

საარსებო უმეცუოების სისტემაზე
წვდომა და სიღარიბეში მცხოვრები ადამიანების
უფლების დაცვის გეგანიზები



სოციალური
სამართლიანობის
ცენტრი

**საარსებო შემწეობის სისტემაზე წვდომა
და სიღარიბეში მცხოვრები ადამიანების
უფლების დაცვის მექანიზმები**



კვლევა მოამზადა სოციალური სამართლიანობის ცენტრმა USAID-ის სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის პროგრამის მხარდაჭერით. მასალის დამზადება შესაძლებელი გახდა ამერიკელი ხალხის გულუხვი დახმარების წყალობით, ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) დაფინანსებით.

კვლევის შინაარსზე პასუხისმგებელია სოციალური სამართლიანობის ცენტრი. ის შესაძლოა არ გამოხატავდეს EWTI-ს, USAID-ის ან/და ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის შეხედულებებს.

კვლევაზე პასუხისმგებელი: სალომე შუბლაძე

მკვლევარი: მარიამ ჭანიაშვილი

საერთაშორისო პრაქტიკის მკვლევარი: ხათუნა კვინცხაძე

კვლევის ასისტენტი: გიგა კარაპეტიანი

რედაქტორი: მედეა იმერლიშვილი

დაკაბადონება: თორნიკე ლორთქიფანიძე

ყდის დიზაინი: როლანდ რაიკი

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალის გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, სოციალური სამართლიანობის ცენტრის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

***ციტირების წესი:** სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, მარიამ ჭანიაშვილი, „საარსებო შემწეობის სისტემაზე წვდომა და სიღარიბეში მცხოვრები ადამიანების უფლების დაცვის მექანიზმები“, 2024.*

© სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ, თბილისი, საქართველო

ტელ.: +995 032 2 23 37 06

www.socialjustice.org.ge

info@socialjustice.org.ge

<https://www.facebook.com/socialjustice.org.ge>

სარჩევი

შესავალი	7
მეთოდოლოგია	9

I. საარსებო შემწეობის სისტემა და წვდომა უფლების დაცვის სამართლებრივ მექანიზმებზე - რელევანტური საერთაშორისო სტანდარტები	10
1.1. სად არის გარანტირებული სოციალური დაცვის უფლება? საერთაშორისო სტანდარტების ზოგადი მიმოხილვა	10
1.2. უფლების დაცვისა და გასაჩივრების მექანიზმები - საერთაშორისო სტანდარტების მიმოხილვა	11
1.2.1 რატომ არის მნიშვნელოვანი უფლების დაცვის მექანიზმებზე წვდომა საარსებო შემწეობის საკითხებზე?	11
1.2.2. რა ბარიერების წინაშე დგანან სიღარიბეში მცხოვრები პირები გასაჩივრების მექანიზმთან წვდომისას?	15
1.2.3. რა მოთხოვნებს უნდა აკმაყოფილებდეს უფლების დაცვის მექანიზმები?	19
1.3. საერთაშორისო და უცხო ქვეყნის სასამართლოების მნიშვნელოვანი განმარტებები: ზოგადი მიმოხილვა	24

II. საარსებო შემწეობის სისტემა საქართველოში - როგორ ისჯებიან სისტემის მიღმა დარჩენილი ადამიანები?	28
2.1. საარსებო შემწეობის სისტემის ძირითადი მახასიათებლები	30
2.2. 1 წელი ხელახალ გადამონმებადღე - როგორ ვერ ხედავს რეგულაციები მოსახლეობის საჭიროებებს?	33
2.3. სადამსჯელო მექანიზმები ოჯახის მიერ კანონმდებლობით დადგენილი ვალდებულებების დარღვევისთვის	42
2.3.1. კანონმდებლობით გათვალისწინებული სადამსჯელო მექანიზმები	42
2.3.2. ზედმეტად მიღებული საარსებო შემწეობის სახელმწიფო ბიუჯეტში დაბრუნება	44
2.4. დასჯა სისტემის ნებაყოფლობითი დატოვებისთვის	52

III. რა უშლის ხელს მოქალაქეთა წვდომას უფლებების	
ეფექტიანი დაცვის მექანიზმებზე?	55
3.1. პროგრამის დიზაინი, როგორც უფლების	
დაცვის ხელშემშლელი ფაქტორი	55
3.2. რთული და ფრაგმენტული საკანონმდებლო ბაზა	56
3.3. გასაჩივრების შესაძლებლობის შესახებ ინფორმაციის ნაკლებობა	57
3.4. ფინანსური ხელმისაწვდომობა და სხვა ბარიერები	61
დასკვნა და სამომავლო ხედვები	65

შესავალი

საარსებო შემწეობის პროგრამა საქართველოში სოციალური დაცვის სისტემის ერთ-ერთი მთავარი შემადგენელი ნაწილია. იგი, თავის თავში, კეთილდღეობის ირიბი შეფასების (PMT) მეთოდოლოგიის შესაბამისად, შინამეურნეობების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის იდენტიფიცირებასა და ოჯახისათვის მინიჭებული ქულის საფუძველზე ფულადი დახმარების – საარსებო შემწეობის, გაცემას ითვალისწინებს.

მიზნობრივი სოციალური დახმარების სისტემა უკვე 18 წელია ფუნქციონირებს და წლიდან წლამდე კიდევ უფრო მეტ ბენეფიციარს ფარავს. 2024 წლის აგვისტოს მონაცემებით, საარსებო შემწეობას 680 833 ადამიანი იღებს, რაც საქართველოს მოსახლეობის 18.43 %-ს შეადგენს. ეს რიცხვი გვაჩვენებს, რომ მიუხედავად იმისა, რომ ქვეყანაში აბსოლუტური სიღარიბის ხვედრითი წილი მცირდება,¹ მიზნობრივ სოციალურ დახმარებაზე დამოკიდებული ადამიანების რაოდენობა მატულობს, რაც მოსახლეობის მნიშვნელოვანი სეგმენტის სოციალურ-ეკონომიკურ მონყვლადობაზე მიუთითებს.

საარსებო შემწეობის სისტემა, მისი შინაარსიდან და ჩართვის წინაპირობებიდან გამომდინარე, რთული და კომპლექსურია. იგი ერთმანეთისგან დაკავშირებული არაერთი ეტაპისგან შედგება, რომელთა ურთიერთქმედება, საბოლოო ჯამში, მთლიანი სისტემის ეფექტიანობის ხარისხზე ახდენს ზეგავლენას. საარსებო შემწეობის სისტემისთვის, ერთ-ერთ ასეთ მნიშვნელოვან ფაზას ოჯახის შეფასების შედეგად მინიჭებული ქულის გადასინჯვის ეტაპი წარმოადგენს, რამაც, შესაძლოა, თავის თავში გასაჩივრების კომპონენტიც მოიცვას.

ცხადია, ნებისმიერი უფლების რეალიზაციისათვის სამართლებრივი დაცვის მექანიზმებზე წვდომისა და გასაჩივრების შესაძლებლობას არსებითი როლი აკისრია; თუმცა მიზნობრივი სოციალური დახმარების სისტემაში უფლების დაცვის საშუალებებზე წვდომა სასიცოცხლო მნიშვნელობას იძენს იმდენად, რამდენადაც მას არა მხოლოდ ადამიანის დარღვეული უფლების აღდგენის, არამედ უკიდურესად მძიმე სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობაში მცხოვრებ პირთა მიერ მინიმალური მხარდაჭერის მიღების უზრუნველყოფის ფუნქცია აკისრია.

1 საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებით, აბსოლუტურ სიღარიბეში მცხოვრები მოსახლეობის წილი 2021 წელს – 17.5%, 2022 წელს – 15.6%, ხოლო 2023 წელს – 11.8% იყო; იხ. სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, სიღარიბე და ჭინის კოეფიციენტები, <https://cutt.ly/deTrg84z>.

მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამაში ჩართვასთან, ქულის მინიჭებასთან, შემწეობის შეჩერებასა და შეწყვეტასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებას სსიპ – სოციალური მომსახურების სააგენტო იღებს. მოქმედი რეგულაციების შესაბამისად, სააგენტოს გადაწყვეტილების გასაჩივრების ფორმალური შესაძლებლობა, მართალია, არსებობს, თუმცა მნიშვნელოვანია იმის ანალიზი, თუ რამდენადაა მორგებული სისტემა ადამიანის საჭიროებებს, რეალურად ითვალისწინებს თუ არა მის სოციალურ-ეკონომიკურ მოწყვლადობასა და რამდენად უჭერს მას მხარს.

წინამდებარე კვლევის მიზანია, შეისწავლოს საარსებო შემწეობის მექანიზმის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ასპექტის – მინიჭებული ქულის გადახედვის, ასევე, გასაჩივრების ეტაპი, და გამოავლინოს ის ბარიერები, რაც ადამიანებს მნიშვნელოვნად უშლის ხელს თავიანთი სოციალური უფლებების განხორციელებაში.

მეთოდოლოგია

საკვლევი საკითხებიდან გამომდინარე, პროცესში გამოყენებულ იქნა სამაგიდო და თვისებრივი კვლევის მეთოდები.

სამაგიდო კვლევის ფარგლებში შევისწავლეთ ისეთი წყაროები, როგორცაა, მაგალითად,

- რელევანტური საერთაშორისო სტანდარტები, მათ შორის, გაეროსა და ევროსაბჭოს დონეზე არსებული, შესასრულებლად სავალდებულო სტანდარტები, ისევე, როგორც საერთაშორისო მექანიზმების (მაგ., ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ გაეროს კომიტეტი) განმარტებები;
- ეროვნული სტანდარტები, მათ შორის, კანონები და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები;
- საჯარო ინფორმაცია, რომელიც კვლევის ფარგლებში გამოთხოვილ იქნა სსიპ – სოციალური მომსახურების სააგენტოდან;
- ღია წყაროებიდან მისაწვდომი სასამართლო გადაწყვეტილებები, რომლებსაც ბმა ჰქონდათ საარსებო შემწეობის ადმინისტრირების კვლევით განსაზღვრულ ასპექტებთან;
- საერთაშორისო და ეროვნულ დონეზე შემუშავებული ანგარიშები, კვლევები და სტატიები, რომლებიც აღწერს გლობალურ თუ ლოკალურ დონეზე არსებული სისტემის მახასიათებლებს.

მეორე მხრივ, კვლევის ფარგლებში, წინასწარ შემუშავებული კითხვარის საფუძველზე, რელევანტურ აქტორებთან ჩატარდა ინტერვიუები. კერძოდ, განხორციელდა

- ინდივიდუალური ინტერვიუ სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტოს დირექტორის მოადგილესთან;
- ფოკუს ჯგუფის შეხვედრა სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტოს სოციალური აგენტების კოორდინატორებთან (4 კოორდინატორი);
- ინტერვიუ საქართველოს სახალხო დამცველის ოფისის წარმომადგენლებთან (2 წარმომადგენელი);
- ინდივიდუალური ინტერვიუები საარსებო შემწეობის სისტემასთან შემხებლობაში მყოფ ადამიანებთან (5 ადამიანი).

უნდა აღინიშნოს, რომ სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტომ მოთხოვნილი საჯარო ინფორმაციის მხოლოდ მცირე ნაწილი მოგვანოდა, რაც კვლევის ძირითად ლიმიტაციად შეიძლება ჩაითვალოს.

I. საარსებო შემწეობის სისტემა და წვდომა უფლების დაცვის სამართლებრივ მექანიზმებზე — რელევანტური საერთაშორისო სტანდარტები

1.1. სად არის გარანტირებული სოციალური დაცვის უფლება? საერთაშორისო სტანდარტების ზოგადი მიმოხილვა

სოციალური დაცვისა და ცხოვრების ადეკვატურ სტანდარტზე უფლება ადამიანის უფლებათა სფეროში არაერთი მნიშვნელოვანი საერთაშორისო დოკუმენტით არის განმტკიცებული. მათ შორისაა, ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ გაეროს პაქტი, გაეროს შშმ პირთა უფლებების კონვენცია, გაეროს ბავშვის უფლებების კონვენცია, ევროპის სოციალური ქარტია და სხვ.

ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 22-ე მუხლის მიხედვით, ყველა ადამიანს, როგორც საზოგადოების შემადგენელ ნაწილს, აქვს სოციალური უსაფრთხოების უფლება. დეკლარაციის 25(1)-ე მუხლის თანახმად, ყველა ადამიანს აქვს უფლება ცხოვრების სათანადო დონეზე და უფლება, იყოს სოციალურად უზრუნველყოფილი უმუშევრობის, ავადმყოფობის, შშმ პირის სტატუსის, მეუღლის გარდაცვალების, ხანდაზმულობის ან მის კონტროლს მიღმა არსებული სხვა გარემოებების გამო საარსებო საშუალებების არარსებობის დროს.

გაეროს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ პაქტის მე-9 მუხლის თანახმად, პაქტის ხელშემკვრელი სახელმწიფოები აღიარებენ ყველა ადამიანის უფლებას სოციალურ უზრუნველყოფაზე. იმავე დოკუმენტის მე-11 მუხლი კი უზრუნველყოფს უფლებას ცხოვრების სათანადო დონეზე, ასევე ადამიანის უფლებაზე, განუწყვეტლივ იუმჯობესებდეს ცხოვრების პირობებს.

მნიშვნელოვან დანაწესებს მოიცავს ევროპის სოციალური ქარტიაც, რომლის სხვადასხვა მუხლი ითვალისწინებს სახელმწიფოთა კომპლექსურ ვალდებულებებს, მათ შორის, სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის შექმნის, შენარჩუნებისა და გაძლიერების, შესაბამისი შემოსავლების არმქონე პირების სოციალური მხარდაჭერის, ოჯახებისთვის სოციალური დახმარების სერვისების უზრუნველყოფის, ასევე, სიღარიბისა და სოციალური ექსკლუზიის წინააღმდეგ ბრძოლის მიმართულებით.²

2 ევროპის სოციალური ქარტია, 1996, მ. 12-14, 16, 30.

სოციალური დაცვის მიმართულებით მნიშვნელოვან დებულებებს მოიცავს ისეთი საერთაშორისო ინსტრუმენტები, როგორცაა, გაეროს 2006 წლის კონვენცია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ, გაეროს 1989 წლის კონვენცია ბავშვის უფლებების შესახებ, გაეროს 1979 წლის კონვენცია ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ და სხვ.

აღსანიშნავია, რომ საქართველო ზემოთ დასახელებული ხელშეკრულებების ხელშემკვრელი ქვეყანაა, შესაბამისად, პასუხისმგებელია მათ მიერ დაწესებული ვალდებულებების აღსრულებაზე. ერთადერთი გამონაკლისია ევროპის სოციალური ქარტია – ქვეყანას სოციალური დაცვის უფლებასთან დაკავშირებული მუხლების მხოლოდ რამდენიმე პუნქტი³ აქვს სავალდებულოდ აღიარებული. ეს მოცემულობა მნიშვნელოვნად ზღუდავს სოციალურ-ეკონომიკური კეთილდღეობის დაცვის საერთაშორისო სტანდარტების ეროვნულ დონეზე დანერგვას.

1.2. უფლების დაცვისა და გასაჩივრების მექანიზმები – საერთაშორისო სტანდარტების მიმოხილვა

1.2.1 რატომ არის მნიშვნელოვანი უფლების დაცვის მექანიზმებზე წვდომა საარსებო შემწეობის საკითხებზე?

ზემოთ აღწერილ საერთაშორისო ინსტრუმენტებთან ერთად, რომლებიც უფლებებისა და სახელმწიფოთა შემხვედრი ვალდებულებების საკმაოდ ზოგად განმარტებებს იძლევა, არსებითია, გაანალიზდეს სხვადასხვა რეგლევანტური საერთაშორისო მექანიზმის (მაგალითად, გაეროს კომიტეტებისა და გაეროს სპეციალური პროცედურების) მიერ საარსებო შემწეობის სისტემისა და სოციალური დაცვის უფლებასთან დაკავშირებული განმარტებები, რომლებიც ამ უფლების მნიშვნელოვანი ელემენტების დეტალური შესწავლის შესაძლებლობას იძლევა.

ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების გაეროს კომიტეტის №19 ზოგადი კომენტარის მიხედვით, სოციალური უზრუნველყოფის უფლებას ცენტრალური მნიშვნელობა ენიჭება ადამიანთა ღირსების გარანტირებისთვის, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ისინი ეჩხებებიან ისეთ პირობებს, რაც მათ ართმევს პაქტით გარანტირებული უფლებებით სარგებლობის შესაძლებ-

3 შენიშვნა: ეს მუხლებია – 12 (1), 12 (3), 14 (1) და 14 (2).

ლობას.⁴ ამ შემთხვევაში, სოციალური უზრუნველყოფა, მისი გამანაწილებელი ხასიათის საშუალებით, მნიშვნელოვან როლს ასრულებს სიღარიბის შემცირებისა და შემსუბუქების თვალსაზრისით, და ხელს უწყობს სოციალური ექსკლუზიის თავიდან არიდებას.⁵

ამავე დოკუმენტის თანახმად, სახელმწიფოებს აქვთ დისკრეცია, სხვადასხვა სახის სოციალური უზრუნველყოფის სქემა შექმნან, თუმცა მათი შინაარსი სოციალური უზრუნველყოფის უფლების სტანდარტებს უნდა შეესაბამებოდეს. სოციალური უსაფრთხოება უნდა განიხილებოდეს სოციალურ სიკეთედ და არა – პირველყოვლისა, ეკონომიკური ან ფინანსური პოლიტიკის უბრალო ინსტრუმენტად, ხოლო ადამიანების უფლება, ბენეფიტებზე წვდომისას არ დაექვემდებარონ თვითნებურ და არაგონივრულ შეზღუდვებს, სათანადოდ უნდა იყოს გარანტირებული.⁶ სწორედ სოციალურ უფლებებთან დაკავშირებით პარადიგმის ცვლილებამ და საქველმოქმედო მოდელიდან ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებულ მოდელზე ტრანსფორმირებამ შეუწყო ხელი სოციალური დაცვის სერვისების მიმღებთა მიჩნევას აქტიურ, უფლების მქონე სუბიექტებად, ისევე, როგორც ამ სფეროში სახელმწიფოს ანგარიშვალდებულების ჩამოყალიბებას.⁷

მიუხედავად იმისა, რომ სოციალური დაცვის მიზნით სახელმწიფოთა მიერ შემუშავებული მექანიზმები ერთმანეთისგან განსხვავდება, არსებობს ის ძირითადი პრინციპები, რომლებიც სოციალური უზრუნველყოფისა და ცხოვრების ადეკვატურ სტანდარტზე უფლებების ძირითად ნაწილს შეადგენს და რომელთა მოთხოვნებსაც სოციალური დაცვის პროგრამების შინაარსი უნდა აკმაყოფილებდეს. ესაა, თანასწორობა და დისკრიმინაციის აკრძალვა, გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება, ინფორმაციაზე წვდომა და მონაწილეობა.⁸ ამასთანავე, ნებისმიერი ტიპის პოლიტიკის გატარებისას დაცული უნდა იყოს სერვისების საკმარისობის, ადეკვატურობის, ფინანსური ხელმისაწვდომობისა და მისაწვდომობის პრინციპები.⁹

4 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 19: the Right to Social Security, E/C.12/GC/19, 2008, პარა. 1.

5 იქვე, პარა. 3.

6 იქვე, პარა. 9, 10.

7 Report submitted by Ms. A.-M. Lizin, independent expert, pursuant to Commission resolution 1998/25, Human rights and extreme poverty, E/CN.4/1999/48, 1999, პარა. 34.

8 Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/11/9, 2009, პარა. 22.

9 მოცემული პრინციპების შინაარსის შესახებ, იხ. სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, მარიამ ჭანიშვილი, „საარსებო შემწეობის როლი სოციალური დაცვის სისტემაში და მისი მიმართება სოციალური მხარდაჭერის სხვა სერვისებთან“, 2023, გვ. 14 – 15.

უკიდურეს სიღარიბესა და ადამიანის უფლებებზე გაეროს სპეციალური მომხსენებელი საუბრობს სოციალური დაცვის სისტემიდან გამორჩენის (non-take-up) ფენომენზე. ეს არის შემთხვევა, როდესაც პირები, რომლებსაც ეკუთვნით სოციალური დაცვა, საბოლოოდ არ იღებენ ამგვარ ბენეფიტს ამა თუ იმ მიზეზით – იქნება ეს კომპლექსური პროცედურები, არასაკმარისი ინფორმირებულობა, ადმინისტრაციული ბარიერები თუ შეცდომები. მომხსენებელი განასხვავებს პირველად და მეორეულ გამორჩენის შემთხვევებს. პირველადის შემთხვევაში, გარკვეული სოციალური ჯგუფები, მაგალითად, არაფორმალურად დასაქმებულები, სოციალური დაცვის სქემიდან ავტომატურად გამოირიცხებიან, ან პირებს, ვისაც ეკუთვნით ბენეფიტის მიღება, სხვა დაბრკოლებები უშლით ხელს მის მოთხოვნაში. მეორეული გამორჩენის შემთხვევაში, გარკვეული ინდივიდები, მართალია, ითხოვენ ბენეფიტის მიღებას, თუმცა ვერ იღებენ.¹⁰ სპეციალური მომხსენებელი მიიჩნევს, რომ ეს ფენომენი ფუნდამენტური გამოწვევაა და ქვეყნების უმეტესობაში გვხვდება. ამასთანავე, იგი პარადოქსულად, უფრო მეტად აზიანებს სწორედ ყველაზე მარგინალურ და სოციალურად იზოლირებულ ჯგუფებს – მათ, ვისაც სოციალური დახმარება ყველაზე მეტად სჭირდებათ.¹¹ სპეციალური მომხსენებელი მიიჩნევს, რომ მიუხედავად მიზეზებისა, გამორჩენის ფენომენი სოციალური დაცვის სისტემის ჩავარდნაა და არა – ინდივიდის პრობლემა. შესაბამისად, მისი აღმოფხვრა სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის პრიორიტეტი უნდა იყოს.¹²

ზემოაღნიშნული გამოწვევებიდან გამომდინარე, საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, სოციალური დაცვის სისტემებში გასაჩივრების ეფექტიანი მექანიზმის დანერგვა და გამოყენება სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის ადმინისტრირების მიმართულებით სახელმწიფოს ვალდებულების ნაწილია და კარგი მმართველობის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ინდიკატორს წარმოადგენს.¹³

უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიზნობრივი სოციალური დახმარების დანიშვნასთან/გაცემასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების შინაარსობრივი გადახედვისა და განხილვის უფლების გარანტირების მნიშვნელობა სწორედ მხარდაჭერის ამ მექანიზმის თავისებურებიდან

10 Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Olivier De Schutter, A/HRC/50/38, 2022, პარა. 6.

11 იქვე, პარა. 10-11.

12 იქვე, პარა. 18.

13 International Labour Organization, Complaints and Appeals Mechanisms: Protecting the Right to Social Security, 2021, გვ. 4.

