციის ერთ ინსტიტუტში - სახლში - კომბინაციამ უნდა გამოიწვიოს
სათანადო საცხოვრებლის უფლების ხელახალი გააზრება
და მისი ცენტრალურობის უფრო მეტი აღიარება.“
სათანადო საცხოვრებელზე გაეროს სპეციალური მომხსენებელი, 2020[1]

შესავალი

წლების განმავლობაში, ასობით ადამიანსა და შინამეურნეობას უწევს საცხოვრისის დატოვებისა და გამოსახლების რისკის ქვეშ ცხოვრება. ისინი ამ მდგომარეობამდე სხვადასხვა მიზეზებით, მათ შორის, ბანკის ან ე.წ. მევახშისგან აღებული იპოთეკური სესხის გადაუხდელობის შედეგად, მიდიან. სამწუხაროდ, საზოგადოების გარკვეული ნაწილისთვის ამ ადამიანების წინაშე არსებული გამოწვევები არა სოციალური, ჯანდაცვის, ან ფულად-საკრედიტო სისტემის ჩავარდნას, არამედ ინდივიდუალურ „ბრალს“ უკავშირდება. ამის

[1] 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, Balakrishnan Rajagopal, 2020, A/75/148, პარ. 59.

ფონზე და სახელმწიფოს მხრიდან სათანადო მხარდაჭერის გარეშე ასობით ოჯახი გამოსახლებისა და უსახლკარობის საფრთხის წინაშე პრაქტიკულად სრულიად მარტო რჩება.

მიუხედავად იმისა, რომ გამოსახლების რისკები წლების განმავლობაში სულ უფრო და უფრო მეტი ადამიანისთვის ხდება ხელშესახები, ამ საფრთხეების დაზღვევა და საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი კანონმდებლობის, პოლიტიკისა და პრაქტიკის შექმნა მთავრობის პოლიტიკურ დღის წესრიგში ჯერ კიდევ არ დამდგარა.

COVID-19-ის პანდემიამ გლობალურად უამრავი ადამიანის გამოსახლებისა და უსახლკაროდ დარჩენის დამატებითი რისკები შექმნა. ამ პერიოდში უსახლკარობამ ფიზიკური გადარჩენა ფაქტობრივად კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენა, შესაბამისად, სახელმწიფოებმა არაერთი ღონისძიება განახორციელეს გამოსახლებების შეჩერებისა და ფინანსური ვალდებულებების შეუსრულებლობის წინაშე დამდგარი პირებისა და შინამეურნეობების მხარდაჭერის მიმართულებით, რამაც ისინი ქუჩაში დარჩენისგან იხსნა.[2]

COVID-19-ის პანდემიის დროს, საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით, იძულებით გამოსახლებაზე დაწესდა მორატორიუმი, თუმცა სსიპ-აღსრულების ეროვნულ ბიუროში გამოსახლების შესახებ განცხადებების რეგისტრაცია და საქმისწარმოება არ შეწყვეტილა. ცხადია, იმ სტატიკური მდგომარეობის გათვალისწინებით, რაც საცხოვრისისა და გამოსახლების სფეროში წლების განმავლობაში არსებობს, აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მორატორიუმის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილება მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯია, თუმცა, პრობლემას ქმნის არაერთი სხვა სამართლებრივი რეგულაცია და არსებული პრაქტიკა, რაც კიდევ უფრო მძიმედ გამოვლინდება COVID-19-ის პანდემიის დასრულებისას, მას შემდეგ, რაც მორატორიუმი გაუქმდება და ქვეყანაში გამოსახლებების ტალღების წარმოქმნის ხელშესახები რისკები შეიქმნება.

ქვეყანაში შექმნილი მდგომარეობიდან გამომდინარე, მოცემული დოკუმენტის მიზანია, მიმოიხილოს საცხოვრისიდან გამოსახლების პოლიტიკა უპირველესად COVID-19-ის პანდემიის ჭრილში, გააანალიზოს არსებული გამოწვევები, საფრთხეები და სამომავლოდ მათი დაძლევის მექანიზმები. ამასთან, გამოსახლების პოლიტიკის ძირეულ ხარვეზებზე არსებული კვლევების[3] გათვალისწინებით, დოკუმენტი მხოლოდ ზოგადად მიმოიხილავს მათ.

სისტემური გამოწვევები გამოსახლების პოლიტიკაში

საქართველოში სისტემური გამოწვევები გამოსახლების პროცესის ყველა დონეზე გვხვდება და მომდინარეობს ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან როგორც

[2] იქვე.

[3] მაგალითად, იხ. სოციალური სამართლიანობის ცენტრი (ყოფილი EMC), უფლება სათანადო საცხოვრებელზე - ძირითადი გამოწვევების ანალიზი, 2018; სოციალური სამართლიანობის ცენტრი (ყოფილი EMC), საბანკო ვალდებულებები და უსახლკარობა, 2018; ღია საზოგადოების ფონდი (OSGF), გამოსახლების სტანდარტები და საუკეთესო გამოცდილება, 2019.

