

ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარეს

ბატონ გ. ა.-ს

ქალაქ თბილისის მერს

ბატონ დ. ნ.-ს

რეკომენდაცია

**ორხევის სოციალურ საცხოვრისში უსახლკარო პირების შესახლების პროცესში
საცხოვრებელი ადგილის ნიშნით დისკრიმინაციის დადგენის შესახებ**

*შემუშავებულია „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ ორგანული კანონის მე-20¹
მუხლისა და „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის
მე-9 მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად*

ბატონო გ.,

ბატონო დ.,

2016 წლის 11 თებერვალს საქართველოს სახალხო დამცველმა საკუთარი ინიციატივით დაიწყო ქ. თბილისში უსახლკაროთა რეგისტრაციისა და საცხოვრებელი ფართით უზრუნველყოფის შესახებ მიღებული რეგულაციებისა და შესაბამისი კომისიის მიერ განხორციელებული ქმედებების შესწავლა. საქმის სრულყოფილად შესწავლის მიზნით, 2016 წლის 25 იანვარს სახალხო დამცველის წარმომადგენელმა გამოკითხა ქ. თბილისის მერიის ჯანდაცვისა და სოციალური მომსახურების საქალაქო სამსახურის მთავარი სპეციალისტები - ნ. ლ. და მ. ჩ. დამატებით, 2016 წლის 1 მარტს და 27 ივლისს, სახალხო დამცველის აპარატმა ინფორმაცია გამოითხოვა აღნიშნული სამსახურიდან, ასევე, ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოდან.

I. ფაქტობრივი გარემოებები

ქ. თბილისის საკრებულოს 2015 წლის 27 ნოემბრის N28-116 დადგენილებით დამტკიცდა „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე უსახლკაროდ რეგისტრაციისა და

თავშესაფრის ფართით უზრუნველყოფის წესი.“ აღნიშნული სამართლებრივი დოკუმენტის მე-4 მუხლის მიხედვით, თავშესაფრით დაკმაყოფილების საკითხის განხილვის პროცესში უპირატესობა ენიჭებათ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობის 2015 წლის 13 მაისის N19.18.560 განკარგულების დანართით განსაზღვრულ პირებს, კერძოდ, ისნის ყოფილი სამხედრო ჰოსპიტალის შენობასა და ე.წ. თბილისის ზღვის უბნის კორპუსებში მაცხოვრებელ პირებს.

ქ. თბილისის მერიის ჯანდაცვისა და სოციალური მომსახურების საქალაქო სამსახურის მთავარი სპეციალისტების - ნ. ლ.-სა და მ. ჩ.-სგან მიღებული ინფორმაციის თანახმად, ქ. თბილისში უსახლკაროდ რეგისტრაციისა და თავშესაფარი ფართით უზრუნველყოფის კომისიამ (შემდგომში კომისია) განაცხადების მიღება 2015 წლის მეორე ნახევრიდან დაიწყო. მანამდე, ქ. თბილისის მერიის წარმომადგენლებმა გააჟღერეს ინფორმაცია ზემოთხსენებული ინსტრუქციის დამტკიცებისა და მშენებარე საცხოვრისის თაობაზე, თუმცა, ობიექტის თვითნებური დაკავების თავიდან აცილების მიზნით, ორხევის სოციალური საცხოვრისის ზუსტი ადგილმდებარეობა არ გახმაურდა. პირველი განაცხადებით კომისიას ყოფილი ისნის ჰოსპიტალში, ასევე, მოგვიანებით, თბილისის ზღვის უბნის ტერიტორიაზე მდებარე კორპუსებში მცხოვრებმა პირებმა მიმართეს.

ლ.-სა და ჩ.-ს განმარტებით, კომისიის შემადგენლობაში შედიან ისნის, ნაძალადევისა და სამგორის რაიონის გამგებლები. ვინაიდან ორხევის სოციალური საცხოვრისი მდებარეობს სამგორის რაიონში, საცხოვრისის მონიტორინგზე უფლებამოსილი ორგანო იქნება სამგორის გამგეობა. რაც შეეხება, ისნისა და ნაძალადევის გამგებლებს, მათი კომისიის წევრობა განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ უსახლკაროდ რეგისტრაციისა და თავშესაფრის ფართით უზრუნველყოფის წესით დამტკიცებული დადგენილებით უპირატესობა ენიჭებათ ისნისა და ნაძალადევის გამგეობების ტერიტორიაზე მდებარე შენობებში მცხოვრებ ბენეფიციარებს.

2016 წლის 20 იანვარს ქ. თბილისის მერიამ დაიწყო მიღებული განაცხადების პირველი ნაკადის განხილვა. განმცხადებლები ძირითადად არიან ყოფილი ისნის ჰოსპიტალისა და თბილისის ზღვის უბნის ტერიტორიაზე მდებარე კორპუსებში მცხოვრები პირები. კომისიის სხდომაზე საკითხის განხილვამდე, კანდიდატების თანხმობის საფუძველზე, ხდება მათი უსახლკარობისა და სხვადასხვა უწყებებიდან მათი სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის გამოთხოვა.

