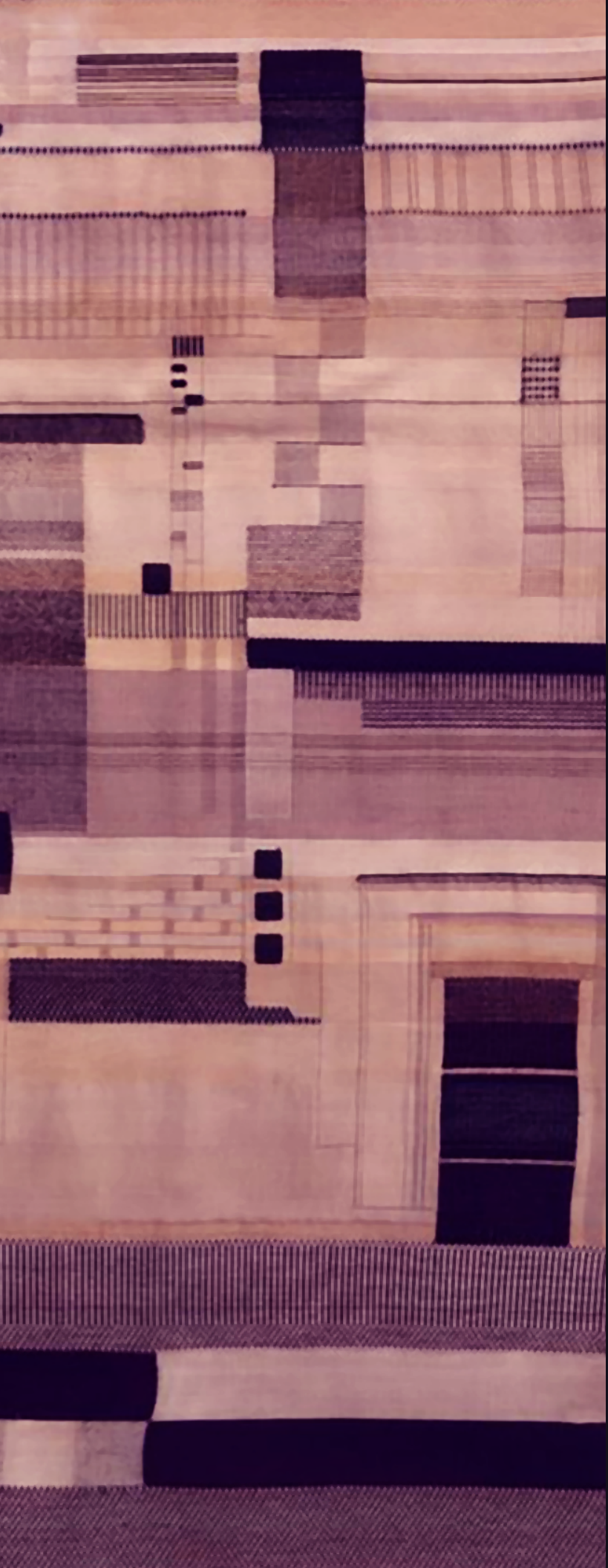

უსახლკარობასთან ბრძოლა

უსახლკარო პირის ცნება და უსახლკაროდ მიჩნევის კრიტერიუმები

EMC

უსახლკარობასთან ბრძოლა

უსახლკარო პირის ცნება და უსახლკაროდ მიჩნევის კრიტერიუმები

(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: ნინო ქაშაკაშვილი

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. უსახლკარობის შინაარსი - საერთაშორისო კონტექსტი 5

1.1. უსახლკარობის კონცეფცია 5

1.2. უსახლკარობისა და საცხოვრებლისგან იზოლაციის ევროპული ტიპოლოგია (ETHOS) 7

2. უსახლკარობის შინაარსი - ქვეყნების გამოცდილება 9

3. უსახლკარობა საქართველოში - სამართლებრივი ანალიზი 10

3.1. პირის უსახლკაროდ მიჩნევის კრიტერიუმები 10

3.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის როლი უსახლკარობის ცნების განსაზღვრაში 13

3.3. უსახლკარობის ცნების შესახებ ერთგვაროვანი მიდგომის აუცილებლობა 15

დასკვნა და რეკომენდაციები 17

დანართი 19

შესავალი

უსახლკარობა გლობალური გამოწვევაა, თუმცა პრობლემის ფარგლები განსხვავებულია ქვეყნების მიხედვით.[1] უსახლკარობა სოციალური გარიყულობის ერთ-ერთი მძაფრი გამოხატულებაა საქართველოშიც.[2] უსახლკარობასა და ამ კუთხით სახელმწიფოს უმოქმედობაზე არაერთი წელია მიუთითებენ საქართველოს სახალხო დამცველი[3] და ამ საკითხებზე მომუშავე ორგანიზაციები[4]. უსახლკარობის პრობლემის ეროვნულ დონეზე აღიარების თვალსაზრისით, აღსანიშნავია საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგია (2014-2020), რომელიც გამოწვევის დაძლევის მიზნით, სახელმწიფოს მხრიდან თანმიმდევრულ და უწყვეტ მცდელობას მოითხოვს. მიუხედავად ამისა, სტრატეგიის განსახორციელებლად შემუშავებულ ვერცერთ სამოქმედო გეგმაში უსახლკარობის საკითხი ვერ მოხვდა. მომდევნო პერიოდში, 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, კონსტიტუციაში გაჩნდა ჩანაწერი, რომ სახელმწიფომ უნდა იზრუნოს ადამიანის ღირსეული საცხოვრებლით უზრუნველყოფაზე;[5] ხოლო 2018 წელს ღია მმართველობის პარტნიორობის ფარგლებში[6] ქვეყანამ აიღო ვალდებულება, 2021 წლისთვის შექმნას უსახლკარობის აღმოფხვრის სტრატეგია და შემდგომი სამოქმედო გეგმა.[7] ამ ვითარებაში არსებითია, რომ პროცესი დეკლარაციულ ჩარჩოს გასცდეს, კერძოდ, შეიქმნას შესაბამისი ეროვნული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, და უსახლკარობის პრობლემის აღმოფხვრის გზაზე მიიღწეს კონკრეტული შედეგები.

---

[1] უსახლკაროებთან მომუშავე ეროვნული ორგანიზაციების ევროპული ფედერაციის (FEANTSA) მონაცემებით, ბოლო წლების განმავლობაში მხოლოდ ორ ევროპულ ქვეყანაში - ფინეთსა და ნორვეგიაში - შემცირდა უსახლკაროთა რაოდენობა. European Parliament: Parliamentary Questions <Http://Www.Europarl.Europa.Eu/Doceo/Document/E-8-2018-003014_En.Html?Redirect> (17.12.2019); Fourth Overview of Housing Exclusion in Europe 2019, FEANTSA - Fondation Abbé Pierre (2019) <https://www.feantsa.org/public/user/Activities/events/OHEEU_2019_ENG_Web.pdf> (17.12.2019).

[2] უსახლკაროთა რაოდენობის შესახებ ამ დრომდე ეროვნული მასშტაბით არ არსებობს მონაცემთა ერთიანი ბაზა. სოციალური მომსახურების სააგენტოს 2019 წლის პირველი ივლისის წერილი №04/35430; ასევე იხ. უსახლკარობა: სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC) (2016).

[3] საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ (2018); საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ (2017); საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ (2016); საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „უფლება სათანადო საცხოვრისზე“ (2015).

[4] უფლება სათანადო საცხოვრებელზე: ძირითადი გამოწვევების ანალიზი, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC) (2018); საბინაო პოლიტიკა საქართველოში თბილისის მაგალითზე, ურბან რეაქტორი (2018); უსახლკარობა: სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC) (2016).

[5] საქართველოს კონსტიტუცია (1995), მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტი. სათანადო საცხოვრებლის უფლების განხორციელებასთან დაკავშირებით საქართველოს საერთაშორისო ვალდებულებების შესახებ იხ. უფლება სათანადო საცხოვრებელზე: ძირითადი გამოწვევების ანალიზი, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC) (2018).

[6] ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმამ ერთ-ერთ ვალდებულებად გაითვალისწინა სათანადო საცხოვრისის უფლების განხორციელების მიზნით სტრატეგიის დოკუმენტისა და სამთავრობო სამოქმედო გეგმის შემუშავება.

[7] ვალდებულების საბოლოო ეტაპს წარმოადგენს საცხოვრისის პოლიტიკის დოკუმენტის და სამოქმედო გეგმის დასამტკიცებლად წარდგენა, რომლის ბოლო ვადად განსაზღვრულია 2021 წლის სექტემბერი.

უსახლკარობასთან ბრძოლის სტრატეგიის შემუშავების წინაპირობაა პრობლემის მასშტაბის შეფასება - უნდა დადგინდეს უსახლკაროთა ჯგუფები და მათში გაერთიანებული ადამიანების რაოდენობა (ასევე განისაზღვროს უსახლკარობის გამომწვევი მიზეზები), რაც უსახლკარო პირის ცნების გარეშე შეუძლებელია. ეროვნულ კანონმდებლობაში კი არ არსებობს უსახლკარობის ცალსახა განმარტება, რაც საქართველოში პრობლემის მასშტაბის დანახვას, უსახლკარობის პოლიტიკის დაგეგმვასა და მისი ქმედითობის გაზომვას ილუზორულს ხდის. წინამდებარე დოკუმენტის მიზანი სწორედ უსახლკარობის ცნების და პირის უსახლკაროდ მიჩნევის კრიტერიუმების ანალიზი, და ამ მიმართულებით ქართული კონტექსტისთვის შესაბამისი ცვლილებების შეთავაზებაა.

კვლევის პროცესში შესწავლილია საერთაშორისო და სხვადასხვა ეროვნული გამოცდილება, ხოლო გამოკვეთილი სტანდარტები და ტენდენციები საფუძვლად უდევს ქართული რეალობის შეფასებას. შედარებითსამართლებრივი ანალიზისთვის ქვეყნების შერჩევის კრიტერიუმია ბოლო წლების განმავლობაში მათი პროგრესი უსახლკაროთა რაოდენობის შემცირების გზაზე ან ფარდობითი უპირატესობა სხვა ქვეყნებთან შედარებით.[8] საქართველოს შემთხვევაში, უსახლკარობის საკითხებზე ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე უფლებამოსილებათა გამიჯვნის გათვალისწინებით, შესწავლილია რამდენიმე მუნიციპალიტეტის გამოცდილება.

