



უსახლკარობასთან ბრძოლა

ინსტიტუციური ჩარჩო და
ხელისუფლების დონეებს შორის
უფლებამოსილებების
გადანაწილება

უსახლკარობასთან ბრძოლა

ინსტიტუციური ჩარჩო და ხელისუფლების დონეებს შორის
უფლებამოსილებების გადანაწილება

(პოლიტიკის დოკუმენტი)

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი

EMC

თბილისი, 2020

დოკუმენტი მომზადებულია ღია საზოგადოების ფონდის (OSGF) მიერ მხარდაჭერილი პროექტის ფარგლებში - „კვლევისა და მონაწილეობითი ადვოკატირების გზით საქართველოში სოციალური უფლებების მხარდაჭერა“.

მასში გამოთქმული მოსაზრებები შესაძლოა არ გამოხატავდეს ფონდის პოზიციას. შესაბამისად, ფონდი არ არის პასუხისმგებელი მასალის შინაარსზე.

ავტორი: მარიამ ჯანიაშვილი

ხელმძღვანელი: კონსტანტინე ერისთავი

რედაქტორი: მედეა იმერლიშვილი

გარეკანი: სალომე ლაცაბიძე

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

© ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC)

მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ, თბილისი, საქართველო

ტელ: +995 032 2 23 37 06

www.emc.org.ge

info@emc.org.ge

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

სარჩევი

შესავალი	4
1. ინსტიტუციური ჩარჩოს ფუნქციონირების ძირითადი პრინციპები.....	5
2. ინსტიტუციური ჩარჩოს ფუნქციონირება - საერთაშორისო სტანდარტები და ქვეყნების გამოცდილება.....	8
2.1. ცენტრალური ხელისუფლების როლის ანალიზი	9
2.2. ადგილობრივი ხელისუფლების როლის ანალიზი	13
2.3. დეცენტრალიზაციის როლი საცხოვრისის პოლიტიკის განხორციელების სფეროში	16
2.4. უწყებათაშორისი კოორდინაცია - არსი და განხორციელების მექანიზმები.....	18
3. ინსტიტუციური ჩარჩო და უფლებამოსილების გამიჯვნის საკითხები საქართველოს კონტექსტში	19
3.1. ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებები ეროვნულ კონტექსტში.....	19
3.2. მუნიციპალიტეტების უფლებამოსილებები ეროვნულ კონტექსტში	21
3.3. უწყებათაშორისი კოორდინაცია ეროვნულ კონტექსტში.....	24
დასკვნა და რეკომენდაციები.....	25

შესავალი

სათანადო საცხოვრებლის უფლების განხორციელება სხვა უფლებებითა და საზოგადოებრივი სიკეთეებით სარგებლობის მნიშვნელოვანი წინაპირობაა. ამ უფლების გარანტირების გზაზე ხელშესახები შედეგები მხოლოდ სისტემური, კარგად გააზრებული და თანმიმდევრული პოლიტიკის გატარების შედეგად მიიღწევა.

მიუხედავად ჯერ კიდევ 1994 წელს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტით (შემდგომ - „გაეროს პაქტი“) აღებული ვალდებულებებისა, საქართველოში სათანადო საცხოვრებლის უფლება კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში დღემდე არ არის ჯეროვნად აღიარებული. სახელმწიფოს მცდელობები, გაეტარებინა ეფექტიანი პოლიტიკა ამ მიმართულებით, წლების განმავლობაში უშედეგოდ სრულდებოდა.¹ მეორე მხრივ, დადებითად უნდა აღინიშნოს ის ფაქტი, რომ საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, საქართველოს კონსტიტუციაში სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის განმარტებამ სათანადო საცხოვრებლით უზრუნველყოფის ვალდებულება მოიცვა. ამასთან, ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმის საფუძველზე, შეიქმნა უწყებათაშორისი კომისია,² რომელმაც 2020 წლის დეკემბრისთვის უნდა შეიმუშაოს საცხოვრისის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა.³

საცხოვრისის პოლიტიკის სხვა ასპექტებთან ერთად, საქართველოს რეალობაში წლების განმავლობაში გამოწვევად რჩება ეფექტიანი ინსტიტუციური ჩარჩოს მუშაობა, მათ შორის, ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებამოსილებების ჯეროვანი გააზრება და ვალდებულებების ნათელი გადანაწილება, ასევე, რელევანტურ უწყებებს შორის კომუნიკაციისა და თანამშრომლობის მექანიზმების არსებობა. იქიდან გამომდინარე, რომ ამ სფეროს რეგულირება საცხოვრისის პოლიტიკის ეფექტიანი განხორციელების წინაპირობაა, მნიშვნელოვანია, რომ საცხოვრისის ეროვნულმა სტრატეგიამ მოიცვას გამართული ინსტიტუციური ჩარჩოს შექმნისა და ამოქმედების საკითხები.

საცხოვრისის პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების პროცესში, არსებითია, შესაბამისმა უწყებებმა უპირველეს სახელმძღვანელოდ აქციონ საერთაშორისო სტანდარტები, მათ შორის,

¹ 2014 წელს საქართველოს პარლამენტმა დაამტკიცა ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგია (2014 – 2020 წლებისათვის), რომელმაც სათანადო საცხოვრებლის უფლებიდან გამომდინარე ვალდებულებების შესრულება დაისახა ერთ-ერთ სტრატეგიულ მიზნად, თუმცა, დოკუმენტში ხაზგასმული მიზნებისა და ამოცანების შესრულება ვერ მოხერხდა, რადგან სტრატეგიის აღსასრულებლად მთავრობის მიერ მიღებულმა ადამიანის უფლებათა არცერთმა სამოქმედო გეგმამ მინიმალურ დონეზეც კი არ ასახა საცხოვრისის საკითხი. 2015 წლის აგვისტოში, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ფარგლებში შეიქმნა უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფი, რომელმაც მიზნად დაისახა უსახლკარობის ერთიანი სტრატეგიის შემუშავება, თუმცა აღნიშნულ ჯგუფში მუშაობას რეალური შედეგი არ გამოუღია და დოკუმენტი არ დამტკიცდა.

² საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 12 აპრილის №190 დადგენილება „საცხოვრისის პოლიტიკის დოკუმენტისა და მისი სამოქმედო გეგმის შემუშავების ხელშეწყობი სამთავრობო კომისიის შექმნისა და დებულების დამტკიცების შესახებ“.

³ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 12 ნოემბრის №537 დადგენილება „ღია მმართველობა საქართველოს 2018 – 2019 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“.

სხვადასხვა რელევანტური ინსტიტუტების რეკომენდაციები. ამ მიმართულებით განსაკუთრებით აღსანიშნავია სათანადო საცხოვრებელზე გაეროს სპეციალური მომხსენებლის მიერ ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული საცხოვრისის სტრატეგიის შესახებ შემუშავებული სახელმძღვანელო პრინციპები. დოკუმენტი ყურადღებას ამახვილებს სახელმწიფოების ვალდებულებაზე, გამიჯნონ ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციები და იზრუნონ უწყებათაშორისი საკოორდინაციო მექანიზმების ჩამოყალიბებაზე.⁴

მოცემული დოკუმენტის მიზანია, მიმოიხილოს უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროში ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციები და უფლებამოსილებების გამიჯვნის საკითხები. თემატიკის გათვალისწინებით, იგი რამდენიმე ძირითად ნაწილად იყოფა. პირველი ნაწილი იმ ძირითად პრინციპებს განიხილავს, რომლებსაც უნდა ეფუძნებოდეს შესაბამისი ინსტიტუციური ჩარჩო. მეორე თავში განხილულია ისეთი საკითხები, როგორცაა ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციები, ეფექტიანი კოორდინაციის მექანიზმები, ასევე, დეცენტრალიზაციასთან დაკავშირებული ბენეფიტები და გამოწვევები. მესამე თავი საქართველოს კონტექსტს და არსებულ გამოწვევებს ანალიზებს, ხოლო მეოთხე ნაწილში მოცემულია არსებითი რეკომენდაციები.

1. ინსტიტუციური ჩარჩოს ფუნქციონირების ძირითადი პრინციპები

ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების კონკრეტული ვალდებულებების გაანალიზებამდე, მნიშვნელოვანია იმ პრინციპების მიმოხილვა, რომლებსაც უნდა ითვალისწინებდეს რელევანტური ინსტიტუციები უსახლკარობასთან ბრძოლისას. კვლევის პროცესში ამგვარი პრინციპების გამოკვეთა საერთაშორისო სტანდარტების, მათ შორის, სათანადო საცხოვრებელზე გაეროს სპეციალური მომხსენებლის ანგარიშების, ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის რეკომენდაციებისა და ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისარიატის მიერ შედგენილი სახელმძღვანელოების ანალიზის შედეგად გახდა შესაძლებელი.

ხელისუფლების დონებს შორის უფლებამოსილების ნათელი გამიჯვნის პრინციპი - აღნიშნული პრინციპი გულისხმობს სახელმწიფოს მიერ უსახლკარობასთან ბრძოლის სფეროში არსებული ვალდებულებების იდენტიფიცირებას, როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე პასუხისმგებელი უწყებების გამოკვეთასა და მათთვის შესაბამისი ფუნქციების დაკისრებას.⁵ მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფო ინსტიტუტებისათვის

⁴ Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, A/HRC/37/53, 2018, პარ. 52 – 53.

⁵ მიუხედავად საერთაშორისო მასშტაბით ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს შორის უფლებამოსილებების გადანაწილების საკითხის მრავალფეროვანი რეგულირებისა, აუცილებელია, ინსტიტუციური ჩარჩოს ფუნქციონირების პროცესი შესაბამებოდეს სახელმწიფოს საერთაშორისო სამართლებრივ ვალდებულებას, უზრუნველყოს სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზაცია; იხ. Report of

განსაზღვრული ვალდებულებები იყოს ნათელი და არაერთგვაროვანი, რათა გამოირიცხოს დაკისრებული პასუხისმგებლობების ბუნდოვანება, დუბლირება⁶ და ხელისუფლების დონეებს შორის აღრევა. ამ პრინციპის ერთ-ერთი ძირითადი მიზანი ასევე არის უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროში ხელისუფლების ყველა დონის აქტიური ჩართვა. შესაბამისად, აუცილებელია, როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებისათვის შესაფერისი პასუხისმგებლობების დაკისრება.

აღნიშნული პრინციპის ეფექტიანი რეალიზაციისთვის არსებითია, ხელისუფლების შტოებს შორის უფლებამოსილების გადანაწილებისა და იურისდიქციული კოლიზიის საკითხები დარეგულირდეს როგორც შიდა კანონმდებლობით, ისე პოლიტიკის დოკუმენტებით (მაგ. საცხოვრისის სტრატეგიით).⁷

ეფექტიანი უწყებათაშორისი კოორდინაციის პრინციპი - სათანადო საცხოვრებელზე გაეროს სპეციალური მომხსენებელი აღნიშნავს, რომ საცხოვრებლის უფლების უზრუნველყოფის ვალდებულება ხელისუფლების ყველა დონესა და შტოს ეკისრება,⁸ შესაბამისად, უწყებათაშორისი კოორდინაციის არარსებობის შემთხვევაში, პრაქტიკულად შეუძლებელია ერთიანი პოლიტიკის დაგეგმვა და ეფექტიანად განხორციელება. ზემოაღნიშნული პრინციპის შინაარსი გულისხმობს როგორც კოორდინაციის ფორმალური მექანიზმების⁹ არსებობას, ისე უწყებათაშორისი თანამშრომლობის სხვა ფორმებს, რომლებიც მიზნად ისახავს საცხოვრისის პოლიტიკის კონკრეტულ მიმართულებებში არსებულ გამოწვევებთან ბრძოლას.¹⁰ აღსანიშნავია, რომ მოცემული პრინციპის მოქმედება მხოლოდ უსახლკარობის სფეროში რელევანტური უწყებების კოორდინაციით არ შემოიფარგლება და ისეთ მომიჯნავე სფეროებზეც ვრცელდება, როგორცაა ურბანული დაგეგმვა, საგადასახადო პოლიტიკა,

the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, A/HRC/43/43, 2019, პარ. 62.