გამომდინარე იზრდება. ამგვარი სისტემები (targeted social assistance) არა უნივერსალური, არამედ მიზნობრივია (ანუ სიღარიბეში მცხოვრები ცალკეული ჯგუფებისთვისაა განკუთვნილი), შესაბამისად, სიღარიბეში მცხოვრები ბენეფიციარების გამოვლენას სპეციალური ინსტრუმენტი სჭირდება. საერთაშორისო გამოცდილებიდან გამომდინარე, ეს ინსტრუმენტები, შესაძლოა, დახვეწილი და საჭიროებების მიმართ მეტ-ნაკლებად სენსიტიურობით გამოირჩეოდნენ, თუმცა, ვერასოდეს შეძლებენ სიღარიბეში მცხოვრები ყველა ადამიანის გამოვლენას.¹⁴ შესაბამისად, მათ აქვთ სერვისში ჩარიცხვისა და ამორიცხვის შეცდომები (inclusion and exclusion errors), რომელთა გამოც, სახელმწიფოსგან მხარდაჭერის საჭიროების მექანე, სიღარიბეში მცხოვრები ადამიანები, შესაძლოა, სოციალური დახმარების პროგრამების მიღმა აღმოჩნდნენ.

მიზნობრივი პროგრამების დიზაინით გათვალისწინებული ამგვარი შეცდომების გათვალისწინებით, ცალკეული ქვეყნების სოციალური დაცვის პროგრამები 1. საერთოდ არ ითვალისწინებენ გასაჩივრების მექანიზმს (მაგ., პირობიანი ფულადი დახმარების პროგრამები ბრაზილიაში, კოსტა-რიკასა და ჩილეში), 2. ითვალისწინებენ გასაჩივრების მექანიზმს, თუმცა მას პრაქტიკაში არ გამოიყენებენ (მაგ., კენიის მარჩენალდაკარგული და მოწყვლადი ბავშვების ფულადი დახმარების პროგრამა) ან 3. ითვალისწინებენ უფლების დაცვის მექანიზმს, თუმცა ლიმიტირებული შემთხვევებისას გამოიყენებენ (მაგ., ფილიპინების პირობიანი ფულადი დახმარების პროგრამა).¹⁵ თუმცა, მიუხედავად იმისა, თუ რამდენად ითვალისწინებს ესა თუ ის მიზნობრივი პროგრამა გასაჩივრების მექანიზმს, ადამიანების უფლების დარღვევის შემთხვევების შინაარსობრივი განხილვა (განსაკუთრებით, კეთილდღეობის ირიბი შეფასების შემთხვევაში), პროგრამების დიზაინიდან გამომდინარე, ფაქტობრივად შეუძლებელია.¹⁶

მსგავს მსჭელობას ავითარებს გაეროს ლათინური ამერიკის ეკონომიკური კომისიაც, რომლის თანახმად, როდესაც ქვეყანაში სოციალური დაცვის პროგრამები არ არის უნივერსალური, საჭიროა მიზნობრივი მექანიზმების ფრთხილად შესწავლა ადამიანის უფლებათა პერსპექტივიდან. რაც უფრო რთული და კომპლექსურია მიზნობრივი პროგრამის გამოთვლის მეთოდები,

14 World Bank Group, Revisiting Targeting in Social Assistance: A New Look at Old Dilemmas, 2022, გვ. 308.

15 Kidd, S., Social Exclusion and Access to Social Protection Schemes, 2014, გვ. 27.

16 Kidd, S., Gelders B., Bailey – Athias D., Exclusion by design: An assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism, 2017, გვ. 14.

უფრო ბუნდოვანი იქნება ის კრიტერიუმი, თუ ვინ ექცევა ამ პროგრამის ქვეშ, რაც, საბოლოოდ, გაართულებს ან შეუძლებელს გახდის ბენეფიციარების მიერ ზედამხედველობას. გარდა ამისა, რაც უფრო ნაკლებად გამჭვირვალეა პროცესი, უფრო რთული იქნება ადამიანებისთვის ამ პროგრამაზე წვდომის მოპოვება, რის გამოც, ისინი პროგრამას აღიქვამენ არა უფლებად, არამედ, პოლიტიკურ ინსტრუმენტად.¹⁷ საბოლოო ჯამში, გამჭვირვალეობა გულისხმობს, ერთი მხრივ, ფულადი დახმარების მექანიზმის სხვადასხვა კომპონენტის (მაგ., ჩართვის კრიტერიუმები, მეთოდოლოგია, ბენეფიტების რაობა, გასაჩივრების მექანიზმები) შესახებ ყველასთვის მისაწვდომი ინფორმაციის უზრუნველყოფას და, მეორე მხრივ, ბენეფიციარებისა და, ზოგადად, საზოგადოებისთვის შესაძლებლობის მიცემას, გამოავლინონ ყველა დაინტერესებული მხარის როლი და პასუხისმგებლობა.¹⁸

ამასთანავე, გასაჩივრების მექანიზმის ეფექტიანი გამოყენება იძლევა არსებული პროგრამების ეფექტიანობის შეფასებისა და გაუმჯობესების, მოსახლეობის საჭიროებებზე მათი უკეთ მორგების საშუალებას, ხოლო სასამართლოს აძლევს შესაძლებლობას, კონსტიტუციისა თუ საერთაშორისო ინსტრუმენტების დარღვევის ფაქტი დაადგინოს და ამით პროგრესულ რეფორმებს მისცეს ბიძგი.¹⁹

1.2.2. რა ბარიერების წინაშე დგანან სიღარიბეში მცხოვრები პირები გასაჩივრების მექანიზმთან წვდომისას?

როგორც ზემოთ აღინიშნა, გასაჩივრებისა და უფლების დაცვის საშუალებებზე წვდომის გარანტირება, სიღარიბეში მცხოვრები ადამიანებისთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია. ზემოაღნიშნული მტკიცება ადამიანების კეთილდღეობაზე ბაზისური ბენეფიტის მიღებაზე უარის თქმის შედეგებითა და იმ ბარიერებითაცაა განპირობებული, რომელთა წინაშეც სოციალურად დაუცველი ჯგუფები დგანან.

17 United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, the Rights-based Approach to Social Protection in Latin America: from Rhetoric to Practice, 2014, გვ. 21.

18 Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/11/9, 2009, პარა. 45 – 46, 99.

19 World Bank Group, Revisiting Targeting in Social Assistance: A New Look at Old Dilemmas, 2022, გვ. 221; International Labour Organization, Complaints and Appeals Mechanisms: Protecting the Right to Social Security, 2021, გვ. 3.

უკიდურეს სიღარიბესა და ადამიანის უფლებებზე გაეროს სპეციალური მომსხვებელი უფლების დაცვის საშუალებებზე წვდომის დროს სიღარიბეში მცხოვრები ადამიანების წინაშე არსებულ ბარიერებს რამდენიმე მსხვილ მიმართულებად ყოფს.²⁰ მათ შორისაა –

სოციალური და კულტურული ბარიერები

ძალაუფლების ასიმეტრიის, სტიგმისა და დისკრიმინაციის, ისევე, როგორც მნიშვნელოვანი სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემების გათვალისწინებით, სიღარიბეში მცხოვრები ადამიანები, ხშირ შემთხვევაში, უარს ამბობენ საკუთარი უფლების სამართლებრივი პროცედურების საშუალებებით დაცვაზე.

ერთ-ერთი ძირითადი გამოწვევა, რის გამოც სიღარიბეში მცხოვრები ადამიანები სამართლებრივი დაცვის საშუალებებს არ მიმართავენ, რეპრესიების შიშია, მით უფრო, იმის გათვალისწინებით, რომ დიდია ალბათობა იმისა, რომ მათ უკვე გამოუცდიათ სახელმწიფო ინსტიტუტების თვითნებობა და მათი საჭიროებების უგულვებლყოფა, კორუფცია და მათი ინტერესების სანაღმდეგო გადანაცვლებების გატარება.²¹

არაერთი სტრუქტურული თუ ინსტიტუციური გამოწვევის გამო, სიღარიბეში მცხოვრები ადამიანების ცოდნა უფლებებთან, განსაკუთრებით, სოციალურ-ეკონომიკურ უფლებებთან, სახელმწიფოს ვალდებულებებთან, ასევე, სხვადასხვა მექანიზმით უფლებების დაცვასთან დაკავშირებით, დაბალია. განსაკუთრებით პრობლემურია ორმაგი ან მრავალჯერადი მონყვლადობის მქონე პირების/ჯგუფების (მაგ., შშმ პირების, ქალების, ეთნიკური უმცირესობების) სათანადო ინფორმირება.²²

სამართლებრივი ბარიერები

გარდა სოციალურ-ეკონომიკური ფაქტორებისა, უფლების დაცვის საშუალებებთან წვდომის ერთ-ერთ მთავარ ბარიერს საკანონმდებლო რეგულაციები წარმოადგენს, რომლებიც არ აღიარებს იმ გამოწვევებს, რომელთა წინაშეც სიღარიბეში მცხოვრები ადამიანები დგანან, ან ახალისებს მათ დისკრიმინაციასა და სეგრეგაციას.²³

20 ib. Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, A/67/278, 2012.

21 იქვე, პარა. 21.

22 იქვე, პარა. 17, 24 – 25.

23 იქვე, პარა. 28 – 29.

განსაკუთრებით პრობლემურია სოციალური პოლიტიკის ღონისძიებებსა თუ მასთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ გადაწყვეტილებებზე სათანადო რეაგირების მექანიზმების არარსებობა. ეს, მათ შორის, უკავშირდება ადგილობრივ დონეზე სოციალური და ეკონომიკური უფლებების განსჯადობის პრობლემებს/არარსებობას, რაც, საბოლოო ჯამში, სოციალური დაცვის მიმართულებით სახელმწიფოს მიერ მიღებულ ზომებს არა ადამიანის უფლებების დაცვის სფეროს ნაწილად, არამედ მის კეთილ ნებად და ქველმოქმედებად მოიაზრებს.²⁴

ინსტიტუციური და სტრუქტურული ბარიერები

უფლების დაცვის მექანიზმებით სარგებლობისას მნიშვნელოვანი პრობლემაა გეოგრაფიული წვდომის ბარიერები – რეგიონებში მცხოვრებ ადამიანებს, ხშირად საკუთარი მწირი შემოსავლის ხარჯზე უწევთ დიდი დისტანციის გავლა, რათა ამგვარი მექანიზმები გამოიყენონ. ეს მოცემულობა განსაკუთრებით პრობლემურია ხანდაზმულებისთვის, შშმ პირებისთვის, ქალებისა და ბავშვებისათვის, რაც, საბოლოო ჯამში, მათ უსპობთ მართლმსაჯულებაზე წვდომის შესაძლებლობას.

უფლების დაცვის მექანიზმებზე წვდომისას მხოლოდ გეოგრაფიული ფაქტორი არ არის გასათვალისწინებელი. მნიშვნელოვანი ბარიერია გასაჩივრების პროცესზე სხვადასხვა საჭიროების მქონე ადამიანის მისაწვდომობის არარსებობაც. ამგვარი ბარიერები იქმნება, მაგალითად, იმ შემთხვევაში, როდესაც ადმინისტრაციული შენობები არ არის მისაწვდომი მობილობის პრობლემების მქონე ადამიანებისთვის, ან საჩივრის ფორმები არ არის ადაპტირებული მხედველობის პრობლემების მქონე პირებისათვის. ამგვარი ბარიერების აღმოფხვრაზე მიმართული პოლიტიკის არარსებობის ან არაეფექტიანობის პირობებში, საზოგადოების მნიშვნელოვანი ნაწილი უფლების დაცვის მექანიზმების მოქმედების მიღმა რჩება.

კიდევ ერთ მნიშვნელოვან ადმინისტრაციულ ბარიერს შესაბამისი უწყებების არაადეკვატური რესურსები (როგორც ფინანსური, ისე ადამიანური რესურსები) წარმოადგენს. შესაბამისად, უფლებების დარღვევაზე რეაგირების მექანიზმების მუშაობა დროში გაწელილი, ხარვეზიანი და სიღარიბეში მცხოვრები ადამიანების საჭიროებებზე ნაკლებად მორგებულია.²⁵ კიდევ უფრო პრობლე-

24 იქვე, პარა. 31 – 32.

25 იქვე, პარა. 41 – 42.

მურია ამგვარ სისტემებში კორუფციის, ასევე, სიღარიბეში მცხოვრებ პირთა მიმართ ამ მექანიზმების წარმომადგენელთა სენსიტიურობის ნაკლებობა და სტიგმის შემცველი დამოკიდებულება.²⁶

უმნიშვნელოვანეს გამოწვევებს შორისაა გასაჩივრებისა და სამართლებრივი დახმარების მიღების ფინანსური ხარჯებიც, რაც უშუალოდ არის დაკავშირებული ადამიანების მძიმე სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობასთან. სიღარიბეში მცხოვრებ ადამიანებს მნიშვნელოვანი ფინანსური დაბრკოლებები ექმნებათ სამართლებრივი კონსულტაციების მიღებისას, სამართალწარმოებისთვის აუცილებელი დოკუმენტაციის მოგროვებისას, დოკუმენტების ნოტარიულად დამოწმებისას, ასევე, სასამართლო ან/და ადმინისტრაციულ ორგანოს მიერ საქმის განხილვის პროცესში მონაწილეობისას. უდიდესი გამოწვევა დგას შინ შრომისა და ზრუნვის შრომის გამწვევა წინაშე, რომელთა უმრავლესობაც ქალები არიან. მათი შრომის ინტენსივობისა და ფორმის გათვალისწინებით, მათ შეიძლება საერთოდ ვერ დატოვონ საცხოვრებელი ადგილი, რათა შეიტანონ საჩივარი ან დაესწრონ თავიანთი საქმის განხილვას.²⁷

სამართლებრივი დახმარების არაადეკვატურობა ან არარსებობა

გემოალნიშნული გამოწვევების ფონზე, სიღარიბეში მცხოვრები ადამიანებისათვის უფასო და სათანადო სამართლებრივი დახმარება სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია. ამის საპირისპიროდ, უფასო სამართლებრივი დახმარებიდან გარკვეული კატეგორიის საქმეების გამორიცხვა ან უფასო სამართლებრივი წარმომადგენლობის გაუვრცელებლობა კვაზი-სასამართლო მექანიზმებზე, დისკრიმინაციას წარმოადგენს.²⁸

ხშირ შემთხვევაში, უფასო სამართლებრივი დახმარების უზრუნველყოფა მიზნობრივი ხასიათისაა (means-tested) და არაერთ შემლუდვას ითვალისწინებს. უკიდურეს სიღარიბესა და ადამიანის უფლებებზე გაეროს სპეციალური მომხსენებელი მიუთითებს, რომ ბენეფიციართა მიზნობრივი შერჩევის მექანიზმები, უმეტესად არაზუსტია და არ შეუძლია, ზუსტად გამოავლინოს ადამიანების გამოწვევები.²⁹

26 იქვე, პარა. 45 – 47, 57 – 59.

27 იქვე, პარა. 56.

28 იქვე, პარა. 62.

29 იქვე, პარა. 63.

სასამართლო სისტემის ხარვეზები

გარდა ზემოაღნიშნული უამრავი სისტემური ბარიერისა, სიღარიბეში მცხოვრები ადამიანების უფლებების დაცვის ხარისხზე მნიშვნელოვნად მოქმედებს სასამართლო მექანიზმის ხარვეზები. ადეკვატური რესურსებისა და ლოგისტიკური მხარდაჭერის ნაკლებობის გამო, ხშირ შემთხვევაში, გადანყვეტილების მიღებისა და აღსრულების პროცესში გაუმართლებელი დაყოვნებები იქმნება. ამ გამოწვევას არაპროპორციული ზეგავლენა აქვს სიღარიბეში მცხოვრებ ადამიანებზე, რომელთა მართლმსაჯულებაზე წვდომის პრობლემებმა, შესაძლოა, ეჭვქვეშ დააყენოს მათივე ფიზიკური გადარჩენა.³⁰

1.2.3. რა მოთხოვნებს უნდა აკმაყოფილებდეს უფლების დაცვის მექანიზმები?

მნიშვნელოვანია, სახელმწიფომ გაიაზროს, რომ სოციალური დაცვის უფლება არ მთავრდება სოციალური მხარდაჭერის მექანიზმების ქალაქდზე გარანტირებით: ის უნდა ითარგმნოს მოსახლეობის ეფექტიან დაფარვასა და ამ უფლებით პრაქტიკაში სარგებლობაში, სადაც კარგ მმართველობასა და დამოუკიდებელ სასამართლოს არსებითი მნიშვნელობა აქვს.³¹ ამ მიზნით, გაეროს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტი აღნიშნავს, რომ მთელი რიგი ღონისძიებებია გასატარებელი, მათ შორისა -

- სათანადო ეროვნული საკანონმდებლო ბაზის შემუშავება, რომელმაც, სხვადასხვა საკითხთან ერთად (მაგ., სოციალური უზრუნველყოფის სფეროში დაწესებული მიზნები, ამოცანები და მათი მიღწევის გზები; ინსტიტუციური პასუხისმგებლობა და სხვ.), უნდა მოიცვას დებულებები მონიტორინგის მექანიზმებისა და უფლების დაცვის საშუალებების შესახებ;
- სოციალური დაცვის უფლების გარანტირება ეროვნულ სტრატეგიებსა თუ სამოქმედო გეგმებში. დოკუმენტების ინდიკატორებმა, თავის მხრივ, უნდა მოიცვას სოციალური დაცვის უფლების ძირითადი ელემენტები (მაგ., ადეკვატურობა, სოციალური რისკებისა და შემთხვევების დაფარვა, ფინანსური ხელმისაწვდომობა და მისაწვდომობა), მიემართებოდეს დისკრიმინაციისა და თანასწორობის საკითხებს და დაფაროს ყველა ადამიანი;

30 იქვე, პარა. 68 – 69.

31 Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Olivier De Schutter, A/HRC/50/38, 2022, პარა. 5; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 19: the Right to Social Security, E/C.12/GC/19, 2008, პარა. 70.

- პაქტით გათვალისწინებულ უფლებებთან დაკავშირებით სამართლებრივი დაცვის მექანიზმების და სასამართლოს მიერ ამ უფლებების დარღვევების შემთხვევებზე განსჯადობის უზრუნველყოფა.³² როგორც გაეროს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტი მიუთითებს, სოციალური უზრუნველყოფისთვის რელევანტური საერთაშორისო ინსტრუმენტების ადგილობრივ სამართლებრივ სისტემაში ინკორპორაცია ეროვნული სასამართლოების მიერ პაქტის დებულებების გამოყენებასა და უფლების აღდგენის მექანიზმების ფუნქციონირებას მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს.³³

დიდი ოდენობის ფულადი სახსრების ბენეფიციარებისთვის გადაცემისას, პროგრამის ადმინისტრირებაზე პასუხისმგებელთა მხრიდან უფლებამოსილების გადამეტებასთან დაკავშირებით არაერთი კითხვა ჩნდება. აქედან გამომდინარე და იმის გათვალისწინებით, რომ არსებობს ძალთა ასიმეტრია სოციალური პროგრამების განმახორციელებელ პირებსა და ბენეფიციარებს შორის, ანგარიშვალდებულების სისტემის არსებობა უმნიშვნელოვანესია.³⁴ სწორედ ანგარიშვალდებულება, სხვა პრინციპებთან (მაგ., მონაწილეობა და გამჭვირვალობა) ერთად, არის ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომის განუყოფელი ნაწილი და თავიდან ირიდებს კორუფციას, ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებას, არასწორ მენეჯმენტსა და პოლიტიკურ მანიპულაციას.³⁵

ანგარიშვალდებულების მექანიზმების გარეშე, სოციალური პროგრამები აღიქმება არა შემწეობად და უფლებად, არამედ – პატრონაჟისა და კლიენტელიზმის ინსტრუმენტად და პოლიტიკური მანიპულაციის საშუალებად.³⁶ შესაბამისად, სა-

32 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations, (art. 2, para. 1, of the Covenant), 1990, პარა. 5; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General comment No 9: The Domestic Application of the Covenant, E/C.12/1998/24, 1998, პარა. 2, 8; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 19: the Right to Social Security, E/C.12/GC/19, 2008, პარა. 72, 75.

33 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 19: the Right to Social Security, E/C.12/GC/19, 2008, პარა. 79.

34 United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, the Rights-based Approach to Social Protection in Latin America: from Rhetoric to Practice, 2014, გვ. 31.

35 Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/11/9, 2009, პარა. 44; Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, A/64/279, 2009, პარა. 71, 74; OHCHR, Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights, 2012.

36 United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, the Rights-based Approach to Social Protection in Latin America: from Rhetoric to Practice, 2014, გვ. 31; Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/11/9, 2009, პარა. 47.

ხელმწიფოში უნდა არსებობდეს ანგარიშვალდებულების მისანვდომი და ეფექტიანი მექანიზმები, რომლის ფარგლებშიც იმ ნებისმიერი აქტორის (მათ შორის, პოლიტიკის შემქმნელთა) ანგარიშვალდებულების საკითხის დაყენება იქნება შესაძლებელი, რომელთა საქმიანობამაც სიღარიბეში მცხოვრებ პირთა უფლებრივ მდგომარეობაზე ზეგავლენა მოახდინა.³⁷ ზედამხედველობის ამგვარი მექანიზმები განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სამ ძირითად ეტაპთან მიმართებით: 1. პროგრამაში ჩართვის შესაძლებლობა; 2. პროგრამის ადმინისტრირება (რათა უფლებამოსილების გადაჭარბების შემთხვევაში მოხდეს სათანადო შეტყობინება), და 3. ფულადი დახმარებით უზრუნველყოფის პროცესი.³⁸

გაეროს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტის თქმით, უფლების დაცვის ეფექტიანი საშუალება მხოლოდ სასამართლოში უფლებების დაცვასთან არ უნდა იყოს გაიგივებული. არაერთ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანოს ინტერვენციამ, შესაძლოა, უზრუნველყოს პაქტით გათვალისწინებული უფლებების რეალიზაცია. მთავარია, ადმინისტრაციული პროცედურები იყოს ეფექტიანი, მისანვდომი, ფინანსურად ხელმისაწვდომი და ჰქონდეს ადეკვატური ხანგრძლივობა.³⁹ ცხადია, ადმინისტრაციული პროცედურების გავლის შემდგომ უნდა არსებობდეს სასამართლოსთვის მიმართვის შესაძლებლობა. გაეროს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტის მიხედვით, ნებისმიერ პირს ან ჯგუფს, სოციალური დაცვის უფლების დარღვევის შემთხვევაში, უნდა ჰქონდეს საერთაშორისო მექანიზმებზე წვდომის საშუალება.⁴⁰

ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომა მოითხოვს გასაჩივრების იმგვარი მექანიზმების არსებობას, რომელიც აკმაყოფილებს შემდეგ კრიტერიუმებს: მიუკერძოებლობა, გამჭვირვალობა, ეფექტიანობა, სიმარტივე, სისწრაფე, მისანვდომობა და ფინანსური ხელმისაწვდომობა.⁴¹ სისტემაში შექმნილი

37 Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, A/63/274, 2008, პარა. 25; იხ. ასევე, Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/14/31, 2010, პარა. 56.

38 Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/11/9, 2009, პარა. 47.

39 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No 9: The Domestic Application of the Covenant, E/C.12/1998/24, 1998, პარა. 9.

40 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 19: the Right to Social Security, E/C.12/GC/19, 2008, პარა. 77.