კანონმდებლობის, ისე პრაქტიკის შეუსაბამობიდან.[4] სამწუხაროდ, მოცემული პრობლემების აღმოსაფხვრელად სახელმწიფო არ იღებს შესაბამის ზომებს. უკანასკნელი წლების განმავლობაში ამ მიმართულებით ერთადერთ რელევანტურ ნაბიჯს ე.წ. საპოლიციო გამოსახლების რეჟიმის გაუქმება წარმოადგენს, რამაც გამოსახლების აღსრულების პროცედურის დაწყებისათვის სასამართლო რგოლის სავალდებულო მონაწილეობა გაითვალისწინა. თუმცა ამ სფეროში გამართული პოლიტიკის, პრევენციული თუ რეაგირებითი მექანიზმების არარსებობის პირობებში აღნიშნული ღონისძიებაც მხოლოდ პრობლემის გადავადების და არა მისი აღმოფხვრის ინსტრუმენტად რჩება - პროცედურულად ერთი რგოლის მექანიკურმა დამატებამ, ორ უფლებას - სათანადო საცხოვრებლის უფლებასა და საკუთრების უფლებას - შორის რაიმე ტიპის ბალანსი ვერ აღადგინა.

შინაარსობრივი ცვლილებების გარეშე, რელევანტური ინსტიტუტები გამოსახლების პროცედურების მიმდინარეობისას სრულად უგულებელყოფენ საცხოვრისზე უფლებას და საკითხს მთლიანად საკუთრების უფლების ჭრილში განიხილავენ. მაგალითისთვის, გამოსახლების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას, სასამართლო არ მსჯელობს ისეთ საკითხებზე, როგორიცაა გამოსახლების რისკის ქვეშ მყოფი პირებისა თუ ოჯახების უსახლკარობის რისკი და მათი სოციალური მოწყვლადობა.[5]

განსაკუთრებით შემაშფოთებელია მთავრობის უმოქმედობა გამოსახლების პრევენციული და რეაგირებითი მექანიზმების ჩამოყალიბების ნაწილში.[6] სახელმწიფოს არ დაუიდენტიფიცირებია გამოსახლების ძირითადი მიზეზები და არ ჩამოუყალიბებია ხედვა მათი გადაჭრის, ასევე, გამოსახლების საფრთხის წინაშე მყოფი ადამიანებისათვის ჯეროვანი დახმარების გაწევის მიმართულებით. მეტიც, უკანასკნელი საცხოვრისიდან გამოსახლების საფრთხე თუ ფაქტი არ ხდება ადამიანების საცხოვრისის სერვისით მყისიერი დაკმაყოფილების საფუძველი. ამის გამო, ქუჩაში დარჩენილი შინამეურნეობები იძულებულნი არიან, თავი შეაფარონ საცხოვრისად გამოუსადეგარ ნაგებობებს, მიეკედლონ ნათესავებს ან უნებართვოდ ააშენონ საცხოვრისები.

გამოსახლებისა და უსახლკარობის პრევენციული და რეაგირებითი მექანიზმების არარსებობის ფონზე, ფულად-საკრედიტო პოლიტიკა კიდევ უფრო პრობლემური ხდება - რელევანტური დამზღვევი მექანიზმების გარეშე, ფორმალური საბანკო სისტემა თუ ე.წ. მევახშეები ასეულობით შინამეურნეობას უმძიმეს მდგომარეობაში, უსახლკაროდ ტოვებენ.[7]

---

[4] იხ. სოციალური სამართლიანობის ცენტრი (ყოფილი EMC), უფლება სათანადო საცხოვრებელზე - ძირითადი გამოწვევების ანალიზი, 2018, გვ. 82 – 93.

[5] იქვე.

[6] იქვე, გვ. 85.

[7] იხ. სოციალური სამართლიანობის ცენტრი (ყოფილი EMC), საკრედიტო ბუმი, ჭარბვალიანობა და ეროვნული ბანკი, 2020; სოციალური სამართლიანობის ცენტრი (ყოფილი EMC), მოსახლეობა მევახშეობის პირისპირ: მტაცებლური დაკრედიტება და მისი სოციალური შედეგები, 2020.

გამოსახლების რეგულაციები პანდემიისას

COVID-19-ის პანდემიის დაწყებამ გამოსახლების მიმართულებით სახელმწიფოს ინდიფერენტული დამოკიდებულება და პოლიტიკა გარკვეულწილად შეცვალა - 2020 წლის 23 მარტს საქართველოს მთავრობამ გამოსცა დადგენილება,[8] რომელმაც საგანგებო მდგომარეობის გაუქმებამდე შეაჩერა/გადადო გამოსახლების, შენობა-ნაგებობების დემონტაჟის საქმეებზე დანიშნული სააღსრულებო მოქმედებები, ასევე, ვალის გადახდევინება მოვალის ქონების დაყადაღებითა და გაყიდვით, ხელფასიდან, პენსიიდან, სტიპენდიიდან და სხვა შემოსავლიდან თანხის ჩამოჭრის მეშვეობით.