⁶ მაგალითად, ამ პრინციპის გამოყენება მნიშვნელოვანია სტატისტიკური მონაცემების წარმოების პროცესში. კერძოდ, ამ სფეროში სახელმწიფო უწყებების ვალდებულებების ნათლად გამოიჯვნა და პასუხისმგებლობების გადანაწილება დიდ როლს ასრულებს მონაცემების სრულყოფილად წარმოების ხელშეწყობისა და მონაცემების შეგროვების დუბლირების პრევენციის ნაწილში. მაგალითად, იხ. Edgar B., Doherty J., Homelessness Research in Europe, 2010, გვ. 34.

⁷ Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, A/HRC/43/43, 2019, პარ. 26, 63; Progress Report of the Advisory Committee on the Role of Local Government in the Promotion and Protection of Human Rights, including Human Rights Mainstreaming in Local Administration and Public Services, A/HRC/27/59, 2014, პარ. 31; Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, A/HRC/31/54, 2015, პარ. 49.

⁸ Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, A/HRC/43/43, 2019, პარ. 10.

⁹ მაგალითად, უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოები.

¹⁰ მაგალითად, გამოსახლების პრევენციისა და გამოსახლებას დაქვემდებარებული პირების უსახლკაროდ დარჩენის თავიდან აცილების მიზნით, სხვადასხვა უწყებას შორის ეფექტიანი თანამშრომლობისა და კოორდინაციის მექანიზმის მუშაობა.

სოციალური დაცვის სერვისები, მიგრაციისა და იძულებითი გადაადგილების სფეროში არსებული პოლიტიკები.¹¹

უნდა აღინიშნოს, რომ ამ პრინციპის აღსრულება ხელს უწყობს უწყებებს შორის გამოცდილებებისა და ინფორმაციის ურთიერთგაცვლას და ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მუნიციპალიტეტების მხარდაჭერის ხარისხის ამაღლებას. ყოველივე ეს ადგილობრივ ხელისუფლებას აძლევს შესაძლებლობას, ეფექტიანად განახორციელოს ცენტრალურ დონეზე დაგეგმილი საცხოვრისის პოლიტიკა.

მონიტორინგისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპი - საცხოვრისის სფეროში პოლიტიკის ეფექტიანი განხორციელების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი წინაპირობაა გამართული მონიტორინგისა და ანგარიშვალდებულების მექანიზმის არსებობა, რომელიც აკმაყოფილებს მისაწვდომობის, გამჭვირვალობისა და ეფექტიანობის ტესტს.¹² პრინციპი მთავარ მიზნად ისახავს საცხოვრისის პოლიტიკის სფეროში სახელმწიფოს მიერ გადადგმული ნაბიჯებისა და არსებული პროგრესის შეფასებას, როგორც ცენტრალური ხელისუფლების/საკოორდინაციო მექანიზმების, ისე ომბუდსმენის მიერ.¹³ მნიშვნელოვანია, რომ მონიტორინგის პროცესში შეგროვდეს და დამუშავდეს როგორც რაოდენობრივი, ისე თვისებრივი მონაცემები, რომლებიც შეეხება სათანადო საცხოვრებლის უფლების შემადგენელ ყველა ელემენტს,¹⁴ საცხოვრისის პროგრამების, რელევანტური ხარჯების გაწევის შესახებ მონაცემებს, სოციალურად მოწყვლადი ჯგუფების გამოცდილებებს და სხვ.¹⁵

პოლიტიკის ერთგვაროვნების პრინციპი - საცხოვრისის პოლიტიკის ეფექტიანი განხორციელებისათვის, უმნიშვნელოვანესია, სახელმწიფო უწყებებმა ერთგვაროვანი მიდგომები დაამკვიდრონ. ამ პრინციპის უგულებელყოფის ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებული გამოვლინებაა საცხოვრისის სერვისების არათანაბარი განვითარება მთელი ქვეყნის მასშტაბით. კერძოდ, ასეთ შემთხვევებში, სერვისები დიდ ქალაქებში ხელმისაწვდომია, ხოლო ქვეყნის დანარჩენ ტერიტორიაზე მცხოვრები პირები ეფექტიანი მხარდაჭერის გარეშე, არათანაბარი მოპყრობის საფრთხის წინაშე დგანან. ზემოაღნიშნული პრინციპის დაცვის მიზნით, გაეროს პაქტის საფუძველზე მოქმედი კომიტეტი ყურადღებას ამახვილებს საცხოვრისის (მათ შორის, მაგალითად, სოციალური საცხოვრისის სერვისის)

¹¹ Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, A/HRC/43/43, 2019, პარ. 28, 58.

¹² Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, UN HABITAT, The Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21/Rev.1, 2009, გვ. 37-38.

¹³ იქვე, გვ. 37; Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, A/HRC/43/43, 2019, პარ. 28, 79-79.

¹⁴ საცხოვრისის სამართლებრივად გარანტირება, სერვისებსა და ინფრასტრუქტურასთან წვდომა, საცხოვრისის ეკონომიკური ხელმისაწვდომობა, საცხოვრებლის მისაწვდომობა, საცხოვრებელი გარემოს ადეკვატურობა, საცხოვრებლის მდებარეობა, კულტურული ადეკვატურობა.

¹⁵ Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, A/HRC/43/43, 2019, პარ. 77.

პოლიტიკის ეფექტიანი განხორციელების აუცილებლობაზე ქვეყნის ყველა რეგიონში.¹⁶ ამ მიზნით, მნიშვნელოვანია საცხოვრისის სერვისით უზრუნველყოფის სფეროში ისეთი კრიტერიუმების ჩამოყალიბება, რომლებიც ყველა მოწყვლად ჯგუფს მოიცავს და შესაძლებელს გახდის საჭიროების მქონე პირების სისტემიდან გარიყვის თავიდან აცილებას.¹⁷

პროგრესული რეალიზაციის პრინციპი - პროგრესული რეალიზაციის პრინციპი სათანადო საცხოვრებლის უფლების განხორციელების ერთ-ერთი ქვაკუთხედი. ამ პრინციპის შესასრულებლად როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებმა, მათ ხელთ არსებული რესურსების ფარგლებში ყველა შესაძლო ზომა უნდა მიიღონ. გატარებული ღონისძიებები უნდა ემსახურებდეს უფლების სრული რეალიზაციის მიღწევას და უკიდურესი შემთხვევების გარდა,¹⁸ უნდა გამოირიცხოს რეგრესული ხასიათის ზომების გამოყენება. არსებითია, სახელმწიფომ აღნიშნული პრინციპი ეფექტიანად ასახოს როგორც საკანონმდებლო ბაზაში, ისე პრაქტიკაში.

ინკლუზიურობის პრინციპი - სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზაცია მჭიდროდაა დაკავშირებული ინკლუზიურობის პრინციპთან, რომლის შინაარსიც გულისხმობს, ხელისუფლების ყველა დონეზე საცხოვრისის პოლიტიკის დაგეგმვის, განხორციელებისა და მონიტორინგის პროცესში საზოგადოების წარმომადგენელთა, განსაკუთრებით, უსახლკარო ჯგუფების, ფართო ჩართულობას.¹⁹

ზემოაღნიშნული პრინციპების შინაარსიდან გამომდინარე, ნათელია, რომ როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მათი სისტემური და სისტემატური გამოყენება საცხოვრისის ეფექტიანი პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების აუცილებელი წინაპირობაა.

2. ინსტიტუციური ჩარჩოს ფუნქციონირება - საერთაშორისო სტანდარტები და ქვეყნების გამოცდილება

ინსტიტუციური ჩარჩოს ფუნქციონირების პრინციპების ანალიზის პარალელურად, მნიშვნელოვანია, უსახლკარობასთან ბრძოლაში ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების პასუხისმგებლობების არსის მიმოხილვა, როგორც საერთაშორისო

¹⁶ CESCR, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on Estonia, E/C.12/EST/CO/2, 2011, პარ. 22.

¹⁷ CESCR, Concluding Observations on the Second Periodic Report of the Czech Republic, E/C.12/CZE/CO/2, 2014.

¹⁸ რეგრესული ზომების გამოყენების დროს სახელმწიფომ უნდა დაამტკიცოს, რომ მან გულდასმით შეისწავლა ყველა შესაძლო სცენარი, განიხილა ამ ზომის ზოგადი ზეგავლენა ადამიანის უფლებებზე და სრულად გამოიყენა მის ხელთ არსებული რესურსები; იხ. 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, პარ. 9.

¹⁹ Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, A/HRC/43/43, 2019, პარ. 12, 23, 26, 42.

სტანდარტების, ისე ქვეყნების კარგი გამოცდილების შუქზე. აქედან გამომდინარე, მოცემული თავი გაანალიზებს ისეთ საკითხებს, როგორცაა, მაგალითად, უსახლკარობასთან ბრძოლის კუთხით ხელისუფლების სხვადასხვა დონისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების შინაარსი, უწყებათაშორისი კოორდინაციისა და თანამშრომლობის მექანიზმები, ასევე, დეცენტრალიზაციის როლი და მასთან დაკავშირებული გამოწვევები.

2.1. ცენტრალური ხელისუფლების როლის ანალიზი

უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროში ცენტრალური ხელისუფლების მიერ პასუხისმგებლობების აღიარება და აღება მნიშვნელოვნად განაპირობებს საცხოვრისის პოლიტიკის ეფექტიანობას. ხელისუფლების დონეებისთვის დაკისრებული ვალდებულებების მოცულობა და რაობა დამოკიდებულია მრავალ ფაქტორზე, როგორცაა, მაგალითად, დეცენტრალიზაციის ხარისხი კონკრეტულ ქვეყანაში. თუმცა, დეცენტრალიზაცია თავისი შინაარსით, არ ნიშნავს საცხოვრისის პოლიტიკის შექმნისა და განხორციელების პროცესიდან ცენტრალური ხელისუფლების რგოლის სრულ გამოთიშვას და მთელი პასუხისმგებლობის მუნიციპალიტეტებზე გადასვლას. დეცენტრალიზებული მმართველობის პირობებშიც კი, ცენტრალურ ხელისუფლებას, უსახლკარობასთან ბრძოლის მიმართულებით, მთელი რიგი არსებითი ფუნქციები აკისრია.

ქვეყნების პრაქტიკის გაანალიზება გვაჩვენებს, რომ ცენტრალურ დონეზე პასუხისმგებელი ინსტიტუტები ის უწყებები არიან, რომელთაც ეკისრებათ ზოგადი სოციალური დაცვის სისტემის შექმნისა და კოორდინაციის ვალდებულება. მაგალითად, ჩეხეთსა და ბულგარეთში ამგვარ უწყებად მიიჩნევა შრომისა და სოციალური პოლიტიკის სამინისტრო, საბერძნეთში - შრომის, სოციალური უზრუნველყოფისა და სოციალური სოლიდარობის სამინისტრო და სხვ.²⁰ ქვეყნების პრაქტიკის ანალიზის თანახმად, ამგვარი უწყებების ვალდებულებები რამდენიმე ძირითად მიმართულებაში გამოიხატება.