2016 წლის 15 მარტს ქ. თბილისის მერიიდან მიღებული ინფორმაციის თანახმად, ინფორმაცია ტერიტორიაზე უსახლკაროდ რეგისტრაციისა და თავშესაფრის ფართით უზრუნველყოფის წესის თაობაზე გაშუქდა ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ვებ-გვერდზე, ქ. თბილისის მერიის ჯანდაცვისა და სოციალური მომსახურების საქალაქო სამსახურის ფეისბუქის გვერდზე, ასევე, სტატიები გამოქვეყნდა შემდეგ მედია

საშუალებებში: „ინტერპრესნიუსი“, „პირველი“, „ინფო-9“, „ნიუპოსტი“, news.ge, week.ge და სხვა. 2016 წლის 15 მარტის მონაცემებით, კომისიაში შესული 550 განაცხადიდან 150 იყო განხილული. 2016 წლის 3 აგვისტოს ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად კი სამსახურმა 250 პირის უსახლკაროდ რეგისტრაციაზე გამოსცა შესაბამისი ბრძანება, ამ პირთა შორის მოხვდნენ ასევე ისინი ყოფილი სამხედრო ჰოსპიტალის შენობასა და თბილისის ზღვის უბნის ტერიტორიაზე მდებარე კორპუსებში მცხოვრები პირები.

II. სამართლებრივი შეფასება

საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლი წარმოადგენს თანასწორობის უნივერსალურ ნორმა პრინციპს, რომელიც გულისხმობს ადამიანების სამართლებრივი დაცვის თანაბარი პირობების გარანტირებას. ეს პრინციპი წარმოადგენს დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს როგორც საფუძველს, ისე მიზანს.¹

„დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის თანახმად, ამ კანონის მიზანია დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრა და ნებისმიერი ფიზიკური და იურიდიული პირისათვის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი უფლებებით თანასწორად სარგებლობის უზრუნველყოფა.

ამავე კანონის მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, პირდაპირი დისკრიმინაცია არის ისეთი მოპყრობა ან პირობების შექმნა, რომელიც პირს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი უფლებებით სარგებლობისას ამ კანონის პირველი მუხლით გათვალისწინებული რომელიმე ნიშნის გამო არახელსაყრელ მდგომარეობაში აყენებს ანალოგიურ მდგომარეობაში მყოფ სხვა პირებთან შედარებით ან თანაბარ მდგომარეობაში აყენებს არსებითად უთანასწორო პირობებში მყოფ პირებს, გარდა ისეთი შემთხვევებისა, როდესაც ამგვარი მოპყრობა ან პირობების შექმნა ემსახურება საზოგადოებრივი წესრიგისა და ზნეობის დასაცავად კანონით განსაზღვრულ მიზანს, აქვს ობიექტური და გონივრული გამართლება და აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში, ხოლო გამოყენებული საშუალებები თანაზომიერია ასეთი მიზნის მისაღწევად.

იმავე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, ირიბი დისკრიმინაცია არის ისეთი მდგომარეობა, როდესაც ფორმით ნეიტრალური და არსით დისკრიმინაციული დებულება, კრიტერიუმი ან პრაქტიკა, პირს ამ კანონის პირველი მუხლით გათვალისწინებული რომელიმე ნიშნის გამო არახელსაყრელ მდგომარეობაში აყენებს ანალოგიურ პირობებში მყოფ სხვა პირებთან შედარებით ან თანაბარ მდგომარეობაში აყენებს არსებითად უთანასწორო პირობებში მყოფ

¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის გადაწყვეტილება #1/1/493, II,1

პირებს, გარდა ისეთი შემთხვევებისა, როდესაც ამგვარი მოპყრობა ან პირობების შექმნა ემსახურება საზოგადოებრივი წესრიგისა და ზნეობის დასაცავად კანონით განსაზღვრულ მიზანს, აქვს ობიექტური და გონივრული გამართლება და აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში, ხოლო გამოყენებული საშუალებები თანაზომიერია ასეთი მიზნის მისაღწევად.

დასახელებული მუხლების შინაარსიდან შეიძლება დავასკვნათ, რომ დისკრიმინაცია სახეზეა, როდესაც პირს ხელი ემლევა *საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული უფლებით სარგებლობისას, არსებობს განსხვავებული მოპყრობა ანალოგიურ პირობებში მყოფი პირების მიმართ*, არ არსებობს *კანონით განსაზღვრული მიზანი*, განსხვავებულ მოპყრობას არ აქვს *ობიექტური და გონივრული გამართლება* და იგი *დასახული მიზნის არათანაზომიერია*.

