

საბანკო ვალდებულებები და უსახლკარობა

შესავალი

ფინანსური ვალდებულებების შეუსრულებლობის საფუძველზე იპოთეკით დატვირთული საცხოვრისიდან გამოსახლების შედეგად დამდგარი უსახლკარობის პრობლემა საქართველოსა და მსოფლიოს მრავალ სახელმწიფოში მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს. უსახლკარო შინამეურნეობების იძულებითი გამოსახლება ან სამომავლო გამოსახლების საფრთხე, ხშირ შემთხვევაში, პირდაპირაა დაკავშირებული ისეთ პრობლემებთან, როგორცაა, მაგალითად, დაურეგულირებელი ურთიერთობები საბანკო და საკრედიტო სუბიექტებთან, უმუშევრობის მაღალი მაჩვენებელი, განათლებისა და ჯანდაცვის სერვისების არასათანადო ხარისხი და სხვა სახის პოლიტიკების სისუსტე ან მათი არარსებობა.

საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული სოციალური სახელმწიფოს პრინციპიდან და ადამიანის უფლებების საერთაშორისო სტანდარტებიდან გამომდინარე ვალდებულებები გულისხმობს კერძოსამართლებრივი ხასიათის ურთიერთობის არსებობის შემთხვევაშიც კი ინდივიდის უფლებებისა და თავისუფლებების მაქსიმალურ დაცვას სახელმწიფოს მხრიდან - ამ შემთხვევაში, უპირველესად პირთა სათანადო საცხოვრისის უფლების რეალიზაციის უზრუნველყოფას და მათი შესაძლო უსახლკარობის თავიდან აცილებას. გამოსახლებებსა და უსახლკარობას შორის კორელაციის მასშტაბის დადგენა სპეციფიკური კვლევების არარსებობის პირობებში რთულია, თუმცა, რამდენიმე კვლევის¹ ცალკეული მიგნებები ადასტურებს საქართველოს სახალხო დამცველის განცხადებას, რომლის მიხედვითაც „იძულებითი

¹ მაგალითად, იხ. „უსახლკარობა - სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი“, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), 2016; „არალიარება, უმოქმედობა და რეპრესია საცხოვრებლის სანაცვლოდ“, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), 2014.

გამოსახლების საკითხი პირდაპირ კავშირშია უსახლკარობის პრობლემასა და ამ მიმართულებით ქვეყანაში არსებულ გამოწვევებთან.²

წინამდებარე დოკუმენტის მთავარ მიზანს წარმოადგენს იპოთეკით დატვირთული საცხოვრისიდან გამოსახლების მიზეზით დამდგარი უსახლკარობის მიმართულებით არსებული საერთაშორისო სტანდარტებისა და უცხო ქვეყნების საუკეთესო გამოცდილების ანალიზი, ასევე, საქართველოს რეალობაში არსებული გამოწვევებისა და მის საპირწონედ გადადგმული ნაბიჯების მიმოხილვა.

1. სათანადო საცხოვრისის უფლების რეალიზაციის სფეროში არსებული საერთაშორისოსამართლებრივი სტანდარტების მოკლე მიმოხილვა

უფლება სათანადო საცხოვრისზე და მისგან გამომდინარე სახელმწიფო ვალდებულებები რამდენიმე მნიშვნელოვან საერთაშორისოსამართლებრივ დოკუმენტში, მათ შორის, ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციაში,³ სოციალური, კულტურული და ეკონომიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტსა⁴ და ევროპის სოციალურ ქარტიაში,⁵ არის განმტკიცებული. მიუხედავად იმისა, რომ წინამდებარე დოკუმენტის მთავარი მიზანი სათანადო საცხოვრისის ზოგადი უფლებრივი სტანდარტების განმარტება არ არის, განსახილველი პრობლემის კონტექსტიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია ამ მიმართულებით სახელმწიფოს ვალდებულებების ზოგადი მიმოხილვა. საერთაშორისო სტანდარტებიდან გამომდინარე, სათანადო საცხოვრისის უფლება განიმარტება ფართოდ და თავის თავში მოიცავს უსაფრთხო, მშვიდობიან და ღირსეულ პირობებში არსებობას.⁶ აღნიშნული უფლების ეფექტიანად განხორციელების უზრუნველყოფის პარალელურად, სახელმწიფოს ეკისრება ვალდებულება, მოახდინოს უსახლკარობის პრევენცია⁷ და ეფექტიანი ღონისძიებების გატარებით შეამციროს უსახლკარობის მასშტაბები ქვეყანაში.⁸

სახელმწიფოს აღნიშნული ვალდებულების ფონზე, საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, საცხოვრისიდან პირის გამოსახლებასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღება შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოებისათვის უნდა იყოს უკიდურესი ნაბიჯი და აღნიშნულის თავიდან ასარიდებლად წინ უნდა სდევდეს მთელი რიგი ღონისძიებები. ამასთან, პირი დაცული უნდა იყოს იძულებითი გამოსახლებისგან და აღნიშნული პროცედურიდან გამომდინარე მისი უფლებების შელახვისგან.⁹ იმ შემთხვევაში, თუ გამოსახლება მაინც განხორციელდა, სახელმწიფო ვალდებულია, ადეკვატური რესურსების ფარგლებში გამოიყენოს ყველა მექანიზმი პირისთვის ალტერნატიული საცხოვრისის უზრუნველსაყოფად.¹⁰

² სახალხო დამცველი საპოლიციო გამოსახლების მექანიზმის გაუქმების ინიციატივას უარყოფითად აფასებს; იხ: <http://ombudsman.ge/ge/recommendations-Proposal/winadadebebi/saxalxo-damcveli-sapolicio-gamosaxlebis-meqanizmis-gauqmebis-iniciativas-uaryofitad-afasebs.page>.

³ ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, 1948 წ., მ. 25.

⁴ ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი, 1966 წ., მ. 11.

⁵ ევროპის სოციალური ქარტია, 1996 წ., მ. 31.

⁶ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (art. 11 (1) of the Covenant), 1991, პარ. 7.

⁷ The Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21/Rev.1, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, UN Habitat, გვ. 23.

⁸ *European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) v. France*, European Committee on Social Rights, Complaint No. 39/2006, 5.12.2007; პარ. 103-104.

⁹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing (art. 11(1) of the Covenant): Forced Evictions, 1997, პარ. 8.

¹⁰ იქვე, პარ. 16.

ზოგადი ხასიათის საერთაშორისო სტანდარტების პარალელურად, გაეროს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტმა განმარტა სახელმწიფოს ვალდებულებები უშუალოდ ფინანსური ვალდებულებების შეუსრულებლობის შემთხვევაში საცხოვრისიდან გამოსახლების პროცესთან მიმართებით. პირველ რიგში, კომიტეტი ხაზს უსვამს სახელმწიფოთა მიერ იპოთეკურ სესხზე დავალიანების პრობლემის გადაწყვეტისას, მათ შორის, აღსრულების პროცედურებში ადამიანის უფლებათა დანაწესების, განსაკუთრებით, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტისა და პაქტის N 7 ზოგადი კომენტარის პრინციპების, ასახვის მნიშვნელობას.¹¹ ამასთან, კომიტეტმა აღნიშნა სახელმწიფოთა მიერ ვალდებული მხარის მხარდაჭერის (მათ შორის, ვალდებული მხარისათვის სამართლებრივი დახმარების/კონსულტაციის ხელმისაწვდომობა როგორც მეორე მხარესთან მოლაპარაკებების,¹² ასევე, აღსრულების პროცედურების მიმდინარეობის პროცესში¹³) გაძლიერების მნიშვნელობა¹⁴ და ხაზი გაუსვა ფინანსური რესურსების მობილიზების აუცილებლობას გამოსახლებული პირების უფლებების დასაცავად სოციალური საცხოვრისების სისტემის გაფართოების მიმართულებით.¹⁵