ერთიანი პოლიტიკის შემუშავება, რეგულაცია და კოორდინაცია

ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ფუნქცია, რომელიც ცენტრალურ ხელისუფლებას აკისრია, საცხოვრისის სფეროში ერთიანი პოლიტიკისა და სტანდარტების შექმნა, სტრატეგიული მიმართულებების განსაზღვრა და მისი შესრულების (მათ შორის, საცხოვრისის სერვისების მიწოდების პროცესის) კოორდინაცია.²¹ ცენტრალური ხელისუფლება ქმნის შესაბამის

²⁰ იხ. Baptista I., Marlier E., Fighting Homelessness and Housing Exclusion in Europe, A Study of National Policies, European Social Policy Network (ESPN), 2019, გვ. 102-103.

²¹ იქვე, გვ. 103; Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, A/65/261, 2010, პარ. 83; Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, UN HABITAT, The Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21/Rev.1, 2009, გვ. 33-34; Council of Europe, Recommendation of the Commissioner for Human Rights on the implementation of the right to housing, CommDH(2009)5, 2009; Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, A/HRC/43/43, 2019, პარ. 63.

მექანიზმებს უსახლკარობის როგორც პრევენციული,²² ისე რეაგირებითი პოლიტიკის ფორმირების მიზნით. მისი ამ ფუნქციის შინაარსი ცალსახად მოიცავს იძულებითი გამოსახლების აღმოფხვრისკენ მიმართული პოლიტიკის შემუშავებას და დანერგვის ხელშეწყობას.²³

ცენტრალური ხელისუფლების მიერ საცხოვრისის სფეროში პოლიტიკის შემუშავების ვალდებულების ერთ-ერთი ყველაზე ნათელი ილუსტრაციაა შესაბამისი რეგულაციების, მათ შორის, ეროვნულ დონეზე უსახლკარობის ცნების, დადგენა, ასევე, საცხოვრისის სფეროში სერვისების მიწოდების ერთიანი სტანდარტების განსაზღვრა.²⁴ მაგალითად, რუმინეთი ადგილობრივ დონეზე არსებულ სერვის პროვაიდერებს უწესებს ხარისხის სტანდარტებს. იტალიაში ცენტრალურ დონეზე განისაზღვრა უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის ეროვნული სახელმძღვანელო პრინციპები, რომლებიც მიზნად ისახავს ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის სერვისების მიწოდების კუთხით ერთგვაროვანი სტანდარტების დაწესებას. მუნიციპალიტეტებისთვის საცხოვრისის სერვისების მიწოდების ერთიანი, ეროვნული სახელმძღვანელო შექმნა პოლონეთშიც.

ცენტრალურია სხვადასხვა აქტორის ჩართულობის მეშვეობით რელევანტური პოლიტიკის დოკუმენტების - უსახლკარობის ეროვნული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმების შექმნის ფუნქცია.²⁵ სწორედ ამ დოკუმენტებში ისახება სახელმწიფოს მზაობა, აღიაროს სათანადო საცხოვრებლის უფლების უზრუნველყოფის ვალდებულება, განსაზღვროს ძირითადი სტრატეგიული მიზნები და მიიღოს მოკლე და გრძელვადიანი ზომები ამ მიზნების მისაღწევად.

პოლიტიკის განხორციელების მონიტორინგი

უსახლკარობასთან ბრძოლის სფეროში ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციების ანალიზისას კიდევ ერთი მიმართულება იკვეთება - საცხოვრისის პოლიტიკის

²² მაგალითად, ნორვეგია, სადაც რამდენიმე სამინისტროს აკისრია უსახლკარობის პრევენციის ვალდებულება; იხ. CESCR, Fifth Periodic Reports Submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the Covenant, Norway, E/C.12/NOR/5, 2012. ცენტრალურ ხელისუფლებას განსაკუთრებით დიდი როლი აკისრია ე.წ. პირველი დონის პრევენციული ღონისძიებების განხორციელების დროს, რომლებიც მიემართება მთლიან მოსახლეობას და მიზნად ისახავს უსახლკარობის ადრეულ პრევენციას. ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციებში შედის ისეთი ტიპის ღონისძიებების განხორციელება, როგორცაა, მაგ. ეფექტიანი სოციალური დაცვის სისტემის შექმნა, ჯანსაღი საბინაო ბაზრის ფორმირება, ფულად-საკრედიტო სისტემის დახვეწა და ა.შ.; იხ. Pilot Project – Promoting Protection of the Right of Housing – Homelessness Prevention in the Context of Evictions, Full Report – Final Version, European Commission, 2016, გვ. 121- 122, 126 -132.

²³ Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, Mr. Miloon Kothari, E/CN.4/2004/48, 2004.

²⁴ იხ. Baptista I., Marlier E., Fighting Homelessness and Housing Exclusion in Europe, A Study of National Policies, European Social Policy Network (ESPN), 2019, გვ. 103; European Observatory on Homelessness, Homelessness Services in Europe, “EOH Comparative Studies on Homelessness”, 2018, გვ. 62 – 63; European Observatory on Homelessness, The Regulation and Quality of Homelessness Services, “EOH Comparative Studies on Homelessness”, 2019, გვ. 60.

²⁵ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), 1991, პარ. 12; Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, A/HRC/43/43, 2019, პარ. 26.

განხორციელების შეფასება და მონიტორინგი. აღნიშნული საქმიანობა გულისხმობს არსებულ პოლიტიკასა და საცხოვრისის სერვისების განხორციელებაზე ზედამხედველობას, მათ შორის, სერვისების მიწოდების ხარისხის შეფასებას.²⁶ ამასთან, საცხოვრისის პოლიტიკის განხორციელების მონიტორინგისა და შეფასების ფუნქციისგან პრაქტიკულად განუყოფელია რელევანტური სტატისტიკური მონაცემების შეგროვებისა და ანალიზის ვალდებულება. აღსანიშნავია, რომ, ხშირ შემთხვევაში, სტატისტიკის წარმოება ხელისუფლების როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი დონის პასუხისმგებლობაა, რომელიც ეროვნულ საკანონმდებლო რეგულირებას ექვემდებარება.²⁷

ცენტრალურ დონეზე სტატისტიკა ორი ძირითადი გზით იწარმოება. ერთი მხრივ, ადგილობრივი ხელისუფლება ცენტრს აწვდის ინფორმაციას უსახლკარობის სფეროში ლოკალურად არსებული მდგომარეობის შესახებ (მაგალითად, ფინეთის შემთხვევაში),²⁸ რომელიც შემდგომ ერთიანდება. თუმცა, ცალკეული ქვეყნების შემთხვევაში, ერთიანი სურათის დანახვა პრობლემურია ადგილობრივ ერთეულებში მონაცემების შეგროვების მეთოდოლოგიების განსხვავების გამო. ამ გამოწვევის დასაძლევად, მაგალითისთვის, პოლონეთმა თავის თემატურ პოლიტიკის დოკუმენტში ერთ-ერთ პრიორიტეტად სტატისტიკური მონაცემების შეგროვებისა და კვლევის მეთოდოლოგიების დახვეწა განსაზღვრა.²⁹ მეორე მხრივ, ცენტრალური ხელისუფლება გარკვეული პერიოდულობით ატარებს ეროვნულ კვლევებს. ასაკის, სქესის, ოჯახური მდგომარეობისა თუ სხვა ნიშნების გარდა, ამგვარი კვლევები მოიცავს უსახლკარობის ხანგრძლივობის საკითხს, საცხოვრებელი ადგილის შეფასებას, ანალიზებს უსახლკაროთა კონტაქტის თავისებურებებს სოციალური დაცვისა და ჯანდაცვის შესაბამის სერვისებთან.³⁰

ფინანსური რესურსების გამოყოფა და მუნიციპალიტეტების ეფექტიანი მხარდაჭერა

საცხოვრისის სტრატეგიის აღსრულების³¹ და ადგილობრივ დონეზე სერვისების მიწოდებისათვის ფინანსური რესურსების გამოყოფა ცენტრალური ხელისუფლების ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებული ფუნქციაა, მიუხედავად იმისა, რომ უშუალო სერვისის

²⁶ მაგალითად, ჩეხეთის შრომისა და სოციალური საკითხების სამინისტრო, საბერძნეთის შრომის, სოციალური უზრუნველყოფისა და სოციალური სოლიდარობის სამინისტრო; იხ. Baptista I., Marlier E., Fighting Homelessness and Housing Exclusion in Europe, A Study of National Policies, European Social Policy Network (ESPN), 2019, გვ. 103; Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, Leilani Farha, A/HRC/28/62, 2014, პარ. 12.

²⁷ Edgar B., Doherty J., Meert H., Review of Statistics on Homelessness in Europe, 2002, გვ. 4.

²⁸ მაგალითად, ფინეთის შემთხვევაში, იხ. Edgar B., Doherty J., Homelessness Research in Europe, 2010, გვ. 32.

²⁹ Baptista I., Marlier E., Fighting Homelessness and Housing Exclusion in Europe, A Study of National Policies, European Social Policy Network (ESPN), 2019, გვ. 61.

³⁰ CESCR, Fifth Periodic Reports Submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the Covenant, Norway, E/C.12/NOR/5, 2012.

³¹ მაგალითად, ფინეთის ცენტრალური უწყებების მიერ საცხოვრისის სტრატეგიის აღსრულებისათვის თანხების გამოყოფა; იხ. FEANTSA, Third Overview of Housing Exclusion in Europe, 2018, გვ. 26.

მიმწოდებელი, როგორც წესი, მუნიციპალიტეტი ან კერძო სუბიექტია.³² ამასთან, ცენტრალური ხელისუფლების საქმიანობა დაფინანსების ჩარჩოს სცდება და მუნიციპალიტეტების სხვადასხვა გზით (ტექნიკური, ადამიანური რესურსები, ექსპერტიზა) მხარდაჭერასაც ისახავს მიზნად. ამ ფუნქციის შესრულება არსებითია განსაკუთრებით იმგვარი მიდგომების პირობებში, როდესაც საცხოვრისის სფეროში მუნიციპალიტეტებს ვალდებულება საკმარისი რესურსებითა და ექსპერტიზით აღჭურვის გარეშე ეკისრება.³³

მომიჯნავე პოლიტიკების შესაბამისობის გარანტირება უფლებრივ სტანდარტებთან

მიუხედავად იმისა, რომ სათანადო საცხოვრებლის უფლების აღსრულების ვალდებულება სახელმწიფოს აკისრია, ცალკეული ქვეყნების კონტექსტში, გვხვდება საცხოვრისისა და მასთან დაკავშირებული სერვისების უზრუნველყოფის ფუნქციის კერძო სექტორისთვის მინდობის შემთხვევები. სახელმწიფოს როლის შემცირება და კერძო აქტორების გააქტიურება, საცხოვრისს უკარგავს თავის სოციალურ შინაარსს, ასევე, წარმოქმნის მნიშვნელოვან გამოწვევებს საცხოვრისზე ხელმისაწვდომობის მიმართულებით, განსაკუთრებით, მოწყვლადი ჯგუფებისათვის.³⁴ შექმნილი სიტუაციის გათვალისწინებით, სათანადო საცხოვრებელზე გაეროს სპეციალური მომხსენებელი ყურადღებას ამახვილებს ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციაზე, უზრუნველყოს სერვისებთან მოსახლეობის სამართლიანი და თანაბარი წვდომა, დაარეგულიროს ფულად-საკრედიტო სისტემა და თავიდან აიცილოს მტაცებლური დაკრედიტების სისტემების ფუნქციონირება, ზედამხედველობა გაუწიოს საგადასახადო სისტემის მუშაობის პროცესს და სხვ.³⁵

საბოლოო ჯამში, ქვეყნების გამოცდილების გაანალიზება იმაზე მეტყველებს, რომ ცენტრალური ხელისუფლების ერთ-ერთი მთავარი ფუნქცია საცხოვრისის ერთიანი პოლიტიკის შექმნა, რეგულირება, დაფინანსება, კოორდინაცია და შესრულებაზე ზედამხედველობაა. სხვა მნიშვნელოვან ფუნქციებში ასევე შედის ადგილობრივი ხელისუფლების მხარდაჭერა და საცხოვრისის მომიჯნავე პოლიტიკის მიმართულებების

³² მაგალითად, დიდი ბრიტანეთი, თურქეთი, სლოვენია, მალტა და ბულგარეთი; იხ. Baptista I., Marlier E., Fighting Homelessness and Housing Exclusion in Europe, A Study of National Policies, European Social Policy Network (ESPN), 2019, გვ. 102-103.