41 International Labour Organization, R202 – Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202), პარა. 7; Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Olivier De Schutter, A/HRC/50/38, 2022, პარა. 5; Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/11/9, 2009, პარა. 48; Sepulveda M., Nyst C., The Human Rights Approach to Social Protection, 2012, Recommendation No. 29.

ძალაუფლებრივი დისბალანსის შესამცირებლად, გასაჩივრების მექანიზმმა უნდა გაითვალისწინოს როგორც ინდივიდუალური, ისე კოლექტიური საჩივრების წარდგენის შესაძლებლობა, მოახდინოს ანონიმურობის გარანტირება, იყოს კულტურულად ადევკატური, გენდერულად სენსიტიური და სათანადო რესურსებით უზრუნველყოფილი.⁴² სოციალური დაცვის უფლება თავის თავში მოიცავს, უფლების დარღვევის შემთხვევაში, პირის სამართლებრივი დახმარებით უზრუნველყოფასაც.⁴³

საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით,

- გასაჩივრების მექანიზმი ვერ ცვლის არაეფექტიანი დიზაინის პროგრამისა თუ არასათანადო აღსრულების პრობლემებს;
- უმნიშვნელოვანესია ფართომასშტაბიანი საინფორმაციო კამპანიის განხორციელება, რათა მოსახლეობას ჰქონდეს ინფორმაცია პროგრამის მიზნების, კრიტერიუმების, პროცედურებისა და უფლებების დაცვის საშუალებების შესახებ;
- გასაჩივრების რამდენიმე საშუალების/არხის გამოყენება მოსახლეობის წვდომის უზრუნველყოფის საუკეთესო საშუალებაა;
- გასაჩივრების მექანიზმი უნდა იყოს უზრუნველყოფილი სათანადო ადამიანური და ფინანსური რესურსებით. ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ დაწესდეს ეფექტიანობის სტანდარტები და მისაღწევი მიზნები, ეფექტიანი მონიტორინგის ჩასატარებლად;
- უფლების დაცვის დამოუკიდებელ მექანიზმებზე წვდომა მნიშვნელოვანია (მაგ., ომბუდსმენი, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები);
- განცხადების ადგილზე განხილვა უფრო ეფექტიანია და ნაკლებ ხარჯებს მოითხოვს.

წყარო: Oxford Policy Management, Review of, and Recommendations for, Grievance Mechanisms for Social Protection Programmes, 2012.

როგორც ადამიანის უფლებებისა და უკიდურესი სიღარიბის საკითხებზე დამოუკიდებელმა ექსპერტმა მიუთითა, არგენტინაში, ბრაზილიასა და მექსიკაში

42 Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/11/9, 2009, პარა. 48, 99; Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/14/31, 2010, პარა. 81.

43 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 19: the Right to Social Security, E/C.12/GC/19, 2008, პარა. 77; Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/11/9, 2009, პარა. 49.

ანონიმურმა და უფასო ცხელმა ხაზმა გამოავლინა კლიენტელიზმისა და კორუფციული პრაქტიკის შემთხვევები.⁴⁴

მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს სახელმწიფოს ვალდებულება, უზრუნველყოს სოციალური უფლებების შინაარსთან და სოციალური დაცვის პროგრამებთან და გასაჩივრების მექანიზმებთან დაკავშირებული ინფორმაციის მისაწვდომობა, და ამ პროცესში გაითვალისწინოს გეოგრაფიული, ფინანსური (მაგ., კანონებსა და კანონქვემდებარე აქტებზე უფასო წვდომის არარსებობა), ტექნოლოგიური თუ ლინგვისტური ბარიერები.⁴⁵ ინფორმაციაზე წვდომის ნაწილში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სოციალური დაცვის სერვისში ჩართვის წინაპირობების გამჭვირვალობა, რაც, თავის მხრივ, შეუძლებელი იქნება, თუ კონკრეტული სარგებლის მიღება რთულ პროცედურებთან, მათ შორის, კომპლექსურ მეთოდოლოგიასთან, არის დაკავშირებული.⁴⁶ ერთ-ერთ კვლევაში ამგვარ გამოწვევაზე საუბარია სომხეთის მაგალითზე, რომელიც პროგრამისა და მისი მეთოდოლოგიის შესახებ ინფორმაციას აქვეყნებდა, თუმცა იყენებდა კეთილდღეობის ირიბი შეფასების მეთოდოლოგიას (Proxy Means-Testing), რომელიც გასაგებად, და შემდგომ გასასაჩივრებლად, რთული იყო.⁴⁷

დამატებით, საერთაშორისო სტანდარტები უთითებს, რომ უფლების დაცვის მექანიზმებზე წვდომის უზრუნველსაყოფად, ადამიანის უფლებათა ეროვნულ ინსტიტუტებს უნდა ჰქონდეთ ამ უფლების დარღვევაზე რეაგირების შესაძლებლობა, ხოლო, მოსამართლეები და იურისტები უნდა იყვნენ სახელმწიფოსგან იმგვარად მხარდაჭერილნი, რომ თავიანთი ფუნქციების შესრულების პროცესში სათანადო ყურადღება დაუთმონ სოციალური დაცვის უფლების დარღვევების ფაქტებს.⁴⁸ სახელმწიფო ასევე ვალდებულია, პატივი სცეს, დაიცვას და წაახალისოს ადამიანის უფლებათა დამცველებისა და სამოქალაქო საზოგადოების სხვა წარმომადგენლების საქმიანობა, რათა, მონყვლად და მარგინალიზებულ პირებსა და ჯგუფებს მათი მეშვეობით მიეცეთ სოციალური დაცვის უფლების რეალიზაციის შესაძლებლობა.⁴⁹

44 Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/11/9, 2009, პარა. 48.

45 Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, A/67/278, 2012, პარა. 27, 96; Kidd, S., Social Exclusion and Access to Social Protection Schemes, 2014, გვ. 26.

46 Kidd, S., Social Exclusion and Access to Social Protection Schemes, 2014, გვ. 28.

47 იქვე; Coady D., Grosh M., and Hoddinott J., Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Experience and Lessons, 2002, გვ. 53.

48 იქვე, პარა. 48; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 19: the Right to Social Security, E/C.12/GC/19, 2008, პარა. 77, 80.

49 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 19: the Right to Social Security, E/C.12/GC/19, 2008, პარა. 81.

1.3. საერთაშორისო და უცხო ქვეყნის სასამართლოების მნიშვნელოვანი განმარტებები: ზოგადი მიმოხილვა

ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლოს მიერ განხილულ ერთ-ერთ საქმეში – *Moskal v. Poland*, მომჩივანი ნაადრევად გავიდა პენსიაზე, რათა თავისი შვილის ჯანმრთელობაზე ეზრუნა.⁵⁰ თუმცა, განმცხადებელს 1 წლის შემდეგ პენსია ჩამოერთვა იმ საფუძველით, რომ მისი შვილის ჯანმრთელობის მდგომარეობა არ იყო ისეთი სიმძიმის, რომ მშობლის მხრიდან მუდმივი მზრუნველობა მოეთხოვა. პენსიის შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილების გასაჩივრებას შედეგი არ მოჰყოლია. მოგვიანებით, 2 წლის შემდეგ, სხვა საქმეზე სამართალწარმოების ფარგლებში, მას დაენიშნა მანამდე მინიჭებული პენსიის განახევრებული ოდენობის შემწეობა. ევროპული სასამართლოს წინაშე მომჩივანი უთითებდა, რომ დაირღვა მისი საკუთრებისა და სამართლიანი სასამართლოს უფლებები კონვენციის მე-14 მუხლთან კავშირში.

სასამართლომ საკუთრების უფლების კონტექსტში, ყურადღება გაამახვილა კარგი მმართველობის პრინციპის მნიშვნელობაზე – საჯარო ორგანოები უნდა მოქმედებდნენ მაქსიმალური სიზუსტით, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც საქმე ეხება ადამიანებისთვის არსებითი მნიშვნელობის საკითხებს, როგორც არის სოციალური შემწეობები. განსახილველ საქმეში, სასამართლომ მიიჩნია, რომ ორგანოებმა ვერ იმოქმედეს სწრაფად, სათანადოდ და თანმიმდევრულად.⁵¹

სოციალური სამართლიანობის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, სასამართლომ მიიჩნია, რომ საჯარო ორგანოებს არ უნდა ეკრძალებოდეთ დაშვებული შეცდომების გამოსწორება, თუნდაც ის მათი დაუდევრობიდან გამომდინარეობდეს. ამის საპირისპირო დასკვნა წინააღმდეგობაში მოვიდოდა უსაფუძვლო გამდიდრების დოქტრინასთან. ეს უსამართლო იქნებოდა იმ ადამიანების მიმართაც, ვისაც კონტრიბუცია შეაქვს სოციალური უსაფრთხოების ფონდში და გზას გაუხსნიდა მწირი საჯარო რესურსების არასათანადო განაწილებას. ამის მიუხედავად, აღნიშნული ზოგადი პრინციპები ვერ გადაწონის ისეთ ვითარებას, როდესაც პირს ეკისრება გადამეტებული ტვირთი მისთვის ჩამორთმეული შემწეობის შედეგად. თუ შეცდომა თვით ხელისუფლების ორგანოებმა დაუშვეს მესამე მხარის რაიმე ბრალის გარეშე, განსხვავებული პროპორციულობის მიდგომა უნდა შეირჩეს იმის განსასაზღვრად, თუ რამდენად გა-

50 *Moskal v. Poland* (no. 10373/05), 2010 <https://cutt.ly/heTymRF6>.

51 იქვე, პარა. 72.

დამეტებულია მომჩივნისთვის დაკისრებული ტვირთი. ამასთან კავშირში, სასამართლომ აღნიშნა, რომ მომჩივანმა სრულად დაკარგა უმუშევრობის შემწეობა; სასამართლომ ასევე გაითვალისწინა ის რისკი, რომ მომჩივანს შეიძლება ვერ მოეძებნა ახალი სამსახური, მისი ასაკისა და ქვეყნის ეკონომიკური მდგომარეობის გამო.⁵² ამგვარად, სასამართლომ მომჩივანზე დაკისრებული ტვირთი გადამეტებულად მიიჩნია, და დაადგინა, რომ სახელმწიფომ ვერ დაიცვა სამართლიანი ბალანსი საზოგადოების ზოგად ინტერესებსა და ინდივიდის ძირითად უფლებებს შორის.

ანალოგიურად, საქმეში – *Čakarević v. Croatia*, სასამართლომ შეცდომით გაცემული უმუშევრობის შემწეობის რეტროსპექტიული უკან დაბრუნების საკითხი განიხილა. სასამართლომ დაადგინა, რომ მომჩივანს, კონვენციის №1 დამატებითი ოქმის პირველი მუხლის შესაბამისად, ჰქონდა ლეგიტიმური მოლოდინი, რომ მიეღო შემწეობა, როგორც მართლზომიერად მინიჭებული დახმარება. სასამართლომ აღნიშნა, რომ ამ შემწეობის ბუნება იყო საარსებო მოთხოვნილებების დაკმაყოფილების მხარდაჭერა, და მხედველობაში მიიღო ფაქტი, რომ შემწეობის მიღების დროს მომჩივანი სარგებლობდა ლეგიტიმური მოლოდინით, რომ მისთვის მინიჭებულ თანხაზე წვდომა კითხვის ნიშნის ქვეშ არ დადგებოდა.⁵³

სასამართლომ განიხილა პირის ფინანსური და პერსონალური სიტუაცია და მივიდა დასკვნამდე, რომ შეცდომით გადახდილი უმუშევრობის შემწეობის უკან დაბრუნების ვალდებულება პირს გადამეტებულ ტვირთს აკისრებდა. კერძოდ, ეს შემწეობა განმცხადებლისთვის მნიშვნელოვანი რაოდენობის თანხა იყო, იმის გათვალისწინებით, რომ მას წაერთვა მისი ერთადერთი შემოსავლის წყარო, მიღებული თანხა მან მოიხმარა აუცილებელი საბაზო მოთხოვნილებების დასაკმაყოფილებლად, ასევე, მომჩივანს ჰქონდა ფსიქიკური ჯანმრთელობის პრობლემები და შრომისუუნარო იყო დიდი ხნის განმავლობაში. შესაბამისად, სასამართლომ კონვენციის პირველი დამატებითი ოქმის პირველი მუხლის დარღვევა დაადგინა.⁵⁴

აშშ-ის უზენაესმა სასამართლომ, ზეპირი მოსმენის გარეშე, რამდენიმე საქმეში შეაფასა სოციალური შემწეობის ჩამორთმევის კონსტიტუციურობა. მაგა-

52 იქვე, პარა. 73-74.

53 *Čakarević v. Croatia* (no. 48921/13), 2018, პარა. 64-65 <https://cutt.ly/peTymV4S>.

54 იქვე, პარა. 87-91; იხ. ასევე, *Romeva v. North Macedonia*, 2019, პარა. 66-79.

ლითად, საქმეში – *Kelly v. Wyman*,⁵⁵ მოსარჩელები ასაჩივრებდნენ დახმარებების ადმინისტრირების სამართლიანობას, კერძოდ, მათ კეთილდღეობის შემწეობა შეუწყვიტეს წინასწარი ზეპირი განხილვის გარეშე. სასამართლომ მიუთითა, რომ კეთილდღეობის შემწეობის მიმღებთათვის, რომლებიც ასეთი მწვავე საჭიროების წინაშე დგანან, შემწეობის ჩამორთმევა, წინასწარი ზეპირი განხილვის გარეშე, არასამართლიანია, თუ არ არსებობს უპირატესი მიზეზები.

საქმეში – *Mathews v. Eldridge*,⁵⁶ სასამართლომ შეაფასა საკითხი, მოითხოვდა თუ არა სამართლიანი სასამართლოს ცნება მტკიცებულებათა განხილვას შეზღუდული შესაძლებლობის შემწეობის ჩამორთმევამდე. ეს საქმე სასამართლომ განასხვავა *Kelly v. Wyman*-ის საქმეში გამოყენებული სტანდარტისგან, რომელზეც მან კეთილდღეობის შემწეობის შეწყვეტამდე ზეპირი განხილვის (evidentiary hearing) უფლება დაადგინა.

Mathews v. Eldridge საქმეში, მომჩივანმა გაასაჩივრა ჯანმრთელობის, განათლებისა და კეთილდღეობის დეპარტამენტის ადმინისტრაციული რეგულაციები, რომლითაც დასაშვები იყო შეზღუდული შესაძლებლობის შემწეობის შეწყვეტა შეზღუდული შესაძლებლობის არსებობის სადავოობისას. ამ პროცედურების თანახმად, მათ, ვისაც ჩამოერთვათ შემწეობა, განმეორებით განხილვის მოთხოვნა მხოლოდ ჩამორთმევიდან 6 თვის განმავლობაში შეეძლოთ. მომჩივანი აცხადებდა, რომ შემდგომი გასაჩივრების შეუძლებლობით ირღვეოდა მისი სამართლიანი სასამართლოს უფლება კონსტიტუციის მეხუთე შესწორების შესაბამისად.

უზენაესმა სასამართლომ დაასკვნა, რომ არსებული ადმინისტრაციული პროცედურები სრულად შეესაბამებოდა სამართლიანი სასამართლოს მოთხოვნებს. წინა საქმისგან განსხვავებით, შეზღუდული შესაძლებლობის შემწეობის მოთხოვნა არ ეფუძნებოდა ფინანსურ საჭიროებას. სასამართლომ აღნიშნა, რომ, როგორც წესი, პირებისთვის, რომლებიც ითხოვენ შეზღუდული შესაძლებლობის შემწეობას, ეს დახმარება მათი შემოსავლის ძირითადი წყარო არ არის. სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა იმაზეც, რომ მტკიცებულებების განხილვა ნაკლებად ეფექტიანი იქნებოდა შეზღუდული შესაძლებლობის შემწეობის მოთხოვნების გადასაჭრელად, რომლებიც, პირველ რიგში, სამედიცინო მტკიცებულებებს ეფუძნებოდა. საბოლოოდ, სასამართლომ დაასკვნა,

55 *Kelly v. Wyman*, 294 F. Supp. 893 (S.D.N.Y. 1969), <https://cutt.ly/SeTyWhNQ>.

56 *Mathews v. Eldridge*, 424 U.S. 319 (1976), <https://cutt.ly/8eTyWmIO>.

რომ მტკიცებულებების განხილვის სასამართლო მოდელი არ წარმოადგენს არც აუცილებლობას და არც არის გადანაცვტილების მიღების ყველაზე ეფექტიანი მეთოდი ყველა შემთხვევაში.

აშშ-ის უზენაესმა სასამართლომ განავითარა სამართლიანი სასამართლოს საკითხის ორსაფეხურიანი შემოწმება. პირველ რიგში, სასამართლო ამონაშვებს, რამდენად მიემართება განსახილველ საკითხს სამართლიანი სასამართლოს მოთხოვნები, ანუ ხელისუფლების ქმედებებმა დაარღვია თუ არა სამართლიანი სასამართლოს უფლებით დაცული თავისუფლების ან საკუთრებითი ინტერესები. ეს ეტაპი მოითხოვს საქმეში არსებული ინტერესის ხარისხის ან ბუნების შესწავლას. თუ დადგინდება, რომ ინტერესი კონსტიტუციური მნიშვნელობისაა, სასამართლო განსაზღვრავს, თუ რა პროცედურული დაცვის საშუალებებია აუცილებელი ამ უფლების დასაცავად. იმის დასადგენად, რა შემთხვევაში იქნება სამართლიანი პროცესი, გამოიყენება შეწონვის ტესტი (balancing test): პირისთვის პროცედურული დაცვის საშუალებების საჭიროება შედარდება ხელისუფლების ინტერესთან.

სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა მოთხოვნის ბუნებაზე და მიიჩნია, რომ შეზღუდული შესაძლებლობის შემწეობის შესახებ დავები ემყარება სამედიცინო მტკიცებულებებს, რომელთა დოკუმენტირება და წერილობით ფორმამდე დაყვანა უფრო მარტივია. მისგან განსხვავებით, სოციალური შემწეობის საქმეები უფრო ეფექტიანად წყდება ზეპირი მოსმენის ფარგლებში გამოკითხვის მეშვეობით. განსახილველ საქმეში, სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა იმ ფაქტზეც, რომ შემწეობის მიმღებს პერიოდულად ეგზავნებოდა დეტალური კითხვარი, წვდომა ჰქონდა სრულ ინფორმაციაზე, და ნებისმიერ დროს შეეძლო განახლებული ინფორმაციის გაგზავნა. აქედან გამომდინარე, სასამართლომ დაასკვნა, რომ ზეპირი განხილვის მნიშვნელობა მინიმალური იქნებოდა.⁵⁷

57 Soeka E.M., Constitutional Law: Due Process: Termination of Social Security Benefits: Prior Evidentiary Hearing Not Required (Matthews v. Eldridge), "Marquette Law Review", 1976, Vol. 60, Issue 1.

II. საარსებო შემწეობის სისტემა საქართველოში — როგორ ისჯებიან სისტემის მიღმა დარჩენილი ადამიანები?

კონსტიტუციის მიხედვით, საქართველო სოციალური სახელმწიფოა, რაც, მათ შორის, ნიშნავს სახელმწიფოს მიერ საზოგადოებაში სოციალური სამართლიანობის, სოციალური თანასწორობისა და სოციალური სოლიდარობის პრინციპების განმტკიცებაზე, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე თანაბარ-სოციალურ ეკონომიკურ განვითარებაზე, ადამიანების ჯანმრთელობასა და სოციალურ დაცვაზე, საარსებო მინიმუმითა და ღირსეული საცხოვრებლით უზრუნველყოფაზე, ასევე, ოჯახის კეთილდღეობის დაცვაზე ზრუნვას.⁵⁸

ამასთანავე, საქართველოს კონსტიტუციის მე-9 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, ადამიანის ღირსება ხელშეუვალია და მას იცავს სახელმწიფო. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „ადამიანის ღირსების დაცვა არის ის, რაც უპირობოდ ეკუთვნის ყველა ადამიანს სახელმწიფოსაგან. ღირსებაში იგულისხმება სოციალური მოთხოვნა სახელმწიფოს მხრიდან ადამიანის რესპექტირებაზე“.⁵⁹

წლების განმავლობაში აქტიური დისკუსია მიმდინარეობდა საარსებო შემწეობის სისტემასთან დაკავშირებით არსებული უფლების განსჯადობასთან დაკავშირებით.⁶⁰ როგორც პრაქტიკაზე დაფუძნებით ჩანს, ამ საკითხთან დაკავშირებულ გარკვეულ საქმედებს სასამართლო ხელისუფლება იხილავს, თუმცა ეს პროცესი არაერთი პრობლემით ხასიათდება (იხ. 2.2. და 2.3. თავები).

სოციალური უფლებების განსჯადობასთან დაკავშირებით აღსანიშნავია საქართველოს უზენაესი სასამართლოს განმარტებაც, რომლის მიხედვითაც, სოციალური უფლებები ადამიანის სასიცოცხლო ინტერესებს უკავშირდება. სასამართლოს მითითებით, „სახელმწიფოს ფუნქციაა, უზრუნველყოს საკუთარი მოქალაქეების საჯარო ამოცანების, მათ შორის, სოციალური პრობლემე-

58 საქართველოს კონსტიტუცია, 1995, მ. 5.

59 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 ოქტომბრის №2/2/389 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე მაია ნათაძე და სხვები საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს პრეზიდენტის წინააღმდეგ“, პარა. 30, <https://cutt.ly/neTuEAot>.

60 ვახტანგ ნაცვლიშვილი, „ჯუასუსტები, ლოთები, მათხოვრები“ – საქართველოს სოციალური კანონის მოკლე ისტორია, 2022, <https://cutt.ly/BeTuEGAr>.

ბის გადაწყვეტა, რა დროსაც სახელმწიფო გარკვეული კატეგორიის პირების დახმარებას უზრუნველყოფს. სოციალურ სფეროში მმართველობითი საქმიანობის ერთ-ერთ საჭარო ფუნქციას წარმოადგენს ქვეყანაში სოციალური დახმარების მწყობრი სისტემის ჩამოყალიბებით მოსახლეობის სამართლიანი, მიზნობრივი და ეფექტიანი დახმარებით უზრუნველყოფა. ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპები – კანონიერების, კანონისა და ადმინისტრაციული ორგანოს წინაშე თანასწორობის, მიუკერძოებლობის და ა. შ. – სრულად ვრცელდება სსიპ სოციალური დახმარების სააგენტოს მიერ განხორციელებულ ღონისძიებებზე.⁶¹

მეორე მხრივ, საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასებული აქვს ადამიანის ღირსების უფლების განზომილება სახელმწიფოს მიერ საარსებო შემწეობის ადმინისტრირების კონტექსტში. საქმეში – „საქართველოს მოქალაქე თამარ თანდაშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, სასამართლომ მიუთითა, რომ საარსებო შემწეობა ემსახურება ადამიანის პირველადი მოთხოვნილებების დაკმაყოფილების, ფიზიკური არსებობის შენარჩუნების, მისი განვითარების პერსპექტივისა და საზოგადოებაში ინტეგრაციის მიზნებს.⁶² სასამართლომ მკაფიოდ განაცხადა, რომ ადამიანის განხილვა სამართლის შიშველ ობიექტად და მისი მძიმე სოციალური მდგომარეობის გამოყენება მიზნის მიღწევის საშუალებად, შეუთავსებელია ღირსების უფლებასთან.⁶³

წინამდებარე თავის მიზანია, საარსებო შემწეობის სისტემის თავისებურებებიდან გამომდინარე, იმსჯელოს საქართველოში არსებულ საკანონმდებლო და პრაქტიკულ ასპექტებზე, რაც დაკავშირებულია სოციალურად დაუცველის ქულის მინიჭებასთან თუ ქულის ხელახალ გენერირებასთან, სიღარიბეში მცხოვრები ოჯახების საარსებო შემწეობის სისტემიდან ამორიცხვასა და მათ მიერ უფლებების დაცვის საკითხებთან.