გამოსახლებაზე ამგვარი მორატორიუმი და სხვა რელევანტური სააღსრულებო მოქმედებების შეჩერება მინიმალურ დონეზე მაინც ქმნიდა ადამიანების ქუჩაში აღმოჩენის პრევენციის მექანიზმს. სამწუხაროდ, ეს ნორმა მხოლოდ 1 კვირის განმავლობაში ფუნქციონირებდა და შემდგომ, მთავრობის დადგენილებითვე გაუქმდა,[9] ხოლო საკითხი ახლებურად იუსტიციის მინისტრის ბრძანებამ დაარეგულირა.[10]

იუსტიციის სამინისტროს მიერ შემოთავაზებული რეგულირება, ადრინდელი სამართლებრივი ჩარჩოსგან განსხვავებით, ნაკლებად კომპლექსურ და გამოსახლების მექანიკურ შეჩერებაზე ორიენტირებულ ღონისძიებად გვევლინება. მოცემული რეგულაციების ზედაპირულობაზე, ნორმატიული შინაარსის გარდა, თვითონ იუსტიციის მინისტრის განცხადებაც მიუთითებს, რომელმაც პანდემიის დროს ადამიანების სოციალური მხარდაჭერისა და ქუჩაში დატოვების თავიდან აცილების მიზნის იგნორირებით აღნიშნა, რომ გამოსახლებების შეჩერების შესახებ გადაწყვეტილება აღმასრულებლის საცხოვრისში მისვლის სირთულეებთან იყო დაკავშირებული.[11]

მეორე მხრივ, იუსტიციის მინისტრის ბრძანება ითვალისწინებს მორატორიუმის უფრო ხანგრძლივი ვადით გაგრძელების შესაძლებლობას - მთავრობის მიერ შემოთავაზებული რეგულირებით გამოსახლების შეჩერების ვადა საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების დასრულებაზე[12] იყო დამოკიდებული, მაშინ, როდესაც ამჟამად მოქმედი რეჟიმი „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის

---

[8] საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის N 181 დადგენილება „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“, მ. 12.

[9] იხ. საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 30 მარტის N 204 დადგენილება „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის N 181 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის შესახებ“.

[10] მინისტრმა გამოსახლების შეჩერებაზე ბრძანება 2020 წლის აპრილში გამოსცა, რომელიც ჯერ იმავე წლის 25 მაისის, ხოლო შემდგომ, 15 ივლისის ბრძანებებით შეიცვალა; იხ. საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2020 წლის 6 აპრილის N 515 ბრძანება „ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების პრევენციის მიზნით „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული ცალკეული საკითხების განსხვავებულად მოწესრიგების თაობაზე“; საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2020 წლის 25 მაისის N 546 ბრძანება და 2020 წლის 15 ივლისის N 582 ბრძანება „ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების პრევენციის მიზნით საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - აღსრულების ეროვნული ბიუროს საქმიანობის ადმინისტრირებისა და მის მიერ პირთა მომსახურების კანონმდებლობით დადგენილისგან განსხვავებული დროებითი წესების განსაზღვრის შესახებ“.

[11] იხ. მაგალითად, https://bit.ly/38DgCIb.

[12] საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ პრეზიდენტის დეკრეტმა 2020 წლის 23 მაისს დაკარგა ძალა.

დადგენილების მოქმედების ვადას უკავშირდება და, შესაბამისად, მოქმედების უფრო დიდ პერიოდს ითვალისწინებს.

პანდემიის პირობებში იდენტიფიცირებული გამოწვევები

მიუხედავად პანდემიის პირობებში იძულებით გამოსახლებაზე მორატორიუმის რეჟიმის დაწესებისა და მისი მნიშვნელობისა, კანონმდებლობასა თუ პრაქტიკაში გვხვდება პრობლემური საკითხები, რომლებსაც, ცალკეულ შემთხვევებში, გამოსახლებაზე დაწესებული მორატორიუმი მხოლოდ ტექნიკური გადაწყვეტილების დონემდე დაჰყავს.