³³ Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, A/HRC/43/43, 2019, პარ. 12, 60, 63.

³⁴ Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, Mr. Miloon Kothari, E/CN.4/2005/48, 2005, პარ. 25; Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, an on the right to non-discrimination in this context, Raquel Rolnik, A/HRC/10/7, 2009, პარ. 27-28, 38; Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, an on the right to non-discrimination in this context, Raquel Rolnik, A/HRC/19/53, 2011, პარ. 17; J. Doherty and others, The Changing Role of the State: Welfare Delivery in the Neoliberal Era, 2005.

³⁵ Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, Leilani Farha, A/HRC/28/62, 2014, პარ. 12; Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, Mr. Miloon Kothari, E/CN.4/2002/59, 2002, პარ. 54; Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, an on the right to non-discrimination in this context, Raquel Rolnik, A/HRC/10/7, 2009, პარ. 79, 86, 90.

ადამიანის უფლებების შინაარსთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა. ვალდებულებების მნიშვნელობიდან გამომდინარე, ნათელია, რომ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროში არსებითი ფუნქციების აღებისა და პასუხისმგებლობების გააზრების გარეშე, ქვეყანაში ერთგვაროვანი და ეფექტიანი საცხოვრისის პოლიტიკის განხორციელება, პრაქტიკულად შეუძლებელია.

2.2. ადგილობრივი ხელისუფლების როლის ანალიზი

უსახლკარობასთან ბრძოლის მიმართულებით ადგილობრივი ხელისუფლების როლი არსებითია. მუნიციპალიტეტებს უკეთესი შესაძლებლობა აქვთ, შეისწავლონ ადგილობრივი მოსახლეობის საჭიროებები და ყველაზე მეტად არიან ინფორმირებულნი მათი გამოწვევების შესახებ. ამასთან, ადგილობრივ ხელისუფლებას შეუძლია, ეფექტიანად უზრუნველყოს მონაწილეობითი გადაწყვეტილების მიღების პროცესი და განავითაროს გამოწვევების დაძლევის თავის კონტექსტთან მორგებული მექანიზმები.³⁶ ქვეყნების პრაქტიკის ანალიზისას იკვეთება მუნიციპალიტეტების რამდენიმე მნიშვნელოვანი ფუნქცია.

საცხოვრისის პოლიტიკის ადგილობრივ დონეზე აღსრულება

მუნიციპალიტეტების ერთ-ერთი უპირველესი დანიშნულება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დადგენილი პოლიტიკის აღსრულებაა. ადგილობრივი ხელისუფლება კონკრეტულ მექანიზმებს შეიმუშავებს, რომელთა მეშვეობითაც ხდება ცენტრის მიერ დასახული პრიორიტეტების ლოკალურ დონეზე განხორციელება. ამ მიმართულებით ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საქმიანობა საცხოვრისის ადგილობრივი პოლიტიკის დოკუმენტების (მ.შ., სტრატეგიების) შემუშავებაა, რომლებიც აყალიბებენ მუნიციპალიტეტების კონკრეტულ ხედვასა და აღსრულების გზებს უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროში.³⁷ ამასთან, აღსრულების ფუნქციის შინაარსზე საუბრისას, გაეროს ჰაბიტატი მიუთითებს მუნიციპალურ დონეზე ისეთი საქმიანობების მნიშვნელობაზე, როგორცაა საცხოვრისის სფეროში არსებული კანონმდებლობისა და რეგულაციების გადახედვა და რელევანტური აქტორების მობილიზაცია.³⁸

მოწყვლადი ჯგუფების გამოვლენა და მათი საჭიროებების შესწავლა

სხვა აქტორებთან შედარებით, მუნიციპალიტეტებს გაცილებით მეტი ინფორმაცია აქვთ მათ ტერიტორიაზე არსებული გამოწვევების შესახებ, შესაბამისად, როგორც წესი, სწორედ ისინი

³⁶ Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, A/HRC/43/43, 2019, პარ. 59.

³⁷ აუცილებელია აღინიშნოს, რომ საცხოვრისის ეროვნულ და ლოკალურ დონეზე მიღებული სტრატეგიების მოქმედება ერთმანეთის ალტერნატივა არ არის და შესაძლებელია, ქვეყანაში ორივე დონეზე მოქმედებდეს სტრატეგიები; იხ. Baptista I., Marlier E., Fighting Homelessness and Housing Exclusion in Europe, A Study of National Policies, European Social Policy Network (ESPN), 2019, გვ. 57; Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the right to non-discrimination in this context, A/HRC/37/53, 2018, პარ. 47.

³⁸ UN HABITAT, Global Housing Strategy Framework Document, პარ. 51.

არიან პასუხისმგებლები მოწყვლადი ჯგუფების გამოვლენასა და რეგისტრაციაზე.³⁹ ადგილობრივ ხელისუფლებას ასევე მნიშვნელოვანი როლი აკისრია, ერთი მხრივ, უსახლკარობის კუთხით მათ ტერიტორიაზე არსებული მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის შეგროვებისა და ცენტრისათვის მიწოდების ნაწილში და, მეორე მხრივ, უსახლკარობის გამომწვევი მიზეზების (როგორცაა, მაგალითად, ქირის გადასახადები, სამშენებლო რეგულაციები, ურბანული დაგეგმვის სამუშაოები, საბაზრო ძალები) კვლევის მიმართულებით.⁴⁰

მოწყვლადი ჯგუფების საცხოვრისით უზრუნველყოფა

ერთ-ერთი უმთავრესი ფუნქცია, რაც, როგორც წესი, მუნიციპალიტეტებს აკისრიათ, უსახლკარო ჯგუფებისათვის საცხოვრისის სერვისის მიწოდებაა. ქვეყნების პრაქტიკით, მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში, ეს ვალდებულება კანონმდებლობითაა გამყარებული⁴¹ და გულისხმობს საჭიროების მქონე პირებისათვის⁴² მოკლე ან/და გრძელვადიანი საცხოვრისის სერვისების უზრუნველყოფას. მოკლევადიან სერვისებში ყველაზე გავრცელებულია დროებითი თავშესაფრებისა⁴³ და ბინის ქირით⁴⁴ უზრუნველყოფის სერვისები. გრძელვადიანი სერვისების (მაგ. სოციალური საცხოვრისი) შექმნა, მიწოდება, ფინანსური უზრუნველყოფა და მენეჯმენტი ასევე მუნიციპალიტეტების ფუნქციაში შედის.⁴⁵ ამასთან, აუცილებელია აღინიშნოს, რომ ცალკეული ქვეყნების კონტექსტში, გარკვეულ ჯგუფებს საცხოვრისის სერვისებს ცენტრი აწვდის. ამგვარ ჯგუფებს შორის, განსაკუთრებით იკვეთება ლტოლვილის სტატუსის მადიებლები (მაგალითად, საბერძნეთი, უნგრეთი და იტალია),⁴⁶

³⁹ მათ შორის, პროაქტიური საქმიანობით; Baptista I., Benjaminsen L., Pleace N., Busch – Geertsema V., Counting Homeless People in the 2011 Housing and Population Census, “EOH Comparative Studies on Homelessness”, 2012; FEANTSA, Fourth Overview of Housing Exclusion in Europe, 2019, გვ. 85.

⁴⁰ Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, an on the right to non-discrimination in this context, Raquel Rolnik, A/HRC/25/54, 2013, პარ. 23.

⁴¹ დიდ ბრიტანეთში (შოტლანდია), საცხოვრისის აქტი ნათლად განმარტავს მუნიციპალიტეტის ვალდებულებებს ამ მიმართულებით და ჩამოთვლის იმ ჯგუფებს, რომელთა მიმართაც ეს ვალდებულება არსებობს.

⁴² ცალკეულ ქვეყნებში, მუნიციპალიტეტები საცხოვრისის სერვისებს ქმნიან სპეციფიკური ჯგუფებისათვის, მაგალითად, შშმ პირებისა და ხანდაზმულებისათვის, მიგრანტებისთვის, რომლებსაც არ აქვთ დოკუმენტები (იმ პირობით, რომ ისინი გაივილიან რეგისტრაციას ან დაბრუნდებიან წარმოშობის ქვეყანაში) და სხვ; Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, A/65/261, 2010, პარ. 54; CESCR, Fifth Periodic Report Submitted by States Parties under Article 16 and 17 of the Covenant, Denmark, E/C.12/DNK/5, 2011, პარ. 226.

⁴³ მაგალითად, გერმანია, შვედეთი, პოლონეთი; Edgar B., Doherty J., Homelessness Research in Europe, 2010, გვ. 114; Baptista I., Marlier E., Fighting Homelessness and Housing Exclusion in Europe, A Study of National Policies, European Social Policy Network (ESPN), 2019, გვ. 78 – 79.

⁴⁴ მაგალითად, ესპანეთის მუნიციპალიტეტები ფინანსურ დახმარებას უწევენ დაბალშემოსავლიან შინამეურნეობებს, მათ შორის, მიგრანტებს, საცხოვრისის ქირის გადახდის მიზნით; Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, A/65/261, 2010, პარ. 77.

⁴⁵ მაგალითად, ჩეხეთი, ბელგია, გერმანია, პორტუგალია, ფინეთი; იხ. Nicholas Pleace, Nora Teller and Deborah Quilgars, Social Housing Allocation and Homelessness, 2011, გვ. 42; Baptista I., Marlier E., Fighting Homelessness and Housing Exclusion in Europe, A Study of National Policies, European Social Policy Network (ESPN), 2019.

⁴⁶ იხ. European Observatory on Homelessness, Asylum Seekers, Refugees and Homelessness, the Humanitarian Crisis and the Homelessness Sector in Europe, EOH Comparative Studies on Homelessness, 2016, გვ. 28, 30-32.