1. უსახლკარობის შინაარსი - საერთაშორისო კონტექსტი

1.1. უსახლკარობის კონცეფცია

უსახლკარობის შინაარსის განსაზღვრისას მნიშვნელოვანია სათანადო საცხოვრებლის უფლების გააზრება, რომელსაც არაერთი საერთაშორისო ხელშეკრულება თუ შეთანხმება მიემართება.[9] განმარტებებს შორის აღსანიშნავია ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტის (შემდგომში „გაეროს კომიტეტი“) ხედვა, რომ სათანადო საცხოვრებელი მოიცავს არა მხოლოდ თავშესაფრის ქონას, არამედ შესაბამის სივრცეში „უსაფრთხო, მშვიდობიან და ღირსეულ პირობებში ცხოვრებას“.[10] კომიტეტი ადგენს, რომ სხვადასხვა კრიტერიუმებთან ერთად, უნდა არსებობდეს საცხოვრებელ ფართზე მფლობელობის სამართლებრივი დაცვის მექანიზმები; მომსახურებაზე, მასალებზე, მოწყობილობებსა და ინფრასტრუქტურაზე ხელმისაწვდომობა; სათანადო საცხოვრებელზე ფინანსური ხელმისაწვდომობა; მისი საცხოვრებლად ვარგისობა.[11]

უსახლკარობის ცნებისა და კრიტერიუმების უნიფიცირება საერთაშორისო საზოგადოებისთვის მარტივი არ აღმოჩნდა: მიუხედავად იმისა, რომ უსახლკარობას არაერთი დოკუმენტი

---

[8] ამ კუთხით მნიშვნელოვანია გაკეთდეს დათქმა, რომ შედეგები დამოკიდებულია სხვადასხვა ფაქტორზე, მათ შორის, როგორია უსახლკარობის განმარტება, როგორ იცვლებოდა ეს დეფინიცია წლების განმავლობაში, რა პერიოდიდან დაიწყო უსახლკარობის აღმოფხვრის სტრატეგიის დანერგვა, უშუალოდ საცხოვრებელთან დაკავშირებული და ზოგადად, სოციალური კეთილდღეობის რა მხარდამჭერი პროგრამები მოქმედებს შესაბამის ქვეყანაში.

[9] უფლება სათანადო საცხოვრებელზე: ძირითადი გამოწვევების ანალიზი, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC) (2018), 15-18.

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

[11] იქვე.

მიემართება, ცალსახა კონსენსუსი მისი შინაარსის შესახებ, დღემდე არ არსებობს.[12] თუმცა რბილი სამართლის ფარგლებში აშკარაა მისი გაეროს კომიტეტის ხედვის შესაბამისად (ფართოდ) განმარტების ტენდენცია. უფრო კონკრეტულად, 2005 წლის ანგარიშის მიხედვით, გაეროს სპეციალური მომხსენებელი მიუთითებს, რომ პრობლემურია უსახლკარობის ვიწროდ განმარტება - პირის უსახლკაროდ მიჩნევა მხოლოდ იმ კრიტერიუმზე დაყრდნობით, რომ მას ჭერი (ფიზიკური სივრცე) არ აქვს.[13] გაეროს სტატისტიკის დეპარტამენტი უსახლკარობის ორ მსხვილ კატეგორიას გამოყოფს - ჭერის გარეშე ყოფნის შემთხვევის გარდა, უსახლკარობად განსაზღვრავს მეორად უსახლკარობას, რომელიც მოიცავს ჯგუფებს, რომელთაც არ აქვთ საცხოვრებელი ადგილი და ღამის გასათევად სხვადასხვა სივრცეს იცვლიან; ასევე ჯგუფებს, რომლებიც დროებით თავშესაფრებში ან მის მსგავს პირობებში ცხოვრობენ დიდი ხნის განმავლობაში.[14] უსახლკარობის ცნების შესახებ ყველაზე ყოვლისმომცველი ხედვა გამოითქვა რეგიონულ დონეზე, კერძოდ, 2010 წელს ევროპის უსახლკარობის კონსენსუსის მისაღწევად გამართულმა კონფერენციამ უსახლკარობის დეფინიციის მთავარ ამოცანად დაასახელა იმგვარი ცნების შემუშავება, რომელიც ფოკუსს მიღმა არ დატოვებს „ფარულ უსახლკარობას“.[15]

უსახლკარობის განმარტებასთან მიმართებით უნდა აღინიშნოს უსახლკარობისა და საცხოვრებლისგან გარიყულობის ევროპული ტიპოლოგია (ETHOS)[16] (შემდგომში „ევროპული ტიპოლოგია (ETHOS)”), ასევე, გლობალური უსახლკარობის ინსტიტუტის (IGH)[17] (შემდგომში „IGH”) განმარტება. ევროპული ტიპოლოგია (ETHOS) უსახლკაროთა თითქმის ყველა ჯგუფს მოიცავს და უსახლკარობის ყველაზე ავტორიტეტულ განმარტებად მიიჩნევა. კერძოდ, მისი ყოვლისმომცველობიდან გამომდინარე, იგი არის სხვადასხვა ქვეყნის მიერ შემუშავებული უსახლკარობის პოლიტიკების შეფასების მასშტაბი, აღნიშნულ განმარტებას ასევე იყენებს ევროკავშირი.[18] ყურადღება უნდა მიექცეს გლობალური უსახლკარობის ინსტიტუტის

---

[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, Homelessness as a Global Human Rights Crisis That Demands an Urgent Global Response, A/Hrc/31/54 (2016); Kate Amore, Michael Baker & Philippa Howden-Chapman, The ETHOS Definition and Classification of Homelessness: An Analysis, European Journal of Homelessness, Volume 5, No. 2, 20 (December 2011); Opinion of the European Economic and Social Committee on the Problem of Homelessness (Own-Initiative Opinion), Soc/408, Brussels, Para 5.1 (27 October 2011).

[13] 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, Homelessness, E/Cn.4/2005/48, Paras. 11-14 (2005).

[14] UN-Habitat Response to Questions from the Special Rapporteur on Adequate Housing (12 November 2015) <Https://Www.Ohchr.Org/Documents/Issues/Housing/Homelessness/Unagencies_Regionalbodies/13112015-Un_Habitat.Docx> (17.12.2019).

[15] ფარული უსახლკარობის კონცეფციის შესახებ ერთგვაროვანი განმარტებები არ არსებობს. თუმცა ზოგადი თვალსაზრისით, მასში იგულისხმება ის უსახლკარო პირები, რომლებიც თავიანთ პრობლემას დროებით წყვეტენ, მაგალითად, ცხოვრობენ ნათესავებთან ან მეგობრებთან. ზოგიერთი მკვლევრისთვის ფარული უსახლკაროები არიან, მაგალითად, ქალთა თავშესაფარში მცხოვრები პირები; პირები, რომლებიც მიგრანტთა თავშესაფარში არიან; პირები, რომლებიც მცირე დროში დატოვებენ ინსტიტუციებს. იხ. Report on Leveraging the European Consensus to Win the Fight against Homelessness, 7 (9-10 June 1016); Klimentina Ilijevski, Katerina Mojanchevska, Aleksandra Iloska, Maria Donevska, Hidden homelessness in Macedonia: reasons, institutional responses and design of a new social welfare system <https://www.feantsaresearch.org/download/seminar-1-hidden-homelessness-in-macedonia-ilijevski-et-al1711138096063577775.pdf> (17.12.2019).

[16] European Typology on Homelessness and Housing Exclusion (ETHOS).

[17] Institute of Global Homelessness (IGH) <https://ighomelessness.org> (17.12.2019).

[18] Opinion of the European Economic and Social Committee on the Problem of Homelessness (Own-Initiative Opinion), Soc/408, Brussels, 27 October 2011, Paras. 5.1.-5.4; Kate Amore, Michael Baker & Philippa Howden-Chapman, The ETHOS

განმარტებასაც, რამდენადაც იგი ქმნის უსახლკარობის შეფასების გლობალურ მექანიზმს, თუმცა ეყრდნობა ევროპულ ტიპოლოგიას (ETHOS). აღნიშნული ტიპოლოგიებიც უსახლკარობის ფართოდ განმარტების ლოგიკას იზიარებენ.

1.2. უსახლკარობისა და საცხოვრებლისგან იზოლაციის ევროპული ტიპოლოგია (ETHOS)

2005 წელს FEANTSA[19]-მ და უსახლკარობის ევროპულმა ობსერვატორიამ[20] შეიმუშავეს უსახლკარობის ევროპული ტიპოლოგია (ETHOS). იგი არაერთხელ გადამუშავდა და საბოლოო სახე 2017 წლისთვის მიიღო.[21] ევროპული ტიპოლოგიის (ETHOS) კონცეფცია ოთხ კონცეპტუალურ კატეგორიას გამოყოფს: ჭერის გარეშე მცხოვრები პირები, სახლის არმქონე პირები, საფრთხის შემცველ გარემოში მცხოვრები პირები, არასათანადო პირობებში მცხოვრები პირები. აღსანიშნავია, რომ თავად დოკუმენტი ერთმანეთისგან არ მიჯნავს, თუ რომელი მიეკუთვნება უსახლკარობას და რომელი სათანადო საცხოვრებლის არქონას[22], რადგან მათი შინაარსი თავად ეროვნული კონტექსტით უნდა იყოს ნაკარნახევი.[23] მკვლევართა ნაწილისთვის პირველი ორი კონცეპტუალური კატეგორია (ჭერის გარეშე, სახლის გარეშე მცხოვრები პირები) მოიცავს უსახლკარობას, ხოლო შემდგომი ორი განიხილება (საფრთხის შემცველ გარემოში, არასათანადო პირობებში მცხოვრები პირები), როგორც საცხოვრებლისგან იზოლაციის, არასათანადო საცხოვრებელში ცხოვრების შემთხვევები.[24] თუმცა, თავის მხრივ, უსახლკარობისა და საცხოვრებლისგან იზოლაციის ერთიან დოკუმენტში მოქცევა იმაზე მიუთითებს, რომ საცხოვრებელთან დაკავშირებული პოლიტიკა იმგვარი უნდა იყოს, რომ მოახდინოს არა მხოლოდ პირების უკიდურეს სოციალურ გარიყულობაზე რეაქცია, არამედ თავიდან აირიდოს ამგვარი შედეგი.

ევროპული ტიპოლოგიის (ETHOS) ლოგიკა სათანადო საცხოვრებლის უფლებრივ განზომილებას ეფუძნება და უსახლკარობას ან საცხოვრებლისგან იზოლაციას მხოლოდ სივრცის ფიზიკურ არარსებობასთან არ აკავშირებს. კერძოდ, კონცეპტუალური კატეგორიები ეფუძნება საცხოვრებლის იმგვარ შინაარსს, რომელიც მოიცავს ფიზიკურ, სამართლებრივ და სოციალურ განზომილებებს. საცხოვრებლის ფიზიკური განზომილება ნიშნავს საცხოვრებლის ან იმგვარი სივრცის არსებობას, რომელზეც პირს ან მისი ოჯახის წევრს აქვს მფლობელობა; სამართლებრივი განზომილება ფარავს ფლობის კანონიერებას; ხოლო სოციალური ასპექტი მოიცავს პირადი ცხოვრების და ურთიერთობების შესაძლებლობას.[25]

Definition and Classification of Homelessness: An Analysis, European Journal of Homelessness, Volume 5, No. 2, 19-37 (December 2011).

[19] European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA).

[20] European Observatory on Homelessness (EOH).