2. სახელმწიფოთა საუკეთესო პრაქტიკის მიმოხილვა ფინანსური ვალდებულებების შეუსრულებლობის საფუძველზე საცხოვრისის დაკარგვის წინააღმდეგ ბრძოლის მიმართულებით

საცხოვრისის დაკარგვის საფრთხის წინაშე მდგარი მოვალის ინტერესების დაცვა მრავალი სახელმწიფოს რეგულირების განსაკუთრებული საგანია. ქვეყნებში არსებული სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობისა და ეროვნული პოლიტიკის გათვალისწინებით, იპოთეკით დატვირთული საცხოვრისიდან გამოსახლების ეფექტი შესაძლოა განსხვავებული იყოს, თუმცა არსებული რისკების გათვალისწინებით, უსახლკარობის ევროპული ობსერვატორიისა და უსახლკაროებთან მომუშავე ეროვნული ორგანიზაციების ევროპული ფედერაციის მიერ შემუშავებული უსახლკარობისა და საცხოვრისის არქონის ევროპული ტიპოლოგია (ETHOS), კერძოდ მისი ერთ-ერთი კონცეპტუალური კატეგორია („საფრთხის შემცველი/არასაიმედო საცხოვრისი“) მოიცავს ზემოაღნიშნულ პირთა წრეს.¹⁶

ზოგადად უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის მიმართულებით ევროკავშირის წევრმა სახელმწიფოებმა ახლებური და პროგრესული ხედვების ჩამოყალიბება ჯერ კიდევ რამდენიმე ათეული წლის წინ დაიწყეს, რაც გულისხმობდა ევროპული სოციალური მოდელის მოდერნიზებას მოსახლეობაში ინვესტირებისა და სოციალური სახელმწიფოების მშენებლობისათვის.¹⁷ ამ მიზნით შემუშავდა მთელი რიგი სტრატეგიები და სამოქმედო გეგმები, რომელიც ითვალისწინებდა უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის მიმართულებით თანდათანობითი პროგრესის მიღწევას.¹⁸

მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფოების მიერ მთელი რიგი სპეციფიკური ზომები მიიღება ფინანსურად მოწყვლადი პირების დასაქმების, სოციალური დაცვის სისტემის მაქსიმალური

¹¹ *I.D.G. v. Spain*, Views of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights under the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Fifty-fifth Session) concerning Communication No. 2/2014, 2015, პარ. 17(C); Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations on the Fourth Periodic Report of Portugal, 2014.

¹² Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations on the Fourth Periodic Report of Portugal, 2014.

¹³ *I.D.G. v. Spain*, Views of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights under the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Fifty-fifth Session) concerning Communication No. 2/2014, 2015, პარ. 11.4.

¹⁴ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations on the Third Periodic Report of Ireland, 2015, პარ. 27(D).

¹⁵ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations on the Fourth Periodic Report of Portugal, 2014.

¹⁶ Amore K., Baker M., Howden-Chapman P., The ETHOS Definition and Classification of Homelessness: an Analysis, “European Journal of Homelessness”, 2011, Vol. 5, No. 2, გვ. 28.

¹⁷ Conclusions of Presidency, European Council – Nice, Annex 1 – European Social Agenda, 2000, პარ. 7-13.

¹⁸ Achieving Goals: Strategies to End Homelessness, “Homeless in Europe”, FEANTSA, 2015.

სრულყოფისა და გავრცელების, ასევე, თავშესაფრებისა თუ სოციალური საცხოვრისების სისტემის გაფართოების მიმართულებით, უსახლკარობის პრობლემა, მათ შორის, ფინანსური ვალდებულებების შეუსრულებლობის მიზეზით საცხოვრისიდან გამოსახლების საფუძველზე, კვლავაც მნიშვნელოვან პრობლემად რჩება მთელი რიგი ხარვეზების, მათ შორის, სოციალური კეთილდღეობის სისტემების ნაკლოვანებების გამო.

აღნიშნული თავი, კვლევის ლიმიტაციიდან გამომდინარე, ძირითადად ფოკუსირდება სახელმწიფოთა საუკეთესო პრაქტიკის მიმოხილვაზე იმ სპეციფიკურ მეთოდებთან დაკავშირებით, რომელიც გამოიყენება მოვალის მიერ ფინანსური ვალდებულებების შეუსრულებლობის შემთხვევაში იპოთეკით დატვირთული საცხოვრისის დაკარგვის/უსახლკარობის რისკების შემცირებისათვის. როგორც მთელი რიგი ქვეყნების კანონმდებლობისა და პრაქტიკის შესწავლისას გამოიკვეთა, უსახლკარობის მიმართულებით ბრძოლა ე.წ. სამდონიანი პრევენციული პოლიტიკის მეშვეობით მიმდინარეობს.¹⁹ ამასთან, კვლევის ობიექტის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია აღნიშნოს ის ფაქტი, რომ ჩრდილოეთ და დასავლეთ ევროპის სახელმწიფოები, მნიშვნელოვან ყურადღებას უთმობენ უსახლკარობის პრევენციის ზოგად ღონისძიებებს, რომელიც ითვლება ყველაზე ეფექტიან და ამასთანავე ფინანსურად გამართლებულ ნაბიჯად.²⁰ შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ ამ სფეროში არსებული ეროვნული კანონმდებლობები ერთმანეთისგან მეტნაკლებად განსხვავდება, ისინი ნათლად ისახავს მიზნად ზოგადად გამოსახლების პრევენციას, იმ შემთხვევის გამოკლებით, როდესაც ეს აბსოლუტურად აუცილებელია.²¹ რაც შეეხება იპოთეკით დატვირთული საცხოვრისის დაკარგვას, აღნიშნული პრობლემა ძირითად ცენტრალური, აღმოსავლეთ და სამხრეთ ევროპის ქვეყნებშია გამოკვეთილი იმდენად, რამდენადაც აღნიშნულ სახელმწიფოებში მოსახლეობის მნიშვნელოვან ნაწილს საცხოვრისზე საკუთრების უფლება გააჩნია.²²

2.1. პირველი დონის პრევენციული ღონისძიებები

პირველი დონის პრევენციულ ღონისძიებებში შეიძლება მოიაზრებოდეს ზომები, რომელიც მიემართება სახელმწიფოს მთლიან მოსახლეობას ან მის დიდ ნაწილს და მიზნად ისახავს საცხოვრისის დაკარგვისა და უსახლკარობის ზოგადი რისკების შემცირებას. პირველი დონის პრევენციის ღონისძიებებმა შეიძლება მოიცვას პროგრესული საბინაო პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება, ასევე, სოციალური კეთილდღეობის სისტემების დახვეწა.²³ შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელებისას სახელმწიფოები ცდილობენ, შექმნან ჯანსაღი საბინაო ბაზარი, რომელიც მოიცავს როგორც საცხოვრისზე საკუთრების, ასევე, მისი ალტერნატივების, მათ შორის, ქირავნობის, ინსტიტუტების გაძლიერებასა და მხარდაჭერას.²⁴

პირველი დონის პრევენციული ღონისძიებების ეტაპზე ევროკავშირის დონეზე რამდენიმე რელევანტური ღონისძიება იქნა გატარებული ფულადი სესხების გაცემასთან დაკავშირებით, რათა მინიმუმამდე დასულიყო საკრედიტო ვალდებულებების შეუსრულებლობის შემთხვევები.