61 საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის გადაწყვეტილება, საქმე №ბს-509-506 (23-17), 30.11.2017.

62 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 11 მაისის №2/3/663 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე თამარ თანდაშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, პარა. 48-49; <https://cutt.ly/8eTuRmRI>.

63 იქვე, პარა. 53.

2.1. საარსებო შემწეობის სისტემის ძირითადი მახასიათებლები

საარსებო შემწეობა საქართველოში სიღარიბეში მცხოვრებ ადამიანთა მხარდაჭერის მთავარი მექანიზმია. იგი ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე ადმინისტრირდება და მის ფუნქციონირებაზე პასუხისმგებლობა სსიპ – სოციალური მომსახურების სააგენტოს ეკისრება. შემწეობის მიღების წინაპირობა სოციალურად დაუცველთა ერთიან ბაზაში რეგისტრაცია და კანონმდებლობით დადგენილ ქულაზე ნაკლების ქონაა. კერძოდ, ოჯახებისთვის, სადაც ყველა წევრი 16 წელს ზემოთაა, საარსებო შემწეობის მიღების წინაპირობა 65 000 და ნაკლები სარეიტინგო ქულის მინიჭებაა, ხოლო ოჯახებს, სადაც 16 წლამდე ოჯახის წევრები ირიცხებიან, შემწეობის მისაღებად 120 000 და ნაკლები სარეიტინგო ქულა უნდა ჰქონდეთ. დასახელებულ შემთხვევებში, ოჯახი თითოეულ წევრზე (16 წელს ზემოთ) თვეში 30 – 60 ლარს მიიღებს, ხოლო ოჯახის თითოეულ 16 წლამდე წევრზე – 200 ლარს.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, სისტემაში ჩართვის წინაპირობა ოჯახის მიერ კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ზღვარზე ნაკლები სარეიტინგო ქულის მიღებაა. ქულის მინიჭებისა და შემწეობის მიღების პროცესი შემდეგი ფაზებისგან შედგება: 1. ოჯახის წარმომადგენლის განაცხადის წარდგენა სოციალური მომსახურების სააგენტოს ტერიტორიულ ოფისში; 2. განაცხადის წარდგენიდან ერთი თვის ვადაში სოციალური აგენტის მიერ ოჯახში ვიზიტი და სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შემოწმება კანონმდებლობით დადგენილი ინსტრუმენტის საფუძველზე; 3. სოციალური აგენტის მიერ შეფასების შედეგად მოპოვებული ინფორმაციის სპეციალურ პროგრამაში შეყვანა; 4. პროგრამის მიერ ოჯახის კეთილდღეობის ქულის დაგენერირება.⁶⁴ კანონმდებლობის მიხედვით, პირველადი შეფასების შემდგომ, სააგენტო პერიოდულად, მაგრამ ოთხ წელიწადში ერთხელ მაინც, უზრუნველყოფს ოჯახების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გადამოწმებას.⁶⁵

საარსებო შემწეობის მაძიებელი ოჯახების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასება და მათთვის ქულის მინიჭება სპეციალური მეთოდოლოგიის შესაბამისად ხდება. თავის მხრივ, ეს მეთოდოლოგია შინამეურნეობების კეთილდღეობის ირიბი შეფასების მეთოდს (PMT) ეფუძნება, რომელიც სისტე-

64 სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, ანა დიაკონიძე, მიზნობრივი სოციალური დახმარება საქართველოში: პროგრამის სოციალური ეფექტი და სიღარიბის დაძლევის პოტენციალი, 2023, გვ. 11.

65 საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 24 აპრილის №126 დადგენილება „ქვეყანაში სიღატაკის დონის შემცირებისა და მოსახლეობის სოციალური დაცვის სრულყოფის ღონისძიებათა შესახებ“, დანართი №1, მ. 12 (5).

მაში ჩარიცხვისა და ამორიცხვის შეცდომებით (ე.წ. inclusion and exclusion errors) ხასიათდება. საქართველოს სისტემა წლების განმავლობაში შეიცვალა და შედარებით დაიხვეწა – მეთოდოლოგიის უახლესი ვერსია საქართველოს მთავრობამ 2014 წლის 31 დეკემბერს დაამტკიცა, რის შემდეგაც მასში 12 ტექნიკური თუ შინაარსობრივი ცვლილება შევიდა.⁶⁶

მიუხედავად ცვლილებებისა, მეთოდოლოგიის ხარვეზების გამო მხარდაჭერის საჭიროების მქონე არაერთი შინამეურნეობა პოტენციურად სისტემის მიღმა რჩება.⁶⁷ ამასვე ადასტურებს სხვადასხვა კვლევაც. მაგალითად, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ 2018 წელს განხორციელებული კვლევის⁶⁸ შედეგად, ბავშვთა მიზნობრივი შემწეობა არასრულწლოვნების უღარიბესი დეცილის⁶⁹ მხოლოდ 43%-ს ფარავდა, ხოლო UNICEF-ის 2019 წლის კვლევის⁷⁰ მიხედვით, შინამეურნეობების უღარიბესი დეცილის 76%, ხოლო მეორე დეცილის 39% იღებდა რომელიმე ტიპის სოციალურ დახმარებას. პროგრამის ამგვარი დიზაინის გათვალისწინებით, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კვლევის მიხედვით, სოციალური დაცვის სისტემაში შემავალი სერვისებიდან ყველაზე მეტი საჩივარი სწორედ საარსებო შემწეობის სისტემაზე მოდის.⁷¹

მიუხედავად ამისა, წლების გასვლასთან ერთად, პროგრამაში ჩართული ადამიანების რაოდენობა იზრდება. ბენეფიციართა რაოდენობა განსაკუთრებით გაიზარდა უკანასკნელ წლებში. 2024 წლის აგვისტოს მონაცემებით, საარსებო შემწეობას იღებს 680 833 ადამიანი (საქართველოს მოსახლეობის 18.43%), ხოლო სოციალურად დაუცველთა ბაზაში 1 252 114 ადამიანია (საქართველოს მოსახლეობის 33.6%) რეგისტრირებული.⁷²

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

67 მეთოდოლოგიის ხარვეზების შესახებ, იხ. სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, ანა დიაკონიძე, მიზნობრივი სოციალური დახმარება საქართველოში: პროგრამის სოციალური ეფექტი და სიღარიბის დაძლევის პოტენციალი, 2023.

68 International Labour Organization, UN Women, Assessment of the Social Protection System in Georgia, Final Report, 2020, გვ. 23.

69 იმ შემთხვევაში, თუ შემოსავლების მიხედვით მოსახლეობა 10 ჯგუფად დაიყოფა, თითოეული ჯგუფი დეცილს წარმოადგენს.

70 UNICEF, A Detailed Analysis of Targeted Social Assistance and Child Poverty and Simulations of the Poverty – Reducing Effects of Social Transfers, 2019, გვ. 5, 13.

71 International Labour Organization, UN Women, Assessment of the Social Protection System in Georgia, Final Report, 2020, გვ. 2, 32.

72 სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტოს სტატისტიკური მონაცემები, საარსებო შემწეობა – <https://cutt.ly/ZeTaJQ5m>; მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის მონაცემთა ბაზა – <https://cutt.ly/oeTaKsRn>.

გემოაღნიშნული სტატისტიკური ინფორმაციის ფონზე, განსაკუთრებით საინტერესოა ACT-Global-ის მიერ ჩატარებული კვლევა, რომელიც, სხვა სოციალური დაცვის პროგრამებთან ერთად, საარსებო შემწეობასაც შეეხებო. კვლევის მიხედვით, მიუხედავად იმისა, რომ პროგრამის ამოქმედებიდან 18 წელი გავიდა, საქართველოში შინამეურნეობების მხოლოდ 62.1%-ს აქვს ინფორმაცია საარსებო შემწეობის პროგრამის შესახებ.⁷³ იმ ადამიანების 12.1%-სთვის, რომლებიც პროგრამის შესახებ იყვნენ ინფორმირებულნი, გამოწვევა იყო პროგრამაში რეგისტრაციის შესახებ ინფორმაციის მოპოვება.⁷⁴

ერთ-ერთი მთავარი პრობლემა, რაზეც ადამიანები გემოაღნიშნული კვლევის ფარგლებში საუბრობდნენ, პროგრამის დიზაინი და მისი უსამართლობაა. მეტიც, შემწეობის ბენეფიციარი შინამეურნეობების 26.5% და ამგვარი შემწეობის მიღმა დარჩენილი ოჯახების 73.2% არ ეთანხმებოდა მიღებულ ქულას.⁷⁵ კიდევ ერთი გამოწვევა, რაზეც გამოკითხვაში მონაწილე პირები მიუთითებდნენ, საარსებო შემწეობის მიღების ოდენობაა – კვლევაში მონაწილე ბენეფიციარების 72% აცხადებდა, რომ ოჯახისთვის საკვების შეძენა პრობლემაა.⁷⁶

გაეროს ბავშვთა ფონდის 2020 წლის ანგარიშის მიხედვით, სოციალური მომსახურების სააგენტო კვირაში 5 000 – 6 000 შეფასებას ატარებს, რომელთაგანაც დაახლოებით ნახევარი ბენეფიციარების რუტინული გადამოწმების მიზნით, ხოლო მეორე ნახევარი – შინამეურნეობების მოთხოვნით ტარდება.⁷⁷ სტატისტიკური მონაცემების გათვალისწინებით, თითოეულ სოციალურ აგენტს თვეში დაახლოებით 170 შემთხვევის შეფასება უწევს.⁷⁸ UNICEF – ის ცნობით, კვლევის ჩატარების დროისათვის ადამიანური რესურსების კუთხით მნიშვნელოვანი გამოწვევები (გარდა იმ აგენტებისა, ვინც შედარებით მჭიდროდ დასახლებულ მხარეებში მუშაობს და საკმაოდ გადატვირთულია) არ არსებობდა; თუმცა, შეფასებასთან დაკავშირებით მოქალაქეების განაცხადების რაოდენობის გაზრდის შემთხვევაში, პროგრამას, შესაძლოა, დამატებით დატვირთვასთან გამკლავების პრობლემა დაუდგეს, მაშინ, როდესაც არ არსებობდა „ადამიანური რესურსების გაზრდის არანაირი გეგმა, მაგალითად,

73 ACT Global, Knowledge Attitudes and Practices (KAP) Survey on Social Protection Programs & Services in Georgia, 2022, გვ. 7.

74 იქვე, გვ. 50.

75 იქვე, გვ. 31.

76 იქვე, გვ. 64.

77 გაეროს ბავშვთა ფონდი (UNICEF), საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის მზაობის შეფასება, 2020, გვ. 21.

78 იქვე.

ახალი სოციალური აგენტების აყვანისა და მომზადების, ან სხვა საჯარო მოხელეების სოციალურ აგენტებად გადამზადების კუთხით“.⁷⁹

გემოაღნიშნული კონტექსტის გათვალისწინებით, ასევე აღსანიშნავია გავროს ბავშვთა ფონდის კიდევ ერთი მიგნება იმის შესახებ, რომ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროსა და სსიპ – სოციალური მომსახურების სააგენტოს არ გააჩნიათ საარსებო შემწეობის პროგრამის მუშაობის სისტემატური მონიტორინგის შესაძლებლობა და ვერ ხერხდება იმის დადგენა, თუ როგორია პროგრამის სიღარიბეში მცხოვრებ მოსახლეობაზე „დამიზნების“ სიზუსტე.⁸⁰

2.2.1. წელი ხელახალ გადამოწმებამდე – როგორ ვერ ხედავს რეგულაციები მოსახლეობის საჭიროებებს?

როგორც გემოთ აღინიშნა, საარსებო შემწეობის დასანიშნად შინამეურნეობამ კანონით დადგინილ ქულობრივ ზღვარზე ნაკლები უნდა მიიღოს. კეთილდღეობის შეფასების მეთოდოლოგიის ხარვეზიანობის გამო, სიღარიბეში მცხოვრებ ოჯახებს, შესაძლოა, მათი სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეუსაბამოდ მაღალი ქულა მიენიჭოთ. შედეგად,

- ოჯახებმა, შესაძლოა, მიიღონ დახმარება, თუმცა ქულის სიდიდის გამო, მიიღონ იმაზე ნაკლები შემწეობა, ვიდრე მათ სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობას შეესაბამება;
- ოჯახის 16 წელს გემოთ წევრებმა, შესაძლოა, ვერ მიიღონ საარსებო შემწეობა, თუმცა, 16 წელს ქვემოთ არასრულწლოვნებზე (იმ შემთხვევაში, თუ ოჯახში არასრულწლოვნები ცხოვრობენ) გაიცეს ყოველთვიური შემწეობა 200 ლარის ოდენობით;
- ოჯახმა, შესაძლოა, საერთოდ ვერ მიიღოს საარსებო შემწეობა და სოციალურად დაუცველის ქულასთან დაკავშირებული⁸¹ არაერთი სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი მუნიციპალური სერვისის (მაგ., უფასო სასადილოს პროგრამა, ერთჯერადი ან მრავალჯერადი მუნიციპალური ფულადი დახმარებები) მიღმა დარჩეს.

79 იქვე.

80 იქვე.

81 ამ საკითხთან დაკავშირებით, იხ. სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, მარიამ ჯანიაშვილი, საარსებო შემწეობის როლი სოციალური დაცვის სისტემაში და მისი მიმართება სოციალური მხარდაჭერის სხვა სერვისებთან, 2023.

ოჯახის კეთილდღეობაზე სოციალურად დაუცველის ქულის ამგვარი მნიშვნელობის გათვალისწინებით, არსებითია, რომ ქულასთან დაკავშირებულ კითხვებს და უზუსტობებს მაქსიმალურად გაეცეს პასუხი. სამწუხაროდ, მიუხედავად ამგვარი მნიშვნელობისა, არსებული რეგულაციები შემწეობის მაძიებელი პირის საჭიროებებზე მორგებული არ არის. მეტიც, ოჯახები ხელახალ შეფასებასა და ქულის მინიჭებას თვეობით ელიან.

კანონმდებლობის თანახმად, ოჯახისათვის მინიჭებული ქულა კორექტირების მიზნით შეიძლება გადაიხედოს იმ შემთხვევაში, როდესაც ოჯახის შეფასების რომელიმე კრიტერიუმი სოციალური აგენტის მხრიდან არასწორად აღირიცხება. მონაცემების კორექტირება, რომელთა შეცვლაც გამოიწვევს სარეიტინგო ქულის ცვლილებას, შესაძლებელია ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასებიდან 90 დღის განმავლობაში. ამისათვის, ოჯახის უფლებამოსილმა წარმომადგენელმა სოციალური მომსახურების სააგენტოს განცხადებით და, საჭიროების შემთხვევაში, შესაბამისი დოკუმენტაციით, უნდა მიმართოს.⁸²

იმ შემთხვევაში, თუ ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასებისთვის გათვალისწინებული მონაცემები სწორადაა აღრიცხული და კორექტირებას არ ექვემდებარება, ოჯახს ხელახალი შემოწმებისთვის, სულ მცირე, 1 წლის განმავლობაში მოუწევს მოცდა. ამ საკითხის მარეგულირებელი ნორმატიული ბაზა უგულებელყოფს სოციალურ-ეკონომიკური მოწყვლადობის კონცეფციის დინამიკურ ხასიათს და უთითებს, რომ „[ოჯახისთვის] მინიჭებული სარეიტინგო ქულა მყარი ერთეულია, რომლის შეცვლა, როგორც წესი, შესაძლებელია მისი მინიჭებიდან სულ ცოტა ერთი წლის გასვლის შემდეგ“.⁸³ შესაბამისად, მონაცემთა ბაზაში რეგისტრირებულ ოჯახს, რომელიც მიიჩნევს, რომ მისთვის მინიჭებული სარეიტინგო ქულა არ შეესაბამება მის სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობას, უფლება ეძლევა, ხელახლა მოითხოვოს განმეორებითი შეფასება ქულის მინიჭებიდან მხოლოდ ერთი წლის გასვლის შემდეგ.⁸⁴

აღსანიშნავია, რომ კანონმდებლობა შესაძლებლობას იძლევა, ხელახალი შეფასება ქულის მინიჭებიდან ერთი წლის გასვლამდე განხორციელდეს. მა-

82 საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 24 აპრილის №126 დადგენილება „ქვეყანაში სიღატაკის დონის შემცირებისა და მოსახლეობის სოციალური დაცვის სრულყოფის ღონისძიებათა შესახებ“, დანართი №1, მ. 9 (2).

83 იქვე, მ. 12 (2).

84 იქვე, მ. 10 (6).

გალითად, სააგენტო უფლებამოსილია, საკუთარი ინიციატივით უზრუნველყოს რეგისტრირებული ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის განმეორებითი შეფასება.⁸⁵ რეგულაციის ფორმულირებიდან გამომდინარე, ნათელია, რომ განმეორებითი შეფასება სააგენტოს დისკრეციული უფლებამოსილებაა და ოჯახისთვის არ იძლევა იმის გარანტიას, რომ მათი შეფასება კანონმდებლობით დადგენილ ვადამდე მოხდება. უფრო მეტი დეტალის გასარკვევად, კვლევის პროცესში სოციალური სამართლიანობის ცენტრმა სოციალური მომსახურების სააგენტოდან საჯარო ინფორმაცია გამოითხოვა, თუმცა, ერთი წლის ვადამდე განხორციელებული შეფასებების სტატისტიკის შესახებ სააგენტოს ინფორმაცია არ მოუწოდებია.

მეორე ტიპის შემთხვევა, როდესაც ოჯახის განმეორებითი შეფასება შეიძლება ერთი წლის გასვლამდე მოხდეს, სასამართლოში გასაჩივრების პროცესია. საჯაროდ მისაწვდომი სასამართლო გადაწყვეტილებებით, ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების დეკლარაციისა და მინიჭებული ქულის სასამართლოში გასაჩივრება არც ისე ხშირია და კიდევ უფრო იშვიათად რეგიონებში გვხვდება.

როგორც საჯაროდ მისაწვდომი სასამართლო გადაწყვეტილებებიდან იკვთება, ოჯახისათვის მინიჭებული სოციალურად დაუცველის ქულის ადეკვატურობაზე სასამართლო ვერ მსჯელობს. გადაწყვეტილებების ნაწილში მითითებულია, რომ სარეიტინგო ქულა კომპიუტერული სისტემის მიერ, სხვადასხვა ცვლადის მხედველობაში მიღებით გამოითვლება, რომელზე დეტალური მსჯელობაც, სისტემის დიზაინის გათვალისწინებით, შეუძლებელია.⁸⁶ იმ შემთხვევაში, თუ სოციალური მომსახურების სააგენტოს მიერ კონკრეტულ ოჯახთან დაკავშირებული წარმოება ფორმალურად კანონმდებლობის მიხედვით წარიმართა, სასამართლო მსჯელობს ოჯახის შესაძლო მძიმე სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობაზე და მოსარჩელეს არ უკმაყოფილებს ხელახალი შეფასების მოთხოვნას.

მეორე მხრივ, საჯაროდ მისაწვდომი სასამართლო გადაწყვეტილებების ნაწილი უთითებს, რომ შეფასება ტექნიკურად არასწორად ჩატარდა (მაგ., სო-

85 იქვე, მ. 10 (5).

86 მაგ., იხ. ბათუმის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის გადაწყვეტილება, საქმე №010310017002189446, 11.05.2018; ქუთაისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის გადაწყვეტილება, საქმე №80310019002904400, 21.05.2019; თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის გადაწყვეტილება, საქმე №3/889-18, 5.04.2018.

ციალურმა აგენტმა კონკრეტული გრაფა არასწორად/არაზუსტად შეავსო ან/და უწყებამ ვერ/არ გამოიკვლია შეფასების პროცესისთვის აუცილებელი ყველა ინფორმაცია და სააგენტოს ოჯახის ხელახალ შეფასებას სთხოვს.⁸⁷ თუმცა, ქულის დათვლის არსებული მეთოდოლოგიიდან გამომდინარე, იმის შესაძლებლობა, რომ ოჯახის განმეორებით შეფასებას დაბალი ქულა და სა-არსებო შემწეობის დანიშვნა მოჰყვება, არც თუ ისე მაღალია.

ამ კუთხით, საინტერესოა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკაც. როგორც საჯაროდ მისაწვდომი გადაწყვეტილებებიდან ჩანს, ოჯახის ხელახალი შეფასების დავალების შესახებ წინა ინსტანციის სასამართლოების გადაწყვეტილება სოციალური მომსახურების სააგენტომ უზენაეს სასამართლოში არაერთხელ გაასაჩივრა. ამგვარი შემთხვევების უმეტესობაში, უზენაესი სასამართლო უთითებს, რომ საჩივარი არ აკმაყოფილებს საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მოთხოვნებს და არ ექვემდებარება დასაშვებად ცნობას.⁸⁸

სოციალურად დაუცველის ქულის გასაჩივრება — შემთხვევები სასამართლო პრაქტიკიდან

შემთხვევა N1

სოციალური აგენტის შემოწმების შედეგად ერთსულიან ოჯახს მაღალი ქულა (105 320 ქულა) მიენიჭა და საარსებო შემწეობა, რომელსაც იგი 2006 წლიდან იღებდა, შეუწყდა. თავისი უფლებების დასაცავად მოქალაქემ სასამართლოს მიმართა. როგორც საქმის მასალებიდან ირკვევა, მოსარჩელე მართახელა ვეტერანი, მკვეთრად გამოხატული შშმ სტატუსის მქონე პირია და ჯანმრთელობის მძიმე მდგომარეობა აქვს. მისი შემოსავალი მხოლოდ სახელმწიფოსგან მიღებული პენსია და დამატებითი სოციალური პაკეტი (სარჩელის შეტანისათვის, თვიურად ჯამში 202 ლარის ოდენობით) იყო.

87 მაგ., იხ. თელავის რაიონული სასამართლოს გადაწყვეტილება, საქმე №200310019003070058, 12.12.2019; რუსთავის საქალაქო სასამართლოს გადაწყვეტილება, საქმე №3-9-19, 4.04.2019; ქუთაისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის გადაწყვეტილება, საქმე №080310018002247393, 12.04.2018.

88 მაგ., საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის გადაწყვეტილება, საქმე №ბს-570-563(კ-15), 12.11.2015; საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის გადაწყვეტილება, საქმე №ბს-819 (კ-19), 16.01.2020; საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის გადაწყვეტილება, საქმე №ბს-450(კ-23), 11.07.2023.