[21] ETHOS - European Typology on Homelessness and Housing Exclusion <Https://Www.Feantsa.Org/En/Toolkit/2005/04/01/Ethos-Typology-On-Homelessness-And-Housing-Exclusion> (17.12.2019).

[22] აღნიშნული ბუნდოვანება, თავის მხრივ, მკვლევარების მხრიდან კრიტიკის საგანია. იხ. მაგ, Kate Amore, Michael Baker & Philippa Howden-Chapman, The Ethos Definition and Classification of Homelessness: An Analysis, European Journal of Homelessness, Volume 5, No. 2, 25-26 (December 2011).

[23] ETHOS – Taking Stock 6 <Https://Www.Feantsa.Org/Download/Ethospaper2006361859291413646324 9.Pdf> (17.12.2019).

[24] Kate Amore, Michael Baker & Philippa Howden-Chapman, The Ethos Definition and Classification of Homelessness: An Analysis, European Journal of Homelessness, Volume 5, No. 2 (December 2011).

[25] ETHOS FAQ <Https://Www.Feantsa.Org/Download/Ethos_Faq-18107446974200637605.Pdf> (17.12.2019).

ევროპული ტიპოლოგიის (ETHOS) კონცეპტუალურ კატეგორიებში ერთიანდება ოპერაციული კატეგორიები, რომლებიც, თავის მხრივ, კონკრეტდება საცხოვრებელი მდგომარეობის აღწერითა და ზოგადი განმარტებებით. ჭერის გარეშე მცხოვრებ პირთა კონცეფციაში იკითხება შემდეგი ოპერაციული კატეგორიები: (1) ადამიანები, რომლებიც ღამეს ღია ცის ქვეშ ათევენ; (2) ადამიანები, რომლებიც სარგებლობენ გადაუდებელი საცხოვრებლით (ღამის თავშესაფრით).

სახლის გარეშე მცხოვრებ პირთა კონცეპტუალური კატეგორია მოიცავს ოთხ ოპერაციულ კატეგორიას: (3) ადამიანები, რომლებიც სარგებლობენ უსახლკაროთათვის განკუთვნილი საცხოვრებლით (საცხოვრებელი, რომელში ყოფნის ვადა უნდა იყოს მოკლევადიანი); (4) ადამიანები, რომლებიც ქალების თავშესაფარში ცხოვრობენ; (5) ადამიანები, რომლებიც იმიგრანტების თავშესაფარში ცხოვრობენ; (6) ინსტიტუციიდან გამოსვლის მოლოდინში მყოფი ადამიანები (პენიტენციური დაწესებულებები; სამედიცინო დაწესებულებები; ბავშვთა ინსტიტუციები/სახლები).

საფრთხის შემცველ გარემოში მცხოვრები პირების კონცეპტუალური კატეგორია გულისხმობს შემდეგ ოპერაციულ კატეგორიებს: (7) ადამიანები, რომლებიც უსახლკარობის გამო გრძელვადიან მხარდაჭერას იღებენ (როგორც წესი, მხარდაჭერის ვადა არის ერთ წელზე მეტი - ხანდაზმული ადამიანები); (8) ადამიანები, რომლებიც საფრთხის შემცველ საცხოვრებელში ცხოვრობენ; (9) ადამიანები, რომლებიც გამოსახლების პირას არიან; (10) ადამიანები, რომლებიც ძალადობის საფრთხის ქვეშ ცხოვრობენ (პოლიციის მიერ დადასტურებული ფაქტები).

არასათანადოობის კონცეფციაში მოიაზრება: (11) ადამიანები, რომლებიც ცხოვრობენ დროებით/ალტერნატიულ ნაგებობებში; (12) ადამიანები, რომლებიც საცხოვრებლად გამოუსადეგარ საცხოვრებელში არიან; (13) გადატვირთულ პირობებში მცხოვრები ადამიანები.[26]

ევროპული ტიპოლოგიის (ETHOS) შექმნის მიუხედავად, ევროპული ქვეყნების გამოცდილება უსახლკარობის დეფინიციასთან დაკავშირებით, კვლავ განსხვავებულია. ევროპის ქვეყნებში უსახლკარობის მასშტაბის გასაზომად და შესადარებლად, დღის წესრიგში დადგა ეროვნული პრაქტიკიდან გამომდინარე, მეტ-ნაკლებად თანმხვედრი კრიტერიუმების გამოკვეთის საჭიროება. ამგვარი ჰარმონიზებული ვერსიაა ETHOS Light კონცეფცია. ეს კონცეფცია ფარავს ძირითადად უსახლკარობის (და არა საცხოვრებლისგან იზოლაციის) ოპერაციულ კატეგორიებს. ETHOS Light დოკუმენტი ევროპული ტიპოლოგიის (ETHOS) ოპერაციულ კატეგორიებს ეყრდნობოდა, თუმცა მასში საფრთხის შემცველ გარემოში, ასევე, არასათანადო პირობებში მცხოვრები პირების გარკვეული ჯგუფები თითქმის სრულად გამოირიცხა.[27] აქედან გამომდინარე, ETHOS Light კონცეფციის მისამართით შესაბამისი კრიტიკაც განჩნდა. მათ შორის განსაკუთრებით აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ უსახლკაროთა კატეგორიაში არ მოხვდნენ პირები, რომლებიც ბავშვთა დაწესებულებების/სახლების დატოვების მოლოდინში არიან.[28]

[26] ETHOS Typology.
[27] Volker Busch-Geertsema, Defining and Measuring Homelessness, in Homelessness Research in Europe, FEANTSA, Eds. Eoin O'sullivan, Volker Busch-Geertsema, Deborah Quilgars & Nicholas Pleace, Brussels, 26 (2010).
[28] იქვე, 25.

ამგვარად, ევროპული ტიპოლოგიის (ETHOS) შინაარსისა და საერთაშორისო აღიარების გათვალისწინებით, ეროვნულ დონეზე არსებული უსახლკარობის დეფინიცია სწორედ მასთან მიმართებით უნდა შეფასდეს. ასევე მხედველობაშია მისაღები ის გარემოება, რომ ETHOS light თავის მხრივ არის ის მინიმალური სტანდარტი, რომელსაც უსახლკარობის ცნება უნდა აკმაყოფილებდეს. შესაბამისად, ცხადია, რომ სულ მცირე ETHOS light-ით მოცული ჯგუფები უნდა წარმოადგენდნენ უსახლკარო პირებს, რაც საჭიროა იმისათვის, რომ შემდგომში მათთვის სათანადო მხარდამჭერი პროგრამების მიწოდებაში გადაიზარდოს.

2. უსახლკარობის შინაარსი - ქვეყნების გამოცდილება[29]

უსახლკარობის ეროვნული კონტექსტით შესწავლა მნიშვნელოვანია კარგი პრაქტიკის მაგალითების გამოსავლენად. ყურადღება უნდა მიექცეს იმასაც, რომ ამ პროცესს აქვს ლიმიტები - ქვეყნების მიდგომები მნიშვნელოვნად განსხვავდება, რაც გამოცდილებების განზოგადებას ართულებს.[30] სხვადასხვა ქვეყნების უსახლკარობის ცნების შესახებ მსჯელობისას და ტენდენციების გამოსაკვეთად, წინამდებარე კვლევაში შედარებითი ანალიზისთვის გამოყენებული იქნება ევროპული ტიპოლოგია (ETHOS). აღსანიშნავია, რომ რიგ შემთხვევებში ეროვნული მასშტაბით უსახლკარობის უნიფიცირებული დეფინიცია არ არსებობს და განმარტებები რეგიონულ ან მუნიციპალურ დონეზე მოქმედებს.[31]

ეროვნული გამოცდილებების ანალიზი მიუთითებს, რომ ევროპული ტიპოლოგიის (ETHOS) პირველ ორ კონცეპტუალურ კატეგორიასთან (ჭერის გარეშე და სახლის გარეშე პირები) დაკავშირებით არსებობს კონსენსუსი და იგი მეტ-ნაკლებად მოცულია უსახლკარობის ცნებით.[32] რიგ შემთხვევებში უსახლკარობის კრიტერიუმები არ მოიცავს არასათანადო საცხოვრებელში მცხოვრებ პირებს, ასევე არასრულადაა ასახული საფრთხის შემცველ საცხოვრებელში მცხოვრები ჯგუფების ოპერაციული კატეგორიები.[33] თუმცა ევროპული ტიპოლოგიით (ETHOS) განსაზღვრული ოპერაციული კატეგორიების უსახლკარობის დეფინიციაში არასრულად ინტეგრირების მიუხედავად, არგათვალისწინებული ჯგუფების შესახებ ინფორმაცია, როგორც წესი, უსახლკარობის პრევენციის მიზნით გროვდება.[34] აღსანიშნავია, რომ რიგ შემთხვევაში სახელმწიფოები ევროპული ტიპოლოგიით მოცულ თითქმის ყველა ჯგუფს ხედავენ, თუმცა ამას

---

[29] დანართში იხილეთ რამდენიმე ქვეყნის საკანონმდებლო მოწესრიგების მიმოხილვა. ქვეყნების შერჩევის კრიტერიუმია მათი პროგრესი უსახლკარობის შემცირების მიმართულებით.

[30] Homelessness, The Homeless, and Integrated Social Services, in Integrating Social Services For Vulnerable Groups: Bridging Sectors For Better Service Delivery, OECD Publishing, Paris, 113-114 (2015); Volker Busch-Geertsema, Lars Benjaminsen, Maša Filipovič Hrast & Nicholas Pleace, Extent and Profile of Homelessness in European Member States, EOH Comparative Studies on Homelessness Brussels, 9 (December 2014); Kate Amore, Michael Baker & Philippa Howden-Chapman, The ETHOS Definition and Classification of Homelessness: an Analysis, European Journal of Homelessness, Volume 5, No. 2, 20 (December 2011); Volker Busch-Geertsema, Defining and Measuring Homelessness, in Homelessness Research in Europe, FEANTSA, Eds Eoin O'sullivan, Volker Busch-Geertsema, Deborah Quilgars And Nicholas Pleace, Brussels, 19-39 (2010).

[31] Extent and Profile of Homelessness in European Member States, EOH Comparative Studies on Homelessness, Brussels, 17 (December 2014).

[32] ETHOS – Taking Stock, 6 <Https://Www.Feantsa.Org/Download/Ethospaper2006361859291413646324 9.Pdf> (17.12.2019).

[33] იქვე 4, 6.

[34] Volker Busch-Geertsema, Defining and Measuring Homelessness, in Homelessness Research in Europe, FEANTSA, Eds Eoin O'sullivan, Volker Busch-Geertsema, Deborah Quilgars & Nicholas Pleace, Brussels, 25 (2010); ETHOS – Taking Stock, 6 <Https://Www.Feantsa.Org/Download/Ethospaper2006361859291413646324 9.Pdf> (17.12.2019).