¹⁹ European Commission, Pilot Project – Promoting Protection of the Right of Housing – Homelessness Prevention in the Context of Evictions, Full Report – Final Version, 2016, გვ. 9-12.

²⁰ European Commission, Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, 2010, გვ. 82; Benjaminsen L., Dyb E., The Effectiveness of Homeless Policies – Variations among the Scandinavian Countries, “European Journal of Homelessness”, 2008, Vol. 2, გვ. 45-67; Family Homelessness in Europe, EOH Comparative Studies on Homelessness, European Observatory of Homelessness, 2017, გვ. 10.

²¹ Prevention Strategies to Combat Homelessness, European Report, FEANTSA, გვ. 23.

²² Family Homelessness in Europe, EOH Comparative Studies on Homelessness, European Observatory of Homelessness, 2017, გვ. 10.

²³ European Commission, Pilot Project – Promoting Protection of the Right of Housing – Homelessness Prevention in the Context of Evictions, Full Report – Final Version, 2016, გვ. 9.

²⁴ იქვე, გვ. 121.

ასეთ ზომას წარმოადგენს იპოთეკური სესხის დირექტივა,²⁵ რომელმაც ასახვა წევრი სახელმწიფოების პრაქტიკაშიც ჰპოვა.²⁶ დირექტივა სავალდებულოდ აწესებს საკრედიტო დაწესებულებების მიერ სესხის გაცემამდე მოვალის გადახდისუნარიანობის ადეკვატურ შემოწმებასა და შეფასებას.²⁷ ამასთან, დოკუმენტი ხაზს უსვამს აღნიშნული ინსტიტუტების ვალდებულებას, მიიღონ ზომები კრედიტის მომხმარებელთათვის რელევანტური ინფორმაციის (მათ შორის, ვალდებულების შეუსრულებლობის შედეგების) მიწოდების მიმართულებით.²⁸ ზემოაღნიშნული ღონისძიებების გატარების მნიშვნელობა თავის რეკომენდაციებში ასევე ხაზგასმული აქვს ევროპის საბანკო უწყებასაც.²⁹

პირველი დონის პრევენციულ ღონისძიებებს შორის ასევე მნიშვნელოვანია, მხედველობაში იყოს მიღებული სახელმწიფოებში სესხების საპროცენტო განაკვეთების რეგულირების საკითხი. მიუხედავად იმისა, რომ ძირითად შემთხვევებში, აღნიშნული მიმართულებით, საბანკო დაწესებულებებს გარკვეული დისკრეცია გააჩნიათ, ნათელია, რომ მაღალი საპროცენტო განაკვეთების დაწესება გადახდისუნარიანობის პრობლემასა და მასთან დაკავშირებულ გამოწვევებს მნიშვნელოვნად ამწვავებს. მსოფლიო ბანკის მონაცემებით, 2017 წლისათვის, ყველა ტიპის კრედიტზე საპროცენტო განაკვეთის დადგენის მიმართულებით ევროკავშირისა და ეკონომიკურად განვითარებული სხვა ქვეყნების მაჩვენებელი საშუალოდ 5%-ია, მაშინ როდესაც საქართველოში არსებული განაკვეთი მნიშვნელოვნად აღემატება ზემოაღნიშნულ ნიშნულს და 11.5%-ს შეადგენს.³⁰

2.2. მეორე დონის პრევენციული ღონისძიებები

მეორე დონის პრევენციული ღონისძიებები ძირითადად იმ პირებზეა ფოკუსირებული, რომლებიც გამოსახლებისა და უსახლკარობის პოტენციური რისკის ქვეშ იმყოფებიან და შეიძლება მოიცვას როგორც ფინანსური ვალდებულებების შეუსრულებლობამდე, ასევე, ვალდებულების შეუსრულებლობის შემდგომ არსებული პერიოდი. სახელმწიფოთა საუკეთესო პრაქტიკის ანალიზისას აღნიშნულ ეტაპს მიკუთვნებული რამდენიმე მნიშვნელოვანი მექანიზმი იკვეთება.

პირველ რიგში, აღსანიშნავია ისეთი სახელმწიფო სერვისები, რომელიც ფინანსური ვალდებულებების შეუსრულებლობის რისკის ქვეშ მყოფ პირს აწვდის ინფორმაციას იმ შესაძლო მექანიზმების შესახებ, რომლის გამოყენებამაც შესაძლოა შეასრულოს საცხოვრისის დაკარგვისა და უსახლკაროდ დარჩენის პრევენციის როლი ან სულ მცირე, შეამსუბუქოს აღნიშნული პირის მდგომარეობა საცხოვრისიდან გამოსახლების პროცესში. საკონსულტაციო სერვისების

²⁵ Directive 2014/17/EU of the European Parliament and of the Council of 4 February 2014 on Credit Agreements for Consumers relating to Residential Immovable Property and amending Directives 2008/48/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010.

²⁶ ob. European Commission, Pilot Project – Promoting Protection of the Right of Housing – Homelessness Prevention in the Context of Evictions, Full Report – Final Version, 2016, გვ. 129-130.

²⁷ Directive 2014/17/EU of the European Parliament and of the Council of 4 February 2014 on Credit Agreements for Consumers relating to Residential Immovable Property and amending Directives 2008/48/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010, მ. 18; ob. European Banking Authority, Guidelines on Creditworthiness Assessment, Final Report, 2015.

²⁸ Directive 2014/17/EU of the European Parliament and of the Council of 4 February 2014 on Credit Agreements for Consumers relating to Residential Immovable Property and amending Directives 2008/48/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010, მ. 6; ob. European Banking Authority, Guidelines on Creditworthiness Assessment, Final Report, 2015.

²⁹ ob. Opinion of the European Banking Authority on Good Practices for Mortgage Creditworthiness Assessments and Arrears and Foreclosure, including Expected Mortgage payment Difficulties, EBA/Op/2015/09, 2015.

³⁰ მაგალითისათვის, ავსტრალიაში აღნიშნული მაჩვენებელი წარმოადგენს 5.2%-ს, ბულგარეთში - 5.4 %-ს, კანადაში - 2.7 %-ს, უნგრეთში - 1.5%-ს, ისლანდიაში - 7.3%-ს, აშშ-ში - 3.5%-ს, ხოლო იაპონიაში - 1%-ს, ob. Lending Interest Rate, <https://data.worldbank.org/indicator/FR.INR.LEND?end=2017&start=2016>.