იგივე პრინციპი გამომდინარეობს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლიდან. ევროპული სასამართლოს განმარტებით, იმისათვის, რომ საკითხი მოექცეს კონვენციის მე-14 მუხლით დაცულ სფეროში, აუცილებელია, რომ *განსხვავებული მოპყრობა არსებობდეს ანალოგიურ ან მსგავს სიტუაციაში მყოფი პირების მიმართ*. განსხვავებული მოპყრობა დისკრიმინაციულია თუ მას *არ აქვს ობიექტური და გონივრული გამართლება*, ე.ი. *არ ისახავს კანონიერ მიზანს* და არ არსებობს *პროპორციულობის გონივრული კავშირი გამოყენებულ საშუალებებსა და დასახულ მიზანს შორის*.²

საქართველოში სათანადო საცხოვრისის უფლების სრულყოფილი რეალიზება პრობლემას წარმოადგენს, ვინაიდან აღნიშნული უფლება არ არის სპეციალური კანონმდებლობით რეგულირებული და მათ შორის, არ ხდება აქცენტის გაკეთება სათანადო საცხოვრისის ისეთ ასპექტებზე, როგორცაა უსახლკარობის პრევენცია და უსახლკარობის საფუძველზე დისკრიმინაციისგან დაცვა.³

საქართველოს კონსტიტუციის მე-17 მუხლის თანახმად, ადამიანის ღირსება და პატივი ხელშეუვალია. ადამიანის ღირსების უფლება უზრუნველყოფილია, მათ შორის, ღირსეული საცხოვრებელი პირობების შექმნით; სახელმწიფო, რომელიც არ უზრუნველყოფს საკუთარი მოქალაქეებისთვის საარსებო მინიმუმს და გამოუვალ მდგომარეობაში აყენებს მათ, უხეშად არღვევს კონსტიტუციას. ეს იმავდროულად იმ პასუხისმგებლობის უარყოფაა, რაც მას სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებიდან გამომდინარე ეკისრება.⁴

სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ სათანადო საცხოვრისის უფლება მჭიდროდ უკავშირდება ადამიანის ღირსებას და ის სხვა ფუნდამენტური უფლებების ეფექტურად რეალიზების

² ECtHR, *Eweida and Others v. United Kingdom*, nos: 48420/10, 59842/10, 51671/10, 36516/10, 15/01/2013, § 87-88 Burden v. United Kingdom, no: 13378/05, 29/04/2008, 29/04/2008, § 60

³ საქართველოს სახალხო დამცველი, სპეციალური ანგარიში “უფლება სათანადო საცხოვრისზე”, 2015, გვ.9.

⁴ საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, 2013, გვ. 111

წინაპირობაა. საქართველოს კანონმდებლობაში სათანადო საცხოვრისის უფლების შესახებ ჩანაწერის არარსებობის პირობებში, უსახლკარო პირები შესაძლოა მოწყვლადი ჯგუფი გახდეს მთელი რიგი უფლებების რეალიზების მხრივ, მაგალითად, როგორცაა, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვისა და განათლების უფლება.

უსახლკარობას, გაუსაძლის საცხოვრებელ პირობებსა და ადამიანის ღირსებას შორის კავშირი მჭიდროა, იქედან გამომდინარე, რომ ადამიანის ღირსების უფლების დაცვის ვალდებულება სახელმწიფოს ეკისრებათ, მიუხედავად იმისა აქვთ თუ არა სათანადო საცხოვრისის უზრუნველყოფასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო აქტები.⁵

სათანადო საცხოვრისის უფლება აღიარებულია არაერთი საერთაშორისო სამართლებრივი აქტით.

ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, ყველას აქვს უფლება ჰქონდეს ცხოვრების ისეთი დონე, საკვების, ტანსაცმლის, საცხოვრებლის, სამედიცინო და საჭირო სოციალური მომსახურების ჩათვლით, რომელიც აუცილებელია მისი და მისი ოჯახის ჯანმრთელობისა და კეთილდღეობის შესანარჩუნებლად.

საცხოვრისის უფლებასთან დაკავშირებით, სოციალური, კულტურული და ეკონომიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის (შემდგომში პაქტი) მე-11 მუხლი ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ჩანაწერია, ვინაიდან იგი საქართველოს სახელმწიფოსთვის სავალდებულოდ შესასრულებელ ნორმას წარმოადგენს. მე-11 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, სახელმწიფოები აღიარებენ, რომ თითოეულ ადამიანს აქვს უფლება ჰქონდეს სათანადო კვება, ტანსაცმელი და საცხოვრებელი ბინა. პაქტით განსაზღვრული საცხოვრებელი ბინა, არ უნდა განიმარტოს ვიწროდ, ვინაიდან იგი თავის თავში მოიაზრებს არა მხოლოდ თავშესაფრის ქონას, არამედ უსაფრთხო, მშვიდობიან და ღირსეულ პირობებში ცხოვრებას. მე-11 მუხლის პირველი პუნქტი გაგებული უნდა იქნეს როგორც სათანადო საცხოვრისის უფლება.⁶ სახელმწიფოს ვალდებულება, მოახდინოს საცხოვრისის უფლების სრული რეალიზება მოიცავს უსახლკარობის პრევენციის ვალდებულებასაც.⁷ გაეროს სოციალური, ეკონომიკური და კულტურული უფლებების დაცვის კომიტეტის (შემდგომში კომიტეტი) განმარტების თანახმად, უფლება სათანადო საცხოვრისზე არ არის

⁵A. Kucs, Z. Sedlova & L. Pierhurovica, *The Right to Housing: International, European and National Perspectives*, გვ. 102, ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r26740.pdf>

⁶Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment 4, The right to adequate housing, U.N. Doc. E/1992/23, 13/12/1991, § 7