- <u>მორატორიუმის მხოლოდ იძულებით გამოსახლებაზე დაწესება</u>

მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის დადგენილებისგან განსხვავებით, იუსტიციის მინისტრის ბრძანება მხოლოდ საცხოვრისიდან იძულების წესით გამოსახლების შეჩერებას შეეხო. სხვა ტიპის სააღსრულებო წარმოება, როგორიცაა, უძრავი ქონების რეალიზაცია, დემონტაჟი, ანგარიშებიდან თანხების ჩამოჭრა, ბრძანების რეგულირების არეალის გარეთ დარჩა, შესაბამისად, მათზე მორატორიუმის რეჟიმი აღარ გაგრძელებულა. არსებული მოცემულობიდან გამომდინარე, შესაძლებელია იმის თქმა, რომ იძულებითი გამოსახლების შეჩერებით, ადამიანთა საცხოვრისებიდან გამოყვანა მხოლოდ გადავადდა, ხოლო სხვადასხვა ტიპის მიმდინარე სააღსრულებო წარმოებამ გამოსახლებისა და უსახლკარობის რისკის ქვეშ ისევ ბევრი ადამიანი დატოვა.

ამასთან, მორატორიუმის რეჟიმი არ გავრცელებულა გამოსახლების ერთ-ერთ ტიპზე - შენობების დემონტაჟის დროს ადამიანების გამოყვანის შემთხვევებზე, რომელიც საერთაშორისო სტანდარტების საწინააღმდეგოდ, ადგილობრივ დონეზე მხოლოდ სამშენებლო სამართალდარღვევის ჭრილში განიხილება. მეტიც, მიუხედავად პანდემიის დროს შექმნილი მდგომარეობისა, თბილისის მუნიციპალიტეტმა 2020 წლის დეკემბერში, რამდენიმე შენობის დემონტაჟიც კი განახორციელა აფრიკის დასახლებასა და სამგორის რაიონში,[13] რაც ცხადად მიუთითებს უსახლკარობის მიმართ სახელმწიფოს მგრძნობელობის ნაკლებობაზე, ისევე, როგორც ამ სფეროში მისი ვალდებულებებისა და პასუხისმგებლობების არასათანადო გააზრებაზე.

- <u>იძულებითი აღსრულება „განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ინტერესებისთვის“</u>

მორატორიუმის დაწესებიდან რამდენიმე თვეში, 2020 წლის დეკემბერში, იუსტიციის მინისტრის ბრძანებაში ცვლილებები შევიდა და იძულებითი გამოსახლების შეჩერების

[13] იხ. განცხადება: EMC ეხმიანება აფრიკის დასახლებაში საცხოვრისების დემონტაჟის ფაქტს, 2020, https://bit.ly/3lhb231.

რეჟიმიდან გამონაკლისები დადგინდა. კერძოდ, გამოსახლების იმ საქმეებზე, სადაც იძულებითი აღსრულება აუცილებელია განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ინტერესებისთვის, სააღსრულებო წარმოება ჩვეულებრივ, კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესებით განხორციელდება.[14] პანდემიის დროს არსებული საფრთხეებისა და რისკის გათვალისწინებით, ბუნდოვანია, თუ რა შეიძლება იყოს დანახული „განსაკუთრებული სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ინტერესების" ცნებაში, რაც მოცემულ კრიტიკულ სიტუაციებში მთავრობის მიერ უფლებამოსილების არაკეთილსინდისიერი გამოყენების ცხად საფრთხეებს ქმნის და ადამიანის უფლებათა სტანდარტებს ერთმნიშვნელოვნად ეწინააღმდეგება.[15]

- <u>მოვალეებზე სავარაუდო ზეწოლის შემთხვევები</u>

მიუხედავად იძულებით გამოსახლებებზე მორატორიუმისა, არაერთ ადამიანს კომერციული ბანკებიდან გაეგზავნა *ოფიციალური წერილები საცხოვრისის უახლოეს ვადებში (ძირითადად 1 კვირის ვადაში) დატოვებასთან* დაკავშირებით.[16] გამოსახლების შესახებ კანონმდებლობით საცხოვრისის დატოვების შესახებ ოფიციალური მოთხოვნის გაგზავნის უფლებამოსილება აღსრულების ეროვნულ ბიუროს აქვს, ხოლო საკრედიტო დაწესებულებებისგან ამგვარი შეტყობინებების გაგზავნა მოვალეზე ფსიქოლოგიური ზეწოლის ინსტრუმენტად შეიძლება დავინახოთ. ზემოაღნიშნული ცალსახად ეწინააღმდეგება საერთაშორისო სტანდარტებს, რომელიც მიუთითებს პანდემიის მიმდინარეობისას არა მხოლოდ გამოსახლებების შეჩერების აუცილებლობაზე, არამედ გამოსახლებებზე შეტყობინების გაგზავნის დაუშვებლობაზეც.[17]

მეორე მხრივ, ზეწოლის პრაქტიკა კიდევ უფრო მწვავედ დგას ე.წ. მევახშეებთან დადებული ხელშეკრულებების შემთხვევაში. როგორც რიგი შემთხვევები გვიჩვენებს, პანდემიის პერიოდში მევახშეები უმეტესწილად აღსრულების ეროვნული ბიუროს გვერდის ავლით, *უშუალოდ მოვალეებზე ფსიქოლოგიურ ზეწოლას ახორციელებენ,* რაც, მათ შორის, მოიცავს მოვალის საცხოვრებელ ადგილას არაერთხელ მისვლას, მუქარას, კარების აჭედვის მცდელობებს და ა.შ.[18] სამწუხაროდ, მორატორიუმის პოლიტიკამ ამგვარ შემთხვევებზე ეფექტიანი მონიტორინგის განხორციელების მექანიზმი არ გაითვალისწინა, რამაც პანდემიის მიმდინარეობისას უამრავი ადამიანი დააყენა საცხოვრისის დაკარგვის რეალური საფრთხის წინაშე.