ფუნქციები და პასუხისმგებელი ინსტიტუტები³¹ ერთმანეთისაგან ქვეყნების მიხედვით განსხვავდება და წარმატებითაა დანერგილი ისეთ სახელმწიფოებში, როგორცაა, იტალია,³² ესტონეთი,³³ დანია,³⁴ ავსტრია,³⁵ დიდი ბრიტანეთი,³⁶ ფინეთი,³⁷ ისლანდია.³⁸

გამოსახლების პრევენციის უზრუნველყოფის მიზნით სახელმწიფოები მნიშვნელოვან ფინანსურ დანახარჯებს სწევენ სახლის მესაკუთრეთა მხარდაჭერის მიმართულებით. აღნიშნული ტიპის ღონისძიებას ახორციელებს, მაგალითად დიდი ბრიტანეთი, სადაც სპეციალური ფონდი („Repossessions Prevention Fund“) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით გასცემს მცირე სესხებს იმ პირებზე, რომლებიც გამოსახლებისა და უსახლკარობის საფრთხის წინაშე იმყოფებიან ფინანსური მდგომარეობის მკვეთრად გაუარესების გამო.³⁹ ამასთან, უნგრეთის პრაქტიკა ითვალისწინებს სერვისს, რომლის შესაბამისადაც სოციალურად მოწყვლადი ოჯახებისათვის ფინანსური ვალდებულებების დაფარვის მიზნით მუნიციპალიტეტები გამოყოფენ სუბსიდიებს.⁴⁰

ფინანსური ვალდებულებების შეუსრულებლობის საფუძველზე პირის უსახლკაროდ დარჩენის წინააღმდეგ ბრძოლის მიმართულებით დანერგილი მექანიზმებიდან ასევე აღსანიშნავია ირლანდიაში გავრცელებული მოდელი, რომელიც გულისხმობს ფულადი ვალდებულების დარღვევის შემთხვევაში მოვალის მიერ ბინის ქირის გადახდისა და მასში ცხოვრების უფლების შენარჩუნებას. აღნიშნულ მექანიზმს ეწოდება ე.წ. „mortgage-to-rent“ სქემა⁴¹, რომლის თანახმად, სახლის მესაკუთრეობა გადადის მესამე პირზე (კერძო ორგანიზაცია ან თვითმმართველობის ორგანო), რომელიც ბანკიდან გამოისყიდის საცხოვრისს ქონების ამჟამინდელი ღირებულების შესაბამისად. შედეგად, თავდაპირველი მესაკუთრე რჩება სახლში და საკუთრება გარდაიქმნება ქირავნობად.⁴² ირლანდიის მსგავსი მოდელი გავრცელებულია ისეთ ქვეყნებში, როგორცაა, დიდი ბრიტანეთი, რომელმაც ჩამოაყალიბა ე.წ. „იპოთეკის გადარჩენის სქემა“ (Mortgage Rescue Scheme)⁴³ და უნგრეთი, რომელიც 180 დღით ვადაგადაცილებულ იპოთეკურ ვალდებულებებზე

³¹ მაგალითად, ავსტრიაში, ჩეხეთში, გერმანიაში, ნიდერლანდებში, შვედეთსა და დიდ ბრიტანეთში შესაბამისი კონსულტაციების გაცემის ფუნქცია ეკისრება მუნიციპალიტეტებს/რეგიონალურ მთავრობებს; აღნიშნული სერვისების პარალელურად, ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკის მიხედვით, საკონსულტაციო სერვისებს ასევე გასცემენ არასამთავრობო ორგანიზაციები, სახელმწიფოს (მაგ. ავსტრია) ან დაფინანსების სხვა წყაროების (მაგ. დიდი ბრიტანეთი) მხარდაჭერის შედეგად; იხ. European Commission, Pilot Project – Promoting Protection of the Right of Housing – Homelessness Prevention in the Context of Evictions, Full Report – Final Version, 2016, გვ. 146.

³² The Role of Housing in Pathways Into and Out of Homeless, “Annual Theme 2008 – Housing and Homelessness”, FEANTSA, გვ. 32.

³³ Homelessness in the New Member States, “Homeless in Europe”, FEANTSA, 2008, გვ. 2, 14.

³⁴ European Commission, Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, 2010, გვ. 205.

³⁵ იქვე, გვ. 263.

³⁶ Breaking Down the Myths: Providing and Managing Housing Services for Homeless People: A Toolkit for Practitioners, Irish Council for Social Housing, FEANTSA, გვ. 20.

³⁷ An Overview of Housing Exclusion in Europe – 2015, The Foundation of Abbe Pierre, FEANTSA, გვ. 75; The Second Periodic Report of the Revised European Social Charter Submitted by the Government of Finland, 2006, გვ. 87.

³⁸ 28th National Report on the Implementation of the European Social Charter Submitted by the Government of Iceland (Article 16 and 17), 2016, გვ. 34-35.

³⁹ Wilson W., Cromarty H., Barton C., Mortgage Arrears and Repossessions (England), Briefing Paper, 2017, გვ. 16.

⁴⁰ აღნიშნული სერვისის განხორციელება სავალდებულოა ისეთი მუნიციპალიტეტებისათვის, სადაც მოსახლეობის რაოდენობა 40 000 ადამიანს აჭარბებს, სხვა შემთხვევებში, ოჯახებისათვის სუბსიდიებით უზრუნველყოფა ადგილობრივი თვითმმართველობების დისკრეტულ უფლებამოსილებაში შედის; იხ: Public Spending on Financial Support to Home Buyers, OECD, 2017, <https://www.oecd.org/els/family/PH2-1-Public-spending-support-to-home-buyers.pdf>.

⁴¹ აღნიშნულ სქემასთან მიახლოებულია ე.წ. “Mortgage to Shared Equity” სქემა, რომელიც ითვალისწინებს საცხოვრისის მხოლოდ ნაწილობრივ რეალიზაციას მესაკუთრის მიერ (რომელსაც შეისყიდის სახელმწიფო), რომელიც მოხმარდება იპოთეკური სესხის შემცირებას. სქემა მესაკუთრეს აძლევს შესაძლებლობას, გამოისყიდოს სახელმწიფოს საკუთრებაში გადასული ნაწილი შემდგომი ათი წლის განმავლობაში. იხ: <https://beta.gov.scot/publications/hosf-guidance-for-lenders/>.

⁴² Social Innovation to Combat Homelessness: A Guide, FEANTSA, 2012, გვ. 18.

⁴³ European Commission, Pilot Project – Promoting Protection of the Right of Housing – Homelessness Prevention in the Context of Evictions, Full Report – Final Version, 2016, გვ. 14; Prevention Strategies to Combat Homelessness, European Report, FEANTSA, 2004, გვ. 7.

ითვალისწინებს ქონების გამოსყიდვას ეროვნული ქონების მართვის კომპანიის მიერ და წინა მესაკუთრისთვის გადაცემას მისთვის მისაღები ყოველთვიური ქირის გადახდის საფასურად.⁴⁴

დოკუმენტში დასმული პრობლემის მოგვარების ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებული გზა პირის/ოჯახის საცხოვრისიდან გამოსახლების შეჩერების/გადავადების ინსტიტუტია, რომელიც სხვადასხვა ფორმითაა დამკვიდრებული ცალკეულ სახელმწიფოებში. ისეთმა ქვეყნებმა, როგორებიცაა, მაგალითად, ესპანეთი, საბერძნეთი, პორტუგალია, სლოვაკეთი და უნგრეთი, სხვადასხვა პერიოდში დროებითი მორატორიუმი გაითვალისწინეს ისეთი საცხოვრისიდან გამოსახლებებთან დაკავშირებით, რომელიც ოჯახისათვის წარმოადგენდა ერთადერთ საცხოვრისს, შესაბამისად გამოსახლება დიდი ალბათობით აღნიშნულ პირთა უსახლკაროდ დარჩენას გამოიწვევდა. მაგალითად, პორტუგალიაში მიღებული კანონმდებლობა უშვებს იპოთეკით დატვირთულ ქონებაზე საკუთრების კრედიტორზე გადასვლას, თუმცა ამასთანავე კრძალავს ოჯახების გამოსახლებას მათი ერთადერთი საცხოვრისიდან. შესაბამისად, კანონმდებლობა ხაზს უსვამს ფულადი ვალდებულებების შესრულებისა და კრედიტორის დაკმაყოფილების სხვა, ალტერნატიული გზების ძიების მნიშვნელობას.⁴⁵