სასამართლოში მიმართვამდე პირმა სოციალური მომსახურების სააგენტოს მიმართა და მისი მდგომარეობის ხელახალი შემოწმება ითხოვა. იქიდან გამომდინარე, რომ სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასებაში ფაქტობრივი შეცდომები არ ყოფილა, სააგენტომ მოქალაქეს მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე უარი უთხრა და განუცხადა, რომ გადამოწმებასთან დაკავშირებული მოთხოვნა მას ქულის მინიჭებიდან, სულ ცოტა, ერთი წლის გასვლის შემდეგ უნდა გაეკეთებინა.

სასამართლომ მოსარჩელეს მოთხოვნა არ დაუკმაყოფილა. მან განაცხადა, რომ სოციალური აგენტის მიერ შევსებულ დეკლარაციაში შეტანილი მონაცემები კომპიუტერული პროგრამის მეშვეობით გადის დამუშავებას. სასამართლოს მითითებით, გემოლნიშნულის მხედველობაში მიღებით და იმ ფაქტორის გათვალისწინებით, რომ მონაცემები არ საჭიროებდა კორექტირებას, ოჯახის დეკლარაცია შეივსო კანონმდებლობის მოთხოვნათა დაცვით და უსაფუძვლო იყო მოსარჩელის მითითება იმის თაობაზე, რომ მას კანონშესაბამოდ მაღალი ქულები მიენიჭა. მოქალაქემ პირველი ინსტანციის გადაწყვეტილება სააპელაციო სასამართლოშიც გაასაჩივრა, რომელმაც, საქალაქო სასამართლოს მსგავსად, მიუთითა, რომ ოჯახის დეკლარაციაში არაზუსტი მონაცემები არ ყოფილა, შესაბამისად, მოქალაქის მითითება იმასთან დაკავშირებით, რომ შეფასება კანონთან შეუსაბამოდ წარიმართა, საფუძველს მოკლებული იყო.

შემთხვევა N2

ერთ-ერთ მუნიციპალიტეტში მცხოვრები ოჯახი 2005 წლიდან იყო რეგისტრირებული სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში და იღებდა საარსებო შემწეობას. გადამოწმების შედეგად, ოჯახს 2016 წლის იანვარში 127 800 ქულა მიენიჭა და შემწეობა შეუწყდა. მოქალაქემ ეს გადაწყვეტილება სასამართლოში გაასაჩივრა. მოსარჩელე უთითებდა, რომ შინამეურნეობის საცხოვრებელი პირობები მძიმე იყო, ცხოვრობდნენ ავარიულ საცხოვრისში, ხოლო ოჯახის წევრებს ჯანმრთელობის სერიოზული პრობლემები ჰქონდათ.

მოქალაქეს პირველმა ინსტანციამ მოთხოვნა არ დაუკმაყოფილა, თუმცა სააპელაციო სასამართლომ გააუქმა ეს გადაწყვეტილება და სოციალური მომსახურების სააგენტოს ოჯახის ხელახალი შეფასება დაავა-

ლა. შეფასების საფუძველზე, 2017 წლის ოქტომბერში, შინამეურნეობას უფრო მეტი – 154 410 ქულა, მიენიჭა. მოქალაქემ ეს ქულაც გაასაჩივრა სასამართლოში. საბოლოოდ, საარსებო შემწეობის შეწყვეტიდან **2.5 წლის შემდეგ**, 2018 წლის სექტემბერში, სააპელაციო სასამართლომ სააგენტოს ოჯახის კიდევ ერთხელ შეფასება დაავალა. რამდენად მიენიჭა შინამეურნეობას მათი სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შესაბამისი ქულა, საჯაროდ მისაწვდომი წყაროებით ცნობილი არ არის.

შემთხვევა N3

სასამართლოსთვის მიმართვის დროისთვის, ოჯახი სამი წევრისგან შედგებოდა. საცხოვრებლის საერთო ფართობი 30 კვ.მ.-ს შეადგენდა. ოჯახის ორი წევრი პენსიონერი იყო, აქედან ერთი – მკვეთრად გამოხატული შშმ პირი, რომელსაც დამოუკიდებლად გადაადგილება არ შეეძლო და საჭიროებდა მხარდაჭერას. სოციალური მომსახურების სააგენტომ შინამეურნეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა არაერთხელ შეამოწმა, თუმცა უკანასკნელი შემოწმებისას ოჯახს 136 280 ქულა მიენიჭა და საარსებო შემწეობის დანიშვნის უფლება ვერ მოიპოვა.

ოჯახმა მინიჭებული ქულა სასამართლოში გაასაჩივრა. როგორც აღმოჩნდა, მაღალი ქულის მინიჭების მიზეზი შეფასებამდე 1 წლის განმავლობაში ელექტროენერგიისათვის გადახდილი გადასახადი – ჯამში 1 164.47 ლარი (თვეში საშუალოდ 97 ლარი) იყო.

საქმის განხილვისას მოსარჩელებმა მიუთითეს, რომ ეტაპობრივად, უპროცენტო სესხს იღებდნენ ფიზიკური პირისგან (ჯამში 1 100 ლარის ოდენობით), რათა კომუნალური გადასახადები დაეფარათ. სასამართლომ მიუთითა, რომ ოჯახის დეკლარაციაში (კერძოდ, ოჯახის შემოსავლებში) ეს თანხა დაფიქსირებული არ ყოფილა. მან განაცხადა, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ მხედველობაში არ მიიღო ოჯახის მიერ ფულადი დახმარების მიღების ფაქტი, მაშინ, როდესაც ეს გარემოება არსებით გავლენას იქონიებდა საბოლოო სარეიტინგო ქულის განსაზღვრაზე. აქედან გამომდინარე, სასამართლომ ბათილად ცნო სოციალურად დაუცველის ქულა და სააგენტოს ოჯახის ხელახალი გადამოწმება დაავალა.

საჭაროდ მისანვდომი ცალკეული გადანყვეტილებების ანალიზიდან ჩანს, რომ მაშინაც კი, თუ სასამართლო ადგენს, რომ სოციალური მომსახურების სააგენტომ ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა არასათანადოდ გამოიკვლია და უწყებას ოჯახის განმეორებით შემონმებას ავალებს, შეწყვეტილი საარსებო შემწეობის ანაზღაურების გადანყვეტილებას, როგორც წესი, მაინც არ იღებს.⁸⁹ შესაბამისად, ოჯახების ნაწილი გადამონმებადმე მხარდაჭერის გარეშე რჩება.

ხელახალი გადამონმების მოლოდინში ადამიანების ფიზიკური გადარჩენაც კი მნიშვნელოვანი კითხვის ქვეშ შეიძლება დადგეს – გარდა იმისა, რომ მათ საარსებო შემწეობის მიღების უფლება არ ექნებათ, ვერც ქულაზე მიბმული არაერთი მუნიციპალური სერვისით⁹⁰ ისარგებლებენ. შესაბამისად, სიღარიბეში მცხოვრები ოჯახებისთვის სწრაფ მართლმსაჭულებაზე წვდომას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს. მიუხედავად ამისა, საჭაროდ მისანვდომი ცალკეული საქმეებიდან⁹¹ იკვეთება, რომ სასამართლომ დაგვიანებით მიიღო გადანყვეტილება, რაც ამ ადამიანების უფლებრივ მდგომარეობაზე მკვეთრად უარყოფითად აისახება. თუმცა, მეორე მხრივ, უნდა აღინიშნოს, რომ გარკვეულ საქმეებში⁹² სასამართლომ გადანყვეტილება ქულის გადამონმების ერთწლიანი ვადის გასვლაამდე რამდენიმე თვით ადრე გამოსცა, თუმცა, ეს პრაქტიკა არაერთგვაროვანია.

ვადებთან დაკავშირებული გამონვევა განსაკუთრებით პრობლემურია იმ შემთხვევაში, თუ საქმე განსახილველად უზენაესი სასამართლოს გადაეგზავნება. ამ შემთხვევაში, პროცესი არაერთ თვესა და წელს შეიძლება გაგრძელდეს.

89 მაგ., იხ. ქუთაისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის გადანყვეტილება, საქმე №0803100180023263057, 31.05.2018; თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის გადანყვეტილება, საქმე №N3/8060-17, 17.04.2018; თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის გადანყვეტილება, საქმე №3/905-18, 26.04.2018.

90 შენიშვნა: ცალკეული სოციალური სერვისები არ არის ქულაზე მიბმული ან/და ჩართვის წინაპირობად მაღალ ქულასაც კი საკმარისად მიიჩნევა.

91 მაგ., იხ. ბათუმის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის გადანყვეტილება, საქმე №010310017002189446, 11.05.2018. სასამართლოს გადანყვეტილება გადამონმების 1 წლიანი ვადის გასვლიდან 1 თვის შემდეგ გამოიცა, ხოლო მოქალაქეს თავისი მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე უარი ეთქვა.

92 მაგ., რუსთავის საქალაქო სასამართლოს გადანყვეტილება, საქმე №3-9-19, 4.04.2019; ტყიბულის მაგისტრატი სასამართლოს გადანყვეტილება, საქმე №841310518002704978, 21.12.2018; ქუთაისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის გადანყვეტილება, საქმე №080310018002247393, 12.04.2018.

მაგალითი უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკიდან:

სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების შედეგად, 2015 წლის ივნისში, სოციალურმა აგენტმა შეავსო შესაბამისი დეკლარაცია, რომლის შედეგადაც ოჯახს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ზღვრულ დანაწესზე მეტი ქულა მიენიჭა და არ დაენიშნა საარსებო შემწეობა. შინამეურნეობის ხელახალი გადამოწმება 2015 წლის დეკემბერში ჩატარდა, თუმცა, შედეგად, მას კიდევ უფრო მაღალი სარეიტინგო ქულა მიენიჭა. მოსარჩელებმა აღნიშნული ქულა პირველი ინსტანციის სასამართლოში გაასაჩივრეს, რომელმაც მიუთითა, რომ სოციალურ აგენტს მონაცემები სრულყოფილად არ აუსახავს. შესაბამისად, სასამართლომ სოციალური მომსახურების სააგენტოს ოჯახის განმეორებითი შეფასება და რეალური ფაქტობრივი გარემოებების გათვალისწინება დაავალა.

სოციალური მომსახურების სააგენტომ პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილება სააპელაციო სასამართლოში გაასაჩივრა. სააპელაციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ სოციალურმა აგენტმა ფაქტობრივად სწორად შეავსო ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების ოქმი და, შესაბამისად, გააუქმა პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილება. სასამართლომ აგრეთვე მიუთითა, **რომ გადაწყვეტილების გამოტანის დროისთვის ქულის მინიჭებიდან 1 წლის ვადა უკვე გასული იყო**, შესაბამისად, ოჯახს შეეძლო, სოციალური მომსახურების სააგენტოსთვის ხელახალი გადამოწმების თხოვნით მიემართა.

სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება ოჯახმა უზენაეს სასამართლოში გაასაჩივრა, რომელმაც 2018 წლის ნოემბერში (**ფაქტობრივად, ქულის მინიჭებიდან 3.5 წლის შემდეგ**) მიიღო გადაწყვეტილება. სასამართლომ მიუთითა, რომ ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების დროს ყველა გარემოება არ ყოფილა სწორად შეფასებული და სააგენტოს ადგილობრივ განყოფილებას დაავალა, ხელახლა შეეფასებინა შინამეურნეობის მდგომარეობა. ღია წყაროებში არ იძებნება ინფორმაცია, მიიღო თუ არა ოჯახმა საარსებო შემწეობის მიღებისათვის საკმარისი ქულა.

სხვადასხვა სასამართლოს მიერ განსახილველი საქმის მასალებიდან კარგად ჩანს, თუ რა მძიმე მდგომარეობაში შეიძლება აღმოჩნდეს ოჯახი სასამართლოს გადაწყვეტილებისა და სააგენტოს მიერ განმეორებითი შეფასების მოლოდინში.

„[მოპასუხე] არის 76 წლის, გაუთხოვარი, მარტოხელა, ავადმყოფი. გადატანილი აქვს მიოკარდიუმის ინფარქტი. 2013 წელს ჩაუტარდა აორტო-კორონალური შუნტირება, აქვს შაქრიანი დიაბეტი. 2008 წლიდან იგი რეგისტრირებული იყო სოციალურად დაუცველი ოჯახების ერთიან ბაზაში და იღებდა ფულად დახმარებას. 2018 წლის 27 აგვისტოს კი, [მუნიციპალიტეტის] რაიონული განყოფილებიდან მიიღო შეტყობინება, რომ 2018 წლის 19 აგვისტოდან რეგისტრაცია შეუწყდა იმ მიზეზით, რომ მითითებულ მისამართზე მუდმივად არ ცხოვრობდა, რასაც მოსარჩელე არ ეთანხმება. მოსარჩელის მითითებით, იგი ნამდვილად ცხოვრობს თავის საცხოვრებელ მისამართზე. მისი ერთადერთი შემოსავალი არის პენსია, რაც უმნიშვნელოა იმ ხარჯებთან შედარებით, რომელიც მის ჯანმრთელობას ესაჭიროება. სოციალური დახმარება მისთვის სასიცოცხლო მნიშვნელობისაა“.⁹³

„[სოციალურად დაუცველ] ოჯახს კიდევ ორი წევრი შეემატა, რამაც კიდევ უფრო დაამძიმა ოჯახის მატერიალური მდგომარეობა. ამას დაემატა [ოჯახის წევრის] ჯანმრთელობის გაუარესება, კერძოდ, მოსარჩელეს დაუდგინდა სიცოცხლისთვის საშიში დაავადება, რომელიც საჭიროებს პერმანენტულ/მედიკამენტურ/ამბულატორიულ მკურნალობას. განმეორებითი შეფასების შედეგად [...] ოჯახს მიენიჭა 65 720 ერთეული სარეიტინგო ქულა. [...] მოსარჩელეს მიაჩნია, რომ მის ოჯახს კანონის მოთხოვნათა დარღვევით მოეხსნა სოციალური შემწეობა და ამით ოჯახი მძიმე მდგომარეობაში ჩავარდა. ამასთან, აუქციონზე გაიყიდა ის საცხოვრებელი სახლი, რომელშიც ცხოვრობდა მოსარჩელე და აღნიშნულმა კიდევ უფრო მეტად დაამძიმა მისი მდგომარეობა“.⁹⁴

„მოსარჩელე [სახელი, გვარი] არის 82 წლის, მის შვილს, რომელსაც თავად უვლის, აქვს ჯანმრთელობის პრობლემა. კერძოდ, [იგი] დაავადებულია პარანოიდული შიზოფრენიით. [მოქალაქეს] უარი ეთქვა მისი

93 საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის გადაწყვეტილება, საქმე №ბს-903(კ-19), 5.03.2020.

94 ბათუმის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის გადაწყვეტილება, საქმე №010310017002189446, 11.05.2018.

ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის განმეორებით შესწავლაზე და განემარტა, რომ მის ოჯახს შეუძლია, მიმართოს სააგენტოს შესაბამის ტერიტორიულ ერთეულს 1 წლის შემდეგ. [მოქალაქე] განიცდის უმძიმეს ეკონომიკურ გაჭირვებას, მისი ოჯახის გადარჩენის და არსებობის ერთადერთი საშუალება სოციალური დახმარება იქნება, არ მუშაობს ოჯახის არცერთი წევრი, სახლი, რომელშიც ცხოვრობენ, ამორტიზირებულია და იქ ცხოვრება საშიში და საფრთხის შემცველია, ოჯახის ყველა წევრის ჯანმრთელობის მდგომარეობა გაუსაძლისად მძიმეა, ჰყავს ერთი ძროხა, რომელიც არ ინველდება“.⁹⁵

სასამართლოსთან ერთად, კიდევ ერთი ინსტიტუტი, რომელსაც მოქალაქეები დახმარებისთვის მიმართავენ, სახალხო დამცველის აპარატია. ოჯახის შეფასების დეკლარაციაში რაიმე ტიპის უზუსტობის დაფიქსირების შემთხვევაში, აპარატის წარმომადგენლები მიმართავენ სოციალური მომსახურების სააგენტოს და შინამეურნეობის ხელახალ გადამოწმებას ითხოვენ. თუმცა არის შემთხვევები, როდესაც ისინი დეკლარაციაში „ხელჩასაჭიდს“ ვერ პოულობენ და ხელახალი შეფასება ეჭვქვეშ დგება.⁹⁶

2.3. სადამსჯელო მექანიზმები ოჯახის მიერ კანონმდებლობით დადგენილი ვალდებულებების დარღვევისთვის

2.3.1. კანონმდებლობით გათვალისწინებული სადამსჯელო მექანიზმები

დღესდღეობით არსებული რეგულაციები სადამსჯელო ხასიათისაა იმ ოჯახებისთვისაც, რომლებიც სოციალური აგენტის მიერ შინამეურნეობის შეფასებისას ან, შემდგომ, საარსებო შემწეობის მიღების პერიოდში, წინასწარ განსაზღვრულ ვალდებულებებს დაარღვევენ.

კერძოდ, ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასებისას, ოჯახის წევრის ან ოჯახის უფლებამოსილი წარმომადგენლის მიერ სოციალური აგენტისთვის ყალბი ან/და არასწორი ინფორმაციის მიწოდების შემთხვევაში, მთლიანი შინამეურნეობა ისჯება. ამ შემთხვევაში, სოციალური მომსახურების სააგენტოს ეძლევა უფლებამოსილება – 1. ოჯახს სოციალურად დაუცველთა

95 ტყიბულის მაგისტრეტი სასამართლოს გადაწყვეტილება, საქმე №841310518002704978, 21.12.2018.

96 ინტერვიუ საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის წარმომადგენლებთან.

მონაცემთა ბაზაში რეგისტრაცია შეუწყვიტოს; 2. უარი უთხრას მონაცემთა ბაზაში რეგისტრაციაზე; ან 3. აუკრძალოს ოჯახს, მომდევნო ერთი წლის განმავლობაში განმეორებით მოითხოვოს მონაცემთა ბაზაში რეგისტრაცია.⁹⁷

ამგვარი საფუძვლებით სოციალურად დაუცველთა ბაზიდან ოჯახების ამორიცხვასთან დაკავშირებით, სოციალური სამართლიანობის ცენტრმა სოციალური მომსახურების სააგენტოდან ინფორმაცია გამოითხოვა. სამწუხაროდ, სააგენტოს ინფორმაცია ამ საკითხზე არ მოუწოდებია.

გარდა ამ პრობლემის მასშტაბისა, ბუნდოვანია, თუ რა შემთხვევაში უწყდება ოჯახს სოციალურად დაუცველთა მონაცემთა ბაზაში რეგისტრაცია და რა შემთხვევაში ეკრძალება დამატებით, ერთი წლის განმავლობაში ბაზაში განმეორებითი რეგისტრაციის მოთხოვნა. ამ შემთხვევაშიც, გადაწყვეტილების მიღება სააგენტოს დისკრეციამზე დამოკიდებული („სააგენტო უფლებამოსილია, მოპოვებული ინფორმაციის საფუძველზე, მიიღოს გადაწყვეტილება, ოჯახისათვის მონაცემთა ბაზაში რეგისტრაციის მიზნით, მომდევნო ერთი წლის განმავლობაში, განმეორებითი რეგისტრაციის აკრძალვის გაუქმების შესახებ“⁹⁸), რაც ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გაუმართლებლადაც კი შეიძლება იყოს გამოყენებული. პროგრამის მეთოდოლოგიის სირთულის პარალელურად, ამგვარი რეგულაციები კიდევ უფრო აბუნდოვანებს მექანიზმს.

მეორე მხრივ, როგორც ზემოთ აღინიშნა, პროგრამა ოჯახს საარსებო შემწეობის მიღების პროცესშიც, დადგენილი ვალდებულებების შეუსრულებლობისთვისაც, სჭის. კერძოდ, ოჯახის მიერ სოციალური მომსახურების სააგენტოსთვის ისეთი ინფორმაციის მიუწოდებლობა, როგორიცაა, ოჯახის წევრთა შემადგენლობაში მომხდარი დემოგრაფიული ცვლილებები (მაგ., წევრების გარდაცვალება, დამატება, გამოკლება, საზღვარგარეთ 3 თვეზე მეტი ვადით წასვლა), ოჯახის მუდმივი საცხოვრებელი ადგილის შეცვლა ან ის გარემოებები, რომელსაც თან სდევს ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას, არსებული კანონმდებლობით ისჯება. კერძოდ, იმ შემთხვევაში, თუ ოჯახმა სააგენტოს ზემოაღნიშნული გარემოებების შესახებ ცვლილების თარიღის მომდევნო თვის ბოლომდე არ მიაწოდა ინფორმაცია, უწყებას უფლება ენიჭება, ოჯახს საარსებო შემწეობის გაცემა შეუწყვიტოს ან/და გადაამოწმოს ოჯახი, შეუწყვიტოს ოჯახს მონაცემთა ბაზაში რეგისტრაცია ან/და

97 საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 24 აპრილის №126 დადგენილება „ქვეყანაში სიღატაკის დონის შემცირებისა და მოსახლეობის სოციალური დაცვის სრულყოფის ღონისძიებათა შესახებ“, დანართი №1, მ. 10 (2).

98 იქვე, მ. 10 (2’).

აუკრძალოს მომდევნო ერთი წლის განმავლობაში მონაცემთა ბაზაში განმეორებითი რეგისტრაცია.⁹⁹ სასამართლოს განსახილველ ცალკეულ საქმეებში მოქალაქეები უთითებენ, რომ მათ არ ჰქონდათ ინფორმაცია სხვადასხვა ტიპის ინფორმაციის სააგენტოსთვის შეტყობინებასთან დაკავშირებით, თუმცა, ამგვარ მითითებებს, როგორც წესი, სასამართლოსთვის მნიშვნელობა არ აქვს.¹⁰⁰

ამ შემთხვევაშიც ბუნდოვანია, კანონმდებლობით გათვალისწინებული დასჯის რომელი საშუალება როდის გამოიყენება და როდის უნდა იყოს გამოყენებული სოციალური მომსახურების სააგენტოს მიერ. აღსანიშნავია, რომ მიუხედავად საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვისა, სააგენტომ არც ამ შემთხვევაში უზრუნველყო აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით სტატისტიკური ინფორმაციის მონოდება.