---

[14] საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2020 წლის 15 ივლისის N 582 ბრძანება „ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების პრევენციის მიზნით საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - აღსრულების ეროვნული ბიუროს საქმიანობის ადმინისტრირებისა და მის მიერ პირთა მომსახურების კანონმდებლობით დადგენილისგან განსხვავებული დროებითი წესების განსაზღვრის შესახებ", მ. 8(4).

[15] სათანადო საცხოვრებელზე გაეროს სპეციალური მომხსენებელი ნათლად მიუთითებს ნებისმიერი ტიპის გამოსახლებაზე მორატორიუმის დაწესების მნიშვნელობაზე. უკიდურესი და ერთადერთი გამონაკლისი ამ წესიდან შესაძლებელია იყოს მხოლოდ ის შემთხვევები, როდესაც ადამიანი სხვებისთვის საფრთხის შემცველია ან როცა არსებული სიტუაცია შენობაში მცხოვრებთა სიცოცხლეს სერიოზული რისკის წინაშე აყენებს; იხ. Special Rapporteur on the Right to Adequate Housing, COVID-19 Guidance Note: Prohibition of evictions, 2020, პარ. 1.

[16] ინტერვიუ აქტივისტ და უფლებადამცველ მამისა ჯაფარაშვილთან, 21.04.2021.

[17] Special Rapporteur on the Right to Adequate Housing, COVID-19 Guidance Note: Protecting Renters and Mortgage Payers, 2020, პარ. 1.

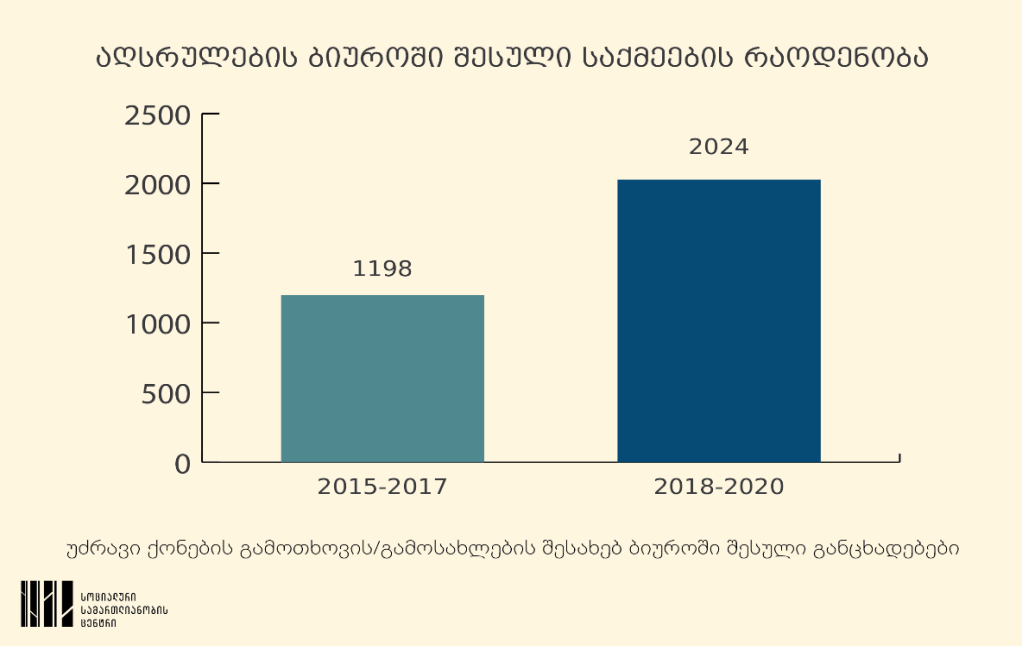
[18] ინტერვიუ აქტივისტ და უფლებადამცველ მამისა ჯაფარაშვილთან, 21.04.2021.