⁷OHCHR, UN HABITAT, Fact Sheet No. 21/Rev., the Right to Adequate Housing, გვ. 23

იზოლირებურად მდგომი უფლება და მჭიდრო კავშირშია ადამიანის ღირსების დაცვისა და დისკრიმინაციის აკრძალვის პრინციპებთან.⁸

სათანადო საცხოვრისის უფლებას ცალკე არ გამოჰყოფს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია. კონვენციის მე-8 მუხლი (პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლება) არ მოიცავს სახლით უზრუნველყოფის უფლებას, თუმცა, როგორც ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო აღნიშნავს, ყველა ადამიანს უნდა ჰქონდეს ადგილი, რომელსაც უწოდებს სახლს და შეძლებს ღირსეულად ცხოვრებას.⁹ კონვენციის მე-8 მუხლი პირდაპირ არ ავალდებულებს სახელმწიფოებს, რომ ყველა უზრუნველყოს სახლით, თუმცა გარკვეულ შემთხვევებში, შესაძლოა სახელმწიფოს ასეთი პოზიტიური ვალდებულება წარმოეშვას.¹⁰ როგორც ევროპულმა სასამართლომ აღნიშნა, იმ პირებს, რომლებიც განსაკუთრებით მოწყვლად კატეგორიას განეკუთვნებიან, სახელმწიფომ უნდა შეუქმნას ისეთი პირობები, რომ მათ შეძლონ პირადი ცხოვრების უფლებით ნორმალური სარგებლობა.¹¹

სათანადო საცხოვრისის უფლებაზე მითითება პირდაპირ გვხვდება ევროპის გადასინჯულ სოციალურ ქარტიაში. ქარტია 31-ე მუხლით მოუწოდებს სახელმწიფოებს, რომ დაიცვან საცხოვრისის უფლება და გაატარონ ქმედითი ღონისძიებები უსახლკარობის შესამცირებლად. ამისათვის აუცილებელია საგანგებო ზომების მიღება, მაგალითად, როგორცაა თავშესაფრით უზრუნველყოფა, სადაც იქნება საკმარისი ადგილი და ისეთი პირობები, რომელიც ადამიანის ღირსებასთან არის შესაბამისობაში.¹² აღსანიშნავია, რომ საქართველოს ქარტიის 31-ე მუხლზე დათქმა აქვს გაკეთებული.

მიუხედავად იმისა, რომ საცხოვრისზე უფლება საქართველოს კონსტიტუციით არ არის გარანტირებული, 39-ე მუხლის თანახმად, კონსტიტუცია არ უარყოფს ადამიანისა და მოქალაქის სხვა საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებს, თავისუფლებებსა და გარანტიებს, რომელიც კონსტიტუციაში არ არის მოხსენიებული, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობს კონსტიტუციის პრინციპებიდან.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, განსახილველ შემთხვევაში, სახეზეა უფლება სათანადო საცხოვრისზე.

„დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, დისკრიმინაციის დასადგენად აუცილებელი წინაპირობაა კანონით გათვალისწინებული

⁸CESCR, General Comment 4, The right to adequate housing, U.N. Doc. E/1992/23, 13/12/1991, § 9

⁹ECtHR, *Chapman v. United Kingdom*, no. 27238/95, 18/01/2001, §99

¹⁰Marzari v. Italy[Dec.], no. 36448/97, 4/05/1999, IV, 2

¹¹ECtHR, *Winterstein and Others v France*, no. 27013/17, 17/10/2013, §148; *Chapman v. United Kingdom*, no. 27238/95, 18/01/2001, §99

¹²European Committee of Social Charter (ECSC), *European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) v. France*, Complaint No. 39/2006, 5/12/2007, §§ 107-109

უფლებით სარგებლობისას განსხვავებული მოპყრობა ანალოგიურ მდგომარეობაში მყოფი პირების მიმართ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, დისკრიმინაციულ მოპყრობაზე მსჯელობა შესაძლებელია მხოლოდ მაშინ, თუ პირები კონკრეტულ სამართლებრივ ურთიერთობასთან დაკავშირებით შეიძლება განხილულ იქნენ როგორც არსებითად თანასწორი სუბიექტები.¹³ საქართველოს კონსტიტუცია კრძალავს კანონის წინაშე არსებითად თანასწორთა უთანასწოროდ და უთანასწოროთა თანასწორად მოპყრობას გონივრული და ობიექტური დასაბუთების გარეშე.¹⁴

ქ. თბილისის საკრებულოს, 2015 წლის 27 ნოემბრის #28-116 დადგენილებით დამტკიცებული „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე უსახლკაროდ რეგისტრაციისა და თავშესაფარი ფართით უზრუნველყოფის წესის“ მე-4 მუხლის თანახმად, საცხოვრისით დაკმაყოფილების საკითხის განხილვისას უპირატესობა ენიჭებათ ქ. თბილისის მთავრობის 2015 წლის 13 მაისის #19.18.560 განკარგულებით განსაზღვრულ პირებს, კერძოდ, ისნის ყოფილი სამხედრო ჰოსპიტალის შენობასა და ნამალადევის რაიონში, თბილისის ზღვის უბნის ტერიტორიაზე მდებარე კორპუსების მაცხოვრებლებს.