ამასთან, ცალკეულმა სახელმწიფოებმა, გამოსახლების პროცედურების შეჩერების წინაპირობების სახით ჩამოაყალიბეს დამატებითი კრიტერიუმები, რაც ერთადერთი საცხოვრისის ელემენტს უნდა ახლდეს თან. მაგალითად, საბერძნეთში, გამოსახლების პროცედურების შეჩერებას დაექვემდებარენ ისეთი ოჯახები, რომელთაც მათი ერთადერთი საცხოვრისიდან გამოსახლება დაემუქრათ და, ამასთანავე, არსებობს ფინანსური ვალდებულებების შესრულების რესურსების მყარი და განგრძობადი უქონლობა.⁴⁶ ამასთან, სლოვაკეთში ერთადერთი საცხოვრისის არსებობის ელემენტი მისი აუქციონზე რეალიზაციის აკრძალვის წინაპირობაა იმ შემთხვევაში, როდესაც ფულადი ვალდებულება 2000 ევროზე ნაკლებია.⁴⁷

ამასთან, ესპანეთმა გლობალური ეკონომიკური კრიზისის ფონზე ქვეყანაში შექმნილი გამოწვევების პარალელურად მიიღო მთელი რიგი ზომები (მათ შორის, *ad hoc* ზომები იპოთეკური სესხის გადახდაზე დროებითი მორატორიუმის გამოცხადებასთან დაკავშირებით⁴⁸) საცხოვრისის დაკარგვისგან მოვალის დაცვის შესახებ. ამასთან, ესპანეთის შემთხვევაში, ერთადერთი საცხოვრისის კონცეფცია თან მიება ისეთ ელემენტს, როგორიცაა, ოჯახის მოწყვლადობა სოციალური ნიშნით.⁴⁹ შედეგად, ქვეყანაში შემუშავებულმა საკანონმდებლო აქტებმა⁵⁰ ორწლიანი მორატორიუმი გამოაცხადეს განსაკუთრებით მოწყვლადი ჯგუფების

⁴⁴ აღსანიშნავია, რომ კომპანიას შეუძლია, შეისყიდოს საცხოვრისები მხოლოდ ცალკეული კრიტერიუმების დაკმაყოფილების შემთხვევაში - მაგალითად, საცხოვრისების ღირებულება არ უნდა აღემატებოდეს გარკვეულ თანხას, ასევე, ოჯახის შემოსავალი უნდა იყოს გარკვეულ მაჩვენებელზე ნაკლები. იხ. Family Homelessness in Europe, EOH Comparative Studies on Homelessness, European Observatory of Homelessness, 2017, გვ. 44; Hegedus J., Horvath V., Somogyi E., The Potential of Social Rental Agencies within Social Housing Provision in Post – Socialist Countries: the Case of Hungary, “European Journal of Homelessness”, 2014, Vol. 8, No. 2, გვ. 52.

⁴⁵ Family Homelessness in Europe, EOH Comparative Studies on Homelessness, European Observatory of Homelessness, 2017, გვ. 45.

⁴⁶ On the Way Home? FEANTSA Monitoring Report of Homelessness and Homeless People in Europe, FEANTSA, 2012, გვ. 71; Peer Review on Homelessness Policies in Athens City (Greece), “Habitat Peer Review”, 2014, გვ. 9.

⁴⁷ Family Homelessness in Europe, EOH Comparative Studies on Homelessness, European Observatory of Homelessness, 2017, გვ. 44.

⁴⁸ European Commission, Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, 2010, გვ. 224-225.

⁴⁹ მორატორიუმი გავრცელდა ისეთ ოჯახებზე, რომელთაც, მაგალითად, ჰყავთ ორი ან მეტი არასრულწლოვანი და ამასთან წლიური შემოსავალი არ უნდა აღემატებოდეს 19 000 ევროს წელიწადში (რომელთაგანაც 50 %-ზე მეტი იხარჯება იპოთეკის გადასახადში). მორატორიუმი ასევე გავრცელდა 3 წლამდე ასაკის ბავშვების მარტოხელა მშობლებზეც; იხ. FEANTSA Proposals for Country Specific Recommendations on Homelessness, 2014, გვ. 15; Act 1/2013, of 14 May, on Measures to Protect Mortgagees, Debt Restructuring and Social Rents, Ashurst Madrid, <https://www.ashurst.com/en/news-and-insights/legal-updates/act-1-2013-of-14-may-on-measures-to-protect-mortgagees>.

⁵⁰ მაგ. 158 RD 1975/2008 of 28 November, “on urgent measures to be adopted in matters of economy, taxation, employment and housing access”; Royal Legislative Decree 6/2012, of 9 March, “on urgent measures to protect mortgage defaulters without resources”, Royal Legislative Decree

წარმომადგენელი მოსახლეობის გამოსახლებაზე.⁵¹ კანონმდებლობამ ოჯახის ერთადერთ საცხოვრისთან მიმართებით შემოიღო იპოთეკური სესხის დაფარვისთვის მაქსიმუმ 30 წლიანი ვადა, ხოლო ბინის სარეალიზაციოდ მიქცევის პროცედურების წინაპირობად ფულადი ვალდებულების 3 თვის განმავლობაში შეუსრულებლობის შემთხვევა განსაზღვრა.⁵² დამატებით, 2012 წლის თებერვლიდან ესპანეთის მთავრობამ შემოიღო არასავალდებულო დოკუმენტი - „საბანკო საქმიანობის საუკეთესო პრაქტიკის კოდექსი“, რომელმაც პრობლემების გადაჭრის ერთ-ერთ გზად დასახა კრედიტორი ბანკების მიერ გამოსახლების გადავადების (2-4 წლის ვადით)⁵³ შესაძლებლობა იმ პირთა მიმართ, რომლებიც იმყოფებიან სპეციალური მოწყვლადობის მდგომარეობაში.

სახელმწიფოთა მთავრობების ინიციატივების პარალელურად, ცალკეული ქვეყნების კანონმდებლობა მოსამართლეს აძლევს უფლებამოსილებას, მიიღოს გადაწყვეტილება გამოსახლების პროცედურების იძულებითი აღსრულების შეჩერებასთან დაკავშირებით.⁵⁴ ცალკეულ შემთხვევებში, ამ გზით მოვალეს ეძლევა შესაძლებლობა, შეადგინოს ფინანსური დავალიანების გადახდის ახალი, ალტერნატიული და მისთვის მისაღები გეგმა.⁵⁵

ზემოაღნიშნული ზომების პარალელურად ან ალტერნატიულად სახელმწიფოები ნერგავენ სხვა რელევანტურ მექანიზმებს, როგორცაა, მხარეებს შორის დავის მოგვარებისა და გამოსახლების ალტერნატიული გზების ძიების მიზნით მედიაციის გამოყენება,⁵⁶ სამსახურის არმქონე პირებისათვის იპოთეკური სესხის გადახდის შეჩერება,⁵⁷ კრედიტორის მიერ იპოთეკური სესხის რესტრუქტურირება, რაც იწვევს მოვალის ყოველთვიური ფინანსური ვალდებულების შემცირებას.⁵⁸ ამასთან, მნიშვნელოვანი მექანიზმია სახელმწიფოების მიერ ე.წ. საუკეთესო პრაქტიკის კოდექსების მიღება/შემუშავება, რომელიც აწესებს სახელმძღვანელო პრინციპებსა და წესებს, რომელთა მხარეთა ინტერესების დასაცავად გამოყენებაც მნიშვნელოვანია ფინანსური ვალდებულების შეუსრულებლობის ან შეუსრულებლობის საფრთხის შემთხვევებში.⁵⁹

2.3. მესამე დონის პრევენციული ღონისძიებები

მესამე დონის პრევენციული ზომების ბენეფიციარებად უკვე გამოსახლებული პირები შეიძლება ჩაითვალოს, ხოლო რელევანტურმა ღონისძიებებმა შესაძლოა მოიცვას, მაგალითად, პირთათვის

27/2012, of 15 November, “on urgent measures to strengthen the protection of mortgage defaulters”, Act 1/2013 „on strengthening protections for mortgage debtors, debt restructuring and social housing“.

