ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი

EMC

Human Rights Education and Monitoring Center

სად არის პრობლემები უსახლკარობის პოლიტიკაში

(ეროვნული და თბილისის მუნიციპალიტეტის პოლიტიკის შეფასება)

უსახლკარო პირების საჭიროებების უგულებელყოფა ქვეყანაში კვლავ უცვლელი პრაქტიკაა. უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და საბინაო პოლიტიკის არარსებობა ერთ-ერთი ყველაზე მოწყვლადი ჯგუფის - უსახლკარო მოქალაქეების უფლებების უმძიმეს დარღვევებს იწვევს.

EMC-ს გთავაზობთ უსახლკარობის პოლიტიკის ძირითადი პრობლემების აღწერასა და შეფასებას. საკითხი განხილულია ეროვნული და თბილისის მუნიციპალიტეტის მაგალითზე.

უსახლკარობის მასშტაბების, ფორმებისა და გამომწვევი მიზეზების შესახებ ინფორმაციის არარსებობა

სახელმწიფოს დღემდე არ აქვს მონაცემები უსახლკარობის მასშტაბების, ფორმების, მისი გამომწვევი მიზეზებისა და უსახლკარო თუ უსახლკარობის საფრთხის წინაშე მყოფი პირებისა და ჯგუფების წინაშე არსებული გამოწვევების შესახებ. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინიტროს აკისრია ვალდებულება, აწარმოოს უსახლკარო პირების ერთიანი რეესტრი, ეს ვალდებულება პრაქტიკაში არ სრულდება. 2020 წლის იანვრის მდგომარეობით, სამინისტროს მხოლოდ სამი - თბილისის, სიღნაღისა და სამტრედიის მუნიციპალიტეტების - მონაცემები აქვს. მიუხედავად ეროვნულ დონეზე არსებული სტატისტიკის ნაკლებობისა, სხვადასხვა მონაცემები მიუთითებს უსახლკარობის სავარაუდოდ დიდ მასშტაბზე. მაგალითისთვის, 2015-2019 წლებში, მხოლოდ თბილისის მუნიციპალიტეტში 14 000-მდე პირის განცხადება შევიდა უსახლკაროდ რეგისტრაციასთან დაკავშირებით, თუმცა, აქედან მხოლოდ 1700-მდე ადამიანს მიენიჭა სტატუსი.

სახელმწიფოს მხრიდან სტატისტიკის არარსებობის პარალელურად, კვლევები ერთმნიშვნელოვნად მიუთითებს უსახლკარობის გამომწვევ მრავალფეროვან სტრუქტურულ

მიზეზებსა და ფორმებზე. კერძოდ, თბილისის მასშტაბით ჩატარებული კვლევა აჩვენებს უსახლკარობის ისეთ ფორმებს, როგორიცაა, მიუსაფრობა (ქუჩაში ცხოვრება), საცხოვრისის მუნიციპალურ სერვისებში ცხოვრება, თვითდახმარების მიზნით სხვადასხვა არაკონვენციურ შენობებში ან სახელმწიფო მიწებზე უნებართვოდ ცხოვრება, არასათანადო საცხოვრისში ცხოვრება, დროებით საცხოვრისებში ცხოვრება და სხვა. მეორე მხრივ, კვლევები მიუთითებს უსახლკარობის გამომწვევ ისეთ სტრუქტურულ მიზეზებზე, როგორიცაა, მაგალითად, მტაცებლური ფულად-საკრედიტო სისტემა, ჯანდაცვის სერვისებზე მიუწვდომლობა,, უმუშევრობა, დაუცველი შრომის ბაზარი, შრომითი მიგრაცია და მასთან დაკავშირებული უსახლკარობა, სოციალური დაცვის სისტემის გაუმართაობა, ოჯახში ძალადობასთან კავშირში დამდგარი უსახლკარობა და სხვა.

უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის სახელმწიფო პოლიტიკის არარსებობა

უსახლკარობის პრობლემის სიმწვავის მიუხედავად, სახელმწიფოს დღემდე არ შეუმუშავებია საცხოვრისის ეროვნული პოლიტიკა - სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, რომელიც კვლევით და სტატისტიკურ მონაცემებზე დაყრდნობით, ჩამოაყალიბებდა უსახლკარობის პრევენციულ და რეაგირებით პოლიტიკას. ამის ფონზე, ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP) სამოქმედო გეგმით, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს კოორდინაციით შექმნილ უწყებათაშორის კომისიას დაევალა საცხოვრისის პოლიტიკის დოკუმენტის შემუშავება, თუმცა 2019 წლის აპრილიდან დღემდე, კომისიისა და მისი სამუშაო ჯგუფის მუშაობა მხოლოდ ტექნიკურ საკითხებს ეხებოდა და არ მომხდარა შინაარსობრივი საკითხების გადაწყვეტა. კომისიის მხრიდან საცხოვრისის სტრატეგიის შემუშავების პროცესის მიმართ ამგვარი ზედაპირული დამოკიდებულება კიდევ ერთხელ აჩვენებს ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე უსახლკარობის საკითხების არაპრიორიტეტულობას.

ერთიანი სტრატეგიის არარსებობის ფონზე, გამოწვევას წარმოადგენს უსახლკარობასთან ბრძოლის საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩო. არსებული მოცემულობით, ცენტრალურ ხელისუფლებას მხოლოდ უსახლკაროთა ერთიანი სტატისტიკის წარმოება ევალება, რაც პრაქტიკაში ვერ სრულდება. ეროვნულ საკანონმდებლო აქტებში საცხოვრისის უფლების რეალიზაცია მუნიციპალიტეტების მიერ უსახლკარო პირთა თავშესაფრით უზრუნველყოფამდე ვიწროვდება. ამგვარი მწირი ვალდებულებების შესრულებაც კი პრობლემური ხდება ცენტრალური ხელისუფლების უმოქმედობის, ასევე, მუნიციპალიტეტების ფინანსური და ადამიანური რესურსების სიმწირის გათვალისწინებით.

ამ გამოწვევების ფონზე, განსაკუთრებულ პრობლემას წარმოადგენს ცენტრალურ დონეზე არსებული უსახლკარო პირის ცნება, რომელიც უსახლკაროდ მიჩნევისთვის აუცილებელ წინაპირობად ითხოვს მუდმივი, განსაზღვრული საცხოვრებლის არქონას, რაც სხვადასხვა უსახლკარო ჯგუფს (მაგ. საცხოვრისის სერვისებში მცხოვრები პირები, არასათანადო საცხოვრისში მყოფი პირები, გამოსახლების საფრთხის წინაშე მყოფი პირები)

გამორიცხავსსახელმწიფოს ხედვის არეალიდან. უსახლკაროდ მიჩნევისთვის მეორე აუცილებელი წინაპირობა მუნიციპალიტეტში პირის უსახლკაროდ რეგისტრაციის ფაქტია, რაც პრაქტიკაში უმეტესად არ მოქმედებს - უსახლკაროდ რეგისტრაციის წესი მთელი საქართველოს მასშტაბით მხოლოდ 13 მუნიციპალიტეტს აქვს მიღებული.[i] ადგილობრივი მუნიციპალიტეტები უსახლკარო პირის ცნებას და შესაბამის კრიტერიუმებსსხვადასხვაგვარად განსაზღვრავს რაც იწვევს სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში მცხოვრები ჯგუფების მიმართ არაერთგვაროვანი და დისკრიმინაციული პრაქტიკის ჩამოყალიბებას.