2.3.2. ზედმეტად მიღებული საარსებო შემწეობის სახელმწიფო ბიუჯეტში დაბრუნება

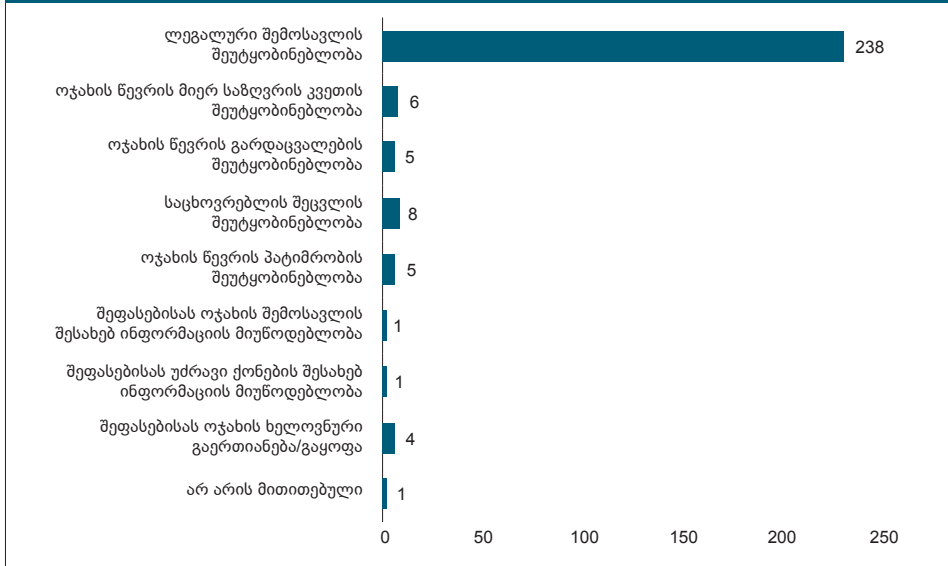
სასამართლოს საჯაროდ ხელმისაწვდომი გადაწყვეტილებების¹⁰¹ ანალიზისას იკვეთება, რომ საარსებო შემწეობასთან დაკავშირებული დავების უმეტესობა სწორედ ოჯახის დემოგრაფიული ან სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის ცვლილების შეუტყობინებლობას უკავშირდება. ამ შემთხვევაში, სოციალური მომსახურების სააგენტო ჯერ შინამეურნეობას, ხოლო შემდგომ, სასამართლოს მიმართავს და ოჯახის მიერ ზედმეტად მიღებული საარსებო შემწეობის სახელმწიფო ბიუჯეტში დაბრუნებას ითხოვს.

99 საქართველოს მთავრობის 2006 წლის 28 ივლისის №145 დადგენილება „სოციალური დახმარების შესახებ“, 10 (4).

100 მაგ., იხ. ხაშურის რაიონული სასამართლოს გადაწყვეტილება, საქმე №130310019003154132, 10.12.2019; ქუთაისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის გადაწყვეტილება, საქმე №080310017002105555, 29.05.2018.

101 საარსებო შემწეობასთან დაკავშირებით პირველი და მეორე ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილებები მისაწვდომი იყო საქართველოს სასამართლოების საქმისწარმოების სისტემის ვებგვერდზე (<https://cutt.ly/seTdV302>). თუმცა გადაწყვეტილებების უმეტესობა საჯაროდ მისაწვდომია 2020 წლის ჩათვლით. მეორე მხრივ, საჯაროდაა მისაწვდომი საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებები (<https://cutt.ly/1eTdMvfj>), თუმცა მათი უმეტესობა არა ზედმეტად გადახდილი თანხის უკან დაბრუნებას, არამედ ოჯახის ხელახალ შეფასებას ეხება.

დიაგრამა N1. ზედმეტად მიღებული საარსებო შემწეობის მოთხოვნის საფუძვლები (1 ინსტანცია)

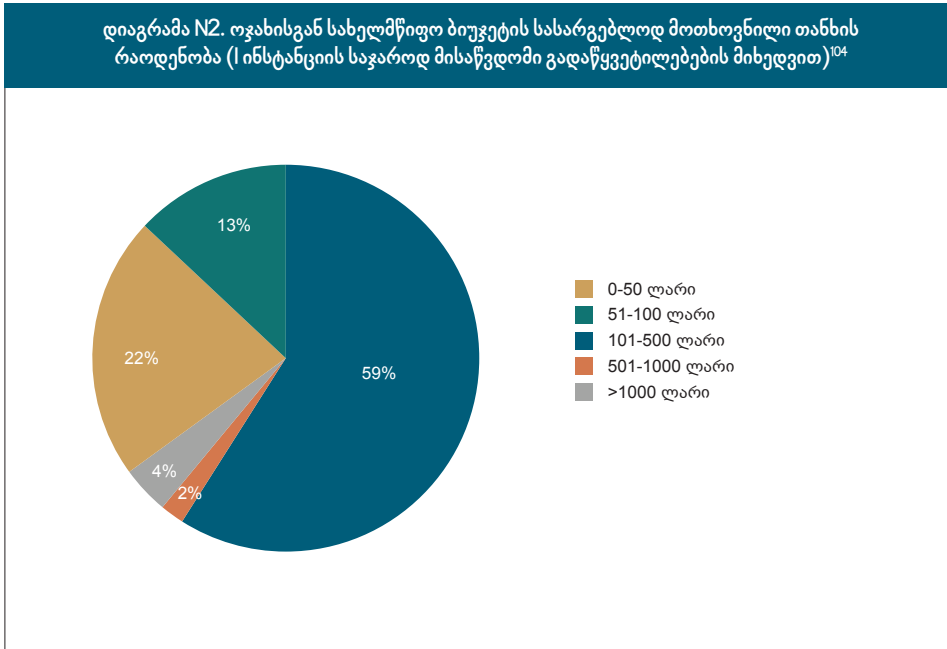


კანონი ადგენს, რომ ამ შემთხვევაში, ოჯახმა ზედმეტად აღებული საარსებო შემწეობა (იმ პერიოდიდან აღებული შემწეობა, რაც ოჯახმა არ მიაწოდა სააგენტოს ინფორმაცია მასში მომხდარი ცვლილებების შესახებ) სახელმწიფო ბიუჯეტში უნდა დააბრუნოს.¹⁰³ იმ შემთხვევაში, თუ ეს ოჯახი კვლავაც საარსებო შემწეობის მიმღებია, სააგენტოს ვალდებულება ეკისრება, ოჯახზე გასაცემი შემწეობის თანხა 20%-ით დაქვითოს. მაგალითად, თუ ოჯახი ორსულიანია და ყოველთვიურად 100 ლარს იღებდა შემწეობის სახით, ამ შემთხვევაში, 5 თვის განმავლობაში, 80 ლარს აიღებს. მეორე მხრივ, თუ ოჯახს საარსებო შემწეობა შეუწყდა, სააგენტო იღებს გადანაცვტილებას ზედმეტად გაცემული საარსებო შემწეობის უკან დაბრუნების შესახებ, ხოლო თანხის დაკისრების შესახებ სააგენტო სასამართლოს მიმართავს.

102 შენიშვნა: მოცემული მონაცემები საჭაროდ მისაწვდომი გადანაცვტილებების ანალიზისას დამუშავდა. ამ მონაცემებში ვერ შევიდა გადანაცვტილებები, სადაც ინფორმაცია დაშიფრული იყო და შეუძლებელი იყო ანალიზისთვის მნიშვნელოვანი ინდიკატორის – ბიუჯეტის სასარგებლოდ მოთხოვნილი თანხის – იდენტიფიცირება.

103 საქართველოს მთავრობის 2006 წლის 28 ივლისის №145 დადგენილება „სოციალური დახმარების შესახებ“, მ. 9¹.

საჯაროდ მისაწვდომი სასამართლო გადაწყვეტილებების მიხედვით, სააგენტოს მიერ მოთხოვნილი თანხის რაოდენობა განსხვავებულია. არაერთი გადაწყვეტილება 10-50 ლარის დაბრუნებას ეხება, ზოგიერთი კი 1 000 ლარზე მეტი თანხის დაბრუნებას ითხოვს.



როგორც წესი, მოქალაქეების დიდი ნაწილი სასამართლოს მიერ ამგვარი საქმეების განხილვაში არ მონაწილეობს და, შესაბამისად, მათი პოზიცია და მათ წინაშე არსებული გამოწვევების შესახებ ინფორმაცია საჯაროდ მისაწვდომი არ არის.

104 შენიშვნა: ამ ანალიზში ვერ მოხვდა მცხეთის რაიონული სასამართლოსა და თბილისის საქალაქო სასამართლოს რამდენიმე გადაწყვეტილება, რადგან დაშიფრული მონაცემები არ იძლეოდა სააგენტოს მიერ მოთხოვნილი თანხის რაოდენობის განსაზღვრის შესაძლებლობას.

ცხრილი N1. თანხის უკან დაბრუნებასთან დაკავშირებით სასამართლო პროცესებში მოქალაქეების მონაწილეობის მაჩვენებელი (1 ინსტანცია)¹⁰⁵

გამოცხადდა	არ გამოცხადდა	არ არის დავკონკრეტებული
53	215	1

აღსანიშნავია, რომ იმ საქმეების ნაწილში, სადაც მოქალაქეები მონაწილეობდნენ, ისინი აღნიშნავდნენ, რომ მათ მოთხოვნილი თანხის სახელმწიფოსთვის გადახდის შესაძლებლობა არ ჰქონდათ. აქედან გამომდინარე, ზოგიერთი მათგანი თანხის გადახდისათვის დამატებითი დროის გამოყოფას ან განწილვადებას ითხოვდა.¹⁰⁶ რამდენიმე შემთხვევაში, მოქალაქეებმა იმაზეც მიუთითეს, რომ კვლავ რეგისტრირებულნი იყვნენ სოციალურად დაუცველთა ბაზაში და იღებდნენ საარსებო შემწეობას, თუმცა, თანხის უკან დაბრუნების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების დროს სასამართლოს ეს ფაქტი რეგულაციურად არ ჩაუთვლია.¹⁰⁷

შემთხვევები სასამართლო პრაქტიკიდან

შემთხვევა N1

სოციალური მომსახურების სააგენტოს ტერიტორიულმა ორგანომ სასამართლოს მიმართა ოჯახის მიერ ზედმეტად აღებული შემწეობის – 160 ლარის, დაბრუნების მოთხოვნით. სარჩელის მიხედვით, ოჯახის ერთ-ერთ წევრს დაუდგინდა შემოსავალი, რის შესახებაც სააგენტოსთვის ინფორმაცია არ მიუწოდებია. მოპასუხემ წარმოადგინა განქორწინების მოწმობა და განაცხადა, რომ პირი, რომელსაც შემოსავალი დაუდგინდა, ოჯახთან ერთად აღარ ცხოვრობს. მან ასევე, განაცხადა, რომ სხვა ადამიანის ბინაში ცხოვრობს ორ არასრულწლოვანთან ერთად და აქვს უმძიმესი მატერიალური მდგომარეობა.

105 შენიშვნა: მოცემული მონაცემები საჭაროდ მისაწვდომი გადაწყვეტილებების ანალიზისას დამუშავდა. ამ მონაცემებში ვერ შევიდა გადაწყვეტილებები, სადაც ინფორმაცია დაშიფრული იყო და შეუძლებელი იყო ანალიზისთვის მნიშვნელოვანი სხვა ინდიკატორის – ბიუჯეტის სასარგებლოდ მოთხოვნილი თანხის – იდენტიფიცირება.

106 მაგ., ქუთაისის რაიონული სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის გადაწყვეტილება, საქმე №080310019002814870, 22.03.2019.

107 ახმეტის მაგისტრეტი სასამართლოს გადაწყვეტილება, საქმე №251310019003059021, 16.08.2019.

სასამართლოს არ უმსჯელია ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის სიმძიმეზე და სააგენტოს მოთხოვნა დააკმაყოფილა. მან მხოლოდ ის მიუთითა, რომ განქორწინების მოწმობის მიხედვით, პირი, რომელსაც შემოსავალი დაუდგინდა, ამ შემოსავლის მიღების დროს ოჯახთან ერთად ცხოვრობდა.

შემთხვევა N2

სოციალური მომსახურების სააგენტოს ტერიტორიულმა ერთეულმა სასამართლოს მიმართა ოჯახის მიერ ზედმეტად აღებული შემწეობის – 299.41 ლარის, დაბრუნებასთან დაკავშირებით. სააგენტომ განაცხადა, რომ ოჯახის ორ წევრს ლეგალური შემოსავალი დაუდგინდა. სააგენტოსთვის ამ ფაქტის შესახებ არ შეუტყობინებიათ, რითიც დაირღვა შინამეურნეობის მიერ შეტყობინების ვალდებულება.

მოპასუხემ სასამართლო სხდომაზე განაცხადა, რომ უკიდურეს გაჭირვებას განიცდიდა და არ ჰქონდა საშუალება, სააგენტოს მიერ მოთხოვნილი თანხა გადაეხადა. რაც შეეხება ლეგალურ შემოსავალს, ოჯახის წარმომადგენელმა აღნიშნა, რომ მისი მეუღლე და შვილი დროებით სამუშაოზე დასაქმდნენ, ხოლო ხელფასის სახით თავიანთ ანაზღაურებასთან ერთად სხვების ანაზღაურებაც ჩაერიცხათ, რითაც კიდევ უფრო გაიზარდა მათი შემოსავალი. მოპასუხემ აღნიშნა, რომ სასამართლო პროცესის მიმდინარეობისას ოჯახის არცერთი წევრი აღარ მუშაობდა.

სასამართლოს არ უმსჯელია ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობაზე. მან სამოტივაციო ნაწილში მხოლოდ ის მიუთითა, რომ შინამეურნეობამ შეტყობინების ვალდებულება არ შეასრულა, შესაბამისად, სოციალური მომსახურების სააგენტოს მოთხოვნა საფუძვლიანი იყო და თანხა უკან – სახელმწიფო ბიუჯეტში უნდა დაბრუნებულიყო.

სასამართლოში განსახილველი ერთ-ერთი საქმის მიხედვით, ადამიანმა განაცხადა, რომ იგი მასზე დაკისრებული თანხის – 60 ლარის, გადახდას ვერ შეძლებდა. შესაბამისად, სასამართლომ ამ თანხის განწილვადების შესახებ მიიღო გადაწყვეტილება და მოპასუხეს თვეში 12 ლარის (ანუ მთლიანი თანხის 20%-ის გადახდა დაავალა),¹⁰⁸ ხოლო, მეორე შემთხვევაში, 60 ლარი სამ ნაწილად გაყო და მოქალაქეს თვეში 20 ლარის გადახდა დაავალა.¹⁰⁹

საჯაროდ მისაწვდომ საქმეებში იკვეთება ისეთი შემთხვევებიც, როდესაც სასამართლომ ოჯახს დაავალა 220 ლარის ოდენობის საარსებო შემწეობის დაბრუნება ათი თვის მანძილზე 22 ლარის ოდენობით,¹¹⁰ სასამართლომ მიიღო გადაწყვეტილება 100 ლარის გადახდაზე თვეში 20%-ის დაფარვით,¹¹¹ და სასამართლომ ოჯახს 30 ლარის გადახდა 1 წლის ვადაზე გადაუნაწილა.¹¹²

საჯაროდ მისაწვდომ თითქმის ყველა გადაწყვეტილებაში სასამართლო სოციალური მომსახურების სააგენტოს მოთხოვნას აკმაყოფილებს. მოთხოვნილი თანხის უკან დაბრუნებაზე უარი საჯაროდ მისაწვდომ მხოლოდ 4 საქმეში¹¹³ ითქვა – აქედან **ერთ-ერთში** სასამართლომ მიუთითა, რომ ვერ დადასტურდა ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის იმგვარი ცვლილება, რომელიც შინამეურნეობის ვალდებულებას გამოიწვევდა, ერთი თვის ვადაში ეცნობებინა სოციალური მომსახურების სააგენტოსთვის. **მეორე შემთხვევაში**, მოპასუხეებმა¹¹⁴ სააგენტოს მიმართეს შემწეობის თანხის გადახდის ქვითრის წარდგენასთან დაკავშირებით და გამოთქვეს თანხების (30 ლარი და 10 ლარი) დაბრუნების მზაობა. შესაბამისად, სააგენტოს წარმომადგენელმა მოსამზადებელ სხდომაზე სარჩელზე უარი განაცხადა და საქმის წარმოება შეწყდა.

108 ბოლნისის რაიონული სასამართლოს გადაწყვეტილება, საქმე №160310018002622221, 16.10.2018.

109 გურჯაანის რაიონული სასამართლოს გადაწყვეტილება, საქმე №340310019002949482, 13.06.2019.

110 ახმეტის მაგისტრატი სასამართლოს გადაწყვეტილება, საქმე №251310019003059021, 16.08.2019.

111 ბოლნისის რაიონული სასამართლოს გადაწყვეტილება, საქმე №160310018002622166, 16.10.2018.

112 ბოლნისის რაიონული სასამართლოს გადაწყვეტილება, საქმე №160310019002848780, 20.03.2019.

113 სენაკის რაიონული სასამართლოს გადაწყვეტილება, საქმე №411310019003039861, 26.11.2019; საჩხერის რაიონული სასამართლოს გადაწყვეტილება, საქმე №100310018002709572; 18.12.2018; ტყიბულის მაგისტრატი სასამართლოს გადაწყვეტილება, საქმე №841310219003008716; 4.10.2019; თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის გადაწყვეტილება, საქმე №3/4886-18, 27.12.2018.

114 ორმა სხვადასხვა მოპასუხემ.

დამატებით, ერთ საქმეში სასამართლომ განაცხადა, რომ მარტოხელა სოციალურად დაუცველი პირის მიერ, ჯანმრთელობის მძიმე მდგომარეობის გამო დროებით დასთან ცხოვრება არ წარმოადგენდა მუდმივი საცხოვრებლის შეცვლას, რაც სოციალური მომსახურების სააგენტოსთვის შეტყობინების ვალდებულებას გამოიწვევდა, შესაბამისად, არ დააკმაყოფილა სააგენტოს მოთხოვნა შემწეობის თანხის უკან დაბრუნებასთან დაკავშირებით.

კიდევ ერთ საქმეში, სოციალური მომსახურების სააგენტო სასამართლოსგან ითხოვდა შინამეურნეობისგან საარსებო შემწეობის დაბრუნებას შემოსავლის შესახებ ინფორმაციის მიუწოდებლობის გამო. სასამართლომ მიუთითა, რომ მიუხედავად იმისა, რომ ოჯახის წევრს წინა თვეებთან (დაახლოებით, 1454 ლარი) შედარებით მაღალი ხელფასი (მომდევნო თვეებში – 2636 ლარი, 1666 ლარი, 1549.77 ლარი) დაერიცხა, არ შეცვლილა ის გარემოებები, რაც განაპირობებდა „სოციალური პაკეტის“ (შენიშვნა: სასამართლომ ტერმინი არაზუსტად გამოიყენა) შეწყვეტას. სასამართლოს სიღრმისეული მსჯელობა არ განუვითარებია და ბუნდოვანია, თუ რა საფუძველზე შეაფასა მან ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის უცვლელობის კრიტერიუმი.

მიუხედავად რამდენიმე საინტერესო განმარტებისა, უნდა აღინიშნოს, რომ ზედმეტად მიღებული შემწეობის უკან დაბრუნების თაობაზე სოციალური მომსახურების სააგენტოს მიმართვის შემთხვევაში, სასამართლო, როგორც წესი, აკმაყოფილებს მოთხოვნას და ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეუსწავლელად იღებს გადაწყვეტილებას „ზედმეტად“ მიღებული შემწეობის სახელმწიფო ბიუჯეტში დაბრუნებასთან დაკავშირებით.

ამასთანავე, როგორც არსებული რეგულაციების, ისე სასამართლო პრაქტიკის მიხედვით, ოჯახები ისეთი ინფორმაციის შეუტყობინებლობისთვის ისჯებიან, რომლის მიღებაც სააგენტოს შინამეურნეობისგან დამოუკიდებლად, სხვადასხვა სახელმწიფო უწყების მხრიდან, შეუძლია (მაგ., ინფორმაცია პირის შემოსავლების შესახებ (ფორმალურ სექტორში დასაქმების შემთხვევაში), პირის გარდაცვალების, პატიმრობის, ქვეყნიდან გასვლის შესახებ ინფორმაცია და სხვ.). შესაბამისად, ბუნდოვანია, თუ რატომ აკისრებს არსებული კანონმდებლობა ამგვარი ინფორმაციის წარდგენის დამატებით ვალდებულებას ოჯახს. ინფორმაციის სხვადასხვა მიზნით სააგენტოსთვის შეუტყობინებლობა ოჯახს შემწეობის

შენწყვეტად, ხოლო, თანხის უკან დაუბრუნებლობის შემთხვევაში, სოციალური მომსახურების სააგენტოსა და სასამართლოსაც დამატებით რესურსად უჭდება (მაგ., სასამართლო წარმოების ნაწილში). მაშინ, როდესაც შესაძლებელია, რომ არსებული რესურსები ინფორმაციის ავტომატურ რეჟიმში მიღებასა და ქულის შესაბამის გადათვლაში/გენერირებაში იყოს გამოყოფილი.

საკანონმდებლო საფუძველი, რის შედეგადაც საარსებო შემწეობა შეიძლება უკან არ დაბრუნდეს, კანონმდებლობით ზედმეტად მიღებული საარსებო შემწეობის ლეგალიზაციაა. „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონით, ამგვარი ტიპის ლეგალიზაცია სამჯერ განხორციელდა:¹¹⁵

- 2015 წლის 2 აპრილს, 2015 წლის 1 აპრილამდე ზედმეტად გაცემული საარსებო შემწეობა ლეგალიზებულად გამოცხადდა;
- 2016 წლის 22 დეკემბერს, 2016 წლის 1 დეკემბრამდე ზედმეტად გაცემული საარსებო შემწეობა ლეგალიზებულად ჩაითვალა;
- 2021 წლის 9 ივნისს, 2021 წლის 1 აპრილამდე ზედმეტად გაცემული საარსებო შემწეობა ლეგალიზებულად ჩაითვალა.

ამგვარი ცვლილებების შედეგად, წყდება მიმდინარე ადმინისტრაციული, სასამართლო და საალსრულებო წარმოებები შემწეობის დაბრუნების თაობაზე. თუმცა, მეორე მხრივ, ლეგალიზაციის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებამდე საკუთარი სურვილით შემწეობის დაბრუნების ან/და სასამართლო გადაწყვეტილების ნებაყოფლობით აღსრულების შემთხვევაში, სახელმწიფო ბიუჯეტში გადახდილი თანხა მოქალაქისთვის დაბრუნებას არ ექვემდებარება.

საყურადღებოა, რომ ამგვარი ამნისტირების დროს, კანონპროექტების განმარტებით ბარათებში მითითებულია, რომ საარსებო შემწეობის ზედმეტად მიღების მიუხედავად, ოჯახები სოციალურად მონყვლად კატეგორიას მიეკუთვნებიან, შესაბამისად, თანხების ამოღება სასამართლო წესით მიზანშეუწონელია და მძიმე ტვირთად აწვება მოსახლეობას.¹¹⁶

115 საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, 3436-III, 2.04. 2015; საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, 197-რს, 22.12.2016; საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, 608-IVმს-XXმ, 9.6.2021.

116 საქართველოს კანონის პროექტზე „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, განმარტებითი ბარათი, 30.03.2015, <https://cutt.ly/WeTfMrEQ>; განმარტებითი ბარათი კანონპროექტზე „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, 17.08.2016, <https://cutt.ly/neTfMfUJ>; განმარტებითი ბარათი კანონპროექტზე „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, 2020, <https://cutt.ly/neTfMTz>.