განსახილველ შემთხვევაში, არახელსაყრელ მდგომარეობაში არის ყველა უსახლკარო პირი, რომელიც ვერ მოხვდა პრიორიტეტით განსაზღვრულ კატეგორიაში, თუმცა საცხოვრისით დაკმაყოფილების საერთო კრიტერიუმებს აკმაყოფილებს. განსხვავებული მოპყრობის განმაპირობებელ ნიშანს კი საცხოვრებელი ადგილი წარმოადგენს.

როგორც აღვნიშნეთ, კანონის შესაბამისად, არსებითად თანაბარ მდგომარეობაში მყოფი პირების მიმართ განსხვავებული მოპყრობა იმ შემთხვევაში იქნება გამართლებული, თუ არსებობს *კანონით განსაზღვრული მიზანი*, აქვს *ობიექტური და გონივრული გამართლება* და დასახული *მიზნის თანაზომიერია*.

ლეგიტიმური მიზნის არარსებობის შემთხვევაში, ადამიანის უფლებაში ნებისმიერი ჩარევა თვითნებურ ხასიათს ატარებს და უფლების შეზღუდვა საფუძველშივე გაუმართლებელია.¹⁵ უფლების შემზღუდავი ღონისძიება მიზნის მიღწევის გამოსადეგ საშუალებას უნდა წარმოადგენდეს, მას გარდაუვლად, რეალურად უნდა შეეძლოს კონკრეტული მიზნების, ინტერესების უზრუნველყოფა.¹⁶

ლეგიტიმურ მიზანთან დაკავშირებით, 2016 წლის 15 მარტს მოწოდებული წერილით ქ. თბილისის მერიამ განმარტა, რომ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობის 2015 წლის 13 მაისის #19.18.560 განკარგულების დანართით განსაზღვრული პირების თავშესაფრით დაკმაყოფილების საკითხის განხილვის პროცესში პრიორიტეტულ ჯგუფად დასახელება

¹³საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 4 თებერვლის გადაწყვეტილება №2/1/536, II, 19

¹⁴საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 მარტის გადაწყვეტილება #2/1/473, II, 1

¹⁵საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 5 ნოემბრის გადაწყვეტილება #3/1/531, II, 15

¹⁶საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 13 ნოემბრის გადაწყვეტილება #1/4/557,571,576, II, 23

გამოიწვია იმ ფაქტობრივმა გარემოებამ, რომ ისნის ყოფილი სამხედრო ჰოსპიტალის შენობა განკუთვნილია ასევე პრიორიტეტული ჯგუფის - იძულებით გადაადგილებული პირებისათვის და ვინაიდან, დღეის მდგომარეობით, შენობა დაკავებული აქვთ სხვა პირებს, ვერ ხერხდება სარემონტო სამუშაოების ჩატარება იძულებით გადაადგილებული პირების თავშესაფრით დაკმაყოფილებისათვის. რაც შეეხება თბილისის ზღვის უბნის ტერიტორიაზე მდებარე კორპუსებს, აღნიშნულ შენობებთან დაკავშირებით სასამართლოში მიმდინარეობს დავა და მაცხოვრებლებს უსახლკაროდ დარჩენა ემუქრებათ.

ქ. თბილისის მერიის მიერ დასახელებულ ლეგიტიმურ მიზანთან დაკავშირებით, სახალხო დამცველი აღნიშნავს, რომ მისასაღმებელია სახელმწიფოს მზაობა, რომ იძულებით გადაადგილებული პირები მათი ღირსებისათვის შესაფერისი საცხოვრისით იქნენ უზრუნველყოფილნი, თუმცა სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია, რომ ამ მიზნის მიღწევისათვის გამოყენებული საშუალება არახელსაყრელ მდგომარეობაში არ აყენებდეს სხვა უსახლკარო პირთა ისედაც მარგინალიზებულ ჯგუფს. თბილისის ზღვის უბნის კორპუსებთან დაკავშირებული სასამართლო დავის არსებობა, თავისთავად, რეალურ საფრთხეს წარმოადგენს აღნიშნულ შენობებში მცხოვრები ოჯახებისათვის, თუმცა, სასამართლო დავის დასრულებამდე მათთვის უპირატესობის მინიჭება, ორხვეის სოციალურ საცხოვრისთან მიმართებით, გაუმართლებლად არახელსაყრელ მდგომარეობაში აყენებს სხვა უსახლკარო პირებს, რომლებიც მოცემულ მომენტშიც რეალური საფრთხის ქვეშ იმყოფებიან და სახელმწიფოს მხრიდან პროაქტიულ ნაბიჯებს საჭიროებენ, რათა მათი საცხოვრისით უზრუნველყოფა მოხდეს.