ლტოლვილის სტატუსის მქონე პირები (უნგრეთი),⁴⁷ ოჯახური ძალადობის მსხვერპლი ქალები (კვიპროსი).⁴⁸

უსახლკარო ჯგუფების საცხოვრისით უზრუნველყოფის ფუნქცია მხოლოდ ზემოაღნიშნული სერვისების მიწოდებით არ შემოიფარგლება. მუნიციპალიტეტებს აკისრიათ ვალდებულება, გააუმჯობესონ არაფორმალურ დასახლებებში/არასათანადო საცხოვრისში მცხოვრები პირების საცხოვრებელი პირობები.⁴⁹ კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ფუნქცია, რაც ადგილობრივ ხელისუფლებას გააჩნია, ხელმისაწვდომი საბინაო ბაზის შექმნაა. ამ მიზნით, ადგილობრივი ხელისუფლება ისეთ მრავალფეროვან ხერხებს მიმართავს, როგორცაა უძრავი ქონების დეველოპერებთან თანამშრომლობა, რითაც მიიღწევა ახლად აშენებული სახლების გარკვეული წილის ფინანსურად ხელმისაწვდომობა.⁵⁰

საცხოვრისთან დაკავშირებული სერვისების უზრუნველყოფა

სხვადასხვა ქვეყნის გამოცდილების კვლევისას გამოიკვეთა მუნიციპალიტეტების ფუნქციები საცხოვრისთან დაკავშირებული სერვისების უზრუნველყოფის ნაწილში. პირველ რიგში, ამგვარი ფუნქცია გამოიხატება უსახლკარობის/გამოსახლების საფრთხის წინაშე მყოფი პირებისათვის მხარდამჭერი სერვისების მიწოდებაში, რომელთა მიზანია მათი უსახლკაროდ დარჩენის თავიდან არიდება. ამგვარი მხარდაჭერა ძირითადად გულისხმობს უსახლკარობის რისკის ქვეშ მყოფი პირების ფინანსური (ბინის ქირის ან საკრედიტო დავალიანების სრულად ან ნაწილობრივ დაფარვაში დახმარება) ან/და არაფულადი (ძირითადად, სამართლებრივი კონსულტაციები, მედიაცია სესხის გამცემ სუბიექტსა და გამოსახლების საფრთხის წინაშე მყოფ პირს შორის და სხვ.) სერვისებით უზრუნველყოფას.⁵¹

ზემოაღნიშნულ სერვისებთან ერთად, ქვეყნების პრაქტიკის გაანალიზებამ გამოკვეთა, რომ მუნიციპალიტეტები აქტიურად არიან ჩართულნი სხვადასხვა სახის სერვისების

⁴⁷ Kiss A., Homeless Refugees in Hungary, “European Journal of Homelessness”, 2012, vol. 6, №2, გვ. 152.

⁴⁸ იხ. National Report on the Twenty-fifth Anniversary of the Fourth World Conference on Women and Adoption of the Beijing Declaration and Platform for Action (1995) – Beijing + 25, Republic of Cyprus, 2019, გვ. 4; Baptista I., Marlier E., Fighting Homelessness and Housing Exclusion in Europe, A Study of National Policies, European Social Policy Network (ESPN), 2019, გვ. 62.

⁴⁹ Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, A/HRC/43/43, 2019, პარ. 59; Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, Leilani Farha, A/HRC/28/62, 2014, პარ. 13.

⁵⁰ მაგალითისთვის, 2018 წლისთვის, კანადაში, მონრეალში მისაწვდომობის მინიმალური მაჩვენებელი 15%-ია, ლონდონში - 25%, ხოლო პარიზში - 40 %; იხ. Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, A/HRC/37/53, 2018, პარ. 129.

⁵¹ Pilot Project – Promoting Protection of the Right of Housing – Homelessness Prevention in the Context of Evictions, Full Report – Final Version, European Commission, 2016, გვ. 149 – 151; Baptista I., Marlier E., Fighting Homelessness and Housing Exclusion in Europe, A Study of National Policies, European Social Policy Network (ESPN), 2019, გვ. 93; CESCR, Fifth Periodic Reports Submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the Covenant, Norway, E/C.12/NOR/5, 2012; European Observatory on Homelessness, Homelessness Services in Europe, “EOH Comparative Studies on Homelessness”, 2018, vol. 8, გვ. 53.

შემუშავებასა და დანერგვაში, რომელიც არსებით კავშირშია სათანადო საცხოვრებლის უფლების განხორციელებასთან. ამგვარი პრაქტიკაა, მაგალითად, უსახლკარო პირებისთვის ჯანდაცვის სერვისის მიწოდება,⁵² მოსახლეობის უზრუნველყოფა წყლითა და ელექტროენერგიით, ასევე, სოციალური დაცვის სერვისებით, ტრანსპორტირების სისტემის განვითარება და სხვ.⁵³

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ნათელია, რომ მუნიციპალიტეტების ფუნქციები სათანადო საცხოვრებლის უფლების განხორციელების ნაწილში, უმნიშვნელოვანესია. საერთაშორისო სტანდარტებისა და ქვეყნების პრაქტიკის გათვალისწინებით, ამ სფეროში ადგილობრივი ხელისუფლების უმთავრესი ფუნქციაა ცენტრალურ დონეზე განსაზღვრული პრიორიტეტების ლოკალურ დონეზე აღსრულება, მოსახლეობის საჭიროებების შესწავლა, ასევე, საცხოვრისისა და მისი მომიჯნავე სერვისების მიწოდება.

2.3. დეცენტრალიზაციის როლი საცხოვრისის პოლიტიკის განხორციელების სფეროში

როგორც წინა თავებში აღინიშნა, ხელისუფლების დონეებს შორის პასუხისმგებლობების გადანაწილება მრავალ ფაქტორზე, მათ შორის, დეცენტრალიზაციის ხარისხზეა, დამოკიდებული. დეცენტრალიზაცია გულისხმობს მთელი რიგი კომპეტენციებისა და უფლებამოსილებების გადასვლას ცენტრალური ხელისუფლებიდან ადგილობრივ ხელისუფლებაზე. იგი სამწახნაგოვანია და ნიშნავს პოლიტიკური, ფისკალური და ადმინისტრაციული უფლებამოსილებების ალოკაციას მუნიციპალიტეტებისათვის.⁵⁴ დეცენტრალიზაციამ, მისი შინაარსის გათვალისწინებით, არსებითად შეცვალა ადგილობრივი ხელისუფლების როლი მთელ რიგ საკითხებთან დაკავშირებით, მათ შორის, საცხოვრისის სფეროში.

დეცენტრალიზაცია ქმნის პოტენციალს, შეიქმნას დემოკრატიული, მონაწილეობითი და გამჭვირვალე პროცესები საცხოვრისის პოლიტიკის განხორციელების პროცესში,⁵⁵ ფინანსური რესურსები კი იმ აქტორების ხელში მოექცეს, რომლებიც ყველაზე ახლოს

⁵² მაგალითად, ნიდერლანდებისა და დანიის შემთხვევა; იხ. Baptista I., Marlier E., *Fighting Homelessness and Housing Exclusion in Europe, A Study of National Policies*, European Social Policy Network (ESPN), 2019, გვ. 87; European Observatory on Homelessness, *Homelessness Services in Europe*, “EOH Comparative Studies on Homelessness”, 2018, გვ. 49.

⁵³ Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, Mr. Miloon Kothari, E/CN.4/2002/59, 2002, პარ. 63; Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, Leilani Farha, A/HRC/28/62, 2014, პარ. 13.

⁵⁴ Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, Leilani Farha, A/HRC/28/62, 2014, პარ. 18; დეცენტრალიზაციის ეფექტიანი პროცესისთვის აუცილებელია სამივე ტიპის პროცესის წარმართვა; იხ. International Council on Human Rights Policy, *Local Rule: Decentralisation and Human Rights*, 2002, გვ. 6.

⁵⁵ Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, Mr. Miloon Kothari, E/CN.4/2002/59, 2002, პარ. 52.

იმყოფებიან ადგილობრივ მოსახლეობასთან, აქვთ ინფორმაცია და მგრძობელობა მათ წინაშე არსებული გამოწვევების შესახებ.⁵⁶

მეორე მხრივ, დეცენტრალიზაციის პროცესის არასათანადო განხორციელება მნიშვნელოვანი გამოწვევების დადგომის საფრთხეებს ქმნის. მათ შორისაა, ცენტრალური ხელისუფლების მიერ საცხოვრისის სფეროში არსებული ვალდებულებების შეუსრულებლობა და ყველა ძირითადი ფუნქციის მუნიციპალიტეტებისათვის მინდობა, რაც საერთაშორისო სტანდარტებით ნათლად არის უარყოფილი.⁵⁷ მნიშვნელოვანი გამოწვევაა მუნიციპალიტეტებისათვის ვალდებულებების დაკისრების პარალელურად, მათი ფინანსური და ადამიანური რესურსებით არასათანადო უზრუნველყოფა.⁵⁸ ასევე, პრობლემურია დეცენტრალიზაციის პროცესში მხოლოდ ეკონომიკურ და პოლიტიკურ განზომილებებზე ფოკუსირება და სათანადო საცხოვრებლის უფლებრივი შინაარსის მთლიანად ან ნაწილობრივ გაუთვალისწინებლობა.⁵⁹

როგორც ზემოთ აღინიშნა, დეცენტრალიზაციას, საცხოვრისის პოლიტიკის განხორციელების მიმართულებით, მნიშვნელოვანი პოტენციალი აქვს, თუმცა არსებობს ისეთი რისკები, რომელთა გაუთვალისწინებლობამ, შესაძლოა, გამოიწვიოს ჩავარდნები ინსტიტუციური მექანიზმების მუშაობაში, სხვადასხვა პროგრამის ფრაგმენტაცია, გამოწვევები ერთიანი სტატისტიკის წარმოებაში, უწყებათაშორისი კოორდინაციის არარსებობა და სათანადო საცხოვრებლის უფლების გაუთვალისწინებლობა სხვადასხვა მოწყვლადი ჯგუფისთვის.⁶⁰ შესაბამისად, ქვეყნის მიერ დეცენტრალიზაციის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისა და პროცესის წარმართვის დროს, ამგვარ გამოწვევებზე რეაგირების ერთ-ერთი მექანიზმი სწორედ საცხოვრისის სტრატეგია უნდა იყოს, რომელმაც უნდა შეასრულოს მუნიციპალიტეტებში არსებული პოლიტიკების ერთმანეთთან დაახლოებისა და ჰარმონიზაციის როლი.⁶¹

⁵⁶ იქვე, პარ. 52; Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, Leilani Farha, A/HRC/28/62, 2014, პარ. 17 – 19.

⁵⁷ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 9 on the Domestic Application of the Covenant, 1998, para. 9; European Committee of Social Rights, *ERRC v. Italy*, 2005; *FEANTSA v. France*, 2007; *FEANTSA v. Netherlands*, 2014.

⁵⁸ Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, Mr. Miloon Kothari, E/CN.4/2002/59, 2002, პარ. 52.

⁵⁹ მაგალითად, რუმინეთის შემთხვევაში განსაკუთრებით დიდი გამოწვევაა გამართული ინსტიტუციური მექანიზმების ჩამოყალიბებისა და ფინანსური კუთხით დეცენტრალიზაციასთან დაკავშირებით; კერძოდ, სერვისების მიწოდების დაფინანსება ძირითადად დამოკიდებულია ადგილობრივი ხელისუფლების დისკრეციაზე (როგორც პოლიტიკურ ნებაზე, ასევე, ფინანსურ და ადმინისტრაციულ შესაძლებლობებზე). Baptista I., Marlier E., *Fighting Homelessness and Housing Exclusion in Europe, A Study of National Policies*, European Social Policy Network (ESPN), 2019, გვ. 66– 67.

Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, Leilani Farha, A/HRC/28/62, 2014, პარ. 20.

⁶⁰ იქვე, პარ. 26; Edgar B., Doherty J., Meert H., *Review of Statistics on Homelessness in Europe*, 2003, გვ. 47.