უსახლკარო პირთა ჯგუფებს შორის გრადაციით ახორციელებენ, რომლის საფუძველიც უფლების დარღვევის ხარისხია. კერძოდ, კონკრეტული მომენტისთვის უსახლკაროთა ჯგუფის პარალელურად გამოყოფენ პირებს, რომლებიც უსახლკარობის რისკის წინაშე არიან, ასევე ჯგუფს, რომელიც არასათანადო პირობებში ცხოვრობენ. მსგავს მიდგომას იყენებენ, მაგალითად, ნორვეგია, ავსტრია, გერმანია, ლუქსემბურგი და სხვ.[35]

ევროპული ტიპოლოგიის (ETHOS) მხედველობაში მიღებით, შესაძლებელია, ერთმანეთისგან გაიმიჯნოს ქვეყნები, რომლებიც უსახლკარობას ფართოდ განმარტავენ და ქვეყნები, რომლებიც უსახლკაროებად იმ პირებს მოიაზრებს, რომლებიც ჭერის გარეშე არიან, ასევე, უსახლკაროთა თავშესაფარში ცხოვრობენ.[36] უსახლკარობის ამგვარ განმარტებას ეყრდნობიან, მაგალითად, პორტუგალია, უნგრეთი, პოლონეთი, ესპანეთი, ჩეხეთი, იტალია, ნიდერლანდები.[37] უფრო ფართე განმარტების პირობებში უსახლკაროთა ჯგუფად დანახულია პირები, რომლებიც განსაზღვრულ ვადაში ინსტიტუციებს ან სასჯელაღსრულების დაწესებულებებს დატოვებენ, ასევე პირები, რომლებიც დროებით ცხოვრობენ ნათესავებთან ან ნაცნობებთან. ამ პრაქტიკას მისდევენ, მაგალითად, ფინეთი, დანია, გერმანია, დიდი ბრიტანეთი.[38]

ასევე მნიშვნელოვანია, უსახლკარო პირის დეფინიციაში მოექცნენ ის ჯგუფები, რომელთაც, როგორც წესი, ეროვნული გამოცდილებები უსახლკაროებად არ მიიჩნევს, თუმცა მათი გათვალისწინების აუცილებლობაზე თეორიული მსჯელობა განსაკუთრებით აქტუალურია. მაგალითად, ადამიანები, რომლებიც გამოსახლების პირას არიან;[39] პირები, რომლებიც უსახლკარობის გამო გრძელვადიან დახმარებას იღებენ;[40] მიგრანტები - ბევრ ევროპულ ქვეყანაში მათთვის განცალკევებული თავშესაფრები გამოიყოფა და ისინი უსახლკაროთა კატეგორიაში არ ექცევიან.[41]

3. უსახლკარობა საქართველოში - სამართლებრივი ანალიზი

3.1. პირის უსახლკაროდ მიჩნევის კრიტერიუმები

საქართველოში პირის უსახლკაროდ მიჩნევის კრიტერიუმების დასადგენად არსებითია საკანონმდებლო რეალობისა და შესაბამისი პრაქტიკის ანალიზი. უსახლკარობის საკითხს სხვადასხვა სამართლებრივი აქტი ეხება, რომელთა ნაწილი ეროვნულ დონეზე, ხოლო ნაწილი ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიაზე მოქმედებს. წინამდებარე თავი ყურადღებას ამახვილებს ცენტრალურ დონეზე მოქმედ სამართალზე, ამ კუთხით,

---

[35] Volker Busch-Geertsema, Defining and Measuring Homelessness, in Homelessness Research in Europe, FEANTSA, Eds Eoin O'sullivan, Volker Busch-Geertsema, Deborah Quilgars & Nicholas Pleace, Brussels, 25 (2010).

[36] თავის მხრივ, წინამდებარე კვლევაში შეფასება ფართო და ვიწრო განმარტების შესახებ, ეყრდნობა ევროპულ ტიპოლოგიას (ETHOS).

[37] Extent and Profile of Homelessness in European Member States, EOH Comparative Studies on Homelessness, Brussels, 16-20 (December 2014).

[38] იქვე, 17-18.

[39] Volker Busch-Geertsema, Defining and Measuring Homelessness, in Homelessness Research in Europe, FEANTSA, Eds Eoin O'sullivan, Volker Busch-Geertsema, Deborah Quilgars & Nicholas Pleace, Brussels, 25 (2010).

[40] იქვე, 25.

[41] იქვე, 26.

უსახლკარობის ცნების დასაზუსტებლად, პირველ რიგში მნიშვნელოვანია საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“, რომლის მიხედვით, უსახლკარო პირი არის მუდმივი, განსაზღვრული საცხოვრებელი ადგილის არმქონე პირი, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოში რეგისტრირებულია, როგორც უსახლკარო.[42] ამგვარად, აღნიშნული დეფინიცია ორნაწილიანია, პირველი საუბრობს უსახლკარობის ზოგად კონცეფციაზე, ხოლო მეორე ნაწილი მიუთითებს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე იქმნება უსახლკარო პირთა ბაზები. მოხმობილი განმარტებიდან გამომდინარე, დასადგენია შემდეგი საკითხი: რამდენად სათანადოა უსახლკარობის კონცეფცია; უსახლკარო პირთა ბაზების ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე არსებობა ნიშნავს რეგისტრაციის წარმოებას განსაზღვრული ოპერაციული კატეგორიების მიხედვით, შესაბამისად, დასადგენია, როგორ (რაზე დაყრდნობით) და ვის მიერ განისაზღვრება ეს კატეგორიები.

მუდმივი და განსაზღვრული საცხოვრებელი ადგილის არარსებობა - როგორც უსახლკარობის კონცეფცია - საჭიროებს განმარტებას. საკანონმდებლო მოცემულობით არ იკვეთება, თუ რა იგულისხმება მუდმივ საცხოვრებელში, როგორი დროითი კატეგორიაა იგი.[43] საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ შემდეგნაირად განმარტა „მუდმივი საცხოვრებელი ადგილის“ ცნება.[44] მისი პერსპექტივით, „საცხოვრებელი ადგილის” ცნების კონკრეტულ სახეს წარმოადგენს „მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი“. თუკი პირს საცხოვრებელი ადგილი შესაძლებელია ჰქონდეს რამდენიმე, მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი დროის განსაზღვრულ მონაკვეთში ერთ საცხოვრებელ სივრცეს მოიაზრებს. საკასაციო სასამართლომ საცხოვრებლის მუდმივად მისაჩნევად სხვა მახასიათებლებიც განსაზღვრა. კერძოდ, აუცილებელია ადგილის არჩევის შესახებ პირის ნება და ფაქტობრივად ცხოვრების დადასტურება.[45] ნების კომპონენტი ნიშნავს ბინის, სახლის ან სხვა საცხოვრებელი სადგომის ფლობას, ხოლო ფაქტობრივად ცხოვრება უნდა გამოიხატებოდეს „აღნიშნულ ადგილზე ჩვეულებრივი, ყოველდღიური ცხოვრებით“,[46] რაც შეიძლება დასტურდებოდეს, მაგალითად, გადასახადის გადახდის ქვითრით, საკომლო ჩანაწერით, მუდმივი მაცხოვრებლების აღწერის შედეგებით და სხვ.[47] განსაზღვრული საცხოვრებელი ადგილის კომპონენტი, სავარაუდოა, რომ კონკრეტულ საცხოვრებელ სივრცეს უკავშირდებოდეს.

საკასაციო სასამართლოს ზემოხსენებული განმარტება სათანადო საცხოვრებლის უფლების შინაარსს არ მოიცავს. კერძოდ, განმარტება არ ფარავს საცხოვრებლის სოციალურ განზომილებას, არასრულადაა გათვალისწინებული სამართლებრივი, და შეიძლება ითქვას, რომ

[42] საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“, მე-4 მუხლის ჟ) ქვეპუნქტი.
[43] საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი განსაზღვრავს „საცხოვრებელი ადგილის“ ცნებას. იხ. საქართველოს კანონი „საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი“, მე-20 მუხლი.
[44] საქართველოს უზენაესი სასამართლო, ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატა, ბს-1896-1849(კ-10) (9 ივნისი, 2011 წელი).
[45] იქვე.
[46] იქვე.
[47] იქვე.

განმარტება მთლიანად ეყრდნობა საცხოვრებლის ფიზიკურ განზომილებას, რაც გამორიცხავს სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზებას.[48]

დამატებით, აღსანიშნავია საქართველოს მთავრობის დადგენილება, რომელიც განსაზღვრავს მიუსაფარი პირის ცნებას.[49] არსებული ნორმატიული დოკუმენტებიდან არ იკვეთება მისი უსახლკარო პირის ცნებასთან მიმართება. დადგენილების მიხედვით, მიუსაფარია პირი, რომელიც ცხოვრობს ღია ცის ქვეშ, არ გააჩნია მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი, ლეგალური შემოსავალი და მის სახელზე არ არის რეგისტრირებული უძრავი ქონება, ან პირი, რომელიც, მოცემულ მომენტში, იმყოფება ქუჩაში და მისი სიცოცხლე არის რისკის ქვეშ.[50] აღნიშნულ დეფინიციასთან დაკავშირებით შეიძლება ითქვას, რომ იგი უსახლკარობის ვიწრო განმარტების მაგალითია და მის მიღმაა დარჩენილი საცხოვრებლის უფლების სოციალური განზომილება.

ზოგადი მოწესრიგების მიღმა, ყურადღება უნდა გამახვილდეს სპეციალურ კანონმდებლობაზე, რომელიც სათანადო საცხოვრებელზე მიუთითებს. კერძოდ, ბავშვის უფლებების კოდექსი ითვალისწინებს ბავშვის უფლებას ცხოვრების სათანადო სტანდარტზე, რომელშიც მოიაზრებს ეკოლოგიურად სუფთა საცხოვრებელი გარემოთი უზრუნველყოფის ვალდებულებას.[51] კანონის განმარტებითი ბარათი დეტალურად არ საუბრობს საცხოვრებელი გარემოს ცნებაზე, თუმცა მიუთითებს, რომ ამ მუხლის ზოგადი მიზანია თითოეულ ბავშვს შეუქმნას ცხოვრების ისეთი სტანდარტი, რომელიც შეესაბამება მისი „ფიზიკური, გონებრივი, სულიერი, მორალური და სოციალური განვითარების საჭიროებებს".[52]

ამგვარად, ზემოხსენებული საკანონმდებლო ჩანაწერებისა და სასამართლო განმარტებების ერთიანი ანალიზის შედეგად, ცხადია, რომ ეროვნული პოლიტიკა უსახლკარობასთან მიმართებით არასისტემურია და უკვე არსებული ნორმატიული ცნებები არ იძლევა მათ შორის ცხადი ურთიერთმიმართების დადგენის შესაძლებლობას; ამ საკითხების შესახებ ასევე მწირი საკანონმდებლო რეგულაციებისა და სამოსამართლო განმარტების პირობებში, სამართლებრივი ინტერპრეტაცია მყიფეა. რაც შეეხება ადგილობრივი თვითმმართველობების როლს ამ პროცესში, და არსებობს თუ არა ერთიანი სტანდარტის უზრუნველმყოფი დოკუმენტი ეროვნულ დონეზე - უნიციფირებული სტანდარტი თუ სახელმძღვანელო პრინციპები ცენტრალურ დონეზე არ მოქმედებს.