ცხრილი N2. რამდენ ოჯახს შეეხო ამნისტია? (მიმდინარე სასამართლო დავების ჩათვლელად)

წელი/ამნისტიის ტიპი	ოჯახი	ლარი (ჯამში)
2015	3 065	767 526
2016	~ 3 500	900 500
2021	3 478	658 512

მიუხედავად იმისა, რომ ამგვარი ტიპის ამნისტიის ლოგიკა, ერთი შეხედვით, გასაგებია, ბუნდოვანია, თუ ამგვარი პრობლემის გაცნობიერების პირობებში, რატომ არ გვარდება არსებითი პრობლემები და მხოლოდ უსისტემოდ, წინასწარ განუსაზღვრელი პერიოდულობით, ხდება ლეგალიზაცია. ისიც აღსანიშნავია, რომ ეს პროცესი არ ეხება იმ ოჯახებს, რომელთაც, შესაძლოა, მინიმალურ საჭიროებებზე უარის თქმის ხარჯზე, ნებაყოფლობით აღასრულეს ადმინისტრაციული ორგანოს ან/და სასამართლოს გადაწყვეტილება. უცნობია, თუ რატომ რჩება სისტემა იმგვარად უცვლელი, რომ უშვებს მძიმე მდგომარეობაში მყოფი ოჯახებიდან ზედმეტად გადახდილი თანხის ამოღებასა და ოჯახის ერთი წევრის მიერ სააგენტოსთვის ინფორმაციის მიუწოდებლობის გამო, შინამეურნეობის დანარჩენი წევრების (მათ შორის, მონყვლადი ჯგუფის წარმომადგენლების) ობიექტივიზაციასა და დასჯას.

2.4. დასჯა სისტემის ნებაყოფლობითი დატოვებისთვის

საარსებო სისტემაში ბენეფიციარების წლობით ჩართვა სისტემის ერთ-ერთ გამოწვევად უნდა ჩაითვალოს. მექანიზმის დიზაინი არ იძლევა ოჯახების გაძლიერებისა და სიღარიბის დაძლევის შესაძლებლობას, შედეგად, ისინი წლების განმავლობაში სისტემაში რჩებიან. მაგალითად, 2023 წლის მდგომარეობით, საარსებო შემწეობის მიმღებთა 47% სისტემაში 5 წელზე მეტხანს იმყოფებოდა, 19.3% შემწეობას 11 წელზე მეტი ხნის განმავლობაში იღებდა, ხოლო 61 000-ზე მეტი ადამიანი სისტემაში 15 წელზე მეტხანს იყო ჩართული.¹¹⁷

ცხადია, სამართლიანი ანაზღაურების სისტემის, სათანადო ეკონომიკური გაძლიერებისა და სოციალური მხარდაჭერის ეფექტიანი მექანიზმების გარე-

¹¹⁷ სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, სოციალური შემწეობის მიმღებთა 47%-ზე მეტი სისტემაში 5 წელზე მეტხანს რჩება, 2023, <https://cutt.ly/feTf1Ejp>.

შე ოჯახების მიერ სისტემის დატოვება პრაქტიკულად შეუძლებელია. მიუხედავად ამისა, მთავრობამ ვერ შექმნა ისეთი სისტემა, რომელიც ადამიანებს სიღარიბის დაძლევაში რეალურად დაეხმარებოდა. ამის საპირისპიროდ, შემუშავდა საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების პროგრამა, რომელიც საარსებო შემწეობაზე ყოველთვიური დანამატის (მაქსიმუმ 300 ლარის ოდენობით, სრულ განაკვეთზე დასაქმების შემთხვევაში) სანაცვლოდ, ერთი შეხედვით, ადამიანების ეკონომიკურ გააქტიურებას ისახავს მიზნად; თუმცა, ის ფაქტი, რომ პროგრამაში ჩართულ ადამიანებს არ ამზადებენ ღია შრომის ბაზრისთვის და ამისთვის საჭირო უნარ-ჩვევებს არ უვითარებენ, ასევე, ის გარემოება, რომ პროგრამა არ ფოკუსირდება გრძელვადიანი უმუშევრობის შემთხვევებზე და არ ითვალისწინებს სხვადასხვა ჯგუფის წინაშე არსებული ბარიერის დაძლევას (მაგ., ქალთა გააქტიურების მიზნით ზრუნვის სერვისების შექმნისა და გაფართოების გზით), იმაზე მიუთითებს, რომ სისტემა, გაძლიერების ნაცვლად, ბენეფიციარს შემწეობაზე კიდევ უფრო მეტად დამოკიდებულს ხდის.¹¹⁸

სისტემიდან გამომდინარე, ლოგიკურია პროგრამაში ჩართული ადამიანის/ოჯახის არჩევანი, არასტაბილური და დაბალანაზღაურებადი ხელფასის ნაცვლად, შემწეობისა და სოციალურად დაუცველის ქულასთან დაკავშირებული არაერთი ბენეფიტის სახით მიიღოს გარანტირებული შემოსავალი. თუმცა, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ოჯახი გადაწყვეტს სისტემიდან გამოსვლას და სოციალური მომსახურების სააგენტოს მიმართავს მონაცემთა ბაზაში რეგისტრაციის შეწყვეტის შესახებ, სააგენტოს ეძლევა უფლებამოსილება, ოჯახის ამგვარი მიმართვიდან ერთი წლის განმავლობაში უარი განაცხადოს შინამეურნეობის ხელახალ შეფასებაზე.¹¹⁹

ამგვარი რეგულაცია ოჯახების მიერ საარსებო შემწეობის სისტემის დატოვების ერთ-ერთ შემთხვევებზე ფაქტორად უნდა მივიჩნიოთ. შემწეობის პროგრამიდან საკუთარი ნებით დატოვებისა და შემდგომ, სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუარესების შემთხვევაში, მოქალაქეები მხარდაჭერის გარეშე რჩებიან. კერძოდ, ერთი მხრივ, არ არსებობს უმუშევრობის დაზღვევა, რომელიც შემოსავლის გარეშე დარჩენილ ადამიანს გარკვეული პერიოდის

118 პროგრამის შეფასებისთვის, იხ. სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, თათული ჭუბაბრია, საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების პროგრამის ანატომია – პროგრამის ხარჯები, მიზნები და შედეგები ერთი წელიწადში, 2023, <https://cutt.ly/Vef5oQyg>.

119 საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 24 აპრილის №126 დადგენილება „ქვეყანაში სიღატაკის დონის შემცირებისა და მოსახლეობის სოციალური დაცვის სრულყოფის ღონისძიებათა შესახებ“, დანართი №1, მ. 10 (3).

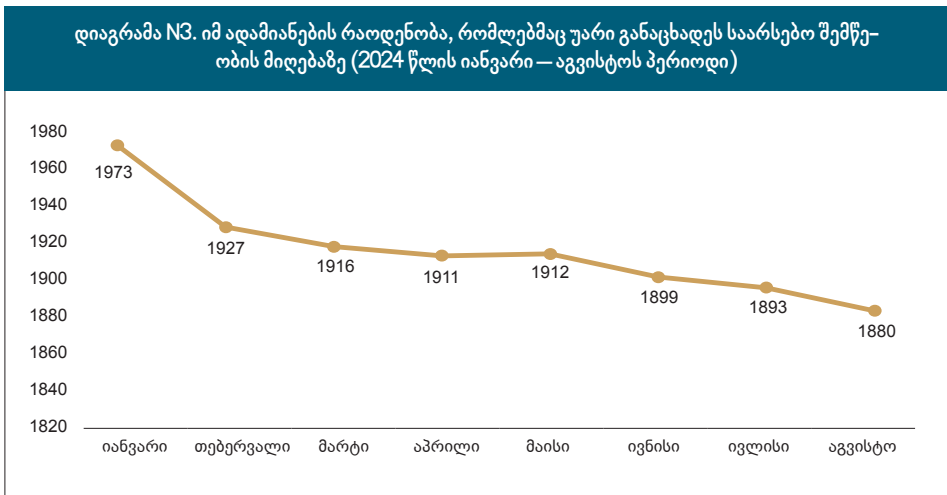
განმავლობაში მხარს დაუჭერდა, ხოლო, მეორე მხრივ, საარსებო შემწეობის სისტემაც უარს ეუბნება პროგრამაში მყისიერ ჩართვაზე. შედეგად, ოჯახი სახელმწიფოსგან მხარდაჭერის გარეშე მხოლოდ იმიტომ რჩება, რომ, თავის დროზე, საკუთარი ნებით სისტემიდან გასვლის გადაწყვეტილება მიიღო.

გემოთ ჩამოთვლილი ფაქტორების შედეგად, საკუთარი ინიციატივით ბევრი ადამიანი სისტემას არ ტოვებს.

„ასეთი ტიპის განცხადებები ახასიათებთ ისეთ ოჯახებს, რომელთა ქულაც არის ზღვარზე მაღალი და უბრალოდ ბაზაში ფიქსირდებიან. დახმარების მიღები არ არიან და გარკვეული სამართლებრივი მოქმედებებისთვის სჭირდებათ, რომ ბაზაში არ იყვნენ დაფიქსირებულნი“.

საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის წარმომადგენლები

სსიპ – სოციალური მომსახურების სააგენტოს მიერ გამოქვეყნებული ინფორმაციის თანახმად, 2024 წლის განმავლობაში ათასობით ადამიანმა თქვა უარი საარსებო შემწეობაზე, თუმცა, უარის მიზეზები უცნობია.



III. რა უშლის ხელს მოქალაქეთა წვდომას უფლებების ეფექტიანი დაცვის მექანიზმებზე?

საკანონმდებლო ბაზის, პრაქტიკაში არსებული გამოწვევებისა და სისტემაში ჩართული მოქალაქეების პოზიციების ანალიზის შედეგად, შეიძლება დადგინდეს ის ძირითადი ბარიერები, რომლებიც ადამიანებს საარსებო შემწეობის სისტემაში უფლებების ეფექტიანი დაცვის შესაძლებლობას არ აძლევს.

3.1. პროგრამის დიზაინი, როგორც უფლების დაცვის ხელშემშლელი ფაქტორი

როგორც ზემოთ აღინიშნა, მოქალაქეთათვის თავიანთი უფლებების დაცვის ერთ-ერთ ძირითად ბარიერს საარსებო შემწეობის სისტემის დიზაინი წარმოადგენს. კეთილდღეობის ქულის დათვლის მეთოდოლოგია არაერთი გამოწვევით ხასიათდება,¹²⁰ რაც, საბოლოო ჯამში, საარსებო შემწეობის სისტემაში ე.წ. ჩარიცხვისა და ამორიცხვის შეცდომებს იწვევს. აქედან გამომდინარე, შეფასების შედეგად, მხარდაჭერის საჭიროების მქონე არაერთი ადამიანი თუ შინამეურნეობა, სისტემის მიღმა რჩება.

როგორც წინა თავში აღინიშნა, სისტემიდან გამორიცხვის შემთხვევაში, ოჯახს უფლებების დაცვის ლიმიტირებული შესაძლებლობები ეძლევა. იმ შემთხვევაში, თუ შინამეურნეობის კეთილდღეობის შეფასების კითხვარში რაიმე ტიპის უზუსტობაა, ოჯახს ქულის კორექტირების ან ხელახალი შეფასების მოთხოვნის შესაძლებლობა რჩება, თუმცა, იმ შემთხვევაში, თუ მაღალი ქულა ფორმალურად სწორი მონაცემების დაანგარიშებით მიენიჭა, უფლების აღდგენის მყისიერი მექანიზმი ფაქტობრივად არ არსებობს და ოჯახმა, ხელახალი გადამოწმებისთვის, სულ მცირე, 1 წელი უნდა დაიცადოს.

აღსანიშნავია, რომ ჯერ კიდევ რამდენიმე თვის წინ, სიღარიბეში მცხოვრები, თუმცა სისტემის მიღმა მყოფი ადამიანების გამოწვევებს თვითონ სოციალური მომსახურების სააგენტოც აღიარებდა. სააგენტოს წარმომადგენლების განცხადებით, უწყებამ დაიწყო იმ ოჯახების გამოვლენა, რომლებიც შეფასებისას სოციალური აგენტის მიერ სიღარიბეში მცხოვრებად არიან მიჩნეული, თუმცა

¹²⁰ სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, ანა დიაკონიძე, მიზნობრივი სოციალური დახმარება საქართველოში: პროგრამის სოციალური ეფექტი და სიღარიბის დაძლევის პოტენციალი, 2023.

მაღალი ქულა მიიღეს.¹²¹ ამგვარი გამოწვევის მექონე ათეულობით ოჯახი¹²² სააგენტომ მუნიციპალიტეტებში, დახმარებისთვის გადაამისამართა. თუმცა ლოკალურ დონეზე შინამეურნეობების მხარდაჭერა ძირითადად მხოლოდ ერთჯერადაა¹²³ და ოჯახების რეალურ საჭიროებებს ვერ პასუხობს.

3.2. რთული და ფრაგმენტული საკანონმდებლო ბაზა

როგორც ზემოთ აღინიშნა, საარსებო შემწეობის სისტემა საკმაოდ რთული და კომპლექსურია, რაც აფერხებს მექანიზმის თაობაზე მოქალაქის ინფორმირებულობას. ადამიანებისთვის განსაკუთრებით პრობლემურია კეთილდღეობის ქულის დათვლის მეთოდოლოგია და შესაბამისი ფორმულები, რომლებიც, თავის მხრივ, საჭაროდ მისაწვდომია,¹²⁴ თუმცა მოსახლეობისთვის მისი შინაარსი პრაქტიკულად გაუგებარია.

ამის ფონზე, მდგომარეობას კიდევ უფრო მეტად ართულებს ის ფაქტი, რომ საარსებო შემწეობის მექანიზმთან დაკავშირებული რეგულაციები არ არის ერთ დოკუმენტში თავმოყრილი და სხვადასხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტშია გაბნეული. მაგალითად, საარსებო შემწეობის სისტემის ფუნქციონირების საკითხებს არეგულირებს:

- საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2006 წლის 26 ივლისის №145 დადგენილება „სოციალური დახმარების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 24 აპრილის №126 დადგენილება „ქვეყანაში სიღატაკის დონის შემცირებისა და მოსახლეობის სოციალური დაცვის სრულყოფის ღონისძიებათა შესახებ“;

121 ინტერვიუ სსიპ – სოციალური მომსახურების სააგენტოს დირექტორის მოადგილესთან; ფოკუს – ჯგუფი სოციალური აგენტების კოორდინატორებთან.

122 შენიშვნა: სსიპ – სოციალური მომსახურების სააგენტოს დირექტორის მოადგილის ცნობით, ამგვარი ოჯახების რაოდენობა მხოლოდ ერთ თვეში 160 იყო, ხოლო სოციალური აგენტების კოორდინატორების ცნობით – 180. სოციალური სამართლიანობის ცენტრმა სააგენტოდან საჭარო ინფორმაცია გამოითხოვა ამგვარი შინამეურნეობების ზუსტი რიცხვის დასადგენად, თუმცა სააგენტოს ეს ინფორმაცია არ მოუწოდებია.

123 ინტერვიუ სსიპ – სოციალური მომსახურების სააგენტოს დირექტორის მოადგილესთან; ფოკუს – ჯგუფი სოციალური აგენტების კოორდინატორებთან.

124 მაგ., იხ. საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 30 მარტის №93 დადგენილება „სოციალურად დაუცველი ოჯახების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“.

- საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 30 მარტის №93 დადგენილება „სოციალურად დაუცველი ოჯახების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2010 წლის 20 მაისის №141/ნ ბრძანება „სოციალურად დაუცველი ოჯახების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების წესის დამტკიცების თაობაზე“;
- საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 31 დეკემბრის №758 დადგენილება „სოციალურად დაუცველი ოჯახების (შინამეურნეობების) სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2010 წლის 20 მაისის №140/ნ ბრძანება „სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრაციასთან, რეგისტრაციის გაუქმებასთან და სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის განმეორებით შეფასებასთან (გადამონწმეებასთან) დაკავშირებული განაცხადის ფორმის, მისი მიღებისა და აღრიცხვის წესის დამტკიცების თაობაზე“.

ამასთანავე, ერთი და იმავე საკითხი (მაგალითად, საარსებო შემწეობის შეწყვეტის საფუძვლები), შესაძლოა, სხვადასხვა აქტით იყოს ნაწილობრივ რეგულირებული (საკითხის ერთი ასპექტი – ერთი აქტით, ხოლო მეორე ასპექტი – მეორე აქტით), რაც დაბნეულობასა და სისტემის ერთიანობაში აღქმას კიდევ უფრო პრობლემურს ხდის.

3.3. გასაჩივრების შესაძლებლობის შესახებ ინფორმაციის ნაკლებობა

გარდა ზემოაღნიშნული გამოწვევებისა, უფლებების დაცვის პროცესში ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ბარიერია გასაჩივრების შესაძლებლობის შესახებ ინფორმაციის ნაკლებობაც. კვლევის ფარგლებში ჩატარებული ინტერვიუების დროს, საარსებო შემწეობის მიმღებმა პირებმა მიუთითეს, რომ მათ არ ჰქონდათ ინფორმაცია შეფასების კრიტერიუმების შინაარსის შესახებ და ისინი ინფორმაციას, თავის მხრივ, სოციალური აგენტის მიერ შეფასებამდე პერიოდში, სისტემაში უკვე ჩართული მეგობლებისგან/ახლობლებისგან იღებდნენ.¹²⁵

125 ინტერვიუები საარსებო შემწეობასთან შემხებლობაში მყოფ პირებთან.

კვლევის მონაწილეებმა ასევე განაცხადეს, რომ მათ არ ჰქონდათ ინფორმაცია ქულის მინიჭების შემდეგ გასაჩივრების უფლების შესახებ.¹²⁶

„მსგავსი არაფერი არ უთქვიათ [სოციალურ აგენტებს], მაგათ უფლება არ აქვთ, მსგავსი რაღაცები გითხრან. იქ მხოლოდ დეკლარაცია ივსება და [მორჩა]. არავის არ მოუწოდებია მსგავსი ინფორმაცია. როდესაც ჩემს მუნიციპალიტეტში მივედი, დეკლარაცია გამოვითხოვე და გამოთხოვის შემდეგ ნავედი დიდუბეში, და იქ გავასაჩივრე ქულა“.

საარსებო შემწეობის სისტემასთან შემხებლობაში მყოფი პირი

უნდა აღინიშნოს, რომ იმ შემთხვევაში, თუ შეფასების შედეგად ოჯახს საარსებო შემწეობა არ დაენიშნება, სოციალური აგენტები დამატებით ვიზიტს არ ახორციელებენ შედეგების შესატყობინებლად. შესაბამისად, სოციალური მომსახურების სააგენტოს ტერიტორიულ ერთეულში ინფორმაციის მოძიების ტვირთი შინამეურნეობაზე გადადის. გაეროს ბავშვთა ფონდის კვლევის მიხედვით, ამგვარმა რეგულაციამ, შესაძლოა, საარსებო შემწეობის პროგრამის მიმართ ნდობაზე უარყოფითად იმოქმედოს.¹²⁷

„[შეფასებიდან] გავიდა ერთი თვე, ორი თვე და მივაკითხე. ეს ორი თვე საერთოდ არ ამიღია [შემწეობა]. მე მივაკითხე და ასე მითხრეს, ქულა არ არის მოსულიო. ბოლოს მაღალი მოვიდა და მომეხსნა“.

საარსებო შემწეობის სისტემასთან შემხებლობაში მყოფი პირი

საყურადღებოა, რომ ერთ-ერთმა მონაწილემ სააგენტოში ქულის გასაჩივრების შედეგად საარსებო შემწეობის მიღების უფლება მოიპოვა, თუმცა, ამას იგი არაპირდაპირ წინასაარჩევნო პერიოდთან აკავშირებს.

„მოვიდა სოციალური აგენტი და მერე მომივიდა ძალიან დიდი ქულები, რომელიც არ შეესაბამებოდა არც საცხოვრებელს და არც არაფერს. ჭერ საცხოვრებელი პირობებიც ისეთი იყო, აი, უკვე ინგრეოდა ჭერი... მეუღლეც არ მუშაობდა, არც მე. ნავედი სამინისტროში და დავწერე საჩივარი. სიმართლე გითხრათ, ერთ თვეზე მეტი დასჭირდა და აღარ ვე-

126 ინტერვიუები საარსებო შემწეობასთან შემხებლობაში მყოფ პირებთან.

127 გაეროს ბავშვთა ფონდი (UNICEF), საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის მზაობის შეფასება, 2020, გვ. 20.

ლოდებოდი; ვიცოდი, რომ ერთი თვის ვადაში უნდა მოსულიყვნენ და რადგან გადასცდა, მეთქი [მორჩა], აღარ მოვლენ. როგორც კი დამირეკა სოციალურმა აგენტმა, შემონმებაზე ვართო, სახლშიც არ ვიყავი და ეგრევე გამოვბრუნდი; ისე გამიხარდა, რომ მოვიდა და შემამონწმა. თან რაღაცა არჩევნები იყო, აღარ მახსოვს, რომელი და ამასაც დავუკავშირე, ალბათ უფრო ამიტომ მოვიდნენ-თქო“.

საარსებო შემწეობის სისტემასთან შემხებლობაში მყოფი პირი

უშუალოდ სპეციფიკური ინფორმაციის ნაკლებობის გარდა, გამოწვევას წარმოადგენს საარსებო შემწეობასთან დაკავშირებული აღქმები, რაც, ამგვარი დახმარების მიღმა დარჩენის შემთხვევაში, სამართლებრივი გზით უფლებების დაცვის შანსებს ამცირებს. საარსებო შემწეობის, როგორც მთავრობის საჩუქრის, და არა ადამიანის უფლების, პარადიგმა ჯერ კიდევ ამ პროგრამის ამოქმედებიდან იღებს სათავეს. კერძოდ, „სოციალური დახმარების შესახებ“ კანონპროექტის საქართველოს პარლამენტში ინიცირებისას, განმარტებით ბარათში მითითებულია, რომ „მოსახლეობისა და ხშირად, ხელისუფლების სხვადასხვა ორგანოს მხრიდან „სოციალური დახმარების“ ცნება გაგებული იყო, როგორც ადამიანის უფლება, რაც არ შეესაბამება თავად „სოციალური დახმარების“ ცნების შინაარსობრივ დატვირთვას. აღნიშნული კანონპროექტი განმარტავს სოციალურ დახმარებას, როგორც ხელისუფლების „საჩუქარს“ ამ კანონპროექტით განსაზღვრული ფენებისთვის“.¹²⁸

საყურადღებოა, რომ კანონის ამჟამინდელი ვერსიის თანახმად, მისი ძირითადი პრინციპია „სოციალური დახმარების, როგორც საჭიროების შეფასებაზე დაფუძნებული სახელმწიფო მხარდაჭერის, მაგრამ არა კანონით გარანტირებული უპირობო უფლების, აღიარება“.¹²⁹ შესაბამისად, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ სოციალურ დახმარებასთან არსებული პარადიგმა უკანასკნელი 18 წლის განმავლობაში არ შეცვლილა. ამგვარი დამოკიდებულება კი ართულებს მოსახლეობის მხრიდან საარსებო შემწეობის, როგორც უფლების, აღქმას და ამცირებს თავიანთი უფლებების სამართლებრივი მექანიზმებით დაცვის შესაძლებლობას.

აღსანიშნავია, რომ კანონის თავდაპირველმა ვერსიამ უარყო ოჯახის მიერ მიღებული ქულის სასამართლოში გასაჩივრების შესაძლებლობა. კანონპ-

128 განმარტებითი ბარათი „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონპროექტზე, 10.07.2006, <https://cutt.ly/geThprFY>.

129 „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მ. 5 (ა).