თბილისის ზღვის უბნის ტერიტორიაზე მდებარე კორპუსებისა და ისნის ყოფილ სამხედრო ჰოსპიტალში მცხოვრები ოჯახების პრიორიტეტულ კატეგორიად გამოყოფამ, მათი სრულად დაკმაყოფილების შემთხვევაში, ერთი მხრივ, შესაძლოა გადაჭრას ზემოაღნიშნულ შენობებში მცხოვრებ ოჯახთა და პირთა პრობლემა, რაც მათ მიერ შენობების თვითნებურად დაკავებით არის გამოწვეული, მეორე მხრივ, კი ისევ უსახლკაროდ ტოვებს მრავალ ოჯახსა და პირს, რომელიც ან საერთოდ „ჭერისა და ოთხი კედლის“ გარეშე არის, ან ცხოვრებისთვის არაადეკვატურ პირობებში იმყოფება.

სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ სახელმწიფოს მიდგომა უსახლკაროთა მიმართ უნდა იყოს გეგმაზომიერი და არ ჰქონდეს ნეგატიური გავლენა ამ ჯგუფზე. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ პრობლემის გადაჭრის გზები იყოს იმგვარი, რომ არასწორი მოლოდინები არ შეუქმნას მოწყვლად ჯგუფს. აუცილებელია, სახელმწიფომ გაიაზროს, რომ სათანადო საცხოვრისით უზრუნველყოფის პროცესის დაგეგმვას ძირითადი როლი ენიჭება, როდესაც საუბარია ქვეყანაში უსახლკარობის აღმოფხვრაზე შესახებ. უსახლკარობის

წინააღმდეგ ეფექტური პოლიტიკის არარსებობამ შესაძლოა ბიძგი მისცეს და გაამყაროს სოციალური სეგრეგაცია, რაც თავის მხრივ ხანგრძლივ უთანასწორობას იწვევს.¹⁷

უსახლკარო პირები მრავალი ფაქტორის გათვალისწინებით არიან ერთ-ერთი ყველაზე დაუცველი კატეგორია; გარდა პიროვნული და ეკონომიკური სირთულეებისა, ისინი ხშირად არიან საზოგადოებისაგან გარიყულები მათი საცხოვრებელი სტატუსის გამო. უსახლკარობა რთული პრობლემაა, რომელიც ქართულ რეალობაშიც მწვავედ დგას და დიდ გამოწვევად და სოციალურ პრობლემად რჩება. უსახლკარობა სიღარიბისა და სოციალური გარიყულობის ექტრემალური გამოვლინებაა, რომელიც აქრობს პიროვნების პოტენციალსა და შესაბამისად, ადამიანურ კაპიტალს; უსახლკარობის თუნდაც მცირე პერიოდი ამცირებს პიროვნების რეინტეგრაციის შანსს და უქვეითებს მას სოციალურ უნარ-ჩვევებს. გრძელვადიან პერსპექტივაში კი უსახლკარობის პრობლემა ისეთ შეუქცევად შედეგებს იწვევს, როგორცაა სიცოცხლის ხანგრძლივობის შემცირება.¹⁸

სათანადო საცხოვრისის უფლებაზე გაეროს სპეციალური მომხსენებელმა, უსახლკარობა მიიჩნია სათანადო საცხოვრისის უფლების უპატივცემულობის ყველაზე თვალსაჩინო და მძიმე გამოვლინებად.¹⁹ პაქტის მე-11 მუხლის პირველი პუნქტით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულებისას, სახელმწიფომ უნდა მოახდინოს იმის დემონსტრირება, რომ უსახლკარობის მასშტაბის შესაფასებლად ყველა ზომა მიიღო. კომიტეტმა ხაზი გაუსვა საჭიროებას, რომ აუცილებელია სახელმწიფოებს დეტალური ინფორმაცია ჰქონდეთ იმ პირების შესახებ, ვინც მოწყვლად და არახელსაყრელ მდგომარეობაში არიან სათანადო საცხოვრისის მხრივ; მათ შორის განსაკუთრებულ კატეგორიას უსახლკარო პირები წარმოადგენენ.²⁰ სახელმწიფო *prima facie* ვერ ასრულებს პაქტით ნაკისრ ვალდებულებებს, თუ ადამიანთა დიდ რაოდენობას სათანადო თავშესაფარი ან საცხოვრისი არ აქვს.²¹

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს განმარტებით, სახელმწიფოს გადაწყვეტილება ინდივიდთა საცხოვრებლით დაკმაყოფილების თაობაზე არის წმინდად პოლიტიკური და არა სამართლებრივი გადაწყვეტილება²² და სახელმწიფოს გააჩნია შეფასების ფართო ფარგლები ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის სფეროში,²³ თუმცა, ამის მიუხედავად, სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს სამართლიანი ბალანსი

¹⁷Th. Hammarberg, *Human Rights in Europe: no ground for complacency, Viewpoints by the Council of Europe Commissioner for Human Rights*, 29/11/2007, გვ.77, ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/publication_EN.pdf

¹⁸European Commission, *Confronting Homelessness in the European Union, Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*, 20/02/2013, გვ. 5

¹⁹ OHCHR, UN HABITAT, *Fact Sheet No. 21/Rev., The Right to Adequate Housing*, გვ. 21

²⁰CESCR, General Comment 4, The right to adequate housing, U.N. Doc. E/1992/23, 13/12/1991, § 13

²¹CESCR, General Comment 3, The Nature of State Parties' Obligations, U.N. Doc. E /1991/23, 14/12/1990, §10; Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, January 22-26, 1997, §9