---

[48] საქართველოს კანონმდებლობით არ დგინდება სათანადო საცხოვრებლის ცნება (საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი შეიცავს დებულებებს საცხოვრებელი ადგილის შესახებ, თუმცა არცერთი მათგანი არ ფარავს უშუალოდ საცხოვრებლის შინაარსს). საქართველოს რატიფიცირებული აქვს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი, რაც ქმნის თეორიულ შესაძლებლობას, რომ სათანადო საცხოვრებლის უფლების კომპონენტები შემოტანილი იყოს ეროვნულ დონეზე მსჯელობაშიც. თუმცა უფლების პროგრესულად განხორციელების ვალდებულების გათვალისწინებით, აღნიშნული უკიდურესად თეორიულ დაშვებად რჩება. იხ. ასევე უსახლკარობა: სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC) (2016).

[49] ტექნიკური რეგლამენტი - მიუსაფართა დროებითი თავშესაფრის ფუნქციონირების მინიმალური სტანდარტების დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობის დადგენილება №131 (2014 წლის 7 თებერვალი).

[50] იქვე, მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი.

[51] საქართველოს კანონი „ბავშვის უფლებათა კოდექსი", N5004-Iს, 47-ე მუხლი.

[52] განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე ბავშვის უფლებათა კოდექსი <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/214086?> (17.12.2019).

3.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის როლი უსახლკარობის ცნების განსაზღვრაში

საქართველოს კანონმდებლობით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს არსებითი ფუნქცია აკისრია უსახლკარობის საკითხთან მიმართებით[53], რაც, მათ შორის, უსახლკარო პირების რეგისტრაციაში გამოიხატება. ეროვნულ დონეზე უსახლკარობის შესახებ მხოლოდ ზოგადი კონცეფციის არსებობის პირობებში, მუნიციპალიტეტებისთვის უსახლკარო პირთა რეგისტრაციის უფლებამოსილების მინიჭება შეიცავს დაშვებას, რომ პირის უსახლკაროდ მიჩნევის მათ მიერ მიღებული კრიტერიუმები ერთგვაროვანი არ იქნება. ეს კი ნიშნავს, რომ, შესაძლებელია: (ა) უსახლკარო პირთა ჯგუფები, რომელთა ამგვარად მიჩნევის შესახებ განსაზღვრული ხარისხის კონსენსუსი არსებობს საერთაშორისო მასშტაბით, სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში გამოირიცხოს უსახლკარო პირთა კატეგორიიდან; (ბ) ტერიტორიული საფუძვლით განსხვავებული მიდგომა არსებობდეს არსებითად თანასწორ უსახლკაროთა ჯგუფის მიმართ. სამწუხაროდ, ხსენებული რისკები, არათანმიმდევრული პოლიტიკის პირობებში საქართველოში რეალიზებულია. დამატებით, ასევე პრობლემურია, რომ ყველა მუნიციპალიტეტი არ აწარმოებს უსახლკარო პირთა რეგისტრაციას.[54]

უფრო კონკრეტულად მუნიციპალიტეტების მიერ უსახლკაროებთან მიმართებით არაერთგვაროვანი მიდგომის შესახებ.[55] პირის უსახლკაროდ რეგისტრაციის შემდგომ, დროებითი საცხოვრებლით სარგებლობის საფუძველია სარეიტინგო ქულა, რომელიც სხვადასხვა კრიტერიუმს ეყრდნობა, მათ შორის, როგორც წესი, გათვალისწინებულია ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა, ასევე მნიშვნელოვანია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე, არასრულწლოვანი, სახელმწიფო პენსიის მიმღები პირების წარმომადგენლობა თუ რაოდენობა ოჯახში. რიგ შემთხვევაში მხედველობაში მიიღება შემდეგი გარემოებები: ოჯახის შემოსავალი,[56] ოჯახში „მძიმედ დაავადებული“ პირის ცხოვრების ფაქტი,[57]

---

[53] ერთი მხრივ, „სოციალური დახმარების შესახებ“ კანონის ჩანაწერი, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო ახორციელებს უსახლკარო პირის რეგისტრაციას და მეორე მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მითითება, რომ მუნიციპალიტეტები საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში უსახლკაროებს უზრუნველყოფენ თავშესაფრით და მათ არეგისტრირებენ. იხ. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის ფ) ქვეპუნქტი.

[54] თუმცა შესაძლებელია სხვაგვარი განმარტებაც, რომლის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანომ უსახლკარობის კონცეპტუალური განმარტების (მუდმივი და განსაზღვრული საცხოვრებელი ადგილის არარსებობა) შესაბამისად აწარმოოს პირთა რეგისტრაცია.

[55] საქართველოს სახალხო დამცველის 2018 წლის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, მიუთითებს, რომ „მუნიციპალიტეტებში კვლავ პრობლემაა უსახლკარო პირად რეგისტრაციის მეთოდოლოგიის უქონლობა, რაც განაპირობებს ადგილობრივ დონეზე არასრულფასოვანი მონაცემთა ბაზების წარმოებას", ხოლო შესწავლილი 30 მუნიციპალიტეტიდან მხოლოდ 6-ში განისაზღვრება უსახლკაროდ რეგისტრაციის წესი და მოქმედებს შესაბამისი ბაზა. დეტალურად იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ (2018), 208 <http://www.ombudsman.ge/res/docs/2019042620571319466.pdf> (17.12.2019); უსახლკარობა: სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), 41-42 (2016).

[56] ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება „ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე უსახლკარო პირების რეგისტრაციისა და მათი დროებითი თავშესაფრით უზრუნველყოფის წესის დამტკიცების შესახებ (შემდგომში „ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №18“), №18, დანართი №1, მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის ბ) ქვეპუნქტი (2019 წლის 1 ივლისი).

[57] ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №18, დანართი №1, მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის დ) ქვეპუნქტი (2019 წლის 1 ივლისი).

„მარჩენალდაკარგული პირების“ ცხოვრების ფაქტი,[58] სტიქიის (ხანძრის, ქარის და ა. შ.) შედეგად დაზარალებულობის ფაქტი.[59]

ზოგიერთი მუნიციპალიტეტი პირის უსახლკაროდ მიჩნევის კრიტერიუმებს საერთაშორისო სტანდარტებს უფრო მეტად უსაბამებს და მათში მოიაზრებს პირს, რომელიც ნათესავებთან დროებით აფარებს თავს;[60] ოჯახში ძალადობის მსხვერპლ ადამიანებს, ციხიდან ახლად გათავისუფლებულ ან პირობით მსჯავრდებულებს, რომელთაც არ აქვთ საკუთრება და თავშესაფარი;[61] ხანდაზმულებს, რომლებიც არიან შვილების ან შვილიშვილების მეურვეები;[62] ოჯახს, რომლის წევრი ან წევრები საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისთვის ბრძოლაში გარდაიცვალნენ, ან არის საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის მებრძოლი ვეტერანი.[63] არსებითად ვიწროა ზოგიერთი მუნიციპალიტეტის მიერ დამტკიცებული უსახლკარობის კრიტერიუმები.[64]

განსხვავებულია მიდგომა კრიტერიუმის მნიშვნელობასთან დაკავშირებითაც, მაგალითად, სოციალურად დაუცველი ოჯახების სარეიტინგო ქულებთან მიმართებით;[65] რიგ შემთხვევაში შეიმჩნევა, რომ თუნდაც იდენტური ქვეკრიტერიუმისთვის განსაზღვრული ქულები ერთმანეთის არაპროპორციულია.[66] განსხვავებულია მიდგომა წინაპირობებთან მიმართებითაც. ზოგიერთი მუნიციპალიტეტი ადგენს შემდეგს: ბინადრობის ცენზი, თუმცა ხანგრძლივობა მრავალფეროვანია (2 წელი - სამტრედიის, 5 წელი საგარეჯოს[67] მუნიციპალიტეტის შემთხვევაში); ოჯახი არ უნდა ფლობდეს საცხოვრებელ ფართს საქართველოში ან მის ფარგლებს

---

[58] სამტრედიის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება „სამტრედიის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე უსახლკარო პირთა რეგისტრაციისა და მათი დროებითი საცხოვრისით უზრუნველყოფის წესის დამტკიცების შესახებ“ (შემდგომში „სამტრედიის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №19“), №19, დანართი №1, მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის დ) ქვეპუნქტი (2017 წლის 17 აგვისტო).

[59] საგარეჯოს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება „საგარეჯოს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ უსახლკაროთა, ასევე მუნიციპალიტეტის ბალანსზე არსებულ შენობებში თვითნებურად შესახლებულ მოქალაქეთა აღრიცხვის, შერჩევის, მათთვის სოციალური საცხოვრისის გადაცემის და შემდგომი მონიტორინგის განხორციელების წესის დამტკიცების შესახებ“ (შემდგომში „საგარეჯოს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №38“), №38, დანართი №1, მე-6 მუხლი (2015 წლის 25 სექტემბერი).

[60] ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №18, დანართი №1, მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის ო) ქვეპუნქტი (2019 წლის 1 ივლისი).

[61] იქვე, მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის კ) ქვეპუნქტი.

[62] იქვე, მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის ზ) ქვეპუნქტი.

[63] იქვე, მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის ი) ქვეპუნქტი.

[64] ამბროლაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება „ამბროლაურის მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული და მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის მქონე მოსახლეობის უსახლკაროდ რეგისტრაციისა და დროებითი საცხოვრისით უზრუნველყოფის წესის დამტკიცების შესახებ“, №15, დანართი №1, მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი (2019 წლის 22 აპრილი).

[65] მაგალითად, ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის შემთხვევაში, ზღვარია 100 000 ქულა, მაშინ როდესაც სამტრედიის მუნიციპალიტეტის შემთხვევაში აღნიშნული მაჩვენებელი 200 000 ქულაა. იხ. სამტრედიის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №19, დანართი №1, პირველი მუხლის მე-3 პუნქტი, მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი (2017 წლის 17 აგვისტო); ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №18, დანართი №1, მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის ა) ქვეპუნქტი (2019 წლის 1 ივლისი).

[66] ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №18, დანართი №1, მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის გ) ქვეპუნქტი (2019 წლის 1 ივლისი); სამტრედიის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №19, დანართი №1, მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის გ) ქვეპუნქტი (2017 წლის 17 აგვისტო).

[67] საგარეჯოს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №38, დანართი №1, მე-6 მუხლი (2015 წლის 25 სექტემბერი).