⁶¹ Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, A/HRC/37/53, 2018, პარ. 77; Report of the Special Rapporteur on

2.4. უწყებათაშორისი კოორდინაცია - არსი და განხორციელების მექანიზმები

საცხოვრისის პოლიტიკის ეფექტიანი განხორციელებისათვის არსებითია, რომ სახელმწიფო უწყებებმა შესაბამისი ნაბიჯები ერთმანეთთან გამართული კოორდინაციისა და ანგარიშვალდებულების პირობებში გადადგან.⁶² უწყებათაშორისი კოორდინაციის გამართული პროცესი, როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ ხელისუფლებას, ხელს უწყობს თავისი ვალდებულებების უკეთ შესრულებაში. საკოორდინაციო მექანიზმების გამოყენებით მუნიციპალიტეტები უკეთ თანამშრომლობენ ერთმანეთთან, ხოლო ცენტრალურ ხელისუფლებას ეძლევა შესაძლებლობა, მიიღოს ინფორმაცია ლოკალურ დონეზე არსებული გამოწვევების შესახებ და მხარი დაუჭიროს ადგილობრივ ხელისუფლებას ამ პრობლემების დაძლევაში. ქვეყნების პრაქტიკის შესწავლით ირკვევა, რომ უწყებათაშორისი თანამშრომლობის მექანიზმები, ერთი მხრივ, ზოგადი საკოორდინაციო საბჭოების/კომიტეტების სახით არსებობს, ხოლო, მეორე მხრივ - თანამშრომლობის სხვადასხვა თემატური ფორმატით გვხვდება.

უწყებათაშორისი მექანიზმების გამოყენება მნიშვნელოვანი და ეფექტიანია საცხოვრისის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკისა და მისი პრიორიტეტული მიმართულებების დაგეგმვისა და განხორციელების კოორდინაციის დროს.⁶³ ამგვარი ფორმატების გამოყენება ყველა აქტორს აძლევს შესაძლებლობას, გაცვალოს მნიშვნელოვანი ინფორმაცია საცხოვრისის სფეროში არსებული გამოწვევებისა და პროგრესის შესახებ, რომელიც შემდგომში საფუძვლად დაედება საცხოვრისის პოლიტიკის დოკუმენტებს/ახალ ზომებს. აღსანიშნავია, რომ სხვადასხვა აქტორის ეფექტიან მონაწილეობასთან ერთად, საკოორდინაციო მექანიზმმა პროცესის მიმდინარეობისას უნდა უზრუნველყოს სხვადასხვა უსახლკარო ჯგუფის წარმომადგენელთა ინკლუზია.⁶⁴ ამგვარი მექანიზმების შექმნა, თავმჯდომარეობა და მათი გამართული საქმიანობის უზრუნველყოფა, როგორც წესი, ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებს ევალებათ.⁶⁵

რაც შეეხება უწყებათაშორისი თანამშრომლობის თემატურ ფორმატებს, აღსანიშნავია ნორვეგიის შემთხვევა, რომლის საცხოვრისის სტრატეგიაც სხვადასხვა ჯგუფთან (მათ შორის,

Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, Leilani Farha, A/HRC/28/62, 2014, პარ. 10; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 4 on the Right to Adequate Housing, 1991, პარ. 12.

⁶² Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 4 on the Right to Adequate Housing, 1991, პარ. 12.

⁶³ Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, A/HRC/43/43, 2019, პარ. 59.

⁶⁴ მაგ. კანადის შემთხვევა, იხ. Canada's National Housing Strategy, გვ. 30 – 31; ასევე, იხ. Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, A/HRC/37/53, 2018, პარ. 63.

⁶⁵ მაგ. ჩეხეთის, ირლანდიის შემთხვევები; Rebuilding Ireland, Action Plan for Housing and Homelessness, 2016. აღსანიშნავია, რომ ცენტრალური ხელისუფლების მთელ რიგ წარმომადგენლებს უჭირავთ მნიშვნელოვანი როლი პოლიტიკის იმპლემენტაციის დონისძიებებში, თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში, იხ. FEANTSA Country Fiche – Finland, 2019, გვ. 2

პირები, რომლებიც საზოგადოებაში ინსტიტუციებიდან და პენიტენციური დაწესებულებებიდან ბრუნდებიან, მიგრანტები) მიმართებით პირდაპირ ითვალისწინებს უწყებათაშორისი თანამშრომლობის მექანიზმებს.⁶⁶

ამასთან, უწყებათაშორისი კოორდინაციის მნიშვნელოვან ასპექტებს მოიცავს ქვეყნების გამოსახლების წინააღმდეგ ბრძოლის პოლიტიკა. კერძოდ, ცალკეულ სახელმწიფოებში, სასამართლო ან აღსრულებაზე პასუხისმგებელი უწყება გამოსახლების შესახებ საქმისწარმოების დაწყებისთანავე ინფორმაციას აწვდის მუნიციპალიტეტებს ან/და ადგილობრივ სოციალურ სამსახურებს, რათა მათ მიიღონ ყველა შესაბამისი ზომა გამოსახლების საფრთხის წინაშე მყოფი პირების მხარდასაჭერად და გამოსახლების თავიდან ასაცილებლად, ხოლო, თუ ეს შეუძლებელია, მათთვის ალტერნატიული საცხოვრისის დროულად გამოსანახად.⁶⁷

საერთო ჯამში, უწყებათაშორისი თანამშრომლობის მექანიზმების არსის მიმოხილვა გვაჩვენებს, რომ საცხოვრისის პოლიტიკის ეფექტიანად განსახორციელებლად, აუცილებელია როგორც ზოგადი საკოორდინაციო ფორმატების, ისე თემატური თანამშრომლობის მექანიზმების აქტიური გამოყენება. უწყებათაშორისი კოორდინაცია არსებითია საცხოვრისის პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების პროცესში, როდესაც მიიღწევა ხელისუფლების სხვადასხვა დონეს შორის ინფორმაციის აქტიური გაცვლა, ურთიერთთანამშრომლობა და არსებულ გამოცდილებებზე დაყრდნობით პოლიტიკის ფორმირება ან მასში ცვლილებების შეტანა.

3. ინსტიტუციური ჩარჩო და უფლებამოსილების გამოჯვნის საკითხები საქართველოს კონტექსტში

საერთაშორისო სტანდარტებისა და ქვეყნების კარგი პრაქტიკის მიმოხილვის პარალელურად, კვლევის ფარგლებში გაანალიზდა უსახლკარობასთან ბრძოლის ინსტიტუციური ჩარჩო საქართველოს კონტექსტში. მოცემულ თავში მიმოვიხილავთ როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციებსა და საკოორდინაციო მექანიზმის მანდატს.

3.1. ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებები ეროვნულ კონტექსტში

უსახლკარობასთან ბრძოლის სფეროში ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებები არასათანადოდაა რეგულირებული. კერძოდ, კანონმდებლობაში არ არსებობს ცხადი ჩანაწერი, რომელიც კონკრეტულ უწყებას სათანადო საცხოვრებლის უფლების გარანტირების, ამ სფეროში პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის, უსახლკარობის

⁶⁶ Housing for Welfare, Norwegian National Strategy for Housing and Support Services (2014 – 2020), გვ. 17 – 19.

⁶⁷ მაგ. ავსტრია, გერმანია, ნიდერლანდები; იხ. Stenberg S., Doorn L., Gerull S., Locked out in Europe: A Comparative Analysis of Evictions Due to Rent Arrears in Germany, the Netherlands and Sweden, “European Journal of Homelessness”, 2011, vol. 5, no. 2, გვ. 52; Gerull S., Evictions due to Rent Arrears: A Comparative Analysis of Evictions in Fourteen Countries, “European Journal of Homelessness”, 2014, vol. 8, no. 2, გვ. 144 – 145; Edgar B., Doherty J., Homelessness Research in Europe, 2010, გვ. 203.

პრევენციული ღონისძიებების დაგეგმვის ფუნქციებით აღჭურავდა. მიუხედავად ამისა, საქართველოს კონტექსტში გვხვდება რამდენიმე ინსტიტუტი, რომელსაც ცალკეული თემატური პასუხისმგებლობები ეკისრება.

ცენტრალურ დონეზე მოქმედი ინსტიტუტებიდან, პირველ რიგში, აღსანიშნავია საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო. კანონმდებლობა უწყებას აკისრებს სოციალური დახმარების სისტემის რეგულირების, კოორდინაციისა და მონიტორინგის ფუნქციას,⁶⁸ თუმცა, საცხოვრისის სფეროში არ არსებობს კონკრეტული რეგულაციები. ამასთან, ერთადერთი თემატური ფუნქცია - ადგილობრივ თვითმმართველობებში რეგისტრირებულ უსახლკარო პირთა ერთიანი რეესტრის წარმოება - სსიპ - სოციალური მომსახურების სააგენტოს აკისრია.⁶⁹ მთელი რიგი საკანონმდებლო, პრაქტიკული თუ მეთოდოლოგიური გამოწვევების გამო, სააგენტოს ეს ფუნქცია მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ხორციელდება და უსახლკაროთა ერთიანი რეესტრი ამჟამად მხოლოდ სამი მუნიციპალიტეტის მონაცემს მოიცავს.⁷⁰

არასაკმარისი საკანონმდებლო რეგულირების მიღმა, სამინისტროსთვის კონკრეტული ფუნქციები გაითვალისწინა ღია მმართველობის პარტნიორობის 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმამ. კერძოდ, დოკუმენტმა მას საცხოვრისის პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების პროცესში წამყვანი უწყების სტატუსი მიანიჭა, რაც ამ სფეროში სამინისტროს ცენტრალური აპარატისთვის კონკრეტული ვალდებულების დაკისრების პირველი შემთხვევაა.⁷¹

ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ საცხოვრისის სერვისების მიწოდება უმეტესწილად მუნიციპალიტეტების უფლებამოსილებაა, კანონმდებლობა ითვალისწინებს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ცალკეული ჯგუფების საცხოვრისის საჭიროების დაკმაყოფილების ფუნქციას. კერძოდ, სამინისტრო საცხოვრისით უზრუნველყოფს ისეთ ჯგუფებს (მაგალითად, იძულებით გადაადგილებული პირები, ეკომიგრანტები, თავშესაფრის მამიებლები, შშმ პირები, ძალადობის მსხვერპლები, ხანდაზმულები), რომლებიც, საერთაშორისო სტანდარტებითა თუ ქვეყნების პრაქტიკით, უსახლკარო ან უსახლკარობის საფრთხის წინაშე მყოფ პირებად მიიჩნევიან.⁷²

⁶⁸ საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“, მ. 16.

⁶⁹ იქვე, მ. 17.

⁷⁰ იხ. ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), სახელმწიფოს უსახლკაროთა რაოდენობის შესახებ ინფორმაცია არ აქვს; <https://bit.ly/2yzFDFn>. ამასთან, ანალოგიური გამოწვევაა აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების შესაბამისი სამსახურების მიერ სტატისტიკის შეგროვების ნაწილში, რომელიც „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-19 მუხლით რეგულირდება.

⁷¹ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 12 ნოემბრის №537 დადგენილება „ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“.