²²ECtHR, *Chapman v. United Kingdom*, no. 27238/95, 18/01/2001, §99

²³ECtHR, *James and Others v. United Kingdom*, no. 8793/79, 21/02/1986, §46; *Mellacher and others v. Austria*, nos. 10522/83; 11011/84; 11070/84, 19/12/1989, B, §45

დაპირისპირებულ ინტერესებს შორის²⁴ და მისი პოლიტიკა არ უნდა იყოს აშკარად დაუსაბუთებელი.²⁵ ამასთან, სასამართლომ აღნიშნა, რომ მიხედულების ფარგლები ვიწროვდება, როდესაც სასწორზე დადებული კონკრეტული უფლება არის უმნიშვნელოვანესი იმისათვის, რომ ინდივიდმა ეფექტურად ისარგებლოს ფუნდამენტური უფლებებით.²⁶

სახალხო დამცველი აღნიშნავს, რომ უსახლკარობის პრობლემის მასშტაბურობიდან გამომდინარე, სახელმწიფომ არათუ არ უნდა მოახდინოს პრიორეტიზება მოწყვლადი კატეგორიის შიგნით, არამედ ამის საპირისპიროდ, აქტიური საინფორმაციო კამპანიები აწარმოოს, რათა ხელი შეუწყოს უსახლკარობის პრობლემის მასშტაბის განსაზღვრას, შეფასებასა და იმ პირთა იდენტიფიცირებას, ვინც სათანადო საცხოვრის საჭიროებს. მსგავსი მიდგომა სახელმწიფოს დაეხმარება უსახლკარობასთან ბრძოლის გეგმისა და ადეკვატური საბინაო პოლიტიკის შემუშავებაში. განსახილველ შემთხვევაში, რეალობას იქნება მოკლებული მივიჩნით, რომ ადამიანები, რომლებსაც საცხოვრებელი არ აქვთ, ინტერნეტის საშუალებით შესძლებდნენ უსახლკაროდ რეგისტრაციისა და საცხოვრებელი ფართით უზრუნველყოფის წესის თაობაზე ინფორმაციის მიღებას. შესაბამისად, არაჯეროვანი საინფორმაციო კამპანიის ჩატარების გამო, ორხევის სოციალური საცხოვრისის შესახებ ინფორმაცია ხელმისაწვდომი არ იყო იმ პირებისათვის, ვინც შესაძლოა რეალურად არახელსაყრელ მდგომარეობაში იყოს და საცხოვრისში განთავსებას საჭიროებდეს.

სახალხო დამცველი აცნობიერებს, რომ სახელმწიფოს მიზანია თავიდან აიცილოს ისნის ყოფილი სამხედრო ჰოსპიტალისა და თბილისის ზღვის უბნის კორპუსების მაცხოვრებელთა უსახლკაროდ დარჩენის რისკი, თუმცა, აღნიშნული მიზნის მისაღწევად გამოყენებული საშუალება, რაც გამოიხატება ისედაც შეჭირვებულ მდომარეობაში მყოფი და სათანადო საცხოვრისის არმქონე სხვა უსახლკარო პირების ორხევის სოციალურ საცხოვრისში შესასახლებელ პირთა წრიდან გამორიცხვაში, არ არის გამოსადეგი და პროპორციული საშუალება, ვინაიდან პრიორიტეტულ ჯგუფს მიღმა დარჩენილი უსახლკარო პირების ინტერესების გათვალისწინება არ ხდება. ასევე, არ ხდება იმ რისკებისა და საფრთხეების შეფასება, რაც ამ უსახლკარო პირთა წინაშე დგას. სახელმწიფომ კი, რომელიმე ჯგუფის უფლების რეალიზებით, დაუცველი კატეგორიის სხვა ნაწილის მდგომარეობის გაუარესება ან საერთოდ უგულებელყოფა არ უნდა მოახდინოს.

„ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის (EMC)“ 2016 წლის კვლევის თანახმად, უსახლკარობის მიზეზები სტრუქტურულ, ინსტიტუციურ და ოჯახური ცხოვრების დონეებზე ვლინდება, რაც ცხადად მიუთითებს სახელმწიფოს მხრიდან

²⁴Case “*Relating to Certain Asepects of the Laws on the Use of Languages in Euducation in Belgium*” v. Belgium, nos. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, 23/07/1968, III, §7, გვ.40, *Rees v. United Kingdom*, no. 2/1985/88/135, 25/09/1986, §37

²⁵ ECtHR, *Barrow v. United Kingdom*, no. 42735/02, 22/11/2006, §35

²⁶ ECtHR, *Connors v. United Kingdom*, no. 66746/01, 27/05/2004, §82

პრევენციული პოლიტიკის შემუშავების აუცილებლობაზე.²⁷ კვლევაში აღნიშნულია, რომ უსახლკარობის პრობლემის განგრძობადი ხასიათი და სიმწვავე, ასევე უსახლკაროთა რაოდენობა, მათი საჭიროებები და მიმართვიანობის მაღალი მაჩვენებელი არსებითად არ იწვევს საკითხის ადგილობრივი მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტულ მიმართულებებში მოხვედრას და ბიუჯეტების დაგეგმვას არსებული საჭიროებებისა და პრობლემის მასშტაბის საფუძველზე.²⁸