როექტის განმარტებითმა ბარათმა მიუთითა, რომ „სოციალური დახმარების დანიშვნაზე უარის შესახებ გადაწყვეტილება ჯერ საჩივრდება სააგენტოს ტერიტორიულ ან ცენტრალურ ორგანოში და შემდეგ სამინისტროში. ამ უკანასკნელის მიერ გამოტანილი გადაწყვეტილება ხდება საბოლოო, რამდენადაც სოციალური დახმარების დანიშვნა ეფუძნება სპეციალურ მეთოდოლოგიას და რეალურად გადაწყვეტილებას იღებს კომპიუტერული პროგრამა და არა კონკრეტული სუბიექტი. ამდენად, გასაჩივრების არსი შეიძლება იყოს მხოლოდ ამ მექანიზმის ტექნიკური (გადაწყვეტილების გამოტანის დაგვიანება, პროცედურული შეცდომები და ა.შ.) და არა შინაარსობრივი მხარე, რომელიც ეყრდნობა მხოლოდ განმცხადებლის რეალურ, ყოფით მდგომარეობას“.¹³⁰

კეთილდღეობის ქულის სასამართლოში გასაჩივრების შესაძლებლობის არარსებობა 2007 წელს, სახალხო დამცველმა საკონსტიტუციო სასამართლოში გაასაჩივრა და მიუთითა, რომ რელევანტური ნორმა ეწინააღმდეგებოდა ადამიანი უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად სასამართლოსათვის მიმართვის უფლებას.¹³¹ მოსამართლეთა პოზიციები თანაბრად გაიყო სოციალური უზრუნველყოფისა და სოციალური დახმარების უფლებების სასამართლოში განსჯადობასთან დაკავშირებით. სასამართლომ განაცხადა, რომ იგი მოკლებული იყო შესაძლებლობას, შეეფასებინა ნორმატიული აქტების საფუძველზე მიღებული მეთოდოლოგია (იმდენად, რამდენადაც თავად მეთოდოლოგია არ ყოფილა დავის საგანი), ასევე ის საკითხი, თუ რამდენად იწვევს დადგენილი ქულობრივი დონე და ოდენობა რომელიმე უფლების დარღვევას, რადგან აღნიშნული გარემოება, კონკრეტულ შემთხვევაში, შესაბამისი სასამართლოს გადასაწყვეტი უნდა იყოს.

მეორე მხრივ, სასამართლომ მიუთითა, რომ წინამდებარე ნორმის მიერ ადამიანისთვის სასამართლოში გასაჩივრების აკრძალვა ადასტურებდა იმას, რომ კანონმდებელი საარსებო შემწეობის სისტემაში (მეთოდოლოგიასთან, ქულობრივ დონესა და ოდენობასთან დაკავშირებით) მოქალაქის უფლებების დარღვევის თეორიულ შესაძლებლობასაც კი არ ითვალისწინებდა, რაც კონსტიტუციის მაშინდელი რედაქციის 42-ე მუხლის („ყოველ ადამიანს უფლება აქვს თავის უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად მიმართოს სასამართლოს“) მოთხოვნებს ეწინააღმდეგებოდა.

130 განმარტებითი ბარათი „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონპროექტზე, 10.07.2006, <https://cutt.ly/geThprFY>.

131 იხ. საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება №1/2/434, 2009.

მიუხედავად იმისა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების შედეგად, მოქალაქეებს აქვთ თავიანთი უფლებების დარღვევის სასამართლოში გასაჩივრების შესაძლებლობა, საარსებო შემწეობის მექანიზმის აღქმისა (როგორც ხელისუფლების კეთილი ნება) და სისტემის დიზაინის გათვალისწინებით, უფლების რეალური და ეფექტიანი დაცვის შესაძლებლობა მნიშვნელოვნად მცირდება, და, ცალკეულ შემთხვევებში, შეუძლებელიც ხდება.

3.4. ფინანსური ხელმისაწვდომობა და სხვა ბარიერები

საქართველოში არაერთი ადამიანი, თავისი დარღვეული უფლებების აღდგენის პროცესში, მრავალი ბარიერის წინაშე დგება. მათ შორისაა ინსტიტუციური და საკანონმდებლო ბარიერები, გეოგრაფიული, ინფრასტრუქტურული და ფიზიკური ბარიერები, ფინანსურ ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული პრობლემები, ინფორმირებულობასა და სამართლებრივ ცნობიერებასთან დაკავშირებული გამოწვევები, ისევე, როგორც სხვადასხვა კულტურული და სოციალური ბარიერები.¹³²

სიღარიბეში მცხოვრები პირებისათვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ბარიერია იურიდიულ დახმარებასთან წვდომის პრობლემები. სოციალური სამართლიანობის ცენტრის კვლევის თანახმად, „მართლმსაჯულების სისტემით სრულყოფილი სარგებლობა პოტენციურად იმდენად ბევრ ხარჯთან შეიძლება იყოს დაკავშირებული, რომ ის ხშირად ერთგვარ ფუფუნებასაც კი წარმოადგენს“.¹³³ ფინანსური ხელმისაწვდომობის საკითხი განსაკუთრებით მწვავედ დგება საადვოკატო მომსახურების საფასურისა და სასამართლო ხარჯების (სახელმწიფო ბაჟი და საქმის განხილვასთან დაკავშირებული ხარჯები) დაფარვის დროს.¹³⁴

აღსანიშნავია, რომ სიღარიბეში მცხოვრები ადამიანების სამართლებრივ დახმარებასთან ფინანსური ხელმისაწვდომობის ხელშესაწყობად, სახელმწიფოს გარკვეული მექანიზმები გააჩნია. თუმცა, ეს მექანიზმები ლიმიტირებული სახით გვხვდება და მოქალაქეების გარკვეულ ნაწილს სათანადო სამართლებრივი დახმარებით ვერ უზრუნველყოფს.¹³⁵

132 იხ. სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობა საქართველოში, 2021.

133 იქვე, გვ. 185.

134 იქვე, გვ. 186.

135 გვასალია თ., სასამართლო და სოციალური დახმარების სისტემა, პლატფორმა „კომენტარი“, <https://cutt.ly/geThpKwC>.

- **სახელმწიფო ბაჟი:** არსებული კანონმდებლობით, სახელმწიფო სოციალური დაცვის საკითხებთან დაკავშირებულ საქმეებზე სახელმწიფო ბაჟის გადახდა არ არის გათვალისწინებული;¹³⁶
- **საქმის განხილვასთან დაკავშირებული ხარჯები:** საქმის განხილვასთან დაკავშირებული ხარჯებია, მაგალითად, მოწმეების, სპეციალისტებისა და ექსპერტებისთვის მისაცემი თანხები; თარჯიმნად მოწვეული პირებისთვის გათვალისწინებული თანხები; სასამართლოს დავალებით ფაქტების კონსტატაციაზე განეული ხარჯები; სასამართლო გადაწყვეტილების აღსრულებასთან დაკავშირებული ხარჯები და სხვა.¹³⁷ ამგვარი ხარჯებისგან თავისუფლდებიან ის მხარეები, რომლებიც რეგისტრირებულნი არიან სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში და იღებენ საარსებო შემწეობას.¹³⁸ იმ შემთხვევაში, თუ მხარე ჯერ არ ან აღარ იღებს საარსებო შემწეობას, და აქვს დავა, მაგალითად, შეწყვეტილ საარსებო შემწეობასთან დაკავშირებით, იგი ამ ხარჯებისგან არ გათავისუფლდება;
- **უფასო იურიდიული დახმარება:** საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, სოციალურად დაუცველი და გარკვეული ქულის მქონე ოჯახის წევრი გადახდისუუნაროდ მიიჩნევა და სახელმწიფოსგან გარკვეული ტიპის მხარდაჭერას იღებს. კერძოდ, გადახდისუუნაროდ მიიჩნევა ოჯახის წევრი, რომლის სარეიტინგო ქულაც 70 001-ზე ნაკლებია ან 100 001 ქულაზე ნაკლების მქონე ოჯახის წევრი, რომელიც კანონით გათვალისწინებულ ერთ კატეგორიას (მრავალშვილიანი (3 ან მეტი 18 წლამდე ასაკის ბავშვი) ოჯახის წევრი; ომისა და თავდაცვის ძალების ვეტერანი; 18 წლამდე შშმ პირი; მკვეთრად ან მნიშვნელოვნად გამოხატული შშმ პირი; ზომიერად გამოხატული შშმ პირი, თუ არის ბავშვობიდან შშმ პირი; 18 წლამდე ასაკის დედ-მამით ობოლი ბავშვი; რუსეთის ფედერაციის მიერ საქართველოს წინააღმდეგ განხორციელებული სამხედრო აგრესიის შედეგად იძულებით გადაადგილებული პირი) მაინც მიეკუთვნება.¹³⁹ ამ შემთხვევაში, გადახდისუუნარო ადამიანებისთვის იურიდიული დახმარების სამსახური უზრუნველყოფს სამართლებრივი დოკუმენტების შედგენას სამოქალაქო და ადმინისტრაციულ საქმეებთან დაკავშირებულ ნებისმიერ საკითხზე; თუმცა, ამავე საქმეებზე იურიდიული დახმარების სამსახურის მიერ სასამართლო ან/და ადმინისტრაციულ ორგანოში წარმომადგენლობის უზრუნველყოფისთვის დამატებით მნიშვნელოვანია, რომ

136 საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, მ.

137 საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი, მ. 44.

138 იქვე, მ. 46.

139 საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 30 ივნისის №424 დადგენილება „პირის გადახდისუუნარობის წესის განსაზღვრის შესახებ“, მ. 2.

პირისთვის იურიდიული დახმარების განწევა მიზანშეწონილი იყოს საქმის მნიშვნელობიდან და სირთულიდან გამომდინარე.¹⁴⁰ როგორც 2022-2023 (სექტემბერი) სტატისტიკური ინფორმაცია მიუთითებს, სამსახურის მიერ სოციალურ დაცვასთან დაკავშირებით 666 კონსულტაცია გაიცა, სასამართლო წარმომადგენლობა 106 საქმეში, ხოლო ადმინისტრაციულ ორგანოში წარმომადგენლობა – 8 შემთხვევაში, იქნა უზრუნველყოფილი.¹⁴¹

სამართლებრივი დავის დაწყებისა და წარმართვის არაერთი, მათ შორის, ფინანსური ბარიერიდან, გამომდინარე, საქართველოში მცირეა იმ ადამიანების წილი, რომლებიც შესაბამის ინსტიტუციებთან გასაჩივრების შესაძლებლობას იყენებენ. ამასვე მოწმობს კვლევებიც – მაგალითად, მართლმსაჯულების მსოფლიო პროექტის 2019 წლის კვლევის მიხედვით, იმ ადამიანების 11%-მა პროცენტმა, რომელთაც სამართლებრივი პრობლემა ჰქონდათ, განაცხადეს, რომ მათთვის რთული ან თითქმის შეუძლებელი იყო ფინანსების მოძიება მათი პრობლემების გადასაჭრელად;¹⁴² CRRC-საქართველოს, სოციალური სამართლიანობის ცენტრისა და ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის მიერ ჩატარებული კვლევის მიხედვით კი, გამოკითხულთა 70%-სთვის სასამართლოსთვის მიმართვა/სასამართლო პროცესში მონაწილეობა ძვირი ჯდება.¹⁴³

ფინანსურ ბარიერთან ერთად, მნიშვნელოვანი გამოწვევაა გეოგრაფიული წვდომა. სოფლებსა და მუნიციპალური ცენტრიდან დაშორებულ რაიონებში ეს პრობლემა კიდევ უფრო მწვავეა. კვლევის ერთ-ერთი რესპონდენტის განცხადებით, საარსებო შემწეობასთან დაკავშირებულ ყველა ინფორმაციას მხოლოდ სააგენტოს შესაბამის ტერიტორიულ ერთეულში ვიზიტის შედეგად იღებდა, პროაქტიურად კი უწყებიდან, შეფასებისა და ქულის მინიჭების პროცესის შესახებ ინფორმაციის მისაწოდებლად, არ დაკავშირებიან. მისივე თქმით, ეს მნიშვნელოვანი პრობლემა იყო, რადგან სოფელში ცხოვრობს და, ყოველ ჯერზე რაიონულ ცენტრში ტრანსპორტირების ხარჯი მისთვის დიდ ფინანსურ და დროით რესურსთან იყო დაკავშირებული.¹⁴⁴

140 „იურიდიული დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მ. 5.

141 გვასალია თ., ბრძოლა სიღარიბის აღიარებისთვის, პლატფორმა „კომენტარი“, <https://cutt.ly/ueThat5l>.

142 World Justice Project, Global Insights on Access to Justice 2019, Country Profile: Georgia, <https://cutt.ly/YeThac7J>.

143 CRRC-საქართველო, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), სასამართლოს ხელმისაწვდომობა: მოსახლეობის გამოკითხვის შედეგები, 2020, გვ. 12.

144 ინტერვიუ საარსებო სისტემასთან შემხებლობაში მყოფ პირთან.

კიდევ ერთ პრობლემას სისტემასთან ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენლების წვდომა წარმოადგენს. სსიპ – სოციალური მომსახურების სააგენტოს ინფორმაციით, სარეიტინგო ქულის გასაჩივრების წესის შესახებ ინფორმაციის მიღება შესაძლებელია სააგენტოს სერვის ცენტრებში, ასევე, სააგენტოს ოფიციალური ვებგვერდის მეშვეობით (www.ssa.moh.gov.ge), რომელიც მისაწვდომია როგორც ქართულ, ისე სომხურ და აზერბაიჯანულ ენებზე.¹⁴⁵ მიუხედავად იმისა, რომ სააგენტო უთითებს, რომ ეს ინფორმაცია მისაწვდომია ეთნიკური უმცირესობებისთვის, უწყების სტატისტიკის მიხედვით, 2023 წელს სარეიტინგო ქულების გასაჩივრების შესახებ ჯამში 660-მდე საჩივარი შევიდა, თუმცა განმცხადებლებიდან დაახლოებით მხოლოდ 4% იყო ეთნიკურად სომეხი ან აზერბაიჯანელი პირი.¹⁴⁶

სოციალური აგენტების კოორდინატორების ნათქვამიდან ირკვევა, რომ სოციალური მომსახურების სააგენტოსთან კომუნიკაციისას, ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლებს, რომლებმაც სახელმწიფო ენა არ იციან, შეფასებისას და, შემდგომ, სააგენტოსთან კომუნიკაციისას, უნდა ჰყავდეთ ე.წ. მინდობილი პირი (ქართული ენის მცოდნე ნათესავი ან მეზობელი).¹⁴⁷ როგორც კოორდინატორები აღნიშნავენ, ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენლები, როგორც წესი, სააგენტოს ადგილობრივ ტერიტორიულ წარმომადგენლობაში ამგვარ მინდობილ პირებთან ერთად მოდიან, ხოლო სააგენტო არ გასწევს თარჯიმნის ხარჯებს მათთან დაუბრკოლებელი კომუნიკაციის უზრუნველყოფისთვის. სააგენტოს ამგვარი პოლიტიკა, ერთი მხრივ, პრობლემურია სიღარიბეში მცხოვრები პირების პერსონალური მონაცემების დაცვის მიმართულებით, ხოლო, მეორე მხრივ, წარმოადგენს სისტემაზე მისაწვდომობის (მათ შორის, ფინანსური და ინფორმაციული წვდომის) სერიოზულ პრობლემას, რადგან სიღარიბეში მცხოვრებმა ადამიანმა თვითონ უნდა იზრუნოს თარჯიმნის სერვისზე.

145 სსიპ – სოციალური მომსახურების სააგენტოს კორესპონდენცია N SSA 5 24 00283841, 11.03.2024.

146 იქვე.

147 ფოკუს-ჯგუფი სოციალური აგენტების კოორდინატორებთან.

დასკვნა და სამომავლო ხედვები

საარსებო შემწეობის პროგრამა საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის ერთ-ერთი მთავარი მექანიზმია. წლიდან წლამდე სერვისით მოსარგებლე ადამიანების რაოდენობა იზრდება, 2024 წლის აგვისტოს მდგომარეობით, რეკორდულ მაჩვენებელს შეადგენს და 680 000 ადამიანს აღემატება.

საარსებო შემწეობის სისტემის დიზაინის არაერთი თავისებურება ზეგავლენას ახდენს სერვისში ჩართვის მსურველთა თუ უკვე ჩართული ადამიანების უფლებრივ მდგომარეობაზე, თუმცა, ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საკითხს ოჯახისათვის მინიჭებული ქულის გადახედვისა და სააგენტოს გადაწყვეტილების გასაჩივრების მიმართულება წარმოადგენს.

სოციალური დაცვისა და ცხოვრების ადეკვატურ სტანდარტზე უფლება ადამიანის უფლებათა სფეროში არაერთი მნიშვნელოვანი საერთაშორისო დოკუმენტით (მათ შორის, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ გაეროს პაქტი, გაეროს შშმ პირთა უფლებების კონვენცია, გაეროს ბავშვის უფლებების კონვენცია, ევროპის სოციალური ქარტია და სხვ.) არის განმტკიცებული, რომელთა ხელშემკვრელი სახელმწიფო საქართველოცაა. შესაბამისად, ქვეყანას საერთაშორისო სტანდარტების ეფექტიანი აღსრულების ვალდებულება აქვს.

იმავე საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, უფლებების დაცვის საშუალებებზე წვდომა სოციალური დაცვის უფლების ერთ-ერთი მთავარი ელემენტია და უზრუნველყოფს არა მხოლოდ კონკრეტული ინდივიდისა თუ ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას, არამედ, შესაძლებელია, გამოიწვიოს პროგრამების ცვლილება და მოსახლეობის საჭიროებებზე მათი შინაარსის უკეთ მორგება.

მიუხედავად იმისა, რომ გასაჩივრების მექანიზმები უნდა იყოს გამჭვირვალე, ეფექტიანი, მარტივი, სწრაფი, მისაწვდომი თუ ფინანსურად ხელმისაწვდომი, საქართველოში სიღარიბეში მცხოვრები ადამიანების უფლებების დაცვის მექანიზმები ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლის სტანდარტებისგან ჯერ კიდევ შორსაა. საარსებო შემწეობის სისტემის დიზაინი, რთული და ფრაგმენტული საკანონმდებლო ბაზა, გასაჩივრებასთან დაკავშირებით ინფორმაციის ნაკლებობა და სამართლებრივ დახმარებაზე ფინანსური ხელმისაწვდომობის პრობლემები იმ გამოწვევების მცირე ჩამონათვალია, რომელთა წინაშეც სიღარიბეში მცხოვრები ადამიანები დგანან.

კვლევამ ერთ-ერთ მთავარ პრობლემად გამოკვეთა უსამართლო კანონმდებლობა, რომელიც სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეუსაბამოდ მაღალი ქულის მინიჭების შემთხვევაში, ოჯახს აიძულებს, 1 წელი დაელოდოს ხელახალ შეფასებას. კანონმდებლობა არანაკლებ რეპრესიულია იმ ოჯახების მიმართ, რომლებიც სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასებისას სოციალურ აგენტს არასწორ ინფორმაციას აწვდიან ან იმ შინამეურნეობებისთვის, რომლებიც სოციალური მომსახურების სააგენტოს კანონით გათვალისწინებულ ინფორმაციას (მაგ., ოჯახის დემოგრაფიული მდგომარეობის ცვლილების შესახებ) დროულად არ მიაწვდიან.

სამწუხაროდ, კანონმდებლობის უსამართლობის პირობებში, სასამართლო უმეტესწილად ვერ ხედავს სიღარიბეში მცხოვრები ადამიანების გამოწვევებს. შედეგად, ოჯახების მინიმალური საჭიროებების დაკმაყოფილება კი სათუო ხდება.

არაერთი გამომწვევიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია გატარდება იმგვარი ღონისძიებები, რომლებიც სიღარიბეში მცხოვრები ოჯახების უფლებების დაცვის მექანიზმების მუშაობას ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტების მოთხოვნებს დაუქვემდებარებს. არსებითია, რომ გრძელვადიან პერსპექტივაში,

- განხორციელდეს საარსებო შემწეობის სისტემის რეფორმა იმგვარად, რომ არაერთი ტექნიკური და სამართლებრივი ბარიერების დაწესების ნაცვლად, ადამიანებს ჰქონდეთ მათ საჭიროებებზე მორგებული, ეფექტიანი სოციალური მხარდაჭერის მიღების შესაძლებლობა.

სოციალური დაცვის სისტემის ძირეულ რეფორმამდე, მნიშვნელოვანია ისეთი ღონისძიებების მიღება, რომელიც სიღარიბეში მცხოვრებ ადამიანებს მინიმალურად მაინც გაუადვილებს სისტემასა და მხარდაჭერასთან წვდომას და სხვადასხვა კანონის ფორმალურად აღსრულების მოტივით, არ შეუზღუდავს მათ შემწეობის მიღებას. მათ შორის, მნიშვნელოვანია ისეთი ზომების მიღება, როგორცაა,

- ოჯახის შეფასების შედეგად მინიჭებული ქულის გადახედვის მოთხოვნაზე 1-წლიანი ბარიერის გაუქმება ან, სულ მცირე, მისი გონივრულ ვადამდე შემცირება;
- ბენეფიციარის მიერ ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური თუ დემოგრაფიული მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის მოწოდების ვალდებულების

გაუქმება და ამ ინფორმაციის ავტომატურ რეჟიმში მიღება სხვადასხვა სახელმწიფო ბაზიდან;

- შეფასების დროს ოჯახის მიერ არასწორი ინფორმაციის მიწოდების შემთხვევებში ბაზაში რეგისტრაციის უფლების ჩამორთმევის ბლანკეტური რეგულაციის გაუქმება;
- იმ რეგულაციის გაუქმება, რომელიც სისტემიდან საკუთარი ნებით გასულ მოქალაქეებს ართმევს შესაძლებლობას, 1 წლის განმავლობაში ისევ შეფასდნენ სოციალური მომსახურების სააგენტოს მიერ;
- მინიჭებული ქულის გასაჩივრების უფლების შესახებ მოქალაქეების აქტიური ინფორმირება, მათ შორის, ეთნიკური უმცირესობების ენებზე;
- სახელმწიფოს მიერ ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენლებთან კომუნიკაციის ხარჯების თავის თავზე აღება და თარჯიმნის სერვისის დანერგვა, მათ შორის, სოციალური მომსახურების სააგენტოს შესაბამის ფილიალლებში;
- საარსებო შემწეობის საქმეებზე სიღარიბეში მცხოვრები ადამიანების უზრუნველყოფა უფასო იურიდიული წარმომადგენლობით როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს, ისე სასამართლოს წინაშე;
- საარსებო შემწეობის საქმეებზე სიღარიბეში მცხოვრები ადამიანების გათავისუფლება სასამართლოში საქმის განხილვასთან დაკავშირებული ხარჯებისგან;
- შემწეობის სისტემის მიღმა დარჩენილი ოჯახების მუდმივ რეჟიმში გამოვლენა და მათი ცენტრალური და მუნიციპალური სერვისებით გრძელვადიანი უზრუნველყოფა;
- საარსებო შემწეობის პროგრამის მონიტორინგის მექანიზმის გამართულად ფუნქციონირების უზრუნველყოფა და პროგრამის მიერ სიღარიბეში მცხოვრებ მოსახლეობაზე „დამიზნების“ სიზუსტის მუდმივ რეჟიმში განსაზღვრა.