⁷² იხ. მაგალითად, საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 14 სექტემბრის №473 დადგენილება „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს

სამინისტროს გარდა, ცენტრალურ დონეზე აღსანიშნავია სხვა უწყებებიც, რომელთა ფუნქციაც იკვეთება სათანადო საცხოვრებლის უფლების გარანტირებასთან. ერთ-ერთი ამგვარი უწყება სსიპ - აღსრულების ეროვნული ბიუროა, რომელსაც ევალება საცხოვრისიდან პირების გამოსახლება. მიუხედავად გამოსახლებისა და უსახლკარობის კონცეფციების კორელაციისა, უწყების ფუნქცია მხოლოდ სასამართლო გადაწყვეტილების აღსრულებით შემოიფარგლება. გამოსახლებას დაქვემდებარებული პირების მიმართ კი, უსახლკარობის პრევენციული თუ რეაგირებითი ღონისძიებები არ ტარდება.⁷³ ცალკეული მნიშვნელოვანი ფუნქციები აკისრია საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს. კერძოდ, სამშენებლო პოლიტიკის დეპარტამენტი ვალდებულია, საცხოვრისის მდგომარეობის გაუმჯობესების მიზნით, სათანადო კვლევების საფუძველზე, შეიმუშაოს წინადადებები და რეკომენდაციები.⁷⁴ თუმცა აღნიშნული ფუნქცია პრაქტიკაში არახელშესახებია და არ გულისხმობს სათანადო საცხოვრისის სტანდარტების შემუშავებასა და საბინაო პოლიტიკის ფორმირებას. ჩამოთვლილი უწყებების პარალელურად, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს, მიუხედავად სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში უსახლკარობის საკითხის სიმწვავისა, არ აქვს გაწერილი კონკრეტული ვალდებულებები ამ გამოწვევების გადასაჭრელად.⁷⁵

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ნათელია, რომ უსახლკარობასთან ბრძოლის მიმართულებით ცენტრალური ხელისუფლების ვალდებულებები არასაკმარისია და არც ნათლად არის გაწერილი. ცალკეული ფუნქციები, რომლებიც გვხვდება ნორმატიულ ბაზაში, პრაქტიკაში აღუსრულებელია. შესაბამისად, მნიშვნელოვანი გამოწვევებია საცხოვრისის პოლიტიკის შემუშავებისა და ეფექტიანი განხორციელების მიმართულებით.

3.2. მუნიციპალიტეტების უფლებამოსილებები ეროვნულ კონტექსტში

უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროში ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციების არასათანადო რეგულირების ფონზე, პასუხისმგებლობების მნიშვნელოვანი ნაწილი ადგილობრივ ხელისუფლებას ეკისრება, რაც მნიშვნელოვან გამოწვევებს წარმოშობს.

დებულების დამტკიცების შესახებ“; საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს 2019 წლის 31 ოქტომბრის ბრძანება „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - დევნილთა, ეკომიგრანტთა და საარსებო წყაროებით უზრუნველყოფის სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ“, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა მინისტრის 2017 წლის 26 იანვრის №80 ბრძანება „მიმდებ ცენტრში განთავსების ან სხვა ადგილას განსახლების წესი“, საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 29 იანვრის №58 დადგენილება „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - სახელმწიფო ზრუნვისა და ტრეფიკინგის მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დახმარების სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ“.

⁷³ იხ. ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), უფლება სათანადო საცხოვრებელზე - ძირითადი გამოწვევების ანალიზი, 2018.

⁷⁴ სამინისტროს დებულების მიხედვით, სამშენებლო პოლიტიკის დეპარტამენტის ფუნქციაში, მათ შორის, შედის, საცხოვრისის მდგომარეობის გაუმჯობესების მიზნით, სათანადო კვლევების საფუძველზე, წინადადებებისა და რეკომენდაციების შემუშავება; იხ. საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 11 თებერვლის №70 დადგენილება „საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“.

⁷⁵ გარდა დევნილებისა. იხ. საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 30 ივლისის №385 დადგენილება „საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“.

საკანონმდებლო ჩარჩოთი მუნიციპალიტეტების ფუნქციებში შედის უსახლკარო პირების რეგისტრაცია,⁷⁶ სტატისტიკური მონაცემების მიწოდება სსიპ - სოციალური მომსახურების სააგენტოსთვის და უსახლკარო პირების თავშესაფრით უზრუნველყოფა.⁷⁷ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი უსახლკაროთა რეგისტრაციასა და თავშესაფრით უზრუნველყოფას მუნიციპალიტეტების საკუთარ უფლებამოსილებად მიიჩნევს.⁷⁸

როგორც წინა თავში აღინიშნა, ცენტრალური ხელისუფლებისთვის სტატისტიკის მიწოდების ფუნქცია პრაქტიკულად არ ხორციელდება. ამასთან, პრობლემურია სხვა საქმიანობების შესრულების საკითხიც. კერძოდ, უსახლკარო პირების რეგისტრაცია⁷⁹ მხოლოდ მუნიციპალიტეტების გარკვეულ ნაწილში მიმდინარეობს. იმ მუნიციპალიტეტებში, რომლებიც ამგვარ საქმიანობას ეწევიან, უსახლკაროდ რეგისტრაციის კრიტერიუმები ერთმანეთისგან მნიშვნელოვანწილად განსხვავდება, რაც, საბოლოო ჯამში, ქვეყანაში პოლიტიკის ფრაგმენტულობასა და არაერთგვაროვნებას განაპირობებს.⁸⁰ ყოველივე ეს ქმნის, ერთი მხრივ, სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში მცხოვრები, მსგავსი საჭიროებების მქონე პირების მიმართ არათანაბარი მოპყრობის ბაზისს, მეორე მხრივ, კი, უსახლკარობის სფეროში არსებული მდგომარეობის შესახებ ერთიანი სურათის შექმნის ხელშემშლელი ფაქტორია.

ამასთან, გამოწვევები გვხვდება მუნიციპალიტეტების მიერ უსახლკარო ჯგუფებისათვის საცხოვრისის სერვისების მიწოდების ნაწილში. ამ მიმართულებით მნიშვნელოვან ბარიერს აჩენს უსახლკარობის პრობლემის გადასაჭრელად ადგილობრივ დონეზე გამოყოფილი არასაკმარისი ფინანსური რესურსები ან/და საცხოვრისის სერვისების არარსებობა/სიმწირე. მხოლოდ ცალკეულ მუნიციპალიტეტებში არსებული სერვისები (უმეტესწილად, თავშესაფრის, სოციალური საცხოვრისის, ბინის ქირის სერვისები) ერთმანეთთან არაპარმონიზებული და არაეფექტიანია.⁸¹

არსებული გამოწვევების ფონზე, მნიშვნელოვანია დეცენტრალიზაციის სფეროში სახელმწიფოში მიმდინარე მოვლენები. 2019 წელს, საქართველომ მთავრობამ დაამტკიცა

⁷⁶ მუნიციპალიტეტების მიერ რეგისტრაციის ფაქტი არის უსახლკარობის ცენტრალურ დონეზე განსაზღვრული ცნების ერთ-ერთი მთავარი შემადგენელი ელემენტი.

⁷⁷ „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მ. 18.

⁷⁸ საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილება არის კანონით დადგენილი უფლებამოსილება, რომელსაც ის დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით ახორციელებს.

⁷⁹ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს ოფიციალურ ვებ-გვერდზე ხელმისაწვდომია უსახლკარო პირთა რეგისტრაციის სფეროში 13 მუნიციპალიტეტის (საგარეჯოს, ქუთაისის, სენაკის, სამტრედიის, თეთრიწყაროს, გორის, ზუგდიდის, რუსთავის, ვანის, თბილისის, ამბროლაურის, მესტიისა და ხარაგაულის მუნიციპალიტეტები) მიერ დამტკიცებული მეთოდოლოგია. ამასთან, საქართველოს სახალხო დამცველი მიუთითებს, რომ საქართველოს მხოლოდ 10 მუნიციპალიტეტს აქვს რეგულირებული უსახლკარო პირებთან დაკავშირებული საკითხები, 26 მუნიციპალიტეტს - ნაწილობრივ აქვს რეგულირებული, ხოლო 19 მუნიციპალიტეტს - სრულად დაურეგულირებელი; იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2019, გვ. 296.

⁸⁰ იხ. ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), „უსახლკარო პირის ცნება და პირის უსახლკაროდ მიჩნევის კრიტერიუმები“, 2020.

⁸¹ იხ. ღია საზოგადოების ფონდი, საცხოვრისის მუნიციპალური სერვისები საქართველოში, 2019.

დეცენტრალიზაციის 2020 – 2025 წლების სტრატეგია და 2020-2021 წლების სამოქმედო გეგმა.⁸² აღნიშნული დოკუმენტები სოციალური დაცვის სფეროში მუნიციპალიტეტების უფლებამოსილებების გაფართოებას ითვალისწინებს. სერვისების მიწოდების ნაწილში ერთგვაროვანი პრაქტიკის დაწესების მიზნით, სტრატეგია ყურადღებას ამახვილებს ერთიანი, მინიმალური სტანდარტების დადგენის აუცილებლობაზე, მოწყვლადი ჯგუფების საჭიროებების გათვალისწინებასა და სხვადასხვა ტიპის ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის განვითარების მნიშვნელობაზე.

დეცენტრალიზაციის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავების პარალელურად, აღსანიშნავია, რომ 2021 წლის იანვრიდან მოქმედებას იწყებს „სოციალური მუშაობის შესახებ“ საქართველოს კანონის ის დებულება, რომელიც მუნიციპალიტეტებს აკისრებს პასუხისმგებლობას, განახორციელონ სოციალური მუშაობა მათ სამოქმედო ტერიტორიაზე. კერძოდ, მუნიციპალიტეტებს ექნებათ ვალდებულება, აქტიურად გამოავლინონ სოციალური საფრთხის წინაშე მყოფი პირები, განსაზღვრონ და შეაფასონ მათი საჭიროებები, გამოავლინონ პრობლემები და ინფორმაცია მიაწოდონ შესაბამის დარგობრივ დაწესებულებას. ამავე კანონის მიხედვით, მუნიციპალიტეტების მიერ აღნიშნული საქმიანობის განხორციელება მათი დელეგირებული უფლებამოსილებაა, რომლის შესრულებას მონიტორინგს გაუწევს საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან გადაადგილებულ პირთა, შრომის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო.⁸³

საბოლოო ჯამში, ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციების შესწავლა ცხადყოფს, რომ ცენტრის პასუხისმგებლობების არასათანადოდ რეგულირების პირობებში, უსახლკარობის საკითხი, მთელი სიმწვავეით, სწორედ მუნიციპალიტეტების წინაშე დგას. საკანონმდებლო რეგულირების მიუხედავად, მათი ფუნქციები არასათანადოდ ხორციელდება, საქმიანობების შინაარსი მუნიციპალიტეტებში ერთმანეთისგან განსხვავდება და გამორიცხავს ადგილობრივ დონეზე თანმიმდევრული პოლიტიკის შექმნის შესაძლებლობას. ამასთან, იქიდან გამომდინარე, რომ როგორც ნორმატიული, ისე პოლიტიკის დოკუმენტებით იგეგმება სოციალური დაცვის საკითხებში მუნიციპალიტეტების როლის გაფართოება, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მათი ჯეროვანი მხარდაჭერა და სხვადასხვა ტიპის რესურსებით აქტიური უზრუნველყოფა, ასევე, მუნიციპალიტეტებს შორის ურთიერთკოორდინაციის მიღწევა და უსახლკარობასთან ბრძოლის სფეროში გამოცდილებების გაზიარება.

⁸² საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 დეკემბრის №678 დადგენილება „დეცენტრალიზაციის 2020-2025 წლების სტრატეგიისა და დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელების 2020-2021 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“.

⁸³ იხ. საქართველოს კანონი „სოციალური მუშაობის შესახებ“, მ. 56.