⁵¹ FEANTSA Proposals for Country Specific Recommendations on Homelessness, 2014, გვ. 14; Act 1/2013, of 14 May, on Measures to Protect Mortgagees, Debt Restructuring and Social Rents, Ashurst Madrid, <https://www.ashurst.com/en/news-and-insights/legal-updates/act-1-2013-of-14-may-on-measures-to-protect-mortgagees>.

⁵² FEANTSA Proposals for Country Specific Recommendations on Homelessness, 2014, გვ. 14.

⁵³ Family Homelessness in Europe, EOH Comparative Studies on Homelessness, European Observatory of Homelessness, 2017, გვ. 45.

⁵⁴ აღნიშნული მექანიზმი ხელმისაწვდომია ისეთ სახელმწიფოებში, როგორცაა, მაგალითად, საფრანგეთი, უნგრეთი, ფინეთი, პოლონეთი, იხ. European Commission, Pilot Project – Promoting Protection of the Right of Housing – Homelessness Prevention in the Context of Evictions, Full Report – Final Version, 2016, გვ. 173.

⁵⁵ იქვე, გვ. 174.

⁵⁶ მაგ. ასეთი სერვისია დანერგილი ესპანეთის ცალკეულ ტერიტორიულ-ადმინისტრაციულ ერთეულებში - იხ. “Housing Rights Watch Newsletter”, Issue 3, 2012, გვ. 9; ასევე, კვიპროსსა და ბულგარეთში - იხ. European Commission, Pilot Project – Promoting Protection of the Right of Housing – Homelessness Prevention in the Context of Evictions, Full Report – Final Version, 2016, გვ. 152 - 153.

⁵⁷ აღნიშნული მექანიზმი გამოიყენება მაგ. პორტუგალიასა და ამერიკის შეერთებულ შტატებში; იხ: Public Spending on Financial Support to Home Buyers, OECD, 2017, <https://www.oecd.org/els/family/PH2-1-Public-spending-support-to-home-buyers.pdf>.

⁵⁸ აღნიშნულ მექანიზმს სავალდებულო ხასიათი აქვს მაგ. საფრანგეთში (მოსამართლის გადაწყვეტილების შემთხვევაში), ასევე, სხვადასხვა სახით დანერგილია, მაგალითად, პორტუგალიაში, ნიდერლანდებში, ფინეთში. იხ. European Commission, Pilot Project – Promoting Protection of the Right of Housing – Homelessness Prevention in the Context of Evictions, Full Report – Final Version, 2016, გვ. 150, 168.

⁵⁹ ასეთი დოკუმენტები შემუშავებულია, მაგალითად, ირლანდიაში (Code of Conduct for Mortgage Arrears), ესპანეთსა (Code of Good Practices) და დიდ ბრიტანეთში (Mortgages and Home Finance: Conduct of Business Sourcebook).

მინიმალური შემოსავლის უზრუნველყოფა, მყისიერი განსახლება ან/და უსახლკარობის სერვისებზე მისაწვდომობის ხელშეწყობა.⁶⁰

იმ შემთხვევაში, როდესაც გამოსახლების პრევენციული ზომები სასურველი შედეგის მომტანი არ არის, სახელმწიფოები იღებენ შესაბამის ზომებს გამოსახლებული პირების უსახლკაროდ დარჩენის თავიდან აცილების მიზნით. ესპანეთი წარმოადგენს ერთ-ერთ ქვეყანას, რომლის კანონმდებლობაშიც პირდაპირაა განსაზღვრული მთავრობის ვალდებულება, გადადგას ნაბიჯები სოციალური საცხოვრისების ფონდის დაარსების მიზნით, რომელიც საცხოვრისის ფუნქციას შეასრულებს იპოთეკური ვალდებულებების შეუსრულებლობის საფუძველით საკუთრებაში არსებული ერთადერთი სახლიდან გამოსახლებული პირებისათვის.⁶¹

ამასთან, შოტლანდიაში კრედიტორებს ეკისრებათ ვალდებულება, მოახდინონ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ინფორმირება გამოსახლების პროცედურების დაწყებასთან დაკავშირებით. აღნიშნული საშუალებას აძლევს თვითმმართველობის ორგანოებს, ხელი შეუწყონ მოლაპარაკებების წარმოებას დავის მხარეებს შორის და თავიდან აიცილონ გამოსახლება, ხოლო თუ ეს შეუძლებელია, დაიწყონ მოსამზადებელი სამუშაოები გამოსახლების საფრთხეში მყოფი პირების საცხოვრისით დაკმაყოფილებასთან დაკავშირებით.⁶² უსახლკარო პირების განსახლება ხდება ასევე ლიტვაშიც, სადაც მოქმედებს დროებითი საცხოვრისები, რომელიც პირებს საშუალოდ 6 თვის განმავლობაში ემსახურება და კრიზისული ცენტრები, რომელიც თავშესაფრის ფუნქციას საშუალოდ სამი დღის განმავლობაში ასრულებს.⁶³

3. ფინანსური ვალდებულების შეუსრულებლობის საფუძველზე საცხოვრისის დაკარგვის პრობლემატიკა საქართველოს რეალობაში

როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, ფინანსური ვალდებულების შეუსრულებლობის საფუძველზე საცხოვრისის დაკარგვა ან დაკარგვის საფრთხე საქართველოს მოსახლეობის დიდი ნაწილისათვის მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს. საქართველოს ეროვნული ბანკის ოფიციალური მონაცემებით,⁶⁴ 2018 წლის ივნისის მდგომარეობით, ფიზიკურ პირებზე⁶⁵ გაცემული უძრავი ქონებით უზრუნველყოფილი სესხების⁶⁶ რაოდენობრივი მაჩვენებელი 7 162 997 000 ლარია, მაშინ, როდესაც 2013 წლის ივნისის მდგომარეობით, აღნიშნული მაჩვენებელი 1 727 354 000 ლარს შეადგენდა. საყურადღებოა მსოფლიო ბანკის მონაცემებიც,⁶⁷ რომლის მიხედვითაც, საქართველოში ყოველ 1000 ადამიანიდან 724 პირს სასესხო ვალდებულება გააჩნია. აღნიშნული მკვეთრად უარყოფითი მაჩვენებლით საქართველო მსოფლიოში მესამე ადგილს იკავებს და მხოლოდ სინგაპურისა და თურქეთის მონაცემებს ჩამოუვარდება.⁶⁸

⁶⁰ European Commission, Pilot Project – Promoting Protection of the Right of Housing – Homelessness Prevention in the Context of Evictions, Full Report – Final Version, 2016, გვ. 9.

⁶¹ FEANTSA Proposals for Country Specific Recommendations on Homelessness, 2014, გვ. 15; Act 1/2013 „on strengthening protections for mortgage debtors, debt restructuring and social housing“.

⁶² On the Way Home? FEANTSA Monitoring Report of Homelessness and Homeless People in Europe, FEANTSA, 2012, გვ. 69.

⁶³ European Commission, Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, 2010, გვ. 244.

⁶⁴ იხ. საქართველოს ეროვნული ბანკის სტატისტიკური მონაცემები - <https://www.nbg.gov.ge/index.php?m=306>.