მორატორიუმის დასრულების შემდეგ

ქვეყანაში იზოლაციისა და კარანტინის წესების[19] ძალის დაკარგვის შემდგომ, იძულებით გამოსახლებაზე დაწესებული მორატორიუმი გაუქმდება. მისი არარსებობის ფონზე, *გამოსახლების პროცედურები ასეულობით შინამეურნეობის წინააღმდეგ დაიწყება, რაც უამრავი ადამიანის უსახლკაროდ, ყოველგვარი მხარდაჭერის გარეშე დატოვების რეალურ საფრთხეებს შექმნის.* გამოსახლებების ტალღების არსებობისა და უმძიმესი პროგნოზების გაკეთების შესაძლებლობას მთელი რიგი ფაქტორები იძლევა:

- <u>აღსრულების ეროვნულ ბიუროში რეგისტრირებული საქმეების რაოდენობა</u>

წლების გასვლასთან ერთად, უწყებაში რეგისტრირებულ განცხადებათა რაოდენობა სულ უფრო მატულობს. მაგალითისთვის, 2018-2020 წლებში ბიუროში რეგისტრირებულ განცხადებათა რაოდენობა პრაქტიკულად ორჯერ აღემატება 2015-2017 წლების მონაცემებს,[20] რაც შეშფოთების საფუძველს ნამდვილად იძლევა. დიდია უწყებაში წარმოებაში არსებული საქმეების რაოდენობაც - 2020 წლის ბოლოსთვის ამგვარი საქმეების რიცხვმა 1762 შეადგინა.[21]



[19] საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის N 322 დადგენილება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“.
[20] სსიპ-აღსრულების ეროვნული ბიუროს N 11828 კორესპონდენცია, 1.03.2021.
[21] იქვე.

- <u>შემჭიდროვებული ვადები მორატორიუმის გაუქმების შემდგომ</u>

იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით, მორატორიუმის რეჟიმის გაუქმების შემდგომ, დაუყოვნებლივ იწყება გამოსახლების საქმეებზე გადაწყვეტილების ნებაყოფლობით შესრულებისთვის განსაზღვრული 10-დღიანი ვადის ათვლა/დინება, რაც პანდემიის კონტექსტში შექმნილი მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური გამოწვევებიდან გამომდინარე, მორატორიუმის მოქმედების საერთაშორისო სტანდარტებით[22] გათვალისწინებულ გონივრულ ვადად ვერ ჩაითვლება. სახელმწიფოში საცხოვრისის სერვისების უკიდურესი სიმწირის გათვალისწინებით, ადამიანებს ფაქტობრივად ერთმევათ შესაძლებლობა, თავისი ძალებით მოიძიონ ალტერნატიული საცხოვრებელი ან/და არ დაექვემდებარონ იძულებით გამოსახლების უმძიმეს პროცედურებს.

- <u>პანდემიის პირობებში მხარდაჭერის ადეკვატური მექანიზმების არარსებობა</u>

როგორც პანდემიამდე, ისე მის შემდგომ ერთ-ერთ უცვლელ სისტემურ და ძირეულ გამოწვევას უსახლკარო ან/და გამოსახლებას დაქვემდებარებული პირებისა და შინამეურნეობების ადეკვატური მხარდაჭერის მექანიზმების არარსებობა წარმოადგენს.

ანტიკრიზისული გეგმით მთავრობის მიერ ბიზნესის ხელშეწყობის საპირწონედ, ის ადამიანები, რომლებიც სამსახურების დაკარგვის/შემოსავლის შემცირების გამო საბანკო ვალდებულების შეუსრულებლობისა და საცხოვრისის დაკარგვის პოტენციური თუ რეალური საფრთხის წინაშე დგებოდნენ, რელევანტური მხარდაჭერის გარეშე დარჩნენ. ამ სფეროში ერთადერთ ზომას საბანკო ვალდებულებების სამთვიანი შეჩერება, ასევე, იმ ადამიანებისთვის სესხების გადავადება წარმოადგენდა, რომელთა საქმიანობაც 2020 წლის დეკემბერში - 2021 წლის იანვარში შეიზღუდა. თუმცა, არსებული შეღავათებით სარგებლობამ სესხის ვადა და, შესაბამისად, დარიცხული პროცენტი გაზარდა - საბანკო ვალდებულების მქონე პირებს ყოველთვიურად გადასახდელი თანხა გაეზარდათ. მეორე მხრივ, სისტემის არასათანადო რეგულირების შედეგად, იმ ადამიანებზე, რომლებიც სასესხო ურთიერთობაში სხვა სუბიექტებთან (კერძო პირები, მიკროსაფინანსო ორგანიზაციები) იყვნენ, არ გავრცელდა მთავრობის ანტიკრიზისული გეგმით გათვალისწინებული ზემოაღნიშნული მინიმალური შეღავათებიც კი, რამაც ისინი პანდემიისას უკიდურესად მძიმე სოციალური მოწყვლადობის მდგომარეობაში ჩააგდო.[23]

- <u>არსებული კანონმდებლობისა და პოლიტიკის უცვლელი სახე</u>

პანდემიის დროს კიდევ უფრო ცხადად დამდგარი საფრთხეებისა და პანდემიის შემდგომ გამოსახლებისა და უსახლკარობის მასშტაბების მკვეთრი ზრდის რისკების მიუხედავად,

[22] Special Rapporteur on the Right to Adequate Housing, COVID-19 Guidance Note: Prohibition of evictions, 2020.