გარეთ და მისი საცხოვრებელი არ უნდა აკმაყოფილებდეს ცხოვრებისთვის აუცილებელ მინიმალურ პირობებს (დანგრეული);[68] საცხოვრებლის დაკარგვის ფაქტი არ უნდა ფიქსირდებოდეს შესაბამისი მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული საზღვრის გარეთ.[69]

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ცხადია, რომ საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ" ვერ ადგენს უსახლკარო პირის უნიფიცირებულ დეფინიციას, პირის უსახლკაროდ მიჩნევის კრიტერიუმებს (ოპერაციულ კატეგორიებს).[70] არ არსებობს ცხადი საკანონმდებლო ჩანაწერი, რომ მუნიციპალიტეტმა უნდა განსაზღვროს უსახლკარობის ოპერაციული კრიტერიუმები, ხოლო, თავის მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები აყალიბებენ ფრაგმენტულ გამოცდილებას სხვადასხვა უსახლკარო ჯგუფთან მიმართებით და, რიგ შემთხვევაში, საერთოდ არ აწარმოებენ უსახლკარო პირების რეგისტრაციას.

3.3. უსახლკარობის ცნების შესახებ ერთგვაროვანი მიდგომის აუცილებლობა

უსახლკარო პირების მოწყვლადობა აღიარებულია ეროვნულ დონეზე. კერძოდ, საქართველოს კანონმდებლობით, უსახლკარო პირი სოციალური საფრთხის წინაშე მყოფ პირებს შორის მოიაზრება.[71] თუმცა საკანონმდებლო რეალობის, ასევე, პრაქტიკის ანალიზიდან გამომდინარეობს, რომ ქვეყანაში არ არის უზრუნველყოფილი უსახლკარო პირთა გარკვეული კატეგორიის და, შესაბამისად, მათი უფლებების ხილვადობა. ადამიანის უფლებათა დისკრიმინაციის გარეშე განხორციელება კი სამართლის ძირითადი პრინციპია. წინამდებარე ნაწილში უნდა დადგინდეს, თუ როგორ მიიღწეს ერთიანი მიდგომა უსახლკარო ჯგუფებს შორის. ამგვარი მექანიზმი შესაძლებელია იყოს უსახლკარობის ცნების დეტალური განსაზღვრა ეროვნულ დონეზე. ეფექტიანი მხარდამჭერი პროგრამების შექმნის მიზნითა და კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით[72], მიზანშეწონილია, რომ ცენტრალურ დონეზე არსებობდეს

---

[68] იქვე, მე-6 მუხლი.

[69] სამტრედიის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №19, დანართი №1 (2017 წლის 17 აგვისტო).

[70] „სოციალური მომსახურების შესახებ" საქართველოს კანონით დადგენილი უსახლკარობის კონცეფცია ევროპული ტიპოლოგიიდან (ETHOS) ფარავს ჭერის გარეშე მცხოვრები პირების კონცეპტუალურ კატეგორიას; სახლის არმქონე პირთა კონცეფცია სრულად არაა მოცული (მაგალითად, მასში შეიძლება არ მოექცნენ ადამიანები, რომლებიც ქალების თავშესაფარში ცხოვრობენ. ბუნდოვანია, რამდენად დაფარავს აღნიშნული განმარტება პირებს, რომლებიც ინსტიტუციიდან გამოსვლის მოლოდინში არიან). რაც შეეხება საფრთხის შემცველ გარემოში მცხოვრები პირების კონცეპტუალურ ჯგუფს, რომელიც ოთხ ოპერაციულ კატეგორიას აერთიანებს, მათგან მხოლოდ ერთ ჯგუფს აქვს უსახლკაროთა კატეგორიაში მოხვედრის ალბათობა (ადამიანები, რომლებიც უსახლკარობის გამო გრძელვადიან მხარდაჭერას იღებენ). არსებული განმარტების შემთხვევაში, ადამიანები, რომლებიც საფრთხის შემცველ გარემოში ცხოვრობენ, ან გამოსახლების პირას არიან ან ძალადობის საფრთხის ქვეშ ცხოვრობენ, არ არიან უსახლკაროები. ცხადი არ არის, თუ რამდენად მოიაზრებს განმარტება უსახლკაროთა კატეგორიაში ადამიანებს, რომლებიც ცხოვრობენ დროებით/ალტერნატიულ ნაგებობებში, ცხოვრებისთვის გამოუსადეგარ საცხოვრებელში, გადატვირთულ პირობებში.

[71] საქართველოს კანონი „სოციალური მუშაობის შეახებ", მე-2 მუხლის კ) ქვეპუნქტი - აღნიშნულ ჯგუფში შედიან „ნარკოტიკზე, ალკოჰოლზე ან/და აზარტულ თამაშობაზე დამოკიდებული პირი, სოციალურად დაუცველი პირი, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი, ხანდაზმული, არასრულწლოვანი, მრავალშვილიანი ოჯახი, მარტოხელა მშობელი, იძულებით გადაადგილებული პირი, უსახლკარო პირი, კანონთან კონფლიქტში მყოფი პირი, ჯანმრთელობის მძიმე მდგომარეობის მქონე პირი, მხარდაჭერის მიმღები, ძალადობის მსხვერპლი, სხვა პირი, რომელიც გარემოებათა გათვალისწინებით შესაძლებელია იყოს ზემოთ აღნიშნული ჯგუფის მსგავს საფრთხეში".

[72] Homelessness Handbook, David Levinson, Marcy Ross (Eds), Berkshire Publishing Group, 30 (2007).

უსახლკარო პირისა და უსახლკარობის რისკის წინაშე მყოფი პირის ცნება. ორივე მათგანი კი უნდა ფარავდეს ევროპული ტიპოლოგიის (ETHOS) მთელ სპექტრს.

უსახლკარობის ცნება უნდა მოიცავდეს მინიმუმ ETHOS Light-ით განსაზღვრულ ოპერაციულ კატეგორიებს. უფრო კონკრეტულად, ჭერის გარეშე მცხოვრებ პირთა კონცეფციას - ეს არის მინიმალური სტანდარტი, რომელსაც ქართულ რეალობაში მოქმედი ნებისმიერი განმარტება ფარავს. არსებითია, რომ უსახლკარობის დეფინიციამ სრულად გაითვალისწინოს სახლის გარეშე მცხოვრებ პირთა კონცეპტუალური კატეგორია. კერძოდ, ადამიანები, რომლებიც სარგებლობენ უსახლკაროთათვის განკუთვნილი საცხოვრებლით; ადამიანები, რომლებიც ქალების თავშესაფარში ცხოვრობენ. ამ საკითხთან მიმართებით საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიშები და არამხოლოდ, მიუთითებს, რომ მათი უფლებები სათანადო მასშტაბით არ არის დაცული, რისი ერთ-ერთი გამოხატულებაცაა თავშესაფრის დატოვების შემდეგ მსხვერპლების საცხოვრებლებით ვერ უზრუნველყოფა;[73] ადამიანები, რომლებიც იმიგრანტების თავშესაფარში ცხოვრობენ; ინსტიტუციიდან გამოსვლის მოლოდინში მყოფი ადამიანები, მათ შორისაა პენიტენციური დაწესებულებები, სამედიცინო დაწესებულებები და ბავშვთა ინსტიტუციები/სახლები. ამ უკანასკნელი საკითხის მოსაგვარებლად წლების განმავლობაში ვერ გადაიდგა ქმედითი ნაბიჯები. მაგალითად, სამედიცინო ფსიქიატრიულ დაწესებულებებთან მიმართებით უმწვავესია ხანგრძლივი ჰოსპიტალიზაციის პრაქტიკა, როდესაც პირები, რომლებიც არ საჭიროებენ მკურნალობას, დაწესებულებას ვერ ტოვებენ, რადგან სათანადო საცხოვრებელი არ გააჩნიათ (ერთ-ერთი მიზეზით).[74] მნიშვნელოვანია, რომ უსახლკარობის ცნებამ მოიცვას პირები, რომლებიც დროებით ცხოვრობენ ნათესავებთან თუ ნაცნობებთან, ასევე, ალტერნატიულ (არაკონვენციურ) საცხოვრებლებში.

დამატებით, არსებითია, რომ უსახლკარობის ცნების მიღმა კანონმდებლობაში გაჩნდეს ისეთი ინსტიტუტი, როგორიცაა უსახლკარობის რისკის წინაშე მყოფი პირები, რომელიც დაფარავს საფრთხის შემცველ გარემოში მცხოვრები პირების, ასევე, არასათანადო საცხოვრებელში მცხოვრებთა კონცეფციიდან იმ კატეგორიებს, რომლებიც ვერ მოხვდა უსახლკაროთა კატეგორიაში (როგორიცაა, მაგალითად, ადამიანები, რომლებიც უსახლკარობის გამო გრძელვადიან მხარდაჭერას იღებენ; ადამიანები, რომლებიც საფრთხის შემცველ საცხოვრებელში ცხოვრობენ; ადამიანები, რომლებიც გამოსახლების პირას არიან; ადამიანები, რომლებიც ძალადობის საფრთხის ქვეშ ცხოვრობენ; ადამიანები, რომლებიც საცხოვრებლად გამოუსადეგარ საცხოვრებელში არიან; გადატვირთულ პირობებში მცხოვრები ადამიანები). ამგვარად, შესაძლებელია, რომ სახელმწიფომ დაადგინოს უსახლკარობის და არასათანადო საცხოვრებელში ცხოვრების სხვადასხვა ხარისხი/კატეგორია (უსახლკარო პირი, უსახლკარობის რისკის წინაშე მყოფი პირი) და მას შეუსაბამოს შესაფერისი მხარდამჭერი პროგრამები.

აღნიშნული ოპერაციული კატეგორიების გარდა, მნიშვნელოვანია საქართველოს კანონმდებლობამ გაითვალისწინოს ქრონიკულად უსახლკარო და ეპიზოდურად უსახლკარო

[73] საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 136 (2018).
[74] იქვე, 75.

პირების ცნებები,[75] რათა უსახლკაროთა უფლების დაცვის მასშტაბი პოლიტიკის განმახორციელებლებისთვის უფრო გაზომვადი გახდეს.

თავის მხრივ, ცხადია, რომ დეფინიციებით უსახლკარო პირთა პრობლემები ვერ გადაიჭრება. ცნების განსაზღვრის მიზანია პრობლემის მასშტაბის, შესაბამისი პირების, მათი საჭიროებების დანახვა, ასევე პროგრესის საზომის შექმნა. უსახლკარო პირთა დეფინიციის შემუშავებას გარდაუვლად უნდა მოჰყვეს მხარდამჭერი პროგრამები. მათი განხორციელების პროცესში სახელმწიფომ უნდა აჩვენოს განგრძობადი წინსვლა და სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზება უნდა იყოს მისი მუდმივი მიზანი.

ეროვნულ დონეზე უსახლკარობის ცნების განსაზღვრის ნაკლებად ეფექტიანი, თუმცა ალტერნატიული გზა შეიძლება იყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კოორდინაციის მექანიზმის ამოქმედება[76], რაც არსებულ რეალობასთან შედარებით უფრო დააზღვევდა ზოგიერთი უსახლკარო ჯგუფის მიმართ არათანასწორ მოპყრობას ქვეყნის სხვადასხვა ადმინისტრაციულ ერთეულში.