⁶⁵ მათ შორის, ინდემწარმე ფიზიკურ პირებზე.

⁶⁶ როგორც ეროვნულ, ისე უცხოურ ვალუტაში გაცემული სესხები.

⁶⁷ მონაცემები 2016 წლის მდგომარეობით.

⁶⁸ იხ. მსოფლიო ბანკის მონაცემები - Borrowers from Commercial Banks (Per 1 000 Adults), https://data.worldbank.org/indicator/FB.CBK.BRWR.P3?end=2016&start=2004&year_high_desc=true, ნანახია: 07.2018. შენიშვნა: დოკუმენტის შექმნის დროისათვის არსებული მონაცემები მსოფლიო ბანკის სტატისტიკის სისტემაში შეიცვალა და, შედეგად, 2016 წლისათვის საქართველო მე-12 (დაახლოებით 466 პირი ყოველი 1000 ადამიანიდან), ხოლო 2017 წლისათვის მე-6 ადგილს (დაახლოებით 566 პირი ყოველი 1000 ადამიანიდან) იკავებდა სასესხო ვალდებულების მაჩვენებლებით

აღნიშნულის ფონზე, ეროვნული კომერციული ბანკები უფრო მეტ სესხს სამეწარმეო სექტორის ნაცვლად ფიზიკურ პირებზე გასცემენ,⁶⁹ და, შესაბამისად, ყველაზე დიდ შემოსავლებს ფიზიკური პირებიდან იღებენ, რომელშიც მნიშვნელოვანი წილი უკავია ჯარიმებით, საურავებით, საკმისიოებით, უძრავი ქონების რეალიზაციის შედეგად მიღებულ ფინანსებს.⁷⁰

ზემოაღნიშნული მაჩვენებლების ანალიზიდან გამომდინარე, შესაძლებელია მსჯელობა სახელმწიფოს მიერ სათანადო მხარდაჭერის გარეშე დარჩენილი ოჯახების მიერ იპოთეკური სესხის აღების გზის, როგორც მძიმე ეკონომიური მდგომარეობიდან ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გამოსავლის, ხშირ გამოყენებასთან დაკავშირებით.

ფინანსური ვალდებულებების შეუსრულებლობის გამო საცხოვრისიდან გამოსახლების მიმართლებით საქართველოში რამდენიმე ნორმატიული აქტი მოქმედებს - საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, რომელიც იპოთეკის ხელშეკრულებასთან დაკავშირებული სამართალურთიერთობები, მათ შორის, იპოთეკით დატვირთული უძრავი ნივთის კრედიტორის საკუთრებაში გადასვლისა და უძრავი ნივთის რეალიზაციის საკითხებს არეგულირებს.⁷¹ „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონი, ითვალისწინებს უძრავი ქონების კრედიტორის მფლობელობაში და სარგებლობაში გადაცემის ან/და უძრავი ქონებიდან პირთა გამოსახლების პროცედურებს.⁷² ამასთან, „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონმა⁷³ შექმნა საცხოვრებელი სახლიდან/ბინიდან ან/და სხვა მფლობელობიდან უკანონო მფლობელისა და მასთან მყოფი პირის/პირების გამოსახლების/გამოყვანის წესის⁷⁴ დამტკიცების საფუძველი.

მოვალეთა ინტერესების დაცვის მიზნით უკანასკნელ წლებში ორი ძირითადი საკანონმდებლო ცვლილება განხორციელდა. კერძოდ, გამოსახლების პროცედურების დაწყება მხოლოდ სასამართლო გადაწყვეტილების არსებობას დაექვემდებარა. თუმცა, მიმდინარე ცვლილებებმა არ გაითვალისწინა უსახლკარო ან საცხოვრისიდან გამოსახლების წინაშე მდგარი პირების მძიმე უფლებრივი მდგომარეობა და არ დააწესა იმ პირთა დაცვის გარანტიები, რომელთა უძრავი ქონების რეალიზაცია იპოთეკის ხელშეკრულების შეუსრულებლობის გამო განხორციელდა ან აღნიშნული საფრთხის წინაშე არიან.

მეორე მხრივ, აღსანიშნავია საქართველოს მთავრობის მიერ საბანკო კრედიტის/სესხის საქართველოს ეროვნულ ვალუტაში კონვერსიისა და საქართველოს მთავრობის მიერ სუბსიდირების განხორციელების სახელმწიფო პროგრამა, რომელიც 2017 წლის 17 იანვრიდან იმავე წლის 25 მარტამდე გაგრძელდა.⁷⁵ პროგრამამ განსაზღვრა სუბსიდირებას დაქვემდებარებული კრედიტი, როგორც აშშ დოლარით დენომინირებული და 2015 წლის 1

⁶⁹ მაგალითად, 2018 წლის 1 ივლისის მონაცემებით კომერციული ბანკების მიერ სამეწარმეო სექტორზე გაცემული სესხების რაოდენობა 9 265 900 000 ლარს შეადგენდა, მაშინ, როდესაც შინამეურნეობებზე აღნიშნული მაჩვენებელი 12 456 172 000 ლარია; საქართველოს ეროვნული ბანკის სტატისტიკური მონაცემები - <https://www.nbg.gov.ge/index.php?m=306>.

⁷⁰ იხ. „ბანკების მოგება მოსახლეობისა და ჯარიმების ხარჯზე იზრდება“, <http://european.ge/bankebis-mogeba-mosaxleobisa-da-jarimebis-xarize-izrdeba/>.

⁷¹ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მ. 286 – 310.

⁷² „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონი, მ. 84.

⁷³ „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მ. 17(2)(ბ).

⁷⁴ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2016 წლის 1 მარტის N 75 ბრძანება „საცხოვრებელი სახლიდან/ბინიდან ან/და სხვა მფლობელობიდან უკანონო მფლობელისა და მასთან მყოფი პირის/პირების გამოსახლების/გამოყვანის წესის დამტკიცების შესახებ“. აღნიშნული ბრძანება გამოიყენება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც არსებობს დასაბუთებული ვარაუდი საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 160-ე მუხლით გათვალისწინებული დანაშაულის ჩადენის შესახებ.

⁷⁵ იხ. საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 11 იანვრის N 1 დადგენილება „საბანკო კრედიტის/სესხის საქართველოს ეროვნულ ვალუტაში კონვერსიისა და საქართველოს მიერ სუბსიდირების განხორციელების სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ“.

იანვრამდე აღებული კრედიტის ჯამურად შესასრულებელი ოდენობა ან მისი ნაწილი, რომელიც ბენეფიციარისათვის გაცემულია ბანკის მეშვეობით. პროგრამამ დააწესა სახელმწიფოს მიერ ლარში კონვერტირებულ⁷⁶ სესხებზე სუბსიდირების მაქსიმუმი 40 000 აშშ დოლარის ოდენობით.⁷⁷ მიუხედავად მთავრობის მიერ განხორციელებული ცვლილებისა, აღსანიშნავია, რომ პროგრამამ არ მოიცვა სხვა უცხოურ ვალუტაში აღებულ სესხებზე სუბსიდირება და ამასთან ერთად, მხარდაჭერის გარეთ დატოვა კერძო კრედიტორების მოვალე პირები.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ნათლად ჩანს საქართველოს რეალობაში დამდგარი გამოწვევები და მათ საპასუხოდ სახელმწიფოს არაეფექტიანი ზომები როგორც საკანონმდებლო, ისე პოლიტიკის დონეზე. ერთი მხრივ, საკანონმდებლო ცვლილებებმა, რომელმაც დააწესა გამოსახლებების პროცედურების განხორციელების ვალდებულება მხოლოდ კანონიერ ძალაში შესული სასამართლო გადაწყვეტილებების საფუძველზე, არსებითად ვერ შეცვალა სახელმწიფოსგან მხარდაჭერის საჭიროების მქონე პირთა უფლებრივი მდგომარეობა, არამედ ზემოაღნიშნული პროცესი გადაავადა სამართალწარმოების დასრულებამდე.⁷⁸ მეორე მხრივ, მთავრობის პროგრამამ, რომელიც გულისხმობდა გარკვეული ტიპის სესხების ლარში კონვერსიას, ვერ მოიცვა ბენეფიციართა მნიშვნელოვანი რაოდენობა, რადგან მათი წრე შემოსაზღვრა დროითი მაჩვენებლებით და არ მოიცვა კერძო კრედიტორების მოვალე პირები და ის პირები, რომელთაც აშშ დოლარის გარდა სხვა უცხოურ ვალუტაში ჰქონდათ აღებული სესხები.