თანასწორი მოპყრობა გარანტირებული უნდა იყოს მოწყვლადი კატეგორიის სხვადასხვა ჯგუფებისათვის.²⁹ დისკრიმინაციას აქვს ადგილი თუკი სახელმწიფო დროულ და ეფექტურ ნაბიჯებს ვერ დგამს იმისათვის, რომ უფლებებითა და დაუცველი ჯგუფისათვის პრივილეგიებით სარგებლობა ხელმისაწვდომი გახადოს ყველასთვის თანაბრად.³⁰

განსახილველ შემთხვევაში, ქ. თბილისის 2015 წლის 27 ნოემბრის #28-116 დადგენილება პირდაპირ ახდენს მოწყვლადი კატეგორიის პირებს შორის დიფერენცირებულ მოპყრობას; დამატებით, იმის ფონზე, რომ პრიორიტეტით განსაზღვრულ პირთა ნაწილიც შესაძლოა საცხოვრისით დაკმაყოფილების ნაცვლად რეალურად აღმოჩნდეს უსახლკაროდ დარჩენის რისკის ქვეშ, ქ. თბილისის მერიის მიერ დასახელებული არგუმენტები, სასამართლო დავის არსებობისა და სარემონტო სამუშაოების ჩატარების აუცილებლობის თაობაზე, ვერ ჩაითვლება იმ ლეგიტიმურ მიზნად, რომელიც გაამართლებდა უსახლკაროთა ნაწილის მიმართ განსხვავებულ მიდგომას. სახალხო დამცველი აღნიშნავს, რომ დადგენილებით განსაზღვრულმა დიფერენცირებულმა მიდგომამ პრაქტიკული გამოვლინებაც ჰპოვა, ვინაიდან კომისია პრიორიტეტულად განიხილავს ორი ობიექტის მაცხოვრებლების საკითხს და ამგვარად, *de facto* გამორიცხავს სხვა უსახლკარო პირებს.

პაქტის იმპლემენტაციის თაობაზე ლიმბურგის პრინციპების თანახმად, სახელმწიფო ვალდებულია, რომ აღმოფხვრას *de jure* დისკრიმინაცია, იმ დისკრიმინაციული კანონების, რეგულაციებისა და პრაქტიკის გაუქმებით, რომელიც გავლენას ახდენს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებებით სარგებლობაზე.³¹

სახალხო დამცველის 2015 წლის საპარლამენტო ანგარიშში აღნიშნულია, რომ უმჯობესი იქნებოდა თუკი ქ. თბილისის მთავრობის 2015 წლის 13 მაისის #19.18.560 განკარგულებით

²⁷ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), უსახლკარობა - სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი, 2016, გვ. 20

²⁸ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), უსახლკარობა - სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი, 2016, გვ. 27

²⁹ECSC, European Social Charter, Conclusions 2015, გვ.57, ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680593904>.

³⁰ECSC, ERRC v. Bulgaria, no. 31/2005, 18/10/2006, §40; Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy, no. 58/2009, 6/07/2010, §35

³¹Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN doc. E/CN.4/1987/17, 1987, §37

განსაზღვრულ პირებს თავშესაფრით დაკმაყოფილების დროს ნორმატული აქტის ზოგადი კრიტერიუმები მიესადაგებოდათ.³²

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სახალხო დამცველმა დაადგინა, რომ ქ. თბილისის საკრებულოს 2015 წლის 27 ნოემბრის #28-116 დადგენილების მე-4 მუხლი, რომელითაც თავშესაფრით დაკმაყოფილების პროცესში უპირატესობა ენიჭებათ #19.18.560 განკარგულებით განსაზღვრულ პირებს, ახდენს უსახლკარო პირთა ნაწილის პირდაპირ დისკრიმინაციას საცხოვრებელი ადგილის გამო.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-20¹ მუხლითა და „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის მე-3 პუნქტით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში, სახალხო დამცველი რეკომენდაციით მიმართავს:

- ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს, რომ ორხვეის სოციალური საცხოვრისით დაკმაყოფილებისას იხელმძღვანელოს თანასწორობის პრინციპის დაცვით;
- ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიას და საკრებულოს, უსახლკაროთა სათანადო საცხოვრისით დაკმაყოფილების სტრატეგია დაგეგმოს იმგვარად, რომ ყველა უსახლკარო ადამიანის/ოჯახის აღრიცხვა და მათი სათანადო საცხოვრებლით თანასწორ საფუძველზე დაკმაყოფილება უზრუნველყოს;
- ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიას, რომ მომავალში ჩაატაროს აქტიური საინფორმაციო კამპანია მსგავსი სოციალური პროექტების/პროგრამების შესახებ, რათა ყველა დაინტერესებული პირის ინფორმირება მოხდეს.

გთხოვთ, თქვენ მიერ გატარებული ღონისძიებების თაობაზე მაცნობოთ, „სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლის შესაბამისად.

პატივისცემით,

³²საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოსში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ 2015, გვ. 1114