[23] იხ. საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, სასესხო და საკრედიტო ურთიერთობებზე პანდემიის გავლენის შედეგად ქვეყანაში არსებული მძიმე მდგომარეობა, 2021; სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, განცხადება: პანდემია და მშრომელთა საერთაშორისო დღე, 2021, https://bit.ly/3hAHrlm.

მთავრობას არ მიუღია რაიმე ზომები ამ სფეროში პოლიტიკის დახვეწისა თუ მინიმალური სტანდარტების დაწესების მიმართულებით.

აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ არ შეასრულა ღია მმართველობის პარტნიორობის 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმით აღებული ვალდებულება, 2020 წლის დეკემბრამდე შეემუშავებინა საცხოვრისის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა. სწორედ მოცემული ინსტრუმენტების შექმნის პროცესში უნდა მოეხდინა მას უსახლკარობის მასშტაბების, ფორმების, გამომწვევი მიზეზებისა თუ ამ ჯგუფების უფლებრივი და სოციალური მდგომარეობის შესწავლა, რაც 2019 წლის აპრილიდან დღემდე არ განხორციელებულა. მეტიც, ამ ინსტრუმენტების შესამუშავებლად შექმნილი უწყებათაშორისი კომისია და სამუშაო ჯგუფი 2020 წელს საერთოდ არ შეკრებილა და საკითხზე შინაარსობრივი მუშაობა არ დაუწყია. შესაბამისად, უსახლკარობის, მათ შორის, გამოსახლების, სფეროში არსებული მნიშვნელოვანი გამოწვევები კვლავ დაუიდენტიფიცირებელი და გადაუწყვეტელია.

მიუხედავად გამოსახლების მიმართულებით არსებული არაერთი გამოწვევისა და საკითხზე მომუშავე ორგანიზაციების რეკომენდაციებისა, რამდენიმე თვის წინ პარლამენტში რეგისტრირებული აღსრულების კოდექსის პროექტი და მისი თანმდევი კანონპროექტები,[24] რომელიც აღსრულების არსებული სისტემის ცვლილებას ისახავს მიზნად, მომავალ რეგულაციებში არ ახდენს სათანადო საცხოვრებლის უფლებრივი სტანდარტების ინკორპორირებას.

სად არის გამოსავალი?

მიუხედავად უსახლკარობასთან ბრძოლის მიმართულებით მთელ რიგ ქვეყნებში მრავალფეროვანი პრევენციული და რეაგირებითი მექანიზმებისა, რამდენიმე გამონაკლისის გარდა, გლობალურად, გამოსახლებებისა და უსახლკარობის მაჩვენებლების ზრდა კვლავ უცვლელად ფიქსირდება.[25] აქედან გამომდინარე, ცხადია, რომ გამოსახლების რეგულირების ტრანსფორმაცია და გამოსახლებას დაქვემდებარებულ პირთა უფლებრივი და სოციალური მდგომარეობის ნაწილობრივი ცვლილებაც კი მნიშვნელოვან ძალისხმევასთან არის დაკავშირებული.

საქართველოში - ქვეყანაში, სადაც კანონმდებლობა და პოლიტიკა ფაქტობრივად მინიმალურ დონეზეც კი არ შეესაბამება ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებს, გამოსახლების სისტემის მთლიანი რეფორმირებაა საჭირო, რაც, თავის მხრივ, არა მხოლოდ კანონმდებლობის ფურცელზე ცვლილებას, არამედ სათანადო პოლიტიკის დოკუმენტებისა და ინსტიტუციური ჩარჩოს შექმნას, საცხოვრისის მრავალფეროვანი და გრძელვადიანი სერვისების შემუშავებას, გამოსახლებისა და უსახლკარობის კომპლექსური პოლიტიკის

[24] იხ. https://bit.ly/3w8XriA.

[25] Baptista I., Marlier E., Fighting Homelessness and Housing Exclusion in Europe, A Study of National Policies, European Social Policy Network (ESPN), 2019.

შემუშავებას გულისხმობს, რისთვისაც სასიცოცხლოდ აუცილებელია პოლიტიკური ნება, ფინანსებისა და კვალიფიციური ადამიანური რესურსების მობილიზაცია, სისტემური და განგრძობადი მიდგომების დაწესება და ერთიანი ხედვის ქონა.