ნათელია, რომ საქართველოში ფინანსური ვალდებულებების შეუსრულებლობის გამო დამდგარი უსახლკარობის მასშტაბის მიუხედავად, როგორც საკანონმდებლო, ისე ინსტიტუციურ დონეზე არ არსებობს პირველი, მეორე და მესამე დონის პრევენციისკენ მიმართული ისეთი მყარი და განგრძობადი მექანიზმები, როგორცაა, საბინაო პოლიტიკის შემუშავება და დახვეწა, უძრავი ქონებიდან გამოსახლებებზე მორატორიუმის გამოცხადება, საკონსულტაციო სერვისების დანერგვა და განვითარება, სოციალური საცხოვრისის ფონდების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა და ა.შ. რაც მნიშვნელოვნად ზრდის ფულადი ვალდებულების შეუსრულებლობის შემთხვევაში შინამეურნეობების მიმართ არსებულ მძიმე შედეგებს, მათ შორის, უსახლკარობის საფრთხეს.

დასკვნა

საკრედიტო სამართალური თითობების კერძო ხასიათის მიუხედავად, მთელ რიგ სახელმწიფოებში მოქმედებს ეფექტიანი მექანიზმები, რომელიც მიზნად ისახავს პირებისათვის მიყენებულ ზიანის შერბილებასა და მათი უსახლკარობის თავიდან აცილებას. აღნიშნულის ფონზე, საქართველოს მთავრობას არ გააჩნია უსახლკარობასთან ბრძოლის ერთიანი პოლიტიკა, რომელიც მოახდენდა უსახლკარობის მიზეზებისა და პირთა საჭიროებების შესწავლასა და არსებულ სპეციფიკაციებსა და საჭიროებებზე დაფუძნებული ეფექტიანი ზომების გატარებას. სახელმწიფოს უმოქმედობა ასევე გამოიხატება პრევენციული პოლიტიკის არქონაში, მათ შორის, ფინანსურ ვალდებულებებთან დაკავშირებული მარეგულირებელი და საკონსულტაციო სისტემების არასათანადოობასა და არარსებობაში, ასევე ფინანსების არასათანადო გამოყოფასა

⁷⁶ პროგრამამ გაითვალისწინა კრედიტის კონვერსია ეროვნული ბანკის მიერ დადგენილი ოფიციალურ გაცვლით კურსზე 20 თეთრით ნაკლები კურსით.

⁷⁷ იხ. საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 11 იანვრის N 1 დადგენილება „საბანკო კრედიტის/სესხის საქართველოს ეროვნულ ვალუტაში კონვერსიისა და საქართველოს მიერ სუბსიდირების განხორციელების სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ“, მ. 3.

⁷⁸ „EMC – ს შეფასებით, იძულებით გამოსახლების საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტი არაეფექტიანია“, <https://emc.org.ge/ka/products/emc-is-shefasebit-idzulebit-gamosakhlebis-sakanonmdებლო-cვლილებების-პაკეტი-არაეფექტიანია>.

და რელევანტური სახელმწიფო პროგრამების, მათ შორის, სოციალური საცხოვრისის სისტემის სისუსტესა და საბინაო პოლიტიკისა და საცხოვრისის გამოსყიდვის მექანიზმების არარსებობაში.

ფინანსური ვალდებულებების შეუსრულებლობიდან გამომდინარე გამოწვეული უსახლკარობისა და უსახლკარობის საფრთხის მაღალი რისკებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, საქართველოს მთავრობამ შექმნას და დანერგოს ეფექტიანი პრევენციისა და მხარდაჭერითი მექანიზმები. მათ შორის:

- მნიშვნელოვანია, საცხოვრისის დაკარგვის პრევენციისა და აღმოფხვრის მიმართულებით სახელმწიფოს პოლიტიკის (რომელიც, თავის მხრივ უნდა ემყარებოდეს რელევანტურ, სამართლიან და ობიექტურ კრიტერიუმებს) დაგეგმვასა და ცხოვრებაში გატარებას წინ უძღოდეს უსახლკარო პირთა და საცხოვრისის გარეშე დარჩენის წინაშე მყოფთა სოციალური და საბინაო საჭიროებების დეტალური ანალიზი.
- პრინციპულად მნიშვნელოვანია, სახელმწიფომ გადადგას მთელი რიგი ნაბიჯები საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფის მიზნით, რომელიც, მათ შორის, მოიცავს უსახლკარო პირის დეფინიციის ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად განმარტებას, სახელმწიფოს მიერ პირთა საცხოვრისით უზრუნველყოფის ვალდებულებისა და საცხოვრისიდან გამოსახლების პროცედურების დეტალურ გაწერას, სამართლებრივი და ინსტიტუციური მექანიზმების შექმნას ფინანსური ვალდებულებების შეუსრულებლობის გამო უსახლკაროდ დარჩენილი და საცხოვრისის დაკარგვის რისკის წინაშე მდგომი შინამეურნეობებისათვის;
- შესაბამისი მექანიზმების შემუშავება და დანერგვა რაც მოიცავს უსახლკაროდ დარჩენის საფრთხის წინაშე მყოფ პირებისათვის გარდამავალ პერიოდში სახელმწიფოს უწყვეტ და ეფექტიან ფინანსურ და სამართლებრივ მხარდაჭერას. მათ შორის, არსებული კონტექსტის ანალიზის საფუძველზე მნიშვნელოვანია სახელმწიფო პოლიტიკამ დანერგოს სხვადასხვა ბუნებისა და მიზნის შემარბილებელი და პრევენციული ღონისძიებები, რაც მათ შორის შესაძლებელია გულისხმობდეს კრედიტების პროცენტული განაკვეთების სამართლიან რეგულირებისა და შემცირების ზომებს, საცხოვრისის დაკარგვის წინაშე მდგარი პირებისათვის რელევანტური საკონსულტაციო სერვისების მისაწვდომობის უზრუნველყოფის ღონისძიებებს, დროებითი მორატორიუმის დაწესებას იძულებითი გამოსახლების შემთხვევებზე და ერთადერთი საცხოვრისის დაკარგვის პრევენციის მექანიზმებს.

წინამდებარე დოკუმენტი მომზადებულია ფონდ „ღია საზოგადოება საქართველოს“ ფინანსური მხარდაჭერით. ავტორების მიერ კვლევაში გამოთქმული მოსაზრება შესაძლოა არ გამოხატავდეს ფონდის პოზიციას. შესაბამისად, ფონდი არ არის პასუხისმგებელი მასალის შინაარსზე.