დასკვნა და რეკომენდაციები

ამგვარად, ეროვნულ დონეზე არ განისაზღვრება პირის უსახლკაროდ მიჩნევის ნათელი კრიტერიუმები. მათი არარსებობა ილუზორულს ხდის უსახლკარო პირთა რაოდენობის დადგენას, გამომწვევი მიზეზების გამოვლენას, შემდგომი პოლიტიკის დაგეგმვასა და მისი შესაძლო ეფექტიანობის გაზომვას. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია შემდეგი რეკომენდაციების გათვალისწინება:

საქართველოს პარლამენტს:

- უსახლკარო პირის ცნების შემუშავებისას კანონმდებელმა გაითვალისწინოს, რომ უსახლკარობას აქვს რამდენიმე სტრუქტურული განზომილება (ფიზიკური, სამართლებრივი და სოციალური). საერთაშორისო სტანდარტებისა და კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, ეს ნიშნავს, რომ უსახლკარო პირის ცნება არ მოიცავდეს მხოლოდ ჭერის გარეშე მცხოვრებ ჯგუფებს. შესაბამისად, არასათანადო საცხოვრებელში მცხოვრები

[75] ქრონიკული და ეპიზოდური უსახლკარობის ცნებების განმარტება და მათ შორის განსხვავება იხილეთ დანართში, კანადის კანონმდებლობის სექციაში.

[76] თავის მხრივ, კოორდინაციის მექანიზმის ეფექტიანობა განსაკუთრებით აქტუალურია შემდეგი გარემოების გამო: ადგილობრივი თვითმმართველობები საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში უსახლკაროებს უზრუნველყოფენ თავშესაფრით და მათ არეგისტრირებენ. გარდა ამისა, 2021 წლიდან მუნიციპალიტეტი საკუთარ სამოქმედო ტერიტორიაზე განახორციელებს სოციალურ მუშაობას, რაც მათ შორის მოიცავს უსახლკარო პირების აქტიურ გამოვლენას, მათი საჭიროებების, პრობლემების განსაზღვრასა და შეფასებას, და შესაბამისი დარგობრივი დაწესებულებებისთვის ინფორმაციის მიწოდებას. სოციალური მუშაობა არის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის დელეგირებული უფლებამოსილება და მის რეალიზებას ზედამხედველობას გაუწევს საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან გადაადგილებულ პირთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო. იხ. საქართველოს კანონი „სოციალური მუშაობის შესახებ“, 56-ე მუხლის პირველი პუნქტის ა) ქვეპუნქტი, მე-2 პუნქტი, მე-17 მუხლის დ) ქვეპუნქტი. აღნიშნული საკითხის შესახებ იხ. ინსტიტუციური ჩარჩო და ხელისუფლების დონეებს შორის უფლებამოსილებების გადანაწილება უსახლკარობასთან ბრძოლის სფეროში, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC) (2020).

ადამიანები არ უნდა დარჩნენ უსახლკარობის განმარტების მიღმა. უსახლკარობასთან ეფექტიანად საბრძოლველად, შესაძლებელია გამოიყოს უსახლკარობის ხარისხები, კერძოდ, ერთი მხრივ, უსახლკარო პირისა და, მეორე მხრივ, უსახლკარობის რისკის წინაშე მყოფი პირის ცნება

- არსებითია შემუშავდეს უსახლკარო პირის ცხადი დეფინიცია და კრიტერიუმები. უსახლკარო პირის განმარტებამ ჭერის გარეშე მყოფ პირებთან ერთად დაფაროს შემდეგი ჯგუფები: ადამიანები, რომლებიც სარგებლობენ უსახლკაროთათვის განკუთვნილი საცხოვრებლით; ადამიანები, რომლებიც ქალების თავშესაფარში ცხოვრობენ; ადამიანები, რომლებიც იმიგრანტების თავშესაფარში ცხოვრობენ; ინსტიტუციიდან გამოსვლის მოლოდინში მყოფი ადამიანები, მათ შორისაა პენიტენციური დაწესებულებები, სამედიცინო დაწესებულებები და ბავშვთა ინსტიტუციები/სახლები; ადამიანები, რომლებიც დროებით ცხოვრობენ ნათესავებთან თუ ნაცნობებთან, ასევე, ალტერნატიულ (არაკონვენციურ) საცხოვრებლებში
- მნიშვნელოვანია შემუშავდეს უსახლკარობის რისკის წინაშე მყოფი პირის დეფინიცია და კრიტერიუმები. ცნებამ დაფაროს შემდეგი ჯგუფები: ადამიანები, რომლებიც უსახლკარობის გამო გრძელვადიან მხარდაჭერას იღებენ; ადამიანები, რომლებიც საფრთხის შემცველ საცხოვრებელში ცხოვრობენ; ადამიანები, რომლებიც გამოსახლების პირას არიან; ადამიანები, რომლებიც ძალადობის საფრთხის ქვეშ ცხოვრობენ; ადამიანები, რომლებიც საცხოვრებლად გამოუსადეგარ საცხოვრებელში იმყოფებიან; გადატვირთულ პირობებში მცხოვრები ადამიანები
- მიზანშეწონილია საქართველოს კანონმდებლობამ გაითვალისწინოს ქრონიკულად უსახლკარო და ეპიზოდურად უსახლკარო პირების ცნებები.

საქართველოს მთავრობას:

- არსებითია, აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ, მოქმედი ნორმატიული მოწესრიგების ფარგლებში, შეაგროვოს ინფორმაცია უსახლკარო პირების რაოდენობის შესახებ, რათა უზრუნველყოს მინიმუმ უსახლკარო პირების და, შესაბამისად, მათი უფლებების ხილვადობა
- მნიშვნელოვანია, შესაბამის ვადებში შემუშავდეს უსახლკარობის ეროვნული სტრატეგია, შესაბამისი სამოქმედო გეგმ(ებ)ი და დაინერგოს უსახლკარობასთან ბრძოლის ქმედითობის შეფასების სისტემა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს:

- მიზანშეწონილია, რომ შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელებამდე, მუნიციპალიტეტებმა აღასრულონ უსახლკარო პირების რეგისტრაციის საკუთარი უფლებამოსილება და შეიმუშაონ შესაბამისი მეთოდოლოგია. ეს უნდა განხორციელდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კოორდინაციის მექანიზმის ამოქმედების პირობებში.

დანართი

უსახლკარობის ცნება ფინეთის, ნორვეგიის, შვედეთის, დანიის, კანადის კანონმდებლობის მიხედვით

ფინეთი
ფინეთში პირი ითვლება უსახლკაროდ[77], თუკი მას სახლი არ აქვს (ნაქირავები ან საკუთრებაში) და ცხოვრობს (1) გარეთ, ღია ცის ქვეშ ან ღამის (გასათევ) თავშესაფარში - აღნიშნული კატეგორია გულისხმობს, რომ პირებს არ აქვთ მუდმივი საცხოვრებელი და იყენებენ სხვადასხვა თავშესაფარს და სივრცეებს; (2) საერთო საცხოვრებელში (dormitories) ან პანსიონატში (boarding houses) - ამ კატეგორიაში მყოფი პირები იღებენ სოციალური დახმარების ვაუჩერებს; (3) საცხოვრებლის სერვისის განყოფილებაში (housing service unit), რეაბილიტაციის განყოფილებაში (rehabilitative unit), საავადმყოფოში ან სხვა დაწესებულებაში, ინსტიტუციაში - ამ პირებში არ იგულისხმებიან იმ საცხოვრებლების ბენეფიციარები, რომლებიც საცხოვრებლის მხარდაჭერის პროგრამების ფარგლებშია ადმინისტრირებული; ასევე, ამ კატეგორიიდან გამოირიცხებიან პირები, რომლებიც კეთილდღეობის სახლით სარგებლობენ და ა) რომლებსაც კეთილდღეობის სახლის ან სხვა ტიპის ინსტიტუციური საცხოვრებლის ფარგლებში ქირავნობის ხელშეკრულება აქვთ დადებული ან ბ) იმყოფებიან სამკურნალოდ და მათთვის დროითი თვალსაზრისით არ არის რელევანტური საცხოვრებლით უზრუნველყოფის საკითხი; (4) ნაცნობებთან ან ნათესავებთან (დროებით) - ამ კატეგორიაში არ შედიან მშობლებთან მცხოვრები ახალგაზრდები.[78]
ნორვეგია
ნორვეგიაში განისაზღვრება საბინაო ბაზარზე არახელსაყრელ მდგომარეობაში მყოფი პირის (disadvantaged in housing market) ცნება. აღნიშნული პირთა რამდენიმე ჯგუფს აერთიანებს: (1) საცხოვრებლის გარეშე მყოფი პირები; (2) პირები, რომლებიც დგანან საცხოვრებლის დაკარგვის რისკის წინაშე; (3) არასათანადო საცხოვრებელში ან გარემოში მცხოვრები ადამიანები.[79] როგორც ამ ჯგუფების დამახუსტებელი აღწერა მიუთითებს, ნორვეგია საკითხს კონცეპტუალურად ხედავს და პრობლემის გადაჭრის გზების დაგეგმვისას ითვალისწინებს ფართო ჯგუფის უფლებებს (რომელთაც არ აქვთ სათანადო საცხოვრებელი ან მომავალში შეექმნებათ მსგავსი პრობლემა). პირველი კატეგორია მოიცავს შემდეგ ქვეკატეგორიებს: მომდევნო ღამისთვის ჭერის გარეშე მყოფი პირები; პირები, რომლებიც გადამისამართებულები არიან/იყენებენ გადაუდებელ ან დროებით სივრცეებს, როგორიცაა ღამის გასათევი პროგრამები, პანსიონატები და თავშესაფრები; პირები, რომლებიც არიან პენიტენციურ დაწესებულებაში და მის დატოვებამდე დარჩენილია ორი თვე, ხოლო შესაბამის პირს მანამდე არ უქირავებია სახლი ან არ ჰქონია საკუთრებაში; პირები, რომლებიც ინსტიტუციური მზრუნველობის ქვეშ არიან და მის დატოვებამდე დარჩენილია ორი თვე, ასევე პირს არ ჰქონია სახლი ნაქირავები ან საკუთრებაში; პირები, რომლებიც ცხოვრობენ მეგობრებთან, ნაცნობებთან ან ნათესავებთან; პირები, რომელთაც აქვთ ბინადრობის უფლება, ცხოვრობენ თავშესაფრის მაძიებელთა ცენტრებში და დადგენილი ვადის გასვლის მიუხედავად, სათანადო გადაწყვეტილება მათ

[77] აღნიშნულ დეფინიციას იყენებს ფინეთის საცხოვრებლის დაფინანსებისა და განვითარების ცენტრი (The Housing Finance and Development Centre of Finland (ARA)), რომელიც ადგენს უსახლკარო პირების რაოდენობას.

[78] Finland: Homelessness in 2018, Report 3/2019, The Housing Finance and Development Centre of Finland, 14 (2019); იხ. A Home of Your Own: Housing First and ending homelessness in Finland, Y-Foundation (2017) <https://ysaatio.fi/assets/files/2018/01/A_Home_of_Your_Own_lowres_spreads.pdf> (17.12.2019).