საცხოვრისიდან გამოსახლების პრაქტიკა

სახელმწიფოს უმოქმედობისა და უსახლკარობის მასშტაბის პარალელურად, მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს საცხოვრისიდანგამოსახლების გავრცელებული პრაქტიკა, რაც ასობით პირისა და შინამეურნეობისთვის უკანასკნელი საცხოვრისის დაკარგვას გულისხმობს. გამოსახლების შესახებ მოქმედი კანონმდებლობა და პრაქტიკა უგულებელყოფს ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებს და გამოსახლებას დაქვემდებარებულ პირთა მიმართ უკიდურესად მწირ გარანტიებს შეიცავს. გამოსახლების პრევენციის პოლიტიკის არარსებობასთან ერთად, პრობლემურია გამოსახლების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისა და აღსრულების ეტაპები. არსებული კანონმდებლობა და პრაქტიკა გამოსახლების პროცესს მხოლოდ მესაკუთრის ინტერესებიდან ხედავს და არ შეისწავლის გამოსახლებას დაქვემდებარებული პირების უსახლკარობის რისკებს, მათ საჭიროებებსა და მოწყვლადობას, ასევე, ხშირ შემთხვევაში, ვერ სთავაზობს მათ ალტერნატიულ საცხოვრისს.

განსაკუთრებით პრობლემურია კანონმდებლობა და პრაქტიკა ნებართვის გარეშე აგებული საცხოვრებლის დემონტაჟის დროს პირთა გამოყვანის შემთხვევაში - ამგვარი შემთხვევები აღიქმება, როგორც სამშენებლო სამართალდარღვევა და არ კვალიფიცირდება, როგორც გამოსახლების სახე, რაც პირებს მინიმალური დაცვის გარეშე ტოვებს. შესაბამისად, პანდემიის მიზეზით გამოსახლებების აღსრულებაზე გამოცხადებული საყოველთაო მორატორიუმი არ ავრცელებს შენობების დემონტაჟის შეთმხვევებზე, რაცკიდევ უფრო მძიმე პირობებში აყენებს ამგვარ შენობებში მცხოვრებ ასეულობით ოჯახს.

საცხოვრისის პოლიტიკის ფრაგმენტულობა თბილისის მუნიციპალიტეტში

საცხოვრისის მუნიციპალური პოლიტიკა როგორც წესი უსახლკარობის პრობლემის ფრაგმენტულ, დროებით მართვას გულისხმობს და გამორიცხავს თანმიმდევრული პოლიტიკისა და ღონისძიებების გატარებას.

თბილისის მუნიციპალიტეტის შემთხვევაში, უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლა სამი დროებითი, ხარვეზიანი და არასაკმარისი სერვისით - გადაუდებელი თავშესაფრით, ბინის ქირის უზრუნველყოფითა და სოციალური საცხოვრისით შემოიფარგლება. **მუნიციპალიტეტს არ გააჩნია საბინაო ფონდი და გრძელვადიანი საცხოვრისის პროგრამები, რაც სუბსიდირებულ საცხოვრისსა და საცხოვრისზე მისაწვდომობის სხვა ფორმებს უნდა გულისხმობდეს.**

გადაუდებელი თავშესაფარი (ე.წ. ლილოს თავშესაფარი)

გადაუდებელი თავშესაფრის სერვისი (ე.წ. „ლილოს თავშესაფარი“) 240 ბენეფიციარზეა გათვლილი. მიუხედავად იმისა, რომ ეს სერვისი ყველაზე მოწყვლადი პირებისათვის უნდა იყოს განკუთვნილი, მისი ბენეფიციართა სიიდან დისკრიმინაციულად გამოირიცხება ისეთი ჯგუფები, როგორიცაა, თვითმოვლის უნარის არმქონე პირები, ალკოჰოლსა თუ ნარკოტიკულ ნივთიერებებზე დამოკიდებული პირები. ამასთან, თავშესაფრის ბენეფიციართათვის პრობლემურია თავშესაფრის გეოგრაფიული მდებარეობა, სხვადასხვა სერვისებზე წვდომა, პრივატული სივრცის არქონა, მასში დარჩენის ხანგრძლივობა (10-18 თვე), რაც მათი ინსტიტუციონალიზაციის რისკებს მნიშვნელოვნად ზრდის. ამასთან, COVID-19-ით უპრეცედენტოდ მაღალი ინფიცირების მაჩვენებლების გათვალისწინებით, თავშესაფარი აღარ წარმოადგენს უსაფრთხო ადგილს მისი არსებული თუ პოტენციური ბენეფიციარებისათვის.