3.3. უწყებათაშორისი კოორდინაცია ეროვნულ კონტექსტში

როგორც საერთაშორისო სტანდარტებისა და ქვეყნების გამოცდილების ანალიზიდან გამოიკვეთა, საცხოვრისის პოლიტიკის ეფექტიანად განხორციელების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი წინაპირობა უწყებათაშორისი მექანიზმების დანერგვა და განვითარებაა. საქართველოს რეალობაში ამგვარი თანამშრომლობის ფორმატები წლების განმავლობაში ფაქტობრივად საერთოდ არ ყოფილა წარმოდგენილი.⁸⁴

საცხოვრისის სფეროში უწყებათაშორისი კოორდინაციის პირველ მნიშვნელოვან მაგალითს ღია მმართველობის პარტნიორობის სამოქმედო გეგმის საფუძველზე უწყებათაშორისი სამთავრობო კომისიის შექმნა წარმოადგენს.⁸⁵ კომისია ვალდებულია, შეიმუშაოს და საქართველოს მთავრობას წარუდგინოს წინადადებები, რეკომენდაციები ან/და სამართლებრივი აქტების პროექტები საცხოვრისის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის, ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებამოსილებების გადანაწილების, ასევე, საცხოვრისის პოლიტიკის დოკუმენტით გათვალისწინებული ამოცანების შესასრულებლად გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ. კომისიას თავმჯდომარეობს საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის მოადგილე და მის შემადგენლობაში შედიან მთელი რიგი სახელმწიფო უწყებების წარმომადგენლები.⁸⁶ კომისიის წინაშე არსებული ამოცანების შესასრულებლად, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ შექმნა სამუშაო ჯგუფი, რომელიც სხვადასხვა უწყებისა და ორგანიზაციის წარმომადგენლებს აერთიანებს.

მიუხედავად საცხოვრისის სფეროში პირველი გრძელვადიანი უწყებათაშორისი საკოორდინაციო ინსტიტუტის შექმნის მნიშვნელობისა, არსებითი გამოწვევები შეინიშნება მექანიზმის ფუნქციონირებასა და სამუშაო პროცესების მიმდინარეობისას, რამაც შესაძლოა რისკის ქვეშ დააყენოს საცხოვრისის დოკუმენტების დადგენილ ვადაში - 2020 წლის დეკემბრამდე - შემუშავების საკითხი.⁸⁷ ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ კომისიის

⁸⁴ წლების განმავლობაში, უსახლკარობის სფეროში პოლიტიკის კოორდინაციის განხორციელების ერთადერთ პრეცედენტს წარმოადგენდა დროებითი საკოორდინაციო კომისია, რომელიც 2013-2014 წლების ზამთარში მიუსაფარი პირების გამოწვევებზე მუშაობდა; იხ. საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 13 დეკემბრის №1946 განკარგულება „2013-2014 წლების ზამთრის პერიოდში მიუსაფარი პირების დახმარების მიზნით გასატარებელ გადაუდებელ ღონისძიებათა შესახებ“.

⁸⁵ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 12 აპრილის №190 დადგენილება „საცხოვრისის პოლიტიკის დოკუმენტისა და მისი სამოქმედო გეგმის შემუშავების ხელშეწყობი სამთავრობო კომისიის შექმნისა და დებულების დამტკიცების თაობაზე“.

⁸⁶ კომისიის თავმჯდომარის მოადგილე არის საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის მოადგილე, ხოლო კომისიის შემადგენლობაში შედიან ისეთი უწყებების წარმომადგენლები, როგორცაა, მაგალითად, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია და სხვ.

⁸⁷ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2019, გვ. 294 – 295.

დებულებაში გაწერილია სამუშაო პროცესში სხვადასხვა ტიპის აქტორების⁸⁸ ჩართვის მექანიზმები, არსადაა ნახსენები უსახლკარო ჯგუფების ინკლუზიის ვალდებულება, რაც ამ მიმართულებით არსებული საერთაშორისო სტანდარტების გაუთვალისწინებლობას წარმოადგენს.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ნათელია, რომ საქართველოს კონტექსტში საცხოვრისის სფეროში პირველი გრძელვადიანი საკოორდინაციო მექანიზმის ჩამოყალიბება მნიშვნელოვანი ნაბიჯია. თუმცა, მეორე მხრივ, სამუშაო პროცესში არსებული გამოწვევები აფერხებს ინსტიტუტისათვის დაწესებული მიზნების მიღწევასა და საცხოვრისის პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების პროცესს.

დასკვნა და რეკომენდაციები

უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის მიმართულებით ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებამოსილებების გადანაწილება კომპლექსური საკითხია. ამ სფეროს რეგულირება მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული ქვეყნების შიდა მოწყობაზე, დეცენტრალიზაციის ხარისხსა და პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე. მიუხედავად ყველაფრისა, მნიშვნელოვანია, რომ ინსტიტუციური ჩარჩოს მუშაობა რელევანტურ საერთაშორისო სტანდარტებს დაეფუძნოს, რომლებიც ხელისუფლების დონეებს შორის უფლებამოსილებების ნათელი გადანაწილების, უწყებების კოორდინაციისა და ურთიერთანგარიშვალდებულების, მოწყვლადი ჯგუფების ინკლუზიის აუცილებლობაზე მიუთითებს.

საერთაშორისო სტანდარტები და ქვეყნების გამოცდილება ნათლად აჩვენებს, რომ ცენტრალურ ხელისუფლებას საცხოვრისის სფეროში ისეთი მნიშვნელოვანი ფუნქციები აკისრია, როგორცაა პოლიტიკის ფორმირება, კოორდინაცია და მონიტორინგი, მუნიციპალიტეტების მხარდაჭერა და საცხოვრისის სფეროში ფინანსური რესურსების ალოკაცია. მეორე მხრივ, როგორც წესი, მუნიციპალიტეტები არიან პასუხისმგებლები ცენტრალურ დონეზე განსაზღვრული პრიორიტეტების შესრულებაზე, საცხოვრისისა და მისი მომიჯნავე სერვისების მიწოდებაზე, ასევე, მოსახლეობის საჭიროებების დეტალურ შესწავლაზე. ამასთან, საცხოვრისის სფეროში ეფექტიანი პოლიტიკის განხორციელება, შეუძლებელია სხვადასხვა ტიპის უწყებათაშორისი თანამშრომლობის ფორმატების გამოყენებლად.

ზემოაღნიშნული სტანდარტების პარალელურად, საქართველოს რეალობაში ინსტიტუციური ჩარჩო მნიშვნელოვნად ხარვეზიანია. ცენტრალური ხელისუფლების პასუხისმგებლობების ბუნდოვანი რეგულირების პირობებში, უსახლკარობის სფეროში არსებული გამოწვევები მთელი სიმწვავეით მუნიციპალიტეტების წინაშე დგას. ამასთან,

⁸⁸ მაგალითად, ადგილობრივი და საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლები, სფეროში მომუშავე ექსპერტები და სხვ.

მუნიციპალიტეტების ფუნქციების კანონმდებლობით რეგულირების მიუხედავად, ისინი არასაკმარისად ან საერთოდ არ სრულდება. უსახლკაროდ რეგისტრაციისა თუ საცხოვრისის სერვისების მიწოდების ნაწილში არსებული პრაქტიკის არაერთგვაროვნების გამო, ადგილობრივ დონეზე შეუძლებელია ეფექტიანი პოლიტიკის ჩამოყალიბება.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, სახელმწიფომ მხედველობაში მიიღოს შემდეგი რეკომენდაციები:

- განხორციელდეს ეროვნული კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია საერთაშორისო სტანდარტებთან და ნორმატიულ ბაზაში ჯეროვნად აისახოს ინსტიტუციური ჩარჩოს ფუნქციონირების ფუძემდებლური პრინციპები, განსაკუთრებით, საცხოვრისის სფეროში ხელისუფლების დონეებს შორის უფლებამოსილებების ნათლად გამიჯვნის პრინციპი;
- კანონმდებლობაში ნათლად გაიწეროს ცენტრალური ხელისუფლების ინსტიტუტების ვალდებულებები უსახლკარობასთან ბრძოლის მიმართულებით და დაუკავშირდეს იგი საცხოვრისის სფეროში პოლიტიკის (როგორც პრევენციული, ისე რეაგირებითი მიმართულებით) ფორმირების, კოორდინაციის, მონიტორინგის ფუნქციას. მნიშვნელოვანია, კანონმდებლობამ გაითვალისწინოს ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციები ადგილობრივი ხელისუფლების ჯეროვანი მხარდაჭერის სფეროში;
- დარეგულირდეს მუნიციპალიტეტების როლი და ფუნქციები უსახლკარობასთან ბრძოლის სფეროში, მათ შორის, ცენტრალურ დონეზე განსაზღვრული პოლიტიკის აღსრულების, საცხოვრისის სერვისების მიწოდების, უსახლკარობის პრევენციის, ადგილობრივი მოსახლეობის საჭიროებების შესწავლისა და სტატისტიკის წარმოების მიმართულებით. მნიშვნელოვანია ამგვარი ვალდებულებების ეფექტიანად აღსრულების მექანიზმების გათვალისწინება და იმ ჯგუფების განსაზღვრა, რომელთა მიმართაც მუნიციპალიტეტებს საცხოვრისით უზრუნველყოფის ფუნქცია დაეკისრებათ;
- დროულად შემუშავდეს საცხოვრისის სფეროში პოლიტიკის დოკუმენტები (სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა), რომლებიც ინსტიტუციური ჩარჩოს ფორმირებისა და ხელისუფლების დონეებს შორის უფლებამოსილების გადანაწილების საკითხებს ერთ-ერთ პრიორიტეტულ მიმართულებად დაისახავს. ამ მიზნით, მნიშვნელოვანია, აღმოიფხვრას ამ დოკუმენტების შემუშავების სამუშაო პროცესთან არსებული გამოწვევები, იმგვარად, რომ უზრუნველყოფილი იყოს მასში სოციალურად მოწყვლადი ჯგუფების მონაწილეობა;
- როგორც საკანონმდებლო ბაზამ, ისე პოლიტიკის რელევანტურმა დოკუმენტებმა გაითვალისწინონ უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი კოორდინაციისა და თანამშრომლობის მექანიზმების სხვადასხვა ტიპის მოდელები და უზრუნველყონ მათი ეფექტიანი მუშაობა. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ მთავრობის მიერ უწყებათაშორისი საკოორდინაციო მექანიზმის ფორმატის

გამოყენება არ დასრულდეს საცხოვრისის პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავებით და საქმიანობა განაგრძოს ამგვარი დოკუმენტების დამტკიცების შემდგომაც;

- სოციალური დაცვის სფეროში მუნიციპალიტეტების როლის გაფართოებისა და ქვეყანაში დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელების გზაზე, მნიშვნელოვანია, უზრუნველყოფილ იქნას ადგილობრივი ხელისუფლების აღჭურვა ცოდნით, ადეკვატური ფინანსური და ადამიანური რესურსებით;
- საცხოვრისის სფეროში პოლიტიკის ერთგვაროვნების მიზნით, არსებითია ეროვნულ დონეზე მუნიციპალიტეტებისთვის დადგინდეს ერთიანი სტანდარტები, მათ შორის, სერვისის განხორციელების მიმართულებით. ამასთან, ამავე მიზნით, მნიშვნელოვანია ჩამოყალიბდეს ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის მექანიზმი, რომელიც ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტებში არსებული არაერთგვაროვანი პოლიტიკების ჰარმონიზაციას.