[79] Norway's Response To Questions From The Special Rapporteur On Adequate Housing <Https://Www.Ohchr.Org/Documents/Issues/Housing/Homelessness/States/29102015-Norway.Pdf> (17.12.2019).

მიმართ არ არის მიღებული (არასრულწლოვნებისა და იმ ოჯახებისთვის, რომლებსაც ჰყავთ ბავშვი აღნიშნული ვადაა - სამი თვე, ხოლო დარჩენილ შემთხვევებში - 6 თვე).[80] მეორე კატეგორიის ჯგუფებია: პირები, რომელთაც მიიღეს შეტყობინება გამოსახლების შესახებ ან პირები, რომლებიც იძულებით გასხვისებას დაქვემდებარებულ სივრცეში ცხოვრობენ; პირები, რომელთა ქირავნობის ხელშეკრულება არ არის ძალაში; პირები, რომელთაც შემოსავალთან არაპროპორციული რაოდენობის საარსებო დანახარჯი აქვთ. მესამე კატეგორიის ქვეკატეგორიები ფარავს შემდეგ ჯგუფებს: პირები, რომლებიც ცხოვრობენ მშობლებთან/მეურვეებთან და ვითარება არასასურველია ან რომელიმე მხარე მას პრობლემურად აღიქვამს; პირები, რომლებიც ცხოვრობენ დაბალი ფიზიკური სტანდარტების მქონე საცხოვრებელში; პირები, რომელთა საცხოვრებელი მათ სპეციალურ საჭიროებებს ვერ აკმაყოფილებს; პირები, რომელთა საცხოვრებელი განსაკუთრებით მცირე მოცულობისაა; პირები, რომლებიც სარისკო სივრცეში ცხოვრობენ. არსებითია ყურადღება გამახვილდეს სტრატეგიის იმ ნაწილზე, სადაც საუბარია პირებზე, რომლებიც ინსტიტუციის დატოვების შედეგად უსახლკაროები აღმოჩნდებიან.[81] ჯანდაცვის დაწესებულებებსა და მუნიციპალიტეტებს შორის დაინერგა კოორდინაციის მექანიზმი. კოორდინაციის შეთანხმებები მოიცავს სახელმძღვანელო დოკუმენტებს, რომლებიც ფარავს თანამშრომლობის სქემებს სავარაუდო უსახლკარო პირის რეაბილიტაციის, სწავლების და სხვ. მიმართულებით. მუნიციპალიტეტების მოვალეობაა, რომ პირებს, რომელთაც სჭირდებათ ხანგრძლივი და განსხვავებული სერვისი, მათ შორის, სხვა დაწესებულებებისგან, უზრუნველყონ ინდივიდუალური გეგმისა და კოორდინატორის შეთავაზება. აღნიშნული ვალდებულება ძალაშია მიუხედავად იმისა, შესაბამისი პირი გამოთქვამს თუ არა სურვილს ინდივიდუალური გეგმისა და კოორდინატორის საჭიროების შესახებ.[82]
შვედეთი
შვედეთში უსახლკარობის მასშტაბს ადგენს შვედეთის ჯანმრთელობისა და კეთილდღეობის ეროვნული ბორდი (The National Board of Health and Welfare)[83], რომელიც უსახლკაროთა ოთხ ძირითად კატეგორიას გამოყოფს: პირველი კატეგორია მოიცავს პირებს, რომლებიც იყენებენ თავშესაფრებს, გადაუდებელი აუცილებლობის საცხოვრებლებს ან ცხოვრობენ ღია ცის ქვეშ (მწვავე უსახლკარობა). მეორე კატეგორია ფარავს პირებს, რომლებიც იმყოფებიან/ცხოვრობენ პრობაციის ან სამკურნალო დაწესებულებაში და ამ დაწესებულების დატოვებამდე დარჩენილია სამი თვე და შესაბამის პირს არ აქვს ალტერნატიული საცხოვრებელი.[84] მესამე კატეგორია მოიცავს პირებს, რომლებიც სარგებლობენ მუნიციპალიტეტის მიერ ადმინისტრირებული საცხოვრებლებით, კერძოდ, გარდამავალი საცხოვრებლით (transitional housing), გადაუდებელი თავშესაფრებით (emergency shelters) და მხარდაჭერითი სახლებით (supported house), ხოლო პირს არ აქვს მუდმივი საცხოვრებლის

[80] Housing For Welfare: National Strategy For Housing And Support Services (2014-2020), 30 <Https://Www.Regjeringen.No/Globalassets/Upload/Kmd/Boby/Housing_For_Welfare_National_Strategy_For_Housing_And_Support_Services_2014_2020.Pdf> (17.12.2019).

[81] ერთ-ერთი ბოლო კვლევის მიხედვით, უსახლკაროთა 15 პროცენტი ცხოვრობს ინსტიტუციებში. იქვე, 18.

[82] იქვე, 18-19.

[83] Homelessness in Sweden 2017, National Board of Health and Welfare <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2018-6-19.pdf> (17.12.2019).

[84] Centrum for Sociala Rattigheter, Response to Questions from the Special Rapporteur on Adequate Housing, <Https://Www.Ohchr.Org/Documents/Issues/Housing/Homelessness/Csos/13112015-Centrum_For_Sociala_Rattigheter_Sweden.Pdf> (17.12.2019).

უზრუნველყოფის ან ბინის დაქირავების შესაძლებლობა - ვერ იყენებს მთავარ, შენატანებზე დაფუძნებულ კეთილდღეობის სისტემას (გრძელვადიანი საცხოვრებლის საკითხი).[85] მეოთხე კატეგორია მოიცავს პირებს, რომლებიც დროებით ცხოვრობენ მეგობრებთან, ნაცნობებთან ან ნათესავებთან.[86]
დანია[87]
დანიაში ეროვნულ დონეზე შემდეგი განმარტება მოქმედებს: „უსახლკარო პირი, რომელიც არ ფლობს ან არ ქირაობს საცხოვრებელს ან ოთახს, მაგრამ იძულებულია დროებითი საცხოვრებლით ისარგებლოს ან ქირავნობის ხელშეკრულების გარეშე დროებით იცხოვროს ნათესავებთან, მეგობრებთან ან ნაცნობებთან. პირები, რომელთაც მომდევნო ღამისთვის არ აქვთ ღამის გასათევი, ასევე უსახლკაროდ ითვლებიან".[88] ეს არის უსახლკარობის კონცეფცია, რომელიც, თავის მხრივ, სხვადასხვა ოპერაციულ კატეგორიაში ითარგმნება.
კანადა
კანადას ფედერალურ დონეზე არ აქვს უსახლკარობის ერთიანი ოფიციალური დეფინიცია. უსახლკარობის კრიტერიუმების დადგენა ხდება საზოგადოებაზე დაფუძნებული მიდგომით (community-based approach) - პრიორიტეტები საზოგადოების აქტიური ჩართულობით მუშავდება. მიუხედავად ამისა, გამოიყოფა ჯგუფები, რომლებიც ფედერალურ დონეზე ზრუნვის ადრესატები არიან. კერძოდ, მთავრობის სტრატეგიის შესაბამისად, პრიორიტეტია ქუჩებიდან და უსახლკაროთა თავშესაფრებიდან ქრონიკულად და ეპიზოდურად უსახლკარო პირების პერმანენტულ საცხოვრებელში გადაყვანა.[89] ქრონიკულად უსახლკაროდ მიიჩნევა პირი, რომელიც მოცემული მომენტისთვის არის სახლის გარეშე და ბოლო ერთ წლის განმავლობაში 6 ან მეტი თვით იყო უსახლკარო. ეპიზოდური უსახლკარობის ცნების ქვეშ მოიაზრება პირი, რომელიც შესაბამისი მომენტისთვის უსახლკაროა და უკანასკნელი ერთი წლის განმავლობაში ჰქონდათ უსახლკარობის სამი ან მეტი ეპიზოდი. ეპიზოდის კონცეფციის ქვეშ მოიაზრება მდგომარეობა, როდესაც პირი უსახლკაროთა თავშესაფარში ან საცხოვრებლად გამოუსადეგარ გარემოში იცხოვრებს გარკვეული პერიოდით და 30 დღის შემდეგ კვლავ ამ სივრცეს უბრუნდება. აღსანიშნავია, რომ პროვინციებისა და ტერიტორიების, რიგ შემთხვევაში, ქალაქების ნაწილი უსახლკარობის ცნებას განსაზღვრავს.[90] მისი განსაზღვრისას სტრატეგიული დოკუმენტები ხშირად შემდეგ არაფორმალურ განმარტებას იყენებენ: „უსახლკარობა არის ადამიანის ან ოჯახის სიტუაცია, რომელსაც არ აქვს საიმედო, მუდმივი და სათანადო საცხოვრებელი ან იმწუთიერი პერსპექტივა, საშუალება და შესაძლებლობა, რომ ჰქონდეს მასზე წვდომა. ეს არის სისტემური ან საზოგადოებრივი ბარიერების შედეგი, სათანადო და ხელმისაწვდომი საცხოვრებლის ნაკლებობა, ინდივიდუალური და საცხოვრებლის ფინანსური, მენტალური, კოგნიტური, ქცევის ან ფიზიკური გამოწვევები ან/და რასიზმი

[85] Extent and Profile of Homelessness in European Member States, EOH Comparative Studies on Homelessness, Brussels, 17 (December 2014).

[86] Centrum for Sociala Rattigheter, Response to Questions from the Special Rapporteur on Adequate Housing.

[87] მნიშვნელოვანია დანიის გამოცდილების შესწავლა, რამდენადაც 2015-2017 წლების განმავლობაში უსახლკარო პირთა რაოდენობა 8 პროცენტით გაიზარდა[87], რაც ევროპის ქვეყნებს შორის ერთ-ერთი ყველაზე დაბალი მაჩვენებელია. Fourth Overview of Housing Exclusion in Europe 2019, FEANTSA - Fondation Abbé Pierre, 98 (2019) <https://www.feantsa.org/public/user/Activities/events/OHEEU_2019_ENG_Web.pdf> (17.12.2019).

[88] EOH Comparative Studies on Homelessness _ December 2014 _ №4, 96.

[89] Canada's Response To Questions From The Special Rapporteur On Adequate Housing <Https://Www.Ohchr.Org/Documents/Issues/Housing/Homelessness/States/09112015-Canada.Pdf> (17.12.2019).

[90] იქვე.

და დისკრიმინაცია. ადამიანების უმრავლესობა არ ირჩევს უსახლკარობას, და გამოცდილება, როგორც წესი, ნეგატიური, არასასიამოვნო, სტრესულია“.[91]

[91] A Housing and Homelessness Research Strategy for Alberta: Supporting A Plan for Alberta: Ending Homelessness in 10 Years, 5.<https://www.homelesshub.ca/sites/default/files/attachments/Housing%20and%20Homelessness%20ResearchStrategy_Oct2014.pdf> (17.12.2019).