ამასთან, თავშესაფარი მისი ფუნქციიდან გამომდინარე გამოუსადეგარია ოჯახებისთვის, რამდენადაც, მისი ინფრასტრუქტურა და ბუნება შეუძლებელს ხდის თავშესაფარში ოჯახისა და ბავშვების ცხოვრებას. გადაუდებელი თავშესაფრის მიზანი მხოლოდ ჭერის გარეშე მყოფი, ქუჩაში მცხოვრები უსახლკაროების დროებითი თავშესაფრით უზრუნველყოფაა.

ბინის ქირით უზრუნველყოფის პროგრამა

ბინის ქირით უზრუნველყოფის სერვისთან მიმართებით პრობლემურია მისი დროებითი და არასტაბილური ბუნება, ქირის წინასწარ ფიქსირებული თანხა (რაც ართულებს ბენეფიციართა ინდივიდუალური საჭიროებების გათვალისწინებას) და ბენეფიციართა შეზღუდული წრე. ქირის სერვისი თავის თავში არ მოიცავს ბენეფიციართა დამოუკიდებელი ცხოვრების ხელშემწყობ და მათი გაძლიერების მექანიზმებს, რაც მისი დასრულების შემდეგ ოჯახებს უსახლკარო მდგომარეობაში აღმოჩენის საფრთხის წინაშე აყენებს. სამწუხაროდ, უკანასკნელი სამი წლის განმავლობაში, საბინაო ფონდის მობილიზებისა და მდგრადი სერვისების შექმნის ნაცვლად, თბილისის მერიამ 20 მილიონ ლარამდე მხოლოდ ამგვარ არასტაბილური და ხარვეზიანი სერვისის ფუნქციონირებისთვის გამოყო. ბინის ქირით უზრუნველყოფის პროგრამა შესაძლებელია წარმოადგენდეს ერთ-ერთ მხარდაჭერით დროებით სერვისს, თუმცა, ის ფაქტობრივად ერთადერთ სერვისს წარმოადგენს თბილისის მუნიციპალიტეტში (სოციალური საცხოვრისების გვერდით) რაც ვერ წყვეტს უსახლკაროთა მზარდ საჭიროებებს და ვერ პასუხობს ქრონიკული უსახლკარობის შემთხვევებს.

სოციალური საცხოვრისი

თბილისის ტერიტორიაზე ფუნქციონირებს ორხევისა და შვეიცარიის განვითარების სააგენტოსთან თანამშრომლობის ფარგლებში აგებული ვარკეთილისა და დიდი დიღმის **რამდენიმე სოციალური საცხოვრისი.** 2019 წლის მონაცემებით, მასში 400 პირი იყო განთავსებული. სერვისის ძირითადი ხარვეზიანობა მერიის მიერ არასათანადო ადმინისტრირებაში, ბენეფიციარებისათვის სათანადო საცხოვრისის სტანდარტის გაუთვალისწინებლობასა და მასში მცხოვრებთა არასათანადო გაძლიერებაში გამოიხატება, რის შედეგადაც მაცხოვრებლები სერვისს ვერ ტოვებენ. შედეგად, სოციალურმა საცხოვრისებმა დაკარგა მისი ფუნქცია და მასში მცხოვრები ბენეფიციარები საცხოვრისების

მუდმივ მობინადრეებად აქცია, რამაც სოციალური საცხოვრისის სერვისი დახურა ამგვარი საჭიროებების მქონე სხვა ოჯახებისთვის.

EMC-ს რეკომენდაციები

უსახლკარობის არსებული მასშტაბის და უსახლკარო ოჯახების მძიმე საჭიროებების გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია სახელმწიფომ და ადგილობრივმა მუნიციპალიტეტებმა დაუყოვნებლივ მიიღონ შესაბამისი ზომები სათანადო საცხოვრებლის უფლების რეალიზაციისათვის. არსებითია, საქართველოს აღმასრულებელმა და საკანონმდებლო ხელისუფლებამ გაითვალისწინოს შემდეგი მინიმალური რეკომენდაციები:

საცხოვრისის ზოგად პოლიტიკასთან დაკავშირებით:

- განხორციელდეს სათანადო საცხოვრებლის უფლების მარეგულირებელი შიდა კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართალთან, რომელიც, თავის თავში მოიცავს სათანადო საცხოვრებლის უფლებრივი სტანდარტების გაწერას, ჩამოაყალიბებს უსახლკარო პირის ნათელ და ფართო დეფინიციას და საცხოვრისის გარანტირების მიმართულებით ცენტრალური და მუნიციპალური ხელისუფლების საკმარის ვალდებულებებს;
- შეიქმნას უსახლკარო და უსახლკარობის საფრთხის წინაშე მყოფი პირების ერთიანი ბაზა, სადაც აისახება როგორც რაოდენობრივი, ისე თვისებრივი მონაცემები და რომელიც პოლიტიკის ზომების დაგეგმვისა და განხორციელების ეფექტიანი წინაპირობა იქნება;
- უმოკლეს ვადაში შემუშავდეს საცხოვრისის ეროვნული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, რომელიც დაეფუძნება უსახლკარობის მასშტაბის, ფორმების, გამომწვევი მიზეზებისა და უსახლკარო პირთა წინაშე არსებული გამოწვევების კვლევის შედეგებს, გაითვალისწინებს როგორც პრევენციულ, ისე, რეაგირებით მექანიზმებს და იქნება სათანადო ფინანსური რესურსებით უზრუნველყოფილი;

გამოსახლების საკითხებთან დაკავშირებით:

- კანონმდებლობამ გაითვალისწინოს გამოსახლების უნიფიცირებული განმარტება, რომელიც თავის თავში მოიცავს საცხოვრისის დემონტაჟის შედეგად პირების გამოყვანის პროცესს;
- გამოსახლების მარეგულირებელი კანონმდებლობა და პრაქტიკა მოვიდეს ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან ჰარმონიზაციაში, რაც, მათ შორის, გულისხმობს: 1) გამოსახლების პრევენციული პოლიტიკისა და მექანიზმების/სერვისების ჩამოყალიბებასა და განვითარებას, 2) გამოსახლების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების დროს სათანადო საცხოვრებლის უფლებასა და საკუთრების უფლებას შორის ბალანსის აღდგენასა და გამოსახლებას დაქვემდებარებული პირების საჭიროებების მხედველობაში მიღებას; 3) გამოსახლების აღსრულების პროცესის ადამიანის უფლებების შესაბამისად წარმართვას; 4)

გამოსახლების შემთხვევაში, პირებისა და შინამეურნეობების გრძელვადიანი საცხოვრისის სერვისებით უზრუნველყოფას;

- ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ჰარმონიზაციამდე გაგრძელდეს გამოსახლებებზე გამოცხადებული მორატორიუმი და მისი მოქმედება გავრცელდეს უნებართვო შენობების დემონტაჟის შედეგად პირების გამოსახლებაზე.

თბილისის მუნიციპალიტეტს

- დაიხვეწოს საცხოვრისის მუნიციპალური პოლიტიკა უსახლკარობის ფრაგმენტული მართვიდან ეფექტიან სისტემამდე, რომელიც პროაქტიურად დააიდენტიფიცირებს საცხოვრისის საჭიროების მქონე პირებს და სათანადოდ გააძლიერებს მათ;
- არამდგრადი სერვისების ნაცვლად შეიქმნას საცხოვრისის გრძელვადიანი ტიპის სერვისები, რომელიც უპასუხებს სხვადასხვა უსახლკარო ჯგუფის საჭიროებებს და მიზნად დაისახავს მათ ამოყვანას უსახლკარობის მდგომარეობიდან;
- უზრუნველყოფილ იქნას საბინაო ფონდის მობილიზება და ამისთვის ადეკვატური ფინანსური რესურსების გამოყოფა;
- ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დემონტაჟზე მორატორიუმის გამოცხადებამდე, ამ საკითხთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღების დროს მოხდეს ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტების უპირობო პრიორიტეტიზაცია.

---

[i] თბილისის, საგარეჯოს, ქუთაისის, სენაკის, სამტრედიის, თეთრიწყაროს, გორის, ზუგდიდის, რუსთავის, ვანის, ამბროლაურის, ხარაგაულისა და მესტიის მუნიციპალიტეტები.