პანდემიამდე, გამოსახლების პოლიტიკის ჩავარდნის საპასუხოდ, სისტემის რეფორმირების მიმართულებით ერთ-ერთ მნიშვნელოვან რეკომენდაციას უკანასკნელი საცხოვრისიდან გამოსახლებაზე მორატორიუმის დაწესება წარმოადგენდა. თუმცა ისმის კითხვა - მოაგვარებს თუ არა მორატორიუმი შექმნილ ვითარებას? პასუხი ერთია: სისტემური რეფორმის განხორციელების გარეშე მორატორიუმი მხოლოდ პრობლემას გადაავადებს და ადამიანების უსახლკაროდ დარჩენის საფრთხეებს ვერ დააზღვევს. იგი უნდა იყოს გამოყენებული, როგორც ეფექტიანი გზა საბინაო კრიზისის გრძელვადიანი მოგვარების ზომების ძიებისთვის.[26]

სახელმწიფოს უმოქმედობით და შემდგომ პანდემიის მიმდინარეობით გამწვავებული მდგომარეობიდან გამოსავლის ძიებისას ისევ ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებითა და საქართველოს კონსტიტუციაში განმტკიცებული სოციალური სახელმწიფოს პრინციპით უნდა ვიხელმძღვანელოთ. სახელმწიფომ დაუყოვნებლივ უნდა მიიღოს ზომები **პანდემიისას და მისი დასრულებიდან გონივრულ ვადებში საცხოვრისებიდან გამოსახლების ყველანაირი ფორმის პრევენციისა და გამოსახლების რისკის წინაშე მდგომი პირების გაძლიერების მიზნით**.[27] აუცილებელია, რომ ამგვარი მორატორიუმი მხოლოდ ფურცელზე არ არსებობდეს და მთავრობამ **შეიმუშავოს მონიტორინგის ეფექტიანი სისტემა,** რათა უწყებების გვერდის ავლით, კერძო სუბიექტების მიერ არ მოხდეს ადამიანების შევიწროვება და გამოსახლება.[28]

გამოსახლების მორატორიუმთან ერთად მნიშვნელოვანია, სახელმწიფომ **მხარი დაუჭიროს იმ ადამიანებს, რომლებიც ფინანსური ვალდებულებების შეუსრულებლობის და, აქედან გამომდინარე, საცხოვრისის დაკარგვის, საფრთხის წინაშე დადგნენ**.[29] სათანადო საცხოვრებელზე გაეროს სპეციალური მომხსენებელი მიუთითებს სახელმწიფოთა ვალდებულებაზე, უზრუნველყონ ბანკებისა და სესხის გამცემი სხვა სუბიექტების მოლაპარაკება პანდემიით დაზარალებულ პირებთან და იმის გარანტირება, რომ პანდემიის დროს და მისი დასრულებიდან გონივრული ვადის განმავლობაში არ მოხდეს ამ პერიოდში **შინამეურნეობების შემცირებული თვიური შემოსავლების 30 პროცენტზე მეტის სასესხო ვალდებულების შესრულებისთვის დათმობა**.[30]

---

[26] European Commission, Pilot project - Promoting protection of the right to housing - Homelessness prevention in the context of evictions VT/2013/056 Full report - final version, 2016, გვ. 172.

[27] United Nations, Policy Brief: COVID-19 in an Urban World, 2020, გვ. 5; Special Rapporteur on the Right to Adequate Housing, COVID-19 Guidance Note: Prohibition of evictions, 2020.

[28] Special Rapporteur on the Right to Adequate Housing, COVID-19 Guidance Note: Prohibition of evictions, 2020, პარა. 2.

[29] Ban evictions during COVID-19 pandemic, UN expert urges, https://bit.ly/3hx39Xq.

[30] Special Rapporteur on the Right to Adequate Housing, COVID-19 Guidance Note: Protecting Renters and Mortgage Payers, 2020, პარა. 7; ამგვარი გადავადება სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვაგვარი ვადით განხორციელდა, მათ შორის, 9 თვით, ისევე, როგორც 1-2 წლით; იხ. Open Society Foundations, Protecting the Right to Housing during the COVID-19 Crisis, 2020, გვ. 15.

სახელმწიფოს მიერ უმოკლეს ვადებში მისაღებ ღონისძიებებთან ერთად, სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია, **შეგროვდეს დეტალური ინფორმაცია** საცხოვრისის უფლებაზე პანდემიის ზეგავლენის შესახებ[31] და მთავრობამ პანდემიის პირობებშივე დაიწყოს გამოსახლებისა და უსახლკარობის პოლიტიკის **ძირფესვიანი ტრანსფორმაციისკენ მიმართული რეფორმა**.[32] ამ ეტაპზე ერთგვაროვანი, ეფექტიანი, კარგად გააზრებული და საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი პოლიტიკის ფორმირება უკვე სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი ხდება, რადგან უმოქმედობის შემთხვევაში, COVID-19-ის პანდემიის დასრულებით ქვეყანაში შეუქცევადი საბინაო კრიზისი დაიწყება.

[31] 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, Balakrishnan Rajagopal, 2020, A/75/148, პარ. 68.

[32] იქვე; Feantsa, Sixth Overview of Housing Exclusion in Europe 2021, გვ. 137.